



Bericht

nach § 99 BHO

über die Durchführung der Grund-
sicherung für Arbeitsuchende

- Angemessenheit der Leistungen
für Unterkunft und Heizung nach
§ 22 Abs. 1 des Zweiten Buches
Sozialgesetzbuch –

19. Dezember 2007

Inhaltsverzeichnis		Seite
0	Zusammenfassung	3
1	Gegenstand und Anlass des Berichts	7
2	Feststellungen des Bundesrechnungshofes	8
2.1	Bestimmung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung	8
2.2	Aufforderung zur Senkung der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung	10
2.3	Ermittlung der angemessenen Betriebskosten	10
2.4	Ermittlung der angemessenen Heizkosten	11
2.5	Ermittlung der Kosten für Haushaltsenergie	11
2.6	Berücksichtigung von Eigenheimen und Eigentumswohnungen	11
2.7	Bearbeitungsqualität	12
3	Feststellungen der Landesrechnungshöfe	12
4	Bewertung und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	12
5	Stellungnahme des Bundesministeriums zu den Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	15
6	Stellungnahmen der Länder zu den Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	17
7	Zusammenfassende Betrachtung und Empfehlung	18

0 Zusammenfassung

Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Leistungen der Kommunen für Unterkunft und Heizung als Teil der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende. Im Jahre 2006 setzte er hierfür Haushaltsmittel in Höhe von rund 4,05 Mrd. Euro ein. Für das Jahr 2007 sind 4,3 Mrd. Euro veranschlagt. Der hohe Mitteleinsatz und die Bedeutung der Leistungen für Unterkunft und Heizung für die Hilfebedürftigen waren Anlass für den Bundesrechnungshof, mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Berlin, Hannover und Köln die Festsetzung dieser Leistungen bei neun Arbeitsgemeinschaften, drei zugelassenen kommunalen Trägern und einem Landkreis als Träger in getrennter Aufgabenwahrnehmung (Grundsicherungsstellen) zu prüfen. Neben dem Bundesrechnungshof haben auch mehrere Landesrechnungshöfe nach abgestimmten Prüfungskonzepten die Bewilligung dieser Leistungen untersucht.

- 0.1 Erwerbsfähige Hilfebedürftige, die die Anspruchsvoraussetzungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) erfüllen, erhalten als Grundsicherung neben den Regelleistungen zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes die Leistungen für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen, soweit diese angemessen sind (§ 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II). Sofern die Aufwendungen für die Unterkunft den im Einzelfall angemessenen Umfang übersteigen, sind sie als Bedarf solange zu berücksichtigen, wie es dem Hilfebedürftigen nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, die Aufwendungen zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monate (§ 22 Abs. 1 S. 3 SGB II). Träger dieser Leistungen sind die Kommunen.

§ 27 SGB II ermächtigt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung zu bestimmen, welche Aufwendungen für Unterkunft und Heizung angemessen sind und unter welchen Voraussetzungen die Leistungen pauschaliert werden können. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat von dieser Ermächtigung bislang keinen Gebrauch gemacht.

- 0.2 Unterschiedliche Vorgaben und Methoden der Grundsicherungsstellen bei Ermittlung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung führten zu uneinheitlicher und zum Teil rechtswidriger Gesetzesan-

wendung sowie zu wesentlichen Ungleichbehandlungen der Hilfeempfänger. Hinzu kommen Schwierigkeiten beim Verwaltungsvollzug. Dem Bund und den Kommunen entstehen dadurch Mehrausgaben in erheblichem Umfang. Der Bundesrechnungshof stellte hierzu insbesondere Folgendes fest:

- Die Grundsicherungsstellen berücksichtigten bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Angemessenheit der Aufwendungen unterschiedliche Wohnungsgrößen und Wohnstandards. Dies führte zu sachlich nicht gerechtfertigten unterschiedlichen Obergrenzen bei Kaltmiete, Betriebskosten und Heizkosten. Dabei ließen die Grundsicherungsstellen teilweise auch einen Kostenausgleich zwischen diesen Kostenbestandteilen zu.
- Sie forderten die Hilfeempfänger oftmals nicht zeitnah auf, unangemessen hohe Aufwendungen zu senken. Darüber hinaus tolerierten sie – bis zu gewissen Grenzen – eine Überschreitung der grundsätzlich angemessenen Aufwendungen. Die jeweiligen landesrechtlichen Regelungen erweitern unzulässigerweise zum Teil die in § 22 Abs. 1 SGB II vorgesehene Frist, in der der Hilfebedürftige seine unangemessenen Unterkunftskosten senken soll.
- Die Grundsicherungsstellen ermittelten auch die angemessene Höhe von Betriebs- und Heizkosten nach unterschiedlichen Methoden. Dabei ließen sie vielfach die vorgegebenen Angemessenheitsgrenzen für Betriebskosten unbeachtet. Sie berücksichtigten in rund einem Drittel der geprüften Fälle Heizkosten, die über den nach eigenen Regelungen angemessenen Aufwendungen lagen.
- Die Grundsicherungsstellen beachteten teilweise nicht, dass in den Regelleistungen bereits Kosten für Haushaltsenergie enthalten sind und berücksichtigten diese Bedarfe insoweit doppelt. Waren die Kosten für Haushaltsenergie nicht gesondert ausgewiesen, setzten die Grundsicherungsstellen hierfür nach Pauschalen ermittelte Beträge in unterschiedlicher Höhe ab.
- Bei selbstgenutzten Eigenheimen und Eigentumswohnungen führten unterschiedliche Verfahren der Grundsicherungsstellen dazu, dass sie nicht in jedem Fall prüften, ob eine Verwertung des Eigentums in Betracht kam, wenn die Wohn- und Grundstücksflächen den angemessenen Umfang überschritten.

- Die Grundsicherungsstellen hatten in nahezu jedem zweiten geprüften Fall Sachverhalte nicht oder nur unzureichend aufgeklärt. Obwohl überwiegend bereits Anträge auf Fortgewährung von Leistungen gestellt worden waren, fehlten die Grundlagen für eine rechtssichere Festsetzung der Leistungen. Vielschichtigkeit und Häufigkeit der Fehler bei der Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung weisen darauf hin, dass viele Grundsicherungsstellen die komplizierten Regelungen und die daraus folgenden hohen Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterschätzten.
- 0.3 Die festgestellten Mängel im Verwaltungsvollzug und ihre Ursachen verdeutlichen, dass es dringend einer Rechtsverordnung zu den angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung bedarf. Der Bundesrechnungshof hat deshalb das Bundesministerium für Arbeit und Soziales aufgefordert, umgehend von seiner Ermächtigung nach § 27 SGB II Gebrauch zu machen, um die rechtmäßige, effektive und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel zu gewährleisten. In der Rechtsverordnung sollten insbesondere Mindeststandards zu dem unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit der Aufwendungen festgelegt werden. Auf deren Grundlage können die Grundsicherungsstellen die Verhältnisse des regionalen Wohnungsmarktes und die Besonderheiten des Einzelfalles berücksichtigen.
- 0.4 Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat eingeräumt, dass der Bundesrechnungshof problematische Aspekte bei der Festsetzung der Leistungen für Unterkunft und Heizung aufzeigt. Die Verordnungsermächtigung könnte dazu genutzt werden, einheitliche Kriterien festzulegen, die die kommunalen Träger bei der Bestimmung von Höchstwerten für die Angemessenheit anzuwenden haben. Gleichwohl hält das Bundesministerium für Arbeit und Soziales den Erlass einer Rechtsverordnung für nicht erforderlich. Es begründet dies insbesondere damit, dass das Bundessozialgericht in zwei Urteilen bereits allgemeinverbindliche Maßstäbe festgelegt habe. Ferner habe der Bundesminister den Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge gebeten zu prüfen, ob Empfehlungen des Vereins dazu beitragen könnten, eine bessere und einheitliche Verwaltungspraxis herbeizuführen.
- 0.5 Die Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kann die Forderung des Bundesrechnungshofes nach einer bundeseinheitlichen Regelung nicht entkräften. So konnte die Rechtsprechung des

Bundessozialgerichtes bislang nicht verhindern, dass die Grundsicherungsträger unterschiedliche Kriterien bei der Festsetzung der angemessenen Leistungen für Unterkunft und Heizung anwenden. Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge sind mangels Verbindlichkeit nicht geeignet, eine bundeseinheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen. Ferner ist zu berücksichtigen, dass weder der Bund noch die Länder über eine Fachaufsicht die Umsetzung von Weisungen gewährleisten können.

- 0.6 Nur über verbindliche Regelungen lässt sich eine einheitliche, gesetzeskonforme und wirtschaftliche Verwaltungspraxis erreichen. Bei einem den angemessenen Aufwendungen angepassten Bedarf an Unterkunft und Heizung kann der Hilfebedürftige auch bei geringem Erwerbseinkommen seinen Lebensunterhalt weitgehend unabhängig von staatlichen Transferleistungen bestreiten.

1 Gegenstand und Anlass des Berichts

Der Gesetzgeber hat mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) zum 1. Januar 2005 eine gemeinsame Rechtsgrundlage für sämtliche Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Gestalt des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) geschaffen. Zugleich hat er die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen zu einer einheitlichen Leistung „Arbeitslosengeld II“ zusammengefasst.

Erwerbsfähige Hilfebedürftige, die die Anspruchsvoraussetzungen nach dem SGB II erfüllen, erhalten als Teil der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts Leistungen für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen, soweit diese angemessen sind (§ 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II). Ziel der Vorschrift ist es, den am Maßstab des früheren Sozialhilferechts ausgerichteten existenziell notwendigen Bedarf an Unterkunft und Heizung zu decken. Sofern die Aufwendungen hierfür den der Besonderheit des Einzelfalles angemessenen Umfang übersteigen, sind sie als Bedarf solange zu berücksichtigen, wie es dem Hilfebedürftigen nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, die Aufwendungen zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monate (§ 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II).

Welche Aufwendungen für Unterkunft und Heizung angemessen sind, bestimmen die für die Leistungsgewährung zuständigen Arbeitsgemeinschaften und zugelassenen kommunalen Träger (Grundsicherungsstellen). Sie richten sich hierbei teilweise nach Kriterien, die Rechtsprechung und Fachliteratur entwickelt haben. Teilweise beziehen sie Regelungen des früheren Sozialhilferechts ein. Auch berücksichtigen sie örtliche Mietspiegel oder Hinweise der Länder und der kommunalen Spitzenverbände. Von Bedeutung sind ferner die regionalen Besonderheiten des Wohnungsmarktes.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) ist ermächtigt, bei Bedarf im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung zu bestimmen, welche Aufwendungen für Unterkunft und Heizung angemessen sind und unter welchen Voraussetzungen die Leistungen für Unterkunft und Heizung pauschaliert werden können (§ 27 SGB II). Das Bundesministerium hat von dieser Ermächtigung bislang keinen Gebrauch gemacht. Es hat auch keine sonstigen Handlungsanweisungen erlassen.

Träger der Leistungen für Unterkunft und Heizung sind die Kommunen (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II). Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Leistun-

gen. In den Jahren 2005 und 2006 trug er jeweils 29,1 % der Aufwendungen und setzte dafür Haushaltsmittel von rund 3,5 Mrd. Euro bzw. rund 4,05 Mrd. Euro ein. Für das Jahr 2007 sind bei einer erhöhten Beteiligungsquote von 31,2 % für den Bund 4,3 Mrd. Euro veranschlagt.

Für den Bundesrechnungshof waren der hohe Mitteleinsatz und die Bedeutung der Leistungen für Unterkunft und Heizung für die Hilfebedürftigen Anlass, die Festsetzung dieser Leistungen mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Berlin, Hannover und Köln bei 13 Grundsicherungsstellen zu untersuchen. Parallel dazu haben verschiedene Landesrechnungshöfe dieses Thema geprüft. Die Prüfungskonzepte waren zwischen Landesrechnungshöfen und Bundesrechnungshof abgestimmt.

Mit dem vorliegenden Bericht fasst der Bundesrechnungshof die wesentlichen Erkenntnisse aus der Prüfung zusammen. Er legt außerdem dar, auf welchem Weg Leistungen für Unterkunft und Heizung bundeseinheitlich rechtmäßig und wirtschaftlich gewährt werden können.

2 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere die im Folgenden aufgeführten erheblichen Mängel bei der Leistungserbringung und Ungleichbehandlungen von Hilfeempfängern festgestellt.

2.1 Bestimmung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung

Die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung setzen sich aus dem monatlichen Betrag für die Kaltmiete und den Beträgen für die Betriebs- und die Heizkosten zusammen.

Die Grundsicherungsstellen haben unterschiedliche Regelungen zur Festlegung der angemessenen Aufwendungen getroffen. Insgesamt hat der Bundesrechnungshof bei seinen örtlichen Erhebungen in 13 Grundsicherungsstellen acht verschiedene Regelungen vorgefunden, die zu unterschiedlichen Leistungen führten. Die Grundsicherungsstellen berücksichtigten teilweise eigene Obergrenzen als Angemessenheitsgrenzen sowohl für Kaltmiete als auch für Betriebs- und Heizkosten. Teilweise sahen sie Obergrenzen für Kaltmiete einschließlich Betriebskosten und eine gesonderte Obergrenze für Heizkosten vor. Andere Grundsicherungsstellen wiederum bildeten eine Gesamtobergrenze

(Bruttowarmmiete) oder berücksichtigten Pauschalen. Während Hilfebedürftige bei mehreren Grundsicherungsstellen bereits Kürzungen hinnehmen mussten, wenn die angemessenen Aufwendungen für einen Bestandteil (Kaltmiete, Betriebskosten oder Heizkosten) überschritten worden waren, konnten Hilfebedürftige in anderen Grundsicherungsstellen erhöhte Aufwendungen bei einem Kostenbestandteil durch geringere Aufwendungen bei den anderen ausgleichen.

Auch bei der grundsätzlichen Bestimmung der angemessenen Mietobergrenzen gingen die Grundsicherungsstellen unterschiedlich vor. Einige orientierten sich am örtlichen Mietspiegel. Andere legten die Wohngeldtabelle in der jeweils aktuellen Fassung zugrunde oder werteten den Mietmarkt über Zeitungsannoncen und nach den vom Ring Deutscher Makler ermittelten Quadratmeterpreisen aus. Wiederum andere passten die Angemessenheitsgrenzen an die Durchschnittswerte der tatsächlichen Aufwendungen aller Leistungsempfänger an.

Darüber hinaus berücksichtigten die Grundsicherungsstellen bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung unterschiedliche Wohnungsgrößen (Abweichung bis zu 10 m² pro Person) und Wohnstandards (einfacher oder mittlerer Wohnwert). Objektive, auf Besonderheiten des regionalen Wohnungsmarktes zurückzuführende Gründe für die unterschiedlichen Verfahrensweisen gab es nicht.

Teilweise legten Grundsicherungsstellen für öffentlich geförderten Wohnraum höhere Angemessenheitsgrenzen zugrunde. Dies führte zu einer Besserstellung von Mietern öffentlich geförderten Wohnraums.

Die Grundsicherungsstellen berücksichtigten zudem für Mitglieder einer Wohngemeinschaft unterschiedliche Mietobergrenzen. Einige Grundsicherungsstellen bestimmten die Mietobergrenze nach der Anzahl der Mitglieder der Wohngemeinschaft. Andere setzten für jedes Mitglied der Wohngemeinschaft die Angemessenheitsgrenze eines Ein-Personenhaushaltes an. Im Ergebnis wurden Hilfeempfänger ungleich behandelt.

Eine Grundsicherungsstelle pauschalierte die angemessenen Aufwendungen und gewährte in fast der Hälfte der geprüften Fälle den ermittelten Betrag auch, wenn die tatsächlich gezahlten Mieten niedriger waren.

2.2 Aufforderung zur Senkung der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung

Die Grundsicherungsstellen forderten die Hilfeempfänger oftmals nicht zeitnah auf, unangemessen hohe Aufwendungen zu senken. Teilweise nahmen sie es ohne Prüfung hin, dass die angemessenen Aufwendungen überschritten wurden. Sie erhöhten dadurch nicht nur die Grenzen der Angemessenheit, sondern unterließen es auch, im Einzelfall zu prüfen, ob eine Senkung der Aufwendungen möglich und zumutbar gewesen wäre.

Die Regelungen der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz des Landes Berlin sehen dazu vor, dass Hilfebedürftige erst nach Ablauf von zwölf Monaten aufgefordert werden sollen, die Aufwendungen zu senken. Die landesrechtliche Regelung erweitert damit die gesetzliche Regelung des § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II, nach der nicht angemessene Aufwendungen längstens für sechs Monate übernommen werden. Sie verstößt insoweit gegen höherrangiges Recht.

In vier von zehn der geprüften Fälle überstiegen die anerkannten Aufwendungen die von der jeweiligen Grundsicherungsstelle festgesetzte Angemessenheitsgrenze. Die Differenz betrug (einschließlich der Heizkosten) durchschnittlich 119 Euro monatlich. Durch die Verfahrensweisen der Grundsicherungsstellen entstanden den Kommunen und dem Bund vermeidbare Ausgaben.

In Fällen, in denen die Grundsicherungsstellen die Hilfeempfänger aufgefordert hatten, die Aufwendungen zu senken, kürzten sie nach Ablauf der Frist die Leistungen für Unterkunft, ohne zuvor geprüft zu haben, wie die Hilfebedürftigen den von der Grundsicherungsleistung nicht mehr erfassten Betrag deckten. Teilweise überschritten die vom Hilfeempfänger selbst zu zahlenden Beträge sogar die ausgezahlte Regelleistung. Diese Verfahrensweisen der Grundsicherungsstellen laufen einem umfassenden Fallmanagement, das auch die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Hilfebedürftigen einbezieht, zuwider.

Die verschiedenen Verfahrensweisen der Grundsicherungsstellen führten dazu, dass Hilfeempfänger je nach Wohnort unterschiedlich behandelt wurden.

2.3 Ermittlung der angemessenen Betriebskosten

Die Grundsicherungsstellen wandten unterschiedliche Methoden an, um die angemessene Höhe von Betriebskosten (unvermeidbare Mietnebenkosten, die vom Vermieter auf den Mieter umgelegt werden) zu ermitteln. Dabei ließen sie

in nahezu jedem vierten geprüften Fall die selbst vorgegebenen Angemessenheitsgrenzen für Betriebskosten unbeachtet. Darüber hinaus versäumten sie es, die Leistungsempfänger zur Senkung der Betriebskosten aufzufordern oder zu dokumentieren, weshalb sie von einer solchen Aufforderung absahen. Zum Teil waren die Betriebskosten nicht nachgewiesen und wurden trotzdem anerkannt.

2.4 Ermittlung der angemessenen Heizkosten

Die Grundsicherungsstellen ermittelten auch die angemessenen Heizkosten nach unterschiedlichen Methoden. Einige Grundsicherungsstellen übernahmen grundsätzlich die tatsächlichen Heizkosten. In jedem dritten geprüften Fall berücksichtigten die Grundsicherungsstellen Heizkosten, die über den nach eigenen Regelungen angemessenen Aufwendungen für die Heizung lagen. Die Differenz betrug durchschnittlich rund 46 Euro pro Fall monatlich. Soweit die Grundsicherungsstellen hierbei die erhöhten Heizkosten ohne sachlichen Grund berücksichtigten, gewährten sie ungerechtfertigte Leistungen und stellten die Empfänger grundsätzlich besser als andere Leistungsberechtigte.

2.5 Ermittlung der Kosten für Haushaltsenergie

Die Grundsicherungsstellen beachteten teilweise nicht, dass in den Heizkosten bereits Anteile für die Haushaltsenergie (Kochfeuerung, Warmwasserbereitung und Strom) enthalten sind und gewährten insoweit Leistungen doppelt. Waren die Kosten für die Haushaltsenergie nicht gesondert ausgewiesen, setzten die Grundsicherungsstellen hierfür unterschiedliche, nach Pauschalen ermittelte Beträge von den Heizkosten ab. Differenzen von bis zu zehn Prozent führten dazu, dass Hilfeempfänger ungleich behandelt wurden.

2.6 Berücksichtigung von Eigenheimen und Eigentumswohnungen

Unterschiedliche Beschlüsse der Sozialgerichte zur Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft bei Eigenheimen und unterschiedliche Verfahren der Grundsicherungsstellen brachten es mit sich, dass die Grundsicherungsstellen nicht in jedem Fall prüften, ob eine Verwertung des Wohn- oder Hausgrundstücks in Betracht kam, wenn die Wohn- oder Grundstücksfläche den angemessenen Umfang überschritt.

2.7 Bearbeitungsqualität

Die Grundsicherungsstellen hatten in nahezu jedem zweiten geprüften Fall Sachverhalte nicht oder nur unzureichend aufgeklärt und Leistungen fehlerhaft berechnet, obwohl in der Mehrzahl der Fälle bereits Anträge auf Fortgewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung gestellt worden waren.

Vielschichtigkeit und Häufigkeit der Fehler weisen darauf hin, dass viele Grundsicherungsstellen die komplizierten Regelungen und die daraus folgenden hohen Anforderungen an die Bearbeiterinnen und Bearbeiter bei Festsetzung dieser Leistungen unterschätzten.

3 Feststellungen der Landesrechnungshöfe

Die bisher vorliegenden Ergebnisse der parallelen Prüfungen der Landesrechnungshöfe stützen ganz überwiegend die Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Einige Landesrechnungshöfe haben den Umfang nicht gerechtfertigter Ausgaben für das jeweilige Bundesland geschätzt. Der Rechnungshof von Berlin spricht von einem jährlichen mittleren zweistelligen Millionenbetrag, der auf die von der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz Berlin erlassenen, unter mehreren Gesichtspunkten rechtswidrigen Ausführungsvorschriften zur Ermittlung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft zurückzuführen sei.

Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen stellte in mehr als der Hälfte der geprüften Fälle Fehler bei der Bearbeitung fest. Er schätzte die finanziellen Auswirkungen für Bremen allein durch die von der Grundsicherungsstelle verspätet eingeleiteten Angemessenheitsprüfungen auf jährlich 4,5 Mio. Euro. Eingetretene Überzahlungen durch fehlerhaft berechnete Heiz- und Warmwasserkosten bezifferte er insgesamt auf jährlich 2,5 Mio. Euro.

4 Bewertung und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Der Gesetzgeber verwendet in § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II den unbestimmten Rechtsbegriff der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung. Die Grundsicherungsstellen legen diesen unbestimmten Rechtsbegriff unterschiedlich aus. Dies führt zu Schwierigkeiten der Bearbeiterinnen und Bearbeiter bei der Gesetzesanwendung und zu unterschiedlichen Interpretationen und Bewertungen der Angemessenheit der Aufwendungen. Durchführungshinweise

der Länder – soweit vorhanden – sind uneinheitlich. Einzelne Bestimmungen erweitern unzulässigerweise den Regelungsgehalt des § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II.

Die vorgefundenen Regelungen zur Bestimmung der Angemessenheit der Aufwendungen sind weder transparent noch sind sie in ihrer Vielfalt auf sachliche Notwendigkeiten, wie etwa Besonderheiten der regionalen Wohnungssituation, zurückzuführen. Die festgestellten unterschiedlichen Verfahren und Indikatoren (unterschiedliche Wohnungsgrößen und Referenzgruppen bei der Festlegung des Mietniveaus) bei der Ermittlung der abstrakt angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, der Senkung der Aufwendungen, der Erhöhung der Angemessenheitsgrenzen beim sozialen Wohnungsbau, der Einräumung von allgemein geltenden Toleranzgrenzen sowie die unterschiedlich festgelegten Mietobergrenzen bei Haushalts- und Wohngemeinschaften führen zu fehlerhaften Leistungen. Es ist rechtswidrig, Pauschalen ohne gesetzliche Grundlage zu gewähren.

Diese vielfältigen Mängel führen zu uneinheitlicher und zum Teil rechtswidriger Gesetzesanwendung sowie zu wesentlichen Ungleichbehandlungen der Hilfeempfänger. Hinzu kommen Schwierigkeiten beim Verwaltungsvollzug. Letztlich entstehen dem Bund und den Kommunen dadurch Mehrausgaben in erheblichem Umfang.

Weder das Bundesministerium noch die zuständigen obersten Landesbehörden haben die Fachaufsicht gegenüber den Grundsicherungsstellen. Es ist ihnen somit nicht möglich, mittels Weisungen unmittelbar auf die Praxis der Grundsicherungsstellen bei der Entscheidung über die Leistungen von Unterkunft und Heizung einzuwirken.

Auch die Rechtsprechung stellt keine bundeseinheitliche Anwendung des § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II sicher. Zum einen weichen die Entscheidungen einzelner Landessozialgerichte voneinander ab. Zum anderen bezieht sich die höchstrichterliche Rechtsprechung lediglich auf einzelne Aspekte der Angemessenheit und kann damit den Gesamtkomplex der Angemessenheit nicht umfassend abdecken. Sie hat bislang auch nicht zu einer Harmonisierung der Verwaltungspraxis beigetragen.

Die hier aufgezeigten Mängel und deren Ursachen verdeutlichen, dass der vom Gesetzgeber in der Begründung zu § 27 SGB II genannte Bedarf zum Erlass näherer Regelungen zu den Aufwendungen für Unterkunft und Heizung gegeben ist. Der Bundesrechnungshof hat deshalb das Bundesministerium aufgefordert, umgehend von seiner Ermächtigung nach § 27 SGB II Gebrauch zu

machen, um die rechtmäßige und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel zu gewährleisten und die notwendige Transparenz und Rechtseinheitlichkeit der Leistungsgewährung sicherzustellen. In der Rechtsverordnung sollten insbesondere Mindeststandards zu dem unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit von Aufwendungen für Unterkunft und Heizung definiert werden.

Einheitliche Vorgaben vermindern den Verwaltungsaufwand und können einen wichtigen Beitrag zur Ausgabensenkung leisten. Verbindliche Verfahrensvorgaben, in denen Mindeststandards definiert werden, führen zu Rechtssicherheit und Bundeseinheitlichkeit beim Vollzug. So hat auch das Bundessozialgericht die Notwendigkeit der Bundeseinheitlichkeit bei der Leistung von Arbeitslosengeld II in seiner Entscheidung vom 7. November 2006 (B 7b AS 2/05 R) betont. Verbindliche Verfahrensvorgaben erleichtern Entscheidungen und wirken sich positiv auf die Qualität der Bearbeitung aus. Eigene Regelungen der Grundsicherungsstellen werden dadurch weitgehend entbehrlich. Die Grundsicherungsstellen müssten nur noch regionale Besonderheiten des Wohnungsmarktes berücksichtigen.

Der Erlass einer Rechtsverordnung ist insbesondere notwendig, um

- einheitliche Vorgehensweisen der Grundsicherungsstellen zur Bestimmung der abstrakt angemessenen Aufwendungen für Unterkunft sicherzustellen,

Es sollte geregelt werden, dass die angemessenen Aufwendungen für Unterkunft differenziert nach Kostenbestandteilen in Kaltmiete, Betriebskosten und Heizkosten auszuweisen und auf ihre jeweilige Angemessenheit hin zu überprüfen sind. Eine Zusammenfassung dieser Kostenbestandteile zu einer Bruttowarmmiete sollte ebenso wenig zugelassen werden wie Pauschalen. Dies schließt nicht aus, dass bei Anwendung der Produktmethode im Einzelfall höhere Heizkosten bei gleichzeitig geringeren Grundmieten berücksichtigt werden können, wenn dies nicht auf unwirtschaftlichem Verhalten beruht.

- einheitliche oder vergleichbare Berechnungsgrundlagen vorzugeben,
So könnten die Regelungen sicherstellen, dass die Grundsicherungsstellen einheitliche oder vergleichbare Wohnungsgrößen, Wohnstandards und Referenzgruppen bei der Festlegung der angemessenen Aufwendungen berücksichtigen.

- auszuschließen, dass vergleichbare Personengruppen unterschiedlich behandelt werden,

Dies soll z. B. unterschiedliche Angemessenheitsgrenzen für Bewohner von Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus und frei finanzierten Wohnungen ausschließen.

- einen einheitlichen Maßstab bei der Bewertung vergleichbarer Sachverhalte herzustellen,
 So könnten die berücksichtigungsfähigen Aufwendungen für Leistungsempfänger in Wohngemeinschaften geregelt und die bisherigen unterschiedlichen Verfahrensweisen der Grundsicherungsstellen vereinheitlicht werden.
- auszuschließen, dass Grundsicherungsstellen Regelungen treffen, die die gesetzlichen Regelungen erweitern oder diese in unzulässiger Weise auslegen,
 Verzögerte Aufforderungen zur Kostensenkung und die Vorgabe allgemeiner Toleranzgrenzen, die über die festgelegten Beträge der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft hinausgehen, sollten ausgeschlossen werden.
- sicherzustellen, dass die Grundsicherungsstellen die angemessenen Betriebs- und Heizkosten nach einheitlichen Verfahren ermitteln und festsetzen,
 Die grundsätzliche Nachweisführung (z. B. Nachweis über Art und Höhe der von den Betriebskosten umfassten Bestandteile, Nachweis über Art und Höhe der Heizkosten) und die Bewertungsmaßstäbe (z. B. Abzugsbeträge für den im Regelsatz bereits berücksichtigten Warmwasseranteil) sollten vereinheitlicht werden. Eine Übernahme unangemessener Betriebs- und Heizkosten sollte ausgeschlossen werden.
- rechtssichere Entscheidungen bei der Feststellung der angemessenen Aufwendungen für selbstgenutzte Eigenheime und Eigentumswohnungen zu treffen.
 Dabei könnten ggf. auch zusätzliche Aspekte – z. B. Wohneigentum als Alterssicherung – berücksichtigt werden.

Der Erlass einer Rechtsverordnung ist geboten, um das Verfahren der Grundsicherungsträger auf eine objektiv nachvollziehbare rechtliche Grundlage zu stellen, die eine einheitliche, effektive und effiziente Ausführung des Gesetzes sowie die Gleichbehandlung der Hilfeempfänger unter Beachtung von Mindeststandards gewährleistet. Dies lässt auch zu, dass die Grundsicherungsstellen die besonderen Verhältnisse des regionalen Wohnungsmarktes angemessen berücksichtigen können.

5 Stellungnahme des Bundesministeriums zu den Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Das Bundesministerium hält die Sachverhaltsdarstellung durch den Bundesrechnungshof für zutreffend. Es räumt ein, dass die Prüfung problematische As-

pekte bei der Festsetzung der Leistungen für Unterkunft und Heizung aufzeigt. Die Verordnungsermächtigung könnte dazu genutzt werden, einheitliche Kriterien festzulegen, die die kommunalen Träger bei der Bestimmung von Höchstwerten für die Angemessenheit anzuwenden haben. Das Bundesministerium habe selbst verschiedene Richtlinien kommunaler Träger ausgewertet und sehe die Feststellungen des Bundesrechnungshofes dadurch bestätigt.

Gleichwohl hält das Bundesministerium den Erlass einer Rechtsverordnung für nicht erforderlich, da das Bundessozialgericht in zwei Urteilen bereits allgemeinverbindliche Maßstäbe festgelegt habe. Es reiche aus, wenn die kommunalen Träger die dort genannten Kriterien bei Erlass einer Richtlinie berücksichtigten. Zudem sei derzeit eine Vielzahl von einzelnen Fragen zur Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung Gegenstand anhängiger Verfahren vor dem Bundessozialgericht.

Ferner führt das Bundesministerium an, dass einige kommunale Träger in Auswertung der Urteile des Bundessozialgerichtes Änderungen ihrer Richtlinien prüften oder vorgenommen hätten.

Darüber hinaus habe der Bundesminister den Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge gebeten zu prüfen, ob Empfehlungen des Vereins dazu beitragen könnten, eine bessere und einheitliche Verwaltungspraxis herbeizuführen. Mit dem Ergebnis dieser Prüfung sei erst im Laufe des Jahres 2008 zu rechnen. Eigene Verfahrensvorgaben außerhalb einer Rechtsverordnung schließt das Bundesministerium aus. Die Aufsicht des Bundesministeriums bestehe nur über die Leistungen der Bundesagentur für Arbeit (§ 47 Abs. 1 Satz 1 SGB II). Soweit kommunale Träger nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II Leistungen erbringen, bestehe die Kommunalaufsicht des Landes.

Das Bundesministerium hält es zwar für möglich, die Ausgaben durch eine genauere Einzelfallprüfung zu senken. Zu berücksichtigen sei jedoch, dass dies einen höheren Verwaltungsaufwand zur Folge hätte. Die entsprechenden Kapazitäten stünden dann nicht mehr für die Eingliederung zur Verfügung. Zu berücksichtigen sei ferner, dass die Bemühungen der Hilfebedürftigen zur Senkung der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung Kapazitäten binden, die sie besser für die Arbeitssuche aufwenden könnten.

Schließlich weist das Bundesministerium darauf hin, dass der Bundesrechnungshof zu einem Zeitpunkt geprüft habe, zu dem das Bundessozialgericht die Frage der Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung noch nicht entschieden hatte. Nach Ablauf eines geeigneten Zeitraums zur Umsetzung der Urteile sei deshalb eine erneute Prüfung erforderlich. Überdies ist das

Bundesministerium der Auffassung, dass sich die Praxis einiger Grundsicherungsstellen, gesetzliche Regelungen zu erweitern, durch eine Verordnung nicht verhindern lassen dürfte.

Im Übrigen hat das Bundesministerium die Länder um Einschätzung gebeten, wie man das Verfahren bei der Festsetzung der Leistungen für Unterkunft und Heizung vereinheitlichen könne.

6 Stellungnahmen der Länder zu den Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat die zuständigen obersten Landesbehörden über seine Feststellungen unterrichtet und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Soweit die Länder Stellung genommen haben, halten auch sie Verfahrensvorgaben zur Vereinheitlichung und zur Herstellung eines ordnungsgemäßen Verwaltungsvollzugs für wünschenswert.

Sie haben eingeräumt, dass der Erlass einer Rechtsverordnung zur Verwaltungsvereinfachung und zu mehr rechtmäßigen Entscheidungen führen würde. Sie befürchten jedoch, dass bundeseinheitliche Festlegungen den unterschiedlichen Fallkonstellationen vor Ort nicht gerecht werden könnten. Ihrer Ansicht nach sollte die Beurteilung der Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung vielmehr den zuständigen kommunalen Trägern der Grundsicherung überlassen bleiben. Sie verweisen hierbei auf die Sozialhilfe, bei der es auch keine bundeseinheitlichen Regelungen zur Festsetzung angemessener Aufwendungen für Unterkunft und Heizung gebe.

Das Hessische Sozialministerium möchte an der derzeitigen Verwaltungspraxis eines zugelassenen kommunalen Trägers festhalten, der die Leistungen für Unterkunft und Heizung auf der Grundlage von Pauschalen gewährt. Es beabsichtigt, sich im Rahmen anstehender Beratungen zur nächsten Gesetzesnovellierung dafür einzusetzen, dass die Pauschalierung als ausdrückliche Handlungsoption in das Ermessen der Grundsicherungsträger gestellt wird. Das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit weist im Gegensatz dazu auf die Erfahrungen in der Sozialhilfe hin. Mit § 101a des Bundessozialhilfegesetzes (jetzt § 29 Abs. 2 SGB XII) sei dort die Möglichkeit geschaffen worden, auf örtlicher Ebene die Leistungen für Unterkunft zu pauschalieren. Im Ergebnis habe sich aber gezeigt, dass die Träger der Sozialhilfe in Kenntnis der örtlichen Verhältnisse und trotz der bekannt schlechten Haushaltslage hierin keine Möglichkeit zu Einsparungen gesehen hätten.

Einige Länder teilten dem Bundesministerium mit, dass sie zwar rechtsaufsichtliche Befugnisse, jedoch keine Fachaufsicht gegenüber den kommunalen Trägern hätten. Ihnen sei es schon deshalb nicht möglich, die Durchsetzung von Weisungen sicherzustellen.

7 Zusammenfassende Betrachtung und Empfehlung

Weder die Stellungnahme des Bundesministeriums noch die Einlassungen der zuständigen obersten Landesbehörden enthalten Vorschläge dazu, wie die unbestrittenen Mängel bei der Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung abgestellt werden können.

Die vom Bundesministerium angeführte Rechtsprechung des Bundessozialgerichts konnte nicht verhindern, dass die Grundsicherungsstellen unterschiedliche Kriterien berücksichtigten und unterschiedliche Maßstäbe anlegten. Dies wird sich auch nicht ändern, wenn in den bisher anhängigen Verfahren Entscheidungen ergangen sind. Die Vielzahl der anhängigen Verfahren macht vielmehr Umfang und Dringlichkeit des Regelungsbedarfs deutlich.

Dadurch, dass – nach Angaben des Bundesministeriums – einige Grundsicherungsstellen ihre Richtlinien nach Auswertung des Urteils des Bundessozialgerichtes überprüfen und eventuell ändern, wird der Erlass einer Rechtsverordnung nicht entbehrlich. Wenn schon einige Grundsicherungsstellen bisher beim Erlass ihrer Richtlinien sogar gesetzliche Vorgaben missachtet haben (so Berlin bei der Aufforderungsfrist zur Kostensenkung und Hessen bei der Pauschalierung der Unterkunftskosten), kann erst Recht nicht davon ausgegangen werden, dass Einzelfallentscheidungen der Gerichte sie zur Änderung ihrer Richtlinien bewegen. Eine Rechtsverordnung würde hingegen aufgrund ihrer Allgemeinverbindlichkeit die Grundsicherungsstellen dazu verpflichten, die normierten Vorgaben umzusetzen.

Es ist nicht hinzunehmen, dass das Bundesministerium bei unbestritten bestehendem Regelungsbedarf als das zuständige Ressort die ihm durch § 27 SGB II eingeräumte Ermächtigung zum Erlass einer Verordnung nicht wahrnimmt. Dadurch, dass sich das Bundesministerium dieser Verantwortung entzieht und sie auf die Rechtsprechung verlagert, werden nicht nur die Sozialgerichte übermäßig belastet; es werden auch Aufgaben der Exekutive zur Judikative hin verschoben. Der Erlass einer Rechtsverordnung würde dieser Entwicklung entgegenwirken, eine Vielzahl derzeit streitiger Fragen lösen und damit die Gerichte deutlich entlasten.

Mögliche Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge sind wegen ihrer fehlenden Verbindlichkeit nicht geeignet, eine einheitliche, gesetzmäßige Rechtsanwendung und einen wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln sicherzustellen. Sie könnten zwar in eine Rechtsverordnung einfließen, diese jedoch nicht ersetzen.

Obwohl das Bundesministerium es für möglich hält, dass sich durch eine genauere Einzelfallprüfung die Ausgaben senken ließen, hält es den damit verbundenen Verwaltungsaufwand für unangemessen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes schaffen die Regelungen einer Rechtsverordnung aber gerade Rechtsklarheit und vereinfachen die Festsetzung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung. Konkretisierungen der gesetzlichen Vorgaben durch die Rechtsverordnung würden die Einzelfallbearbeitung erleichtern, die Fehlerzahl vermindern und dadurch – wie oben dargestellt – zu einer Senkung der Ausgaben beim Bund und bei den Kommunen beitragen. Der Hinweis des Bundesministeriums, dass Bemühungen der Hilfebedürftigen, die Aufwendungen für Unterkunft zu senken, Kapazitäten binden, die die Hilfebedürftigen besser für die Arbeitssuche aufwenden könnten, ist nicht nachzuvollziehen. Es handelt sich hierbei um gesetzliche Verpflichtungen der Hilfebedürftigen, die ebenso im Rahmen des Fallmanagements zu erörtern sind, wie der Frage nachzugehen ist, auf welche Weise Hilfeempfänger Unterkunftskosten, die von der Grundsicherung nicht gedeckt sind, finanzieren. Diese Verpflichtungen sind auch wesentlich für die anzustrebende Überwindung der Hilfebedürftigkeit. Von einer Senkung der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung profitiert der Hilfebedürftige von dem Moment an, in dem er aus eigenem Einkommen seinen Lebensunterhalt bestreitet. Er erhält einen zusätzlichen Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung. Zudem gewinnt er bei einem den angemessenen Aufwendungen angepassten Bedarf schon bei geringerem Erwerbseinkommen einen finanziellen Spielraum, der dazu beiträgt, seinen Lebensunterhalt unabhängig von staatlichen Transferleistungen zu bestreiten.

Die Befürchtungen der Länder, bei bundeseinheitlichen Vorgaben könnte lokalen Besonderheiten nicht ausreichend Rechnung getragen werden, ist unbegründet. Eine Verordnung zur Bestimmung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung legt keine konkreten Beträge fest. Sie regelt vielmehr abstrakt das Vorgehen und die Methoden, nach denen die Grundsicherungsträger die Leistungen zu bestimmen und zu berechnen haben. Damit lässt sie ausreichend Raum, regionale und individuelle Besonderheiten zu berücksichtigen. Darüber hinaus wird mit einer Rechtsverordnung verhindert, dass

Grundsicherungsstellen gesetzliche Regelungen in unzulässiger Weise auslegen und ggf. erweitern.

Die aktuelle Verwaltungspraxis einer hessischen Grundsicherungsstelle, nach der die Leistungen für Unterkunft und Heizung pauschaliert werden, ist rechtswidrig. Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch lässt eine Pauschalierung der Leistungen nämlich nur im Rahmen einer Rechtsverordnung nach § 27 SGB II zu. Die Heranziehung des Rechtsgedankens von § 29 Abs. 2 SGB XII (Möglichkeit der Pauschalierung der Unterkunftsleistungen bei der Sozialhilfe) ist wegen der eindeutigen Regelung im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch unzulässig. Die Absicht des Landes Hessen, sich bei der nächsten Novellierung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch dafür einzusetzen, dass die Pauschalierung als ausdrückliche Handlungsoption in § 22 SGB II in das Ermessen der Grundsicherungsträger gestellt wird, kann die o. a. Verwaltungspraxis ebenfalls nicht rechtfertigen.

Wie das Bundesministerium und die zuständigen Länderministerien angeführt haben, ist es nicht möglich, über die Fachaufsicht die Umsetzung von Weisungen oder Richtlinien sicherzustellen. Dies zeigt deutlich auf, dass eine Rechtsverordnung dringend erforderlich ist. Untergesetzliche Bestimmungen in Form von Hinweisen und Empfehlungen schaffen – wie die Prüfungserkenntnisse zeigen – keine Abhilfe. Nur über verbindliche Regelungen lässt sich sicherstellen, dass vergleichbare Sachverhalte nach einheitlichen Maßstäben beurteilt werden.

Durch ein Abwarten der Entscheidungen in den zurzeit anhängigen Gerichtsverfahren werden die uneinheitliche Verwaltungspraxis und der unwirtschaftliche Mittelverbrauch fortgesetzt. Deshalb lässt auch die vom Bundesministerium angeregte Prüfung „nach Ablauf eines geeigneten Zeitraums zur Umsetzung der Urteile“ keine anderen Ergebnisse erwarten als die bisher festgestellten.

Aus den hier dargestellten Gründen sollte das Bundesministerium von der Verordnungsermächtigung des § 27 SGB II möglichst umgehend Gebrauch machen.

Der Bericht ist am 28. November 2007 vom Ausschuss des Großen Senats des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 19. Dezember 2007

Der Präsident
des Bundesrechnungshofes
Professor Dr. Dieter Engels

Der Vizepräsident
des Bundesrechnungshofes
Norbert Hauser