

Soziales Wohnen gerade in schwierigen Zeiten sichern

10 Thesen des GdW zur aktuellen Diskussion über die Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß SGB II

1

Die im GdW und seinen Mitgliedsverbänden organisierten Wohnungsgenossenschaften sowie kommunalen, öffentlichen, privatwirtschaftlichen und kirchlichen Wohnungsunternehmen mit einem Bestand von über 6 Mio. Wohneinheiten tragen seit jeher überdurchschnittlich zur Wohnraumversorgung der Bezieher niedriger Einkommen bei. In bestimmten Wohnteilmärkten sind bis zu 25 % der Bestandsmieter Empfänger von Arbeitslosengeld II und die Quote von Neuvermietungen an diese Personengruppe beträgt teilweise schon über 50 %. Zusätzlich wird die Gruppe der Geringverdiener versorgt.

2

In den kommenden Jahren ist insbesondere aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung mit einer fortschreitenden **Ausweitung des Niedrigeinkommensbereiches** zu rechnen. Die Zahl der Menschen, die nicht in der Lage sind, aus eigener Kraft angemessenen Wohnraum zu bezahlen, wird weiter wachsen.

3

Das qualitative und quantitative Niveau der Wohnraumversorgung in Deutschland ist im internationalen Vergleich herausragend. Dieser hohe Standard muss erhalten bleiben, damit der soziale Frieden in den Wohnquartieren bewahrt wird. Deshalb wird der Staat mit seinen wohnbezogenen sozialen Sicherungssystemen in Zukunft gerade im Bereich der Leistungen nach SGB II noch stärker gefordert sein als bisher.

4

Im Hinblick auf die Erstattung der Kosten für Unterkunft und Heizung gemäß § 22 SGB II ist allerdings auch im fünften Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes festzustellen, dass die praktische Umsetzung nicht zufriedenstellend gelingt und viele unerwünschte Konsequenzen nach sich zieht:

Die hilfebedürftigen Empfänger der Leistung sehen sich in vielen Regionen einer **Verwaltungspraxis** ausgeliefert, die sich bei der Gewährung der Leistung nicht an den Vorgaben des Gesetzes (§ 22 SGB II) orientiert, sondern internen Verwaltungsanweisungen folgt. Daher sind die entsprechenden Bescheide materiell-rechtlich in einer unübersehbaren Vielzahl der Fälle falsch. Die Vize-Präsidentin des Bundessozialgerichts (BSG), Ruth Wezel-Steinwede, rügte die Jobcenter und Arbeitsgemeinschaften, weil sie die Urteile des BSG häufig ignorieren und die Arbeitslosen dazu nötigen, vor Gericht zu ziehen. Dies sei ein "Perpetuum Mobile".

Richter der Sozialgerichtsbarkeit beklagen eine **Prozessflut**. Dies wird belegt durch die Aussage des Präsidenten des Bundessozialgerichts, Thomas Masuch, der für 2008 rund 175.000 neue Verfahren bei den erstinstanzlichen Gerichten beklagt und zwar mit weiter zunehmender Tendenz. Dabei zeigt die Prozessflut nicht einmal annähernd das wahre Ausmaß der mangelhaften Verwaltungspraxis. Denn die überwiegende Mehrzahl der Konflikte wird unterhalb der Gerichtsschwelle oder überhaupt nicht ausgetragen, weil

die meisten Hilfebedürftigen aus Furcht vor Auseinandersetzungen mit den Behörden sich auch falschen Entscheidungen fügen.

Bund, Länder und Kommunen beklagen **zu hohe Kosten**. Der Bundesrechnungshof hat zur Senkung der Kosten die Forderung nach einer einheitlichen Verordnung des Bundes gem. § 27 SGB II erhoben.

Die Wohnungsunternehmen sehen sich mit der Problematik konfrontiert, dass die Leistungsträger die höheren **Nettokaltmieten bei energetisch saniertem Wohnraum** als unangemessen betrachten und diese – trotz der gerade dadurch gleichzeitig erfolgenden Einsparung bei den Heizkosten – **nicht anerkennen**.

Aufgrund dieser in der Verwaltungspraxis oft materiell-rechtlich falschen und demzufolge finanziell unzureichenden Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung müssten die Hilfebedürftigen die Mietkosten teilweise aus den Regelsätzen für die Lebenshaltung bestreiten. Da dies aber wegen der knappen Bemessung oft nicht möglich ist, werden Mietkosten nicht mehr bezahlt und **Mietschulden** laufen auf, die meist wegen Unpfändbarkeit der Haushalte zu Lasten der Vermieter gehen. Die nach der Koalitionsvereinbarung vorgesehene Sicherstellung, dass die Zahlungen für Unterkunft und Heizung auch tatsächlich den Vermieter erreichen, würde wesentlich zur Verhinderung von Mietschulden und dem daraus letztlich folgenden Verlust der Wohnung beitragen.

5

Die wesentlichen Ursachen für die **mangelhafte Verwaltungspraxis** sind die unzureichende personelle Ausstattung der Jobcenter und Arbeitsgemeinschaften einerseits und andererseits die Anweisungen der Verwaltungen zur Einsparung von Kosten, weil die Haushaltsbudgets begrenzt sind. Außerdem wird nach dem Bericht des Bundesrechnungshofes von den Verwaltungen oft nicht genügend Sachverhaltsaufklärung betrieben.

Heute liegt die Ursache mangelhafter Leistungsbescheide nur zu einem geringen Teil in einer unklaren Gesetzesformulierung. Die Rechtsprechung der Sozialgerichte und insbesondere des BSG hat zwischenzeitlich die Mehrzahl der offenen Rechtsfragen geklärt, so dass eine ordnungsgemäße Umsetzung des Rechts aufgrund des Gesetzestextes unter Hinzuziehung der einschlägigen Kommentare gewährleistet ist.

Soweit gesetzliche Unklarheiten verblieben sind, beruhen diese auf faktischen Notwendigkeiten: Die Wohnungsmärkte sind sehr heterogen. Daher ist es faktisch nicht möglich, gesetzliche oder verordnungsrechtlich generelle pauschalierte Feststellungen über die Angemessenheit von Wohnraum zu treffen. Hier wird es immer, wie vom Gesetzgeber und der höchstrichterlichen Rechtsprechung gefordert, der konkreten Einzelfallprüfung z. B. hinsichtlich der tatsächlichen Verfügbarkeit von Wohnraum und der Berücksichtigung der individuellen Lebensumstände bedürfen.

6

Die nunmehr nach der Koalitionsvereinbarung von der neuen Bundesregierung in Erwägung gezogene Pauschalierung der Energie- und Nebenkosten sowie ggf. sogar der Unterkunfts-kosten durch eine **bundeseinheitliche Verordnung**, mit der die Probleme der Feststellung und Bewertung der "Angemessenheit" gelöst sowie der damit verbundene Aufwand der Sachverhaltsaufklärung reduziert werden sollen, kann nicht zu einer Verbesserung der jetzigen Situation führen und wird daher **abgelehnt**.

Nach der Koalitionsvereinbarung soll diese Pauschalierung auf der Basis der vorhandenen gesetzlichen Regelung geprüft werden. Dabei müsste sich die Verordnung über die Pauschalen an

ihren Rahmen halten, der nur zur Ausfüllung und Konkretisierung der Angemessenheit i. S. des § 22 SGB II ermächtigt. Die Konkretisierung ist zwischenzeitlich aber durch das Bundessozialgericht erfolgt. Die Verordnung könnte also nur Pauschalen festsetzen, die sich an diesen Kriterien orientieren.

Wegen der sehr unterschiedlichen Teilmärkte für Mietwohnungen und der Besonderheiten auf Stadtteil- und Quartiersebene wären zur Feststellung von Pauschalen, die dem § 22 SGB II gerecht werden, umfangreiche Voruntersuchungen auf Kommunal- und Quartiersebene erforderlich, um den tatsächlichen Aufwand der Hilfebedürftigen in der ganz überwiegenden Zahl der zu regelnden Sachverhalte möglichst genau zu treffen. Ansonsten wären die Pauschalen unrichtig und könnten über die Gerichte zu Fall gebracht werden. Auf Ebene der Träger wäre also ein extrem hoher Verwaltungsaufwand notwendig, um die rechtlich angemessenen ausdifferenzierten Pauschalen zu ermitteln und dann zeitnah fortzuschreiben.

Eine Bundesverordnung nach § 27 SGB II ist daher **nicht geeignet**, die zurzeit in der Praxis auftretenden Probleme der mangelhaften Verwaltungsumsetzung des § 22 SGB II zu beheben.

7

Die Kriterien der Angemessenheit stehen also wegen der BSG-Rechtsprechung ohnehin fest und die Jobcenter und Arbeitsgemeinschaften haben sich wegen ihrer Bindung an Recht und Gesetz schon heute daran zu halten. Gerade an der rechtsstaatlichen Umsetzung mangelt es aber in der Praxis. Daher ist die richtige, rechtsstaatliche **Vorgehensweise zur Behebung der gegenwärtigen Probleme** eine dem Ziel und Zweck des § 22 SGB II gerecht werdende sorgfältige Ermittlung der einzelnen Sachverhalte und die an der Rechtsprechung, insbesondere des Bundessozialgerichts, ausgerichtete rechtsstaatliche Bewertung durch die Jobcenter und Arbeitsgemeinschaften.

Zur Erreichung dieses Zieles ist es notwendig,

- dass die Ergebnisse der Sachverhaltsprüfungen nicht vorab durch politische Vorgaben und Budgetzwänge präjudiziert werden,
- dass die Mitarbeiter besser geschult und mit der Rechtsprechung des BSG vertraut gemacht werden und
- dass die Jobcenter und Arbeitsgemeinschaften mit genügend qualifiziertem Personal ausgestattet sind.

Nur wenn diese Forderungen, die sich an die zuständigen Stellen des Bundes, der Länder und der Kommunen richten, umgesetzt werden, ist eine **bessere Verwaltungspraxis** und damit eine Entlastung der Gerichte zu erwarten.

8

In Zeiten hoher und weiter steigender Anforderungen an die Energieeffizienz von Wohngebäuden muss sichergestellt werden, dass die nach **energetischer Sanierung** höheren Nettokaltmieten als angemessene Kosten der Unterkunft anerkannt werden, da durch energetische Sanierung eine Einsparung bei den Heizkosten erzielt wird.

Ein **Zuschlag zur Kaltmiete** aufgrund energetischer Modernisierung sollte objektiv auf Basis der am Gebäude stattgefundenen Maßnahmen, d. h. als Gebäudedurchschnitt einheitlich für alle Wohnungen, ermittelt werden. Informationen liefert der Energiekennwert im Energieausweis. Wichtig ist, dass als Maß für einen Zuschlag der Energieverbrauch und nicht die Energiekosten verwendet werden, da die Kosten des Energieträgers vom Gebäudeeigentümer praktisch nicht beeinflussbar sind.

Die **Übernahme der tatsächlichen Heizkosten** garantiert, dass die objektiven (gebäudebezogenen) und subjektiven (haushaltsbezogenen) Unterschiede zwischen Mietern innerhalb des Hauses Berücksichtigung finden. Ob die Heizkosten angemessen sind, ist im Einzelfall zu entscheiden.

9

Allen Überlegungen zur Behebung der Mängel bei der Gewährung der Leistungen für Unterkunft und Heizung muss aber die **Berücksichtigung der übergeordneten gesellschafts- und wohnungspolitischen Belange** zugrunde liegen:

Die Festlegung der Angemessenheit von Unterkunftskosten darf nicht nur mit Blick auf die öffentlichen Haushalte erfolgen. Bund und Länder müssen für den Bereich Kosten der Unterkunft und Heizung in der Pflicht bleiben. Der Versuch des Bundes, seinen Finanzierungsanteil bei den Kosten der Unterkunft und Heizung abzusenken, bedeutet nichts anderes als die Verantwortung auf Länder sowie Landkreise und kreisfreie Städte abzuwälzen und ihnen höhere Anteile der Finanzierung aufzubürden. Die Bemessung der Anteile von Bund und Ländern muss vielmehr mit Rücksicht auf die Stabilität gewachsener Bewohnerstrukturen, ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse (§ 6 Wohnraumförderungsgesetz) erfolgen, damit nicht durch erzwungene Umzugsbewegungen in preiswerte Wohnungen die **sozialräumliche Segregation** verschärft wird.

Die Kommunen müssen insbesondere in Regionen mit strukturellem Wohnungsleerstand **Konzepte für die Entwicklung des Wohnungsmarktes** aufstellen. Daraus muss u. a. ersichtlich sein, in welchem Umfang preiswerter Wohnraum für ALG II-Empfänger und Bezieher niedriger Einkommen erhalten werden soll.

10

Die richtige Umsetzung der Regelungen zur Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Sicherung der sozialen Wohnraumversorgung in schwierigen Zeiten. Dazu gehören aber auch ein **leistungsfähiges Wohngeld** und die **Förderung der sozialen Wohnraumversorgung** durch die Länder. Während die Bezieher von Wohngeld seit dem Inkrafttreten des Wohngeldgesetzes zum 01.01.2009 im Durchschnitt deutlich höhere Leistungen erhalten, appellieren wir an die Länder, ihren Anteil an den jährlichen Bundesmitteln in Höhe von 518,2 Mio. €, der ihnen nach den Regelungen der Föderalismusreform zusteht, zielgerichtet einzusetzen. Diese Gelder sollten insbesondere zur Verbesserung der Wohnsituation einkommensschwächerer Haushalte gerade in Ballungsgebieten genutzt werden und nicht der Ausfinanzierung alter Förderprogramme dienen.