

Empfehlungen zu den angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung

Empfehlungen zu den angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung im SGB II und SGB XII

2014



Verlag des Deutschen Vereins
für öffentliche und private Fürsorge e.V.
Berlin

Ihre Ansprechpartnerin im Deutschen Verein:
Bojana Marković

Empfehlungen und Stellungnahmen (E 7)

Verlag des Deutschen Vereins
für öffentliche und private Fürsorge e.V.
Michaelkirchstraße 17/18, 10179 Berlin
www.deutscher-verein.de

Auslieferung über den Lambertus-Verlag:
www.lambertus.de

Druck:
Tastomat GmbH, 15345 Eggersdorf

Printed in Germany 2014
ISBN 978-3-7841-2673-9
ISBN E-Book 978-3-7841-2674-6

Veröffentlicht mit Förderung durch das Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

Vorwort

Die Bedarfe für Unterkunft und Heizung sind Teil des physischen Existenzminimums, das stets gedeckt sein muss. Der Bundesgesetzgeber hat im SGB II und SGB XII geregelt, dass diese Bedarfe in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt werden, soweit sie angemessen sind. Er hat nicht geregelt, wie der unbestimmte Rechtsbegriff der Angemessenheit auszufüllen ist. Dies bleibt den kreisfreien Städten und Kreisen überlassen. Die kommunalen Kostenträger bestimmen in eigener Zuständigkeit unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten, in welcher Höhe Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in ihrem Gebiet als angemessen anerkannt werden.

Die Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Angemessenheit erweist sich in der Praxis als schwierig. Viele Widersprüche und Klagen haben die Kosten für Unterkunft und Heizung zum Gegenstand. Der Deutsche Verein erläutert in seinen Empfehlungen das mehrstufige Verfahren zur Bestimmung angemessener Unterkunftskosten unter Berücksichtigung der vom Bundessozialgericht entwickelten Standards zum schlüssigen Konzept. Die Empfehlungen umfassen darüber hinaus folgende Themen: Bestimmung angemessener Heizkosten, Aufwendungen für Schönheitsreparaturen, Umgang mit Nebenkostenabrechnungen, Besonderheiten bei selbstgenutztem Wohneigentum, Kostensenkungsobliegenheit bei unangemessen teurem Wohnen, Umzüge während des Leistungsbezugs. Den Gestaltungsmöglichkeiten bei einer Angemessenheitsbestimmung mittels kommunaler Satzung ist ebenfalls ein Kapitel gewidmet.

Die Empfehlungen wurden von der Arbeitsgruppe „Leistungen für Unterkunft und Heizung“ erarbeitet, im Arbeitskreis „Grundsicherung und Sozialhilfe“ sowie im Fachausschuss „Sozialpolitik, soziale Sicherung, Sozialhilfe“ beraten und schließlich am 12. März 2014 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet. Sie bündeln die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts und bieten den kommunalen Leistungsträgern eine Hilfestellung, um unter Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten wie auch der Besonderheiten des Einzelfalls die Angemessenheit von Wohnkosten praxisgerecht bestimmen zu können.

Michael Löher
Vorstand des Deutschen Vereins
für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
A. Zielsetzung der Empfehlungen des Deutschen Vereins	9
B. Bestimmung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II und § 35 Abs. 1 und 4 SGB XII	11
I. Angemessenheit der Unterkunftskosten	12
1. Bedarfe für Unterkunft	12
2. Mehrstufiges Verfahren zur Bestimmung angemessener Mietaufwendungen	16
a) Abstrakte Angemessenheit	17
b) Konkrete Angemessenheit	32
3. Konsequenz bei Fehlen eines „schlüssigen Konzepts“	37
4. Möglichkeit der Pauschalierung von Unterkunftskosten im SGB XII	39
II. Angemessenheit der Heizkosten	39
1. Bedarfe für Heizung	40
2. Mehrstufiges Verfahren zur Bestimmung angemessener Heizkosten	43
a) Bestimmung einer abstrakten Nichtprüfungsgrenze (= Grenzwert)	44
b) Ermittlung der tatsächlichen Aufwendungen	45
c) Konkrete Angemessenheitsprüfung bei Überschreiten der Nichtprüfungsgrenze	45
3. Folgen unangemessen hoher Heizkosten	47
4. Möglichkeit der Pauschalierung von Heizkosten im SGB XII	48
C. Satzungsermächtigung	49
I. Regelungsziel der Satzungsermächtigung	50
II. Kommunale Gestaltungsmöglichkeiten	52
1. Gestaltungsmöglichkeiten bei der Angemessenheitssatzung	53
a) Wohnflächenbestimmung nach der Struktur des örtlichen Wohnungsmarktes	53
b) Bildung mehrerer Vergleichsräume	54
c) Bestimmung angemessener Heizkosten	55
d) Bildung einer Quadratmeterhöchstmiete	55
e) Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze (= Bruttowarmmiete)	56
2. Gestaltungsmöglichkeiten bei der Pauschalierungssatzung	57
3. Verpflichtende Satzungsinhalte	58
a) Sonderregelung für Personen mit besonderen Bedarfen	58
b) Bestimmungsgrundsätze für Angemessenheit	59

III. Neue Maßstäbe für ein schlüssiges Konzept?	60
IV. Gerichtliche Überprüfung	61
1. Normenkontrollverfahren gemäß § 55a SGG	62
2. Inzidentkontrolle im Rahmen der Individualrechtsbehelfe	62
D. Einzelfragen	63
I. Aufwendungen für Renovierungsarbeiten und Schönheitsreparaturen	63
1. Einzugsrenovierung	63
2. Schönheitsreparaturen während der Mietzeit	64
3. Schönheitsreparaturen bei Auszug	64
4. Schäden durch unsachgemäßen Gebrauch der Mietsache	65
II. Guthaben und Nachzahlungen aus Betriebs- und Heizkostenabrechnungen	65
1. Anrechnung von Rückzahlungen und Guthaben	65
a) Regelung im Rechtskreis SGB II	65
b) Regelung im Rechtskreis SGB XII	67
2. Nebenkostennachzahlungen	68
E. Leistungen für Unterkunft und Heizung bei selbst genutztem Wohneigentum	70
I. Wohneigentum im SGB II und SGB XII	70
II. Angemessene Kosten der Unterkunft bei Wohneigentum	71
1. Bedarfe für Unterkunft	71
a) Finanzierungskosten	72
b) Bewirtschaftungskosten	73
c) Erhaltungsaufwendungen	75
2. Eigentumsspezifische Kriterien bei der Angemessenheitsbeurteilung	76
III. Angemessene Heizkosten bei Wohneigentum	77
F. Kostensenkungsobliegenheit bei unangemessen teurem Wohnen	79
I. Besonderheiten des Einzelfalles	79
II. Kostensenkungsaufforderung	80
III. Befristete Übernahme unangemessener Unterkunftskosten	80
1. Unmöglichkeit der Kostensenkung	81
2. Unzumutbarkeit der Kostensenkung	81
IV. Wirtschaftlichkeit eines Wohnungswechsels	82
G. Wohnungswechsel/Umzug während des Leistungsbezuges	84
I. Zusicherung	84
1. Gesetzliche Grundlagen	84
2. Gegenstand der Zusicherung	85
3. Zusicherung bei trägerübergreifendem Umzug	86
II. Erforderlichkeit eines Umzugs	87

III. Mietkostenübernahme nach Umzug	89
1. Umzüge mit vorheriger Zusicherung	89
2. Umzüge ohne vorherige Zusicherung	89
a) Umzug erforderlich	89
b) Umzug nicht erforderlich	89
IV. Transaktionskosten im Zusammenhang mit einem Wohnraumwechsel	89
1. Wohnungsbeschaffungskosten	90
2. Mietkaution	91
3. Umzugskosten	92

A. Zielsetzung der Empfehlungen des Deutschen Vereins

Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) sehen für Leistungsberechtigte die Übernahme der tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung als existenzsichernde Leistung vor, soweit diese angemessen sind.

In der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind Träger dieser Leistungen nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II die kreisfreien Städte und Kreise (kommunale Träger). Sie bestimmen in eigener Zuständigkeit die in ihrem Gebiet angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung.

Gleiches gilt grundsätzlich für die Trägerschaft im SGB XII (vgl. § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB XII), soweit nicht Geldleistungen nach dem Vierten Kapitel SGB XII erbracht werden. Die im Rahmen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach § 42 Nr. 4 SGB XII zu erbringenden Leistungen für Unterkunft und Heizung trägt seit dem 1. Januar 2014 der Bund zu hundert Prozent. Dies hat zur Folge, dass die Leistungen nach dem Vierten Kapitel SGB XII in Bundesauftragsverwaltung erbracht werden.

Die rechtssichere Ausgestaltung von kommunalen Richtlinien bzw. Verwaltungsanweisungen zur Übernahme dieser existenzsichernden Leistungen erweist sich in der Praxis als schwierig und konfliktrichtig. Im Alltagsgeschäft der Jobcenter und Sozialämter drehen sich viele Widersprüche und Klageverfahren um Regelungen zu den Kosten der Unterkunft und Heizung.

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. hat zuletzt im Frühjahr 2010 Empfehlungen zur Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung im SGB II verabschiedet.¹ Seither hat es zahlreiche neue höchstrichterliche Entscheidungen zu den Unterkunfts-kosten gegeben. Insbesondere wurden die vom Bundessozialgericht unter dem Begriff „schlüssiges Konzept“ umschriebenen Mindeststandards in mehreren Folgeentscheidungen weiterentwickelt. Durch das in den für Regelungen zur Höhe der angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung zum 1. April 2011 in Kraft getretene „Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch“² kamen umfangreiche Änderungen des Leistungsrechts hinzu, die auch die Unterkunfts-kosten im SGB II und SGB XII betrafen. Die Einführung der Vorschriften zur Satzungslösung in §§ 22a–22c SGB II bzw.

1 Deutscher Verein: Empfehlungen zur Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung im SGB II, Berlin 2010.

2 BGBl. I, Jahrgang 2011, Nr. 12, S. 453.

§ 35a SGB XII hat gleichzeitig die Frage nach etwaigen Handlungsalternativen bei der Bestimmung der Angemessenheitsgrenze aufgeworfen. Der Deutsche Verein hat daher im Juni 2011 Empfehlungen erarbeitet, die sich mit den formellen und inhaltlichen Anforderungen zur Ausführung einer Satzungsermächtigung befassen.³

Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Änderungen und der fortentwickelten Rechtsprechung ist die vorliegende Neufassung der Empfehlungen zu den angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung erforderlich geworden. Sie bezieht neben den SGB II-Regelungen auch die Regelungen des SGB XII ein und weist auf Unterschiede hin. Ausführungen zu den kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten bei der Angemessenheitsbestimmung mittels einer Satzung und zu der strukturellen Frage, inwieweit sich aus den Regelungen der §§ 22a–22c SGB II und § 35a SGB XII neue Maßstäbe für das von der Rechtsprechung entwickelte „schlüssige Konzept“ ergeben, sind in einem gesonderten Kapitel in die aktuellen Empfehlungen integriert.

Die Empfehlungen des Deutschen Vereins richten sich zum einen an die kommunalen Träger. Es ist ihr Anliegen, den verantwortlichen Trägern vor Ort eine Hilfestellung bei der Erstellung ihrer Richtlinien für die Übernahme angemessener Unterkunfts-kosten zu geben. Anknüpfungspunkt der Empfehlungen ist die bis zum 1. Januar 2014 ergangene höchstrichterliche Rechtsprechung. Auf der Grundlage der Entscheidungen des Bundessozialgerichts sollen die Empfehlungen den kommunalen Entscheidungsträgern „Leitplanken“ geben, um unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten wie auch der Besonderheiten des Einzelfalles praxistaugliche Kriterien für die Leistungsgewährung bei den Bedarfen für Unterkunft und Heizung zu entwickeln.

Die Empfehlungen richten sich darüber hinaus aber auch an die mit der Leistungsgewährung befassten Fachkräfte, denen eine Hilfestellung bei der konkreten Angemessenheitsprüfung im Einzelfall gegeben werden soll. Die Empfehlungen weisen auf Beratungspflichten hin, geben Beispiele für im Gesetz nicht näher definierte Begriffe und stecken den gesetzlichen Rahmen für die von den Fachkräften zu treffenden (Ermessens-)Entscheidungen ab. Darüber hinaus verschaffen sie einen Überblick über den aktuellen Stand der Rechtsprechung.

3 Deutscher Verein: Empfehlungen zur Ausführung einer Satzungsermächtigung bei den Kosten der Unterkunft und Heizung im SGB II und XII, NDV 2011, 349 ff. – auch abrufbar unter: http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2010/pdf/DV%2013-11.pdf

B. Bestimmung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II und § 35 Abs. 1 und 4 SGB XII

Bedarfe für Unterkunft und Heizung sind integraler Bestandteil

- des Arbeitslosengeldes II (§ 19 Abs. 1 Satz 3 SGB II),
- der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel SGB XII (§ 27a Abs. 1 Satz 1 SGB XII) wie auch
- der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§ 42 Nr. 4 Halbsatz 1 SGB XII).

Sie werden **zusätzlich zu den Regelbedarfen** berücksichtigt und sind nicht in diesen enthalten.

Leistungen für Unterkunft und Heizung werden gemäß § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II bzw. § 35 SGB XII in Höhe der **tatsächlichen Aufwendungen** erbracht, soweit diese **angemessen** sind. Die Angemessenheitsprüfung limitiert die erstattungsfähigen Kosten der Höhe nach.⁴

Der Angemessenheitsvorbehalt umschreibt einen ausfüllungsbedürftigen Wertungsmaßstab, der durch das SGB II und das SGB XII nicht konkretisiert wird. Gleichwohl hat der Leistungsträger keinen Beurteilungsspielraum bei der Bestimmung der Angemessenheit von Unterkunftskosten.⁵ Dem Leistungsträger ist die Auswahl der Daten, der Ermittlungsmethode und der Datenauswertung freigestellt. Er muss jedoch die Kriterien zur Ermittlung der Angemessenheitsgrenze darlegen können und einen konkret-individuellen Prüfmaßstab bei der Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs anlegen. Die Angemessenheit des Umfangs der Aufwendungen ist stets an den Besonderheiten des Einzelfalls zu messen.⁶ Als **unbestimmter Rechtsbegriff** unterliegt das Kriterium der Angemessenheit der uneingeschränkten richterlichen Kontrolle.⁷

Die Angemessenheitsprüfung für die Heizkosten hat nach höchstrichterlicher Rechtsprechung grundsätzlich getrennt von der Prüfung der Angemessenheit der Unterkunftskosten (= Nettokaltmiete zuzüglich der kalten Nebenkosten) zu erfolgen.⁸ Das Bundes-

4 BSG, Urteil vom 22. September 2009, B 4 AS 18/09 R (Rdnr. 12).

5 BSG, Urteil vom 17. Dezember 2009, B 4 AS 27/09 R (Rdnr. 24).

6 BSG, Urteil vom 7. November 2006, B 7b AS 18/06 R (Delmenhorst) (Rdnr. 17).

7 BSG, Urteil vom 16. Mai 2012, B 4 AS 109/11 R m.w.N. zur BSG-Rspr. (Rdnr. 14).

8 BSG, Urteil vom 2. Juli 2009, B 14 AS 33/08 R (Rdnr. 27–28); BSG, Urteil vom 2. Juli 2009, B 14 AS 36/08 R (Rdnr. 18).

sozialgericht hat die Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze für Unterkunfts- und Heizkosten, also die Bestimmung der Angemessenheit auf der Grundlage einer Bruttowarmmiete, wegen der fehlenden Datengrundlage bislang ausgeschlossen. Es erachtet das Datenmaterial, das benötigt werde, um einen abstrakten Wert für eine allgemeingültige Aussage bezogen auf Heizkosten im Marktsegment der einfachen Wohnungen zu treffen, für nicht ermittelbar.⁹

Überschreiten indessen die Aufwendungen für die Heizung die Grenze des Angemessenen, ist die Zumutbarkeit von Kostensenkungsmaßnahmen unter Berücksichtigung beider Faktoren für ein existenzsicherndes Wohnen (Heizung und Unterkunft) zu prüfen.¹⁰ Es wird auf den Abschnitt „Folgen unangemessen hoher Heizkosten“ in Kapitel B, S. 47 f. verwiesen.

Für weiterführende Hinweise zur Festsetzung einer Gesamtangemessenheitsgrenze, die § 22b Abs. 1 Satz 3 SGB II für die kommunale Satzung als Gestaltungsmöglichkeit nunmehr ausdrücklich zulässt, siehe Kapitel C (S. 56 f.).

I. Angemessenheit der Unterkunfts-kosten

1. Bedarfe für Unterkunft

Unterkunfts-kosten können nur übernommen werden, soweit Aufwendungen für die Unterkunft tatsächlich entstehen. Es muss eine Rechtspflicht zur Zahlung von Unterkunfts-kosten bestehen.

Zu beachten ist aber, dass der Abschluss eines Mietvertrages über Wohnraum keinem Formzwang unterliegt.¹¹ Für den Nachweis, dass tatsächlich Aufwendungen für die Unterkunft entstehen, kann daher nicht allein auf die Vorlage eines schriftlichen Mietvertrages abgestellt werden. Wo ein solcher fehlt, sind andere geeignete Nachweise über die Verpflichtung zur Mietzahlung zu erbringen.

9 BSG, Urteil vom 2. Juli.2009, B 14 AS 36/08 R (Rdnr. 19).

10 BSG, Urteil vom 12. Juni 2013, B 14 AS 60/12 R (Rdnr. 31 ff.) – unter Verweis auf den Regelungsgehalt des § 22 Abs. 1 Satz 4 SGB II (Wirtschaftlichkeitsvergleich).

11 Dies ergibt sich im Umkehrschluss aus § 550 BGB, der als Konsequenz bestimmt, dass ein Mietvertrag, der für längere Zeit als ein Jahr nicht in schriftlicher Form geschlossen wird, auf unbestimmte Zeit gilt.

Begriff der Unterkunft

Das Gesetz verwendet nicht den Begriff der Wohnung, sondern den vom Wortsinn her weiter gefassten Begriff der Unterkunft. Er umfasst alle baulichen Anlagen oder Teile hiervon, die geeignet sind, Schutz vor der Witterung zu bieten und einen Raum der Privatheit zu gewährleisten.¹² Die Verwendung dieses weiten Begriffs ermöglicht es, **auch die Kosten aus atypischen Unterkunftsverhältnissen** zu übernehmen wie zum Beispiel die Nutzungsentschädigung für eine Notunterkunft oder die Miete für ein Hotel-/Pensionszimmer. Auch Wohnwagen, Wohnmobile¹³, Hausboote können Unterkünfte im Sinne der § 22 SGB II und 35 SGB XII sein – die Aufzählung ist insoweit nicht abschließend. Entscheidend ist, dass die Räumlichkeiten der Verwirklichung privater Wohnbedürfnisse dienen und nicht zu geschäftlichen Zwecken genutzt werden.¹⁴

Die dauerhafte Nutzung eines Wohnmobils oder Wohnwagens im öffentlichen Straßenraum ist auch dann als Unterkunft anzuerkennen, wenn sie ordnungsrechtlich als unzulässige Sondernutzung einzustufen wäre.¹⁵ Der Leistungsträger hat auf die konkrete Hilfebedürftigkeit abzustellen und keine eigenständige ordnungsrechtliche Prüfung gegenüber den Leistungsberechtigten vorzunehmen. Etwas anderes könnte allenfalls dann gelten, wenn die zuständige Ordnungsbehörde eingreift und dem Kläger die Nutzung seines Wohnmobils zu Wohnzwecken im öffentlichen Straßenraum untersagt.¹⁶

Berücksichtigungsfähige Aufwendungen

Unterkunft zur Miete

Zu den berücksichtigungsfähigen Kosten der Unterkunft (ohne Heizung → diese in Kapitel B, S. 39 ff.) gehören bei Mietverhältnissen alle Zahlungsverpflichtungen, die sich aus dem Mietvertrag für die Unterkunft ergeben.¹⁷ Hierzu zählen

12 BSG, Urteil vom 16. Dezember 2008, B 4 AS 1/08 R (Rdnr. 14) m.w.N. im Schrifttum.

13 BSG, Urteil vom 17. Juni 2010, B 14 AS 79/09 R (Rdnr. 10) m.w.N. im Schrifttum – Übernahmefähig sind Kosten, die mit der Funktion des Wohnmobils als Unterkunft verbunden sind (z.B. Kraftfahrzeugsteuern und Beiträge zur Kfz-Haftpflichtversicherung), nicht aber solche, die durch die Teilnahme am Straßenverkehr entstehen (z.B. Treibstoffe, Kosten für Pflege und Wartung).

14 BSG, Urteil vom 23. November 2006, B 11b AS 3/05 R (Rdnr. 15).

15 BSG, Urteil vom 17. Juni 2010, B 14 AS 79/09 R (Rdnr. 10).

16 BSG, Urteil vom 17. Juni 2010, B 14 AS 79/09 R (Rdnr. 10).

17 BSG, Urteil vom 19. Oktober 2010, B 14 AS 2/10 R (Rdnr. 15).

- die Nettokaltmiete;
- die mietvertraglich wirksam vereinbarten umlagefähigen Betriebskosten gemäß der Betriebskostenverordnung (BetrKV);
- sonstige mietvertraglich geschuldete Aufwendungen für Leistungen oder Ausstattungsmerkmale, die nicht vermieden oder verringert werden können (z.B. Modernisierungszuschlag nach § 559 BGB¹⁸; Beiträge zur mietvertraglich geforderten Haftpflichtversicherung). Nicht zu den Kosten der Unterkunft, da in der Regel¹⁹ „abtrennbar“, gehört die Garagen- oder Stellplatzmiete.
- sowie ggf. **im Einzelfall** sonstige Annexkosten (z.B. Kosten zur Durchsetzung berechtigter mietrechtlicher Ansprüche).²⁰ Einige Kommunen haben Kooperationsvereinbarungen mit örtlichen Mietervereinen geschlossen und übernehmen im Bedarfsfall Mitgliedsbeiträge. Der Deutsche Verein empfiehlt, die Möglichkeit entsprechender Kooperationsvereinbarungen zu prüfen.

Aufwendungen für mietvertraglich vereinbarte **Schönheitsreparaturen** gehören nicht zu den Regelbedarfen und sind daher ebenfalls dem **Unterkunftsbedarf** nach § 22 Abs. 1 SGB II²¹ bzw. § 35 Abs. 1 SGB XII zuzurechnen. Für nähere Ausführungen zu den Schönheitsreparaturen wird auf Kapitel D, Seite 63 ff. verwiesen.

Eigenheime und Eigentumswohnungen

Bei selbst genutztem Wohneigentum entstehen andere Unterkunfts-kosten als bei einem Mietverhältnis. Die Besonderheiten der Leistungen für Unterkunft und Heizung bei Eigenheimen und Eigentumswohnungen sind in Kapitel E, S. 70 ff. dargestellt.

Aufteilung nach Kopfzahl

Wird eine Unterkunft von mehreren Personen gemeinschaftlich genutzt, sind die Kosten regelmäßig nach Kopfzahl aufzuteilen. Dies gilt insbesondere dann, wenn auch nicht leistungsberechtigte Personen die Unterkunft nutzen.²²

18 BSG, Urteil vom 19. Oktober 2010, B 14 AS 2/10 R (Rdnr. 15).

19 Zu möglichen Ausnahmen siehe BSG, Urteil vom 7. November 2006, B 7b AS 10/06 R (Rdnr. 28).

20 Vgl. BSG, Urteil vom 24. November 2011, B 14 AS 15/11 R (Rdnr. 19): Kostenrisiko eines Zivilverfahrens als Annex zu den umstrittenen Leistungen nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II.

21 BSG, Urteil vom 19. März 2008, B 11b AS 31/06 R (Rdnr. 17 ff.).

22 Std. BSG-Rspr., vgl. für einmalig anfallende Kosten bei der Nutzung eines Eigenheim durch mehrere Personen: BSG, Urteil vom 24. Februar 2011, B 14 AS 61/10 R (Rdnr. 18).

Das sogenannte **Kopfteilprinzip** ist ebenfalls anzuwenden, wenn Leistungsberechtigte in einer Bedarfsgemeinschaft oder in einer Haushaltsgemeinschaft mit anderen Leistungsberechtigten zusammenleben. Die Aufteilung nach Kopffzahl erfolgt aus Praktikabilitätsgründen und ist unabhängig vom Alter, vom konkreten Wohnflächenbedarf oder der Nutzungsintensität.²³ Sie erfolgt nicht, wenn wirksame Untermietverhältnisse oder andere rechtlich verbindliche Regelungen bestehen – dann sind diese maßgeblich.²⁴ Dies gilt insbesondere in Fällen, in denen Personen in einer Wohnung zusammenleben, ohne eine Bedarfsgemeinschaft zu bilden. Hier haben wirksame vertragliche Abreden über die Kostenaufteilung Vorrang.²⁵

Darüber hinaus erkennt das Bundessozialgericht auch bedarfsbezogene Gründe für eine Abweichung vom Prinzip der kopfteiligen Aufteilung auf **alle** Mitglieder der BG an: Bei der vollständigen Sanktionierung des unter 25-jährigen Mitglieds einer aus mehreren Personen bestehenden Bedarfsgemeinschaft werden die Gesamtaufwendungen für die Unterkunft kopfteilig auf die **übrigen** Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft aufgeteilt.²⁶ Der Deutsche Verein empfiehlt, die vom BSG praktizierte Abweichung vom Kopfteilprinzip auch auf alle anderen Fälle anzuwenden, in denen es zu personenübergreifenden Sanktionsfolgen kommen kann. Sie ist eine sinnvolle Lösung, um die individuelle Bedarfsdeckung derjenigen sicherzustellen, die mit der sanktionierten Person in einer Bedarfsgemeinschaft oder einer Haushaltsgemeinschaft leben und beugt der Entstehung von Mietschulden bzw. einem Wohnungsverlust vor. Das BSG hat allerdings keine Entscheidung getroffen in Bezug auf allein lebende Menschen, die von einer hundertprozentigen Sanktion betroffen sind. Um Wohnungslosigkeit zu vermeiden, ist in diesen Fällen eine Direktauszahlung an den Vermieter als geldwerte Leistungen nach § 31a Abs. 3 Satz 1 SGB II in Erwägung zu ziehen. Im Übrigen wird auf die Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Reform der Sanktionen im SGB II verwiesen.²⁷

Aus dem Grundsatz, dass nur tatsächliche Unterkunftskosten berücksichtigt werden, resultiert die Frage, ob eine Pro-Kopf-Aufteilung der Unterkunftskosten **im Rahmen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** (4. Kapitel SGB XII) erfolgen kann, wenn volljährige Leistungsberechtigte, die dauerhaft voll erwerbsgemindert sind,

23 BSG, Urteile vom 27. Februar 2008, B 14/11b AS 55/06 R (Rdnr. 18) und vom 15. April 2008, B 14/7b AS 58/06 R (Rdnr. 33) jeweils m.w.N.

24 BSG, Urteile vom 29. November 2012, B 14 AS 161/11 R (Rdnr. 16) und B 14 AS 36/12 R (Rdnr. 27 ff.).

25 BSG, Urteil vom 22. August 2013, B 14 AS 85/12 R (Rdnr. 24).

26 BSG, Urteil vom 23. Mai 2013, B 4 AS 67/12 R (Rdnr. 21 ff.)

27 Deutscher Verein: Empfehlungen zur Reform der Sanktionen im SGB II, NDV 2013, 289 ff. – auch abrufbar unter: http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2013/DV-26-12-Sanktionen-SGB-II

in Haushaltsgemeinschaft mit ihren nicht hilfebedürftigen Eltern oder Kindern leben und tatsächlich keine eigenen finanziellen Mittel für die Unterkunft aufwenden. Es entsprach gängiger Praxis der Sozialhilfeträger, auch in solchen Fällen die Unterkunfts-kosten nach der Zahl der zur Haushaltsgemeinschaft zählenden Personen aufzuteilen und den Kopfanteil der/des Leistungsberechtigten im Rahmen der Grundsicherung nach §§ 42 Nr. 4 i.V.m. 35 SGB XII zu übernehmen. Das Bundessozialgericht hat indessen in zwei Entscheidungen²⁸ einen Anspruch auf Leistungen für Unterkunft und Heizung mangels Bedarf verneint, weil in den beiden Fällen den hilfebedürftigen Erwachsenen, die mit ihren nicht hilfebedürftigen Eltern in Haushaltsgemeinschaft lebten, keine tatsächlichen Aufwendungen im Sinne der Erfüllung vertraglicher Pflichten entstanden seien.²⁹

2. Mehrstufiges Verfahren zur Bestimmung angemessener Mietaufwendungen

Die kommunalen Träger entwickeln Richtlinien, anhand derer sie in ihrem kommunalen Zuständigkeitsbereich die Angemessenheit von Mietaufwendungen für eine Unterkunft beurteilen. In den Verwaltungsvorschriften wird eine Referenzmiete zur Angemessenheitsbestimmung ausgewiesen. Die Höhe der tatsächlichen Unterkunfts-kosten ist angemessen, wenn sie sich im Rahmen der Referenzmiete bewegt, also den in den kommunalen Richtlinien ausgewiesenen Richtwert³⁰ nicht überschreitet. Die Höhe der Unterkunfts-kosten ist auch angemessen, wenn sie oberhalb der Referenzmiete liegt und so den Besonderheiten des Einzelfalles Rechnung trägt.

Der Deutsche Verein empfiehlt, die Höhe angemessener Mietaufwendungen in vier Schritten zu ermitteln. Dieses mehrstufige Verfahren entspricht den Anforderungen, die das Bundessozialgericht an die Ermittlung der Angemessenheitsgrenze statuiert³¹ und in einer Vielzahl von Entscheidungen näher ausgestaltet hat.

Die Schritte 1 bis 3 betreffen die Ermittlung der **abstrakten Angemessenheit** und münden in die Bildung von Richtwerten. Schritt 4 (**konkrete Angemessenheit**) beinhaltet auf der Ebene des Einzelfalles die Prüfung, ob die abstrakt angemessene Wohnung vom Leistungsberechtigten auf dem Wohnungsmarkt überhaupt angemietet werden könnte.

28 BSG, Urteile vom 14. April 2011, B 8 SO 18/09 R und vom 25. August 2011, B 8 SO 29/10 R.

29 Rückmeldungen aus der Praxis haben gezeigt, dass die genannten BSG-Entscheidungen z.B. zum Nachteil behinderter Volljähriger wirken können, die bei ihren Eltern oder anderen Angehörigen in deren Haushalt leben. Es bleibt abzuwarten, welche Regelungen auf Bundesebene getroffen werden, um diese Auswirkungen aufzufangen.

30 Zum Begriff „Richtwert“ siehe S. 32.

31 Grundlegend: BSG, Urteil vom 7. November 2006, B 7b AS 18/06 R (Delmenhorst).

Die vom Leistungsträger vorzunehmenden Schritte sind:

- Schritt 1 → Bestimmung der abstrakt angemessenen Wohnungsgröße und des abstrakt angemessenen Wohnungsstandards;
- Schritt 2 → Festlegung des maßgeblichen Wohnungsmarktes (örtlicher Vergleichsraum);
- Schritt 3 → Ermittlung einer hypothetischen Referenzmiete:
Dieser Ermittlungsschritt ist für den Leistungsträger am aufwendigsten. Hier geht es darum, auf der Grundlage eines schlüssigen Konzepts³² Daten über den örtlichen Wohnungsmarkt zu erheben und auszuwerten. Das Bundessozialgericht hat acht Anforderungskriterien an ein schlüssiges Konzept formuliert, auf die bei der näheren Erläuterung von Schritt 3 noch im Einzelnen eingegangen wird.³³
- Schritt 4 → Prüfung der konkreten Angemessenheit.

a) Abstrakte Angemessenheit

Bei der Bestimmung der abstrakten Angemessenheit von Unterkunftskosten wird ein allgemeingültiger Maßstab angelegt, der für alle Leistungsberechtigten gilt. Der kommunale Leistungsträger hat unter Zugrundelegung der Schritte 1 bis 3 eine Referenzmiete zu ermitteln, zu der es der leistungsberechtigten Person im konkreten Einzelfall möglich ist, eine bedarfsgerechte Wohnung anzumieten – die Überprüfung erfolgt im Rahmen der konkreten Angemessenheit in Schritt 4.

aa) Abstrakte Wohnungsgröße und abstrakt angemessener Wohnungsstandard

Angemessene Wohnfläche

Eine allgemeingültige gesetzliche Regelung zur Bestimmung der abstrakt angemessenen Wohnflächen ist nicht vorhanden. Es empfiehlt sich, auf die anerkannte Wohnraumgröße für Wohnberechtigte im sozialen Wohnungsbau abzustellen.

Das Bundessozialgericht zieht in ständiger Rechtsprechung die Wohnflächen gemäß der landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen zum sozialen Wohnungsbau nach § 10 Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) bzw. zur Vorgängervorschrift des § 5 Abs. 2 Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG) heran. Maßgeblich sind dabei die aktuellen

32 Zum Begriff „Schlüssiges Konzept“ siehe S. 22 f.

33 Siehe S. 24 ff.

Bestimmungen, die im jeweiligen Leistungszeitraum Gültigkeit haben.³⁴ Die Ausführungsbestimmungen zum sozialen Wohnungsbau sind in den Ländern unterschiedlich ausgestaltet, dadurch ergeben sich landesspezifische Unterschiede bei der Bestimmung der abstrakt angemessenen Wohnfläche. Soweit in den Richtlinien eine weitergehende Differenzierung nach der Raumzahl erfolgt, ist dies für die Bestimmung der angemessenen Wohnfläche unbeachtlich.³⁵

Dieser Rückgriff auf die normativen Werte der Wohnraumförderungsrichtlinien bietet sich aus Gründen der Rechtssicherheit an. Er wird legitimiert durch die in § 1 Abs. 2 WoFG definierte Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung, nämlich „Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Unter diesen Voraussetzungen unterstützt die Förderung von Mietwohnraum insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen [...]“. Haushalte, deren Mitglieder SGB II- oder SGB XII-Leistungen beziehen, sind hinsichtlich ihrer möglichen Aufwendungen für die Kosten der Unterkunft begrenzt und haben daher Schwierigkeiten, sich am Markt mit angemessenem Wohnraum zu versorgen.

Maßgebliche Personenzahl

Die Durchführungsregelungen im sozialen Wohnungsbau differenzieren für die zuzubilligende Wohnfläche nach der Zahl der Haushaltsmitglieder. Für die Bestimmung der abstrakt angemessenen Wohnungsgröße kommt es demgegenüber allein auf die Zahl der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft an. Soweit Personen mit Leistungsberechtigten lediglich in einer Haushalts- oder Wohngemeinschaft leben, bleiben sie bei der Angemessenheitsprüfung außer Betracht.³⁶ Hieraus folgt:

Wird eine Wohnung von zwei Personen genutzt, die eine Bedarfsgemeinschaft bilden, so orientiert sich die angemessene Wohnungsgröße an dem Wert für einen Zwei-Personen-Haushalt (in den meisten Länderrichtlinien: bis 60 Quadratmeter). Entsprechendes gilt, wenn drei, vier und mehr Personen der Bedarfsgemeinschaft angehören.

Leben Leistungsberechtigte nach dem SGB II in einer Haushaltsgemeinschaft mit Verwandten und Verschwägerten im Sinne von § 9 Abs. 5 SGB II, so ist bei der Bestimmung der angemessenen Wohnungsgröße nicht auf die Zahl der Familienmitglieder abzustel-

34 BSG, Urteil vom 16. Mai 2012, B 4 AS 109/11 R (Rdnr. 18) m.w.N. zur BSG-Rspr.

35 BSG, Urteil vom 19. Oktober 2010, B 14 AS 50/10 R (Berlin) (Rdnr. 22).

36 BSG, Urteil vom 18. Juni 2008, B 14/11b AS61/06 R (Rdnr. 21 ff.); BSG, Urteil vom 18. Februar 2010, B 14 AS 73/08 R (Rdnr. 23 f.).

len, die eine Wohnung gemeinsam nutzen, sondern allein auf die Zahl der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft.³⁷ Leben sie in einer Wohngemeinschaft, ohne mit den mitwohnenden Personen eine Bedarfsgemeinschaft zu bilden, so ist für die Beurteilung der angemessenen Größe auf die leistungsberechtigte Person als Einzelperson abzustellen und der Wert für einen Ein-Personen-Haushalt zugrunde zu legen. Das Bundessozialgericht hat klargestellt, dass bei Wohngemeinschaften auch die gemeinsame Nutzung von Räumen keinen Abschlag von der angemessenen Quadratmeterzahl rechtfertigt.³⁸

Die Ausführungen gelten im SGB XII entsprechend: Leben Personen, die keine Einsatzgemeinschaft bilden, in einer Wohn- oder Haushaltsgemeinschaft zusammen, darf die Angemessenheitsprüfung nicht anhand der Gesamtpersonenzahl erfolgen.

Keine Bezugnahme auf persönliche Lebensumstände

Soweit wohnraumförderrechtliche Sonderregelungen Bezug nehmen auf persönliche Lebensumstände (z.B. durch Erhöhung der zuzubilligenden Wohnfläche für Alleinerziehende um 10 Quadratmeter), ist dies für die Bestimmung der abstrakt angemessenen Wohnfläche im SGB II und SGB XII ohne Belang.³⁹ Die persönlichen Lebensumstände finden Berücksichtigung bei der Prüfung der einzelfallbezogenen, konkreten Angemessenheit (Prüfungsschritt 4).

Abstrakt angemessener Wohnungsstandard

Der Standard einer Wohnung wird bestimmt durch die Kriterien Lage, Ausstattung der Wohnung und Bausubstanz (Alt- oder Neubau). Da diese Kriterien im Quadratmeterpreis ihren Niederschlag finden, ist bereits im ersten Schritt zusammen mit der abstrakt angemessenen Wohnungsgröße auch der abstrakt angemessene Wohnungsstandard zu definieren. Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts sind Aufwendungen für eine Wohnung nur dann angemessen, wenn diese nach Ausstattung, Lage und Bausubstanz einfachen und grundlegenden Bedürfnissen genügt und keinen gehobenen Wohnungsstandard aufweist.⁴⁰ Um diesen unteren Standard vom mittleren und untersten Standard abgrenzen und den vorhandenen Wohnungsbestand bewerten zu können,

37 BSG, Urteil vom 18. Februar 2010, B 14 AS 73/08 R (Rdnr. 23).

38 BSG, Urteil vom 18. Juni 2008, B 14/11b AS61/06 R (Rdnr. 22).

39 BSG, Urteil vom 22. August 2012, B 14 AS 13/12 R (Rdnr. 19); BSG, Urteil vom 11. Dezember 2012, B 4 AS 44/12 R (Rdnr. 14).

40 BSG, Urteil vom 20. Dezember 2011, B 4 AS 19/11 R (Rdnr. 14) m.w.N.

ist die Bildung verschiedener Kategorien notwendig. Die abstrakten Festlegungen zum Wohnungsstandard bilden die Grundlage für die unter Schritt 3 vorzunehmende Ermittlung der Kosten für eine angemessene Wohnung auf dem für die leistungsberechtigten Personen maßgeblichen Wohnungsmarktsegment.

Es geht also um die Frage, welcher Wohnstandard das zur Ermittlung der angemessenen Unterkunfts-kosten maßgebliche Mietpreisniveau abbildet. Hierbei gilt: 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.⁴¹

Ein besonderes Augenmerk ist auch auf die Frage zu richten, auf welcher Datenbasis Rückschlüsse auf den Wohnungsstandard abgeleitet werden sollen. In Großstädten mit einem qualifizierten Mietspiegel ist eine Beschränkung auf Wohnungen bestimmter Baualtersklassen grundsätzlich nicht zulässig.⁴² Zwar lassen sich über die Baualtersklasse vergrößernd Rückschlüsse auf die Bauweise und den Baustandard ziehen, es lässt sich aus dem Mietspiegel allein aber nicht erkennen, inwieweit gerade Wohnungen einer bestimmten Baualtersklasse in einem Umfang zur Verfügung stehen, die den Rückschluss zulassen, im konkreten Vergleichsraum sei eine „angemessene“ Wohnung tatsächlich anmietbar. Hier bedarf es statistisch gesicherter Daten, welche Bauklassen in welchem Umfang tatsächlich den gesamten Vergleichsraum (und nicht nur einzelne Ortsteile) prägen. Auch die Außerachtlassung von Bauklassen, die einen höheren Standard abbilden, ist nur zulässig, wenn anhand des Datenmaterials erkennbar ist, dass Gebäude dieser Bauklassen den Mietmarkt des unteren Marktsegments nicht maßgeblich mitprägen.⁴³

bb) Räumlicher Vergleichsmaßstab

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, bedarf es in einem zweiten Schritt der Festlegung eines räumlichen Vergleichsmaßstabes. Nach der Definition des Bundessozialgerichts muss es sich bei dem Vergleichsraum um einen **ausreichend großen Raum der Wohnbebauung** handeln, der aufgrund seiner räumlichen Nähe, seiner Infrastruktur und insbesondere seiner verkehrstechnischen Verbundenheit einen insgesamt betrachtet homogenen Lebens- und Wohnbereich bildet.⁴⁴

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

42 BSG, Urteil vom 19. Oktober 2010, B 14 AS 50/10 R (Rdnr. 28).

43 BSG, Urteil vom 19. Oktober 2010, B 14 AS 50/10 R (Rdnr. 28).

44 BSG, Urteil vom 19. Oktober 2010, B 14 AS 2/10 R (Rdnr. 18).

Kommerzielle Anbieter zur Erstellung schlüssiger Konzepte sehen teilweise die Bestimmung sogenannter Wohnungstypen anhand bestimmter Indikatoren (z.B. Bevölkerungsdichte, Bevölkerungsentwicklung, Siedlungsstruktur, Einkommenssteuereinnahmen pro Kopf) und die Bildung von – nicht notwendigerweise zusammenhängenden – Teilwohnungsmärkten vor. Der Deutsche Verein empfiehlt, bei der Bildung des räumlichen Vergleichsmaßstabes auf infrastrukturell zusammenhängende Räume abzustellen. Eine kleinteilige Abgrenzung von Regionen mit dem gleichen Preisniveau ist nicht zwangsläufig deckungsgleich mit den oben genannten Vorgaben der höchstgerichtlichen Rechtsprechung zur Bildung eines Vergleichsraumes.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der Wohnort der leistungsberechtigten Person den räumlichen Vergleichsmaßstab darstellt. Der räumliche Vergleichsmaßstab ist daher so zu wählen, dass dem grundsätzlich zu respektierenden Recht der leistungsberechtigten Person auf Verbleib in ihrem sozialen Umfeld ausreichend Rechnung getragen wird. Der räumliche Vergleichsmaßstab orientiert sich nicht strikt am kommunalverfassungsrechtlichen Begriff der Gemeinde oder des Kreises und kann im Hinblick auf die örtliche Struktur von sehr unterschiedlicher Größe sein. Die Bildung größerer Gebiets-einheiten empfiehlt sich bei besonders kleinen Gemeinden, die über keinen repräsentativen Wohnungsmarkt verfügen, während andererseits kleinere Gebietseinheiten bei besonders großen Städten in Betracht kommen.⁴⁵ Allerdings ist das Bundessozialgericht ungeachtet der Fläche und Einwohnerzahl Berlins davon ausgegangen, dass die einen Vergleichsraum prägenden Merkmale bezogen auf das gesamte Stadtgebiet Berlins vorliegen.⁴⁶ Das Gericht sah in einer Beschränkung auf bestimmte Bezirke (oder Ortsteile) mit besonders verdichteter Bebauung und damit vorwiegend günstigem Wohnraum das Risiko einer Ghettoisierung. Zumindest Gebiete, auf die sich ein Mietspiegel erstreckt, werden im Allgemeinen als ein einheitlicher Wohnungsmarkt zur Bestimmung des abstrakt angemessenen Mietpreises angesehen.

Der Deutsche Verein empfiehlt, grundsätzlich möglichst große Vergleichsräume mit einer Referenzmiete zu bilden, da bei einem zu kleinteilig bestimmten Wohnungsmarkt die Gefahr besteht, dass Kostensenkungsaufforderungen ad absurdum geführt werden. Die Bildung von mehreren Vergleichsräumen im Bereich eines Trägers mit unterschiedlichen Referenzmieten führt dazu, dass Leistungsberechtigte nach einer Kostensenkungsaufforderung in einen anderen Vergleichsraum ziehen können, in der ein höheres Mietniveau und damit eine höhere Referenzmiete maßgebend ist. Der Leistungsträger hätte zusätzlich zu einer höheren Miete auch noch die durch die Kostensenkungsauf-

45 BSG, Urteil vom 20. August 2009, B 14 AS 41/08 R (Rdnr. 16) m.w.N.

46 BSG, Urteile vom 19. Oktober 2010, B 14 AS 50/10 R (Rdnr. 24) und B 14 AS 2/10 R (Rdnr. 18) (beide Berlin).

forderung veranlassten Umzugskosten zu tragen. Der Verbleib im sozialen Umfeld findet demgegenüber im Rahmen der konkreten Angemessenheitsprüfung ausreichend Berücksichtigung.

cc) Hypothetische Referenzmiete

Im dritten Schritt hat der Leistungsträger zu ermitteln, wie viel für eine abstrakt angemessene Wohnung in dem für die leistungsberechtigte Person maßgeblichen Vergleichsraum aufzuwenden wäre. Die hypothetische Referenzmiete markiert die abstrakte Angemessenheitsgrenze.

Bei dem anzuerkennenden Bedarf für die Unterkunftskosten geht es um die Konkretisierung des zu gewährleistenden physischen Existenzminimums im Bereich Wohnen. Damit Leistungsberechtigte ihr elementares Grundbedürfnis „Wohnen“ zu grundsicherungsrechtlich angemessenen Bedingungen befriedigen können, muss die zu bestimmende Referenzmiete die Gegebenheiten auf dem Wohnungsmarkt des Vergleichsraumes realitätsgerecht abbilden.

Die Festlegung einer bundeseinheitlichen Referenzmiete scheidet aus. Es ist auf die konkret-individuellen Verhältnisse abzustellen, weil die Kosten für Wohnraum regional sehr stark variieren können. Das Rechtsstaatsprinzip fordert die Verlässlichkeit und Vorhersehbarkeit einer Begrenzung. Nach Maßgabe des allgemeinen Gleichheitssatzes hat die Konkretisierung des Angemessenheitsbegriffs nach einheitlichen Kriterien zu erfolgen.⁴⁷

Schlüssiges Konzept

Um ein gleichmäßiges Verwaltungshandeln innerhalb eines Vergleichsraums zu gewährleisten, hat die Ermittlung der regionalen Angemessenheitsgrenze auf der Grundlage eines gerichtlich überprüfbaren „schlüssigen Konzepts“ zu erfolgen. Den Feststellungen des Leistungsträgers muss ein überprüfbares, vom Ergebnis her schlüssiges und nachvollziehbares Konzept zugrunde liegen, das die aktuellen Verhältnisse des örtlichen Mietwohnungsmarkts wiedergibt.

Das Bundessozialgericht versteht unter einem Konzept *„ein planmäßiges Vorgehen des Grundsicherungsträgers im Sinne der systematischen Ermittlung und Bewertung genereller, wenngleich orts- und zeitbedingter Tatsachen für sämtliche Anwendungsfälle*

⁴⁷ Ausführliche Darstellung im BSG-Urteil vom 22. September 2009, B 4 AS 18/09 R (Wilhelms-
haven).

*im maßgeblichen Vergleichsraum und nicht nur ein punktuelles Vorgehen von Fall zu Fall.*⁴⁸

Dem Leistungsträger wird keine bestimmte Methodik zur Bemessung der regional angemessenen Kosten auferlegt, er ist frei in der Auswahl der Daten, der Ermittlungsmethode und der Datenauswertung. Sein gewähltes Verfahren muss allerdings schlüssig sein und das Ergebnis – die von ihm ermittelte Höhe der örtlichen Vergleichsmiete – muss nach mathematisch-statistischen Grundsätzen nachvollziehbar sein. Bislang hat das BSG noch kein schlüssiges Konzept bestätigt. Gleichwohl hat es bis dato in zwei Fällen, in denen die Landessozialgerichte die zugrunde gelegte Vergleichsmiete durch eigene Ermittlungen überprüft und bestätigt hatten, das von der jeweiligen Vorinstanz gewählte Verfahren als schlüssig und die Bemessung der örtlichen Vergleichsmiete durch den SGB II-Träger als zutreffend anerkannt.⁴⁹

Nach Maßgabe des Bundessozialgerichts ist das Konzept schlüssig, wenn es mindestens die folgenden Voraussetzungen erfüllt:⁵⁰

48 BSG, Urteil vom 22. September 2009, B 4 AS 18/09 R (Wilhelmshaven) (Rdnr. 19).

49 BSG, Urteil vom 17. Dezember 2009, B 4 AS 27/09 R (Essen) und BSG, Urteil vom 10. September 2013, B 4 AS 77/12 R.

50 BSG, Urteil vom 22. September 2009, B 4 AS 18/09 R (Rdnr. 19); BSG, Urteil vom 17. Dezember 2009, B 4 AS 27/09 R (Essen) (Rdnr. 26).

Elemente eines „schlüssigen Konzepts“

- „Die Datenerhebung darf ausschließlich in dem genau eingegrenzten und muss über den gesamten Vergleichsraum erfolgen (keine Ghettobildung),
- es bedarf einer nachvollziehbaren Definition des Gegenstandes der Beobachtung, z.B. welche Art von Wohnungen – 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 Kapungsgrenze).“

BSG, Urteil vom 22. September 2009, B 4 AS 18/09 R (Rdnr. 19)

– „Wilhelmshaven“

- *Die Datenerhebung darf ausschließlich in dem genau eingegrenzten und muss über den gesamten Vergleichsraum erfolgen (keine Ghettobildung).*
Würden nur einzelne, besonders benachteiligte und daher „billige“ Orts- oder Stadtteile in die Datenerhebung einbezogen und die abstrakt angemessene Miete entsprechend niedrig angesetzt, könnte dies den unerwünschten Effekt einer sozialräumlichen Segregation haben.
- *Es bedarf einer nachvollziehbaren Definition des Gegenstandes der Beobachtung (z.B. welche Art von Wohnungen – Differenzierung nach Standard der Wohnungen, Brutto- und Nettomiete (Vergleichbarkeit), Differenzierung nach Wohnungsgröße).*
Es muss eine einheitliche Vergleichsbasis der zu berücksichtigenden Mieten gegeben sein; diese hat der Leistungsträger darzulegen.

Ferner ist bei der Konzeptbildung nach Wohnungsgrößen zu differenzieren, das heißt der Leistungsträger hat die Datenerhebung differenziert nach Wohnungsgrößen durchzuführen.⁵¹

- *Angaben über den Beobachtungszeitraum*
Die Datenerhebung muss in einem eingegrenzten zeitlichen Rahmen erfolgen. Die Aktualität steht hierbei als Garant für realitätsgerechte Angemessenheitswerte. Der Deutsche Verein empfiehlt, analog zur Regelung in § 22c Abs. 2 SGB II, das schlüssige Konzept mindestens alle zwei Jahre oder bei erheblichen Änderungen auf seinen Aktualisierungsbedarf zu überprüfen. Eine erhebliche Änderung stellt beispielsweise die Aktualisierung eines Mietspiegels dar. Der qualifizierte Mietspiegel muss nach Maßgabe des § 558d Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) ohnehin im Abstand von zwei Jahren durch Neuerstellung oder Fortschreibung der Marktentwicklung angepasst werden.
- *Festlegung der Art und Weise der Datenerhebung (Erkenntnisquellen, z.B. Mietspiegel)*
Für die Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen kann auf die Daten eines etwaig vorhandenen Mietspiegels oder eigene Datenerhebungen des kommunalen Trägers zurückgegriffen werden.

Mietspiegel

Grundsätzlich können auch aktuelle⁵² Mietspiegel im Sinne der §§ 558 ff. BGB Grundlage der Bestimmung der Referenzmiete nach § 22 Abs. 1 SGB II bzw. § 35 SGB XII sein.⁵³ Sie geben eine Übersicht der Mieten, die auf dem erfassten Wohnungsmarkt für nicht preisgebundenen Wohnraum gezahlt werden und dienen in der Regel dem Zweck, die ortsübliche Vergleichsmiete abzubilden. Für die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete werden nur Wohnungen des freien Wohnungsmarktes berücksichtigt (keine Sozialwohnungen) und auch nur solche, bei denen es innerhalb der letzten vier Jahre Mietanpassungen oder Neuabschlüsse gab.⁵⁴ Bei Heranziehung eines qualifizierten Mietspiegels im Sinne des § 558d BGB ist gewährleistet, dass die Datenerhebung nach anerkannten wissenschaftlichen Grundsätzen erfolgte.

51 BSG, Urteil vom 20. August 2009, B 14 AS 41/08 R (Rdnr. 20).

52 Ein einfacher und mehrere Jahre zurückliegender Mietspiegel reicht nicht aus – vgl. BSG, Urteil vom 14. Februar 2013, B 14 AS 61/12 R (Rdnr. 24).

53 BSG in std. Rspr., vgl. Urteil vom 10. September 2013, B 4 AS 77/12 R (Rdnr. 30), Urteile vom 19. Oktober 2010, B 14 AS 50/10 R (Berlin) m.w.N. und B 14 AS 65/09 (Rdnr. 29).

54 Vgl. § 558 Abs. 2 BGB.

Werden innerhalb des Mietspiegels nicht alle Wohnlagen und Bauklassen, sondern nur bestimmte Mietspiegelwerte für die Angemessenheitsbestimmung berücksichtigt, lassen sich Aussagen über grundsicherungsrelevante Unterkunftsbedarfe aus den einzelnen Mietspiegelwerten nicht unmittelbar treffen.⁵⁵ Der Leistungsträger muss ggf. durch weitere Ermittlungen absichern, dass der hinter dem berücksichtigten Mietspiegelwert stehende tatsächliche Wohnungsbestand die Anmietung einer angemessenen Wohnung im gesamten Vergleichsraum ermöglicht.⁵⁶

Der Leistungsträger ist gehalten, die Primärdaten, auf denen der Mietspiegel beruht, in seinem schlüssigen Konzept darzulegen, damit nachgeprüft werden kann, ob das einfache Mietsegment realistisch abgebildet wird und grundsicherungsspezifische Schlüsse zulässig gezogen wurden.⁵⁷

Eigene Datenerhebungen

Kann ein Kreis oder eine kreisfreie Stadt als Träger der Leistung nicht auf Primärdaten eines Mietspiegels zurückgreifen, so muss der Träger eigene Markterhebungen anstellen, um die aktuellen Verhältnisse des örtlichen Wohnungsmarktes im Rahmen eines schlüssigen Konzepts abzubilden.⁵⁸ Mitunter sind eigene Datenerhebungen auch zusätzlich zu Mietspiegeldaten erforderlich. Als Erkenntnisquellen können u.a. Wohnungsmarktanzeigen, Vermietersankünfte, Mietdatenbanken (§ 558e BGB) in Anspruch genommen werden. Bei der eigenen Erhebung grundsicherungsrelevanter Daten sollte der/die Datenschutzbeauftragte eingebunden werden, um die Verletzung von Datenschutzbestimmungen zu vermeiden.

Bei der Datenerhebung sind grundsätzlich sowohl die Daten von tatsächlich am Markt angebotenen als auch von bereits vermieteten Wohnungen zu berücksichtigen (siehe „Validität der Datenerhebung“, S. 28). Nicht in die Datenerhebung einzubeziehen ist Wohnraum, dessen Miete keinen zuverlässigen Aufschluss über die

55 Beim qualifizierten Mietspiegel reicht zur Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete für die durch die jeweiligen Tabellenfelder beschriebenen Wohnungstypen ein repräsentativer Rücklauf von Datensätzen (i.d.R. 30 Angaben) aus. – Vgl. BSG, Urteil vom 20. Dezember 2011, B 4 AS 19/11 R (Duisburg), Rdnr. 26 m.w.N.

56 BSG, Urteil vom 20. Dezember 2011, B 4 AS 19/11 R (Duisburg), Rdnr. 26: „Die Besetzung einzelner Tabellenfelder eines Mietspiegels lässt daher zunächst nur die Vermutung zu, dass zum Zeitpunkt der Datenerhebung ein bestimmter Wohnungsmietwert auf dem Gesamtwohnungsmarkt überhaupt vorhanden ist und erlaubt keinen Rückschluss auf seine Häufigkeit.“

57 BSG, Urteil vom 19. Oktober 2010, B 14 AS 2/10 R, (Rdnr. 26).

58 Vgl. BSG, Urteil vom 22. September 2009, B 4 AS 18/09 R (Rdnr. 18 ff.).

örtlichen Gegebenheiten bringen kann (z.B. Wohnraum in Wohnheimen oder Herbergen, Gefälligkeitsmietverhältnisse, Ferienwohnungen).⁵⁹

- *Repräsentativität des Umfangs der einbezogenen Daten*

Wenngleich Mietspiegel im Anwendungsbereich des § 22 SGB II bzw. des § 35 SGB XII den Wohnungsmarkt im einfachen Marktsegment nur teilweise⁶⁰ abbilden, erachtet das Bundessozialgericht die dahinter liegenden Daten als grundsätzlich geeignet, auch die grundsicherungsrechtliche Angemessenheitsgrenze zu bestimmen.⁶¹ Existiert ein qualifizierter Mietspiegel, so kann auf die dahinterliegenden – mehr oder weniger aufwendig erhobenen – Primärdaten zurückgegriffen werden. Die Daten, die für einen Mietspiegel als repräsentativ anerkannt sind, sind auch für ein schlüssiges Konzept als ausreichend anzusehen.⁶²

Im ländlichen Raum, wo keine Mietspiegel zur Verfügung stehen, muss der Leistungsträger eine eigene Datenerhebung durchführen und ist hierbei oft auf die freiwilligen Rückläufe von Mieter- und Vermieterbefragungen angewiesen.

Die Repräsentativität des Umfangs der einbezogenen Daten ist von verschiedenen Faktoren abhängig und daher regional unterschiedlich zu beurteilen. Der Leistungsträger hat die Repräsentativität des Umfangs der einbezogenen Daten zu belegen. Das Bundessozialgericht hat in einer Einzelfallentscheidung am Beispiel der Stadt Osnabrück dargelegt, dass eine Datenbasis, die jedenfalls auf mindestens zehn Prozent des regional in Betracht zu ziehenden Mietwohnungsbestandes beruht, für die Wiedergabe der aktuellen Verhältnisse des örtlichen Mietwohnungsmarktes ausreichend sei.⁶³ Dieser Wert – den die Revisionsinstanz seinerzeit als bereits gegebene Tatsache zugrunde legen konnte – ist nicht als eine feste Vorgabe zu verstehen. Es sind auch Stichproben geringeren Umfangs möglich, wenn die statistische Repräsentativität gegeben ist. Welche Datenmenge als repräsentativ anzusehen ist, hängt von der Struktur des jeweiligen Mietmarktes ab.⁶⁴

59 BSG, Urteil vom 22. September 2009, B 4 AS 18/09 R (Rdnr. 22).

60 Vgl. BSG, Urteil vom 19. Oktober 2010, B 14 AS 65/09 (Rdnr. 29): Einfache und qualifizierte Mietspiegel bilden das Mietniveau hinsichtlich der Bestandsmieten im einfachen Marktsegment nur in Bezug auf sog. Neuvertragswohnungen und geänderte Bestandswohnungen auf dem freien Wohnungsmarkt ab. (Für nähere Ausführungen zu den Begriffen siehe „Validität der Datenerhebung“, S. 28.)

61 BSG, Urteil vom 10. September 2013, B 4 AS 77/12 R (Rdnr. 30).

62 BSG, Urteil vom 20. Dezember 2011, B 4 AS 19/11 R (Rdnr. 24).

63 BSG, Urteil vom 18. Juni 2008, B 14/7b AS 44/06 (Rdnr. 16) – entschieden noch vor dem „Wilhelmshaven-Urteil“ zum schlüssigen Konzept vom 22. September 2009

64 Beispiel: Das Hessische LSG hat in seinem Urteil vom 15. Februar 2013 (L 7 AS 78/12) das Konzept des Landkreises Waldeck-Frankenberg zur Ermittlung der angemessenen Mietober-

- *Validität der Datenerhebung*

Die erhobene Datenmenge muss belastbar (valide) sein. Damit die erhobenen Daten Erkenntnisse über die aktuellen Verhältnisse des örtlichen Mietwohnungsmarktes liefern können, müssen grundsätzlich sowohl die Mieten der tatsächlich am Markt angebotenen Wohnungen (= **Angebotsmieten**) als auch der vermieteten Wohnungen (= **Bestandsmieten**) in die Datenerhebung einfließen.⁶⁵

Nutzt der Leistungsträger die Daten eines qualifizierten Mietspiegels, gilt auch hier: Daten, die für einen qualifizierten Mietspiegel erhoben wurden, sind im Rahmen eines schlüssigen Konzepts regelmäßig als valide anzusehen.⁶⁶ Angebotsmieten müssen in diesem Fall nicht in die Datenerhebung einfließen.⁶⁷

Erhebt der Leistungsträger die Bestandsmieten selbst, so muss er für eine valide Datenbasis in der Regel sowohl Mieten von Neuvertragswohnungen als auch von Bestandswohnungen einbeziehen. Der Deutsche Verein empfiehlt, in Anlehnung an den qualifizierten Mietspiegel als **Neuvertragswohnungen** maximal diejenigen Wohnungen heranzuziehen, bei denen die Mietverhältnisse in den letzten vier Jahren neu abgeschlossen wurden. Mieten aus bestehenden Mietverträgen, die innerhalb dieses Zeitraumes geändert wurden, gelten als geänderte Bestandsmieten. Analog zum Mietspiegel sollten bei einer Zeiträumbetrachtung nur die in den letzten vier Jahren **geänderten Bestandsmieten** berücksichtigt werden. Im Rahmen einer Stichtagserhebung können auch ältere Bestandsmieten einbezogen werden.

Liegen dem kommunalen Träger keinerlei Erkenntnisse über die Mieten von Neuvertragswohnungen vor, ist stattdessen auf die **Angebotsmieten** zurückzugreifen. Sie entsprechen den aktuellen Wohnungsangeboten für die noch kein Vertragsabschluss erfolgt ist. Angebotsmieten geben aktuellere Informationen über den Wohnungsmietmarkt. Für ihre Erfassung bietet sich u.a. die Auswertung von Zeitungs- und Internetannoncen an.

grenze aus dem Jahr 2010 nebst Fortschreibung für 2011 als ein im Sinne der BSG-Rechtsprechung schlüssiges Konzept bestätigt. In die zugrunde liegende Mietwertübersicht sind mit 2.580 Daten ca. sieben Prozent des gesamten Mietwohnungsbestandes im Landkreis Waldeck-Frankenberg eingeflossen. Das Hessische LSG erachtet die den gesamten Kreis und alle Wohnstandards und Lagen abdeckenden Daten als repräsentativ.

65 Vgl. BSG, Urteil vom 19. Februar 2009, B 4 AS 30/08 R (Rdnr. 13 und 24); BSG, Urteil vom 2. Juli 2009, B 14 AS 33/08 R (Rdnr. 20); BSG, Urteil vom 22. September 2009, B 4 AS 18/09 R (Rdnr. 22).

66 BSG, Urteil vom 20. Dezember 2011, B 4 AS 19/11 R (Rdnr. 24).

67 BSG, Urteil vom 10. September 2013, B 4 AS 77/12 R (Rdnr. 30).

Werden nur die Bestandsmieten von Leistungsempfängern nach dem SGB II und SGB XII sowie von Wohngeldempfängern als Datengrundlage herangezogen, darf hieraus kein Durchschnittswert zur Bestimmung der Angemessenheit gebildet werden. Ein solcher, durch Zirkelschluss ermittelter Durchschnittswert würde zu einem Angemessenheitswert führen, der unter dem Wert liegt, der für einen Teil der Leistungsempfänger als angemessen akzeptiert wird.⁶⁸ Es reicht auch nicht aus, die errechneten Durchschnittswerte lediglich um einen Sicherheitsaufschlag zu erhöhen, da dies kein planmäßiges Vorgehen im Sinne der BSG-Rechtsprechung darstellt.⁶⁹

Zur Vermeidung von Zirkelschlüssen kann der Leistungsträger den angemessenen Wert aus dem Gesamtwohnungsbestand unter Einbeziehung von Wohnungen einfachen, mittleren und gehobenen Standards herleiten.

Er kann für die Datenerhebung aber auch ausschließlich **Wohnungen einfachen Standards** zugrunde legen. In dem Fall ist der **Spannenoberwert**, also die obere Grenze der Mietpreisspanne für dieses Segment, als Angemessenheitsgrenze maßgebend.⁷⁰ (siehe auch „Angaben über die gezogenen Schlüsse“, S. 29)

- *Einhaltung anerkannter mathematisch-statistischer Grundsätze der Datenauswertung*

Die Auswertung der valide erhobenen Daten muss auf einem mathematisch-statistisch nachvollziehbaren Konzept beruhen. So sind zum Beispiel bei der Auswertung der Daten eines **Tabellenmietspiegels** die Mietspiegelfelder auf der Grundlage der Primärdatenerhebung nach der Zahl der dahinterliegenden Wohnungen zu gewichten. Erst durch die Bildung eines **gewichteten** arithmetischen Mittels lässt sich der Schwerpunkt eines Mietpreises im einfachen Segment abbilden.

Der Deutsche Verein empfiehlt angesichts der Schwierigkeit und Komplexität bei der Datenauswertung eng mit Statistikern zusammenzuarbeiten.

- *Angaben über die gezogenen Schlüsse (z.B. Spannoberwert oder Kappungsgrenze)*
Ein schlüssiges Konzept muss Angaben darüber enthalten, welche Schlüsse der Leistungsträger aus den ermittelten Daten zieht. Er hat zu entscheiden, ob er ausschließlich Wohnungen einfachen Standards oder den Gesamtbestand von Wohnungen

68 Vgl. BSG, Urteil vom 23. August 2011, B 14 AS 91/10 R (Rdnr. 24); BSG, Urteil vom 6. Oktober 2011, B 14 AS 131/10 R (Rdnr. 22).

69 Vgl. BSG, Urteil vom 23. August 2011, B 14 AS 91/10 R (Rdnr. 24); BSG, Urteil vom 6. Oktober 2011, B 14 AS 131/10 R (Rdnr. 22).

70 BSG, Urteil vom 23. August 2011, B 14 AS 91/10 R (Rdnr. 24).

bestimmter Größenordnungen in die Auswertung einbezieht. Bei einer Beschränkung auf das einfache Segment ist dieses so zu definieren, dass die Datenerhebung nachvollziehbar geprüft werden kann. Das schlüssige Konzept muss die jeweiligen Spannenoberwerte als Angemessenheitsgrenze ausweisen.

Wird hingegen der gesamte Mietwohnungsmarkt abgebildet, einschließlich der Wohnungen gehobenen Standards, ist nicht der Spannenoberwert maßgeblich, sondern es muss eine **Kappungsgrenze** festgelegt werden. Der Leistungsträger muss bei der Betrachtung aller Wohnungen einer bestimmten Größe diejenigen aussondern, die nicht dem unteren Segment zuzuordnen sind.

dd) Angemessenheit der kalten Betriebskosten

Zur realistischen Abbildung eines abstrakt angemessenen Mietpreises ist auch die Einbeziehung des Faktors „kalte Betriebskosten“ erforderlich.⁷¹

Bei der Bestimmung der abstrakt angemessenen kalten Betriebskosten sind die tatsächlichen Gegebenheiten auf dem Mietwohnungsmarkt des Vergleichsraums abzubilden. Als Grundlage für die Bestimmung angemessener Betriebskosten im Vergleichsraum können örtliche Betriebskostenübersichten im Mietspiegel oder Übersichten der örtlichen Interessenverbände herangezogen und die sich daraus ergebenden Durchschnittswerte zugrunde gelegt werden.⁷² Hierbei ist auf Aktualität der Daten zu achten; ggf. sind die Werte unter Berücksichtigung der allgemeinen Preisentwicklung fortzuschreiben. Auf bundesweite Betriebskostenübersichten sollte nur dann zurückgegriffen werden, wenn örtliche Werte nicht ermittelt werden können.

Es ist unzulässig, einzelne Betriebskostenpositionen, die für SGB II-Wohnungen als untypisch angesehen werden, aus den Werten der örtlichen Betriebskostenübersichten herauszurechnen, sofern sich derartige Abschläge nicht durch eine valide Datengrundlage begründen lassen.⁷³

Mittlerweile haben beide SGB II-Senate des Bundessozialgerichts (4. und 14. Senat) festgelegt, dass der Träger die Angemessenheitsgrenze durch eine genau zu benennende Bruttokaltmiete definieren muss.⁷⁴ Werden Bruttokaltmieten als Vergleichsbasis herangezogen, so wird die tatsächliche Verteilung der kalten Betriebskosten bei Woh-

71 BSG, Urteile vom 19. Oktober 2010, B 14 AS 50/10 R (Rdnr. 33) und B 14 AS 65/09 (Rdnr. 36).

72 BSG, Urteil vom 19. Oktober 2010, B 14 AS 50/10 R (Rdnr. 34).

73 BSG, Urteil vom 22. August 2012, B 14 AS 13/12 R (Rdnr. 28).

74 Zur Entstehung der Rechtsauffassung vgl. Darstellung im BSG-Urteil vom 10. September 2013, B 4 AS 77/12 R (Rdnr. 43) m.w.N.

nungen einfachen Standards im unteren Marktsegment berücksichtigt. Die abstrakt angemessenen kalten Betriebskosten werden zur abstrakt angemessenen Nettokaltmiete hinzuaddiert. Damit können die Möglichkeiten der Produkttheorie besser ausgeschöpft werden. Die Leistungsberechtigten haben die Möglichkeit, hohe Betriebskosten mit einer geringen Kaltmiete auszugleichen (oder umgekehrt) und damit mehr Spielraum bei der Auswahl angemessenen Wohnraums.⁷⁵

Die Vorgabe des Bundessozialgerichts, eine Bruttokaltmieten-Angemessenheitsgrenze zu ermitteln, kann für die Praxis problematisch sein, wenn die Betriebskosten im Vergleichsraum eines Trägers mit einer großen Spanne örtlich stark variieren. Der Deutsche Verein hält es für hilfreich, in Vergleichsräumen mit sehr unterschiedlichen Nebenkosten anders zu verfahren und für die Bestimmung der Referenzmiete auch Nettokaltmieten als Vergleichsbasis zuzulassen.

ee) Anwendung der Produkttheorie

Die Bestimmung des abstrakt angemessenen Betrages, bis zu dem die tatsächliche Bruttokaltmiete zu übernehmen ist, erfolgt nach der sogenannten Produkttheorie.

Der in Schritt 3 (hypothetische Referenzmiete) ermittelte Quadratmeterpreis für Wohnungen einfachen Standards wird nach Maßgabe der in ständiger Rechtsprechung durch das Bundessozialgericht vertretenen Produkttheorie mit der den Leistungsberechtigten zugestandenem Quadratmeterzahl (siehe Schritt 1: Wohnungsgröße) multipliziert, um so die angemessene Miete feststellen zu können.

$$\begin{array}{l} \text{hypothetische Referenzmiete (€/m}^2\text{) x angemessene Wohnfläche (m}^2\text{)} \\ = \\ \text{abstrakt angemessener Gesamtmietpreis} \end{array}$$

Die Produkttheorie besagt, dass nicht beide Faktoren (Wohnungsgröße, Wohnungsstandard – ausgedrückt durch Quadratmeterpreis) je für sich betrachtet „angemessen“ sein müssen, solange das Produkt aus Wohnfläche (Quadratmeterzahl) und Standard (Mietpreis je Quadratmeter) eine insgesamt angemessene Wohnungsmiete (Referenzmiete) ergibt.⁷⁶

Leistungsberechtigte erhalten dadurch einen Spielraum bei der Auswahl angemessenen Wohnraums: Sie können wählen, ob sie zugunsten eines höheren Wohnungsstandards

⁷⁵ Vgl. BSG, Urteil vom 10. September 2013, B 4 AS 77/12 R (Rdnr. 31).

⁷⁶ BSG, Urteil vom 19. Februar 2009, B 4 AS 30/08 R (Rdnr. 13 und 24).

eine kleinere Wohnfläche in Kauf nehmen, soweit das Produkt angemessen ist, oder umgekehrt eine größere Wohnung mit geringerem Quadratmeterpreis wählen.

ff) „Richtwert“ statt „Mietobergrenze“

Der Deutsche Verein empfiehlt, bei der Abfassung von Verwaltungsrichtlinien zu den angemessenen Unterkunfts-kosten die ermittelte Referenzmiete als „Richtwert“ fest-zulegen und auch als solche zu bezeichnen. Der Richtwert bestimmt die abstrakte Angemessenheit der Mietkosten in einem bestimmten räumlichen Bezugsbereich. Er errechnet sich nach der Produkttheorie durch Multiplikation der abstrakt zulässigen Quadratmeterzahl mit dem abstrakt ermittelten Quadratmeterpreis.

Zwar werden die Begriffe „Richtwert“ und „Mietobergrenze“ häufig synonym ge-braucht, jedoch suggeriert die sprachliche Verwendung des Begriffs „Mietobergrenze“, es handele sich hierbei um einen Grenzwert, der nicht überschritten werden dürfe. Dem sollte entgegen gewirkt werden.

Der Richtwert stellt keine Pauschale dar, es kommt ihm keine Abgeltungswirkung zu. Er entfaltet aber eine Schutzfunktion für Bestandsmieten: Leistungsberechtigte, die bereits eine Wohnung zu angemessenen Kosten bewohnen, können nicht auf noch günstige-re Wohnungen verwiesen werden, falls solche am Wohnungsmarkt konkret verfügbar sind.

b) *Konkrete Angemessenheit*

Der vom kommunalen Träger als hypothetische Referenzmiete ermittelte Richtwert trifft noch keine Aussage über die konkrete Angemessenheit von Unterkunfts-kosten. Die Fachkräfte in den leistungsgewährenden Abteilungen der Jobcenter und Sozialämter haben als weiteren Schritt die konkrete Angemessenheit der Unterkunfts-kosten im Ein-zelfall zu prüfen.

Für diesen vierten Schritt (siehe oben, S. 17) zur Bestimmung angemessener Mietauf-wendungen wird folgende Prüfungsreihenfolge empfohlen:

Verfahren zur Ermittlung der **konkreten Angemessenheit** von Unterkunfts-kosten:

- Tatsächliche Unterkunfts-kosten mit Richtwert vergleichen
- Besonderheiten des Einzelfalles prüfen
- Verfügbarkeit von Wohnungen zum Angemessenheitswert feststellen

aa) Vergleich Richtwert und tatsächliche Unterkunftskosten

Bei der Bestimmung der tatsächlichen Unterkunftskosten ist zu berücksichtigen, dass die monatlichen Betriebskostenvorauszahlungen nur vorläufige Rechnungsposten sind. Die tatsächlich auf die Unterkunft eines Leistungsberechtigten entfallenden Betriebskosten lassen sich erst aus der Jahresabrechnung ersehen. Daher ist gegebenenfalls bei der Ermittlung der tatsächlichen Unterkunftskosten eine auf das Jahr umzulegende Betriebskostennachforderung mit einzubeziehen.

Übersteigen die tatsächlichen Aufwendungen für die Unterkunftskosten die abstrakt ermittelte Referenzmiete nicht, so sind sie insgesamt angemessen und vom Leistungsträger anzuerkennen. Die Angemessenheitsprüfung endet an dieser Stelle.

Liegen die tatsächlichen Aufwendungen für die Unterkunftskosten über der abstrakt ermittelten Referenzmiete, bedarf es einer weiteren Prüfung zur Feststellung der konkreten Angemessenheit (siehe bb) und cc)).

bb) Besonderheiten des Einzelfalles

Der Deutsche Verein empfiehlt, den in der Praxis zum Teil verwendeten Begriff des „Härtefalls“ zu vermeiden und stattdessen – in Anlehnung an den Gesetzeswortlaut (vgl. § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II bzw. § 35 Abs. 2 Satz 1 SGB XII) – die Formulierung „Besonderheiten des Einzelfalles“ zu wählen.

Übersteigen die tatsächlichen Unterkunftskosten die abstrakte Angemessenheitsgrenze, ist zu prüfen, ob Besonderheiten des Einzelfalles vorliegen, die zur Abweichung von den Faktoren zwingen, die dem ermittelten Richtwert zugrunde liegen. Zu prüfen ist also, ob besondere Umstände entweder eine Abweichung von der abstrakt zugestandenen Wohnungsgröße oder vom abstrakt angemessenen Quadratmeterpreis erfordern.

Erhöhung der konkreten Wohnfläche

Besonderheiten des Einzelfalles, die ggf. eine Erhöhung der konkreten Wohnfläche erfordern, können *beispielsweise* vorliegen bei

- **Alleinerziehenden mit Kindern:** Größe und Zuschnitt einer Wohnung müssen einen gewissen Rückzugsraum für ein Schulkind und den erwachsenen Elternteil ermöglichen;⁷⁷

77 BSG, Urteil vom 22. August 2012, B 14 AS 13/12 R (Rdnr. 32).

- **Ausübung des Umgangsrechts;**
- **besonderen Wohngemeinschaften** (betreutes Wohnen, Pflege Wohngemeinschaften);
- **Menschen mit Behinderungen**, wenn dadurch ein abweichender Wohnraumbedarf erforderlich ist;⁷⁸
- bevorstehender **Veränderung der familiären Situation** durch Schwangerschaft.

Zu beachten ist, dass eine pauschale Wohnflächenerhöhung wegen personenbezogener Merkmale nach aktueller BSG-Rechtsprechung nicht in Betracht zu ziehen ist (siehe oben, S. 19). Ein besonderer Wohnraumbedarf ist nur unter Berücksichtigung der relevanten persönlichen Besonderheiten im Einzelfall zu berücksichtigen. Damit wird den erheblichen Unterschieden im persönlichen Bedarf, der auch in zeitlicher Hinsicht Veränderungen unterliegen kann, hinreichend Rechnung getragen.

Abweichung von der hypothetischen Referenzmiete

Zuschläge zum Richtwert können erforderlich sein, wenn sich aus den Lebensumständen besondere Anforderungen an die Wohnung ergeben und die Leistungsberechtigten zum abstrakt angemessenen Mietpreis keine Wohnung mit dem für sie notwendigen Ausstattungsstandard finden können. Besonderheiten des Einzelfalles, die durch einen Bezug zur Ausstattung und Lage von Wohnungen ein Überschreiten des Richtwertes rechtfertigen könnten, sind *beispielsweise*

- Erkrankungen, die die Mobilität erheblich beeinträchtigen (→ Fahrstuhl erforderlich);
- schwere Atemwegserkrankungen (→ keine Hauptverkehrsstraßen mit hoher Feinstaubbelastung);
- Hausstauballergien (→ keine Wohnungen mit Teppichboden).

Ein Zuschlag zum Richtwert kommt nur dann in Betracht, wenn tatsächlich ausgeschlossen ist, dass dem betreffenden Personenkreis Wohnungen mit einfacher Ausstattung in einfacher Lage zur Verfügung stehen, die den besonderen Anforderungen gleichermaßen gerecht werden. Bezogen auf die oben genannten Beispiele könnten Wohnungen im Erdgeschoß (bei Gehbehinderung), in Randlage bzw. im Hinterhof (bei Atemwegserkrankung) und mit einfachem Dielenfußboden (bei Allergikern) zur Verfügung stehen.

78 Vgl. BSG, Urteil vom 16. April 2013, B 14 AS 28/12 R (Rdnr. 37).

- Energetische Gebäudesanierung

Ein Abweichen vom Richtwert kann auch gerechtfertigt sein, wenn Leistungsberechtigte mit einer Mieterhöhung nach Durchführung energetischer Modernisierungsmaßnahmen im Sinne des § 555b Nr. 1 BGB⁷⁹ konfrontiert werden, die zu einer Überschreitung der abstrakt angemessenen Vergleichsmiete führt. Leistungsberechtigte nach dem SGB II bzw. SGB XII dürfen nicht vom Zugang zu energetisch modernisiertem Wohnraum einfachen Standards abgeschnitten werden. Der Deutsche Verein empfiehlt bei Mieterhöhungen durch energetische Modernisierung die Unterkunft- und Heizkosten unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit (vgl. Rechtsgedanken des § 22 Abs. 1 Satz 4 SGB II) in einer Gesamtschau zu betrachten: Ein Abweichen vom Richtwert ist angezeigt, wenn die tatsächlichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach der energetischen Modernisierung die Summe aus abstrakt angemessener Vergleichsmiete plus dem Grenzwert für unangemessene Heizkosten (siehe S. 48) nicht übersteigen.

- Soziale Gründe

Über die oben genannten Beispiele hinaus, die über die konkrete Wohnfläche erfassbar sind, kann im Einzelfall auch ein besonderer Wohnraumbedarf aus sozialen Gründen zu berücksichtigen sein. In den Regelungen zur Satzungsermächtigung erwähnt der Gesetzgeber explizit Personen mit einem besonderen Bedarf für Unterkunft und Heizung (§ 22b Abs. 3 Satz 1 SGB II). Über die Regelbeispiele in § 22b Abs. 3 Satz 2 SGB II hinaus geht der Gesetzgeber davon aus, dass der Bedarf auch „aus allgemeinen sozialen Gründen“⁸⁰ vom typischen Bedarf abweichen kann (zum Beispiel bei Alleinerziehenden). Die Angewiesenheit auf eine bestimmte soziale Infrastruktur kann zur Bestimmung der konkret angemessenen Unterkunfts-kosten im Einzelfall ein Abweichen vom Richtwert erfordern.

Die berücksichtigungsfähigen Besonderheiten des Einzelfalls sollten in einer kommunalen Richtlinie für die Übernahme angemessener Unterkunfts-kosten exemplarisch beschrieben sein. Auf das Erfordernis der Prüfung unter Berücksichtigung aller Lebensumstände der Leistungsberechtigten sollte explizit hingewiesen werden.

79 Energetische Modernisierungsmaßnahmen sind nach § 555b Nr. 1 BGB bauliche Veränderungen, durch die in Bezug auf die Mietsache Endenergie nachhaltig eingespart wird. Der Mieter hat die Modernisierungsmaßnahme nach § 555d Abs. 1 BGB grundsätzlich zu dulden. Die zu erwartende Mieterhöhung bleibt bei der Abwägung von Härtegesichtspunkten in Bezug auf die Duldungspflicht außer Betracht (§ 555d Abs. 2 Satz 2 BGB).

80 BT-Drucks. 17/3404, S. 102.

Die konkret angemessene Miete sollte sich nach der Besonderheit richten, an den abstrakten Richtwerten orientieren und im Zuständigkeitsbereich eines kommunalen Trägers einheitlich geregelt sein.

cc) Verfügbarkeit von Wohnungen zum Angemessenheitswert

Liegen Gründe für ein Abweichen vom Richtwert nicht vor, ist in einem letzten Schritt – falls insofern Einwände gebracht werden⁸¹ – die tatsächliche Verfügbarkeit von abstrakt angemessenem Wohnraum auf dem relevanten Wohnungsmarkt zu prüfen.

Objektive Unmöglichkeit der Anmietung

Wurde die abstrakte Angemessenheitsgrenze zutreffend ermittelt, kann im Grundsatz davon ausgegangen werden, dass eine kostenangemessene Wohnung im örtlichen Vergleichsraum auch konkret verfügbar ist.⁸² Schwierigkeiten können jedoch auf angespannten Wohnungsmärkten mit dynamischer Mietentwicklung und einem schnellen Auseinanderdriften von Angebots- und Bestandsmieten entstehen.

Der Leistungsträger hat darzulegen, dass ein ausreichendes Angebot für kostenangemessenes Wohnen zur Verfügung steht. Liegt der Bestimmung des angemessenen Quadratmeterpreises für die Kaltmiete ein **qualifizierter Mietspiegel** zugrunde, der in einem wissenschaftlich gesicherten Verfahren aufgestellt wurde und entweder der Durchschnittswert dieses Mietspiegels angewandt wird oder dem Mietspiegel Aussagen zur Häufigkeit von Wohnungen mit dem angemessenen Quadratmeterpreis entnommen werden können, kann nach der Rechtsprechung grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass es in ausreichendem Maße Wohnungen zu dem abstrakt angemessenen Quadratmeterpreis im örtlichen Vergleichsraum gibt.⁸³ Das Bundessozialgericht wertet den Datenbestand zum qualifizierten Mietspiegel als Indiz dafür, dass es eine Wohnung zu dem nach dem Mietspiegel angemessenen Quadratmeterpreis gibt. Es handelt sich hierbei um eine widerlegliche Tatsachenvermutung, die durch das Vorbringen der Leistungsberechtigten erschüttert werden kann.⁸⁴ Nimmt der Leistungsträger jedoch vom ausgewiesenen Durchschnittswert des Mietspiegels Abschlüsse vor, um dem angemessenen einfachen, im unteren Marktsegment liegenden Wohnungsstandard Rechnung

81 BSG, Urteil vom 13. April 2011, B 14 AS 32/09 R (Rdnr. 13).

82 BSG, Urteil vom 12. Juni 2013, B 14 AS 60/12 R (Rdnr. 33).

83 BSG, Urteil vom 13. April 2011, B 14 AS 106/10 R (Rdnr. 30); BSG, Urteil vom 10. September 2013, B 4 AS 77/12 R (Rdnr. 38).

84 BSG, Urteil vom 13. April 2011, B 14 AS 32/09 R (Rdnr. 29).

zu tragen, muss er im Sinne eines schlüssigen Konzepts statistisch nachweisen, dass es entsprechende Wohnungen in ausreichender Zahl tatsächlich gibt.

Der Leistungsträger hat den Wohnungsmarkt fortwährend zu beobachten und auf Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zeitnah zu reagieren. Um dem Erfordernis der Bedarfsdeckung ausreichend gerecht zu werden, muss er, wenn es Hinweise auf Veränderungen gibt, den Richtwert überprüfen und ggf. anpassen.

Subjektive Unmöglichkeit der Anmietung

Unter Umständen sind Wohnungen, die den abstrakten Kriterien entsprechen, zwar objektiv vorhanden, jedoch für leistungsberechtigte Personen mit besonderen Akzeptanzproblemen am Wohnungsmarkt (z.B. Wohnungsnotstandsfälle, ehemals Inhaftierte, Flüchtlinge, Suchtabhängige, etc.) nicht anmietbar. Individuelle Marktzugangshemmnisse können insbesondere bei Leistungsberechtigten mit (Miet-) Schulden vorliegen, wenn sie vom aktuellen Vermieter keine Mietschuldenfreiheitsbescheinigung erhalten oder bereits einen negativen Schufa-Eintrag⁸⁵ vorzuweisen haben. In diesen Fällen besteht ein Unterkunftsbedarf, der aus sozialen Gründen vom typischen Bedarf abweicht, sodass bezogen auf den jeweiligen Einzelfall auch Unterkunfts-kosten konkret angemessen sein können, die über dem maßgeblichen Richtwert liegen (siehe oben, S. 35).

Kann das Jobcenter bzw. das Sozialamt der leistungsberechtigten Person durch Vorlage entsprechender Angebote keine konkret verfügbare Wohnung nachweisen, die den Angemessenheitskriterien entspricht, oder werden erfolglose Anmietungs-bemühungen durch die Leistungsberechtigten nachgewiesen, sind die tatsächlichen Unterkunfts-kosten zu übernehmen, bis geeigneter Wohnraum konkret zur Verfügung steht.

3. Konsequenz bei Fehlen eines „schlüssigen Konzepts“

Soweit kein abstrakt angemessener Bedarf für die Unterkunft ermittelt wird und der Leistungsträger von vornherein die tatsächlichen Aufwendungen der Leistungsberechtigten bis zur Höhe des Tabellenwerts der rechten Spalte zu § 12 Wohngeldgesetz – WoGG (bzw. § 8 WoGG in der bis 31. Dezember 2008 geltenden Fassung) plus einem Sicherheitszuschlag von zehn Prozent übernimmt, ist Folgendes zu beachten:

85 Die Schufa Holding AG (Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung) ist eine privatwirtschaftliche Wirtschaftsauskunftei, die personenbezogene Daten über offene Forderungen oder die Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung im Rahmen der zivilrechtlichen Zwangsvollstreckung speichert.

- Die Datenerhebung und -auswertung im Sinne eines schlüssigen Konzepts ist unerlässliche Aufgabe des Leistungsträgers, um sachgerechte Entscheidungen im Verwaltungsverfahren treffen zu können. Bei Fehlen eines örtlichen Mietspiegels ist der Träger gehalten, eigene Datenerhebungen vorzunehmen, um für seinen Zuständigkeitsbereich auf der Grundlage eines schlüssigen Konzepts die aktuellen örtlichen Wohnraummiets zu ermitteln.⁸⁶
- Die Tabellenwerte des Wohngeldgesetzes stellen keinen geeigneten Maßstab für die Angemessenheit der Unterkunftskosten dar. Die Gewährung von Wohngeld verfolgt einen anderen Zweck als die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II bzw. SGB XII. Die Tabellenwerte spiegeln die örtlichen Gegebenheiten nicht angemessen wider und stellen nicht darauf ab, ob der vom Wohngeldberechtigten angemietete Wohnraum im Sinne eines notwendigen Bedarfs angemessen ist. Nur dann, wenn lokale Erkenntnismöglichkeiten ausfallen, lässt das Bundessozialgericht einen Rückgriff auf die Tabellenwerte des § 12 WoGG (früher: § 8 WoGG) als Notbehelf zu.⁸⁷
- Entscheidet der Leistungsträger ohne ein schlüssiges Konzept, so ist er im Falle eines Rechtsstreits gehalten, die erforderliche Datenerhebung und -aufbereitung nachzuholen und dem Gericht eine zuverlässige Entscheidungsgrundlage zu verschaffen. Das Gericht muss Datengrundlage und Angemessenheitsmaßstab im Rahmen seiner Amtsermittlung selbstständig nachvollziehen. Die Tatsachengerichte der Sozialgerichtsbarkeit sind befugt und verpflichtet, auswertbares Datenmaterial zur Überprüfung der vom Leistungsträger bestimmten Angemessenheitsgrenze heranzuziehen.⁸⁸ Ein Rückgriff auf die Tabellenwerte des Wohngeldgesetzes ist erst dann gerechtfertigt, wenn nachvollziehbar dargelegt wurde, warum auf der Grundlage der vorhandenen Erkenntnisse und Daten ein schlüssiges Konzept nicht entwickelt werden kann.⁸⁹

Steht im Einzelfall ausnahmsweise fest, dass Erkenntnismöglichkeiten und -mittel zur Festlegung der angemessenen Unterkunftskosten nach einem schlüssigen Konzept nicht (mehr) vorhanden sind, sind die tatsächlichen Unterkunftskosten bis zur Höhe der Tabellenwerte nach § 12 WoGG zuzüglich eines Sicherheitszuschlages von zehn Prozent

86 So bereits BSG, Urteil vom 18. Juni 2008, B 14/7b AS 44/06 (Rdnr. 7); siehe auch BSG, Urteil vom 10. September 2013, B 4 AS 77/12 R (Rdnr. 25).

87 Std. Rspr., vgl. BSG, Urteil vom 17. Dezember 2009, B 4 AS 50/09 R (Rdnr. 21) m.w.N.

88 BSG, Urteil vom 10. September 2013, B 4 AS 77/12 R (Rdnr. 25) m.w.N.

89 BSG, Urteil vom 11. Dezember 2012, B 4 AS 44/12 R (Rdnr. 18); BSG, Urteil vom 16. April 2013, B 14 AS 28/12 R (Rdnr. 32).

zu übernehmen.⁹⁰ Es handelt sich hierbei um einen generellen, abstrakten Sicherheitszuschlag, den das Bundessozialgericht im Interesse der Leistungsberechtigten für erforderlich⁹¹ und in Höhe von zehn Prozent für angemessen erachtet.⁹² Bei der Anwendung der Tabellenwerte ist die Mietstufe des jeweiligen Wohnorts zu berücksichtigen. Die kalten Betriebskosten sind in den Tabellenwerten bereits enthalten und dürfen nicht mehr hinzuaddiert werden.

4. Möglichkeit der Pauschalierung von Unterkunftskosten im SGB XII

Nach § 35 Abs. 3 Satz 1 SGB XII hat der Träger der Sozialhilfe die Möglichkeit („Kann“-Vorschrift), für seinen Bereich die Leistungen für die Unterkunft durch eine monatliche Pauschale abzugelten, wenn auf dem örtlichen Wohnungsmarkt hinreichend angemessener freier Wohnraum verfügbar und in Einzelfällen die Pauschalierung nicht unzumutbar ist. Satz 2 gibt vor, dass bei der Bemessung der Pauschale die tatsächlichen Gegebenheiten des Wohnungsmarkts, der örtliche Mietspiegel sowie die familiären Verhältnisse der Leistungsberechtigten zu berücksichtigen sind. Kommt es hingegen zur Geltungserstreckung einer Unterkunftskostenpauschale nach Maßgabe einer im Rechtskreis des SGB II erlassenen Satzung (siehe Kapitel C, S. 50), geht diese der Pauschalierungsermächtigung nach § 35 Abs. 3 SGB XII vor und entfaltet eine Sperrwirkung (vgl. § 35a Satz 3 SGB XII).

Eine Unterkunftskostenpauschale muss dem Bedarfsdeckungsgrundsatz und dem diesen konkretisierenden Individualisierungsgrundsatz Rechnung tragen. Sie muss so bemessen sein, dass mit ihr im Regelfall der Bedarf gedeckt werden kann. Bei Festlegung einer monatlichen Unterkunftspauschale, die es allen Leistungsberechtigten ermöglicht, hiervon eine bedarfsangemessene Unterkunft auf dem örtlichen Wohnungsmarkt anzumieten, muss der örtliche Träger der Sozialhilfe mit deutlichen Kostensteigerungen rechnen.

II. Angemessenheit der Heizkosten

Neben den Leistungen für die Unterkunft werden auch die Leistungen für Heizung von den kreisfreien Städten und Kreisen getragen. Es handelt sich hierbei um Kosten für die Versorgung der Unterkunft mit Wärme, unabhängig von der Art des Heizmittels.

90 Das BSG hat die Anwendung eines Sicherheitszuschlages auch auf § 12 WoGG ausdrücklich bestätigt: BSG, Urteil vom 12. Dezember 2013, B 4 AS 87/12 R (Rdnr. 27–28).

91 BSG, Urteil vom 22. März 2012, B 4 AS 16/11 R (Rdnr. 20).

92 BSG, Urteil vom 22. März 2012, B 4 AS 16/11 R (Rdnr. 22).

Der Leistungsträger übernimmt die **laufenden und einmaligen Kosten**⁹³ für die Beheizung der Wohnung **in tatsächlicher Höhe**, soweit sie angemessen sind.

§ 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II:

„Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind.“

§ 35 Abs. 4 Satz 1 SGB XII:

„Leistungen für Heizung und zentrale Warmwasserversorgung werden in tatsächlicher Höhe erbracht, soweit sie angemessen sind.“

1. Bedarfe für Heizung

Zu den Heizkosten im Sinne der §§ 22 Abs. 1 SGB II, 35 Abs. 4 SGB XII zählen:

- **Monatliche Abschlagszahlungen** bei Vorauszahlung an den Vermieter oder das Energie- bzw. Fernwärmeversorgungsunternehmen

Bei den Vorauszahlungen handelt es sich zunächst nur um den vom Vermieter/Versorger vermuteten Verbrauch. Der tatsächliche und für die Bewertung der Angemessenheit maßgebliche Verbrauch wird regelmäßig erst in der Abrechnung eines repräsentativen Verbrauchszeitraums festgestellt werden können.

- **Nachforderungen** für Heizkosten nach Abrechnung des tatsächlichen Verbrauchs

Nachzahlungsverlangen sind grundsätzlich als reguläre Kosten der Unterkunft und Heizung zu übernehmen, soweit sie angemessen sind. Sie gehören als einmalig geschuldete Zahlungen zum aktuellen Bedarf im Fälligkeitsmonat.⁹⁴ Auch sie sind nur in angemessenem Umfang zu übernehmen. Allerdings darf eine Übernahme der Nachforderung nur dann als unangemessen abgelehnt werden, wenn den Leistungsberechtigten ausreichend Gelegenheit zur Kostensenkung gegeben wurde. Zu beachten ist insoweit, dass die Nachforderung zwar zum aktuellen Bedarf im Fälligkeitsmonat zählt, ihre Angemessenheit sich aber nach den tatsächlichen und recht-

93 Vgl. BSG, Urteil vom 22. März 2010, B 4 AS 62/09 R (Rdnr. 13) m.w.N.

94 BSG, Urteil vom 2. Juli 2009, B 14 AS 36/08 R (Rdnr. 16); BSG, Urteil vom 22. März 2010, B 4 AS 62/09 R (Rdnr. 13).

lichen Verhältnissen desjenigen Zeitraumes beurteilt, dem die Nachforderung nach ihrer Entstehung im tatsächlichen Sinne zuzuordnen ist.⁹⁵

- **Anschaffungskosten für Heizmaterialien** (z.B. Kohle, Heizöl oder Gas bei selbst zu bestückender Heizung bzw. selbst zu befüllendem Tank) im Fälligkeitsmonat der Rechnung
- Strombedarf für den Betrieb der Heizungsanlage (**Betriebsstromkosten**)

Der Strombedarf für den Betrieb der Heizungsanlage gehört ebenfalls zu den Heizkosten nach §§ 22 Abs. 1 SGB II, 35 Abs. 4 SGB XII. Dieser Energieteil ist abzugrenzen von der im Regelbedarf nach § 20 Abs. 1 Satz 1 SGB II bzw. § 27a Abs. 1 Satz 1 SGB XII enthaltenen Position für Haushaltsstrom.

Als Kosten des Betriebs einer zentralen Heizungsanlage sind die Betriebsstromkosten regelmäßig in den monatlichen Abschlagszahlungen enthalten. Sie sind auch im Rahmen der Heizkosten für selbst genutztes Wohneigentum in die Berechnung der angemessenen Heizkosten einzustellen. Sofern für den Betriebsstrom kein separater Zähler bzw. Zwischenzähler existiert, käme eine Schätzung des Stromverbrauchs in Betracht.⁹⁶

Die gleiche Problematik besteht in Fällen, in denen eine Mietwohnung mangels anderweitiger Heizkörper zum Teil mit einem separaten Heizstrahler beheizt wird. Auch hier ist eine Abgrenzung des Energieanteils im Rahmen der Heizkosten von der im Regelbedarf enthaltenen Haushaltsenergie erforderlich.

- **Kosten der zentralen Warmwassererzeugung**

Seit dem 1. Januar 2011 sind die Kosten der Warmwasserbereitung nicht mehr vom Regelbedarf umfasst, sondern werden als eigenständiger Bedarf erfasst, der in angemessener Höhe zu übernehmen ist. Der Bedarf für **zentral** bereitgestelltes Warmwasser gehört seither – ohne ausdrückliche Erwähnung im Gesetzestext – zu den nach § 22 Abs. 1 SGB II zu übernehmenden Heizkosten. Im SGB XII ist die Übernahme der angemessenen Kosten für die zentrale Warmwasserversorgung in § 35 Abs. 4 Satz 1 SGB XII explizit genannt.

95 BSG, Urteil vom 6. April 2011, B 4 AS 12/10 R (Rdnr. 17).

96 BSG, Urteil vom 7. Juli 2011, B 14 AS 51/10 R (Rdnr. 15 f.) m.w.N.

Von der zentralen Warmwassererzeugung zu unterscheiden sind Kosten der **dezentralen** Warmwasserversorgung. Sie werden durch Anerkennung eines Mehrbedarfs nach § 21 Abs. 7 SGB II bzw. § 30 Abs. 7 SGB XII ausgeglichen.

Zentrale Warmwassererzeugung:

Erfolgt die Warmwasserversorgung über die zentrale Heizungsanlage und werden die Abschläge für Heizungs- und Warmwasserkosten üblicherweise in einer Gesamtsumme erhoben, so handelt es sich um eine zentrale Warmwassererzeugung.

Sie ist auch bei Unterkünften mit Einzelheizung (z.B. Ölbrenner oder separate Gastherme) gegeben, sofern über diese nicht nur geheizt, sondern auch Warmwasser erzeugt wird. Die Ölkosten bzw. der Abschlag an den Gasversorger sind in diesen Fällen ungekürzt als Bedarf nach § 22 Abs. 1 SGB II bzw. § 35 Abs. 4 Satz 1 SGB XII zu übernehmen.

Dezentrale Warmwassererzeugung:

Wird Warmwasser über eine in der Unterkunft installierte, technisch aber von der Heizungsanlage getrennte Vorrichtung erzeugt (z.B. Boiler, Durchlauferhitzer, Badeofen), handelt es sich um dezentrale Warmwassererzeugung, die einen Mehrbedarf nach § 21 Abs. 7 SGB II bzw. § 30 Abs. 7 SGB XII auslöst.

Die Höhe des Mehrbedarfs ist als prozentualer Anteil des nach dem Alter der Leistungsberechtigten gestaffelten Regelbedarfs ausgewiesen (= pauschalierte Abgeltung). Im konkreten Einzelfall kann jedoch aufgrund der persönlichen Situation der Leistungsberechtigten bzw. der Bedingungen der Warmwassererzeugung ein abweichender Bedarf zu berücksichtigen sein (vgl. § 21 Abs. 7 Satz 2 Halbsatz 2 SGB II bzw. § 30 Abs. 7 Satz 2 Halbsatz 2 SGB XII – Öffnungsklausel bei abweichendem Bedarf).

Wird nur ein Teil des gesamten Warmwasserbedarfs dezentral erzeugt (Bspl.: Boiler in der Küche und zentrale Warmwasserversorgung im Bad), mindert sich der Mehrbedarf um den bereits nach § 22 Abs. 1 SGB II bzw. § 35 Abs. 4 SGB XII zu berücksichtigenden angemessenen Warmwasserbedarf. Die Abschläge vom Mehrbedarf sind im Verhältnis der gemischten Warmwasserbereitung vorzunehmen. Hierbei kann der Bedarfsanteil für die dezentrale Warmwasserbereitung ohne exakte Verbrauchsmessung nur anhand von Durchschnittsverbrauchswerten geschätzt werden.

2. Mehrstufiges Verfahren zur Bestimmung angemessener Heizkosten

Die kommunalen Träger übernehmen die tatsächlichen Heizkosten, soweit diese angemessen sind. Eine Bestimmung der Angemessenheitsgrenze ist erforderlich, um die Übernahme unverhältnismäßig hoher Heizkosten auszuschließen.⁹⁷

Die Aufwendungen für die Heizung sind auch bei sparsamem Umgang mit Heizenergie von vielen Faktoren abhängig, auf die Leistungsberechtigte kaum Einfluss haben. Der bautechnische Zustand der Heizungsanlage und die Wärmeisolierung in der Wohnung bzw. im gesamten Gebäude sind genauso ausschlaggebend wie regionale Gegebenheiten.

⁹⁷ Vgl. BSG, Urteil vom 2. Juli 2009, B 14 AS 36/08 R (Rdnr. 21): „Eklatant kostspieliges oder unwirtschaftliches Heizen ist auch vom Grundsicherungsträger nicht zu finanzieren.“

ten und witterungsbedingte Verhältnisse (z.B. wärmere und kältere Regionen, Anzahl der Sonnentage). Die Art der Wärmeversorgung (Gas, Öl, Holz, Fernwärme usw.) beeinflusst die Kosten und wird von den Versorgungsunternehmen zu unterschiedlichen Preisen und uneinheitlichen Tarifen angeboten. Letztendlich werden die Heizkosten auch durch die Familiengröße und Zusammensetzung des Haushalts, sowie die konkrete Nutzung und Anwesenheitszeiten in der Wohnung beeinflusst.

Für die Prüfung der Angemessenheit von Heizkosten empfiehlt der Deutsche Verein folgende Schritte:

- Bestimmung einer abstrakten Nichtprüfungsgrenze (= Grenzwert)
- Ermittlung der tatsächlichen Aufwendungen
- konkrete Angemessenheitsprüfung bei Überschreiten der Nichtprüfungsgrenze

a) Bestimmung einer abstrakten Nichtprüfungsgrenze (= Grenzwert)

Da die Bestimmung eines abstrakt angemessenen Heizkostenpreises pro Quadratmeter für eine einfache Wohnung im unteren Segment eines Wohnungsmarktes ohne Bezugnahme auf den konkreten Bauzustand, die jeweilige Wohnungslage und regionale Gegebenheiten unmöglich ist, dient es der Verwaltungsökonomie, Höchst-Toleranzwerte zu bestimmen, bei deren Unterschreitung die Angemessenheit der tatsächlichen Kosten unterstellt wird (= sog. abstrakte Nichtprüfungsgrenze). Bislang hat noch kein Träger ein Konzept zur Bestimmung grundsicherungsrechtlich angemessener Heizkosten mit entsprechend differenzierten Daten für einen maßgeblichen Wohnungsmarkt vorgelegt, das vom Bundessozialgericht anerkannt wurde. Zulässig ist es jedoch nach ständiger BSG-Rechtsprechung, einen kommunalen bzw. den bundesweiten Heizspiegel zu verwenden, um einen Grenzwert zu bestimmen, bei dessen Überschreitung unangemessen hohe Heizkosten indiziert sind.⁹⁸ Das Bundessozialgericht erkennt als Grenzwert zur Bestimmung der angemessenen Heizkosten das Produkt aus dem Quadratmeterpreis differenziert nach Heizenergieträger und beheizter Wohnfläche des Gebäudes der rechten Spalte (= „zu hoch“) des Heizspiegels multipliziert mit der für den Leistungsberechtigten angemessenen Wohnfläche (m²) an. Liegen die tatsächlichen Kosten unterhalb dieses Grenzwertes, kann von angemessenen Heizkosten ausgegangen werden.

⁹⁸ BSG, Urteil vom 2. Juli 2009, B 14 AS 36/08 R (Rdnr. 15 und 21 ff.); BSG, Urteil vom 12. Juni 2013, B 14 AS 60/12 R (Rdnr. 22 f.).

keine Kappungsgrenze

Die Nichtprüfungsgrenze stellt **keine Kappungsgrenze** dar.⁹⁹ Liegen die tatsächlichen Heizkosten oberhalb der Nichtprüfungsgrenze, resultiert daraus nicht zwangsläufig ihre Unangemessenheit. Das Überschreiten des Grenzwerts hat lediglich zur Folge, dass nunmehr eine Prüfung der Angemessenheit im Einzelfall zu erfolgen hat.

b) Ermittlung der tatsächlichen Aufwendungen

Die tatsächlichen Aufwendungen ergeben sich in erster Linie aus der Heizkostenvorauszahlung gemäß mietvertraglicher Vereinbarung. Aus einer Jahresabrechnung anfallende Nachzahlungsbeträge sind gegebenenfalls hinzuzuaddieren.

Die Angemessenheit der tatsächlichen Aufwendungen für Heizung wird getrennt von der Angemessenheit der Unterkunftskosten geprüft. Es kommt daher nicht darauf an, ob die konkret bewohnte Unterkunft die abstrakt angemessene Wohnfläche überschreitet. Für die Angemessenheitsprüfung der Heizkosten ist es unerheblich, ob einzelne, für die Bestimmung angemessener Unterkunftskosten relevante Faktoren, wie die Wohnungsgröße, abstrakt unangemessen sind. Die tatsächlichen Heizkosten dürfen bei einer als unangemessen zu bewertenden Wohnfläche nicht anteilig auf die anerkannte Höchstwohnfläche gekürzt werden.¹⁰⁰ Dies widerspräche der Produkttheorie (siehe oben, S. 31) und der Funktion der Angemessenheitsgrenze, nur die Übernahme unverhältnismäßig hoher Heizkosten auszuschließen. Sind die Unterkunftskosten für die vom Leistungsberechtigten konkret bewohnte Wohnung angemessen im Sinne der Produkttheorie, so sind Heizkosten unterhalb der abstrakten Nichtprüfungsgrenze stets zu erstatten.

c) Konkrete Angemessenheitsprüfung bei Überschreiten der Nichtprüfungsgrenze

Überschreiten die tatsächlichen Aufwendungen die vom örtlichen kommunalen Träger bestimmte Nichtprüfungsgrenze, stellt dies ein Indiz für die fehlende Angemessenheit dar. Nach der BSG-Rechtsprechung führt das Überschreiten des Grenzwerts zu einem Anscheinsbeweis zulasten der Leistungsberechtigten Personen.¹⁰¹ Für die konkrete Angemessenheitsprüfung sollten die Leistungsberechtigten aufgefordert werden, Tatsachen vorzutragen, die die Möglichkeit begründen, dass ihre Aufwendungen für die Heizkosten im Einzelfall gleichwohl als anzumessen anzusehen sind.

⁹⁹ Vgl. BSG, Urteil vom 12. Juni 2013, B 14 AS 60/12 R (Rdnr. 23).

¹⁰⁰ BSG, Urteil vom 2. Juli 2009, B 14 AS 36/08 R (Rdnr. 20); BSG, Urteil vom 20. August 2009, B 14 AS 65/08 R (Rdnr. 25).

¹⁰¹ BSG, Urteil vom 12. Juni 2013, B 14 AS 60/12 R (Rdnr. 23).

Ob Heizkosten angemessen sind, hängt für jeden Einzelfall von unterschiedlichen Kriterien ab. Diese lassen sich in personenbedingte und baubedingte/sonstige Gründe unterteilen. Die nachstehende Aufzählung ist nicht abschließend und benennt lediglich Beispiele.

personenbedingte Gründe

In der Person liegende Umstände können den Heizbedarf einer Haushalts- oder Bedarfsgemeinschaft erhöhen. Dazu zählen beispielsweise:

- der Gesundheitszustand (z.B. sehr niedriger Blutdruck, Bettlägerigkeit);
- spezielle Bedürfnisse einzelner Personen (z.B. im Kleinkindalter, mit Behinderung);
- ein längerer Aufenthalt nicht erwerbstätiger Leistungsberechtigter in der Wohnung im Vergleich zu Erwerbstätigen.

Werden personenbedingte Gründe dargetan, können den Grenzwert übersteigende Heizkosten im Einzelfall gleichwohl angemessen sein.

baubedingte/sonstige Gründe

Auch der bauliche Zustand und die Lage der Wohnung können den Heizbedarf beeinflussen. Hier wirken sich insbesondere aus:

- die Qualität der Wärmedämmung;
- die Art und Güte der Fensterisolierung;
- die Lage der Wohnung im Haus (wenige bis keine angrenzenden genutzten Nachbarwohnungen, Wohnung grenzt an unbeheizte Gebäudeteile wie z.B. Keller, Garage, Dachboden);
- Zustand und Alter der Heizungsanlage;
- die Raumhöhe.

Ein ungünstiger energetischer Standard stellt nach der Rechtsprechung keine Besonderheit des Einzelfalls dar, die den Leistungsträger zur dauerhaften Übernahme hoher Heizkosten als angemessene Aufwendungen verpflichtet.¹⁰² Kostensenkungsmaßnahmen können auch dann gefordert werden, wenn vom Leistungsberechtigten nicht beeinflussbare Umstände unangemessen hohe Kosten verursachen.

¹⁰² BSG, Urteil vom 12. Juni 2013, B 14 AS 60/12 R (Rdnr. 27).

Sonstige Gründe, die im Einzelfall höhere Aufwendungen gleichwohl angemessen sein lassen, sind zum Beispiel:

- besondere Witterungsumstände;
- unvorhersehbare Preisausschläge bei den Energiekosten.

3. Folgen unangemessen hoher Heizkosten

Sind die wegen der Heizung tatsächlich anfallenden Aufwendungen auch nach Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles als unangemessen hoch zu bewerten, so ist abschließend zu prüfen, ob für die Leistungsberechtigten hieraus eine Pflicht zur Senkung der Heizkosten folgt.

Auch bei unangemessen hohen Aufwendungen für die Heizung sind diese übergangsweise in tatsächlicher Höhe zu übernehmen, wenn die Leistungsberechtigten die Unangemessenheit nicht erkennen konnten oder keine Möglichkeit zur Kostensenkung hatten. Gemäß § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II erfolgt die vorübergehende Übernahme unangemessen hoher Heizkosten „in der Regel jedoch längstens für sechs Monate“.

Im SGB XII fehlt eine entsprechende Klarstellung, dass die Regelhöchstfrist des § 35 Abs. 4 Satz 1 SGB XII auch für unangemessene Aufwendungen für die Heizung gelten soll. Es ist davon auszugehen, dass es sich hierbei nur um ein Redaktionsversehen handelt und der Gesetzgeber keine abweichende Regelung im SGB XII gewollt hat.

Gleichzeitig ist aber zu beachten, dass bei einer jährlichen Heizkostenabrechnung durch ein Energieversorgungsunternehmen eine Kostensenkung vorrangig durch Energieeinsparungen in der Regel nicht innerhalb von sechs Monaten realisiert werden kann. Es wird empfohlen den Leistungsberechtigten im Einzelfall mindestens einen vollen Abrechnungszeitraum zur Änderung ihres Verbrauchsverhaltens zuzubilligen.¹⁰³

Ist trotz eines Hinweises auf die Kostensenkungsobliegenheit nach Ablauf einer weiteren Heizperiode keine maßgebliche Senkung der Heizkosten durch Energieeinsparung erzielt worden, kommt in der Regel nur ein Wohnungswechsel als Maßnahme zur Kostensenkung in Betracht. Hierbei ist die Zumutbarkeit eines Wohnungswechsels unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu beurteilen. Das Bundessozialgericht führt dazu aus: *„Ein Wohnungswechsel, der zwar zu niedrigeren Heizkosten, nicht aber zu niedrigeren Gesamtkosten führt, wäre seinerseits unwirtschaftlich und deshalb nicht zumutbar.“*¹⁰⁴

¹⁰³ Vgl. Ausführungen in BSG, Urteil vom 12. Juni 2013, B 14 AS 60/12 R (Rdnr. 36) – wenn gleich das BSG dazu keine abschließende Entscheidung treffen musste.

¹⁰⁴ BSG, Urteil vom 12. Juni 2013, B 14 AS 60/12 R (Rdnr. 30).

Übersteigen die tatsächlichen Gesamtaufwendungen für Unterkunft und Heizung nicht die Vergleichskosten für Unterkunft und Heizung auf dem maßgeblichen Wohnungsmarkt (Richtwert plus Grenzwert für angemessene Heizkosten), ist der Verbleib in der bisherigen Wohnung als gerechtfertigt anzusehen.

Der Deutsche Verein empfiehlt eine entsprechende Gesamtschau unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten auch für die Fälle, in denen Leistungsberechtigte wegen eines entsprechend niedrigen Quadratmeterpreises eine unangemessen große Wohnung anmieten „dürfen“ (Produkttheorie), der Grenzwert für angemessene Heizkosten aber nur auf der Basis einer abstrakt gemessenen Wohnfläche anerkannt wird.

4. Möglichkeit der Pauschalierung von Heizkosten im SGB XII

In § 35 Abs. 4 Satz 2 SGB XII ist geregelt, dass die Leistungen für Heizung und zentrale Warmwasserversorgung auch durch eine monatliche Pauschale abgegolten werden können. Satz 3 bestimmt, dass bei der Bemessung der Pauschale die persönlichen und familiären Verhältnisse, die Größe und Beschaffenheit der Wohnung, die vorhandenen Heizmöglichkeiten und die örtlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen sind. Im Falle der Geltungserstreckung einer Heizkostenpauschale nach Maßgabe einer im Rechtskreis des SGB II erlassenen Satzung (siehe Kapitel C, S. 50) geht diese der Pauschalierungsermächtigung nach § 35 Abs. 4 SGB XII ebenfalls vor und entfaltet eine Sperrwirkung (vgl. § 35a Satz 3 SGB XII).

Hinsichtlich einer Pauschalierung der Heizkosten nach dem SGB XII bestehen die gleichen Bedenken wie bei der Ermächtigung zur Unterkunfts-kostenpauschalierung (siehe oben, S. 39). Darüber hinaus dürfte es außerordentlich schwierig sein, die Vielzahl von Faktoren, die auf die Höhe der Heizkosten einwirken und nach § 35 Abs. 4 Satz 3 SGB XII zwingend zu berücksichtigen sind, in einer Pauschale hinreichend treffsicher und differenziert zu erfassen.

C. Satzungsermächtigung

Mit den zum 1. April 2011 in Kraft getretenen Regelungen zur Satzungsermächtigung in § 22a Abs. 1 und 2 SGB II hat der Gesetzgeber die Rechtsgrundlagen dafür geschaffen, dass die Kreise und kreisfreien Städte zu den Kosten für Unterkunft und Heizung Satzungen erlassen können. Die §§ 22 Abs. 3, 22b und 22c SGB II enthalten weitere Detailvorgaben zur Umsetzung der Satzungsermächtigung.¹⁰⁵

Voraussetzung für den Satzungserlass ist eine entsprechende Gesetzgebung der Länder. Je nach Landesgesetzgebung werden die Kreise und kreisfreien Städte ermächtigt, durch Satzung zu bestimmen, in welcher Höhe Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in ihrem Gebiet angemessen sind (= **Angemessenheitssatzung**, § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II), oder monatliche Pauschalbeträge für Unterkunft und Heizung durch Satzung festzulegen (= **Pauschalierungssatzung**, § 22 Abs. 2 SGB II). Die durch das Bundesgesetz in § 22a Abs. 1 Satz 1 SGB II für den Landesgesetzgeber ebenfalls vorgesehene Möglichkeit, eine Kommune zum Satzungserlass zu verpflichten, gilt für die Pauschalierungssatzung nicht.

Satzungsermächtigung → bundesgesetzlich in § 22a SGB II geregelt;
§ 35a SGB XII nimmt auf die §§ 22a bis 22c SGB II Bezug

Umsetzung durch die Länder durch Erlass eines ausführenden Landesgesetzes mit Wahlmöglichkeiten:

- Kreise und kreisfreie Städte können zum Satzungserlass ermächtigt oder verpflichtet werden (§ 22a Abs. 1 Satz 1 SGB II)
- Landesgesetz kann Erfordernis vorheriger Zustimmung der obersten Landesbehörde vorsehen (§ 22a Abs. 1 Satz 2 SGB II)
- Ermächtigung zur Pauschalierung ist möglich (§ 22a Abs. 2 Satz 1 SGB II)

Für die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen enthält § 22a Abs. 1 Satz 3 und 4 SGB II eine ähnliche, ihren staatsrechtlichen Besonderheiten Rechnung tragende Ermächtigung. Sie können als alternative Form der Rechtsetzung Bestimmungen zur Angemessenheit der Unterkunfts- und Heizkosten in förmlichen Landesgesetzen oder

¹⁰⁵ Vgl. Deutscher Verein: Empfehlungen zur Ausführung einer Satzungsermächtigung bei den Kosten der Unterkunft und Heizung im SGB II und XII, NDV 2011, 349 ff. – auch abrufbar unter: http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2010/pdf/DV%2013-11.pdf

Rechtsverordnungen treffen. Die inhaltlichen Vorgaben der §§ 22a–22c SGB II gelten für die von den Stadtstaaten gewählte Rechtsform entsprechend.¹⁰⁶

Geltungserstreckung auf das SGB XII

Nach Maßgabe des § 35a SGB XII erstreckt sich eine auf der Grundlage von §§ 22a bis 22c SGB II erlassene Satzung auf Aufwendungen für Unterkunft nach § 35 Abs. 1 und 2 SGB XII und – sofern die Satzung hierzu Regelungen trifft – für Heizung nach § 35 Abs. 4 SGB XII. Voraussetzung für eine Geltungserstreckung ist allerdings, dass der Kreis bzw. die kreisfreie Stadt in der Satzung nach § 22b Abs. 3 SGB II Sonderregelungen für Personen mit einem besonderen Bedarf für Unterkunft und Heizung trifft und dabei **zusätzlich** auch die **Bedarfe älterer Menschen** berücksichtigt (§ 35a Satz 1 SGB XII).

Geldleistungen für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel SGB XII werden seit dem 1. Januar 2013 in Bundesauftragsverwaltung erbracht. Solange der Bund keine anderweitigen Regelungen erlässt, erstreckt sich eine Satzung, die die besonderen Bedarfe für Unterkunft und Heizung von älteren Personen berücksichtigt, auch auf die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung des nach dem 4. Kapitel SGB XII leistungsberechtigten Personenkreises.

Bei gesetzlicher Geltungserstreckung entfällt die in § 35 Abs. 3 und 4 SGB XII geregelte Pauschalierungsbefugnis (siehe oben, S. 39 und 48).

I. Regelungsziel der Satzungsermächtigung

Die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Angemessenheit ist Dreh- und Angelpunkt für die nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II bzw. § 35 SGB XII zu erbringenden Leistungen für Unterkunft und Heizung. Bei den kommunalen Trägern entspricht es gängiger Praxis, dass die Verwaltung Richtlinien bzw. Verwaltungsanweisungen zum Umgang und zur Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs erlässt. Die kommunalen Richtlinien und Verwaltungsanweisungen entfalten als Innenrecht keinen unmittelbaren Einfluss auf die Rechtsbeziehung zu den Bürgerinnen und Bürgern, binden aber die Verwaltung und wirken insoweit mittelbar. Kommt es wegen der Unterkunfts-kosten zu einem Rechtsstreit, so unterliegt zwar das Kriterium der Angemessenheit als unbestimmter Rechtsbegriff der uneingeschränkten richterlichen Kontrolle,¹⁰⁷ Maßstab für

¹⁰⁶ BT-Drucks. 17/3404, S. 100.

¹⁰⁷ Siehe oben, S. 11.

die Rechtmäßigkeitsprüfung durch das Gericht ist aber nicht die Verwaltungsrichtlinie, sondern die Regelung im SGB II bzw. SGB XII.

Mit der Satzungslösung wollte der Gesetzgeber auf die Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung reagieren. Die Neuregelung sollte die Möglichkeit eröffnen, die Bedarfe für Unterkunft und Heizung in einem förmlichen Verfahren unter Berücksichtigung der Gegebenheiten des örtlichen Wohnungsmarktes transparent und rechtssicher auszugestalten.¹⁰⁸ Die bis zum 31. März 2011 in § 27 SGB II a.F. enthaltene Ermächtigung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen Rechtsverordnungen zu den Unterkunftskosten zu erlassen, ist durch die §§ 22a–22c SGB II ersetzt worden.

Neben die Angemessenheitsbestimmung durch eine Einzelfallentscheidung (ggf. in Verbindung mit kommunalen Verwaltungsrichtlinien) ist eine weitere Rechtsform hinzuge treten: Der Leistungsträger kann – eine landesgesetzliche Ermächtigung vorausgesetzt – zur Bestimmung der angemessenen Bedarfe für Unterkunft und Heizung untergesetzliche Rechtsnormen erlassen, die in einem förmlichen Verfahren beschlossen werden und eine strikte Bindungswirkung innerhalb der Verwaltung und gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern entfalten. Die Satzungen unterliegen in formeller und materieller Hinsicht der gerichtlichen Kontrolle.

Bisher¹⁰⁹ haben drei Bundesländer von der Satzungsermächtigung Gebrauch gemacht:

In **Hessen** werden die kommunalen Träger durch § 4a Hessisches OFFENSIV-Gesetz ermächtigt, sowohl Angemessenheitssatzungen als auch Pauschalierungssatzungen zu erlassen.

In **Berlin** hat der Landesgesetzgeber durch § 8 des Ausführungsgesetzes zum SGB II den Senat von Berlin ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, in welcher Höhe Aufwendungen für Unterkunft und Heizung im Land Berlin angemessen sind. Die Möglichkeit zur Pauschalierung von Unterkunftskosten ist nicht eröffnet. Der Senat von Berlin hat von der Ermächtigung Gebrauch gemacht und auf der Grundlage des § 8 AG-SGB II die Verordnung zur Bestimmung der Höhe der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (Wohnaufwendungenverordnung – WAV) erlassen, die am 1. Mai 2012 in Kraft getreten ist. Der 14. Senat des Bundessozialgerichts hat in seiner Entscheidung vom 17. Oktober

¹⁰⁸ BT-Drucks. 17/3404, S. 99.

¹⁰⁹ Stand: 1. Januar 2014.

2013 die Geltung der WAV für SGB XII-Empfänger verneint.¹¹⁰ Zwei weitere Revisionsverfahren zur Gültigkeit der WAV sind beim 4. BSG-Senat anhängig.¹¹¹

In **Schleswig-Holstein** ermächtigt § 2a des Gesetzes zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und des § 6b Bundeskindergeldgesetz (AG-SGB II/BKGG) die Kreise und kreisfreien Städte zum Erlass von Angemessenheitssatzungen. Die Einführung von Pauschalen sieht das Ausführungsgesetz – wie auch in Berlin – nicht vor.

II. Kommunale Gestaltungsmöglichkeiten

Die §§ 22a bis 22c SGB II enthalten inhaltliche Rahmen- und Mindestvorgaben für die zu erlassenden Satzungen und schaffen dabei einige Freiräume, die von der bisherigen Rechtslage abweichen.¹¹² Der Gesetzgeber wollte mit der Einräumung alternativer Gestaltungsmöglichkeiten eine Vielfalt an Konzepten zur Festsetzung der angemessenen Bedarfe für Unterkunft und Heizung ermöglichen, um der bereits existierenden regionalen Vielfalt an Verwaltungsvorschriften Rechnung zu tragen.¹¹³ Er hat daher folgende kommunale Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet:

- **§ 22a Abs. 2 SGB II**
Pauschalierungssatzung/Pauschalierungsverordnung
- **§ 22b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II**
Wohnflächenbestimmung nach der Struktur des örtlichen Wohnungsmarktes
- **§ 22b Abs. 1 Satz 2 SGB II**
Bestimmung angemessener Heizkosten
- **§ 22b Abs. 1 Satz 3 Alternative 1 SGB II**
Bildung einer Quadratmeterhöchstmiete
- **§ 22b Abs. 1 Satz 3 Alternative 2 SGB II**
Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze (= Bruttowarmmiete)
- **§ 22b Abs. 1 Satz 4 SGB II**
Bildung mehrerer Vergleichsräume

¹¹⁰ BSG, Urteil vom 17. Oktober 2013, B 14 AS 70/12 R (Rdnr. 26 ff.).

¹¹¹ Az.: B 4 AS 34/13 und B 4 AS 52/13 R.

¹¹² BT-Drucks. 17/3404, S. 101.

¹¹³ BT-Drucks. 17/3404, S. 101.

Im Folgenden soll der Umfang der von der bisherigen Rechtslage abweichenden Gestaltungsmöglichkeiten bei den Ist-, Soll- und Kann-Inhalten von Satzungen dargestellt und bewertet werden, um Kommunen in Bundesländern mit einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage eine Hilfestellung bei der Beurteilung ihrer Freiräume und beim Erlass ermächtigungskonformer untergesetzlicher Normen zu geben.

1. Gestaltungsmöglichkeiten bei der Angemessenheitssatzung

Zwingende Vorgaben → „ist zu bestimmen“

§ 22b Abs. 1 Satz 1 SGB II nennt die Regelungen, die in einer Angemessenheitssatzung zwingend enthalten sein müssen: Dazu gehören zum einen die Angabe der als angemessen anzuerkennenden Wohnfläche (Nr. 1) und zum anderen die Höhe der als angemessen anerkannten Aufwendungen für Unterkunft (Nr. 2).

Eine Gestaltungsmöglichkeit wird dabei durch den gesetzlich vorgegebenen Regelungsmaßstab für die Wohnfläche eröffnet:

a) Wohnflächenbestimmung nach der Struktur des örtlichen Wohnungsmarktes

Nach dem Willen des Gesetzgebers ist in der Satzung eine Wohnflächenfestlegung „*entsprechend der Struktur des örtlichen Wohnungsmarktes*“ aufzunehmen. Gemäß **§ 22b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II** sollen die kommunalen Träger im Rahmen einer Satzungslösung **die ortsübliche Wohnfläche** bei der Bestimmung der zu berücksichtigenden Bedarfe für Unterkunft und Heizung zugrunde legen und sich hierbei an den Wohnflächen orientieren, die auf dem örtlichen Markt für Haushalte im Niedrigeinkommensbereich ohne Transferleistungsbezug üblich sind.¹¹⁴

§ 22b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II zielt auf eine Absenkung der nach der Rechtsprechung maßgebenden Regelungen der landesrechtlichen Wohnraumförderung in Ballungszentren. Nach der Gesetzesbegründung könne in Ballungszentren in der Regel davon ausgegangen werden, dass die von Personen im Niedrigeinkommensbereich bewohnten Wohnungen durchschnittlich kleiner seien als die Werte der aktuell maßgebenden Regelungen der Wohnungsbauförderung.¹¹⁵ Der Deutsche Verein beurteilt die bezweckte Abkehr von der bundeseinheitlichen Wohnflächenbestimmung anhand der Wohnraum-

¹¹⁴ BT-Drucks. 17/3404, S. 101.

¹¹⁵ BT-Drucks. 17/3404, S. 101.

förderrichtlinien kritisch unter dem Aspekt, dass ihr eine empirisch nicht belegte Annahme des Gesetzgebers zugrunde liegt.

Zu beachten ist, dass die tatsächlichen Wohnverhältnisse von Personen im Niedrigeinkommensbereich nur dann als Regelungsmaßstab in Betracht kommen, wenn belastbare Daten dafür zur Verfügung stehen. Hierfür bedarf es eines aktuellen und zuverlässigen Wissens über die tatsächliche Wohnsituation von Personen ohne Transferleistungsbezug. Aus den Rohdaten müssen zur Vermeidung von Zirkelschlüssen die Daten von Personen heraus gerechnet werden, die Transferleistungen beziehen. Um nicht ein selbstreferentielles System zu schaffen, verbietet sich eine direkte Anknüpfung an die statistisch vorgefundene Ist-Situation.

Für eine von den Wohnraumförderbestimmungen abweichende Flächenfeststellung sollte darüber hinaus auch etwaigen Hinweisen auf eine systematische Wohnraumunterversorgung im örtlichen Vergleichsraum nachgegangen werden.

Steht belastbares Datenmaterial, das neben den in § 22c SGB II genannten Daten erhoben und ausgewertet werden muss, nicht zur Verfügung, so sind – hiervon geht auch der Gesetzgeber aus¹¹⁶ – zur Bestimmung der angemessenen Wohnfläche weiterhin die landesrechtlichen Wohnraum-Förderbestimmungen zugrunde zu legen. Da aktuelle und valide Daten über die tatsächlichen Wohnverhältnisse von Personen im Niedrigeinkommensbereich auf dem örtlichen Wohnungsmarkt in der Regel fehlen, empfiehlt der Deutsche Verein auch im Rahmen der Satzung auf die normativen Werte der Wohnraumförderrichtlinien zurückzugreifen.

Fakultative Vorgaben → „kann bestimmt werden“

Weitere Gestaltungselemente finden sich in den fakultativen Satzungsinhalten gemäß § 22b Abs. 1 Satz 2 bis 4 SGB II:

b) Bildung mehrerer Vergleichsräume

Um die Verhältnisse des einfachen Standards auf dem örtlichen Wohnungsmarkt realitätsgerecht abzubilden, können Kreise und kreisfreie Städte ihr Gebiet nach **§ 22b Abs. 1 Satz 4 SGB II** in mehrere Vergleichsräume unterteilen, für die sie jeweils eigene Angemessenheitswerte bestimmen. Der Gesetzgeber geht in seiner Begründung zu

¹¹⁶ BT-Drucks. 17/3404, S. 101.

dieser Norm weiter, als es die BSG-Rechtsprechung zu den Vergleichsräumen vorsieht. Hiernach soll der Leistungsträger die Möglichkeit haben, bei Bedarf unterschiedliche in der Realität der örtlichen Gegebenheiten existierende homogene Lebensräume zu erfassen und städtebauliche Aspekte zu berücksichtigen, um eine sozial ausgewogene Wohnstruktur innerhalb des Gebietes eines kommunalen Trägers zu ermöglichen.¹¹⁷ Von einer teilräumlichen Binnendifferenzierung der Angemessenheitsgrenzen innerhalb eines Vergleichsraumes ist jedoch abzuraten. Es wird insoweit auf die Ausführungen zum räumlichen Vergleichsmaßstab in Kapitel B (S. 20 ff.) verwiesen.

c) Bestimmung angemessener Heizkosten

Der Satzungsgeber hat nach § 22b Abs. 1 Satz 2 SGB II die Möglichkeit, Regelungen zur Angemessenheit der Heizkosten in die Satzung aufzunehmen, indem er entweder die als angemessen anzuerkennenden Verbrauchswerte (= Energiemengenobergrenze) oder die Höhe der als angemessen anzuerkennenden Aufwendungen für die Heizung (= Kostenobergrenze) bestimmt.

Die Ermächtigung zur Regelungen der Angemessenheit von Heizkosten in einer Satzung ist nicht verpflichtend, weil auch der Gesetzgeber davon ausgeht, dass die Heizkosten wegen ihrer Abhängigkeit vom individuellen Verbrauch, der Wohnungsbeschaffenheit und den Witterungsverhältnissen dynamischer sind als die Unterkunftskosten und daher schwerer schematisch zu erfassen.¹¹⁸ Es ist aber ebenso kaum möglich, angemessene Verbrauchswerte zu bestimmen. Angesichts der Schwierigkeiten einer bedarfsgerechten Abgeltung des individuellen Heizungsbedarfs unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Faktoren, auf die Leistungsberechtigte kaum Einfluss haben, ist es für den kommunalen Träger nicht ratsam, Verbrauchswerte oder Beträge für die Höhe der als angemessen anerkannten Heizkosten zu ermitteln. Es wird empfohlen, auf das vom Bundessozialgericht anerkannte Verfahren zur Grenzwertbestimmung zurückzugreifen. Auf die Ausführungen zur Angemessenheit der Heizkosten in Kapitel B (S. 39 ff.) wird verwiesen.

d) Bildung einer Quadratmeterhöchstmiete

Dem kommunalen Träger wird in § 22b Abs. 1 Satz 3 Alternative 1 SGB II die Möglichkeit eingeräumt, eine auf den Quadratmeterpreis bezogene Höchstgrenze für die Bestimmung der angemessenen Miet- und ggf. Heizkosten zu bilden.

¹¹⁷ BT-Drucks. 17/3404, S. 101.

¹¹⁸ BT-Drucks. 17/3404, S. 101.

Der Wortlaut des § 22b Abs. 1 Satz 3 Alternative 1 SGB II deutet wegen seiner Bezugnahme auf § 22b Abs. 1 Satz 2 SGB II darauf hin, dass die Quadratmeterhöchstmiete als Bruttowarmmiete ausgestaltet sein soll. Mit der Bildung von Quadratmeterhöchstmieten soll aber verhindert werden, dass sehr kleine Wohnungen zu Mieten angeboten werden, die sich zwar bei Anwendung der Produkttheorie innerhalb der Angemessenheitsgrenzen bewegen, jedoch gemessen an der Wohnfläche weit überdurchschnittliche Quadratmeterpreise ausweisen.¹¹⁹ Dem damit bezweckten Schutz des Mieters ist am meisten gedient, wenn eine Quadratmeterhöchstmiete auch als Kalt- oder Bruttokaltmiete festgelegt werden kann, wenn sich ein Angemessenheitswert für die Heizkosten nicht bestimmen lässt.¹²⁰ Es ist daher von einem Wahlrecht des Satzungsgebers auszugehen. Diese Auslegung entspricht auch dem Willen des Gesetzgebers, die konkrete Ausgestaltung der Satzung den Kreisen und kreisfreien Städten zu überlassen.¹²¹

Der Deutsche Verein erachtet die Bildung von Quadratmeterhöchstmieten als problematisch, weil sie in der Konsequenz zu einer Einschränkung der Produkttheorie führen. Mit der Festlegung einer Höchstmiete bleibt Leistungsberechtigten ein Teil des Wohnungsmarktes verschlossen, da es ihnen dann nicht möglich ist, durch Inanspruchnahme einer kleineren Wohnung eine Wohnung anzumieten, die nach Lage oder Ausstattung einem höheren Wohnstandard entspricht.

e) Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze (= Bruttowarmmiete)

Mit der Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze nach § 22b Abs. 1 Satz 3 Alternative 2 SGB II wird dem Satzungsgeber ausdrücklich gestattet, die angemessenen Bedarfe für Unterkunft und Heizung in einem Richtwert zusammenzufassen (= Bruttowarmmiete). Voraussetzung dafür ist, dass der Leistungsträger sowohl für die Unterkunftskosten als auch für die Heizkosten eine belastbare abstrakte Angemessenheitsbestimmung vornimmt. Mit anderen Worten: Um einen Summenwert bilden zu können, müssen sowohl der Unterkunftsbedarf als auch der Bedarf für Heizung nach schlüssigen Konzepten als angemessen bestimmt werden. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des § 22b Abs. 1 Satz 3 SGB II, wonach die Gesamtangemessenheitsgrenze unter Berücksichtigung der in den Sätzen 1 (= Bestimmung der Höhe der angemessenen Unterkunftskosten) und 2

119 Vgl. BT-Drucks. 17/4095, S. 29.

120 Vgl. Deutscher Verein: Empfehlungen zur Ausführung einer Satzungsermächtigung bei den Kosten der Unterkunft und Heizung im SGB II und XII, NDV 2011, 349 ff. – auch abrufbar unter: http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2010/pdf/DV%2013-11.pdf.

121 Siehe BT-Drucks. 17/3404, S. 99.

(= Bestimmung der Höhe der angemessenen Aufwendungen für die Heizung) gebildet wird.

Das Bundessozialgericht hat die Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze im Rahmen eines Bruttowarmmietenkonzeptes in seiner bisherigen Rechtsprechung zum § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II zwar bislang ausgeschlossen, jedoch nicht für generell unzulässig erklärt. Es hat vielmehr darauf hingewiesen, dass es der Festlegung eines als abstrakt angemessen anzusehenden Heizkostenpreises pro Quadratmeter für eine „einfache“ Wohnung (gestaffelt nach abstrakt angemessenen Wohnungsgrößen) im unteren Segment des Wohnungsmarktes bedürfe und nicht erkennbar sei, wie der Leistungsträger das dafür erforderliche Datenmaterial ermitteln soll.¹²² Die Gesetzesbegründung zu § 22b Abs. 1 Satz 3 Alternative 2 SGB II hat sich mit den Bedenken des Bundessozialgerichts nicht auseinandergesetzt. Das Problem der Bestimmung des angemessenen Bedarfs für Heizung besteht weiterhin fort. Auch die Vorgaben in § 22c SGB II zur Datenerhebung, -auswertung und -überprüfung zeigen keinen Weg auf, um einen solchen als abstrakt angemessen anzusehenden Heizkostenpreis pro Quadratmeter, der die Verhältnisse im einfachen Marktsegment widerspiegelt, realitätsnah abzubilden.

Die Schwierigkeiten im Hinblick auf ungleiche Lebensbedingungen und Schwankungen der Einflussfaktoren haben bei der Beurteilung der angemessenen Aufwendungen für Heizung im Rahmen des § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II zur Anwendung einer Nichtprüfungsgrenze geführt: Die tatsächlichen Kosten werden bis zu einem Grenzwert übernommen, dessen Überschreitung unwirtschaftliches Heizverhalten vermuten lässt. In Ermangelung eines kommunalen Heizspiegels zieht die Rechtsprechung die Werte des bundesweiten Heizspiegels in der jeweils geltenden Fassung heran und nimmt die Überschreitung des oberen Grenzwertes als Auslöser für eine individuelle Prüfung der Heizkosten (siehe oben, S. 46 f.). Dieser Wert repräsentiert eine Unwirtschaftlichkeitsgrenze (= Grenzwert, bei dessen Überschreitung unwirtschaftliches Heizen indiziert ist, siehe S. 44 f.). Ein Beispiel für diese Vorgehensweise bietet die Berliner Wohnaufwendungenverordnung (WAV): Das Bundessozialgericht hat die Einbeziehung der Unwirtschaftlichkeitsgrenze in die Gesamtangemessenheitsgrenze in einem Normenkontrollverfahren nicht beanstandet.¹²³

2. Gestaltungsmöglichkeiten bei der Pauschalierungssatzung

Eine Pauschalierung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung nach § 22a Abs. 2 SGB II setzt eine ausdrückliche Ermächtigung durch den Landesgesetzgeber voraus. Soll der

¹²² BSG, Urteil vom 2. Juli 2009, B 14 AS 36/08 R (Rdnr. 19).

¹²³ Vgl. BSG, Urteil vom 17. Oktober 2013, B 14 AS 70/12 R.

Unterkunftsbedarf durch eine Pauschale gedeckt werden, so sind in einem zweistufigen Verfahren zunächst die örtlich angemessenen Kosten der Unterkunft zu ermitteln. Sodann ist auf dieser Grundlage eine Pauschale festzusetzen, die unter Berücksichtigung der weiteren Anforderungen in § 22a Abs. 2 Satz 1 und 2 SGB II (ausreichend freier Wohnraum, Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, Härtefallklausel) dem Bedarfsdeckungsgrundsatz Genüge leistet. Die Formulierung „abweichend von § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II“ sollte dahingehend verstanden werden, dass bei einer Pauschalierung grundsätzlich keine Einzelfallprüfung der Angemessenheit stattfindet. Die Pauschale muss aber so bemessen sein, dass sie in der überwiegenden Zahl der Lebenssachverhalte die Bedarfe für Unterkunft und Heizung deckt und nur in Ausnahmefällen Unterdeckungen auftreten, die über eine Härtefallklausel nach § 22a Abs. 2 Satz 2 SGB II aufgefangen werden. Eine bedarfsdeckende Pauschale muss sich somit an der Angemessenheitsgrenze orientieren, zu deren Ermittlung die §§ 22b und 22c SGB II Rahmenbedingungen vorgeben.

Der Deutsche Verein hat die kritischen Punkte einer Pauschalierungsregelung in grundsätzlicher Weise bereits mehrfach problematisiert und dargestellt.¹²⁴ Dabei ist ein wichtiger Aspekt für den kommunalen Träger, dass eine bedarfsdeckende und sozialverträgliche Pauschalierung mit hohen Kosten für die Kommunen verbunden ist.

3. Verpflichtende Satzungsinhalte

Im Regelfall aufzunehmen → „soll“

Über die Gestaltungselemente hinaus enthalten die §§ 22a ff. SGB II auch verpflichtende Inhaltsvorgaben, die der Satzungsgeber im Regelfall („soll“) zu berücksichtigen hat.

a) Sonderregelung für Personen mit besonderen Bedarfen

Gemäß § 22b Abs. 3 SGB II sollen Satzungen Sonderregelungen enthalten für Personen mit einem besonderen Bedarf für Unterkunft und Heizung. In Satz 2 sind besondere Bedarfe (Behinderung oder Ausübung eines Umgangsrechts) nur exemplarisch genannt.

¹²⁴ Deutscher Verein: Stellungnahme zur Diskussion über eine Pauschalierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende, NDV 2010, 163 ff. – auch abrufbar unter: http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2010/pdf/DV%2001-10.pdf; detaillierte Ausführungen zu den formellen und inhaltlichen Anforderungen an eine Pauschalierungssatzung enthält: Deutscher Verein, Empfehlungen zur Ausführung einer Satzungsermächtigung bei den Kosten der Unterkunft und Heizung im SGB II und XII, NDV 2011, 349 ff. – auch abrufbar unter: http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2010/pdf/DV%2013-11.pdf

Weitere besondere Bedarfe, die sich aus Umständen ergeben, die an die Person des Leistungsberechtigten oder seine besondere Lebenssituation anknüpfen, sind denkbar. Der Gesetzgeber erachtet es für denkbar, dass „*der Bedarf aus allgemeinen sozialen Gründen vom typischen Bedarf abweicht (zum Beispiel bei Alleinerziehenden)*“.¹²⁵ Der besondere Bedarf in § 22b Abs. 3 SGB II ist mithin nicht nur auf einen erhöhten Raumbedarf, sondern auch auf andere soziale Umstände zu beziehen (denen zum Beispiel durch Verbleib in einer bestimmten Unterkunft Rechnung getragen wird) – es wird insoweit auf die Darstellung zu den Besonderheiten des Einzelfalles in Kapitel B („Soziale Gründe“, S. 35) verwiesen.

Die Vorgaben des § 22b Abs. 3 SGB II sind auch zu berücksichtigen, wenn sich die Satzung auf das SGB XII erstrecken soll. Eine Geltungserstreckung setzt nach § 35a SGB XII voraus, dass die Satzung erstens Sonderregelungen nach § 22b Abs. 3 SGB II für Personen mit einem besonderen Bedarf für Unterkunft und Heizung enthält und zweitens dabei zusätzlich auch die Bedarfe älterer Menschen berücksichtigt (siehe oben, S. 50).

b) Bestimmungsgrundsätze für Angemessenheit

§ 22a Abs. 3 SGB II enthält allgemeine Anforderungen an die Bestimmung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung. Gemäß Satz 1 sollen bei der Bestimmung der Angemessenheit die Verhältnisse des einfachen Standards auf dem örtlichen Wohnungsmarkt abgebildet werden. Außerdem sollen gemäß § 22a Abs. 3 Satz 2 SGB II die Auswirkungen auf den örtlichen Wohnungsmarkt hinsichtlich der Vermeidung von Mietpreis erhöhenden Wirkungen (Nr. 1), der Verfügbarkeit von Wohnraum des einfachen Standards (Nr. 2), hinsichtlich aller Anbietergruppen (Nr. 3) und der Schaffung und Erhaltung sozial ausgeglichener Bewohnerstrukturen (Nr. 4) berücksichtigt werden. Bei diesen Bestimmungen handelt es sich nach der Gesetzesbegründung lediglich um Programmsätze, die keine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für die Satzung sind, sondern nur bei der Rechtsetzung und -auslegung zu beachten sind.¹²⁶ Den Umfang und die Methodik zur sachgerechten Berücksichtigung hat der Gesetzgeber wiederum offen gelassen.

Die nach Nr. 1–4 zu berücksichtigenden Aspekte stellen begrüßenswerte Zielsetzungen dar, sind jedoch in der Verknüpfung miteinander faktisch nicht erfüllbar. Der Aspekt der Schaffung und Erhaltung sozial ausgeglichener Bewohnerstrukturen (Nr. 4) steht im Zielkonflikt zur Festlegung auf Wohnraum des einfachen Standards (Nr. 2) und der Vermeidung von Mietpreis erhöhenden Wirkungen (Nr. 1). Insgesamt wirken sich die

¹²⁵ BT-Drucks. 17/3404, S. 102.

¹²⁶ Siehe BT-Drucks. 17/3404, S. 100 f.

Aspekte Nr. 2–4 in Richtung steigende Richtwerte aus und sind gegenläufig zu dem Ziel in Nr. 1. Die Vermeidung von Mietpreis erhöhenden Wirkungen hat als Ziel hinter dem Gebot der Bedarfsdeckung zurückzutreten.

III. Neue Maßstäbe für ein schlüssiges Konzept?

Das Verhältnis der §§ 22a ff. SGB II zu § 22 Abs. 1 SGB II ist weder durch den Gesetzgeber klargestellt, noch lässt sich zur Beantwortung dieser Frage derzeit auf höchstrichterliche Rechtsprechung zurückgreifen.

Volle gerichtliche Überprüfbarkeit des durch Satzung bestimmten Richtwerts

Nach § 22a Abs. 1 SGB II können Kreise und kreisfreie Städte durch Satzung bestimmen, in welcher Höhe Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in ihrem Gebiet angemessen sind. Fraglich ist, ob die Satzungsermächtigung dem kommunalen Träger eine eigene, gerichtlich nicht oder nur beschränkt überprüfbare Gestaltungsbefugnis einräumt oder lediglich einen Ermittlungsauftrag formuliert, dessen Ausfüllung in jedem Einzelfall der gerichtlichen Kontrolle unterliegt.

Nach Auffassung des Deutschen Vereins gewährt die Satzungslösung den Kreistagen und Stadtverordnetenversammlungen keine selbstständige, gerichtlich nicht überprüfbare Rechtsetzungsbefugnis. Die Bestimmung angemessener Aufwendungen für Unterkunft und Heizung dient der Verwirklichung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum.¹²⁷ Der Gesetzgeber ist verpflichtet, die maßgeblichen Regelungen zur Verwirklichung des Grundrechts selbst zu treffen (sog. Parlamentsvorbehalt und Wesentlichkeitstheorie).¹²⁸ Der Rückgriff auf den unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit in § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II, der durch die Verwaltung ausgelegt wird, ist insoweit gerechtfertigt, als die Auslegung dieses Rechtsbegriffs der umfassenden Kontrolle durch die Gerichte unterworfen ist. Nichts anderes kann demgegenüber gelten, wenn der SGB II-Träger vom Erlass verwaltungsinterner Richtlinien zum Erlass von Rechtsnormen mit Außenwirkungen (Satzungen) wechselt. Auch hier gilt die Verantwortung des Gesetzgebers für nach Art und Höhe bedarfsdeckende Leistungen fort. Der kommunale Träger, der aus abgeleitetem Recht tätig wird, konkretisiert das, was der Gesetzgeber nach der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts selbst zu regeln hat.

¹²⁷ Vgl. BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09 u.a. – (Rdnr. 135 und Rdnr. 137).

¹²⁸ Vgl. BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09 u.a. – (Rdnr. 136).

Er hat die vor Ort konkret angemessenen Unterkunfts- und Heizkosten realitätsgerecht zu ermitteln, ohne dass ihm insoweit ein gerichtsfreier Beurteilungsspielraum zusteht.

Angemessenheitsbegriff bei der Satzungslösung

In § 22b SGB II hat der Gesetzgeber inhaltliche Rahmen- und Mindestvorgaben für die zu erlassenden Satzungen festgelegt und diese in § 22c SGB II mit Anforderungen an die Datenerhebung, -auswertung und -überprüfung flankiert. Hierbei hat der Gesetzgeber Elemente der Rechtsprechung zur Produkttheorie und zum schlüssigen Konzept unmittelbar in die gesetzlichen Regelungen übernommen. Dies gilt insbesondere für die Bestimmung der angemessenen Wohnfläche (entsprechend der Struktur des örtlichen Wohnungsmarktes, § 22b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II), die Abbildung der Verhältnisse des einfachen Standards auf dem örtlichen Wohnungsmarkt (§ 22b Abs. 1 Satz 4 SGB II) und die Unterteilung in Vergleichsräume (§ 22b Abs. 1 Satz 4 SGB II). Die Angemessenheit ist nach der Produkttheorie zu ermitteln. Die Regelungen in § 22c SGB II tragen den mathematisch-statistischen Anforderungen aus der Rechtsprechung zum schlüssigen Konzept Rechnung.

In der Gesetzesbegründung heißt es zu § 22a Abs. 1 SGB II: „Damit wird den kommunalen Trägern ermöglicht, die Angemessenheit der nach § 22 Abs. 1 Satz 1 zu berücksichtigenden Aufwendungen ihrer Höhe nach zu konkretisieren.“¹²⁹ Dies macht deutlich, dass der Gesetzgeber mit der Satzungsermächtigung alternative Methoden zur Konkretisierung der Angemessenheit, nicht aber einen von § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II abweichenden Angemessenheitsbegriff schaffen wollte.

IV. Gerichtliche Überprüfung

Sind Leistungsberechtigte nicht einverstanden mit einer Entscheidung des Jobcenters bzw. Sozialamts, die auf einer Satzung nach den §§ 22a bis 22c SGB II beruht, können sie alternativ die Gültigkeit der Satzung oder die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes überprüfen lassen:

¹²⁹ BT-Drucks. 17/3404, S. 100.

1. Normenkontrollverfahren gemäß § 55a SGG

Auf Antrag entscheiden die Landessozialgerichte nach § 55a Abs.1 SGG über die Gültigkeit von Satzungen oder anderer im Rang unter einem Landesgesetz stehender Rechtsvorschriften, die nach § 22a Abs.1 SGB II und dem jeweiligen Landesausführungsgesetz erlassen worden sind. Die Einhaltung einer bestimmten Antragsfrist ist gesetzlich nicht vorgesehen. Antragsbefugt ist jede natürliche Person, die geltend macht, durch die Anwendung der Rechtsvorschrift in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden (§ 55a Abs. 2 Satz 1 SGG).

In dem Normenkontrollverfahren nach § 55a SGG prüft das Landessozialgericht, ob die Satzung mit höherrangigem Recht vereinbar ist. Verstöße gegen höherrangiges Recht liegen vor, wenn es bereits an einer wirksamen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage mangelt oder die Satzung formell bzw. materiell rechtswidrig ist. Stellt das Gericht einen Verstoß der Satzung gegen höherrangiges Recht fest, so wird die Satzung (ggf. in Teilen¹³⁰) als unwirksam verworfen; sie ist damit nichtig. Die Entscheidung ist allgemein verbindlich und in der gleichen Weise zu veröffentlichen, wie die Satzung zuvor bekanntgemacht wurde (§ 55a Abs. 5 Satz 2 SGG). Allerdings bleiben bestandskräftig gewordene Verwaltungsakte hiervon unberührt, auch wenn sie auf der zwischenzeitlich verworfenen Satzung beruhen (§ 55a Abs. 5 Satz 3 SGG i.V.m. § 183 VwGO).

Mit der Einführung des Normenkontrollverfahrens nach § 55a SGG soll eine Entlastung der Sozialgerichte erreicht werden, da Entscheidungen der Landessozialgerichte für eine Vielzahl von Fällen Rechtssicherheit schaffen.

2. Inzidentkontrolle im Rahmen der Individualrechtsbehelfe

Gegen Behördenentscheidungen, die auf einer Satzung beruhen, können Leistungsberechtigte aber auch weiterhin den üblichen Rechtsschutz im Wege eines Klageverfahrens in Anspruch nehmen. In diesem Falle prüft das angerufene Sozialgericht nicht nur den Verwaltungsakt auf seine Rechtmäßigkeit, es hat vielmehr auch die zugrunde liegende Satzung auf ihre Rechtmäßigkeit zu prüfen. Das Sozialgericht hat keine Verwerfungskompetenz, aber eine Nichtanwendungsbefugnis. Kommt es zu der Auffassung, die Satzung verstoße gegen höherrangiges Recht, so wirkt dies nur zwischen den Prozessbeteiligten. Der darauf beruhende Verwaltungsakt ist rechtswidrig.

¹³⁰ Vgl. BSG, Urteil vom 17. Oktober 2013, B 14 AS 70/12 R (Rdnr. 26 und Rdnr. 46): Das BSG hat die Wohnaufwendungsverordnung (WAV) des Landes Berlin nur insoweit für unwirksam erklärt, soweit sie auch Geltung gegenüber Leistungsberechtigten nach dem SGB XII beizisst.

D. Einzelfragen

I. Aufwendungen für Renovierungsarbeiten und Schönheitsreparaturen

Bei der Entscheidung über die Übernahme von Renovierungskosten steht die Sicherung eines menschenwürdigen Wohnens im Vordergrund. Keinesfalls darf auf Kosten der Sozialleistungsträger eine Wertsteigerung von Eigentum eines Dritten erfolgen.

1. Einzugsrenovierung

Bei Neuankmietung einer Wohnung ist der Vermieter verpflichtet, die Wohnung in einem zum vertragsgemäßen Gebrauch geeigneten Zustand zu übergeben.¹³¹ Dies bedeutet allerdings keine Verpflichtung des Vermieters zur Übergabe der Wohnung in einem renovierten Zustand. Aufwendungen für eine Einzugsrenovierung können daher Bestandteil der Unterkunftskosten sein.

Das Bundessozialgericht hat klargestellt, dass es sich bei den Aufwendungen für die Einzugsrenovierung weder um Wohnungsbeschaffungs- noch um Umzugskosten nach § 22 Abs. 6 Satz 1 SGB II bzw. § 35 Abs. 2 Satz 5 SGB XII handelt.¹³² Die Kosten für die Einzugsrenovierung sind auch nicht durch die Regelleistungen abgedeckt; insbesondere können in den Regelleistungen enthaltene Anteile für „Reparatur und Instandhaltung der Wohnung“ nicht mit denen für eine Einzugsrenovierung gleichgesetzt werden.¹³³

Angemessene Kosten für die Einzugsrenovierung sind Teil der Kosten der Unterkunft, wenn die Einzugsrenovierung mietvertraglich vereinbart worden ist.¹³⁴ Unabhängig von einer vertraglichen Vereinbarung sind angemessene Kosten auch dann zu übernehmen, wenn die Einzugsrenovierung

- im konkreten Einzelfall erforderlich ist, um die Bewohnbarkeit der Unterkunft herzustellen (→ z.B. weil sie nicht mit einem einfachen Wand- und Fußbodenoberbelag ausgestattet ist),
- ortsüblich ist, weil keine renovierten Wohnungen im nennenswerten Umfang zur Verfügung stehen (→ anderenfalls können Leistungsberechtigte auf eine renovierte und auch ansonsten angemessene Wohnung verwiesen werden) und

131 Vgl. § 535 Abs. 1 Satz 2 BGB.

132 BSG, Urteil vom 16. Dezember 2008, B 4 AS 49/07 R (Rdnr. 11 ff.).

133 BSG, Urteil vom 16. Dezember 2008, B 4 AS 49/07 R (Rdnr. 17 ff.).

134 BSG, Urteil vom 16. Dezember 2008, B 4 AS 49/07 R (Rdnr. 25).

- die Renovierungskosten im konkreten Fall der Höhe nach zur Herstellung des Standards einer Wohnung im unteren Wohnungssegment erforderlich sind.¹³⁵

2. Schönheitsreparaturen während der Mietzeit

Schönheitsreparaturen sind Maßnahmen zur Beseitigung von Mängeln, die durch vertragsgemäßen Gebrauch entstanden sind, wie etwa Tapezieren oder das Anstreichen von Wänden und Decken oder Heizkörpern.¹³⁶ Diese Arbeiten zur Beseitigung typischer Gebrauchsspuren sind abzugrenzen von Kosten für Instandhaltungsmaßnahmen, die grundsätzlich vom Vermieter zu tragen sind.

Die Pflicht zur Ausführung von Schönheitsreparaturen wird üblicherweise im Rahmen des Mietvertrages vom Vermieter auf den Mieter abgewälzt. Für den Umfang von wirksam auf Mieter übertragbare Renovierungsleistungen wird auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH) verwiesen. Grundsätzlich gilt, dass der Leistungsträger Kosten für Schönheitsreparaturen in angemessenem Rahmen als Kosten der Unterkunft zu übernehmen hat, wenn die Verpflichtung des Mieters wirksam vereinbart wurde und Schönheitsreparaturen nach dem Abnutzungszustand der Wohnung notwendig sind, also tatsächlich ein Renovierungsbedarf vorliegt.

Auch mietvertraglich vereinbarte monatliche Zuschläge für Schönheitsreparaturen fallen unter die vom Leistungsträger zu übernehmenden Kosten der Unterkunft¹³⁷ (siehe Kapitel B, S. 14).

3. Schönheitsreparaturen bei Auszug

Die Kosten für Schönheitsreparaturen bei Auszug aus einer bis dahin innegehabten Wohnung zählen zu den Kosten der Unterkunft, wenn der Mietvertrag die Leistungsberechtigten wirksam zur Ausführung von Schönheitsreparaturen oder zur Zahlung anteiliger Kosten für eine Renovierung verpflichtet, der tatsächliche Abnutzungszustand der Wohnung eine Renovierung erfordert und die Renovierungskosten im Zusammenhang mit einem erforderlichen Umzug anfallen (zur Erforderlichkeit eines Umzugs siehe Kapitel G, S. 87 ff.).

¹³⁵ BSG, Urteil vom 16. Dezember 2008, B 4 AS 49/07 R (Rdnr. 25 ff.).

¹³⁶ Vgl. BSG, Urteil vom 19. März 2008, B 11b AS 31/06 R (Rdnr. 19) mit Verweisen auf die zivilrechtliche Rechtsprechung.

¹³⁷ BSG, Urteil vom 19. März 2008, B 11b AS 31/06 R (Rdnr. 17 ff.).

Wird der Leistungsträger rechtzeitig vor Eingehung entsprechender Verpflichtungen gegenüber Dritten mit der begehrten Kostenübernahme befasst, so kann er sich bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen im Nachhinein nicht auf die Unwirksamkeit einer Klausel wegen durchzuführender Renovierungen berufen.¹³⁸

Aufwendungen, die auf einer unwirksamen Vereinbarung beruhen, sind grundsätzlich nicht angemessen im Sinne der § 22 Abs. 1 SGB II bzw. § 35 Abs. 1 SGB XII. Hält der Leistungsträger eine Vereinbarung über Unterkunftskosten für unwirksam, muss er zur Kostensenkung auffordern (siehe Kapitel F, S. 79 ff.). Sind die Kosten einer Auszugsrenovierung umstritten, reicht ein Hinweis auf unwirksame Renovierungsregelungen im Mietvertrag als Kostensenkungsaufforderung nicht aus. Hier ist der Leistungsträger verpflichtet, durch entsprechende Beratung aufzuzeigen, welches Vorgehen gegenüber dem Vermieter in dieser Situation befürwortet wird. Die Leistungsberechtigten müssen durch die Beratung in die Lage versetzt werden, ihre Rechte gegenüber dem Vermieter wahrzunehmen.¹³⁹

4. Schäden durch unsachgemäßen Gebrauch der Mietsache

Die Beseitigung von Schäden, die durch einen unsachgemäßen und damit vertragswidrigen Gebrauch der Mietsache verursacht wurden, fällt nicht unter den Begriff der Schönheitsreparatur. Diese Aufwendungen stellen Schadensersatzforderungen des Vermieters dar und gehören nicht zu den Kosten der Unterkunft.

II. Guthaben und Nachzahlungen aus Betriebs- und Heizkostenabrechnungen

1. Anrechnung von Rückzahlungen und Guthaben

Für die leistungsrechtliche Wirkung von unterkunftsbezogenen Rückzahlungen und Guthaben (im Folgenden „Gutschrift“ genannt) sind abschließende Sonderregelungen zu beachten, die zu einer Minderung der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung führen und den kommunalen Träger finanziell entlasten sollen.

a) *Regelung im Rechtskreis SGB II*

Gemäß § 22 Abs. 3 SGB II mindern Rückzahlungen und Guthaben, die **dem Bedarf für Unterkunft und Heizung zuzuordnen** sind, die nach dem Monat der Rückzahlung oder

¹³⁸ BSG, Urteil vom 6. Oktober 2011, B 14 AS 66/11 R (Rdnr. 14).

¹³⁹ BSG, Urteil vom 24. November 2011, B 14 AS 15/11 R (Rdnr. 17).

der Gutschrift entstehenden Aufwendungen für Unterkunft und Heizung. Es erfolgt eine bedarfsmindernde Direktanrechnung der Gutschrift auf die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung; die Regelleistung bleibt bei einem Einkommenszufluss gemäß § 22 Abs. 3 SGB II unberührt.

Anzurechnen sind Gutschriften aus der Abrechnung von Positionen, für die Leistungen nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II gewährt werden, z.B. solche aus der Abrechnung von Betriebskosten- und Heizkostenvorauszahlungen (ggf. inklusive der Vorauszahlungen für die zentrale Warmwasserversorgung). Rückzahlungen und Guthaben¹⁴⁰, die sich auf die Kosten für Haushaltsenergie beziehen, sind nach § 22 Abs. 3 Satz 2 SGB II herauszurechnen. Nicht von § 22 Abs. 3 SGB II erfasst sind Rückzahlungsansprüche aus einer Mietkaution.

Eine Anrechnung gemäß § 22 Abs. 3 SGB II setzt eine realisierbare Forderung der Leistungsberechtigten voraus. Der Vermieter kann beispielsweise das Abrechnungsguthaben auszahlen oder einvernehmlich mit der fälligen Miete verrechnen. In beiden Fällen kommt den Leistungsberechtigten das Guthaben im Monat nach der Abrechnung wirtschaftlich unmittelbar zugute; ihr Bedarf mindert sich um eben jenen Betrag. Keine Minderung erfolgt dagegen, wenn der Vermieter das Guthaben einseitig gegen Mietrückstände aufrechnet und die Leistungsberechtigten das Guthaben aus Rechtsgründen nicht realisieren können.¹⁴¹

Für die Minderung der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung ist der Monat maßgeblich, der auf die Gutschrift folgt. Die Berücksichtigung der Gutschrift erfolgt kopfteilig nach Maßgabe der Verhältnisse im Zuflusszeitpunkt, unabhängig davon, wie und durch wen ein Guthaben tatsächlich erwirtschaftet wurde.¹⁴² Es kommt für die Minderung der unterkunftsbezogenen Aufwendungen also nicht darauf an, ob das Guthaben aus einer Abrechnungsperiode stammt, in der keine Hilfebedürftigkeit vorlag, und wer sich in diesem Zeitraum an den Vorauszahlungen wirtschaftlich beteiligt hat. Maßgeblich sind allein die Umstände im Folgemonat der Gutschrift. Fällt diese höher aus als die unterkunftsbezogenen Aufwendungen in dem Monat, so kann der überschüssige Teil mit Aufwendungen des darauf folgenden Monats verrechnet werden.

140 Die fehlende Nennung von Guthaben in § 22 Abs. 3 Satz 2 SGB II ist als ein Redaktionsversehen des Gesetzgebers zu werten.

141 Vgl. BSG, Urteil vom 16. Mai 2012, B 4 AS 132/11 R (Rdnr. 20 ff.).

142 BSG, Urteil vom 22. März 2012, B 4 AS 139/11 R (Rdnr. 18 f.).

Auch Guthaben, die aus einem früheren Mietverhältnis stammen, sind nach Maßgabe des § 22 Abs. 3 SGB II zu berücksichtigen.¹⁴³

Unterschiedliche Auffassungen bestehen zu der Frage, ob der Rückzahlungs- bzw. Guthabenbetrag bei Leistungsberechtigten, deren Kosten für Unterkunft und Heizung im Anrechnungsmonat unangemessen sind und deshalb nur teilweise anerkannt wurden, bereits auf Bedarfsebene die tatsächlichen Aufwendungen mindert oder aber nur die Aufwendungen in angemessener Höhe. Der Wortlaut des § 22 Abs. 3 SGB II enthält hierzu keine nähere Bestimmung. Die fehlende Bezugnahme auf eine Angemessenheitsgrenze in § 22 Abs. 3 SGB II spricht nach Auffassung des Deutschen Vereins dafür, dass eine derartige Einschränkung vom Gesetzgeber nicht gewollt war. Zwar führt diese Lesart im Ergebnis zu einer Besserstellung von Leistungsberechtigten, die tatsächlich unangemessene Kosten der Unterkunft und Heizung haben. Sie ist jedoch als Ausgleich dafür hinzunehmen, dass häufig der Leistungsträger bereits im Abrechnungszeitraum nicht die vollen Kosten für Unterkunft und Heizung übernommen hatte und das Guthaben dann auch aus selbst aufgebrauchten Mitteln der Leistungsberechtigten resultiert.

b) Regelung im Rechtskreis SGB XII

§ 35 SGB XII enthält keine dem § 22 Abs. 3 SGB II entsprechende Regelung. Ein Abrechnungsguthaben für Mietnebenkosten, die der Sozialhilfeträger übernommen hat, kann daher nicht bedarfsmindernd den Aufwendungen für Unterkunft und Heizung zugerechnet werden. Leistungsberechtigten, die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel SGB XII beziehen, ist das Abrechnungsguthaben im Monat des Zuflusses als **einmaliges Einkommen** im Sinne des § 82 SGB XII anzurechnen.

Bei Guthabenerstattungen, deren Vorauszahlungen ihrer Natur nach **aus dem Regelsatz** zu bestreiten sind (z.B. Stromkostenrückerstattungen), ist die Regelung des § 82 Abs. 1 Satz 2 SGB XII zu beachten: „Einkünfte aus Rückerstattungen, die auf Vorauszahlungen beruhen, die Leistungsberechtigte aus dem Regelsatz erbracht haben, sind kein Einkommen.“ Nach dem Willen des Gesetzgebers fallen neben Stromkostenrückerstattungen auch vergleichbare Sachverhalte unter diese Regelung.¹⁴⁴ Sie erstreckt sich damit auch auf Sachverhalte, in denen Leistungsberechtigte zu den vom Sozialhilfeträger zu erbringenden Leistungen Zuzahlungen aus dem Regelsatz erbracht haben, weil die tatsächlichen Kosten nicht anerkannt wurden. Ist die Vorauszahlung jedoch aus eigenem

¹⁴³ BSG, Urteil 16. Mai 2012, B 4 AS 132/11 R (Rdnr. 19).

¹⁴⁴ BT-Drucks. 17/3404, S. 128.

Einkommen geleistet worden, weil zum Zeitpunkt der Zahlung noch keine Leistungsbe-
rechtigung nach dem SGB XII bestanden hat, so gilt die Rückzahlung als Einkommen.¹⁴⁵

2. Nebenkostennachzahlungen

Der Vermieter muss einmal jährlich über die erhaltenen Vorauszahlungen für Betriebs-
und Heizkosten abrechnen. Er hat die Nebenkostenabrechnung gemäß § 556 Abs. 3
Satz 2 BGB innerhalb einer Frist von 12 Monaten zu erteilen. Versäumt er die Abrech-
nungsfrist, so verliert er grundsätzlich den Nachzahlungsanspruch, es sei denn, er hat
die verspätete Geltendmachung nicht zu vertreten.

Berechtigte Nachforderungen des Vermieters aus einer aktuellen Betriebs- oder Heiz-
kostenabrechnung erhöhen im Monat der Fälligkeit die Bedarfe nach § 22 Abs. 1 SGB II
bzw. § 35 SGB XII. Sie sind vom Leistungsträger in tatsächlicher Höhe zu übernehmen,
soweit die Kosten angemessen sind. Keine Bedarfe nach § 22 Abs. 1 SGB II bzw. § 35
SGB XII sind hingegen Nachforderungen, die darauf beruhen, dass Nebenkostenvoraus-
zahlungen nicht entrichtet wurden. Es handelt sich hierbei um Schulden, deren Über-
nahme nach § 22 Abs. 8 SGB II bzw. § 36 Abs. 1 SGB XII in das Ermessen des Trägers
gestellt ist.

Das Bundessozialgericht hat in seiner Entscheidung vom 6. April 2011 ausdrücklich
klargestellt, dass die Angemessenheit der Aufwendungen für die Nebenkostennachzah-
lung nicht nach den Verhältnissen im Fälligkeitsmonat zu beurteilen ist. Maßgebend
sind vielmehr die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse des Abrechnungszeit-
raums, in dem die Nachforderung entstanden ist.¹⁴⁶

Abrechnungszeitraum außerhalb des Leistungsbezuges

Das Jobcenter bzw. das Sozialamt muss auch für Nachzahlungen aus Betriebs- und
Heizkostennachforderungen aufkommen, die sich auf Abrechnungszeiträume bezie-
hen, in denen SGB II- bzw. SGB XII-Leistungen nicht beantragt waren und Hilfebedürf-
tigkeit nicht bestand.¹⁴⁷

¹⁴⁵ BT-Drucks. 17/3404, S. 128 f.

¹⁴⁶ BSG, Urteil vom 6. April 2011, B 4 AS 12/10 R (Rdnr. 16 f.).

¹⁴⁷ Vgl. BSG, Urteil vom 24. November 2011, B 14 AS 121/10 R (Rdnr. 15).

Abrechnungszeitraum innerhalb des Leistungsbezuges

Hat das Jobcenter bzw. das Sozialamt im Abrechnungszeitraum Leistungen für Unterkunft und Heizung erbracht und resultieren hieraus Nachforderungsansprüche des Vermieters, die erst nach Beendigung des Leistungsbezuges fällig werden, sind diese vom (ehemaligen) Leistungsberechtigten zu tragen.

Darüber hinaus hängt die Übernahme einer Nebkostennachzahlung davon ab, ob die Nachforderung aus Zeiträumen vor oder nach einer Kostendeckelung resultiert:

Liegt der Abrechnungszeitraum vor einer Aufforderung zur Senkung der Nebenkosten, hat der Leistungsträger Nachforderungsbeträge als Bedarf anzuerkennen, egal ob im Fälligkeitsmonat abgesenkte oder tatsächliche Aufwendungen anerkannt werden. Der Träger kann auf der Grundlage dieser Abrechnung zu einer Kostensenkung für die Zukunft auffordern.¹⁴⁸

Wurden dagegen im Abrechnungszeitraum nur Aufwendungen bis zur Höhe der Angemessenheitsgrenze anerkannt, kann der Leistungsträger die Nebkostennachforderung entsprechend kürzen oder ganz ablehnen. Dies gilt unabhängig davon, ob er im Fälligkeitsmonat abgesenkte oder tatsächliche Aufwendungen für Unterkunft und Heizung berücksichtigt hat.

Die Fallvarianten verdeutlichen noch einmal, dass die Angemessenheit der Nebkostennachforderung nach den Verhältnissen im Abrechnungszeitraum zu beurteilen ist.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Siehe Kapitel F, S. 83 ff.

¹⁴⁹ Vgl. BSG, Urteil vom 6. April 2011, B 4 AS 12/10 R (Rdnr. 17)

E. Leistungen für Unterkunft und Heizung bei selbst genutztem Wohneigentum

I. Wohneigentum im SGB II und SGB XII

Bewohnen Leistungsberechtigte Wohneigentum (Eigenheim oder Eigentumswohnung) muss der Leistungsträger vor einer Übernahme von Unterkunfts- und Heizkosten prüfen, ob der Bedarf eventuell durch verwertbares Vermögen im Sinne des § 12 SGB II bzw. § 90 SGB XII¹⁵⁰ gedeckt ist.

Handelt es sich bei dem selbstgenutzten Wohneigentum um Vermögen, das nach § 12 Abs. 3 SGB II bzw. § 90 Abs. 2 und 3 SGB XII geschützt ist, oder um Vermögen, das nicht verwertbar ist, übernimmt der zuständige Leistungsträger die Unterkunfts- und Heizkosten nach Maßgabe von § 22 SGB II bzw. § 35 SGB XII. Als nicht verwertbar gilt Wohneigentum, das infolge sinkender Immobilienpreise über den Marktwert hinaus belastet ist oder für das in absehbarer Zeit kein Käufer zu finden sein wird.¹⁵¹

Zu beachten ist, dass Hilfebedürftigkeit auch fortbesteht, solange die sofortige Verwertung von berücksichtigungsfähigem Vermögen in nächster Zeit aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich ist oder eine besondere Härte bedeuten würde (vgl. § 9 Abs. 4 SGB II). Leistungsberechtigte haben in diesem Fall Anspruch auf die Gewährung der übernahmefähigen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung als **Darlehen** nach § 24 Abs. 5 Satz 1 SGB II bzw. § 91 SGB XII.

Aus den vermögensrechtlichen Schutzvorschriften gegenüber dem Verwertungsbegehren des Jobcenters bzw. Sozialamtes folgt, dass Leistungsberechtigte die ihnen zur Erfüllung des Grundbedürfnisses „Wohnen“ dienende Immobilie weiterhin als räumlichen Lebensmittelpunkt nutzen können. Mit der Feststellung, dass es sich bei der Immobilie um sogenanntes Schonvermögen handelt, ist aber noch keine Aussage darüber getroffen, in welchem Umfang der Leistungsträger die Kosten für Unterkunft und Heizung zu übernehmen hat.

150 In der Sozialhilfe ist ein angemessenes Hausgrundstück nach § 90 Abs. 2 Nr. 8 SGB XII vor der Verwertung geschützt. Für weiterführende Hinweise zu dem Begriff „angemessenes Hausgrundstück“ wird verwiesen auf: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.: Empfehlungen für den Einsatz von Einkommen und Vermögen in der Sozialhilfe – SGB XII (E 3), Berlin 2008, Rdnr. 190 ff.

151 BSG, Urteil vom 30. August 2010, B 4 AS 70/09 R (Rdnr. 16).

Die erforderlichen laufenden Leistungen zur Beibehaltung des räumlichen Lebensmittelpunktes werden nach § 22 Abs. 1 SGB II bzw. § 35 Abs. 1 SGB XII Mietern wie Eigentümern nur im Rahmen der Angemessenheit gewährt. Eine Privilegierung von Eigentümern gegenüber Mietern hat bei der Angemessenheitsprüfung zu unterbleiben.¹⁵² Die als Schonvermögen anerkannte tatsächliche Größe des Wohneigentums ist zur Bestimmung angemessener Unterkunftskosten nicht maßgebend. Die Angemessenheit der Unterkunftskosten ist für Mieter und für Eigentümer von Wohnimmobilien nach einheitlichen Kriterien zu beurteilen.¹⁵³ Maßgebend sind die zu ermittelnden Richtwerte; es wird insoweit auf die Ausführungen in Kapitel B verwiesen.

II. Angemessene Kosten der Unterkunft bei Wohneigentum

1. Bedarfe für Unterkunft

Bewohnen Leistungsberechtigte allein oder zusammen mit Familienangehörigen ein Eigenheim oder eine Eigentumswohnung, entstehen zum Teil andere Kosten als bei Mietwohnungen.

Anstelle einer Miete fallen Aufwendungen an, die zum einen mit dem Eigentum an der Immobilie verbunden sind, und zum anderen solche Belastungen, die den Betriebskosten bei einem Wohnen zur Miete entsprechen. Zu den Unterkunftskosten gehören somit alle notwendigen Ausgaben, die bei der Berechnung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung anfallen.¹⁵⁴ Anhaltspunkte über die zu berücksichtigenden Kosten lassen sich § 7 Abs. 2 der Verordnung zur Durchführung des § 82 SGB XII entnehmen, jedoch kommt der Regelung bei der Konkretisierung des Begriffs der Aufwendungen für Unterkunft keine bindende Wirkung zu.¹⁵⁵ Bei den Kosten, die für die Finanzierung, Bewirtschaftung und Erhaltung des Wohneigentums anfallen, sind einige Besonderheiten zu berücksichtigen, auf die nachstehend näher eingegangen wird:

152 BSG, Urteil vom 15. April 2008, B 14/7b AS 34/06 R (Rdnr. 35).

153 BSG, Urteil vom 15. April 2008, B 14/7b AS 34/06 R (Rdnr. 35 ff.); BSG, Urteil vom 2. Juli 2009, B 14 AS 33/08 R (Rdnr. 17 f.).

154 BSG, Urteil vom 15. April 2008, B 14/7b AS 34/06 R (Rdnr. 38).

155 BSG, Urteil vom 24. Februar 2011, B 14 AS 61/10 R (Rdnr. 16).

a) *Finanzierungskosten*

Ist die bewohnte Immobilie noch nicht abgezahlt, fallen Zins- und Tilgungszahlungen als Finanzierungskosten an. Bei der Berücksichtigungsfähigkeit als Kosten der Unterkunft ist zu differenzieren:

Zinszahlungen

Schuldzinsen für ein Darlehen (häufig in Form eines Hypothekendarlehens) zur Finanzierung des Erwerbs oder der Errichtung von Wohneigentum sind als Unterkunftskosten nach § 22 Abs. 1 SGB II bzw. § 35 Abs. 1 SGB XII berücksichtigungsfähig. Gleiches gilt für die Zahlung eines **Erbbauzinses** als wiederkehrende Leistung für die Nutzung eines Erbbaurechts.

Diese Positionen treten an die Stelle der Nettokaltmiete bei Mietwohnungen. Sie werden als Unterkunftsbedarf anerkannt, soweit sie zusammen mit den weiteren berücksichtigungsfähigen Kosten angemessen sind, also im Rahmen der Bruttokaltmiete für eine individuell angemessene Mietwohnung liegen.

Tilgungsraten

Die Berücksichtigung von Raten zur Tilgung einer Darlehens- oder Kaufpreisschuld für Haus- oder Wohnungseigentum steht im Konflikt zu dem Grundsatz, dass die Leistungen nach dem SGB II (und SGB XII) auf die aktuelle Existenzsicherung beschränkt sind und nicht der Vermögensbildung dienen sollen.¹⁵⁶

Das Bundessozialgericht zieht die – nach dem Wortlaut von § 22 Abs. 1 SGB II bzw. § 35 Abs. 1 SGB XII sowie Sinn und Zweck der Leistung nicht ausgeschlossene – Berücksichtigung von Tilgungsleistungen als Kosten der Unterkunft daher nur ausnahmsweise in engen Grenzen in Betracht, wenn

- das Wohneigentum außerhalb des Leistungsbezuges erworben wurde¹⁵⁷ und

¹⁵⁶ Grundlegend: BSG, Urteil vom 18. Juni 2008, B 14/11b AS 67/06 R (Rdnr. 27); in Fortführung der bisherigen Rspr.: BSG, Urteil vom 16. Februar 2012, B 4 AS 14/11 R (Rdnr. 25).

¹⁵⁷ BSG, Urteil vom 7. Juli 2011, B 14 AS 79/10 R (Rdnr. 20); BSG, Urteil vom 16. Februar 2012, B 4 AS 14/11 R (Rdnr. 25).

- die Finanzierung bereits weitgehend abgeschlossen ist, es also nur noch um die Tilgung einer Restschuld geht,¹⁵⁸

vorausgesetzt,

- die Erbringung von Tilgungsleistungen ist notwendig, um das Wohneigentum weiter nutzen zu können,
- weil ohne Übernahme der Tilgungsleistungen der Verlust des selbstgenutzten Eigentums droht, und
- leistungsberechtigte Personen zuvor alles unternommen haben, um die Tilgungsverpflichtungen während der Inanspruchnahme staatlicher Leistungen so niedrig wie möglich zu halten (d.h. eine Tilgungsaussetzung oder -streckung nicht möglich ist).¹⁵⁹

Unter diesen engen Voraussetzungen kann nach der Rechtsprechung eine Übernahme der gesamten Finanzierungskosten (einschließlich anteiliger Tilgungsraten) bis zur Höhe der abstrakt angemessenen Kosten einer Mietwohnung erfolgen. Wenn die unvermeidliche Tilgungsleistung über dieser Angemessenheitsgrenze liegt, soll insoweit ein Darlehen in Betracht kommen.

Eine Kredittilgung, für die die vorstehenden Grundsätze zu berücksichtigen sind, bleibt es auch dann, wenn der im Eigenheim verbleibende Miteigentümer aufgrund vertraglicher Vereinbarung als Ausgleich für eine sonst zu zahlende Nutzungsentschädigung die (gesamten) Tilgungsleistungen übernimmt und den ausgezogenen, selbst nicht leistungsberechtigten Miteigentümer von einer Inanspruchnahme durch die Bank freistellt.¹⁶⁰

Kann der Schuldner, der das Haus bewohnt, die (gesamten) Tilgungsleistungen nicht dauerhaft allein aufbringen, kann er Ausgleichsansprüche gegenüber dem anderen Schuldner geltend machen, nicht aber – weitergehend als der Alleineigentümer einer Immobilie – Kosten der Unterkunft gegenüber dem Jobcenter bzw. Sozialamt.

b) Bewirtschaftungskosten

Zu den berücksichtigungsfähigen Zahlungsverpflichtungen, die mit dem Eigentum an der Immobilie zusammenhängen, gehören insbesondere:

158 BSG, Urteil vom 7. Juli 2011, B 14 AS 79/10 R (Rdnr. 19); BSG, Urteil vom 16. Februar 2012, B 4 AS 14/11 R (Rdnr. 23).

159 BSG, Urteil vom 18. Juni 2008, B 14/11b AS 67/06 R (Rdnr. 28).

160 BSG, Urteil vom 22. August 2012, B 14 AS 1/12 R (Rdnr. 18).

- Steuern vom Grundbesitz und sonstige öffentliche Abgaben

Auch einmalige Lasten in Form von Erschließungsbeiträgen (z.B. Kanalanschlusskosten, Straßenausbaubeitrag, etc.), die von Grundstückseigentümern wegen eines gemeindlichen Anschluss- und Benutzungszwanges entrichtet werden müssen, sind berücksichtigungsfähig und zu übernehmen, soweit sie angemessen sind.¹⁶¹

- Wohngebäudeversicherung

Die Beiträge für eine Wohngebäudeversicherung werden von der Rechtsprechung als eine erforderliche Aufwendung anerkannt. Über den Abschluss einer solchen Versicherung kann jeder Inhaber einer Immobilie grundsätzlich frei entscheiden, jedoch verlangen Banken für die Immobilienfinanzierung regelmäßig den Nachweis einer solchen Versicherung. Der Deutsche Verein empfiehlt, Leistungsberechtigte zu beraten, grundsätzlich einen geeigneten Versicherungsschutz abzuschließen, um bei Eintritt eines Schadensfalles den Erhalt der Unterkunft zu sichern. Berücksichtigungsfähig sind nur Beiträge für angemessene und erforderliche Versicherungen, die im Zusammenhang mit dem Wohneigentum stehen. So schließt das Verbot einer Privilegierung von Wohneigentum beispielsweise die Übernahme der Kosten für eine private Haftpflichtversicherung aus; diese können lediglich nach § 11b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB II bzw. § 82 Abs. 2 Nr. 3 SGB XII von zu berücksichtigendem Einkommen abgesetzt werden.¹⁶² Ebenfalls nicht berücksichtigungsfähig als Kosten der Unterkunft sind Beiträge zu einer Lebensversicherung, die der Immobilienfinanzierung dient, da die Leistungen des Jobcenters bzw. Sozialamtes nicht der Vermögensbildung dienen sollen.

- Aufwendungen, die den Betriebskosten bei einem Wohnen zur Miete entsprechen (z.B. Schornsteinfegerkosten, Wasser- und Abwassergebühren)

Hinsichtlich der Übernahmefähigkeit von Stromkosten als Betriebskosten ist zu differenzieren: Stromkosten für den Betrieb der Heizungsanlage sind im Hinblick auf eine Gleichbehandlung zwischen Eigentümern und Mietern berücksichtigungsfähig. Sie gehören zu den Heizkosten, weil der Betrieb der Heizungspumpe untrennbar mit dem Betrieb der Heizung als solcher verbunden ist. Demgegenüber sind Stromkosten für die Außenbeleuchtung an einem Einfamilienhaus als zum Haushalt gehörige

¹⁶¹ BSG, Urteil vom 24. Februar 2011, B 14 AS 61/10 R (Rdnr. 15).

¹⁶² Vgl. BSG, Urteil vom 7. Juli 2011, B 14 AS 51/10 R (Rdnr. 17).

individualisierbare Kosten einzustufen. Sie müssen aus der Regelleistung gedeckt werden und können nicht als Kosten der Unterkunft berücksichtigt werden.¹⁶³

Eigentümer von Eigentumswohnungen zahlen die Betriebskosten in der Regel als monatliches Hausgeld. Das Hausgeld und Verwaltergebühren gehören ebenfalls zu den Kosten der Unterkunft. Hiervon umfasst ist auch eine an die WEG-Verwaltung zu zahlende Instandhaltungsrücklage, wenn die Zahlungsverpflichtung auf einem bindenden Beschluss der Eigentümergemeinschaft beruht und die Aufwendungen angemessen sind.

c) Erhaltungsaufwendungen

Tatsächliche Aufwendungen für notwendige Instandhaltungen und Reparaturen sind berücksichtigungsfähig, soweit sie nicht zu einer Verbesserung des Standards des selbstgenutzten Eigenheims führen und angemessen sind. Eine monatliche Instandhaltungspauschale, der keine nachgewiesenen Kosten gegenüberstehen, kann grundsätzlich nicht berücksichtigt werden (zur Ausnahme bei der einer Wohnungseigentümergeinschaft siehe oben).¹⁶⁴

Umfang und Angemessenheit der berücksichtigungsfähigen Erhaltungsaufwendungen regelt seit dem 1. Januar 2011 der § 22 Abs. 2 SGB II. Hiernach müssen Aufwendungen zur Instandhaltung und Reparatur unabweisbar sein. Als unabweisbar sieht der Gesetzgeber nur solche Aufwendungen an, die zeitlich besonders dringlich und absolut unerlässlich sind.¹⁶⁵ Es muss sich also um eine Maßnahme handeln, die der Erhaltung oder Wiederherstellung des Wohneigentums in seiner bisherigen Substanz dient (keine wertsteigernde Erneuerungsmaßnahmen) und seine Bewohnbarkeit sichert. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass mit der Ersetzung einer defekten Anlage (z.B. Heizung) durch eine neue Anlage, die dem aktuellen Stand der Technik entspricht, zwangsläufig eine gewisse Verbesserung einhergeht, die nicht als wertsteigernde Maßnahme einzuordnen ist.

Als Zuschuss werden nur die angemessenen Aufwendungen übernommen. Dabei begrenzt § 22 Abs. 2 SGB II den Zuschuss auf den Differenzbetrag zwischen den tatsächlichen laufenden Unterkunftskosten und den maximal angemessenen Aufwendungen beschränkt auf ein Jahr. Zur Feststellung, wie hoch die benötigten Aufwendungen für die Instandhaltung oder Reparatur sind, können Kostenvoranschläge angefordert wer-

163 BSG, Urteil vom 7. Juli 2011, B 14 AS 51/10 R (Rdnr. 14 f.).

164 BSG, Urteil vom 3. März 2009, B 4 AS 38/08 R (Rdnr. 15 ff.).

165 BT-Drucks. 17/3404, S. 98.

den. Übersteigen die unabweisbaren Aufwendungen den ermittelten Zuschussbetrag, steht es im Ermessen des Leistungsträgers, zur Deckung der darüber hinausgehenden Kosten ein Darlehen zu erbringen, das dinglich gesichert werden soll (§ 22 Abs. 2 Satz 2 SGB II).

Der § 35 SGB XII enthält keine dem § 22 Abs. 2 SGB II entsprechende Regelung zur Übernahme der Aufwendungen für Instandhaltung und Reparatur. Es wird empfohlen, unabweisbare Aufwendungen analog der Regelung im SGB II als Bedarf anzuerkennen.

2. Eigentumsspezifische Kriterien bei der Angemessenheitsbeurteilung

Für Wohneigentum und Mietwohnungen gelten grundsätzlich die gleichen Angemessenheitsgrenzen, es wird insoweit auf die Ausführungen zur Angemessenheit der Unterkunftskosten in Kapitel B (S. 12 ff.) verwiesen.

Wie bei der Frage der Angemessenheit von Unterkunftskosten von Mietverhältnissen sind auch bei Wohneigentum die Besonderheiten des Einzelfalls zu prüfen. Bei leistungsberechtigten Eigentümern und Eigentümerinnen sind darüber hinaus weitere (eigentumsspezifische) Kriterien zu berücksichtigen, **insbesondere**

- die Perspektive des Leistungsbezugs;
- der Zeitraum zwischen Eigentumserwerb und Eintritt der Hilfebedürftigkeit;
- die Dauer der Restfinanzierung;
- die Bedingungen bei Abschluss des Kreditvertrages;
- der Zustand der Immobilie bzw. zukünftig entstehender Erhaltungsaufwand.

Die Angemessenheit der mit der Nutzung von Eigentum verbundenen Kosten ist nach Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zu messen an den Kosten für eine im örtlichen Vergleichsraum abstrakt angemessene Nettokaltmiete. Der Vergleich ist anhand der im Kalenderjahr anfallenden Kosten vorzunehmen, da insbesondere die Betriebskosten für Eigenheime (z.B. Grundsteuern, Versicherungsbeiträge, Wasser- und Abwassergebühren) jährlich, halbjährlich oder vierteljährlich anfallen und eine monatliche Betrachtungsweise daher nicht zweckdienlich ist.¹⁶⁶ Für die Feststellung der Angemessenheit sind demnach 1/12 der übernahmefähigen jährlichen Ausgaben für das Wohneigentum zugrunde zu legen. Bei eigengenutztem Wohneigentum in einem Zwei- oder

¹⁶⁶ BSG, Urteil vom 24. Februar 2011, B 14 AS 61/10 R (Rdnr. 20); BSG, Urteil vom 29. November 2012, B 14 AS 36/12 R (Rdnr. 14) mit Hinweis auf den entsprechenden Rechtsgedanken in § 22 Abs. 2 SGB II.

Mehrfamilienhaus sind nur die Belastungen einzubeziehen, die auf den von den Leistungsberechtigten selbst genutzten Teil entfallen.

Die Prüfung der Angemessenheit von Gesamtkosten bezogen auf ein Jahr bedeutet allerdings nicht, dass tatsächlich einmalig anfallende Kosten vom Leistungsträger über längere Zeiträume verteilt zu gewähren wären.¹⁶⁷ Kosten, die in einer Summe fällig werden, sind als tatsächlicher, aktueller Bedarf im Zeitpunkt ihrer Fälligkeit zu berücksichtigen.

III. Angemessene Heizkosten bei Wohneigentum

Wie bei Mietwohnungen sind auch bei Wohneigentum die angemessenen Heizkosten zu übernehmen.¹⁶⁸ Die Ausführungen zur Angemessenheit der Heizkosten in Kapitel B (S. 39 ff.) gelten für Heizkosten bei Eigentumswohnungen und Eigenheimen entsprechend. Sie können grundsätzlich nur bis zu der Höhe übernommen werden, wie sie bei der Beheizung einer der Wohnfläche nach angemessenen Mietwohnung anfallen würden.

Der Leistungsträger sollte bei Eigenheimen berücksichtigen, dass zur Erhaltung der Bausubstanz ggf. eine Mindestbeheizung aller Räumlichkeiten erforderlich ist, selbst wenn nur ein Teil davon als angemessener Wohnraum genutzt wird. Auch ist zu beachten, dass insbesondere freistehende Häuser selbst bei guter Wärmedämmung typischerweise mehr Heizenergie als eine Mietwohnung benötigen.

Aus den unterschiedlichen Bewertungsmaßstäben in § 12 Abs. 3 SGB II (bzw. § 90 Abs. 2 SGB XII) und § 22 SGB II (bzw. § 35 SGB XII) zu der Frage, was im Einzelnen als Lebensmittelpunkt angemessen ist, können Leistungsberechtigten im Einzelfall Finanzierungslücken hinsichtlich der Heizkosten entstehen. Einerseits können sie ihr Wohneigentum nach Maßgabe der vermögensrechtlichen Schutzvorschriften behalten, andererseits wird der Grenzwert für angemessene Heizkosten nur auf der Basis einer abstrakt angemessenen Mietwohnung anerkannt. Bei Übernahme nur anteiliger Heizkosten durch den Leistungsträger kann unter Umständen ein zum Erhalt des Hauses notwendiges Heizen nicht mehr bezahlt werden. Dies kann für Leistungsberechtigte insbesondere in ländlichen Regionen, in denen es an Wohnalternativen fehlt und das Wohneigentum aufgrund der Situation am Immobilienmarkt nicht verwertbar ist, zu prekären Situationen führen. Für die Beurteilung der Angemessenheit der tatsächlichen Heizkosten sind

¹⁶⁷ BSG, Urteil vom 24. Februar 2011, B 14 AS 61/10 R (Rdnr. 20).

¹⁶⁸ BSG, Urteil vom 15. April 2008, B 14/7b AS 34/06 R (Rdnr. 38).

stets die Umstände des Einzelfalles maßgebend.¹⁶⁹ Übersteigen die Aufwendungen den der Besonderheiten des Einzelfalles angemessenen Umfang, so sollte der Leistungsträger in diesen Fällen ein besonderes Augenmerk legen auf die Prüfung der Möglichkeit und Zumutbarkeit einer Kostensenkung.

¹⁶⁹ BSG, Urteil vom 19. September 2008, B 14 AS 54/07 (Rdnr. 20 ff.).

F. Kostensenkungsobliegenheit bei unangemessen teurem Wohnen

Übersteigen die tatsächlichen Kosten der Unterkunft den abstrakt angemessenen Mietpreis, ohne dass Besonderheiten des Einzelfalles ein Abweichen vom Richtwert erfordern und ist angemessener Wohnraum auf dem maßgebenden Wohnungsmarkt verfügbar, wird die weitere Kostenübernahme durch § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II bzw. § 35 Abs. 2 Satz 1 und 2 SGB XII begrenzt: Soweit die Aufwendungen für die Unterkunft den der Besonderheit des Einzelfalles angemessenen Bedarf übersteigen, sind sie als Bedarf solange anzuerkennen, wie es den Leistungsberechtigten nicht möglich oder nicht zumutbar ist, durch einen Wohnungswechsel, durch Vermieten oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monate. Die Vorschriften begrenzen die Erstattung der tatsächlichen Aufwendungen auf einen Übergangszeitraum und begründen eine Obliegenheit zur Kostensenkung.

I. Besonderheiten des Einzelfalles

Vor der Aufforderung zur Kostensenkung hat gemäß § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II bzw. § 35 Abs. 2 Satz 1 SGB XII zwingend die Prüfung vorzugehen, ob Besonderheiten des Einzelfalles dazu führen, dass die tatsächlichen Unterkunftskosten als konkret angemessen anzuerkennen sind. Bei der Bestimmung angemessener Mietaufwendungen zu Beginn des Leistungsbezuges wird dies durch den Prüfungsschritt „konkrete Angemessenheit“ (siehe oben, S. 32 ff.) markiert.

Im laufenden Leistungsbezug kann es durch Tod oder Auszug eines Mitglieds der Bedarfsgemeinschaft oder infolge einer Mieterhöhung ebenfalls zu einer Überschreitung des Richtwertes kommen. Auch hier ist zu prüfen, ob einzelfallbezogene Gründe vorliegen, die eine über dem Richtwert liegende Miete als konkret angemessen rechtfertigen. Tatsachen, die nach Aktenlage bereits vorliegen, sind zu berücksichtigen. Um darüber hinausgehende Gründe, die dem Jobcenter bzw. Sozialamt bis dato nicht bekannt waren, angemessen berücksichtigen zu können, sollten die betroffenen Leistungsberechtigten schriftlich informiert werden, dass ihre tatsächlichen Mietkosten den maßgeblichen Richtwert übersteigen und welches Verfahren bei unangemessen hohen Unterkunftskosten gesetzlich vorgesehen ist. Mit diesem Schreiben sollten die Betroffenen aufgefordert werden, Gründe vorzutragen, die Einfluss auf die Beurteilung der Angemessenheit bzw. der Zumutbarkeit kostensenkender Maßnahmen haben können. Den Leistungsberechtigten sollte hierzu ein persönliches Gespräch mit der zuständigen Leistungssachbearbeitung nahegelegt werden. Ergeben sich hieraus Gründe, die dazu

führen, dass die Miete aufgrund der Besonderheiten des Einzelfalls angemessen ist oder eine Kostensenkung unzumutbar, ist zur Kostensenkung nicht aufzufordern.

II. Kostensenkungsaufforderung

Mit der **Kenntnis**, dass die tatsächlichen Kosten unangemessen hoch und daher auf das konkret angemessene Maß zu senken sind, können von den Leistungsberechtigten Kostensenkungsmaßnahmen erwartet werden. Die Kostensenkungsaufforderung setzt die sechsmonatige Regelübergangsfrist in Kraft, während derer auch unangemessene Unterkunfts-kosten übernommen werden können.

Die Kostensenkungsaufforderung ist lediglich eine Information an den Leistungsberechtigten mit Aufklärungs- und Warnfunktion¹⁷⁰; es handelt sich hierbei nicht um einen Verwaltungsakt. Dieser Zweck wird aber nur erfüllt, wenn aus ihr der aus Sicht des Leistungsträgers **angemessene Mietpreis** hervorgeht. Die Leistungsberechtigten müssen aus der Kostensenkungsaufforderung die Differenz zwischen ihren tatsächlichen Kosten der Unterkunft und dem als angemessen angesehenen Mietpreis erkennen, um entscheiden zu können, welche Maßnahmen einer Kostensenkung sie ergreifen können bzw. wollen.¹⁷¹ Darüber hinaus müssen die **Folgen mangelnder Kostensenkung** aus der Aufforderung hervorgehen.

Erwartet der Leistungsträger eine andere Art der Kostensenkung als durch Umzug (z.B. Überprüfung der zivilrechtlichen Wirksamkeit mietvertraglicher Regelungen oder Absprachen mit dem Vermieter), besteht insoweit eine erhöhte Informationspflicht¹⁷², damit für die Leistungsberechtigten erkennbar ist, welche Kostensenkungsbemühungen von ihnen erwartet werden. Da mit der Kostensenkungsaufforderung der Lauf der Regelübergangsfrist in Gang gesetzt wird, ist ihre Erteilung sorgfältig zu dokumentieren.

III. Befristete Übernahme unangemessener Unterkunfts-kosten

Die Kostensenkungsobliegenheit bezieht sich allein auf den Teil der Unterkunfts-kosten, der den im Einzelfall angemessenen Umfang übersteigt. Die Leistungen in Höhe der

170 BSG, Urteil vom 7. November 2006, B 7b AS 10/06 R (Rdnr. 29).

171 BSG, Urteil vom 1. Juni 2010, B 4 AS 78/09 R (Rdnr. 15).

172 Zur Überprüfung der zivilrechtlichen Wirksamkeit mietvertraglicher Regelungen vgl. BSG, Urteil vom 22. September 2009, B 4 AS 8/09 R (Rdnr. 23); zu Verhandlungen mit dem Vermieter über eine Mietsenkung vgl. BSG, Urteil vom 23. März 2010, B 8 SO 24/08 R (Rdnr. 23).

angemessenen Aufwendungen sind stets zu gewähren. Die unangemessenen Kosten werden für einen Übergangszeitraum erbracht, in dem sich die Leistungsberechtigten um angemessenen Wohnraum bemühen, eine Kostensenkung aber nicht möglich oder nicht zuzumuten ist.

1. Unmöglichkeit der Kostensenkung

Kann eine Kostensenkung nicht durch Verhandlungen mit dem Vermieter, durch Kündigung mietvertraglicher Zusatzleistungen oder durch eine Untervermietung erreicht werden, bleibt als **ultima ratio** die Kostensenkung durch **Umzug** in eine günstigere Wohnung.

Bei zutreffender Bestimmung der Angemessenheitsgrenze ist die objektive Möglichkeit, binnen überschaubarer Frist die Kosten durch Umzug in eine kostenangemessene, zumutbare Unterkunft zu senken, grundsätzlich gegeben (siehe oben, S. 36).¹⁷³ Die subjektive Möglichkeit der Kostensenkung setzt die Kenntnis von der Kostensenkungsobliegenheit voraus.¹⁷⁴ Ein Fall der Unmöglichkeit einer Kostensenkung kann vorliegen, wenn falsche Angaben des Jobcenters bzw. Sozialamts ursächlich dafür sind, dass Leistungsberechtigte keine Wohnung zur angegebenen Referenzmiete finden können.¹⁷⁵ Der Leistungsträger hat zu beachten, dass Leistungsberechtigte nur zur Kostensenkung, nicht aber zu einem Umzug aufgefordert werden können.

2. Unzumutbarkeit der Kostensenkung

Ist die Kostensenkung möglich, so kann sie gleichwohl individuell unzumutbar sein: Ein Wohnortwechsel kann grundsätzlich nicht verlangt werden. Hiergegen spricht das Freizügigkeitsrecht des Art. 11 GG. Zudem wäre mit einem Umzug in einen anderen Wohnort die Aufgabe des sozialen Umfeldes verbunden, die regelmäßig nicht verlangt werden kann.¹⁷⁶ Bleibt indessen das soziale Umfeld erhalten, ist im Normalfall auch ein Umzug als Kostensenkungsmaßnahme zumutbar. Aufrechterhalten des sozialen Umfeldes bedeutet nicht, dass keinerlei Veränderungen der Wohnsituation stattfinden dürfen; auch Anfahrtswege mit öffentlichen Verkehrsmitteln sind – wie bei erwerbstätigen Pendlern – zumutbar.¹⁷⁷

173 Fehlt es an kostenangemessenen Unterkunftsalternativen, sind die tatsächlichen Aufwendungen als angemessen zu übernehmen.

174 Vgl. BSG, Urteil vom 17. Dezember 2009, B 4 AS 19/09 R (Rdnr. 15).

175 BSG, Urteil vom 19. Februar 2009, B 4 AS 30/08 R (Rdnr. 38).

176 BSG, Urteil vom 19. Februar 2009, B 4 AS 30/08 R (Rdnr. 33).

177 BSG, Urteil vom 19. Februar 2009, B 4 AS 30/08 R (Rdnr. 34).

An das subjektive Tatbestandsmerkmal der Unzumutbarkeit sind strenge Anforderungen zu stellen. Es bedarf besonderer Gründe, die eine Einschränkung der Kostensenkungsobliegenheit rechtfertigen. So kann im Einzelfall Rücksichtnahme auf die Einbindung in ein soziales Umfeld erforderlich sein bei

- minderjährigen schulpflichtigen Kindern, die möglichst nicht zu einem Schulwechsel gezwungen sein sollen;
- Alleinerziehenden, die zur Betreuung ihrer Kinder auf eine besondere Infrastruktur angewiesen sind, die im neuen Wohnumfeld ggf. nicht ersetzt werden könnte;
- behinderten oder pflegebedürftigen Menschen bzw. den sie betreuenden Familienangehörigen, die zur Sicherstellung der Teilhabe auf eine besondere wohnungsnahe Infrastruktur und ein medizinisches Netzwerk angewiesen sind.¹⁷⁸

Auch kann der mit einer Abnahme der Anpassungsfähigkeit einhergehende Alterungsprozess im Einzelfall dazu führen, dass einem älteren Menschen der Wegzug aus seinem langjährig vertrauten sozialen Umfeld nicht mehr zugemutet werden kann.¹⁷⁹

Allein die mit einem Umzug typischerweise einhergehenden Belastungen führen allerdings nicht zur Unzumutbarkeit, vielmehr muss es sich um besondere Belastungssituationen handeln, die den Verbleib in der bisherigen Wohnung erfordern, wie **z.B. eine aktuelle schwere Erkrankung**.

Während einer Übergangsfrist von in der Regel bis zu sechs Monaten, die den Leistungsberechtigten dazu dienen soll, angemessenen Wohnraum zu finden, werden die unangemessenen Aufwendungen anerkannt. Wurden die Kosten nicht gesenkt, obwohl es den Leistungsberechtigten möglich und zumutbar war, sind nach Ablauf der Frist nur noch die angemessenen Aufwendungen vom Leistungsträger zu übernehmen. War es den Betroffenen nicht zumutbar oder trotz ausreichender Bemühungen nicht möglich, innerhalb der sechsmonatigen Regelfrist die Kosten zu senken, ist die Frist zu verlängern.

IV. Wirtschaftlichkeit eines Wohnungswechsels

Der Leistungsträger sollte von einer Kostensenkungsaufforderung absehen, wenn ein Umzug wegen der hierdurch voraussichtlich entstehenden Kosten (z.B. Umzugskosten, Mietkaution, erforderliche Neuanschaffungen, Umbauten) im Vergleich zur gerin-

¹⁷⁸ BSG, Urteil vom 19. Februar 2009, B 4 AS 30/08 R (Rdnr. 35).

¹⁷⁹ BSG, Urteil vom 23. März 2010, B 8 SO 24/08 R (Rdnr. 20).

gen Überschreitung der angemessenen Miete als unwirtschaftlich anzusehen ist. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist gesetzlich geregelt in § 22 Abs. 1 Satz 4 SGB II. Das SGB XII enthält keine entsprechende Regelung, jedoch gebieten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, wie auch der Verhältnismäßigkeit, von einer Kostensenkungsaufforderung abzusehen, wenn ein Wohnungswechsel im Ergebnis unwirtschaftlich wäre. Die Wirtschaftlichkeitsberechnungen basieren auf einer Prognose zur Dauer des künftigen Leistungsbezuges und der hierdurch veranlassten Übernahme tatsächlich unangemessener Unterkunftsaufwendungen.

G. Wohnungswechsel/Umzug während des Leistungsbezuges

Ein Wohnungswechsel erfolgt immer freiwillig. Das Jobcenter bzw. das Sozialamt kann Leistungsberechtigte nur zur Kostensenkung, nicht aber zum Umzug auffordern (siehe oben, S. 80).

Um zu verhindern, dass Leistungsberechtigte Gefahr laufen, infolge eines Wohnungswechsels finanzielle Verpflichtungen einzugehen, die vom kommunalen Träger nicht übernommen werden, sieht das Gesetz eine Obliegenheit zur Einholung von Zusicherungen zur Kostenübernahme vor Abschluss eines Mietvertrages vor. Die Obliegenheit besteht sowohl bei einem Umzug zur Kostensenkung wegen unangemessener Unterkunftskosten der bisherigen Wohnung als auch bei einem Wohnungswechsel aus anderen Gründen. Das Jobcenter bzw. das Sozialamt hat die Betroffenen im Rahmen seiner Beratungspflicht (vgl. § 14 Erstes Buch Sozialgesetzbuch – SGB I) darauf hinzuweisen, welche Rechtsfolgen damit verbunden sind, wenn eine Zusicherung nicht eingeholt bzw. nicht erteilt wird. Es ist zu klären, aus welchem Grund der Wohnungswechsel erforderlich ist. Eine entsprechende Dokumentation ist ratsam und wird empfohlen.

I. Zusicherung

1. Gesetzliche Grundlagen

In der Grundsicherung für Arbeitsuchende regelt **§ 22 Abs. 4 Satz 1 SGB II**, dass erwerbsfähige leistungsberechtigte Personen vor Abschluss eines Vertrages über eine neue Unterkunft die **Zusicherung** des für die Leistungserbringung bisher örtlich zuständigen kommunalen Trägers zur Berücksichtigung der Aufwendungen für die neue Unterkunft **einholen** sollen.

Nach **§ 22 Abs. 4 Satz 2 SGB II** ist der kommunale Träger zur Zusicherung verpflichtet, wenn der Umzug **erforderlich** ist und die Aufwendungen für die neue Unterkunft angemessen sind; der für den Ort der neuen Unterkunft örtlich zuständige kommunale Träger ist zu beteiligen. Der Träger kann eine Zusicherung aber auch bei einem nicht erforderlichen Umzug erteilen.¹⁸⁰ Bei einem Umzug ohne Einholung einer Zusicherung werden die angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung maximal in Höhe des bisherigen Bedarfs anerkannt (Einzelheiten hierzu siehe S. 89).

¹⁸⁰ Der Gesetzgeber hat dies durch Streichung des Wortes „nur“ in § 22 Abs. 4 Satz 2 SGB II a.F. klargestellt, siehe BT-Drucks. 17/3404, S. 98.

Wollen junge Leistungsberechtigte, die **das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet** haben, in eine eigene Wohnung ziehen, so gelten die besonderen Regelungen des **§ 22 Abs. 5 SGB II**: Die Berücksichtigung ihrer Unterkunftskosten durch den kommunalen Träger steht grundsätzlich unter dem Vorbehalt der Zusicherung vor einem Vertragsabschluss. Leistungsberechtigte unter 25 Jahren haben allerdings einen Anspruch auf Erteilung der Zusicherung durch das Jobcenter, wenn einer der in § 22 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 bis 3 SGB II genannten Voraussetzungen erfüllt ist. Der Deutsche Verein empfiehlt, den Begriff des Umzugs in § 22 Abs. 5 Satz 1 SGB II als erstmaligen Auszug aus der elterlichen Wohnung zu verstehen und bei Folgeumzügen der jungen Leistungsberechtigten unter 25 Jahren die Regelung des § 22 Abs. 4 SGB II anzuwenden.

Im Rechtskreis SGB XII haben Leistungsberechtigte nach **§ 35 Abs. 2 Satz 3 SGB XII** vor Abschluss eines Vertrages über eine neue Unterkunft den dort zuständigen Träger der Sozialhilfe darüber **in Kenntnis zu setzen**, wenn die Aufwendungen für die Unterkunft den der Besonderheit des Einzelfalles angemessenen Umfang übersteigen. Gemäß **§ 35 Abs. 2 Satz 4 SGB XII** ist der Träger der Sozialhilfe nur zur Übernahme angemessener Aufwendungen für die neue Wohnung verpflichtet, es sei denn, er hatte den darüber hinausgehenden Aufwendungen vorher zugestimmt. Die Einholung der Zustimmung ist keine Voraussetzung für die Erbringung von Leistungen in Höhe der angemessenen Unterkunftskosten; sie ist nur bedeutsam für den die Angemessenheitsgrenze überschreitenden Teil der tatsächlichen Unterkunftskosten.

2. Gegenstand der Zusicherung

Vor einem Wohnungswechsel sollten Leistungsberechtigte die Zusicherung zur Übernahme der künftigen (angemessenen) Kosten für eine konkrete Unterkunft in konkreter Höhe einholen. Zu beachten ist, dass die Zusicherung (außer bei jungen Leistungsberechtigten unter 25 Jahren) keine Anspruchsvoraussetzung für die Mietkostenübernahme darstellt. Das Zusicherungserfordernis nach § 22 Abs. 4 SGB II hat lediglich eine Aufklärungs- und Warnfunktion; gleiches gilt für das Zustimmungsverfahren gemäß § 35 Abs. 2 SGB XII.

Anders verhält es sich dagegen mit Zusicherungen (bzw. Zustimmungen)

- zur Übernahme der Wohnungsbeschaffungskosten und/oder der Umzugskosten sowie
- zur Übernahme der Mietkaution.

Die vorherige Zusicherung des Trägers zur Übernahme dieser mit einem Umzug verbundenen Transaktionskosten ist eine grundsätzliche Anspruchsvoraussetzung; bei erteilter Zusicherung sind die Aufwendungen zu übernehmen.

Die Erteilung einer Zusicherung ist ein Verwaltungsakt, der nach Maßgabe des § 34 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X) schriftlich zu ergehen hat.

3. Zusicherung bei trägerübergreifendem Umzug

Die Zuständigkeit für die Erteilung der jeweiligen Zusicherungen bei einem trägerübergreifenden Umzug ist durch § 22 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 6 Satz 1 SGB II klargestellt. Leistungsberechtigte sind bei trägerübergreifendem Wohnungswechsel im Beratungsgespräch darüber zu informieren, welche Zusicherungen erforderlich sind und welcher Träger für welche Leistungen zuständig ist (vgl. § 14 SGB I).

Die Zusicherung zur Übernahme der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung des neuen Wohnraums erteilt der bisherige (abgebende) Leistungsträger, da nur er die Erforderlichkeit eines Umzugs (§ 22 Abs. 4 Satz 2 SGB II) beurteilen kann. Der abgebende Leistungsträger kann die Zusicherung nur erteilen, wenn der zukünftige Wohnraum den Angemessenheitskriterien am Zuzugsort entspricht. Daher ist der künftige (aufnehmende) Leistungsträger am Zuzugsort in die Zusicherungsentscheidung einzubeziehen. Er soll aufgrund seiner Kenntnis der örtlichen Angemessenheitskriterien das konkrete Wohnraumangebot prüfen und den abgebenden Leistungsträger über die Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung informieren (z.B. mittels einer formlosen Bescheinigung).

Für die Erteilung von Zusicherungen zur Übernahme von Wohnungsbeschaffungskosten und Umzugskosten ist ebenfalls der abgebende kommunale Leistungsträger zuständig.

Die Zuständigkeit für die Zusicherung zur Übernahme der Mietkaution liegt hingegen beim kommunalen Träger des Zuzugsortes. Um zu vermeiden, dass Leistungsberechtigte nicht umziehen können, weil zwar der abgebende Träger die Zusicherung erteilt hat, jedoch der aufnehmende Träger seine Zusicherung zur Übernahme der Mietkaution verweigert, soll der Träger am Zuzugsort so früh wie möglich in den Entscheidungsprozess des abgebenden Trägers eingebunden werden. Für den aufnehmenden Träger entfaltet die Entscheidung des bisherigen Trägers über die Erforderlichkeit des Wohnungswechsels Bindungswirkung.

Zwischen den Trägern ist eine nahtlose Erbringung von Leistungen sicherzustellen.

Bei einem trägerübergreifenden Umzug findet die Vorschrift des § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II nach geltender Rechtsprechung keine Anwendung.¹⁸¹ Die verfassungskonforme Auslegung der Norm gebietet es, eine Begrenzung der Unterkunftskosten auf die bisher als angemessen anerkannten Kosten nur auf Umzüge innerhalb der Grenzen eines örtlichen Vergleichsraumes zu beschränken.

II. Erforderlichkeit eines Umzugs

Leistungsberechtigte sollen nicht durch Umzug die Angemessenheitsgrenze maximal ausschöpfen können, wenn sie bereits angemessenen Wohnraum bewohnen. Erhöhen sich nach einem nicht erforderlichen Umzug die angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, werden gemäß § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II Leistungen weiterhin nur in der Höhe des bisherigen Bedarfs erbracht. Die Beurteilung der Erforderlichkeit eines Umzuges ist damit nicht nur für die Verpflichtung zur Erteilung einer Zusicherung wichtig; sie entscheidet auch über die Höhe der nach einem Wohnungswechsel anzuerkennenden Bedarfe für Unterkunft und Heizung.

Im Rechtskreis SGB XII müssen Leistungsberechtigte den Sozialhilfeträger nur in Kenntnis setzen, wenn die Kosten der neuen Unterkunft nicht angemessen sind (siehe oben, S. 85). Eine Deckelung der anzuerkennenden Aufwendungen, wie sie § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II vorsieht, gibt es im SGB XII nicht. Die im Sinne des § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB XII angemessenen Unterkunftskosten sind stets zu übernehmen – sowohl bei einem nicht notwendigen Umzug als auch dann, wenn der Sozialhilfeträger vor Vertragsschluss und Umzug nicht über die maßgeblichen Umstände in Kenntnis gesetzt wurde. Ziehen Leistungsberechtigte innerhalb des örtlichen Vergleichsraumes von einer Wohnung mit angemessenen Aufwendungen in eine teurere, aber ebenfalls im Rahmen der Angemessenheit liegende Wohnung, hat der Sozialhilfeträger einen Mehrkostenvergleich lediglich nach Maßgabe des § 9 Abs. 2 SGB XII vorzunehmen.

Maßstab für die Prüfung der Erforderlichkeit ist, ob für den Wechsel der Unterkunft ein plausibler, nachvollziehbarer und verständlicher Grund vorgelegen hat, von dem sich auch ein Nichthilfebedürftiger hätte leiten lassen.¹⁸²

181 BSG, Urteil vom 1. Juni 2010, B 4 AS 60/09 R (Rdnr. 18 ff.), BSG, Urteil vom 24. November 2011, B 14 AS 107/10 R (Rdnr. 13).

182 BSG, Urteil vom 24. November 2011, B 14 AS 107/10 R (Rdnr. 17).

Ein Umzug ist stets erforderlich, wenn er durch eine Kostensenkungsaufforderung des kommunalen Trägers veranlasst ist. Weitere Fallkonstellationen, in denen ein Umzug als erforderlich anzusehen ist, sind beispielsweise

- die Annahme einer konkreten Arbeitsstelle an einem Ort außerhalb des zumutbaren Tagespendelbereichs (Anhaltspunkte hierfür bietet § 140 Abs. 4 Drittes Buch Sozialgesetzbuch – SGB III. Beendet die Arbeitsaufnahme die Hilfebedürftigkeit, kann eine Übernahme von Umzugskosten aus dem Vermittlungsbudget nach § 16 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II in Verbindung mit § 44 SGB III in Betracht kommen.);
- wenn der Unterkunftsbedarf als Teil der verfassungsrechtlich garantierten Existenzsicherung durch die bisherige Unterkunft nicht (mehr) hinreichend gedeckt wird¹⁸³, wie z.B. bei Vorliegen gesundheitsbeeinträchtigender baulicher Mängel (vorausgesetzt, die Leistungsberechtigten haben ihre Rechte gegenüber dem Vermieter geltend gemacht bzw. ihre Selbsthilfepflichtung ausgeschöpft);
- beengte Wohnverhältnisse durch eine Erhöhung der Personenanzahl (hierbei ist auch künftiger Wohnflächenbedarf zu berücksichtigen, wenn er in einem überschaubaren Zeitraum entstehen wird, z.B. bei Schwangerschaft ab dem 4. Monat);
- gesundheitliche Gründe, die einen Verbleib in der bisherigen Wohnung nicht zulassen (z.B. Eintritt einer Behinderung oder Pflegebedürftigkeit);
- schwerwiegende persönliche Gründe (z.B. Umzug zur Herstellung einer ehelichen oder eheähnlichen Lebensgemeinschaft bzw. Lebenspartnerschaft nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz (LPartG), nach Trennung/Scheidung oder wegen häuslicher Gewalt¹⁸⁴);
- schwerwiegende soziale Gründe (z.B. wenn Haftentlassene nicht mehr in ihrem bisherigen sozialen Umfeld wohnen können oder sollten);
- wenn ein rechtskräftiger Räumungstitel vorliegt.

183 Vgl. BSG, Urteil vom 24. November 2011, B 14 AS 107/10 R (Rdnr. 13).

184 Bei häuslicher Gewalt oder Auszug aus einem Frauenhaus sollte die Zusicherung wegen Erforderlichkeit des Umzugs grundsätzlich erteilt werden – siehe hierzu: Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Hilfeleistungen an von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder insbesondere im Rechtskreis des SGB II, NDV 2008, 365 ff. – auch abrufbar unter: http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/empfehlungen2008/pdf/DV%2010-08.pdf

III. Mietkostenübernahme nach Umzug

1. Umzüge mit vorheriger Zusicherung

Haben Leistungsberechtigte vor Abschluss eines Vertrages über ihre neue Unterkunft die Zusicherung des bisher örtlich zuständigen kommunalen Trägers eingeholt, so sind die Aufwendungen für die neue Unterkunft in vollem Umfang anzuerkennen.

2. Umzüge ohne vorherige Zusicherung

Ohne vorherige Zusicherung des SGB II-Trägers ist bei einem Wohnungswechsel mit Blick auf den Umfang der anzuerkennenden Aufwendungen für Unterkunft und Heizung danach zu unterscheiden, ob der Umzug erforderlich war oder nicht. Nach dem SGB XII kommt es hingegen auf eine derartige Differenzierung nicht an (siehe oben, S. 84 f.). Der Sozialhilfeträger hat in beiden Fallvarianten die angemessenen Unterkunftskosten im Sinne des § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB XII zu übernehmen.

a) Umzug erforderlich

Wenn der SGB II-Träger wegen der Erforderlichkeit des Umzuges eine Zusicherung hätte erteilen müssen (Prüfungsmaßstab siehe oben, S. 88), sind auch bei fehlender Zusicherung die Kosten in Höhe der (neuen) angemessenen Bedarfe zu übernehmen.

b) Umzug nicht erforderlich

Haben Leistungsberechtigte vor Vertragsschluss keine Zusicherung zur Übernahme der künftigen Kosten der Unterkunft und Heizung eingeholt und war der Umzug auch nicht erforderlich, so werden bei Umzug von einer angemessenen in eine andere angemessene, aber teurere Unterkunft nach Maßgabe des § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II nur die bisherigen tatsächlichen Aufwendungen anerkannt. Da der Anwendungsbereich der Norm nach Systematik, Sinn und Zweck auf Umzüge im örtlichen Vergleichsraum beschränkt ist, hat der aufnehmende SGB II-Träger bei einem nicht erforderlichen Umzug eines Leistungsberechtigten aus einem anderen örtlichen Vergleichsraum den eigenen Richtwert (und nicht den bisher anerkannten, eventuell niedrigeren Wert) zugrunde legen.

IV. Transaktionskosten im Zusammenhang mit einem Wohnraumwechsel

Die Übernahme der Transaktionskosten, die mit dem Wohnraumwechsel im Zusammenhang stehen (Wohnungsbeschaffungskosten, Mietkaution, Umzugskosten), setzt

stets eine vorherige Zusicherung des SGB II-Trägers (§ 22 Abs. 6 SGB II) bzw. Zustimmung des Sozialhilfeträgers (§ 35 Abs. 2 Satz 5 und 6 SGB XII) für ein konkretes Wohnungsangebot voraus.

Die Zusicherung/Zustimmung zur Kostenübernahme steht im pflichtgemäßen Ermessen des Leistungsträgers. Sie soll erteilt werden, wenn der Umzug durch den kommunalen Träger veranlasst oder aus anderen Gründen notwendig ist und wenn ohne die Zusicherung eine Unterkunft in einem angemessenen Zeitraum nicht gefunden werden kann. Der Begriff der Notwendigkeit ist hierbei gleichzusetzen mit der Erforderlichkeit des Umzugs im Sinne des § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II.

Findet ein Umzug auf Veranlassung des Trägers statt, so ergibt sich hieraus im Regelfall für den Träger die Pflicht, zur Zusicherung/Zustimmung auf Kostenübernahme in angemessener Höhe. Im Falle eines nicht notwendigen bzw. nicht von ihm veranlassten Umzugs betrifft das Ermessen des Trägers sowohl das „ob“ als auch die Höhe der Übernahme von Wohnungsbeschaffungs- und Umzugskosten.¹⁸⁵

1. Wohnungsbeschaffungskosten

Wohnungsbeschaffungskosten sind Aufwendungen, die mit dem Finden oder Anmieten einer Wohnung verbunden sind.¹⁸⁶ Unter den Begriff fallen **beispielsweise**

- Maklerprovisionen¹⁸⁷ (nur wenn die Beauftragung eines Maklers zum Finden und Anmieten einer angemessenen Wohnung unvermeidbar ist; nicht jedoch eine Maklercourtage für die Veräußerung von Wohneigentum)¹⁸⁸;
- Mietkautionen (Einzelheiten hierzu s.u.);
- Genossenschaftsanteile und Genossenschaftsbeiträge („Eintrittsgeld“)

Wenn der Wohnungsbedarf unabweisbar ist und eine andere angemessene Wohnung nicht zur Verfügung steht, sind vom SGB II-Träger bzw. Sozialhilfeträger auch

185 Zur Übernahme von Umzugskosten nach § 22 Abs. 3 SGB II a.F. siehe BSG, Urteil vom 6. Mai 2010, B 14 AS 7/09 R (Rdnr. 14 und 18).

186 BSG, Urteil vom 16. Dezember 2008, B 4 AS 49/07 R (Rdnr. 13).

187 Die Maklerprovision darf nach § 3 Abs. 2 des Gesetzes zur Regelung der Wohnungsvermittlung (WoVermittG) höchstens zwei Monatsmieten betragen, ohne Nebenkostenvorauszahlung, plus Mehrwertsteuer.

188 BSG, Urteil vom 18. Oktober 2010, B 4 AS 28/09 R (Rdnr. 16).

Aufwendungen für den Erwerb von Pflichtanteilen an einer Wohnungsbaugenossenschaft oder deren Aufstockung als Darlehen (zweckmäßigerweise gegen Abtretung des Rückzahlungsanspruchs) zu übernehmen. Der Erwerb von Genossenschaftsanteilen ist vergleichbar mit der Zahlung einer Mietkaution und ebenfalls zu Beginn eines Mietverhältnisses fällig, so dass der Träger am Ort der neuen Unterkunft für die Zusicherung und Leistungsgewährung zuständig ist.

2. Mietkaution

Häufig verlangt der Vermieter bei Abschluss eines Mietvertrages die Bereitstellung einer Sicherheit gemäß § 551 BGB.

Wird die Sicherheitsleistung (Mietkaution) nach vorheriger Zustimmung vom Jobcenter bzw. Sozialamt übernommen, so soll sie nach § 22 Abs. 6 Satz 3 SGB II bzw. § 35 Abs. 2 Satz 5 SGB XII als Darlehen erbracht werden. Zuständig für die Darlehensgewährung ist der Träger am Ort der neuen Unterkunft (§ 22 Abs. 6 Satz 1 Halbsatz 2 SGB II).

Es besteht im Regelfall die Verpflichtung, eine Mietkaution als Darlehen zu erbringen. Die Vergabe als Darlehen steht im SGB II unter den zwingenden Voraussetzungen des § 42a SGB II (vorrangiger Vermögenseinsatz, Soforttilgung mit einer festen Rate in Höhe von zehn Prozent der laufenden Regelleistungen). Die Soll-Formulierung räumt den Fachkräften in den Jobcentern bzw. Sozialämtern aber die Befugnis ein, in atypischen Fallgestaltungen die vom Vermieter geforderte Mietsicherheit auch auf andere Weise als durch ein Mietkautionsdarlehen an den Leistungsberechtigten zu stellen. Zu denken wäre an eine vom Leistungsträger ausgereichte Kautionsbürgschaft oder Verpflichtungserklärung, die der Träger an den Leistungsbezug und den Bestand des Mietverhältnisses knüpft.

Gemäß § 42a Abs. 2 Satz 1 SGB II ist das gewährte Kautionsdarlehen ab dem Monat, der auf die Auszahlung folgt, durch eine monatliche Aufrechnung in Höhe von zehn Prozent des laufenden Regelbedarfs zu tilgen. Nach Beendigung des Leistungsbezuges ist der noch nicht getilgte Darlehensbetrag sofort fällig (§ 42a Abs. 4 Satz 1 SGB II). Hier ist im Einzelfall die Gefahr einer verstetigten Bedarfsunterdeckung gegeben durch Unterschreitung des verfassungsrechtlich garantierten Existenzminimums, mit der auch Ansparungen vom oder Ausgleich im Regelbedarf ausgeschlossen sind. Der Leistungsträger sollte daher bei der Entscheidung über die Vergabe eines Kautionsdarlehens mit Soforttilgung auf eine sorgsame Ausübung seines Soll-Ermessens achten und prüfen, ob eventuell eine atypische Fallgestaltung eine vom Regelfall abweichende Form der Gewährung einer Mietsicherheit erfordert. Sind Leistungsberechtigte in absehbarer Zeit

voraussichtlich nicht in der Lage, ein Kautionsdarlehen aus Reserven außerhalb der Regelleistungen zurückzuzahlen, so kann im Einzelfall auch die Kautionsgewährung durch einen Zuschuss mit Rückerstattungsverpflichtung und Abtretungserklärung ermessensgerecht sein.

Im SGB XII ist im Regelfall zwar auch nur ein Kautionsdarlehen vorgesehen, jedoch enthält das SGB XII keine Regelung zur Darlehenstilgung. Es steht im Ermessen des Sozialhilfeträgers, bis zum Ende des Mietverhältnisses gänzlich von einer Tilgung abzusehen. Eine ratenweise Aufrechnung mit Leistungsansprüchen ist im SGB XII nicht möglich.

Der Leistungsträger sollte sich zur Darlehenssicherung den Kautionsrückzahlungsanspruch der Leistungsberechtigten gegenüber den Vermieter abtreten lassen.

3. Umzugskosten

Zu den Umzugskosten zählen alle Aufwendungen, die üblicherweise mit und durch einen Umzug veranlasst sind. Als notwendige Umzugskosten können beispielsweise die Aufwendungen für einen erforderlichen Mietwagen, die Anmietung von Umzugskartons, die Kosten für Verpackungsmaterial und Sperrmüllentsorgung¹⁸⁹ und die üblichen Kosten für die Versorgung mithelfender Familienangehöriger und Bekannter zu übernehmen sein.¹⁹⁰

Kosten, die zwar irgendwie mit einem Umzug zusammenhängen, gleichwohl systematisch eine andere Zuordnung erfordern, wie zum Beispiel die Kosten der Einzugsrenovierung¹⁹¹, können dagegen nicht als Umzugskosten übernommen werden.

Leistungsberechtigte müssen auf möglichst geringe Kosten achten und sind daher grundsätzlich gehalten, einen Umzug selbst zu organisieren und durchzuführen.¹⁹² Soweit die Leistungsberechtigten gesundheitlich und körperlich dazu in der Lage sind, können sie

189 Vgl. BSG, Urteil vom 15. November 2012, B 8 SO 25/11 R (Rdnr. 19 f.) für die Kosten einer Wohnungsräumung bei Umzug in ein Pflegeheim. Es entspricht der Rechtsprechung verschiedener Landessozialgerichte, dass bei einem Umzug ins Pflegeheim unter bestimmten Voraussetzungen ausnahmsweise doppelte Mietaufwendungen im notwendigen Umfang als sozialhilferechtlicher Bedarf zu übernehmen sind (vgl. z.B.: LSG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18. Februar 2010, L 9 SO 6/08; LSG Baden-Württemberg, Urteil vom 22. Dezember 2010, L 2 SO 2078/10; LSG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 10. März 2011, L 15 SO 23/09 – jeweils mit weiterführenden Hinweis zu den Voraussetzungen).

190 BSG, Urteil vom 6. Mai 2010, B 14 AS 7/09 R (Rdnr. 19).

191 Siehe BSG, Urteil vom 16. Dezember 2008, B 4 AS 49/07 R (Rdnr. 11 ff.).

192 BSG, Urteil vom 6. Mai 2010, B 14 AS 7/09 R (Rdnr. 19).

vorrangig auf Selbsthilfemöglichkeiten und die Inanspruchnahme von privaten Hilfeleistungen verwiesen werden. Können Selbsthilferessourcen aus im Einzelfall anzuerkennenden Gründen nicht genutzt werden, sind alternative Lösungen erforderlich (z.B. die Beauftragung eines Umzugsunternehmens).

Jetzt Mitglied werden!



Deutscher Verein
für öffentliche
und private Fürsorge e.V.

Liebe Leserin, lieber Leser,

als Mitglied des Deutschen Vereins erhalten Sie neben zahlreichen anderen Vorteilen unsere Publikationen mit einem Rabatt von bis zu 25% und den monatlichen Nachrichtendienst (NDV) kostenlos.

Sind Sie an einer Mitgliedschaft interessiert? Dann fordern Sie weiteres Informationsmaterial an (Deutscher Verein, Michaelkirchstr. 17-18, 10179 Berlin, Telefon 030 629 80-502, Fax -550, E-Mail: rosenloecher@deutscher-verein.de) oder besuchen Sie unsere Website www.deutscher-verein.de.

Bitte schicken Sie mir kostenlos:

- weitere Informationen
- das Verlagsverzeichnis
- den Veranstaltungskalender
- einen Antrag auf Mitgliedschaft
- den Newsletter per E-Mail

Name, Vorname

Straße/Nr.

PLZ/Ort

E-Mail

Die aktuellen Empfehlungen zu den angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung im SGB II und SGB XII geben Hilfestellung bei der Bestimmung abstrakter Richtwerte für Wohnkosten und der konkreten Angemessenheitsprüfung im Einzelfall.

ISBN 978-3-7841-2673-9

