

Fachpolitischer Impuls des Deutschen Caritasverbandes zur Jahreskampagne 2018

Kosten der Unterkunft und Heizung im SGB II und SGB XII rechtssicher und auskömmlich ermitteln

Mit seiner Kampagne 2018 „Jeder Mensch braucht ein Zuhause“ setzt sich der Deutsche Caritasverband (DCV) dafür ein, dass es allen Menschen möglich sein muss, angemessenen Wohnraum tatsächlich zu finden.

Das Grundgesetz sichert mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG allen Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für ihre physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind. Hierzu gehört auch die Wohnung.

Die Sicherstellung des Menschenrechts auf Wohnen ist mit Realitäten eines Wohnungsmarktes konfrontiert, der von starken Preis- und Flächendifferenzen sowie unterschiedlicher Verfügbarkeit geprägt ist. Vor allem in städtischen Ballungsräumen sind Wohnungsknappheiten zu verzeichnen, die sich unmittelbar auf den Preis auswirken. Individuelle Hürden erschweren den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum für verschiedene Personengruppen und gefährden so die Existenz.¹ Besonders betroffen sind Menschen, die zur Deckung ihres Lebensunterhalts auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind.

Ermittlung der erstattungsfähigen Kosten der Unterkunft und Heizung

Der Gesetzgeber hat geregelt, dass die Bedarfe von Grundsicherungsempfänger(inne)n für Unterkunft und Heizung in tatsächlicher Höhe anerkannt werden, soweit diese angemessen sind.

Der unbestimmte Rechtsbegriff der Angemessenheit wirft in der Anwendung zahlreiche Fragen auf und führt in vieler Hinsicht zu Rechtsunsicherheit: Die Kommunen stehen vor der Frage, mit welchem Konzept sie den angemessenen Bedarf ermitteln können. In der Praxis zeigt sich, dass die von den Kommunen angewandten „schlüssigen Konzepte“ nicht immer geeignet sind, die angemessenen bedarfsdeckenden Kosten vor Ort zu ermitteln. Insbesondere der Aspekt der Verfügbarkeit von Wohnraum wird bei der Ermittlung der Angemessenheit vor dem Hintergrund angespannter Wohnungsmärkte häufig nicht hinreichend berücksichtigt.

Zu niedrig angesetzte Angemessenheitsobergrenzen, die den Wohnungsmarktverhältnissen vor Ort nicht gerecht werden, haben für die Betroffenen zur Folge, dass die tatsächlichen Wohnkosten nicht in voller Höhe als angemessen anerkannt werden. Sowohl die Forschung als auch Erfahrungen aus der Caritas-Beratungspraxis zeigen, dass in der Folge in nicht unerheblichem Ausmaß Personen, die Leistungen nach dem SGB II/SGB XII beziehen, Aufwendungen für die Unterkunft aus dem Regelbedarf aufbringen müssen.² Die damit verbundenen existenziellen Notlagen und Rechtsunsicherheiten belasten sowohl die Leistungsträger als auch die Leistungsempfänger(innen) und führen letztlich vor die Sozialgerichte. Der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Auftrag gegebene Forschungsbericht des Instituts für Wohnen und Umwelt (IWU) wies daher deutlich gesetzgeberischen Handlungsbedarf auf.³ Der Entwurf des Koalitionsvertrages zwischen CDU/CSU und SPD vom 7. Februar 2018, der wohnungs(bau)politisch durchaus Akzente setzt, enthält allerdings in Bezug auf diese Frage keine verlässlichen Aussagen.

Reformvorschläge für die Kosten der Unterkunft

Vor diesem Hintergrund fordert der Deutsche Caritasverband, das Recht der wirtschaftlichen Grundsicherung in Bezug auf die Kosten der Unterkunft zu reformieren. Dabei stehen nach Ansicht der Caritas zwei Ziele im Zentrum:

- ♦ Zum einen ist sicherzustellen, dass die Angemessenheitsgrenze so ermittelt wird, dass die angemessenen tatsächlichen Aufwendungen für die Unterkunft gedeckt werden. Dabei sind die Gegebenheiten des örtlichen Wohnungsmarktes zu berücksichtigen. Die angemessene Wohnung muss für die Leistungsbezieher(innen) tatsächlich verfügbar sein. Sie dürfen nicht in die Situation kommen, Aufwendungen für die angemessene Unterkunft teilweise aus dem Regelbedarf begleichen zu müssen (Gesichtspunkt der tatsächlichen Verfügbarkeit von Wohnraum).
- ♦ Zum anderen bedarf es einer gesetzlichen, praktikablen Regelung, die für Leistungsbezieher(innen) und Leistungsträger Rechtssicherheit schafft (Gesichtspunkt der Verfahrenssicherheit).

Der DCV spricht sich angesichts der großen Heterogenität des Konsumguts Wohnen sowie der unterschiedlichen Wohnbedarfe der Leistungsberechtigten klar gegen eine Pauschalierung der Leistungen für die Unterkunft aus. Geteilt wird die Auffassung, dass der Anspruch auf Übernahme der Unterkunfts-kosten auf ein angemessenes Maß zu begrenzen ist. Dabei ist jedoch sicherzustellen, dass für alle Leistungsberechtigten tatsächlich Unterkünfte zur Verfügung stehen, deren Kosten in voller Höhe vom Grundsicherungsträger übernommen werden und die einen angemessenen Wohnstandard aufweisen. Die Angemessenheit ist grundsätzlich im Einzelfall zu bestimmen (konkrete Angemessenheitsgrenze).

Aus Gründen der Praktikabilität und der Verlässlichkeit des Verwaltungshandelns ist es sinnvoll und notwendig, eine abstrakte Angemessenheitsgrenze festzulegen, die im Regelfall gilt, im Einzelfall aber nach oben zu korrigieren ist. Die abstrakte Angemessenheitsgrenze ist so zu bemessen, dass in der überwiegenden Zahl der Fälle eine Anpassung im Einzelfall nicht erforderlich ist. Zwischen der Zumutbarkeit nach unten (Existenzminimum) und der Angemessenheit nach oben ist daher ein Spielraum zu belassen.

Bei der Weiterentwicklung des Normierungsrahmens zur Ermittlung von Bedarfen der Unterkunft sind Entscheidungen in verschiedenen Regelungsbereichen zu treffen, die für die Berechnung der abstrakten Angemessenheit von Relevanz sind. Da sich in der Praxis eine große Unsicherheit gezeigt hat, wie die abstrakte Angemessenheitsgrenze ermittelt werden kann, sollte der Gesetzgeber Vorgaben für ein schlüssiges Konzept machen.⁴ Schon bei der Ermittlung der abstrakten Angemessenheitsgrenze sollte die Bedeutung der Verfügbarkeit des Wohnraums berücksichtigt werden. Dies könnte über die Wahl der Datenquelle erfolgen, indem die Angemessenheitsgrenze durch Neuvertragsmieten/Angebotsmieten, nicht auf der Grundlage von Bestandsmieten, ermittelt wird. Wenn die Unterkunfts-kosten im Einzelfall höher sind als die abstrakte Angemessenheitsgrenze, ist zu entscheiden, ob die höheren Kosten für diesen konkreten Fall angemessen sind oder ob eine kostengünstigere Unterkunftsalternative tatsächlich zur Verfügung steht.

Abstrakte und konkrete Angemessenheitsgrenze sind in einem transparenten und sachgerechten Verfahren zu ermitteln. Dabei ist insbesondere sicherzustellen, dass es nicht den Leistungsbe-

INNOVATIV

Die „Law Clinic“ berät Menschen, die sich eine Rechtsberatung nicht leisten können

Rechte haben und Recht bekommen sind häufig zwei Paar Stiefel. Speziell Menschen in finanziellen und persönlichen Notlagen haben oft Schwierigkeiten, adäquaten Rechtsbeistand zu finden. Auch Sozialberater(innen) können in rechtlichen Fragen ihren Klient(inn)en nur bedingt weiterhelfen, da sie keine Rechtsberatung anbieten dürfen.

Um diese Lücke zu schließen, haben die „Bucerius Law School“ und die Diakonie in Hamburg im Jahr 2012 eine sogenannte „Law Clinic“ nach US-amerikanischem Vorbild ins Leben gerufen. Die Idee: Studierende beraten unter der Anleitung von Rechtsanwält(inn)en mittellose Klient(inn)en – ehrenamtlich. Stellt ein(e) Sozialberater(in) fest, dass ein Klient Rechtsberatungsbedarf hat, kann er direkt einen Termin bei der „Law Clinic“ im Aufenthalts-, Arbeits-, Sozial- oder Familienrecht buchen. Der Klient wird nicht nur juristisch unterstützt, sondern weiterhin sozialberaterisch betreut.

„Pro Jahr können wir bis zu 300 Beratungstermine anbieten“, sagt Bianca Sukrow, koordinierende Leiterin der

„Law Clinic“. Viele offene Fragen können bereits in einer Erstberatung beantwortet werden. „Manchmal reicht es schon aus, wenn ein Anschreiben den Briefkopf eines Anwalts hat“, weiß Sukrow.

Aus vielen Erstberatungen gehen aber auch außergerichtliche oder gerichtliche Mandate hervor. Die Klient(inn)en werden über den gesamten Prozessverlauf vom Team der „Law Clinic“ begleitet. Das unterscheidet das Angebot von dem vieler anderer gemeinnütziger Rechtsberatungsstellen. Über 100 von 650 Studierenden der „Bucerius Law School“ engagieren sich.

Die Kooperation ist für alle Seiten ein Gewinn. „Für uns ist es ein Erfolg, wenn Klienten nach der Beratung Klarheit über ihre Situation haben“, sagt Sukrow. Auch für die Sozialarbeiter(innen) ist das Angebot eine große Hilfe, denn es nimmt ihnen den Druck und macht ihre Arbeit ganzheitlicher. Die Studierenden erhalten Einblicke in zusätzliche Rechtsgebiete und ihnen vielleicht unbekanntere Lebenswelten.

Michael Netzhammer

rechtigten aufgebürdet wird, zu beweisen, dass eine kostengünstigere Unterkunft nicht zur Verfügung steht. Es sollte stattdessen den Grundsicherungsträgern obliegen, im Einzelfall nachzuweisen, dass kostengünstigerer angemessener Wohnraum tatsächlich zur Verfügung steht.

Neben der Ermittlung der Höhe der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung regelt der § 22 Abs. 1 SGB II in Satz 2, dass Bezieher(inne)n von SGB-II-Leistungen, die in eine Wohnung umziehen, deren angemessene Miete höher ist als ihre bisherige, die Kosten der Unterkunft nur in Höhe der alten Miete bewilligt werden. Diese Regelung verkennt: Es gibt viele gute schutzwürdige Gründe für einen Umzug, auch wenn dieser nicht unabdingbar erforderlich ist. Die Beschränkung der Freiheit der Leistungsbezieher(innen), innerhalb des Vergleichsraums umzuziehen, lässt sich im Verhältnis hierzu nicht rechtfertigen. Zudem führt die Regelung in der Praxis zu zahlreichen Problemen und Rechtsstreitigkeiten. Der Deutsche Caritasverband ist entschieden der Auffassung, dass diese besondere Restriktion (Beschränkung der Kosten der Unterkunft bei nicht erforderlichem Umzug) gestrichen werden muss.

Reformvorschläge zu den Kosten der Heizung

Zur Gewährleistung einer menschenwürdigen Wohnung gehört eine ausreichende Grundversorgung mit Heizenergie. Auch die Angemessenheit der Heizkosten muss daher in einem vom Gesetzgeber vorgegebenen Verfahren ermittelt werden, das sicherstellt, dass der tatsächliche Bedarf abgebildet wird. Die Verwendung des bundesweiten Heizspiegels hat sich hierfür als nicht geeignet herausgestellt. Maßgeblich für die Angemessenheit der Heizkosten ist die individuelle Bedarfs- und Wohnsituation. Es sind also neben den konkreten Lebensverhältnissen der Betroffenen auch die bau-

lichen Verhältnisse hinreichend zu berücksichtigen. Dabei ist in den Blick zu nehmen, dass die Heizkosten von Menschen, die ihre Wohnung tagsüber nicht für eine Ausbildung oder Berufstätigkeit verlassen, nicht mit den Heizkosten von Menschen verglichen werden können, die außerhalb ihrer Wohnstätte einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

Freiburg, den 19. Februar 2018
Deutscher Caritasverband e. V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik
EVA M. WELSKOP-DEFFAA

Kontakt: Karin Kramer, E-Mail: karin.kramer@caritas.de;
Alexandra Weingart, E-Mail: alexandra.weingart@caritas.de

Anmerkungen

1. Hohe Wohnkosten werden von 79 Prozent der Menschen in Deutschland als erhebliches Armutsrisiko angesehen. Insbesondere die schwächeren Einkommensgruppen (unter 2000 Euro Haushaltsnettoeinkommen) sehen hierin eine große Gefahr, so die Caritas-Studie „Menschenrecht auf Wohnen“ vom 10. Januar 2018, nachzulesen unter www.zuhause-fuer-jeden.de
2. BMAS (Hrsg.): INSTITUT WOHNEN UND UMWELT (IWU); MALOTKI, C. von u.a.: Forschungsbericht 478. Berlin, 2017, S. 64.
3. BMAS/IWU, a.a.O.
4. Ein überzeugendes Konzept wird sich unter anderem dadurch auszeichnen, dass die Ermittlung der Kosten der Unterkunft und die des Wohngeldbedarfs nachvollziehbar und transparent nach vergleichbaren Kriterien erfolgen. Die Höhe des Wohngeldes sollte im Übrigen so gestaltet sein, dass die Inanspruchnahme von Kosten der Unterkunft und Heizung für möglichst viele Menschen vermieden wird.

IMPRESSUM

www.neue-caritas.de

Herausgeber: Deutscher Caritasverband e. V.
Herausgebervertreter: Dr. Thomas Becker
Redaktion: Gertrud Rogg (Chefredakteurin),
Christine Mittelbach (CvD), Esther Baron, Manuela
Blum, Klemens Bögner, Martin Herceg, Ingrid Jehne

Redaktionssekretariat: Christiane Stieff,
Tel.: 07 61/200-4 10, Fax: 07 61/200-1 14 10,
E-Mail: redaktion@caritas.de

Redaktionsassistentz: Ingrid Jehne,
Tel.: 07 61/200-4 17,
E-Mail: ingrid.jehne@caritas.de

Abonnement und Vertrieb: Rupert Weber,

Tel.: 07 61/200-4 20, Fax: 07 61/200-1 14 20,
E-Mail: zeitschriftenvertrieb@caritas.de

Anschrift für Redaktion und Vertrieb:
neue caritas, Lorenz-Werthmann-Haus,
Karlstr. 40, 79104 Freiburg

Anzeigen und Beilagen: Zweiplus Medienagentur,
Tel.: 06 151/81 27-0, Fax: 89 30 98,
Pallaswiesenstraße 109, 64293 Darmstadt,
E-Mail: anzeigen@zweiplus.de

Layout: Simone Meister

Titelfoto: dpa pa/Boissonnet

Druck: Druckerei Hofmann GmbH

Nachdruck und elektronische Verwendung nur mit schriftlicher Genehmigung. ISSN 1438-7832
Die neue caritas ist als Heft oder als E-Paper im Jahresabonnement erhältlich. Sie erscheint 22-mal jährlich. Ein Jahresabo kostet 84,50 Euro, für Student(inn)en 56,33 Euro (E-Paper 29 Euro), Kombiabo Print und E-Paper 110 Euro. Alle Preise sind inkl. MwSt. und Versand. Das Abonnement verlängert sich jeweils um ein Jahr, wenn es nicht spätestens sechs Wochen vor Ablauf des Bezugsjahres gekündigt wurde.

Das aktuelle Fachartikel-Register zur neuen caritas finden Sie unter der Suchfunktion auf www.neue-caritas.de