

Zur Herleitung von Angemessenheitsgrenzen – gut gemeint, doch schlecht gemacht?

Warum der Gesetzgeber eher für Verwirrung als für Klärung sorgt

empirica-Paper Nr. 245

Keywords: Kosten der Unterkunft (KdU), Mietobergrenze, Hartz IV, SGB II, Wohnungsmarkt



empirica ag

Büro Berlin
Kurfürstendamm 234, 10719 Berlin
Telefon (030) 88 47 95-0

Büro Bonn
Kaiserstraße 29, 53113 Bonn
Telefon (0228) 914 89-0

www.empirica-institut.de

ISSN 2510-3385

Autoren

Petra Heising und Lukas Weiden

Download

http://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/empi245phlw.pdf

Dezember 2018

INHALTSVERZEICHNIS

Zur Herleitung von Angemessenheitsgrenzen – gut gemeint, doch schlecht gemacht?	1
1 Ein typischer Fall.....	1
2 Historie	1
2.1 2005 – Gesetzgeber: § 22 SGB II mit neuem Rechtsbegriff „angemessen“	1
2.2 2006 – BSG: Präzisierung des Begriffs „Angemessenheit“	2
2.3 2009 – BSG: Forderung nach einem „Schlüssigen Konzept“	2
2.4 2011 – Gesetzgeber: § 22a-c SGB II als Satzungsermächtigung mit eigenen Vorgaben	3
2.5 2015 – LSG Niedersachsen-Bremen: Verzicht auf Bestandsmieten ist ok	4
2.6 Okt. 2017 – BVerfG: § 22 und § 22c beschreiben das Gleiche	4
2.7 Dez. 2017 – BSG: Ja, aber nicht alle Bestandsmieten sind gleich gut	5
2.8 Mai 2018 – LSG Niedersachsen-Bremen: Kläger kann sich durch Klage verschlechtern	5
2.9 Sep. 2018 – Sozialgericht: Ohne Bestandsmieten besser „Wohngeldtabelle plus 10 %“ ...	6
3 Fazit: Nicht das Ziel aus den Augen verlieren.....	7
4 Kontakt	7
ANHANG – HINTERGRÜNDE	8
1 Exkurs 1: Semantik des § 22c Absatz 1 SGB II	8
2 Exkurs 2: Zum Dilemma zwischen Bestandsmieten und Aktualität	9
3 Exkurs 3: Vorschriften für Datenquellen versus Bewertung von Angemessenheit	11
4 Exkurs 4: Brutto- versus Nettokaltmiete	11
5 Exkurs 5: Lösungsansatz für den Gesetzgeber	13
EMPIRICA WORKUNG PAPERS.....	15

ZUR HERLEITUNG VON ANGEMESSENHEITSGRENZEN – GUT GEMEINT, DOCH SCHLECHT GEMACHT?

1 Ein typischer Fall

Es ist ein Fall, wie er täglich überall in Deutschland vorkommen kann: Eine alleinstehende Hartz-IV-Empfängerin klagt gegen das Jobcenter wegen der Kürzung ihrer Wohnkosten. Ihre monatliche Miete für eine 60 qm-Wohnung in einer niedersächsischen Kleinstadt beträgt 358 Euro bruttokalt; das Jobcenter erkennt jedoch nur 332 Euro als angemessen an, also 26 Euro weniger. Der Klägerin bleibt nur, in eine entsprechend günstigere Wohnung umzuziehen – oder den Fehlbetrag aus ihrem Regelsatz zu zahlen. Sie klagt. Das Verfahren dauert mehrere Jahre. Dann endlich trifft das Sozialgericht eine Entscheidung: Ja, das Jobcenter erkenne tatsächlich einen zu geringen Betrag an. Die Bruttokaltmiete der Mieterin (358 Euro) sei zwar zu hoch; angemessen seien allerdings nicht die vom Jobcenter angesetzten 332 Euro, sondern vielmehr 338,80 Euro, also monatlich 6,80 Euro mehr. Die Entscheidung, auf die man Jahre gewartet hat, bedeutet, dass die Mieterin also nicht 26 Euro, sondern „nur“ noch 19,20 Euro aus dem ihrem Regelsatz zahlen muss.

Weiterhin muss sie ihre Wohnkosten durch Untervermietung senken oder umziehen. Aber nach der Entscheidung des Gerichts darf sie nun in eine Wohnung ziehen, die monatlich nicht mehr nur 332 Euro, sondern 338,80 Euro bruttokalt kosten darf! Das zu klären, war doch mal wichtig. Nach mehreren Jahren Verfahrensdauer für die erste Instanz und etlichen gut gemeinten Arbeitsstunden von Richtern, Gutachtern, Jobcentermitarbeitern und Rechtsanwälten hat sich ihre Wohnsituation dennoch nicht merklich verbessert. Wie konnte das passieren? Hätte eine präzisere Gesetzesformulierung ein besseres Ergebnis für die Betroffene und eine schnellere Gerichtsentscheidung bringen können? Die Geschichte dahinter? Noch viel länger!

2 Historie

2.1 2005 – Gesetzgeber: § 22 SGB II mit neuem Rechtsbegriff „angemessen“

Der Staat übernimmt gemäß § 22 Abs. 1 Sozialgesetzbuch II (SGB II) für Arbeitslose die Wohnkosten, allerdings nur soweit diese „angemessen“ sind.¹ Den unbestimmten Rechtsbegriff „angemessen“ müssen die Leistungsträger (Kommunen, Jobcenter) selbst konkretisieren. Üblicherweise bestimmen sie als Angemessenheitsgrenze eine Mietobergrenze, bis zu der sie die Wohnkosten auf jeden Fall übernehmen.

¹ „Leistungen für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind.“; 2011 geändert in: „Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind.“ (§ 22 SGB II, Absatz 1).

2.2 2006 – BSG: Präzisierung des Begriffs „Angemessenheit“

Klagen gegen die von Kommunen festgelegten Mietobergrenzen bleiben nicht aus. Sie erreichen über mehrere Instanzen schließlich das Bundessozialgericht (BSG). Die fehlende Präzisierung des Begriffs „Angemessenheit“ versucht das BSG im Jahr 2006 zu heilen, indem es die dazu anmietbare Wohnung näher beschreibt („kein gehobener Standard“).²

Das ist ein guter Ansatz, denn er zielt nicht auf bestimmte Mietbegriffe und Methoden, sondern allein auf das gewünschte Ergebnis: Wenn sich zu den Aufwendungen nur Wohnungen anmieten lassen, die keinen gehobenen Wohnstandard haben, dann sind die Aufwendungen angemessen. Dies bedeutet: Die Angemessenheitsgrenze ist genau die Mietobergrenze, die angemessene Wohnungen von unangemessenen trennt. Das ist sinnvoll.

Der Begriff der Angemessenheit formuliert also eine Obergrenze, um das obere und mittlere Wohnungsmarktsegment (Wohnungen, die mehr als „einfachen und grundlegenden Bedürfnissen“ genügen) von der Kostenübernahme auszuschließen. Die später ergänzte BSG-Forderung nach „Verfügbarkeit“ solcher Wohnungen bildet die Untergrenze für Angemessenheitsgrenzen.³ Denn niedriger als die billigste anmietbare Wohnung darf die Grenze verständlicherweise auch nicht liegen.

2.3 2009 – BSG: Forderung nach einem „Schlüssigen Konzept“

Das BSG verlangt bei der Herleitung einer Angemessenheitsgrenze als methodische Anforderung lediglich, dass sie nach einem „schlüssigen Konzept“ erfolgen soll: Schlüssig sei das Konzept, wenn es bestimmte Mindestanforderungen erfülle, so etwa die Angaben des Beobachtungszeitraums und die Einhaltung anerkannter mathematisch-statistischer Grundsätze.⁴ Die Anforderungen des BSG an ein schlüssiges Konzept entsprechen damit den Grundsätzen, die in der empirischen Sozialforschung ohnehin selbstverständlich sind. Das ist sinnvoll.

Im gleichen Urteil formuliert das BSG aber auch eine inhaltliche Anforderung: Das Konzept soll die „*aktuellen Verhältnisse des örtlichen Mietwohnungsmarktes wiedergeben*“.⁵ Die wichtigen Worte sind „*aktuell*“ und „*örtlich*“: Der Mietwohnungsmarkt soll genau zu der Zeit und an dem Ort abgebildet werden, wie ihn auch wohnungssuchende Bedarfsgemeinschaften vorfinden. Das ist zielführend.

² „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, Rd.Nr 20, Hervorheb. empirica).

³ „Allerdings ist – wie bereits ausgeführt – 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, Rd.Nr 27, Hervorheb. empirica).

⁴ „Schlüssig ist das Konzept, wenn es mindestens die folgenden Voraussetzungen erfüllt: ... nachvollziehbaren Definition des Gegenstandes der Beobachtung..., Angaben über den Beobachtungszeitraum, ... Repräsentativität des Umfangs der eingezogenen Daten, Validität der Datenerhebung, Einhaltung anerkannter mathematisch-statistischer Grundsätze... Angaben über die gezogenen Schlüsse...“ (BSG-Urteil vom 22.09.2009, B 4 AS 18/09 R, Rd.Nr 19).

⁵ „Das schlüssige Konzept soll die hinreichende Gewähr dafür bieten, dass die aktuellen Verhältnisse des örtlichen Mietwohnungsmarktes wiedergegeben werden.“ (ebd., Rd.Nr. 18, Hervorheb. empirica).

Das BSG betont dabei ausdrücklich die mögliche Methodenvielfalt.⁶ Auch das ist sehr zu begrüßen. Denn die Rahmenbedingungen und auch die Datenverfügbarkeit sind in den Regionen und Städten Deutschlands sehr unterschiedlich: Es gibt städtische und ländliche Regionen, Regionen mit schnell, langsam und gar nicht steigenden Mieten, Regionen mit hohem und niedrigem Wohnungsstandard, mit räumlich homogenen und heterogenen Mieten sowie Regionen mit und ohne Wohnungsunternehmen und Regionen mit und ohne Mietspiegel. Hier deutschlandweit die gleiche Datengrundlage vorschreiben zu wollen, wäre nicht zielführend. Insofern ist es gut, dass die Verwaltungen nicht auf bestimmte Datenquellen festgelegt sind, sondern sich nach den „örtlichen Gegebenheiten“ richten können.

2.4 2011 – Gesetzgeber: § 22a-c SGB II als Satzungsermächtigung mit eigenen Vorgaben

Dennoch nimmt die Zahl der Klagen weiter zu. 2011 versucht der Gesetzgeber Rechtsicherheit zu schaffen, indem er die Möglichkeit einräumt, die Mietobergrenzen über kommunale Satzungen festzulegen.⁷ So beschlossene Mietobergrenzen sind dann durch die Kommunalparlamente demokratisch legitimiert. Geregelt werden diese Ergänzungen im Sozialgesetzbuch II in den §§ 22 a-c.

Der Versuch, Klarheit bezüglich Datenerhebung, -auswertung und -überprüfung zu schaffen, ist allerdings inhaltlich und semantisch missglückt. § 22c Absatz 1, Satz 1, enthält im Kontext zu möglichen Datenquellen dreimal das Wort „und“ und zweimal das Wort „oder“ sowie das Wort „insbesondere“ und zudem die Möglichkeit „einzeln oder kombiniert“.⁸ Die Vorgaben sind semantisch unlogisch, unvollständig und inhaltlich nicht durchdacht (vgl. Exkurs 1 im Anhang). Zudem sorgt der Gesetzgeber mit den §§ 22a-c SGB II auch inhaltlich selbst für ein Dilemma:

- In § 22a Absatz 3, Satz 1, definiert er zunächst das Ziel von Mietobergrenzen: „Die Bestimmung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung soll die Verhältnisse des einfachen Standards auf dem örtlichen Wohnungsmarkt abbilden.“ In Satz 3 weist er noch darauf hin, dass dabei die „Verfügbarkeit von Wohnraum des einfachen Standards“ berücksichtigt werden soll. Soweit so gut.
- Dann verlangt er aber gleichzeitig in § 22c Absatz 1, Satz 3, dass in die Auswertung „sowohl Neuvertrags- als auch Bestandsmieten einfließen“ sollen.

⁶ „Die Verwaltung ist daher bis auf weiteres nicht auf eine bestimmte Vorgehensweise festgelegt. Sie selbst kann auf Grund ihrer Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten am besten einschätzen, welche Vorgehensweise sich für eine Erhebung der grundsicherungsrechtlich erheblichen Daten am besten eignen könnte.“ (ebd., Rd.Nr. 20, Hervorheb. empirica).

⁷ „Die Länder können die Kreise und kreisfreien Städte durch Gesetz ermächtigen oder verpflichten, durch Satzung zu bestimmen, in welcher Höhe Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in ihrem Gebiet angemessen sind [...].“ (§ 22a SGB II).

⁸ „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 [...].“ (§ 22c SGB II, Hervorheb. empirica).

Damit verwässert er die Aussagekraft der Datengrundlage hinsichtlich der anmietbaren Wohnqualitäten (vgl. Exkurs 2). Zudem verlangt er von einigen Leistungsträgern sogar Unmögliches, wenn nämlich 1.) *Bestandsmieten* einfließen sollen und 2.) zu diesen gleichzeitig aktuell Wohnungen *verfügbar* sein müssen. Bei steigenden Mieten liegen Bestandsmieten niedriger als die aktuellen Mieten verfügbarer Wohnungen. Daher sind diese Vorgaben auf angespannten Wohnungsmärkten nicht immer beide zu erfüllen.

2.5 2015 – LSG Niedersachsen-Bremen: Verzicht auf Bestandsmieten ist ok

Der 15. Senat des Landessozialgerichts (LSG) Niedersachsen-Bremen erkennt das Problem und stellt pragmatisch fest, dass der Verzicht auf Bestandsmieten für Kläger häufig günstiger und daher statthaft sei. Er bestätigt, dass der alleinige Rückgriff auf öffentlich annoncierte Wohnungen von der Methodenfreiheit gedeckt sei.⁹ Denn das Ziel der Sozialgesetzgebung, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, wird damit erreicht.¹⁰

Dies ist sinnvoll. Damit können die Mietobergrenzen an dem ausgerichtet werden, was Wohnungssuchende tatsächlich vorfinden: Mögliche Wohnungsangebote mit unterschiedlich hohen Mieten (Angebotsmieten). Die Kenntnis der Mieten vermieteter Wohnungen (Bestandsmieten), in die man per Definition eben nicht einziehen kann, weil sie ja bereits vermietet sind, hilft Wohnungssuchenden nicht. Zur Definition von Angemessenheit reicht eine Auflistung von Datenquellen ohnehin nicht (vgl. Exkurs 3).

2.6 Okt. 2017 – BVerfG: § 22 und § 22c beschreiben das Gleiche

Dann äußert sich jedoch auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zum Thema bzw. es beschließt, dass es sich nicht äußern werde: In einem Vorlagebeschluss hatte das Sozialgericht Mainz den § 22 SGB II für verfassungswidrig erklärt, weil darin die Angemessenheit nicht ausreichend definiert werde.¹¹ Das Bundesverfassungsgericht antwortet aber nur mit einem Nichtannahmebeschluss. Es gibt also (leider) keine Entscheidung in der Sache.

⁹ „Die Erhebung unterliegt allerdings nicht bereits deswegen rechtlichen Bedenken, da sie ausschließlich auf den aus öffentlich zugänglichen Annoncen ermittelten Mieten für von den Vermietern in der Stadt K angebotene Wohnungen basiert und insbesondere die sog. Bestandsmieten weder selbst ermittelt hat noch diesbezüglich auf andere Quellen [...] zurückgegriffen hat. Eine solche Verfahrensweise ist von der [...] Methodenfreiheit [...] gedeckt und erscheint auch dem Senat durchaus zielführend. Sie trägt am ehesten dem Umstand Rechnung, dass sich auch die vom Leistungsträger mit einer Kostensenkungsaufforderung konfrontierten Leistungsbezieher im Rahmen einer Wohnungssuche stets an den aktuellen Marktpreisen zu orientieren haben.“ (LSG Niedersachsen-Bremen, Urteil vom 16.12.2015, L 15 AS 159/14, Hervorheb. empirica).

¹⁰ Vgl. § 1 Abs. 1 SGB I: „Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen [...] gestalten. Es soll dazu beitragen, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit [...] zu fördern, den Erwerb des Lebensunterhalts [...] zu ermöglichen und besondere Belastungen des Lebens [...] auszugleichen.“ (Hervorheb. empirica).

¹¹ „Der Befund der Verfassungswidrigkeit basiert auf der Überzeugung der Kammer, dass es dem Gesetzgeber verwehrt ist, die Höhe des Anspruchs auf Leistungen zur Existenzsicherung im Bereich der Unterkunftsbedarfe ausschließlich unter Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „Angemessenheit“ zu begrenzen [...]“ (Sozialgericht Mainz, Beschluss vom 12.12.2014 – S 3 AS 130/14, Hervorheb. von empirica).

Das Bundesverfassungsgericht lehnt die Vorlagen des Sozialgerichts Mainz vor dem Hintergrund ab, dass eine ausreichende Begründung fehle. Schließlich ergänzten die §§ 22a-c SGB II doch den § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II.¹²

Das ist nachvollziehbar, potenziert aber das Problem. Denn damit müssen nun die wenig durchdachten Vorschriften für Satzungen in § 22c SGB II auch bei der Auslegung des § 22 SGB II beachten werden, der doch bisher lediglich zum Ziel hatte, die „*aktuellen Verhältnisse des örtlichen Mietwohnungsmarktes*“ abzubilden. Nun aber werden die vielen möglichen Datenquellen (Methodenvielfalt) mit den dennoch zwingend erforderlichen Bestandsmieten, die für Satzungen gelten, verknüpft. Das Dilemma, das der Gesetzgeber in den §§ 22a-c SGB II geschaffen hat, weitet sich damit nun auch auf die Anwendungen ohne Satzungen aus (vgl. Exkurs 2).

2.7 Dez. 2017 – BSG: Ja, aber nicht alle Bestandsmieten sind gleich gut

Das Bundessozialgericht nimmt die Argumente des Bundesverfassungsgerichts auf und ergänzt sein schlüssiges Konzept um die Vorgaben in den §§ 22a-c.¹³ Es schwächt die Vorgaben allerdings ab und erwähnt nur die „*Möglichkeit*“, auch Bestandsmieten auszuwerten, und dann auch nur neuere „*mit der zeitlichen Rückwirkung von Mietspiegeldaten*“ (vier Jahre). Wichtig seien aber „*auch Neuvertragsmieten*“.¹⁴

Diese Konkretisierung ist ein Versuch, das vom Gesetzgeber verursachte Dilemma zu heilen. Das ist an sich gut. Damit füllt die Gerichtsbarkeit (Judikative) aber nun eine Lücke, die eigentlich der Gesetzgeber (Legislative) füllen müsste. Die Gerichtsbarkeit soll doch lediglich die *Auslegung und Anwendung* der Gesetze (Exekutive) auf Rechtmäßigkeit prüfen. Nun aber muss sie in der Folge wohl auch die Auslegung ihrer eigenen Vorschriften überprüfen. Das ist mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung nicht vereinbar.

Inhaltlich ist es aber durchaus erfreulich, wenn statt einer lapidaren, unbegründeten Forderung nach (irgendwelchen) Bestandsmieten nun zumindest der Hinweis erfolgt, dass allenfalls *jüngere* Bestandsmieten geeignet sind, den Markt für Wohnungssuchende auf angemessene Wohnungen zu begrenzen.

2.8 Mai 2018 – LSG Niedersachsen-Bremen: Kläger kann sich durch Klage verschlechtern

Allerdings liest nun der Achte Senat des Landessozialgerichts Niedersachsen-Bremen den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts und die damit verbundene BSG-

¹² „Der Gesetzgeber hat also mit §§ 22a bis c SGB II die Auslegung des § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II durch das Bundessozialgericht gesetzlich nachvollzogen, wonach die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft nach Maßgabe der Produkttheorie auf Grundlage eines schlüssigen Konzepts zu bestimmen ist.“ (BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 06. Oktober 2017, – 1 BvL 2/15).

¹³ „Insofern sind nunmehr – wie das BVerfG in seinem Beschluss vom 6.10.2017 (1 BvL 2/15, 1 BvL 5/15) ausgeführt hat – die [...] Regelungen der §§ 22a bis 22c SGB II zu beachten. (§ 22c Abs 1 Satz 3 SGB II).“ (BSG-Urteil vom 12.12.2017, B 4 AS 33/16 R, Rd.Nr 17, Hervorheb. empirica).

¹⁴ „Mit der Regelung des § 22c Abs. 1 Satz 1 SGB II [...] wird ausdrücklich auf die Möglichkeit Bezug genommen, Bestandsmieten mit der zeitlichen Rückwirkung von Mietspiegeldaten bei der Erstellung schlüssiger Konzepte heranzuziehen. Allerdings sollen in die Auswertung neben den Bestandsmieten auch Neuvertragsmieten einfließen (§ 22c Abs 1 Satz 3 SGB II).“ (BSG-Urteil vom 12.12.2017, B 4 AS 33/16 R, Rd.Nr 17, Hervorheb. empirica).

Rechtsprechung anders: Er erwähnt nur den ersten Teil des BSG-Urteils, nach dem auch die §§ 22a bis 22c zu beachten seien.¹⁵

Er kommt zu der Schlussfolgerung, dass Angebotsmietenkonzepte also auch dann nicht zulässig seien, wenn sie aus Sicht des Klägers günstiger sind!¹⁶ An diese Einschätzung fühlen sich notgedrungen auch die ersten Instanzen gebunden.

2.9 Sep. 2018 – Sozialgericht: Ohne Bestandsmieten besser „Wohngeldtabelle plus 10 %“

Damit führt sich die Sozialgerichtsbarkeit nun selbst ad absurdum: Ein Leistungsbezieher klagt doch nur gegen eine Mietobergrenze, wenn sie ihm zu niedrig erscheint.¹⁷ Im eingangs beschriebenen Fall prüft das zuständige Sozialgericht das Konzept und stellt unter Berufung auf das oben zitierte LSG-Urteil korrekterweise fest, dass keine Bestandsmieten berücksichtigt wurden. Es bestätigt die Klägerin daraufhin zumindest in dem Punkt, dass das Konzept nicht schlüssig sei.

Eine Nachbesserung müsste ja nun eigentlich darin bestehen, die aus Sicht des Gerichts fehlenden (und tendenziell niedrigeren) Bestandsmieten nachträglich zu erheben. Im Ergebnis würde die Mietobergrenze dann tendenziell *noch* niedriger ausfallen – nun allerdings nach einem Konzept, das das Gericht für schlüssig hält und das daher seine Gültigkeit haben müsste. In den nächsten Bescheiden müsste der Klägerin die Miete nun also *noch stärker gekürzt* werden, als wenn sie erst gar nicht geklagt hätte!

Diese Absurdität wird auch dadurch nicht geheilt, dass im vorliegenden Fall entgegen der Rechtsprechung¹⁸ erst gar keine Nachbesserung verlangt wird, sondern stattdessen unmittelbar auf die „Werte der Wohngeldtabelle +10 %“ verwiesen wird. Diese Maßgabe, also der Verweis auf die Wohngeldtabelle (warum gerade auf die?) sowie auf einen Zuschlag von +10 % (warum gerade 10 %?) wird weder begründet noch hinterfragt. Im vorliegenden Fall liegt der entsprechende Wert gerade einmal 6,80 Euro monatlich höher als die ursprüngliche Mietobergrenze, die ohne Bestandsmieten ermittelt wurde!

Dies ist ein schönes Beispiel dafür, wie die reine „formale Prüfung“ aller Schritte zu einer inhaltlichen Absurdität führen, die ihresgleichen sucht.

¹⁵ „Insoweit sind nach der jüngsten Rechtsprechung des BSG bei der Prüfung eines Konzeptes [...] die [...] eingefügten Regelungen der §§ 22a bis 22c SGB II zu beachten (BSG, Urteil vom 12. Dezember 2017 – B 4 AS 33/16 R – juris Rn. 17).“ (LSG Niedersachsen-Bremen, Urteil vom 24.05.2018, L 8 SO 193/13, Rd.Nr 47, Hervorheb. empirica).

¹⁶ „Sog. Angebotsmietenkonzepte sind auch dann nicht zulässig, wenn die auf dieser Grundlage ermittelten Angemessenheitswerte für die betroffenen Leistungsbezieher im Regelfall günstiger sein sollten, weil die Bestandsmieten im Durchschnitt niedriger als die Angebots- und Neuvertragsmieten ausfallen [...]. [...] Die Datenerhebung bewegt sich nicht innerhalb des aufgezeigten methodischen Rahmens. [...] Es steht dem zuständigen Träger gerade nicht offen [...] auf aufwändige Ermittlungen der Bestandsmieten zu verzichten [...].“ (LSG Niedersachsen-Bremen-Urteil vom 24.05.2018, L 8 SO 193/13, Rd.Nr 52, Hervorheb. empirica).

¹⁷ Eine zu hohe Mietobergrenze hätte für ihn keine Auswirkung.

¹⁸ „Erweist sich das Konzept [...] als un schlüssig, so kann dies im Endergebnis bedeuten, dass das Tatsachengericht auch den tatsächlichen Quadratmeterpreis [...] als angemessen zugrunde legen darf [...]. Allerdings sind die Kosten der Unterkunft in einem solchen Fall nicht völlig unbegrenzt zu übernehmen, sondern nur bis zur Höhe der durch einen Zuschlag maßvoll erhöhten Tabellenwerte nach § 8 Wohngeldgesetz (WoGG aF). Diese Konsequenz aus der Nichterbringbarkeit eines schlüssigen Konzeptes kann das Gericht allerdings erst ziehen, wenn es zuvor (erfolglos) den Versuch unternommen hat [...] nachzubessern [...].“ (BSG-Urteil vom 20.8.2009, B 14 AS 65/08 R, Rd.Nr 21, Hervorheb. empirica).

3 Fazit: Nicht das Ziel aus den Augen verlieren

Der eingangs beschriebene Fall zog sich bis zum erstinstanzlichen Urteil über Jahre. Die Klägerin wohnt auch nach der Entscheidung weiterhin unangemessen und wird weiterhin zum Umzug aufgefordert. Einziger Unterschied: Sie zahlt nun 6,80 Euro weniger aus ihrem monatlichen Regelbedarf – aber dennoch immerhin noch fast 20 Euro pro Monat. Sie muss auch weiterhin umziehen, aber ja, sie darf jetzt eine Wohnung anmieten, die inklusive der kalten Nebenkosten 6,80 Euro mehr pro Monat kosten darf!

Paradoxon: Dass dabei gleichzeitig auf die Bruttokaltmiete statt der Nettokaltmiete abgestellt wird, hat die Sozialgerichtsbarkeit offenbar nicht gestört (vgl. Exkurs 4). Es lässt sich nur hoffen, dass nach dem Umzug am neuen Wohnort nicht die Müllgebühren erhöht werden. Denn dann wäre die Bruttokaltmiete doch wieder unangemessen! Dann müsste die Bedarfsgemeinschaft erneut umziehen...! Oder erneut klagen...! Und wer weiß, was dann dabei herauskommt?!

Wer sich mit der Beurteilung von Angemessenheitsgrenzen befasst, tut offenbar gut daran, den Blick ab und zu von den Akten hoch in die praktische Welt zu werfen: Da leben Bedürftige, deren Wohnkosten übernommen werden müssen. Der Sozialstaat muss ihnen genug zahlen, damit sie eine für sie angemessene Wohnung mieten können (ausreichend groß, aber ohne gehobenen Standard). Ob eine Mietobergrenze die aktuellen Verhältnisse des örtlichen Mietwohnungsmarktes wiedergibt, lässt sich nicht durch das Studium von Gerichtsurteilen klären, sondern eben nur durch das Studium genau dieser *aktuellen Verhältnisse des örtlichen Mietwohnungsmarktes*. Das geht heutzutage bequem vom Schreibtisch aus: Ein Blick ins Internet reicht, um zu sehen, was anmietbare Wohnungen einer bestimmten Größe vor Ort derzeit kosten. Falls zur strittigen Mietobergrenze angemessene Wohnungen anmietbar sind, ist die Grenze doch gut gewählt. Falls nicht, ist sie tatsächlich zu niedrig. Das ist sehr einfach.

Sozialrichter könnten ihre Arbeitszeit auch nutzen, um sich selbst ein Bild zu machen: Sie könnten eine Wohnung besichtigen, die zur geltenden Mietobergrenze anmietbar ist, und in aller richterlicher Unabhängigkeit nach eigenem Augenschein entscheiden, ob sie diese Wohnung für angemessen halten (also für weder zu gut, noch zu schlecht). Mit einer solch lebensnahen Überprüfung von Angemessenheit ließe sich das Problem der korrekten Angemessenheitsgrenzen vielleicht genauso intuitiv und einfach lösen, wie der Gesetzgeber das Wort „angemessen“ bisher verwendet hat. Erst nach einer Präzisierung, was die Angemessenheitsgrenze erreichen soll, z.B. eine Mindestwohnungsgröße, könnten Sozialgerichte konkreter prüfen (vgl. Exkurs 5).

Übrigens ändern sich Mieten. Auch sinnvoll hergeleitete Mietobergrenzen können irgendwann zu niedrig sein. Etliche Leistungsträger verzögern eine Aktualisierung derzeit nur, weil sie noch immer auf eine Entscheidung des Sozialgerichts zu ihrem Konzept warten. Rechtsunsicherheit blockiert die Lösung des Problems. Sobald ihr Konzept sozialgerichtlich bestätigt ist, könnten sie die Mietobergrenzen an *die aktuellen Verhältnisse des örtlichen Mietwohnungsmarktes* anpassen. Und das würde den Betroffenen dann tatsächlich helfen!

4 Kontakt

Dipl.-Volkswirtin Petra Heising
Tel. 0228/914 89-70
heising@empirica-institut.de

Dipl.-Volkswirt Lukas Weiden
Tel. 030/884 795-26
weiden@empirica-institut.de

ANHANG – HINTERGRÜNDE

1 Exkurs 1: Semantik des § 22c Absatz 1 SGB II

Die Ergänzung durch § 22c SGB II sollte Rechtssicherheit schaffen. Die Formulierung des § 22c SGB II lässt jedoch weiterhin viele Fragen offen.¹⁹ Ja, es stellen sich nun sogar noch mehr neue Fragen als zuvor:

- § 22c Absatz 1 Satz 1 enthält im Kontext zu möglichen Datenquellen 3x das Wort „und“ und 2x das Wort „oder“ sowie das Wort „insbesondere“ und zudem die Möglichkeit „einzeln oder kombiniert“. Der nächste Satz beschreibt eine Alternative („Hilfsweise können...“). Es stellt sich u.a. die Frage, wie man gleichzeitig Mietspiegel und qualifizierte Mietspiegel auswerten kann. Es wird auch nicht beschrieben, wann genau die Daten einzeln und wann kombiniert zu berücksichtigen sind, und wie sie genau zu kombinieren sind.
- Es gibt offenbar viele Wahlmöglichkeiten für die Leistungsträger. Diese werden in Satz 3 aber wieder eingeschränkt: In die Auswertung „sollen“ (nicht müssen – was sind die Ausnahmen?) „sowohl Neuvertrags- als auch Bestandsmieten“ einfließen. Eine Begründung dafür und die Beschreibung, wie sie denn einfließen sollen, fehlen. Dabei sind Neuvertragsmieten immer auch Bestandsmieten, nur neuere. Es wäre zumindest zu präzisieren, wie lange Neuvertragsmieten als Neuvertragsmieten gelten, ohne gleichzeitig Bestandsmieten zu sein.
- Offen bleibt auch die Gewichtung beider Mietarten: Beim Verhältnis 1:1 würden viel mehr alte als neue Bestandsmieten einfließen, einfach schon deshalb, weil es am Wohnungsmarkt mehr Altverträge als Neuverträge gibt. Die aktuellen Verhältnisse am Mietwohnungsmarkt werden aber viel besser durch die (wenigen) Neuverträge abgebildet.

Fazit: Der Gesetzgeber macht in § 22c Vorgaben, die nicht zielführend sind: Es fehlt weiterhin eine Handlungsanweisung. Die für Satzungen möglichen Datenquellen sind inhaltlich weder einzeln noch in ihren Kombinationsmöglichkeiten durchdacht und bleiben mangels Auswertungshinweisen weiterhin unbestimmt im Hinblick auf die Definition von Angemessenheit.

¹⁹ Vgl. Fußnote 8.

2 Exkurs 2: Zum Dilemma zwischen Bestandsmieten und Aktualität

Der Gesetzgeber hat mit den §§ 22a-c selbst ein Dilemma geschaffen, nämlich durch den Widerspruch zwischen der Zielsetzung der Angemessenheitsgrenze und der Auflistung zwingender (!) Datenquellen: Wenn nämlich (auch alte) Bestandsmieten Grundlage für die heute gültigen Mietobergrenzen sein können, werden die „aktuellen Verhältnisse des örtlichen Mietwohnungsmarktes“²⁰ gerade nicht wiedergegeben. Insbesondere kann die aktuelle Verfügbarkeit, d.h. Anmietbarkeit, solcher Wohnungen nicht gewährleistet werden.

Denn wenn die Marktmieten nach Abschluss des Mietvertrags, der die Bestandsmiete enthält, inzwischen gestiegen sind, kostet eine Wohnung vergleichbarer Qualität heute mehr. Wenn sich die Mietobergrenze dennoch an der alten Bestandsmiete ausrichten muss, kann zwar eine konkrete vermietete Wohnung weiterhin angemessen sein, eine *verfügbare* Wohnung mit gleicher Qualität gibt es zu dieser Miete aber vielleicht nicht mehr. Möglicherweise ist am aktuellen Markt selbst die billigste anmietbare Wohnung inzwischen zu teuer ist. Was dann?

Zu den „aktuellen Verhältnissen“ zählen die Mieten, die derzeit am Markt für bestimmte Wohnungsgrößen und -qualitäten geboten und verlangt werden. Je älter die einbezogenen Daten, umso weniger können sie die aktuellen Verhältnisse wiedergeben. Die Einbeziehung von Bestandsmieten aus **Altverträgen** kann daher nicht zielführend sein. Allenfalls Bestandsmieten aus **Neuverträgen** können etwas über die aktuellen Verhältnisse aussagen. In der sozialgerichtlichen Rechtsprechung fehlte lange Zeit ein Hinweis auf die Bedeutung des **Alters der Bestandsmiete** (Datum des Mietvertrags). Auch der Gesetzgeber spricht hier auf unlogischer Weise von „Neuvertrags- und Bestandsmieten“ (statt von „Neuvertrags- und Altvertragsmieten“), obwohl auch Neuvertragsmieten Bestandsmieten sind, aber eben nur neuere.

Zu unterscheiden sind davon **Angebotsmieten**, nämlich die Mieten, zu denen Wohnungen konkret angeboten werden. Aktuell erhobene Angebotsmieten geben die „aktuellen Verhältnisse des örtlichen Mietwohnungsmarktes“ besonders gut wieder. Denn sie zeigen genau die Auswahl an Mieten und Mietwohnungen, die Wohnungssuchende aktuell vor Ort vorfinden. Sie entsprechen meist den aktuellen **Neuvertragsmieten**, nämlich immer dann, wenn zur inserierten Miete auch ein Mieter gefunden wird. Sie weichen nur dann davon ab, wenn Mieter letztlich eine geringere Miete mit dem Vermieter aushandeln konnten, als dieser ursprünglich im Wohnungsinserat verlangt hat. Dies geschieht typischerweise aber nur in entspannten Märkten, in denen der Vermieter Sorge haben muss, andernfalls gar keinen Mieter zu finden. In den meisten Regionen und Städten Deutschlands aber werden sich derzeit Angebots- von Neuvertragsmieten praktisch nicht unterscheiden. **Beide bilden die „aktuellen Verhältnisse des örtlichen Mietwohnungsmarktes“ sehr gut ab.**

Angebots- und neue Neuvertragsmieten unterscheiden sich also nicht in ihrer Höhe, aber im Hinblick auf ihre Erhebungsmöglichkeit: Öffentlich inserierte Angebotsmieten werden bereits seit Jahren deutschlandweit erhoben und in entsprechenden **Angebotsmietdatenbanken** erfasst. Gute Datenbanken stellen eine repräsentative Stichprobe öffentlich inserierter Mieten dar.²¹ Sie können auch noch um nicht öffentlich inserierte

²⁰ Vgl. Fußnote 5.

²¹ Die empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme) ist ein Beispiel für eine solche Angebotsmietdatenbank (vgl. www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/empirica-Preisdatenbank.pdf).

Mieten von Wohnungsangebote ergänzt werden. Neuvertragsmieten hingegen müssen von Mietern oder Vermietern über eine schriftliche oder mündliche **Befragung** erhoben werden. Da die Antwortbereitschaft jeweils willkürlich ist und auch die räumliche Verteilung der Neuverträge nicht bekannt ist, ist es schwierig, eine repräsentative Stichprobe aller Neuverträge zu erhalten.

Angebotsmieten sind Mieten „von tatsächlich am Markt angebotenen Wohnungen“²² und daher in Bezug auf Angemessenheitsgrenzen sogar besonders aussagekräftig. Denn sie stellen genau dar, zu welchen Mieten Wohnungen derzeit anmietbar sind. Je aktueller die ausgewerteten Mieten, desto eher kann mit den ermittelten Mietobergrenzen 1.) die Verfügbarkeit und 2.) der Ausschluss des „gehobenen Standards“ am aktuellen und zukünftigen Wohnungsmarkt gewährleistet werden.²³ Ein Vergleich von Marktmieten sagt nur etwas über die Qualitätsunterschiede von **zum gleichen Zeitpunkt** anmietbaren Wohnungen aus. Bei einem heutigen Blick in die Zeitung sind teurere Wohnungen relativ besser als günstige (sonst wären sie nicht teurer). Die heutigen Mieten lassen sich aber nicht mit Jahrzehnte alten Mieten vergleichen. Damals hatten hochwertige Wohnungen möglicherweise noch niedrigere Mieten als einfache Wohnungen heute.

Mietobergrenzen können naturgemäß nur aus nachweisbaren Mieten hergeleitet werden. Sie werden aber erst in (naher) Zukunft gelten, nämlich erst, wenn sie angewendet werden. Diese **Zeitlücke** ist nicht völlig vermeidbar, sie kann aber möglichst klein gehalten werden. Je kleiner sie ist, desto eher spiegeln die Mietobergrenzen die Wohnungsmarktsituation wider, die Wohnungssuchende vorfinden, wenn die Mietobergrenzen für sie gültig sind. Ideal wäre natürlich, man würde bereits die zukünftigen Mieten kennen. Da dies aber leider nicht der Fall ist, sind **die aktuellsten Mieten** eine gute Lösung. Denn sie liegen am nächsten an den Mieten, die zukünftig Wohnungssuchende vorfinden werden, wenn für sie die Angemessenheitsgrenzen gelten werden.

Fazit: Um die aktuellen Verhältnisse am lokalen Mietwohnungsmarkt abzubilden, sollte man sich bei der Datenerhebung von bereits vermieteten Wohnungen auf die Mieten in **Neuverträgen** beschränken. Denn Altverträge können keinen Beitrag dazu leisten, die „aktuellen Verhältnisse des örtlichen Mietwohnungsmarktes“ wiederzugeben. Die aktuellsten Mieten aber sind **aktuelle Angebotsmieten**. Zu ihnen sind heute noch entsprechende Wohnungen anmietbar, also am ehesten auch in Zukunft. Alte Bestandsmieten gewährleisten gerade nicht die aktuelle Verfügbarkeit angemessener Wohnungen, sondern ganz im Gegenteil: Gerade ihre Berücksichtigung ist häufig der Grund, warum kaum angemessenen Wohnungen anmietbar sind!

²² „Für die Datenerhebung kommen nicht nur die Daten von tatsächlich am Markt angebotenen Wohnungen in Betracht, sondern auch von bereits vermieteten.“ (BSG-Urteil vom 22.09.2009 – B 4 AS 18/09 R, Rd.Nr. 22, Hervorhebung durch empirica).

²³ Vgl. Fußnote 2.

3 Exkurs 3: Vorschriften für Datenquellen versus Bewertung von Angemessenheit

Bei der Auflistung möglicher Datenquellen ist noch ein mathematisch-empirisches Problem zu beachten, das bisher weder Gesetzgeber noch Sozialgerichte angesprochen haben: Die Bestimmung einer Datenquelle reicht noch nicht, um eine Angemessenheitsgrenze zu ziehen. Denn unabhängig davon, ob Angebots-, Neuvertrags- oder Bestandsmieten ausgewertet werden, muss doch zusätzlich festgelegt werden, was eine gute Angemessenheitsgrenze leisten soll. Anders ausgedrückt: Selbst wenn alle Daten zum Wohnungsmarkt vorlägen, wüsste man noch nicht, wo die Grenze zwischen Angemessenheit und Nicht-Angemessenheit verläuft. Daten alleine stellen noch keine Bewertung dar. Das BSG konkretisiert immerhin, dass ein gehobener Standard auszuschließen sei und der Mindeststandard gewährleistet sein muss. Das ist eine sinnvolle Zielsetzung, da sie das Ergebnis beschreibt, nicht die Methode.

Wer den Fokus allein auf die Datenquelle legt, muss genauer werden: Sollen die Mietobergrenzen der mittleren Mieten entsprechen (falls ja, welchem Mittel: arithmetisches oder Median? Oder doch eher dem 80. Perzentil oder einem anderen Quantil?). Und da offensichtlich mehrere Mietarten berücksichtigt werden sollen, fehlt auch die Angabe, in welchem Verhältnis diese einfließen sollen (1:1?). Es gibt aber an einem Tag mehr Bestandsmieten (also Mieten vermieteter Wohnungen) als Angebotsmieten (also Mieten anmietbarer Wohnungen), weil es mehr vermietete Wohnungen als anmietbare Wohnungen gibt. Typischerweise erhebt man Bestandsmieten daher zu einem Stichtag, Angebotsmieten aber über einen Zeitraum. Wie groß soll der Zeitraum zur Erhebung der Angebotsmieten sein, um ihren Einfluss auf das Gesamtergebnis richtig zu gewichten? Und wie werden Doppler entfernt, die dadurch entstehen, dass ein und dieselbe Wohnung letzte Woche zu einer Angebotsmiete angeboten wurde, die diese Woche einer Bestandsmiete in gleicher Höhe entspricht (weil zu ihr ein Mietvertrag abgeschlossen wurde)? Auch wenn die Datenquelle klar ist, bleibt die Frage offen, wo die Mietobergrenze genau verlaufen soll, ob z.B. der Median (50 %-Quantil) ausreicht oder nicht.

Fazit: Eine Auflistung von Datenquellen definiert noch keine Angemessenheit. Daher trägt § 22c nicht zur Konkretisierung bei. Er listet lediglich Datenquellen auf, die mit Mieten zu tun haben, und lässt offen, was damit passieren soll.

4 Exkurs 4: Brutto- versus Nettokaltmiete

Der Gesetzgeber schenkt der Frage nach den richtigen Datenquellen viel Aufmerksamkeit, definiert aber weiterhin nicht, woran sich Angemessenheit erkennen lässt. Folglich können Sozialgerichte die Zielgenauigkeit eines bestimmten Prüfschemas (z.B. Nettokaltmiete versus Bruttokaltmiete) nicht wirklich prüfen.

Beispiel: Die Angemessenheit wird in letzter Zeit meist an der Bruttokaltmiete festgemacht. Um die Angemessenheitsdefinition des BSG („kein gehobener Standard“) zu erreichen, ist die Bruttokaltmiete aber untauglich. Denn Wohnungen in einer Gemeinde mit hoher Grundsteuer oder einem Gebäude mit teurer Gebäudeversicherung haben eine relativ hohe Bruttokaltmiete, auch wenn sie selbst nur einen einfachen Standard haben.

Die Bruttokaltmiete spiegelt im Gegensatz zur Nettokaltmiete nicht die Qualitätsunterschiede gleichgroßer Wohnungen wider. Daher kann sie den gehobenen Standard auch

nicht verlässlich ausschließen.²⁴ Die Bruttokaltmiete hat zudem das praktische Problem, dass ihre tatsächliche Höhe erst mit Vorlage der Jahresabrechnung, also zeitverzögert nach ein bis zwei Jahren, bekannt wird. Das scheint aber weder Gesetzgeber noch Sozialgerichte bisher zu stören.

Das bedeutet, wenn eine Bedarfsgemeinschaft ihre Bruttokaltmiete senken will, etwa durch Umzug in eine günstigere Wohnung, kann die Berechnung der neuen Bruttokaltmiete nur auf Basis der verlangten **Abschlagszahlungen** für kalte Nebenkosten erfolgen. In einschlägigen Internetportalen kann man aber leider nicht nach einer bestimmten Bruttokaltmiete suchen, sondern nur nach einer Nettokaltmiete. Zu der muss man für jede einzelne Wohnung die Höhe der verlangten Abschlagszahlungen für kalte Nebenkosten noch hinzurechnen. Diese sind nicht in allen Internetangeboten angegeben, sondern müssen dann bei den Vermietern einzeln erfragt werden. Die Höhe der Abschlagszahlungen legt der Vermieter zudem beliebig fest. Er könnte auf Abschlagszahlungen auch verzichten und stattdessen den Gesamtbetrag nach Vorliegen der Jahresabrechnung einfordern. Wenn ein Vermieter also eine unrealistisch niedrige Abschlagszahlung verlangt oder wenn eine Gemeinde die Müllgebühren und/oder die Grundsteuer im Laufe des Jahres erhöht hat, ist die neue Wohnung möglicherweise trotz angemessener Abschlagszahlungen rückwirkend – nach Vorlage der Jahresabrechnung – doch nicht mehr angemessen. Die Bedarfsgemeinschaft müsste also bis zur nächsten turnusmäßigen Erhöhung der Richtwerte erneut zur Kostensenkung und ggf. auch zu einem erneuten Umzug aufgefordert werden. Das ist sozialpolitisch kaum zu vertreten.

Fazit: Es empfiehlt sich daher, die Angemessenheit grundsätzlich an der Nettokaltmiete festzumachen und zusätzlich die Nebenkosten in voller Höhe zu erstatten, sofern sie nicht auffallend hoch sind (Nichtprüfungsgrenze). Denn nur die Nettokaltmiete steht bereits vor Einzug in eine Wohnung verbindlich fest und ist zudem viel enger mit dem Qualitätsstandard der Wohnung korreliert als die Bruttokaltmiete. Daher kann mit ihr ein gehobener Wohnstandard viel besser ausgeschlossen werden. Uns ist kein Fall bekannt, in dem Bedarfsgemeinschaften allein aufgrund von Nachzahlungsbeträgen für Nebenkosten zur Kostensenkung durch Umzug aufgefordert wurden. Unserer Erfahrung nach sind einige Leistungsträger bei Nebkostennachzahlungen notgedrungen großzügig und übernehmen diese weitgehend. Andere lassen die Nachzahlungen aus dem Regelsatz begleichen. Die Betroffenen haben dann aber längst keine Möglichkeit mehr zur Nachbesserung. De facto wird also die tatsächliche Höhe der Bruttokaltmiete gar nicht auf ihre Angemessenheit hin geprüft. Eine Haarspalterei über wenige Euro erscheint daher gerade bei der Verwendung einer Bruttokaltgrenze praxisfern und unangebracht.

²⁴ Bei einer Mietobergrenze, die sich auf die Bruttokaltmiete bezieht, können auch Wohnungen des gehobenen Standards als angemessen gelten, nämlich dann, wenn dafür die kalten Nebenkosten niedrig sind (z.B. die Grundsteuer oder Versicherungen des Vermieters, oder auch nur deshalb, weil im Mietvertrag nicht die Übernahme *aller* Nebenkostenpositionen vereinbart wurde).

5 Exkurs 5: Lösungsansatz für den Gesetzgeber

Der Gesetzgeber nennt in § 22 keine Mindestleistung der Leistungsträger, sondern eine Obergrenze („Angemessenheit“). Das ist das Grundproblem. Denn es verdreht den Zweck des Sozialgesetzbuchs. Das Sozialgesetzbuch beschreibt, welche Leistungen der Sozialstaat Hilfebedürftigen mindestens zu finanzieren hat, um ein menschwürdiges Dasein zu sichern.²⁵ Es betont nicht, wie viel der Sozialstaat höchstens zahlen darf.

Der Gesetzgeber kann im Sozialgesetzbuch allenfalls klarstellen, welche Leistungen Leistungsträger nicht erbringen müssen (z.B. keine Finanzierung eines gehobenen Wohnstandards). Derzeit verwendet der Gesetzgeber dazu nur das Wort „angemessen“. Es fehlt aber eine Definition, wo die Grenze zwischen angemessenen und unangemessenen Aufwendungen genau verläuft. Daher ist es für Sozialgerichte tatsächlich schwierig zu beurteilen, ob Mietobergrenzen zu niedrig angesetzt sind oder nicht.

- Das Dilemma ist, dass es keine Vorgaben gibt, **welche Art von Wohnungen** für Bedarfsgemeinschaften **angemessen** ist. Solange dies nicht festgelegt ist, ist auch nicht klar, welche Art von Wohnungen die Mietobergrenze von anderen Wohnungen trennen soll.
- Sobald definiert ist, was eine angemessene Wohnung von einer unangemessenen Wohnung unterscheidet, ist der Rest einfach: Die **Mietobergrenze ist genau die Miete, zu der die teuerste angemessene Wohnung angemietet werden kann**. Denn dann und nur dann sind alle teureren Wohnungen unangemessen. Genau das soll eine Mietobergrenze leisten.
- Sozialgerichte können die **Angemessenheit** dann viel einfacher **prüfen**: Sie müssen nur testen, ob man zur geltenden Mietobergrenze immer noch eine (in Größe, Lage und Ausstattung) angemessene Wohnung anmieten kann oder nicht. Falls nicht, ist die Mietobergrenze zu niedrig gewählt.

Dies ist der Grund für die seit Jahren wachsende Rechtsunsicherheit: Mietobergrenzen, die in der Praxis gute Dienste tun, weil zu ihnen Wohnungen verfügbar sind, aber kein gehobener Standard angemietet werden kann, werden nicht von allen Sozialgerichten akzeptiert.²⁶ Umgekehrt sorgen andere Mietobergrenzen, selbst wenn sie von Sozialgerichten bestätigt werden, in der Praxis für Unmut, etwa dann, wenn zu ihnen derzeit gar keine Wohnungen anmietbar sind.

Um die Gesetzeslücke zu schließen, muss der Gesetzgeber eine angemessene Wohnung näher beschreiben: Dazu zählt die Definition einer angemessenen Größe (die mindestens finanziert werden muss), eines angemessenen Standards (zum Beispiel den Standard, den ein Fünftel aller anmietbaren Wohnungen dieser Größe haben) und eines angemessenen Umzugsradius (Suchraum, in dem eine solche Wohnung gefunden werden muss). In der Praxis werden angemessene Wohnungsgrößen recht großzügig definiert (z.B. 50 qm für eine Einzelperson – auch in Innenstädten), angemessene Wohnungsqualitäten aber recht eng (selbst gerichtlich bestätigte Mietobergrenzen liegen teilweise so niedrig, dass nur 3 % der anmietbaren Wohnungen vor Ort als angemessen gelten).

²⁵ Vgl. Fußnote 10.

²⁶ Vgl. empirica-Paper Nr. 235: „Das Glücksspiel mit den Mietobergrenzen“:
<http://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/empi235phlw.pdf>

Was dabei fehlt, ist die klare Definition einer **Mindestgröße**: Wenn die Wohnkosten nur deshalb unter der Mietobergrenze liegen, weil die Bedarfsgemeinschaft auf zu engem Raum wohnt, wird ihr Wohnbedarf dennoch nicht gedeckt! Großfamilien in 60 qm-Wohnungen und Einzelpersonen, die zur Mietobergrenze nur ein WG-Zimmer finden, sind keine Seltenheit. Hier muss der Sozialstaat nachbessern: Eine **Definition** und die damit verbundene **Überprüfbarkeit von Mindeststandards** helfen Bedürftigen wirklich weiter – nicht der Streit um Grenzwerte, ab wann Wohnungen unangemessen *gut* sind!

Vorschlag zur Präzisierung des § 22:

- Wohnkosten werden **maximal** in der Höhe der tatsächlichen Aufwendungen gezahlt. Leistungsträger sind zudem nicht verpflichtet, unangemessen hohe Nettokaltmieten oder unangemessen hohe Nebenkosten zu finanzieren.
- Die Wohnkosten werden **mindestens** bis zu der Höhe anerkannt, zu der eine Wohnung mit angemessenem Wohnstandard aktuell vor Ort angemietet werden kann. Als angemessenen Wohnstandard für einen 1-Personen-Haushalt wird eine Wohnung mit [40 qm]* Wohnfläche angesehen, die über Heizung, Bad und WC verfügt (für jede weitere Person [10 qm]* mehr).
- **Nichtprüfungsgrenze I:** Solange die tatsächliche Nettokaltmiete nicht höher liegt als die Nettokaltmieten des unteren [Fünftels (20%)]* der aktuell vor Ort anmietbaren angemessen großen Wohnungen, wird sie in voller Höhe anerkannt.²⁷
- **Nichtprüfungsgrenze II:** Solange die Nebenkostenabschlagszahlungen (im Vergleich zu denen für andere Wohnungen in angemessener Größe vor Ort) nicht auffallend hoch sind, werden auch sie in voller Höhe anerkannt. Als auffallend hoch gelten Abschlagszahlungen, die den [zweifachen]* Median übersteigen.²⁸ Nachzahlungen und Guthaben, die sich später aus der Jahresabrechnung ergeben, gehen zulasten bzw. zugunsten des Leistungsträgers.²⁹
- **Wohnkosten oberhalb der Nichtprüfungsgrenzen** können im Einzelfall dennoch angemessen sein (z.B. in Härtefällen, oder wenn es dem Mieter nicht möglich und zumutbar ist, die Kosten selbst zu senken).

* Hier könnten auch andere Zahlen stehen.

²⁷ Dann entspricht ihr Standard der Wohnungsqualität, die lediglich ein Fünftel aller vor Ort anmietbaren Wohnungen in der angemessenen Größe haben. Das kann – relativ gesehen – kein gehobener Wohnstandard sein.

²⁸ Es ist darauf hinzuwirken, dass die Abschlagszahlungen möglichst nah an den tatsächlichen Nebenkosten liegen (z.B. durch Anpassung an die letzte Jahresabrechnung).

²⁹ Andernfalls hätten Bedarfsgemeinschaften keine andere Wahl, als den Nachzahlungsbetrag aus dem Regelsatz zu bestreiten.

EMPIRICA WORKUNG PAPERS

Die working paper sind zu finden unter
<https://www.empirica-institut.de/publikationen/>.

Nr.	Autor, Titel
245	HEISING, P. UND WEIDEN, L. (2018), Zur Herleitung von Angemessenheitsgrenzen – gut gemeint, doch schlecht gemacht? Warum der Gesetzgeber eher für Verwirrung als für Klärung sorgt
244	BRAUN, R. (2018), Regionalisierte Wohnungsmarktprognose (3 Varianten) – 2019 bis 2022 und Ausblick bis 2030
243	BABA, L. (2018), Ein Appell für eine wirksame Wohnungspolitik
242	BRAUN, R. (2018), Sonder-AfA á la 2018 – was bedeutet das?
241	BABA, L. (2017), Wie sozial ist die Wohnungspolitik? Von einer heuchlerischen Debatte zulasten wirklich bedürftiger Haushalte
240	HEIN, S. UND THOMSCHKE, L. (2017), Notizen zur Mietpreisbremse.
239	BRAUN, R. (2017), Die Marktsituation ist entscheidend! Auswirkung einer „hohen“ Sozialwohnungsquote auf Neubau, Mieten und Kaufpreise.
238	BRAUN, R. (2017), Lohnt sich eine Immobilie als Kapitalanlage (noch)?
237	HEYN, T. (2016), Wohnungsmarktintegration von Flüchtlingen – mittel- bis langfristige Aufgaben und Anforderungen für Kommunen.
236	KAUERMANN, G., THOMSCHKE, L. UND BRAUN, R. (2016), Scheinargumente bei Mietspiegeldebatte – Was definiert „moderne Mietspiegel“?
235	HEISING, P. UND WEIDEN, L. (2016), Das Glücksspiel mit den Mietobergrenzen – Über zielführende, überflüssige und sozialpolitisch relevante Herleitungsvorschläge von Sozialgerichten.
234	KEMPER, J. (2016), Lieber beenzt als verdrängt – Warum wird die Vermögensbildung von Besserverdienenden gefördert, während Haushalte mit geringen oder mittleren Einkommen Mieter bleiben müssen?
233	BRAUN, R. (2016), Sonder-AfA – was bedeutet das?
232	HEIN, S. UND THOMSCHKE, L. (2016), Mietpreisbremse: Fahrkarte geschossen? Effekte der Mietpreisbremse in ausgewählten Städten.
231	BRAUN, R. UND BABA, L. (2016), Wohnungsmarktprognose 2016-20 – Regionalisierte Prognose inkl. Flüchtlinge.
230	BRAUN, R. UND SIMONS, H. (2015), Familien aufs Land! – Teil 2: Flüchtlinge kommen überwiegend als Familien und die sind in der Kleinstadt schneller integrierbar – der Staat muss deswegen lenkend eingreifen.

- [229](#) HEISING, P. (2015), Umdenken angesichts der Flüchtlingswelle! Neue Standards und mehr soziale Effizienz – auch bei der Angemessenheit von Unterkunftskosten.
- [228](#) BRAUN, R. UND SIMONS, H (2015), Familien aufs Land! – Teil 1: Warum wir die Flüchtlinge im Leerstand unterbringen sollten und wie das funktionieren könnte.
- [227](#) BABA, L (2015), Bauen verbilligen und Horten verteuern - Widersprüche der Wohnungs- und Baulandpolitik.
- [226](#) THOMSCHKE, L. UND HEIN, S. (2015), So schnell schießen die Preußen nicht - Effekte der Mietpreisbremse in Berlin.
- [225](#) BRAUN, R. (2015), Das Riester-Märchen - Warum Geringverdiener seltener riestern und Besserverdiener eben nicht subventioniert werden.
- [224](#) HEISING, P. (2015), Kosten der Unterkunft (KdU): Vorschläge zur Vereinfachung.
- [223](#) BRAUN, R. (2015), Fünf Fallstricke für eine doppelte Dividende – Warum eine steuerliche Förderung für Wohnungsneubau gerade jetzt falsch wäre.
- [222](#) BRAUN, R. (2015), Wir brauchen eine „Billigzinsbremse“! Vorschlag zur Eindämmung von Preisblasen und zunehmender Überschuldung privater Haushalte.
- [221](#) BRAUN, R. (2014), Wer Wohnungen sät, wird Einwohner ernten – Skizze einer rationalen Wohnungspolitik.
- [220](#) HEISING, P. (2014), Unterkunftskosten: Mehr Mut zur Einfachheit – Quo vadis, Sozialstaat?
- [219](#) BRAUN, R. (2014), Mietanstieg wegen Wohnungsleerstand! Kein „zurück-in-die-Stadt“, sondern „Landflucht“.
- [218](#) BRAUN, R. (2014), Mieten oder Kaufen? Eine Frage der eigenen Ungeduld und Unvernunft!
- [217](#) BRAUN, R. (2013), Die degressive AfA kommt! Die Mietpreisbremse wird Milliarden kosten.
- [216](#) BRAUN, R. (2013), Der Kommentar zum CBRE-empirica-Leerstandsindex 2012: Neubau immer dringlicher!
- [215](#) BRAUN, R. (2013), Das Märchen vom König in Monismanien – Was nicht bezahlbar ist, wird bezahlbar gemacht
- [214](#) HEISING, P. (2013), Angemessene Unterkunftskosten – Eine Überforderung des Sozialstaats?
- [213](#) BRAUN, R. (2013), CBRE-empirica-Leerstandsindex 2011 – marktaktive Quote im 5. Jahr rückläufig.
- [212](#) BRAUN, R. (2013), Noch lebt Schrödingers Katze – Droht eine Immobilienblase?
- [211](#) PFEIFFER, U. (2012), Tragfähige Argumente für Maßnahmen der Städtebauförderung – Kosten/Nutzen, Grenzen und Innovationen.
- [210](#) BRAUN, R. (2012), Der große Irrtum am Wohnungsmarkt – Wir haben nicht zu wenig „billig“, sondern das „billige“ ist zu teuer.

- [209](#) BRAUN, R. (2012), Euroangst als Blasenpflaster! – Muss man den Preisblasenteufel an die Wand malen?
- [208](#) SIMONS, H. (2012), Zinsversuchung – Die goldene Finanzierungsregel.
- [207](#) SIMONS, H. (2012), Zur Zukunft der Großwohnsiedlungen in Ostdeutschland – eine Kurzanalyse.
- [206](#) BRAUN, R. (2012), Vereinfachungspotenziale Wohn-Riester – Mehr Wahlfreiheit, geringere Hemmschwellen.
- [205](#) BRAUN, R. (2012), Vorsicht: Sparfalle! Haken und Fußangeln bei der Bekämpfung von Altersarmut
- [204](#) PFEIFFER, U. (2012), Vortrag: Wohnungspolitik Berlin – bauen, bauen, bauen – statt Rückkehr hinter die Mauer
- [203](#) PFEIFFER, U. (2012), Wohnungspolitik Berlin – bauen, bauen, bauen – statt Rückkehr hinter die Mauer
- [202](#) BRAUN, R. (2012), Der Wohnungsmarkt ist LILA – Wo kann man heutzutage noch investieren?
- [201](#) BRAUN, R. (2011), Langfristige Trends für den deutschen Wohnungsmarkt – Wer die Wohnwünsche seiner Zielgruppe kennt, hat weniger Leerstand.
- [200](#) HEISING, P. (2011), Teurer ist nicht gleich besser – Über den Erhebungsaufwand schlüssiger Konzepte.
- [199](#) BRAUN, R. (2011), empirica-Leerstandsindex 2009 – Ergebnisse und Methodik.
- [198](#) HEISING, P. (2011), Entwicklung der Unterkunfts-kosten für Single-Wohnungen – Ergebnisse des Grundsicherungsrelevanten Mietspiegels (empirica).
- [197](#) HEIN, S. (2011), Ableitung von Sanierungsbedarfsquoten – eine neue Methodik.
- [196](#) BABA, L. (2011), Regionale Bürobeschäftigtenentwicklung seit dem Konjunkturoberpunkt 2002 – Kleinere Großstädte jenseits der Agglomerationen ganz groß!
- [195](#) HEISING, P. (2011), Wie leitet man richtige Richtwerte her? – Über die Herleitung angemessener Unterkunfts-kosten aus verschiedenen Perspektiven.
- [194](#) SIMONS, H., BABA, L. UND KRÖGER, K. (2011), Altschuldenhilfe und Stadtumbau – Analyse der bisherigen Wirkungen der Altschuldenhilfe für den Stadtumbau Ost und des zukünftigen Bedarfs an einer weiteren Entlastung.
- [193](#) BRAUN, R. (2010), Hedonische Preise – Was macht eine Regressionsschätzung mit den Mietpreisen?
- [192](#) BRAUN, R. (2010), Mietpreise in Deutschland – Warum die Neuvertragsmieten jetzt steigen und was man dagegen tun kann.
- [191](#) BABA, L. (2010), Bürobeschäftigtenquote steigt wieder rasant – Rekordniveau in diesem Jahr zu erwarten: 10 Mio.-Marke bei SVP-Bürobeschäftigung könnte erstmals geknackt werden.