

Unterkunftskosten: Mehr Mut zur Einfachheit!

Quo vadis, Sozialstaat?

empirica paper Nr. 220

Oktober 2014

<http://www.empirica-institut.de/kufa/empi220ph.pdf>

Keywords: Kosten der Unterkunft, KdU, angemessene Wohnkosten, schlüssiges Konzept

Autor:

Petra Heising

empirica ag
Kurfürstendamm 234
10719 Berlin
Tel. (030) 88 47 95-0
Fax. (030) 88 47 95-17

Zweigniederlassung Bonn
Kaiserstr. 29
53113 Bonn
Tel. (0228) 91 48 9-0
Fax (0228) 21 74 10

INHALTSVERZEICHNIS

ANGEMESSENHEIT VON UNTERKUNFTSKOSTEN: QUO VADIS, SOZIALSTAAT?.....	1
1. Anspruch und Wirklichkeit des Sozialstaats.....	1
2. Warum Kommunen nicht mehr wissen, was sie tun sollen.....	3
2.1 Die Gemengelage zwischen Legislative, Judikative und Exekutive.....	3
2.2 „Je mehr desto besser!?“.....	4
3. Ist Effizienz erlaubt?.....	8
4. Fazit: Mut zur Einfachheit!	9

ANGEMESSENHEIT VON UNTERKUNFTSKOSTEN: QUO VADIS, SOZIALSTAAT?

1. Anspruch und Wirklichkeit des Sozialstaats

Es ist formuliertes Ziel des deutschen Sozialgesetzbuches, eine menschenwürdige Daseinssicherung zu gewährleisten. Dies umfasst auch menschenwürdiges Wohnen. Die Idee des Sozialstaats ist nicht schlecht: Wer Geld hat, zahlt an den, der nichts hat (über Steuern) – und jeder hat ein Dach über dem Kopf. In Deutschland sieht es zunehmend aber so aus: Wer Geld hat, zahlt für ein System, das seit 10 Jahren darüber diskutiert, wie viel es denn den Bedürftigen zahlen will! Steuergelder werden nicht für *Wohnungsmieten* ausgegeben, sondern für die Arbeitsstunden von Sozialrichtern, Verwaltungsangestellten, Juristen, Statistiker und Jobcentermitarbeitern, die darüber streiten, wie hoch diese Mieten sein dürfen. Es drängt sich der Verdacht auf, dass es inzwischen billiger wäre, die Mieten von Hartz IV-Empfängern einfach in beliebiger Höhe zu übernehmen, statt weiter darüber zu debattieren.

Hintergrund ist, dass der Gesetzgeber zu den Unterkunftskosten für Arbeitslose lediglich feststellt: „Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, *soweit diese angemessen sind.*“ (§ 22 Abs. 1 SGB II). Der Gesetzgeber überlässt es den Kommunen, die mit dieser sog. *Angemessenheit* verbundenen Mietobergrenzen vor Ort zu ermitteln und festzulegen. Die Wege und Ergebnisse dieser Festlegungen halten Sozialgerichte häufig für falsch. Klagen gegen geltende Mietobergrenzen sind daher der Normalfall. Rechtsanwälte sind inzwischen darauf spezialisiert, denn die Chancen, dass Mietobergrenzen einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten, sind hoch.

Den Kommunen bleibt nur Trial & Error

Unser Rechtsstaat dreht sich so in wachsender Verunsicherung um sich selbst: Mangelhafte gesetzliche Vorgaben verlagern das Problem auf die Sozialgerichte. Aber Sozialgerichte dürfen nur über Einzelfälle entscheiden, keine Handlungsanweisungen geben. Sie können ein Konzept zur Herleitung ablehnen, ohne konkrete Nachbesserungsvorschläge machen zu müssen. Den Kommunen bleibt dann nur, über Trial & Error herauszufinden, was zu tun ist. Leider gibt es immer noch viele Errors und mit jedem zusätzlichen Gerichtsurteil wächst die Verunsicherung weiter. Inzwischen gelten für ein Konzept zur Herleitung von Mietobergrenzen „viele gewonnene Gerichtsverfahren“ schon als Qualitätsmerkmal - ja sogar als das entscheidende Qualitätsmerkmal, wie eine aktuelle Ausschreibung zur „*Erstellung eines schlüssigen Konzepts zur Festlegung der Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Unterkunft*“ (Abbildung 1) zeigt: Von 100 möglichen Punkten erhält das Angebot mit den meisten erfolglosen Klagen („Angebot mit der höchsten Anzahl gerichtlicher Bestätigungen“) 40 Punkte. Zusätzlich erhält das Konzept mit möglichst vielen Datenquellen (alle „3 Vertragsarten“) noch einmal zusätzlich 20 Punkte und ein Konzept mit nur zwei Datenquellen immerhin noch 10 Punkte. Die ausschreibende Kommune vergibt also keine Punkte für ein Konzept, gegen das nur selten geklagt wird, keine Punkte für ein Konzept, das die gleichen Datenquellen effizienter auswertet als ein anderes

und keine Punkte für ein Konzept, das versucht, mit möglichst wenig Aufwand gute Mietobergrenzen zu ermitteln, aber dafür gleichviele Punkte für alle Konzepte, die zwei Datenquellen verwenden, egal welche beiden dies sind. Das Ziel, ein bestimmtes Ergebnis (hier: ein schlüssiges Konzept) mit möglichst geringem Ressourceneinsatz (hier: Analyse von Daten nur soweit erforderlich) zu realisieren, wird nicht verfolgt. Ökonomisches Wirtschaften ist das nicht.

Holprige Straße, aber Hauptsache viel Baumaterial

Was wäre, wenn Planungämter genauso arbeiten würden: Den Auftrag für einen Straßenbau an die Firma zu vergeben, gegen die am häufigsten (erfolglos) geklagt wurde und die möglichst viel Baumaterial verwendet – aber ohne den Anspruch, dass die Straße nachher auch befahrbar ist?! Gibt es in einem Sozialstaat kein Kontrollinstrument, das diesem „je mehr desto besser – egal wovon“ Einhalt gebietet?! Quo vadis, Sozialstaat?

Abbildung 1: Zuschlagskriterien einer aktuellen Ausschreibung zur „Erstellung eines schlüssigen Konzeptes zur Festlegung der Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Unterkunft“

Beiblatt zu der Gewichtung der Zuschlagskriterien

Zuschlagskriterien nach § 16 Abs. 8 VOL/A	Gewichtung %	Grundlage für Punktebewertung	Punkte min./max. je Kriterium
Preis für Konzeption, Planung, Datenerhebung und -auswertung sowie Präsentation		Angebot mit der niedrigsten Wertungssumme	30
		Angebot mit dem 2-fachen der niedrigsten Wertungssumme und darüber	0
Preis für 1. Fortschreibung nach zwei Jahren		Angebot mit der niedrigsten Wertungssumme	10
		Angebot mit dem 2-fachen der niedrigsten Wertungssumme und darüber	0
Umsetzung der gerichtlichen Anforderungen und Praktikabilität des Konzeptes		Angebot mit der höchsten Anzahl gerichtlicher Bestätigungen zur konzeptionellen Vorgehensweise	40
		Angebote ohne Nachweise	0
Berücksichtigung von Angebots-, Neuvertrags- und Bestandmieten innerhalb des Konzeptes		Angebote mit Berücksichtigung aller 3 Vertragsarten	20
		Angebote mit Berücksichtigung mit mehr als 1 Vertragsart	10
		Anbeote mit Berücksichtigung 1 Vertragsart	0

Quelle: Ausschreibungsunterlagen, Mai 2014.

2. Warum Kommunen nicht mehr wissen, was sie tun sollen

2.1 Die Gemengelage zwischen Legislative, Judikative und Exekutive

Was der Gesetzgeber in § 22 SGB II meint, wenn er schreibt, dass nur „angemessene“ Kosten übernommen werden sollen, ist intuitiv klar, aber eben nur intuitiv. Genaue Vorgaben, wann Aufwendungen angemessen sind, gibt es nicht. In ihrer Not nehmen Judikative und ihr folgend Exekutive einen Paradigmenwechsel vor: Nicht mehr die Höhe der Aufwendungen selbst wird in den Blick genommen, sondern die konzeptionelle Herleitung der dann als angemessen definierten Aufwendungen. Dabei wird die Überbetonung der verwendeten Datenquellen sogar verständlich, wenn man einen Moment den maßgeblichen § 22 SGB II verlässt und sich einer Parallelschrift zuwendet: § 22 c SGB II zählt auf, welche Daten herangezogen werden sollen, wenn die angemessenen Kosten der Unterkunft per Satzung festgelegt werden sollen. Hier ist zwar die Rede davon, *welche* Daten ausgewertet werden können, es wird aber nichts dazu gesagt, *wie* diese ausgewertet werden sollen (Gewichtung usw.).¹ Ein schlichter Hinweis darauf, die Methodik sei „darzulegen“, reicht den Sozialgerichten und in der Folge auch den Kommunen nicht. Die Sozialgerichte prüfen, ob denn zumindest ein „schlüssiges Konzept“ bei der Festlegung der Mietobergrenzen zugrunde liegt.² Bei den dazu aufgezählten sozialrechtlichen Mindestanforderungen handelt es sich im Wesentlichen um die Grundsätze empirischen Arbeitens, die selbstverständlich sein sollten (Beobachtungsgegenstand und Beobachtungszeitraum angeben, usw.). Zudem sollten im Ergebnis natürlich auch praktikable Mietobergrenzen vorliegen. Mangels konkreter Anforderungen des Gesetzgebers wird auch diese Selbstverständlichkeit vom Bundessozialgericht formuliert: Es verlangt zu Recht, dass die ermittelten Mietobergrenzen auch tatsächlich den Wohnstandard eingrenzen sollen und dass zu ihnen natürlich auch Wohnungen anmietbar sein sollen.³

Verdrehte Welt: Herleitung ist wichtiger als angemessene Miethöhe

Das Paradoxe: Da als einzige feste Größe nur die Definition eines schlüssigen Konzepts in den Köpfen der Beteiligten eine Rolle spielt, konzentriert sich die Frage nach den „richtigen“ Mietobergrenzen bei den Kommunen inzwischen darauf, die dort beschriebene *Herleitung* der Mietobergrenze zu prüfen (Anforderungen an ein schlüssiges Konzept). Die richtige *Höhe* der ermittelten Mietobergrenze und die ursprüngliche Frage, ob mit ihr ein menschenwürdiges Dasein gesichert werden kann

¹ § 22c SGB II lautet: „Zur Bestimmung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung sollen die Kreise und kreisfreien Städte insbesondere 1. Mietspiegel, qualifizierte Mietspiegel und Mietdatenbanken und 2. geeignete eigene statistische Datenerhebungen und -auswertungen oder Erhebungen Dritter einzeln oder kombiniert berücksichtigen. Hilfsweise können auch die monatlichen Höchstbeträge nach § 12 Absatz 1 des Wohngeldgesetzes berücksichtigt werden. In die Auswertung sollen sowohl Neuvertrags- als auch Bestandsmieten einfließen. Die Methodik der Datenerhebung und -auswertung ist in der Begründung der Satzung darzulegen.“ § 22c (1) SGB II - Datenerhebung, -auswertung und -überprüfung.

² Vgl. grundlegend Bundessozialgericht vom 22.09.2009 Az B 4 AS 18/09 R, RdNr. 19.

³ „Angemessen sind die Aufwendungen für eine Wohnung nur dann, wenn diese nach Ausstattung, Lage und Bausubstanz einfachen und grundlegenden Bedürfnissen genügt und keinen gehobenen Wohnstandard aufweist.“ (BSG-Urteil vom 7.11.2006 - B 7b AS 18/06 R - RdNr 20). - „Allerdings ist (...) auch bei der Prüfung nach § 22 Abs. 1 SGB II letztlich entscheidend, ob im konkreten Vergleichsraum eine „angemessene“ Wohnung anzumieten wäre für den Fall, dass die Bestandswohnung unangemessen teuer ist.“ (BSG-Urteil vom 19.10.2010 - B 14 AS 50/10 R - RdNr 27).

(§ 1 (1) SGB I), wird in der öffentlichen Diskussion nur zweitrangig behandelt. Dies erklärt, warum es inzwischen selbst Klagen über Cent-Beträge gibt, die sich über mehrere Instanzen hinziehen: Es geht nicht mehr darum, ob mit der strittigen Mietobergrenze die Daseinssicherung gewährleistet ist, sondern allein um das Prinzip, also um das „Konzept“. So kann es passieren, dass zwar Mietobergrenzen ermittelt wurden, möglicherweise sogar nach einem schlüssigen Konzept, dass sich bei der konkreten Überprüfung aber herausstellt, dass zu ihnen am örtlichen Wohnungsmarkt gar keine Wohnungen verfügbar sind! Hätte man das nicht schon vorher prüfen können? Denn das ist ärgerlich: Solange die Kommune keine verfügbaren angemessenen Wohnungen nachweisen kann, muss sie dennoch die *tatsächlichen* Unterkunftskosten übernehmen.

In der Folge werden Sozialgerichte mit Klagen überflutet. Jede Urteilsbegründung bezieht sich naturgemäß auf einen Einzelfall. Alle Urteilsbegründungen zusammen ergeben aber gar kein Konzept; das ist ja auch nicht ihre Aufgabe. Dennoch versuchen Kommunen verzweifelt, wenigstens in den Urteilsbegründungen der Sozialgerichte konkrete Handlungsanweisungen zu erkennen. Denn jedes verlorene, ja schon jedes anhängige Verfahren kostet Geld: Selbst eine Klage um Bagatellbeträge braucht u.U. mehrere Jahre bis zur Entscheidung.

2.2 „Je mehr desto besser!“

Angesichts dieser Rechtsunsicherheit handeln Kommunen durchaus rational, wenn sie alles erheben lassen, was sich erheben lässt: Hauptsache, das Gericht kann nicht behaupten, dass etwas fehlt. Was wird in solchen Ausschreibungen inzwischen nicht alles verlangt:

- **Die Zahl der verwendeten Mietarten soll möglichst groß sein (Bestandsmieten und Neuvertragsmieten und Angebotsmieten):** Aber: Ist es wirklich ein Qualitätsmerkmal, wenn man neben Neuvertragsmieten *zusätzlich* auch noch Bestandsmieten verlangt (die ja dann nur aus Altverträgen stammen können)?
- **Die Anzahl der gewonnenen Gerichtsverfahren soll möglichst groß sein:** Aber: Möchte man wirklich nur Konzepte beauftragen, gegen die schon am häufigsten (erfolglos) geklagt wurde?
- Es sollen gewonnene Gerichtsverfahren von **möglichst vielen Landessozialgerichten** vorliegen, „mindestens drei“, wie es in einer anderen Ausschreibung heißt. Aber: Ist es wirklich ein Qualitätsmerkmal, wenn Bedarfsgemeinschaften aus drei verschiedenen Bundesländern schon gegen das Konzept geklagt haben?
- **Die Datenbasis soll möglichst groß sein:** Aber: Ist es wirklich ein Qualitätsmerkmal, wenn eine Datenbank nur unzureichend Doppler herausfiltert? Oder wenn man Mieten über einen möglichst langen Zeitraum sammelt, nur damit die Fallzahl steigt?
- **Die Stichprobe soll möglichst groß sein:** Auch diese Begründung hat es gegeben: Man ermittle die Mietobergrenze lieber auf Basis der Mieten vermieteter statt verfügbarer Wohnungen, weil es davon doch mehr gäbe. Aber:

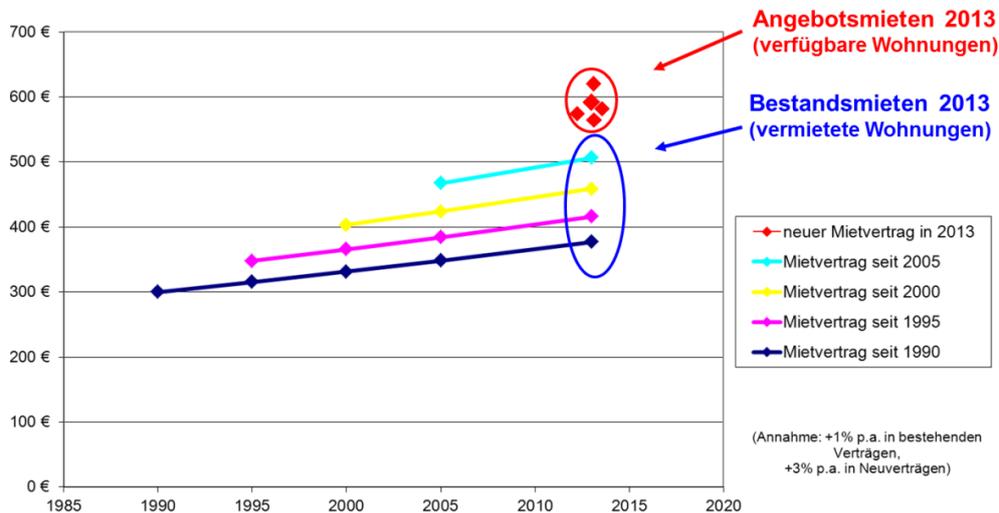
Selbst die größte Stichprobe von Bestandsmieten hilft nicht, wenn man Aussagen zu Angebotsmieten braucht. Und das ist ja gerade der Sinn von Stichproben: Um die Wasserqualität des Bodensees zu beurteilen, muss man eben *nicht* den ganzen See auspumpen!⁴

Geht es hier wirklich noch um Daseinssicherung?

Schnittmenge Neuvertragsmiete: Man muss nicht alles erheben.

Zur Versachlichung der Diskussion sei noch einmal daran erinnert, von welchen Mietarten (Angebots-, Bestands-, und Neuvertragsmieten) hier die Rede ist und worin die Unterschiede bestehen. **Angebotsmieten** sind die Mieten aus Wohnungsangeboten (mündlichen oder schriftlichen). Zu den in den Angeboten genannten Konditionen kann man eine Wohnung anmieten, denn es gibt jemanden, der seine Wohnung zu dieser Miete anbietet. Sie werden u.a. von Sozialgerichten verlangt, um nachzuweisen, dass zum ermittelten Richtwert auch tatsächlich Wohnungen verfügbar sind. Es handelt sich also um die Mieten (nachweislich) *verfügbarer* Wohnungen. **Bestandsmieten** sind die Mieten aus bestehenden Mietverträgen, d.h. es gibt Mieter, die diese Miete derzeit zahlen. Es handelt sich also um die Mieten von *vermieteten* Wohnungen (die *nicht* verfügbar sind). Aber wenn der Vertragsabschluss noch nicht lange zurückliegt, entspricht ihre Höhe (noch) der Angebotsmiete. Denn vor kurzem konnte die Wohnung ja offensichtlich zu dieser Miete angemietet werden (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Mietarten im Vergleich: Angebots- und Bestandsmieten; Beispiel einer Region mit steigenden Mieten



Quelle: Eigene Darstellung.

empirica

⁴ Die erforderliche Stichprobengröße hängt u.a. von der Streuung der Grundgesamtheit ab: Wenn das Wasser überall die gleiche Qualität hat, ist schon ein Tropfen repräsentativ.

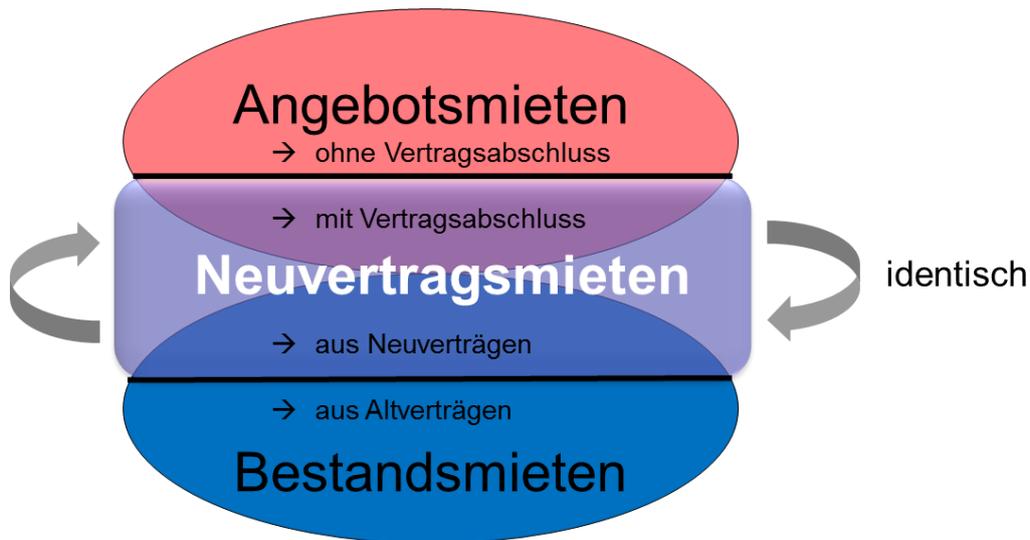
Lesehilfe: Abbildung 2 zeigt das Beispiel einer Region mit steigenden Mieten: Wer hier 1990 eine Wohnung für 300 Euro angemietet hat, zahlt dafür heute 380 Euro (untere Linie). Wer eine gleichartige Wohnung 2005 angemietet hat (obere Linie) zahlte bei Einzug bereits 480 Euro und heute 500 Euro. Heutige Wohnungssuchende finden inzwischen nur noch Wohnungsangebote ab 550 Euro (Punkte). Das heißt: Je aktueller der Mietvertrag, desto näher liegen Bestandsmieten an den aktuellen Angebotsmieten.

Welche Mietobergrenze sollten Kommunen bei einer solchen Marktsituation wie in Abbildung 2 dargestellt nun wählen? Wenn sie die Mietobergrenze auf der Basis von Bestandsmieten herleiten, läge sie etwa bei 400 Euro. Dann würde ein Teil der Mieter nicht angemessen wohnen (vgl. die oberen beiden Linien: sie zahlen heute mehr als diese 400 Euro). Von den verfügbaren Wohnungen, die sie alternativ anmieten könnten, wäre aber auch keine einzige angemessen (vgl. Punkte: selbst die billigste kostet mehr als 400 Euro). Fazit: Die Mietobergrenze muss also mindestens so hoch liegen, dass dazu auch verfügbare Wohnungen zu finden sind (vgl. Punkte). Die Höhe dieser *Angebotsmieten* müssen Kommunen also auf jeden Fall kennen.

Das Bundessozialgericht verlangt entsprechend, dass ein schlüssiges Konzept u.a. die Gewähr dafür bieten muss, dass die „aktuellen Verhältnisse des örtlichen Mietwohnungsmarktes“ abgebildet werden.⁵ Aktuell sind neben Angebotsmieten auch die **Neuvertragsmieten**. Das sind Mieten aus neu abgeschlossenen Mietverträgen. Jede Neuvertragsmiete ist also eine *Bestandsmiete* (es gibt ja einen Vertrag), und sie entspricht in ihrer Höhe natürlich auch exakt der letzten *Angebotsmiete*, denn ohne ein entsprechendes Angebot des Vermieters wäre kein Mietvertrag zustande gekommen. Neuvertragsmieten sind der Teil der Angebotsmieten, zu denen tatsächlich ein Mieter gefunden, d.h. ein Mietvertrag abgeschlossen wurde. Sobald diese Miete im Mietvertrag steht, handelt es sich um eine Bestandsmiete - natürlich ebenfalls in gleicher Höhe. Fazit: Neuvertragsmieten sind Angebotsmieten mit Vertragsabschluss und in ihrer Höhe identisch mit Bestandsmieten aus Neuverträgen. Beide bilden die aktuellen Verhältnisse des lokalen Wohnungsmarkts ab (Abbildung 3).

⁵ Vgl. BSG-Urteil B 4 AS 18/09 R vom 22.09.2009, RdNr. 20.

Abbildung 3: Neuvertragsmieten: Schnittmenge zwischen Angebots- und Bestandsmieten



Quelle: Eigene Darstellung.

empirica

Nun zur Effizienz der Datenerhebung: Wenn nun zwei Mietarten identisch sind, braucht man nicht beide zu erheben. Stattdessen stellt sich die Frage, welche Mietart sich kostengünstiger und schneller erheben lässt – das wäre wirtschaftlich. Damit kommen wir also zur Frage der geeigneten Datenquellen: *Bestandsmieten* stehen in **privatwirtschaftlichen Verträgen**. Sie können über Vermieter- oder Mieterbefragungen erhoben werden. Angaben dazu sind aber freiwillig. Die Abfrage bei Großvermietern ist noch relativ einfach (Wohnungsunternehmen verfügen über entsprechende Datenbanken). Jobcenter, Sozialämter und Wohngeldstellen kennen zumindest die Bestandsmieten der Leistungsbezieher. Die Abfrage bei Einzeleigentümern ist allerdings ungleich schwieriger. Konzepte mit Abfragen von Einzeleigentümern können schnell 60.000 Euro und mehr kosten, und das, obwohl man von allen mühsam erhobenen Bestandsmieten letztlich dann doch nur die wenigen aus *neuen* Mietverträgen benötigt. *Angebotsmieten* hingegen findet man an drei Stellen, von denen zwei leicht zu erheben sind und eine ohnehin nicht relevant ist: (1.) **Wohnungsinserate** (Zeitungen/Internet) bzw. ihre Archive (empirica-Preisdatenbank u.ä.), (2.) **Wohnungsangebote von Wohnungsunternehmen**, die nicht öffentlich inseriert werden. Diese können direkt bei den Wohnungsunternehmen erfragt werden; und (3) **mündliche Angebote von Wohnungen**, z.B. wenn sie „unter der Hand“ an Freunde weitervermietet werden oder wenn nachverhandelt wird. Auf letztere kann man aber keine Bedarfsgemeinschaften verweisen.⁶ Im Gegenteil: Die Sozialgerichte akzeptieren zum Nachweis der Verfügbarkeit angemessener Wohnungen nur schriftliche (nachweisbare) Wohnungsangebote, also in erster Linie Wohnungsinserate und Angebote von Wohnungsunternehmen. Solange Sozialgerichte diesen Nachweis (berechtigterweise) verlangen, ist es doch höchst rational,

⁶ Auf deren Basis dürfen keine Mietobergrenzen hergeleitet werden, denn nicht jede Bedarfsgemeinschaft hat Freunde in der Stadt, und nicht jede ist in der Lage, die inserierte Miete noch selbst herunterzuhandeln.

die gleiche Datengrundlage auch schon direkt zur Ermittlung der richtigen Höhe von Richtwerten heranzuziehen. Alles andere führt zu Umwegen.

Einige Angebotsmieten mögen zwar (zunächst) zu hoch gewählt sein, so dass sich kein Mieter findet. Wenn nun diese bei der Verwendung von Angebotsmieten dennoch mit berücksichtigt werden, liegt der ermittelte Richtwert ggf. etwas höher als nötig. Diesen Sicherheitsaufschlag gewähren Kommunen aber gerne, wenn dafür die Mietobergrenzen *zeitnah*, *einfach* und *zielführend* und nur zu einem Zehntel der Kosten ermittelt werden können. Ein weiterer Vorteil ist: Die Anmietbarkeit zu den ermittelten Mietobergrenzen ist bereits nachgewiesen und die Daseinssicherung ist - gerade wenn sie höher ausfallen als nötig - umso besser gewährleistet. Einfachheit spart Kosten.

Die Verwendung von Angebotsmieten führt übrigens auch nicht zwingend zu höheren Mietobergrenzen, wie man immer wieder hört. Denn Angebotsmieten können auch unterhalb der Bestandsmieten liegen (in Regionen mit sinkenden Mieten). Und außerdem ist allein durch ihre Verwendung ja noch nicht gesagt, in welcher Höhe man die Mietobergrenze letztlich zieht.⁷ Die Höhe der gewählten Mietobergrenze bestimmt die Wohnqualität, die Bedarfsgemeinschaften anmieten können. Und genau danach sollte man sie ausrichten: Um Daseinssicherung zu gewährleisten, reicht eine Prüfung, welche Art von Wohnungen zum ermittelten Richtwert angemietet werden können – und ob diese die Daseinssicherung gewährleisten. Falls ja, erfüllt der Richtwert seinen Zweck, – falls nein, nicht. Das heißt im Umkehrschluss: Es ist völlig unerheblich, ob man über die Erhebung von Bestandsmieten oder die Erhebung von Angebotsmieten zur Festlegung der Mietobergrenze kommt. Das Ergebnis muss dasselbe sein: Am Ende müssen die Mietobergrenzen so gewählt sein, dass zu ihnen genau Wohnungen des einfachen Standards anmietbar sind – nicht mehr und nicht weniger.

3. Ist Effizienz erlaubt?

Die Frage nach den richtigen Datenquellen umfasst also unmittelbar auch die Frage nach der Effizienz, d.h. nach Aufwand und Ertrag, ihrer Erhebung. Derzeit scheint diese Frage niemand zu stellen. Die Sozialgerichte *dürfen* sie nicht stellen, denn ihre Aufgabe ist es, auf die Daseinssicherung zu achten (egal zu welchem Preis). Die Kritik, „dieses Konzept erhebe zu viele Daten“ wird man von einem Sozialgericht nicht hören. Die Kommunen *dürfen* sie nicht stellen, sonst wird ihnen unterstellt, sie wollten auf Kosten der Bedürftigen Geld sparen. Die Bedürftigen selbst haben *kein Interesse* daran, sie zu stellen, ebenso wenig professionelle Beratungsinstitute, die sich über zusätzliche Aufträge freuen. Und Beratungsinstitute, die nicht-erforderliche

⁷ Im empirica-Konzept erfolgt die endgültige Festlegung der Mietobergrenzen erst, nachdem die Spanne der Angebotsmieten bekannt ist und die Qualität der anmietbaren Wohnungen überprüft wurde (vgl. www.empirica-institut.de/kufa/Informationen_zum_empirica-Konzept.pdf, Arbeitsschritt 3 und 4). Je nach konkreter lokaler Wohnungsmarktsituation führt eine Abgrenzung beim unteren Drittel, unteren Viertel oder unteren Fünftel o.ä. zur Beschränkung auf Wohnungen, die „einfachen und grundlegenden Bedürfnissen genügen“ (BSG-Urteil vom 7.11.2006 - B 7b AS 18/06 R – RdNr 20).

Aufträge für unseriös halten, *können* diese Frage erst gar nicht stellen, wenn sie durch Ausschreibungen, die von vornherein nur aufwendige Verfahren zulassen, von der Diskussion ausgeschlossen werden. Gibt es denn gar kein Kontrollinstrument, das diese Schraube des wachsenden Aufwands für Kommunen wieder nach unten dreht?

Unausgeregnete und nicht durchdachte Vorschriften

Um das klar zu sagen: Die Ursache für diese Missstände liegt nicht bei den Sozialgerichten, auch nicht bei den Kommunen oder den Beratungsunternehmen, die sich allesamt redlich bemühen. Die Ursache liegt beim Gesetzgeber, der Exekutive und Judikative mit nicht durchdachten Vorschriften aufeinander loslässt und hofft, das Problem ließe sich in einer Anhäufung von Einzelfallurteilen lösen.

Man sollte denken, dass die Herleitung von Mietoberbrenzen, die ein menschenwürdiges Dasein gewährleistet, auch mit einfachen Konzepten möglich ist, d.h. mit Konzepten, die bei diesem „je mehr desto besser“ nicht mitmachen, sondern sich auf das Wesentliche konzentrieren. Eine aktuelle Einschätzung vom LSG NRW lässt hier hoffen: *„Der Senat geht im Grundsatz davon aus, dass es drei Marktsegmente (...) gibt, nämlich den unteren, mittleren und oberen Bereich. Vom Grundsatz her ist jedes Marktsegment mit 1/3 des gesamten Wohnungsmarkts anzunehmen. Abweichungen hierzu sind nur dann zulässig, wenn es konkrete Anhaltspunkte davon gibt.“*⁸ Das ist doch mal ein pragmatischer Ansatz. Wenn auch er ein menschenwürdiges Wohnen ermöglicht, was spräche denn auch dagegen? Alle Beteiligten (auch die Bedarfsgemeinschaften und ihre Rechtsanwälte) können nachvollziehen, wie die Werte zustande kommen und dass sie großzügig bemessen sind.⁹ Die Erfahrung zeigt tatsächlich, dass bei einfachen Verfahren die Zahl der Klagen zurückgeht. Das kann doch nur eins heißen: Dass die Hilfebedürftigen keinen Grund zur Klage haben.

4. Fazit: Mut zur Einfachheit!

Das Motto in Deutschland zur Frage nach angemessenen Kosten der Unterkunft lautet „Je mehr, desto besser“. Bisher gibt es kein Regulativ nach unten. Ein Konzept, das alles Mögliche erhebt, ist im Zweifel eben genauso „schlüssig“, wie eins, das mit weniger Aufwand zum Ziel kommt. Bisher lagen aufwendigere Konzepte schon häufiger bei Sozialgerichten auf dem Tisch als andere - sei es, weil es bei ihnen häufiger zu Klagen kam, oder auch nur, weil sie schon häufiger beauftragt wurden. Weil sie aber schon häufiger Sozialgerichten vorgelegt wurden, gibt es auch schon mehr Gerichtsurteile zu ihnen, also auch mehr positive. Denn solange die Gerichte nur aufwendige Verfahren zu sehen bekommen, können sie auch nur diese akzeptieren.

⁸ Landessozialgericht NRW: L 12 AS 1159/11 – Protokoll, 26. März 2014.

⁹ Wenn ein Drittel aller verfügbaren Wohnungen als angemessen gelten, dann sind das u.U. mehr Wohnungen als sich ein Geringverdiener mit eigenem Einkommen leisten kann.

Einfache Konzepte schaffen es erst gar nicht vor die Sozialgerichte

Wenn nun Kommunen von vornherein nur bereits gerichtlich bestätigte Konzepte beauftragen, geben sie einfacheren Verfahren erst gar keine Chance. Dann zementieren sie die Situation ein und verschlimmern sie sogar noch: Da Konzepte mit jedem neuen Gerichtsurteil, das auch noch berücksichtigt werden soll, zwangsläufig immer aufwendiger werden, gibt es auch immer mehr (positive) Urteile zu diesen – während einfache Konzepte es erst gar nicht bis vor die Sozialgerichte schaffen.

Eine Bestätigung einfacher Konzepte würde den Kommunen helfen

Wir können darauf vertrauen, dass Sozialgerichte in Deutschland unabhängig genug sind, um nicht nur das eine Konzept mit den meisten gewonnenen Verfahren zu bestätigen. Sie werden auch andere Konzepte akzeptieren, auch solche, die mit *wenig* Aufwand zum Ziel, d.h. zur Daseinssicherung, führen. Eine Bestätigung einfacher Konzepte würde den Kommunen helfen, finanzielle und personelle Ressourcen zu sparen, die derzeit bei der bestehenden Rechtsunsicherheit vergeudet werden, etwa durch teure Gerichtsverfahren, durch Trial & Error bei der Erstellung von Konzepten, durch überflüssige Datenerhebungen und durch die Konsequenzen aus verlorenen und jahrelang anhängigen Klagen. Diese Ressourcen sollten Kommunen doch besser für die Daseinssicherung von Hilfebedürftigen einsetzen – statt für die Selbstverwaltung eines Staates, der angibt, sozial zu sein.

Es geht auch einfacher

Das einzige Regulativ nach unten ist also der Mut zur Einfachheit! Kommunen müssen es auch mal einfacher probieren; sonst können Sozialgerichte nie bestätigen, dass es auch einfacher geht. Und das tut es sicher.