

Bericht^{*)}

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

- a) **zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 17/3631, 17/3683 –**

**Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung
des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch**

- b) **zu dem Antrag der Abgeordneten Britta Haßelmann, Markus Kurth,
Alexander Bonde, weiterer Abgeordneter und der Fraktion
BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/3058 –**

**Leistungskürzungen bei den Unterkunftskosten im Arbeitslosengeld II
verhindern - Vermittlungsverfahren mit den Ländern unverzüglich
aufnehmen**

^{*)} Die Beschlussempfehlung wurde gesondert auf Drucksache 17/4033 verteilt.

Bericht der Abgeordneten Katja Kipping

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

1. Überweisung

Der **Gesetzentwurf auf Drucksache 17/3631** ist in der 71. Sitzung des Deutschen Bundestages am 11. November 2010 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Innenausschuss, den Rechtsausschuss, den Haushaltsausschuss, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zur Mitberatung überwiesen worden. Der Haushaltsausschuss befasst sich mit der Vorlage außerdem gemäß § 96 GO.

Der **Antrag auf Drucksache 17/3058** ist in der 62. Sitzung des Deutschen Bundestages am 30. September 2010 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Finanzausschuss sowie den Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen worden.

2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Innenausschuss**, der **Rechtsausschuss**, der **Haushaltsausschuss**, der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** sowie der **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** haben den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/3631 in ihren Sitzungen am 1. Dezember 2010 beraten und gleichlautend mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dem Deutschen Bundestag die Annahme empfohlen. Der Haushaltsausschuss berät die Vorlage darüber hinaus gemäß § 96 GO.

Zu Buchstabe b

Der **Haushaltsausschuss** hat den Antrag auf Drucksache 17/3058 Vorlage in seiner Sitzung am 28. Oktober 2010 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD dem Deutschen Bundestag die Ablehnung der Vorlage empfohlen. Der **Finanzausschuss** hat die Vorlage in seiner Sitzung am 1. Dezember 2010 beraten und dem Deutschen Bundestag mit demselben

Abstimmungsergebnis die Ablehnung der Vorlage empfohlen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Der Bund beteiligt sich nach § 46 Absatz 5 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) zweckgebunden an den Leistungen der kommunalen Träger für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. § 46 regelt auch, dass die Höhe der Bundesbeteiligung ab dem Jahr 2008 nach der dort aufgeführten Anpassungsformel anzupassen ist, wenn sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Jahresdurchschnitt um mehr als 0,5 Prozent verändert hat. Da dies für den maßgeblichen Zeitraum der Fall ist, muss die Bundesbeteiligung für das Jahr 2011 gesetzlich angepasst werden.

Dafür liegt mit dem Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch eine Initiative vor. Der Beteiligungssatz des Bundes soll danach für das Jahr 2011 für Baden-Württemberg auf 28,5 Prozent, für Rheinland-Pfalz auf 34,5 Prozent und für die übrigen Bundesländer auf 24,5 Prozent festgesetzt werden. Dies entspricht einer bundesdurchschnittlichen Höhe der Bundesbeteiligung von 25,1 Prozent.

Für das Jahr 2009 betrug die Bundesbeteiligung im Durchschnitt 26,0 Prozent – 29,4 Prozent in Baden-Württemberg, 35,4 Prozent in Rheinland-Pfalz und 25,4 Prozent in den übrigen Bundesländern. Für das Jahr 2010 sieht das Sechste Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch eine Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung in Höhe von 27 Prozent für Baden-Württemberg, 33 Prozent für Rheinland-Pfalz und von 23 Prozent für die übrigen Bundesländer. Dies entspricht einem Bundesdurchschnitt von 23,6 Prozent. Über diesen Gesetzentwurf ist aber bisher keine Einigung zwischen Bundestag und Bundesrat erzielt worden.

Zu Buchstabe b

Der Bund hat seine Beteiligung nach den Ausführungen der Antragsteller in den Jahren 2008 und 2009 kontinuierlich gesenkt und im Jahr 2010 auf 3,4 Mrd. Euro eingefroren. Daher hätten die Kommunen kontinuierlich gestiegene Ausgaben allein zu tragen - in diesem Zeitraum Ausgabensteigerungen von 9,5 auf rund 11 Milliarden Euro. Ursachen der Kostensteige-

rungen bei der Unterkunft seien u. a. steigende Energiepreise, aber auch der wachsende Niedriglohnsektor, der sich nach Angaben des Statistischen Bundesamtes inzwischen auf 22 Prozent der Beschäftigten erstreckt. Wegen dieser Entwicklung könnten immer mehr Menschen nicht mehr von ihrem Gehalt leben. Entsprechend steige die Zahl der Menschen kontinuierlich, die ergänzend Arbeitslosengeld II bezögen. Die Kosten dieser „Aufstocker“ und „Aufstockerinnen“ würden überwiegend von den Kommunen getragen.

Die neue Bundesregierung unternehme zudem keine Anstrengungen, den wachsenden Niedriglohnsektor zu bekämpfen und einen Mindestlohn einzuführen. Daher sei mit weiter steigenden Belastungen für Städte und Gemeinden zu rechnen. Mit den von der Bundesregierung geplanten höheren Hinzuverdienstgrenzen im Arbeitslosengeld II würden Dumpinglöhne sogar zusätzlich subventioniert. Auch die geplante Streichung des Heizkostenzuschusses im Wohngeld und des Kinderwohngeldes (§ 12a SGB II) werde die Unterkunfts-kosten bei den Kommunen weiter ansteigen lassen. Aufgrund der mangelhaften Abbildung der tatsächlichen Belastungen der Kommunen durch die Kosten der Unterkunft und wegen des Verfehlens des Entlastungsziels von 2,5 Milliarden Euro jährlich sei eine Korrektur der Anpassungsformel in § 46 Absatz 7 SGB II dringend erforderlich. Die Länder hätten deshalb zu Recht den Vermittlungsausschuss (Bundesratsdrucksache 864/09) angerufen. Nach Berechnungen des Deutschen Landkreistages müsse unter Berücksichtigung der tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung bereits für das Jahr 2010 eine Bundesbeteiligung von 35,9 Prozent geleistet werden, für das Haushaltsjahr 2011 von 37,7 Prozent.

III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat die Beratung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/3631 in seiner 40. Sitzung am 12. November 2010 aufgenommen und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen beschlossen. Die Beratungen über den Antrag auf Drucksache 17/3058 wurden vom Ausschuss in seiner 35. Sitzung am 6. Oktober 2010 aufgenommen. In der 38. Sitzung am 29. Oktober 2010 wurde auch für diese Vorlage eine öffentliche Anhörung beschlossen. Diese fand in der 41. Sitzung am 22. November 2010 statt. Gegenstand der Anhörung waren gleichzeitig der Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP zur Ermittlung von Regelbedarfen nach SGB II und XII sowie Anträge aller Oppositionsfraktionen zu diesem Thema

(Drucksachen 17/3404, 17/3648, 17/2934, 17/3435), so dass sich nicht alle Sachverständigen auch zu den Kosten der Unterkunft sowie zu dem zugehörigen Gesetzentwurf auf Drucksache 17/3631 und dem Antrag auf Drucksache 17/3058 geäußert haben.

Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 17(11)309 zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)
- Bundesagentur für Arbeit (BA)
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln
- Statistisches Bundesamt
- Bundesrechnungshof
- Deutscher Landkreistag
- Deutscher Städtetag
- Deutscher Städte- und Gemeindebund e. V.
- Deutscher Richterbund
- Bundesvorstand des Bundes der Deutschen Katholischen Jugend
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V.
- Der Paritätische Gesamtverband
- Sozialverband Deutschland (SoVD)
- Dr. Irene Becker
- Dr. Jürgen Borchert
- Dr. Christine Fuchsloch
- Norbert Struck
- Rüdiger Böker
- Guido Grüner
- Prof. Dr. Anne Lenze
- Martina Schmiedhofer

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB)** spricht sich gegen eine Pauschalierung der Unterkunfts-kosten aus. Pauschalierungen, die auch vom Regelfall abwei-

chende Bedarfe deckten, müssten so (hoch) angesetzt werden, dass damit angestrebte Kosteneinsparung nicht zu erzielen sei. Eine Pauschalierung mit breit angelegter Öffnungsklausel für besondere Fälle würde dagegen Verwaltungsaufwand und Rechtsstreitigkeiten im Vergleich zur jetzigen Regelung eher vermehren. Auch die vorgesehene Regelung, wonach die Länder entscheiden sollten, ob sie für ihr Territorium den Kreisen und kreisfreien Städten das Recht auf Pauschalierung im Wege einer Satzung einräumten, sei abzulehnen. Dies entspreche nicht dem Interesse an einer bundeseinheitlichen Rechtsanwendung und der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse. Ferner solle sich die Regionalisierung der „Angemessenheit“ nach den Planungen nicht nur auf die Miethöhen, sondern auch auf die zugestandene Wohnfläche erstrecken. In der Konsequenz müssten sich die Hilfeempfänger in teuren Regionen mit kleineren Wohnungen behelfen, obwohl die Rechtsprechung bisher von bundeseinheitlichen Quadratmeterhöchstgrenzen (nur in Abhängigkeit von der Zahl der Haushaltsangehörigen) ausgehe. Dies berge die Gefahr, dass Kommunen durch rigide Regelungen versuchen könnten, Leistungsempfänger zu einem Umzug zu motivieren. Der jetzige Vorschlag führe insgesamt 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. Der DGB kritisiere die fehlende Rechtssicherheit und Transparenz bei den KdU und fordere eine Rechtsverordnung des Bundes mit Mindestkriterien zur Angemessenheit. Damit müsse u.a. sichergestellt werden, dass Zwangsumzüge von Arbeitslosen vermieden würden.

Die **Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände** (BDA) begrüßt das Ziel der Novelle, den Bedarf für Unterkunft und Heizung weitgehend zu pauschalieren. Mit kommunalen Satzungen zur Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung könne den lokalen Umständen und Besonderheiten des Wohnungsmarktes unmittelbar Rechnung getragen werden. Auch die Pauschalierung von Heizkosten, zu der die Kommunen ermächtigt werden könnten, sei sinnvoll. Hierdurch könnten im Gegensatz zur aktuellen Regelung, nach der die anfallenden Kosten voll erstattet würden, wirksame Anreize für einen sparsamen Umgang mit Heizenergie geschaffen werden. Bei der Pauschalierung von Unterkunfts-kosten sei aber darauf zu achten, dass diese Pauschalen nicht zu hoch angesetzt würden. Es sei deshalb zu begrüßen, dass die Festlegung von Pauschalen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entsprechen müsse. Im Falle überhöhter Unterkunfts-pauschalen könnten sonst negative Arbeitsanreize

gesetzt werden, wenn sich hierdurch in der Summe ein Bedarf ergebe, der für geringer Qualifizierte durch Aufnahme einer einfachen Erwerbstätigkeit kaum gedeckt werden könne. Auch seien eventuelle Rückwirkungen auf den Wohnungsmarkt zu bedenken.

Die **Bundesagentur für Arbeit** (BA) verweist darauf, dass die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen u. a. fordere, auf das geplante kommunale Satzungsrecht und die Pauschalierung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung nach § 22 ff. SGB II zu verzichten. Mit dem geplanten Satzungsrecht, insbesondere der Pauschalierung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung, sei in geringem Umfang eine Verwaltungsvereinfachung für die Grundsicherungsstellen verbunden. Bei einem Verzicht auf die Einführung dieser Regelung werde der Verwaltungsaufwand auf dem aktuellen Niveau verbleiben.

Der **Bundesrechnungshof** bezweifelt, dass mit den beabsichtigten Regelungen zur Gewährung der Leistungen für Unterkunft und Heizung gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erreicht oder bestehende Unsicherheiten und Defizite im Verwaltungsvollzug verringert werden könnten. Jedenfalls begebe sich der Bund seines Einflusses auf maßgebliche Faktoren der Höhe seiner Finanzierungslast an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 46 Absatz 5 ff. SGB II. Heute fehlten in der Praxis – auch fünf Jahre nach Inkrafttreten des SGB II – häufig immer noch rechtssichere Maßstäbe zur Beurteilung der Angemessenheit von Unterkunfts- und Heizungskosten. Dies habe zu vielen Rechtsstreitigkeiten geführt. Allein das Bundessozialgericht habe sich bereits in mehr als 60 Entscheidungen zu diesen Fragen geäußert und an den Verordnungsgeber appelliert, bundeseinheitliche Kriterien zur Ermittlung der angemessenen Unterkunfts-kosten festzulegen. Uneinheitliche Vorgaben und Regelungen der Länder und Grundsicherungsstellen hätten zu erheblichen Ungleichbehandlungen der Leistungsberechtigten, zu Schwierigkeiten beim Verwaltungsvollzug und zu starken Belastungen der Sozialgerichte geführt. Zu beanstanden sei die bundesuneinheitliche und teils rechtswidrige Gesetzesanwendung. Es müssten Rahmenbedingungen geschaffen werden, die zu einer einheitlichen, rechtmäßigen und wirtschaftlichen Leistungsbewilligung beitragen. Der jetzt vorgelegte Gesetzentwurf ermächtige das Bundesministerium nicht mehr zum Erlass einer Verordnung. Stattdessen könnten die Länder die kommunalen Träger durch Gesetz zum Erlass einer entsprechenden Satzung ermächtigen oder verpflichten. Auch die inhaltliche Ausgestaltung etwaiger Satzungen überlasse der Gesetzentwurf weitgehend Ländern und Kommunen. So sei u. a. nicht vorgegeben, anhand welcher Daten und Methode die

angemessen Aufwendungen ermittelt werden sollten. Die Länder könnten die kommunalen Träger auch ermächtigen, Leistungen für Unterkunft und Heizung pauschaliert zu gewähren. Die Regelung dürfte zu einer weiteren erheblichen Rechtszersplitterung führen. Insgesamt erwarte der Bundesrechnungshof weniger, nicht mehr Rechtssicherheit.

Die **Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund)** kritisiert, dass die weiterhin steigenden Kosten für Unterkunft und Heizung die kommunalen Haushalte vor erhebliche Herausforderungen stellen. Der Bund beteilige sich bislang lediglich auf der Grundlage seiner eigenen Berechnungen mit 23,6 Prozent daran. Eine an den tatsächlichen Ausgaben gemessene Beteiligungsquote müsse dagegen im Jahr 2010 bundesdurchschnittlich 35,8 Prozent betragen. Für das Jahr 2011 müsse die Bundesbeteiligung auf 37,7 Prozent erhöht werden. Mit Blick auf die anstehende Leistungsrechtsreform sei zugleich zu berücksichtigen, dass die Erhöhung der Regelleistungen und weiterer zentraler Bedarfstatbestände sowie die Erhöhung der Freibeträge bei Erwerbseinkommen unmittelbar zu Kostenerhöhungen bei den Leistungen für die Unterkunft und Heizung führen würden. Dies gelte auch für die Abschaffung des Kinderwohngeldes. Hierdurch auftretende Lastenverschiebungen auf die kommunale Ebene müssten restlos ausgeglichen werden. Die kommunalen Spitzenverbände teilten das Anliegen des Grünen-Antrags, den Bundesanteil an den Unterkunfts-kosten zu erhöhen, um die Entwicklung der tatsächlichen Unterkunfts-kosten abzubilden und die gesetzlich vorgesehene Entlastung der Kommunen um jährlich 2,5 Mrd. Euro zu gewährleisten. Gleichwohl verwehre man sich dagegen, dass der Kostendruck in den Kommunen von diesen auf die Hilfebedürftigen abgewälzt würde. Dies würde auch dann nicht passieren, wenn in Einzelfällen kommunale Satzungen oder Pauschalierungen der Unterkunfts-kosten vorgenommen würden.

Der **Deutsche Richterbund** fordert, im Gesetzentwurf Regelungen zu vermeiden, die zu absehbaren weiteren Belastungen der Gerichte führen würden - ohne dass den Beteiligten hierdurch ein Mehrwert entstünde. Daher solle insbesondere die im Gesetzentwurf angelegte Zusammenfassung der unterschiedlichen Bedarfe „Regelleistung“, „Mehrbedarfe“, „Kosten der Unterkunft“ und „Kosten der Heizung“ zu einer einheitlichen, nicht mehr trennbaren Leistung nicht weiter verfolgt werden. Nach dem für das sozialgerichtliche Verfahren geltenden Amtsermittlungsgrundsatz würde dies sonst dazu führen, dass alle genannten Bedarfe in jedem Gerichtsverfahren unab-

hängig davon überprüft werden müssten, ob es den Beteiligten überhaupt darum gehe. Derzeit könnten die Beteiligten den Streitgegenstand des gerichtlichen Verfahrens zumindest auf die Kosten der Unterkunft und Heizung oder die Regelleistung begrenzen. Es werde dringend angeregt, im Gesetz klarzustellen, dass die einzelnen, abgrenzbaren Anspruchselemente - Kosten der Unterkunft, Kosten der Heizung, Regelleistung und Mehrbedarfe - als jeweils eigenständige Streitgegenstände isoliert gerichtlich überprüft werden könnten. Ferner sei die Intention des Gesetzgebers zu begrüßen, die Kosten der Unterkunft und Heizung durch Aufnahme einer Satzungsermächtigung transparent und rechtssicher auszugestalten und in Form der Normenkontrolle ein konzentriertes Überprüfungsverfahren vor den Landessozialgerichten zur Verfügung zu stellen. Im Interesse der Rechtssicherheit plädiere der Deutsche Richterbund aber dafür, die Grundsätze, nach denen die Ermittlung der angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung vor Ort durch Satzung zu erfolgen habe, im Gesetz konkreter zu regeln.

Der **Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge** sieht die Neuordnung der Übernahme von Kosten der Unterkunft und Heizung als Reaktion auf die praktischen Schwierigkeiten, Rechtsstreitigkeiten und Auslegungsprobleme in den letzten Jahren. So würden die Möglichkeit von Unwirtschaftlichkeitsregelungen sowie die Übernahme von Instandhaltungs- und Reparaturkosten gesetzlich verankert und neue Tatbestände für die direkte Zahlung von Leistungen an Vermieter und andere Empfangsberechtigte eingeführt. Diese Anpassungen seien zu begrüßen. Vor allem die Regelungen zur Satzungsermächtigung einschließlich der vorgesehenen Pauschalierungsmöglichkeit seien aus Sicht des Deutschen Vereins jedoch noch erheblich klärungs- und änderungsbedürftig. Diese Materie sei insgesamt sozialpolitisch schwierig und rechtstechnisch anspruchsvoll, so dass ihre Regelung mehr Zeit erfordere, die aber im aktuellen Gesetzgebungsverfahren zu den Regelsätzen nicht zur Verfügung stehe. Daher solle man den Bereich Kosten der Unterkunft und Heizung aus dem Gesetzgebungsverfahren ausgliedern und gesondert nach eingehender Diskussion und Überprüfung einem eigenen Gesetzgebungsverfahren zuführen.

Der **Sozialverband Deutschland (SoVD)** warnt vor dem Unterschreiten des verfassungsrechtlich geschützten Existenzminimums bei den SGB-II-Leistungen für den Fall, dass die Kommunen tatsächlich die Möglichkeit bekämen, die Leistungen für Unterkunft und Heizung durch Satzung zu pauschalieren. Der Gesetzgeber werde daher aufgefordert, von jeglicher Form der Pauschalierung von Leistungen für Unterkunft und Heizung Abstand zu nehmen. Auch

der Vorschlag, den Kommunen eine Konkretisierung des Angemessenheitsbegriffs durch Satzung zu erlauben, werde abgelehnt. Handlungsbedarf bestehe vor allem deshalb nicht, weil das SGB II bereits eine entsprechende Verordnungsermächtigung für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorsehe. Auf dieser Grundlage könnten bundeseinheitliche Kriterien für die Angemessenheitsprüfung festgelegt werden, ohne dass dies eine weitere Pauschalierung der Leistungen zur Folge habe. Eine Verlagerung dieser Kompetenz auf die Kommunen dürfe es nicht geben, weil damit eine einheitliche Anwendung des Angemessenheitsbegriffs in Deutschland gefährdet würde.

Die vorgesehenen Möglichkeiten zur Pauschalierung der zu gewährleistenden Kosten der Unterkunft betreffen nach Ausführung der **Sachverständigen Dr. Irene Becker** ein zentrales Element sowohl des physischen Existenzminimums (Obdach, Schutz vor Kälte und Nässe) als auch des darüber hinausgehenden soziokulturellen Existenzminimums (angemessene Wohnungsgröße und -ausstattung, geeignetes Wohnumfeld, Raum zum Lernen und für soziale Kontakte). Angesichts der Finanzknappheit vieler Kommunen und der nicht sachgerecht indexierten Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft einerseits und der großen Streuung von Mieten und Heizkosten andererseits bestehe die Gefahr, dass die derzeitigen Angemessenheitsgrenzen deutlich gesenkt würden – mit der Folge, dass die prekäre Situation der Familien im Grundsicherungsbezug verschärft werde. Bei nur noch pauschal berücksichtigten Kosten der Unterkunft müssten Familien im Falle faktisch höherer Kosten den Differenzbetrag aus den monetären Regelleistungen decken, was zur Bedarfsunterdeckung in anderen Bereichen führen würde, oder kurzfristig in eine andere Wohnung umziehen – vorausgesetzt dass sie eine unterhalb der neuen Angemessenheitsgrenzen liegende Unterkunft fänden und der Vermieter zu einem Vertragsabschluss bereit sei. Die Erhöhung des Drucks zum Wohnungswechsel berge die Gefahr zunehmender Ghattobildung. Die Art des Wohnens wirke sich auch auf viele andere Lebenslagenbereiche aus und sei kein rein privates Gut. Ob eine Pauschalierung der Wohnkosten dem maßgeblichen Urteil des BVerfG gerecht würde, sei zweifelhaft; denn die vom Gericht ausdrücklich dem parlamentarischen Gesetzgeber zugewiesene Verantwortung für die Gewährleistung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum werde zu einem wesentlichen Teil an eine niedrigere Instanz abgegeben.

Die **Sachverständige Dr. Christine Fuchsloch** empfiehlt, die Satzungslösung als Option für die Kommunen bei den Kosten der Unterkunft grundsätzlich einzuführen. Die Details der Ausgestaltung sollten aber

noch einmal in einem fachlichen Diskussionsprozess erörtert werden. Die Einführung einer regionalen und damit sachnäheren Bemessung der maximal erstattungsfähigen Kosten für die Unterkunft und die Möglichkeit der Pauschalierung durch Satzungen sei grundsätzlich positiv zu beurteilen. Im Detail stellten sich jedoch noch unterschiedliche Fragen, die in der Kürze der Zeit nicht mehr angemessen geklärt werden könnten.

Der **Sachverständige Guido Grüner** lehnt die vorgesehene mögliche Pauschalierung der Kosten der Unterkunft ab. Die Neuregelung würde es den Kommunen erlauben, den Maßstab für ihren Bereich abzusenken. Ihre oft finanziell prekäre Lage werde die Bereitschaft fördern, die Wohnkosten der Armen als kommunalpolitisches Handlungsfeld wirkungsvoller finanzieller Entlastungen zu nutzen. Je niedriger die angemessene Wohnfläche angesetzt werde, desto höher der Spareffekt. Kleinstwohnungsghettos seien absehbar. In einigen Teilen der Republik bereits nachzuweisende Prozesse der Verdrängung der Armen in Quartiere minderer oder minderer Wohnqualität und Infrastruktur würden mit diesen Regelungen zusätzliche Wege geebnet.

Die **Sachverständige Martina Schmiedhofer** kritisiert, dass diese Berechnungsformel für die Beteiligung des Bundes an den kommunalen Ausgaben für das SGB II nach § 46 Absatz 7 der Gesetzesvorlage nicht verändert werde. Die dort hinterlegte Formel führe dazu, dass die Beteiligung des Bundes an den kommunalen Ausgaben des SGB II kontinuierlich sinke, wenn die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften sinke. Das erscheine nur auf den ersten Blick logisch. Diese Orientierung ausschließlich an der Zahl der Bedarfsgemeinschaften habe in den vergangenen Jahren zu einer permanenten Steigerung der Ausgaben der Kommunen geführt. Das Bundesziel „Senkung der passiven Leistungen“ beziehe sich ausschließlich auf Bundesleistungen und dort würden in den vergangenen Jahren auch tatsächlich Einsparungen erzielt. Die Ursache dafür liege in der inneren Systematik des Gesetzes, wonach Einkommen immer zuerst auf Bundesleistungen anzurechnen sei. Erst bei Überschreitung führe es zu einer Anrechnung auf die Mietkosten und damit auf die kommunalen Ausgaben. In den letzten Jahren hätten die Erwerbseinkommen des Leistungsbezieher im SGB II tatsächlich zugenommen. Aber viele Beschäftigungen lägen auf der Ebene von Minijobs oder sehr niedrig bezahlten Arbeitsverhältnissen, bei denen immer ergänzend weiter Arbeitslosengeld II bezogen werde. Es verbleibe der Mietanteil, der aus kommunalen Mitteln bestritten werde. Darüber hinaus gebe die Nachrangigkeit der Unterkunfts-kosten dem Bund einen Anreiz, auf einen

flächendeckenden Mindestlohn zu verzichten und verstärkt Kombi-Lohnmodelle einzuführen, ohne dass er hierfür finanziell in die Verantwortung genommen werde. Das sei keine gerechte Lastenverteilung für das SGB II zwischen Bund und Kommune. Grundlage für die Bundesbeteiligung an den kommunalen Ausgaben des SGB II müssten die tatsächlichen Ausgaben sein.

Weitere Einzelheiten können der Ausschuss-Drucksache 17(11)309 sowie dem Wortprotokoll der 41. Sitzung entnommen werden.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Zu Buchstabe a

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/3631 in seiner 42. Sitzung am 1. Dezember 2010 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme empfohlen.

Zu Buchstabe b

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat den Antrag auf Drucksache 17/3058 in seiner 42. Sitzung am 1. Dezember 2010 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD die Ablehnung empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** verwies darauf, dass das ursprünglich vorgesehene Verfahren, die Höhe der Bundesbeteiligung auf der Grundlage einer jährlichen Be- und Entlastungsrechnung für die Kommunen anzupassen, sich als nicht zweckmäßig erwiesen habe. Gleichwohl sei es einhellige Auffassung gewesen, dass auf eine jährliche Anpassung der erforderlichen Höhe der Bundesbeteiligung nicht verzichtet werden könne. Aus diesem Grund hätten Bund und Länder gemeinsam nach intensiven Verhandlungen Ende 2006 in der jetzigen Anpassungsformel einen Kompromiss gefunden. Der Bund habe dabei ein erhebliches finanzielles Zugeständnis gemacht, weil er sich deutlich mehr an den Leistungen für Unterkunft und Heizung beteilige, als es für eine Gesamtentlastung in Höhe von 2,5 Milliarden Euro erforderlich gewesen wäre. Der Bundesrat habe am 15. Dezember 2006 letztlich mit breiter Mehrheit dieser Formel zugestimmt. Bund und Länder hätten sich im Übrigen

2008 auf die unbefristete Beibehaltung der Anpassungsformel verständigt. Diese Verständigung sei im Rahmen weiterer, zusätzlicher Entlastungen der Kommunen durch den Ausbau gegenüber dem Arbeitslosengeld II vorrangiger Leistungen erfolgt. Ebenso hätten rund 70.000 Bedarfsgemeinschaften, die ausschließlich aufstockende Wohnleistungen der Kommunen bezogen hätten, die Hilfebedürftigkeit verlassen können. Darüber hinaus sei die Entfristung der Anpassungsformel mit einer weiteren zusätzlichen Entlastung bei der Bundesbeteiligung bei der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung verbunden gewesen. Die seitens der Länder geforderte Anpassung der Bundesbeteiligung an den tatsächlichen Aufwendungen der Kommunen wäre auch nicht sachgerecht. Zunächst würden hierdurch jegliche Kostenschwankungen bei den Wohnkosten durch den Bund getragen und zwar einschließlich solcher, die die Kommunen ohne die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – also auch im alten System der Sozialhilfe – ohnehin hätten übernehmen müssen. Auch würde eine solche Berechnungsbasis die Anreize der Kommunen, die Angemessenheit der Wohnkosten zu prüfen, erheblich reduzieren. Somit sei auch für das Jahr 2011 keine Alternative zur Anwendung der gesetzlich festgelegten Anpassungsformel zu sehen. Schließlich sei jetzt sei auch die Zahl der Bedarfsgemeinschaften gestiegen und der Bund erhöhe seinen Anteil sogar von durchschnittlich 23,6 auf 25,1 Prozent. Unter dem Strich würden die Kommunen für die Kosten der Unterkunft 2011 letztlich nicht viel mehr ausgeben als in diesem Jahr.

Die **Fraktion der SPD** kritisierte, dass die geplante Möglichkeit zur Pauschalierung der Unterkunftskosten durch die Kommunen nicht sachgerecht sei. Eine entsprechende Satzungsermächtigung lehne die SPD daher ab, zumal es auch keinen Änderungsbedarf in diese Richtung gebe. Eine Einigung zwischen Bund und Ländern über eine neue Aufteilung der Kostenübernahme für Unterkunft und Heizung sei im Vermittlungsausschuss bisher gescheitert. Das Problem bleibe aber bestehen. Die tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung der Leistungsempfänger nach SGB II aber auch die Kosten im SGB XII liefen den Kommunen davon. Zusätzlich belaste die Koalition die Kommunen noch mit erheblichen Einnahmeausfällen etwa aus dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz. Daher fordere die SPD-Fraktion eine deutliche Entlastung der Kommunen und lehne den Gesetzentwurf der Bundesregierung ab.

Die **Fraktion der FDP** lehnte die Kritik ab. Die Bundesregierung sehe trotz der Haushaltszwänge sogar eine Erhöhung der prozentualen Beteiligung vor. Das verdiene Respekt. Grundsätzlich setze die FDP auf

eine Bekämpfung der Ursachen dieses Problems. Mehr Menschen in Beschäftigung zu bringen, sei die beste Kostenregulierung bei den Sozialausgaben. Die FDP stimme dem Gesetzentwurf zu.

Die **Fraktion DIE LINKE**. verwies darauf, dass das Grundproblem der Unterkunftskosten aus der Berechnungsformel resultiere. Die Orientierung an der Zahl der Bedarfsgemeinschaften sei nicht sachgerecht. Sachgerecht sei demgegenüber eine Orientierung an der tatsächlichen Kosten. Der Deutsche Landkreistag habe entsprechende Berechnungen vorgelegt. Danach ergebe sich eine Beteiligungsquote des Bundes in Höhe von 37,7 Prozent der Kosten der Unterkunft und

Heizung. Dem schließe sich DIE LINKE an. Die Fraktion werde dem Gesetzentwurf der Bundesregierung daher nicht zustimmen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** lehnte eine Pauschalierung der Unterkunftskosten ab. Man sei gegen ein entsprechendes Satzungsrecht für die Kommunen. Vielmehr müsse man endlich für eine faire Kostenteilung zwischen Bund und Ländern bzw. Kommunen sorgen. Andernfalls müsse man damit rechnen, dass die Kommunen diesen Teil des Existenzminimums auf Dauer nicht erbringen und ihre Ausgaben zu Lasten der Bedürftigen senken könnten.

Berlin, den 1. Dezember 2010

Katja Kipping

Vorsitzende und Berichterstatterin