

Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Herleitung existenzsichernder Leistungen zur Deckung der Unterkuftsbedarfe im SGB II und SGB XII

Die Empfehlungen (DV 30/16) wurden am 12. September 2017 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.



Inhalt

A. Ausgangslage und Zielsetzung	3
B. Empfehlungen zur Ausfüllung des Angemessenheitsbegriffs nach geltendem Recht	4
I. Grundlegende Begriffe	4
1. im Kontext des Wohnungsmarktes	4
a) Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt	5
b) Anbieter auf dem Wohnungsmarkt	5
c) Struktur des lokalen Wohnungsmarktes	5
2. im Kontext der Bedarfsdeckung	5
a) physisches und soziokulturelles Existenzminimum	5
b) Kostenangemessenheit in einem System indirekter Bedarfsdeckung	7
c) hinreichende Verfügbarkeit	8
d) verschlossene Wohnungsmärkte	8
3. im Kontext der Mietpreisdaten	8
a) Bestandsmieten	8
b) Neuvertragsmieten	9
c) Angebotsmieten	9
d) ortsübliche Vergleichsmiete	9
II. Bestimmung des örtlichen Vergleichsraums	9
1. Trägerverantwortung wahrnehmen	10
2. Verschiedene Funktionen des Vergleichsraumbegriffs unterscheiden	10
3. Verschiedene Ansätze zur Bestimmung eines homogenen Vergleichsraums unterscheiden	11
a) Bestimmung des Vergleichsraums über den infrastrukturellen Zusammenhang	11
b) Bestimmung des Vergleichsraums über das Mietpreinsniveau	13
4. Methodisches Vorgehen transparent und nachvollziehbar darlegen	13
III. Zusammensetzung der Primärdatenerhebung	14
IV. Umfang der Datenstichprobe	14
V. Berücksichtigung des Faktors „kalte Betriebskosten“	14
VI. Veröffentlichung der kommunalen Angemessenheitsgrenzen	15
VII. Informative Einbindung politischer Gremien	15
C. Erste Positionierungen zur gesetzlichen Neugestaltung der Rechtssituation	15
I. Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Anforderungen an Regelungen zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz	16
1. Wesentlichkeitsgrundsatz	16
2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Konkretisierung des Anspruchs	17
II. Mindeststandards im Bereich Wohnen	18
III. Grundlegende Weichenstellung und einzelne Regelungsaspekte	18
1. Regelungsaspekt „Vergleichsraumbildung“	20
2. Regelungsaspekt „Wohnfläche“	20
3. Regelungsaspekt „Datenquelle und Mietbegriff“	21
4. Regelungsaspekt „Fortschreibung“	21
5. Regelungsaspekt „Mindeststandard“	21
6. Regelungsaspekt „kalte Nebenkosten“	22
7. Regelungsaspekt „tatsächliche Verfügbarkeit im Einzelfall“	22

A. Ausgangslage und Zielsetzung

Der Bundesgesetzgeber hat im SGB II und SGB XII geregelt, dass die Bedarfe für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt werden, soweit sie angemessen sind. Er hat nicht geregelt, wie der Angemessenheitsbegriff auszufüllen ist. Damit hat er de facto die Ermittlung existenzsichernder Bedarfe auf die kommunale Ebene delegiert. Das Tatbestandsmerkmal der Angemessenheit unterliegt als unbestimmter Rechtsbegriff der uneingeschränkten richterlichen Kontrolle.

Bundesweit ist es Aufgabe des jeweiligen kommunalen Leistungsträgers, für das zu gewährleistende Existenzminimum die rechtlichen Vorgaben in operationalisierbare Zahlen umzusetzen. Die Bewältigung dieser komplexen Aufgabe erfordert auf Seiten der Träger ein hohes Maß an Fachwissen bei der Wohnungsmarktanalyse sowie der Erschließung und Auswertung empirischer Daten. Sie müssen im Einzelnen überprüfbare Datenerhebungen und -auswertungen vornehmen, die eine hinreichende Gewähr dafür bieten, die aktuellen Verhältnisse des örtlichen Wohnungsmarktes wiederzugeben. Ihr dabei gewähltes Verfahren muss schlüssig und nach mathematisch-statistischen Grundsätzen nachvollziehbar sein.

Rückmeldungen aus der Praxis der kommunalen Träger offenbaren vielfach Unsicherheiten bei der rechtmäßigen und gerichtsfesten Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Angemessenheit. Der Befund speist sich aus der Komplexität der – zum Teil konkurrierenden – Zielsetzungen bei der Existenzsicherung im Bereich Wohnen. Daneben treten politische Zielsetzungen außerhalb der Existenzsicherung, deren Sicherstellung ebenfalls angestrebt oder zumindest im Blick behalten wird. Hierzu gehören die Vermeidung von mietpreissteigernden Wirkungen, die Vermeidung von Segregation sowie energetische Zielsetzungen.

Die von der Rechtsprechung aufgestellten Verfahrensregeln für das methodische Vorgehen werden als zu anspruchsvoll und mitunter auch als nicht erfüllbar wahrgenommen. Häufig fehlt den kommunalen Trägern eine zuverlässige Datengrundlage, auf der ein schlüssiges Konzept zur Angemessenheitsbestimmung fußen kann. Teilweise ist weder für die Leistungsberechtigten noch für die leistungsgewährenden Fachkräfte das Ergebnis der Angemessenheitsbestimmung transparent und nachvollziehbar. Hieraus ergibt sich eine hohe Anzahl an Widersprüchen und Klagen gegen die Leistungsentscheidungen zur Deckung der Unterkunftskosten, die ihrerseits zu einer inkonsistenten Rechtsprechung und unberechenbaren Rechtssituation führen.

Der Deutsche Verein hat im Jahr 2014 „Empfehlungen zu den angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung“ veröffentlicht, in denen auch das mehrstufige Verfahren zur Bestimmung angemessener Unterkunftskosten unter Berücksichtigung der vom Bundessozialgericht entwickelten Standards zum schlüssigen Konzept erläutert wird. Hierauf aufbauend befassen sich die aktuellen Empfehlungen mit methodischen Fragestellungen und einzelnen Themenschwerpunkten des schlüssigen Konzepts. Die Empfehlungen konzentrieren sich

Ihre Ansprechpartnerin
im Deutschen Verein:
Bojana Marković

auf Unterkunftsbedarfe. Energetische Fragestellungen und Heizkostenbedarfe sind nicht Gegenstand dieses Papiers.

Das Kapitel B der Empfehlungen geht auf grundlegende Begriffe ein und gibt den mit der Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen befassten Fachkräften des kommunalen Leistungsträgers wie auch den Richterinnen und Richtern der Sozialgerichtsbarkeit Hinweise für die Ausfüllung des Angemessenheitsbegriffs nach geltendem Recht. Darüber hinaus macht sich der Deutsche Verein dafür stark, die Regelungen zur Existenzsicherung im Bereich Wohnen über den bestehenden Rechtsrahmen hinaus weiterzuentwickeln. Kapitel C enthält erste Positionierungen des Deutschen Vereins zur Neugestaltung der Rechtssituation. Diese Empfehlungen enthalten weite, sehr abstrakt gefasste und nicht abschließende Eckpunkte, denen im Verlauf der weiteren Befassung mit den Fragen zur Neugestaltung der Rechtssituation gegebenenfalls weitere Positionierungen nachfolgen werden.

B. Empfehlungen zur Ausfüllung des Angemessenheitsbegriffs nach geltendem Recht

Um den unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit rechtssicher und sachgemäß auszufüllen, sollten Verwaltung und Sozialgerichtsbarkeit ein gemeinsames Verständnis über grundlegende Begriffe besitzen.

Die Rückmeldungen aus der Praxis und die Auswertung von Klageverfahren lassen Schwerpunktthemen erkennen, die zu gerichtlicher Beanstandung bei der Erstellung schlüssiger Konzepte führen können. Der Deutsche Verein beleuchtet die Ursachen und leitet daraus Empfehlungen für die kommunale Bestimmung und sozialgerichtliche Überprüfung der Höhe angemessener Unterkunfts-kosten ab.

I. Grundlegende Begriffe

1. im Kontext des Wohnungsmarktes

Wohnungsmärkte unterscheiden sich signifikant von Gebrauchsgütermärkten. Das Angebot an Wohnungen ist mittelfristig starr, Angebotsengpässe können nicht kurzfristig ausgeglichen werden. Die Deckung des Unterkunftsbedarfs ist nicht aufschiebbar und nicht substituierbar. Aus dem starren Angebot und der zwingend zu befriedigenden Nachfrage entsteht das Problem der Verfügbarkeit als eine zentrale Herausforderung bei der Bestimmung existenzsichernder Leistungen zur Deckung der Unterkunftsbedarfe.

Die Höhe der Leistungen zur Deckung der Unterkunftsbedarfe kann Auswirkungen auf Teile der lokalen Wohnungsmärkte und die Versorgungsmöglichkeiten von einkommensschwachen Haushalten außerhalb des Leistungsbezugs im preisgünstigen Wohnungsmarktsegment haben. Eine deutliche Verschiebung der Angemessenheitsgrenzen nach oben kann zu steigenden Mieten im preisgünstigen Marktsegment führen. Diese Entwicklungen würden insbesondere Haushalte mit niedrigem Einkommen betreffen, die keine existenzsichernden

Leistungen nach den SGB II oder SGB XII erhalten. Die Träger der Grundsicherung sollten sich dieser Wechselwirkung und Verantwortung bewusst sein – insbesondere wenn Leistungsträger keinen abstrakt angemessenen Bedarf für die Unterkunft ermitteln und der Einfachheit halber die tatsächlichen Unterkunftskosten bis zur Höhe der Tabellenwerte nach § 12 Wohngeldgesetz (WoGG) übernehmen.¹

a) Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt

Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen zur Deckung der Unterkunftsbedarfe nach SGB II und SGB XII konkurrieren als Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt u.a. mit anderen Transferleistungsberechtigten (z.B. nach dem AsylbLG, BAföG, WoGG) und anderen Haushalten mit geringem Einkommen ohne Transferleistungsbezug.

b) Anbieter auf dem Wohnungsmarkt

Bei der empirischen Ermittlung der Richtwerte sind alle relevanten Anbieter auf dem Wohnungsmarkt zu berücksichtigen. Hierzu gehören sowohl institutionelle Vermieter (z.B. Wohnungsbaugenossenschaften, kommunale Wohnungsunternehmen, private Wohnungsunternehmen) als auch private, nichtgewerbliche Vermieter.

c) Struktur des lokalen Wohnungsmarktes

Für die Bestimmung und Beurteilung der Datengrundlage können vor allem folgende Parameter berücksichtigt werden:

- Nachfragesituation (allgemein und speziell im unteren Marktsegment);
- Anbieterstruktur;
- Struktur des Wohnungsbestandes (Gebäudearten, Gebäudezustand, etc.);
- Mieter- und Eigentümerquote.

2. im Kontext der Bedarfsdeckung

Mit den Leistungen zur Deckung der Unterkunftsbedarfe nach SGB II und SGB XII sollen Leistungsberechtigte in die Lage versetzt werden, ihr elementares Grundbedürfnis „Wohnen“ zu grundsicherungsrechtlich angemessenen Bedingungen zu befriedigen.

a) physisches und soziokulturelles Existenzminimum

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Grundsatzentscheidung vom 9. Februar 2010 zu den Regelsätzen nach dem SGB II aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG (Menschenwürdeprinzip und Sozialstaatsgrundsatz) das Grundrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums bestä-

¹ Zu den Voraussetzungen, unter denen das Bundessozialgericht einen Rückgriff auf die Tabellenwerte des § 12 WoGG zulässt, siehe BSG, Urteil vom 12. Dezember 2013, B 4 AS 87/12 R (Rdnr. 25 ff.) m.w.N. zur st. Rspr.

tigt und konkretisiert. Es gewährleistet das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die physische Existenz des Menschen (physisches Existenzminimum) als auch ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen Leben (soziokulturelles Existenzminimum) umfasst.²

Zur Gewährleistung der physischen Existenz umfasst der hieraus abgeleitete Leistungsanspruch auch die Bedarfe für eine Unterkunft. Das Gesetz verwendet in § 22 SGB II bzw. § 35 SGB XII nicht den Begriff der Wohnung, sondern den vom Wortsinn her weiter gefassten Begriff der Unterkunft. Er umfasst nach der Definition der Rechtsprechung alle baulichen Anlagen oder Teile hiervon, die geeignet sind, Schutz vor der Witterung zu bieten und einen Raum der Privatheit zu gewährleisten.³ Für die Rechtsanwendung – aber auch für eine Neugestaltung der rechtlichen Situation – bedarf es eines gemeinsamen Verständnisses darüber, welche Mindeststandards erfüllt sein müssen, um die physische Existenz abzusichern.

Grundvoraussetzung für die Absicherung des physischen Existenzminimums ist das Vorhandensein einer verfügbaren Unterkunft. Ist Leistungsberechtigten die Beibehaltung der bisherigen Form der Unterkunft nicht zumutbar, ist die Verfügbarkeit einer alternativen Unterkunft ein maßgebliches Kriterium für die Gewährleistung des physischen Existenzminimums.

Darüber hinaus muss eine verfügbare Unterkunft gewisse bauliche Mindeststandards erfüllen. Neben der baulichen Sicherheit gehören das Vorhandensein von Bad und Toilette sowie die Bereitstellung der für die Nahrungszubereitung unerlässlichen Wasser- und Energieanschlüsse zur Absicherung des physischen Existenzminimums. Die Frage, welcher Wohnstandard das zur Ermittlung der angemessenen Unterkunfts-kosten angemessene Mietpreisniveau abbilden soll, hat das Bundessozialgericht im Rahmen der Rechtsprechung zum schlüssigen Konzept wie folgt beantwortet: Wohnungen ohne Bad und/oder ohne Sammelheizung bilden den untersten Standard ab und dürfen von vornherein nicht in den Wohnungsbestand zur Bestimmung einer Vergleichsmiete einbezogen werden.⁴ Für die Gewährleistung des physischen Existenzminimums bedeutet dies, dass Leistungsberechtigte zwar frei darin sind, Unterkünfte des sogenannten untersten Standards zu beziehen, bei der Wohnungssuche aber grundsätzlich nicht hierauf verwiesen werden dürfen.⁵

Die Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums soll die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sicherstellen. Beispielsweise geht es beim Auszug eines jungen Erwachsenen aus dem elterlichen Haushalt nicht nur um die Deckung eines rein physischen Bedarfs, sondern auch um die Ermöglichung eigenständigen Wohnens. Die Möglichkeit eines räumlichen Verbleibs im bisherigen Lebensumfeld und ein gewisses Maß an Auswahl und eigener Prioritätensetzung bei der Wohnungswahl sind ebenfalls soziokulturelle Aspekte des Existenzminimums. Durch das Erfordernis zur Bestimmung eines räumlichen Vergleichsmaßstabes auf der abstrakten Ebene und der Berücksichtigung der Besonderheiten

2 Vgl. BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09 u.a., Rdnr. 135.

3 Vgl. Deutscher Verein (Broschüre 2014): Empfehlungen zu den angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, S. 13 m.w.N. – insbes. BSG, Urteil vom 16. Dezember 2008, B 4 AS 1/08 R (Rdnr. 14).

4 BSG, Urteil vom 19. Oktober 2010, B 14 AS 50/10 R (Rdnr. 29).

5 BSG, Urteil vom 19. Oktober 2010, B 14 AS 50/10 R (Rdnr. 29).



des Einzelfalles auf der konkret-individuellen Ebene trägt die BSG-Rechtsprechung zum schlüssigen Konzept dem Erhalt des persönlichen Lebensumfeldes Rechnung. Durch das von der Rechtsprechung entwickelte Verfahren zur Bestimmung einer angemessenen Wohnungsmiete (Produkttheorie),⁶ erhalten Leistungsberechtigte einen Spielraum bei der Auswahl angemessenen Wohnraums.

b) Kostenangemessenheit in einem System indirekter Bedarfsdeckung

In den Mindestsicherungssystemen SGB II und SGB XII werden Leistungen zur Bedarfsdeckung vorrangig als Geldleistungen erbracht. Die tatsächliche Deckung des Unterkunftsbedarfs hängt indessen davon ab, dass Wohnungen verfügbar sind, die Leistungsberechtigte mit den gewährten Geldmitteln anmieten können.

Während es bei der Gewährleistung des Existenzminimums um die Untergrenze der Bedarfsdeckung geht, stellt der Begriff der Kostenangemessenheit eine vom Einzelfall abstrahierende Abgrenzung nach oben hin dar. Die Angemessenheitsgrenze wird durch einen Richtwert zum Ausdruck gebracht, der die abstrakte Angemessenheit der Mietkosten in einem bestimmten räumlichen Bezugsbereich bestimmt. Der Richtwert soll das Existenzminimum im Bereich Wohnen absichern und ein Wohnen in bescheidenen Verhältnissen ermöglichen. Hieraus ergibt sich ein Korridor der Bedarfsdeckung, der durch die Verschiedenartigkeit regionaler Wohnungsmärkte sehr unterschiedlich ausfallen kann.

Unterschiede bei der Angemessenheitsbestimmung ergeben sich in Abhängigkeit davon, welcher Ansatz zur Ermittlung von Wohnbedarfen verfolgt wird:

Die Ermittlung von Wohnbedarfen kann sich auf die Kosten eines zu definierenden Wohnungstyps stützen. Hierbei geht es um die normative Definition von erforderlichen Bedingungen und die Erhebung der dafür aufzuwendenden Kosten. Über Aspekte wie Wohnfläche, Ausstattung, Lage kann die Angemessenheit inhaltlich beschrieben und mit den aufzuwendenden Kosten bewertet werden.

Einen anderen Blickwinkel nimmt die Erfassung von Wohnkosten einer zu definierenden Vergleichsgruppe ein. Hier geht es darum, die Relation zu Haushalten mit niedrigen Einkommen zu wahren, die nicht im Leistungsbezug stehen.

Da bei der Bestimmung der Angemessenheit die Besonderheiten des Konsumguts Wohnen zu berücksichtigen sind (kurzfristig starres Angebot, unbedingt zu befriedigender Bedarf) und die Verfügbarkeit von anmietbarem Wohnraum zu Neuvertragsmieten sicherzustellen ist, stellt das Prinzip der Verfügbarkeit einen weiteren Ansatz dar. Wohnbedarfe werden hier auf der Grundlage der erfassten Kosten für anmietbare Wohnungen ermittelt.

⁶ Die Produkttheorie besagt, dass nicht sowohl Wohnungsgröße als auch der durch den Quadratmeterpreis ausgedrückte Wohnungsstandard je für sich betrachte angemessen sein müssen, solange das Produkt aus Wohnfläche (Quadratmeterzahl) und Standard (Mietpreis je Quadratmeter) eine insgesamt angemessene Wohnungsmiete (Referenzmiete) ergibt. – Vgl. BSG, Urteil vom 19. Februar 2009, B 4 AS 30/08 R (Rdnr. 13 und 24).

c) *hinreichende Verfügbarkeit*

Die zuvor beschriebenen grundlegenden Ansätze zur Ermittlung von Wohnbedarfen lassen sich auch kombinieren. Allerdings ergibt sich hierbei ein Spannungsverhältnis: Die Bestimmung der Angemessenheit durch Orientierung an einer Vergleichsgruppe oder am Wohnungsstandard wird durch fließende Angemessenheitsgrenzen, die sich an der örtlichen Situation der Wohnungsversorgung orientieren, wieder relativiert. Andererseits lässt sich durch einen häufigkeitsorientierten Ermittlungsansatz vermeiden, dass bei Wohnungsknappheit zur Sicherstellung der Bedarfsdeckung unangemessen hohe Kosten doch vom Leistungsträger übernommen werden müssen. Es ist daher wichtig, Fragen der Verfügbarkeit bereits auf der Ebene der abstrakten Angemessenheit zu berücksichtigen und nicht gänzlich auf die Ebene des konkreten Einzelfalles zu verlagern.

d) *verschlossene Wohnungsmärkte*

In einigen Regionen ist das Problem des „verschlossenen Mietwohnungsmarktes“ zu beobachten. Der Begriff beschreibt eine bestimmte Wohnungsmarktstruktur. In diesen Regionen ist es schwer, Wohnraum anzumieten, weil es dort zum Beispiel eine hohe Eigentumsquote, aber nur wenige Mietangebote gibt oder weil die Zahl der Interessenten die Zahl der angebotenen Wohnungen übersteigt oder weil der Wohnraum für Bezieherinnen und Bezieher niedriger Einkommen nicht bezahlbar ist. Hier bedarf es ggf. einer Öffnungsklausel, die sachgerechte Einzelfallentscheidungen ermöglicht.

3. im Kontext der Mietpreisdaten

Bei der Beobachtung und Analyse des lokalen Wohnungsmarktes sind begrifflich verschiedene Arten von Mieten zu unterscheiden. Je nach Erhebungszeitpunkt und berücksichtigter Vertragskonstellation handelt es sich um verschiedene Beobachtungsgegenstände, die geeignet sind, unterschiedliche Aspekte des lokalen Wohnungsmarktes zu beleuchten und damit unterschiedliche Fragestellungen beantworten können. Um die dahinterstehenden Daten und ihre Eignung als Datenquelle richtig einordnen zu können, bedarf es einer begrifflichen Differenzierung der Beobachtungsgegenstände:

a) *Bestandsmieten*

Der Begriff Bestandsmieten beschreibt die Grundgesamtheit der Werte, die aktuell (zeitpunktbezogen) in bereits bestehenden Mietverhältnissen tatsächlich gezahlt werden. Es wird die Miethöhe von vermieteten Wohnungen in den Blick genommen, unabhängig davon, wann die Mietverträge geschlossen wurden.

Die tatsächlichen monatlichen Mietzahlungen beziehen sich auf Bestandsmietverhältnisse. Sie spiegeln nicht das aktuelle Preisniveau am Wohnungsmarkt bzw. die Preisforderungen einer Vertragspartei wider, die sich in den Neuvertrags- und Angebotsmieten ausdrücken.

b) Neuvertragsmieten

Neuvertragsmieten werden ebenfalls zeitpunktbezogen erhoben. Es handelt sich auch hierbei um Bestandsmieten, jedoch nur um solche, die innerhalb eines bestimmten Zeitraumes vor dem Erhebungsstichtag neu abgeschlossen wurden. Der Zeitraum sollte überschaubar sein und die Daten sollten – je nach örtlicher Wohnungsmarktdynamik – ein möglichst aktuelles Mietniveau abbilden. Neuvertragsmieten bilden die tatsächlich gezahlte Miete ab und geben damit Auskunft über das aktuelle Marktpreisniveau am Wohnungsmarkt. Die Frequenz für die Erhebung von Neuvertragsmieten hängt ebenfalls von der Dynamik des Wohnungsmarktes ab.

c) Angebotsmieten

Angebotsmieten stellen Mietwerte für aktuell am Markt angebotene Mietwohnungen dar, für die noch kein Vertragsschluss erfolgt ist. Auch sie werden zeitraumbezogen ermittelt. Angebotsmieten liegen in Regionen mit steigenden Mietpreisen oberhalb der Bestandsmieten und der mittleren Neuvertragsmieten.

d) ortsübliche Vergleichsmiete

Die ortsübliche Vergleichsmiete ist ein Begriff, der im Zusammenhang mit der Erstellung von Mietspiegeln Relevanz hat. Nach § 558 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) wird die ortsübliche Vergleichsmiete gebildet aus den üblichen Entgelten, die in der Gemeinde oder einer vergleichbaren Gemeinde für Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage einschließlich der energetischen Ausstattung und Beschaffenheit in den letzten vier Jahren vereinbart oder geändert worden sind. In die ortsübliche Vergleichsmiete gehen somit Neuvertragsmieten und geänderte Bestandsmieten ein.

Ein Mietspiegel ist eine Übersicht über die ortsübliche Vergleichsmiete, soweit die Übersicht von der Gemeinde oder von Interessenvertretern der Vermieter und der Mieter gemeinsam erstellt oder anerkannt worden ist (§ 558c Abs. 1 BGB). Ein Mietspiegel, der nach anerkannten wissenschaftlichen Grundsätzen erstellt und von der Gemeinde oder von Interessenvertretern der Vermieter und der Mieter anerkannt worden ist, gilt als ein qualifizierter Mietspiegel (§ 558d Abs. 1 BGB).

II. Bestimmung des örtlichen Vergleichsraums

„Logische Voraussetzung zur Entwicklung eines schlüssigen Konzepts“⁷ ist die Bestimmung eines maßgeblichen örtlichen Vergleichsraums im Sinne der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts. Auch der Deutsche Verein hat darauf hingewiesen, dass es der Festlegung eines räumlichen Vergleichsmaßstabes bedarf, um ermitteln zu können, wie viel für eine nach Größe und Ausstattung abstrakt angemessene Wohnung auf dem für die leistungsberechtigte Person maßgeblichen Wohnungsmarkt aufzuwenden ist.⁸

7 BSG, Urteil vom 16. April 2013, B 14 AS 28/12 R (Rdnr. 31).

8 Deutscher Verein (Broschüre 2014): Empfehlungen zu den angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, S. 20 ff.

Aufgrund der starken regionalen Spreizung von Wohnungsmieten bedarf es einer räumlichen Ausdifferenzierung des Existenzminimums im Bereich Wohnen. Die Angemessenheitsgrenze muss sich an den örtlichen Verhältnissen des Wohnungsmarktes orientieren. Das ist der Grund, warum nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts sogenannte Vergleichsräume zu bilden sind. Im Vorfeld der Datenerhebung ist also festzulegen, auf welche konkreten räumlichen Gegebenheiten ein schlüssiges Konzept zur Ermittlung der regionalen Angemessenheitsgrenze Bezug nimmt. Der Deutsche Verein gibt Hinweise für die Bestimmung des räumlichen Vergleichsmaßstabs:

1. Trägerverantwortung wahrnehmen

Die Bestimmung des örtlichen Vergleichsraums liegt in der Verantwortung des kommunalen Leistungsträgers. Um festlegen zu können, welche Aufwendungen für eine den einfachen und grundlegenden Bedürfnissen entsprechende Wohnung im unteren Segment des Wohnungsmarktes anzuerkennen sind, muss der maßgebliche räumliche Vergleichsmaßstab festgelegt werden, innerhalb dessen die Datenerhebung zu erfolgen hat.

Der kommunale Leistungsträger kann die Grenzen des Vergleichsraumes nicht dahingestellt sein lassen.⁹ Zum einen muss eindeutig und nachvollziehbar festgelegt werden, auf welches Gebiet sich die Datenerhebung erstreckt. Es muss erkennbar sein, ob nur auf Teile einer Stadt oder das gesamte Stadtgebiet, auf weitere Umlandgemeinden oder ggf. den gesamten Landkreis abzustellen ist. Zum anderen kann auch die Frage, ob sich auf der Grundlage der vorhandenen Erkenntnisse und Daten ein schlüssiges Konzept erfolgreich ermitteln lässt oder von einem Erkenntnisausfall auszugehen ist, nur beantwortet werden, wenn zuvor ein örtlicher Vergleichsraum bestimmt wurde, auf den sich diese Beurteilung bezieht. Die Entscheidung über ein schlüssiges Konzept oder den Erfolg eigener Ermittlungen setzt die Festlegung eines örtlichen Vergleichsraums voraus, auf den sich diese Beurteilung bezieht.

2. Verschiedene Funktionen des Vergleichsraumbegriffs unterscheiden

Der durch das Bundessozialgericht eingeführte Begriff „Vergleichsraum“ markiert nach dem derzeitigen Stand der Rechtsprechung zunächst den räumlichen Bereich, in dem die Datenerhebung für eine Angemessenheitsgrenze erfolgt. Um den räumlichen Gültigkeitsbereich einer Angemessenheitsgrenze abzustechen, können unterschiedliche Ansätze und Definitionen dessen, was einen Vergleichsraum ausmacht, zugrunde gelegt werden (s.u., Ziffer 3).

Darüber hinaus erfüllt der Begriff des Vergleichsraums in der Praxis und nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts noch zwei weitere Funktionen:

Er beschreibt den Bereich, innerhalb dessen Leistungsberechtigten ein Umzug zur Kostensenkung oder aus anderen Gründen der Erforderlichkeit zugemutet werden kann. Anhaltspunkte zur Absteckung dieses Umzugsradius' bietet der zumutbare Tagespendelbereich nach § 140 Abs. 4 SGB III.

⁹ Vgl. BSG, Urteil vom 14. Februar 2013, B 14 AS 61/12 R (Rdnr. 22).

Der Vergleichsraum steckt ferner den Bereich ab, in dem die Deckelung nach § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II Anwendung findet.¹⁰ Erhöhen sich nach einem nicht erforderlichen Umzug die Aufwendungen, werden für die neue Unterkunft innerhalb des Vergleichsraumes nur die bisherigen angemessenen Aufwendungen als Bedarf anerkannt. Der Anwendungsbereich des § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II ist nach Systematik, Sinn und Zweck auf Umzüge im örtlichen Vergleichsraum beschränkt.¹¹ Nach § 22 Abs. 4 SGB II haben SGB II-Leistungsberechtigte bei Umzug in einen anderen Vergleichsraum Anspruch auf Übernahme der am Zielort angemessenen Unterkunftskosten. Dies setzt das Freizügigkeitsrecht nach Art. 11 GG um.

3. Verschiedene Ansätze zur Bestimmung eines homogenen Vergleichsraums unterscheiden

Bei kreisfreien Städten ist das Bundessozialgericht ungeachtet der Fläche und Einwohnerzahl bislang davon ausgegangen, dass diese einen einheitlichen Vergleichsraum darstellen.¹²

Wer für einen Landkreis verantwortlich ist, der sehr heterogene Strukturen im Hinblick auf Stadt-/Land-Charakter, regionale und überregionale Verkehrsanbindung, Arbeitsplatz- und Wohndichte, soziokulturelle und sozialräumliche Entwicklungen etc. aufweist, steht vor der Frage, was Anknüpfungspunkt sein soll, um einen möglichst homogenen Vergleichsraum zu bestimmen. Diesbezügliche Überlegungen sollten sehr sorgfältig vorgenommen werden, denn unterschiedliche Definitionsansätze für den Vergleichsraum führen zu unterschiedlichen Ergebnissen.

a) Bestimmung des Vergleichsraums über den infrastrukturellen Zusammenhang

Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts ist der maßgebliche Vergleichsraum zur Ermittlung einer angemessenen Referenzmiete ausgehend vom Wohnort des Hilfebedürftigen derjenige ausreichend große Raum der Wohnbebauung, der aufgrund seiner räumlichen Nähe, seiner Infrastruktur und insbesondere seiner verkehrstechnischen Verbundenheit einen insgesamt betrachtet homogenen Lebens- und Wohnbereich bildet. Er ist so zu wählen, dass dem grundsätzlich zu respektierenden Recht der leistungsberechtigten Person auf Verbleib in ihrem sozialen Umfeld ausreichend Rechnung getragen wird.¹³ An

10 Leistungsberechtigte im Rechtskreis SGB II sollen nicht durch Umzug die Angemessenheitsgrenze maximal ausschöpfen können, wenn sie bereits angemessenen Wohnraum bewohnen. Eine Deckelung der anzuerkennenden Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, wie sie § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II vorsieht, gibt es im Rechtskreis SGB XII nicht – vgl. Deutscher Verein (Broschüre 2014): Empfehlungen zu den angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, S. 87.

11 Vgl. Deutscher Verein (Broschüre 2014): Empfehlungen zu den angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, S. 89, und auch: BSG, Urteil vom 1. Juni 2010, [B 4 AS 60/09 R](#) (Rdnr. 18 ff.) m.w.N.

12 Vgl. div. BSG-Urteile: vom 7. November 2006, [B 7b AS 18/06 R](#) (Rdnr. 21) – Delmenhorst; vom 18. Juni 2008, [B 14/7b AS 44/06 R](#) (Rdnr. 14) – Osnabrück; vom 19. Februar 2009, [B 4 AS 30/08](#) (Rdnr. 21 f.) – München; vom 20. August 2009, [B 14 AS 65/08 R](#) (Rdnr. 15) – Zweibrücken; vom 17. Dezember 2009, [B 4 AS 27/09 R](#) (Rdnr. 18) – Essen; vom 19. Oktober 2010, [B 14 AS 50/10 R](#) (Rdnr. 24) und [B 14 AS 2/10 R](#) (Rdnr. 18) – beide: Berlin; vom 13. April 2011, [B 14 AS 106/10 R](#) (Rdnr. 21) – Freiburg; vom 22. August 2012, [B 14 AS 13/12 R](#) – Kiel.

13 Vgl. Deutscher Verein (Broschüre 2014): Empfehlungen zu den angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, S. 20 f. m.w.N. zu BSG-Urteilen.

dieser Stelle zeigt sich, dass die Rechtsprechung den zu bestimmenden Vergleichsraum auch mit einem Umzugsradius gleichsetzt (s.o., Ziffer 2).

aa) Umsetzung

Um eine Angemessenheitsgrenze bestimmen zu können, ist nach der Rechtsprechung im Wesentlichen abzustellen auf

- ausreichend große Räume der Wohnbebauung und
- die Bildung eines homogenen Lebens- und Wohnbereichs.

Beide Aspekte stehen in einer Wechselwirkung zueinander. Der kommunale Leistungsträger muss unter Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten vor Ort eine Festlegung vornehmen.

Für die Beurteilung der ausreichenden Größe des Vergleichsraums sind nicht die Fläche in Quadratkilometern maßgebend, sondern die Einwohnerzahl und der berücksichtigungsfähige Bestand an Mietwohnungen.

Inwieweit ein ausreichend großer Raum der Wohnbebauung auch einen im Sinne der Rechtsprechung homogenen Lebens- und Wohnbereich bildet, ist anhand der räumlichen Nähe der Wohnbebauung zueinander sowie der Infrastruktur und verkehrstechnischen Verbundenheit des Raumes zu bestimmen.

(1) Kreisfreie Städte

Kreisfreie Städte sind im Allgemeinen als ein einheitlicher Wohnungsmarkt zur Bestimmung des abstrakt angemessenen Mietpreises anzusehen und bedürfen keiner weiteren Unterteilung. Eine Beschränkung auf bestimmte Bezirke oder Ortsteile einer Stadt mit besonders verdichteter Bebauung und damit vorwiegend günstigem Wohnraum wird von der Rechtsprechung abgelehnt.¹⁴

(2) Landkreise

In ländlich geprägten Gegenden mit geringer Besiedlungsdichte müssen häufig größere Gebiete unter Beachtung infrastruktureller Aspekte zu einem Vergleichsraum zusammengefasst werden, um eine repräsentative Auswertung des Wohnungsmarktes zu ermöglichen. Der Vergleichsraum kann hier über die kommunalverfassungsrechtlichen Grenzen einer Gemeinde hinausgehen und gegebenenfalls auch das gesamte Zuständigkeitsgebiet eines kommunalen Trägers umfassen. In diesen Fällen erfolgt die Bestimmung des Vergleichsraums im Spannungsfeld zwischen dem ausreichend großen Raum (mit auskömmlichem Wohnungsangebot/Datenbestand) und dem aus Sicht der Leistungsberechtigten homogenen Wohn- und Lebensbereich (Erhalt des sozialen Umfelds). Dieses Spannungsfeld muss im Einzelfall unter Berücksichtigung der Verhältnisse vor Ort ausgelotet werden. Anhaltspunkte hierfür bieten räumliche Differenzierungen aus der Regionalplanung.

¹⁴ BSG, Urteil vom 26. Mai 2011, B 14 AS 132/10 R (Rdnr. 25) mit Verweisen auf Entscheidungen zu München und Berlin.

bb) Auswirkungen

Der infrastrukturelle Zusammenhang als Definitionsansatz führt zu relativ großen Vergleichsräumen. Die Festlegung einheitlicher Angemessenheitsgrenzen trotz erheblicher Mietpreisunterschiede im Vergleichsraum kann langfristig zu einer Konzentration von Transferleistungsempfängern in preisgünstigen Wohngebieten führen. Die Deckelung des § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II erhält einen vergleichsweise großen Anwendungsraum, was die Möglichkeit des Wohnungswechsels für Transferleistungsempfänger einschränkt.

b) Bestimmung des Vergleichsraums über das Mietpreisniveau

Ein anderer Definitionsansatz setzt den Vergleichsraum mit der Zone eines einheitlichen Preisniveaus gleich. Anhand der Preisdaten werden räumliche Teilbereiche gebildet. Dies kann zu kleinteiligen Preiszonen mit einer starken räumlichen Ausdifferenzierung und nicht zusammenhängenden Gebieten mit gleicher Angemessenheitsgrenze führen.

Schwierigkeiten ergeben sich, wenn die räumlichen Teilbereiche keine ausreichenden Fallzahlen für eine statistisch aussagekräftige Auswertung der Preisdaten bieten. Zur Erhöhung der Fallzahl kann auf verschiedene Regionalisierungsmöglichkeiten zurückgegriffen werden. Preislich ähnliche Wohnungsmärkte, die nicht aneinandergrenzen müssen, können zu Mietenstufen zusammengefasst werden. Sollen über den Preis hinaus auch andere Strukturmerkmale des Marktes bei der Angemessenheitsbestimmung Berücksichtigung finden, bietet sich die Bildung von Wohnungsmarkttypen durch Clusterbildung an.

Nicht zusammenhängende Raumzuschnitte mit gleichen Angemessenheitsgrenzen sind ungeeignet zur Beschreibung eines zumutbaren Umzugsradius' und zur Absteckung des Bereichs, in dem die Deckelung nach § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II Anwendung findet. Der räumliche Gültigkeitsbereich einer Angemessenheitsgrenze ist in diesem Fall losgelöst vom Vergleichsraumbegriff. Dieser Definitionsansatz führt dazu, dass innerhalb eines Vergleichsraumes verschiedene Angemessenheitsgrenzen gelten können.

4. Methodisches Vorgehen transparent und nachvollziehbar darlegen

Der Zuschnitt homogener Gebiete basiert auf einer fachlichen Entscheidung des kommunalen Leistungsträgers, der idealerweise eine gründliche Datenanalyse vorausgegangen ist. Um die Anforderungen an ein schlüssiges Konzept zur Herleitung regionaler Angemessenheitsgrenzen zu erfüllen, ist es wichtig, das methodische Vorgehen transparent darzulegen. Es sollte nachvollziehbar sein, welche Informationen, Strukturdaten oder statistischen Erhebungen in die Analyse eingeflossen sind und aufgrund welcher Überlegungen der Zuschnitt homogener Vergleichsräume erfolgt ist.

III. Zusammensetzung der Primärdatenerhebung

Ein planmäßiges Vorgehen des kommunalen Leistungsträgers im Sinne eines schlüssigen Konzepts erfordert die Festlegung, welche Mietdaten in die Primärdatenerhebung einfließen sollen.

Soweit ein qualifizierter Mietspiegel im Sinne des § 558d BGB vorhanden bzw. seine Erstellung möglich ist, bietet sich vorrangig die Heranziehung des ihm zugrundeliegenden Mietspiegeldatensatzes an. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Aufstellung eines qualifizierten Mietspiegels mit einem relativ hohen Aufwand verbunden ist. Insbesondere in Landkreisen ist der kommunale Träger auf die Kooperationsbereitschaft der kreisangehörigen Gemeinden angewiesen, um Zugang zu einer geeigneten Ziehungsgrundlage für die Stichprobe zu erhalten.

Mit den Daten aus der amtlichen SGB II-Statistik liegen zwar bereits Erkenntnisse über Bestands- und Neuvertragsmieten vor, die erste Hinweise über die Verhältnisse vor Ort geben können. Sie bilden in der Regel jedoch nur kleinen Teil des Wohnungsangebots sowie des örtlichen Mietniveaus ab. Sie sind damit keine hinreichend qualifizierte Datengrundlage, wie sie im Rahmen eines schlüssigen Konzepts gefordert wird.

Scheidet der Rückgriff auf den Mietspiegeldatensatz aus, bedarf es einer eigenen Datenerhebung des kommunalen Trägers. Bestands- und Neuvertragsmieten können durch die Befragung von Vermietern und/oder Mietern erhoben werden.

IV. Umfang der Datenstichprobe

Der Leistungsträger hat die statistische Repräsentativität des Umfangs der einbezogenen Daten zu belegen. Welche Datenmenge als repräsentativ anzusehen ist, hängt von der Struktur des jeweiligen Mietmarktes ab. Maßgebend ist daher nicht, dass eine Datenbasis auf einem bestimmten festen Prozentsatz des regional in Betracht zu ziehenden Mietwohnungsbestandes beruht, sondern dass qualitative Kriterien des Wohnungsbestands berücksichtigt werden. Für die Qualität der einbezogenen Daten kommt es insbesondere darauf an, dass alle Vermietergruppen einbezogen werden, dass sich die Stichprobe über den gesamten Vergleichsraum erstreckt und dass bestimmte Kriterien der Stichprobenziehung – wie sie auch für die Erstellung qualifizierter Mietspiegel gelten – eingehalten werden (z.B. Differenzierung nach Ein- und Mehrfamilienhäusern).

Den kommunalen Trägern wird angeraten, mit Blick auf die Schwierigkeit und Komplexität der Datenauswertung eng mit Statistikern zusammenzuarbeiten.¹⁵

V. Berücksichtigung des Faktors „kalte Betriebskosten“

Vom Vermieter dürfen nur diejenigen Kosten auf die Mieter umgelegt werden, die im Mietvertrag als Betriebskosten wirksam vereinbart und im Katalog der

¹⁵ Vgl. Deutscher Verein (Broschüre 2014): Empfehlungen zu den angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, S. 29 zum Punkt „Einhaltung anerkannter mathematisch-statistischer Grundsätze der Datenauswertung“.

umlegbaren Betriebskostenarten nach § 2 Betriebskostenverordnung (BetrKV) aufgeführt sind.

Die sogenannten kalten Betriebskosten, d.h. alle umlagefähigen Betriebskosten ohne Heizung und Warmwasser, sollten lokal ausdifferenziert erhoben bzw. ermittelt werden. Sie sind einerseits in der laufenden Beobachtung der Wohnungskosten von Bedeutung. Andererseits können sie – abhängig von der jeweiligen Konzeption – bei der Bestimmung der Richtwerte der abstrakten Angemessenheit von Unterkunftskosten herangezogen werden.

Bei der Bewertung der Betriebskosten muss berücksichtigt werden, dass es sich zumindest in einem nennenswerten Umfang um Kosten mit Abschlagscharakter handelt, über deren Höhe erst nach Abschluss einer Rechnungsperiode Klarheit besteht. Darüber hinaus kann die Betriebskostenabrechnung im Einzelfall umlagefähige Kosten enthalten, die im Rahmen der Existenzsicherung nicht anerkannt werden können.

VI. Veröffentlichung der kommunalen Angemessenheitsgrenzen

Den kommunalen Trägern wird empfohlen, die auf der Grundlage eines gerichtlich überprüfbaren, schlüssigen Konzepts ermittelten Richtwerte der abstrakten Angemessenheit von Mietkosten in einem bestimmten räumlichen Bezugsbereich öffentlich zugänglich zu machen. Die Träger sollten in Betracht ziehen, auch eine Kurzfassung über die Vorgehensweise zur Bestimmung der Richtwerte zu veröffentlichen.

VII. Informative Einbindung politischer Gremien

Inwieweit bei der Abfassung von Verwaltungsrichtlinien zu den angemessenen Unterkunftskosten politische Gremien zu beteiligen sind, hängt maßgeblich von den Landesverfassungen und Gemeindeordnungen ab. Es wird empfohlen, die politischen Entscheidungsträger informativ einzubinden. Dies erhöht die Transparenz des Verwaltungshandelns und die Akzeptanz der so ermittelten Angemessenheitswerte.

C. Erste Positionierungen zur gesetzlichen Neugestaltung der Rechtssituation

Derzeit ist die Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen durch Grundsätze für das methodische Vorgehen determiniert, die das Bundessozialgericht unter dem Begriff „schlüssiges Konzept“ zusammengefasst hat. Damit ist kein bestimmtes Verfahren zur Ermittlung der regional angemessenen Unterkunftskosten vorgegeben. Vielmehr hat das Bundessozialgericht verallgemeinerbare, von den jeweiligen Wohnungsmärkten unabhängige Prüfungsmaßstäbe gesetzt, die unter Berücksichtigung der regionalen Bedingungen zugrunde zu legen sind. Die rechtlichen Anforderungen eröffnen der Praxis Methodenfreiheit und im Ergebnis eine Methodenvielfalt, die durch Heranziehung unterschiedlicher Datenquellen untermauert wird.

Das gesetzeskonkretisierende Richterrecht versucht, das vom Gesetzgeber hinterlassene Regelungsvakuum bei der Bestimmung der erforderlichen Existenzsicherung für den Bedarf Wohnen zu füllen und den justitiablen Bereich zu systematisieren. Bei einer Neugestaltung der Rechtssituation muss sich der Gesetzgeber zwingend mit der Frage auseinandersetzen, in welchem Umfang er konkrete Regelungen zur Verwirklichung des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums selbst treffen kann und zu treffen hat.

Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, die Regelungen zur Existenzsicherung im Bereich Wohnen über den bestehenden Rechtsrahmen hinaus weiterzuentwickeln. Er unterstützt alle Vorhaben, die in der Rechtswirklichkeit der realitätsgerechten, verlässlicheren und nachvollziehbareren Bedarfsdeckung dienen, in diesem Rahmen negative Effekte auf dem Wohnungsmarkt vermeiden sowie den rechtssicheren und transparenten Verwaltungsvollzug gewährleisten.

Nachfolgend werden zentrale Hinweise gegeben, welche Aspekte der Gesetzgeber bei einer Neugestaltung der Rechtssituation berücksichtigen sollte.

I. Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Anforderungen an Regelungen zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz

Leistungen für Unterkunftsbedarfe sind daran zu messen, ob sie den individuellen, existenznotwendigen Bedarf im Bereich des Wohnens decken (s.o., die Ausführungen zum physischen und soziokulturellen Existenzminimum in Teil B). Der parlamentarische Gesetzgeber hat einen Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums.

1. Wesentlichkeitsgrundsatz

Eine Neugestaltung der Rechtssituation sollte dem Wesentlichkeitsgrundsatz stärker als bisher Rechnung tragen. Der Gesetzgeber hat gegenwärtig eine indirekte Bedarfsdeckung in Geldeswert vorgesehen und die bei der Bedarfsberechnung zu berücksichtigenden Unterkunfts-kosten auf die „angemessenen“ Aufwendungen begrenzt. Er limitiert die erstattungsfähigen Kosten der Höhe nach durch die Verwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs. Aus den derzeitigen Regelungen in § 22 SGB II bzw. § 35 SGB XII lässt sich nicht eindeutig ablesen, was die Untergrenze des Existenzminimums darstellt und wie sich die Obergrenze der Angemessenheit ermitteln lässt. Die Normen enthalten weder einen konkreten Anspruch, noch Vorgaben dazu, wie dieser von den Behörden oder ggf. den Gerichten zu ermitteln sei.

Der Gesetzgeber hat mutmaßlich wegen der regionalen Unterschiede und Besonderheiten der jeweiligen Wohnungsmärkte den unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit gewählt. Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ist grundsätzlich zulässig, wenn sich Zweifelsfragen mit den herkömmlichen juristischen Methoden klären und Auslegungsprobleme bewältigen lassen. Gleichwohl gilt es zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber in § 22 SGB II bzw. § 35

SGB XII Regelungen als Teil der Existenzsicherung im grundrechtsrelevanten Bereich getroffen hat. Es handelt sich um grundlegende und wesentliche Entscheidungen im Sinne des Vorbehalts des Gesetzes, die zu treffen allein der Gesetzgeber berufen ist. Gemäß der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010¹⁶ hat die verfassungsrechtliche Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums durch ein Parlamentsgesetz zu erfolgen, das einen konkreten Leistungsanspruch des Bürgers gegenüber dem zuständigen Leistungsträger formuliert. Die Pflicht des Gesetzgebers, die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen selbst zu treffen, ist Ausfluss des Rechtsstaats- und Demokratieprinzip. Dieser Pflicht gilt es insbesondere dann nachzukommen, wenn und soweit es um die Sicherung der Menschenwürde und der menschlichen Existenz geht.¹⁷ Dem Gesetzgeber ist deshalb anzuraten, durch ein Parlamentsgesetz zu konkretisieren, wie das unterkunftsbezogene Existenzminimum in der Rechtsanwendung zu ermitteln ist.

Der Deutsche Verein regt an, den Begriff der Angemessenheit durch ein praktikables, hinreichend flexibles und bedarfsdeckendes Bemessungssystem auszuformen und die hierfür erforderlichen Wertentscheidungen in ein Parlamentsgesetz aufzunehmen.

2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Konkretisierung des Anspruchs

Zur Konkretisierung des Anspruchs sollte sich der Gesetzgeber mit dem verfassungsrechtlichen Rahmen auseinandersetzen, den das Bundesverfassungsgericht in den Entscheidungen vom 9. Februar 2010¹⁸ und vom 23. Juli 2014¹⁹ zum Bereich der Existenzsicherung durch Regelleistungen definiert hat.

Der Umfang des Anspruchs auf existenzsichernde Leistungen ist vom Gesetzgeber konkret zu bestimmen. Die Leistungshöhe muss sich durch realitätsgerechte, schlüssige Verfahren sachlich differenziert begründen lassen. Das Bundesverfassungsgericht räumt ausschließlich dem Gesetzgeber – nicht dem Verwaltungsvollzug – einen Entscheidungsspielraum bei der Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse ebenso wie bei der wertenden Einschätzung des notwendigen Bedarfs ein. Entscheidend ist, dass der Gesetzgeber seine Entscheidung an den konkreten Bedarfen der Hilfebedürftigen ausrichtet. Die Anforderungen des Grundgesetzes, tatsächlich für eine menschenwürdige Existenz Sorge zu tragen, dürfen im Ergebnis nicht verfehlt werden.²⁰ Es kommt aus verfassungsrechtlicher Sicht darauf an, dass die Untergrenze eines menschenwürdigen Existenzminimums nicht unterschritten wird und die Höhe der Leistungen zu dessen Sicherung insgesamt tragfähig begründbar ist.²¹ Diesen Anforderungen muss eine gesetzliche Normierung gerecht werden.

16 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09 u.a. (= BVerfGE 125, 175).

17 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, Rdnr. 136.

18 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09 u.a. (= BVerfGE 125, 175).

19 BVerfG, Urteil vom 14. Juli 2014, 1 BvL 10/12 u.a. (= BVerfGE 137, 34).

20 BVerfG, Urteil vom 14. Juli 2014, 1 BvL 10/12 (Rdnr. 77).

21 BVerfG, Urteil vom 14. Juli 2014, 1 BvL 10/12 (Rdnr. 80).

Der Deutsche Verein hält es vor diesem Hintergrund zumindest sozialpolitisch für erforderlich, einen Normierungsrahmen zu schaffen, der Aufschluss gibt über die geeigneten Datengrundlagen zur Bestimmung der existenzsichernden Unterkunfts-kosten, einschließlich notwendiger Regelungen zu Herkunft, Güte und Umfang der zu erhebenden Daten. Darüber hinaus sollte der Normierungsrahmen auch Vorgaben zur Auswertung der empirischen Grundlagen machen.

II. Mindeststandards im Bereich Wohnen

Die Existenzsicherung im Bereich Wohnen erfolgt durch indirekte Bedarfsdeckung über Geldzahlungen an die Leistungsberechtigten, dennoch stellt die Unterkunft ein spezielles, nicht substituierbares Gut dar. Der Wohnungsmarkt weist deutlich andere Eigenschaften auf als der Markt für Konsumgüter des Regelbedarfs. Dies gilt es bei der Definition von Mindeststandards im Bereich Wohnen zu berücksichtigen.

Mindeststandards im Bereich Wohnen dienen der Festlegung einer Untergrenze für die Deckung des physischen und soziokulturellen Existenzminimums. Bauliche Grundvoraussetzungen müssen zur Deckung des physischen Existenzminimums erfüllt sein. Das Bundessozialgericht hat entschieden, dass Unterkünfte, die den untersten Standard des Wohnens abbilden, nicht zur Abbildung des maßgeblichen Mietpreisniveaus herangezogen werden dürfen. Diesen besonders niedrigen Ausstattungsgrad weisen sowohl Wohnungen mit Ofenheizung aus, bei denen sich die Bewohner mit der Versorgung mit Kohlen und der Entsorgung der Asche befassen müssen, wie auch Wohnungen ohne Bad, in denen sich die Bewohner nur mit fließendem Wasser am Waschbecken waschen, aber nicht duschen können.²² Daran ändert es nichts, dass Leistungsberechtigte Substandard-Wohnungen ohne Sammelheizung und/oder ohne (Dusch-)Bad beziehen können.

Die Definition des nicht zu berücksichtigenden Substandards kann als allgemein anerkannt angesehen werden. Gleichwohl kann es der Rechtssicherheit dienen, den Substandard gesetzlich zu definieren, ggf. um weitere Elemente zu ergänzen und ihn entsprechend abzugrenzen.

III. Grundlegende Weichenstellung und einzelne Regelungsaspekte

Der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Januar 2017 veröffentlichte Forschungsbericht 478²³ unterbreitet Vorschläge zur Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe. Sie wurden für die Formulierung erster Vorschläge zur gesetzlichen Neugestaltung der Rechtssituation ausgewertet.

Eine Weiterentwicklung der Regelungen zur Ermittlung existenzsichernder Leistungen muss auf die Bedarfsdeckung vor Ort abstellen und nach Möglichkeit neben der Sicherung des Grundrechtsanspruchs auf Existenzsicherung auch die

²² BSG, Urteil vom 19. Oktober 2010, B_14 AS 50/10 R (Rdnr. 29).

²³ Forschungsbericht 478: Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) – Endbericht mit Materialband vom 30. November 2016.

Wirtschaftlichkeit im Blick behalten. Regelungen, die es ermöglichen, Unterkunftsbedarfe durch eine monatliche Pauschale festzusetzen,²⁴ stellen nach Auffassung des Deutschen Vereins hierfür keine vertretbare und praktikable Lösung dar.²⁵

Der Forschungsbericht zeigt unterschiedliche Ansätze zur Bestimmung der Angemessenheit von Wohnkosten auf.²⁶ Zur Operationalisierung von Angemessenheitsgrenzen kann an die empirisch ermittelten Wohnkosten einer normativ bestimmten Vergleichsgruppe außerhalb des Leistungsbezugs (= vergleichsgruppenorientierter Ansatz) oder an die empirisch ermittelten Kosten eines normativ definierten Wohnungstyps (= wohnungsstandardorientierter Ansatz) angeknüpft werden. Im Gegensatz dazu stützt sich der häufigkeitsorientierte Ansatz auf die Erfassung der Kosten für tatsächlich anmietbare Wohnungen: Zur Bestimmung der Angemessenheitsgrenze wird auf die empirisch ermittelten Wohnkosten aller anmietbaren Wohnungen abgestellt, die zur mengenmäßigen Bedarfsdeckung erforderlich sind. Durch Erfassung regional bestehender Mengenverhältnisse angebotener und nachgefragter Wohnungen können bei diesem Ansatz die Besonderheiten der Wohnungsmärkte berücksichtigt werden.

Der Bedarf „Wohnen“ wird nicht bereits durch die finanziellen Leistungen nach § 22 SGB II und § 35 SGB XII gedeckt, entscheidend für die tatsächliche Bedarfsdeckung ist die Verfügbarkeit von entsprechendem Wohnraum.

Der Deutsche Verein empfiehlt, die Verfügbarkeit von Wohnraum zu einem Aspekt bei der Bestimmung angemessener Unterkunfts-kosten zu machen. Für die Entwicklung eines Verfahrens zur Ermittlung von Wohnbedarfen sollten Angebot und Nachfrage so berücksichtigt werden, dass eine ausreichende Häufigkeit anmietbarer Wohnungen sichergestellt ist.

Für die Weiterentwicklung des Normierungsrahmens zur Ermittlung von Wohnbedarfen gilt es, sich die notwendigen Arbeitsschritte zu vergegenwärtigen und eine Entscheidung darüber zu treffen, in welchem Umfang eine gesetzliche Regelung sinnvoll und möglich ist. Der Forschungsbericht²⁷ benennt verschiedene Arbeitsschritte und mögliche Regelungsaspekte. Der Deutsche Verein positioniert sich nachfolgend zu einigen Regelungsaspekten mit seinen Empfehlungen unter Ziffer 1 bis 7.

Eine flächendeckende Ermittlung von Wohnbedarfen und Festsetzung regionalisierter Leistungshöhen durch den Bundesgesetzgeber sieht der Deutsche Verein als nicht sachdienlich an, da lokale Besonderheiten nicht hinreichend berücksichtigt werden können.

24 Nach aktueller Rechtslage bereits möglich gemäß § 22a Abs. 2 SGB II (Pauschalierungssatzung) und § 35 Abs. 3 SGB XII (Pauschalierungsermächtigung im SGB XII).

25 Der Deutsche Verein hat die kritischen Punkte einer Pauschalierung der Unterkunfts-kosten in grundsätzlicher Weise bereits mehrfach problematisiert und dargestellt, zuletzt: Deutscher Verein (Broschüre 2014): Empfehlungen zu den angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, S. 39 und S. 57 f. m.w.N.

26 Forschungsbericht 478, Kapitel 8.2, S. 200 ff.

27 Forschungsbericht 478, Kapitel 10.2, S. 265 ff.

1. Regelungsaspekt „Vergleichsraumbildung“

Die starke regionale Spreizung von Wohnungsmieten verlangt nach einer räumlich differenzierten Festlegung existenzsichernder Leistungen zur Deckung der Unterkunftsbedarfe. Die kommunalen Leistungsträger werden dieser Anforderung gerecht, indem sie örtliche Vergleichsräume festlegen, in denen gleiche Angemessenheitsgrenzen für Unterkunfts-kosten gelten sollen. Die für den Vergleichsraum zu ermittelnde angemessene Referenzmiete muss so gewählt werden, dass es Leistungsberechtigten möglich ist, im konkreten Vergleichsraum eine entsprechende Wohnung anzumieten. Darüber hinaus erfüllt der Begriff des Vergleichsraums nach derzeitiger Rechtslage weitere Funktionen (vgl. Teil B II 2.). Die Vergleichsraumbildung stellt sich in der sozialgerichtlichen Praxis als ein schwieriges und streitanfälliges Thema dar.

Der Deutsche Verein empfiehlt, in den weiterzuentwickelnden Normierungsrahmen konkrete Hinweise zur Festlegung von Vergleichsräumen aufzunehmen, da klare Kriterien bei der Bildung infrastruktureller Zusammenhänge der Rechtssicherheit dienen. Hierbei bietet es sich an, die Vergleichsraumbildung an den Mittelbereichen²⁸ der Regionalplanung zu orientieren. Über die Formulierung konkreter Öffnungsklauseln können den kommunalen Trägern Beurteilungs- und Entscheidungsspielräume eröffnet werden, um die Einteilung anhand von Mittelzentren überprüfen und an lokale Gegebenheiten anpassen zu können.

2. Regelungsaspekt „Wohnfläche“

Die Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen kommt ohne Festlegung von Wohnflächen nicht aus. Wird das soziokulturelle Existenzminimum über eine wohnungsbezogene Angemessenheit bestimmt, so bedarf es der Festlegung einer zumutbaren Mindestfläche. Der Deutsche Verein spricht sich auf der Grundlage der bisherigen Rechtsprechung des Bundessozialgerichts für eine quadratemeterbezogene Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen (Produkttheorie)²⁹ aus. Es sollte dem kommunalen Leistungsträger innerhalb vom Gesetzgeber vorgesehener Bandbreiten ermöglicht werden, die abstrakt angemessenen Wohnflächen anhand des Wohnflächenkonsums und Standards vor Ort zu bestimmen. In diesem Zusammenhang sollte diskutiert und geprüft werden, ob dabei auch besondere Lebenslagen (vgl. § 22b Abs. 3 SGB II) zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus sollte die Möglichkeit zur Festlegung einer Quadratmeterhöchstmiete geregelt werden, um zu verhindern, dass für flächenmäßig sehr kleine Wohnungen wucherähnliche Quadratmeterpreise Berücksichtigung finden. Alternativ hierzu ist eine nachhaltige Schärfung des Mietwucherinstrumentariums zu prüfen.

28 Siehe Definition des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): „Mittelbereiche bilden die Verflechtungsbereiche für die Versorgung mit Gütern des gehobenen Bedarfs ab und sind in der Regel einem Mittelzentrum oder einem mittelzentralen Verbund bzw. höherrangigen zentralen Ort zugeordnet. Mittelbereiche sind ein Raumbezug, welcher der Bedeutung der Mittelstädte Rechnung trägt.“ (online: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Service/Impressum/impresum_node.html, Zugriff: 17.Juli 2017).

29 Siehe Fußn. 6.

3. Regelungsaspekt „Datenquelle und Mietbegriff“

Der Deutsche Verein empfiehlt, in den Normierungsrahmen konkret Vorgaben aufzunehmen, welche Datenquelle(n) und welche(r) Mietbegriff(e) (vgl. Teil B I 3.) bundesweit als Grundlage für die rechnerische Bestimmung angemessener Unterkunftskosten heranzuziehen sind. Der Gesetzgeber muss gewährleisten, dass die Daten, die aus seiner Sicht zur Bemessung herangezogen werden können, verfügbar sind und unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten genutzt werden dürfen. Dazu sind gesetzliche Regelungen zur Verbesserung der Datengrundlagen, des Datenzugriffs und der Datenqualität angezeigt.

Von einer rein abstrakten Beschreibung der Datengrundlage sollte zugunsten von Rechtssicherheit und Gleichbehandlung in der Leistungsgewährung abgesehen werden. Den Kommunen steht die Auswahl innerhalb der konkret benannten Datenquellen frei, solange gewährleistet ist, dass eine Bemessungsgrenze ermittelt wird, zu der Wohnungen in bedarfsdeckender Größe im Vergleichsraum verfügbar sind.

Neuvertragsmieten der letzten vier Jahre bieten die beste Grundlage zur Bestimmung existenzsichernder Leistungen im Bereich der Unterkunftskosten (vgl. Teil B I 3. b). Soweit keine ausreichende Datengrundlage vorhanden ist, wird empfohlen, die Einbeziehung von Angebotsmieten als Näherung für Neuvertragsmieten zu regeln.

Um den kommunalen Trägern die lokale Datenerhebung zu erleichtern, sollten in den Normierungsrahmen Qualitätsstandards hinsichtlich Fallzahl und Repräsentativität der Datenerhebung aufgenommen werden.

4. Regelungsaspekt „Fortschreibung“

Datenerhebungen können sich immer nur auf zurückliegende Zeiträume beziehen. Um die Entwicklung des Wohnungsmarkts für eine realitätsgerechte Darstellung nachzuvollziehen, bedarf es in regelmäßigen Abständen einer Fortschreibung oder Neuerhebung der Daten. Der Deutsche Verein empfiehlt, konkrete Regelungen zu den Aktualisierungsintervallen und ggf. zu verwendender Fortschreibungsindices zu treffen. Diese sollten analog zur Regelung des § 558d Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) ausgestaltet sein, der vorsieht, dass qualifizierte Mietspiegel im Abstand von zwei Jahren der Marktentwicklung anzupassen und nach vier Jahren neu zu erstellen sind. Die Regelung sollte ferner Indikatorvariablen für eine stark veränderte Marktlage beschreiben, die darauf hindeuten, dass eine Aktualisierung oder Fortschreibung ggf. auch im kürzeren Abstand erforderlich ist.

5. Regelungsaspekt „Mindeststandard“

Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, unzumutbare Wohnstandards aus Gründen der Rechtssicherheit konkret zu normieren (vgl. Teil C II). Unzumutbare Wohnungen (sog. Substandard-Wohnungen) sind bei der Datenerhebung im Ergebnis nicht zu berücksichtigen.

6. Regelungsaspekt „kalte Nebenkosten“

Zur Ermittlung eines abstrakt angemessenen Mietpreises sind auch die kalten Nebenkosten einzubeziehen. Dies kann erfolgen, indem beide Komponenten separat ermittelt und die abstrakt angemessenen kalten Betriebskosten zur abstrakt angemessenen Nettokaltmiete hinzuaddiert werden oder indem unmittelbar die Bruttokaltmiete ausgewertet wird. Der Deutsche Verein empfiehlt, beide Alternativen für zulässig zu erklären.

7. Regelungsaspekt „tatsächliche Verfügbarkeit im Einzelfall“

Auch wenn die grundsätzliche Frage der Verfügbarkeit von Wohnraum bereits in die Bedarfsbemessung einfließen sollte, so kann die Frage der tatsächlichen Verfügbarkeit im Einzelfall virulent werden, wenn Leistungsberechtigte zur Kostensenkung aufgefordert werden. Zur Herstellung von Rechtssicherheit und zur Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns empfiehlt der Deutsche Verein, durch eine möglichst konkrete Vorgabe zu regeln, wer die Darlegungs- und Beweislast der fehlenden Verfügbarkeit trägt und wann dieser Nachweis erbracht ist.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de