

Staatliche Transferleistungen für Mieter – das Damoklesschwert der Kostensenkung in Zeiten von Inflation und Energiekrise

Ass. jur. Claudia Theesfeld-Betten, Aurich

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Staatliche Transferleistungen für Mieter – das Damoklesschwert der Kostensenkung in Zeiten von Inflation und Energiekrise..... | 1 |
| A. Einleitung | 2 |
| B. Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem SGB II und dem SGB XII | 3 |
| I. Angemessenheit von Unterkunftskosten..... | 3 |
| 1. Ermittlung der Richtwerte im Rahmen eines „Schlüssigen Konzepts“ | 4 |
| 2. Vorgehen bei Fehlen eines schlüssigen Konzepts..... | 9 |
| II. Konkrete Angemessenheit | 10 |
| III. Heizkosten | 11 |
| IV. § 22 a.F. SGB II – das „Damoklesschwert“ der Kostensenkung nach 6 Monaten | 12 |
| V. Sozialschutzpakete der Bundesregierung – Pause vom „Damoklesschwert“ | 13 |
| 1. Auswirkungen der Coronaschutzvorschriften auf die Kosten der Unterkunft im SGB II/SGB XII | 13 |
| 2. § 67 Abs. 3 SGB II..... | 13 |
| VI. Kosten der Unterkunft und Heizung ab 01.01.2023 – Bürgergeld-Gesetz | 15 |
| 1. Karenzzeit von 12 Monaten für die Unterkunftskosten | 15 |
| 2. Keine Karenzzeit für die Heizkosten – oder doch?..... | 17 |
| 3. Weitere Neuregelungen zu den Unterkunftskosten durch die Einführung des BürgergeldG..... | 18 |
| C. Wohngeld | 19 |
| I. Definition | 19 |
| II. „Wohngeld-Plus“-Gesetz | 20 |
| III. Anspruchsvoraussetzungen..... | 20 |
| D. Fazit | 20 |

A. Einleitung

Der diesjährige Mietgerichtstag steht unter dem Generalthema „Mietrecht in Zeiten von Energiekrise und Klimawandel“. Steigende Energie- und Mietpreise bereiten vielen Mietern Sorgen. Sie befürchten aktuell hohe Betriebs- und Heizkostennachzahlungen und als Folge davon auch zukünftig höhere Vorauszahlungen für die Betriebs- und Heizkosten. Gleichzeitig kann es aufgrund der Inflation zu erheblichen Mietsteigerungen, speziell für Mieter mit Index-Mietverträgen, kommen. Hinzu kommen noch die ohnehin steigenden Lebenshaltungskosten.

Dieser Beitrag befasst sich insbesondere mit den im Rahmen von staatlichen Transferleistungen zu gewährenden Kosten der Unterkunft und Heizung, die Menschen mit keinem oder geringem Einkommen in Anspruch nehmen können, um ihr Mietverhältnis auch weiterhin fortführen und ihre Wohnungen erhalten zu können.

Der ergänzende Titel „Das Damoklesschwert der Kostensenkung in Zeiten von Inflation und Energiekrise“ wurde dabei bewusst gewählt. Denn das „Damoklesschwert“ der Kürzung der Unterkunftskosten durch die Leistungsträger auf das angemessene Maß schwebt seit Einführung des SGB II im Jahre 2005 über den Köpfen der Leistungsempfänger und ist Gegenstand vielfältiger Rechtsstreitigkeiten und Reaktionen des Gesetzgebers hierauf. Der Beitrag soll aufzeigen, welche Entwicklung dieses „Damoklesschwert“ insbesondere in letzter Zeit durch die aufgrund der Corona-Pandemie vorgenommenen gesetzlichen Änderungen zum 01.03.2020 und durch die Einführung des sog. Bürgergeldes zum 01.01.2023 genommen hat. Denn nicht nur die Corona-Pandemie, sondern auch die Energiekrise haben zu drastischen Veränderungen insbesondere im Hinblick auf die Zeiträume, für die auch unangemessene Unterkunft- und Heizkosten von den Leistungsträgern zu gewähren sind, geführt. Zudem wurde der Kreis der leistungsberechtigten Menschen durch die Inflation, insbesondere durch die steigenden Lebenshaltungs- und Wohnkosten, vergrößert.

Im Zuge der ebenfalls zum 01.01.2023 in Kraft getretenen Wohngeldreform (Wohngeld Plus-Gesetz) haben erheblich mehr Menschen einen Anspruch auf Wohngeld. Zwar haben Wohngeldempfänger keinen Anspruch auf Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II, verfügen aber ebenfalls nur über ein geringes Haushaltseinkommen, so dass sie mit den Leistungsberechtigten nach dem SGB II bzw. den Bürgergeldbeziehern auf dem ohnehin sehr angespannten Wohnungsmarkt unmittelbar um günstigen Wohnraum konkurrieren.

Neben den Kosten der Unterkunft und Heizung im Rahmen „klassischer“ Transferleistungen wie Leistungen für Arbeitssuchende nach dem SGB II (neu: Bürgergeld) oder Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB XII für Menschen mit einem Einkommen unterhalb des Existenzminimums hat der Beitrag daher auch einen kurzen Überblick über das Wohngeld für Menschen mit geringem Einkommen zum Inhalt, insbesondere weil aufgrund der steigenden Energiekosten zum 01.01.2023 mit dem "Wohngeld Plus" - Gesetz eine historische Wohngeldreform umgesetzt wurde¹. Zum 01.07.2023 werden darüber hinaus die Bürgergeldbezieher, die aufstockend zum Einkommen Bürgergeld beziehen, verpflichtet, Wohngeld vorrangig in Anspruch zu nehmen, sofern sie ihren Bedarf damit decken können.

¹ BGBl. Jahrgang 2022 Teil I Nr. 48 v. 8.12.22.

B. Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem SGB II und dem SGB XII

Empfänger von SGB II – bzw. SGB XII - Leistungen haben grundsätzlich einen Anspruch auf Übernahme von Leistungen für die Kosten der Unterkunft und Heizung. Sie werden nach § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II bzw. § 35 SGB XII vom jeweiligen Leistungsträger regelmäßig in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit sie angemessen sind.

Da die Grundsätze und auch die Berechnungsmethoden zu den Unterkunfts- und Heizkosten im SGB II und im SGB XII grundsätzlich identisch sind, richten sich die nachfolgenden Erläuterungen am System des SGB II aus, denn die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsbezieher nach dem SGB II ist deutlich größer als die der Bezieher von Sozialhilfe nach dem SGB XII².

Die Frage, welche Kosten angemessen und zu übernehmen sind, ist immer wieder – insbesondere seit Einführung des SGB II – ein Streitthema in der Praxis. Die Rechtsprechung dazu ist vielfältig, ebenso wie die Reaktionen des Gesetzgebers hierauf. Die im Zusammenhang mit der Coronapandemie im Zuge der Sozialschutzpakete aufgenommene Vorschrift des § 67 SGB II, die vom 01.03.2020 bis zum 31.12.2022 Anwendung fand, hat vieles vereinfacht, aber auch neue Fragen aufgeworfen, die ebenfalls die Praxis und die Gerichte bis heute beschäftigen, da sich aus der Zeit der Gültigkeit dieser Vorschrift auch Auswirkungen auf die ab dem 01.01.2023 zu gewährenden Unterkunfts-kosten im Rahmen des Bürgergeldes ergeben.

Zunächst sollen die auch vor Einführung des Bürgergeldes bereits geltenden Grundsätze zur Angemessenheit von Unterkunfts- und Heizkosten betrachtet werden.

I. Angemessenheit von Unterkunfts-kosten

Das Bundesverfassungsgericht³ hat den Rechtsanspruch auf eine Wohnung von Leistungsbeziehern nach dem SGB II vor längerer Zeit konkretisiert. Danach haben Leistungsbezieher keinen Anspruch auf eine volle Übernahme ihrer Wohn- und Heizkosten. Kostenmaßstab ist nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) der Preis vergleichbarer Wohnungen im „unteren Preissegment“. Das BVerfG argumentiert in seiner Entscheidung wie folgt: Zwar müsse der Staat das menschenwürdige Existenzminimum garantieren, doch das bedeute nicht, dass „jedwede Unterkunft im Falle einer Bedürftigkeit staatlich zu finanzieren und Mietkosten unbegrenzt zu erstatten wären“.

Für die Feststellung der Angemessenheit des Unterkunftsbedarfs sind nach der Rechtsprechung daher die Kosten für eine Wohnung, die nach Ausstattung, Lage und Bausubstanz einfachen und grundlegenden Bedürfnissen genügt und keinen gehobenen Wohnstandard aufweist, zu ermitteln⁴. In einem weiteren Schritt ist in Anwendung der Produkttheorie⁵ der abstrakt angemessene Referenzmiete zu bestimmen. Hierzu ist das Produkt aus der abstrakt angemessenen Wohnfläche und dem abstrakt angemessenen

² <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Fachstatistiken/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII/Aktuelle-Eckwerte-Nav.html>; letzter Aufruf: 11.03.2023.

³ BVerfG, Urt. v. 06.10.2017 – 1 BvL 2/15, 1 BvL 5/15; Urt. v. 10.10.2017 – 1 BvR 617/14.

⁴ BSG, Urt. v. 7.11.2006 - B 7b AS 18/06 R vom 07.11.2006: einfacher, im unteren Marktsegment liegender Standard.

⁵ BSG, Urt. v. 18.06.2008 - B 14/11b AS 61/06 R.

Quadratmeterpreis im maßgeblichen örtlichen Vergleichsraum inklusive Betriebskosten zu ermitteln.

1. Ermittlung der Richtwerte im Rahmen eines „Schlüssigen Konzepts“

Es ist Aufgabe der Kommunen, regelmäßig für ihr Gebiet angemessene Kosten der Unterkunft und Heizung bei Bezug von Sozialleistungen zu ermitteln und festzulegen. Dies erfolgt nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) durch ein schlüssiges Konzept, in dem die Art und Weise der Ermittlung der Mietrichtwerte strukturiert unter Einhaltung anerkannter mathematisch-statistischer Grundsätze der Datenauswertung darzulegen ist. Dabei billigt das BSG den Grundsicherungsträgern „Methodenfreiheit“ zu⁶. Dies bedeutet, dass es zwar grundlegende Vorgaben des BSG gibt, die kommunalen Träger aber innerhalb dieses Rahmens frei sind, nach welchem Verfahren sie die Mietrichtwerte ermitteln. Das BSG nimmt deshalb auch zu dem Thema „Kosten der Unterkunft“ nur noch dann Revisionen an, wenn das gesamte Bundesgebiet betreffende Rechtsfragen berührt würden, die eine weitere Ausgestaltung, Erweiterung oder Änderung der Rechtsprechung zu den Kosten der Unterkunft bedeuten würde⁷.

Die - abstrakt - angemessene Höhe der Unterkunfts-kosten bestimmt sich nach der ständigen Rechtsprechung des BSG aus dem Produkt aus der für die Bedarfsgemeinschaft abstrakt angemessenen Wohnungsgröße und dem nach den örtlichen Verhältnissen angemessenen Mietzins pro Quadratmeter⁸. Zu Festlegung der abstrakt angemessenen Leistungshöhe im Sinne der Produkttheorie sind also zunächst die angemessene Wohnungsgröße (erster Faktor) und der angemessene Wohnungsstandard in dem maßgeblichen Vergleichsraum zu ermitteln. Sodann sind die dafür aufzuwendende Nettokaltmiete und die angemessenen kalten Betriebskosten zu addieren (Bruttokaltmiete; zweiter Faktor)). Vorteil der Produkttheorie ist, dass bei der Prüfung des Einzelfalles dahinstehen kann, ob einzelne Faktoren (z. B. Wohnungsgröße, Quadratmeterpreis/Standard/Lage) für sich betrachtet „unangemessen“ sind, solange die tatsächlichen Kosten das als abstrakt angemessen errechnete Produkt nicht überschreiten⁹. Dies bedeutet im Ergebnis, dass eine kleinere, dafür aber besser ausgestattete Wohnung genauso angemessen sein kann wie eine größere, dafür aber einfacher ausgestattete Wohnung.

Hier ist allerdings zu bedenken, dass eine größere Wohnfläche grundsätzlich auch zu einem höheren Bedarf an Heizkosten führen kann.

a) angemessene Wohnungsgröße

Zur Bestimmung der angemessenen Wohnungsgröße ist allein auf die Zahl der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft abzustellen¹⁰. Weitere Mitbewohner oder Haushaltsmitglieder, die nicht zur Bedarfsgemeinschaft gehören, spielen bei der Beurteilung keine Rolle.

Es existieren keine konkreten bundesweiten Vorgaben, wie viele Quadratmeter für einen Menschen „angemessen“ sind. Zur Festlegung der angemessenen Wohnfläche werden die Wohnraumgrößen für Wohnberechtigte im sozialen Mietwohnungsbau herangezogen¹¹, d.h. Festlegungen der Länder aufgrund des § 10 des Wohnraumförderungsgesetzes vom 13.09.2001 zusammen mit den länderspezifischen Richtlinien. Insoweit wird normativ und

⁶ BSG, Urt. v. 18.11.2014 – B 4 AS 9/14 R.

⁷ BSG, Urt. v. 7.10.2015 – B 4 AS 255/15 B.

⁸ BSG, Urt. v. 7.11.2006 - B 7b AS 18/ 06 R.

⁹ BSG Urt. v. 12.12.2013 - B 4 AS 87/12 R.

¹⁰ BSG, Urt. v. 18.2.2010 – B 14 AS 73/08 R.

¹¹ stRspr seit BSG-Urteil v. 7.11.2006 - B 7b AS 18/06 R.

unabhängig von den konkreten örtlichen Gegebenheiten festgelegt, welche Wohnungsgrößen für Hilfebedürftige – je nach Größe der Bedarfsgemeinschaft - abstrakt als angemessen anzusehen sind.

Beispielhaft soll hier zur Orientierung die in Niedersachsen geltende „Richtlinie zur Durchführung der sozialen Wohnraumförderung in Niedersachsen – Wohnraumförderungsbestimmungen (WFB)¹²“ angeführt werden; danach gelten bei Mietwohnungen - auch nach § 22 Abs. 1 SGB II - folgende Wohnflächen als angemessen: für Alleinstehende bis 50 qm, für zwei Bedarfsgemeinschaftsmitglieder bis 60 qm, für drei 75 qm, für vier 85 qm und für jedes weitere Mitglied der Bedarfsgemeinschaft bis 10 qm zusätzlich.

Aufgrund der Entscheidungen des BSG gibt es keine Möglichkeit, im Rahmen eines schlüssigen Konzeptes von den Wohnflächen nach den Wohnraumförderungsbestimmungen bei der Ermittlung der Richtwerte abzuweichen.

b) angemessener Quadratmeterpreis

Im Ergebnis ist nach der Produkttheorie zu ermitteln, ob das Produkt aus Wohnfläche und Standard, der sich in der Quadratmetermiete niederschlägt, angemessen ist¹³. Die Mietobergrenze ist auf Grundlage eines schlüssigen Konzeptes zu ermitteln¹⁴. Wegen des angemessenen Wohnungsstandards muss die Wohnung hinsichtlich ihrer Ausstattung, Lage und Bausubstanz einfachen und grundlegenden Bedürfnissen entsprechen und keinen gehobenen Wohnungsstandard aufweisen¹⁵.

Quadratmetermieten unterscheiden sich regional sehr stark. Daher ist insbesondere der Vergleichsraum festzustellen. Der Vergleichsraum zur Bestimmung angemessener Unterkunftskosten ist ein spezifisch sozialrechtlicher Begriff, der nicht zwingend mit dem Zuständigkeitsbereich eines Jobcenters zusammenfällt, wie z.B. beim Geltungsbereich eines Mietspiegels, der sich nach § 558 Abs. 2 BGB auf die politische Gemeinde i.S. eines verwaltungstechnischen, nicht wohnungsmarktspezifischen Raums bezieht.

Nach der Rechtsprechung ist es grundsätzlich erforderlich, dass die Datenerhebung ausschließlich in dem gesamten, genau definierten Vergleichsraum erfolgt (keine "Ghettobildung", Beobachtungszeitraum und Gegenstand der Beobachtung müssen nachvollziehbar dargelegt sein, die Art und Weise der Datenerhebung ist festzulegen, die einbezogenen Daten müssen dem Umfang nach repräsentativ und valide sein. Bei der Datenauswertung müssen u. a. anerkannte mathematisch-statistische Grundsätze eingehalten werden und Angaben über die gezogenen Schlüsse erfolgen¹⁶.

Steht der Vergleichsraum fest, ist nach der Produkttheorie des BSG (angemessene Wohnfläche x angemessener qm-Preis) zu ermitteln, welche Miete im Vergleichsraum für eine einfache Wohnung aufzuwenden ist.

Das BSG hat eine Befugnis der Sozialgerichte zu einer eigenen Festlegung des Vergleichsraums verneint. Hält das zur Entscheidung berufene Gericht die

¹² RdErl. v. 2. 7. 2019 (Nds. MBl. S. 1073), geändert durch RdErl. v. 2. 11. 2021 (Nds. MBl. S. 1694) - VORIS 23400

-

¹³ st. Rspr., vgl. nur BSG, Urt. v. 16.6.2015 – B 4 AS 44/14 R m.w.N.; zuletzt BSG, Urt. v. 30.1.2019 – B 14 AS 11/18 R m.w.N. zit. nach Juris

¹⁴ Vgl. nur BSG, Urt. v. 22.9.2009 - B 4 AS 18/09 R.

¹⁵ BSG, Urt. v. 6.8.2014 – B 4 AS 37/13 R.

¹⁶ Vgl. zum schlüssigen Konzept im Einzelnen BSG, Urt. v. 22.9.2009 - B 4 AS 18/09 R; BSG, Urt. v. 17.12.2009 - B 4 AS 27/09 R; BSG, Urt. v. 19.10.2010 - B 14 AS 50/10 R; BSG, Urt. v. 10.09.2013 – B 4 AS 77/12 R; LSG Bayern, Urt. v. 11.07.2012 – L 16 AS 127/10.

Vergleichsraumbildung und damit die ermittelten Angemessenheitswerte für unschlüssig, muss es dem Jobcenter die Gelegenheit zu Nachermittlungen geben. Ist dies nicht gewollt oder ist eine Nachbesserung mangels vorliegender Daten nicht möglich, ist die tatsächliche Miete bis zu einem Grenzwert nach § 12 WoGG zzgl. eines Sicherheitszuschlags von 10% nach der Rechtsprechung des BSG anzuerkennen¹⁷(s. dazu unten unter I.2.).

c) Schlüssiges Konzept

Die Ermittlung der angemessenen Miete muss nach der Rechtsprechung des BSG¹⁸ auf der Grundlage eines schlüssigen Konzepts erfolgen, das gewährleistet, dass die aktuellen Verhältnisse des örtlichen Mietwohnungsmarkts wiedergegeben werden. Schlüssig ist das Konzept, wenn es gewisse Mindeststandards bei der Datenerhebung und -auswertung im Sinne der Folgerichtigkeit erfüllt. Ein schlüssiges Konzept hat nach der Rechtsprechung des BSG folgende Voraussetzungen:

- die Datenerhebung darf nur in dem eingegrenzten Bereich erfolgen und muss sich auf den gesamten Bereich beziehen
- der Gegenstand der Beobachtung muss nachvollziehbar sein, z.B. Differenzierung nach dem Standard der Wohnung, der Miete oder Größe
- Angaben über den Beobachtungszeitraum
- Festlegung der Art und Weise der Datenerhebung, insbesondere die berücksichtigten Erkenntnisquellen (Mietspiegel, Zeitungsanzeigen, Datenbanken, etc.)
- der Umfang der berücksichtigten Daten muss repräsentativ sein
- die Datenerhebung muss valide sein
- anerkannte mathematisch-statistische Grundsätze müssen eingehalten werden
- Angaben über die gezogenen Schlussfolgerungen.

Die kommunalen Träger sind bei der Wahl des Verfahrens zur Bestimmung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung grundsätzlich frei. Die Entscheidungen für die Auswahl bestimmter Erkenntnisquellen und das Vorgehen bei der Festlegung der Angemessenheitswerte müssen jedoch nachvollziehbar und in sich schlüssig sein¹⁹.

aa) Rückgriff auf das Mietrecht - Mietspiegeldaten als Datengrundlage

Das BSG hat mehrfach entschieden, dass für ein schlüssiges Konzept die Daten, die hinter einem sowohl qualifizierten als auch einfachen Mietspiegel liegen, Grundlage der Bestimmung der Referenzmiete nach § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II sein können²⁰. Die „Datengrundlage Mietspiegel“ wurde auch durch Beschluss des BVerfG bestätigt²¹. Es ist zu betonen, dass der Mietspiegel selbst kein geeigneter Maßstab für die Referenzmiete ist, unabhängig davon, ob es sich um einen qualifizierten oder einfachen Mietspiegel handelt²². Denn bereits die Funktion des „zivilrechtlichen“ Mietspiegels als Begründungselement für eine Mieterhöhung und die des schlüssigen Konzepts zur Gewährleistung des Existenzminimums fallen auseinander.

¹⁷ vgl. BSG, Urt. v. 12.12.2013 - B 4 AS 87/12 R.

¹⁸ BSG, Urt. v. 22.9.2009 - B 4 AS 18/09 R.

¹⁹ BT-Drs. 17/3404, S. 102.

²⁰ vgl. u.a. BSG, Urt. v. 12.12.2017 – B 4 AS 33/16; zur Problematik der Eignung von Mietspiegeln zur Bestimmung der Referenzmiete vgl. BSG, Urt. v. 10.9.2013 - B 4 AS 77/12 R; Urt. v. 19.10.2010 - B 14 AS 50/10 R; s auch S. Knickrehm, JM 2014, 337, 341 ff.

²¹ BVerfG, Beschl. v. 6.10.2017 – 1 BvL 2/15.

²² Knickrehm, jM 2014, 337, 343.

Andererseits bedarf es einer hinreichenden Datengrundlage, um das Preisgefüge auf dem regionalen Wohnungsmarkt zu erkennen und daraus die für die Grundsicherung erforderlichen Ableitungen vorzunehmen. In einem Fall, in dem ein Mietspiegel als Datengrundlage diente, hatte das BSG den Erhebungszeitraum des jeweils „gültigen“ Mietspiegels auch für das schlüssige Konzept anerkannt²³. Anerkannt wurde die Datenbasis aus einem Mietspiegel mit einem (einzigem) Stichmonat²⁴, aber auch aus einem Mietspiegel mit einem sechsmonatigen Erhebungszeitraum²⁵.

Aufgrund der Vielzahl der Klagen im Bereich der Kosten der Unterkunft versuchte der Gesetzgeber im Jahr 2011, Rechtssicherheit zu schaffen, indem er mit Einführung der §§ 22a-c SGB II die Möglichkeit einräumte, die Mietobergrenzen über kommunale Satzungen festzulegen²⁶. Mit der Regelung des § 22c Abs. 1 SGB II, wonach zur Bestimmung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung insbesondere Mietspiegel, qualifizierte Mietspiegel sowie Mietdatenbanken und geeignete eigene statistische Datenerhebungen und Auswertungen oder Erhebungen Dritter einzeln oder kombiniert im Rahmen einer Satzung berücksichtigt werden sollen, wird in Satz 3 ausdrücklich auf die Möglichkeit Bezug genommen, Bestandsmieten mit der zeitlichen Rückwirkung von Mietspiegeldaten bei der Erstellung schlüssiger Konzepte heranzuziehen²⁷. Im Jahr 2015 hatte das LSG Niedersachsen Bremen noch bestätigt, dass ist der Verzicht auf Bestandsmieten für die Leistungsbezieher häufig günstiger und daher statthaft sei²⁸. Eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bestandsmieten lasse sich mit der vom BSG anerkannten Methodenvielfalt bei der Erstellung schlüssiger Konzepte nicht vereinbaren. Das BSG habe insofern bereits 2009 klargestellt, dass die Berücksichtigung von Bestandsmieten in Betracht komme, aber nicht zwingend sei²⁹. Angebotsmieten müssten jedenfalls immer dann berücksichtigt werden, sofern nicht auf Mietspiegeldaten zurückgegriffen werde³⁰.

Im Jahr 2017 ergänzt das BSG seine Vorgaben zum schlüssigen Konzept um die Bestimmungen in den §§ 22 a - c SGB II. Es erwähnt auch hier nochmal die *Möglichkeit*, auch Bestandsmieten auszuwerten, dann aber nur neuere mit der zeitlichen Rückwirkung von Mietspiegeldaten; wichtig seien aber auch Neuvertragsmieten³¹. An dieser Stelle ist anzumerken, dass § 22 c SGB II, der Rechtssicherheit schaffen sollte, im Ergebnis nur noch weitere Fragen aufgeworfen hat. Denn es gibt offenbar viele Wahlmöglichkeiten für die Leistungsträger. In die Auswertung sollen (nicht müssen – aber was sind die Ausnahmen?) sowohl Neuvertrags- als auch Bestandsmieten einfließen. Eine Begründung dafür und die Beschreibung, wie sie denn einfließen sollen, fehlen. Dabei hilft auch die Rechtsprechung des BSG nicht wirklich weiter. Denn auch Neuvertragsmieten sind immer auch Bestandsmieten, nur eben neuere. Es wäre zumindest zu präzisieren gewesen, wie lange Neuvertragsmieten als Neuvertragsmieten gelten, ohne gleichzeitig Bestandsmieten zu sein. Offen bleibt auch die

²³ BSG, Urt. v. 17.12.2009 - B 4 AS 27/09 R.

²⁴ BSG, Urt. v. 10.09.2013 - B 4 AS 77/12.

²⁵ BSG, Urt. v. 17.12.2009 - B 4 AS 27/09 R.

²⁶ Vorschrift eingefügt durch das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.3.2011 (BGBl. I S. 453), in Kraft getreten am 1.4.2011.

²⁷ mit den Regelungen der §§ 22 a - c SGB II hat der Gesetzgeber den Versuch unternommen, mehr Rechtssicherheit zu schaffen, weil die Höhe der Angemessenheitsgrenze zu zahlreichen Rechtsstreiten geführt hat. Kreise und kreisfreien Städten haben daher die Möglichkeit, die Angemessenheitsgrenze durch eine kommunale Satzung zu bestimmen. Besteht eine gesetzliche Satzungsermächtigung auf Länderebene, können die Kreise und kreisfreien Städte unter Beachtung von §§ 22 a bis 22 c SGB II die Referenzmiete in einer Satzung festlegen. Auf die Einzelheiten der Satzungslösung soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden.

²⁸ LSG-Nds.-Bremen, Urt. v. 16.12.2015 – L 15 AS 159/14.

²⁹ BSG, Urt. v. 22.9.2009 – B 4 AS 18/09 R; BSG, Urt. v. 17.9.2020 – B 4 AS 22/20 R.

³⁰ BSG, Urt. v. 16.6.2015 – B 4 AS 44/14 R.

³¹ BSG, Urt. v. 12.12.2017 – B 4 AS 33/16 R, Rdnr. 17.

Gewichtung beider Mietarten. Klar ist wohl, dass die aktuellen Verhältnisse am Mietwohnungsmarkt eher durch Neuverträge abgebildet werden.

Im Jahr 2020 hat das BSG weiteren Versuche zur Klarstellung unternommen. Es führt aus, dass die Heranziehung von Bestandsmieten vor dem Hintergrund deren tendenziell niedrigerer Höhe nicht zuletzt der Vermeidung von mietpreiserhöhenden Wirkungen diene und den örtlichen Wohnungsmarkt realitätsgerecht abbilde, in dem das Mietpreisniveau des maßgeblichen Teilwohnungsmarkts nicht allein durch Neuvertragsmieten bestimmt werde³². Bei Bestandsmieten handele es sich nicht um Daten geringerer Qualität, sondern um aktuell im Erhebungszeitraum fällige Mieten. Die Frage, ob und in welchem Umfang Neuvertrags- und Bestandsmieten in die Datenauswertung einfließen, sei eine Frage des methodischen Vorgehens im Einzelfall, das in die Entscheidungszuständigkeit der Leistungsträger falle. In einer weiteren Entscheidung aus 2020³³ verdeutlicht das BSG nochmals, dass es der Schlüssigkeit eines Konzeptes nicht entgegenstehe, wenn es hinsichtlich der Nettokaltmieten lediglich auf Angebotsmieten beruhe. Angebotsmietenkonzepte könnten ein geeignetes Verfahren darstellen, um ein wohnungsbezogenes Existenzminimum zu ermitteln, auch wenn keine Bestandsmieten erhoben werden, weil und sofern sich hieraus valide Aussagen über die Anmietbarkeit von Wohnraum für Grundsicherungsbezieher ergeben. Eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bestandsmieten ließe sich auch mit der von BSG anerkannten Methodenvielfalt bei der Erstellung schlüssiger Konzepte nicht vereinbaren. Etwas anderes lasse sich - entgegen eines teilweise entstandenen Eindrucks - auch nicht der bisherigen Rechtsprechung des BSG entnehmen. Ein schlüssiges Konzept zur Bestimmung der abstrakten angemessenen Bruttokaltmiete müsse den Schluss zulassen, dass zu den ermittelten Werten Wohnungen auch tatsächlich verfügbar seien. Dies könne methodisch aber auf unterschiedliche Art und Weise sichergestellt werden.

bb) Alternative

Soweit nicht auf einen Mietspiegel zurückgegriffen wird, ist nach der Rechtsprechung beispielsweise auch die Festlegung auf eine fortlaufende Datenerhebung (z. B. aus dem Datenbestand des Trägers zu den Leistungsberechtigten nach SGB II, SGB XII und WoGG) kombiniert mit einem regelmäßigen (z. B. vierteljährlichen) Abgleich (durch Auswertung von Zeitungsannoncen etc.) des angemessenen Mietpreises mit der Verfügbarkeit von Wohnungen möglich³⁴.

d) Angemessene Betriebskosten

Zu den tatsächlichen Aufwendungen der Unterkunft nach § 22 Abs. 1 SGB II gehören auch die Betriebskosten, soweit sie § 2 der Betriebskostenverordnung unterfallen³⁵. Für die Berechnung des Produkts sind zu der abstrakt angemessenen Nettokaltmiete somit die abstrakt angemessenen kalten Betriebskosten (ohne Heiz- und Warmwasserkosten) hinzuzurechnen. Diese sind notwendiger Bestandteil der abstrakt angemessenen einheitlichen Bruttokaltmiete („Referenzmiete“)³⁶. Diese bildet die maßgebliche Obergrenze für die Summe aus Nettokaltmiete und kalten Betriebskosten³⁷. Damit scheidet die Festlegung getrennter Ober- bzw. Kappungsgrenzen für die Nettokaltmiete und die kalten Betriebskosten aus.

³² BSG, Urte. v. 3.9.2020 – B 14 AS 34/19 R.

³³ BSG, Urte. v. 17.9.2020 – B 4 AS 22/20 R.

³⁴ SG Darmstadt v. 14.03.2011 – S 22 AS 595/09.

³⁵ BSG, Urte. v. 29.11.2012- B 14 AS 36/12 R.

³⁶ BSG, Urte. v. 19.10.2010 – B 14 AS 65/09; Urte. v. 13.04.2011 - B 14 AS 106/10 R.

³⁷ BSG, Urte. v. 13.04.2011 – B 14 AS 106/10 R.

Vielmehr steht es den Leistungsberechtigten frei, eine zu hohe Nettokaltmiete durch besonders niedrige Betriebskosten zu kompensieren oder umgekehrt³⁸. Die mietvertraglich geschuldeten Nebenkosten ergeben sich aus § 556 Abs. 1 BGB (i.V.m. § 2 Betriebskostenverordnung (BetrKV))³⁹. Nach der Rechtsprechung war es grundsätzlich zulässig, für die Ermittlung angemessener Betriebskosten im Rahmen von § 22 SGB II auf Durchschnittswerte zurückzugreifen. Das BSG hat aber in einer noch recht aktuellen Entscheidung festgestellt, dass Betriebskosten, die zur Ermittlung der abstrakt angemessenen Kosten der Unterkunft dienen, sich nicht nur auf Wohnungen von Beziehern von Grundsicherungsleistungen beziehen dürfen, bzw. bei Verwendung dieser Daten kein Mittelwert verwendet werden kann⁴⁰. Zur Vermeidung von Zirkelschlüssen setzt die Zugrundelegung von Durchschnittswerten oder des Medians voraus, dass sich die Datenerhebung auf den gesamten Wohnungsmarkt des Vergleichsraums und nicht nur auf Wohnungen einfachen Standards mit möglicherweise geringen kalten Betriebskosten oder gar nur auf Wohnungen von Beziehern von Grundsicherungsleistungen bezieht. Werden nur solche Wohnungen als Datengrundlage herangezogen und wird von den so erhaltenen Werten nochmals der Durchschnitt gebildet, so errechnet sich ein Angemessenheitswert, der unter dem Wert liegt, der für einen erheblichen Teil der Leistungsempfänger als angemessen angesehen werden kann. Es sollen vorzugsweise örtliche Betriebskostenübersichten herangezogen werden. Nur im Ausnahmefall soll nach dem BSG auf vom Deutschen Mieterbund für das gesamte Bundesgebiet aufgestellte Übersichten (Bundesweiter Betriebskostenspiegel) zurückgegriffen werden.

Setzt der Vermieter im Zuge der Energiepreiserhöhung einseitig höhere Vorauszahlungen fest oder werden solche einvernehmlich zwischen Vermieter und Mieter vereinbart, sind diese erhöhten Aufwendungen nach hier vertretener Ansicht unbeschadet der Regelung in § 560 Abs. 4 i.V.m. § 556 Abs. 2 S. 2 BGB als Bedarf nach § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II anzuerkennen, soweit die Erhöhung nachvollziehbar und angemessen ist. Dies gilt vor allem dann, wenn die Erhöhung erkennbar nicht auf einem erhöhten Verbrauch beruht, sondern auf nachweislichen Preissteigerungen. Diese sind zu belegen. Eine freiwillige Erhöhung von Vorauszahlungen aufgrund von zu erwartenden Preissteigerungen oder befürchteten Nachzahlungen ist dagegen nicht zu berücksichtigen.

2. Vorgehen bei Fehlen eines schlüssigen Konzepts

Ob der Leistungsträger über ein schlüssiges Konzept verfügt, stellt sich meistens (erst) in einem Rechtsstreit vor dem Sozialgericht über die Höhe der gewährten Kosten der Unterkunft heraus. Das Gericht hat dann im Rahmen seiner Amtsermittlungspflicht zunächst den Leistungsträger aufzufordern, in Ausübung seiner prozessualen Mitwirkungspflicht aus § 103 S. 1, 2. HS SGG dem Gericht eine möglichst zuverlässige Entscheidungsgrundlage zu verschaffen und auf Verlangen des Gerichts eine ggf. unterbliebene Datenerhebung und -aufbereitung nachzuholen, um eine Erarbeitung eines schlüssigen Konzeptes zu ermöglichen. Erst wenn sich nach weiteren Ermittlungen des Grundsicherungsträgers und ggf. des Gerichts erweist, dass sich keine hinreichenden Feststellungen zu den angemessenen Unterkunfts-kosten mehr treffen lassen, somit ein Ausfall von lokalen Erkenntnismöglichkeiten vorliegt, ist grundsätzlich von den tatsächlichen Aufwendungen auszugehen, die ihrerseits durch die Tabellenwerte zu § 12 WoGG - jeweils zzgl. eines Sicherheitszuschlages in Höhe von 10 % - nach oben begrenzt sind⁴¹. Die Frage, ob sich anhand vorgelegter Daten ein

³⁸ LSG Bayern, Urt. v. 11.07.2012 – L 16 AS 127/10.

³⁹ BGBl. I S. 2346, 2347.

⁴⁰ BSG, Urt. v. 17.09.2020 – B 4 AS 22/20 R, Rdnr. 41 zitiert nach juris.

⁴¹ vgl. BSG, Urt. v. 12.12.2013 - B 4 AS 87/12 R.

schlüssiges Konzept entwickeln lässt, kann ebenso wenig wie die Frage, ob ein Ausfall lokaler Erkenntnismöglichkeiten vorliegt, offenbleiben. Dies haben beide für die Grundsicherung zuständigen Senate des BSG wiederholt betont⁴². Dabei ist zu beachten, dass es im Wesentlichen eine Aufgabe des beklagten Grundsicherungsträgers ist, für seinen Zuständigkeitsbereich ein schlüssiges Konzept zu ermitteln, und insbesondere für weit zurückliegende Zeiträume keine unverhältnismäßig aufwändigen Ermittlungen durchgeführt werden müssen. Dadurch soll den Gegebenheiten des örtlichen Wohnungsmarkts zumindest ansatzweise gemäß gesetzgeberischen Entscheidungen durch eine "Angemessenheitsobergrenze" Rechnung getragen werden, die die Finanzierung extrem hoher und per se unangemessener Mieten verhindert⁴³.

II. Konkrete Angemessenheit

Die Obliegenheit der Leistungsberechtigten zur Senkung der Aufwendungen, aus der die Berücksichtigungsfähigkeit der vollen Aufwendungen als Bedarfe regelmäßig nur noch für einen begrenzten Zeitraum folgt, ist keine Folge der abstrakten Unangemessenheit. Wie § 22 Abs 1 Satz 3 SGB II zeigt, kommt es darauf an, ob die Aufwendungen den "die Besonderheiten des Einzelfalls angemessenen Umfang" übersteigen⁴⁴. Die abstrakt angemessenen Kosten stellen lediglich vom örtlichen kommunalen Träger bestimmte Richtwerte für die Einstufung der im Einzelfall berücksichtigungsfähigen Kosten dar. Überschreiten die tatsächlichen Aufwendungen die Richtwerte, stellt dies ein Indiz für die fehlende Angemessenheit dar. Dies führt zu einem Anscheinsbeweis zulasten der leistungsberechtigten Personen. Entsprechend sind vom Leistungsberechtigten sachliche Gründe vorzubringen, warum es nicht möglich sein sollte, die Kosten zu senken⁴⁵.

Daten zur ortsüblichen Vergleichsmiete geben keinen Aufschluss darüber, ob die aus dem Mietspiegel als angemessen ausgewählten Wohnungen bzw. die dafür verlangten Mietpreise einen hinreichenden und über den gesamten für das SGB II maßgeblichen Wohnungsmarkt verteilten zugänglichen Wohnungsbestand abbilden⁴⁶. Angemessenheitswerte, die zB. auf einen qualifizierten Mietspiegel gestützt werden, sind daher erst schlüssig, wenn der Leistungsträger den Nachweis erbringt, dass es Wohnungen zum Angemessenheitswert in nennenswerter Zahl auch tatsächlich gibt⁴⁷. Zutreffende Ermittlungen zu abstrakt angemessenen KdU erlauben jedoch den Anscheinsbeweis, dass Unterkünfte zum Preis der Richtwerte tatsächlich anmietbar sind⁴⁸. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Referenzmiete über eine Auswertung von Angebotsmieten ermittelt wurde oder wenn die Datengrundlage des schlüssigen Konzepts die eines qualifizierten Mietspiegels ist⁴⁹.

Eine Begrenzung der Übernahme der Unterkunftskosten auf die i.S.v. § 22 SGB II (abstrakt) angemessene Höhe, d.h. entweder unter Zugrundelegung des schlüssigen Konzepts nach der BSG-Rechtsprechung oder unter Zugrundelegung der Tabellenwerte des WoGG mit Sicherheitszuschlag, ist nur dann möglich, wenn die Kostensenkung dem Bedürftigen auch

⁴² Vgl. zuletzt BSG, Urt. v. 10.9.2013 - B 4 AS 4/13 R; Urt. v. 12.12.2013 - B 4 AS 87/12 R; Urt. v. 22.3.2012 - B 4 AS 16/11 R.

⁴³ BSG, Urt. v. 17.12.2009 - B 4 AS 50/09 R; Urt. v. 30.1.2019 - B 14 AS 24/18 R.

⁴⁴ Vgl. BSG, Urt. v. 22.8.2012 - B 14 AS 13/12 R.

⁴⁵ BSG Urt. v. 20.12.2011 - B 4 AS 19/11 R.

⁴⁶ BSG, Urt. v. 13.04.2011 - B 14 AS 106/10 R.

⁴⁷ vgl. u.a. LSG Nds.-Bremen, Urt. v. 10.12.2015 - L 13 AS 135/15.

⁴⁸ BSG, Urt. v. 22.8.2012 - B 14 AS 13/12 R.

⁴⁹ BSG Urt. v. 13.04.2011 - B 14 AS 106/10 R.

möglich und zumutbar war⁵⁰. Trägt ein zur Kostensenkung aufgeforderter Leistungsberechtigter nachvollziehbar und mit konkreten Belegen vor, vergeblich nach einer kostengünstigeren, angemessenen Unterkunft gesucht zu haben, wird dies nur entkräftet werden können, wenn der Leistungsträger für den relevanten Zeitraum konkret geeignete Unterkunftsalternativen benennt, die den Leistungsberechtigten auch potenziell zugänglich waren. Die Erstattung der tatsächlichen - und nicht mehr "angemessenen" - Aufwendungen kommt also zumindest für eine gewisse Zeit dann in Betracht, wenn der Bedürftige auf dem für ihn maßgeblichen Wohnungsmarkt tatsächlich eine abstrakt angemessene Wohnung konkret nicht anmieten kann. Allerdings muss der Leistungsberechtigte „ausreichende Kostensenkungsbemühungen“ nachweisen⁵¹.

Diese Einzelfallprüfung ist auch vorzunehmen, wenn die Angemessenheit in einem ersten Schritt anhand der Tabellenwerte nach dem WoGG (zzgl. 10%) bestimmt worden ist. Der bei dem Rückgriff auf diese Werte leitende Gedanke der Annäherung an die Gegebenheiten des örtlichen Wohnungsmarkts verdeutlicht, dass sie keine absolute Obergrenze darstellen, sondern weiterhin Raum für eine personenbezogene Einzelfallprüfung bleibt⁵².

III. Heizkosten

Die Prüfung der Angemessenheit der Heizkosten hat getrennt von der Prüfung der Angemessenheit der Unterkunftskosten zu erfolgen⁵³.

In der aktuellen Rechtsprechung und Praxis wird bei Fehlen örtlicher Heizdaten grundsätzlich auf den „Bundesweiten Heizspiegel“⁵⁴ der gemeinnützigen Beratungsgesellschaft „co2online“ zurückgegriffen⁵⁵. Dabei verwendet die Rechtsprechung die Werte der rechten Spalte, Kategorie „zu hoch“ lediglich als Nichtüberprüfungsgrenze. D.h., die Heizkosten werden nur dann als unangemessen bewertet und die Prüfung der konkreten Angemessenheit der Heizkosten eingeleitet, wenn der maßgebliche Wert des „Bundesweiten Heizspiegels“ überschritten ist. Grenzwert ist damit das Produkt des Wertes für extrem hohe Heizkosten mit der angemessenen Wohnfläche in Quadratmetern⁵⁶. Zu betonen ist, dass dieser Grenzwert nicht die angemessenen Heizkosten widerspiegelt, sondern sein Überschreiten gibt lediglich einen Hinweis darauf, dass ein unwirtschaftliches Heizverhalten vorliegen kann. Damit wird der Umstand berücksichtigt, dass zahlreiche Faktoren dem Einfluss des Leistungsberechtigten weitgehend entzogen sind. Über diesen Wert hinausgehende Heizkosten entstehen dann regelmäßig aus einem Verbrauch, der dem allgemeinen Heizverhalten in der Bevölkerung nicht mehr entspricht und grundsätzlich nicht mehr als angemessen gewertet werden kann.

Da die Heizkosten in unmittelbarem Zusammenhang mit der Wohnfläche stehen, ist eine sorgfältige Einzelfallprüfung insbesondere dann erforderlich, wenn Leistungsberechtigte in einer unangemessen großen Wohnung wohnen. Allerdings ist es nicht zwangsläufig schädlich,

⁵⁰ BSG, Urt. v. 07.11.2006 - B 7b AS 18/06 R; BSG, Urt. v. 19.3.2008 - B 11b AS 41/06 R.

⁵¹ Vgl. LSG Bayern, Urt. v. 7.11.2019 - L 16 AS 858/16; das LSG sah die Vorlage von 11 Bewerbungen in sieben Monaten, wobei nur vier Wohnungen den Angemessenheitskriterien entsprachen, als nicht ausreichend an.

⁵² vgl. zum Maßstab einer mehrstufigen Einzelfallprüfung BVerfG v 10.10.2017 - 1 BvR 617/14 - NJW 2017, 3770.

⁵³ BSG, Urt. v. 13.04.2011 – B 14 AS 32/09 R, Urt. v. 02.07.2009 – B 14 AS 36/08 R.

⁵⁴ www.heizspiegel.de; www.co2online.de.

⁵⁵ BSG, Urt. v. 13.04.2011 – B 14 AS 32/09 R, BSG, Urt. v. 2.07.2009 – B 14 AS 36/08 R; 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)“, Punkt 7.4.1.

⁵⁶ BSG, Urt. v. 12.6.2013 – B 14 AS 60/12 R.

wenn die konkret bewohnte Unterkunft die abstrakt angemessene Wohnfläche überschreitet. Für die Angemessenheitsprüfung der Heizkosten ist es unerheblich, ob einzelne, für die Bestimmung angemessener Unterkunfts-kosten relevante Faktoren, wie die Wohnungsgröße, abstrakt unangemessen sind. Die tatsächlichen Heizkosten dürfen bei einer als unangemessen zu bewertenden Wohnfläche nicht grundsätzlich anteilig auf die anerkannte Höchstwohnfläche gekürzt werden⁵⁷. Dies widerspräche der Produkttheorie und der Funktion der Angemessenheitsgrenze, nur die Übernahme unverhältnismäßig hoher Heizkosten auszuschließen. Schließlich ist auch ein Ausgleich über sparsames Heizverhalten oder besondere Energieeffizienz der Wohnung denkbar. Sind die Unterkunfts-kosten für die vom Leistungsberechtigten konkret bewohnte Wohnung angemessen im Sinne der Produkttheorie, so sind Heizkosten unterhalb der abstrakten Nichtprüfungs-grenze stets zu erstatten. Heranzuziehen ist der Bundesweite Heizspiegel in der zum Zeitpunkt der Verwaltungsentscheidung jeweils veröffentlichten Fassung. Werden höhere Kosten geltend gemacht, obliegt es den Leistungsberechtigten plausibel und nachvollziehbar glaubhaft zu machen, dass auch der erhöhte Betrag als angemessen anzusehen ist. Eine Absenkung der Leistungen für Heizung in der Zukunft darf gem. § 22 Abs. 1 S. 7 SGB II auch nach Einführung des Bürgergeld-Gesetzes erst erfolgen, wenn der Leistungsberechtigte darüber informiert wurde, dass die Verbrauchswerte in Bezug auf die Heizkosten unangemessen hoch sind, der Mehrverbrauch auf unwirtschaftliches Heizverhalten zurückzuführen ist und der Leistungsberechtigte die Möglichkeit hat, diese innerhalb von sechs Monaten auf ein angemessenes Maß zu senken.

IV. § 22 a.F. SGB II – das „Damoklesschwert“ der Kostensenkung nach 6 Monaten

Nach § 22 SGB II a.F. wurden die tatsächlichen Kosten der Unterkunft und Heizung für die Dauer von längstens sechs Monaten übernommen. Für den Zeitraum zwischen Feststellung der Unangemessenheit der Kosten und dem Ablauf der in der Regel sechsmonatigen Frist bot § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II eine begrenzte Bestandsschutzregelung. Die Regelung sollte verhindern, dass der Leistungsberechtigte sofort bei Eintritt der Hilfebedürftigkeit gezwungen war, seine bisherige Wohnung aufzugeben. Eine Überprüfung, ob die Kosten abstrakt angemessen oder ob sie nach Ablauf der Sechsmonatsfrist abzusenken waren, fand regelmäßig statt bei Neuansuchen, bei Umzügen, nach Mieterhöhungen gem. § 558 ff. BGB oder bei Ausscheiden eines Mitglieds der Bedarfsgemeinschaft (z.B. nach Trennung oder Tod). Subjektiv möglich sind Kostensenkungsmaßnahmen nur dann, wenn der Leistungsberechtigte Kenntnis davon hat, dass das Jobcenter von unangemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung ausgeht, und dass ihn die Obliegenheit trifft, kostensenkende Maßnahmen zu ergreifen. Hieraus leitet sich die Notwendigkeit einer Kostensenkungsaufforderung ab. Dabei handelt es sich lediglich um eine Information, nicht um einen (rechtsmittelfähigen) Verwaltungsakt. Die Leistungsträger forderten bei Unangemessenheit der Kosten mit einer sog. Kostensenkungsaufforderung auf, die Kosten nach Ablauf von sechs Monaten zu senken, z.B. durch Umzug, Aufnahme eines Untermieters, sparsames Heizverhalten oder Wechsel des Energieanbieters.

Bemühte sich der Leistungsberechtigte trotz Zumutbarkeit nicht oder nicht ausreichend um eine Kostensenkung der Unterkunfts- und/oder Heizkosten, bestand spätestens nach sechs Monaten ab Zugang des Schreibens mit der Aufforderung zur Kostensenkung nur noch ein Anspruch auf Übernahme der im Einzelfall angemessenen Bedarfe für Unterkunft und Heizung. Eine Ausnahme galt nur, wenn die betreffenden Leistungsempfänger darlegen und

⁵⁷ BSG Urt. v. 2.7.2009 – B 14 AS 33/08.

beweisen konnten, trotz erheblicher Bemühungen keine Wohnung zum angemessenen Preis gefunden zu haben, was eher die Ausnahme war.

Nach der Rechtsprechung des BSG begann nach einer Unterbrechung des Leistungsbezuges von mindestens einem Monat wegen bedarfsdeckenden Einkommens grundsätzlich die sechsmonatige Frist erneut zu laufen⁵⁸, d.h. es waren vom Leistungsträger - jedenfalls vorläufig - wieder die tatsächlichen Unterkunfts- und Heizkosten zu tragen, auch wenn diese unangemessen waren, da ein neuer Leistungsfall vorlag. Diese Rechtsprechung hat – überraschend - keinen Einzug in das neue Bürgergeld-Gesetz gefunden (s. u. unter VI.3.a)).

V. Sozialschutzpakete der Bundesregierung – Pause vom „Damoklesschwert“

1. Auswirkungen der Coronaschutzvorschriften auf die Kosten der Unterkunft im SGB II/SGB XII

Seit dem Jahr 2020 prägen die Maßnahmen der Bundesregierung zur Abmilderung der kurz- und langfristigen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auch die Wohnungspolitik. In kurzer Zeit wurden weitreichende zivilrechtliche, steuerrechtliche und auch sozialrechtliche Unterstützungsmaßnahmen auf den Weg gebracht.

2. § 67 Abs. 3 SGB II

Durch das „Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleistungen aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutzpaket)⁵⁹“ vom 27.03.2020 wurden ab 1.3.2020 ergänzende Regelungen für die Erbringung der Kosten der Unterkunft in § 67 SGB II und § 141 SGB XII eingeführt.

a) Keine Angemessenheitsprüfung – Pause vom Damoklesschwert

Die Prüfung der Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung entfiel für die Dauer von 6 Monaten, wenn eine Leistungsbewilligung im Bewilligungszeitraum vom 1.3.2020 bis 31.12.2022 erfolgte⁶⁰. Die tatsächliche Miete galt damit in diesem Zeitraum als angemessen, auch wenn sie über den Mietrichtwerten lag. Auch Mietsteigerungen oder steigende Heizkosten galten in diesem Zeitraum als angemessen.

Maßgeblich war nach den Vorgaben des BMAS der Beginn des jeweiligen (Weiter-)Bewilligungszeitraums. Wurde nach Ablauf der Sechsmonatsfrist ein (erneuter) Antrag auf Weiterbewilligung gestellt und fiel der Beginn des neuen Bewilligungszeitraums in den

⁵⁸ BSG, Urt. v. 9.4.2014 – B 14 AS 23/13 R.

⁵⁹ BGBl. I 2020 Nr. 14, S. 575.

⁶⁰ Die Regelung wurde durch die Vereinfachter -Zugangs -Verlängerungsverordnung vom 25.6.2020 bis zum 30.9.2020, durch die erste Verordnung zur Änderung der Vereinfachter -Zugangs -Verlängerungsverordnung vom 16.9.2020 bis zum 31.12.2020, durch das Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe und zur Änderung des 12. Buches Sozialgesetzbuch sowie weiterer Gesetze vom 9.12.2020 bis 31.3.2021 und durch das Sozialschutzpaket III vom 10.3.2021 bis zum 31.12.2022 fortgeschrieben.

Zeitraum des vereinfachten Zugangs, (also bis 31. Dezember 2022), galt auch hier (erneut), dass die tatsächlichen KdU ungekürzt übernommen wurden⁶¹.

Allerdings gilt diese Regelung gem. § 67 Abs. 3 S. 3 SGB II nicht in den Fällen, in denen im vorangegangenen Bewilligungszeitraum (also vor dem 01.03.2020) nur die angemessenen und nicht die tatsächlichen Aufwendungen als Bedarf anerkannt wurden. In diesen Fällen waren auch bei der Weiterbewilligung die angemessenen Aufwendungen maßgeblich.

b) Umzug während der Geltungsdauer des § 67 Abs. 3 SGB II

Bei einem Umzug während der Geltungsdauer des § 67 Abs. 3 SGB II innerhalb eines Vergleichsraums wurde – wie bisher (§ 22 Abs. 1 S. 2 SGB II) - nur der bisherige Bedarf anerkannt, wenn sich die Unterkunftskosten nach einem nicht erforderlichen Umzug erhöht hatten.

Außerdem war vor Abschluss eines Vertrages über eine neue Unterkunft die Zusicherung des für die neue Unterkunft örtlich zuständigen Jobcenters zur Berücksichtigung der Aufwendungen für die neue Unterkunft einzuholen (§ 22 Abs. 4 SGB II). § 67 Abs. 3 SGB II bezog sich schon aufgrund seines Wortlauts lediglich auf § 22 Abs. 1 SGB II. Schon deshalb kam eine coronabedingte Modifizierung des § 22 Abs. 4 SGB II nicht in Betracht. Dies ergab sich aber auch aufgrund des Sinns und Zwecks des § 67 Abs. 3 SGB II. Dadurch sollte grundsätzlich verhindert werden, dass jemand aufgrund der Coronakrise seine Unterkunft verliert. Sinn und Zweck des § 67 Abs. 3 SGB II war nicht der Umzug in eine teurere Wohnung.

Rechtsfolge einer unterbliebenen Zusicherung im Sinne des § 22 Abs. 4 SGB II ist grundsätzlich – wie oben unter IV. bereits dargestellt - dass vom Leistungsträger nur die im Sinne des § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II angemessenen Unterkunfts- und Heizkosten übernommen werden, also die unangemessenen Kosten für die neue Unterkunft und Heizung werden selbst für die Übergangsfrist von sechs Monaten nicht übernommen⁶².

Ungeachtet der Frage, ob eine Zusicherung erteilt wurde oder nicht, oder ob sie überhaupt beantragt wurde, mussten dennoch grundsätzlich tatsächliche, d.h. u.U. unangemessene Unterkunftskosten entsprechend § 67 Abs. 3 SGB II während dessen Geltungsdauer übernommen werden. Denn die Regelung differenzierte (trotz eindeutiger Gesetzesbegründung⁶³) ihrem Wortlaut nach nicht zwischen Bestands- und Neuunterkünften. Zu bedenken war, dass die Bestimmung des § 67 Abs. 3 SGB II den gesamten § 22 Abs. 1 SGB II - nicht nur dessen Satz 1 - dahingehend modifizierte, dass die tatsächlichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung für die Dauer von sechs Monaten als angemessen gelten sollten. Insoweit dürfte folglich auch § 22 Abs. 1 S. 2 SGB II, der die Kosten bei nicht erforderlichen Umzügen innerhalb des örtlichen Vergleichsraums auf die bisherigen Aufwendungen begrenzte, nicht anwendbar gewesen sein⁶⁴.

Für welche Fallkonstellationen im Bereich der Kosten der Unterkunft und Heizung die pandemiebedingte Sonderregelung des § 67 Abs. 3 SGB II in welcher Weise Anwendung fand, ist – immer noch - unter den Gerichten streitig. Viele Verfahren sind derzeit noch anhängig. Wie der Beitrag im Folgenden zeigt, kann deren Ausgang erheblichen praktischen Einfluss auf aktuelle Bewilligungszeiträume nach Einführung des Bürgergeld-Gesetzes haben.

⁶¹ <https://www.bmas.de/DE/Service/Corona/Fragen-und-Antworten/Fragen-und-Antworten-Zugang-SGB2/faq-zugang-sgb2.html> (zuletzt aufgerufen am 11.03.2023).

⁶² vgl. LSG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 23.3.2022 – L 6 AS 28/22 B ER.

⁶³ BT-Drs. 19/18107, S. 25 ff..

⁶⁴ so LSG Baden-Württemberg, Beschl. v. 11.3. 2021 - L 9 AS 233/21 ER B, Rn. 13, juris.

VI. Kosten der Unterkunft und Heizung ab 01.01.2023 – Bürgergeld-Gesetz

Die Erfahrungen aus der COVID-19-Pandemie haben gezeigt, dass schnelle Hilfen und ein einfacher Zugang zu Sozialleistungen das Vertrauen in den Sozialstaat stärken. Ampel-Koalition und Union einigten sich auf einen Kompromiss zum Bürgergeld, der am 25. November mit großer Mehrheit im Bundesrat beschlossen wurde⁶⁵. Das Bürgergeld hat zum 01.01.2023 das „Arbeitslosengeld II“ bzw. „Hartz IV“ abgelöst; die Regelungen finden sich auch weiterhin im SGB II/SGB XII. Neben vielen weiteren Änderungen wurde auch der § 22 SGB II neu gefasst. Die Übergangsvorschrift des § 65 Abs. 3 SGB II ist in diesem Zusammenhang bei laufenden Fällen, insbesondere im Zusammenhang mit dem bis zum 31.12.2022 geltenden § 67 Abs. 3 SGB II, zu beachten.

1. Karenzzeit von 12 Monaten für die Unterkunftskosten

a) Grundsatz

Um den Leistungsberechtigten zu ermöglichen, sich bei gleichzeitiger Existenzsicherung auf die Arbeitsuche zu konzentrieren, wurde für die ersten 12 Monaten des Bürgergeldbezugs eine Karenzzeit für die zu übernehmenden Kosten der Unterkunft eingeführt⁶⁶. Während dieser Karenzzeit sind die tatsächlichen Aufwendungen für Unterkunft – nicht für die Heizung - in voller Höhe bei der Berechnung der Leistungen als Bedarf zu berücksichtigen, auch wenn sie unangemessen sind⁶⁷. Auch Mieterhöhungen während der Dauer der Karenzzeit sind von den Leistungsträgern uneingeschränkt anzuerkennen. Die Karenzzeit beginnt ab dem Ersten des Monats, für den erstmals Leistungen nach dem SGB II bezogen werden und gilt für alle, die ab dem 01.01.2023 erstmalig Leistungen nach dem SGB II beantragen sowie für Leistungsbezieher, die bisher keine Kostensenkungsaufforderung – z.B. wegen § 67 SGB II - erhalten haben. Gemäß § 65 Abs. 3 SGB II bleiben Zeiten eines Leistungsbezuges bis zum 31. Dezember 2022 bei der Karenzzeit nach § 22 Abs. 1 S. 2 SGB II unberücksichtigt; die Betroffenen sind insoweit zu behandeln wie Neuantragsstellende.

Aufgrund des weitgehend unveränderten § 22 Abs. 1 S. 7 SGB II sind Aufwendungen der Unterkunft, soweit sie den der Besonderheit des Einzelfalles angemessenen Umfang übersteigen, nach Ablauf der Karenzzeit so lange anzuerkennen, wie es den Leistungsbeziehenden nicht möglich ist oder nicht zumutbar ist, die Aufwendungen zu senken, in der Regel längstens für sechs Monate. Grundsätzlich wäre daher nach Überprüfung aller Bestandsfälle bei festgestellter Unangemessenheit ab 1.1.2024 ein Kostensenkungsverfahren hinsichtlich der Unterkunftskosten einzuleiten. Zwar findet sich in § 22 Abs. 1 S. 7 SGB II immer noch die Formulierung „...Kosten der Unterkunft *und* Heizung...“, hierbei dürfte es sich allerdings um ein Redaktionsversehen handeln (s. dazu unten unter 2.a)).

Für die Praxis empfiehlt sich aus hier vertretener Ansicht ein Vorgehen entsprechend der Regelung des § 35 Abs. 2 S. 2 SGB XII: dieser sieht vor, dass die leistungsberechtigte Person über die Höhe der für sie angemessenen Bedarfe für Unterkunft und Heizung, die Dauer der Karenzzeit sowie über das Verfahren nach Ablauf der Karenzzeit (Kostensenkungsverfahren)

⁶⁵ BGBl. I Nr. 51, S. 2328. Ausgangspunkt war der Gesetzentwurf der Bundesregierung in BT-Drucks. 20/3873. Entscheidender Zwischenschritt waren Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Bundestags in BT-Drucks. 20/4360. Den Abschluss bildete die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses (BT-Drucks. 20/4600), zu der es – wie grunds. beim Vermittlungsausschuss – keine offizielle Begründung gibt.

⁶⁶ BT-Drucks. 20/3873 S. 19, BT-Drucks. 20/4360 S. 13, BT-Drucks. 20/4600 Nr. 1. ff.

⁶⁷ <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Arbeitslosengeld-II/Buergergeld/uebersicht-buergergeld-regelungen.html> (letzter Aufruf: 10.3.2023).

sofort bei Leistungsbeginn schriftlich informiert wird. Hierbei handelt es sich um eine reine Information ohne Verwaltungscharakter, noch nicht um das sich später anschließende förmliche Kostensenkungsverfahren. Fraglich ist, warum diese rein informatorische und der Rechtssicherheit dienende Vorgehensregelung keinen Einzug in den § 22 Abs. 1 SGB II gefunden hat.

b) Ausnahmen

aa) bereits durchgeführte Kostensenkung

Keine Karenzzeit ist zu berücksichtigen, falls in einem der vorangegangenen Bewilligungszeiträume für die aktuell bewohnte Unterkunft die angemessenen und nicht die tatsächlichen Aufwendungen als Bedarf anerkannt wurden, § 65 Abs. 6 SGB II. Wurden also bisher bereits lediglich die angemessenen Aufwendungen für die aktuell bewohnte Wohnung berücksichtigt, bleibt es dabei. Die Voraussetzungen der Gewährung einer Karenzzeit sind in diesen Fällen nicht gegeben. Dies betrifft fast ausschließlich die Fälle, in denen die Kosten der Unterkunft und/oder Heizung bereits vor Geltung „Corona-Vorschrift“ des § 67 Abs. 3 SGB II (also vor dem 01.03.2020) bestandskräftig abgesenkt worden waren, vgl. § 67 Abs. 3 S. 3 SGB II. In diesem Zusammenhang war bereits während der Geltung des § 67 Abs. 3 SGB II streitig, für welchen Zeitraum die vorherige Kostensenkung erfolgt sein musste. Uneinigkeit bestand darüber, ob die bestandskräftige Kostensenkung für den vollständigen vorhergehenden Bewilligungszeitraum erfolgt sein musste oder ob eine solche auch für einzelne Monate des vorangegangenen Bewilligungszeitraums ausreichte⁶⁸. Das Wort „Bewilligungszeitraum“ in § 67 Abs. 3 Satz 3 SGB II spricht wohl eher dafür, dass eine Absenkung auf die nur angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung im „gesamten“ vorherigen Bewilligungszeitraum erfolgt sein musste. Auch der Wortlaut der Übergangsvorschrift des § 65 Abs. 6 SGB II spricht von „Bewilligungszeitraum“. Somit dürfte die Problematik auch weiterhin aktuell sein und für Gerichtsverfahren sorgen.

Fraglich dürfte sein, wie mit Fällen zu verfahren ist, bei denen im Zeitraum 01.03.2020 – 31.12.2022 nicht erforderliche Umzüge – ggf. sogar in eine teurere Wohnung - ohne die erforderliche Einholung der kommunalen Zusicherung bzw. trotz deren Ablehnung erfolgt sind. Wie bei § 67 SGB II (V.2.b)) bereits dargestellt, wurden nach solchen Umzügen teilweise nur die angemessenen Unterkunftskosten gewährt, obwohl dies nach dem Wortlaut der Vorschrift nicht rechtmäßig gewesen sein dürfte – wohl aber nach der Gesetzesbegründung. Derzeit dürften hierzu noch zahlreiche Gerichtsverfahren anhängig sein, bei denen über die Rechtmäßigkeit dieses Vorgehens gestritten wird. Je nachdem, ob die Begrenzung der Unterkunftskosten im Rahmen des § 67 Abs. 3 SGB II rechtmäßig war, hat dies natürlich auch Einfluss auf die Weiterbewilligung und die Berücksichtigung der 12-monatigen Karenzzeit von Unterkunftsleistungen ab dem 01.01.2023.

bb) Umzüge in eine teurere Wohnung während der Dauer der Karenzzeit

Für Umzüge gilt gemäß § 22 Abs. 1 Satz 6 SGB II unverändert, dass nur der bisherige Bedarf anerkannt wird, falls sich die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach einem nicht erforderlichen Umzug erhöhen. Das gilt auch während der Karenzzeit für die Unterkunft, § 22 Abs. 1 S. 3, 2. HS SGB II. Hierdurch werden unnötige Mehrkosten aufgrund von Umzügen, die

⁶⁸ Hierzu vertritt das LSG Sachsen in seinem Beschluss v. 21.1.2021 - L 8 AS 398/20 B ER Rn. 39 die Auffassung, dass es ausreichend sei, wenn das Jobcenter zumindest für den letzten Monat des vorangegangenen Bewilligungszeitraums bei seiner Bewilligung anstelle der tatsächlichen nur noch die für angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung berücksichtigt hatte; so auch Groth in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB II, 5. Aufl. 2020, § 67 Rn. 32.1.; a.A. LSG München, Beschl. v. 21.4.2021 - L 16 AS 129/21 B ER, Rn. 49.

unter Ausnutzung der Regelung zur Karenzzeit erfolgen, vermieden⁶⁹. Bei Umzügen innerhalb der Karenzzeit werden nach § 22 Abs. 4 S. 2 SGB II höhere als angemessene Aufwendungen nur dann als Bedarf anerkannt, wenn der für die neue Unterkunft örtlich zuständige kommunale Träger die Anerkennung vorab zugesichert hat. Sinn der Karenzzeit soll es nach der Gesetzesbegründung sein, Leistungsberechtigten die bei Beginn des Leistungsbezugs vorhandene Wohnung für die Dauer der Karenzzeit zu erhalten. Bei einem Umzug innerhalb der Karenzzeit würde dieser Schutzzweck entfallen. Da zudem nach Ablauf der Karenzzeit ohnehin eine Angemessenheitsprüfung stattfinden muss, wird neu geregelt, dass höhere als angemessene Aufwendungen nur dann anerkannt werden, wenn der kommunale Träger dies zugesichert hat.

2. Keine Karenzzeit für die Heizkosten – oder doch?

a) getrennte Angemessenheitsprüfung

Während der Karenzzeit des § 22 Abs. 1 S. 2 SGB II muss die Bestimmung der Angemessenheit der Heizkosten getrennt von der aufgrund der 12-monatigen Karenzzeit nicht zu überprüfenden Kosten der Unterkunft erfolgen. Eine Gesamtangemessenheitsgrenze kann nicht gebildet werden. Bei der Bestimmung der angemessenen Heizkosten ist die tatsächliche (nicht: angemessene) Wohnungsgröße zugrunde zu legen. Denn aufgrund der Karenzzeit für die Unterkunft kann eine unangemessene Wohnungsgröße auch nicht mittelbar über die Heizkosten zum Nachteil der leistungsberechtigten Person gerügt werden⁷⁰.

b) Einleitung eines Kostensenkungsverfahrens

Eine sofortige Begrenzung auf die angemessenen Heizkosten ohne Durchführung eines Kostensenkungsverfahrens ist – nach wie vor - nicht möglich. Nach dem Wortlaut der Vorschrift sind bei Beginn des Leistungsbezugs die tatsächlichen Heizkosten für die Dauer von sechs Monaten – wie bisher – zu übernehmen. Diese können unmittelbar durch eine Kostensenkungsaufforderung zu in sechs Monaten auf die angemessenen Kosten, bezogen auf die tatsächliche Wohnfläche abgesenkt, werden⁷¹. Erst nach Ablauf von weiteren sechs Monaten kann nach hier vertretener Ansicht – da die Wohnung 12 Monate geschützt ist – ein erneutes Kostensenkungsverfahren auf die angemessenen Heizkosten – nun bezogen auf die angemessene Wohnungsgröße – eingeleitet werden, denn der leistungsberechtigten Person muss Gelegenheit gegeben werden, einer Kostensenkungsaufforderung Folge zu leisten.

Beispiel:

L beantragt im Dezember 2022 ab dem 01.01.2023 erstmalig Leistungen nach dem SGB II. Seine tatsächlichen Heizkosten betragen derzeit 300 Euro. Er bewohnt eine 80 qm große Wohnung. Die angemessenen Heizkosten für eine 80 qm große Wohnung betragen zurzeit 250,00 Euro, die für eine angemessene 50 qm große Wohnung 170,00 Euro.

Der Leistungsträger hat für die ersten sechs Monate (01.01. – 30.06.2023) die tatsächlichen Heizkosten in Höhe von 300 Euro zu gewähren. Noch im Dezember 2022 kann er ein Kostensenkungsverfahren zu in sechs Monaten auf 250,00 Euro einleiten. Ab dem 01.07.2023 werden nur noch 250,00 Euro an Heizkosten gewährt, jedoch bis 31.12.2023. Im Dezember 2023 (also zum Ablauf der 12-monatigen Karenzzeit) kann er ein weiteres Kostensenkungsverfahren zum 01.07.2024 auf die für eine 50 qm große Wohnung angemessenen 170,00 Euro einleiten.

⁶⁹ BT-Drs. 20/3873, S. 90.

⁷⁰ BT-Drs. 20/4226, S. 4.

⁷¹ BT-Drs. 20/4360, S. 34.

Aufgrund der enormen Steigerungen der Energiepreise dürfte zur Ermittlung der angemessenen Heizkosten der bundesweite Heizspiegel grundsätzlich nur noch hinsichtlich des Energieverbrauches, nicht mehr hinsichtlich der Energiekosten herangezogen werden können. Der sich aus dem Heizspiegel ergebende Verbrauchswert (recht Spalte, „zu hoch“) kann mit den aktuell gültigen Endverbraucherpreisen des örtlichen Grundversorgers multipliziert werden⁷².

3. Weitere Neuregelungen zu den Unterkunftskosten durch die Einführung des Bürgergeld

a) Unterbrechung des Leistungsbezugs, § 22 Abs. 1 S. 4, 5 SGB II

Wird der Leistungsbezug in der Karenzzeit für mindestens einen Monat unterbrochen, verlängert sich die Karenzzeit um volle Monate ohne Leistungsbezug, § 22 Abs. 1 S. 4 SGB II. Die Rechtsprechung des BSG zum Neubeginn der Karenzzeit nach Unterbrechung des Leistungsbezugs um volle Monate wegen bedarfsdeckenden Einkommens⁷³ hat somit keinen Einzug ins Bürgergeld-Gesetz gefunden (s. dazu oben unter IV.). Eine neue Karenzzeit beginnt erst, wenn zuvor mindestens drei Jahre lang keine Leistungen nach dem SGB II oder dem SGB XII bezogen worden sind, § 22 Abs. 1 S. 5 SGB II⁷⁴.

c) Tod eines Mitgliedes der Bedarfsgemeinschaft, § 22 Abs. 1 S. 9 SGB II

Verstirbt ein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft und waren die Aufwendungen davor angemessen, ist die Senkung der Aufwendungen für die weiterhin bewohnte Unterkunft für die Dauer von mindestens 12 Monaten nach dem Sterbemonat nicht umsetzbar, § 22 Abs. 9 SGB II. Sofern zum Zeitpunkt des Todes noch die einjährige Karenzzeit nach § 22 Abs. 1 S. 2 SGB II läuft, wird diese durch die darüberhinausgehende Karenzzeit aufgrund des Todes überholt.

d) einmalige Bedarfsspitzen, § 37 SGB II

Mit § 37 Abs. 2 S. 3 SGB II hat der Gesetzgeber an unscheinbarer Stelle eine an sich bahnbrechende Regelung in das Gesetz aufgenommen. Denn gem. § 37 Abs. 2 S. 3 SGB II kann ein Antrag auf Bürgergeld auch für einen einzelnen Monat gestellt werden, in dem aus Jahresabrechnungen von Heizenergiekosten oder aus der angemessenen Bevorratung mit Heizmitteln resultierende Aufwendungen für die Heizung fällig sind, auch wenn ansonsten keine Leistungen nach dem SGB II bezogen werden. Erhöhen sich die Aufwendungen für Heizung allein aufgrund einer einmaligen Bedarfsspitze (Nachzahlung, Heizmittelbevorratung), so können sie - bei Vorliegen der weiteren Leistungsvoraussetzungen - im Fälligkeitsmonat zu Hilfebedürftigkeit und damit zu einem Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II führen.

Ein solcher Antrag wirkt, wenn er bis zum Ablauf des dritten Monats nach dem Fälligkeitsmonat gestellt wird, - entgegen der in § 37 Abs. 2 S. 1 SGB II geregelten grundsätzlichen Konzeption des SGB II („Keine Leistungen für Zeiten vor Antragstellung“) - auf den Ersten des Fälligkeitsmonats zurück.

⁷² Vgl. BT-Drs. 20/4360, S. 34.

⁷³ BSG, Urt. v. 9.4.2014 – B 14 AS 23/13 R.

⁷⁴ BT-Drs. 20/4360, S. 34.

Beispiel:

Familie N bezieht keine Leistungen nach dem SGB II. Das Einkommen reicht zur Deckung des Bedarfs der 5-köpfigen Familie gerade so aus. Im März 2023 erhält Familie N die Gasabrechnung für das Jahr 2022. Wegen der gestiegenen Energiekosten errechnet sich ein Nachzahlungsbetrag von 1.800 Euro, der noch im März 2023 zur Zahlung fällig ist. Vermögen und Ersparnisse hat die Familie nicht.

Familie N könnte noch bis zum 30.06.2023 einen Antrag beim Jobcenter nach § 37 Abs. 2 S. 3 SGB II auf Übernahme des Nachzahlungsbetrages stellen.

Die Vorschrift ist insofern bemerkenswert, als dass sie vom bisherigen Prinzip des SGB II erheblich abweicht. Denn gem. § 37 Abs. 2 S. 1 SGB II werden Leistungen grundsätzlich nicht für Zeiten vor Antragstellung erbracht; gem. S. 2 wirkt ein Antrag (nur) auf den ersten des Antragsmonats zurück. Nun ist jedoch auch noch drei Monate nach Bedürftigkeit ein rückwirkender Antrag für den Fälligkeitsmonat der Abrechnung möglich.

Die Regelung des § 37 Abs. 2 S. 3 SGB II ist gemäß Abs. 2 S. 4 bis zum 31.12.2023 befristet.

C. Wohngeld

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende und Sozialhilfe decken das grundrechtlich geschützte kulturelle Existenzminimum ab, zu dem auch die Bedarfe für eine angemessene Unterkunft und Heizung gehören. Wohngeld wird geleistet, damit einkommensschwächere Haushalte mit Einkommen oberhalb des Grundsicherungsniveaus die Wohnkosten für angemessenen und familiengerechten Wohnraum tragen können. Anders ausgedrückt: Wer zwar ein geringes Einkommen erzielt, damit aber über dem Existenzminimum liegt und somit keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II hat, hat in der Regel einen Anspruch auf Wohngeld. Aber auch Bürgergeld-Bezieher mit einem Erwerbseinkommen, sog. „Aufstocker“, könnten bei einem nur geringen Bürgergeld-(Rest)Anspruch alternativ Wohngeld beziehen. Das Wohngeld und die Berücksichtigung der Kosten der Unterkunft sind daher unverzichtbare und integrale Bestandteile einer grundsätzlich marktwirtschaftlich ausgerichteten Wohnungs- und Mietpolitik. Die große Mehrheit der Leistungsberechtigten sind Mieterhaushalte. Rund ein Fünftel aller Mietwohnungen werden von Haushalten bewohnt, die mit Wohngeld oder Kosten der Unterkunft unterstützt werden⁷⁵.

I. Definition

Wer aufgrund eines geringen Einkommens keine ausreichenden Mittel zur Finanzierung einer angemessenen Wohnung hat, kann einen Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) oder zu den Kosten des selbst genutzten Wohneigentums (Lastenzuschuss) erhalten. Wohngeld ist eine staatliche Leistung, die bei den zuständigen Städten und Landkreisen beantragt werden muss. Es handelt sich dabei um einen finanziellen Zuschuss zur Miete oder zu den Wohnkosten und wird nicht zu deren vollständigen Deckung geleistet. Um Wohngeld zu erhalten, muss der Antragsteller noch genügend Einkommen haben, um seinen Lebensunterhalt selbst finanzieren zu können – andernfalls unterfällt er dem Leistungssystem des SGB II (Bürgergeld) bzw. SGB XII. Wie hoch das Wohngeld ist, lässt sich nicht pauschal beantworten. Dies ist

⁷⁵ Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2020, S. 163 (www.bmwsb.bund.de).

abhängig vom Gesamteinkommen der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder, von der monatlichen Miethöhe und von der Zahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder.

II. „Wohngeld-Plus“-Gesetz

Mit dem "Wohngeld 2023" hat das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) eine historische Wohngeldreform umgesetzt und sorgt damit für eine spürbare Entlastung von Mieterinnen und Mietern mit geringen Einkommen ab dem 1. Januar 2023. Danach gibt es nicht nur mehr Wohngeld, sondern auch wesentlich mehr Berechtigte. Im Durchschnitt aller bisherigen Wohngeldhaushalte ist das Wohngeld im Jahr 2023 von rund 180 Euro pro Monat (ohne Reform) auf rund 370 Euro pro Monat angestiegen. Das ist mehr als eine Verdoppelung des bisherigen Wohngeldes. Die Stärkung des Wohngeldes war eines der zentralen sozialpolitischen Vorhaben der Ampelkoalition.

III. Anspruchsvoraussetzungen

Personen, die Leistungen wie Arbeitslosengeld II (Bürgergeld), Sozialhilfe oder Grundsicherung im Alter beziehen, erhalten kein Wohngeld, weil bei diesen Leistungen die Unterkunftskosten bereits berücksichtigt werden. Wohngeld ist im Vergleich zu Leistungen nach dem SGB II (Bürgergeld) vorrangig zu beantragen. Nicht berechtigt sind auch Personen in Ausbildung, die allein wohnen und Anspruch auf Ausbildungsförderung nach dem BAföG haben. Bezieher von Arbeitslosengeld I oder Kurzarbeitergeld können wohngeldberechtigt sein – in ihren Leistungen sind keine Zuschüsse zu den Wohnkosten enthalten.

D. Fazit

Bedarfe für Unterkunft und Heizung wurden und werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit sie angemessen sind. Das ist seit Einführung des SGB II zum 1.1.2005 die im Wesentlichen unverändert gebliebene Ausgangslage. Die Ermittlung von angemessenen Bedarfen für Unterkunft und Heizung ist seit jeher Gegenstand umfangreicher Rechtsprechung des BSG und Reaktionen des Gesetzgebers hierauf.

Auch die durch das Bürgergeld-Gesetz eingeführten Änderungen in § 22 SGB II werden die beteiligten Akteure vor alte und neue praktische Probleme stellen. Die durch die Einführung des Bürgergeld vorgenommenen Änderungen der Karenzzeit sollte dem Schutz des Grundbedürfnisses „Wohnen“ dienen⁷⁶. Das „Damoklesschwert“ der Kostensenkung und einem damit ggf. verbundenen Wechsel in eine preisgünstigere Unterkunft soll nicht so schnell wie bisher zuschlagen. Auch im Fall von Mieterhöhungen ist der Leistungsempfänger zunächst geschützt. Zudem sollte die Regelung für mehr Rechtssicherheit sorgen, da während der Dauer der Karenzzeit Widersprüche und Klagen vermieden würden⁷⁷. Wie aber sieht die tatsächliche Lage aus, wenn die Karenzzeit abgelaufen ist? Das zentrale Problem dürfte nicht die Dauer der Karenzzeit oder die zeitliche Verschiebung von Widersprüchen und Klagen sein, sondern vor allem die Frage nach der konkreten Angemessenheit, also der Verfügbarkeit von abstrakt angemessenem Wohnraum. Der Wohnungsmarkt selbst wird tendenziell teurer, bezahlbarer Wohnraum knapper. Die Freizügigkeitsrechte von Unionsbürgern bringen eine

⁷⁶ BT-Drs. 20/3873, S. 89.

⁷⁷ BT-Drs. 20/3873, S. 89.

steigende Zahl von Leistungsempfängern mit sich. Auch die gestiegene Zahl von Zuwanderungen führt perspektivisch zu einem erhöhten Bedarf an preisangemessenen Unterkünften. Eine nach bestimmten Kriterien ermittelte Referenzmiete bestimmt im SGB II die Obergrenze für dort als angemessen bewerteten Wohnraum. Leistungsempfänger nach dem SGB II haben damit grundsätzlich auch nur Zugang zu diesem Teil des Wohnungsmarktes, ebenso die Empfänger von Wohngeld, Asylbewerberleistungen oder Leistungen nach dem SGB XII. Die realen Mieten am Wohnungsmarkt sind aber zugleich die Grundlage für die Bestimmung der Angemessenheitsgrenze nach den Vorgaben des BSG im Rahmen des schlüssigen Konzeptes. Dadurch ist es fast unvermeidbar, dass höhere Angemessenheitsgrenzen zu steigenden Mieten im betreffenden Wohnungsmarkt führen würden. Andererseits können zu niedrig kalkulierte Angemessenheitsgrenzen zu einer verschlechterten Wohnraumversorgung der auf staatliche Transferleistungen angewiesenen Mieter führen. Daraus resultiert die Problematik der Verfügbarkeit von Wohnraum im preisangemessenen Segment als wichtigste sozialpolitische Herausforderung unserer Zeit.

Wie bereits ausgeführt, hat der Gesetzgeber mit Einführung der §§ 22 a - c SGB II den Versuch unternommen, Vorgaben für angemessenen Wohnraum zu schaffen, die aber nicht zielführend sind. Es fehlt weiterhin eine Handlungsanweisung für ein schlüssiges Konzept. Die möglichen Datenquellen sind inhaltlich weder einzeln noch in ihrer Kombinationsmöglichkeit durchdacht und bleiben mangels Auswertungshinweisen weiterhin unbestimmt im Hinblick auf die Definition von Angemessenheit. Auch die Auflistung von Datenquellen definiert noch keine Angemessenheit. Daher trägt § 22 c SGB II nicht zur Konkretisierung bei. Zwar listet er Datenquellen auf, die mit Mieten zu tun haben, lässt aber offen, wie damit umzugehen ist. Auch die Wahl des Vergleichsmittels „Bruttokaltmiete“ ist zu hinterfragen. Sie spiegelt im Gegensatz zur Nettokaltmiete nicht die Qualitätsunterschiede gleichgroßer Wohnungen wider. Die Bruttokaltmiete hat zudem das praktische Problem, dass ihre tatsächliche Höhe erst mit Vorlage der Jahresabrechnung, also zeitverzögert nach ein bis 2 Jahren, bekannt wird. Dies kann insbesondere im Hinblick auf steigende Energiekosten problematisch sein.

In Rechtsstreitigkeiten wird nach hier vertretener Auffassung viel zu häufig und unkritisch auf die Werte der Wohngeldtabelle zzgl. 10 % zurückgegriffen, da die Jobcenter mit einer Nachbesserung ihres Konzepts teilweise überfordert sind und die Gerichte viel zu schnell vom Nichtvorliegen eines schlüssigen Konzeptes ausgehen, etwa weil sie zwar der Frage nach den richtigen Datenquellen viel Aufmerksamkeit schenken, aber nicht definieren können, woran sich Angemessenheit im jeweiligen Streitfall erkennen lässt. Dies ist sicher auch durch den Umstand beeinflusst, dass im Gerichtsverfahren häufig Zeiträume verhandelt werden, die teilweise zwei bis drei Jahre zurückliegen und aktuell bereits andere Angemessenheitsgrenzen gelten. Ausweislich der Rechtsprechung des BSG gibt es dann aber keine andere Möglichkeit, die abstrakt angemessene Miete für den streitigen Zeitraum zu ermitteln, sondern es bleibt als einzige „Alternative“ die Heranziehung der Wohngeldtabelle (warum gerade die?) zzgl. 10 % (warum gerade 10%?).

Was eindeutig fehlt, ist eine genaue Beschreibung einer angemessenen Wohnung durch den Gesetzgeber, z.B. durch die klare Definition einer Mindestwohnungsgröße. Denn auch die Verwaltungsvorschriften zu den Flächenrichtwerten des sozialen Wohnungsbaus (Wohnraumförderbestimmungen), auf die laut der Rechtsprechung des BSG beim schlüssigen Konzept zurückzugreifen ist, sind nicht geeignet, den aktuellen Mietwohnungsbestand zu beschreiben, da diese für neu zu realisierende Bauvorhaben maßgeblich sind, also einem völlig anderen Zweck dienen. Durch den Rückgriff auf diese Verwaltungsvorschriften variieren zudem die angemessenen Wohnflächen je nach Bundesland. Wenn die Wohnkosten aber nur deshalb angemessen sind, weil eine Bedarfsgemeinschaft in einem bestimmten Bundesland auf zu geringem Wohnraum wohnt, wird ihr Wohnbedarf dennoch nicht gedeckt. Hier muss der Sozialstaat nachbessern. Da hilft auch das neue Bürgergeldgesetz nicht weiter. Nur eine

Definition und die damit verbundene Überprüfbarkeit von Mindeststandards helfen Bedürftigen – und auch den Leistungsträgern - wirklich weiter. Da das Nichtvorhandensein einer bezahlbaren Unterkunft das Grundbedürfnis auf Wohnen gefährdet, dürfte insbesondere die Frage der konkreten Verfügbarkeit vor allen anderen Mindeststandards und insbesondere vor der Frage stehen, welche Kosten für Unterkunft und Heizung für welchen Zeitraum abstrakt angemessen sind. Dieser Problematik wurde jedenfalls mit der mit dem Bürgergeldgesetz eingeführten 12-monatigen Karenzzeit nicht abgeholfen.