

# Angemessenheit von Unterkunftskosten im Rahmen von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II und dem SGB XII

Roland Rosenow

## 1. Kosten der Unterkunft und das soziokulturelle Existenzminimum

Schon sehr lange besteht in der Rechtswissenschaft Einigkeit darüber, dass der Menschenwürdegrundsatz (Art. 1 Abs. 1 GG) und der Sozialstaatsgrundsatz (Art. 20 Abs. 3 GG) einen Anspruch auf bedürftigkeitsabhängige Grundsicherungsleistungen in Höhe des Existenzminimums garantieren.<sup>1</sup> Im „Hartz IV“-Urteil vom 09.02.2010 (1 BVR 1/09) hat das BVerfG klargestellt, dass das Existenzminimum auch die Mittel zu einem „Minimum an sozialer Teilhabe“<sup>2</sup> umfasst. Doch auch die restriktivere Variante, die das BSG noch kurz zuvor vertreten hatte<sup>3</sup>, akzeptierte, dass das Recht auf Grundsicherungsleistungen neben Ernährung, Kleidung und gesundheitlicher Versorgung auch eine Unterkunft umfasst.<sup>4</sup> Im Rahmen der Positionen, die das soziokulturelle Existenzminimum ausmachen, kommt den Aufwendungen für die Unterkunft eine besondere Rolle zu. In Bezug auf die übrigen Positionen besteht zwar Streit darüber, wie hoch die Grundsicherungsleistung im Regelfall ausfallen muss<sup>5</sup>, aber es wird kaum in Frage gestellt, dass eine weitgehende Pauschalierung möglich ist.

Das gilt für die Aufwendungen für die Unterkunft nicht. Die Kosten einer Wohnung hängen in hohem Maße von der Lage der Wohnung ab. Die Wohnfläche, die von einer einzelnen Person genutzt wird – und damit die Höhe der Aufwendungen für die Unterkunft –, hängt in hohem Maße davon ab, ob die Person alleine bzw. mit wie vielen Personen sie zusammenlebt.

Der Gesetzgeber des SGB II, des SGB XII und des AsylbLG hat auf diese Besonderheit dadurch reagiert, dass er die Struktur der Sozialhilfe des SGB XII insoweit aufgenommen hat, als Grundsicherungsleistungen sich im Wesentlichen aus einem Regelbedarf bzw. Regelsatz einerseits und den Kosten für die Unterkunft andererseits zusammensetzen.

Während die Grundsicherungsleistungen für alle übrigen Bedarfe weitgehend pauschaliert wurden, gilt für die Kosten der Unterkunft, dass die Aufwendungen grundsätzlich in tatsächlicher Höhe übernommen werden (§ 22 Abs. 1 SGB II, § 35 Abs. 1 SGB XII). Dies gilt jedoch nicht unbeschränkt, sondern nur, insoweit die Aufwendungen für die Unterkunft „angemessen“ sind. Das Gesetz enthält keinerlei weitere Bestimmungen, sondern belässt es bei dem unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit. Ein unbestimmter Rechtsbegriff eröffnet keinen Ermessensspielraum. Das bedeutet, dass er uneingeschränkt der gerichtlichen Kontrolle unterliegt.

Kostenträger der Leistungen für die Unterkunft sind stets die Kommunen.<sup>6</sup> Die Kommunen sind daher dann, wenn sie nicht selbst auch Leistungsträger sind (Sozialhilfe, AsylbLG, Optionskommunen), gegenüber den Leistungsträgern (also gegenüber den Jobcentern) weisungsbefugt.<sup>7</sup> Im Rahmen dieser Weisungsbefugnis bzw. ihrer eigenen Zuständigkeit interpretieren die Kommunen den Begriff der Angemessenheit

in der Regel, indem sie sogenannte „Mietobergrenzen“ festlegen. Insoweit die Aufwendungen für die Unterkunft diese Mietobergrenzen übersteigen, tragen Empfänger von Leistungen der Grundsicherung die Unterkunftskosten aus dem Regelbedarf.<sup>8</sup>

Aus naheliegenden Gründen veröffentlichen üblicherweise weder die Kommunen noch die Jobcenter den Prozentsatz der Empfänger von Leistungen wirtschaftlicher Grundsicherung, die einen Teil der Aufwendungen für die Unterkunft aus dem Regelbedarf aufbringen. Die wenigen empirischen Anhaltspunkte, die dem Autor vorliegen, lassen es jedoch wahrscheinlich erscheinen, dass deutlich mehr als ¼ aller Bezieher von Grundsicherungsleistungen einen nicht unerheblichen Teil ihrer Unterkunftskosten aus dem Regelbedarf finanzieren.<sup>9</sup>

Eine Untersuchung der Liga der freien Wohlfahrtsverbände in Baden-Württemberg aus dem Jahr 2007 kam zu folgenden Ergebnissen:

- Die Wohnungen von Sozialleistungsempfängern nach Hartz IV, Sozialhilfe und Asylbewerberleistungsgesetz sind nicht mehr ausreichend gesichert. Betroffen sind ca. 600.000 Menschen in Ba-Wü, darunter ca. 150.000 Kinder. Es handelt sich somit nicht nur um ein Problem bereits wohnungsloser Menschen, die keinen Wohnraum mehr finden.
- Die Mietobergrenzen sind weit unter das alte Niveau der Sozialhilfe gerutscht. In 24 der untersuchten 31 Stadt- und Landkreise liegen sie inzwischen bis zu 44% tiefer, im Mittel 14% unter dem bislang zulässigen Höchstwert (Tabelle zu § 8 WoGG, rechte Spalte als Nettokaltmiete nach SHR 12.05 + 12.06 Ba-Wü).
- Nur in drei von 20 Städten mit Mietspiegeln kann eine 25 Jahre alte Wohnung im unteren Preissegment noch gesichert werden. Die Mietobergrenzen der 17 anderen Städte liegen bis zu 30% unter diesem Mietspiegelwert. Dabei bleibt offen, in wie weit es ausreichenden Wohnraum zu diesen Vorgaben am Markt gibt.
- In 11 der 31 Stadt- und Landkreise werden zudem die Heiz- und Nebenkosten unzulässig pauschal begrenzt. Dabei liegen die Grenzen teilweise bei weniger als der Hälfte der notwendigen Kosten. Mit den großteils marktfremden Mietobergrenzen werden damit Hilfebedürftige in Substandards gedrängt, dort gibt man dann aber Heizkostenwerte von gut isolierten Wohnungen vor.<sup>10</sup>

Wenn man in Rechnung stellt, dass der Regelbedarf auch in der aktuellen Gesetzesfassung kaum ausreicht, um tatsächlich ein „Minimum an sozialer Teilhabe“ zu ermöglichen<sup>11</sup>, dann hat das weitreichende Konsequenzen. Der ausgrenzende Effekt von Armut<sup>12</sup> wird durch unzureichende „Mietobergrenzen“ erheblich verstärkt. Das Risiko, dass es zu Mietrückständen und in der Folge zum Wohnungsverlust kommt, steigt – und zwar nicht nur deshalb, weil das Risiko von Mietrückständen steigt, sondern auch deshalb, weil für Wohnungen, die als unangemessen teuer gelten, Unterkunfts-

sicherungsdarlehen nicht gewährt werden.<sup>13</sup> Das hat zur Folge, dass ein aufgelaufener Mietrückstand in der Höhe von zwei Monatsmieten immer dann, wenn die Wohnung als unangemessen gilt, mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Zwangsäumung und damit zum Wohnungsverlust führt. Schließlich wird eine Zusicherung zur Anmietung einer Wohnung nur dann erteilt, wenn die Kosten dieser Wohnung angemessen sind, also unterhalb der Mietobergrenzen liegen. Ohne eine solche Zusicherung kann ein Empfänger von Leistungen der wirtschaftlichen Grundsicherung eine Wohnung in der überwiegenden Zahl der Fälle gar nicht erst anmieten, weil diejenigen Vermieter, die überhaupt über relativ kostengünstigen Wohnraum verfügen – also in der Regel kommunale Baugesellschaften und gemeinnützige Vermieter – die Vorlage einer Zusicherung zur Bedingung des Abschlusses eines Mietvertrages machen.

Zu niedrig bezifferte Mietobergrenzen fördern also in doppelter Hinsicht die Wohnungslosigkeit:

Zum einen erhöhen sie das Risiko des Wohnungsverlustes. Zum zweiten schränken sie die Möglichkeit, eine Wohnung anzumieten, in ganz erheblichem Maß ein.

Der folgende Beitrag beschäftigt sich ausschließlich mit der Problematik der angemessenen Miete, denn die Frage der Angemessenheit der Nettokaltmiete hat bei weitem die größte praktische Relevanz.

## 2. Die Produkttheorie zur Bestimmung der Mietobergrenze

### a) Die Produkttheorie zum Zeitpunkt des Inkrafttretens von „Hartz IV“

Von vielen Kommunen wurde lange Zeit die Auffassung vertreten, dass die Aufwendungen für die Unterkunft nicht nur insgesamt lediglich bis zur Höhe des Angemessenen vom Leistungsträger zu übernehmen sind, sondern dass dies für jede einzelne Teilposition gilt. Diese sogenannte Kombinationstheorie<sup>14</sup> wurde von der Rechtsprechung zu Gunsten der Produkttheorie verworfen. Die Produkttheorie folgt der Logik des Warenkorbmodells, nach dem der Regelsatz nach dem BSHG ursprünglich einmal berechnet worden war. In einem ersten Schritt wird bestimmt, welche Wohnungen nach Lage, Ausstattung und Größe für den Hilfeempfänger bzw. die Haushaltsgemeinschaft höchstens angemessen sein soll.<sup>15</sup>

Die Wohnungsgröße, die höchstens angemessen sein soll, bestimmt sich nach den landesrechtlichen Regelungen zu § 5 Abs. 2 WoBindG.<sup>16</sup> Diese unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland geringfügig.<sup>17</sup> In Bezug auf diese Werte kommt es immer wieder zu einer Verwechslung: Oft wird angenommen, es handle sich um eine Höchstfläche der Wohnung, die ein Bezieher von Grundsicherungsleistungen „haben darf“. Das ist falsch. Es handelt sich um eine Rechengröße zur Bezifferung der höchstens angemessenen Miete, also zur Bezifferung der Mietobergrenze.

Als angemessene Ausstattung ist ein Wohnstandard zuzubilligen, der die herrschenden Lebensgewohnheiten der Bevölkerungsschicht mit geringem Einkommen repräsentiert. Die Auswahl der als angemessen geltenden Wohnlagen muss schließlich gewährleisten, dass es nicht zur Ghetto-Bildung kommt.<sup>18</sup>

Im zweiten Schritt ist der regionale Bezugsrahmen zu bestimmen. Denn eine angemessene Miete kann nicht

abstrakt beziffert werden, sondern sie ergibt sich aus einem örtlichen Wohnungsmarkt. Dieser Wohnungsmarkt ist örtlich zu bestimmen, also einzuzugrenzen.<sup>19</sup>

Im dritten Schritt ist zu ermitteln, zu welchem Preis eine Wohnung, die als angemessen gilt, auf dem jeweiligen örtlichen Wohnungsmarkt angemietet werden kann.

Nach Putz ergibt dieses dreischrittige Verfahren jedoch noch nicht die zutreffende Mietobergrenze. Vielmehr sind zwei Ergebniskontrollen erforderlich. Zunächst ist zu überprüfen, in wie vielen Fällen die tatsächlichen Aufwendungen für die Unterkunft den so ermittelten Wert übersteigen.

„Der kommunale Träger muss feststellen, bei wie vielen betroffenen Haushalten die tatsächlichen Aufwendungen für die Unterkunft höher sind als die in Aussicht genommene abstrakte Angemessenheitsgrenze, und wenn deren Zahl so hoch ist, dass von ‚geringfügigen Ausnahmefällen‘ nicht mehr die Rede sein kann, die Angemessenheitsgrenze nach oben korrigieren.“<sup>20</sup> Putz bezieht sich hier auf eine Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 28.07.2004, in der es heißt: „Die heutigen Arbeitslosenhilfen- und künftigen Arbeitslosengeld-II-Bezieher werden damit bis auf geringfügige Ausnahmefälle in ihren bisherigen Wohnungen verbleiben können und für diese Wohnungen auch die tatsächlichen – weil angemessenen – Unterkunftskosten erhalten. Es wird deshalb keine ‚Zwangsumzüge‘ in billigere oder kleinere Wohnungen in nennenswertem Ausmaß geben.“<sup>21</sup>

Im Rahmen der zweiten nach Putz erforderlichen Ergebniskontrolle ist der örtliche Wohnungsmarkt daraufhin zu überprüfen, ob Wohnungen, die als angemessen gelten, auch tatsächlich von Hilfebedürftigen angemietet werden können. Putz formuliert das so: „Ist der örtliche ‚Wohnungsmarkt für Umzüge in bezahlbare angemessene Wohnungen auch tatsächlich offen?‘“<sup>22</sup>

Diese Methode führt noch nicht zur abschließenden Bestimmung dessen, in welcher Höhe Aufwendungen für die Unterkunft *im Einzelfall angemessen* im Sinne von § 22 SGB II bzw. § 35 SGB XII sind. Die Methode führt vielmehr zur Bestimmung der *abstrakten Angemessenheitsgrenze*. Die abstrakte Angemessenheitsgrenze – im mittlerweile etablierten Sprachgebrauch also die „Mietobergrenze“ – ist der Wert, bis zu dem Aufwendungen für die Unterkunft, gestaffelt nach Haushaltsgröße, in jedem Fall angemessen sind.<sup>23</sup> Wenn die Aufwendungen im Einzelfall unter der abstrakten Angemessenheitsgrenze liegen, sind sie in jedem Fall angemessen. Liegen sie darüber, ist in einem weiteren Schritt noch zu prüfen, ob die Unterkunftskosten wegen der Besonderheit des Einzelfalls *konkret angemessen* sind. Die *konkrete Angemessenheitsgrenze* kann also zu Gunsten des Hilfeempfängers von der abstrakten abweichen, nicht jedoch zu seinen Lasten.

### b) Die Produkttheorie in der ersten Phase der Rechtsprechung des BSG

Schon unter der Ägide des BSHG war immer wieder der Versuch unternommen worden, die im Rahmen des Wohngeldes nach dem Wohngeldgesetz höchstens zu berücksichtigenden Belastungen für die Unterkunft als Hilfsmittel zu nutzen, um die abstrakte Angemessenheitsgrenze im oben beschriebenen Sinn zu bestimmen.<sup>24</sup> Das wurde nicht nur vom BVerwG, sondern nach dem 01.01.2005 auch vom BSG verworfen.<sup>25</sup> Die Tabelle zu § 12 WoGG<sup>26</sup> diene, so das BSG, einem anderen

Zweck und sei ungeeignet, im Rahmen der Prüfung der Angemessenheit nach § 22 Abs. 1 SGB II herangezogen zu werden. Das BSG hat die Anwendung der Kombinationstheorie gar nicht erst in Erwägung gezogen und in einer ersten Reihe von Entscheidungen die Produkttheorie zunächst auf ein dreischrittiges Verfahren verkürzt. Knickrehm und Voelzke, beide Richterinnen bzw. Richter im 4. Senat des BSG<sup>27</sup>, haben diese verkürzte Theorie 2008 so zusammengefasst:

Im ersten Prüfungsschritt wird die abstrakt angemessene Wohnungsgröße und der abstrakt angemessene Wohnungsstandard bestimmt. Das BSG konkretisierte dabei „normativ und unabhängig von den konkreten örtlichen Gegebenheiten, welche Wohnungsgröße und welcher Wohnungsstandard für Hilfeempfänger bzw. Bedarfsgemeinschaften abstrakt als angemessen anzusehen“ sei.<sup>28</sup>

Im zweiten Schritt wird der maßgebliche Wohnungsmarkt festgelegt. „Hier wird festgelegt, auf welcher konkreten räumlichen Gegebenheit als räumlicher Vergleichsmaßstab für die weiteren Prüfungsschritte abzustellen ist“.<sup>29</sup>

In einem dritten Prüfungsschritt wird die „hypothetische Referenzmiete“ ermittelt. Es sei zu ermitteln, welcher Betrag „für eine abstrakt als angemessen eingestufte Wohnung auf dem für den Hilfebedürftigen maßgeblichen Wohnungsmarkt aufzuwenden“ sei. Ohne nähere Erklärung sind Knickrehm/Voelzke mit Bezugnahme auf Entscheidungen des BSG der Auffassung, dass dabei „nicht nur auf die tatsächlich am Markt angebotenen Wohnungen abzustellen ist, sondern auch auf vermietete Wohnungen.“<sup>30</sup>

Anders als Putz, der die Frage, ob Wohnungen, die so ermittelt werden, auch tatsächlich verfügbar sind, noch in die Bestimmung der abstrakten Angemessenheitsgrenze hineingenommen hat, vertraten Knickrehm/Voelzke 2008, dass dies Teil der „konkreten Angemessenheitsprüfung“ sei. Danach sei abschließend zu prüfen, ob „für den erwerbstätigen Hilfebedürftigen im konkreten Einzelfall eine bedarfsgerechte und kostengünstige Wohnung tatsächlich auch verfügbar und zugänglich ist.“<sup>31</sup>

Diese Prüfung erfolgte – wenn überhaupt – in der Praxis überwiegend dergestalt, dass den Hilfeempfängern, die in einer nach Auffassung des Leistungsträgers zu teuren Wohnung wohnten, aufgegeben wurde, nachzuweisen, dass sie eine günstigere Wohnung bzw. eine Wohnung, die den Mietobergrenzen entspricht, nicht finden können. Das Problem lag und liegt darin, dass nicht existierende Tatsachen nicht bewiesen werden können.<sup>32</sup>

Die Praxis behalf sich überwiegend dadurch, dass den Hilfeempfängern Listen ausgehändigt wurden, in denen sie ihre Wohnungssuchbemühungen dokumentieren sollten.

Nach der nun mehr als siebenjährigen Erfahrung des Autors als Mitarbeiter in Anwaltskanzleien, die hauptsächlich sozialrechtliche Fälle bearbeiten, zeigt sich jedoch der ganz überwiegende Anteil der von einer solchen Dokumentationsobliegenheit betroffenen Personen als damit überfordert. Die Gründe dafür dürften vielfältig sein. Ein ganz naheliegender Grund liegt sicher darin, dass die Willkürlichkeit einer solchen Dokumentation derart augenfällig ist, dass viele Menschen eine Art natürlichen Widerwillen gegen eine solche Dokumentation empfinden. Dazu kommt, dass Menschen, die längere Zeit arbeitslos sind, zu einem relativ hohen Anteil Personen sind, die relativ schlecht ausgebildet sind oder gar keine Berufsausbildung haben und damit im Sinne von Pierre Bourdieu nur im geringen Maße über „kulturelles Kapital“<sup>33</sup>

verfügen. Letztendlich ist jedoch zu konstatieren, dass auch gut ausgebildete Personen erhebliche Schwierigkeiten haben, Schreiben der Verwaltung zu verstehen. Schreiben der Leistungsträger nach SGB II, SGB XII und AsylbLG sind durchgängig in einem schwer verständlichen Verwaltungsdeutsch formuliert. Eine repräsentative Umfrage der Gesellschaft für deutsche Sprache zu den Erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger mit der Rechts- und Verwaltungssprache aus dem Jahr 2009 ergab, dass ein ganz überwiegender Anteil der Bürgerinnen und Bürger behördliche Schreiben nicht oder schlecht versteht.<sup>34</sup>

Stellt man schließlich in Rechnung, dass der 4. Senat des BSG im Urteil vom 19.2.2009 klargestellt hat, dass eine (erhöhte) konkrete Angemessenheitsgrenze nur in „seltenen Ausnahmefällen“<sup>35</sup> angenommen werden soll, wird deutlich, dass es sich bei der so verstandenen konkreten Angemessenheitsgrenze nicht darum handelt, zu überprüfen, ob die im ersten Schritt abstrakt gedachte Wohnung am konkreten Wohnungsmarkt tatsächlich existiert, also dass sie auch angeboten wird. Statt dessen bestand der Eindruck, dass die „konkrete Angemessenheitsprüfung“, wie Knickrehm und Voelzke sie 2008 verstanden, den Charakter eines verfassungsrechtlichen Feigenblattes behielt, das es ermöglichen sollte, Mietobergrenzen festzusetzen, ohne zu prüfen, ob Wohnungen zu diesen Preisen tatsächlich in relevanter Zahl existieren. Deshalb erschien es lange Zeit notwendig, in gerichtlichen Verfahren immer wieder darauf hinzuweisen, dass nur eine tatsächlich existierende – und nicht eine theoretisch gedachte – Wohnung den Wohnbedarf von Empfängern von Leistungen der wirtschaftlichen Grundsicherung decken kann.

Dasselbe Problem ergibt sich daraus, dass der Gesetzgeber nunmehr in der Satzungs Ermächtigung in § 22c Abs. 1 Satz 3 SGB II formuliert hat, die Mietobergrenze sei nicht nur auf Grundlage am Markt angebotener, sondern auch auf Grundlage vermieteter Wohnungen zu bestimmen.<sup>36</sup> In den Ballungsgebieten, in denen die Mieten zur Zeit deutlich steigen, führt dies zu einer versteckten Leistungskürzung, denn die Diskrepanz zwischen Mieten von vermieteten Wohnungen und Mieten von Wohnungen, die auf dem Markt angeboten werden, ist teilweise erheblich.<sup>37</sup>

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die erste Phase der Rechtsprechung des BSG von dem Bemühen geprägt war, mit einer Logik, die sich an dem Warenkorbmodell der Regelsatzbemessung orientierte, eine möglichst einfache Methode zu entwickeln, um gerichtsfeste Mietobergrenzen bestimmen zu können. Dieser Versuch ist letztendlich an zwei Faktoren gescheitert, die das BSG bis Mitte des Jahres 2010 nicht ausreichend berücksichtigt hatte: Zum einen ist ein Wohnungsmarkt eine hochkomplexe Realität, der das stark vereinfachte dreischrittige Modell des BSG schlicht nicht gerecht wurde. Zum zweiten hat die Rechtsprechung des BSG nicht ausreichend berücksichtigt, dass die tatsächliche Festlegung von Mietobergrenzen durch die Kommunen nicht so sehr von dem Bemühen geprägt war, die gesetzgeberische Intention umzusetzen, sondern vor allem das Ziel verfolgte, die Ausgaben für die Leistungen so gering als irgend möglich zu halten.

### c) Zweite Phase der Rechtsprechung des BSG

Die jüngere Rechtsprechung des BSG ist insbesondere geprägt durch die Urteile zu den Mietobergrenzen von Berlin<sup>38</sup>

und in Freiburg.<sup>39</sup> In beiden Verfahren hatte das BSG erstmals Mietobergrenzen zu prüfen, die auf der Bezugnahme auf einen qualifizierten Mietspiegel beruhten. Ein Mietspiegel ist ein Instrument, anhand dessen zu bestimmen ist, welche Miete für eine gegebene Wohnung marktgängig ist. Er beruht zwar auf repräsentativen Daten, aus denen sich eine Vielzahl von Erkenntnissen gewinnen lässt, stellt diese Daten aber nicht umfassend dar, sondern wertet sie dergestalt aus, dass er seine Aufgabe – die Bestimmung der marktgängigen Miete für eine gegebene Wohnung – erfüllen kann. Da das BSG in früheren Entscheidungen mehrfach angedeutet hatte, dass der Mietspiegel eine geeignete „Datengrundlage“ für die Bestimmung der abstrakten Angemessenheitsgrenze sein könne<sup>40</sup>, lag es aus Sicht der Kommunen bzw. des Landes Berlin nahe, auf den Mietspiegel zurückzugreifen. Beide Leistungsträger verfahren dabei ungefähr wie folgt: Sie griffen einige Merkmale aus der Darstellung des Mietspiegels heraus und bestimmten anhand dieser Merkmale abstrakt eine nach Lage und Ausstattung angemessene Wohnung. Beide Konzepte griffen u.a. eine Baualtersklasse heraus, für die die Mieten besonders günstig waren. Beide Konzepte verzichteten darauf, zu prüfen, ob Wohnungen mit der gewählten Kombination von Merkmalen am örtlichen Wohnungsmarkt in nennenswerter Zahl vorhanden sind.

Das BSG hat den Bruch mit der bisherigen Rechtsprechung vermieden, diese jedoch dahingehend weiterentwickelt, dass nun klargestellt ist, dass ein Konzept zur Bezifferung der Mietobergrenze von der Rechtsprechung nur dann akzeptiert wird, wenn dargelegt ist, dass Wohnungen, die als angemessen gelten, auch tatsächlich in ausreichender Zahl angemietet werden können. Das mag banal erscheinen. Dennoch hat es – vom Inkrafttreten des SGB II an gerechnet – sechs Jahre bis zu dieser Klarstellung gedauert.

#### d) Ermittlungsausfall

Als Trägern der Leistungen für die Unterkunft kommt es den Kommunen zu, die zur Bestimmung der „Mietobergrenze“ erforderlichen Daten zu erheben, diese sachgerecht auszuwerten und die Auswertung in sachgerechter Weise darzustellen. Die Kommunen kommen dieser Aufgabe aber in großer Zahl nicht nach. So gibt es im südwestlichen Baden-Württemberg keinen einzigen Landkreis, der ein Konzept zur Bestimmung der Mietobergrenzen entwickelt hätte, das die Vorgaben der Rechtsprechung auch nur ansatzweise berücksichtigen würde.<sup>41</sup> Das BSG hat immer wieder klargestellt, dass die Tatsachengerichte<sup>42</sup> im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes<sup>43</sup> gehalten sind, notfalls selbst Ermittlungen anzustellen. Die Instanzgerichte lehnen das aber durchgängig ab und stellen regelmäßig klar, dass sie es nicht als ihre Aufgabe ansehen, an Stelle der Kommunen sachgerechte Ermittlungen anzustellen.<sup>44</sup>

In den ersten Urteilen zu § 22 SGB II hatte das BSG noch entschieden, dass die Tabelle zu § 8 WoGG<sup>45</sup> nicht geeignet ist, um die Mietobergrenzen zu bestimmen. Als das BSG dann immer häufiger mit unzureichenden Konzepten zur Bezifferung der Angemessenheitsgrenze konfrontiert wurde, relativierte es diese Rechtsprechung und etablierte den Begriff der „Angemessenheitsgrenze per se“.<sup>46</sup> Der 4. Senat des BSG führte hier aus, dass dann, wenn die vollen Kosten der Unterkunft weiter als Bedarf anzuerkennen seien, weil die Kommune die Mietobergrenze nicht oder nicht richtig bestimmt habe, nicht Aufwendungen für die Unterkunft in

jedweder Höhe, sondern nur bis zu einer bestimmten Grenze als Bedarf zu berücksichtigen seien. Mieten oberhalb dieser zweiten Mietobergrenze seien „per se“ unangemessen. Als eine solche Angemessenheitsgrenze per se – faktisch also eine zweite Mietobergrenze – könnten die Werte des § 8/12 WoGG herangezogen werden. Diese Werte seien allerdings um einen „Sicherheitszuschlag“<sup>47</sup> zu korrigieren. In seiner jüngsten Entscheidung zu diesem Problem hat das BSG klargestellt, dass der Sicherheitszuschlag stets 10 % betrage.<sup>48</sup>

Die Instanzgerichte haben diese Vorgabe dankbar aufgegriffen, kamen allerdings in Bezug auf eine ganz entscheidende Frage zu unterschiedlichen Ergebnissen: Das BSG hat nämlich offen gelassen, ob der um einen Sicherheitszuschlag nach oben korrigierte Wert aus § 12 WoGG die zweite Mietobergrenze auf die Nettokaltmiete, oder auf die Bruttokaltmiete, also die Miete inklusive der Betriebskosten, aber ohne die Heizkosten, bezogen werden soll.

Wird der Wert auf die Bruttokaltmiete bezogen, ergibt sich eine für viele Kommunen durchaus attraktive Alternative zur Entwicklung einer sachgerechten Mietobergrenze. So vertritt zum Beispiel der Landkreis Emmendingen seit einigen Jahren die Auffassung, ein den Anforderungen des BSG genügendes Konzept könne ohnehin nicht erstellt werden, und greift statt dessen ohne Rücksicht auf die diesbezüglichen Entscheidungen des BSG gleich direkt auf § 12 WoGG zurück.<sup>49</sup>

Wegweisend können zwei Entscheidungen des SG Freiburg vom 19.09.2011 sein:<sup>50</sup> In diesen beiden Urteilen hat das SG Freiburg klargestellt, dass die Ausfalllösung (zweite Mietobergrenze) nicht so beziffert sein darf, dass es für die Kommunen attraktiv wird, von vorneherein auf die Entwicklung einer Mietobergrenze zu verzichten.

Wörtlich führt das SG Freiburg hier aus:

*Das Gericht schließt daraus, dass der Tabellenwert nach § 12 WoGG vorliegend als Obergrenze zum Vergleich mit der Nettokaltmiete, also der Kaltmiete für die Gebrauchsüberlassung der Wohnung ohne kalte Nebenkosten, herangezogen werden kann [...]. Nach dem Wortlaut des § 9 Abs. 2 WoGG n.F. liegt zwar ein Vergleich der Bruttokaltmiete, also der Miete mit kalten Nebenkosten, nahe. Die Entscheidung des Bundessozialgericht enthält diesbezüglich jedoch keine eindeutigen Aussagen. Ausgehend von dem Sinn und Zweck der Heranziehung des § 12 WoGG zur Begrenzung auf Mieten, die nicht per se unangemessen sind, dürfte es allerdings geboten sein, den Tabellenwert dieser Vorschrift als Obergrenze für die Nettokaltmiete zu verstehen. Diese Vergehensweise dürfte auch zu einer Vereinfachung bei der Bestimmung der Obergrenze führen. Wollte man die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft bezogen auf die Nettokaltmiete ohne Nebenkosten prüfen, wären die in der Tabelle nach § 12 WoGG enthaltenen pauschal berücksichtigten kalten Nebenkosten zu ermitteln. Zudem müssten aus pauschalen Nebenkosten, Heizkosten geschätzt und herausgerechnet werden. Der entsprechende Aufwand dürfte dem Zweck, eine einfach zu ermittelnde Obergrenze für unangemessene Kosten der Unterkunft zu finden, nicht gerecht werden. Diesem Zweck, per se unangemessene Mieten von den Leistungen nach § 22 SGB II auszuschließen, kann daher nur eine großzügige Bemessung dieser Grenze gerecht [...].<sup>51</sup>*

In allen dem Autor bekannten Fällen aus dem südwestlichen Baden-Württemberg führt die vom SG Freiburg entwickelte Methode (zweite Mietobergrenze = Wert aus § 12 WoGG

zzgl. 10 % als Nettokaltmiete, Nebenkosten sind voll anzuerkennen) zu sinnvollen Ergebnissen. Das heißt: Der sich so ergebende Wert liegt in der Tendenz etwas, aber nicht unbedingt exorbitant höher als eine geschätzte sachgerechte Mietobergrenze.

Wenn hingegen der Wert aus § 12 WoGG zzgl. 10 % als Bruttokaltwert herangezogen wird, ergeben sich Werte, die zum Teil niedriger liegen, als von Kommunen bereits anerkannte Mietobergrenzen. Dies kann am Beispiel der Stadt Freiburg verdeutlicht werden: Obwohl es im Verfahren B 14 AS 106/10 R um die Mietobergrenze der Stadt Freiburg ging (und im an das LSG zurückverwiesene Verfahren weiter geht), ist die Stadt Freiburg wie viele andere Träger dabei geblieben, die Mietobergrenze anhand des Nettokaltwertes festzulegen. Für eine alleinstehende Person beträgt dieser Wert nunmehr 364,95 €, für zwei Personen 435,60 € und für drei Personen 508,50 €. Die entsprechenden Werte aus § 12 WoGG – für Freiburg gilt die Mietstufe V – betragen 385,00 €, 468,00 € und 556,00 €. Diese Werte sind um 10 % nach oben zu korrigieren. Es ergibt sich: Eine Person 423,50 €, zwei Personen 514,80 €, drei Personen 611,60 €.

Ausweislich des Betriebskostenspiegels des Deutschen Mieterbundes aus dem Jahr 2009 betragen die Betriebskosten in Westdeutschland ohne die Heizkosten und die Kosten für Warmwasser *durchschnittlich* 1,92 Euro pro Quadratmeter. Wenn nun die jeweiligen Richtgrößen für die Bezifferung der Angemessenheitsgrenze (in Baden-Württemberg: eine Person 45 qm, zwei Personen 60 qm, drei Personen 75 qm) mit diesem Wert multipliziert werden, ergeben sich durchschnittliche Betriebskosten in Höhe von 86,40 € für eine Person, 115,20 € für zwei Personen und 144,00 € für drei Personen. Diese Werte sind von den um 10 % nach oben korrigierten Werten aus § 12 WoGG in Abzug zu bringen, um sie mit den Nettokaltmieten zu vergleichen. Es ergibt sich: eine Person 337,10 €, zwei Personen 399,60 €, drei Personen 467,60 €, während die von der Kommune anerkannten Werte 364,95 €, 435,60 € und 508,50 € betragen.

Das zeigt, dass die Werte aus § 12 WoGG jedenfalls nicht pauschal als zweite Mietobergrenze oder in der Nomenklatur des BSG „Angemessenheitsgrenze per se“ herangezogen werden können. Denn eine Ausfalllösung, die zu niedrigeren Ergebnissen führt als eine sachgerechte Ermittlung, ist nicht nur unsinnig, sondern führt auch zu massiven Ungerechtigkeiten zu Lasten von Empfängern von Grundsicherungsleistungen. Dieses Ergebnis ist umso bemerkenswerter, als eine aktuelle Untersuchung nachgewiesen hat, dass auch die neuen Mietobergrenzen der Stadt Freiburg so niedrig bemessen sind, dass insbesondere größere Haushalte nur eine geringe Chance haben, eine Wohnung innerhalb dieser Grenzen zu finden: Nur 12 % der inserierten Wohnungen mit einer Größe von 76–90 qm lagen im Untersuchungszeitraum unterhalb der Mietobergrenze für vier Personen. Derselbe Wert ergab sich für Wohnungen mit einer Größe von 91–105 qm (entspricht einem Haushalt mit fünf Personen).<sup>52</sup>

Die Rechtsprechung konnte sich also einerseits nicht dazu durchringen, Leistungsträger, die darauf verzichten, Mietobergrenzen sachgerecht zu beziffern, dazu zu verurteilen, Aufwendungen für die Unterkunft in voller Höhe zu zahlen. Andererseits hat die Rechtsprechung es bislang nicht vermocht, die Frage zu klären, wie in Fällen von Leistungskürzungen, die auf rechtswidrig niedrig bezifferten Mietobergrenzen beruhen, statt dessen zu verfahren sei.

### 3. Aktuelle Situation

#### a) Rechtslage

Die Annahme, die Rechtslage ergebe sich „aus dem Gesetz“, ist grundsätzlich naiv. Gesetzestexte sind nicht nur im vorliegenden Zusammenhang, sondern ganz überwiegend Texte von einer Kürze, die dramatisch erscheint, wenn sie in Relation zu der gewaltigen Anzahl von Lebenssachverhalten gestellt wird, die der Gesetzgeber regeln will. Das gilt im vorliegenden Fall im besonderen Maß. Der Gesetzgeber hat sich auf die Formulierung beschränkt, dass Aufwendungen für die Unterkunft nur insoweit übernommen werden sollen, als sie „angemessen“ sind. Der Verwaltung im ersten Schritt und den Gerichten im zweiten Schritt kommt damit letztlich die Aufgabe zu, das soziokulturelle Existenzminimum in Bezug auf die mit Abstand größte Teilposition, die in diesen Wert einfließt, zu bestimmen. Beiden Akteuren ist dabei im Großen und Ganzen ein gewisser Minimalismus zu attestieren, wenn auch in unterschiedlicher Hinsicht:

Die Kommunen sind aus unverhohlenen fiskalischem Interesse bemüht, die Mietobergrenze so niedrig festzusetzen, wie das von den Gerichten gerade noch akzeptiert wird. Die Gerichte ihrerseits – einschließlich des BSG – sind bemüht, in Bezug auf die Mietobergrenzen in jedem Einzelfall nur soviel zu entscheiden wie gerade unbedingt erforderlich. Dabei ist einzuräumen, dass in Bezug auf die Frage, in welcher Höhe Aufwendungen für die Unterkunft „angemessen“ sind, den Gerichten ein Maß an Verantwortung zugemessen worden ist, das sie verständlicherweise als problematisch empfinden und auf das sie möglicherweise auch nicht ausreichend vorbereitet sind. Der Umgang mit komplexen statistischen Problemen fällt der Sozialgerichtsbarkeit nicht leicht.

Dessen ungeachtet kann man nur verstehen, was „die Rechtslage“ in Bezug auf die Angemessenheit von Unterkunftskosten ist, wenn man sich klarmacht, dass die Rechtslage sich eben nicht aus dem Gesetz, sondern „nur“ aus richterlichen Entscheidungen ergibt, die zur Frage der Angemessenheit bisher ergangen sind. Das bedeutet im zweiten Schritt, dass die Rechtslage in Bezug auf alle Fragen, die noch nicht letztinstanzlich entschieden sind, schlicht unbestimmt ist. Wenn man die bisherige Rechtsprechung zusammenfasst, ergibt sich etwa folgendes Bild:

1. Die Mietobergrenze ist eine für ein bestimmtes Vergleichsgebiet und für eine bestimmte Haushaltsgröße abstrakt zu bestimmende im Regelfall höchstens angemessene Bruttokaltmiete. Liegt die Wohnfläche im Einzelfall über der als Rechengröße zugrundegelegten Höchstwohnfläche, ist die Wohnung dessen ungeachtet angemessen, wenn ihre Bruttokaltmiete diesen Höchstwert nicht überschreitet.
2. Die Wohnflächen, die als Rechengrundlage heranzuziehen sind, ergeben sich aus den Landesgesetzen zur Wohnungsbauförderung und gelten einheitlich für das ganze Bundesland.<sup>53</sup>
3. Die Vergleichsgebiete sind relativ groß zu bestimmen. Städte wie Berlin und München bilden jeweils nur ein Vergleichsgebiet.<sup>54</sup>
4. Die Mietobergrenze wird nur nach Haushaltsgröße, nicht nach Alter und nur in seltenen Ausnahmefällen nach persönlichen Erfordernissen differenziert.<sup>55</sup>
5. Die Mietobergrenze ist so zu beziffern, dass Wohnungen, die von ihr erfasst werden, in ausreichender Zahl vorhanden sind.<sup>56</sup>

6. Wenn Ermittlungen zur Mietobergrenze nicht angestellt wurden und auch nicht mehr nachgeholt werden können, kann in Fällen rechtswidriger Leistungskürzung auf das vermeintlich angemessene Maß auf die um 10 % nach oben korrigierten Werte aus § 12 WoGG zurückgegriffen werden, um eine zweite Mietobergrenze zu beziffern und damit zu vermeiden, dass Mieten jedweder Höhe vom Grundsicherungsträger übernommen werden müssen.<sup>57</sup>

Die Frage nach angemessener Ausstattung und Lage spielt praktisch keine Rolle mehr, weil nunmehr geklärt ist, dass Wohnungen nur dann als angemessen gelten können, wenn sie in ausreichender Zahl vorhanden sind. Die Frage nach Lage und Ausstattung wird damit sozusagen herausgekürzt, denn es dürfte kein Zweifel daran bestehen, dass Wohnungen, die in hinreichender und damit großer Zahl existieren, den Lebensgewohnheiten eines relevanten Anteils der Bevölkerung korrespondieren und damit soziokulturell angemessen sind.

### b) Praxis der Kommunen

Die Erfahrung im südwestlichen Baden-Württemberg legt den Schluss nahe, dass Kommunen sich erst dann für realitätsgerechte Mietobergrenzen engagieren, wenn sie unter erheblichen Druck geraten: Keiner der Landkreise im Regierungsbezirk Freiburg hat ein Konzept zur Bezifferung der Mietobergrenze vorgelegt, das die Gerichte akzeptieren können. Es gibt unterschiedliche Praktiken: Der Landkreis Emmendingen vertritt die Auffassung, es sei nicht möglich, die Mietobergrenze sachgerecht zu bestimmen, und zieht mit diesem Argument die Werte aus § 12 WoGG heran. Die Landkreise Breisgau-Hochschwarzwald und Ortenau haben aus ihren Leistungsakten die Quadratmetermieten von Grundsicherungsempfängern ermittelt. Im zweiten Schritt haben sie alle Werte von mehr als 8 €/qm gestrichen, ohne diesen Wert zu begründen. Von den verbleibenden Werten wurde dann das arithmetische Mittel gebildet. Dieser Wert soll dann, gestaffelt nach Regionen und Haushaltsgrößen die Mietobergrenze bilden. Damit wurde ein selbstreferentielles System geschaffen, das auf Daten beruht, die durch eine rechtswidrige Praxis erzeugt wurden. Dass diese nun wirklich abwegige Herangehensweise in beiden Landkreisen dennoch zu einer Erhöhung der Mietobergrenzen führte, belegt, was die o.g. Untersuchung der Liga der freien Wohlfahrtsverbände in Baden-Württemberg schon 2007 feststellte.

An den Verfahrenszahlen der Jobcenter lässt sich ablesen, dass Leistungsempfänger in Städten sich weitaus häufiger gegen Verwaltungsentscheidungen zur Wehr setzen, als Empfänger in ländlichen Gebieten das tun. Leistungsträger, die für ländliche Gebiete zuständig sind, haben damit die wirtschaftlich interessante Möglichkeit, sich von Zeit zu Zeit verurteilen zu lassen, ohne diese Urteile ansonsten in ihrer Praxis zu berücksichtigen – das heißt: ohne die Mietobergrenzen anzuheben. Und sie nutzen diese Möglichkeit. Die Rechtspraxis des Sozialleistungssystems weicht damit deutlich und zu Lasten der Betroffenen von der Rechtslage ab.

### c) Offene Fragen zur Rechtslage

#### aa) Was ist „ausreichend“?

Die Bestimmung einer zutreffenden Mietobergrenze erfordert, dass die entscheidende und völlig offene Frage beantwortet wird: Welcher Anteil der am Mietwohnungsmarkt angebotenen

Wohnungen muss als angemessen gelten, damit die Zahl der erfassten Wohnungen „ausreichend“ ist?<sup>58</sup> Dazu haben sich die Gerichte, soweit der Autor die Rechtsprechung übersieht, bislang nicht geäußert. Dazu einige Überlegungen:

Empfänger von Grundsicherungsleistungen konkurrieren mit vielen anderen Gruppen, die über geringe Einkommen verfügen, um kostengünstigen Wohnraum. Dazu zählen u.a. Geringverdiener, Rentner und in größeren Städten Studierende. Auch auf die weiterhin hohe Quote der verdeckten Armut ist hier hinzuweisen.<sup>59</sup> Die Aufwendungen für die Unterkunft sind nicht nur die größte Teilposition des soziokulturellen Existenzminimums, sondern auch die größte Ausgabenposition der meisten Haushalte in Deutschland. Der Anteil des Haushaltseinkommens, der für die Wohnung aufgebracht wird, liegt durchschnittlich über 35 %.<sup>60</sup> Auf der anderen Seite wohnen Personen mit höheren Einkünften oft gar nicht in Miet-, sondern in Eigentumswohnungen.<sup>61</sup> Man wird daher überschlägig annehmen müssen, dass mindestens zwei Drittel der auf dem Markt angebotenen Mietwohnungen als angemessen gelten müssen, um einen realistischen Wert zu erhalten. So und nur so ist zu erreichen, dass die Rechtswirklichkeit in Anbetracht der Auffassung der Bundesregierung der Hartz-IV-Gesetze, nach der es nur in „Ausnahmefällen zu Zwangsumszügen“<sup>62</sup> kommen sollte, nicht mehr wie beißender Sarkasmus daherkommt.

#### bb) Durchsetzung der sozialgerichtlichen Judikatur

Mit Ausnahme der og. Entscheidung des SG Freiburg haben die Gerichte bislang nicht berücksichtigt, dass die Leistungsträger kein ausreichendes Engagement zeigen, wenn es darum geht, zutreffende Mietobergrenzen zu entwickeln. Das Hauptproblem liegt in der Lehre von der „zweiten“ Angemessenheitsgrenze, die der 4. Senat des BSG bislang mehr angedeutet als entwickelt hat. Dieser Rechtsgedanke führt dazu, dass Leistungsträger kein nennenswertes Risiko mehr tragen, wenn sie darauf verzichten, die Rechtsprechung der Sozialgerichte zu berücksichtigen. Die Sozialgerichte scheinen zu unterstellen, dass es ausreiche, rechtliche Vorgaben zu entwickeln; die Behörden kümmern sich dann darum, diese in Verwaltungspraxis umzusetzen. Tatsächlich tun die zuständigen Behörden das aber in Bezug auf Mietobergrenzen im Regelfall nicht. Die Begrenzung des Risikos, das diese Verweigerung nach sich zieht, auf eine nur wenig höhere oder sogar niedrigere zweite Mietobergrenze belohnt diese Haltung, anstatt sie zu sanktionieren. Wenn die Gerichtsbarkeit den Eindruck vermeiden will, letztlich nicht daran interessiert zu sein, dass die Vorgaben, die aus der Judikatur der Sozialgerichte erwachsen, realiter Praxis gestalten, dann darf sie eine rechtswidrige Praxis nicht durch die Heranziehung der Werte aus § 12 WoGG belohnen.

#### cc) Differenzierung

Die Frage nach der Differenzierung der Angemessenheitsgrenzen ist die zweite große offene Flanke der derzeitigen Rechtslage:

Kann es wirklich richtig sein, dass für einen jungen Mann von 26 Jahren dasselbe angemessen ist wie für eine Rentnerin, die zwei Kinder alleine aufgezogen und damit ein Ticket auf Altersarmut gezogen hat?

Ist es gerecht, dass eine Familie mit drei Kindern im Alter von 18 bis 23 Jahren (die wegen § 22 Abs. 5 SGB II keine Möglichkeit haben, den elterlichen Haushalt zu verlassen) auf dieselbe Mietobergrenze verwiesen wird wie eine Familie mit drei Kindern im Alter von ein bis sechs Jahren?

Ist es wirklich richtig, dass die rechnerisch zugrunde gelegte Wohnfläche einheitlich und unabhängig von der Region bestimmt wird, obwohl niemand bezweifelt, dass auch Nicht-Leistungsbezieher in Städten mit hohen Mieten mit weniger Wohnfläche auskommen müssen als in ländlichen Gebieten mit niedrigen Mieten?

Und damit verbunden: Ist es wirklich sinnvoll, die Mietobergrenze zu beziffern, ohne dabei zu berücksichtigen, dass der existierende Wohnungsbestand je nach Region – Ballungszentrum oder ländlicher Raum – in seiner Struktur große Unterschiede aufweist?

Der weitgehende Verzicht auf Differenzierung, den die Sozialgerichtsbarkeit bislang vorgibt, führt derzeit zu erheblichen Ungerechtigkeiten, die im Rahmen dieser Arbeit nur angedeutet werden können.

Roland Rosenow, Sozialrechtsexperte, Sozialrecht in Freiburg, Freiburg

- 1 Ralf Rothkegel, in: ders. (Hg., Sozialhilferecht, Baden-Baden 2005, 125-132 mwN
- 2 BVerfG, Urteil vom 9.2.2012, 1 BvL 1/09: „Der unmittelbar verfassungsrechtliche Leistungsanspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums [...] gewährleistet das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die physische Existenz des Menschen [...], als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst, denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen.“ <Rn 135>
- 3 BSG, Urteil vom 22.4.2008, B 1 KR 10/07 R, Rn 31
- 4 Das Recht auf Wohnraum wird auch durch Art. 31 der revidierten Europäischen Sozialcharta (Europarat) betont, Material unter [www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)
- 5 vgl. SG Berlin, Beschluss v. 25.4.12, S 55 AS 9283/12
- 6 Einen Anteil erstattet der Bund, § 46 Abs. 5 - 8 SGB II.
- 7 § 93, § 91 Abs. 1,3, § 89 Abs. 3,5 SGB X
- 8 Dasselbe gilt nicht nur für tatsächlich oder vermeintlich unangemessene Mieten, sondern auch für Teilpositionen wie Stellplatzkosten, Gebühren für Einbauküchen, tatsächlich oder vermeintlich unangemessenen Wasserverbrauch u.a.
- 9 Viele Richtlinien zur Bestimmung der Mietobergrenzen sind veröffentlicht unter <http://www.harald-thome.de/oertliche-richtlinien.html>
- 10 Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e.V., Hartz IV und die Wohnung - Örtliche Mietobergrenzen und Mietspiegel in Ba-Wü, Untersuchung der Liga-AG Straffälligen-/Wohnungslosenhilfe in 31 Stadt- und Landkreisen Baden-Württembergs, Datenstand Sept. 2007
- 11 vgl. Beschluss SG Berlin aaO
- 12 vgl. Serge Paugam, Die elementaren Formen der Armut, Hamburg 2008, insb. S. 105
- 13 Berlitz in: LPK-SGB II, 4. Aufl., § 22 Rn 188 zahlreichen Belegen aus der Rechtsprechung
- 14 In Bezug auf die Kosten für den Wasserverbrauch wird das von vielen Trägern immer noch vertreten, vgl. zB SG Freiburg, Urteil vom 15.4.2011, S 6 AS 3782/09 (Im Berufungsverfahren hat die Behörde ein Anerkenntnis abgegeben, LSG Stuttgart, L 13 AS 2409/11. Deshalb kam es nicht zu einer Entscheidung durch das LSG.)
- 15 Die ausführlichste Darstellung der Produkttheorie wurde kurz vor Inkrafttreten der „Hartz IV“-Gesetze veröffentlicht: Friedrich Putz, Angemessenheit von Unterkunftskosten im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, info also 2004, 198 – 203
- 16 BSG, Urteil vom 16.5.2012, B 4 AS 166/11 R - bislang nur als Terminbericht
- 17 Putz aaO 200
- 18 zuletzt BSG, 20.12.2011, B 4 AS 19/11 R, Rn 20; Dessen ungeachtet gibt es starke Anzeichen dafür, dass jedenfalls die Handhabung des § 22 SGB II durch die Träger als „Segregationsmotor“ wirkt; vgl. Andrej Holm, Kosten der Unterkunft als Segregationsmotor, Befunde aus Berlin und Oldenburg, Informationen zur Raumentwicklung 2011, 557-566
- 19 zB BSG, 19.10.2010, B 14 AS 50/10 R
- 20 Putz aaO 202
- 21 zitiert nach Putz aaO 202
- 22 Putz zitiert dabei aus der Begründung des Entwurfs zu § 30 Abs. 2, später § 29 Abs. 3 SGB XII, Bundestagsdrucksache 15/1514, S. 59; Putz aaO 202
- 23 Ausnahmen sind die Fälle des § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II (nicht erforderlicher Umzug) und § 22 Abs. 5 SGB II (Auszug eines noch nicht 25-Jährigen aus der elterlichen Wohnung)
- 24 OVG Lüneburg, 27.7.2004, 4 LC 386/03
- 25 BVerG, 31.8.2004, 5 C 8/04; BSG, 7.11.2006, B 7b 10/06 R und B 7b 18/06 R
- 26 bis zum 31.12.2008: § 8 WoGG
- 27 Der 4. und der 14. Senat des BSG sind letztinstanzlich für das SGB II zuständig.
- 28 Knickrehm/Voelzke, Kosten der Unterkunft nach § 22 SGB II, in: Knickrehm/Voelzke/Spellbrink, Kosten der Unterkunft nach § 22 SGB II, Stuttgart 2009, 11-50 <15>
- 29 ebd
- 30 ebd
- 31 ebd
- 32 Grundsätzlich gilt: negativa non sunt probanda – Nicht-Existierendes ist nicht zu beweisen, s.a. Christian Balzer, Beweisaufnahme und Beweiswürdigung im Zivilprozess, Berlin 2005, S. 24 ff.
- 33 Den Begriff hat Pierre Boudieu entwickelt: ders., Die feinen Unterschiede, Frankfurt/M 1987
- 34 Eichhoff-Cyrus ua (Hg), Wie denken die Deutschen über die Rechts- und Verwaltungssprache – eine repräsentative Umfrage der Gesellschaft für deutsche Sprache, Wiesbaden 2009
- 35 BSG, 19.2.2009, B 4 AS 30/08 R, Rn 36
- 36 BSG, 19.2.2009, B 4 AS 30/08 R; BSG, 2.7.2009, B 14 AS 33/08 R
- 37 In Freiburg i.Br. liegt die Differenz zwischen Mieten, die innerhalb des Vierjahreszeitraumes, den der Mietspiegel vorgibt, erhöht wurden, einerseits, und Mieten von Wohnungen, die innerhalb dieses Vierjahreszeitraumes neu vermietet wurden, bei 20 % (Gutachten zum Mietspiegel 2007, zu beziehen über die Stadtverwaltung). Das bedeutet, dass die Diskrepanz insgesamt noch größer ist, denn dass Mieten reduziert werden, kommt nur sehr selten vor.
- 38 19.10.2010, B 14 AS 50/10 R
- 39 13.4.2011, B 14 AS 106/10 R
- 40 so schon BSG, 7.11.2006, B 7b 18/06 R
- 41 ausführl. zu einzelnen Landkreisen s. <http://www.srif.de/sozialrecht-standardsituationen/kostenderunterkunft/kdutraeger/>
- 42 Das BSG ist Revisionsgericht, also an die tatsächlichen Feststellungen der Gerichte der 1. und 2. Instanz – der Tatsachengerichte – gebunden.
- 43 § 103 SGG
- 44 zB LSG Celle, 28.2.2012, L 7 AS 1392/09; LSG Stuttgart, 5.7.2010, L 1 AS 3815/09
- 45 seit der Reform des WoGG zum 1.1.2009: § 12 WoGG
- 46 Reichlich nebulös führt der 4. Senat des BSG aus: „Allerdings kann die Übernahme der tatsächlichen Kosten nicht unbegrenzt erfolgen. Es gibt eine „Angemessenheitsgrenze“ nach „oben“. Durch sie soll verhindert werden, dass extrem hohe und damit nicht nur nach Auffassung des Grundsicherungsträgers, sondern per se unangemessene Mieten durch den Steuerzahler zu finanzieren sind. Die Heranziehung der Tabellenwerte ersetzt mithin die für den Vergleichsraum und den konkreten Zeitraum festzustellende Referenzmiete nicht. Sie dient lediglich dazu, die zu übernehmenden tatsächlichen Aufwendungen zu begrenzen. Die Grenze findet sich insoweit in den Tabellenwerten zu § 8 WoGG bzw nunmehr § 12 WoGG.“, 17.12.2009, B 4 AS 50/09 R, Rn 27
- 47 ebd
- 48 Urteil vom 22.3.2012, B 4 AS 16/11 R, die schriftliche Urteilsbegründung liegt noch nicht vor
- 49 vgl. SG Freiburg, Urteil vom 10.9.2010, S 20 AS 3646/11; Berufung anhängig beim LSG Stuttgart unter L 1 AS 4274/11
- 50 S 18 AS 2522/10, Berufung anhängig beim LSG Stuttgart unter L 12 AS 4797/11, und S 18 AS 2059/10, rechtskräftig
- 51 SG Freiburg, 19.9.2011, S 18 AS 2059/10; obwohl das BSG mit der Frage, auf welchen Wert die Zahl aus § 12 WoGG zu beziehen ist, im Verfahren B 4 AS 16/11 R konfrontiert wurde, hat der 4. Senat jedenfalls in der mündlichen Urteilsbegründung und im Terminsbericht darauf verzichtet, sich zu dieser Frage zu äußern. Die schriftliche Urteilsbegründung liegt noch nicht vor.
- 52 Runder Tisch zu den Auswirkungen der Hartz Gesetze in Freiburg, download der Untersuchung unter <http://www.runder-tisch-freiburg.de>, vgl. a. Badische Zeitung, 21.04.2012, Mietobergrenze neu, Problem alt aktuell bestätigt durch BSG, 16.5.2012, B 4 AS 166/11 R
- 53

- <sup>54</sup> BSG, 19.10.2010, B 14 AS 50/10 R (Berlin); BSG, 19.02.2009, B 4 AS 30/09 R (München)
- <sup>55</sup> BSG, 13.4.2011, B 14 AS 106/10 R
- <sup>56</sup> BSG, 13.4.2011, B 14 AS 106/10 R; BSG, 19.10.2010, B 4 AS 50/10 R
- <sup>57</sup> BSG, 22.3.2012, B 4 AS 16/11 R
- <sup>58</sup> von Malottki/Kirchner heben zu Recht darauf ab, dass es darauf ankommt, zu ermitteln, welcher Anteil der angebotenen Wohnungen benötigt wird, sagen aber nichts dazu, wie diese Zahl ihrer Ansicht zu ermitteln wäre. von Malottki/Kirchner, Aktuelle kommunale Verfahren zur Regelung der Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Unterkunft, Informationen zur Raumentwicklung 2011, 545-556; ein Ansatz findet sich bei Butzer/Keller, Kommunale Ermittlungen zu den „KdU“ – auf dem Weg zu wichtigen Klarstellungen, NDV 2009,

317-321; vgl. a. dies., „Grundsicherungsrelevante Mietspiegel“ als Maßstab der Angemessenheitsprüfung nach „22 SGB II, NZS 2009, 65-71

- <sup>59</sup> Irene Becker/Richard Hauser, Dunkelziffer der Armut, Berlin 2005
- <sup>60</sup> Immobilienverband Deutschland, IVD-Marktbeobachtung Mietbelastung, Stand November 2008, Meldung des IVD vom 2.12.2008, Untersuchung lieferbar unter [www.ivd.net](http://www.ivd.net)
- <sup>61</sup> Nach Angabe des IVD wohnen 43 % der Deutschen in Eigentumswohnungen. Ausweislich des Mietspiegelgutachtens 2007 der Stadt Freiburg sind von rund 130.000 Wohnungen in der Stadt 85.000 Mietwohnungen und der Rest überwiegend selbstgenutzte Eigentumswohnungen.
- <sup>62</sup> s.o.

## Auseinandersetzung mit dem Arbeitsmarktpolitischen Programm der BAG W

### anhand der Evaluation des Arbeits- und Beschäftigungsprojekts LaBOR für wohnungslose junge Erwachsene des Vereins SOZPÄDAL E.V. in Karlsruhe

Angesichts der Meldungen in den Medien über die Senkung der Arbeitslosenzahlen, einer Reduzierung der Arbeitslosigkeit bei jungen Menschen und der Einführung der Instrumentenreform zur Verbesserung der Eingliederung von Arbeitslosen ist es wichtig, sich mit den bestehenden Hilfen zur Integration in Arbeit auseinanderzusetzen und aus der Kritik der Arbeitsmarktpolitik eigene Forderungen zu entwickeln. Im Folgenden werten wir die Erfahrungen unseres Arbeits- und Beschäftigungsprojekts LaBOR für junge erwachsene Wohnungslose in Bezug auf die Bedingungen für Arbeitsgelegenheiten, die Folgen der Instrumentenreform und die Finanzierung von innovativen Unterstützungsformen für spezifische Zielgruppen aus. Im zweiten Teil ergänzen wir die Forderungen der BAG Wohnungslosenhilfe in ihrem Arbeitsmarktpolitischen Programm um eine spezifische Sichtweise auf die U-25-Jährigen.

2010 startete der Karlsruher Verein SOZPÄDAL - Sozialpädagogische Alternativen e.V. mit seinem Arbeits- und Beschäftigungsprojekt „LaBOR – Lust auf Beschäftigung, Orientierung, Richtung“ für wohnungslose Erwachsene unter 25 Jahren. Ziel des niedrigschwelligen Projekts ist es, eine flexible und individuell ausgerichtete Förderung anzubieten, die eine schrittweise Annäherung an die Anforderungen des realen Arbeitslebens unter Berücksichtigung der besonderen individuellen Lebenssituationen darstellt. Die Finanzierung setzt sich aus Geldern des Europäischen Sozialfonds, des Jobcenters Karlsruhe und der Fachstelle Wohnungssicherung der Stadt Karlsruhe zusammen.

Obwohl die Gruppe der unter 25-Jährigen laut Bericht der Agentur für Arbeit am stärksten von der gegenwärtigen Entwicklung am Arbeitsmarkt profitiert, sind wohnungslose junge Menschen aufgrund ihrer prekären Lebenssituation weiterhin überdurchschnittlich vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Bei der Evaluation des Projekts für die Jahre 2010/2011 wurde deutlich, dass die Mehrzahl der Teilnehmenden des LaBORs die Schullaufbahn mit einem Hauptschulabschluss beendet. Aufgrund der prekären Lebenslage der jungen Menschen, die bereits deren Kindheit und Jugend in einschneidender Weise

prägte, misslingt der Übergang von der Schule in den Beruf und eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt scheitert. Nur 1% der Teilnehmenden verfügte bei Zuweisung über eine abgeschlossene Berufsausbildung, die im Rahmen von stationären Jugendhilfemaßnahmen mit einem hohen Maß an sozialpädagogischer Begleitung absolviert werden konnten. Langzeitarbeitslosigkeit, Isolation, fehlende Anerkennung und langanhaltende Mangel Erfahrungen an gesellschaftlichen Ressourcen manifestieren sich im frühen Erwachsenenalter zu multiplen Vermittlungshemmnissen und führen zu einer Stigmatisierung der jungen Menschen als „arbeitsmarktfremde Kunden“. Die Teilnehmenden des LaBORs berichten von zahlreichen Misserfolgen und Abbrüchen und fehlenden positiven Erfahrungen der Selbstwirksamkeit. Die Befürchtungen der BAG Wohnungslosenhilfe, dass „erwerbsfähige Personen gänzlich aus dem Arbeitsmarkt verdrängt werden und Gefahr laufen, als Langzeitarbeitslose langfristig dequalifiziert zu werden und ein Abbau ihrer Erwerbsfähigkeit zu erleiden“ (BAG W, 2009, S. 4) bestätigt sich in der Arbeit mit den Teilnehmenden unseres Projekts und wird in der vorherrschenden Perspektivlosigkeit und Resignation der jungen Menschen erfahrbar.

Der Lebensalltag der Zielgruppe ist durch eine hohe Problemdichte geprägt und hat tagesformabhängige Auswirkungen auf die Belastbarkeit, die Anwesenheit und die Lernfähigkeit der Teilnehmenden. Niedrigschwellige Arbeit als Zugang zu jungen Menschen, die sich in einer existenziell prekären Lebenslage befinden, hat sich bewährt und bestätigt die Notwendigkeit von Unterstützungsformen mit einem ganzheitlichen Ansatz, welcher davon ausgeht, dass eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt nur durch eine Stabilisierung der Lebenslage gelingen kann. Damit wird deutlich, dass in Projekten mit dem Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt die sozialpädagogische Begleitung die elementare Säule in der Betreuung der jungen Menschen bildet und Arbeitsanleitung im Kontext eines sozialpädagogischen Konzepts geschehen muss. Somit unterstützen wir mit aller Dringlichkeit die Aussage der BAG Wohnungslosenhilfe, dass