

Dr. Andrej Holm

**Kommunale Regelungen zu „Kosten der
Unterkunft“
im Rahmen der Sozialgesetzgebung nach SGB II**

25. Oktober 2006

Ein Studie im Auftrag der Bund-Länder-Koordination
der Fraktion DIE LINKE. im Deutschen Bundestag

Kontakt:

a.holm@sowi.hu-berlin.de

1. Einleitung und Fragestellung

Die Regelungen zu den Kosten der Unterkunft und der Heizung sind seit 2005 ein expliziter Bestandteil der neuen Sozialgesetzgebung unter SGB II. Den Kommunen selbst obliegen die Festlegung der Richtlinien und deren Umsetzung. Aufgabe dieser Studie ist es, einen Überblick über die kommunale Praxis zu geben. An einem Sample von etwa 40 Fallbeispielen werden dazu die Regelungen zu „Kosten der Unterkunft“ auf kommunaler Ebene erfasst. Besonderes Interesse dabei gilt den Einzelfall- und Ausnahmeregelungen in den jeweiligen Landkreisen und Städten. Darüber hinaus enthält die Studie Angaben zu Aufforderungen an Leistungsempfänger/innen zur Kostenreduzierung, zu Umzugsaufforderungen sowie zu tatsächlich vollzogenen Umzügen. Auf der Basis dieser Informationen soll eine vergleichende Bewertung der Regelungen zu den „Kosten der Unterkunft“ vor dem Hintergrund ihrer bisherigen Umsetzung und der jeweiligen Situation auf dem Wohnungsmarkt erfolgen.

2. Struktur des Untersuchungssamples

Bezugsgröße für die Gewichtung der Fallgruppen ist die Gesamtheit der Landkreise und kreisfreien Städte. Insgesamt gibt es 425 kommunale Verwaltungseinheiten (ohne die Stadtstaaten) - davon 313 Landkreise (73,6 Prozent) und 112 kreisfreie Städte (26,4 Prozent). Eine Untersuchung von etwa 40 Fallbeispielen entspricht knapp 10 Prozent dieser Gesamtheit.

2.1. Kommunen unterschiedlicher Größe (angelehnt an die Einteilung der KGSt)

Bezogen auf die Fallzahlen der Studie (n=40) würden **29 Landkreise** und **elf kreisfreie Städte** die realen Proportionen der Verwaltungsgliederung in Deutschland widerspiegeln. Das für die Untersuchung zusammengestellte Sample weicht von der proportionalen Verteilung ab, da die unterschiedlichen Regelungen der angemessenen Kosten der Unterkunft insbesondere in den Städte von besonderer Bedeutung ist. So wurden für die Auswahl der Fallbeispiele z.B. insgesamt acht Großstädte (mit mehr als 500.000 EinwohnerInnen) ausgewählt, obwohl eine dem Proportionalverhältnis entsprechen würde. Die 23 kreisfreien Städte der Auswahl stellen einen Anteil von etwa 20 Prozent aller kreisfreien Städte in Deutschland dar.

Die Zahl der ausgewählten Regelungen in Landkreisen hingegen unterschreitet die Proportionalgewichtung. Mit insgesamt 17 Landkreisen (etwa fünf Prozent aller Landkreise) ist eine Repräsentativität der Auswahl dennoch gesichert, da es um eine qualitative Auswertung der Richtlinien und Regelungen geht und nicht um eine quantitative

Datenanalyse. Für die kreisfreien Städte kann nach verschiedenen Größenkategorien nach Einwohnerzahlen unterschieden werden.

Tabelle 1: Proportionalität der ausgewählten Fallbeispiele nach der Größe der kreisfreien Städte (angestrebte Gesamtzahl des Samples n=40)

	Größe nach Einwohnerzahl (2005)	Anzahl der kreisfreien Städte	Fallzahlen (n=40)	
			Proportional	Auswahl
Kategorie 1	Unter 50.000	17	1	2
Kategorie 2	50.000 bis 100.000	19	3	4
Kategorie 3	100.000 bis 500.000	57	6	10
Kategorie 4	Über 500.000	9	1	8
Gesamt		112	11	24

Die ausgewählten Fallbeispiele der kreisfreien Städte übersteigen in allen Größenklassen die proportionalen Nennanteile an der Gesamtheit der kommunalen Gebietskörperschaften in Deutschland. Mit Ausnahme der Großstädte (über 500.000 EinwohnerInnen) entsprechen die Verhältnisse der Auswahl denen der Größenklassen. Die Großstädte hingegen sind deutlich überproportional im ausgewählten Sample vertreten. Bei etwaigen Durchschnittsangaben und Tendenzaussagen ist dies zu beachten. Auf der anderen Seite binden die Großstädten einen Großteil der Bevölkerung und auch der Bedarfsgemeinschaften, so dass die detaillierte Kenntnis der Richtliniengestaltung und Umsetzungspraxis in den Großstädten von besonderer inhaltlicher und politischer Bedeutung ist.

2.2. Ost-West-Kommunen

Der Anteil der Westkommunen an der Gesamtheit beträgt mit 313 Landkreisen (227) und kreisfreien Städten (86) knapp 74 Prozent. Der entsprechende Wert für Ostdeutschland liegt mit insgesamt 112 Landkreisen (86) und kreisfreien Städten (26) bei 26 Prozent.

Bezogen auf die Fallzahlen der Untersuchung wurden die Proportionalvorgaben in allen Dimensionen (mit Ausnahme der Landkreise West) eingehalten bzw. überboten. Unter Berücksichtigung der landeseinheitlichen Regelungen in Rheinland-Pfalz (24 Landkreise) und in Baden-Württemberg (35 Landkreise), die in der Auswahl der westdeutschen Landkreise enthalten sind, entspricht die Auswahl der 11 Fallbeispiele selbst in dieser Kategorie einem

Anteil von über sieben Prozent (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Proportionalität der ausgewählten Fallbeispiele bei Landkreisen und kreisfreien Städten in Ost- und Westdeutschland (angestrebte Gesamtzahl des Samples n=40)

(n=40)	West		Ost		Gesamt	
	proportional	Auswahl	proportional	Auswahl	proportional	Auswahl
Landkreise	21	11	8	7	29	18
kreisfreie Städte	8	12	3	11	11	23
gesamt	29	22	11	18	40	41

2.3. optierende/ nicht-optierende Kommunen

In 69 der 425 Kommunen wurde von der Optionsmöglichkeit Gebrauch gemacht – das entspricht etwa 16 Prozent. Der größte Teil der Optionskommunen sind Landkreise (63). Dem stehen nur sechs kreisfreie Städte mit Optionsmodell gegenüber.

Bezogen auf die Fallzahlen der Studie bedeutet dies, dass lediglich eine kreisfreie Stadt mit Optionsmodell einer proportionalen Verteilung entspricht.

Tabelle 3: Proportionalität der ausgewählten Fallbeispiele nach Optionskommunen (Landkreise und kreisfreie Städte) (angestrebte Gesamtzahl des Samples n=40)

	Optionskommune n	Anteil an Gesamtheit	Fallzahlen (n=40)	
			proportional	Auswahl
Landkreise	63	14,9%	6	5
kreisfreie Städte	6	1,4%	1	1
Gesamt	69	16,3%	7	6

Das Ost-West-Verhältnis der Optionskommunen ist durch die Anzahl von 50 optierenden Kommunen in Westdeutschland (72 Prozent) und 19 in Ostdeutschland (acht Prozent)

bestimmt und entspricht etwa der Verteilung der Kommunen selbst. In der Auswahl der Fallbeispiele wurde sich an dieser Gewichtung orientiert, auch wenn die westdeutschen Optionskommunen mit lediglich drei ausgewählten Fällen leicht unter den proportionalen Mittel liegen.

Tabelle 4: Proportionalität der ausgewählten Fallbeispiele nach Optionskommunen in Ost- und Westdeutschland (angestrebte Gesamtzahl des Samples n=40)

	Optionskommune	Anteil an Gesamtheit	Fallzahlen (n=40)	
			proportional	Auswahl
Westdeutschland	50	11,8%	5	3
Ostdeutschland	19	4,5%	2	3
Gesamt	69	16,3%	7	6

In der Auswahl befinden sich insgesamt 42 Landkreise und Städte bzw. Stadtstaaten aus fast allen Bundesländern (Ausnahme Schleswig-Holstein).

Für die Unterscheidungskriterien

- Kommunen mit unterschiedlichen Arbeitslosen- bzw. Hilfeempfangendenquoten
- Kommunen mit offensichtlich angespanntem vs. entspanntem Wohnungsmarkt
- Kommunen mit/ohne Haushaltssicherungsgesetz

gibt es keine kommunalstatistische Grundlage, so dass diese Untersuchungsdimensionen in der Auswahl der Fallbeispiele keine explizite Berücksichtigung fanden, jedoch in der Auswertung durch eine Kontrastanalyse dargestellt werden.

3. Kommunale Ausgestaltung der Richtlinien

Der Umfang und die Ausgestaltung der Richtlinien unterscheiden sich zwischen den einzelnen Kommunen deutlich. Die 43 ausgewählten Fallbeispiele weisen eine enorme Gestaltungsvarianz auf.

3.1. Umfang und Transparenz der kommunalen Richtlinien

Umfang: Während in einzelnen Fällen die amtlichen Festlegungen kurz und knapp auf einer Seite festgehalten wurden (wie etwa in Sonneberg), gab es andere Kommunen, die in den Richtlinien neben den SGB II relevanten Festlegungen von Höchstgrenzen und Verfahrensweisen sehr detailliert auf einzelne mietrechtliche Grundsätze bei der Wohnungsvermietung, Untervermietung oder den Nebenkostenabrechnungen eingingen.

Transparenz: Doch die Kommunen unterscheiden sich nicht nur in der Gestaltung der Richtlinien, sondern auch in der Transparenz des Umgangs. Nur eine kleine Minderheit der Kommunen machte die festgelegten Richtlinien auf ihren Webseiten oder in öffentlich zugänglichen Amtsblättern uneingeschränkt öffentlich zugänglich. Ein relativ üblicher Weg, die Festlegungen bekannt zugeben, waren informative Hinweistexte für die Betroffenen, in denen beispielsweise die jeweils geltenden Höchstgrenzen auf Webseiten oder Informationsmaterialien veröffentlicht wurden.

Auf direkte Anfrage reagierte ein Großteil der Verwaltungen und stellte die entsprechenden Dokumente zur Verfügung. In etwa 15 Prozent der angeschriebenen Kommunen erfolgte keine Reaktion und nur in drei Fällen wurde eine Einsicht in die Richtlinien ausdrücklich verwehrt (Cottbus, Leipzig und Dresden). Begründet wurde die Verweigerung in allen drei Fällen mit dem Argument, dass es sich um interne Dienstanweisung handle, die keineswegs für die Öffentlichkeit bestimmt sei. In einem Fall (Leipzig) wurde zumindest eine Kurzfassung zur Regelung der Unterkunftskosten zur Verfügung gestellt, in dem die Grundzüge des Umgang dargestellt sind, jedoch ohne die konkreten Verfahrensweisen der Verwaltung zu beschreiben. Im Fall von Dresden konnte über einen informellen Weg ein Einblick in die Richtlinien genommen werden. Die dortigen Regelungen unterscheiden sich nicht von den sonst üblichen Festlegungen, so dass die verweigerte Kooperation nicht als ein Zeichen besonders drastischer und strenger Richtlinien zu werten ist.

3.2. Bestimmung der Angemessenheit der Unterkunftskosten

Bezugsgrößen der Festlegung: Alle kommunalen Richtlinien zur Umsetzung des SGB II müssen in einer geeigneten Form die Angemessenheit der Unterkunftskosten festlegen, denn diese sind nach §22 des SGB II die Voraussetzung zur Kostenübernahme. Im Gesetz heißt es: „Leistungen für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind.“ (SGB II §22 (1)).

Diese Formulierung findet sich in fast allen kommunalen Festlegungen wider. Die konkreten Anwendungen hingegen unterscheiden sich nicht nur in den lokal spezifischen Richtwerten, sondern auch in den Bezugsgrößen der Angemessenheit selbst.

Fast alle der untersuchten Fallbeispiele orientieren sich bei der Festlegung einer angemessenen Wohnungsgröße in Anlehnung an die Wohngeldgesetzgebung und frühere Sozialgesetzgebung an der Wohnfläche – in wenigen Fällen (acht, entspricht etwa 18 Prozent) hingegen wird auch die Zimmerzahl (in der Regel ein Zimmer pro Person) als Maß der Angemessenheit herangezogen. Nur vier (etwa neun Prozent) der ausgewählten Kommunen (Berlin, Chemnitz, Landkreis Dahme-Spreewald und Landkreis Oberhavel) verzichten völlig auf die Festlegung einer angemessenen Wohnungsgröße und bestimmen die Angemessenheit der Unterkunft ausschließlich an den Kosten. Die Abwägungsmöglichkeit zwischen Ausstattungskriterien und Lage auf der einen und der Wohnungsgröße auf der anderen Seite gibt den Bedarfsgemeinschaften einen etwas größeren Spielraum bei der Ausgestaltung ihrer Wohnwünsche.

Auch hinsichtlich der angemessenen Miethöhe werden unterschiedliche Bezugsmaßstäbe herangezogen. Die Mehrzahl der untersuchten Kommunen orientiert sich – wie die bisherige Wohngeldberechnung – an den Kosten der Bruttokaltmiete, also der Grundmiete und der Nebenkosten ohne Heizkosten, die dann in der Regel mit einer eigenen Höchstgrenze festgelegt werden. Einzelne Kommunen orientieren sich bei der Angemessenheit an den Nettokaltmieten und legen zusätzlich sowohl Höchstgrenzen für die Nebenkosten und die Heizkosten fest. Ein anderes – jedoch nur in wenigen Fällen angewandtes - Berechnungsmodell bezieht sich auf die Bruttowarmmiete und orientiert sich ausdrücklich daran, die im Gesetzestext aufgeführten „tatsächlichen Aufwendungen“ adäquat zu erfassen.

Tabelle 5: Bezugsgrößen zur Festlegung der Angemessenheit der Unterkunftskosten (n=43)

	Anzahl	Anteil in Prozent
Nettokaltmiete	17	39,53
Bruttokaltmiete	21	48,84
Bruttowarmmiete	5	11,63
Gesamt	43	100

Quelle: eigene Erfassung, eigene Berechnung

In einzelnen Kommunen kann von verdeckten Bruttowarmbezügen ausgegangen werden, da in den Richtlinien zum Teil ausdrücklich auf die Verrechenbarkeit der einzelnen Kostenelemente verwiesen wird. Überschreitungen in einzelnen Kostenbereichen (z.B. der Grundmiete) können dann durch geringere Kosten in anderen Bereichen (z.B. Heizkosten)

kompensiert werden, und eine Miete gilt solange als angemessen, wie die zulässige Summe der einzelnen Höchstgrenzen nicht überschritten wird. So stellt etwa die Leipziger Richtlinie einen so genannten „Deckungsring“ zur Gesamtbetrachtung des Bewirtschaftungsbudgets einer Wohnung (Grundmiete, Betriebskosten, Heizkosten und Wohnungsgröße). Überschreitungen in einzelnen Bereichen – so die Richtlinie weiter – können durch Positionen unterhalb der Grenzwerte ausgeglichen werden. Die einzelnen Positionen gelten als „gegenseitig“ deckungsfähig, entscheidend ist letztlich die Gesamtmiete (bruttowarm).

In anderen Kommunen wird die Überschreitung in einzelnen Bereichen ausdrücklich als Überschreitung der Angemessenheit definiert und als Sanktionshebel zur Kostensenkung aufgefasst. Auch wenn sich die festgelegten Miethöhen kaum unterscheiden, sind die aufgesplitterten Kostenberechnungen in Nettokaltmieten, Nebenkosten und Heizkosten nicht nur aufwendiger zu erfassen, sondern bieten zugleich mehr Möglichkeiten, die Bedarfsgemeinschaften zur Kostensenkung aufzufordern. Die getrennte Festlegung und Erfassung von Heizkosten wird zudem in einigen Kommunen zur Erziehung zu einem kostenbewussten Heizverhalten genutzt. In den Verwaltungsanweisungen wird bei einer erstmaligen Überschreitung der Heizkosten eine schriftliche bzw. mündliche Belehrung der entsprechenden Bedarfsgemeinschaft vorgesehen. Bei mehrmalig unangemessen hohen Heizkosten ist nur noch der als angemessen geltende Betrag anzurechnen.

Bei der Festlegung der Grenzwerte haben sich fast zwei Drittel der untersuchten Kommunen an bereits bestehende Mietpreistabellen orientiert. Nur etwa 37 Prozent (16 Kommunen) haben für die Festlegung der Angemessenheit eigene Werte berechnet. Jeweils etwa 30 Prozent orientieren die Angemessenheit an den bisherigen Wohngeldregelungen bzw. den örtlichen Mietspiegeln.

Tabelle 6: Orientierungshilfen bei der Festlegung angemessener Wohnkosten (n=43)

	Anzahl	Anteil in Prozent
Eigene Tabellenwerte	16	37,21
Mietspiegel	13	30,22
Wohngeldregelung	12	27,91
Fördermiete (1. Förderweg)	1	2,33
bisherige Regelung der Sozialhilfe	1	2,33
Gesamt	43	100

Quelle: eigene Erfassung, eigene Berechnung

In beiden Fällen orientieren die meisten kommunalen Richtlinien an den unterdurchschnittlichen Mietpreisniveaus. In der Richtlinie des Landkreises Nordhausen heißt es exemplarisch: „Die Beurteilung der Angemessenheit der Mietaufwendungen (ist) ... nicht auf den jeweils örtlichen Durchschnitt aller gezahlten Mietpreise abzustellen, sondern auf die im unteren Bereich der für vergleichbare Wohnungen am Wohnort des Leistungsempfängers marktüblichen Wohnungsmieten“ (RL Nordhausen, Seite 6)

In den Festlegungen von Hamburg findet sich für diesen angestrebten unteren Bereich der Wohnungsmieten eine arbeitsmarktpolitische Begründung. Demnach bilden Wohnungen „Eckpfeiler für die Erreichung des übergeordneten Hilfeziels, der Loslösung aus dem Leistungsbezug. Dabei ist insbesondere von Bedeutung, dass hohe Kosten der Unterkunft eine Lösung aus dem Leistungsbezug, z.B. durch Arbeitsaufnahme, erheblich erschweren.“ (RL Hamburg, Seite 1). Mit anderen Worten: Teure Wohnungen brauchen hohe Löhne – und die sind für Arbeitslose bei Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nicht zu erwarten.

3.3. Ausnahmeregelungen und Verfahrensweise bei unangemessenen Unterkunftskosten

Ausnahmeregelungen: Auch hinsichtlich der Ausnahmeregelungen für bestimmte Personengruppen gibt es große Unterschiede. Nur in 15 der untersuchten Kommunen (etwa 35 Prozent) wurden Ausnahmeregelungen explizit formuliert.

Tabelle 7: Ausnahmetatbestände in den Richtlinien (n=15, mehrfache Ausnahmen möglich)

	Anzahl	Anteil in Prozent
Alleinerziehende	3	9,09
Familien mit (kleinen) Kindern	4	12,12
Personen mit Behinderung	10	30,30
Alte	6	18,18
Besondere Lebenslagen	10	30,30
gesamt	33	100

Quelle: eigene Erfassung, eigene Berechnung

In den meisten Fällen gelten die Ausnahmefälle für Personen mit amtlich anerkannten Behinderungen oder Pflegebedarfen, die zusätzlichen Raumbedarf rechtfertigen. In einem Teil der Kommunen liegt dieser Zusatzbedarf bei 15 Quadratmetern, während in anderen Kommunen lediglich 10 Quadratmeter anerkannt werden.

In jeweils zehn Kommunen wurden Behinderungen und besondere Lebenslagen (z.B. Schwangerschaft, schwere Krankheit, laufende Sorgerechtsverhandlung) als Gründe für eine Unzumutbarkeit von Umzugsaufforderungen anerkannt. In einzelnen Kommunen wurden darüber hinaus ältere Leistungsempfänger und Alleinerziehende bzw. Familien mit kleineren Kindern vor Umzugsaufforderungen geschützt. Begründung waren dabei die Unzumutbarkeit und die Bedeutung der sozialen Netze im Nahraum des Wohnortes, die durch einen erzwungenen Umzug möglicherweise zerrissen würden.

Im Großteil der untersuchten Kommunen (28 Kommunen, etwa 65 Prozent) wurden keinerlei Ausnahmeregelungen für bestimmte Personengruppen getroffen.

In 16 der untersuchten Kommunen (etwa 37 Prozent) wurden pauschal oder für die Ausnahmefälle Toleranzwerte der Grenzwertüberschreitung festgelegt. Der größte Teil dieser Regelungen legt zehn Prozent als zu akzeptierenden Überschreitungswert fest (neun Kommunen) in Ausnahmefällen liegen die Werte mit fünf Prozent (eine Kommune) darunter oder mit 13 bzw. 20 Prozent darüber (jeweils eine Kommune). In insgesamt drei weiteren Richtlinien haben sich die Kommunen entschieden, die Toleranzgrenzen auf die Wohnungsfläche (zwei Kommunen) bzw. auf die einen festgesetzten Geldbetrag von 15 Euro (eine Kommune) festzulegen.

Verfahrensweisen bei unangemessenen Kosten: Die Verfahrensweisen bei unangemessenen Kosten der Unterkunft unterscheiden sich nur graduell. Die Mehrzahl der Kommunen setzt bei der Überschreitung der Richtwerte auf eine Einzelfallprüfung, um die Zumutbarkeit einer Aufforderung zur Kostensenkung zu prüfen. In Abhängigkeit von Toleranzgrenzen und Ausnahmetatbeständen erfolgt nach der Einzelfallprüfung eine schriftliche Aufforderung zur Kostensenkung. In den meisten Kommunen wird dabei eine Beweislast der Bemühungen zu Lasten der Leistungsempfänger festgelegt. In etwa einem Drittel der Kommunen wird diese Beweislast ausdrücklich als Instrument beschrieben, bei mangelnder Kooperation umgehend die Leistungen für die Unterkunft auf die Höhe der Angemessenheit zu beschränken. In über 80 Prozent (35 Kommunen) wird die maximale Frist zur Übernahme von unangemessen hohen Unterkunftskosten wie im Gesetz mit sechs Monaten angegeben. In zwei Fällen (Wuppertal, Parchim) werden Fristen unterhalb dieser sechs Monate festgelegt. In 6 Fällen (knapp 14 Prozent) wurden großzügigere Fristsetzungen beschlossen. In der Regel wird diese zeitliche Kulanz von regelmäßigen Prüfungen und Fristverlängerungen begleitet.

In der Übergangsphase der Einführung der neuen Richtlinien praktizieren einige Städte - insbesondere solche, die einen hohen Anteil von Bedarfsgemeinschaften mit unangemessenen Unterkunftskosten haben – eine zeitliche Staffelung der Aufforderungen zur Kostensenkung. Jeweils zu vorher festgelegten Terminen (meist im Abstand von etwa sechs Monaten) werden verschiedenen Gruppen zur Kostensenkung aufgefordert. Maßstab bei der Einteilung ist die anteilige Höhe der Richtlinienüberschreitung. Zuerst werden die Bedarfsgemeinschaften mit den am deutlichsten über den Richtwerten liegenden Unterkunftskosten angeschrieben. Geringere Überschreitungen werden entsprechend später zur Kostensenkung aufgefordert.

3.4. Festlegungen und Regelungen für spezifische Wohnungsmarktsegmente

Spezifische Festlegung für einzelne Nachfragergruppen (Jugendliche, Zuzieher etc): Ein großer Teil der kommunalen Richtlinien (in 27 Kommunen, entspricht fast 63 Prozent) legt unterschiedliche Verfahrensweisen und Maßstäbe für verschiedene Wohnungsmarktgruppen fest. So haben 18 Kommunen eigenständige Festlegungen für Eigentumswohnungen erarbeitet, die sich von den Regelungen für Mietwohnungen unterscheiden. In sieben weiteren Kommunen wurden Unterschiede zwischen Bestands- und Zuzugshaushalten festgelegt. In der Regel wurde BestandsmieterInnen dabei eine Form des Vertrauensschutzes in Bezug auf die bisherigen Wohnungen entgegengebracht. In drei Kommunen (Landkreis Ludwigslust, Dresden und Chemnitz) liegen die Höchstmieten für neubezogene Wohnungen unter den sonst üblichen Grenzwerten der Angemessenheit. In Ludwigslust „sollten bei Neueinzug einer Wohnung die Unterkunftskosten i.d.R. um ca. 10 Prozent niedriger liegen“ (RL Ludwigslust, Seite 3). In Dresden und Chemnitz werden Zuzüge aus anderen Kommunen benachteiligt. In der Dresdner Richtlinie heißt es: „Antragsteller, die erstmalig ihren Hauptwohnsitz in Dresden nehmen, müssen sich nach einer gesonderten Tabelle zur Festlegung der Angemessenheit richten, deren Wert knapp fünf Prozent unter den Werten für bereits in Dresden gemeldete Personen liegt.“ (RL Dresden, Seite 3). In Chemnitz ist sogar eine 15prozentige Unterschreitung der für Bestandsmieter üblichen Grenzwerte vorgesehen. Die Angemessenfestlegung für die Kosten der Unterkunft wird hier zu einem Instrument der demografischen Steuerung, in dem durch die Regelung der Zuzug von transferabhängigen Haushalten zumindest erschwert wird.

In sechs Kommunen wird eine Kostenübernahme für eine eigene Wohnung von Jugendlichen bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres in der Richtlinie ausdrücklich ausgeschlossen. Jugendliche werden dabei in der Regel auf das elterliche Heim verwiesen. Nur in Ausnahmefällen (z.B. bei Alleinerziehenden, Empfehlungen des sozial-psychologischen Dienstes) haben Jugendliche einen Anspruch auf eine eigene Wohnung.

Regelungen für Eigentumswohnungen und Eigenheime: Die Sonderregelungen für Bedarfsgemeinschaften, die in Eigenheimen oder Eigentumswohnungen leben, weisen die größte Varianz aller Festlegungsaspekte auf. Während in einzelnen Städten die Wohnkosten die örtlich festgelegten Mietkosten nicht überschreiten dürfen, werden anderen Orts die vollen Kosten anerkannt (jedoch ohne Tilgungsraten), wenn die Wohnungen eine Wohnungsgröße von 120 qm (bei Eigentumswohnungen) bzw. 130 qm (bei Eigenheimen) nicht überschreiten. In Dortmund wird bei Wohnungseigentum sogar grundsätzlich auf eine „gesonderte Prüfung der Angemessenheit der Wohnungsgröße“ verzichtet (RL Dortmund, Seite 3). In diesen Fällen sind die EigentümerInnen gegenüber den MieterInnen deutlich besser gestellt. In den Richtlinien von Parchim etwa heißt es exemplarisch: „Die Kosten der Zinsen dürfen um nicht mehr als 100% über den Mietkosten für angemessenen (Miet)Wohnraum liegen“ (RL Parchim, Seite 5). Auch der Landkreis Nordhausen stellt die EigentümerInnen besser als die MieterInnen: „Grundsätzlich sind die monatlichen Zinsen in der tatsächlich anfallenden Höhe zu übernehmen. Eine Reduzierung der Leistungen auf das Maß einer nach Sozialhilferichtlinien angemessenen Mietwohnung ist weder bei den Heizkosten noch bei der Wohnfläche zulässig. (...) der dem Eigenheim zugebilligte Schutz (darf) nicht durch die Bemessung der Unterkunftskosten faktisch wieder eingeschränkt werden.“ (RL Nordhausen, Seite 4)

In anderen Kommunen wiederum richtet sich auch bei Wohnungseigentum die angemessene Wohnungsgröße nach der Personenzahl des Haushalts. In Stralsund und Krefeld beispielsweise werden zwar leicht höhere Wohnungsgrößen als angemessen akzeptiert, die Gesamtkosten für Wohngeld und Zinsen jedoch dürfen die Kostengrenzen für die kleineren Mietwohnungen nicht überschreiten (RL Stralsund, Seite 3, RL Krefeld, Seite 2).

4. Umsetzung der Richtlinien zu Kosten der Unterkunft

4.1. Rücklauf der Anfragen bei den Kommunen

Die insgesamt 42 ausgewählten Kommunen wurden mit der Bitte angeschrieben, die Untersuchung durch Informationen zur bisherigen Umsetzungspraxis der Richtlinien zu den Unterkunfts- und Heizkosten nach dem SGB II zu unterstützen. Bisher haben 13 der 42 angeschriebenen Kommunen geantwortet (das sind über 30 Prozent).

Ein Grund für die zögerlichen Reaktionen der Kommunen könnte in der Unsicherheit eines öffentlichen Umgangs im Bereich der Praxis des SGB II liegen. Exemplarisch dafür eine Antwort aus Wernigerode: „... leider komme ich erst heute dazu, Ihre Anfrage zu beantworten. Bitte haben Sie Verständnis dafür, dass solche Anfragen wegen deren Häufigkeit nur mit Abstimmung des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes oder dem BMAS erfolgen. Wenden Sie sich bitte an die jeweilige Institution ...“.

In einem weiteren Fall (Nordhausen) wurde die Anfrage an die Zuständige ARGE weitergeleitet, die jedoch auch auf Nachfrage bisher nicht geantwortet hat.

Auf telefonische Nachfragen und auch aus einzelnen Antworten per E-mail wurde deutlich, dass es keine einheitliche Erfassung der Umsetzungspraxis im Bereich der Übernahme der Wohnkosten gibt. Während in einzelnen Kommunen alle Aufforderungen zur Kostensenkung und die entsprechende Umsetzung durch die Bedarfsgemeinschaften detailliert und systematisch erfasst werden, dokumentieren andere Kommunen die Umsetzungspraxis kaum oder gar nicht. Exemplarisch dafür die Antwort aus Köln: „... ich bedanke mich für Ihre Anfrage zur Umsetzung der Richtlinien der Unterkunft (SGB II). Leider muss ich Ihnen mitteilen, dass es der Stadt Köln nicht möglich ist, an Ihrer Umfrage teilzunehmen. Die von Ihnen gewünschten Angaben werden statistisch nicht erfasst. Auch eine tendenzielle Aussage könnte nur mit erheblichem Arbeitseinsatz getroffen werden, von dem ich unter Berücksichtigung der Arbeitsbelastungen Abstand nehmen muss ...“

Lediglich in acht Fällen wurden statistisch konkrete Daten zur Umsetzung der Richtlinien der Kosten der Unterkunft erhoben – aus zwei weiteren Kommunen wurden erfahrungsgebundene Einschätzungen übermittelt.

Bereits die wenigen Rückläufe zeigen, wie unterschiedlich die Anwendung und Auslegung der Richtlinien erfolgt. Insbesondere das Verhältnis der Angemessenheitsgrenzen und die realen Wohnungsmarktbedingungen differieren zwischen den Städten zum Teil deutlich.

So lagen beispielsweise in Dresden bei etwa 30 Prozent aller Bedarfsgemeinschaften die Wohnkosten über den von der Stadt festgelegten Angemessenheitsgrenzen. Über 7.700 Bedarfsgemeinschaften wurden zur Senkung der Unterkunftskosten aufgefordert – das ist fast ein Viertel aller Haushalte, die im Rahmen des SGB II Kosten zur Unterkunft und zur Heizung erhalten.

In Berlin hingegen erhielten lediglich 1,8 Prozent der Bedarfsgemeinschaften eine Aufforderung zur Senkung der Kosten der Unterkunft. Bei insgesamt fast 350.000 Bedarfsgemeinschaften mussten bis Juli 2006 lediglich 623 Bedarfsgemeinschaften aus ihrer bisherigen Wohnungen ausziehen, um den Aufforderungen zur Kostensenkung nachzukommen – das sind lediglich 0,03 Prozent der der Gesamtheit aller Bedarfsgemeinschaften.

4.2. Die Antworten aus den Kommunen im Einzelnen

1) Dresden

„... im Auftrag der ARGE SGB II - Dresden teile ich Ihnen auf Ihre Anfrage vom 25. September 2006 folgendes mit.

Im August bezogen nach vorläufigen statistischen Erhebungen 36.975 Bedarfsgemeinschaften (BG) Leistungen nachdem SGB II. Diese Zahlen werden regelmäßig erst nach vier bis fünf Monaten von der Bundesagentur für Arbeit revidiert. Diese statistischen Angaben haben Sie sicherlich auch schon dem Internet unter (arbeitsagentur.de/arbeitslosengeld2/statistik/detaillierte_uebersichten) für Ihre Arbeiten entnommen.

Von diesen 36.975 BG erhielten 32.132 BG Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) Davon wiederum wohnten 9.472 BG unangemessen und wurden zur Senkung der KdU aufgefordert bzw. wurde der Härtefall hinsichtlich Verbleibmöglichkeiten in der Wohnung geprüft. Eine Aufforderung zur Senkung der KdU ist aber nicht einer Umzugsaufforderung gleichzusetzen. Es gibt auch andere Möglichkeiten zur Senkung der KdU, z. B. Verhandlung mit dem Vermieter, Untervermietung o. a. 1.693 BG wurden als Härtefall eingestuft bzw. es ergab die Kosten-Nutzen-Rechnung, dass auf Grund nur geringfügiger Überschreitung der Angemessenheit eine Senkung der KdU bzw. ein Umzug nicht angezeigt ist. Eine Zahl, wie viel BG tatsächlich umgezogen sind, wurde von der ARGE nicht übermittelt, denn ein gewisser Teil von BG verbleibt möglicherweise auch in seiner Wohnung und finanziert die von der ARGE nicht übernommenen KdU z. B. aus anrechnungsfreiem Einkommen in der SGB-II-Berechnung. Wir hoffen, Ihnen damit helfen zu können.“

2) Krefeld

„... auf Ihre Anfrage teile ich Ihnen mit, dass in Krefeld weder im Fachbereich Soziales, noch in der ARGE, die die Umsetzung des SGB II verantwortet, eine Statistik über Umzugsaufforderungen, etc. geführt wird. Insofern ist es leider nicht möglich, Ihnen konkrete Auskünfte dazu zu geben. Tendenziell sind jedoch nur in einer überschaubaren Zahl von Fällen Aufforderungen zur Senkung der Unterkunftskosten erfolgt. 'Zwangsumzug' ist auch ein falscher Begriff in diesem Zusammenhang, da lediglich eine Senkung der Unterkunftskosten und das auch nur in zumutbaren Situationen gefordert wird. Ein Umzug ist nur eine von mehreren Möglichkeiten. Da in Krefeld eine entspannte Wohnungssituation herrscht, stehen auch in ausreichender Zahl kostengünstige Wohnungen zur Verfügung. Genauere Angaben sind mir leider nicht möglich.“

3) Berlin

„Ihre Fragen kann ich sehr schnell und unkompliziert zum Stand Ende Juli 2006 beantworten, da die bezirklichen Job-Center uns ihre Statistiken regelmäßig zur Verfügung stellen.

zu 1. Bisher wurden insgesamt 6.058 Bedarfsgemeinschaften (von 337.315 BG im Juli 2006) zur Senkung ihrer Wohnkosten aufgefordert. Das sind 1,8 % aller Berliner Bedarfsgemeinschaften. Ca. die Hälfte betraf Single-Haushalte.

zu 2. Im Land Berlin werden von den Job-Centern keine Umzugsaufforderungen ausgesprochen. Es wird vielmehr in einem mehrstufigen Verfahren die Angemessenheit der Wohnungskosten geprüft - inklusive möglicher Härtefälle. Am Ende dieser Prüfungen steht die Aufforderung, die Wohnkosten zu senken. Dazu kann ein Umzug als letztes Mittel gehören.

Bis Ende Juli 2006 wurden in insgesamt 623 Fällen die Wohnkosten tatsächlich gesenkt, davon in 103 Fällen durch Umzug (0,03 % aller Bedarfsgemeinschaften). Auch hier waren zur Hälfte Ein-Personen-BG betroffen.“

4) Erfurt

„Ihre Fragen beantworten wir wie folgt:

zu Frage 1) In der Landeshauptstadt Erfurt wurden vom Amt für Sozial- und Wohnungswesen, das für die Kosten der Unterkunft zuständig ist, ca. 1100 Haushalte wegen überhöhter Unterkunfts-kosten angeschrieben.

zu Frage 2) 89 Umzüge wurden auf Veranlassung des zuständigen Amtes für Sozial- und Wohnungswesen tatsächlich durchgeführt.“

5) Halle/Saale

„Mit Bedauern muss ich Ihnen mitteilen, dass die von Ihnen gewünschten Daten nicht lieferbar sind. Die Umzugsaufforderungen werden durch unsere ARGE zwar selbstverständlich auch ausgesprochen und in Praxis umgesetzt - hier erfolgt jedoch keine statistische Erfassung und auch über Widerspruchsführer ist kein Problem in unserer Stadt erkennbar. Eine Aussage anhand der realisierten Umzugskosten ist nicht möglich, da hierin auch die „normalen“ notwendigen Umzüge gebucht sind.“

6) Rhein-Kreis Neuss

„ Nach Rücksprache mit der Geschäftsführung der ARGE Rhein-Kreis Neuss beantworte ich Ihre Fragen wie folgt: Ca. 90% der Bedarfsgemeinschaften verfügen über angemessenen Wohnraum, d.h. knapp 10% der Bedarfsgemeinschaften wohnen in zu teuren Wohnungen. Bei 6-7% der Gesamtfallzahl werden die über der Angemessenheitsgrenze liegenden Unterkunfts-kosten von den Leistungsempfängern selbst aufgefangen. In der Regel dürften dies geringfügige Beträge sein, die den Betroffenen dazu veranlassen, lieber die Kosten selbst zu tragen, als das gewohnte Wohnumfeld zu verlassen. Die Zahl der Fälle, in denen die ARGE die tatsächlichen, unangemessenen Unterkunfts-kosten trägt, liegt bei 3-4%

der Gesamtfallzahl. In ca. 1-1,5% der Fälle erfolgt keine Aufforderung zum Umzug, aus vielfältigen Gründen. Bei den restlichen 1,5 - 2,5% der Fälle ist eine Aufforderung zum Umzug ausgesprochen worden.“

7) Löbau/Zittau

Für den Kreis Zittau/Löbau liegen so genannte Rahmendaten zu Kosten der Unterkunft (Stand 22.03.2006) vor.

Dabei wird ein differenziertes Bild der Zusammensetzung der über 12.000 Bedarfsgemeinschaften deutlich, deren Kosten der Unterkunft anerkannt werden.

Der allergrößte Anteil der Bedarfsgemeinschaften erhält auch Kosten der Unterkunft (97%) und mehr als drei Viertel von diesen Haushalten leben in Mietwohnungen. Mit deutlich über 20 Prozent stellen die Eigenheimbesitzer den nächst größten Anteil der Bedarfsgemeinschaften in Löbau/Zittau (siehe Tabelle 8).

Tabelle 8: Struktur der Unterkunftskosten bei den Bedarfsgemeinschaften in Löbau/Zittau

	Anzahl	Anteil
Bedarfsgemeinschaften gesamt	12.588	100%
davon mit Unterkunftskosten	12.228	97%
davon Eigenheime	2.832	23,2%
davon Eigentumswohnungen	66	0,5%
davon Mietwohnungen	9.262	75,7%

Quelle: Rahmendaten zu Kosten der Unterkunft

Die bereits benannten Rahmendaten zu Kosten der Unterkunft geben darüber hinaus detailliert Auskunft über die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften, deren Kosten über den festgelegten Werten der Richtlinie liegen und die tatsächlich veranlassten und vollzogenen Umzüge.

Tabelle 9: Bedarfsgemeinschaften über der Angemessenheitsgrenze der Kreistagsrichtlinie zu den Kosten der Unterkunft in Löbau/Zittau

	Anzahl	Anteil
Bedarfsgemeinschaften (BG) gesamt	12.228	
(BG) über der Angemessenheitsgrenze	3.019	24,7%
davon über 50 Euro darüber	1.080	35,8%
davon 20 bis 50 Euro darüber	2.023	67,0%
davon umgezogen (bis Februar 2006)	101	3,3%
Umzüge von allen BG	101	0,8%

Quelle: Rahmendaten zu Kosten der Unterkunft

Die knapp über 100 Umzüge fanden zum größten Teil im Laufe des Jahres 2005 statt (79 Umzüge). Jedoch auch in den ersten beiden Monaten 2006 wurden 22 solcher erzwungenen Umzüge registriert.

In der bereits zitierten Übersicht werden die Kosten für die Umzüge für das Jahr 2005 mit 22.505,14 Euro abgegeben .- das entspricht je Umzug ca. 315 Euro. Die im Rahmen des SGB II übernommen Mietkautionen beliefen sich im selben Zeitraum auf 16.962,63 – das entspricht etwa 235 Euro je Umzug. Die Jahreskosten von etwa 39.500 Euro für die Umzugsmaßnahmen betragen lediglich einen Promilleanteil der 32.689.048 Euro Gesamtkosten, die im Rahmen des SGB für die Kosten der Unterkunft insgesamt ausgegeben wurden.

8) Chemnitz

Im Sommer sowie gegen Ende 2005 gab es Handzählungen von Aktenstichproben, deren Ergebnisse sich erstaunlich gut deckten. Seit Herbst 2005 werden manuelle „Strichlisten“ geführt.

Tabelle 10: Bedarfsgemeinschaften über der Angemessenheitsgrenze der Kreistagsrichtlinie zu den Kosten der Unterkunft in Chemnitz

	2005	bis 31.08.2006
Zahl aller BG zum Ende des Zeitraums	19.224	19.809
BG, die Bescheid erhielten, dass KdU nicht angemessen sind und sie diese senken müssen	746	300
davon sind tatsächlich umgezogen	147	74

Quelle: Angaben der Stadtverwaltung Chemnitz

9) Unna

Aus Unna „können nur absolute Zahlen genannt werden, geschätzt wurden zur Senkung aufgefordert:

2005 > 2000, bis zum 30.06.2006 > 400

Tatsächlich umgezogen sind:

2005 > 400, bis zum 30.06.2006 > 250“

10) Magdeburg

Im Antwortschreiben aus Magdeburg heißt es: „... in der Jobcenter ARGE Magdeburg GmbH wurde zu dieser Thematik für das Jahr 2005 bis ca. Februar 2006 eine manuelle Statistik geführt. Für den Folgezeitraum existieren keine statistischen Erhebungen.

Im Jahr 2005 wurden 3762 Fälle überprüft und 355 Umzüge vollzogen. Bis 02/2006 wurden weitere 1142 Fälle überprüft und noch 48 Umzüge vollzogen. Von den insgesamt 4904 überprüften Fällen sind lediglich 8 %, d.h. 403 Bedarfsgemeinschaften umgezogen. Die verbleibenden Fälle tragen die übersteigenden Kosten selbst, z.B. über gewährte Freibeträge, Mehrbedarfe oder Dritte. Ausgehend von rund 20000 Bedarfsgemeinschaften sind demzufolge nur 2 % aller Bedarfsgemeinschaften umgezogen. Ein Umzugstourismus hat nicht stattgefunden.“

11) Umsetzungspraxis der Richtlinie zur Regelung der Unterkunftskosten im Rahmen des SGB II in Thüringen

Eine Kleine Anfrage im Thüringer Landtag vom November 2005 (Drucksache 4/1333) gibt eine nach Kreisen aufgeschlüsselte Übersicht der bisherigen Umsetzungspraxis (Stand Oktober 2005). In den insgesamt 22 Landkreisen und kreisfreien Städten wurden 5.466 Bedarfsgemeinschaften aufgefordert, die Kosten der Unterkunft zu senken. Bezogen auf die Anzahl von insgesamt etwa 140.000 Bedarfsgemeinschaften entspricht dies 3,9 Prozent. Etwa 850 Haushalte sind im Zuge dieser Aufforderungen tatsächlich umgezogen – das entspricht über 15 Prozent der Aufforderungen und etwa 0,6 Prozent aller Bedarfsgemeinschaften in Thüringen.

4.3. Einschätzung der Umsetzungspraxis

Die Übersicht der statistisch auswertbaren Informationen (siehe Tabelle 1) verdeutlicht die großen kommunalen Unterschiede bei der Umsetzung der Sozialgesetzgebung im Bereich der Unterkunftskosten. So reicht die Spanne der Aufforderungen zur Kostensenkung von 1,8 Prozent in Berlin bis zu 29,5 Prozent aller Bedarfsgemeinschaften in Dresden. Auch die Anteile der tatsächlich vollzogenen Umzüge unterschieden sich deutlich. Bezogen auf die Aufforderungen zur Kostensenkungen sind etwa in Löbau/Zittau lediglich 3,3, Prozent der davon betroffenen Bedarfsgemeinschaften tatsächlich umgezogen – in Unna waren es über 27 Prozent.

Dabei ist kein Zusammenhang zwischen den Anteilen der Aufforderungen und den tatsächlich vollzogenen Umzügen zu erkennen. Die Gebietskörperschaften, in denen nur wenige gezielte Aufforderungen zur Kostensenkung ausgesprochen wurden, weisen keineswegs die höchsten Anteile tatsächlich vollzogener Umzüge auf. Im Gegenteil, das Beispiel Berlin zeigt, dass der geringste Anteil an Aufforderungen zur Kostensenkung (1,8 Prozent aller Bedarfsgemeinschaften) sogar den geringsten Anteil an Umzügen bezogen auf dieses Aufforderungen aufweist (1,7 Prozent aller Aufforderungen – bezogen auf die Gesamtheit der Bedarfsgemeinschaften mussten also in Berlin lediglich 0.03 Prozent umziehen. Die Anzahl und der Anteil von Aufforderungen zur Kostensenkung sind in den hier vorgestellten Fallbeispielen kein Indikator für erzwungenen Umzüge im Rahmen der Sozialgesetzgebung.

Tabelle 11: Aufforderungen zur Kostensenkung und vollzogene Umzüge im Rahmen der KdU Regelungen in ausgewählten Gebietskörperschaften

Kreis/	Anzahl Bedarfsgemein- schaften(BG)	Aufforderungen zur Kostensenkung (AK)		Vollzogene Umzüge		
		Anzahl	Anteil an BG	Anzahl	Anteil an AK	Anteil an BG
Dresden	32.132	9.472	29,5	Keine Angabe		
Berlin	337.315	6.058	1,8	103	1,7	0,03
Erfurt	18.400	1.100	6,0	89	8,1	0,5
Rhein-Kreis Neuss	11.605	1.161	10,0	290	25,0	2,5
Löbau/Zitta u	12.229	3.019	24,7	101	3,3	0,8
Chemnitz	19.809	1.046	5,3	221	21,1	1,1
Unna	15.037	2.400	16,0	650	27,1	4,3
Magdeburg	20.000	3.762	18,8	355	9,4	1,8
Thüringen	140.000	5.466	3,9	850	15,6	0,6
Gesamt	606.527	33.484	5,5	2.659	7,9	0,6

Quelle: Angaben der Kommunen und eigene Berechnungen

Die Anteile der vollzogenen Umzüge an der Gesamtheit der Bedarfsgemeinschaften geben Auskunft über regionale Relevanz von Umzügen bei der Umsetzung des SGB II im Bereich der Unterkunftskosten. Während beispielsweise in Berlin im Rahmen der Kostensenkung erzwungene Umzüge mit 0,03 Prozent an allen Bedarfsgemeinschaften nur ein geringes Ausmaß haben, sind in Unna über vier Prozent aller Bedarfsgemeinschaften umgezogen. Auffällig an den ausgewählten Fallbeispielen ist der klare Ost-West-Unterschied. Die beiden Westkommunen (Unna, Rhein-Kreis Neuss) liegen deutlich über den Werten der ostdeutschen Kommunen. Ein möglicher Hinweis darauf, dass der Anteil von Bedarfsgemeinschaften, die erstmalig mit den Restriktionen der Transferabhängigkeit konfrontiert sind, größer ist. Die hohen Umzugsraten wären dann als ein Anpassungsphänomen der Übergangsphase anzusehen.

4. Kontrastgruppenanalyse

Zur Bewertung der kommunalen Umsetzung von Richtlinien zur Regelung der Unterkunftskosten im Rahmen des SGB II erscheint es sinnvoll, verschiedene Rahmenbedingungen des kommunalen Handelns zu berücksichtigen, um so eventuelle systematische Einflussfaktoren auf die kommunalpolitische Praxis zu erhalten. So wurde das Sample der Fallbeispiele unter Berücksichtigung folgender Kriterien ausgewertet:

Kommunen unterschiedlicher Größe

Ost-West-Kommunen

optierende/nicht-optierende Kommunen

Kommunen mit unterschiedlichen Arbeitslosen- bzw. Hilfeempfangendenquoten

Kommunen mit offensichtlich angespanntem vs. entspanntem Wohnungsmarkt

Kommunen mit/ohne Haushaltssicherungsgesetz

Kommunen, deren Richtlinien landeseinheitlich gestaltet sind, und Stadtstaaten

4.1. Kommunen unterschiedlicher Größe

4.1.1. Stadt- und Landunterschiede

In den ausgewählten Fallbeispielen befinden sich 19 Landkreise und 24 kreisfreie Städte bzw. Stadtstaaten. Unterschiede bei der Gestaltung der Richtlinien lassen sich vor allem im Bereich der Orientierungsinstrumente bei der Festlegung der Angemessenheit und bei der Definition von Sonderregelungen für bestimmte Gruppen von Bedarfsgemeinschaften feststellen (siehe Anhang 1, Tabelle 12a).

So fällt auf, dass ein großer Teil der Landkreise (42,1 Prozent) sich bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenzen an den Wohngeldregelungen orientiert. Die kreisfreien Städten orientieren sich stärker an eigens für die Regelung der Unterkunftskosten erarbeiteten Tabellen und Mietspiegeln.

Deutlich sind auch die Unterschiede bei der Regelung von Ausnahmetatbeständen für Alleinerziehende, Menschen mit Behinderung und Alte. Nur vier Landkreise (21,1 Prozent) haben solche Ausnahmen in den Richtlinien festgelegt – bei den kreisfreien Städten sind es mehr als die Hälfte (54,2 Prozent). Auch pauschal eingeräumte Toleranzspannen, in deren Rahmen eine Überschreitung der festgelegten Richtwerte zunächst ohne Folgen für die Bedarfsgemeinschaften bleibt, sind in den Städten (mit 50 Prozent) wesentlich öfter festgelegt als in den Landkreisen (15,8 Prozent).

Zudem sind mit einer Ausnahme alle Sonderregelungen für Zuziehende aus anderen Kommunen in den städtischen Richtlinien zu finden. Ein Viertel aller Städte stellt zuziehende Transferhaushalte schlechter als die einheimischen – in der Regel mit der Intension, einen wanderungsbedingten Anstieg der Bedarfsgemeinschaften einzuschränken.

4.1.2. Unterschiede zwischen Städten nach EinwohnerInnen

Die insgesamt 24 städtischen Kommunen lassen sich ihrer Einwohnerzahl nach in drei Gruppen eingeteilt einteilen. Zur Größenklassen I zählen dabei kreisfreie Städte mit bis zu 100.000 EinwohnerInnen, in Größenklasse II werden solche mit über 100.000 bis 500.000 EinwohnerInnen zusammengefasst, und Städte der Größenklasse III haben mehr als 500.000 EinwohnerInnen (siehe Anlage 1, Tabelle 12b).

Bei der Festlegung der angemessenen Miethöhen fällt auf, dass sich zwei Drittel der kleineren Städte (Größenklasse I) an den Bruttokaltmieten orientieren. Der für die Städte der Größenklasse II typische Bezugswert ist die Nettokaltmiete, während sich für die Großstädte kein spezifisches Muster feststellen lässt.

Hinsichtlich der Festlegung von Ausnahmetatbeständen gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Städten der Größenklasse I und II. Während in den kleineren Städten lediglich in einem einzigen Fall eine Ausnahme definiert wurde, weisen 60 Prozent aller Richtlinien in Städten mit 100.000 bis 500.000 EinwohnerInnen Ausnahmeregelung auf. Der Vergleichswert für die Großstädte liegt bei 50 Prozent. Die wenigen Ausnahmeregelungen in den kleineren Städten werden jedoch durch eine großzügigere Einräumung pauschaler Toleranzspannen (in 76,7 Prozent) ausgeglichen. Hier weisen die Großstädte mit 37,5 Prozent den geringsten Wert auf. Diese Konstellation kann als Reaktion auf die unterschiedlichen administrativen Kapazitäten der jeweiligen Behörden angesehen werden. In den personell wesentlich kleineren Einrichtungen der kleineren Städte wird stärker auf pauschale Ausnahmen denn auf aufwendige Einzelfallprüfungen gesetzt. In Großstädten – mit oftmals vielen Bedarfsgemeinschaften – wird auf eine pauschale Kostenübernahme weitgehend verzichtet, weil sich die Umsetzung eine solche Regelung schnell zu haushaltswirksamen Mehrkosten kumulieren würde.

Eine weitere Besonderheit der Kleinstädte ist die Festlegung von Ausnahmeregelungen für bestimmte Wohnungsmarktsegmente. Denn: Sonderregelungen gibt es ausschließlich für Bedarfsgemeinschaften, die in Eigentumswohnungen und Eigenheimen wohnen. Ein Hinweis auf die Relevanz dieser Gruppe. In den größeren Städten (Größenklasse II und III) haben gesonderte Festlegungen für diesen Bereich eine nur untergeordnete Bedeutung.

4.2. Ost- und Westkommunen

Die Festlegungen von Regelungen zu den Kosten der Unterkunft unterschieden sich zwischen den 18 ostdeutschen und 24 westdeutschen Kommunen des Samples in mehreren Dimensionen deutlich (siehe Anlage 1, Tabelle 13).

So bezieht sich der größte Teil der Westkommunen (54,2 Prozent) bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenzen auf die Nettokaltmiete – während dies nur in 22,2 Prozent der ostdeutschen Kommunen der Fall ist. Dahingegen haben sich vier ostdeutsche Städte dafür entschieden, die Bruttowarmmiete als Gesamtheit der Unterkunftskosten festzulegen. Dies ist in keiner westdeutschen Kommune der Fall. Die Orientierung an der Kaltmiete – i.d.R. verbunden mit jeweils extra festgelegten Grenzwerten für Heiz- und Nebenkosten – bietet den Behörden mehr Ansatzpunkte für eine Aufforderung zur Kostensenkung. Die Orientierung an Bruttowarmmieten bietet den Bedarfsgemeinschaften einen etwas höheren Gestaltungsspielraum bei der Wahl der Wohnung und vereinfacht die Überprüfung der Wohnkosten.

Bei der Auswahl der Orientierungsinstrumente fällt auf, dass ostdeutsche Kommunen sich mehrheitlich an eigens festgelegten Tabellenwerten (44,4 Prozent) und Wohngeldregelungen (33,3 Prozent) orientieren, hingegen haben lediglich 4,2 Prozent der Westkommunen die bisherigen Wohngeldregelungen als Grundlage der Angemessenheitsberechnung herangezogen.

Auch bei der Festlegung von Ausnahmetatbeständen gibt es deutliche Ost-West-Unterschiede. Fast 70 Prozent der Richtlinien in Ostdeutschland haben solche Festlegungen getroffen – in Westdeutschland sind es weniger als 30 Prozent. Auch der Anteil der pauschal festgelegten Toleranzspannen liegt mit 55,4 Prozent in Ostdeutschland deutlich höher als der westdeutsche Vergleichswert (29,2 Prozent). Der in Westdeutschland leicht überdurchschnittliche Anteil von Kostensenkungs- und Umzugsaufforderungen kann als Ausdruck einer solchen strengeren Anwendung der Gesetzgebung interpretiert werden.

Auch im Bereich von Sonderregelungen für bestimmte Gruppen und Wohnungsmarktsegmente fällt auf, dass ostdeutsche Kommunen bei der Umsetzung der Sozialgesetzgebung in den meisten Bereichen stärker auf lokal spezifische Gegebenheiten reagieren müssen. So können die 55,5 Prozent Sonderregelungen für Eigenheim- und Eigentumswohnungsbesitzer als Indiz dafür gesehen werden, dass sich Transferabhängigkeit hier nicht nur auf die klassischen Bereiche der sozialen Benachteiligung beschränkt (für die die Bildung von Wohnungseigentum i.d.R. nicht typisch ist).

4.3. Optierende und nicht optierende Kommunen

Auch für die Kommunen, die das Optionsmodell bei der kommunalen Ausgestaltung und Durchführung gewählt haben, lassen sich im Vergleich zu den anderen einige Unterschiede feststellen (siehe Anlage 1, Tabelle 14).

So ist etwa der Anteil von Kommunen, die ihre Angemessenheitsgrenze auf die Bruttowarmmiete beziehen, in den Optionskommunen mit 28,6 Prozent deutlich höher als in den anderen (8,3 Prozent). Auch die Tatsache, dass über 85 Prozent der hier untersuchten Optionskommunen eigene Tabellenwerte für die Angemessenheit festgelegt haben, spricht für den Wunsch, den Prüfungsaufwand zu minimieren und den Kostenaufwand kalkulierbar zu gestalten. Auch die wenigen Festlegungen von Ausnahmen und Toleranzspannen sprechen für dieses Bedürfnis nach Kalkulierbarkeit.

Die überdurchschnittlich vielen Sonderregelungen für Bedarfsgemeinschaften in Eigenheimen und Eigentumswohnungen hingegen sind keine Besonderheit der Optionskommunen, sondern spiegeln die Dominanz von Landkreisen in dieser Gruppe wider.

4.4. Besonderheiten von Kommunen mit hohen Arbeitslosen- bzw. Hilfeempfangenquoten

Bei der Einteilung der ausgewählten Kommunen nach ihrer Arbeitsmarktlage – deren zentraler Indikator die Arbeitslosen- und Hilfeempfangendenquoten sind – habe ich mich an der regionalen Typisierung der SGB-II-Träger orientiert, die vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung erstellt und für 2006 aktualisiert wurde (IAB 2006).

Die dort ausdifferenzierten 12 Typen wurden von mir zu drei Gruppen zusammengefasst, die als gute, durchschnittliche und schlechte Arbeitsmarktlage bezeichnet werden. In dem Sample der Fallbeispiele gibt es mit 24 Kommunen ein deutliches Übergewicht von Landkreisen und kreisfreien Städten mit einer schlechten Arbeitsmarktlage. Dennoch lassen sich im Vergleich Unterschiede darstellen (siehe Anlage 1, Tabelle 15).

So fällt bei den Bezugsgrößen zur Festlegung von Angemessenheit der Unterkunftskosten auf, dass Bruttowarmmieten ausschließlich in Regionen mit schlechter Arbeitsmarktlage herangezogen wurden. Ein Hinweis darauf, dass in diesen Kommunen auf eine ausdrücklich restriktive Anwendung der Sozialgesetzgebung verzichtet wird. Auch die deutlich überdurchschnittlichen Toleranzspannen (58,3 Prozent) weisen in diese Richtung.

Statistisch auffällig ist auch, dass sich die Kommunen mit durchschnittlicher Arbeitsmarktlage überdurchschnittlich oft am Mietspiegel orientieren, während die Regelungen sowohl in Regionen mit guter als auch mit schlechter Arbeitsmarktlage mehrheitlich auf eigene Grenzwertfestlegungen setzen und auch deutlich mehr Ausnahmeregelungen in den Richtlinien festgeschrieben haben als die Kommunen mit durchschnittlicher Arbeitsmarktlage. Hintergründe für diese Unterschiede sind sicherlich in den jeweils besonderen Bedingungen und der spezifischen Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaften zu suchen. So müssen Kommunen mit einer guten Arbeitsmarktlage in den meisten Fällen auf die oftmals angespannten Wohnungsmärkte reagieren, während die Kommunen mit schlechter Arbeitsmarktlage mit den Regelungen versuchen, Massenumzüge zu vermeiden.

4.5. Weitere Unterschiede

Die Arbeitsmarktlagen und die Wohnungsmärkte stehen in einem direkten Zusammenhang. Insbesondere prosperierende Regionen mit guten Arbeitsmarktbedingungen und geringen Arbeitslosenquoten sind überwiegend von angespannten Wohnungsmarktsituationen geprägt. Landkreise und Städte mit schwierigen Arbeitsmarktbedingungen sind oftmals von Bevölkerungsverlusten gekennzeichnet verbunden mit der mangelnden Zahlungsfähigkeit großer Bevölkerungsteile schlägt sich das in entspannten Wohnungsmärkten nieder. Insbesondere der leerstandbedingte Wohnungsüberhang führt hier zu Nachfragemärkten.

Für die landeseinheitlichen Regelungen konnten im Vergleich zu den sonstigen Regelungen und Umsetzungen der Sozialgesetzgebung keine statistisch deutlichen Unterschiede festgestellt werden.

Kommunen mit Haushaltssicherungsgesetzen befinden sich überwiegend in Regionen mit schlechter Arbeitsmarktlage, es konnten im Rahmen dieser Untersuchung über die Effekte der Arbeitsmarktlage hinaus keine weiteren Besonderheiten festgestellt werden.

Anhang 1: Tabellarische Übersicht der Kontrastanalyse

Tabelle 12a Kontrastanalyse der Regelungen der Unterkunftskosten nach SGB II, Landkreise und kreisfreie Städte

	Landkreise (n=19)		Kreisfreie Städte (n=24)	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Bezugsgröße der Angemessenheit				
Nettokaltmiete	6	31,6%	11	45,8%
Bruttokaltmiete	10	52,6%	11	45,8%
Bruttowarmmiete	3	15,8%	2	8,4%
Orientierungsinstrument für Festlegung der Angemessenheit				
Eigene Tabellenwerte	7	36,8%	9	37,5%
Mietspiegel	4	21,1%	9	37,5%
Wohngeldregelung	8	42,1%	4	16,6%
Fördermiete (1. Förderweg)	0	0	1	4,2%
bisherige Regelung der Sozialhilfe	0	0	1	4,2%
Ausnahmetatbestände in den Richtlinien				
Festlegungen vorhanden	4	21,1%	11	54,2
Keine	15	78,9%	13	45,8
Fristen über 6 Monate	2	10,5%	4	8,4%
Fristen unter 6 Monate	1	5,3%	1	4,2%
festgelegte Toleranzspannen	3	15,8%	12	50,0%
Sonderregelungen für bestimmte Gruppen und Wohnungsmarktsegmente				
Jugendliche bis unter 25 Jahren	1	5,3%	4	8,4%
Zuzüge	1	5,3%	6	25,0%
Eigentumswohnungen/Eigenheime	6	31,6%	12	50,0%

Tabelle 12b: Kontrastanalyse der Regelungen der Unterkunftskosten nach Größenklassen

	Größenklasse I (n=6)		Größenklasse II (n=10)		Größenklasse III (n=8)	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Bezugsgröße Angemessenheit						
Nettokaltmiete	2	33,3%	6	60,0%	3	37,5%
Bruttokaltmiete	4	66,7%	4	40,0%	3	37,5%
Bruttowarmmiete	0	0	0	0	2	25,0%
Orientierungsinstrument für Festlegung der Angemessenheit						
Eigene Tabellenwerte	2	33,3%	4	40,0%	3	37,5%
Mietspiegel	3	50,0%	4	40,0%	2	25,0%
Wohngeldregelung	1	16,7%	2	20,0%	1	12,5%
Fördermiete (1. Förderweg)	0	0	0	0	1	12,5%
bisherige Regelung der Sozialhilfe	0	0	0	0	1	12,5%
Ausnahmetatbestände in den Richtlinien						
Festlegungen vorhanden	1	16,7%	6	60,0%	4	50,0%
Keine	5	83,3%	4	40,0%	4	50,0%
Fristen über 6 Monate	0	0	1	10,0%	3	37,5%
Fristen unter 6 Monate	0	0	1	10,0%	0	0
festgelegte Toleranzspannen	4	76,7%	7	70,0%	3	37,5%
Sonderregelungen für bestimmte Gruppen und Wohnungsmarktsegmente						
Jugendliche bis unter 25 Jahren	0	0	3	30,0%	1	12,5%
Zuzüge	0	0	4	40,0%	2	25,0%
Eigentumswohnungen/Eigenheime	6	100%	3	30,0%	3	37,5%

Tabelle 13: Kontrastanalyse der Regelungen der Unterkunftskosten nach Kommunen in Ost- und Westdeutschland

	Ostdeutschland (n=18)		Westdeutschland (n=24)	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Bezugsgröße der Angemessenheit				
Nettokaltmiete	4	22,2%	13	54,2%
Bruttokaltmiete	10	55,6%	11	45,8%
Bruttowarmmiete	4	22,2%	0	0
Orientierungsinstrument für Festlegung der Angemessenheit				
Eigene Tabellenwerte	8	44,4%	7	29,2%
Mietspiegel	3	16,7,1%	9	37,5%
Wohngeldregelung	6	33,3%	7	29,2%
Fördermiete (1. Förderweg)	0	0	1	4,2%
bisherige Regelung der Sozialhilfe	1	5,6%	0	0
Ausnahmetatbestände in den Richtlinien				
Festlegungen vorhanden	7	68,9%	7	29,2%
Keine	11	31,1%	17	70,8%
Fristen über 6 Monate	2	11,1%	4	16,7%
Fristen unter 6 Monate	1	5,6%	1	4,2%
festgelegte Toleranzspannen	8	55,4%	7	29,2%
Sonderregelungen für bestimmte Gruppen und Wohnungsmarktsegmente				
Jugendliche bis unter 25 Jahren	2	11,1%	3	12,5%
Zuzüge	5	27,8%	2	8,3%
Eigentumswohnungen/Eigenheime	10	55,6%	7	29,2%

Tabelle 14: Kontrastanalyse der Regelungen der Unterkunftskosten nach optierenden und nicht optierenden Kommunen

	mit Option (n=7)		ohne Option (n=36)	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Bezugsgröße der Angemessenheit				
Nettokaltmiete	2	28,6%	15	41,7%
Bruttokaltmiete	3	42,8%	18	50,0%
Bruttowarmmiete	2	28,6%	3	8,3%
Orientierungsinstrument für Festlegung der Angemessenheit				
Eigene Tabellenwerte	6	85,7%	10	27,8%
Mietspiegel	0	0	13	36,1%
Wohngeldregelung	1	14,3	11	30,6%
Fördermiete (1. Förderweg)	0	0	1	2,8%
bisherige Regelung der Sozialhilfe	0	0	1	2,8%
Ausnahmetatbestände in den Richtlinien				
Festlegungen vorhanden	1	14,3%	14	38,9%
Keine	6	85,7%	22	61,1%
Fristen über 6 Monate	1	14,3%	5	13,9%
Fristen unter 6 Monate	0	0	2	5,6%
Festgelegte Toleranzspannen	1	14,3%	16	44,4%
Sonderregelungen für bestimmte Gruppen und Wohnungsmarktsegmente				
Jugendliche bis unter 25 Jahren	0	0	5	13,9%
Zuzüge	0	0	7	19,45%
Eigentumswohnungen/Eigenheime	4	57,1%	14	38,9%

Tabelle 15: Kontrastanalyse der Regelungen der Unterkunftskosten nach der jeweiligen Arbeitsmarktlage

	gute Lage (n=8)		durchschnittl. Lage (n=11)		schlechte Lage (n=24)	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Bezugsgröße der Angemessenheit						
Nettokaltmiete	4	50,0%	5	45,5%	8	33,3%
Bruttokaltmiete	4	50,0%	6	54,5%	11	45,8%
Bruttowarmmiete	0	0	0	0	5	20,7%
Orientierungsinstrument für Festlegung der Angemessenheit						
Eigene Tabellenwerte	4	50,0%	2	18,2%	10	41,7%
Mietspiegel	2	25,0%	5	45,5%	6	25,0
Wohngeldregelung	2	25,0%	3	27,3%	7	29,2
Fördermiete (1. Förderweg)	0	0	1	9,1%	0	0
bisherige Regelung der Sozialhilfe	0	0	0	0,0	1	4,2
Ausnahmetatbestände in den Richtlinien						
Festlegungen vorhanden	4	50,0%	1	9,1%	10	41,7%
Keine	4	50,0%	10	90,9%	14	58,3%
Fristen über 6 Monate	2	25,0%	1	9,1%	3	12,5%
Fristen unter 6 Monate	0	0	0	0	2	8,3%
festgelegte Toleranzspannen	0	0	2	18,2%	14	58,3%
Sonderregelungen für bestimmte Gruppen und Wohnungsmarktsegmente						
Jugendliche bis unter 25 Jahren	0	0	2	18,2%	3	12,5%
Zuzüge	0	0	1	9,1%	6	25,0%
Eigentumswohnungen/Eigenheime	1	12,5%	5	45,5%	12	50,0%