

Stolperstein KdU-Richtlinie – Oder warum sich die Kommunen so schwer tun ein "schlüssiges Konzept" erstellen.

Auswertung der BSG-Rechtsprechung zu den Kosten der Unterkunft (KdU)

Die Anforderung des BSG an die KdU-Richtlinien sind durch das Gericht in einer Reihe von Urteilen formuliert worden. Die folgenden Schlagworte beschreiben bilden hierbei wichtige Eckpunkte, denen sich die Grundsicherungsträger (Gs-Träger) stellen müssen.

- "schlüssiges Konzept" (BSG, 22.09.2009 - B 4 AS 18/09 R) für die Festlegung des angemessenen Quadratmeterpreises (BSG, 18.6.2008 - B 14/7b AS 44/06 R)
- Angemessenheitsgrenze - "Feststellungen des Grundsicherungsträgers ein Konzept zu Grunde liegt, dieses im Interesse der Überprüfbarkeit des Ergebnisses schlüssig und damit die Begrenzung der tatsächlichen Unterkunftskosten auf ein "angemessenes Maß" hinreichend nachvollziehbar ist." (BSG, 22.09.2009 - B 4 AS 18/09 R)
- Ein schlüssiges Konzept kann sowohl auf Wohnungen aus dem Gesamtwohnungsbestand (einfacher, mittlerer, gehobener Standard) als auch auf Wohnungen nur einfachen Standards abstellen. (BSG, 22.09.2009 - B 4 AS 18/09 R)
- das schlüssige Konzept muss bereits bei der Verwaltungsentscheidung vorliegen (BSG, 19.10.2010 - B 14 AS 2/10 R)
- Vorlage des "schlüssigen Konzept" vorrangig durch den Grundsicherungsträger (BSG, 19.10.2010 - B 14 AS 2/10 R)
- Konkretisierung der Angemessenheit (BSG, 20.8.2009 - B 14 AS 41/08 R / BSG, 19.10.2010 - B 14 AS 2/10 R)
 - Festlegung der angemessenen Wohnungsgröße unabhängig von der Anzahl der Räume (BSG 19.10.2010 - B 14 AS 2/10 R)
 - bei dem Vergleichsraum muss es sich um einen ausreichend großen Raum der Wohnbebauung handeln, der auf Grund seiner räumlichen Nähe, seiner Infrastruktur und insbesondere seiner verkehrstechnischen Verbundenheit einen insgesamt betrachtet homogenen Lebens- und Wohnbereich bildet (BSG, 19.10.2010 - B 14 AS 2/10 R / BSG, 19.02.2009 - B 4 AS 30/08 R)
 - der räumliche Vergleichsmaßstab ist so zu wählen ist, dass Hilfesuchende im Regelfall ihr soziales Umfeld beizubehalten können (räumlichen Vergleichsmaßstab = Wohnort des Hilfesuchenden); nur bei besonders kleinen Gemeinden, die über keinen repräsentativen Wohnungsmarkt verfügen, kommen größere und bei besonders großen Städten kleinere Gebietseinheiten in Betracht (BSG, 20.08.2009 - B 14 AS 41/08 R)
 - der Quadratmeterpreis (die Angemessenheitsgrenze) für einfachen, im unteren Marktsegment liegender Standard (BSG, 07.11.2006 - B 7b AS 10/06 R); die Wohnung muss hinsichtlich ihrer Ausstattung, Lage und Bausubstanz einfachen und grundlegenden Bedürfnissen genügen (BSG 07.11.2006 - B 7b AS 18/06 R / BSG, 19.10.2010 - B 14 AS 2/10 R)
 - Ermittlung des angemessenen Quadratmeterpreises ist nach Wohnungsgrößen zu differenzieren (BSG, 20.08.2009 - B 14 AS 41/08 R)
 - als letzten Schritt ist zu prüfen, ob der Hilfesuchende eine solchermaßen abstrakt angemessene Wohnung auch tatsächlich hätte anmieten können, ob also eine konkrete Unterkunftsalternative bestanden hat (BSG, 20.08.2009 - B 14 AS 41/08 R) BSG, 18.06.2008 - B 14/7b AS 44/06 R; BSG, 07.11.2006 - B 7b AS 18/06 R)
- Zur Bildung eines grundsicherungsrelevanten Mietwertes sind Wohnungen des untersten Ausstattungsgrad nicht zu verwenden. Hilfebedürftige können bei der Wohnungssuche grundsätzlich

- nicht verwiesen werden. (BSG, 19.10.2010 - B 14 AS 2/10 R)
- Grundlagendaten eines (qualifizierten) Mietspiegels können bei Erstellung eines grundsicherungsrelevanten Konzepts einfließen (BSG, 19.10.2010 - B 14 AS 2/10 R); die Verwendung eines (qualifizierten) Mietspiegels als Grundlage der Bestimmung der Referenzmiete ist möglich (BSG, 18.6.2008 - B 14/7b AS 44/06 R / BSG, 19.02.2009 - B 4 AS 30/08 R)
- der (qualifizierte) Mietspiegel beinhaltet nur Wohnraum, dessen Miete sich in den 4 Jahren geändert hat bzw. der neu vermietet wurde; bestimmte Wohnungstypen sind hiervon ausgeschlossen (BSG, 19.10.2010 - B 14 AS 2/10 R)
- ein Mietspiegel ist aber nicht zwingend erforderlich; Datengrundlage des Gs-Träger muss allerdings auf einem "schlüssigen Konzept" beruhen, das eine hinreichende Gewähr dafür bietet, dass es die aktuellen Verhältnisse des örtlichen Wohnungsmarktes wiedergibt (BSG, 18.06.2008 - B 14/7b AS 44/06 R)
- bei Kostensenkungsanordnungen ist letztlich entscheidend, ob im konkreten Vergleichsraum eine "angemessene" Wohnung anzumieten wäre, für den Fall, dass die Bestandswohnung unangemessen teuer ist (BSG, 19.10.2010 - B 14 AS 2/10 R)
- die Beurteilung der Angemessenheit der Unterkunftskosten ist unabhängig von den Heizungskosten (BSG, 02.07.2009 - B 14 AS 36/08 R)
- der abstrakt angemessene Mietpreis ist unter Einbeziehung der "kalten Betriebskosten" zu ermitteln (BSG, 19.10.2010 - B 14 AS 2/10 R)
- eine Auswertung nur des Wohnungsbestandes bestimmter Anbieter bei der Erstellung des Konzepts müsste aber ebenfalls Gewähr dafür bieten, dass das untere Mietpreinsniveau des gesamten örtlich in Betracht zu ziehenden Mietwohnungsbestandes realistisch abgebildet wird (BSG, 20.08.2009 - B 14 AS 41/08 R)
- der Lebensmittelpunkt der Bezieher soll geschützt werden; die festgestellte angemessene Referenzmiete oder die Mietobergrenze muss mithin so gewählt werden, dass es dem Hilfebedürftigen möglich ist, im konkreten Vergleichsraum eine "angemessene" Wohnung anzumieten (BSG, 18.6.2008 - B 14/7b AS 44/06 R; BSG, 22.9.2009 - B 4 AS 18/09 R; BSG)
- so wie es nicht zulässig ist, nur bestimmte Stadtteile oder besonders niedrigpreisige Wohngegenden zur Ermittlung eines abstrakt angemessenen Mietpreises heraus zugreifen (BSG, 19.02.2009 - B 4 AS 30/08 R), können Hilfebedürftige nicht auf bestimmte Wohnungsbaugesellschaften als Anbieter verwiesen werden, sofern nicht erkennbar ist, dass diese das in Bezug zu nehmende Mietsegment aufgrund einer marktbeherrschenden Stellung im Wesentlichen abdecken (BSG, 20.08.2009 - B 14 AS 41/08 R)
- die Angemessenheit der Heizkosten ist separat zu ermitteln (BSG, 19.10.2010 - B 14 AS 2/10 R)
- die Angemessenheit der Heizkosten ist anhand der Wohnverhältnisse der Hilfesuchenden im jeweiligen Einzelfall zu prüfen; es ist wie bei den Aufwendungen für die Unterkunft ein konkret-individueller Maßstab anzulegen (BSG, 20.08.2009 - B 14 AS 41/08 R)
- die Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze für Unterkunfts- und Heizkosten im Sinne einer sog erweiterten Produkttheorie ist nicht zulässig (BSG, 20.08.2009 - B 14 AS 41/08 R / BSG, 02.07.2009 - B 14 AS 36/08 R)
- die tatsächlich angefallenen Heizkosten sind um die Kosten der Warmwasserbereitung zu bereinigen (BSG, 19.02.2009 - B 4 AS 48/08 R / BSG, 27.02.2008 - B 14/11b AS 15/07 R)
- liegt kein schlüssiges Konzept vor hat das Gericht eigene Ermittlungen (private Mietdatenbanken, Sachverständige etc.) anzustellen; hierbei ist auf die Ermittlungen des Gs-Trägers zurückzugreifen und gegebenenfalls unzulängliche Feststellungen der Verwaltung mit deren Unterstützung nach zubessern und das Konzept um erkennbar werdende konzeptionelle Schwächen bereinigen können (BSG 02.07.2009, B 14 AS 33/08 R)
- wenn diese Ermittlungen nicht zum Erfolg führen, kann eine Verurteilung des Gs-Trägers zur Tragung der tatsächlichen Aufwendungen der Kläger erfolgen; die Kosten der Unterkunft sind in einem solchen Fall auf die Höhe der durch einen Zuschlag maßvoll erhöhten Tabellenwerte nach § 8 Wohngeldgesetz (WoGG aF) zu erhöhen (BSG, 17.12.2009 - B 4 AS 50/09 R; BSG, 7.11.2006 - B 7b AS 18/06 R)
- nur soweit Erkenntnismöglichkeiten im lokalen Bereich nicht weiter führen, kann ein Rückgriff auf

die Tabelle zu § 8 WoGG oder auf die zulässigen Mietgrenzen der in Ergänzung zum Wohnraumförderungsgesetz erlassenen landesrechtlichen Wohnraumförderungsbestimmungen in Betracht kommen; bei einem Rückgriff auf Tabellen bzw. Fördervorschriften wird zu erwägen sein, ob zu Gunsten des Leistungsempfängers ein mögliche Unbilligkeiten der Pauschalierung ausgleichender Zuschlag (etwa von 10 % zu den Tabellenwerten, vgl Berlit, aaO, RdNr 36) in Betracht kommt (BSG, 7.11.2006 - B 7b AS 18/06 R))

- wird gerichtlich festgestellt, dass ein schlüssiges Konzept für den festgelegten Vergleichsraum nicht erarbeitet werden kann, sind grundsätzlich die tatsächlichen Aufwendungen zu übernehmen; diese werden dann wiederum durch die Tabellenwerte zu § 8 WoGG (bzw für Zeiträume ab 1.1.2009 § 12 WoGG) im Sinne einer Angemessenheitsobergrenze gedeckelt -> § 8 WoGG auf den jeweiligen Höchstbetrag der Tabelle, also die rechte Spalte, und ein "Sicherheitszuschlag" (BSG SozR 4-4200 § 22 Nr 29, RdNr 27 im Anschluss an BSGE 97, 254 = SozR 4-4200 § 22 Nr 3, RdNr 23; BSG SozR 4-4200 § 22 Nr 26, RdNr 21). (BSG, 22.03.2012 - B 4 AS 16/11 R)
- in Anbetracht dessen erachtet der Senat für die Tabellenwerte des § 8 WoGG (rechte Spalte) einen Zuschlag in Höhe von 10 % als angemessen, aber auch ausreichend (vgl BSGE 97, 254 = SozR 4-4200 § 22 Nr 3, RdNr 23; ebenfalls 10 % bejahend: LSG Niedersachsen-Bremen Urteil vom 24.4.2007 - L 7 AS 494/05; Urteil vom 11.3.2008 - L 7 AS 332/07; LSG Nordrhein-Westfalen Urteil vom 26.5.2010 - L 12 (20) SO 37/07; LSG Sachsen-Anhalt Urteil vom 26.8.2010 - L 5 AS 4/08; Hessisches LSG Urteil vom 20.12.2010 - L 9 AS 239/08; LSG Sachsen Anhalt Urteil vom 3.3.2011 - L 5 AS 181/07; Schleswig-Holsteinisches LSG, Urteil vom 30.9.2011 - L 3 AS 17/09; LSG Berlin-Brandenburg Urteil vom 8.12.2011 - L 25 AS 1711/07). (BSG, 22.03.2012 - B 4 AS 16/11 R)

Urteile bearbeitet:

1. BSG, 19.10.2010 - B 14 AS 2/10 R
2. BSG, 20.08.2009 - B 14 AS 41/08 R
3. BSG, 22.09.2009 - B 4 AS 18/09 R
4. BSG, 17.12.2009 - B 4 AS 50/09 R
5. BSG, 07.11.2006 - B 7b AS 10/06 R
6. BSG, 7.11.2006 - B 7b AS 18/06 R
7. SG Mainz, 08.06.2012 - S 17 AS 1452/09
8. BSG, 22.03.2012 - B 4 AS 16/11 R

Bedarfsgemeinschaft:

Bei den Mitgliedern einer Bedarfsgemeinschaft handelt es sich auch nicht um Gesamtgläubiger im Sinne des § 428 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), weil sie nicht berechtigt sind, als Gläubiger aller Forderungen die gesamten Leistungen an sich zu verlangen; vielmehr ist jedes Mitglied der Bedarfsgemeinschaft Inhaber eigener Ansprüche (BSG aaO). Unhaltbar ist schließlich auch die Annahme einer Prozessstandschaft in Verbindung mit einer Gesamtgläubigerschaft - wie vom LSG angenommen. Wäre eine Gesamtgläubigerschaft anzunehmen, könnte vielmehr jeder Gesamtgläubiger die Gesamtleistung als eigenen Anspruch - nicht für den anderen - geltend machen (BSG, 07.11.2006 - B 7b AS 10/06 R).

Methodik zur Festlegung der Angemessenheit – Wie ist eine KdU-Richtlinie zu erstellen?

Die Erstellung einer KdU-Richtlinie, also eines Verwaltungsdokumentes anhand dessen die KdU der Hilfsbedürftigen festgelegt werden, hat einer Reihe von Anforderungen zu genügen.

Der Gs-Träger hat in folgenden Schritten die angemessenen Kosten der Unterkunft zu bestimmen und dies getrennt zwischen Brutto-Kaltmiete und Heizkosten.

1. Feststellung einer abstrakt angemessenen Wohnungsgröße und eines angemessenen Wohnungsstandards
2. Bildung eines räumlichen Vergleichsmaßstabes
3. Ermittlung der Kosten für eine angemessene Wohnung auf dem für den Hilfebedürftigen maßgeblichen Wohnungsmarkt
4. Prüfung, ob die abstrakt angemessene Wohnung auf dem Wohnungsmarkt überhaupt angemietet werden könne

(BSG, 20.8.2009 - B 14 AS 41/08 R)

Diese Schritte sind solange zu durchlaufen bis die Forderung in Punkt 4 erfüllt ist. Das heißt die KdU muss einen allgemeingültigen Maßstab anlegen, der für alle Hilfsbedürftigen gilt.

Während Schritt 2 noch recht eindeutig festgelegt ist (generell der Wohnort, bei kleinen oder sehr großen Orten sind Abweichungen möglich). Punkt 1 stützt sich weitgehend auf landesrechtliche Festlegungen, die die Wohnungsgröße pro Person festlegen. Hier kann es aber bei ggf. notwendigen weiteren Erstellungsdurchläufen zu Abweichungen nach oben kommen.

Der Schritt 3 ist in den meisten Fällen der aufwändigste Schritt. Die Ermittlung der Kosten hat unter Anwendung eines ein schlüssigen Konzeptes zu erfolgen.

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

Unter dem "schlüssigen Konzept" versteht das BSG ein planmäßiges Vorgehen des Grundsicherungsträgers im Sinne der systematischen Ermittlung und Bewertung genereller, wenngleich orts- und zeitbedingter Tatsachen für sämtliche Anwendungsfälle im maßgeblichen Vergleichsraum und nicht nur ein punktuelles Vorgehen von Fall zu Fall.

(BSG, 22.09.2009 - B 4 AS 18/09 R)

Diese Forderungen verursachen den Grundsicherungsträgern in vielen Fällen sachliche Schwierigkeiten, da die Erhebung a) eine laufende Beobachtung des Wohnungsmarktes bedarf und b) die grundlegende Aussagen über die Verfügbarkeit angemessenen Wohnraums machen muss. Diesen Schwierigkeiten versuchen sich die Grundsicherungsträger in vielen Fällen durch die Beauftragung externer Beratungsfirmen zu entledigen. Mit dieser Vorgehensweise geht allerdings in vielen Fällen das Problem der Nachprüfbarkeit der Rohdaten einher. Der Gs-Träger verfügt ggf. nicht mehr über alle notwendigen Basisdaten. Werden die Informationen vom Dienstleister ermittelt, geschätzt oder berechnet, sind diese Daten nicht mehr ohne weiteres verfügbar.

Die umfassende Ermittlung der Daten sowie die Auswertung im Sinne der Erstellung eines schlüssigen Konzeptes ist Angelegenheit des Grundsicherungsträgers und bereits für die sachgerechte Entscheidung im Verwaltungsverfahren notwendig.

(BSG, 02.07.2009 - B 14 AS 33/08 R).

Die Einhaltung der oben genannten Forderungen bedarf somit die Hoheit des Gs-Trägers über alle im Rahmen der KdU relevanten Daten. Unklarheiten und Mängel bei der Auswertung sind im gerichtlichen Verfahren ggf. auch durch das Gericht zu klären, wobei aber der Gs-Träger die dafür notwendigen Zuarbeiten zu erbringen hat.

(BSG, 19.10.2010 - B 14 AS 2/10 R)

Für die Bestimmung ob eine KdU-Richtlinie den Anforderungen des BSG entspricht, sind somit die Rohdaten, die Schlussfolgerungen und die dazu führenden Entscheidungskriterien notwendig. Ohne plausible und nachprüfbar Informationen ist die Schlüssigkeit des Konzeptes praktisch nicht nachweisbar. Unklarheiten und zweifelhafte Ausgangsdaten lassen in diesen Fällen die Schlüssigkeit zweifelhaft erscheinen.

Der Nachweis der Schlüssigkeit eines Konzeptes erfolgt durch den Nachweis der Einhaltung der Anforderungen an das Konzept. Wobei sich aus dem schlüssigen Konzept auch die korrekte Feststellen der Angemessenheitsgrenzen ergibt. Wenn zum Beispiel die Erhebung und Auswertung der Daten den Anforderungen eines schlüssigen Konzept genügt, die Festlegung der Angemessenheitswerte in der KdU-Richtlinie aber davon abweicht, liegt kein "schlüssiges Konzept " vor. (KdU-Richtlinie Landkreis-Mittelsachsen - SG Chemnitz, 11.10.2011 - S 22 AS 6810/10).