

Überlegungen für eine gesetzliche Neuregelung zur Ermittlung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung

Das SGB II regelt in § 22 Abs. 1 S. 1, dass Bedarfe für Unterkunft und Heizung (KdU) in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt werden, soweit diese angemessen sind. Gleiches gilt nach § 35 SGB XII für die Sozialhilfe. Das Bundessozialgericht (BSG) hat zum unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit der Aufwendungen in ständiger Rechtsprechung Vorgaben zur Ausfüllung aufgestellt und dabei die **Erstellung eines sog. schlüssigen Konzeptes** durch den zuständigen kommunalen Träger gefordert. Den sich daraus ergebenden Anforderungen haben auch die Sozialhilfeträger Rechnung zu tragen.

Die Vorgaben des BSG sind in der Praxis sehr aufwendig umsetzbar, erweisen sich als streitanfällig und führen infolge einer sehr uneinheitlichen Rechtsprechung insbesondere der Landessozialgerichte zu Rechtsunsicherheit. Diese Situation muss im Interesse der SGB II-Träger wie auch der Leistungsempfänger im Wege einer gesetzlichen Neuregelung verbessert werden.

Die Thematik wurde bereits im Rahmen der Bundesländer-Kommunal-Arbeitsgruppe zur Vereinfachung des passiven Leistungsrechts einschließlich des Verfahrensrechts im SGB II (AG Rechtsvereinfachung) intensiv erörtert. Dort hat man sich im Jahr 2014 mehrheitlich auf die Beauftragung eines Gutachtens geeinigt, das die Grundlagen für die Bemessung der Unterkunftsleistungen wissenschaftlich erforscht und geeignete Methoden einer Umsetzung untersucht hat. Der seit Ende 2016 vorliegende **Forschungsbericht** „Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)“ ist eine **gute Grundlage für eine Neuregelung** im SGB II/SGB XII. Auf Basis dieser Untersuchungsergebnisse tagt seit September 2017 eine **ASMK-Arbeitsgruppe** unter Beteiligung des Deutschen Landkreistages mit dem Ziel der Erarbeitung von Eckpunkten für eine gesetzliche Regelung.

Der Deutsche Landkreistag verspricht sich von einer gesetzlichen Neuregelung eine einfachere Handhabung durch die Jobcenter bzw. Sozialämter, eine geringere Streitanfälligkeit sowie einen klareren Rahmen,

in dem gerichtliche Überprüfungen kommunaler Berechnungen stattfinden. Dafür ist es notwendig, dass der Gesetzgeber den Bereich der Existenzsicherung für die Unterkunft klarer regelt. Dies beinhaltet vor allem Konkretisierungen zum anzuwendenden **Berechnungsverfahren** sowie zur **Methodik der Datenanalyse**. Insgesamt sollte darauf hingewirkt werden, dass der Bundesgesetzgeber die durchzuführende Existenzsicherung **stärker positiv beschreibt**. Dazu kann es womöglich sinnvoll sein, den äußerst streitanfälligen Begriff der Angemessenheit durch eine andere Beschreibung der Existenzsicherung im Bereich des Wohnens zu ersetzen. Auf unbestimmte Rechtsbegriffe ist weitestgehend zu verzichten.

Für den Deutschen Landkreistag ist insbesondere die Berücksichtigung der nachfolgenden Einzelaspekte von Bedeutung:

- Es sollte eine Regelung angestrebt werden, die seitens der kommunalen Träger im Sinne einer **Verwaltungsvereinfachung** leichter handhabbar ist und idealerweise nicht regelmäßig die Hinzuziehung externer Dienstleister erfordert. Die Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Angemessenheit ist in Ansehung der einschlägigen richterrechtlichen Ausbildung derart komplex geworden, dass die Regelung im Interesse von Leistungsträgern und Leistungsberechtigten konkretisiert und vereinfacht werden sollte.
- Bei einer Neuregelung der Deckung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung im SGB II und im SGB XII sollte des Weiteren die **Schaffung von Rechtssicherheit** im Fokus stehen. Darüber hinaus sollte das Recht der Existenzsicherung im Bereich des Wohnens in § 22 SGB II und § 35 SGB XII angeglichen werden (siehe bspw. die Möglichkeit einer Gesamtangemessenheitsgrenze im SGB II, die im SGB XII nicht möglich ist).
- Auch in einem neuen KdU-Recht sind **kommunale Gestaltungsspielräume** (Freiheitsgrade) zu wahren. Aus diesem Verständnis heraus scheidet zunächst die Festlegung flächendeckend regionalisierter Mietgrenzen seitens des Bundes (im Forschungsbericht: Weg 1) aus. Auch punktuelle

bundeseitig normierte Vorgaben sind zur Ermittlung der Mietgrenzen (im Forschungsbericht: Weg 3) nicht geeignet, im Vergleich zum Status quo für einen erheblichen Zuwachs an Rechtssicherheit zu sorgen.

- Vorzugswürdig erscheint der Ansatz, wonach der **Gesetzgeber ein Verfahren zur Ermittlung der Mietobergrenzen festlegt** (im Forschungsbericht: Weg 2) und damit eine Methodik sowie die notwendigen Datenquellen definiert und vorschreibt. Im Rahmen dieses Verfahrens sollten die kommunalen Träger die notwendigen Daten erheben und die Grenzen berechnen (im Forschungsbericht: Weg 2b). Hierbei ist auf unbestimmte Rechtsbegriffe zu verzichten. Auf dieser Basis ist mehr Rechtssicherheit erreichbar, zumal die Rechtsanwendung aufgrund klarer verfahrensrechtlicher Vorstrukturierung überschaubarer und transparenter werden würde. Damit würde letztlich auch eine Reduzierung des Verwaltungsaufwandes bei der Konzepterstellung einhergehen.
- Ein **häufigkeitsorientierter Ansatz** ist besonders geeignet, Aspekte der tatsächlichen Verfügbarkeit anmietbaren Wohnraums in der Berechnung abzubilden. Dadurch würde dieses Kriterium bereits teilweise im Rahmen der abstrakten Ermittlung der Mietobergrenzen berücksichtigt. Dies hat den Vorteil, den Prüfungsschritt der bisher so bezeichneten konkreten Angemessenheit zu entlasten und Einzelfallprüfungen zu reduzieren. Das in o. g. Forschungsbericht so bezeichnete **Indikatorverfahren** sollte daher im Mittelpunkt der Beratungen von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden stehen.
- Erforderlich ist, dass der Gesetzgeber dieses konkrete Verfahren auch hinsichtlich der **Beschreibung eines konkreten Rechenwegs** – unter Vermeidung unbestimmter Rechtsbegriffe – praxistauglich ausformt. Die Einhaltung der zu beschreibenden Arbeitsschritte muss demgemäß dazu führen, dass die daraus errechneten Grenzwerte einer gerichtlichen Überprüfung entzogen wären, die sich nur noch auf die Einhaltung der Methode/Methodenschritte zu beschränken hätte. Damit wäre ein erheblicher Zuwachs an Rechtssicherheit verbunden. Der Gesetzgeber sollte unter bestimmten Bedingungen **Ausnahmen von der Methodik** zulassen und für diesen Fall einer Methodenabweichung die Art und Weise der Errechnung von Mietobergrenzen in den Verantwortungsbereich des kommunalen Trägers stellen.
- In Bezug auf die zu verwendenden Datengrundlagen ist anzustreben, möglichst leicht zugängliche bzw. flächendeckend verfügbare Quellen zu nutzen. Es sollte geregelt werden, dass zu einem Großteil auf **Bestandsdaten aus dem SGB II und dem SGB XII** zurückgegriffen werden kann, die in den Jobcentern und Sozialämtern in guter Qualität und Aktualität vorliegen. Dabei kann der Gefahr von Zirkelschlüssen auch dadurch zumindest entgegengewirkt werden, dass die tatsächlichen – und nicht die anerkannten – Wohnkosten betrachtet werden. Hierbei sollte auch eine Regelung zur Qualitätssicherung der Daten aufgenommen werden. Auch ist festzulegen, ob bei den Bestandsdaten die **Betriebskosten** als Vorauszahlungen berücksichtigt oder ob aus der Betrachtung herausgenommen werden sollten.
- Neuerhebungen werden gleichwohl in einem gewissen Umfang notwendig sein, um den Wohnungsmarkt in Bezug auf Bestandsmieten und Angebotsmieten (als Annäherung an die nur schwer erhebbaaren Neuvertragsmieten) realitätsgerecht abzubilden. In Bezug auf die Erhebung von **Angebotsmieten** sollte festgelegt werden, in welchem Umfang, in welcher Güte (z. B. hinsichtlich der Aktualität zum Erhebungsstichtag) und aus welcher Quelle diese Daten herangezogen und verarbeitet werden sollen. Nötigenfalls sind entsprechende Zugänge der kommunalen Träger zu den betreffenden Datenquellen (z. B. Auskunftspflicht von Vermietern) einschließlich der datenschutzrechtlichen Regelung vorzusehen.
- Bei der **Kombination von Bestands- und Angebotsmieten** sollte gesetzlich abgesichert werden, zu welchem prozentualen Anteil diese Datenkomponenten Eingang in die Gesamtberechnung finden. Möglich wäre es auch, dieses Verhältnis in einem festzulegenden Korridor bzw. bis zu einer prozentualen Grenze dem kommunalen Träger zu überlassen, wodurch anhand der Eigenheiten des jeweiligen Wohnungsmarktes und des Mieterverhaltens eher eine bestandsseitige oder eine angebotsseitige Betonung bei der Berechnung der Mietobergrenzen vorgenommen werden könnte. Auf diese Weise könnten ggfs. auch Über- und Unterzeichnungen der jeweiligen Datenkomponenten ausgeglichen werden. Diese

kommunale Entscheidung wäre mit einem gerichtlich nicht überprüfbaren Beurteilungsspielraum abzusichern.

- Da ein KdU-Konzept die aktuellen Verhältnisse des örtlichen Wohnungsmarktes wiedergeben muss, wäre zu regeln, wann eine **indexbasierte Fortschreibung der Mietobergrenzen** zulässig ist und in welchen Zeiträumen eine Anpassung dieser – indexbasiert oder in Form einer Neuermittlung – vorzunehmen oder mindestens auf Aktualität zu überprüfen ist.
- Im Hinblick auf den zum Teil äußerst kritischen und uneinheitlichen Umgang der Rechtsprechung mit der **Vergleichsraumbildung** sollte der Bundesgesetzgeber diese Frage gesetzlich klarstellen bzw. im Verhältnis zur BSG-Rechtsprechung einer Neuregelung zuführen. Mindestens ist in diesem Zusammenhang zu regeln, wie Vergleichsräume künftig abzugrenzen sind. Es könnte darüber hinaus aber auch eine neue Begrifflichkeit erwogen werden, die sich vom derzeitigen Status quo insofern löst, als der Gesetzgeber durchaus neu regeln kann, in welchen gebietlichen Grenzen die Existenzsicherung des Wohnens künftig zu erfolgen hat. Auch insofern ist der Gesetzgeber zwar an grundlegende Wertentscheidungen des Verfassungsrechts sowie der diesbezüglichen Rechtsprechung gebunden, nicht aber daran gehindert, die Frage der existenzsichernden Deckung von Unterkunfts-kosten auf eine neue systematische Grundlage zu stellen.

Hierbei sind kommunale Entscheidungsspielräume und damit Steuerungsmöglichkeiten zu wahren, z. B. im Hinblick auf sozialräumliche Aspekte in Bezug auf den Wohnungsmarkt. Es bestehen verschiedene Möglichkeiten, die noch weiterer Diskussion bedürfen:

- Es könnte gesetzlich normiert werden, dass der zu betrachtende – in der derzeitigen Systematik so bezeichnete – Vergleichsraum dem des **jeweiligen Trägergebiets** entspricht, wobei Abweichungen etwa im Fall zwingender örtlicher Zusammenhänge des Wohnungsmarktes oder eines deutlich differenzier-ten Preisgefüges denkbar sind.
- Eine andere Möglichkeit besteht darin, dass sich die Vergleichsraumbildung an den **Mittelbereichen der Regionalplanung** zu orientieren hat, wobei für bestimmte Fälle Öffnungsklauseln für die kommunalen Träger vorzusehen wären. So könnten den kommunalen Trägern klar gefasste Beurteilungs- und Entscheidungsspielräume eröffnet werden, um die Einteilung anhand von Mittelzentren überprüfen und an lokale bzw. regionale Gegebenheiten anpassen zu können. Für eine trägerübergreifende Betrachtung der regionalplanerischen Mittelbereiche wäre zudem für alle betroffenen Träger eine Ermächtigung und Verpflichtung zur Datenübermittlung gesetzlich vorzusehen.
- Schließlich könnte erwogen werden, bei der Vergleichsraumbildung auf die **Abgrenzungskriterien nach dem Wohngeldgesetz** zurückzugreifen.
- Bestehende Konzepte sind mit einer gesetzlichen **Übergangsregelung** für einen gewissen – bspw. zweijährigen – Zeitraum abzusichern.

Beschluss des Präsidiums des
Deutschen Landkreistages vom 9./10.1.2018