



DV 01/10 AF III
10. März 2010

Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Diskussion über eine Pauschalierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende¹

I. Einleitung

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. wendet sich mit nachstehender Positionierung zur Diskussion über eine Pauschalierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende an den Gesetzgeber und die politischen Akteure.

Die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II sind neben der Regelleistung für erwerbsfähige Hilfebedürftige ein elementarer Leistungsbestandteil zur Sicherung ihrer Existenz. Wohnung und Wohnumfeld nehmen gerade für SGB II-Leistungsbezieher einen außergewöhnlich hohen Stellenwert ein. Der Sozialstaat ist zur Sicherung eines menschenwürdigen Daseins verpflichtet, das Grundbedürfnis eines Menschen nach Wohnen als Teil des soziokulturellen Existenzminimums zu decken, wenn Menschen nach den staatlichen Maßstäben hilfebedürftig sind und ihren Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft zu sichern in der Lage sind. Die mit diesem

¹ Verantwortliche Referentin: Dr. Antje Wrackmeyer-Schoene. Die Stellungnahme wurde in der Arbeitsgruppe „Leistungen für Unterkunft und Heizung“ des Deutschen Vereins erarbeitet und nach Beratungen im Arbeitskreis „Grundsicherung und Sozialhilfe“ sowie im Fachausschuss „Sozialpolitik, Soziale Sicherung, Sozialhilfe“ am 10. März 2010 vom Präsidium des Deutschen Vereins in der vorliegenden Fassung verabschiedet.

Bedarfsdeckungsprinzip einhergehende Pflicht des Leistungsträgers, angemessenes Wohnen zu gewährleisten, entscheidet die Frage nach Art und Umfang der Leistungen für Unterkunft und Heizung; sie steht nicht unter einem Vorbehalt der Ökonomie und nur im Rahmen gesicherter Bedarfsdeckung haben ökologische Gesichtspunkte Platz.

Der Gesetzgeber hat für die Grundsicherung für Arbeitsuchende in § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II geregelt, dass der – kommunale – Träger die tatsächlichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung erbringt, soweit sie angemessen sind. Der unbestimmte Begriff „angemessen“ bedarf der Konkretisierung und verpflichtet die Rechtsanwender dazu, den individuellen und regionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Die in der Praxis oftmals kritisierte fehlende Rechtssicherheit und mangelnde Transparenz für Leistungsträger und Leistungsempfänger ist Anlass zu Überlegungen, ob und wie die Regelungen zu den Leistungen für Unterkunft und Heizung pauschaliert werden könnten.

II. Ausgangspunkt

Vor diesem Hintergrund wird von verschiedenen Seiten auf eine Änderung der Regelungen über die Leistungen für Unterkunft und Heizung gedrängt – sei es aus fiskalischen, ordnungspolitischen oder aus verfahrenseffizienten Gründen. Bereits 2007 forderte der Bundesrechnungshof die Bundesregierung auf, von der Verordnungsermächtigung des § 27 SGB II Gebrauch zu machen.² Zuletzt einigten sich die Regierungsparteien CDU, CSU und FDP im Koalitionsvertrag, prüfen zu wollen, wie die Energie- und Nebenkosten sowie gegebenenfalls die Kosten der Unterkunft pauschaliert werden können.³ Eine Pauschalierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung wird von einer Länder-Arbeitsgruppe der Justizministerkonferenz gefordert⁴ und in einem Entschließungsantrag der Länder Niedersachsen und Sachsen-Anhalt im Bundesrat zumindest angedeutet.⁵ Aber auch ein Teil der Sozialgerichtsbarkeit fordert Änderungen der Regelungen über die Leistungen für Unterkunft und Heizung, um vor

² Bericht des Bundesrechnungshofs vom 19. Dezember 2007, BT-Drucks. 16/7570, S. 6.

³ Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP (2009) für die 17. Legislaturperiode, S. 82 f.

⁴ Empfehlungen der Länder-Arbeitsgruppe „Maßnahmen zur Verminderung der Belastung und zur Effizienzsteigerung der Sozialgerichte“ vom 19. Oktober 2009, S. 91.

⁵ Antrag der Länder Niedersachsen und Sachsen-Anhalt im Bundesrat vom 6. Oktober 2009, BR-Drucks. 750/09, S. 2.

allem eine Entlastung der Sozialgerichte zu erreichen.⁶

III. Positionierung des Deutschen Vereins zur Pauschalierung von Leistungen für Unterkunft und Heizung

Der Deutsche Verein lehnt eine Pauschalierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung ab. Eine solche Pauschalierung ist nicht nur verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Sie ist zudem weder zweckmäßig noch zielführend.

1. Pauschale und Pauschalierung

Ziel einer Pauschalierung ist die Vereinfachung und Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens. Sie hat gleichsam die Funktion eines in der Regel zweckgebundenen, dispositiven Budgets, innerhalb dessen die Empfänger der Pauschale frei und verantwortlich für die Planung, Verwaltung und Auskömmlichkeit der pauschalen Mittel sind. Im Rahmen der Pauschalierung werden häufig bestimmte Leistungen für Personengruppen festgesetzt. Es wird damit auf eine Ermittlung des Bedarfs im Einzelfall verzichtet. Eine Pauschalierung ist zwar auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht grundsätzlich unzulässig, doch muss sie immer auch dem Bedarfsdeckungsgrundsatz und dem diesen konkretisierenden Individualisierungsgrundsatz Rechnung tragen. Die Pauschale muss so bemessen sein, dass mit ihr im Regelfall der Bedarf gedeckt werden kann.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende kennt den Pauschalierungsgedanken unter anderem bei der Regelleistung. Danach sollen mit der Pauschale alle Bedarfe als mit der Regelleistung abgegolten gelten. Weitere Bedarfe (über Mehrbedarfe und Einmalleistungen hinaus) gelten als gedeckt, § 3 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 SGB II. Ein Zugang zu anderen Leistungen wie beispielsweise der Sozialhilfe bleibt verwehrt, §§ 3 Abs. 3 Satz 2, 5 SGB II. Diese fehlende Öffnungsklausel für individuelle, atypische Bedarfe führte insbesondere zur Kritik an der Verfassungsmäßigkeit an der Bemessung

⁶ Empfehlungen aus der Praxis zur Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit, Änderungsvorschläge für die Bereiche SGB II und SGB V (2009), vorgelegt von Richterinnen und Richtern der Sozialgerichtsbarkeit der Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, S. 9 ff. als Grundlage für die Justizministerkonferenz.

der Regelleistung.⁷ Die Leistungen zur Deckung der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung sind bislang nicht pauschaliert, weil keine Möglichkeit gesehen wird, eine Pauschalierung zu entwickeln, die dem Bedarfsdeckungsprinzip entspricht und keine Mehrkosten verursacht.

2. Bedarfsdeckungsgrundsatz

Ausgehend vom Grundsatz der Bedarfsdeckung und der bisherigen Erfahrungen mit Pauschalierungslösungen bei existenzsichernden Sozialleistungen, welcher auch in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung Gültigkeit hat und haben muss,⁸ erscheint die Einführung von pauschalierten Leistungen für Unterkunft und Heizung schwer vorstellbar. Im Sinne des Bedarfsdeckungsgrundsatzes sollen existenzielle Bedarfe des Einzelnen durch Sozialleistungen gedeckt werden, wenn den Leistungsberechtigten diese Deckung aus eigenen Kräften und Mitteln nicht möglich ist (§ 9 SGB I). Art, Form und Maß der Sozialleistung müssen sich nach den individuellen Besonderheiten des Einzelfalls richten, vor allem nach der Person der Hilfeempfängerin/des Hilfeempfängers, der Art ihres/seines Bedarfs und den örtlichen Verhältnissen.⁹ Verfassungsrechtlich problematisch ist diese Pauschalierung im SGB II deswegen, weil auch dann, wenn im Einzelfall nachgewiesen ist, dass der notwendige Bedarf einer hilfebedürftigen Person mit der Regelleistung nicht gedeckt werden kann, eine abweichende Bemessung der Regelleistung ausdrücklich ausgeschlossen ist (§ 3 Abs. 3 Satz 2 SGB II) und den Individualisierungsgrundsatz ignoriert.¹⁰

Die Bedenken, ob die Bedarfsdeckung durch die Regelleistungen im Einzelfall möglich ist, beziehen sich u.a. auf die örtlichen Marktverhältnisse, die bei bundesweiter

⁷ Siehe Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, wonach das BVerfG die Beachtung des Grundsatzes der Bedarfsdeckung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende sehr wichtig erachtet und die Einführung einer Härtefallregelung fordert; Münder, in: Münder, SGB II, 3. Aufl. 2009, § 20, Rdnr. 29 ff.

⁸ Vgl. Stellungnahme des Deutschen Vereins (2003) zur Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, NDV 2003, 369 (370); vgl. auch Wortlaut des § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II „... die tatsächlichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung ...“; Münder, in: Münder, SGB II, 3. Aufl. 2009, Einl., Rdnr. 15; BT-Drucks. 15/1516, S. 46.

⁹ Rothkegel: Handbuch für Sozialhilferecht, Kapitel 3, Teil II, Rdnr. 80.

¹⁰ Münder, in: Münder, SGB II, § 20, Rdnr. 34; eine abweichende Bemessung muss nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 (vgl. Fußn. 6) nunmehr ermöglicht werden.

Betrachtung immer noch erhebliche Preisunterschiede erkennen lassen. Diese Unterschiede sind auf dem Wohnungsmarkt ungleich größer. Damit wächst aber im Falle einer Pauschalierung sowohl das Risiko einer Unter- wie auch einer Überdeckung des Bedarfes. Dieses Problem scheint nicht einmal im örtlichen Bereich lösbar zu sein, da bisher kein Beispiel bekannt ist, nach dem ein Träger der Sozialhilfe von der in § 29 Abs. 2 SGB XII eingeräumten Möglichkeit der Pauschalierung von Unterkunftskosten Gebrauch gemacht hat. Im Rahmen der Leistungen für Unterkunft und Heizung hat daher die Leistungsverpflichtung der kommunalen Träger zur Übernahme der tatsächlichen, angemessenen Aufwendungen nach wie vor richtigerweise Geltung. Das Risiko einer Unterdeckung eines bestehenden, individuellen Bedarfs an Unterkunft oder Wärme ist keinesfalls hinnehmbar.¹¹ Andererseits birgt die Festlegung von Maßstäben, die zu einer vollständigen Kostendeckung führen, die Gefahr, dass in einem gewissen Maß überhöhte staatliche Leistungen gewährt werden, die zu erheblichen Mehrkosten führen können.

3. Probleme bei der Pauschalierung von Leistungen für Unterkunft und Heizung

Das Hauptproblem bei der Pauschalierung besteht in dem Spannungsverhältnis zwischen dem Ziel einer möglichst umfassenden Sicherstellung der Bedarfsdeckung durch eine Orientierung am oberen Rand des Marktes einerseits und dem Interesse der Kostenträgerseite an einer möglichst kostensparenden Lösung. Bereits die Umstellung von der Bemessung der Leistungen auf der Grundlage der nach oben gedeckelten tatsächlichen Kosten auf eine Pauschale, die ohne Rücksicht auf im Einzelfall entstehenden Kosten zu zahlen ist, würde nahezu zwangsläufig zu Mehrkosten führen.

Bei der Bemessung von Pauschalen wäre in tatsächlicher Hinsicht zu berücksichtigen, dass der Wohnungsmarkt nicht nur bundesweit, sondern teilweise auch örtlich eine erhebliche Spreizung aufweist, die tendenziell pauschalierungsfeindlich ist.¹² Sozialpolitisch problematisch ist der Umstand, dass die eigene Wohnung gerade für Menschen in Arbeitslosigkeit den zentralen Punkt der sozialen Verankerung darstellt, der

¹¹ Rothkegel (2005): Handbuch Sozialhilferecht, S. 74; insoweit siehe auch die aktuelle Diskussion zur Höhe der Regelleistung und das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 – Pressemitteilung vom 16. Oktober 2009 (119/2009); Hebel, SGB 2008, 8 ff.

¹² Vgl. BSG vom 17. Dezember 2009 – B 4 AS 50/09 R.

bei einem kostenbedingten Umzugsdruck die Gefahr sozialer Desintegration begründet. Mittels Pauschale wäre den Kommunen die Kontrolle über die tatsächlichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung sowie die Preisgestaltung am örtlichen Wohnungsmarkt weitestgehend entzogen. Keinesfalls vernachlässigt werden dürfen die Auswirkungen, die pauschalierte Regelungen über die Leistungen für die Kosten der Unterkunft und Heizung auf die regionalen Wohnungsmärkte nehmen. Über die Auswirkungen der bestehenden Vollzugspraxis gibt eine im Auftrag des Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) veröffentlichte Studie erste Aufschlüsse.¹³ Danach werden unter anderem sozialräumliche Auswirkungen, Auswirkungen auf die wohnungspolitische Integration und die künftige Kostenentwicklung identifiziert. Es ist danach auch davon auszugehen, dass die jeweiligen Angemessenheitsregelungen ein spezifisches Nachfrageverhalten produzieren.

a) Bundesweite Pauschalierung

Gegen eine bundesweit einheitliche Pauschale sprechen die regional unterschiedlichen Gegebenheiten bei der Höhe der Aufwendungen (z.B. Lage, Mietmarkt, Wohnstandards). Jede Pauschalierung, die sich an dem bundesweit teuersten Wohnungsmarkt ausrichtet, belastet die übrigen kommunalen Träger und den Bund mit weiteren Aufwendungen, die in den meisten Kommunen zur konkreten Bedarfsdeckung nicht erforderlich wären. Eine Orientierung am unteren Rand würde zwar die Kostenträger entlasten, im Regelfall aber eine Bedarfsdeckung am Ort nicht ermöglichen, den Wegzug von teuren Wohnorten geradezu erzwingen. Bundesweite Pauschalen könnten so zu nicht kostendeckenden Leistungen in „attraktiven“ Regionen und zu Überzahlungen in „nicht attraktiven“ Regionen und damit zu Ghettobildungen und Segregation führen, deren „Auflösung“ den kommunalen Haushalt in hohem Maße (zusätzlich) belasten würde.¹⁴ Ähnlich verhält es sich mit der Pauschalierung von Heizkosten. Auch hier vermag eine bundesweit geltende Pauschale die regionalen Gegeben- und Besonderheiten (z.B. Klimazone, Anzahl der

¹³ BMVBS-Studie: Kosten der Unterkunft und die Wohnungsmärkte – Auswirkungen der Regelungen zur Übernahme der Kosten der Unterkunft auf Transferleistungsempfänger und Kommunen, Forschungen, Heft 142, Hrsg.: BMVBS/BBSR, Bonn 2009 = http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_23494/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Forschungen/2009/Heft142.html.

¹⁴ Knickrehm/Voelzke, in: Knickrehm/Voelzke: Kosten der Unterkunft nach § 22 SGB II, GSGT Praktikerleitfäden, 2009, S. 11 (45).

Sonntage, Bausubstanz, Energieanbieter, konkretes Heizmittel- und Heizverhalten) nicht abzubilden. Es erscheint auch als kaum leistbar, diese regionalen Unterschiede durch gestaffelte Pauschalen (ähnlich wie im Wohngeldgesetz) abzubilden, da selbst eine solche Staffelung die zum Teil auch bei den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlichen Mieten und Energieverbräuche nicht zu fassen vermag.¹⁵

Der Deutsche Verein lehnt daher die Einführung von bundesweit pauschalierten Unterkunftsleistungen – sei es einfach gesetzlich oder per Verordnung nach § 27 SGB II – ab.

b) Pauschalierung auf kommunaler Ebene

Den regional spezifischen und unterschiedlich ausgestalteten Gegebenheiten, die gegen eine bundesweite Pauschalierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung sprechen, ließe sich möglicherweise durch eine regionale oder kommunale Pauschalierung entgegenzutreten. In Betracht käme hier eine dem § 29 Abs. 2 SGB XII entsprechende Regelung. Gegen diese Lösung spricht, dass nur wenige Fälle bekannt sind, in denen ein örtlicher Träger der Sozialhilfe von der Ermächtigung des § 29 Abs. 2 SGB XII (vorhergehend: Experimentierklausel des § 101 a BSHG¹⁶) Gebrauch gemacht hat. Ursächlich hierfür ist allem Anschein nach, dass eine bedarfsdeckende und sozialverträgliche Pauschalierung mit zu hohen Kosten für die Kommunen verbunden ist.¹⁷ Die weiteren oben beschriebenen Probleme einer bundesweiten Pauschalierung (u.a. die sozialräumlichen und wohnungspolitischen Auswirkungen, Gefahr von Ghettobildung und Segregation) bestehen auch auf kommunaler Ebene und sprechen somit ebenso gegen eine Pauschalierung von Leistungen für Unterkunft und Heizung auf kommunaler Ebene.

¹⁵ Ein Verweis auf die Tabelle des § 12 WoGG n.F., wonach Höchstbeträge für Miete, Belastung und Heizung festgelegt sind, entspräche nicht den Aufwendungen, die in der Grundsicherung für Arbeitsuchende bei den Unterkunftsleistungen anfallen und wäre systemwidrig, da das Wohngeldgesetz einen anderen Regelungszweck verfolgt. Nach dem Wohngeldgesetz werden lediglich Zuschüsse gewährt, die – anders als bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende – keinesfalls bedarfsdeckend sein müssen.

¹⁶ BSHG-Änderungsgesetz vom 25. Juni 1999, BGBl. I S. 1442.

¹⁷ S. auch Stellungnahme der Nds. Landesregierung gegenüber dem Bundesrechnungshof in BT-Drucks. 16/7570, S. 7 f.

In Rede steht hier die Überlegung, dass die Bedarfsbemessung ähnlich wie bei den Regelsätzen keine rein wissenschaftliche Tatsachenfeststellung darstellt, sondern einen Akt wertender Erkenntnis, der auf solchen Feststellungen beruhen muss. Denkbar wäre es, eine Verpflichtung der kommunalen Träger der Grundsicherung zu statuieren, jährlich die Angemessenheitsgrenze für Unterkunftskosten, gestaffelt nach der Größe der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft, festzusetzen. Grundlage für eine solche Entscheidung, die wohl durch Satzung ergehen müsste, sollten qualifizierte Erhebungen über den örtlichen Wohnungsmarkt sein.

Obwohl eine kommunale Satzung eine größere Sach- und Bürgernähe sowie eine höhere sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation erreichen kann,¹⁸ würden die inhaltlichen Probleme um die Ausgestaltung des unbestimmten Rechtsbegriffs damit nicht gelöst, sondern um die Notwendigkeit einer sozialpolitischen Entscheidung angereichert. Bei einer Satzung („-lösung“) kann auf Änderungen der Rechtslage aufgrund von Gesetzgebungsverfahren oder von Rechtsprechung, aufgrund des dann erforderlichen, meist lange dauernden demokratischen Verfahrens, nicht so schnell und flexibel wie bei einer Richtlinie reagiert werden. Soweit nicht die Möglichkeit einer Überprüfung einer Satzung im Wege des Normenkontrollverfahrens bei einem Landesozialgericht mit inter-omnes-Wirkung geschaffen wird, werden die Einzelfallprüfungen im Anschluss an diese Entscheidung nicht geringer. Gerade bei der Feststellung der fehlenden Rechtmäßigkeit einer Satzung, müssen Dauerverwaltungsakte ab dem Zeitpunkt des Erlasses der Satzung rückwirkend geprüft werden.

Der Deutsche Verein lehnt auch die Pauschalierung von Leistungen für Unterkunft und Heizung auf kommunaler Ebene ab.¹⁹

IV. Fazit

Die derzeitige Diskussion um eine Pauschalierung ist stark geprägt von interessen geprägten Argumenten sowie deutlichen ordnungspolitischen Bestrebungen.

¹⁸ Zur sog. Satzungslösung siehe insb. Groth, SGB 2009, 644 (647).

¹⁹ Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund sind entgegen dieser Aussage der Auffassung, dass eine Pauschalierungsoption für die Kommunen geprüft werden sollte.

Es darf diesen Sichtweisen nicht der Vorzug vor der existenziellen und individuellen Bedarfssicherung gegeben werden.

Mittlerweile haben seit Inkrafttreten des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch viele kommunale Träger die Regelungen zu den Leistungen für Unterkunft und Heizung, § 22 SGB II, im Rahmen ihrer lokalen Gegebenheiten umgesetzt. Als Ergebnis zahlreicher Rechtsschutzverfahren liefert zudem die höchstrichterliche Rechtsprechung Anhaltspunkte und Kriterien für die Auslegung des § 22 SGB II. Auch die „Empfehlungen des Deutschen Vereins zu den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II“²⁰ leisten einen Beitrag zu größerer Rechtssicherheit bei der Anwendung des geltenden Rechtes. Ausgehend hiervon erscheint ein weiteres Tätigwerden des Gesetz- bzw. Verordnungsgebers nicht erforderlich. Ohne die Leistung der Sozialgerichtsbarkeit für die Klärung der Rechtslage schmälern oder deren Belastung in Frage stellen zu wollen, erscheint die Einführung einer Pauschalierungsregelung im SGB II der falsche Weg einer Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit. Der Deutsche Verein lehnt eine Pauschalierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung aus den oben dargestellten Gründen ab. Als wichtig erachtet er eine gute und umfassende Beratung der Leistungsberechtigten. Dies erfordert gegebenenfalls in einigen SGB II-Stellen den qualitativen und quantitativen Ausbau des Fachpersonals.

²⁰ Die Empfehlungen wurden aktualisiert und vom Präsidium des Deutschen Vereins am 10. März 2010 verabschiedet.