

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zu den Anträgen der Fraktionen der FDP (BT-Drucks. 19/7030) und DIE LINKE (BT-Drucks. 19/6526) anlässlich der Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales im Deutschen Bundestag zur Sicherung des Existenzminimums im Bereich Wohnen am 18. März 2019

Stellungnahme der Geschäftsstelle (DV 05/19) vom 14.03. 2019

Ihre Ansprechpartner/innen im Deutschen Verein: Rahel Schwarz und Andreas Krampe

Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Ausgangssituation.....	3
1.1 Die Problematik der Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung	3
1.2 Positionierungen des Deutschen Vereins für eine Weiterentwicklung der Regelungen zur Existenzsicherung im Bereich Wohnen.....	4
2. Bewertung der Anträge der Fraktionen der FDP und DIE LINKE durch die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins	5
2.1 Antrag der Fraktion der FDP „Rechtssicherheit für die Kommunen und Jobcenter – Berechnung der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung vereinfachen“.....	5
Zur Pauschalierung der Aufwendungen für Unterkunft	5
Zu einer gesetzlichen Festlegung für die Berechnung von „Kostenobergrenzen“	6
Zur Einbeziehung von Bestands- und Angebotsmieten in eine Bemessung von Angemessenheit	6
Zur Bildung von Vergleichsräumen	8
2.2 Antrag der Fraktion DIE LINKE „Wohnkostenlücke schließen – Kosten der Unterkunft existenzsichernd gestalten“	8
Zum Handlungsbedarf für eine gesetzliche Neuregelung	8
Zur Einführung einer Bundesfinanzierung der Unterkunftskosten.....	9
Zur Anwendung der Produkttheorie	9

Zusammenfassung

Der Deutsche Verein setzt sich für eine rechtliche Weiterentwicklung der Regelungen zur Existenzsicherung im Bereich Wohnen ein. Ziel ist eine realitätsgerechtere, verlässlichere und nachvollziehbarere Bedarfsdeckung und ein rechtssicherer und transparenter Verwaltungsvollzug unter Beachtung wohnungsmarktlischer Effekte.

Ausgehend hiervon begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins die Forderung der Fraktionen der FDP und DIE LINKE nach einem Gesetz zur Konkretisierung der Vorgaben für eine Bestimmung der Angemessenheit von Aufwendungen für Unterkunft und Heizung durch die kommunalen Träger.

Zum Antrag der Fraktion der FDP

Die Forderung einer Pauschalierung und Berechnung von „Kostenobergrenzen“ wird zurückgewiesen.

Begrüßt wird die Absicht, das aktuelle Marktpreisniveau am Wohnungsmarkt für eine Bemessung von Angemessenheit abzubilden. Hierzu sollten Bestandsmieten herangezogen werden, deren Vertragsdauer sich am Mietspiegel nach BGB orientiert (derzeit vier Jahre). Die Möglichkeit, durch eine Änderung des Meldegesetzes eine neue amtliche Datengrundlage für aktuelle Neuvertragsmieten (Miethöhen bei Mietvertragsbeginn) zu schaffen, sollte geprüft werden.

Bei der Vergleichsraumbildung sollte den kommunalen Trägern die Möglichkeit eröffnet werden, Kriterien der Vergleichsraumbildung nach unterschiedlichen Gebietskulissen zu differenzieren und dabei auch über die Grenzen ihrer Zuständigkeit hinaus mit anderen Trägern zusammenzuwirken.

Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE

Begrüßt wird das Ansinnen, in einer gesetzlichen Neuregelung konkrete Vorgaben zur Bestimmung der abstrakten Angemessenheit von Unterkunfts aufwendungen unter der Berücksichtigung der Verfügbarkeit von angemessenem Wohnraum wie auch für die Prüfung der konkreten Angemessenheit im Einzelfall aufzunehmen.

Die Forderung nach einer Bundesauftragsverwaltung für Unterkunfts-kosten wird zurückgewiesen.

Neben der Produkttheorie sollte auch die Bemessung der Angemessenheit anhand wohnungsbezogener Mieten ermöglicht werden. Die Forderung, Wohnflächen in Orientierung an den Richtlinien der sozialen Wohnraumförderung der Länder zwingend für eine Bemessung der Angemessenheit vorzugeben, wird nicht befürwortet.

1. Ausgangssituation

1.1 Die Problematik der Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung

Die „Angemessenheit“ der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung bildet eine der zentralen Fragen und auch Konfliktfelder der Existenzsicherung im Bereich Wohnen. Die Frage lautet „Was ist angemessen?“¹ Dabei geht es um nichts weniger als das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Unterkunftsbedarfe sind Teil des verfassungsrechtlich geschützten Existenzminimums, das stets gedeckt sein muss.

¹ Siehe hierzu schon das Schwerpunktheft „Leistungen für Unterkunft und Heizung – was ist angemessen?“ des Archivs für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Nr. 1/2010.

Der Bundesgesetzgeber hat bislang darauf verzichtet, den unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung näher auszuformen. Gesetzliche Regelungen über Verfahren, nach denen Unterkunftsbedarfe zu ermitteln und angemessene Aufwendungen zu bestimmen sind, gibt es nicht.²

Die Angemessenheit zu ermitteln und festzulegen, fällt den kommunalen Leistungsträgern (Landkreise und kreisfreie Städte) zu.³ Sie unterliegen hierbei in vollem Umfang der sozialgerichtlichen Kontrolle. Angesichts des bestehenden Rechtsrahmens und der Besonderheiten des Gutes „Wohnen“ fordert dies von den kommunalen Leistungsträgern gleichrangig eine juristische Auslegung des Gesetzes, sozialwissenschaftlich-methodisch gesicherte empirische Kenntnisse über den örtlichen Wohnungsmarkt und nachvollziehbare normative Setzungen.

Das Bundessozialgericht hat mit seiner Rechtsprechung die Verfahren für eine realitätsgerechte und transparente Bestimmung der angemessenen von Unterkunftskosten mit der Anforderung konkretisiert, dass diese auf der Grundlage eines „Schlüssigen Konzeptes“ erfolgen müsse.

Dennoch ist die Situation für Leistungsträger und Leistungsberechtigte noch immer unbefriedigend.

Ein vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) nach Verständigung mit der Konferenz der Sozialminister/innen beauftragtes Gutachten hat gezeigt, dass die kommunale Umsetzungspraxis durch eine große Vielfalt geprägt ist. Die ermittelten abstrakten Angemessenheitsgrenzen weisen eine große Spannbreite auf.⁴ Problematisch wird dies dann, wenn Unterschiede der Ergebnisse nicht auf jeweils spezifische örtliche Bedingungen, sondern auf gewählte Methodiken, Berechnungsschritte oder normative Setzungen zurückzuführen sind. Hinzu kommt, dass die von der Rechtsprechung aufgestellten Verfahrensregeln für das methodische Vorgehen von Trägern als zu anspruchsvoll und mitunter auch als nicht erfüllbar wahrgenommen werden.⁵

1.2 Positionierungen des Deutschen Vereins für eine Weiterentwicklung der Regelungen zur Existenzsicherung im Bereich Wohnen

Der Deutsche Verein hat die hier aufgezeigten Herausforderungen aufgegriffen. Er hat sich vertieft mit den methodischen Fragestellungen zur Bestimmung der angemessenen Unterkunftskosten entlang der Themenschwerpunkte der Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes befasst.⁶ Weiterhin wurde auch das o.g. BMAS-Gutachten ausgewertet. Im Ergebnis dieser Erörterungen spricht sich der Deutsche Verein dafür aus, die Regelungen zur Existenzsicherung im Bereich Wohnen über den bestehenden Rechtsrahmen hinaus weiterzuentwickeln.⁷

² Ausführungen finden sich lediglich in den Regelungen zur Satzungsermächtigung (§§ 22a bis c). Hiervon haben bislang aber nur wenige Länder (und demzufolge wenige Kommunen) Gebrauch gemacht. Hierzu Berlit, U.: Unterkunft und Existenzsicherung, in: Berlit, U./Conradis, W./Pattar, A.K. (Hrsg.): Handbuch Existenzsicherung, 3. Aufl., Baden-Baden 2019, Rdnrn. 35 ff., 62 ff.

³ Als ausführliche Arbeitshilfe für kommunale Träger hierzu: Deutscher Verein: Empfehlungen zu den angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, Verlag des Deutschen Vereins, Berlin 2014.

⁴ Die abstrakte Angemessenheit bezeichnet nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) den allgemeingültigen Vergleichsmaßstab für Unterkunftsafwendungen in einem unteren Wohnungsmarktsegment (hypothetische Referenzmiete), der allen Leistungsberechtigten in einem festgelegten Vergleichsraum unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls ermöglichen soll, tatsächlich in einem zumutbaren Wohnbereich eine kostenangemessene, bedarfsgerechte und menschenwürdige Unterkunft anzumieten, die einfachen grundlegenden Bedürfnissen genügt. Die Ermittlung hat nach BSG-Rechtsprechung in einem mehrstufigen Verfahren unter Anwendung der sog Produkttheorie auf Grundlage eines „schlüssigen Konzeptes“ zu erfolgen, für das acht Anforderungskriterien formuliert sind (zum Letzteren: BSG, Urteil vom 22. September 2009 – B 4 AS 19/09 [Rdnr. 19]).

⁵ BMAS-Forschungsbericht 478: Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) – Endbericht inkl. Materialband, Berlin Januar 2017.

⁶ Siehe hierzu beispielsweise die Fachtagung „Sicherung des Existenzminimums im Bereich Wohnen: Konkretisierung des höchstrichterlich geforderten „schlüssigen Konzeptes““ am 24. November 2014 in der Vertretung des Landes Niedersachsen beim Bund.

⁷ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Herleitung existenzsichernder Leistungen zur Deckung der Unterkunftsbedarfe im SGB II und SGB XII, in NDV 11/2017, S. 481–491.

- Der Deutsche Verein regt an, den Begriff der Angemessenheit durch ein praktikables, hinreichend flexibles und bedarfsdeckendes Bemessungssystem auszuformen. Er rät dem Gesetzgeber, die hierzu erforderlichen Entscheidungen unter Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Anforderungen in ein Parlamentsgesetz aufzunehmen.
- Um den Umfang des Anspruchs auf existenzsichernde Leistungen hinreichend konkret zu bestimmen, soll das Gesetz Aufschluss über geeignete Datengrundlagen geben und Vorgaben zur Auswertung der Daten machen.
- Das Gesetz soll eine Definition von untersten Standards des Wohnens umfassen, die aus den Berechnungen zur Bestimmung der angemessenen Unterkunftskosten auszuschließen sind.

2. Bewertung der Anträge der Fraktionen der FDP und DIE LINKE durch die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins

2.1 Antrag der Fraktion der FDP „Rechtssicherheit für die Kommunen und Jobcenter – Berechnung der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung vereinfachen“

In ihrem Antrag „Rechtssicherheit für die Kommunen und Jobcenter – Berechnung der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung vereinfachen“ (BT-Drucks. 19/7030 vom 15. Januar 2019) fordert die Fraktion der FDP, dass die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag einen Gesetzentwurf vorlege, der in Abstimmung mit den Bundesländern eine größere Rechtssicherheit und Verwaltungsvereinfachung durch eine stärkere Durchsetzung von Pauschalierungen der Leistungen sicherstelle. Die Pauschalierungen sollen auch besonderen Einzelfällen gerecht werden. Hierzu solle u.a. der unbestimmte Rechtsbegriff der Angemessenheit vermieden oder durch Vorgaben über Berechnungsverfahren und Datenquellen für die Bestimmung der Pauschalbeträge oder Kostenobergrenzen klar definiert werden. Als Grund für die Rechtsänderung werden der hohe Aufwand für die Jobcenter und Kommunen sowie die hohe Zahl der Klagen gegen die Bescheide genannt. Als Ziel sollen eine größere Rechtssicherheit sowie Verwaltungsvereinfachung erreicht werden.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins teilt die Sorge der Antragsteller, dass die jetzige Situation, zu gerichtsfesten Angemessenheitsgrenzen zu gelangen, für Leistungsträger und Gerichte unbefriedigend ist. Weitergehend als die Antragsteller zieht die Geschäftsstelle auch die Leistungsberechtigten in diese Sorge mit ein. Allerdings ist eine weitgehende Pauschalierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung nicht der richtige Weg, um zu einer größeren Rechtssicherheit zu gelangen. Dieses Ansinnen weist die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zurück. Ebenso würde eine gesetzliche Regelung, die den Begriff der Angemessenheit durch Vorgaben für Methoden zur Bestimmung von Pauschalbeträgen oder „Kostenobergrenzen“ auszufüllen oder zu ersetzen sucht, nicht zu einer größeren Rechtssicherheit führen.

Das Ansinnen der Antragsteller, Vorgaben über die Einbeziehung von Mieten im Bestand und am Markt sowie über die Bildung von Vergleichsräumen in eine Weiterentwicklung der rechtlichen Regelungen zur Deckung der existenzsichernden Unterkunftsbedarfe aufzunehmen, wird hingegen von der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins befürwortet.

Zur Pauschalierung der Aufwendungen für Unterkunft

Eine weitgehende Pauschalierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung per Gesetz weist die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins aufgrund der Besonderheit des Gutes „Wohnen“ bzw. „Unterkunft“ und daraus folgenden verfassungsrechtlichen und grundsicherungsrechtlichen Bedenken zur Bedarfsdeckung sowie auch aus Sorgen über nicht absehbare negative fiskalische Effekte zurück.

Wohnungen sind schon allein aufgrund ihrer Ortsgebundenheit nur begrenzt, jedenfalls nicht beliebig tauschbar. Dies unterscheidet Wohnungsmärkte von Gütermärkten. Im Unterschied zu

anderen Gütern des existenzsichernden Regelbedarfs (beispielsweise Nahrungsmittel, Bekleidung, Schuhe) kann die „Verfügbarkeit“, d.h. Anmietbarkeit einer Wohnung nicht unbesehen unterstellt werden, insbesondere wenn sie „angemessen“ sein soll. Preisgünstiger Wohnraum ist knapp.

Eine gesetzlich verfügte Pauschalierung der Unterkunftskosten würde folglich mit dem Grundsatz der Bedarfsdeckung in der Existenzsicherung konfliktieren. Im Falle einer Pauschalierung wachsen die Risiken einer Unterdeckung wie auch einer Überdeckung der Bedarfe. Erstere Wirkung ist aufgrund einer möglichen Verletzung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum verfassungsrechtlich, letztere aufgrund einer Loslösung der Bedarfsmessung von der limitierenden Bindung an das Bedarfsdeckungsgebot grundsicherungsrechtlich problematisch. Auch eine Verlagerung der Ermächtigung zur Pauschalierung auf die örtliche Ebene stellt keinen Königsweg für eine Verwaltungs- und Rechtsvereinfachung dar. Dies zeigt die Tatsache, dass die kommunalen Leistungsträger von der bereits jetzt eingeräumten Möglichkeit einer Pauschalierung wenig Gebrauch machen.⁸

Zu einer gesetzlichen Festlegung für die Berechnung von „Kostenobergrenzen“

Ebenso würde eine gesetzliche Regelung, die den Begriff der Angemessenheit durch Vorgaben für Methoden zur Berechnung von „Kostenobergrenzen“ auszufüllen oder zu ersetzen sucht, nicht zu einer größeren Rechtssicherheit führen.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins folgt hier den Befunden des oben genannten BMAS-Gutachtens. Demnach findet die Existenzsicherung im Bereich Wohnen aufgrund der Heterogenität der Wohnungen konzeptionell immer durch Wohnungen zwischen Existenzminimum („Untergrenze“) und Angemessenheitsgrenze („Obergrenze“) statt. Sie findet nicht statt durch Wohnungen mit dem exakten Preis oder Standard, der exakten Fläche oder Angemessenheitsgrenze. Der gleiche Bedarf wird faktisch – und darf, soll dies rechtlich sogar auch – mit unterschiedlichen Unterkünften (Lage, Wohnungsstandard, Wohnungsfläche, Wohnungsgröße, Preis) gedeckt.⁹ Wenn man eine gesetzliche Pauschalierung zurückweist, dann muss man diesen „Korridor“ zwischen Ober- und Untergrenze zwingend in Überlegungen über gesetzliche Vorgaben für Verfahren zur Bemessung der Angemessenheit von Unterkunftsaufwendungen einbeziehen.

Der Begriff „Kostenobergrenze“ ist deshalb bei einer gesetzlichen Neuregelung aus Gründen der Gesetzesklarheit zu vermeiden. Möglich wäre der Begriff „Angemessenheitsgrenze“ oder „Angemessenheitsrichtwert“.

Gleichwohl teilt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins das Ansinnen der Antragsteller, bestimmte Vorgaben für anzuwendende Methoden zur Ermittlung abstrakten Angemessenheit¹⁰ von Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in eine gesetzliche Neuregelung zur Sicherung des Existenzminimums im Bereich Wohnen aufzunehmen. Zu den Ausführungen im Antrag der Fraktion der FDP hierzu wird im Folgenden Stellung genommen.

Zur Einbeziehung von Bestands- und Angebotsmieten in eine Bemessung von Angemessenheit

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins befürwortet die Forderung der Antragsteller, in eine gesetzliche Neuregelung zur Bemessung von Angemessenheit Vorgaben für die Einbeziehung unterschiedliche Daten bzw. Datenquellen über Mieten aufzunehmen. Die Antragsteller verbinden damit die Absicht, das aktuelle Marktpreisniveau am Wohnungsmarkt abzubilden und die

⁸ In der Sozialhilfe steht es im Ermessen des Trägers der Sozialhilfe, für seinen Bereich die Bedarfe für die Unterkunft durch eine monatliche Pauschale festsetzen, wenn auf dem örtlichen Wohnungsmarkt hinreichend angemessener freier Wohnraum verfügbar und in Einzelfällen die Pauschalierung nicht unzumutbar ist (§ 35 Abs. 3 SGB XII). Im Bereich des SGB II ist eine Ermächtigung durch den Landesgesetzgeber Voraussetzung (vgl. § 22a Abs. 2 SGB II).

⁹ BMAS-Forschungsbericht 478 (Fußn. 5), S. 27, 39 f. 254.

¹⁰ Zur abstrakten Angemessenheit siehe die Erläuterung in Fußn. 4.

Verhältnisse von Angebot und Nachfrage und somit die Frage der Verfügbarkeit in die Verfahren zur Ermittlung der existenzsichernden Unterkunftsbedarfe auf der Ebene der abstrakten Angemessenheit einzubeziehen. Dies wird befürwortet.

Allerdings spiegeln Bestandsmieten die tatsächlichen monatlichen Mietzahlungen in einem Gebiet wider, nicht aber das aktuelle Marktpreisniveau „am Markt“. ¹¹ Eine bundesgesetzlich verfügte Einbeziehung von Bestandsmieten in die Verfahren zur Bemessung der abstrakten Angemessenheit würde sich deshalb auf der kommunalen Ebene in Abhängigkeit von örtlichen Wohnungsmarktverhältnissen unterschiedlich auswirken. Bei entspannten Wohnungsmärkten und sinkenden Mieten könnte dies eine Schutzwirkung ausüben auf Leistungsberechtigte, die ältere Mietverträge halten. Bei steigenden Mieten steigt hingegen die Wahrscheinlichkeit, dass wohnungssuchende Leistungsberechtigte die örtliche Angemessenheitsgrenze überschreiten müssen. Dies würde die Gültigkeit der ermittelten Angemessenheit einschränken.

Auf der anderen Seite ist für Angebotsmieten keine amtliche Datengrundlage verfügbar. Es können Probleme kleiner Fallzahlen auftreten. Da es sich um einseitige Preisforderungen handelt, kann ihre Einbeziehung preissteigernd wirken.

Um solche Effekte zu begrenzen und den örtlichen Wohnungsmarkt möglichst realitätsnah abzubilden, sieht die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins deshalb in Bestandsmieten, die innerhalb eines überschaubaren Zeitraums vor Erhebungsstichtag abgeschlossen wurden („Neuvertragsmieten“), als die Datengrundlage an, die unter den gegenwärtigen Datenverfügbarkeitsbedingungen am besten geeignet ist, eine Angemessenheit auf der örtlichen Ebene zu bestimmen. ¹² Da mit ihrer Einbeziehung, ähnlich wie mit dem Mietspiegel nach BGB, eine preisdämpfende Wirkung intendiert wird, wird empfohlen, diese Dauer in Orientierung an die Regelung zur ortsüblichen Vergleichsmiete nach § 558 Abs. 2 BGB festzulegen. Dies ist nach der jetzigen Rechtslage eine Dauer von vier Jahren.

Angebotsmieten können als Näherung herangezogen werden. Sie eignen sich eher, um Anhaltspunkte für die Verfügbarkeit von Wohnungen zu einem Angemessenheitswert zu gewinnen, insbesondere in der Prüfung der konkreten Angemessenheit auf der Einzelfallebene. ¹³

Das Ansinnen der Antragsteller nach einer gesetzlichen Regelung, Bestandsmieten schlechthin rechtlich zwingend für die Ermittlung der abstrakten Angemessenheit vorzuschreiben, wird von Geschäftsstelle des Deutschen Vereins deshalb nicht befürwortet.

Darüber hinaus rät die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins, bei der Vorbereitung einer gesetzlichen Neuregelung oder im Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob durch eine Änderung des Meldegesetzes eine neue amtliche Datengrundlage für „echte“ Neuvertragsmieten (Miethöhen bei Mietvertragsbeginn) mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich und datenschutzrechtlich zulässig ist. Nach dem Meldegesetz sind alle Bürgerinnen und Bürger verpflichtet, sich bei Einzug in eine Wohnung bei ihrer Meldebehörde anzumelden. Dabei ist eine Wohnungsgeberbestätigung des Vermieters vorzulegen. Mit dieser könnten, in anonymisierter Form Kerndaten, die für die Bemessung der abstrakten Angemessenheit erforderlich sind (Höhe der vereinbarten Miete, Wohnungsfläche, Zahl der Räume) übermittelt werden. Da das Melderecht seit November 2015 bundesweit einheitlich gilt, kann dies durch eine einfache Änderung des Bundesmeldegesetzes realisiert werden. Damit würde eine verlässliche und für die kommunalen Träger bundesweit zugängliche amtliche Datenquelle über aktuelle Neuvertragsmieten geschaffen werden.

¹¹ BMAS-Forschungsbericht 478 (Fußn. 5), S. 36.

¹² Sie hierzu auch die Ausführungen in den Empfehlungen des Deutschen Vereins (Fußn. 7), S. 484, 490.

¹³ Die Prüfung der konkreten Angemessenheit beinhaltet nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts den Vergleich der tatsächlichen Unterkunfts-kosten mit dem abstrakten Angemessenheitswert auf der Ebene des Einzelfalls. Wird der abstrakte Angemessenheitswert überschritten, kann die Frage relevant werden, ob eine abstrakt angemessene Wohnung von der leistungsberechtigten Person tatsächlich angemietet werden kann.

Zur Bildung von Vergleichsräumen

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins befürwortet die Forderung der Antragsteller, Aussagen über die Bildung von Vergleichsräumen in eine gesetzliche Regelung für methodische Vorgaben zur Bestimmung der Angemessenheit aufzunehmen.

Zurückgewiesen wird jedoch ein Ansinnen, hierfür ausschließlich ein Verfahren (z.B. Mittelbereiche der Raumordnungsbereiche der Länder) per gesetzlicher Regelung festzulegen. Die Regelung sollte vielmehr so ausgestaltet werden, dass den kommunalen Leistungsträgern die Möglichkeit eröffnet wird, wichtige Kriterien der Vergleichsraumbildung (infrastrukturelle Verflechtung, Geltungsbereich des zumutbaren Umzugs und der Kostendeckelung des nicht erforderlichen Umzugs, Mietpreisniveau) nach unterschiedlichen Gebietskulissen zu differenzieren und dabei auch über die Grenzen ihrer örtlichen Zuständigkeit hinaus mit anderen Trägern zusammenzuwirken, soweit die Anmietbarkeit angemessenen Wohnraums für die Leistungsberechtigten in einem zumutbaren Umkreis im Einzelfall stets gewährleistet ist. Dies würde Handlungsspielräume der kommunalen Träger sichern, unerwünschte Tendenzen einer sozialräumlichen Segregation oder Ghettoisierung, die durch eine schematische Anwendung der Vergleichsraumbildung verstärkt werden könnten, unter Wahrung des Anspruchs auf das soziokulturelle Existenzminimum im Bereich Wohnen entgegenzuwirken.¹⁴

2.2 Antrag der Fraktion DIE LINKE „Wohnkostenlücke schließen – Kosten der Unterkunft existenzsichernd gestalten“

Die Fraktion DIE LINKE fordert in ihrem Antrag (BT-Drucks. 19/6526 vom 14. Dezember 2018) einen Gesetzentwurf mit konkret benannten Vorgaben zur Bestimmung der abstrakten Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung unter der Berücksichtigung der Verfügbarkeit von Wohnraum. Der Gesetzentwurf soll darüber hinaus Regelungen für Verfahren in Fällen umfassen, wenn Mieten die abstrakte Angemessenheit überschreiten (Prüfung der konkreten Angemessenheit im Einzelfall). Daneben werden Neuregelungen im Bereich der Existenzsicherung zum Wohnen gefordert, die keinen unmittelbaren Zusammenhang zur Frage der Angemessenheit aufweisen (beispielsweise Aufhebung von Sanktionen im SGB II, Aufhebung der Einschränkungen für unter 25-Jährige für einen Auszug aus der elterlichen Wohnung, Neuregelungen für Leistungen bei Wohnungsnotfällen).

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins befürwortet, das Ansinnen der Antragsteller, in eine gesetzliche Neuregelung konkrete Vorgaben zur Bestimmung der abstrakten Angemessenheit unter der Berücksichtigung der Verfügbarkeit von angemessenem Wohnraum aufzunehmen. Befürwortet wird auch die Forderung, rechtliche Regelungen für eine Prüfung der konkreten Angemessenheit im Einzelfall in einen Gesetzentwurf aufzunehmen.

Im Folgenden wird auf die Ausführungen der Antragsteller eingegangen, die die Bemessung der abstrakten Angemessenheit der Unterkunftsufwendungen oder ihre Finanzierung zum Gegenstand haben und bei denen die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins eine andere fachliche Auffassung vertritt.

Zum Handlungsbedarf für eine gesetzliche Neuregelung

Die Antragsteller begründen ihren Antrag mit der Sorge, dass der Mietenanstieg der vergangenen Jahre armutsgefährdete Haushalte mit relativ niedrigen Einkommen sowie Haushalte in der Grundsicherung und Sozialhilfe in besonderem Maße belastet. Diese Sorge wird von der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins geteilt. Triftige Anhaltspunkte hierfür enthalten nach Einschätzung der Geschäftsstelle die Berichterstattung der Bundesregierung sowie das bereits

¹⁴ Siehe hierzu die Ausführungen im BMAS-Forschungsbericht 478 (Fußn. 5), S. 156, 163, 169, 257.

oben aufgeführte vom Bundesministerium für Arbeit und Soziale beauftragte Gutachten zur Ermittlung existenzsichernder Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung.¹⁵

Die genannten Unterlagen enthalten Anhaltspunkte dafür, dass die Verteuerung und Verknappung von günstigem Wohnraum im Bestand und „am Markt“ dazu führen, dass die Zahl der Haushalte in der Grundsicherung und Sozialhilfe zunimmt, die abstrakt unangemessen wohnen und/oder erfolglos eine konkret angemessene Wohnung suchen. Bei Nachfragekonkurrenz durch Haushalte mit niedrigen Einkommen außerhalb des Grundsicherungsbezugs (z.B. Studierende, Haushalte mit niedrigen Erwerbseinkommen außerhalb der Grundsicherung) wird diese Tendenz verstärkt. Dies kann einen strukturellen Auslöser für Wohnungsnotfälle bilden. Auf Seiten der Leistungsträger werden der Aufwand erhöht und die fachlichen Anforderungen komplexer, Bedarfe für Unterkunft und Heizung zu ermitteln und durch Leistungen zu decken.

Die Situation zeigt nach Einschätzung der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins einen Handlungsbedarf an, der es sozialpolitisch legitim erscheinen lässt, den Bundestag aufzufordern, mit Blick auf eine Sicherstellung der Schutzfunktion der Existenzsicherung im Bereich Wohnen gesetzgeberisch aktiv zu werden. Dies gilt in besonderem Maße, da die Weiterentwicklung von Regelungen zur Existenzsicherung im Bereich Wohnen kein Gegenstand des Koalitionsvertrages für diese Legislatur ist.

Zur Einführung einer Bundesfinanzierung der Unterkunftskosten

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist das Ansinnen der Antragsteller zurück, die Verantwortung für die Existenzsicherung im Bereich Wohnen durch Einführung einer Bundesfinanzierung mit der Folge Bundesauftragsverwaltung auf den Bund zu übertragen (s. Forderung Nr. 11).

Für die Durchführung der Existenzsicherung im Bereich Wohnen sind die kommunalen Leistungsträger verantwortlich. Nur dies ermöglicht, der Besonderheit des Gebrauchsguts „Wohnung“ bzw. „Unterkunft“ und der Vielfalt der örtlichen Bedingungen gerecht zu werden. Der Bundesgesetzgeber übt seine Einstands- und Gewährleistungsverpflichtung zur Sicherung des Existenzminimums aus, indem er den gesetzlichen verfassungskonformen Rahmen vorgibt, innerhalb dessen die kommunalen Träger ihre pflichtigen Aufgaben selbstverantwortlich wahrnehmen.

Statt durch eine Gesetzgebung Kompetenzen zur Existenzsicherung im Bereich Wohnungen zu zentralisieren, spricht sich die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins dafür aus, durch Rechtssetzung die Leistungsträger besser in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen. Anstatt einer Stärkung von direkter Fremdsteuerung, sollte eine Stärkung der Fähigkeiten zur Selbststeuerung angestrebt werden. Hierzu können rechtliche Vorgaben für Methoden zur Bestimmung der Angemessenheit von Unterkunftskosten durch die kommunalen Träger beitragen.

Zur Anwendung der Produkttheorie

Die Antragsteller sprechen sich dafür aus, die Anwendung der von der Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes entwickelten Produkttheorie¹⁶ in einer Regelung zur Bemessung der abstrakten Angemessenheit als alleinige Methode der Wahl festzulegen.

¹⁵ 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (BT-Drucks. 18/11980) vom 13. April 2017, S. 248 ff., Indikator G13; Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016 (BT-Drucks. 18/13120) vom 7. Juli 2017, S. 49 f., S. 140 f., Anlagen 31 und 32; BMAS-Forschungsbericht 478 (Fußn. 5), S. 107 ff.

¹⁶ Die Produkttheorie besagt, dass im Rahmen des mehrstufigen Verfahrens zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftsauwendungen auf die Kostenangemessenheit im Ergebnis als Produkt von angemessenem Quadratmeterpreis (als Indikator für Wohnungsstandard) und angemessener Wohnfläche abzustellen ist (BSG, Urteil vom 7. November 2006 – B 7b AS 10/06 R). Die beiden Faktoren müssen nicht je für sich betrachtet angemessen sein (BSG, Urteil vom 19. Februar 2009 – B 4 AS 30/08 R).

Hierzu regt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins an, in einer gesetzlichen Neuregelung die Einbeziehung von wohnungsbezogenen Mieten als Option zur Bemessung der Angemessenheit zuzulassen.¹⁷ Zwar bietet die Produkttheorie den Vorteil, durch die Möglichkeit des Ausgleichs Wahlmöglichkeiten der Leistungsberechtigten zu erhöhen und damit Marktvorgänge realistischer abzubilden. Dafür müssen aber Wohnflächenstandards normativ vorgegeben werden. Anhaltspunkte hierzu können nur aus den Flächenrichtwerten des sozialen Wohnungsbaus der Länder gewonnen werden. Diese sind nicht geeignet, den aktuellen Wohnungsbestand zu beschreiben. Angesichts der Heterogenität des Gutes „Wohnen“ ist letztendlich der Preis der Indikator (d.h. der beobachtbare Sachverhalt), der am treffendsten die Vielzahl der Wohnwertmerkmale zu einem Wert zusammenfassen kann. Unzumutbaren Wohnflächen können als Untergrenze festgelegt werden. Der Tatbestand und Rechtsfolgen von überhöhter Miete und Mietpreisüberhöhung (§ 5 WiStG, Wirtschaftsstrafgesetz) und von Mietwucher (§ 291 StGB Strafgesetzbuch) sind in anderen Gesetzes geregelt. Auf diese sollten die Regelungen zur Existenzsicherung im Bereich Wohnen im SGB II und SGB XII verweisen.

In der Folge wird auch das Ansinnen der Antragsteller nicht befürwortet, in einer gesetzlichen Neuregelung Wohnflächen in Orientierung an den Richtlinien der sozialen Wohnraumförderung der Länder als zwingende Vorgabe zur Bemessung der abstrakten Angemessenheit festzulegen.

¹⁷ Siehe hierzu BMAS-Forschungsbericht 478 (Fußn. 5), S. 32 f., 203 f., 216 f., 257. Ebenso die Empfehlungen des Deutschen Vereins (Fußn. 7), S. 490.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privat-gewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de