Humanistische Union

Soziale Grundsicherung und das Recht auf Wohnen Wohnungsknappheit und steigende Mieten – besondere Herausforderung für Grundsicherungsberechtigte

vorgänge Nr. 228 (4/2019), S. 17-27

*Steigende Mieten und Betriebskosten haben besonders für die Empfänger*innen sozialer Grundsicherungsleistungen drastische Auswirkungen: Für sie gelten strenge Regeln, bis zu welcher Grenze Miet- und Heizungskosten von den Sozialbehörden übernommen werden. Übersteigen die Kosten ihrer Wohnung diese Angemessenheitsgrenzen, stehen sie häufig vor der Alternative, die Mehrkosten aus evtl. vorhandenen Zuverdiensten oder Rücklagen selbst zu bestreiten oder sich eine günstigere Wohnung zu suchen. Am Beispiel der Berliner Situation erläutert der Sozialrichter Gunter Rudnik, welche Probleme sich dabei für die Betroffenen auftun und welche Konsequenzen ihnen drohen.*

Wer Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II (sog. Hartz IV) oder SGB XII (Sozialhilfe) bezieht, in einer preiswerten Wohnung wohnt, keine Mietschulden hat und nicht umziehen muss, den stören die zunehmende Wohnungsknappheit und massiv gestiegene Mieten wenig. Leistungsberechtigte nach dem SGB II und SGB XII erhalten neben den Regelleistungen und ggf. Leistungen für Mehrbedarfe auch Leistungen für die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdUH). Diese KdUH müssen jedoch angemessen sein. Bei unangemessen hohen Kosten sind die Jobcenter-Leistungen dafür grundsätzlich auf einen angemessenen Betrag zu begrenzen. Selbst Steigerungen bei den KdUH berühren daher die Leistungsberechtigten herzlich wenig, solange die Mieten nicht über die vorgegebenen Angemessenheitsgrenzen rutschen.

Dieser Beitrag beschäftigt sich nicht mit dem gerade skizzierten Regelfall, sondern mit einigen Problemfällen. Diese bieten hinreichenden Anlass für eine ernsthaft zu führende öffentliche Diskussion. Wegen der näheren Kenntnis des Autors über die Berliner Situation beziehen sich die folgenden Ausführungen vorrangig auf die Hauptstadt.

So viele unangemessene Mieten?

Besorgnis erregen sollte zunächst, dass von den rund 244.000 Haushalten in Berlin mit SGB II-Leistungen (im Jahr 2018) bei fast 90.000 die KdUH oberhalb der durch die zuständige Senatsverwaltung festgelegten Angemessenheitsgrenzen liegen[1], also bei deutlich mehr als jedem dritten Haushalt. Noch 2017 – vor einer massiven Anhebung der Grenzwerte zum 1. Januar 2018 – betraf dies rund die Hälfte der betroffenen Haushalte.[2] Zwar werden in Einzelfällen auch Kosten oberhalb der Angemessenheitsgrenze übernommen. Jedoch werden in einer Vielzahl der Fälle die Leistungen für die KdUH auf Höhe der festgesetzten Richtwerte gedeckelt. Dies führt schnell zu Mietschulden und nicht selten sogar zum Wohnungsverlust. Tatsächlich gibt es Fälle, in denen Grundsicherungsberechtigte über ihre Verhältnisse in viel zu teuren Wohnungen leben. Dass so viele Grundsicherungshaushalte unangemessene Mieten haben sollen, ist jedoch kaum zu glauben. Eher erscheinen Zweifel angebracht, ob die Angemessenheitsgrenzen zutreffend bestimmt

wurden.

Die Grenzwerte für die Angemessenheit der KdUH zu bestimmen ist eine praktisch sehr wichtige, aber politisch und juristisch sehr schwierige Angelegenheit. Dabei kommt man ohne Wertungen nicht aus. Maßstäbe für diese Wertungen wurden zunächst insbesondere von der Rechtsprechung und inzwischen zunehmend vom Gesetzgeber herausgearbeitet. Noch bei Einführung des SGB II und SGB XII versuchte der parlamentarische Gesetzgeber (also Bundestag und Bundesrat), das Problem an die Exekutive weiterzureichen. Diese sollte das Problem durch eine Verordnung bewältigen. Das hat nicht funktioniert. Das Thema ist auch zu wichtig, um es in dieser Weise dem politischen Prozess zu entziehen.

Die aktuelle Rechtslage lässt es zwar zu, dass im jeweiligen Einzelfall eine gerichtliche Entscheidung getroffen werden kann, denn der unbestimmte Rechtsbegriff der Angemessenheit lässt sich durch Auslegung im Einzelfall hinreichend konkretisieren.[3] Die Entscheidung des jeweils zuständigen Gerichts ist dadurch aber nicht wirklich vorhersehbar. Zu viele Kriterien müssen berücksichtigt werden, so dass das Ergebnis letztlich davon abhängt, wie das jeweils entscheidende Gericht in seiner jeweiligen Besetzung die Akzente setzt.

Nun, das ist zunächst eine Behauptung. Diese Behauptung mag denjenigen keine Sorge bereiten, die erwarten, dass die Gerichte ohnehin die Aufgabe haben, Einzelfälle einer rechtskonformen, vielleicht sogar gerechten Lösung zuzuführen, weshalb die Entscheidungen jeweils voneinander abweichen dürfen und dies sogar auch sollen. Was aber ist, wenn die damit generierten Abweichungen wegen unterschiedlicher Akzentsetzungen nicht mehr als nachvollziehbar angesehen werden? Im Folgenden soll die Behauptung belegt werden. Die Notwendigkeit eines intensiven demokratischen Diskurses erscheint unabdingbar: Lasst die Juristen mit diesem Problem nicht allein!

Die konstitutionellen Vorgaben

Doch fangen wir von vorn an! Zur Selbstvergewisserung hilft zunächst ein Blick auf den aktuellen Stand des Gesellschaftsvertrages, mit anderen Worten: auf unsere derzeitige Verfassung. Beginnen wir – ganz föderal – mit dem Bundesland Berlin.

Art. 22 Abs. 1 der Verfassung von Berlin (VerfBE) bestimmt: "Das Land ist verpflichtet, im Rahmen seiner Kräfte die soziale Sicherung zu verwirklichen. Soziale Sicherung soll eine menschenwürdige und eigenverantwortliche Lebensgestaltung ermöglichen." Art. 28 Abs. 1 VerfBE regelt: "Jeder Mensch hat das Recht auf angemessenen Wohnraum. Das Land fördert die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum, insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen, sowie die Bildung von Wohnungseigentum." Die VerfBE[4] gibt soziale Rechte vor und postuliert dabei auch ein Menschenrecht ("jeder Mensch") auf angemessenen Wohnraum. Als Verfassung überlässt sie die nähere Ausgestaltung dem demokratischen Prozess. Dies bedeutet indes nicht, dass sie das enthaltene Recht auf angemessenen Wohnraum nicht ernst genommen wissen wollte. Der Staat ist in seinem Handeln auf die Realisierung dieses Menschenrechts verpflichtet. Dabei hat er jeweils entsprechend dem aktuellen Stand des Gemeinwesens zu klären, inwieweit ein ungedeckter Bedarf besteht und zugleich auch, was "angemessen" ist.

Das Grundgesetz enthält bekanntlich kaum ausdrückliche soziale Grundrechte oder entsprechende Staatszielbestimmungen neben dem Sozialstaatsgebot. Anders ist das in der EU mit ihrer Verfassung und deren Grundrechte-Charta (EU-GRC). Hier gilt nach Art. 34 Abs. 3: "Um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der

einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten."

Obwohl das Grundgesetz ausdrücklich keine entsprechende Bestimmung enthält, leitet das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) aus dem Gebot der Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminium ab. Dazu zählt auch die Sicherung der Unterkunft.[5] "Die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums muss durch einen gesetzlichen Anspruch gesichert sein."[6] In einem jüngeren Beschluss führt das BVerfG näher aus, dass das SGB II im Zusammenwirken mit anderen Leistungen dazu dient, über die Verhinderung der bloßen Obdachlosigkeit hinaus das Existenzminimum sicherzustellen.[7] Dazu gehört auch, den gewählten Wohnraum in einem bestehenden sozialen Umfeld nach Möglichkeit zu erhalten.[8] Die Wohnung erfüllt auch Teilhabefunktionen.

Wie man es dreht und wendet: Der Sicherstellung und dem Schutz vor Verlust angemessenen Wohnraums kommt Verfassungsrang zu, jedenfalls soweit dadurch das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum berührt ist. Als wesentliches Element des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum ist es jeweils aktuell einzulösen. Nach allen konstitutionellen Vorgaben ist das Recht auf Wohnung durch die Angemessenheit begrenzt. Versteht man dieses Menschenrecht als soziales Schutzrecht, markiert die Angemessenheit die Grenze des verfassungsrechtlichen Schutzes.

Grundsicherungsrechtliche Maßstäbe für die Angemessenheit von Wohnraum

Weil zur Ausfüllung dieses Merkmals des Wohnrechts stets Wertungen erforderlich sind, entwickelt sich das, was als angemessen anzusehen ist, mit der Entwicklung unserer Gesellschaft. Es handelt sich um ein dynamisches, nicht um ein statisches Merkmal. Was heute noch zumutbar und angemessen erscheint, kann in einiger Zeit unzumutbar sein; was heute als unangemessen üppig angesehen werden kann, könnte in einiger Zeit als noch angemessen betrachtet werden.

Wichtigster Maßstab für die Angemessenheit ist (wie auch sonst im Recht der Existenzsicherung als Teilhaberecht) der Vergleich mit der Wohnsituation solcher einkommensschwachen Haushalte, in denen der Lebensunterhalt nicht aus Mitteln der staatlichen Existenzsicherung bestritten wird.[9] Was für diese Vergleichsgruppe regelhaft ist, kann für Grundsicherungsberechtigte nicht unangemessen sein. Anderenfalls würde der Teilhabeaspekt der Menschenwürde ignoriert, der auch im Bereich des physischen Existenzminimums, insbesondere bei der Unterkunft, zum Tragen kommen muss.

Die daraus abgeleiteten Kriterien des einfachen Standards oder der im unteren Preissegment für vergleichbare Wohnungen am Wohnort marktüblichen Wohnungsmieten klingen zunächst einleuchtend und handhabbar. Tatsächlich lassen sich die Grenzen dafür jedoch ohne weitere Maßstäbe gerade nicht einfach bestimmen. Was sind einkommensschwache Haushalte? Was ist ein einfacher Standard? Wo liegt die Grenze des unteren Preissegments?

Ein Blick auf die Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen für Berlin kann die Problematik verdeutlichen. Weil die früheren Vorgaben durch die Senatsverwaltung nicht nachvollziehbar und daher frühzeitig von der Rechtsprechung kassiert worden waren, ergab sich die Situation, dass praktisch jeder Senat des Landessozialgerichts Berlin-Brandenburg (LSG), der mit Grundsicherungsfragen befasst war, zwar unter Anwendung der Werte des qualifizierten Mietspiegels von Berlin, jedoch unter jeweils besonderer Akzentsetzung ein eigenes System zur Bestimmung des unteren Preissegments entwickelte. Egal, wie die im konkreten Fall zuständige Kammer des Sozialgerichts Berlin als erste Instanz entschied, die Fälle gingen meist weiter in die Berufungsinstanz. Dort hing es von der nur nach Eingangsnummer – also wirklich zufällig – bestimmten Zuständigkeit des jeweiligen LSG-Senats ab, wie die Angemessenheitsmaßstäbe

konkret zur Anwendung kamen.

Ein 2009 am Sozialgericht Berlin entwickeltes Konzept, durch unter den Kammern abgestimmte Maßstäbe überzeugte zunächst auch die Senate des LSG. Es hat an den Werten des qualifizierten, zweijährlich angepassten Mietspiegels für einfache Wohnlagen in Berlin angesetzt. Ein schlüssiges System zur Bestimmung marktüblicher Wohnungsmieten im unteren Preissegment schien gefunden. Das Problem dabei war und ist jedoch, dass sich der Wohnungsmarkt in Berlin in den letzten 11 Jahren dramatisch verändert hat: durch den Wegfall der Bindungen von bisherigen Sozialwohnungen, durch massiven Zuzug bei gleichzeitiger Reduzierung des sozialen Wohnungsbaus sowie umfangreiche Privatisierungen und eine Dynamisierung des Wohnungsmarktes aufgrund des zunehmenden Einsatzes von Eigentumswohnungen als Kapitalanlage. So kam es seit 2006 zu einem Rückgang bei den Sozialmietwohnungen um rund 99.000 Wohnungen bzw. 49 %.[10] Der Mietspiegel wertet vorrangig Bestandsmieten in den letzten vier Jahren aus und hat damit ein Problem, die jeweils aktuellen Angebotsmieten zeitnah einzupreisen. Außerdem ist die Erstellung des Mietspiegels auch von der Mitwirkung der Vermieter abhängig, so dass gerade in Berlin die verhältnismäßig günstigen Wohnungen der großen, vor allem städtischen Wohnungsgesellschaften überproportional erfasst werden. Die auf dieser Datengrundlage ermittelten Grenzwerte sind daher tendenziell zu niedrig. Dies gilt auch für die Richtwerte der Senatsverwaltung, die ab 2012 dem Vorbild des sozialrichterlichen Konzepts folgten. Ergebnis war, dass 2017 annähernd jeder zweite Haushalt mit Leistungen von Jobcentern KdUH oberhalb der Grenzwerte hatte. Die Senatsverwaltung hat 2018 einen Befreiungsschlag versucht, indem sie nunmehr auch Mieten der Wohnungen in der mittleren Wohnlage berücksichtigt. Das hat zu einer deutlichen Anhebung der Richtwerte geführt, eine Vielzahl von Haushalten fiel aus dem "Kostensenkungsmodus".

Da die KdUH immer noch bei ca. 36 % der Haushalte die Richtwerte überschreiten, kann das Problem nicht als gelöst angesehen werden. Dies wird bei folgendem Vergleich deutlich: Auch nach der Anhebung der Richtwerte liegen die durchschnittlichen Unterkunftskosten der Sozialwohnungen noch immer höher als die aufgrund der Mietspiegeldaten ermittelten Angemessenheitswerte. Die durchschnittliche Bruttokaltmiete im Sozialen Wohnungsbau beträgt 8,43 Euro/m², während die Angemessenheitsgrenzwerte für Zweipersonenhaushalte 8,25 Euro/m², für Dreipersonenhaushalte sogar nur 7,84 Euro/m² betragen.[11] Gerade die Sozialwohnungen sind aber für einkommensschwache Haushalte vorgesehen, also für die eigentliche Referenzgruppe bzw. für die Grundsicherungsberechtigten selbst gedacht. Zudem ist zu fragen, ob nicht die Angemessenheitsgrenzwerte nach dem Wohngeldgesetz stärker zu beachten sind, denn Wohngeld wird an einkommensschwache Haushalte ohne Grundsicherungsleistungen gezahlt. Wohngeldberechtigte gehören damit zur maßgeblichen Referenzgruppe. Diesen Ansatz lässt das Bundessozialgericht (BSG) bisher nur als Notlösung gelten, wenn sich statistisch keine anderen Angemessenheitskonzepte entwickeln lassen.

Im Anschluss an die höchstrichterliche Rechtsprechung hat der Gesetzgeber weitere Kriterien vorgegeben, die die Exekutive bei der Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen beachten soll:[12] Die Festsetzung der Grenzwerte soll mietpreiserhöhende Wirkungen vermeiden; Wohnraum des festgelegten einfachen Standards soll tatsächlich verfügbar sein; sozial ausgeglichene Bewohnerstrukturen sollen erhalten bzw. geschaffen werden, mit anderen Worten: Ghettoisierung und Gentrifizierung sollen vermieden werden.

Die Wohnungssituation in Berlin

Die für Berlin vorgegebenen Grenzwerte können nicht für sich in Anspruch nehmen, diese Vorgaben zu erfüllen.

In Berlin gab es Ende 2017 ca. 2.002.900 Haushalte, denen nur 1.932.296 Wohnungen, davon rund 85 % Mietwohnungen, gegenüber standen.[13] Es liegt damit auf der Hand, dass es deutlich zu wenige

Wohnungen in Berlin gibt. Viele Haushalte müssen sich mit mindestens einem anderen Haushalt die Wohnung teilen. Die Fluktuationsreserve, also kurzfristiger Leerstand, der durch normalen Mieterwechsel entsteht, ist seit Jahren viel zu niedrig und damit ein weiteres Merkmal deutlicher Wohnungsknappheit.

2018 übernahmen die Jobcenter für 21.000 von den knapp 90.000 Haushalten mit KdUH oberhalb der vorgegebenen Grenzwerte als Einzelfallentscheidungen die vollen Kosten.[14] Das betraf vor allem Alleinerziehende, Schwangere und Schwerbehinderte. Das bedeutet, dass die Jobcenter in ca. 69.000 Fällen die Mehrkosten nicht übernommen haben. Diese 69.000 Haushalte werden im Rahmen der Kostensenkung gezwungen, sich auf einem praktisch implodierten Wohnungsmarkt umzusehen. Marktwirtschaftlich gesprochen bedeutet das, dass eine zusätzliche Nachfrage von 69.000 Bewerberhaushalten zu den ohnehin vorhandenen Wohnungssuchenden erzeugt wird. Das entspricht (bei 1,9 Mitgliedern pro Haushalt – siehe Wohnraumbedarfsbericht 2019), dass sich eine Großstadt von 131.000 Einwohnern auf die Wohnungssuche begibt. Es darf daher bezweifelt werden, dass die Festlegung der Grenzwerte keine mietpreiserhöhende Wirkung hat.

Gleiches gilt für die Verfügbarkeit. Richten sich die Angemessenheitswerte vorrangig nach den Bestandsmieten der letzten vier Jahre, kann angesichts dramatisch gestiegener Angebotsmieten kaum angenommen werden, dass ausreichend angemessene Wohnungen zur Verfügung stehen. So betrug 2018 der Richtwert der Senatsverwaltung 6,46 Euro/m² nettokalt (für Einpersonenhaushalte; je nach Haushaltsgröße differieren die Angemessenheitswerte; der Wert für die Einpersonenhaushalte ist der höchste) als statistischer Durchschnittswert unter Berücksichtigung auch der mittleren Wohnlage. Die durchschnittliche Angebotsmiete lag dagegen bei 10,96 Euro/m², für Wohnungen unter 40 m² (also für Einpersonenhaushalte) sogar bei 11,86 Euro/m².[15] Von den Haushalten mit KdUH oberhalb der festgesetzten Richtwerte sind 33.000 Einpersonenhaushalte.16 Im Zeitraum Januar bis September 2018 wurden für diese Zielgruppe jedoch nur 789 Wohnungen mit einer Miete bis zum Grenzwert angeboten (im gesamten Jahr 2017 bei niedrigeren Grenzwerten nur 706).[17] Die städtischen Wohnungsbaugesellschaften arbeiten auch nicht mehr mit Wartelisten, durch die bedürftige Wohnungssuchende nach einer gewissen Zeit mit einer Wohnung rechnen konnten. Es finden nur noch Vergabeverfahren mit Besichtigungsterminen und anschließender Losentscheidung statt. Wer in einem Aufstockungshaushalt (also neben Erwerbseinkommen noch Jobcenterleistungen beziehend) mit KdUH über den Grenzwerten lebt, kann in der Regel die Besichtigungstermine, die tagsüber stattfinden, nicht wahrnehmen und hat damit von vornherein schlechte Karten. Von der Verfügbarkeit angemessenen Wohnraums kann bei realistischer Betrachtung nicht ausgegangen werden.

Sofern Wohnungen innerhalb der Vorgaben angeboten werden, liegen diese ganz überwiegend in einem der Stadtbezirke Marzahn-Hellersdorf, Spandau oder Treptow-Köpenick.[18] Es findet damit tatsächlich eine zunehmende Ghettoisierung statt, weil die Grundsicherungsempfänger vor allem in diese Bezirke gedrängt werden.

Dies alles sollte deutlich gemacht haben, dass die Suche nach befriedigenden statistischen Lösungen, die die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben umzusetzen vermögen, sehr schwierig ist. Einige Kammern am Sozialgericht Berlin wenden das von den KollegInnen entwickelte Konzept nicht an und greifen auf die um 10 Prozent erhöhten Werte der Höchstgrenzen nach dem Wohngeldgesetz (die Notlösung des BSG) zurück. So geht inzwischen auch ein Senat am LSG vor. Soweit das am Sozialgericht noch herrschende Konzept, das sich ebenfalls auf die Rechtsprechung des BSG berufen kann, verfolgt wird, sind die Angemessenheitswerte in der Regel strenger als die neuen Werte der Senatsverwaltung. Es bleibt also dem Zufall überlassen, bei welcher Kammer am Sozialgericht und bei welchem Senat am LSG man mit

einer Klage landet und welche Ergebnisse ein Klage- oder Berufungsverfahren dann zeitigt.

Folgen auflaufender Mietschulden

Liegen die KdUH über den Richtwerten und erfolgt die "Kostensenkung" durch das Jobcenter, muss die Differenz zwischen den mietvertraglichen Kosten und den Leistungen des Jobcenters irgendwie ausgeglichen werden. Der durchschnittliche Fehlbetrag lag 2018 im Bezirk Neukölln bei 139 Euro, in Mitte bei 147 Euro – wohlgemerkt monatlich.[19] Aufstockende Haushalte setzen in der Regel ihre Freibeträge aus dem Erwerbseinkommen dafür ein. Leistungsberechtigte ohne Einkommen finanzieren die Lücken häufig durch Verzicht und setzen Teile ihrer Regelleistung dafür ein. Bei den genannten Größenordnungen ist das langfristig kaum durchzuhalten.

Wenn Mietschulden auflaufen, wird es riskant. Denn inzwischen nutzen Vermieter gern jede Möglichkeit, Mieter aus noch recht günstigen Wohnungen zu kündigen. Sie können durch deutlich höhere Angebotsmieten oder erhöhte Neumieten nach einer Sanierung ihre Einnahmen deutlich erhöhen.[20] Es gibt einen statistisch relevanten Zusammenhang zwischen der Höhe der möglichen Mietsteigerung und der Häufigkeit von Zwangsräumungen.[21]

Das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) erlaubt die fristlose Kündigung, wenn Schulden mindestens in der Gesamthöhe von zwei Monatsmieten aufgelaufen sind. Ist eine fristlose Kündigung zulässig, gilt dies erst recht für eine ordentliche Kündigung. Dabei ist die ordentliche Kündigung tatsächlich die gefährlichere. Eine fristlose Kündigung wird nämlich unwirksam, wenn der Vermieter spätestens bis zum Ablauf von zwei Monaten nach Erhebung einer Räumungsklage hinsichtlich der fälligen Miete befriedigt wird oder sich eine öffentliche Stelle zur Befriedigung verpflichtet.[22] Das Jobcenter kann also innerhalb von zwei Monaten nach Erhebung der Räumungsklage (oder schon davor) die Mietschuldenübernahme erklären und damit den Wohnraum sichern. Eine vergleichbare Regelung gibt es erstaunlicher Weise für die ordentliche Kündigung nicht. Im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben sollte der Gesetzgeber hier tätig werden. Kann im sozialgerichtlichen Eilverfahren einem Jobcenter nach ausgesprochener fristloser Kündigung die Übernahme der Mietschulden (als Darlehen) auferlegt werden, geht dies bei ordentlichen Kündigungen ins Leere. Da dies immer mehr Vermietern bekannt ist, kann ein Schutz vorhandenen Wohnraums auch bei Inanspruchnahme der Sozialgerichte kaum noch erwirkt werden.

Mietschulden können schnell auflaufen. Angesichts der schwierigen Wohnungsmarktsituation sind die Fallzahlen gezielter Mietschulden notorischer Mietschuldner deutlich rückläufig.[23] Zu höheren Mietschulden führen oft medizinische Umstände. Depressiv Erkrankte beispielsweise neigen wegen der krankheitsbedingten Antriebslosigkeit dazu, Briefe nicht zu öffnen. Oft widersprechen sie nicht den Mieterhöhungsverlangen, passen die Überweisungsaufträge nicht den neuen Mieten an oder teilen Betriebskostennachforderungen nicht den Jobcentern mit. Aber auch Zahlungsverzögerungen durch das Jobcenter können zu erheblichen Mietschulden führen. Ziehen Kinder oder ehemalige EhepartnerInnen bzw. LebensgefährtInnen aus der bislang gemeinsamen Wohnung, sinken die Grenzwerte der Angemessenheit deutlich, während die Miete konstant bleibt. Leitet das Jobcenter dann die Kostensenkung ein, kommt es leicht nach wenigen Monaten zu erheblichen Mietrückständen. Sicherlich wird man in solchen Fällen erwarten dürfen, dass die Betroffenen in eine kleinere Wohnung umziehen. Dies ist in schwierigen Trennungssituationen für viele Betroffenen jedoch nicht das zunächst Naheliegende. Und der Wohnungsmarkt ist für Einpersonenhaushalte, wie angesprochen, praktisch verschlossen.

Wird das Mietverhältnis rechtmäßig gekündigt, muss die Wohnung nach Ablauf der Mietzeit geräumt werden. Viele Betroffene kommen dem nach. Häufig finden sie Unterschlupf bei Angehörigen oder Freunden. Dies stellt für alle Beteiligten eine große Belastung dar. Anhaltendes Couch-Surfing zählt nicht zu den optimalen Voraussetzungen, um die bestehende wirtschaftliche Hilfebedürftigkeit zu beenden.

Wechselnde Unterkünfte führen zudem oft dazu, dass Jobcenter ihre Zuständigkeit in Frage stellen. Das führt zu weiteren Komplikationen.

Wenn die Betroffenen nicht freiwillig die gekündigte Wohnung verlassen, können Vermieter Räumungsurteile erwirken, die dann auch vollstreckt werden können. 2018 wurden in Berlin insgesamt 4.918 Räumungsanträge an die Gerichtsvollzieher gestellt.[24] Das entspricht annähernd 20 Räumungen in Berlin pro Arbeitstag. Diese Zahl erscheint gerade vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben entschieden zu hoch.

Obdachlosigkeit ist teuer. Wenn Hilfebedürftige ihre Mietwohnung verlieren und nicht bei Angehörigen oder Freunden unterkommen, müssen sie eine andere Unterkunft finden. Dafür sind die Kosten durch die Grundsicherungsträger zu übernehmen. Die Preise dafür werden pro Nacht berechnet und übersteigen selbst im Hostel die Angemessenheitsgrenzwerte für die monatlichen Unterkunftskosten deutlich. Ein Platz im Obdachlosenwohnheim ist kaum unter 1.000 Euro pro Person und Monat zu bekommen. Für die Solidargemeinschaft ist es daher in der Regel weitaus günstiger, wenn der vorhandene Wohnraum gesichert werden kann.

Der Umgang mit Mietschulden durch die Jobcenter

Verlieren Leistungsberechtigte die Kontrolle über ihre Mietschulden, nutzen sie oft das Angebot des Jobcenters, dass dieses die laufenden Mietzahlungen direkt an die Vermieter vornimmt. Das gewährt allen Seiten Sicherheit.

Schwer nachvollziehbar ist dagegen, wie Jobcenter oft mit Verlangen auf Übernahme von Mietschulden umgehen. 2018 gingen bei den Berliner Jobcentern 6.121 Anträge auf Mietschuldenübernahme ein; bewilligt wurde knapp die Hälfte.[25] In einigen Stadtbezirken lag die Bewilligungsquote bei über 75 %, in Neukölln nur bei 13,6 %, wobei überhaupt nur 30 % der Anträge bearbeitet wurden, während die Bearbeitungsquote in den anderen Stadtbezirken bei 80 % lag.[26] Dies bedeutet, dass auch in den anderen Stadtbezirken im Schnitt jeder fünfte Antrag nicht bearbeitet wurde. Sicherlich ist nicht jedem Verlangen auf Mietschuldenübernahme stattzugeben. Wer wiederholt die ihm für die KdUH durch die Solidargemeinschaft bereit gestellten Mittel für andere Zwecke einsetzt und entstehende Mietschulden nicht mehr unter Kontrolle bringt, muss mit sehr begrenztem Verständnis rechnen. Dass eine Vielzahl von Anträgen durch die Sozialbehörden jedoch nicht zeitnah bearbeitet wird, erscheint angesichts der verfassungsrechtlichen Vorgaben inakzeptabel.

Mietverteuerung bewirkt Hilfebedürftigkeit

Ein weiteres Problem zunehmender Wohnungsknappheit und – damit verbunden – steigender Mietkosten besteht darin, dass Wohnraum auch für Erwerbstätige teurer wird, die allein wegen der steigenden Unterkunftskosten in die Situation der Hilfebedürftigkeit geraten können. Die Ausrichtung der Wohnungswirtschaftspolitik seit den 1980er Jahren, dem Markt und dem Gewinnstreben die Gestaltung der Wohnungssituation zu überlassen und dafür einkommensschwachen Haushalten Sozialleistungen einzuräumen, hat das Wohnungsproblem nicht lösen können. Dies gilt praktisch für alle größeren Städte in der Bundesrepublik. Auf der anderen Seite sind die aus Wohnungseigentum generierten Gewinne häufig steuerfinanziert. Auf ca. 1.650.000 Mietwohnungen in Berlin kamen im Dezember 2017 ca. 370.000 Haushalte mit Grundsicherungsleistungen.[27] Ein Fünftel der in Berlin zu zahlenden Mieten sind mithin

weitgehend steuerfinanziert. Dabei ist das Wohngeld noch gar nicht berücksichtigt.

Resümee

Nehmen wir ernst, dass das Recht auf Wohnung ein wichtiger Teil des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum ist, müssen die rechtlichen Vorgaben und der Umgang mit dem Wohnungsproblem neu justiert werden. Menschenwürde kommt jedem Menschen zu. Sie kann auch denjenigen nicht abgesprochen werden, die aufgrund eigenen schuldhaften Verhaltens in Not geraten.[28] Die Akzeptanz der Menschenwürde und der Souveränität jedes Einzelnen schließt nicht aus, dass Betroffene Konsequenzen für eigene Fehler zu tragen haben. Mit der Menschenwürde ist es aber nicht zu vereinbaren, dass Leben und Gesundheit der Betroffenen gefährdet, ihre soziale Ausgrenzung befördert und die Chancen auf ein selbstbestimmtes, teilhabegetragenes Leben ohne Abhängigkeit von Leistungen der Solidargemeinschaft stark minimiert oder gar ausgeschlossen werden.

Die Möglichkeiten, den Verlust angemessenen Wohnraums durchzusetzen, müssen überdacht werden. Auch ordentliche mietschuldenbedingte Kündigungen sollten abwendbar sein.

Unter dem Aspekt der Teilhabe sollte diskutiert werden, wie die Angemessenheit für Wohnraum klarer definiert werden kann. Das bisherige System der Angemessenheitsprüfung ist ein Beschäftigungsprogramm für die Jobcenter und die Sozialgerichte. Dabei sollte das Referenzsystem des Wohngeldes nicht nur als Notlösung verstanden werden, zumal bis 2004 die Unterkunftsleistungen in der Sozialhilfe als pauschaliertes Wohngeld erbracht wurden.

Zudem ist zu überlegen, welche wirtschaftlichen und rechtlichen Instrumente eingesetzt werden können und müssen, um zu verhindern, dass zu Lasten der Solidargemeinschaft aus den Kosten für die Unterkunft hilfebedürftiger Menschen spekulationsbegründeter Profit gezogen wird; und umgekehrt, dass steigende Unterkunftskosten Erwerbstätige zu Hilfebedürftigen im Bereich der sozialen Grundsicherung machen.

Schließlich sollte in Betracht gezogen werden, (wieder) staatliche Instrumente der Wohnraumvermittlung zu installieren. Sicherlich wird man sagen können, dass ein Einpersonenhaushalt in Berlin mit einer Wohnfläche von über 100 m² und einer Monatsmiete von über 1.000 Euro unangemessen ist. Die Chancen für den Betroffenen, eine angemessene Wohnung selbst zu finden, sind jedoch äußerst gering. Im fraglichen Wohnungsmarktsegment, das jährlich nur ca. 1000 Angebote bereithält, konkurrieren nicht nur die 33.000 Haushalte mit "kostengesenkten" Grundsicherungsleistungen, sondern auch die Singles mit geringem Erwerbseinkommen sowie Studierende und Auszubildende. Schlicht die Leistungen abzusenken und abzuwarten, bis der Gerichtsvollzieher die Wohnung räumt, kann nicht die richtige Lösung sein. Sinnvoller wäre, den Betroffenen gezielt zu helfen, etwa auch über die Vermittlung eines (Ring-) Tauschs, womit inzwischen städtische Wohnungsgesellschaften begonnen haben. Schließlich ist zu bedenken, dass viele Grundsicherungsberechtigten auch aus verschiedenen anderen Gründen nicht nur der finanziellen Unterstützung bedürfen. Ihnen diese gerade bei der Wohnungssuche zu versagen, leuchtet nicht ein. Das Sozialgesetzbuch ist so konzipiert, dass die Jobcenter den Hilfebedürftigen für deren Teilhabe die erforderliche Unterstützung als direkte Hilfe, aber auch als Hilfe zur Selbsthilfe angedeihen lassen sollen.

GUNTER RUDNIK *studierte an der Universität Leipzig Jura. Anschließend absolvierte er das Referendariat in Hannover. 1997 wurde er am Sozialgericht Berlin Richter. Er war von 2006 bis 2008 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundessozialgericht. Seit 2013 ist er Richter am Landessozialgericht Berlin-Brandenburg. Seit 2011 ist er Lehrbeauftragter der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin in einem Masterstudiengang und lehrt die Einführung in die Rechtsmethodik und das Sozialrecht.*

Anmerkungen:

1 Berliner Zeitung vom 22.11.2019, S. 1.

2 Ebd.

3 Das meint das BVerfG: Beschlüsse v. 10.10.2017, 1 BvR 617/14 RdNr. 16, und 06.10.2017, 1 BvL 2/15.

4 So z.B. auch die ostdeutschen Landesverfassungen sowie Art. 106 Abs. 1 der VerfBAY: "Jeder Bewohner Bayerns hat Anspruch auf eine angemessene Wohnung."

5 BVerfG, Urteil vom 09.02.2010, 1 BvL 1/09, RdNr. 135.

6 A.a.O., RdNr. 136.

7 BVerfG, Beschluss vom 01.08.2017, 1 BvR 1910/12, RdNr. 16.

8 Ebd.

9 BSG, Urteil vom 29.08.2019, B 14 AS 43/18 R, RdNr. 31.

10 Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Wohnraumbedarfsbericht 2019, S. 26f.

11 AV Wohnen 2018 Anlage 1 Ziff. 3.

12 § 22a SGB II.

13 Wohnraumbedarfsbericht 2019 (a.a.O.), S. 40.

14 Berliner Zeitung vom 03.12.2019, S. 14.

15 Wohnraumbedarfsbericht 2019 (a.a.O.), S. 30.

16 Ebd. S. 52.

17 Ebd. S. 54.

18 Ebd. S. 54 f.

19 Berliner Zeitung vom 03.12.2019, S. 14.

20 Berliner Zeitung vom 22.11.2019, S. 1.

21 Ebd., S. 2 unter Verweis auf eine Studie von Holm aus dem Jahr 2015.

22 § 569 Abs. 3 Ziff. 2 BGB.

23 Berliner Zeitung vom 22.11.2019, S. 2.

24 Berliner Zeitung vom 04.12.2019, S. 2/3.

25 Berliner Zeitung vom 03.12.2019, S. 14.

26 Ebd.

27 Wohnraumbedarfsbericht 2019 (a.a.O.), S. 44, 50.

28 BVerfG, Urteil vom 05.11.2019 (Sanktionen).

---

https://www.humanistische-union.de/thema/soziale-grundsicherung-und-das-recht-auf-wohnen-wohnungsknappheit-und-steigende-mieten-besondere-h-1/
Abgerufen am: 20.04.2024