

Anmerkungen zur Arbeitshilfe zur Bestimmung der angemessenen Aufwendungen der Unterkunft im Rahmen kommunaler Satzungen des BMVBS (KdU-Leitfaden)

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat den Kommunen eine Arbeitshilfe an die Hand geben, wie sie zur Bestimmung der angemessenen Kosten der Unterkunft im Rahmen kommunaler Satzungen die Möglichkeiten des örtlichen Wohnungsmarktes nutzen können. Die Broschüre ist in Zusammenarbeit des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales entstanden. Die Arbeitshilfe ist im Internet veröffentlicht:

<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/106582/publicationFile/73172/arbeitshilfe-kosten-der-unterkunft-kdu.pdf>

Im folgenden wird die Broschüre kritisch gewürdigt. Wobei sich die Anmerkungen schwerpunktmäßig auf das 5. Kapitel des KdU-Leitfadens: „Inhalte der Satzung“ konzentrieren, da das BMVBS an dieser Stelle konkrete Empfehlungen ausspricht, wie die Kommunen die neugeschaffene Satzungs- und Pauschalierungsermächtigung vor Ort umsetzen können. Das andere große Kapitel des KdU-Leitfadens, nämlich das 6. Kapitel: „Datenquellen, Datenanalysen, Ermittlung von Mietobergrenzen“ gibt im Wesentlichen die Grundsätze der Rechtsprechung zum „schlüssigen Konzept“ wieder.

I) Ziele der Satzungsermächtigung: insbesondere höhere Rechtssicherheit

Bereits in der Einleitung suggeriert der KdU-Leitfaden, dass mit der Satzungsermächtigung ein höheres Maß an Rechtssicherheit geschaffen worden sei. So heißt es auf Seite 4: *„Seit 2011 steht den Landkreisen und kreisfreien Städte mit der Satzung nach den §§ 22a bis 22c SGB II ein wirkungsvolles Instrument zur Verfügung die Angemessenheitskriterien wohnungsmarktkonform festzulegen. Das setzt voraus, dass die Länder sie durch Gesetz ermächtigen oder verpflichten...“*. Auf Seite 5 wird dann weiter ausgeführt: *„Das wichtigste Anliegen des Satzungskonzepts ist eine alternative, rechtssichere Gestaltung und Bestimmung der Kosten der Unterkunft und Heizung im Rahmen von SGB II und SGB XII“*.

Ein höheres Maß an Rechtssicherheit durch die Satzungsermächtigung gemäß §§ 22a bis 22c SGB II lässt sich vor dem Hintergrund der bisherigen praktischen Erfahrungen gerade nicht feststellen. Zu den ersten Bundesländern, die die Satzungsermächtigung umgesetzt haben, gehört Berlin. Die auf Grundlage dieser landesrechtlichen Umsetzung ergangene Wohnaufwendungsverordnung (WAV) ist allerdings am 25. April 2013 im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens des Landessozialgerichts Berlin-Brandenburg (Aktenzeichen: L 36 AS 2095/12 NK) wegen Verstoßes gegen höherrangiges Recht für unwirksam erklärt worden.

II) konkrete Vorschläge für den Inhalt der Satzung

1) Angemessenheit der Wohnfläche

Hinsichtlich der Bestimmung der angemessenen Wohnfläche empfiehlt der KdU-Leitfaden (auf Seite 20), sich nicht mehr an den jeweiligen Richtlinien der Bundesländer zur sozialen Wohnraumförderung (wie es das Bundessozialgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung getan hat), sondern an den lokalen Wohnungsgrößenstrukturen zu orientieren. Begründet wird dies u.a. mit einer effizienteren Mittelverwendung. Ohne weiteren Beleg wird (auf Seite 21) behauptet, dass so mehrere 100.000 Euro im Jahr gespart werden könnten, ohne dass dies wesentliche Einbußen bei der Größe des Wohnungsangebots für Hartz 4-Beziehende hätte.

Diese Empfehlung dürfte in den meisten Kommunen zu einer Verschlechterung für Hartz 4-Beziehende führen. In den Richtlinien der Bundesländer zur sozialen Wohnraumförderung geht der Trend dahin, von einer Größe von 50 m² (beim Einpersonenhaushalt) auszugehen. Die Mehrzahl der bisherigen kommunalen KdU-Richtlinien geht dagegen von Größen zwischen 40 m² und 45 m² (beim Einpersonenhaushalt) aus. Es handelt sich hierbei jeweils um maximale Wohnfläche, es ist also durchaus möglich, bei einer in der Satzung als angemessen definierten Wohnfläche von 50 m² eine kleinere Wohnung zu mieten. Eine größere als angemessen definierte Wohnfläche führt bei Anwendung der Produkttheorie dazu, dass für die einzelne Wohnung mehr Geld zur Verfügung steht und sich dadurch das Wohnungsangebot für Hartz 4-Beziehende vergrößert.

2) Einführung von Quadratmeterhöchstmieten

Der KdU-Leitfaden spricht (auf Seite 24) die Empfehlung aus, in der Satzung eine Quadratmeterhöchstmiete festzulegen.

Auch wenn eine solche Maßnahme gesetzlich ausdrücklich zugelassen ist, stellt sie im Kern eine Abkehr von der seitens des Bundessozialgerichts vertretenen Produkttheorie dar, die sich in den meisten Fällen eher zu Lasten der Hartz 4-Beziehenden auswirken wird. In Einzelfällen kann mit dieser Maßnahme zwar auch vermieden werden, dass für Wohnungen schlechterer Qualität zu hohe Mieten verlangt werden, es kann aber leicht passieren, dass ein Hartz 4-Beziehender für die von ihm gewünschte Wohnung keine KdU erhält, weil der Preis für den einzelnen Quadratmeter zu hoch ist, obwohl die Kosten der Wohnung insgesamt noch im Rahmen der zulässigen KdU Höchstgrenze liegen. Als Ziel dieser Empfehlung nennt der KdU-Leitfaden dann auch folgerichtig, dass vermieden werden soll, dass *„teure Wohnungen mit sehr gutem Standard („Luxuswohnungen“) für Bedarfsgemeinschaften anmietbar sind“*.

An einer späteren Stelle werden quasi im Widerspruch zu der eben genannten Empfehlung die Vorzüge von Gesamtangemessenheitsgrenzen (also einheitliche Grenzwerte für Netto-Kaltmiete, kalte Betriebskosten und Heizkosten) hervorgehoben (vgl. Seite 26). Neben einer Vereinfachung des Verwaltungsaufwandes für die Kommune wird darauf hingewiesen, dass Bedarfsgemeinschaften einen höheren Entscheidungsspielraum erhalten. So können z.B. auch teurere, energetisch sanierte Wohnungen in Frage kommen, wenn deren erhöhte Netto-Kaltmiete letztlich in der Gesamtbetrachtung wieder durch niedrigere Heizkosten kompensiert wird.

3) Einführung eines als abstrakt angemessen anzusehenden Heiz- und Warmkostenpreises pro Quadratmeter

Auf Seite 25 weist der KdU-Leitfaden auf die neu geschaffene Möglichkeit in § 22b Absatz 1 SGB II hin, abstrakt angemessene Werte für Heiz- und Warmkosten durch Satzung festzulegen. Dies führt in jedem Fall zu einer Verschlechterung der Position der Bedarfsgemeinschaft gegenüber der Behörde und dem Gericht. Aufgrund des bisherigen Wortlauts des Gesetzes wurde in der Vergangenheit in vielen Kommunen der tatsächliche Bedarf bezahlt, wenn keine Anhaltspunkte vorlagen, dass dieser unangemessen hoch ist bzw. durch unangemessenes Heizverhalten hervorgerufen wird. Abstrakte Werte in Satzungen werden künftig dazu führen, dass diese als angemessen angesehen werden. Eine Bedarfsgemeinschaft, die diese Werte überschreitet, muss dann entsprechend darlegen und ggfls. beweisen, warum ihr Verbrauch immer noch angemessen ist. Besonders problematisch ist diese Empfehlung auch deshalb, weil die Kosten für die einschlägigen Energieträger, nämlich Öl und Gas, vergleichsweise starken Schwankungen unterworfen sind, so dass hier regelmäßige Anpassungen er-

forderlich wären. Vor diesem Hintergrund wäre eine entsprechende Regelung in einer Satzung auch eher (rechts-) streitanfällig.

4) Pauschalierungen

Der KdU-Leitfaden enthält auch einen kurzen Abschnitt zu Pauschalierungen (ab Seite 29). Erfreulicherweise wird hier jedoch keine konkrete Empfehlung ausgesprochen, sondern auf die zahlreichen Risiken hingewiesen, die bei Pauschalierungen in Bezug auf die Rechtssicherheit bestehen.

5) Teilräumliche Differenzierung

Auf Seite 30 weist der KdU-Leitfaden auf die Möglichkeit hin, bei der Bestimmung der Angemessenheit durch Satzung räumlich zu differenzieren, beschränkt seine Ausführungen dann aber auf Landkreise mit unterschiedlich strukturierten Gemeinden. Eine Auseinandersetzung mit der einschlägigen Rechtsprechung zu kreisfreien Städten (etwa zu München oder Berlin), bei der regelmäßig von einem einheitlichen Vergleichsraum ausgegangen wurde, findet leider nicht statt.