

Kommunalisierung und Pauschalierung von Kosten der Unterkunft nach SGB II Absenkung von Leistungen für Wohnkosten

Die Kommunen können Leistungen für die Kosten der Unterkunft (KdU) künftig niedriger als bisher und unterhalb der Vorgaben der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts festlegen. Denn den Kommunen soll es über landesgesetzliche Regelungen ermöglicht werden, die Angemessenheit der Wohnkosten in einer kommunalen Satzung selbst neu und abweichend von der bisherigen Rechtslage zu definieren. Dabei sollen erstmals auch abgeltende Pauschalen für Wohn- und Heizkosten möglich sein.

Im Ergebnis der Neuregelung werden die Leistungen für die Wohnkosten sinken, zunehmend nicht mehr die tatsächlichen Kosten abdecken und zu einer weiteren Unterschreitung des Existenzminimums führen: Ein Teil der Wohnkosten muss aus den – ohnehin nicht bedarfsdeckenden – Regelleistungen finanziert werden.

Inhalt der Neuregelung

Die Bundesländer können die Kreise und kreisfreien Städte per Landesgesetz ermächtigen oder verpflichten, durch Satzung zu bestimmen, in welcher Höhe Kosten für Unterkunft und Heizung angemessen sind (§ 22a SGB II).¹

Die Länder können die Kommunen zudem ermächtigen – nicht jedoch verpflichten – die Bedarfe für Unterkunft und Heizung durch eine monatliche Pauschale abzugelten. Zur Einführung von Pauschalen müssen zwei Bedingungen erfüllt werden:

- Auf dem örtlichen Wohnungsmarkt muss „ausreichend freier Wohnraum verfügbar“ sein.
- Die Pauschalierung muss dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entsprechen (§ 22a Abs. 2 SGB II).

Die angemessenen Heizkosten können in Form einer Obergrenze für den Verbrauchswert (Energienmenge) oder einer Obergrenze für die Kosten festgesetzt werden. Es kann sowohl eine Quadratmeterhöchstmiete bezogen auf die Warmmiete als auch eine Gesamtangemessenheitsgrenze bezogen auf Wohn- und Heizkosten gebildet werden. (§ 22b Abs. 1) Alternativ können auch die Heizkosten unter den oben genannten Bedingungen über eine Pauschale abgegolten werden (§ 22a Abs. 2).

Das Gesetz enthält nur einige wenige, vage formulierte Vorgaben zum Zustandekommen und zum Inhalt der kommunalen Satzungen (§§ 22a – c SGB II). Insbesondere fehlt es an qualitativen Vorgaben und Kriterien im Sinne von Mindeststandards, die bei der Bestimmung der Angemessenheit der Kosten zu erfüllen sind. Es wird lediglich vorgegeben, dass in den Satzungen Sonderregelungen getroffen werden müssen für Personen mit einem besonderen Bedarf. Dies betrifft beispielsweise Behinderte oder Elternteile, die ihr Umgangsrecht mit ihrem Kind ausüben (§ 22 b Abs. 3 SGB II)

Zwar soll bei der Bestimmung der Angemessenheit auch die „Schaffung und Erhaltung sozial ausgeglichener Bewohnerstrukturen“² berücksichtigt werden. Diese Vorgabe ist aber laut Gesetzesbegründung keine „objektive Rechtmäßigkeitsvoraussetzung“ für den Erlass einer Satzung.

¹ Die Angaben beziehen sich auf das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Drucksache 17/3404) in der vom Bundestag am 3.12.2010 verabschiedeten Fassung (Drucksache 17/4032). Die Abstimmung im Bundesrat findet am 17.12.2010 statt.

² Dieser Punkt wurde im Gesetzgebungsverfahren noch eingefügt (siehe Drucksache 17/4032).

Unterschied zur bisherigen Rechtslage

Bei der Bewertung des Gesetzentwurfs wurden zu Recht die negativen Folgen einer Pauschalierung für die Leistungsberechtigten kritisiert und auf die Gefahr einer zunehmenden sozialräumlichen Konzentration prekärer Wohn- und Lebensverhältnisse („Ghettobildung“) hingewiesen.

Wenig beachtet wurden hingegen bisher die Auswirkungen jenseits der Pauschalierung, die sich ganz allgemein aus der Bestimmung der Angemessenheit der Wohn- und Heizkosten über kommunale Satzungen ergeben. Ein Grund dafür ist, dass die Änderung auf den ersten Blick marginal zu sein scheint, da die Kommunen bereits bisher für die Wohn- und Heizkosten zuständig sind und in Verwaltungsvorschriften die Angemessenheit der Kosten geregelt haben. Tatsächlich bringt die Satzungsermächtigung jedoch nicht weniger als eine Neudefinition dessen, was angemessene Kosten sind.

Nach bisheriger Rechtslage galt: Angemessen sind die Kosten, die das Bundessozialgericht (BSG) für angemessen hält. Zukünftig gilt – sofern von der Satzungsermächtigung Gebrauch gemacht wird: Angemessen sind nur noch die Kosten, die die jeweilige Kommune als angemessen definiert hat.

In zahlreichen Verfahren hat das BSG abschließend geklärt, was unter angemessenen Kosten zu verstehen ist und wie die Kommunen die Obergrenzen für angemessene Kosten zu ermitteln haben. So entstanden eine Vielzahl höchstrichterlicher Vorgaben, die die Kommunen zu beachten hatten und in der Tendenz eine für die Leistungsberechtigten relativ günstige Rechtslage.

Das BSG konnte in der Vergangenheit die Angemessenheit der Wohn- und Heizkosten selbst im Wege der Rechtsauslegung definieren, weil der Gesetzgeber bei der Einführung des SGB II mit der Formulierung „...Kosten, soweit sie angemessen sind“ einen unbestimmten – und somit interpretationswürdigen Rechtsbegriff – wählte und weil der Gesetzgeber von seiner Möglichkeit keinen Gebrauch machte, Näheres zur Angemessenheit in einer Rechtsverordnung zu bestimmen.

Die Unbestimmtheit des Angemessenheitsbegriffs im Gesetz war die Grundlage für die Rechtssetzung durch das BSG. Dies ändert sich nun, da der Gesetzgeber eindeutig bestimmt, dass angemessene Kosten die Kosten sind, die die Kommunen in ihren Satzungen festlegen. Damit verlieren die vom BSG gesetzten Standards ihre Gültigkeit.

Konkret ergeben sich insbesondere folgende Änderungen:

- **Pauschalen**

Bisher sind Pauschalen zur Deckung von Unterkunftskosten und Heizkosten verboten. Das BSG begründete die Unzulässigkeit von Pauschalen sowohl inhaltlich (die Kosten sind ihrem Wesen nach für eine Pauschalierung ungeeignet) als auch damit, dass bisher eine gesetzliche Grundlage für Pauschalen fehlte. Zukünftig werden Pauschalen ausdrücklich zugelassen.

- **Gesamtangemessenheitsgrenze**

Bisher musste die Angemessenheit der Unterkunftskosten (Kaltmiete) und die Angemessenheit der Heizkosten jeweils getrennt voneinander und eigenständig geprüft werden. Das hatte den Vorteil, dass im Einzelfall in der Summe relativ hohe Kosten als angemessen akzeptiert werden mussten, beispielsweise bei schlecht isolierten Wohnungen mit veralteter Heizungstechnik. Zukünftig sind auch Gesamtangemessenheitsgrenzen zulässig, also eine Deckelung der Summe aus Wohn- und Heizkosten.

- **Wohnfläche**

Bisher mussten in die Berechnung der Angemessenheitsgrenzen als ein Faktor die nach Haushaltsgröße gestaffelten Wohnflächen einfließen, die auch in den Landesgesetzen zur Wohnungsbauförderung gelten (z.B. in der Regel 45 qm für einen Single-Haushalt). Künftig können die Kommunen auch kleinere Wohnflächen ansetzen.

- **Örtlicher Wohnungsmarkt**

Bisher mussten die Kommunen die Preise für die maßgebenden Wohnungen mit einfachem Wohnstandard nach vergleichsweise anspruchsvollen Vorgaben am örtlichen Wohnungsmarkt ermitteln (so genanntes „schlüssiges Konzept“). Die Werte nach dem Wohngeldgesetz durften nur als letztes Mittel herangezogen werden, wenn alle vorrangigen Methoden erfolglos blieben – und auch nur mit einem Aufschlag. Diese Spielregeln werden nun stark verwässert und die Orientierung am Wohngeldgesetz (ohne Aufschläge!) ausdrücklich als „hilfsweise Methode“ zugelassen.

- **Heizkosten**

Bisher mussten die Kommunen Heizkosten ohne nähere Prüfung als angemessen akzeptieren, solange die Werte der rechten, roten Spalte der Heizspiegel (= Kosten-Kategorie „zu hoch“) unterschritten wurden. Künftig können die Kommunen auch niedrigere Grenzwerte bzw. niedrigere Pauschalen vorsehen.

Sinkende Leistungen

Mit der Kommunalisierung und Pauschalierung besteht die Gefahr, dass die Leistungen für Wohn- und Heizkosten unter das bisherige Niveau abgesenkt werden. Diese Sorge basiert einerseits auf den dargestellten, größeren Gestaltungsspielräumen der Kommunen (bisherige Mindeststandards können unterlaufen werden) und andererseits auf der desolaten Haushaltslage vieler Kommunen. Angesichts der kommunalen Finanzmisere ist es unverantwortlich, den Kommunen ohne ausreichende Vorgaben die Definition von angemessenen Wohn- und Heizkosten zu übertragen. Wenn hoch verschuldete Kostenträger die Preise weitgehend frei selbst bestimmen können, wird eine Dynamik zur systematischen Verfehlung der Bedarfsdeckung in Gang gesetzt.

Bei abgesenkten Leistungen müssten Leistungsberechtigte den ungedeckten Anteil der Wohn- und Heizkosten zunehmend aus den ohnehin zu niedrigen Regelleistungen finanzieren. Oder es werden Wohnungswechsel erzwungen, die für das erklärte Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt kontraproduktiv sind und die Konzentration von Hartz-IV-Beziehern in bestimmten Stadtvierteln bzw. Ortsteilen weiter anheizt. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass benachbarte Kommunen ihre Gestaltungsspielräume für einen Unterbietungswettbewerb bei den Unterkunftskosten nutzen, um Leistungsberechtigte aus ihrem Gebiet zu vertreiben.

Auswirkungen auf den Rechtsweg

Die Gültigkeit der kommunalen Satzungen soll im Rahmen von Normenkontrollverfahren gerichtlich überprüfbar sein. Dabei wird geprüft, ob eine Satzung mit höherrangigem Recht vereinbar ist. Die Länder können jeweils für sich gesetzlich festlegen, ob das Landessozialgericht oder das Verfassungsgericht des Landes für die Prüfung zuständig sein soll (§ 55a Abs. 3). Bei Zuständigkeit der Verfassungsgerichte dürfte das Prüfverfahren für viele Leistungsberechtigte eine zu hohe Hürde darstellen, da die Verfahren viel schwerer handhabbar sind als die relativ bürgerfreundlichen Verfahren im Rahmen der Sozialgerichtsbarkeit. Im Referentenentwurf war daher noch ein Verbandsklagerecht

vorgesehen, dass die Bundesregierung bei ihrem tatsächlich eingebrachten Gesetzentwurf aber wieder herausgenommen hat.

Die Auswirkungen einer für ungültig erklärten Satzung sind im Gesetz nicht geregelt. Nach unserer Rechtsauffassung müsste dann aber wieder die allgemeine Norm aus § 22 Abs. 1 gelten („Erstattung der tatsächlichen Kosten, soweit angemessen“) einschließlich aller Vorgaben des BSG zur Angemessenheit – also die bisherige Rechtslage.

Noch nicht eindeutig absehbar sind die Auswirkungen der kommunalen Satzungen auf die regulären Widerspruchs- und Klageverfahren. Eine weitere Änderung im Sozialgerichtsgesetz deutet aber darauf hin, dass diese auch bei strittigen KdU-Leistungen weiter möglich bleiben, wobei das Sozialgericht das Verfahren aussetzen kann, bis die Gültigkeit der Satzung über ein Normenkontrollverfahren geklärt ist.³

Drohende Verschlechterung im Windschatten der Debatte um die Regelsätze

Die Neuregelung der KdU ist zusammen mit weiteren Verschlechterungen in dem Gesetz versteckt, mit dem die Regelsätze neu festgesetzt werden. Die öffentliche Debatte über das Gesetz konzentriert sich ausschließlich auf die – ausgesprochen bedeutsame – Höhe der Leistungen für den Lebensunterhalt ohne Wohn- und Heizkosten. Die Neuregelung der KdU ist weder den Leistungsberechtigten bewusst noch den sozialpolitisch interessierten Teilen der Öffentlichkeit bekannt.

Die KOS hat zwar die drohenden Verschlechterungen „intern“, bezogen auf die Adressatengruppen Aktive und MultiplikatorInnen in der Erwerbslosenszene thematisiert (Fachtagung im Mai und A-Info).

Wir haben jedoch zusammen mit den anderen Erwerbslosen-Netzwerken darauf verzichtet, das Thema KdU bei unseren Herbstaktivitäten (Massenzeitung, Demo in Oldenburg, Beteiligung an den gewerkschaftlichen Aktionswochen) aufzugreifen. Der Grund dafür ist die Einschätzung, dass es uns in der politischen Auseinandersetzung keinen Vorteil gebracht hätte, wenn wir unsere zentrale Forderung nach bedarfsdeckenden Regelsätzen – zugespitzt auf die Forderung nach 80 Euro mehr für Lebensmittel – um eine zweite Forderung nach bedarfsdeckenden Leistungen für Wohn- und Heizkosten ergänzt hätten.⁴

Exkurs:

Wohnkosten sind für eine Pauschalierung ungeeignet

Die Erfahrungen mit Pauschalierungen aus der Vergangenheit zeigen, dass Pauschalen oftmals als Instrument für Leistungskürzungen missbraucht wurden.

Unter dem Gesichtspunkt der Bedarfsdeckung kommen Pauschalen nur unter zwei Bedingungen in Frage:

³ Im Sozialgerichtsgesetz soll in § 114 folgender Absatz eingefügt werden:

„,(2a) Hängt die Entscheidung des Rechtsstreits ab von der Gültigkeit einer Satzung oder einer anderen im Rang unter einem Landesgesetz stehenden Vorschrift, die nach § 22a Absatz 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und dem dazu ergangenen Landesgesetz erlassen worden ist, so kann das Gericht anordnen, dass die Verhandlung bis zur Erledigung des Antragsverfahrens nach § 55a auszusetzen ist.“

⁴ Die Erwerbsloseninitiativen verfügen über keine direkten Zugänge und Einflussmöglichkeit auf die politischen Entscheider. Sie sind wie andere soziale Bewegungen darauf angewiesen, „über Bande zu spielen“ und öffentlichen Protest zu organisieren. Dessen Wirkung hängt wiederum von der eigenen Mobilisierungsfähigkeit ab und davon, ob die eigenen Positionen und Forderungen in Teilen der Öffentlichkeit Zustimmung finden. Bezogen auf beide Aspekte, so unsere Einschätzung, hätte es nichts gebracht, das komplexe und sperrige Thema KdU mit auf die Agenda zu nehmen. Hinzu kommt: Mit der Neuregelung wird „nur“ ein Einfallstor für Kürzungen geöffnet, was weniger skandalisierungsfähig ist als unmittelbar wirksame Kürzungen.

1. Die Aufwendungen für bedarfsdeckende Leistungen müssen standardisierbar sein. Dies ist beispielsweise bei den Anschaffungskosten für Möbel und Elektrogeräte gegeben.

oder

2. Die Pauschale wird – wie bei den Regelleistungen für den Lebensunterhalt – für eine Vielzahl einzelner Kostenbestandteile gewährt und Mehrausgaben für eine Kostenart können durch Minderausgaben an anderer Stelle kompensiert werden.

Beide Bedingungen treffen auf die Kosten der Unterkunft nicht zu. Die tatsächlichen Kaltmieten von Leistungsberechtigten sind auch innerhalb einer Region sehr unterschiedlich. Und auch die Heizkosten haben eine erhebliche Spannweite. Sie hängen neben dem individuellen Heizverhalten u.a. ab von der Witterung, der Lage und dem baulichen Zustand der Wohnung, der Heizungsart und dem Stand der Heizungstechnik – also von vielen Faktoren, die von den Leistungsbeziehern gar nicht beeinflusst werden können.

Ausblick und Handlungsmöglichkeiten

Nach unserer Einschätzung ist die geltende Rechtslage – also die Vorgaben des BSG – am besten geeignet, bedarfsdeckende Leistungen für Wohn- und Heizkosten zu gewährleisten. Mit den kommunalen Satzungen und insbesondere mit einer Pauschalierung drohen Verschlechterungen. Ein Festhalten am Status quo und die Forderung, auf Landesgesetze mit Satzungsermächtigungen zu verzichten, entspricht daher wohl am ehesten den Interessen der Leistungsberechtigten.

Wenn die Frage der Satzungsermächtigung auf Länderebene oder in den Kommunen konkret ansteht, wird jedoch angesichts der jeweiligen Verhältnisse diskutiert werden müssen, ob man mit der Forderung, nichts zu ändern oder mit dem Aufstellen von Anforderungen an eine Satzung, die auf eine Bedarfsdeckung abzielen, im Ergebnis mehr Wirkung erzielen können.

Länderebene

Zunächst stellt sich die Frage, ob und welche Bundesländer entsprechende Landesgesetze auf den Weg bringen wollen.

Auf Landesebene sind die Erwerbsloseninitiativen als politischer Akteur faktisch so gut wie nicht existent. Eine Handlungsmöglichkeit könnte aber sein, dass Initiativen aus einem Bundesland mit ihrem DGB-Landesbezirk das Gespräch suchen, den DGB versuchen für die Bedeutung des Themas und die drohenden Verschlechterungen zu sensibilisieren und ihn bitten, präventiv auf die Mehrheitsfraktion(en) im Landtag Einfluss zu nehmen.⁵

Maximalziel wäre dabei:

- Das Land behält die bestehende Rechtslage bei und verzichtet ganz auf landesgesetzliche Neuregelungen.

Minimalziele wären dabei:

- Das Bundesland ermächtigt die Kommunen, die angemessenen Wohn- und Heizkosten per Satzung definieren zu können. Auf eine Verpflichtung zum Erlass solcher Satzungen wird hingegen verzichtet.

⁵ Bei den SPD geführten Bundesländern kann dabei an Positionen angeknüpft werden, die die Länder beim Streit um die Hartz-IV-Leistungen im Bundesrat vertreten haben: So wird im gemeinsamen Antrag der Länder Rheinland-Pfalz, Berlin, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen (Bundesratsdrucksache 789/110) eine Pauschalierung von Wohnkosten ausdrücklich abgelehnt. Die rot-grüne Koalition in NRW lehnt darüber hinaus auch die Satzungsermächtigung für die Kommunen ab (siehe Landtag NRW, Drucksache 15/668).

- Eine Ermächtigung zur Abgeltung von Wohn- und Heizkosten über Pauschalen wird nicht geschaffen.

Kommunale Ebene

Falls entsprechende Landesgesetze zur Kommunalisierung der Wohn- und Heizkosten verabschiedet wurden, steht die Frage einer Neudefinition der Angemessenheit in den Kommunen an. Dabei ergeben sich unterschiedliche Ausgangslagen, je nach dem, ob das Land eine Möglichkeit für kommunale Satzungen zur Festlegung der Wohn- und Heizkosten eröffnet hat oder den Erlass solcher Satzungen verpflichtend vorgegeben hat.

Im Vergleich zur Landesebene sind die Erwerbsloseninitiativen in den Kommunen handlungsfähiger. Sie sind zumindest teilweise als politische Akteure vor Ort gut verankert. Ihnen werden Kompetenzen zugeschrieben und sie finden Gehör. Als Handlungsmöglichkeiten bieten sich Gespräche mit kommunalen Entscheidern verbunden mit einer kritischen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit an.

Dabei stellt sich die Frage, mit welchen Aktivitäten die KOS solche Initiativen unterstützen kann, die politisch am Thema Kosten der Unterkunft arbeiten wollen.

Sinnvoll und möglich erscheinen etwa ein Erfahrungsaustausch unter den Initiativen (Workshop) sowie die Herausgabe von Muster-Materialien (Mindestanforderungen an kommunale Satzungen oder Materialien für die Öffentlichkeitsarbeit), die dann jeweils an die konkrete Situation vor Ort anzupassen wären.