

Pauschalierung von Unterkunftskosten im Hartz IV- System: Leistungskürzungen und Unterbietungswettbewerb der Kommunen sollen ermöglicht werden

A. Einführung

Der Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Bundesregierung sieht die Prüfung einer Pauschalierung der Unterkunftskosten im Hartz IV-System vor. Bisher werden die von den Kommunen im Einzelfall als „angemessen“ angesehenen Kosten für Unterkunft und Heizung der Hartz IV-Empfänger übernommen. Ein aktueller Referentenentwurf aus dem Bundesarbeitsministerium sieht vor, den Kommunen aufgrund von neu zu erlassenen Landesgesetzen ein Satzungsrecht einzuräumen, durch das sie die „angemessenen“ Wohnkosten regional bestimmen können. Dabei soll auch die Möglichkeit eingeräumt werden, die Leistungen durch Festbeträge abzugelten, unabhängig von den tatsächlichen Wohnkosten im Einzelfall.

Nach der Rechtsprechung von Bundessozialgericht und Bundesverfassungsgericht müssten solche Festbeträge aber bedarfsdeckend sein, also den Mindestanforderungen für ein menschenwürdiges Wohnen entsprechen. D.h. einer Absenkung der bisherigen Angemessenheitsgrenzen stehen enge rechtliche Grenzen entgegen.

Laut Gesetzesbegründung soll dann auch nicht die Kosteneinsparung Motiv für das Gesetz sein, sondern der Versuch, die Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten bei den Unterkunftskosten durch „mehr Transparenz“ zu reduzieren. Dies kann aber nach Einschätzung des DGB nur durch ein Verkürzen des Rechtsschutzes im Einzelfall erreicht werden. Denn ob die Angemessenheit der Unterkunftskosten wie bisher nach kommunalen Richtlinien oder zukünftig nach kommunalen Satzungen geregelt ist, spielt aus Sicht der Betroffenen keine Rolle. Problematisch wird es dann, wenn im Einzelfall gegen die Angemessenheitskriterien einer Satzung nur schwerer auf dem Rechtsweg angegangen werden kann.

Der DGB bezweifelt die Sinnhaftigkeit des Gesetzentwurfes. Sowohl eine Verkürzung des Rechtsschutzes als auch eine Pauschalierung von Unterkunftskosten, die zu einem Unterbietungswettbewerb der Kommunen vor dem Hintergrund ihrer schwierigen Finanzsituation führt, ist nicht akzeptabel.

Gliederung:

A. Einführung

B. Beschluss

Geschäftsführender DGB-Bundesvorstand

1. Planung der Bundesregierung
2. Bewertung
3. Rechtliche Anforderungen
4. Vorschläge und Forderungen des DGB

Die Regelungen sind Teil des Gesetzentwurfs zur Neuregelung der Regelsätze und laufen damit Gefahr, in der öffentlichen Diskussion kaum Beachtung zu finden. Dabei besteht hier durchaus die Gefahr, dass ein Einfallstor zur Absenkung der Unterkunftskosten aufgemacht wird. Mittelbar würde dies die Gefahr einer Verschärfung sozialer Brennpunkte mit sich bringen.

Der Geschäftsführende DGB-Bundesvorstand hat am 30.08.2010 ein **Positionspapier zur Frage der Übernahme von Unterkunftskosten im Hartz IV-System** beschlossen. Hierin werden die vorgesehene Regelung der Bundesregierung abgelehnt und eigene Eckpunkte für eine regionale Ausgestaltung der Angemessenheit aufgestellt.

B. Beschluss Geschäftsführender DGB-Bundesvorstand

1. Planung der Bundesregierung

Im Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Koalition ist ein Prüfauftrag zur Pauschalierung der Unterkunftskosten einschließlich der Heiz- und Nebenkosten enthalten.

Bekannt gewordene Überlegungen aus dem BMAS sehen eine Satzungsermächtigung vor, die es den Kommunen (über den Umweg von Ermächtigungen in Landesgesetzen) erlaubt, durch kommunale Satzung örtliche Höchstbeträge zur Angemessenheit von Unterkunftskosten zu erlassen und die Größe der "angemessenen" Wohnfläche regional zu bestimmen.

Außerdem soll geprüft werden, ob es den Kommunen offen gestellt werden kann, eine Pauschalierung einzuführen, in dem Sinn, dass nur noch Festbeträge übernommen werden. Festbeträge sollen danach voraussetzen, dass auf dem örtlichen Wohnungsmarkt ausreichend freie Wohnungen vorhanden sind und die Pauschbeträge auch in Einzelfällen nicht unzumutbar sind.

Der Bund würde nach dieser Konzeption im SGB II ergänzend regeln, welche Mindestinhalte die Satzung enthalten und welche Kriterien für die Ermittlung der örtlichen Angemessenheitswerte gelten (insbesondere örtlicher Mietspiegel und Fördergrenzen im Wohngeldgesetz).

Zur Überprüfung der kommunalen Satzungen mit höherrangigem Recht ist die Einführung eines Normenkontrollverfahrens in der Sozialgerichtsbarkeit vorgesehen mit erstinstanzlicher Zuständigkeit der Landessozialgerichte. Die Länder können aber bestimmen, dass ausschließlich deren Verfassungsgerichte zuständig sind.

2. Bewertung

Der DGB spricht sich gegen eine Pauschalierung von Unterkunftskosten aus, unabhängig davon, ob diese durch den Bund oder die Kommune vorgenommen wird. Pauschalierungen, die auch in vom Regelfall abweichenden Fällen bedarfsdeckend sind, müssten so (hoch) angesetzt werden, dass die mit einer Pauschalierung angestrebte Kosteneinsparung nicht zu erzielen ist. Eine Pauschalierung mit breit angelegter Öffnungsklausel für besondere Fälle wiederum würde den Verwaltungsaufwand und die Rechtsstreitigkeiten eher noch vermehren im Vergleich zur jetzigen Regelung. Dies widerspräche der Intention des Gesetzesvorstoßes.

DGB lehnt jedwede Pauschalierung ab

Die Länder sollen nach den Plänen des Ministeriums entscheiden, ob sie für ihr Territorium den Kreisen und kreisfreien Städten das Recht einräumen, die Pauschale im Wege einer Satzung zu erlassen. Dies ist unverständlich und im Interesse einer bundeseinheitlichen Rechtsanwendung und der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse abzulehnen. Beim SGB II handelt es sich um ein Bundesgesetz, von dem ca. 6,5 Mio. Menschen elementar betroffen sind. Die finanzielle Beteiligung der Kommunen (nicht der Länder!) an den Unterkunftskosten begründet keine Zuständigkeit der Länder. Im Übrigen sind auch nicht in allen Bundesländern die Aufgaben nach § 6 Abs 1 Nr. 2 SGB II (Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende) den Kreisen und kreisfreien Städten als Selbstverwaltungsaufgaben übertragen, so dass (jedenfalls in Bayern und NRW) der Erlass von Satzungen zur Regelung übertragener Angelegenheiten teilweise überhaupt nicht möglich ist. Dort müssten die Länder selbst, wie ohnehin die Stadtstaaten, Landesverordnungen zur Definition und Konkretisierung der Angemessenheitsgrenzen erlassen.

Die Regionalisierung der "Angemessenheit" soll sich nach den Planungen nicht nur auf die Miethöhen sondern auch auf die zugestandene Wohnfläche erstrecken. D.h. in teuren Regionen müssten sich die Hilfeempfänger mit kleineren Wohnungen behelfen, obwohl die Rechtsprechung bisher von bundeseinheitlichen Quadratmeterhöchstgrenzen (nur in Abhängigkeit von der Zahl der Haushaltsangehörigen) ausging. Es ist nicht ersichtlich, warum der Platzbedarf einer Familie "nur" deshalb geringer ausfallen soll, weil die Preise auf dem regionalen Wohnungsmarkt anziehen. Auch das Bundessozialgericht geht davon aus, dass Hilfebedürftige selbst in Ballungsräumen nicht generell auf kleinere als die im Wohnungsförderungsrecht als förderungsfähig ausgewiesene Wohnungen verwiesen werden können (BSG vom 19.02.2009 - B 4 AS 30/08 R -).

Eine Regionalisierung der "angemessenen" Wohnflächen birgt die Gefahr, dass Kommunen durch rigide Regelungen versuchen könnten, Leistungsempfänger zu einem Umzug zu motivieren. Ein Phänomen, das aus der Sozialhilfe bekannt ist und dem das Bundessozialgericht die Grenzen aufgezeigt hat (BSG vom 23.03.2010 - B 8 SO 24/08 R). Ein "Unterbietungswettbewerb" der Kommunen hinsichtlich der Angemessenheitsregelung muss verhindert werden.

Die Ermächtigung der Kommunen zum Erlass von Satzungen ist vorbehaltlich einer Beibehaltung des individuellen Rechtsschutzes gegen Entscheidungen der Jobcenter nicht der entscheidende Punkt. Durch diese würden die Kommunen lediglich ermächtigt, die bisherigen Ausführungsbestimmungen der Verwaltung zur Angemessenheit durch eine kommunale Satzung zu ersetzen. Die jetzigen Ausführungsbestimmungen beruhen aber bereits häufig auf politischen Entscheidungen von Stadt- bzw. Kreistag. Deshalb ist der angebliche Vorteil von "höherer Akzeptanz" einer Satzung und einer "höheren Normebene" auch fragwürdig.

Der jetzige Vorschlag führt zu einer uneinheitlichen Rechtsanwendung je nach Bundesland und Wohnort und könnte die Gerichte bis hinauf zum Bundesverfassungsgericht erneut stark beschäftigen und so das Gegenteil der beabsichtigten Wirkung zeitigen. Denn nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Regelsätzen vom 9.2.2010 ist eindeutig, dass die Wohnkosten Teil des physischen Existenzminimums als Grundbedürfnis Wohnen und angemessene Raumtemperatur sind und Pauschalierungen nur in sehr engen Grenzen zulässig sind.

Beengteres Wohnen in teureren Städten?

Flickenteppich unterschiedlicher Standards droht

3. Rechtliche Anforderungen

Aus rechtlicher Sicht ist insbesondere das BVerfG-Urteil zu den Regelsätzen vom 9.2.2010 zu berücksichtigen: Pauschalierungen müssen bedarfsdeckend sein und hohen Anforderungen an die Ermittlung von Pauschalen, der Grenzen der Pauschalierung, der Notwendigkeit einer Öffnungsklausel etc. genügen. Sondertatbestände wie Behinderung und Alleinerziehung müssen auch gesondert behandelt werden und gesichert sein, dass Hilfebedürftige nach wie vor in der Wohnortwahl frei bleiben. Konkrete Unterkunftsmöglichkeiten im sozialen Umfeld mit einem einheitlichen Vergleichsmaßstab für kalte und warme Nebenkosten, ein aussagekräftiger Heizspiegel und Regelungen für Umzüge und Einzugs-/Auszugsrenovierungen müssen transparent gemacht werden.

Die Einführung eines Normenkontrollverfahrens in der Sozialgerichtsbarkeit, der Vergleich einer Satzung und dem hierzu ergangenen Landesgesetz mit höherrangigem Recht also, begegnet jedenfalls dann Bedenken, wenn dieses Landesgesetz vorsieht, eine Überprüfung ausschließlich durch das Verfassungsgericht des Landes zuzulassen, welches die Überprüfung durch die Sozialgerichtsbarkeit wieder ausschließt. Eine Vereinheitlichung der Rechtsauslegung ist dadurch von vornherein nicht gegeben. In letzteren Fällen wäre auch der Rechtsschutz für Hilfebedürftige eingeschränkt, da ihnen ein Rechtsmittel zum Bundessozialgericht abgeschnitten wäre. Auch ist die Rechtsvertretung vor den Verfassungsgerichten der Länder uneinheitlich.

Rechtsschutz gefährdet

4. Vorschläge und Forderungen des DGB

Der DGB hat seit Beginn des Hartz IV-Systems 2005 immer die fehlende Rechtseinheitlichkeit und Transparenz in der Frage der Anerkennung von "angemessenen" Unterkunftskosten kritisiert und eine Rechtsverordnung des Bundes mit Mindestkriterien zur Angemessenheit gefordert. Der Bund muss einen (bundesweit gleichen) Rahmen setzen, der dann entlang den Gegebenheiten des örtlichen Wohnungsmarktes ausgefüllt wird. Ein Leistungsgesetz des Bundes für 6,5 Millionen Bürgerinnen und Bürger darf in zentralen Fragen nicht als "Landrecht" entschieden werden. Der fiskalische Anreiz für Kommunen zur Entlastung des kommunalen Haushalts darf nicht zu einer "Rasenmäherpolitik" in der Existenzsicherung führen. Wohnungsbaupolitische Erwägungen und Probleme bei der Stadtentwicklung (Stichwort "Ghettobildung") kommen noch hinzu. Eine Pauschalierung kann schnell zu einer Ballung von einkommensschwachen Personen in bestimmten Stadtteilen führen, wenn nur in diesen Wohnraum zu den als angemessen deklarierten Beträgen zur Verfügung steht.

**Gleichwertige
Lebensverhältnisse
bundesweit**

In der Frage der Angemessenheit von Unterkunftskosten zeigt sich beispielhaft das Dilemma, dass Hartz IV einerseits ein "Massengeschäft" der Verwaltung ist, andererseits das Fürsorgerecht immer auf den Bedarf im Einzelfall abstellen muss. Dieser Grundwiderspruch ist nicht auflösbar, sondern nur "entschärfbar", indem verhindert wird, dass Millionen Menschen von dieser Fürsorgeleistung abhängen. Mit ihren aktuellen Kürzungsplänen (sog. Sparpaket) betreibt die Bundesregierung aber das genaue Gegenteil.

Zweitens zeigt sich, wie sehr die Sicherung des Lebensunterhaltes die arbeitsmarktpolitische Seite von Hartz IV überlagert. D.h. Menschen, die um ihre Wohnung bangen müssen, können kaum erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert werden. An diese Überle-

**„Zwangsumzüge“
gefährden Integration**

gung knüpft der DGB an, indem er fordert, dass "Zwangsumzüge" von Arbeitslosen vermieden werden müssen. Dies gilt insbesondere wenn minderjährige Kinder im Haushalt leben. Neben die Erschwerung der Arbeitsmarktintegration tritt die Gefahr entstehender oder sich verschärfender sozialer Brennpunkte und der sozialen Exklusion von Menschen über den Arbeitsmarkt hinaus.

Konkret heißt dies, dass zunächst die tatsächlichen Unterkunfts-kosten maßgebend für den Bedarf sein müssen. Erst nach einer Frist von mindestens 12 Monaten im Leistungsbezug dürfen Angemessenheitsüberlegungen erfolgen. Dies sollte (wie bereits bisher) unmittelbar im Gesetz geregelt werden. In einer Rechtsverordnung des Bundes - die Ermächtigung hierzu ist in § 27 Nr.1 SGB II bereits vorhanden - sollte dann ein bundesweit einheitlicher Rahmen gesetzt werden.

In der Verordnung sollte geregelt werden:

- Bei der regionalen Bestimmung der Angemessenheit – unerheblich ob durch Verwaltungsrichtlinie oder kommunale Satzung – muss sichergestellt werden, dass für alle Hilfeempfänger auch tatsächlich ausreichend Wohnraum zu diesen Bedingungen zur Verfügung steht. D. h., es darf nicht einfach der örtliche Mietspiegel oder die Bestimmungen des Wohngeldgesetzes zugrunde gelegt werden, sondern es muss ergänzend dargelegt werden (z. B. durch Daten der Wohnungswirtschaft), dass ausreichend freier Wohnraum zu den als „angemessen“ betrachteten Konditionen in der Kommune vorhanden ist¹. Da sich eine zentrale bundesweite Regelung der angemessenen Kosten schon auf Grund der unterschiedlichen örtlichen Wohnungsmärkte verbietet, sind mehrere Gestaltungen denkbar, die sowohl das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung als auch der Einzelfallbezogenheit beachten. So könnte in Anlehnung an die Bestimmungen des örtlichen Mietspiegels in der Rechtsverordnung bestimmt werden, dass im Sinne einer Mindestregelung die im örtlichen Mietspiegel genannten Spannen nicht unterschritten werden dürfen. Mieten für eine Sozialwohnung gelten dabei generell als angemessen. Eine zweite Orientierung für eine Mindestangemessenheit bietet § 12 Wohngeldgesetz mit den förderfähigen Höchstbeträgen, gestaffelt in sechs regionale Mietstufen. Das Wohngeldgesetz alleine reicht aber mangels ausreichender Präzision nicht aus.
- Umzugsaufforderungen dürfen nur ergehen, wenn die Kommune den Nachweis erbringen kann, dass akzeptabler Wohnraum zu angemessenen Preisen auch tatsächlich vorhanden ist. Es bringt nichts, Hartz IV-Empfänger zu Umzugsbemühungen anzuhalten, die von vornherein zum Scheitern verurteilt sind.
- Notwendig ist eine Regelung zu Personengruppen, denen ein Umzug aus persönlichen Gründen nicht zumutbar ist (z. B. Nähe zum Arbeitsort, Schulbesuch der Kinder, Pflege von nicht im Haushalt wohnenden Angehörigen, gesundheitsbedingte Einschränkungen).
- Bagatellgrenze, bis zu der eine Überschreitung der Angemessenheit toleriert wird (vor dem Hintergrund der mit einem Umzug verbundenen Kosten).

¹ Ein entsprechendes Modell zur Ermittlung angemessenen und tatsächlich vorhandenen Wohnraums hat das Institut Wohnen und Umwelt für den Kreis Offenbach entwickelt.

- Kurzfristregelung für Fälle, bei denen ein Ende des Hilfebezuges absehbar ist (z.B. Rentenübergang).

Impressum

Herausgeber: DGB Bundesvorstand

Bereich Arbeitsmarktpolitik

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin

Telefon: 030-24060 729

www.dgb.de

Mail: ais@dgb.de

verantwortlich: Annelie Buntenbach

Kontakt: Ingo Kolf

Stand: November 2010

Sie erhalten „Arbeitsmarkt aktuell“ immer druckfrisch, wenn Sie sich in die E-Mail Verteilerliste eintragen.

Folgen Sie diesem Link: <http://www.dgb.de/service/newsletter> (Bitte „Arbeitsmarkt aktuell“ - Newsletter Arbeitsmarktpolitik“ mit einem Häkchen markieren).

Zum Abbestellen des Newsletters benutzen Sie bitte folgenden Link:

<https://www.dgb.de/service/newsletter?unsubscribe=dgb.bv.arbeitsmarktpolitik>

DGB-Ratgeber: Hilfen für Beschäftigte mit geringem Einkommen Wohngeld – Kinderzuschlag – Hartz IV



Niedrige Einkommen, Teilzeit, Minijob, Kurzarbeit für viele Beschäftigte reicht das Einkommen allein nicht. Doch Niedrigverdienern und Familien mit Kindern bietet der Staat Hilfen an. Zusätzlich zum Einkommen kann Wohngeld, Kinderzuschlag (zusätzlich zum Kindergeld) oder - wenn dies nicht reicht - Hartz IV bezogen werden. Der Ratgeber erläutert die Grundlagen für diese ergänzenden Hilfen, außerdem gibt es Berechnungshilfen und Checklisten, die helfen abzuschätzen, ob ein Antrag lohnt oder nicht. Durch die vorgelagerten Leistungen kann in vielen Fällen Hartz IV - Bedürftigkeit vermieden werden.

- - > DGB-Online-Bestellsystem: www.dgb-bestellservice.de;
Broschüre DGB21345, 84 Seiten DIN A5, Einzelexemplar 1 Euro, ab 20 Stück 0,70 Euro jeweils zuzüglich Versandkosten.