

# Positionspapier zur Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung im SGB II und SGB XII

(Stand: 12.03.2018)

Eva Welskop-Defaa  
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg  
Karlstraße 40, 79104 Freiburg  
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartnerinnen:  
Alexandra Weingart  
Telefon-Durchwahl 0761/200-165  
Email: [alexandra.weingart@caritas.de](mailto:alexandra.weingart@caritas.de)

Karin Kramer  
Telefon-Durchwahl 0761/200-676  
Email: [karin.kramer@caritas.de](mailto:karin.kramer@caritas.de)

[www.caritas.de](http://www.caritas.de)

12.03.2018

## Inhaltsverzeichnis

Teil 1: Kosten der Unterkunft .....	2
I.  Einleitung.....	2
II. Rechtslage.....	4
Die Konkretisierung des Angemessenheitsbegriffes in der Praxis .....	7
„Schlüssiges Konzept“ zur Bezifferung der abstrakten Angemessenheitsgrenze .....	7
Angemessenheitsobergrenze.....	9
III. Umsetzung des schlüssigen Konzepts in der Praxis/Ergebnisse der Studie .....	10
Konsequenz dieser Rechtslage: Unsicherheit für alle Beteiligten .....	10
IV. Fazit und Lösungsansätze .....	11
1. Keine Pauschalierung .....	12
2. Begrenzung auf das angemessene Maß ist grundsätzlich richtig .....	12
3. Beibehaltung des Systems der abstrakten und konkreten Angemessenheitsgrenze unter Berücksichtigung der tatsächlichen Verfügbarkeit von Wohnraum .....	12
4. Transparentes und sachgerechtes Verfahren zur Bezifferung der konkreten Angemessenheitsgrenze.....	12
5. Beschränkung der Kosten der Unterkunft bei nicht erforderlichem Umzug.....	13

Teil 2: Kosten der Heizung.....	13
I.  Einleitung.....	13
II. Handlungsbedarf .....	14
III. Lösungsansätze .....	15
1. Ermittlung der abstrakten Angemessenheitsgrenze .....	17
Bildung von Vergleichsräumen.....	18
Berücksichtigung der Wohnflächen.....	19
Datenquelle und Mietbegriff: .....	19
Inflationierung und Fortschreibung.....	21
Zumutbare Wohnungen .....	21
Ermittlung von Nettokaltmieten und kalten Nebenkosten .....	21
Verfahren zur Festlegung der Angemessenheitsgrenze:.....	21
Transparenz.....	22
2. Ermittlung der konkreten Angemessenheitsgrenze .....	22

## Teil 1: Kosten der Unterkunft

### I.  Einleitung

Wohnen ist ein Menschenrecht, das in Art. 11 des Internationalen Paktes über wirtschaftliches, soziales und kulturelles Recht sowie in Art. 16 der Europäischen Sozialcharta (1961), Art. 31 der Europäischen Sozialcharta (revidiert 1996) verankert ist. Danach ist der Staat verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, die darauf gerichtet sind: den Zugang zu Wohnraum mit ausreichendem Standard zu fördern; der Obdachlosigkeit vorzubeugen und diese mit dem Ziel der schrittweisen Beseitigung abzubauen sowie die Wohnkosten für Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, so zu gestalten, dass sie tragbar sind. Auch das Grundgesetz sichert mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.<sup>1</sup> Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums garantiert nicht nur die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, die im Recht der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) in Regelbedarfen (gegebenenfalls ergänzt durch Mehrbedarfe) zusammengefasst sind (§§ 20, 21 SGB II), sondern auch die Bedarfe für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> BVerfG, Urteil vom 09.02.2010 - 1 BvL 1/09 u.a.; Rn.135

<sup>2</sup> BVerfG, Urteil vom 09.02.2010 - 1 BvL 1/09 u. a. - Rn. 135; BVerfG, Urteil vom 18.07.2012 - 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 - Rn. 64

Die Sicherstellung des Menschenrechts auf Wohnen ist mit Herausforderungen eines Wohnungsmarktes konfrontiert, der von starken Preis- und Flächendifferenzen sowie unterschiedlicher Disponibilität geprägt ist. Vor allem in städtischen Ballungsräumen, sind Wohnungsknappheiten zu verzeichnen, die sich wiederum auf den Preis auswirken. Zudem bestehen individuelle Hemmnisse beim Zugang zu Wohnraum für verschiedene Zielgruppen, die die Bedarfsdeckung und Existenzsicherung erschweren.<sup>3</sup>

#### **40 Prozent der Haushalte in Großstädten haben eine prekär hohe Mietbelastung**

Menschen mit niedrigem Einkommen geben in der Regel einen höheren Anteil ihres Einkommens für die Miete aus, was Einschränkungen in anderen Lebensbereichen zur Folge hat und die soziale Ungleichheit verstärkt. Mietbelastungsquoten über 30% des Einkommens gelten insbesondere für Haushalte mit geringem Einkommen als problematisch, da zu wenig Einkommen zur sonstigen Lebensführung verbleibt. Eine Auswertung empirischer Daten für 77 Großstädte zeigt, dass rund 40 % der Haushalte in Deutschlands Großstädten mehr als 30 % ihres Nettoeinkommens ausgeben, um ihre Miete (bruttokalt) zu bezahlen.<sup>4</sup> Das entspricht rund 5,6 Millionen Haushalten, in denen etwa 8,6 Millionen Menschen leben.<sup>5</sup> Fast 19 % der Großstadthaushalte geben mehr als 40 % ihres Einkommens für die Miete aus und 8 % der Haushalte verwenden sogar mehr als 50 % ihres Einkommens hierfür. Etwa 1,3 Mio. Haushalte in Großstädten verfügen nach der Mietzahlung nur noch über ein Einkommen unterhalb der Grundsicherungssätze nach SGB II und XII.<sup>6</sup>

#### **Transferleistungen zur Absicherung des Wohnbedarfs**

Als Transferleistungen zur Absicherung des Wohnbedarfs sieht der Gesetzgeber das Wohngeld sowie die Kosten der Unterkunft und Heizung vor. Mit dem Wohngeld hat der Gesetzgeber für die Menschen im unteren Einkommensbereich eine Transferleistung geschaffen, die dazu beitragen soll, angemessenen Wohnraum zu finanzieren ohne in Armut zu geraten. Das Wohngeld ist als Zuschuss zur Miete oder Kostenzuschuss für Wohneigentum ausgestaltet. Es dient der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens. Es ist eine vorrangige Leistung, die auch dazu beitragen soll, den Wechsel aus dem Transferleistungsbezug zu erleichtern und damit Hilfebedürftigkeit zu vermeiden.<sup>7</sup> Menschen, die Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II und dem SGB XII erhalten, sind vom Wohngeld ausgeschlossen. Neben den Regelleistungen werden jedoch die Kosten der Unterkunft nach § 22 SGB II bzw. § 35 SGB XII als Bedarf berücksichtigt und in der tatsächlichen Höhe übernommen, soweit diese angemessen sind.

---

<sup>3</sup> IWU, v. Malottki u.a., Forschungsbericht 478, S.39ff. Der Forschungsbericht wurde vom BMAS in Auftrag gegeben. Der Schwerpunkt der Untersuchung lag auf der Frage, „mit welcher / mit welchen empirischen Methoden aus den vorhandenen Daten unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Anforderungen eine realitätsgerechte Abbildung der existenzsichernden Bedarfsdeckung der Unterkunftskosten möglich ist“. Der Bericht wurde im Januar 2017 veröffentlicht. Er ist ein wichtiges Referenzdokument für die aktuelle überfällige Debatte.

<sup>4</sup> Lebuhn, Holm, u.a. Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten, Bericht aus dem Forschungsprojekt „Sozialer Wohnversorgungsbedarf“; 2017

<sup>5</sup> Pressemitteilung der Hans-Böckler-Stiftung vom 13.09.2017 zur Veröffentlichung der Studie: Lebuhn, Holm, u.a. Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten, Bericht aus dem Forschungsprojekt „Sozialer Wohnversorgungsbedarf“,

<sup>6</sup> Lebuhn, Holm, u.a. Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten, Bericht aus dem Forschungsprojekt „Sozialer Wohnversorgungsbedarf“; 2017, S.78

<sup>7</sup> Bundesrat [Drucksache 754/08 16.10.08](#) Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Wohngeldgesetzes der Bundesregierung, S.1

### **Forderungen der Caritas zur Armutsvermeidung**

Die Caritas hat sich seit Jahren dafür eingesetzt, dass die Bemessung des Regelbedarfs im SGB II klaren Regeln folgt.<sup>8</sup> Hier hat der DCV wiederholt gefordert, dass die Ermittlung des Regelbedarfs durch ein transparentes und sachgerechtes Verfahren erfolgen muss, in dem alle existenznotwendigen Aufwendungen folgerichtig ermittelt werden und der individuelle Leistungsumfang nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht, bemessen wird.<sup>9</sup> Es muss sicherstellen, dass das Grundrecht auf Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums erfüllt wird.<sup>10</sup>

Bei den Anstrengungen, die Bemessung des Existenzminimums im SGB II auf eine überzeugende Basis zu stellen, wurden die Fragen bezahlbaren Wohnraums sowie der Ermittlung der Kosten der Unterkunft und Heizung durch den DCV bislang nicht umfassend thematisiert. Die zunehmende Engpass-Situation auf den Wohnungsmärkten und die damit verbundenen Restriktionen, eine angemessene und bezahlbare Wohnung zu finden, sind Anlass für die sozialpolitische Jahreskampagne 2018 des DCV „Jeder Mensch braucht ein Zuhause“. Der vom BMAS beauftragte Forschungsbericht des Instituts für Wohnen und Umwelt (IWU) bestätigt Erfahrungen aus der Caritas-Beratungspraxis, dass eine nicht unerhebliche Anzahl an Personen, die Leistungen nach dem SGB II/SGB XII beziehen, in deutlichem Umfang Aufwendungen für die Unterkunft aus dem Regelsatz bzw. dem Regelbedarf aufbringen müssen.<sup>11</sup> Die Erkenntnisse aus dem Forschungsbericht zeigen deutlichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf auf. Sie geben dem Caritasverband Anlass, seine Anforderungen an die Ermittlung der Bedarfe für Kosten der Unterkunft und Heizung zu konkretisieren.

Mit diesem Papier will der DCV darlegen, welche Anforderungen er an die Ermittlung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung stellt, um die Deckung des Grundbedarfs im Bereich des Wohnens zu verbessern.<sup>12</sup>

## **II. Rechtslage**

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 diese ange-

---

<sup>8</sup> <https://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/01-24-2014-regelbedarfe-muessen-erhoeht-werden>; <https://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/09-26-2013-neuberechnung-der-regelbedarfe-im-arbeitslosengeld-ii?searchterm=Regelbedarfe>; <https://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/10-28-2016-gesetzentwurf-zur-ermittlung-der-regelbedarfe?searchterm=Regelbedarfe>

<sup>9</sup> Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes e. V. als sachkundiger Dritter nach § 27a BVerfGG im Verfahren 1 BvR 1691/13; 2014; <https://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/09-26-2013-neuberechnung-der-regelbedarfe-im-arbeitslosengeld-ii?searchterm=1+BvR+1691%2f13>

<sup>10</sup> Bundesverfassungsgericht, *Urteil* des Ersten Senats vom 9. 2. 2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09

<sup>11</sup> IWU, v. Malottki u.a., Forschungsbericht 478, S. 64

<sup>12</sup> In der Zwischenzeit hat sich unter Mitwirkung des Caritasverbandes auch der Deutsche Verein zu den KdUH positioniert: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Herleitung existenzsichernder Leistungen zur Deckung der Unterkunftsbedarfe im SGB II und SGB XII (<https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungensternnahmen-2017-empfehlungen-des-deutschen-vereins-zur-herleitung-existenzsichernder-leistungen-zur-deckung-der-unterkunftsbedarfe-im-sgb-ii-und-sgb-xii-2638,1177,1000.html>). Die Verständigung im Deutschen Verein einzelverbandlich weitergehende Forderungen vorzulegen, löst der Caritasverband mit diesem Papier ein.

messen sind“ (§ 22 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz SGB II).<sup>13</sup> In § 35 SGB XII findet sich eine Parallelvorschrift. Im Unterschied zu den Regelbedarfen zur Sicherung des Lebensunterhalts werden die Unterkunftskosten nicht als Pauschalleistung, sondern in tatsächlicher Höhe übernommen.

Der Gesetzgeber hat den Anspruch dabei auf die Höhe der *angemessenen* Kosten begrenzt. Der Gesetzgeber hat nicht geregelt, wie der Angemessenheitsbegriff, der als unbestimmter Rechtsbegriff uneingeschränkter richterlicher Kontrolle unterliegt, auszufüllen ist. Damit wird die Bestimmung der Angemessenheit den Kommunen als zuständigen Trägern überlassen.

Ob die gesetzlichen Vorgaben damit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung des Anspruchs auf ein soziokulturelles Existenzminimum genügen, ist umstritten. Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage bislang nicht entschieden, aber zwei Beschlüsse in Verfahren erlassen, welche diese Frage betreffen. Mit einer Entscheidung hat das BVerfG den Vorlagebeschluss des Sozialgerichts Mainz<sup>14</sup> als unzulässig zurückgewiesen.<sup>15</sup> Mit einer anderen Entscheidung zur gleichen Rechtsfrage hat das BVerfG die Verfassungsbeschwerde eines Leistungsbeziehers durch Nichtannahmebeschluss nicht zur Entscheidung angenommen.<sup>16</sup> In dem Nichtannahmebeschluss betont das Bundesverfassungsgericht, dass es sich bei den Kosten für Unterkunft und Heizung um eine der grundrechtsintensivsten Bedarfspositionen handelt, denn sie betreffen die grundlegende Wohn- und Lebenssituation eines Menschen.<sup>17</sup> Die Regelung des § 22 SGB II lässt sich nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts konkretisieren: „Aus § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II folgt, dass für die Angemessenheit die Umstände des Einzelfalls maßgeblich sind. Es ist also der konkrete Bedarf der Leistungsberechtigten einzelfallbezogen zu ermitteln. § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II verfolgt damit anders als § 20 SGB II im Ausgangspunkt einen Individualisierungsgrundsatz.“<sup>18</sup> Für die Praxis bedeutet dies, dass nach Festlegung der abstrakten Angemessenheitsgrenze<sup>19</sup>, die durch schlüssiges Konzept bzw. durch Rückgriff auf die Höchstbetragswerte der Wohngeldtabelle ermittelt wird, immer auch die Prüfung der Umstände des Einzelfalls erfolgen muss, um die konkrete Angemessenheitsgrenze zu ermitteln.

Die Bemessung des Anspruchs auf KdUH anhand der tatsächlichen Kosten unterscheidet sich systematisch von der Bemessung des Regelsatzes, die auf einer Berechnung basiert, die sich am Statistikmodell orientiert. Die Ermittlung des Regelsatzes weist keinen unmittelbaren Bezug

---

<sup>13</sup> Aufwendungen für eine unangemessene Wohnung werden so lange anerkannt, wie es Leistungsberechtigten nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel, durch Vermieten oder auf andere Weise die Kosten zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monate (§ 22 Abs. 1 S. 3 SGB II; § 35 Abs. 2 S. 2 SGB XII).

<sup>14</sup> Das SG Mainz war der Ansicht, dass § 22 SGB II, der die KdUH regelt, verfassungswidrig ist. Das SG Mainz hatte die Frage über die Gültigkeit der Vorschrift im Vorlageverfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt. Das SG Mainz führte in dem Beschluss aus: „Die Begrenzung der bei der Berechnung der Höhe des Anspruchs auf Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld nach § 19 Abs. 1 S. 3 SGB II zu berücksichtigenden Unterkunftsbedarfe auf die angemessenen Aufwendungen nach § 22 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 SGB II verstößt gegen Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG, indem die konkrete Ausgestaltung des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums im für dessen Verwirklichung zentralen Bereich des unterkunftsbezogenen Existenzminimums durch Verwendung eines „unbestimmten Rechtsbegriffs“ im Wesentlichen der Verwaltung und der Rechtsprechung überlassen wird. *SG Mainz, Beschluss vom 12.12.2014 - S 3 AS 130/14, B. II. 2.3.2, S. 67*

<sup>15</sup> BVerfG, Beschluss vom 6.10.2017, 1 BvL 2/15

<sup>16</sup> BVerfG, Beschluss vom, 10.10.2017, 1 BvR 617/14

<sup>17</sup> BVerfG, Beschluss vom, 10.10.2017, 1 BvR 617/14, Rn. 19

<sup>18</sup> BVerfG, Beschluss vom, 10.10.2017, 1 BvR 617/14, Rn. 16

<sup>19</sup> Weitere Ausführung zur Bestimmungen der abstrakten und konkreten Angemessenheitsgrenze, S.6f.

zu bestimmten Konsumgütern auf und unterliegt keiner Zweckbindung. Die Ermittlung der KdUH dagegen reflektiert, dass Wohnungen durch einen Markt zur Verfügung gestellt werden, der sich grundsätzlich von Märkten anderer Konsumgüter unterscheidet.<sup>20</sup> Während bei normalen Konsumgütern davon ausgegangen werden kann, dass Angebotsengpässe relativ schnell überwunden werden können, ist dies auf dem Wohnungsmarkt nicht der Fall. Das Angebot an Wohnungen ist kurzfristig völlig unelastisch.<sup>21</sup> Dies gilt erst recht für Wohnungen im unteren Preissegment. Gleichzeitig ist Wohnen ein „nicht substituierbares Grundbedürfnis mit relativ unelastischer Nachfrage“.<sup>22</sup> Diese Besonderheiten des Konsumguts Unterkunft machen es schwierig, eine abstrakte Angemessenheitsgrenze für den Anspruch auf Übernahme der Kosten zu bestimmen. Die Orientierung an den tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten ist unabdingbar.

Die (Selbst-)Beschränkung des Gesetzgebers auf das Ermessen der Verwaltung bei Verwendung des unbestimmten Angemessenheitsbegriffs ist im Bereich der Existenzsicherung als „gefährgeneigte“ Struktur anzusehen.<sup>23</sup> Und es stellt sich die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass der Bedarf von Hilfesuchenden gedeckt wird und nicht fiskalische oder auf die Funktionslogik einer Verwaltungsbürokratie abzielende Kriterien dominieren und zwar auf Kosten der Hilfesuchenden.<sup>24</sup>

Mit der 2011 eingeführten Satzungsermächtigung (§ 22 a ff. SGB II) können die Länder den Kommunen durch Landesgesetz gestatten, Angemessenheitsgrenzen für ihren Zuständigkeitsbereich in einer Satzung (bzw. Verordnung im Falle der Stadtstaaten) festzulegen oder den Anspruch auf Leistungen für die Kosten der Unterkunft zu pauschalisieren.<sup>25</sup> Das BSG hat jedoch klargestellt, dass die wesentlichen Maßgaben wie das Erfordernis des schlüssigen Konzepts weiter fortbestehen.<sup>26</sup> Die damit verbundene Hoffnung, größere Rechtssicherheit zu schaffen, hat sich jedoch nicht erfüllt.<sup>27</sup> Eine Pauschale erscheint angesichts der Heterogenität des Wohnungsbestandes auch nicht geeignet, da mit dieser kaum sichergestellt werden kann, dass sie rechtssicher bedarfsdeckend ist und gleichzeitig nicht zu einer massiven Kostensteigerung führt.<sup>28</sup>

Problematisch erweist sich in der Praxis nicht zuletzt die Regelung des § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II. Durch sie werden die Unterkunfts-kosten im Fall eines nicht „erforderlichen“<sup>29</sup> Umzugs be-

---

<sup>20</sup> IWU, v. Malottki u.a. Forschungsbericht 478, S. 35

<sup>21</sup> IWU, v. Malottki u.a., Forschungsbericht 478, S.38

<sup>22</sup> IWU, v. Malottki u.a., Forschungsbericht 478, S.38

<sup>23</sup> Rixen, Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe im SGB II und SGB III., S.60 in „Zukunft der Selbstverwaltung Responsivität und Reformbedarf“, Herausgeber: Rixen, Stephan, Welskop-Deffaa, Eva

<sup>24</sup> Rixen, Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe im SGB II und SGB III., S.62 in „Zukunft der Selbstverwaltung Responsivität und Reformbedarf“, Herausgeber: Rixen, Stephan, Welskop-Deffaa, Eva

<sup>25</sup> Als einzige Länder haben Schleswig-Holstein, Hessen und der Freistaat Sachsen gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen geschaffen (vgl. Knickrehm, SGB2017, S. 241/245). Das Land Berlin hat seine VO neugefasst nachdem die erste VO vom BSG aufgehoben worden war (BSG, Urteil vom 04.06.2014 – B 14 AS 53/13).

<sup>26</sup> IWU, v. Malottki u.a., Forschungsbericht 478, S.28

<sup>27</sup> Deutscher Bundesrat Drucksache 661/10, S. 77 (Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch)

<sup>28</sup> IWU, v. Malottki u.a., Forschungsbericht 478, S. 63

<sup>29</sup> Zur Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Erforderlichkeit: „Bei mit dem Wohnungswechsel verbundenen Mehrkosten reichen i.d.R. alleine „plausible, nachvollziehbare und verständliche Gründe“ für die Erforder-

grenzt. Danach erhalten Personen, die umziehen und dadurch ihre Unterkunftskosten erhöhen, auch künftig nur Leistungen für die Unterkunft in Höhe der Unterkunftskosten, die vor dem Umzug entstanden sind. Das BSG hat sich in zahlreichen Entscheidungen mit der Anwendbarkeit und den Konsequenzen dieser Kostenbeschränkung auseinandergesetzt.<sup>30</sup>

### **Die Konkretisierung des Angemessenheitsbegriffes in der Praxis**

Der Begriff der Angemessenheit in § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, dessen Inhalt grundsätzlich im Einzelfall konkret zu bestimmen ist. Praxis und Rechtsprechung haben ein zweistufiges Verfahren entwickelt, um diese Bestimmung vorzunehmen. Auf der ersten Stufe wird die sog. abstrakte Angemessenheit ermittelt. Diese wird von Wohnfläche, Wohnstandard (insbes. Lage und Ausstattung) und örtlichem Preisniveau bestimmt.<sup>31</sup> Auf der zweiten Stufe wird die konkrete Angemessenheit ermittelt. Dabei sind insbes. gesundheitliche Einschränkungen und die familiäre Situation des Hilfebedürftigen zu berücksichtigen, aber auch die konkrete Situation auf dem Wohnungsmarkt.<sup>32, 33</sup>

Ein über der abstrakten Angemessenheitsgrenze liegender Bedarf kann sich aus folgenden Faktoren ergeben:

- durch behinderungsbedingte Mehrbedarfe (zum Beispiel: Rollstuhlfahrer, behinderte Kinder mit hohem Bewegungsdrang, die nicht allein auf die Straße gehen können, usw.)
- durch besondere Wohnsituationen, die grundsicherungsrechtlich angemessen und erforderlich sind (zum Beispiel: ein Angehöriger/eine Angehörige oder ein Nachbar/einer Nachbarin, der oder die bei pflegerischen Bedarfen unterstützt, wohnt im selben Haus)
- durch mangelnde Verfügbarkeit günstigerer Wohnungen, sei es wegen einer schwierigen Wohnungsmarktlage, wegen struktureller Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt (dunkelhäutige Menschen, Alleinerziehende usw.), oder wegen behinderungsbedingter Verhaltensweisen (z.B. psychische Krankheit, Sucht)

### **„Schlüssiges Konzept“ zur Bezifferung der abstrakten Angemessenheitsgrenze**

Das BSG hat die Lehre des „schlüssigen Konzept“ zur Bezifferung der abstrakten Angemessenheitsgrenze entwickelt. Danach wird die abstrakte Angemessenheitsgrenze in einem dreistufigen Verfahren festgelegt:

---

lichkeit des Umzugs nicht aus. Der Umzug muss auf gewichtigen, in der bisherigen Unterkunft liegenden oder persönlichen Gründen beruhen.“ Gagel/Lauterbach, 66. EL Juni 2017, SGB II § 22 Rn. 86

<sup>30</sup> Das Bundessozialgericht hat entschieden, dass diese Vorschrift dann nicht angewendet werden kann, wenn Personen ihren Wohnort wechseln. Das BSG begründet dies mit dem Grundrecht auf Freizügigkeit. (BSG 1.6.2010 – B 4 AS 60/09 R= SozR 4–4200 § 22 Nr. 35); Das BSG hat auch entschieden, dass die konkrete Obergrenze in Höhe der bisher zu tragenden Aufwendungen im Zeitablauf der dynamischen Korrektur bedarf, sie ist an die Entwicklung der abstrakten kommunalen Angemessenheitsgrenzen anzupassen (BSG 29.4.2015 – B 14 AS 6/14 R). Ungeklärt ist, wie zu verfahren ist, wenn die Erforderlichkeit des Umzuges im Streit steht. Das BSG hat entschieden, dass kein Anspruch auf eine abstrakte Klärung der Erforderlichkeit des Umzuges besteht (BSG 1.6.2010 – B 4 AS 60/09 R= SozR 4–4200 § 22 Nr. 35). In der Praxis sind sogenannte „Notwendigkeitsbescheinigungen“ üblich. Im Streitfall kann die Zustimmung zum Umzug nur dann verlangt werden, wenn eine konkrete Wohnung, die angemietet werden soll, zur Verfügung steht. Innerhalb des Zeitraums, während dessen Vermieter üblicherweise ein Wohnungsangebot aufrechterhalten, kann jedoch auch ein sozialgerichtliches Eilverfahren nach § 86b SGG nicht durchgeführt werden.

<sup>31</sup> BeckOK SozR/Breitkreuz, 46. Ed. 1.9.2017, SGB II § 22 Rn. 10

<sup>32</sup> BeckOK SozR/Breitkreuz, 46. Ed. 1.9.2017, SGB II § 22 Rn. 11

<sup>33</sup> Grundlegend: Putz, info also 2004, 198-203

1. In einem ersten Schritt sei zu bestimmen, welche Wohnung nach Lage, Größe und Ausstattung für einen Haushaltstyp, der ausschließlich nach Zahl der Haushaltsmitglieder zu bestimmen sei, angemessen ist.
2. In einem zweiten Schritt sei ein Vergleichsraum zu bestimmen, anhand dessen die abstrakte Angemessenheitsgrenze zu beziffern ist.
3. In einem dritten Schritt sei zu bestimmen, welche Miete pro Quadratmeter für eine Wohnung, wie sie im ersten Schritt bestimmt wurde, innerhalb des Vergleichsraumes, der im zweiten Schritt bestimmt wurde, aufzuwenden ist.

Daraufhin ist diese Quadratmetermiete mit der Quadratmeterzahl, die im ersten Schritt bestimmt wurde, zu multiplizieren. Das Produkt ergibt die abstrakte Angemessenheitsgrenze.

Die Praxis orientiert sich bei der Festlegung der angemessenen Quadratmeterzahl an den landesrechtlichen Vorgaben für den sozialen Wohnungsbau. Sie unterscheidet sich daher von Bundesland zu Bundesland.

Für die Bezifferung der Angemessenheitsgrenze nach diesem Verfahren hat sich der Begriff des „schlüssigen Konzeptes“ etabliert. Nach den Anforderungen des BSG ist ein Konzept schlüssig,<sup>34</sup> wenn es mindestens die folgenden Voraussetzungen erfüllt:

- Die Datenerhebung darf ausschließlich in dem genau eingegrenzten und muss über den gesamten Vergleichsraum erfolgen,
- es bedarf einer nachvollziehbaren Definition des Gegenstandes der Beobachtung, z. B. welche Art von Wohnungen berücksichtigt werden - Differenzierung nach Standard der Wohnungen, Brutto- und Nettomiete (Vergleichbarkeit), Differenzierung nach Wohnungsgröße,
- Angaben über den Beobachtungszeitraum,
- Festlegung der Art und Weise der Datenerhebung (Erkenntnisquellen, z. B. Mietspiegel),
- Repräsentativität des Umfangs der eingezogenen Daten,
- Validität der Datenerhebung,
- Einhaltung anerkannter mathematisch-statistischer Grundsätze der Datenauswertung und
- Angaben über die gezogenen Schlüsse (z.B. Spannoberwert oder Kappungsgrenze).

In der Praxis zeigt sich, dass die Kommunen die Anforderungen des BSG an ein schlüssiges Konzept oft nicht erfüllen.

### **Verfügbarkeit**

Die Frage, ob die Wohnungen, die diesen Überlegungen zugrunde liegen, tatsächlich in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen, spielte lange Zeit nur eine untergeordnete Rolle. Erst mit dem Urteil vom 13.04.2011 (B 14 AS 106/10 R) hat das BSG schließlich klargestellt, dass nach Abschluss des dreischrittigen Verfahrens noch zu prüfen sei, ob die Wohnungen, die so ermittelt wurden, auf dem Markt auch angeboten werden, also wirklich angemietet werden können. Aus dem Forschungsbericht des IWU wird deutlich, dass die Kommunen in recht unterschiedlicher Weise, die für die Bedarfsdeckung zentrale Prüfung der Verfügbarkeit vornehmen. In ein-

---

<sup>34</sup> BSG, Urteil v. 22.09.2009, B 4 AS 18/09 R, Rn. 19



zelen Fällen wird die Methode zur Bezifferung der abstrakten Angemessenheitsgrenze von vorne herein so gewählt, dass möglichst eine hinreichende Zahl von als angemessen geltenden Wohnungen verfügbar ist. In anderen Fällen ist die Verfügbarkeit erst Gegenstand eines nachrangigen Prüfschritts. In weiteren Fällen erfolgt gar keine Prüfung der Verfügbarkeit.<sup>35</sup>

Fraglich ist daher, ob die Wohnungen unterhalb der so ermittelten Angemessenheitsgrenze überhaupt auf dem Markt verfügbar sind. Zudem ist es möglich, dass Wohnungen, die den abstrakten Kriterien entsprechen, zwar objektiv vorhanden sind, jedoch für leistungsberechtigte Personen mit besonderen Akzeptanzproblemen am Wohnungsmarkt nicht anmietbar sind. In diesen Fällen besteht ein Unterkunftsbedarf, der aus sozialen Gründen vom typischen Bedarf abweicht, so dass im Einzelfall auch Unterkunftsstellen anerkannt werden können, die über den Richtwerten liegen. In der Praxis wirft die Klärung dieser Fragen Probleme auf. Die Leistungsbezieher stehen vor dem Problem nachzuweisen, dass kein Wohnraum zur Verfügung steht und falls doch Wohnungen unterhalb der Angemessenheitsgrenze angeboten werden, dass und warum sie diese nicht erhalten haben. Dieses Problem ist in der Praxis für viele Leistungsbezieher nicht lösbar.

### **Angemessenheitsobergrenze**

Das BSG hat die Frage, in welcher Höhe der Grundsicherungsträger Kosten der Unterkunft zu übernehmen hat, wenn ein schlüssiges Konzept nicht vorhanden ist, mit dem Verweis auf eine „Angemessenheitsobergrenze“ beantwortet.<sup>36</sup> Auch ohne eine rechtmäßige Bezifferung der Angemessenheitsgrenze ist der Grundsicherungsträger danach nicht verpflichtet, die Kosten der Unterkunft unabhängig von ihrer Höhe vollständig zu übernehmen. Vielmehr soll dann eine Angemessenheitsobergrenze gelten, die aus § 12 Wohngeldgesetz (WoGG) abgeleitet wird. Diese Vorschrift regelt, welche Mieten bei der Bemessung des Tabellenwohngeldes nach dem WoGG höchstens Berücksichtigung finden können. Der Wert aus § 12 WoGG wird dabei um einen „Sicherheitszuschlag“ in Höhe von 10 % nach oben korrigiert. Das Bundessozialgericht hat diesen Wert an keiner Stelle erläutert. Es handelt sich damit um eine „gegriffene Größe“,<sup>37</sup> was vor dem Hintergrund der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes zur plausiblen und transparenten Bezifferung des grundsicherungsrechtlichen Bedarfs problematisch erscheint.

In der Praxis zeigt sich, dass die Angemessenheitsobergrenze durchaus unterhalb des Wertes liegen kann, der durch ein Konzept bestimmt wurde, dass die Rechtsprechung als rechtswidrig zulasten der Hilfeempfänger verworfen hat.<sup>38</sup> Vor dem Hintergrund der Komplexität, der Kosten und der Unwägbarkeiten, die die Erstellung eines „schlüssigen Konzeptes“ mit sich bringen, überrascht es nicht, dass rund ein Viertel der Kommunen von der Erstellung eines schlüssigen Konzeptes von vorneherein absehen und stattdessen bereits von sich aus die Angemessenheitsobergrenze, die aus § 12 WoGG abgeleitet wird, zur Anwendung bringen.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> IWU, v. Malottki u.a., Forschungsbericht 478, S. 134

<sup>36</sup> Zum Problem dieser sog. „Second Best-Lösung“ und der aktuellen Rechtsprechung s. Berlit, info also, S. 195 f.

<sup>37</sup> BSG, Urteil vom 17.12.2009 - B 4 AS 50/09 R, Rn.26-28; BSG, *Urt.* v. 22. 3. 2012 – B 4 AS 16/11 R, Rn.20-22

<sup>38</sup> BSG, Urteil vom 16.06.2015 - B 4 AS 44/14 R; LSG Baden-Württemberg, Urteil vom 26.03.2014 - L 2 AS 3878/11

<sup>39</sup> IWU, v. Malottki u.a., Forschungsbericht 478, S. 47

Vor diesem Hintergrund hat das BSG wiederholt an den Gesetz- und Verordnungsgeber appelliert, bundesweite Regelungen für als angemessen anzuerkennende Wohnungsgrößen sowie zur Bestimmung von Vergleichsräumen zu schaffen.<sup>40</sup>

### III. Umsetzung des schlüssigen Konzepts in der Praxis/Ergebnisse der Studie

Aus dem Gutachten des vom BMAS beauftragten Instituts für Wohnen und Umwelt (IWU) zur Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung im SGB II und XII ergibt sich, dass das „schlüssige Konzept“ durch die Kommunen sehr unterschiedlich und vielfältig umgesetzt wird. Es ist, so das Ergebnis, kaum möglich, die unterschiedlichen Konzepte der Bedarfsermittlung zu typisieren, da die Wege, die die Kommunen hier gehen, so unterschiedlich sind.<sup>41</sup>

14,6 % der Kommunen geben an, dass die angewandte Methode zur Festlegung der Angemessenheitsgrenzen gerichtlich für nicht schlüssig befunden wurde. 24,3 % der Kommunen geben an, dass die Methode gerichtlich vollumfänglich bestätigt wurde, 5,5 % der Kommunen verweisen auf eine nicht einheitliche Rechtsprechung. Rund 39 % der Kommunen geben an, dass es keine Rechtsprechung zu dieser und/oder einem Vorgängerkonzept mit anderer Methode gebe.<sup>42</sup> Die Erfahrung in den Kommunen sowie die Einschätzung der meisten Experten im Rahmen der IWU-Studie zeigt die Rechtsunsicherheit auf, die sich wiederum in den Beanstandungen der Bemessungskonzepte durch die Sozialgerichte spiegelt. Diese Rechtsunsicherheit belastet sowohl die Leistungsträger als auch die Leistungsempfänger.

#### **Konsequenz dieser Rechtslage: Unsicherheit für alle Beteiligten**

Insgesamt ist die Situation für alle Beteiligten problematisch.

Für die **Leistungsbezieher** haben zu niedrig gesetzte Angemessenheitsgrenzen die Folge, dass die tatsächlichen Wohnkosten in vielen Fällen nicht in voller Höhe als angemessen anerkannt werden. Das IWU hat in seinem Forschungsbericht für das BMAS in einer Kommunalbefragung deutschlandweit ermittelt, dass 17,3 % der Bedarfsgemeinschaften im SGB II abstrakt unangemessen wohnen (Stand. 01.01.2016).<sup>43</sup> Von diesen Bedarfsgemeinschaften werden bei 25,6 % die Kosten der Unterkunft in tatsächlicher Höhe anerkannt, zum einen aus Härtefallgründen, zum anderen weil ein Umzug unwirtschaftlich wäre. Bei 47,3 % dieser Bedarfsgemeinschaften jedoch ist die Frist von sechs Monaten abgelaufen und das Kostensenkungsverfahren abgeschlossen, so dass die tatsächlichen Aufwendungen für die Miete nur noch in Höhe der Angemessenheitsgrenze anerkannt werden.<sup>44,45</sup> Dies hat zur Konsequenz, dass für diese Haushalte das Existenzminimum durch die Grundsicherungsleistungen nicht mehr gewährleis-

<sup>40</sup> BSG, Urteil vom 19.02.2009 - B 4 AS 30/08 R - Rn. 18 f.

<sup>41</sup> IWU, v. Malottki u.a., Forschungsbericht 478, S. 72

<sup>42</sup> IWU, v. Malottki u.a., Forschungsbericht 478, S. 67

<sup>43</sup> IWU, v. Malottki u.a., Forschungsbericht 478, S. 63

<sup>44</sup> IWU, v. Malottki u.a., Forschungsbericht 478, S. 64

<sup>45</sup> Nur wenige Jobcenter prüfen vor Erlass eines Kostensenkungsbescheids, ob tatsächlich eine günstigere Wohnung verfügbar ist und angemietet werden kann. In der Regel wird dies den Leistungsempfängern überlassen.

tet ist. Diese Haushalte können die Kosten ihrer Wohnungen nur zum Teil über die KdUH bestreiten. Sie müssen den anderen Teil aus anderen Mitteln aufbringen.<sup>46</sup> Praktisch bedeutet dies, dass sich die Haushalte diesen Teil leihen müssen, oder aus dem Regelbedarf finanzieren müssen, oder monatlich ungedeckte Kosten auflaufen, die letztlich zum Wohnungsverlust führen können. Dabei ist zudem zu berücksichtigen, dass die Aufwendungen für die Unterkunft nicht immer umfassend und abschließend erfasst werden. Dies betrifft sowohl laufende Kosten, wie bspw. Stellplatzkosten<sup>47</sup> als auch einmalige Kosten der Unterkunft wie bspw. Nebenkostennachforderungen. Nicht jeder Leistungsempfänger kann sich erfolgreich gegen einen rechtswidrigen Bescheid zur Wehr setzen. Bei Kostensenkungsaufforderungen durch die Leistungsträger und Nichtübernahme der Kosten sind die Leistungsbezieher hohem finanziellen und psychischen Druck sowie der Gefahr ausgesetzt, ihr menschenwürdiges Existenzminimum nicht decken zu können.

**Leistungsträger** sehen sich mit der Rechtsprechung des BSG zum schlüssigen Konzept Anforderungen ausgesetzt, die kaum erfüllbar scheinen. Auf der einen Seite sind sie aus fiskalischen Gründen gehalten, die Angemessenheitsgrenze so niedrig wie möglich festzusetzen. Auf der anderen Seite müssen sie die Rechte der Leistungsbezieher wahren und Segregation vorbeugen. Zudem ist gewünscht, dass sich der Aufwand und die Kosten für die Erstellung eines schlüssigen Konzepts in einem vernünftigen Rahmen halten.

Auf Seiten der **Gerichte** schließlich herrscht große Unzufriedenheit, weil die Sozialgerichtsbarkeit sich mit einer hohen Anzahl an Klagen insgesamt und davon mit einer Vielzahl von Konzepten konfrontiert sehen, die der Rechtsprechung des BSG nicht genügen.

#### IV. Fazit und Lösungsansätze

Vor diesem Hintergrund ist der Gesetzgeber gefordert, das Recht der wirtschaftlichen Grundversicherung in Bezug auf die Kosten der Unterkunft zu reformieren. Dabei stehen zwei Ziele im Zentrum: Zum ersten ist sicherzustellen, dass die Angemessenheitsgrenze so ermittelt wird, dass die angemessenen tatsächlichen Aufwendungen für die Unterkunft gedeckt werden, und nicht Aufwendungen für die Unterkunft teilweise aus dem Regelbedarf beglichen werden müssen. Dabei sind die Gegebenheiten des örtlichen Wohnungsmarktes und die Verfügbarkeit angemessenen Wohnraums zu berücksichtigen. (Gesichtspunkt der tatsächlichen Verfügbarkeit von Wohnraum). Zum zweiten bedarf es einer praktikablen Regelung, die für Leistungsbezieher und Leistungsträger Rechtssicherheit erzeugt (Gesichtspunkt der Verfahrenssicherheit).

---

<sup>46</sup> <http://www.o-ton-arbeitsmarkt.de/o-ton-news/hartz-iv-haushalte-zahlen-bei-den-wohnenkosten-drauf>;  
<http://www.portal-sozialpolitik.de/info-grafiken/hartz-iv-kosten-der-unterkunft>; Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e.V.: Hartz IV und die Wohnung, Örtliche Mietobergrenzen und Mietspiegel in Ba-Wü, 2007;

<sup>47</sup> In vielen Städten besteht ein Zwang einen Stellplatz anzumieten, der dann regelmäßig mit der Wohnung zusammen vermietet wird. Wenn die Aufwendungen für den Stellplatz dem leistungsberechtigten Mieter im Zusammenhang mit dem Mietverhältnis als nicht abdingbare Lasten auferlegt sind, so dass er darüber nicht disponieren kann, können diese Kosten als KdUH anerkannt werden. Dadurch erhöhen sich jedoch die Kosten der Unterkunft über die Angemessenheitsgrenze hinaus und werden dann unter diesem Aspekt nicht als angemessene KdUH bewilligt. Wenn Betroffene jedoch Stellplätze nicht untervermieten können – zum Beispiel in Ermangelung der erforderlichen Genehmigung durch den Vermieter oder weil es am Wohnort keinen Markt dafür gibt – müssen auch diese Kosten aus dem Regelsatz aufgebracht werden. Die Kosten für den Stellplatz bewegen sich zwischen 20 und 60 € monatlich, im Einzelfall vielleicht auch höher.

Dabei sind die folgenden Eckpunkte zu berücksichtigen:

### **1. Keine Pauschalierung**

Angesichts der großen Heterogenität des Konsumguts Wohnen einerseits und der Wohnbedarfe der Leistungsberechtigten andererseits kann der Anspruch auf Leistungen für die Unterkunft nicht pauschaliert werden.

### **2. Begrenzung auf das angemessene Maß ist grundsätzlich richtig**

Der Anspruch auf Übernahme der Unterkunftskosten ist auf ein angemessenes Maß zu begrenzen. Dabei ist jedoch sicherzustellen, dass für alle Leistungsberechtigten tatsächlich Unterkünfte zur Verfügung stehen, deren Kosten in voller Höhe vom Grundsicherungsträger übernommen werden und die einen angemessenen Wohnstandard aufweisen.

### **3. Beibehaltung des Systems der abstrakten und konkreten Angemessenheitsgrenze unter Berücksichtigung der tatsächlichen Verfügbarkeit von Wohnraum**

Die Angemessenheit ist daher grundsätzlich im Einzelfall zu bestimmen (konkrete Angemessenheitsgrenze). Aus Gründen der Praktikabilität und der Verlässlichkeit des Verwaltungshandelns ist es jedoch erforderlich, eine abstrakte Angemessenheitsgrenze festzulegen, die im Regelfall gilt, im Einzelfall aber nach oben zu korrigieren ist. Die abstrakte Angemessenheitsgrenze ist so zu beziffern, dass in der überwiegenden Zahl der Fälle eine Anpassung im Einzelfall nicht erforderlich ist. Zwischen der Zumutbarkeit nach unten (Existenzminimum) und der Angemessenheit nach oben ist daher ein Spielraum zu belassen. Bei der Weiterentwicklung des Normierungsrahmens zur Ermittlung von Bedarfen der Unterkunft und Heizung sind Entscheidungen in verschiedenen Regelungsbereichen zu treffen, die für die Berechnung der abstrakten Angemessenheit von Relevanz sind. Da sich in der Praxis eine große Unsicherheit gezeigt hat, wie die abstrakte Angemessenheitsgrenze ermittelt werden kann, sollte der Gesetzgeber Vorgaben für das schlüssige Konzept geben. Dabei sind die Gegebenheiten des örtlichen Wohnungsmarktes zu berücksichtigen. Die angemessene Wohnung muss für die Leistungsbezieher tatsächlich verfügbar sein. Im Anhang (Auf den Seiten 20ff. dieser Stellungnahme) gibt der DCV Empfehlungen für eine diesbezügliche Normierung.

### **4. Transparentes und sachgerechtes Verfahren zur Bezifferung der konkreten Angemessenheitsgrenze**

Wenn die Unterkunftskosten im Einzelfall höher sind als die abstrakte Angemessenheitsgrenze, ist zu entscheiden, ob die höheren Kosten für diesen konkreten Fall angemessen sind oder ob eine kostengünstigere Unterkunftsalternative tatsächlich zur Verfügung steht. Beide Fragen müssen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren entschieden werden. Dabei ist insbesondere sicherzustellen, dass den Leistungsberechtigten nicht aufgebürdet wird zu beweisen, dass eine kostengünstigere Unterkunft nicht zur Verfügung steht. Es sollte den Grundsicherungsträgern obliegen, im Einzelfall nachzuweisen, dass kostengünstigerer Wohnraum tatsächlich zur Verfügung steht. Im Anhang (Seite 25 dieser Stellungnahme) erfolgen weitere Erläuterungen zur Ermittlung der konkreten Angemessenheitsgrenze und wie dem Grundsicherungsträger der erforderliche Nachweis gelingen kann.

## 5. Beschränkung der Kosten der Unterkunft bei nicht erforderlichem Umzug

Der Deutsche Caritasverband ist der Auffassung, dass die besondere Restriktion des § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II nicht notwendig ist und in der Praxis zu zahlreichen Problemen führt. Mit der Regelung soll Kostensteigerungen im Bereich der KdUH entgegengewirkt und verhindert werden, dass Leistungsberechtigte nur zum Zweck der Ausschöpfung der Angemessenheitsgrenzen in eine Wohnung mit zwar höheren, aber gerade noch angemessenen Kosten ziehen.<sup>48</sup>

Diese Regelung führt zu einer Ungleichbehandlung von Leistungsbeziehern, da eine Gruppe von Leistungsbeziehern die Miete bis zur Höhe der Angemessenheit erstattet bekommt und die andere nicht. Der Gesetzgeber hat durch diesen Satz eine Regelung eingeführt, durch die eine angemessene Miete unangemessen wird, obgleich sie die Angemessenheitsgrenze nicht überschreitet. Da der Leistungsbezieher vor einem Umzug nur schwer klären kann, ob die Miete übernommen wird, wird einem Leistungsbezieher der Umzug in eine Wohnung erschwert. Der Deutsche Caritasverband ist der Auffassung, dass die Vorschrift gestrichen werden sollte.

## Teil 2: Kosten der Heizung

### I. Einleitung

Der DCV hat in seiner Position zur Bekämpfung der Energiearmut bereits 2015 klargestellt, dass eine ausreichende Grundversorgung mit Haushaltsenergie wie Strom, Gas und Heizenergie zum Existenzminimum eines Menschen gehört.<sup>49</sup> Nur wenn sie gewährleistet ist, ist die Wohnung tatsächlich bewohnbar und auch die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft möglich. Ist die Grundversorgung nicht sichergestellt, droht eine sogenannte „Energiearmut“. Der Deutsche Caritasverband hatte damals zusammen mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und dem Bundesprojekt Stromspar-Check PLUS eine Studie erstellt, die die tatsächlichen Stromkosten von Grundsicherungsempfängern analysiert und den Anteilen für Strom in den Regelbedarfen der Grundsicherungsleistungen gegenübergestellt.<sup>50</sup> In der Position zur Bekämpfung der Energiearmut griff der Deutsche Caritasverband die Ergebnisse des empirischen Vergleichs auf und machte deutlich, welche Maßnahmen zur Bekämpfung von Energiearmut notwendig sind.<sup>51</sup>

Auch Heizkosten werden gemäß § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II nur übernommen, soweit sie angemessen sind. Die Angemessenheit der Heizkosten wird zunächst abstrakt und dann konkret beurteilt. Für die abstrakte Angemessenheit der Heizkosten wird darauf abgestellt, ob die tatsächlichen Kosten über den durchschnittlich aufgewandten Kosten aller Verbraucher liegen. Zur Bestimmung eines solchen Grenzwertes werden „Kommunale Heizspiegel“ bzw. soweit solche fehlen der „Bundesweite Heizspiegel“ herangezogen, der von der co2online gGmbH in

<sup>48</sup> BT-Drucks 16/1410, 23

<sup>49</sup> Caritas Position zur Bekämpfung von Energiearmut 2015

<sup>50</sup> Aigeltinger, G., u.a. (2015), „Zum Stromkonsum von Haushalten in Grundsicherung: Eine empirische Analyse für Deutschland“, ZEW Discussion paper, No. 15-075; im Folgenden zitiert als „Studie zum Stromkonsum“. Die Studie bezieht sich auf Daten aus dem Jahr 2014.

<sup>51</sup> Aktuell zum Thema Energiearmut, siehe auch Studie der Friedrich Ebert Stiftung: „Energiearmut bekämpfen – Instrumente, Maßnahmen und Erfolge in Europa“ Strünck, u.a.

Kooperation mit dem Deutschen Mieterbund jährlich erstellt wird. Wird der abstrakt ermittelte Grenzwert überschritten, wird angenommen, dass die tatsächlichen Heizkosten unangemessen hoch sind. Es obliegt dann dem Leistungsberechtigten, konkret vorzubringen, warum die tatsächlichen Aufwendungen im Einzelfall gleichwohl als angemessen anzusehen sind. Die Überschreitung des Grenzwertes führt zu einem Anscheinsbeweis zu Lasten der oder des Leistungsberechtigten. Von einem Anscheinsbeweis wird gesprochen, wenn das Gericht allein aufgrund eines Erfahrungssatzes von einem bestimmten Geschehen überzeugt ist, obwohl nicht alle Einzelheiten des Sachverhaltsgeschehens ermittelt werden konnten. Die ungenügende Sachverhaltsaufklärung geht in diesem Fall zu Lasten der Leistungsberechtigten, deren Existenzsicherung in der Folge nicht mehr gewährleistet ist.

Im Ergebnis ist bei der Ermittlung der abstrakt angemessenen Heizkosten methodisch ähnlich zu verfahren wie bei den Unterkunftskosten. Die Heizkosten müssen in einem vom Gesetzgeber vorgegebenen Verfahren ermittelt werden, so dass der tatsächliche angemessene Bedarf abgebildet wird.<sup>52</sup>

## II. Handlungsbedarf

Die Verwendung des bundesweiten Heizspiegels für die Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen wird kritisiert, nicht zuletzt von der gemeinnützigen co2online GmbH, Herausgeberin des Heizspiegels. Diese wendet sich selbst gegen die Verwendung und nennt die Gründe dafür: „Die gemeinnützige co2online GmbH, Herausgeber der Heizspiegel, kritisiert diese Verwendung der Heizspiegel. Der Zweck von Heizspiegeln ist es, den Heizenergieverbrauch und die Heizkosten eines Wohngebäudes einzustufen. Die Einordnung eines Wohngebäudes in eine der vier Kategorien (niedrig, mittel, erhöht, zu hoch; 10-40-40-10 Prozent) erlaubt Rückschlüsse auf den wärmetechnischen Zustand der Immobilie. Zum individuellen Heizverhalten der Bewohner einer Wohnung liefert diese Einstufung keine Aussage. Heizspiegel sind grundsätzlich nur für zentral beheizte Wohngebäude und das Abrechnungsjahr anwendbar, das über den Vergleichswerten im Heizspiegel ausgewiesen ist. Sie sind nicht für die Einstufung einzeln beheizter Wohnungen (Erdgas, Strom) geeignet und auch nicht zur Bewertung der tatsächlichen Heizkosten einer Wohnung.“<sup>53</sup>

Auch die Autoren des Forschungsberichts 478 des IWU problematisieren die Verwendung der Werte aus dem Heizspiegel zur Ermittlung einer abstrakten Angemessenheitsgrenze.<sup>54</sup>

Menschen, die Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII beziehen, steht eine angemessen beheizte Wohnung zu. Ihr Heizkostenbedarf lässt sich nicht pauschaliert darstellen, sondern hängt sowohl von der baulichen Substanz (Art und Isolierung der Fenster, der Wärmedämmung, dem Zustand der Heizungsanlage, der Lage der Wohnung im Haus, der Raumhöhe) als auch von den persönlichen Umständen (vermehrter Aufenthalt in der Wohnung infolge von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Bettlägerigkeit, Alter, Behinderung) ab. Heizkostenpauschalen sind im

---

<sup>52</sup> Gagel/Lauterbach, 65. EL März 2017, SGB II § 22 Rn. 56-58

<sup>53</sup> <http://www.heizspiegel.de/service/hartz-iv/>

<sup>54</sup> IWU, Dr. v. Malottki u.a., Forschungsbericht 478, S.191

SGB II nicht nur unzulässig, sondern hinsichtlich des angesetzten Betrages angesichts der steigenden Energiepreise auch selten realitätsnah.

### III. Lösungsansätze

Die Caritas<sup>55</sup> sieht folgende Lösungsansätze:

1. Grundsätzlich ist den Betroffenen bei Überschreiten von Richtwerten nicht von vornherein ein unangemessenes Heizverhalten zu unterstellen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Kosten grundsätzlich angemessen sind, es sei denn es liegen Anhaltspunkte für ein unwirtschaftliches Verhalten vor.
2. Maßgeblich für die Angemessenheit ist die individuelle Situation. Sofern Richtwerte festgesetzt werden, sind diese angesichts der Preisschwankungen nicht auf bestimmte Beträge, sondern auf bestimmte Verbrauchsmengen zu beziehen.
3. Richtwerte sind nicht als Kappungsgrenze, sondern als Nichtprüfungsgrenze auszugestalten. Sie sind so hoch anzusetzen, dass der überwiegende Teil der Leistungsberechtigten davon erfasst ist.
4. Im Einzelfall ist eine individuelle Ermittlung des Heizkostenbedarfs durchzuführen - hinsichtlich der Wohnsituation, z. B. durch einen Vergleich von Heizkostenabrechnungen anderer Wohnungen im selben Haus. Hier ist insbesondere zu beachten, dass nur Wohnungen in den Vergleich genommen werden, in denen ebenfalls Menschen wohnen, die nicht arbeiten und so den ganzen Tag über eine „warme Wohnung“ brauchen.
5. Sind die Heizkosten dennoch unangemessen hoch, sind Übergangszeiträume zu gewähren, in denen die Leistungsberechtigten ihr Heizverhalten anpassen können. Insbesondere sind die Leistungsberechtigten bei der Senkung der Kosten zu unterstützen und darauf hinzuweisen, welcher Verbrauch angemessen wäre.

Freiburg, 12.03.2018

Deutscher Caritasverband e.V.  
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik  
Eva M. Welskop-Deffaa  
Fachvorstand

#### **Kontakt**

Birgit Fix, Referentin für Armut- und Arbeitsmarktfragen, DCV (Berlin), Tel. 030 284447-78,  
[birgit.fix@caritas.de](mailto:birgit.fix@caritas.de)

Karin Kramer, Referatsleiterin Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg), Tel. 0761 200-676,  
[karin.kramer@caritas.de](mailto:karin.kramer@caritas.de)

---

<sup>55</sup> Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zur Anhörung am 22. November 2010 im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales (BT-Drs. 17/3404); [https://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/11-21-2010-stellungnahme-des-deutschen-caritasverbandes-zum-entwurf-ei?searchterm=Stellungnahme+des+Deutschen+Caritasverbandes+zur+Anh%C3%B6rung+am+22.+November+2010+im+Bundestagsausschuss+f%C3%Bcr+Arbeit+und+Soziales+\(BT-Drs.+17%2f3404\)](https://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/11-21-2010-stellungnahme-des-deutschen-caritasverbandes-zum-entwurf-ei?searchterm=Stellungnahme+des+Deutschen+Caritasverbandes+zur+Anh%C3%B6rung+am+22.+November+2010+im+Bundestagsausschuss+f%C3%Bcr+Arbeit+und+Soziales+(BT-Drs.+17%2f3404))

Roland Rosenow, Referent Arbeitsstelle Sozialrecht, DCV (Freiburg),  
Tel. 0761 200-318, [roland.rosenow@caritas.de](mailto:roland.rosenow@caritas.de)

Claire Vogt, juristische Referentin Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg)  
Tel. 0761 200-601, [claire.vogt@caritas.de](mailto:claire.vogt@caritas.de)

Alexandra Weingart, juristische Referentin Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg),  
Tel. 0761 200-165, [alexandra.weingart@caritas.de](mailto:alexandra.weingart@caritas.de)



Anhang:

## Lösungsansätze zur Ermittlung der abstrakten und konkreten Angemessenheitsgrenze

Wie im ersten Teil unter IV. dargelegt, sollte der Gesetzgeber einige Vorgaben zur Ermittlung der abstrakten Angemessenheitsgrenze und dem Verfahren bei der Festsetzung der konkreten Angemessenheitsgrenze im Einzelfall machen:

### 1. Ermittlung der abstrakten Angemessenheitsgrenze

Dem DCV erscheint mit Bezug auf den IWU-Forschungsbericht zur Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung eine Lösung sachgerecht, bei der „nicht das komplette Verfahren zur Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen<sup>56</sup> bundesweit vorgegeben wird und auf lokaler Ebene in substanziellem Maße auch inhaltliche Entscheidungsspielräume verbleiben. Gleichwohl sollten bei diesem Weg die lokalen Bemessungs- und Einschätzungsspielräume durch weitere Vorgaben konkretisiert werden, damit gegenüber der gegenwärtigen Situation, die in den Expertengesprächen als von Rechtsunsicherheit geprägt beschrieben wurde, eine Verbesserung erzielt werden kann. Folglich ist der Gegensatz von Rechtssicherheit durch stärkere Normierung und Erhalt lokaler Handlungsspielräume für diesen Weg prägend.“<sup>57</sup> In diesem Rahmen wäre auch eine Lösung denkbar, bei der durch den Bundesgesetzgeber ein Konzept vorgegeben werden würde und Öffnungsklauseln für die kommunalen Akteure vorgesehen sind, so dass Entscheidungsspielräume bei den Kommunen von diesen selbst bei Bedarf eröffnet werden können, aber eine klare Richtung vorgegeben wird.

41,4 % der befragten Kommunen gaben im Rahmen der Kommunalbefragung für den IWU-Forschungsbericht an, dass der Bund Anforderungen an die Festlegung der Angemessenheitsgrenze konkretisieren sollte.<sup>58</sup> Dies war damit die mit großem Abstand beliebteste Option zur Neuregelung des § 22 SGB II.

Der Forschungsbericht des IWU hat gezeigt, dass die Wahl des Konzepts ausschlaggebend für das Ergebnis ist. Dies wurde am Beispiel von sieben unterschiedlichen Konzepten gezeigt, die alle die Anforderungen des BSG an ein schlüssiges Konzept erfüllen. Je nach Wahl des Konzepts führten die Konzepte zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Dies zeigt, wie weit der Rahmen ist, in dem jährlich ca. 16 Mrd. EUR<sup>59</sup> für die Kosten der Unterkunft bewilligt werden. Nach Auffassung der Caritas muss der Gesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen und darf sie nicht den Kommunen bzw. der Gerichtsbarkeit überlassen. Im SGB II sollte ein klares Konzept vorgegeben werden, das durch Öffnungsklauseln auf die lokalen Besonderheiten eingehen kann.

---

<sup>56</sup> Obgleich der Angemessenheitsbegriff auch negativ besetzt ist, hat er sich mittlerweile etabliert und sorgt so für begriffliche Klarheit. Er sollte daher beibehalten werden.

<sup>57</sup> IWU, v. Malottki u.a., Forschungsbericht 478, S.264

<sup>58</sup> IWU, v. Malottki u.a., Forschungsbericht 478, S.71

<sup>59</sup> Im Jahr 2015 entlastete die öffentliche Hand mit Wohngeld und KdUH rund 4,2 Mio. Haushalte 70 mit 16,8 Mrd. EUR. vgl BT-Drucksache 18/13120 (Wohngeld- und Mietenbericht 2016), S.116. Die Wohngeldausgaben im Jahr 2015 betragen 680 Mio. EUR. S.18 ebenda.

Bei der Weiterentwicklung des Normierungsrahmens zur Ermittlung von Bedarfen der Unterkunft und Heizung sind Entscheidungen in verschiedenen Regelungsbereichen zu treffen, die für die Berechnung der Angemessenheit von Relevanz sind. Der Deutsche Caritasverband fordert den Gesetzgeber auf, für die im IWU-Forschungsbericht definierten Bemessungsschritte Regelungen zu treffen. Im Folgenden formuliert der Deutsche Caritasverband seine diesbezüglichen Empfehlungen:

### **Bildung von Vergleichsräumen**

Angesichts großer Preisunterschiede in verschiedenen Räumen des Wohnungsmarktes sind bei der Bemessung von Angemessenheitsgrenzen für existenzsichernde Bedarfe des Wohnens Vergleichsräume zu bilden. Diese haben nach bisher geltendem Recht verschiedene Funktionen:

- sie grenzen ein, in welchen Räumen die Wohnungssuche zumutbar ist,
- sie definieren den Bereich, in dem § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II gültig ist,
- sie fungieren als räumliche Begrenzung für eine definierte Angemessenheitsgrenze und
- dienen als empirische Datenbasis für die Ermittlung der Angemessenheitsgrenze.

Nach der Rechtsprechung des BSG sind bei der Bestimmung des Vergleichsraumes ausreichend große Räume der Wohnbebauung aufgrund räumlicher Nähe, mit zusammenhängender Infrastruktur und insbesondere verkehrstechnischer Verbundenheit festzulegen. Der Vergleichsraum muss insgesamt betrachtet einen homogenen Lebens- und Wohnbereich darstellen.<sup>60</sup>

Die Angemessenheitsgrenze eines Vergleichsraums sollte so bemessen sein, dass es dem Leistungsberechtigten möglich ist, im Vergleichsraum eine entsprechende Wohnung anzumieten. Der Deutsche Caritasverband spricht sich dafür aus, in dem zu entwickelnden Normierungsrahmen klare Kriterien für die Bildung von Vergleichsräumen vorzugeben. Die Einteilung anhand der Mittelbereiche<sup>61</sup> der Regionalplanung<sup>62</sup>, stellt eine praktikable Lösung dar.<sup>63</sup> Jedoch sollten Öffnungsklauseln vorgesehen werden, falls die Einteilung nach Mittelbereichen zu nicht sachgerechten Ergebnissen führt. Dies kann zum Beispiel bei starken Preisdifferenzen innerhalb von Mittelbereichen der Fall sein. Die kommunalen Träger sollten in diesen Fällen die Möglichkeit haben, die Einteilung der Vergleichsräume an lokale Gegebenheiten anzupassen. Die abweichende Einteilung sollte in diesen Fällen die Grundsätze der Rechtsprechung des

---

<sup>60</sup> BSG, Urteil vom 16.06.2015 - Aktenzeichen B 4 AS 44/14 R

<sup>61</sup> Mittelbereiche sind die im Landesentwicklungsplan (LEP) definierten Einzugsbereiche der Mittelzentren. Im Ländlichen Raum haben Mittelbereiche einschließlich des Mittelzentrums eine Bevölkerungszahl von mindestens 35.000, um eine Tragfähigkeit der Einrichtungen im Zentralen Ort zu gewährleisten. Je nach den siedlungsstrukturellen Gegebenheiten können die Einwohnerzahl im Mittelbereich und das Angebot im Mittelzentrum differieren. Mittelbereiche werden als Verflechtungsbereiche der Mittelzentren im LEP festgelegt. Auf Grund intensiver sozio-ökonomischer Verflechtungen stellen die Mittelbereiche wichtige Bezugsräume der Bevölkerung dar, in denen sich ein Großteil der überörtlichen Lebensbeziehungen in den Funktionsfeldern Versorgung, Arbeit und Bildung abspielt.

<sup>62</sup> Die Regionalpläne sind aus dem Landesentwicklungsplan zu entwickeln. In den Regionalplänen werden die Ziele und Grundsätze des Landesentwicklungsplans auf der Grundlage einer Bewertung des Zustandes von Natur und Landschaft sowie der Raumentwicklung räumlich und sachlich ausgeformt. Die Regionalpläne übernehmen zugleich auch die Funktion der Landschaftsrahmenpläne. Der Regionalplan ist auf einen Planungszeitraum von ca. 10 Jahren ausgerichtet. Durch Fortschreibung wird er der aktuellen Entwicklung angepasst.

<sup>63</sup> So auch die Einschätzung der kommunalen Vertreter in der AG KdU des DV

BSG berücksichtigen: Es geht darum zu beschreiben, welche ausreichend großen Räume (nicht bloße Orts- oder Stadtteile) der Wohnbebauung auf Grund ihrer räumlichen Nähe zueinander, ihrer Infrastruktur und insbesondere ihrer verkehrstechnischen Verbundenheit einen insgesamt betrachtet homogenen Lebens- und Wohnbereich bilden.<sup>64</sup>

Bei der Entscheidung über die Bildung von Vergleichsräumen sind sowohl die Gefahr der „Ghettoisierung“<sup>65</sup> als auch die abzuverlangenden Mobilitätsleistungen von wohnungssuchenden Nichtleistungsberechtigten zu berücksichtigen.

### **Berücksichtigung der Wohnflächen**

Die Miethöhe wird üblicherweise nach Wohnungsgrößen erfasst. Die für die jeweilige Haushaltsgröße angemessene Wohnfläche sollte vom Gesetzgeber vorgegeben werden. Da die unterschiedlichen Haushalte im Durchschnitt Wohnungen mit Wohnflächen innerhalb einer Bandbreite bewohnen, sollte für die Wohnflächen ein Korridor vorgegeben werden.<sup>66</sup> Für die Berücksichtigung der Wohnflächen bei der Erfassung der für die Berechnung der Angemessenheitsgrenze erforderlichen Miethöhen sollten den kommunalen Akteuren über Öffnungsklauseln Entscheidungsspielräume eröffnet werden, um die Wohnflächen dem lokalen Wohnflächenkonsum anzupassen. Zur Bestimmung der angemessenen Größe der Unterkunft kann auf die im sozialen Mietwohnungsbau anerkannten Wohnungsgrößen Bezug genommen werden.<sup>67</sup> Maßgeblich könnten die jeweils gültigen Bestimmungen sein, die für das Bundesland gelten, in dem die Unterkunft liegt. Die Angemessenheit der Wohnungsgröße würde sich damit grundsätzlich nach den Werten in den Ausführungsbestimmungen, die die Länder aufgrund von § 10 Wohnraumförderungsgesetz vom 13.09.2001 (BGBl. I, S. 2379) bzw. zu der vorherigen Vorschrift des § 5 Abs. 2 Wohnungsbindungsgesetz festgelegt haben, richten. Zwar sind diese Flächen nicht orientiert an den tatsächlichen Werten, die eine Referenzgruppe bewohnt oder die das Existenzminimum sichern, aber sie haben sich in den letzten Jahren etabliert und werden akzeptiert.

### **Datenquelle und Mietbegriff:**

Der Deutsche Caritasverband spricht sich für eine konkrete Vorgabe bzgl. der Datenquellen und Mietbegriffe aus.

Die Wahl der Datenquelle beeinflusst das weitere Verfahren und das Ergebnis entscheidend. Das IWU kommt in seinem Gutachten zum Ergebnis, dass sich für jede vorhandene Datenquelle unterschiedliche Einschränkungen in Bezug auf Aussagekraft und Verwertbarkeit ergeben. Keine Datenquelle ist nach Aussage des Forschungsberichts für sich allein geeignet, den Informationsbedarf bei der Angemessenheitsbestimmung vollständig und zuverlässig zu decken.<sup>68</sup> Nach Auffassung der Caritas sollte die Höhe der angemessenen Kosten der Unterkunft anhand von Neuvertrags- oder Angebotsmieten ermittelt werden. Insofern Daten eines qualifi-

<sup>64</sup> BSG, Urteil vom 19. 2. 2009 - B 4 AS 30/08 R, Rn.21

<sup>65</sup> Knickrehm, SGb 05.17, S. 241/248

<sup>89</sup> IWU, v. Malottki u.a., Forschungsbericht 478, S.204; Als Korridor wird ein Intervall von +/-10qm ausgewählt.

<sup>67</sup> Übersicht zu den Flächenrichtwerte des sozialen Wohnungsbaus in den Bundesländern: IWU, v. Malottki u.a., Forschungsbericht 478, S.33

<sup>68</sup> IWU, v. Malottki u.a., Forschungsbericht 478, S.204

zierten Mietspiegels vorhanden sind, können auch diese Neuvertragsmieten zugrunde gelegt werden. Denn nur so werden Werte erfasst, zu denen Mietwohnungen auch tatsächlich aktuell auf dem Markt verfügbar sind. Bestandsmieten beschreiben das Preisniveau bestehender Mietverhältnisse, spiegeln nicht das aktuelle Preisniveau am Wohnungsmarkt wider und sind deshalb nicht geeignet. Die Mieten bestehender Mietverträge unterscheiden sich in der Regel deutlich von den Mieten neu abgeschlossener Mietverträge. Dies liegt an den restriktiven Regelungen, die die Erhöhung von Mieten während der Laufzeit eines Vertrages beschränken. Auch da die Senkung der Unterkunftskosten in aller Regel nur durch Umzug erfolgen kann, ein Umzug in der Regel jedoch nur in eine Wohnung möglich ist, für die ein neuer Mietvertrag abgeschlossen wird, erscheint der Bezug auf die Bestandsmieten nicht sachgerecht.

Um valide Daten zu erhalten, muss die Datenquelle eine gewisse Mindestgröße aufweisen. Diese Mindestfallzahl sollte vom Gesetzgeber vorgegeben werden. Herkunft, Güte und Umfang der empirischen Datengrundlagen sind in dem zu entwickelnden Normierungsrahmen festzulegen.

Angebotsmieten liegen in angespannten Wohnungsmärkten über den Bestandsmieten. Fraglich ist, ob ein direkter Zusammenhang zwischen den für Leistungen für Unterkunft aufgewandten Kosten der Kommunen und der Mietpreisgestaltung der Anbieter von Wohnraum besteht, so dass durch eine höhere Angemessenheitsgrenze eine Preisspirale nach oben gefördert werden könnte. Ein Forschungsbericht von 2009 ist der Ansicht, dass die kommunalen Angemessenheitsregelungen die Preisgestaltung der Mieten im unteren Wohnungsmarktsegment beeinflussen können.<sup>69</sup> Diese Ansicht stützt sich allerdings nicht auf empirisch erhobene Daten, sondern auf Expertengespräche. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass jeweils nur eine bereits existierende Ansicht wiederholt wurde. Ein wissenschaftlicher Beleg für diese These wurde bisher soweit ersichtlich nicht erbracht. Es bestehen allerdings Anhaltspunkte dafür, dass diese These nicht haltbar ist. Wenn flächendeckend zu beobachten wäre, dass die Anhebung der Mietobergrenze eine Anhebung der Mieten im unteren Preissegment zur Folge hätte, so müsste sich immer im Falle von deutlichen Erhöhungen der Angemessenheitsgrenze eine gewisse Zeit später ein deutlicher Anstieg der tatsächlichen Mieten in der SGB-II-Statistik beobachten lassen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Folgender weiterer Anhaltspunkt spricht ebenfalls gegen diese These: Falls es zutreffen würde, dass die Erhöhung der Angemessenheitsgrenze eine Anpassung der Mieten an diese Mietobergrenze nach sich ziehen würde, müsste es in einem beliebigen SGB-II-Datensatz an einem beliebigen Ort und zu einem beliebigen Zeitpunkt deutlich nach der Neufestsetzung einer Angemessenheitsgrenze eine substantielle Menge von tatsächlichen Mieten in exakt der Höhe der Angemessenheitsgrenze geben. Das IWU konnte dies bei seinen Untersuchungen noch in keiner Stadt oder in keinem Kreis beobachten. Die Fälle, in denen einzelne Vermieter sich an den Mietobergrenzen orientieren, treten folglich in einer Häufigkeit auf, die offensichtlich keine Auswirkungen auf den gesamten Mietmarkt hat. Das könnte daran liegen, dass viele Privatvermieter ihre Wohnungen längerfris-

---

<sup>69</sup> Vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) in Auftrag gegebene Studie „Kosten der Unterkunft und die Wohnungsmärkte. Auswirkungen der Regelungen zur Übernahme der Kosten der Unterkunft auf Transferleistungsempfänger und Kommunen“ (Forschungen, Heft 142, Hrsg.: BMVBS/BBSR, 2009, 104 ff.); Stellungnahme des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zur Diskussion über eine Pauschalierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 10. 3. 2010 – DV 01/10, AF III, S. 5.

tig unter Minimierung des Arbeitsaufwandes bewirtschaften. Viele Vermieter haben einheitliche – an Kosten oder der ortsüblichen Vergleichsmiete orientierte – Ermittlungsalgorithmen für die Miete und differenzieren hier nicht nach sozialen Merkmalen des Mieters aus. Zudem wissen viele Vermieter nicht, ob ihr Mieter aktuell Leistungsbezieher ist.

### **Inflationierung und Fortschreibung**

Die Ermittlung der Höhe der angemessenen KdUH über Mietpreise liefert nur dann eine brauchbare Aussage, wenn diese aktuell sind. Angesichts zeitlicher Verzögerungen zwischen Datenerhebungen und dem Gültigkeitsbeginn von Angemessenheitsgrenzen müssen in einem festzulegenden Normierungsrahmen Regelungen getroffen werden, in welchen Zeiträumen eine Neuerhebung und Fortschreibung von Daten zu erfolgen hat.

Der DCV spricht sich angesichts des dynamischen Wohnungsmarktes dafür aus, diese alle fünf Jahre neu zu erheben und jährlich fortzuschreiben. Dieser Vorschlag lehnt sich an die Bemessung der Regelbedarfe an. Die Fortschreibung sollte anhand eines kommunalen Angebotsmietenindex oder eines anderen Indizes erfolgen, der die aktuellen Wohnkosten anhand von Neuvertragsmieten abbilden kann.

### **Zumutbare Wohnungen**

Wohnungen sind unzumutbar, wenn ihre Ausstattung nicht einem Mindeststandard genügt, z.B. Wohnungen mit Kohleeinzelöfen oder fehlender Heizung (harte Kriterien).<sup>70</sup> Es sollte sichergestellt werden, dass die Leistungsbezieher, die eine Kostensenkungsaufforderung erhalten, nicht auf Wohnungen verwiesen werden können, die unterhalb eines Mindeststandards liegen. Die Rechtsprechung des BSG zur Unzumutbarkeit ist ausdifferenziert und liefert sachgerechte Ergebnisse.

### **Ermittlung von Nettokaltmieten und kalten Nebenkosten**

Grundlage für die Berechnung der Angemessenheitsgrenze ist die Bruttokaltmiete. Zur Ermittlung eines abstrakt angemessenen Mietpreises sind auch die kalten Nebenkosten einzubeziehen. Dies kann erfolgen, indem die Nettokaltmiete und die kalten Nebenkosten separat ermittelt und die abstrakt angemessenen kalten Nebenkosten zur abstrakt angemessenen Nettokaltmiete hinzuaddiert werden oder indem unmittelbar die Bruttokaltmiete ausgewertet wird. Nach dem Forschungsbericht des IWU ist beides möglich und gleichermaßen bedarfsdeckend.<sup>71</sup> Auch der Aufwand ist für beide Methoden vergleichbar.

### **Verfahren zur Festlegung der Angemessenheitsgrenze:**

Kernstück einer Weiterentwicklung des Normierungsrahmens zur Bedarfsbemessung der Kosten der Unterkunft ist die Entscheidung über das Verfahren zur Festlegung der Angemessenheitsgrenze. Das IWU listet in seinem Forschungsbericht drei unterschiedliche Ansätze für Verfahren auf:

---

<sup>70</sup> Das trifft schätzungsweise in der Mehrheit der Bundesländer auf ca. 1 % der Wohnungen zu.

<sup>71</sup> IWU, v. Malottki u.a., Forschungsbericht 478, S.223

- Vergleichsgruppenorientierte Ansätze, d.h. angemessen sind empirisch ermittelte Wohnkosten, die denen einer normativ bestimmten Vergleichsgruppe außerhalb des Leistungsbezugs entsprechen.
- Wohnungsstandardorientierte Ansätze, d.h. angemessen sind empirisch ermittelte Kosten für eine Wohnung eines normativ definierten einfachen Standards.
- Häufigkeitsorientierte Ansätze, d.h. angemessen sind empirisch ermittelte Wohnkosten, durch die all jene Wohnungen angemietet werden können, die zur mengenmäßigen Bedarfsdeckung der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften und ihrer Konkurrenten auf dem Mietwohnungsmarkt nötig sind.

Aus Sicht der Caritas sollte ein Verfahren zur Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die KdUH die Besonderheiten des regionalen Wohnungsmarktes berücksichtigen und den angebots- und nachfrageseitigen Mengenverhältnissen vor Ort gerecht werden, um eine prinzipielle Bedarfsdeckung zu gewährleisten. So wird ermöglicht, dass Fragen der Verfügbarkeit bereits auf Ebene der abstrakten Angemessenheit einbezogen werden und Überschreitungen der Angemessenheitsgrenze reduziert werden.<sup>72</sup> Diesen Anforderungen wird das häufigkeitsorientierte Verfahren gerecht.

## **Transparenz**

Die Richtwerte der abstrakten Angemessenheit von Mietkosten in einem bestimmten räumlichen Bezugsbereich sollten öffentlich zugänglich sein. Viele Leistungsträger veröffentlichen eine Kurzfassung über die Vorgehensweise zur Bestimmung der Richtwerte und schaffen auf diese Weise Transparenz. So wird die Ermittlung der Werte nachvollziehbar.

## **2. Ermittlung der konkreten Angemessenheitsgrenze**

Im Rahmen der Bestimmung der abstrakten Angemessenheitsgrenze kann die tatsächliche Verfügbarkeit von Wohnungen nicht für jeden Einzelfall mit den jeweiligen spezifischen Besonderheiten ermittelt werden. Die abstrakte Angemessenheitsgrenze kann lediglich bewirken, dass im Regelfall angenommen werden kann, dass Wohnungen unterhalb der durch sie markierten Preisgrenze am Markt angeboten werden. Die abstrakte Angemessenheitsgrenze kann nicht für jeden Fall die Grenze abbilden, zu der am Markt eine Wohnung tatsächlich angemietet werden kann. Die konkrete Angemessenheitsgrenze muss sicherstellen, dass in jedem Einzelfall der grundsicherungsrechtliche Bedarf gedeckt wird, auch wenn der konkrete Bedarf über der abstrakten Angemessenheitsgrenze liegt.

Die konkrete Angemessenheitsgrenze sollte in zwei Fallgruppen von der abstrakten Angemessenheitsgrenze nach oben abweichen:

1. Fallgruppe: Höhere Kosten sind dann anzuerkennen, wenn im Einzelfall ein besonderer Bedarf gegeben ist. Dies sollte durch eine gesetzliche Vermutung geregelt werden. In Fäl-

---

<sup>72</sup> IWU, v. Malottki u.a., Forschungsbericht 478, S.256

len, die das Gesetz nennt, soll von Gesetzes wegen vermutet werden, dass die Angemessenheit individuell zu beziffern ist. Der Katalog dieser Fälle muss offen gehalten sein, um auch nicht vorhersehbare Fälle berücksichtigen zu können.

Eine entsprechende Formulierung könnte beispielsweise lauten: „Höhere Kosten sind im Einzelfall anzuerkennen, wenn ein besonderer Bedarf vorliegt. Ein besonderer Bedarf liegt insbesondere vor, wenn

- a) aufgrund einer Behinderung ein atypischer Wohnbedarf gegeben ist (Beispiele: Rollstuhlfahrer/in, behinderte Kinder mit besonderen Bewegungsbedarf, Behinderungen, die besondere Vorrichtungen erforderlich machen),
  - b) die Kosten im Einzelfall aufgrund der sozialen Situation als angemessen anzuerkennen sind (Beispiele: pflegende oder anderweitig unterstützende Personen leben im selben Haus, in unmittelbarer Nachbarschaft oder auch in derselben Wohnung; besondere Belastungssituationen von Familien, die es zum Beispiel untunlich machen, durch einen Umzug einen Wechsel der Schule oder des Kindergartens zu evozieren),
  - c) die familiäre Situation für die Angemessenheit spricht (Beispiele: Zusammenleben mehrerer Generationen in einer Wohnung, alleinerziehende mit mehreren Kindern in der Pubertät, die ein Einzelzimmer benötigen)“
2. Fallgruppe: Höhere Kosten sind auch dann anzuerkennen, wenn im Einzelfall Wohnraum, der im Rahmen der abstrakten Angemessenheitsgrenze finanziert werden kann, nicht zur Verfügung steht.

In diesem Fall ist sicherzustellen, dass es den Grundsicherungsträgern obliegt, im Einzelfall nachzuweisen, dass kostengünstigerer Wohnraum tatsächlich zur Verfügung steht. Grundsicherungsträger können diesen Nachweis zum Beispiel dadurch erbringen, dass sie mit einer kommunalen Wohnungsvermittlung kooperieren und diese eine entsprechende Bescheinigung ausstellt. Es ist auch denkbar, andere soziale Dienste mit der Vermietung von Wohnraum zu beauftragen. Solange kostengünstigerer Wohnraum nicht konkret zur Verfügung steht, müssen die tatsächlichen Kosten der Unterkunft als Bedarf anerkannt werden.