



Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

An den
Vorsitzenden des
Haushaltsausschusses des
Deutschen Bundestages
Herrn Abgeordneten Otto Fricke
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

4 3 9 3

16. Wahlperiode

Postadresse

Postfach 12 06 03
53048 Bonn

Hausadresse

Adenauerallee 81
53113 Bonn

Telefon 0228 99 721-0

Telefax 0228 99 721-29 90

Internet

www.bundesrechnungshof.de

E-Mail

poststelle@brh.bund.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
VI 6 – 2008 – 0911

Durchwahl
1660/1662

Bonn, den
29.05.2008

Kontrollprüfung zur Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende

hier: Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO über die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Richtlinien der Grundsicherungsträger zur Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

der Bundesrechnungshof hat auf Bitte des Haushaltsausschusses und des Ausschusses für Arbeit und Soziales seine Erkenntnisse über die Ausführung der Leistungen für Unterkunft und Heizung aktualisiert und hierfür die Richtlinien der Grundsicherungsträger zur Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch ausgewertet. Die wesentlichen Erkenntnisse dieser Prüfung sind in dem o. g. Bericht dargestellt. Sie bestätigen die Ergebnisse unseres Berichtes nach § 99 BHO über die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch vom 19. Dezember 2007.

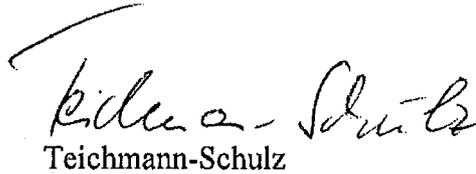
Das Bundesministerium hatte wegen der engen Terminlage keine Gelegenheit zur Stellungnahme.

Abdrucke unseres Berichtes haben wir auch dem Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, dem Vorsitzenden des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Bundesministerium der Finanzen übersandt.

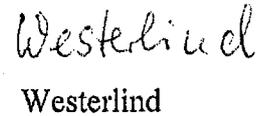
Mit freundlichen Grüßen



Hauser



Teichmann-Schulz



Westerlind



Bericht

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über die Ergebnisse einer Kontrollprüfung
zur Durchführung der Grundsicherung für
Arbeitsuchende

- Richtlinien der Grundsicherungsträger zur Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

Inhaltsverzeichnis	Seite	
0	Zusammenfassung	3
1	Gegenstand und Anlass der Prüfung	6
2	Ausgangslage	7
2.1	Rechtsprechung des Bundessozialgerichts	7
2.2	Gegenstand und Umfang der Kontrollprüfung	8
3	Ausgestaltung der Richtlinien	10
4	Festlegung der angemessenen Unterkunftskosten	11
4.1	Angemessene Mietobergrenzen	11
4.2	Kostenbestandteile	16
4.2.1	Angemessene Betriebskosten	16
4.2.2	Angemessene Heizkosten	17
4.3	Ausgleich zwischen Kostenbestandteilen	20
4.4	Öffentlich geförderter Wohnraum	21
4.5	Haushalts- und Wohngemeinschaften	21
5	Aufforderung zur Senkung der Aufwendungen	22
6	Senkung der Leistungen trotz fortbestehender Unangemessenheit der Unterkunftskosten	25
7	Abschließende Betrachtung	26

0 **Zusammenfassung**

Der Bundesrechnungshof hatte den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages in seinem „Bericht nach § 99 BHO über die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch“ vom 19. Dezember 2007 über schwerwiegende Vollzugsmängel bei der Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Bereich der Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung informiert. Der Bundesrechnungshof hatte festgestellt, dass unterschiedliche Vorgaben und Methoden der Grundsicherungsstellen bei Ermittlung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung zu uneinheitlicher und zum Teil rechtswidriger Gesetzesanwendung sowie zu wesentlichen Ungleichbehandlungen der Hilfeempfänger führten. Darüber hinaus verursachten mit dem Gesetz nicht zu vereinbarende Regelungen teilweise erhebliche Mehrausgaben.

Der Bundesrechnungshof hatte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) aufgefordert, von der ihm eingeräumten Verordnungsermächtigung nach § 27 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) zur Bestimmung der Angemessenheit der Aufwendungen, Gebrauch zu machen. Das Bundesministerium hatte die aufgezeigten Mängel zugestanden, den Erlass einer Verordnung aber abgelehnt. Es war der Auffassung, es bedürfe keiner Rechtsverordnung des Bundes, da das Bundessozialgericht in zwei Urteilen vom November 2006 allgemeinverbindliche Maßstäbe festgelegt habe und zahlreiche weitere Verfahren anhängig seien.

Der Haushaltsausschuss und der Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages haben daraufhin im März 2008 die Bundesregierung aufgefordert, einen Bericht über die aktuellen Entwicklungen im Bereich der Leistungen für Unterkunft und Heizung vorzulegen. Ergänzend haben sie den Bundesrechnungshof gebeten, aktuelle Erkenntnisse über die Ausführung der Leistungen für Unterkunft und Heizung durch weitergehende Prüfungen im Jahr 2008 zu ermitteln.

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hat bei dieser Kontrollprüfung die Richtlinien und sonstigen Vorgaben zur Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung von insgesamt 249 Grundsicherungsstellen als Grundlage für die Leistungsgewährung ausgewertet. Er hat insbesondere Folgendes festgestellt:

Die vorgelegten Richtlinien waren in Umfang und Ausgestaltung sehr unterschiedlich und vielfach in großen Teilen interpretationsbedürftig. Sie waren weder transparent noch in ihrer Vielfalt auf sachliche Notwendigkeiten, wie etwa regional bedingte Besonderheiten der Wohnungssituation, zurückzuführen. Die Richtlinien legten keine einheitlichen Standards fest und führten im Ergebnis zu einer Ungleichbehandlung der Hilfeempfänger.

So waren nach den Richtlinien bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Angemessenheit der Aufwendungen unterschiedliche Wohnungsgrößen und Wohnungsstandards zu berücksichtigen. Teilweise ließen sie Kostenausgleiche zwischen Kaltmiete, Betriebskosten und Heizkosten zu. Der Ausgleich aller Kostenbestandteile bedeutete im Ergebnis die Anerkennung einer Warmmiete und lief damit § 22 SGB II zuwider.

Die Richtlinien sahen auch unterschiedliche Methoden für die Ermittlung der angemessenen Betriebs- und Heizkosten vor. Wurden die Heizkosten nach der Wohnfläche berechnet, lag die Spanne zwischen 0,80 und 1,77 Euro pro Quadratmeter. Einige Grundsicherungsstellen übernahmen stets die tatsächlichen Heizkosten, solange dem Leistungsempfänger kein offensichtlich unwirtschaftliches Verhalten nachgewiesen werden konnte. Für Warmwasser zogen die Grundsicherungsstellen teilweise einen bestimmten Anteil von den Heizkosten ab; dieser lag zwischen 10 und 25 %. Andere Grundsicherungsstellen zogen absolute Beträge zwischen 3,27 und 8,00 Euro pro Person für Warmwasser ab.

Soweit die Grundsicherungsstellen – losgelöst von der tatsächlichen Wohnungsmarktsituation – für öffentlich geförderten Wohnraum höhere Angemessenheitsgrenzen als für andere Wohnungen berücksichtigten, führte dies zu einer ungerechtfertigten Besserstellung von Mietern und Vermietern öffentlich geförderten Wohnraums.

Einige Richtlinien tolerierten die Überschreitung der grundsätzlich angemessenen Aufwendungen und erweiterten unzulässigerweise die gesetzlich vorgesehene Frist, in der der Hilfebedürftige seine unangemessenen Unterkunftskosten senken sollte. Damit erhöhten sie faktisch die selbst vorgegebenen Angemessenheitsgrenzen. Indem die Richtlinien zahlreicher Grundsicherungsstellen es zuließen, die Hilfebedürftigen nicht zeitnah zur Senkung der Aufwendungen aufzufordern, entstanden

den Kommunen und dem Bund vermeidbare Ausgaben.

- 0.2 Die Rechtsprechung – insbesondere zwei Urteile des Bundessozialgerichts vom 7. November 2006 – hat bisher nicht zu einer Vereinheitlichung der Richtlinien und damit im Ergebnis der Leistungsgewährung geführt. Die Mehrzahl der Grundsicherungsstellen hatte ihre Richtlinien weder an die höchstrichterliche Rechtsprechung angepasst noch eine Anpassung in Aussicht gestellt.
- 0.3 Die Ergebnisse der Kontrollprüfung belegen den Bedarf für den Erlass einer Rechtsverordnung. Diese könnte zu einer einheitlichen, gerechten und wirtschaftlichen Leistungsbewilligung beitragen. Sie könnte Rahmenbedingungen im Sinne von Mindeststandards definieren, die es zulassen, auch den Besonderheiten des regionalen Wohnungsmarktes Rechnung zu tragen. Auf dieser Grundlage könnten die Grundsicherungsstellen unter Berücksichtigung der Aspekte des jeweiligen Einzelfalls entscheiden. Verbindliche Verfahrensvorgaben optimieren darüber hinaus die Verfahrensabläufe der Grundsicherungsstellen und wirken sich positiv auf die Bearbeitungsqualität aus.

1 Gegenstand und Anlass der Prüfung

Der Bundesrechnungshof hatte in seinem „Bericht nach § 99 BHO über die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch“ vom 19. Dezember 2007 (BT-Drucksache 16/7570) seine Prüfungsfeststellungen zur Gewährung der Leistungen für Unterkunft und Heizung zusammengefasst. Den Feststellungen lagen Erhebungen in 13 Grundsicherungsstellen (neun Arbeitsgemeinschaften, drei zugelassene kommunale Träger, ein Landkreis bei getrennter Aufgabenwahrnehmung) und die Auswertung von Richtlinien weiterer kommunaler Träger zugrunde. Parallel dazu hatten verschiedene Landesrechnungshöfe nach einem mit dem Bundesrechnungshof abgestimmten Prüfungskonzept dieses Thema geprüft. Die Prüfung ergab, dass einheitliche Vorgaben zur Beurteilung der Angemessenheit der Leistungen fehlten. Dies führte dazu, dass Grundsicherungsstellen Hilfeempfängern bei gleichen Voraussetzungen unterschiedliche Wohnungsgrößen und Wohnstandards zugestanden. Gleiches galt für die Behandlung von Heizungskosten, Betriebskosten und die Anrechnung von Warmwasseranteilen. Die im Gesetz bei Überschreitung der Angemessenheitsgrenzen zwingend vorgeschriebene Aufforderung zur Senkung der Aufwendungen innerhalb von sechs Monaten setzten die Grundsicherungsstellen sehr uneinheitlich, zum Teil gar nicht um. Die Regelungen eines Bundeslandes und einer Grundsicherungsstelle eines weiteren Bundeslandes erweiterten unzulässigerweise die gesetzlichen Vorgaben und führten zu erheblichen Mehrausgaben.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) aufgefordert, von der ihm eingeräumten Verordnungsermächtigung nach § 27 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) zur Bestimmung der Angemessenheit der Aufwendungen Gebrauch zu machen. Hierdurch könnte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes den aufgezeigten, schwerwiegenden Vollzugsmängeln begegnet werden. Der Erlass einer Rechtsverordnung könnte zu einer einheitlichen, gerechten und wirtschaftlichen Leistungsbewilligung beitragen. In der Rechtsverordnung könnten Rahmenbedingungen im Sinne von Mindeststandards definiert werden, die es zulassen, auch den Besonderheiten des regionalen

Wohnungsmarktes Rechnung zu tragen. Auf dieser Grundlage könnte dann unter Berücksichtigung der Aspekte des Einzelfalls entschieden werden.

Das Bundesministerium hatte die aufgezeigten Mängel zugestanden, den Erlass einer Verordnung aber abgelehnt. Nach seiner Auffassung bedürfe es keiner Rechtsverordnung, da das Bundessozialgericht in zwei Urteilen vom November 2006 allgemeinverbindliche Maßstäbe festgelegt habe und zahlreiche weitere Verfahren anhängig seien.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat sich in seiner Sitzung am 5. März 2008 mit dem Bericht des Bundesrechnungshofes befasst und die Bundesregierung mit detaillierten Fragen gebeten, ihn bis zum 30. April 2008 über die aktuellen Entwicklungen im Bereich der Leistungen für Unterkunft und Heizung zu unterrichten (HHA-Drs. 16(8)4280). Darüber hinaus hat der Haushaltsausschuss die mit Bundesrecht nicht zu vereinbarende Praxis einiger Länder bei der Leistungsgewährung gerügt und die Bundesregierung zum Handeln aufgefordert. Der Haushaltsausschuss hat den Bericht des Bundesrechnungshofes zur weiteren Behandlung an den Rechnungsprüfungsausschuss überwiesen und den Bundesrechnungshof gebeten, aktuelle Erkenntnisse über die Ausführung der Leistungen für Unterkunft und Heizung durch weitergehende Prüfungen im Jahr 2008 zu ermitteln. Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat sich in seiner Sitzung am 12. März 2008 dieser Bitte angeschlossen.

2 Ausgangslage

2.1 Rechtsprechung des Bundessozialgerichts

Leistungen für Unterkunft und Heizung werden nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind. Eine konkrete Vorgabe, wie die Grundsicherungsstellen die Angemessenheit zu ermitteln haben, enthält das Gesetz nicht.

Das Bundessozialgericht hat in zwei Grundsatzentscheidungen vom 7. November 2006 (Az.: B 7b AS/06 und B 7b AS 18/06) dazu Stellung genommen, wie der Begriff der Angemessenheit der Unterkunftskosten auszulegen ist. Danach setzt die

Prüfung der Angemessenheit eine Einzelfallprüfung in mehreren Schritten voraus:

- Zunächst ist die für den Leistungsempfänger angemessene Wohnungsgröße zu bestimmen. Hierbei ist die für Wohnberechtigte im sozialen Mietwohnungsbau anerkannte Wohnraumgröße nach den landesrechtlichen Wohnraumförderbestimmungen zu ermitteln.
- Nach Feststellung der Wohnraumgröße ist als weiterer Faktor der Wohnungsstandard zu berücksichtigen. Angemessen sind die Aufwendungen für eine Wohnung nur dann, wenn diese nach Ausstattung, Lage und Bausubstanz einfachen und grundlegenden Bedürfnissen genügt und keinen gehobenen Wohnstandard aufweist. Die Wohnung muss daher in Bezug auf diese Kriterien im unteren Segment der nach der Größe in Betracht kommenden Wohnungen des räumlichen Bezirks liegen, der den Vergleichsmaßstab bildet.

Das Bundessozialgericht folgt damit der Produkttheorie, die letztlich abstellt auf das Produkt aus angemessener Wohnfläche und Standard; ein Ausgleich innerhalb dieser beiden Faktoren ist also möglich.

- In einem weiteren Schritt ist zu überprüfen, ob nach der Struktur des Wohnungsmarktes am Wohnort tatsächlich auch die konkrete Möglichkeit besteht, eine abstrakt als angemessen eingestufte Wohnung auf dem Wohnungsmarkt zu mieten. Hierzu sind Mietspiegel oder andere Mietdatenbanken heranzuziehen. Auf die Miethöchstgrenzen der Tabelle zu § 8 des Wohngeldgesetzes kann als Maßstab für die Angemessenheit der Unterkunftskosten erst abgestellt werden, wenn ein konkret-individueller Maßstab nicht gebildet werden kann.

2.2 Gegenstand und Umfang der Kontrollprüfung

Gegenstand der vom Bundesrechnungshof erbetenen Kontrollprüfung war die Frage, ob die Grundsicherungsträger die Hinweise des Bundessozialgerichts bei der Gestaltung ihrer Richtlinien aufgegriffen haben und ob dies zu einer Vereinheitlichung der Vorgaben geführt hat. Wegen dieser Fragestellung und der engen zeitlichen Vorgaben hat der Bundesrechnungshof bei seiner Kontrollprüfung von örtlichen Erhebungen bei Grundsicherungsstellen abgesehen und die aktuellen Richtli-

nien von mehr als der Hälfte aller Grundsicherungsstellen ausgewertet. Einbezogen hat er die Richtlinien der Arbeitsgemeinschaften in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Bayern (insgesamt 172 Grundsicherungsstellen), aller zugelassenen kommunalen Träger (69 Grundsicherungsstellen) und aller Träger in getrennter Aufgabenwahrnehmung (21 Grundsicherungsstellen).

Der Bundesrechnungshof hat als Erhebungsstellen die Arbeitsgemeinschaften der Länder berücksichtigt, deren Landesrechnungshöfe sich nicht an der vorherigen, zwischen den Rechnungshöfen abgestimmten Prüfung beteiligt hatten. Dies zusammen mit der Einbeziehung aller zugelassenen kommunalen Träger und aller Träger in getrennter Aufgabenwahrnehmung gewährleistet einen umfassenden Überblick über die zum Erhebungszeitpunkt existierenden Regelungen und damit im Ergebnis über die Leistungsgewährung.

Insgesamt hat der Bundesrechnungshof 262 Grundsicherungsstellen gebeten, ihm ihre Regelungen zur Ausführung der Leistungen für Unterkunft und Heizung zu übersenden. Teilweise äußerten die Grundsicherungsstellen Zweifel an der Prüfungsbefugnis des Bundesrechnungshofes dieser kommunalen Leistungen. Der Deutsche Landkreistag wies den Bundesrechnungshof mit Schreiben vom 20. März 2008 auf seine Zweifel an der Prüfungsbefugnis hin. Er befürwortete jedoch „unter Aufrechterhaltung seiner grundsätzlichen Bedenken und aus Respekt vor dem Wunsch des parlamentarischen Gremiums nach Transparenz für den Leistungssektor“ mit Verbandsrundschriften vom 19. März 2008 die Übermittlung der angeforderten Unterlagen und bat seine Mitglieder, dem Anliegen des Bundesrechnungshofes zu entsprechen. Der Bundesrechnungshof hält die Zweifel an seiner Prüfungsbefugnis unter Hinweis auf § 91 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 BHO und § 6b Abs. 3 SGB II für nicht berechtigt.

Insgesamt kamen 249 von 262 angeschriebenen Grundsicherungsstellen der Bitte, ihre Richtlinien vorzulegen, nach. Eine Grundsicherungsstelle legte ihre Richtlinien unter Hinweis auf ein fehlendes Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes nicht vor. 12 Grundsicherungsstellen reagierten nicht auf die Anfrage des Bundesrechnungshofes.

Einige Grundsicherungsstellen übersandten dem Bundesrechnungshof lediglich In-

formationsblätter oder Beschlussvorlagen kommunaler Gremien, die keine weiteren Hinweise zu Auslegungsfragen gaben. Andere legten umfangreiche Regelungskataloge vor, die zum Beispiel die Methoden zur Feststellung der abstrakt angemessenen Unterkunftskosten, Auslegungsansätze und konkrete Abzugsbeträge sowie Regelungen typischer Einzelfallkonstellationen detailliert darstellten.

3 Ausgestaltung der Richtlinien

Die Richtlinien und sonstigen Vorgaben waren in Umfang (zwischen einer und über 100 Seiten) und Ausgestaltung sehr unterschiedlich und vielfach in großen Teilen nicht aus sich heraus verständlich und mithin interpretationsbedürftig. Aufgrund fehlender Vorgaben des Bundes haben viele Grundsicherungsstellen umfangreiche eigene Regelungen erlassen, um die unbestimmten Rechtsbegriffe auszulegen. Dies sollte einen einheitlichen und transparenten Verwaltungsvollzug ermöglichen sowie Widerspruchs- und sozialgerichtliche Verfahren weitgehend ausschließen. Teilweise bezogen sich die Regelungen auf Urteile des Bundesverwaltungsgerichts nach dem früheren Sozialhilferecht oder auf erstinstanzliche Entscheidungen der Sozialgerichte. Die höchstrichterliche Rechtsprechung des Bundessozialgerichts vom November 2006 berücksichtigten die Grundsicherungsstellen in ihren Richtlinien überwiegend nicht.

Das Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein hat einen eigenen so genannten Praxisbegleiter zu den Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II herausgegeben. Er berücksichtigt die bisherige Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zum Bundessozialhilfegesetz und die aktuelle Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zum Zweiten Buch Sozialgesetzbuch. Damit soll eine einheitliche SGB II-Verwaltungspraxis in Schleswig-Holstein sichergestellt und eine Verringerung der Widerspruchs- und Gerichtsverfahren erreicht werden. In dem Praxisbegleiter ist festgelegt, dass ggf. abweichende Richtlinien der Kreise und kreisfreien Städte zur Umsetzung der Aufgaben nach § 22 SGB II vorrangig zu beachten sind. Nach den vorgelegten Richtlinien der Grundsicherungsstellen Schleswig-Holsteins haben bislang jedoch nur wenige Grundsicherungsstellen auf den Praxisbegleiter ausdrücklich Bezug genommen.

In Baden-Württemberg haben die kommunalen Landesverbände gemeinsam mit Praktikern der Kommunen und unter Beteiligung des Ministeriums für Arbeit und Soziales Richtlinien zur Umsetzung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch erarbeitet, die den kommunalen Trägern als Arbeitshilfe dienen und eine möglichst einheitliche Rechtsanwendung gewährleisten sollen. In anderen Ländern dienen die früheren Sozialhilferichtlinien den Grundsicherungsstellen in den Rechtskreisen des Zwölften und des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch als Orientierung.

4 Festlegung der angemessenen Unterkunftskosten

Leistungen für Unterkunft werden nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind. Eine konkrete Vorgabe, wie die Grundsicherungsstellen die Angemessenheit zu ermitteln haben, enthält das Gesetz nicht. Es legt auch nicht fest, welche Wohnungsgröße angemessen ist.

Nach der von der Rechtsprechung anerkannten Produkttheorie (s. Nr. 2.1) sind Unterkunftskosten immer dann als angemessen anzusehen, wenn das Produkt aus Wohnungsgröße und Mietzins pro Quadratmeter das Produkt aus angemessener Wohnfläche und angemessenem Mietzins pro Quadratmeter nicht überschreitet (BSG, 7. November 2006, B 7b AS 18/06 R; BVerwG, 28. April 2005, 5 C 15 04).

4.1 Angemessene Mietobergrenzen

Die Grundsicherungsstellen gaben für ihren Bereich grundsätzlich bindende, abstrakt angemessene Mietobergrenzen vor, die sie vor allem anhand von örtlichen Mietpreisspiegeln und Wohngeldtabellen sowie Statistiken der Wohnungsgesellschaften und Mietervereine ermittelt hatten. Die Mietpreisobergrenzen waren in der Regel auf die für den Haushalt jeweils als angemessen definierte Wohnfläche berechnet. Sie orientierten sich meist an den landesrechtlichen Verwaltungsvorschriften zu § 5 Abs. 2 des Wohnungsbindungsgesetzes oder an den landesrechtlich festgelegten Grenzen im sozialen Wohnungsbau.

Die in den Richtlinien der Grundsicherungsstellen vorgegebenen Vorgehensweisen zur Feststellung der angemessenen Mietobergrenzen waren vielfältig.

Angemessene Wohnfläche:

In der überwiegenden Zahl der Fälle orientierten die Grundsicherungsstellen ihre Berechnungsgrundlagen zur Ermittlung der angemessenen Wohnungsgröße an den für den sozialen Wohnungsbau vorgegebenen Grenzen. Dabei gab es starke Schwankungen in den Ausgangswerten. So gingen sie z.B. für einen Ein-Personenhaushalt von einer angemessenen Wohnungsgröße zwischen 35 und 60 m² aus oder berechneten die Wohnungsgröße in Abhängigkeit vom Alter des Hilfeempfängers. Teilweise legten die Grundsicherungsstellen unabhängig von der Wohnfläche eine angemessene Miete nach der Haushaltsgröße fest oder bestimmten die angemessene Miete nach den Vorgaben der Wohngeldtabelle. Teilweise war die Wohnfläche nur bei Haushalten mit höchstens vier Personen maßgeblich; bei größeren Haushalten waren Einzelfallentscheidungen zu treffen. Andere Regelungen sahen einen Wohnflächenzuschlag in Abhängigkeit vom Alter der Haushaltsmitglieder (z. B. vor und nach Vollendung des 15. Lebensjahres), ihres Status (z.B. Pflegebedürftige der Stufen I und II, Inhaber von Schwerbehindertenausweisen mit dem Merkzeichen „G“, Rollstuhlfahrer, Alleinerziehende) oder bei Besuchsregelungen für Kinder geschiedener oder getrennt lebender Elternteile vor. Andere Grundsicherungsstellen erkannten in diesen Fällen keinen erhöhten Wohnraumbedarf an, selbst dann nicht, wenn die Leistungsberechtigten einen Wohnberechtigungsschein vorlegten, nach dem sie grundsätzlich Anspruch auf eine größere Wohnfläche nach dem Wohnungsbindungsgesetz haben. Wieder andere Richtlinien erkannten einen höheren Wohnraumbedarf aufgrund von Besonderheiten des Einzelfalles an. Eine Grundsicherungsstelle gab in ihren Richtlinien nur die Wohnungsmindestgrößen, nicht jedoch Wohnflächenobergrenzen vor. Die tatsächliche Größe der Wohnung spielte bei der Bewertung der abstrakt angemessenen Mietobergrenze nur dann eine Rolle, wenn die Grundsicherungsstellen die angemessenen Mietpreise nach im Mietspiegel oder nach anderen Kriterien festgelegten Quadratmeterpreisen festsetzten. Soweit die Grundsicherungsstellen die Mietobergrenzen nach der Wohngeldtabelle¹ oder nach der Zahl der Personen im Haushalt

¹ § 8 (Höchstbeträge für Miete und Belastung) Wohngeldgesetz (BGBl. I vom 7.7.2005, S. 2029, zuletzt geändert BGBl. I vom 13.12.2007, S. 2904)

bestimmten, legten sie ausschließlich den sich aus der Wohngeldtabelle ergebenden oder den in ihren Richtlinien vorgegebenen Wert zugrunde.

Angemessener Mietzins pro Quadratmeter:

Soweit die Grundsicherungsstellen den angemessenen Mietzins pro Quadratmeter aus einem Mietspiegel ableiteten, war teilweise weder ersichtlich noch erklärt, welches Segment des Mietspiegels (z.B. Wohnungstyp, Wohnlage, Ausstattungsart) zur Beurteilung der Angemessenheit herangezogen wurde. Teilweise war nicht dargelegt, in welcher Form und in welchem Umfang der Mietspiegel berücksichtigt wurde (vgl. die Formulierung: „Mietspiegel ist in die Festlegung der Mieten eingeflossen“). Andere Grundsicherungsstellen sahen Wohnungen ab einem bestimmten Baujahr generell als unangemessen an, es sei denn, die reale Miete lag im Einzelfall unter den in der Richtlinie vorgegebenen Werten.

Hatten die Grundsicherungsstellen den angemessenen Mietzins durch Marktbeobachtung oder Auswertung des Mietmarktes ermittelt, benannten die Richtlinien hierzu keine oder unterschiedliche Auswertungsmethoden. Teilweise stützten sie sich auf externen Sachverstand (Gutachterausschüsse, Bund Deutscher Makler). Teilweise stellten sie eigenständige Erhebungen an, z.B. indem sie Zeitungsannoncen über unterschiedliche Zeiträume auswerteten oder Abfragen bei Wohnungsbau- und größeren Wohnungsanbietern durchführten. Einige Grundsicherungsstellen werteten die Mietverträge der Arbeitslosengeld II-Empfänger aus oder stützten sich auf „Erfahrungswerte“. Eine Grundsicherungsstelle änderte ihre Festsetzung der grundsätzlich angemessenen Unterkunftskosten nicht, obwohl ihr - wie sie selbst angab - in Einzelfällen vom Sozialgericht ein anderes Verfahren vorgegeben worden war. Standards, wie bei einer Marktbeobachtung und der Ermittlung einer Marktmiete vorzugehen ist, gab es nicht.

Einige Grundsicherungsstellen bezogen sich auf die Wohngeldtabelle (Höchstbeträge für Miete und Belastung). Dabei war teilweise nicht ersichtlich, auf welche Spalte der Wohngeldtabelle sie zurückgriffen. Andere Grundsicherungsstellen nannten ausdrücklich die rechte Spalte der Wohngeldtabelle (Baujahr: Wohnungen ab 1. Januar 1992) als Bezugsstelle und berücksichtigten dabei zum Teil prozentuale Zu- oder Abschläge. Wieder andere griffen auf die gesamte Tabelle zurück.

Einige Grundsicherungsstellen gaben an, sie ermittelten die grundsätzlich angemessenen Mieten durch eine Verbindung aus Marktbeobachtung und Anwendung der Wohngeldtabelle. Andere kombinierten die im Mietspiegel vorgegebenen Grenzen mit den im sozialen Wohnungsbau vorgegebenen Mietbeträgen. Wieder andere stellten eine Verbindung aus der Wohngeldtabelle und einer Auswertung von Wohngeldempfängerdaten des Landkreises her. Teilweise nahmen die Grundsicherungsstellen die Angemessenheitsgrenzen für sanierte Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus als Maßstab, erhöhten diese Beträge prozentual oder orientierten sich grundsätzlich an den Beträgen (Mieten), die nach dem ersten Förderweg des Sozialen Wohnungsbaus anerkannt werden. Andere Grundsicherungsstellen beschränkten sich auf Untersuchungen und Nachfragen bei den örtlichen Wohnungsbauträgern oder auf statistische Erhebungen der regionalen Wohnungsbaugesellschaften.

Einige Grundsicherungsstellen legten die Produkttheorie dergestalt aus, dass sie aus den Kostenbestandteilen Grundmiete, Betriebskosten und Heizkosten einen einheitlichen abstrakt angemessenen Gesamtbetrag bildeten.

Werteten Grundsicherungsstellen Mietverträge aus, um die Angemessenheit von Aufwendungen für eine Wohnung zu bestimmen, begründeten sie dies damit, dass sie lediglich Mietverträge von Arbeitslosengeld II-Beziehern und -Antragstellern berücksichtigten, die aufgrund ihrer finanziellen Situation i.d.R. keine Wohnungen mit gehobenem Standard bewohnen. Damit werde ihrer Ansicht nach der Forderung Rechnung getragen, dass die Vergleichswohnungen nach Ausstattung, Lage und Bausubstanz einfachen und grundlegenden Bedürfnissen genügen müssen.

Würdigung

Die unterschiedlichen Methoden und Indikatoren zur Feststellung der angemessenen Unterkunftskosten führten zu einer Ungleichbehandlung der Hilfeempfänger. Dies bestätigt die bereits im Bericht nach § 99 BHO vom 19. Dezember 2007 dargestellten Prüfungserkenntnisse. Zwar lässt sich aufgrund der unterschiedlichen Verhältnisse an den örtlichen Wohnungsmärkten kein allgemein gültiger „angemessener Betrag“ angeben; insoweit gibt es eine regional bedingte „Spannbreite“ der angemessenen Aufwendungen. Die Leistungen haben aber den notwendigen

Bedarf der Hilfeempfänger sicherzustellen, der sich im Sozialleistungsrecht am sogenannten „soziokulturellen“ Existenzminimum² orientiert, wobei als Referenzgruppe die unteren Einkommensbezieher heranzuziehen sind³. Zur Ermittlung der Angemessenheit müssen sich die Grundsicherungsstellen daher an dem Standard orientieren, der für die unteren Einkommensgruppen prägend ist⁴.

Nicht standardisierte Methoden der Marktbeobachtung stellen ebenso wie die unterschiedliche Anwendung der Wohngeldtabelle keine Gleichbehandlung der Hilfeempfänger sicher. Sie lassen weder einen Rückschluss auf das berücksichtigte Wohnsegment zu, noch gewährleisten sie eine einheitliche Grundlage für die Berechnung der angemessenen Unterkunftskosten.

Soweit sich die Grundsicherungsstellen in ihren Richtlinien auf die Produkttheorie beziehen, müssen sie hierfür die von der Rechtsprechung vorgegebenen Faktoren heranziehen und dürfen nicht die Summe aus Grundmiete, Betriebskosten und Heizkosten in Form einer Warmmiete bilden.

Auch die verschiedenartigen Methoden für die Berechnung der abstrakt angemessenen Mietobergrenzen haben eine Ungleichbehandlung der Hilfeempfänger zur Folge. So beeinflussen uneinheitliche Wohnflächenvorgaben ebenso wie eine pauschale Aufstockung in vorgegebenen Fallkonstellationen und für bestimmte Personengruppen die angemessene Wohnfläche maßgeblich. Sachlich gerechtfertigte Gründe gibt es hierfür nicht.

Werden höherwertige Wohnungen in die Vergleichsgruppe zur Bestimmung der Angemessenheit einbezogen, führt dies zu überhöhten Festsetzungen. Selbst wenn ausschließlich Wohnungen von Arbeitslosengeld II-Beziehern berücksichtigt werden, ist nicht ohne Weiteres davon auszugehen, dass nur Wohnungen des unteren Wohnsegments zum Vergleich herangezogen werden. Es ist weder belegt noch dürfte es der Lebenswirklichkeit entsprechen, dass alle Arbeitslosengeld II-Empfänger in Wohnungen des unteren Segments wohnen.

² Siehe hierzu BT-Drucksache 15/1516 S. 56

³ Eicher/Spellbrink, Kommentar zum SGB II, Grundsicherung für Arbeitsuchende, München 2008, 2. Auflage, Rz. 40c zu § 22 SGB II

⁴ Vgl. Mrozynski, Grundsicherung und Sozialhilfe, Praxishandbuch zum SGB II, II 8 Rz. 43

4.2 Kostenbestandteile

Die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung setzen sich aus dem monatlichen Betrag für die Kaltmiete und den Beträgen für die Betriebs- und die Heizkosten zusammen. Die Grundsicherungsstellen berücksichtigten teilweise gesonderte Obergrenzen als Angemessenheitsgrenzen sowohl für Kaltmiete als auch für Betriebs- und Heizkosten. Teilweise sahen sie Obergrenzen für Kaltmiete einschließlich Betriebskosten und eine gesonderte Obergrenze für Heizkosten vor. Wiederum andere Grundsicherungsstellen bildeten eine Gesamtobergrenze oder berücksichtigten Pauschalen.

4.2.1 Angemessene Betriebskosten

Die Richtlinien der Grundsicherungsstellen würdigten zum Teil sehr umfangreich einzelne Betriebskostenbestandteile. Einige Grundsicherungsstellen gingen davon aus, dass Nebenkosten vom Mieter nur dann beeinflusst werden können, wenn sie verbrauchsabhängig sind. Sie beschränkten die Prüfung der Angemessenheit deshalb nur auf diesen Teil der Betriebskosten und gaben hierfür grundsätzlich angemessene Verbrauchsbeträge vor. Teilweise sahen die Richtlinien stets die Übernahme der tatsächlich anfallenden Betriebskosten vor. Nach anderen Richtlinien hatten die Grundsicherungsstellen die Angemessenheit der Betriebskosten nur zu prüfen, wenn diese im Einzelfall zu hoch erschienen oder ein in den Richtlinien vorgegebener Betrag überschritten wurde. Damit sollte ausgeschlossen werden, dass der Vermieter überhöhte Betriebskostenabschläge nur fordert, um den Grundmietbetrag auf ein angemessenes Niveau zu senken.

Einzelne Richtlinien regelten ausdrücklich, welche Betriebskosten nicht zu berücksichtigen waren, z.B. Kosten für Stellplatz oder Kabelerstanschluss, Verwaltungskosten, Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten. Andere Richtlinien erkannten einen angemessenen Betrag für Nebenkosten pro Quadratmeter an, ohne näher auf einzelne Nebenkostenbestandteile und auf Ausnahmen einzugehen. Wiederum andere Grundsicherungsstellen berücksichtigten bei öffentlich gefördertem Wohnraum 2 % der gesamten Nebenkosten als so genanntes Umlageausfallwagnis zur Absicherung von anfallenden Kosten für leerstehende Wohnungen von Wohnungs-

baugesellschaften oder berücksichtigte höhere Angemessenheitsbeträge für Altbauwohnungen. Teilweise gaben die Richtlinien Tabellenwerte zur Angemessenheit der Betriebskosten vor. Wurden diese bei Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus überschritten, waren Einzelfallentscheidungen zu treffen.

Würdigung

Betriebskosten sind überwiegend abhängig von der Wohnungsfläche. Deshalb müssen die Grundsicherungsstellen neben der Angemessenheit der Miete auch die Angemessenheit der Wohnungsgröße überprüfen. Lassen die Grundsicherungsstellen wegen einer grundsätzlich angemessenen Mietobergrenze zu, dass Hilfeempfänger in unangemessen großen Wohnungen wohnen, muss die Angemessenheit der Betriebskosten im Einzelfall geprüft werden.

Betriebskosten enthalten u.a. verbrauchsabhängige Kosten beispielsweise für Abfallbeseitigung und Wasser. Diese Kosten können Rückschlüsse auf die tatsächlichen Wohnverhältnisse von Hilfeempfängern zulassen. So kann etwa ein auffällig geringer Verbrauch von Wasser und Heizung darauf hindeuten, dass es sich nur um ein fingiertes Mietverhältnis handelt. Im umgekehrten Fall können vergleichsweise hohe Betriebskosten auf weitere Personen in der Haushaltsgemeinschaft oder auf unwirtschaftliches Verhalten der Hilfeempfänger hindeuten. Insoweit ist es, um Leistungsmissbrauch zu vermeiden, auch wichtig, dass die Grundsicherungsstellen bei der Festlegung der angemessenen Betriebskosten die verbrauchsabhängigen Kosten berücksichtigen.

Soweit die Grundsicherungsstellen grundsätzlich die tatsächlichen Betriebskosten berücksichtigen, missachteten sie die Regelungen des § 22 Abs. 1 SGB II. Danach können Betriebskosten als Bestandteil der Leistungen für Unterkunft nur in Höhe der tatsächlich angemessenen Aufwendungen übernommen werden. Sind die tatsächlichen Betriebskosten unangemessen hoch, so ist deren Übernahme nur für die Dauer von längstens sechs Monaten zulässig.

4.2.2 Angemessene Heizkosten

Die Höhe der angemessenen Heizkosten richtete sich laut Richtlinien der Grundsicherungsstellen nach der konkreten oder der abstrakten Wohnfläche, nach der Zahl

der Personen einer Haushaltsgemeinschaft oder nach bestimmten vorgegebenen Berechnungsformeln.

Soweit die Heizkosten nach der Wohnfläche zu berechnen waren, lag die Spanne zwischen 0,80 und 1,77 Euro pro Quadratmeter. Unter bestimmten Voraussetzungen ließen es einige Grundsicherungsstellen zu, den Heizkostenabschlag bis zu 100 % zu überschreiten, z.B. bei einer besonders kalten Wohnung oder einer Wohnung über einer Toreinfahrt. Einige Grundsicherungsstellen übernahmen – unter Bezug auf die Rechtsprechung des Landessozialgerichtes Nordrhein-Westfalen – die tatsächlichen Heizkosten, solange dem Leistungsempfänger kein offensichtlich unwirtschaftliches Verhalten nachgewiesen werden konnte. Einzelne Richtlinien gaben als Anhaltspunkt zur Prüfung einer offensichtlichen Unwirtschaftlichkeit eine prozentuale Überschreitung des grundsätzlich angemessenen Verbrauchs von mehr als 30 % vor. Andere Richtlinien sahen vor, bei angemessenem Wohnraum die tatsächlichen Heizkosten, bei unangemessenem Wohnraum nur angemessene Heizkosten zu übernehmen. Teilweise wurden auch Heizkostenpauschalen aus dem Rechtskreis des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch nach Anzahl der Personen übernommen und als angemessen bezeichnet. Zu viel gezahlte Heizkosten sollten bis zu einem Betrag von 50 Euro nicht zurückgefordert werden, Beträge von über 50 Euro nur zu 50 %. Die Regelung einer anderen Grundsicherungsstelle sah vor, die berechnete Heizkostenpauschale nur bei „zuverlässigen“ Leistungsempfängern heranzuziehen, weil die Sozialgerichte eine Pauschalierung nicht als rechtmäßig ansehen.

Für Warmwasserkosten zogen die Grundsicherungsstellen teilweise einen bestimmten Anteil von den Heizkosten ab. Dieser lag zwischen 10 und 25 %. Der weit überwiegende Teil der Grundsicherungsstellen nahm einen Abzug zwischen 16 und 18 % vor. Andere Grundsicherungsstellen zogen unterschiedlich hohe absolute Beträge pro Person, zum Teil auch abhängig vom Personenstatus (alleinerziehender Leistungsempfänger, Leistungsempfänger über 58 Jahre etc.) ab. Die Abzugsbeträge lagen dabei zwischen monatlich 3,27 und 8,00 Euro pro Person. Wiederum andere Grundsicherungsstellen setzten zwischen 0,15 und 0,23 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche von den Heizkosten ab. Eine Grundsicherungsstelle setzte hingegen keine Warmwasserkosten von den Heizkosten ab. Sie begründete dies damit, so der Preissteigerung bei den Heizkosten zu begegnen.

Würdigung

Der Gesetzgeber geht bei den Aufwendungen für Heizung davon aus, dass es möglich und den Hilfebedürftigen grundsätzlich zuzumuten ist, diese auf ein angemessenes Maß zu senken. Soweit die angemessenen Heizkosten überschritten werden, können sachliche Gründe (z. B. Bauzustand der Wohnung, erhöhter Heizbedarf wegen Krankheit, Pflegebedürftigkeit eines Mitglieds der Bedarfsgemeinschaft⁵) dies rechtfertigen. In diesen Fällen können die Grundsicherungsstellen auch über die angemessenen Heizkosten hinausgehende Aufwendungen dauerhaft oder befristet anerkennen.

Die Regelungen der Grundsicherungsstellen waren jedoch rechtswidrig, wenn sie nicht angemessene Heizkosten ohne Rechtfertigungsgrund anerkannten und einzelnen Personengruppen pauschal höhere als die angemessenen Heizkosten gewährten.

Die große Spanne der von den Grundsicherungsstellen anerkannten Heizkosten pro Quadratmeter Wohnfläche lässt sich mit regional unterschiedlichen Preisen allein nicht begründen. Soweit die Richtlinien prozentuale Überschreitungen zuließen oder erst ab einer offenkundigen Unangemessenheit Möglichkeiten zur Senkung der Leistungen für Heizkosten vorsahen, war eine Gleichbehandlung der Leistungsempfänger nicht gewährleistet. Gleiches gilt, wenn Grundsicherungsstellen bei angemessenem Wohnraum die tatsächlichen und bei unangemessenem Wohnraum die angemessenen Heizkosten übernahmen. Ebenso darf ein Leistungsempfänger bei sparsamem Umgang mit Heizenergie nicht „belohnt“ werden, indem er einen Teil der zuvor zuviel ausgezahlten Heizkostenpauschalen nicht erstatten muss. § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II beschränkt die Leistungen insoweit auf die tatsächlichen Aufwendungen.

Weil die Kosten für Haushaltsenergie bereits in den Regelleistungen enthalten sind, müssen die Grundsicherungsstellen etwaige in den Abschlagszahlungen für Betriebs- und Heizkosten enthaltene Kosten für Warmwasser – ebenso für Kochfeuerung und Strom – ermitteln und von den Betriebskosten absetzen, um eine doppelte Leistungsgewährung zu vermeiden. Wurden die Kosten für Warmwasser nicht gesondert ausgewiesen und berücksichtigten die Grundsicherungsstellen dafür fiktive

⁵ § 7 Abs. 3 SGB II

Abzüge oder Pauschalen, wichen die dabei zugrunde gelegten Sätze deutlich voneinander ab. Unterschiede von bis zu zehn Prozentpunkten führten hier zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung der Hilfeempfänger. Gleiches gilt für die unterschiedlichen auf die Personen oder Wohnfläche bezogenen Abschläge. Es war auch nicht sachgerecht, generell auf einen Abzug zu verzichten, um damit Preissteigerungen bei Heizkosten aufzufangen. Die Grundsicherungsstellen haben vielmehr gemäß § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II den tatsächlich angemessenen Betrag zu berücksichtigen.

4.3 Ausgleich zwischen Kostenbestandteilen

Die überwiegende Zahl der Grundsicherungsstellen ließ einen Ausgleich zwischen Grundmiete und so genannten kalten Nebenkosten (Betriebskosten ohne Heizkosten) zu. Andere Grundsicherungsstellen ermittelten die Kostenbestandteile getrennt und legten die jeweiligen Angemessenheitsgrenzen einzeln fest. Wieder andere erlaubten den Ausgleich aller Kostenbestandteile; dann erkannten die Grundsicherungsstellen im Ergebnis eine Warmmiete an.

Einzelne Grundsicherungsstellen ließen einen Ausgleich zwischen den Kostenbestandteilen zu, wenn die Gesamtmiete aus Grundmiete, Betriebs- und Heizkosten im angemessenen Rahmen lag. Teilweise prüften sie die Neben- und Heizkosten einzeln auf ihre Angemessenheit, um zu verhindern, dass nur durch zu niedrig festgesetzte Abschläge der Anschein einer Angemessenheit erweckt wurde. Andere Grundsicherungsstellen prüften die Kostenbestandteile nicht im Einzelnen oder nur dann, wenn einer der Kostenbestandteile offensichtlich unangemessen hoch war.

Würdigung

Soweit Grundsicherungsstellen den Ausgleich zwischen einzelnen Kostenbestandteilen ermöglichten, ließen sie außer Acht, dass einzelne Betriebskosten verbrauchsabhängig und damit von den Hilfeempfängern beeinflussbar sind. Wenn ein Ausgleich zwischen Grundmiete und Betriebskosten zugelassen werden soll, ist es zwingend erforderlich, gleichwohl die verbrauchsabhängigen Betriebskosten einzeln auf ihre konkrete Angemessenheit hin zu überprüfen. Eine Überprüfung nur offenkundig unangemessener Betriebskosten ist nicht ausreichend, da dadurch eine

zusätzliche Toleranz eingeräumt und damit die Angemessenheitsgrenze umgangen wird.

Soweit die Grundsicherungsstellen die Angemessenheit von Betriebskosten und Grundmieten zusammengefasst betrachten, besteht die Gefahr, überhöhte Betriebskosten nicht zu erkennen. Gleiches gilt, wenn darüber hinaus ein Ausgleich mit den Heizkosten zugelassen wird.

4.4 Öffentlich geförderter Wohnraum

Einige Richtlinien gaben den Grundsicherungsstellen vor, bei öffentlich geförderten Wohnungen grundsätzlich höhere Angemessenheitsgrenzen anzuerkennen oder die tatsächlichen Mieten zu akzeptieren. Sie begründeten dies mit der überwiegenden Belegung dieser Wohnungen durch sozial schwache Familien. Andere Grundsicherungsstellen berücksichtigten bei öffentlich gefördertem Wohnraum 2 % der gesamten Nebenkosten als so genanntes Umlageausfallwagnis zur Absicherung von anfallenden Kosten für leerstehende Wohnungen von Wohnungsbaugesellschaften (s.o. Nr. 4.2.1). Ein Teil der Grundsicherungsstellen sah für öffentlich geförderten Wohnraum keine besonderen Regelungen vor.

Würdigung

Öffentlich geförderter Wohnungsbau dient dazu, für alle Bevölkerungsteile bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Der für diese Wohnungen geforderte Mietzins stellt jedoch nicht zwingend die Angemessenheitsgrenze im Sinne des § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II dar. Soweit die Grundsicherungsstellen – losgelöst von der tatsächlichen Wohnungsmarktsituation – für diesen Wohnraum höhere Angemessenheitsgrenzen als für andere Wohnungen berücksichtigten, führte dies zu einer ungerechtfertigten Besserstellung von Mietern und – wegen der höheren Angemessenheitsgrenzen – auch von Vermietern öffentlich geförderten Wohnraums.

4.5 Haushalts- und Wohngemeinschaften

Bei Haushalts- und Wohngemeinschaften sahen einige Grundsicherungsstellen vor, die angemessenen Unterkunftskosten auf der Basis mehrerer Ein-

Personenhaushalte zu bestimmen. Andere legten stattdessen Mehr-Personenhaushalte zugrunde. Hierbei nahmen einige wiederum einen Wohnflächenaufschlag vor oder erhöhten fiktiv die Zahl der im Haushalt lebenden Personen.

Würdigung

Teilen sich Personen in Haushalts- und Wohngemeinschaften eine Wohnung, entstehen in der Regel für den Einzelnen geringere Aufwendungen für Unterkunft und Heizung als in einer alleine genutzten Wohnung. Dieser „Spareffekt“ ist häufig Sinn und Zweck einer solchen Gemeinschaft. Sofern die Grundsicherungsstellen bei Haushalts- und Wohngemeinschaften die angemessenen Aufwendungen für Unterkunft einzeln für jedes Mitglied der Haushalts- oder Wohngemeinschaft bestimmten, stellten sie diese Wohnformen gegenüber den Bedarfsgemeinschaften besser. Die Gesamtsumme der zu berücksichtigenden Mietobergrenzen überstieg in diesen Fällen die Mietobergrenze für eine Bedarfsgemeinschaft gleicher Personenzahl.

Andererseits kann nicht ohne Weiteres von annähernd gleichen Lebens- und Wohnverhältnissen in einer Wohngemeinschaft und einer Bedarfsgemeinschaft ausgegangen werden. So muss es dem Mieter einer Wohnung möglich sein, seine Aufwendungen durch Untervermietung auf ein angemessenes Maß zu senken. Hierbei darf er nicht schlechter gestellt werden, als wenn er eine angemessene Wohnung für eine Person beziehen würde.

Die unterschiedlichen Methoden zur Festsetzung der angemessenen Unterkunfts-kosten sind im Interesse einer einheitlichen Leistungsgewährung und der Gleichbehandlung der Hilfeempfänger nicht hinzunehmen.

5 Aufforderung zur Senkung der Aufwendungen

Soweit die Aufwendungen für die Unterkunft den der Besonderheit des Einzelfalls angemessenen Umfang übersteigen, sind sie als Bedarf solange zu berücksichtigen, wie es den Leistungsempfängern nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel, durch Vermieten oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monate (§ 22 Abs. 1 Satz 2 SGB

II).

Die Regelungen der Grundsicherungsstellen, nach denen bei Überschreitung der allgemeinen Angemessenheitsgrenzen von einer Kostensenkung abzusehen ist, waren vielfältig⁶. Teilweise waren Einzelfallentscheidungen zugelassen. Teilweise waren Überschreitungen der Angemessenheitsgrenzen nach bestimmten Quadratmeterzahlen oder nach Prozentwerten (von 5 bis 50 % der angemessenen Kosten) zugelassen. Zudem wurden für bestimmte Fallgruppen höhere Angemessenheitsgrenzen anerkannt oder Ausnahmen in das Ermessen der Grundsicherungsstellen gestellt (z.B. für Behinderte, über 58jährige, Hilfeempfänger mit absehbarem Ende der Hilfebedürftigkeit, Schwangere, getrennt lebende Elternteile mit Kindern mit Besuchsrecht). Wiederum andere Regelungen ließen pauschale Ausnahmen nicht zu, sondern forderten an den Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls orientierte Entscheidungen.

Die Richtlinien einer Grundsicherungsstelle legten fest, in Einzelfällen für die Dauer von längstens 18 Monaten einen Zuschlag von 30 % zu den angemessenen Mietkosten zu zahlen. Eine andere Grundsicherungsstelle hatte geregelt, bei bestimmten Personengruppen (kranke und pflegebedürftige Menschen, Hilfeempfänger mit vorübergehenden Notlagen - bis zu sechs Monaten - und besondere Härtefälle) generell von einer Umzugsforderung abzusehen. Andere Grundsicherungsstellen stellten die Kosten eines Umzugs der Differenz zwischen angemessener und tatsächlicher Miete bezogen auf 24 oder 36 Monate gegenüber. Waren die Kosten eines Umzugs höher, sollte nach den Richtlinien von einer Umzugsaufforderung abgesehen werden. Wiederum andere berechneten die zulässige Abweichung nach Centbeträgen pro Quadratmeter. Andere erhöhten die Angemessenheitsgrenze um Festbeträge (z.B. 30 Euro).

Einige Grundsicherungsstellen hatten ein gestaffeltes Verfahren zur Senkung der Kosten auf die Mietobergrenze vorgesehen. Eine Grundsicherungsstelle forderte z.B. in einem ersten Schritt alle Ein- bis Zwei-Personenhaushalte bei einer Überschreitung der angemessenen Unterkunftskosten von mindestens 21 % zur Kostensenkung auf, in einem zweiten Schritt alle Drei- und Mehr-Personenhaushalte mit einer Überschreitung von mindestens 31 %. Sie begründete dies mit der hohen Zahl

⁶ Vgl. auch Seite 12

der Fälle, in denen die Angemessenheitsgrenze überschritten war.

Würdigung

Nach § 22 Abs. 1 SGB II werden Leistungen für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind.

Indem die Grundsicherungsstellen über die von ihnen festgesetzten angemessenen Aufwendungen hinaus allgemein geltende Toleranzen einräumten, erhöhten sie faktisch die selbst vorgegebenen Angemessenheitsgrenzen für Unterhalt und Heizung. Dadurch missachteten sie ferner die notwendige einzelfallbezogene Prüfung, ob eine Senkung der Aufwendung den Hilfebedürftigen möglich und zuzumuten war. Ferner ließen sie auf diese Weise ungeprüft, ob etwa durch Untervermietung oder durch Vereinbarung mit dem Vermieter eine Senkung der Miete zu erreichen gewesen wäre.

Darüber hinaus führten fehlende oder zeitlich deutlich verzögerte Aufforderungen einiger Grundsicherungsstellen, die Aufwendungen zu senken, zu ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen der Hilfebedürftigen.

Die Aufforderung zur Senkung der Aufwendungen muss nicht zwingend einen Umzug in eine andere Wohnung nach sich ziehen. Selbst wenn die Aufwendungen für Unterkunft nur durch Umzug in eine andere Wohnung gesenkt werden könnten, haben die Grundsicherungsträger zusätzlich zu prüfen, ob ein Umzug dem Hilfebedürftigen im Einzelfall auch zuzumuten ist. Dabei können neben bedarfserhöhenden Gründen in der Person der Hilfebedürftigen (z.B. Krankheit, Behinderung) auch wirtschaftliche Gründe (Kosten eines Umzugs im Verhältnis zur Mietüberschreitung) in die notwendige Betrachtung einbezogen werden. Besteht z.B. konkrete Aussicht, dass der Hilfebedürftige in absehbarer Zeit wieder eine Erwerbstätigkeit aufnehmen wird, wird man von einem Umzug absehen können.

Erkennen die Grundsicherungsstellen bei älteren Hilfeempfängern höhere als die angemessenen Mietkosten an, werden die Probleme des angemessenen Wohnens möglicherweise auf einen späteren Zeitpunkt in den Rechtskreis des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch verlagert. Beziehen diese Personen nämlich Rente und sind zusätzlich auf ergänzende Leistungen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch angewiesen, stellt sich die Frage der Angemessenheit in diesem Rechtskreis erneut.

Bei solchen Fallkonstellationen kann die Entscheidung des Grundsicherungsträgers präjudizierende Wirkung entfalten und den für die Entscheidung nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch zuständigen Träger binden.

Dadurch, dass die Richtlinien zahlreicher Grundsicherungsstellen Toleranzen berücksichtigten und es zuließen, die Hilfebedürftigen nicht zeitnah zur Senkung der Aufwendungen aufzufordern, entstanden den Kommunen und dem Bund vermeidbare Ausgaben.

6 Senkung der Leistungen trotz fortbestehender Unangemessenheit der Unterkunftskosten

Einige Richtlinien sahen vor, nach Senkung der Leistungen für Unterkunftskosten trotz fortbestehender Unangemessenheit nach einem bestimmten Zeitpunkt zu überprüfen, ob und ggf. aus welchem Einkommen oder Vermögen die ungedeckten Kosten beglichen wurden. Bei Vorliegen eines begründeten Verdachts für verschwiegenes Einkommen oder Vermögen sahen sie vor, eine weitergehende Hilfestellung gänzlich zu versagen.

Würdigung

Die Prüfung, wie der Hilfeempfänger den ungedeckten Teil der Kosten der Unterkunft finanziert, ist zu begrüßen. Die kommunalen Träger überschritten allerdings ihre Regelungskompetenz, wenn sie die vollständige Einstellung der Hilfestellung als Rechtsfolge vorsahen. Sie griffen damit nämlich zugleich in den Regelungsbereich der Bundesagentur für Arbeit ein. Darüber hinaus kann eine Entscheidung über die Einstellung der Leistungen nicht allein an der Angemessenheit der Unterkunftskosten gemessen werden. Eine solche Entscheidung hat die Grundsicherungsstelle vielmehr nach den Gesamtumständen des Einzelfalls zu treffen.

In Fällen, in denen die Leistungen für Unterkunft auf ein angemessenes Maß reduziert wurden, sollten die Grundsicherungsstellen klären, aus welchen Mitteln die Hilfeempfänger den darüber hinausgehenden, nicht gedeckten Aufwand finanzieren. Stehen ihnen dafür so genannte „freie Mittel“ (z. B. Erziehungsgeld, Grundrente, Schonvermögen) in ausreichendem Umfang zur Verfügung, erscheint die Finanzierung belegt. Geben Hilfeempfänger an, nicht gedeckten Aufwand aus dem ihnen zustehenden Regelsatz zu finanzieren, kann dies nur in begrenztem Umfang und

mit dem Betrag möglich sein, der in der Regelleistung für die persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens enthalten ist⁷. Darüber hinaus dürften weitere Anteile aus dem Regelsatz für eine Finanzierung der nicht gedeckten Aufwendungen grundsätzlich nicht verfügbar sein.

Überschreiten die nicht gedeckten Beträge den dafür in der Regelleistung noch berücksichtigungsfähigen Betrag oder gar die Regelleistung selbst, ist das Verhalten der Leistungsberechtigten als unwirtschaftlich anzusehen. Überdies ist zu vermuten, dass bei Antragstellung vorhandenes Einkommen oder Vermögen nicht angegeben wurde. Verfügen die Hilfeempfänger über kein zusätzliches Einkommen, ist zu erwarten, dass sie in kürzester Zeit Mietschulden anhäufen und in letzter Konsequenz von Wohnungsverlust bedroht sind. Die Duldung eines solchen Verhaltens durch die Grundsicherungsstellen läuft einem umfassenden Fallmanagement, das auch die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Hilfebedürftigen einzubeziehen hat, zuwider.

7 Abschließende Betrachtung

Die von den Grundsicherungsstellen übersandten Richtlinien zur Bestimmung der Angemessenheit der Aufwendungen waren weder transparent noch in ihrer Vielfalt auf sachliche Notwendigkeiten, wie etwa regional bedingte Besonderheiten der Wohnungssituation, zurückzuführen. Die Richtlinien legten keine einheitlichen Standards fest und führten im Ergebnis zu einer Ungleichbehandlung der Hilfebedürftigen.

Nach dem Ergebnis der Kontrollprüfung hat die Rechtsprechung nicht zu einer Vereinheitlichung der Richtlinien geführt. Die Grundsicherungsstellen berücksichtigten nach wie vor unterschiedliche Kriterien und legten unterschiedliche Maßstäbe an. Die Mehrzahl der Grundsicherungsstellen hatte ihre Richtlinien weder der höchstrichterlichen Rechtsprechung angepasst noch eine Anpassung in Aussicht gestellt. Darüber hinaus legten Grundsicherungsstellen einzelne in den Urteilen behandelte Aspekte unterschiedlich aus. Einige Länder haben zur Herstellung zumindest einer landeseinheitlichen Verfahrensweise eigene Vorgaben als Orientierung

⁷ Mrozynski, a.a.O., II.8, Rz. 54 mit Verweis auf Grube/Wahrendorf, SGB XII § 29 Rz. 28

für die Grundsicherungsstellen geschaffen. Dies verdeutlicht, dass auch diese Länder einen Bedarf zur einheitlichen Auslegung insbesondere von unbestimmten Rechtsbegriffen bei Fragen der Angemessenheit sehen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes können die Regelungen einer Rechtsverordnung die erforderliche Rechtsklarheit schaffen und die Festsetzung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung vereinfachen. Auf diese Weise lässt sich sicherstellen, dass vergleichbare Sachverhalte nach einheitlichen Maßstäben beurteilt werden. Verbindliche Verfahrensvorgaben, die Mindeststandards definieren, führen zu Rechtssicherheit und Bundeseinheitlichkeit beim Vollzug durch die Grundsicherungsstellen. Eigene Regelungen der Grundsicherungsstellen werden dadurch weitgehend entbehrlich; sie müssen nur noch regionale Besonderheiten des Wohnungsmarktes berücksichtigen. Verbindliche Verfahrensvorgaben optimieren darüber hinaus die Verfahrensabläufe der Grundsicherungsstellen und wirken sich positiv auf die Bearbeitungsqualität aus.

Aus den hier dargestellten Gründen sollte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales von der Verordnungsermächtigung des § 27 SGB II möglichst umgehend Gebrauch machen.

Hauser

Teichmann-Schulz

Westerlind