

sozialrecht justament

kompakt und aktuell – Rechtswissen für die existenzsichernde Sozialberatung

Jg.3 / Nr.11

Mai/2015

Schwerpunktthema

Ungedeckte Unterkunftskosten – die massenhafte Gefährdung des soziokulturellen Existenzminimums

Vorbemerkungen zum Schwerpunktthema.....	2
Praxistipp: U-25 ohne KdU – was kann getan werden?	4
Seminar zu Unterkunftskosten im SGB II/ SGB XII	5
Das Seminar findet in Nürnberg, München und Frankfurt statt	
In der Produkttheorie kann man nicht wohnen.....	6
Warum die Vorgaben des Bundessozialgerichts zur Bestimmung von Richtwerten angemessener Unterkunftskosten (SGB II/SGB XII) falsch sind	
Wohnraum gesichert – Bewohner verhungert!.....	14
Anmerkungen zu einer Entscheidung des Sozialgerichts Darmstadt oder wie aus dem Slogan der Wohnungshilfe „Die Wohnung ist nicht alles, aber ohne Wohnung ist alles nichts!“ die Jobcenter-Maxime „Alles für die Wohnung“ geworden ist.	
Für Sie gelesen: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Übernahme von Mietschulden und Energiekostenrückständen im SGB II und SGB XII	18

SGB II-Seminar 2015: Kosten der Unterkunft (SGB II/SGB XII)
In München, Nürnberg, Frankfurt/M. (siehe Seite 5)

mehr auf: www.sozialrecht-justament.de

Kontakt: info@sozialpaedagogische-beratung.de

Vorbemerkung zum Schwerpunktthema



Die gravierendsten Bedarfsunterdeckungen im SGB II und SGB XII werden nicht durch Sanktionen oder Aufrechnungen von Darlehen verursacht. Nicht gedeckte Bedarfe der Unterkunft sind die mit Abstand häufigste Ursache dafür, dass viele Menschen nicht über das soziokulturelle Existenzminimum verfügen.

Vielfach wird auf regionaler Ebene kritisiert, dass die jeweiligen Jobcenter über kein „schlüssiges Konzept“ zur Bestimmung der Richtwerte für die „abstrakte Angemessenheit“ von Unterkunftskosten verfügen würden. Den Begriff der „abstrakten Angemessenheit“ hat das Bundessozialgericht eingeführt. Er besagt Folgendes: Liegen die Unterkunftskosten unter dieser Grenze, dann sind sie immer anzuerkennen, liegen sie darüber, ist zu prüfen, ob es besondere Gründe gibt, die ein Überschreiten der abstrakten Werte im konkreten Fall rechtfertigen. In der Praxis wird dagegen zutreffend von „Mietobergrenzen“ gesprochen. Die Massenverwaltung schafft es nicht, jeden Einzelfall zu prüfen. Wohnungssuchende erhalten ohnehin ein Blatt, auf dem die Mietobergrenzen stehen. Die Unterscheidung des Bundessozialgerichts zwischen abstrakter und konkreter Angemessenheit hat weder etwas zur Klärung in Einzelfällen beigetragen, noch ist sie im Verwaltungsalltag praktikabel.

Den größten Schaden hat das Bundessozialgericht allerdings mit seiner Festlegung auf ein „schlüssiges Konzept“, nach dem die Mietobergrenzen zu ermitteln seien, angerichtet. Der Begriff des „schlüssigen Konzepts“ bleibt unklar. Es soll „wissenschaftlichen Kriterien“ entsprechen und irgendwie sicherstellen, dass Wohnungen innerhalb der Mietobergrenzen über den gesamten Vergleichsraum des Zuständigkeitsbereichs eines Jobcenters für SGB II-Leistungsberechtigte anmietbar sind. Soweit enthält die Idee des Bundessozialgerichts nichts Erhellendes, aber auch nichts Falsches. Doch dann hat das Bundessozialgericht irgendwann die alte **Produkttheorie** des Bundesverwaltungsgerichts hervorgezogen und mit eigenen wertenden Maßstäben verbunden, ohne sich um die Wirklichkeit zu scheren. Seitdem steht die Produkttheorie im Mittelpunkt des „schlüssigen Konzepts“: Danach wird in einem ersten Schritt der Quadratmeterpreis bestimmt, innerhalb dessen die z.B. günstigsten 20 Prozent der Quadratmeterpreise liegen. Dieser Wert wird dann im zweiten Schritt mit einer willkürlichen Wohnflächengröße, die dem sozialen Wohnungsbau entnommen wird, multipliziert. Dieser Grundpfeiler des „schlüssigen Konzepts“ - so hoffe ich zeigen zu können - ist vollkommen ungeeignet, um die tatsächliche Wohnsituation und Wohnungsmarktsituation zu erfassen. Das weise ich detailliert am Beispiel zweier Landkreise (**Waldeck-Frankenberg und Freyung-Grafenau**) und einer Großstadt (**Nürnberg**) nach. Selbst ein gerichtlich für schlüssig erklärt Konzept, wie das des oberhessischen Landkreises Waldeck-Frankenberg, führt tatsächlich zu einer starken Bedarfsunterdeckung.

Es wird Zeit, dass sich die Wohlfahrtverbände diesem Thema der skandalösen Bedarfsunterdeckung endlich annehmen. Auch Rechtsanwälte und Sozialgerichte sollten sich nicht länger durch die Worthülse „schlüssiges Konzept“ des Bundessozialgerichts blenden lassen. Der Vorlagebeschluss des Sozialgerichts Mainz an das Bundesverfassungsgericht ist daher zu begrüßen: SG Mainz, 12.12.2014, S 3 AS 130/14. Die Schlüssigkeit der Vorgaben für das Konzept ist keine Frage des Rechts, sondern ist eine Frage der empirischen Sozialwissenschaft.

In einem zweiten Aufsatz „**Wohnung gesichert – Bewohner verhungert**“ beschäftige ich mich mit der Praxis, dass die Unterkunft oftmals trotz hoher Kosten gesichert wird, indem ein nicht unerheblicher Teil des Regelbedarfs vom Jobcenter direkt an den Vermieter ausgezahlt wird. Hierzu mache ich zu einer Entscheidung des Sozialgerichts Darmstadt verschiedene Anmerkungen und gehe auch auf die

Frage der Abtretbarkeit von Leistungen des Regelbedarfs „im wohlverstandenen Interesse“ des Leistungsberechtigten ein. Im verhandelten Fall erhielt der Betroffene nicht einmal 60 Euro für den monatlichen Lebensunterhalt ausgezahlt.

In einem weiteren Artikel stelle ich kurz die Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Übernahme von Mietschulden und Energiekostenrückständen im SGB II und SGB XII vor. Diese im Frühjahr 2015 erschienen Empfehlungen sind wichtig für alle, die im Bereich der Wohnungslosenhilfe engagiert sind. Praktische Relevanz gewinnen die Empfehlungen als Argumentationshilfe, wenn die Praxis hinter den – allerdings unverbindlichen – Empfehlungen zurückbleibt. Neben der Darstellung der Empfehlung merke ich auch ein paar Punkte kritisch an.

Die Auseinandersetzung mit der Problematik der Bedarfe der Unterkunft führe ich schon seit Jahren. Die kritische Darstellung der Produkttheorie ist gewissermaßen das Resultat einer langjährigen Untersuchung des Phänomens, dass trotz „schlüssig“ ermittelter Mietobergrenzen tatsächlich fast keine Wohnungen zu diesem Preis zu haben sind.

Im Jahr 2012 habe ich in einem Aufsatz für die Zeitschrift info also gezeigt, dass die Bedarfe für die Warmwasserbereitung im SGB II ebenfalls zu gering bemessen sind (Eckhardt: Zur Frage der Angemessenheit der Energiekosten zur Bereitung von Warmwasser im SGB II, in info also 2012, S. 200ff.).

Einen leider viel zu wenig bekannten Praxistipp „U-25 ohne KdU – was kann getan werden?“ finden Sie auf der nächsten Seite.

Wie immer möchte ich an dieser Stelle auf meine Seminarangebote aufmerksam machen. Auf der nächsten Seite finden Sie mein aktuelles Seminarangebot zum Thema Kosten der Unterkunft im SGB II und SGB XII. Eine detaillierte Beschreibung der Inhalte des zweitägigen Seminars (auch einzelne Tage buchbar) finden Sie auf:

http://sozialrecht-justament.de/data/documents/Ausschreibung_Seminar-KdU-2015.pdf

Im Herbst findet in Nürnberg (4. November 2015) und München (19. November 2015) mein neues Seminar "Wer, was, wie viel? - Rechenstunde" statt. In diesem Seminar geht es darum, wie sich korrekt und so einfach wie möglich, Sozialleistungsansprüche wie SGB II oder Kinderzuschlag und Wohngeld berechnen lassen.

Ebenfalls bitte ich um Beachtung des Einführungsworkshops „Systemische Therapie mit der »Inneren Familie« - IFS“, den meine Kollegin und Partnerin Martina Beckhäuser anbietet.

Ich bitte, die Seminarangebote gerne auch an KollegInnen weiterzugeben. Die Erstellung von *sozialrecht-justament* ist mir nur im Rahmen der Seminare möglich.

Bernd Eckhardt

Praxistipp: U-25 ohne KdU – was kann getan werden?

Ziehen unter 25-Jährige ohne Zustimmung aus dem Elternhaus in eine eigene Wohnung, erhalten sie lediglich den Regelbedarf in Höhe von 320 Euro. Auch entstehende Mietschulden werden nicht übernommen. Wenn keine Ausbildung absolviert wird, besteht auch kein Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe oder BAföG. So prekär die Situation auch für die Betroffenen ist, bei sparsamer Lebensführung kann dennoch die Unterkunft gesichert werden, wenn ein Minijob, der im Monat zum Beispiel 100 Euro einbringt, aufgenommen wird. (Das Kindergeld berücksichtige ich im Folgenden nicht, da es die SGB II-Leistung entsprechend mindert und daher Betroffenen „nichts bringt“).

Die Lösung besteht hier darin, Wohngeld zu beantragen. Für einen jungen Erwachsenen, der in Nürnberg „unerlaubt“ in eine einfache Wohnung zieht (Bruttokaltmiete 350 Euro) sieht die Situation dann so aus: Erwerbseinkommen = 100 Euro,

SGB II-Einkommen = 320 Euro,

Wohngeld = 248 Euro

Erwerbseinkommen und Wohngeld sichern damit die Bruttokaltmiete. Es ist dann zwar immer noch zu wenig, aber es reicht, wenn der Zustand nur vorübergehend ist, um die Wohnung zu halten. Auf die Möglichkeit, in diesen Fällen Wohngeld zu beziehen, wird explizit in den Verwaltungsvorschriften zum Wohngeld hingewiesen.

Seminartipp

Einführungsworkshop Systemische Therapie mit der „Inneren Familie“ – IFS

(am 10. und 11. Oktober 2015 in Nürnberg)



Das Thema „Innere (Persönlichkeits-) Teile“ ist seit langem Bestandteil von Beratung und Therapie. Die Wirksamkeit des systemischen Arbeitens mit den inneren Anteilen ist für systemisch arbeitenden BeraterInnen und TherapeutInnen immer wieder faszinierend.

Richard C. Schwartz hat mit der „Systemischen Therapie mit der inneren Familie (IFS)“ eine besondere Methode entwickelt, indem er die systemische Sichtweise auf die Innenwelt übertrug und die Multiplizität unserer inneren Anteile als etwas Naturgegebenes respektierte, statt sie als Störung zu sehen. Die Ausdehnung des systemischen Denkens und der Techniken aus der Familientherapie auf die intrapsychische Welt führte zu großen Fortschritten in der Behandlung von Einzelpersonen, Familien und Gruppen.

Die IFS-Methode ist geprägt von einem hohen Maß an Achtsamkeit. Die präzise und wertschätzende Vorgehensweise ist ebenso strukturiert wie flexibel und geht voller Respekt für das Tempo und die Ressourcen des Klienten vor. Die Arbeit mit IFS bringt auch für den erfahrenen Therapeuten ganz neue Aspekte.

Die IFS-Methode kann eine tiefe, nachhaltige Heilung bewirken. Sie findet Anwendung bei Beziehungsstörungen und ist auch für die meisten psychischen und psychosomatischen Erkrankungen und Traumafolgestörungen gut geeignet. Menschen aller Altersstufen und aller Schichten finden leicht Zugang zu diesem einfachen, schlüssigen Modell. Mehr zu IFS unter <http://www.ifs-europe.net/> Die Seminarausschreibung finden Sie auf:

<http://sozialpaedagogische-beratung.de/workshop%20ifs%20okt%202015.pdf>

Kontakt: martinabeckhaeuser@arcor.de

SGB II-Seminar 2015

Kosten der Unterkunft (SGB II/SGB XII)



Termine, Kosten, Anmeldung:

- München:** **24. Juni 2015** (I. Teil „laufende“ Unterkunftskosten) und **25. Juni 2015** (II. Teil „außerplanmäßige“ Unterkunftskosten)
 Teilnahmegebühr: pro Tag 100 Euro, beide Tage 190 Euro (incl. Getränke)
 Tagungsort: Evangelische Stadtakademie, Herzog-Wilhelm-Straße 24
- Nürnberg:** **7. Juli 2015** (I. Teil „laufende“ Unterkunftskosten) und **8. Juli 2015** (II. Teil „außerplanmäßige“ Unterkunftskosten)
 Teilnahmegebühr: pro Tag 100 Euro, beide Tage 190 Euro (incl. Getränke)
 Tagungszentrum Estragon (Aidshilfe), Entengasse 2 (nicht barrierefrei)
- Frankfurt/M.:** **15. Juli 2015** (I. Teil „laufende“ Unterkunftskosten) und **16. Juli 2015** (II. Teil „außerplanmäßige“ Unterkunftskosten)
 Teilnahmegebühr: pro Tag 120 Euro, beide Tage 230 Euro, incl. 3-Gänge-Menü in der Cafeteria und Getränke
 Im Konferenzraum 2, Caritasverband Frankfurt e. V., Alte Mainzer Gasse 10

Ausführliche Seminarbeschreibung auf der Seite www.sozialrecht-justament.de:

http://sozialrecht-justament.de/data/documents/Ausschreibung_Seminar-KdU-2015.pdf

Das Seminar besteht aus **zwei eintägigen Teilen (9.00 – 16.00 Uhr)**. Da beide Teile thematisch scharf abgegrenzt sind, ist es möglich, auch nur einen Seminartag zu besuchen. Ich bitte aber um Verständnis dafür, dass ich im Seminar nur Fragen zu den jeweils am Seminartag vorgesehenen Themen beantworten kann.

Anmeldungen: **Gerne formlos per E-Mail (info@sozialpaedagogische-beratung.de) mit Name, Rechnungsadresse und Träger/Einrichtung**, wenn die Einrichtung/Träger die Kosten übernimmt, oder per Post (bitte e-mail angeben) an obenstehende Anschrift. **Bitte genau angeben, welche(r) Tag(e) gebucht wird.** Sie können auch das mitgeschickte Anmeldeformular (Seite 5) verwenden. **Jede Anmeldung wird per E-mail bestätigt!** Fällig werden die Teilnahmegebühren 2 Wochen nach Rechnungsstellung.



Das Seminar in München findet - wie schon seit vielen Jahren - mit Unterstützung des Münchener Arbeitslosenzentrums MALZ statt (Seidlstr. 4, 80335 München).

In der Produkttheorie kann man nicht wohnen

Warum die Vorgaben des Bundessozialgerichts zur Bestimmung von Richtwerten angemessener Unterkunftskosten (SGB II/SGB XII) falsch sind

Bei einer nicht unerheblichen Zahl von Leistungsberechtigten des SGB II und SGB XII werden nicht die tatsächlichen Kosten der Unterkunft vom Leistungsträger gewährt. Bei vielen Leistungsberechtigten kommt es zu einer dauerhaften gravierenden Bedarfsunterdeckung, die grundrechtlich nicht hinnehmbar ist. Akzeptabel wäre sie nur, wenn den Leistungsberechtigten die Möglichkeit offenstehen würde, günstigeren Wohnraum zu beziehen, dessen Kosten als angemessen angesehen wird. Aber genau das wird durch die niedrigen marktfernen „Mietobergrenzen“ verhindert.

Das Bundessozialgericht behauptet, dass bei der Bestimmung der Richtwerte für die Angemessenheitsgrenze durch ein schlüssiges Konzept in der Regel jedem die Möglichkeit, in eine angemessene Unterkunft zu ziehen, offenstehen würde. Nur einzelfallbezogene, vom Normalfall abweichende Gründe könnten dann noch Unterkunftskosten oberhalb der Richtwerte rechtfertigen. Die zentrale rechtliche These des Bundessozialgerichts lautet: Die mit einem schlüssigen Konzept bestimmten Richtwerte der Angemessenheit liefern den „Anscheinsbeweis“ dafür, dass es genug Wohnungen innerhalb der Werte gibt. Das Bundessozialgericht begibt sich nicht in die Niederungen der empirischen Sozialwissenschaft, um die Problematik der Wohnraumversorgung einkommensärmer Menschen adäquat zu erfassen, sondern präsentiert die sogenannte „Produkttheorie“ als zentralen Baustein eines schlüssigen Konzepts. Die Produkttheorie bildet das Fundament des oben genannten rechtlichen „Anscheinsbeweis“.

Die „Produkttheorie“ und ihre Folgen

Die Produkttheorie ist simpel: Der Richtwert wird durch das Produkt der angemessenen Wohnungsgröße multipliziert mit dem angemessenen Quadratmeterpreis bestimmt, gewissermaßen entsteht eine Angemessenheit hoch zwei¹. Das Bundessozialgericht nennt den so ermittelten Richtwert „abstrakte Angemessenheit“. Menschen wohnen aber nicht in abstrakten Wohnungen, sondern in konkreten Wohnungen. Und abstrakt ist die Produkttheorie wirklich im schlechten Sinne. Sie abstrahiert von der Wirklichkeit. Warum ist die Produkttheorie falsch? Das beginnt damit, dass die Referenzgröße „Quadratmeterzahl“ einfach aufgrund der länderspezifischen Verwaltungsvorschriften zum Wohnungsbindungsgesetz normativ bestimmt wird. Für eine Person gelten dann zum Beispiel 50 m² in Bayern als angemessen. In welcher Zahl es Wohnungen in dieser Größenordnung gibt und wie groß der Anteil der einkommensarmen Bevölkerung ist, sind keine Faktoren, die die Produkttheorie berücksichtigt. Die Produkttheorie würde selbst dann zu „schlüssigen“ Ergebnissen kommen, wenn es in einer Großstadt nur 10 Wohnungen bis zur Größe von 50 m² geben würde. Die Produkttheorie berücksichtigt nicht den tatsächlichen Wohnungsmarkt in Form seines konkreten Bestandes der Wohnungsgrößen.

¹ Das Produkt führt zu einer Angemessenheit, die ein gegenüber den einzelnen Faktoren noch kleineres Marksegment einschließt. Angenommen ich stelle fest, dass ein Fünftel der Alleinstehenden Wohnungen mit weniger als 45 m² bewohnt und sage, dass sich SGB II-Leistungsberechtigte mit Wohnungen dieser Größe begnügen müssten. Immerhin liegen 20 Prozent der Wohnungen innerhalb meines Faktors Wohnflächengröße. In einem 2. Schritt bestimme ich den Quadratmeterpreis. Auch hier nehme ich wieder den Wert, der das günstigste Fünftel umfasst. Dann multipliziere ich beide Werte. Nun liegt natürlich nicht mehr ein Fünftel der von Alleinstehenden bewohnten Wohnungen innerhalb der Richtwerte. Wie viele Wohnungen es dann tatsächlich sind, kommt auf die Streuung der Werte an (Bei der Simulation der Ein-Personen-Haushalte eines „typischen“ deutschen Landkreises ergibt sich nach v. Mallotki nach Anwendung der Produkttheorie bei der Begrenzung auf jeweils das untere Fünftel, dass nur noch 13,3 % der betrachteten Haushalte innerhalb des Ergebnisses lagen; vgl. Christian von Mallotki, schlüssiges Konzept und Statistik, in: info also 3/2014, Seite 100)

Neben der abstrakten Wohnungsgröße wird als zweiter Faktor noch der abstrakte Quadratmeterpreis angemessenen Wohnraums für die Produkttheorie benötigt. Das untere Fünftel der Quadratmeterpreise sollte innerhalb der abstrakten Quadratmeterpreisgrenze liegen, hat freihändig das Landessozialgericht München festgelegt. Der Gedanke dahinter ist offenbar der, dass das Marktsegment des unteren Fünftels groß genug ist, um die Nachfrage der einkommensarmen Bevölkerung zu decken. Das Bundessozialgericht selbst hat sich zwar nicht darauf festgelegt, dass es das untere Fünftel sein muss, aber die Entscheidung des LSG Bayerns bestätigt, in der ohne weitere Begründung festgestellt wurde, dass bei einer SGB II-Quote von 5,3 % jedenfalls die Wohnungen im unteren Fünftel ausreichen müssten. Das Landessozialgericht Bayern argumentiert hier auf wackligem Boden scheinbar großzügig:

Der Senat ist der Überzeugung, dass jedenfalls unter diesen Voraussetzungen in einer Stadt mit Wohnverhältnissen wie in München, in der der Anteil der Empfänger von Leistungen nach dem SGB II an der Gesamtbevölkerung im streitgegenständlichen Zeitraum 5,3 % betrug [...], gesichert ist, dass die Leistungsempfänger in ausreichendem Umfang Mittel erhalten, um eine Wohnung einfachen Standards im unteren Marktsegment mit der ihrer Haushaltsgroße entsprechenden Quadratmeterzahl anzumieten. Offen bleiben kann, ob ein geringerer Anteil auch noch ausreichen würde. Das BSG hat bisher keine näheren Kriterien dafür aufgestellt, welchen Umfang das "untere Marktsegment" haben muss, das zu den "angemessenen" Kosten der Unterkunft im Sinne des § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II verfügbar sein muss. Der Senat sieht dieses "untere Marktsegment" jedenfalls dann als hinreichend abgedeckt an, wenn dieses das preislich untere Fünftel des Wohnungsmarktes umfasst und der Anteil der Grundsicherungsempfänger an der Bevölkerung deutlich geringer liegt.

Was das Bayerische Landessozialgericht hier vorführt, ist beispielhaft für Fehlinterpretationen aufgrund eines laienhaften Verständnisses empirischer Sozialforschung. Aus der Grundgesamtheit der Ein-Personen-Haushalte bildet sich die SGB II-Quote der entsprechenden Haushalte. Die Grundgesamtheit der Wohnungen um die 50 m², aus der nun das Fünftel gebildet wird, ist aber wesentlich kleiner als die Grundgesamtheit der Haushalte Alleinstehender. Woher der Senat seine Überzeugung im obigen Zitat nimmt, erfährt man nicht. Die Überzeugung des Gerichts war aber Grundlage der Beauftragung eines Statistikers, der dann berechnet hat, wie hoch der Richtwert sein muss, damit mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % zutrifft, dass sich das günstigste Fünftel der Wohnungen der Referenzgröße darin befinden. Diesen Auftrag hat der Statistiker erfüllt, nicht mehr und nicht weniger.

Wenn in Gerichtsentscheidungen das Wort „jedenfalls“ vorkommt, wird meist ein argumentativer Notstand überspielt. Das Gericht trägt Überzeugungen ohne rationale Argumente vor. Der Erkenntnisnotstand ist selbst verschuldet. Die Ausführungen des Statistikers verdecken, dass der Auftrag ohne jegliche rationale Grundlage formuliert wurde.

Die Produkttheorie produziert Armut – eine Kritik aus realistischer Perspektive

Die Produkttheorie erweist sich von einem realistischen Standpunkt betrachtet als falsch. Tendenziell sind die Werte zu niedrig, um allen SGB II-Leistungsberechtigten zu ermöglichen, in einem als angemessen bestimmten Wohnraum zu leben. Eine realistische Perspektive einzunehmen, heißt zuerst einmal wahrzunehmen, wie die tatsächliche Wohn- und Kostensituation bei SGB II-Leistungsberechtigten aussieht. Betrachten wir zuerst das Elend auf dem Lande.

Der Landkreis Freyung-Grafenau (Bayerischer Wald) – ein Beispiel vom Lande

Laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Berichtswerte vom November 2014) bildeten Alleinstehende über 54 % der Bedarfsgemeinschaften (459 Personen) des Landkreises. Ein-Personen-Haushalte im Mietverhältnis bewohnten durchschnittlich Wohnungen mit einer Wohnfläche von 55,24 m². Die durchschnittlich anerkannte Nettokaltmiete betrug lediglich 166,36 Euro. Die Wirklichkeit sah aber

anders aus: Die durchschnittliche Nettokaltmiete, die von den alleinstehenden SGB II-Leistungsberechtigten tatsächlich gezahlt werden musste, schlug mit 196,57 Euro zu Buche. Im Durchschnitt wurden also über 30 Euro der tatsächlichen Nettokaltmiete nicht übernommen. **Werden noch die durchschnittlich nicht übernommenen Neben- und Heizkosten hinzugezählt, beläuft sich die durchschnittlich Bedarfsunterdeckung auf 35,05 Euro.**

Das wirkliche Elend wird natürlich erst deutlich, wenn einem klar wird, dass diese Bedarfsunterdeckungen nicht gleichmäßig verteilt sind (vgl. Histogramm auf Seite 10). Aus der veröffentlichten Statistik der Bundesagentur kann die Verteilung der Unterdeckungen leider nicht entnommen werden. Von einem realistischen Standpunkt aus betrachtet, kann eine abstrakte Angemessenheitsgrenze, die zu so extremen faktischen Bedarfsunterdeckungen führt, nicht korrekt ermittelt sein. Die Statistik unterzeichnet das Problem sogar noch dadurch, dass in den ersten 6 Monaten des Leistungsbezugs die Deckelung durch den Richtwert der Angemessenheit nicht zur Anwendung kommt, sondern immer die tatsächlichen Kosten anerkannt werden. Zudem werden Mieterhöhungen und Nachzahlungsforderungen oftmals dem Jobcenter überhaupt nicht mehr mitgeteilt, wenn vorher die Auskunft gegeben wurde, dass diese in Zukunft ohnehin nicht übernommen werden. Sicherlich ist fraglich, ob das Jobcenter des Landkreises ein „schlüssiges Konzept“ im Sinne des Bundessozialgerichts angewendet hat. Aber auch ein solches Konzept hätte den Betroffenen nicht viel geholfen, wie nachstehend gezeigt wird.

Nach der Produkttheorie wird als angemessene Wohngröße 50 m² verwendet. Hiermit wird der angemessene Quadratmeterpreis multipliziert. Durchschnittlich liegt die Wohnungsgröße bei Alleinstehenden aber in diesem Landkreis gut 10 Prozent darüber. Selbst bei „korrekt“ bestimmtem Quadratmeterpreis würde immer noch der Bedarf um ca. 17 Euro durchschnittlich unterschritten. Wohnen die SGB II-Leistungsberechtigten im Landkreis Freyung-Grafenau einfach auf zu großem Fuße, bzw. in zu großen Wohnungen? Das ist kaum anzunehmen. Offenbar gibt es weniger kleine Wohnungen. An dieser Stelle möchte ich eindringlich auf eine typische Fehlinterpretation aufmerksam machen. Es ist nicht damit getan, dass man nun einfach die angemessen Wohnfläche für diesen Landkreis bei Alleinstehenden auf 55 m² erhöht. **Der Richtwert der Angemessenheit soll sich nicht am faktischen Durchschnitt der Wohngröße oder Wohnkosten der SGB II-Leistungsberechtigten orientieren, sondern der Wert soll garantieren, dass der Großteil der SGB II-Leistungsberechtigten und SGB II-Antragstellenden innerhalb der Werte liegt.** Über die genaue Höhe dieser Quote kann man streiten. Sie müsste meines Erachtens, und das ist eine normative Setzung, deutlich oberhalb von 90 % liegen. Der statistische Mittelwert ist auf jeden Fall zu niedrig. Ein weiteres Beispiel zeigt das ganze Elend der Produkttheorie selbst bei gründlicher Datenerhebung.

Der nordhessische Landkreis Waldeck-Frankenberg hat sich sehr bemüht, ein schlüssiges Konzept entsprechend den Vorgaben des Bundessozialgerichts zur Bestimmung der abstrakten Richtwerte zu finden. Großzügig wird der allgemein durchschnittliche Quadratmeterpreis bei allen Mietverhältnissen als angemessen angesehen. **Das Landessozialgericht Hessen hat das Konzept des Landkreises am 15.02.2013 als schlüssig abgesegnet und keine Revision zugelassen (L 7 AS 78/12 vom 15.2.2013).** Dennoch kommt es auch hier zu tatsächlichen gravierenden Bedarfsunterdeckungen bei Alleinstehenden (durchschnittlich 26 Euro). Mit dieser faktischen Bedarfsunterdeckung hat sich das Hessische Landessozialgericht (LSG) nicht auseinandergesetzt. Die soziale Wirklichkeit wird ausgeblendet und das Konzept kritiklos nur nach der Produkttheorie bewertet.

Ursache für die rechtliche Absegnung der Unterdeckungen des Bedarfs ist die unsinnige Festlegung des Berechnungsfaktors der Wohnflächengröße durch das Bundessozialgericht. **In Hessen beträgt die Wohnfläche entsprechend der Verwaltungsrichtlinien für das Wohnungsbindungsgesetz bei Alleinst-**

henden 45 m². Im Landkreis Waldeck-Frankenberg bewohnen allerdings alleinstehende SGB II-Leistungsberechtigte durchschnittlich 56 m² zur Miete.² Im schlüssigen Konzept des Landkreises wird der korrekt ermittelte Quadratmeterpreis - wie vom Bundessozialgericht vorgeschrieben – mit 45 multipliziert. Diese Wohnungen existieren aber offensichtlich gar nicht in großer Zahl. Nur weil in Hessen andere Richtlinien des sozialen Wohnungsbaus gelten (45 m²), liegen bei sonst gleichem Konzept die Werte bei Alleinstehenden 10 Prozent niedriger als in Bayern (50 m²). Im Landkreis Waldeck-Frankenberg wohnen gewissermaßen Alleinstehende in durchschnittlich um fast 25 Prozent zu großen Wohnungen.

Dann haben es vielleicht Alleinstehende in Großstädten gut, weil die Menschen dort in kleineren Wohnungen wohnen. Weit gefehlt: das Elend in den Großstädten stellt sich nur anders dar, wie am Beispiel Nürnbergs gezeigt werden kann.

Bedarfsunterdeckungen in den Großstädten - zum Beispiel Nürnberg³

Große Streuung der Miethöhe in dynamischen Wohnungsmärkten

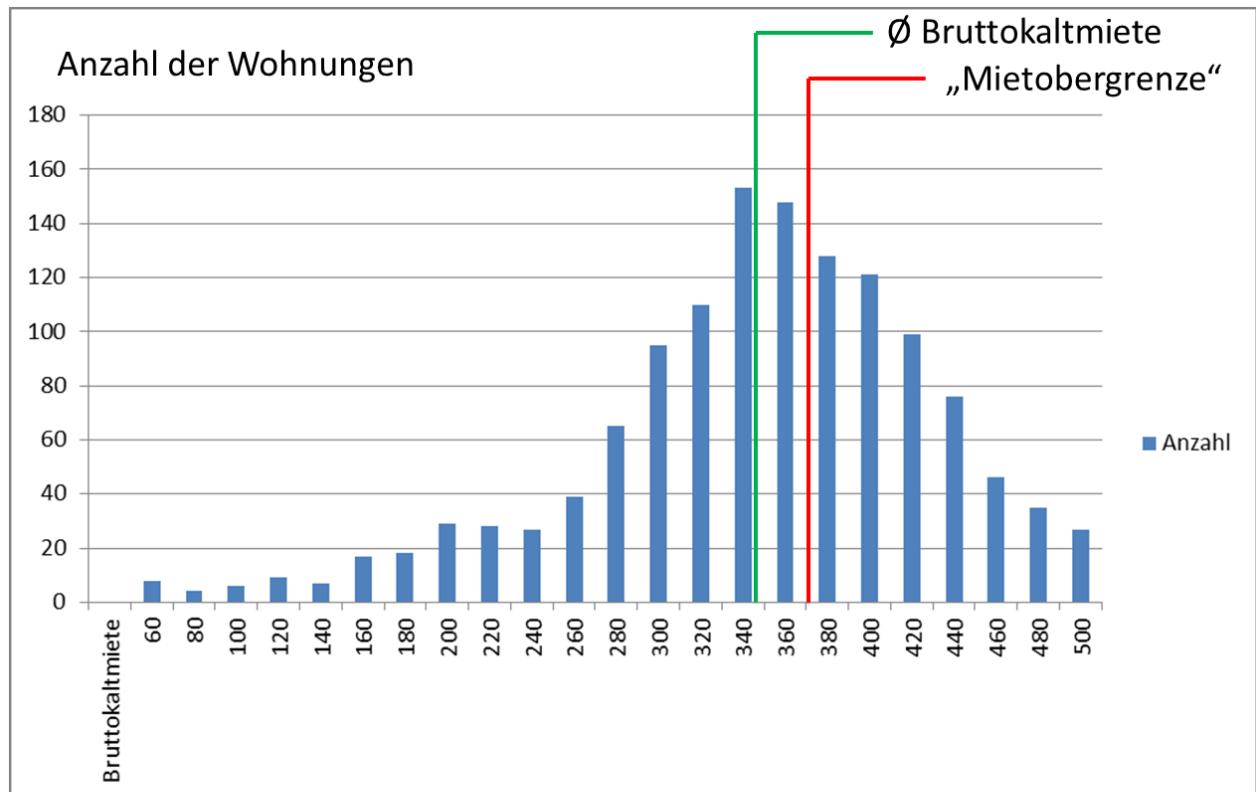
Laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit werden in Nürnberg durchschnittlich ca. 20 Euro beim Unterkunftsbedarf (inkl. Heizkosten) alleinstehender SGB II-Leistungsberechtigter nicht übernommen.

Auch hier ist zu bedenken, dass diese Bedarfsunterdeckungen nicht gleichmäßig verteilt sind, höchstwahrscheinlich sogar bestimmte Gruppen besonders hart von Unterdeckungen betroffen sind. Grund dafür ist Folgendes: Prosperierende Ballungsräume wie Nürnberg erfahren in den letzten Jahren eine extreme Mietpreisseigerung bei Angebotsmieten, die weit oberhalb der Steigerungen der Mieten bei den Bestandsmieten liegt. Wer schon lange in einer Genossenschaftswohnung oder einer günstigen Wohnung einer Wohnungsbaugesellschaft lebt, kann dagegen immer noch relativ günstig wohnen.

Folgendes fiktives Histogramm zeigt modellhaft, wie sich unterschiedliche Unterkunftskosten bei alleinstehenden SGB II-Leistungsberechtigten verteilen können. Die Durchschnittsmiete bei diesem fiktiven Histogramm entspricht der tatsächlichen Durchschnittsmiete der entsprechenden Ein-Personen-Haushalte in Nürnberg (**grüne Linie**). Dennoch liegt ein großer Teil der betroffenen Haushalte oberhalb der Mietobergrenze (**rote Linie**). Die Statistik der Arbeitsagentur erfasst die Kosten pro Bedarfsgemeinschaft. Daher fallen bei Alleinstehenden manchmal sehr geringe Kosten an, wenn sie beispielsweise mindestens 25 Jahre alt sind und im Haushalt der Eltern wohnen, aber eine eigene Bedarfsgemeinschaft bilden. Hier zählt dann nur der sogenannte „Kopfteil“ als Unterkunftskosten.

² Vgl. die Statistik der Arbeitsagentur: www.statistik.arbeitsagentur.de und dann der Menüführung folgen (Statistik nach Themen, Grundsicherung und dann Thema Kosten der Unterkunft/ Wohnsituation)

³ Alle aufgeführten statistischen Daten stammen von der Stadt Nürnberg bzw. der Agentur für Arbeit. Insbesondere aus: Wohnen in Nürnberg 2011. Materialien aus den Ergebnissen der Wohnungs- und Haushaltserhebung Leben in Nürnberg 2011, erschienen Dezember 2014 (im Internet unter <http://www.nuernberg.de/internet/statistik/> und auch hier der Menüführung folgen)



Das Histogramm macht es deutlich. Das arithmetische Mittel verdeckt die ungleiche Bedarfsunterdeckung. Obwohl die „Mietobergrenze“ für die Bruttokaltmiete 28 Euro oberhalb der tatsächlichen durchschnittlichen Bruttokaltmiete liegt, kommt es zu einer Unterdeckung des Bedarfs bei den Bruttokaltmieten in Höhe von 13 Euro.

„Bestandsschutz“ und die Höhe der Bedarfsunterdeckung

Typisch für Städte mit einem angespannten Wohnungsmarkt sind zudem Regelungen der Jobcenter, die die Angemessenheitswerte für BestandsmieterInnen erhöhen. In Nürnberg gibt es hier eine 10-Prozent-Regelung, die allerdings nur Unterkunftskosten oberhalb der Richtwerte für die Angemessenheit als angemessen übernimmt, solange sie den Richtwert um nicht mehr als 10 Prozent überschreiten. Wird der Richtwert um mehr als 10 Prozent überschritten, wird nur der niedrige Angemessenheitswert vom Jobcenter übernommen. Im Klartext heißt das: Für alleinstehenden BestandsmieterInnen beträgt die Bedarfsunterdeckung bei Nichtübernahme der tatsächlichen Kosten der Unterkunft immer mindestens 37,40 Euro (das sind 10 Prozent des Richtwerts). Ein zweiter Effekt dieser Aufspaltung der Richtwerte in einen niedrigen Wert, der für neu angemietete Wohnungen gilt, und einen höheren, der bei geringfügig übersteigenden Bestandsmieten angewendet wird, liegt auf der Hand: Geraade bei den höheren Angebotsmieten gilt der niedrigere Richtwert. Ein Zuzug von SGB II-LeistungsbezieherInnen wird dadurch gewollt massiv erschwert. Viele unterschiedliche Personengruppen (Obdachlose, Frauen aus dem Frauenhaus, „Entlassene“ aus stationären Einrichtungen, Strafentlasene,...), die zwangsweise auf den angebotenen Wohnungsmarkt angewiesen sind, werden durch solche Regelungen systematisch ausgegrenzt. Was zuerst als Toleranz erscheint, verschärft tatsächlich die Wohnsituation der Wohnungsuchenden. Bei den BestandsmieterInnen ist die Bedarfsunterdeckung dann, wenn sie auftritt, umso gravierender.

Nürnberg steht hier nur als ein Beispiel. Ähnliche Regelungen gibt es auch in anderen Großstädten mit angespanntem Wohnungsmarkt. In München wird zum Beispiel die Regelschonfrist, in der auch ungemessene Kosten übernommen werden, oftmals um Jahre erweitert. Auch München hat eine 10 %-Regelung, die nur bei Bestandsmieten anzuwenden ist. Damit ist festzuhalten: Die durchschnittliche Bedarfsunterdeckung bei Alleinstehenden in Städten wie Nürnberg (ca. 20 Euro) oder München

(ca. 16 Euro) stellt sich nur zuerst harmloser dar als in den oben genannten Landkreisen. Die Bedarfsunterdeckung bei den jeweils betroffenen Personen dürfte aus den vorgenannten Gründen tatsächlich höher sein als auf dem Land. Dies deckt sich mit den Erfahrungen, die ich als Mitarbeiter einer Beratungsstelle in Nürnberg gemacht habe.

Konkret: Wohnsituation Alleinstehender am Beispiel Nürnberg – was die Produkttheorie nicht sieht

Wie sich die Nachfrageseite „einkommensarme Menschen“ darstellt

Gut die Hälfte der Haushalte der Stadt Nürnberg besteht aus Alleinstehenden. Im Jahr 2013 gab es 139.765 Ein-Personen-Haushalte in Nürnberg (50,3% aller Haushalte). Die Eigentumsquote bezogen auf alle Haushalte beträgt in Nürnberg ca. 30 Prozent, bei Alleinstehenden dürfte die Quote ähnlich hoch sein. **Rund 98.000 Ein-Personen-Haushalte sind also auf das Anmieten von Wohnraum angewiesen.** Im Gegensatz zur Produkttheorie fordert die von mir vorgeschlagene realistische Perspektive, sich mit den tatsächlichen Verhältnissen auseinanderzusetzen. Natürlich fehlt es an statistischem Material, um alles auszuleuchten, aber dennoch gibt es wichtige Fakten, die zu berücksichtigen sind. **So ist bekannt, dass 15 Prozent der Ein-Personen-Haushalte in Nürnberg armutsgefährdet sind, weil sie weniger als 850 Euro Einkommen (einschließlich aller Sozialleistungen) im Monat zur Verfügung haben.** Viele der sogenannten AufstockerInnen, die neben SGB II-Leistungen noch ein Erwerbseinkommen erzielen, gelten nach der Armutsstatistik nicht als arm. Dennoch sind auch sie und alle anderen, die nur geringfügig oberhalb der Armutsgrenze liegen, ebenfalls auf niedrige Wohnkosten angewiesen. Daher kann davon ausgegangen werden, dass mindestens 25 Prozent der rund 140.000 Ein-Personen-Haushalte als Einkommensarme auf günstigen einfachen Wohnraum angewiesen sind. Das sind dann ungefähr **35.000 Ein-Personen-Haushalte**, die um günstigsten Wohnraum konkurrieren, weil sich ihre Einkommenssituation nicht wesentlich von der Situation bei SGB II-Leistungsberechtigten unterscheidet. Damit ist grob die Nachfrageseite geschätzt.

Wie die Angebotsseite „einfacher Wohnungen“ aussieht

27,9 Prozent aller Wohnungen in Nürnberg sind kleiner als 60 m². Prozentzahlen, die sich allein auf Mietwohnungen beziehen, liegen mir nicht vor. Da die Mietwohnungen im Durchschnitt kleiner als Eigentumswohnungen sind, kann angenommen werden, dass gut 30 Prozent der Mietwohnungen kleiner als 60 m² sind. **Der Mietwohnungsbestand (ohne Wohnheime) beträgt ca. 187.000 Wohnungen. Hiervon sind also ca. 56.000 Wohnungen kleiner als 60 m².**

Wie sich die Wohnsituation Alleinstehender tatsächlich darstellt

Den knapp 100.000 alleinstehenden MieterInnen stehen ca. 56.000 Wohnungen unter 60 m² gegenüber, in denen natürlich auch noch etliche 2-Personen-Haushalte wohnen bzw. wohnen wollen. Unschwer ist zu erkennen, dass viele Alleinstehende schon allein deshalb in größeren Wohnungen wohnen, weil es viel zu wenig kleine Wohnungen bis 60 m² gibt. **Alleinstehende im Alter von 35 bis 64 Jahren bewohnen Wohnungen mit einer durchschnittlichen Fläche von 65 m².** Bei denjenigen Alleinstehenden, die über 65 Jahre alt sind, beträgt die durchschnittliche Wohnfläche sogar über 72 m². Selbst die durchschnittliche Wohnfläche bei jungen Alleinstehenden beträgt immerhin 54 m², wobei hier die Statistik durch eine beträchtliche Zahl von Kleinstwohnungen (z.B. Studentenapartments) verzerrt ist. Das heißt aber auch: SGB II-Leistungsberechtigte wohnen in deutlich kleineren Wohnungen als Haushalte vergleichbarer Größe ohne Leistungsbezug.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Wohnsituation Alleinstehender bezüglich der bewohnten Wohnfläche.

Durchschnittlich bewohnte Wohnflächen unterschiedlicher Gruppen Alleinstehender

	unter 40 m ²	40-60 m ²	60-80 m ²	Ø Wohnfläche
Alle Alleinstehende (35-64 Jahre alt)	9%	34%	36,10%	65 m²
Haushalte mit einem monatl. Nettoeinkommen (einschl. Sozialleistungen) unter 1.000 Euro	17%	42,20%	29,50%	54 m²
Alleinstehende SGB II-Leistungsberechtigte	34%	49%	14%	45 m²
Alleinstehende bis 34 Jahre	19%	45,90%	29,70%	54 m²

Hier wird deutlich, dass SGB II-Leistungsberechtigte in kleine Wohnungen ausweichen müssen. Es spricht einiges dafür, dass nicht alle alleinstehenden SGB II-Leistungsberechtigten in kleinen Wohnungen bis 50 m² unterkommen können. Fast 17 Prozent wohnen in Wohnungen mit einer Wohnfläche, die größer als 60 m² ist. In der Regel liegen ihre Kosten der Unterkunft oberhalb der „Mietobergrenze“, die nach den Richtlinien des Jobcenters Nürnberg nicht einmal das günstigste Fünftel der Wohnungen bis 50 m² Wohnfläche umfasst.

Das Hauptproblem in Großstädten liegt darin, dass sich SGB II-Leistungsberechtigte und andere einkommensarme Menschen ohnehin nur kleine Wohnungen leisten können. Wenn dann nur das günstigste Fünftel dieses kleinen Marktsegments entsprechend der Richtwerte anmietbar ist, führt das zwangsläufig zu einer extremen Bedarfsunterdeckung.

Zudem zeigt obenstehende Tabelle, dass selbst einkommensarme Alleinstehende, die weniger als 1.000 Euro monatlich zur Verfügung haben, in Wohnungen mit durchschnittlich 54 m² Wohnfläche leben.

Eine weitergehende ausführliche Analyse kann an dieser Stelle nicht erfolgen. So wäre es sicherlich auch interessant zu prüfen, ob einkommensarme Menschen Wohnungen in der Regel mit dem günstigsten Quadratmeterpreis anmieten (können). Laut Statistik der Stadt Nürnberg ist die durchschnittlich Quadratmetermiete bei einfachen Beamten/Angestellten und Facharbeitern am niedrigsten. Der Quadratmeterpreis, den ungelernte ArbeiterInnen entrichten müssen, ist höher und liegt sogar leicht über dem Durchschnitt.

Nach alledem kann festgestellt werden, dass die von der Wirklichkeit vollkommen abstrahierende Produkttheorie des Bundessozialgerichts nicht geeignet ist, Richtwerte für die Angemessenheit zu bestimmen.

Erhöhte Richtwerte schaffen keinen Wohnraum – Anmerkungen zu einem Einwand

Meine Kritik an der Methode, wie die „Mietobergrenzen“ bestimmt werden, hat bei einer Nürnberger Stadträtin folgenden Einwand ausgelöst, auf den ich an dieser Stelle kurz eingehen möchte, weil er sicherlich auch andernorts angeführt wird. Alles, was ich vorgebracht hätte, möge ja stimmen, aber die Erhöhung der Mietobergrenzen würde doch keine einzige Wohnung schaffen. Die Wohnungsnot wäre doch die gleiche. Es gäbe nur mehr AufstockerInnen. Einkommensarme Menschen, deren Einkommen geringfügig oberhalb der SGB II-Anspruchsgrenze liegt, würden dann verstärkt der Konkurrenz von SGB II-Leistungsberechtigten am Wohnungsmarkt ausgesetzt werden. Letztendlich könnte es sein, dass sich auch die Mietpreise nach oben anpassen würden. Zu diesen Argumenten ist meines Erachtens folgendes anzumerken:

Erstens, es ist wahr, dass eine Erhöhung der Mietobergrenzen die Marktchancen von SGB II-Leistungsberechtigten verbessert und dass diese Verbesserung Nachteile für andere einkommensarme Wohnungssuchende mit sich bringt.

Zweitens, es ist auch richtig, dass manche, die aufgrund der Senkung der anerkannten Unterkunftskosten auf die Höhe der Mietobergrenze bisher von SGB II-Leistungen ausgeschlossen waren, bei Erhöhung der Angemessenheitswerte wieder Leistungen erhalten werden.

Drittens, ob die Anhebung der Mietobergrenze höhere Mietpreisseigerungen nach sich zieht, bezweifle ich. Eine Orientierung der Mietpreise an der Mietobergrenze kann zumindest aktuell in Nürnberg nicht festgestellt werden.

Gegen die genannten Einwände gibt es aber ein starkes Argument, das ausschlaggebend ist. Der Bedarf der Unterkunftskosten ist grundrechtlicher Natur. Wenn SGB II-Leistungsberechtigte in Wohnraum abgedrängt wird, den sonst keiner mehr will, ist dieses Grundrecht gefährdet. Das gleiche gilt auch, wenn SGB II-Leistungsberechtigte erhebliche Teile ihres Regelbedarfs für die Unterkunft verwenden müssen. Durch Wohngelderhöhung und höhere Mietobergrenzen werden die Marktvoorteile der mittleren Einkommensschichten am Wohnungsmarkt verringert. Vielleicht entsteht dadurch mittelfristig ein stärkeres Interesse am sozialen Wohnungsbau.

Resümee: In der Produkttheorie kann man nicht wohnen – Was tun?

Eine realistische Betrachtung, die den tatsächlichen Wohnungsmarkt bezüglich der Angebots- und Nachfrageseite analysiert und nicht fiktiven Wohnraum konstruiert, zeigt, dass man in der Produkttheorie nicht wohnen kann. Die Überlegungen des Bundessozialgerichts sind als spekulativ zurückzuweisen. Leider sind es bisher nur wenige, die kritisch gegenüber der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts Stellung bezogen haben. Zu Recht hat Dr. Andy Groth, Richter am LSG Schleswig-Holstein, den Terminus „schlüssiges Konzept“ des Bundessozialgerichts auf einer Fachtagung des Deutschen Landkreistags verworfen. Im Grunde fordert das Bundessozialgericht ein „richtiges Konzept“, ohne sich aber auch nur in Ansätzen mit der Entwicklung eines solchen Konzepts auseinanderzusetzen. Warum das Bundessozialgericht keine Evaluation seines schlüssigen Konzepts vorsieht, sondern das Ergebnis einfach als „Anscheinsbeweis“ wieder auf sich selbst bezieht, ist nicht nachvollziehbar. Die umfangreichen Statistiken der Bundesagentur für Arbeit mögen zwar im Einzelnen⁴ manchmal fehlerbehaftet sein, ermöglichen aber prinzipiell eine Evaluation der abstrakten Richtwerte angemessenen Wohnens. So wohl die bewohnte Wohnflächengröße als auch die tatsächlichen Wohnkosten werden vollständig erfasst.

Das Bundessozialgericht verfolgt durchaus ein ehrenwertes grundrechtliches Ziel: Die abstrakte Angemessenheit (Mietobergrenzen) muss so bestimmt sein, dass auch konkrete Wohnungen innerhalb dieser Grenze für alle SGB II-Leistungsberechtigte erreichbar sein müssen. Zudem dürfen die erreichbaren Wohnungen auch nicht auf bestimmte Regionen begrenzt sein (keine Ghettobildung). Der Fehler des Bundessozialgerichts liegt darin, dass es glaubt am Schreibtisch Vorgaben entwickeln zu können, wie diese Ziele im Rahmen der Tatsachenermittlung erreicht werden können, ohne sich selbst aber mit der Ermittlung von Tatsachen auseinanderzusetzen.

Das Bundessozialgericht hat die gesetzliche Aufgabe, nur rechtliche Fragen zu klären, aber keine Tatsachen zu ermitteln. Mit den Überlegungen zum „schlüssigen Konzept“ verlässt das Bundessozialgericht die Klärung der rechtlichen Frage angemessenen Wohnens, ohne im Reich der Tatsachen anzukommen.

Letztendlich ist der Gesetzgeber gefordert, endlich konkrete Vorgaben für die Ermittlung der Richtwerte angemessener Unterkunftskosten zu entwickeln und Evaluationskriterien verbindlich vorzuschreiben.

⁴ In einzelnen regionalen Statistiken gibt es manchmal nicht plausible Angaben. So bewohnen Alleinstehende in Kulmbach laut aktueller Statistik Wohnungen mit einer durchschnittlichen Fläche von 256,63 m², was natürlich nicht sein kann. Auch die Wuppertaler Statistik weist z.B. eine Anomalie auf, die zu klären ist. Fast alle SGB II-Leistungsberechtigte (77 %) wohnen in Wohnungen zwischen 60 und 80 m² und die durchschnittliche Wohnfläche Alleinstehender beträgt untypisch für eine Großstadt 56 m².

Wohnraum gesichert – Bewohner verhungert!

Anmerkungen zu einer Entscheidung des Sozialgerichts Darmstadt

Vorweg zum Trost: Es stimmt natürlich nicht, was reißerisch in der Schlagzeile steht. Der Mann lebt noch. Dennoch liegt in dieser Lüge eine Wahrheit. Hierzu möchte ich zur Anschaulichkeit einen wahren Fall aus Nürnberg schildern:

Ein Fall aus der Praxis:

Ein Klient kommt in Begleitung einer Sozialarbeiterin zu mir in die Beratungsstelle. Der Klient wirkt niedergeschlagen, seine Kleidung erneuerungsbedürftig. Ich erfahre, dass der Klient SGB II-Leistungen bezieht, dass er sich aber nur dank der Tafel über Wasser hält. Er erklärt seine Lage: Seit Jahren suche er schon eine Wohnung, weil die bisherige viel zu teuer sei. Maklergebühren würde das Jobcenter nicht übernehmen und aufgrund des Schufa-Eintrags gestalte sich die Wohnungssuche mehr als schwierig. Einmal hätte er fast eine Wohnung anmieten können. Das Jobcenter habe aber die Zusicherung verweigert, weil die Grundmiete drei Euro oberhalb der „Mietobergrenze“ gelegen habe. Beim Energieversorger seien Schulden aufgelaufen, die er mit einer monatlichen Rate von 30 Euro zum ohnehin 90 Euro hohen Abschlag für die Fernwärme abstottere. Mietschulden habe er früher gehabt. Damals sei das Jobcenter - nach Rücksprache mit der begleitenden Sozialarbeiterin - ausnahmsweise eingesprungen, obwohl die Wohnung schon zu diesem Zeitpunkt etwas zu teuer gewesen sei. Nun gehe die Miete direkt ans Jobcenter und 35 Euro werden wegen der Mietschulden aufgerechnet. Es stellt sich heraus, dass auf das Konto des Ratsuchenden lediglich 150 Euro vom Jobcenter monatlich überwiesen werden. Der Rest des Regelbedarfs geht für Bedarfe der Unterkunft drauf: 65 Euro werden aufgerechnet (Abtragung der Mietschulden), bzw. als Rate zur Begleichung der Heizkostenschulden direkt an den Energielieferanten ausbezahlt. Vom laufenden Abschlag für die Fernwärme werden nur 60 Euro anerkannt. Der Rest wird aus dem Regelbedarf direkt gezahlt. Aufgrund der Mieterhöhung liegt die Wohnung zu diesem Zeitpunkt um fast 160 Euro oberhalb des Angemessenheitswerts des Jobcenters. Das Jobcenter überweist dennoch die volle Miete an den Vermieter aus dem Regelbedarf. Schon fast zwei Jahre lebt der Ratsuchende nunmehr von 150 Euro monatlich. Aber: Der Wohnraum und die Energieversorgung sind gesichert!

„Die Wohnung ist nicht alles, aber ohne Wohnung ist alles nichts!“ oder „Alles für die Wohnung“

Offenbar hat sich das Jobcenter den Slogan der Wohnungslosenhilfe zu Eigen gemacht und ist etwas über das Ziel hinausgeschossen. Der abgewandelte Slogan der Jobcenter lautet: „Alles für die Wohnung!“ Der Sicherung der Unterkunft räumen Jobcenter in der Regel Priorität ein, und das nicht ohne Eigennutz. Faktisch nicht gedeckte Unterkunftsbedarfe werden schnell zum Problem des Jobcenters. Da hilft auch keine Tafel. Drohende Obdachlosigkeit zwingt den Sozialleistungsträger zum Handeln. Die Kommune kann sich ordnungsrechtlich nicht der Problematik der Obdachlosigkeit entziehen. Verhungern tut schon keiner. Ordnungsrechtlich sind die Kommunen letztendlich für die Unterbringung obdachloser Menschen verantwortlich. Nicht selten wird die Unterkunft dadurch gesichert, dass beträchtliche Teile des Regelbedarfs für Bedarfe der Unterkunft direkt vom Jobcenter abgezweigt werden.

Mit rechtlichen Fragen dieser Form der „Wohnraumsicherung“ hat sich das Sozialgericht Darmstadt in einer interessanten aktuellen Entscheidung auseinandergesetzt. Im Wesentlichen geht es um die Anwendung des § 22 Abs. 7 SGB II, der da lautet:

Soweit Arbeitslosengeld II für den Bedarf für Unterkunft und Heizung geleistet wird, ist es auf Antrag der leistungsberechtigten Person an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte zu zahlen. Es soll an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte gezahlt werden, wenn

die zweckentsprechende Verwendung durch die leistungsberechtigte Person nicht sichergestellt ist. Das ist insbesondere der Fall, wenn

1. *Mietrückstände bestehen, die zu einer außerordentlichen Kündigung des Mietverhältnisses berechtigen,*
2. *Energiekostenrückstände bestehen, die zu einer Unterbrechung der Energieversorgung berechtigen,*
3. *konkrete Anhaltspunkte für ein krankheits- oder suchtbedingtes Unvermögen der leistungsberechtigten Person bestehen, die Mittel zweckentsprechend zu verwenden, oder*
4. *konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die im Schuldnerverzeichnis eingetragene leistungsberechtigte Person die Mittel nicht zweckentsprechend verwendet.*

Der kommunale Träger hat die leistungsberechtigte Person über eine Zahlung der Leistungen für die Unterkunft und Heizung an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte schriftlich zu unterrichten.

Im beim Sozialgericht verhandelten Fall, erhielt der Kläger lediglich 57,12 Euro für den Lebensunterhalt. Der Rest des Regelbedarfs wurde an den Vermieter und an den Energieversorger überwiesen. Der Antragsteller beantragte beim Sozialgericht Darmstadt, dass ihm der volle Regelbedarf ausgezahlt wird. Er stellte keinen Antrag, den SGB II-Leistungsträger zu vorläufig höhere Leistungen zu verpflichten. Nur die (nochmalige) Auszahlung des vollen Regelbedarfs an sich selbst hat der Betroffene gefordert und Recht bekommen.

Anspruch auf Auszahlung des vollen Regelbedarfs – eine rechtliche Würdigung des § 22 Abs. 7 SGB II

Das Sozialgericht Darmstadt geht zuerst der Frage nach, ob die Direktzahlung an den Vermieter einen Verwaltungsakt im Sinne des § 31 Satz 1 SGB X darstellt. Träfe das zu, dann müsste gegen einen solchen Verwaltungsakt Widerspruch erhoben werden und gegebenenfalls im einstweiligen Rechtschutz die Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs beantragt werden. Das Sozialgericht Darmstadt bezweifelt allerdings mit guten Gründen, dass § 22 Abs. 7 SGB II in Form eines Verwaltungsaktes umgesetzt wird.

„Bei der Direktzahlung an den Vermieter und den Energieversorger handelt es sich aber um einen Realakt“

Die Direktzahlung wird, so argumentiert das Gericht, nicht per Verwaltungsakt geregelt:

§ 22 Abs. 7 S. 4 SGB II sieht ausdrücklich (nur noch) eine Unterrichtung des Leistungsempfängers über die Direktauszahlung vor; dabei handelt es sich aber um eine bloße Mitteilung; eine Willenserklärung, die dem Betroffenen bekanntzumachen wäre, ist dagegen nicht vorgesehen (vgl. so auch Berlit, in: LPK-SGB II, 5. Aufl. 2013, § 22 Rn. 185). [...]. Dennoch sieht sich die Kammer angesichts des deutlichen Wortlauts (und der Überflüssigkeit von § 22 Abs. 7 S. 4 SGB II, wenn die Direktzahlung auf der Grundlage eines nach § 37 Abs. 1 S. 1 SGB X zwingend bekanntzugebenden Bescheides erfolgen würde) daran gehindert, hier (weiter) von einer regelmäßigen Entscheidung über die Direktzahlung durch Verwaltungsakt auszugehen (...). Auch liegt nach Auffassung der Kammer hier kein Formverwaltungsakt über die Direktzahlung vor; die bloße Erwähnung der Auszahlung an den B. und die E. als Zahlungsempfänger in den verschiedenen Leistungsbescheiden ist – aus dem insoweit maßgeblichen objektiven Empfängerhorizont – nicht hinreichend klar als eigenständige Regelung zu verstehen. Das wäre aber angesichts der geschilderten gesetzlichen Lage notwendig, um davon auszugehen, dass der Antragsgegner

hier trotz fehlender Verwaltungsaktsbefugnis eine Regelung durch Bescheid im Sinne des § 31 S. 1 SGB X hätte treffen wollen.

Verwaltungsakt oder Realakt? – worin der Unterschied besteht.

Gegen einen Verwaltungsakt kann Widerspruch eingelegt werden. Dieses Rechtsmittel steht beim „Realakt“ nicht zur Verfügung. Wenn das Jobcenter eine Leistung ohne Verwaltungsakt verwehrt, kann direkt eine Leistungsklage eingelegt werden und der einstweilige Rechtsschutz begeht werden. Das Sozialgericht Darmstadt sieht nicht nur diese Möglichkeit der **reinen Leistungsklage**, sondern hat im einstweiligen Rechtschutz die Position vertreten, dass eine solche Klage auch begründet ist. Wenn aufgrund hoher Direktauszahlungen von Kosten der Unterkunft der Regelbedarf nicht mehr zum Leben reicht, kann eine reine Leistungsklage gegen das Jobcenter beim Sozialgericht eingelegt werden und im Rahmen der Leistungsklage (Hauptverfahren) **einstweiliger Rechtsschutz** beantragt werden. Soweit hat das Sozialgericht Darmstadt im ersten Argumentationsgang verfahrensrechtlich geklärt, was zu tun ist, wenn die Wohnung gesichert ist, aber nichts mehr zum Überleben bleibt.

Nur SGB II-Leistungen für die Unterkunft dürfen in Direktzahlungen fließen

Inhaltlich stellt das SG Darmstadt fest:

Der Antragsgegner hat dem Antragsteller für Januar 2014 Leistungen in Höhe von 815,64 Euro bewilligt (zuletzt durch den Änderungsbescheid vom 08.01.2104), von denen er aber nur 57,14 Euro an den Antragsteller ausgezahlt hat. Das wäre nur dann nicht zu beanstanden, wenn der Antragsgegner die Forderung des Antragstellers aus dem Bewilligungsbescheid, obwohl er sie im Übrigen nicht an den Antragsteller ausgezahlt hat, wirksam hätte zum Erlöschen bringen können, und zwar insbesondere durch die Zahlung an die Vermieterin der vom Antragsteller angemieteten Wohnung, die B. AG, in Höhe von 637,30 Euro (633,35 Euro und nochmals 3,95 auf Grund des Änderungsbescheides vom 08.01.2004) und an die Energielieferantin, die E. GmbH, in Höhe von 33,00 Euro, aber auch an die Wissenschaftsstadt A-Stadt (Amt für Wohnungswesen) in Höhe von 20,00 Euro und den Einbehalt in Höhe von 68,20 Euro. Das ist aber jedenfalls hinsichtlich der Direktzahlungen an die Vermieterin und die Energielieferantin nicht der Fall, soweit diese die Leistungen übersteigen, die der Antragsgegner im Hinblick auf den Bedarf an Unterkunft und Heizung bewilligt hat.

Das heißt im Klartext: Der Leistungsanspruch auf den Regelbedarf bleibt auch dann bestehen, wenn das Jobcenter diesen Anspruch an den Vermieter ausgezahlt hat. Der Leistungsanspruch ist eben nicht durch die Zahlung an den Vermieter erloschen. „Warum?“, lautet hier die berechtigte Frage. Das Sozialgericht beantwortet diese Frage mit zwei Argumenten.

Erstens spricht der Wortlaut des § 22 Abs. 7 dafür, dass nur SGB II-Leistungen für die Unterkunft direkt an den Vermieter gezahlt oder – im Rechtsjargon – „ausgekehrt“ werden können. Die Regelung lautet: „**Soweit** Arbeitslosengeld II für den Bedarf für Unterkunft und Heizung geleistet wird, ist es auf Antrag der leistungsberechtigten Person an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte zu zahlen“. Gestützt wird diese Interpretation noch durch § 22 Abs. 7 Satz 4: „Der kommunale Träger hat die leistungsberechtigte Person über **eine Zahlung der Leistungen für die Unterkunft und Heizung** an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte schriftlich zu unterrichten.“ Hier wird explizit nur auf Leistungen der Unterkunft und Heizung Bezug genommen.

Zweitens, so argumentiert das SG Darmstadt zu Recht, ist es auch sachlich geboten. Der Regelbedarf dient der Deckung des grundrechtlich garantierten Existenzminimums.

„Der Leistungsträger kann aber nicht Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, die er für unangemessen hält und daher nicht in vollem Maße übernimmt, aus Sorge vor einem Antrag auf Übernahme der absehbar entstehenden Schulden (§ 22 Abs. 8 SGB II) in vollem Umfang an

Vermieter und Energielieferant erbringen und so eine – nach seiner eigenen Einschätzung – unangemessene Unterkunft sichern, dafür aber die Sicherstellung des Lebensbedarfs des Leistungsberechtigten im Übrigen gefährden.

Eine Direktzahlung an Vermieter und Energielieferant ist daher auf die für Unterkunft und Heizung gewährten Leistungen beschränkt. [...] Der Anspruch des Berechtigten bleibt bestehen; er kann daher die (nochmalige) Zahlung (nunmehr an sich selbst) verlangen.“

Zur Abtretungsmöglichkeit von Leistungen für den Regelbedarf an den Vermieter

Das Sozialgericht Darmstadt hat sich nicht mit der Frage beschäftigen müssen, was gewesen wäre, wenn der Leistungsberechtigte einen Teil des Regelbedarfs an den Vermieter „freiwillig“ abgetreten hätte. Nach § 53 Abs.2 Nr. 2 SGB I ist unter bestimmten Bedingungen eine Abtretung ansonsten unpfändbarer Sozialleistungen möglich:

*„Ansprüche auf Geldleistungen können übertragen und verpfändet werden, wenn der zuständige Leistungsträger **feststellt**, dass die Übertragung oder Verpfändung im wohlverstandenen Interesse des Berechtigten liegt.“ (§ 53 Abs.2 Nr. 2 SGB I)*

Kann demnach eine Abtretung eines Teils des Regelbedarfs im „wohlverstandenen Interesse des Berechtigten“ sein? Meines Erachtens kann nur dann von einem „wohlverstandenen Interesse des Berechtigten“ ausgegangen werden, wenn der abgetretene Teil sehr gering ist und wenn die Abtretung wahrscheinlich nur vorübergehender Natur ist. Auch hier bietet das Verfahrensrecht einen wichtigen Schutz für Betroffene. Eine unterschriebene Abtretungserklärung ist allein nicht rechtlich wirksam, weil eine solche Abtretung nach § 53 SGB I im Regelfall nicht erfolgen darf. Die Möglichkeit der Abtretung setzt nämlich einen Feststellungsverwaltungsakt des Jobcenters voraus. Den Antrag auf Feststellung kann der Leistungsberechtigte stellen. Nach einer erfolgten Abtretung kann auch der durch die Abtretung begünstigte Vermieter - sollte er zufällig ein SGB I-Experte sein - theoretisch einen solchen Antrag auf Feststellung stellen. „Solange der Leistungsträger noch nicht über die Feststellung entschieden hat, ist die Verfügung schwiegend unwirksam, wobei die Beteiligten während des Schwebezustandes grundsätzlich an ihre Verfügung gebunden sind.“ (Häusler in: Hauck/Noftz SGB I, § 53 Rdnr. 33).

Um Rechtssicherheit zu erreichen, sollte im Zweifelsfall die „Feststellung des wohlverstandenen Interesses“ beantragt werden, wenn sie nicht von Amts wegen erfolgt. Insbesondere sollte eine Abtretung auf Drängen des Jobcenters nur erfolgen, nachdem ein solcher feststellender Verwaltungsakt ergangen ist. Ein solcher Verwaltungsakt ist vollgerichtlich überprüfbar.

Leistungsberechtigte, die einen Teil des Regelbedarfs für die Kosten der Unterkunft wirklich verwenden wollen, sind durch die eingeschränkte Abtretungsmöglichkeit nicht daran gehindert. Sie müssen und können diesen Teil des Regelbedarfs dann selbständig überweisen.

Für Sie gelesen: „Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Übernahme von Mietschulden und Energiekostenrückständen im SGB II und SGB XII“

Vornweg: Es lohnt sich, die 25-seitige Empfehlung des Deutschen Vereins (DV) durchzulesen, auch wenn in ihr nichts grundlegend Neues steht. Kompakt werden hier wichtige Zusammenhänge dargestellt und zumindest Perspektiven eröffnet, die in der Verwaltungspraxis so nicht selbstverständlich sind. Bevor ich auf ein paar kritische Punkte eingehen werde, möchte ich in Kürze Sinn und Zweck des Papiers skizzieren. Dabei zeige ich, welche Punkte für Beratungsstellen nützlich sind, wenn sie KlientInnen argumentativ gegenüber den Jobcentern oder Fachstellen zur Vermeidung von Obdachlosigkeit unterstützen wollen.

Mit der Empfehlung beabsichtigt der DV folgende Ziele zu erreichen:

1. **Sachgerechtes Ermessen** bei der Gewährung von Mietschuldendarlehen soll durch die Empfehlung gestärkt werden. Eine **einheitliche Verwaltungspraxis** soll hierbei gefördert werden.
2. Der Blick soll stärker auf die **Prävention** gerichtet sein. Prekäre Situationen sollen erkannt werden und präventiv sollen Mietschulden verhindert werden.
3. Für eine enge **Kooperation** zwischen den zuständigen Stellen (Jobcenter - bzw. bei Rückübertragung der Aufgabe – Fachstellen zur Vermeidung von Obdachlosigkeit) und anderen Beteiligten (Schuldnerberatungsstellen, freie Wohlfahrtspflege) soll die Empfehlung werben.

Für die unter 2. und 3. genannten Ziele steht wenig Konkretes in der Empfehlung. Dennoch ist der Hinweis wichtig. Insbesondere sollten die Mitarbeitenden der verschiedenen Stellen klare datenschutzrechtliche Anweisungen haben, um gegebenenfalls unter Zustimmung der Betroffenen notwendige Daten austauschen zu können. Fehlende Kooperation wird nicht selten mit diffusen Datenschutzvorstellungen begründet. Der Datenschutz soll Persönlichkeitsrechte schützen, aber nicht zur organisierten Verantwortungslosigkeit führen. Für Beratungsstellen sollte immer klar sein, welche Rolle sie in solchen Kooperationen einnehmen, welche Datenübertragungsrechte sie sich von KlientInnen geben lassen und wie sie Transparenz für ihre KlientInnen sicherstellen. Näher möchte ich nun in Folgendem auf das „sachgerechte Ermessen“ eingehen, das gewissermaßen das Kernstück der Empfehlung bildet.

Zum sachgerechten Ausüben des Ermessens und der Auslegung von „gerechtfertigt“

Sowohl im SGB II als auch im SGB XII muss bei der Übernahme von Mietschulden und Energieschulden Ermessen ausgeübt werden. Mit dem Ermessen ist es immer so eine Sache, insbesondere wenn Ermessensregelungen des Sollens und Könnens auch noch mit unbestimmten Rechtsbegriffen, wie „gerechtfertigt“ kombiniert werden. Betrachten wir die folgenden zentralen Sätze, die die Mietschuldenübernahme im SGB II regeln:

Sofern Arbeitslosengeld II für den Bedarf für Unterkunft und Heizung erbracht wird, können auch Schulden übernommen werden, soweit dies zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage gerechtfertigt ist. Sie sollen übernommen werden, wenn dies gerechtfertigt und notwendig ist und sonst Wohnungslosigkeit einzutreten droht.

Was bedeutet nun der erste Satz für das Verwaltungshandeln? In einem ersten Schritt muss festgestellt werden, ob die Schuldenübernahme gerechtfertigt ist. Hierzu ist der Begriff der „Rechtfertigung“ auszulegen. Wenn festgestellt wird, dass der **Tatbestand** eines Rechtsfertigungsgrundes für die

Übernahme der Schulden besteht, wird als **Rechtsfolge** das Entschließungsermessen ausgeübt. Die Erwägungsgründe bei dieser Ermessensentscheidung werden in der Regel aber immer auch Gründe sein, die die Übernahme der Schulden rechtfertigen. Schwer vorstellbar wäre eine Entscheidung, die die Übernahme der Mietschulden als gerechtfertigt ansieht, aber im Entschließungsermessen die Übernahme ablehnt. So gesehen ist auch im ersten Satz das „Können“ bei Vorliegen von Rechtfertigungsgründen faktisch ein „Sollen“. Der zweite Satz unterscheidet sich vom ersten hauptsächlich dadurch, dass er sich nicht auf „vergleichbare Notlagen“ bezieht, sondern allein auf die drohende Wohnungslosigkeit und die zusätzliche **Notwendigkeit** der Mietschuldenübernahme, um diese abzuwenden. Die Notwendigkeit liegt vor, sobald eine rechtmäßige Kündigung wegen Mietschulden ausgesprochen worden ist.

Zur Auslegung von „gerechtfertigt“ schreibt der Deutsche Verein:

- „Für eine sachgemäße Auslegung sollte grundsätzlich darauf abgestellt werden, ob
- die Schuldenübernahme zur **dauerhaften Sicherung** der Unterkunft oder der
 - Energieversorgung objektiv geeignet ist und **zumutbare Selbsthilfemöglichkeiten ausgeschöpft** wurden.

Darüber hinaus können im Einzelfall weitere Aspekte bei der Auslegung des Tatbestandsmerkmals „gerechtfertigt“ zu berücksichtigen sein.“

Zu a) präzisiert der DV:

„Nicht gerechtfertigt ist grundsätzlich eine Leistung zur Sicherung einer nicht kostenangemessenen Unterkunft. Hierbei sollte allerdings auf die **konkrete Angemessenheit** der Unterkunftsosten unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles abgestellt werden.“

Die konkrete Angemessenheit im Einzelfall wird nicht selten über der „abstrakten“ Angemessenheit (= sogenannte Mietobergrenze) liegen. Viele Leistungsträger argumentieren, dass die Mietschuldenübernahme nur dann möglich sei, wenn die Mietobergrenze nicht überschritten wird. In dieser rigiden Form ist das nicht nur rechtlich falsch, sondern widerspricht auch den neuen Empfehlungen des Deutschen Vereins. Einzelfallbezogene Abweichungen können demnach berücksichtigt werden.⁵

Zu b) Einzelne Sozialgerichte und Leistungsträger sehen die Selbsthilfemöglichkeit bei einer Übernahme von Energieschulden zur Verhinderung einer Versorgungssperre regelmäßig erst dann als ausgeschöpft an, wenn der zivilrechtliche Schutz gegen die angedrohte Sperre gescheitert ist (so z.B. SG Aachen S 14 AS 1004/14 ER vom 22.10.2014 ER)

Der Deutsche Verein relativiert die zivilrechtliche Selbsthilfemöglichkeit. Sie soll nicht der Regelfall sein:

„Auf den zivilrechtlichen Eilrechtsschutz wegen Unverhältnismäßigkeit einer Liefersperre sollten Leistungsberechtigte wegen des bestehenden Kostenrisikos nur dann verwiesen werden, wenn eine überwiegende Erfolgswahrscheinlichkeit gesehen wird und ihnen die Beschreibung des Zivilrechtsweges objektiv und subjektiv zumutbar ist. Der Leistungsträger sollte die Betroffenen hinsichtlich ihrer Selbsthilfemöglichkeiten hinreichend beraten und unterstützen. Hierfür sollte beispielsweise auf die Möglichkeit zur Beantragung von Prozesskostenhilfe hingewiesen und zum Antrag auf Schuldenübernahme ein Ablehnungsbescheid erteilt werden, der eine für das angestrebte Zivilrechtsverfahren aussagekräftige Begründung enthält.“

⁵ Das Gleiche gilt auch für die Rechtsauffassung vieler Leistungsträger, dass Umzugskosten, Kautionsdarlehen nur bei einem Umzug in eine angemessene Unterkunft übernommen werden können. Auch hier gibt es Ausnahmen, über die im Entschließungsermessen entschieden werden muss (LSG SHS Beschluss - 09.10.2014 - L 6 AS 181/14 B ER).

Empfehlung zur Ermessenausübung des Entschließungsermessens („können“)

Auch der Deutsche Verein scheitert daran, Ermessensgründe von der Auslegung des Begriffs „gerichtfertigt“ scharf zu trennen. Meines Erachtens ist das auch gar nicht möglich. Der Deutsche Verein schlägt folgendes Vorgehen beim Ermessen vor:

„Die zuständigen Fachkräfte im Jobcenter bzw. Sozialamt haben alle entscheidungserheblichen Belange in eine umfassende Gesamtschau mit einzubeziehen.“

Hierzu gehören beispielsweise die Höhe und Ursachen des entstandenen Rückstandes. Sie geben Anhaltspunkte für eine in die Zukunft gerichtete Prognose, ob die Schuldenübernahme – unter Berücksichtigung aktueller Hilfeangebote – zu einer längerfristigen Sicherung der Unterkunft führen kann. Ferner ist zu berücksichtigen, ob besonders schutzbedürftige Personen (z.B. Kleinkinder, Menschen mit körperlichen Einschränkungen) von einer etwaigen Wohnungsräumung oder Energiesperre mit betroffen wären. Zu erwägen ist auch, ob Zahlungsrückstände erstmals oder wiederholt aufgetreten sind, ob ein Wille zur Verhaltensänderung erkennbar ist und welche Bemühungen zum Ausgleich der Rückstände gezeigt werden. Die Entscheidung ist nicht allein anhand eines Kriteriums zu treffen, sondern durch Abwägung aller Umstände. Die bereits bei der Tatbestandsvoraussetzung „Rechtfertigung der Schuldenübernahme“ (s.o., Ziffer 4.2.3) herausgearbeiteten Kriterien fließen im Rahmen der Gesamtbetrachtung auch in die Abwägung ein. Je aussichtsreicher die Wohnraumsicherung erscheint, desto mehr spricht für eine Schuldenübernahme. Die zur Ermessensbetätigung führenden Gründe sollten dokumentiert und im Bescheid des Leistungsträgers nachvollziehbar zum Ausdruck gebracht werden.“

Die Empfehlung des Deutschen Vereins mahnt hier zur Sorgfalt bei der Entscheidung und bei der Dokumentation der Entscheidung. Ablehnungen der Übernahme von Mietschulden, die nicht sorgfältig oder gar nicht begründet sind, müssen nicht hingenommen werden. Das gilt auch dann, wenn nicht unmittelbar Obdachlosigkeit droht.

Zur Mietschuldenübernahme, wenn Obdachlosigkeit droht (§ 22 Abs. 8 Satz 2 SGB II bzw. wortgleich § 36 SGB XII Abs. 1 Satz 2)

Der Deutsche Verein folgt in seiner Empfehlung der gängigen Rechtsprechung, dass Mietschulden fast immer übernommen werden müssen, wenn sonst Wohnungslosigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt. Nur in **atypischen Ausnahmefällen** kann hier die Übernahme verweigert werden. Auch die Höhe der Mietschulden stellt in der Regel keinen Ablehnungsgrund dar. Dies steht zwar nicht explizit in der Empfehlung, ist aber der ständigen Rechtsprechung zu entnehmen, auf die der Deutsche Verein verweist. Zur Soll-Entscheidung heißt es in der Empfehlung:

Kommt tatbestandlich erschwerend hinzu, dass die Leistung notwendig ist, um eine drohende Wohnungslosigkeit abzuwenden (s.o., Ziffer 4.2.4 und 4.2.5), so sollen gemäß § 22 Abs. 8 Satz 2 SGB II bzw. § 36 Abs. 1 Satz 2 SGB XII die Schulden übernommen werden. Wegen der erheblichen Folgen eines drohenden Wohnungsverlustes ist das gesetzlich eingeräumte Ermessen des Leistungsträgers in diesen Fällen regelmäßig auf Null reduziert; eine Schuldenübernahme kann nur in atypischen Ausnahmefällen abgelehnt werden. Hierzu zählen beispielsweise nachgewiesene Missbrauchsfälle, in denen die Hilfebedürftigkeit trotz eigener bedarfsdeckender Mittel gezielt herbeigeführt und mit einem Antrag auf Mietschuldenübernahme verbunden wurde. Allein der Umstand, dass wirtschaftlich unvernünftiges Handeln der Hilfesuchenden die drohende Wohnungslosigkeit (mit)verursacht hat, reicht jedoch nicht aus, um von einem atypischen Ausnahmefall auszugehen.“

Wichtig ist hier: Das Verhalten der Betroffenen spielt nur dann eine Rolle, wenn es systematisch die Schulden im Vertrauen auf die Übernahme herbeigeführt hat. Das hat das Bundessozialgericht zuletzt im November letzten Jahres bestätigt. Diese Entscheidung wurde erst veröffentlicht, nachdem die

Empfehlung des Deutschen Vereins schon verabschiedet war (Bundessozialgericht - B 4 AS 3/14 R - Urteil vom 18.11.2014):

So steht auch wirtschaftlich unvernünftiges (vorwerfbares) Handeln des Hilfebedürftigen, das die drohende Wohnungslosigkeit (mit)verursacht haben mag, einer Übernahme der Mietschulden als Leistungsanspruch nach dem SGB II nicht entgegen. Es ist das elementare Grundbedürfnis der Unterkunftssicherung, ggf. auch bei schuldhafter Gefährdung der Unterkunft diese durch staatliche Hilfe zu sichern. Diese Sicherstellung ist eine verfassungsrechtliche Pflicht des Staates aus dem Recht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (BVerfG Urteil vom 9.2.2010 1 BvL 1/09 u.a., BVerfGE 125, 175 = SozR 4 4200 § 20 Nr. 12, RdNr. 136) und findet in der Leistung nach § 22 Abs. 5 SGB II ihre Ausformung.

In diesem Urteil wird auch ausgeführt, dass das Jobcenter die Mietschulden als Zuschuss übernehmen muss, wenn es maßgeblich zur Verschuldung durch Fehlverhalten beigetragen hat.

Das Bundessozialgericht hat daher das Verfahren wieder an die Vorinstanz zurückverwiesen, um diesbezüglich Feststellungen zu machen (Das BSG beschäftigt sich nur mit rechtlichen Fragen, aber nicht mit der Ermittlung von Tatsachen).

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Empfehlung des Deutschen Vereins oft besser für die Betroffenen ist als die zum Teil rigide Praxis.

Der Deutsche Verein erwägt sogar in besonders gelagerten Fällen die Übernahme von Altschulden von beendeten Mietverträgen, die nicht der Sicherung einer konkreten Wohnung dienen, aber die Möglichkeit, eine Wohnung zu finden erhöhen. Zudem betont der Deutsche Verein, dass im Falle des SGB XII oftmals die Übernahme als Zuschuss ermessengerecht ist.

Altschulden – Übernahme nach §§ 67

In manchen Regionen führen bestehende Mietschulden dazu, dass kaum eine neue Wohnung anzumieten ist. Hier weist der Deutsche Verein auf Hilfsmöglichkeiten nach §§ 67 SGB XII hin:

Für überschuldete und von Wohnungslosigkeit bereits betroffene Personen bzw. Haushalte gestaltet sich der Zugang zum Wohnungsmarkt schwierig. Häufig verlangen Wohnungsunternehmen vor Abschluss eines Mietvertrages die Vorlage einer Vorvermieterbescheinigung oder einer SCHUFA14-Bonitätsauskunft. Fallen diese Auskünfte negativ aus und steht den Betroffenen kein Wohnraum zur Verfügung, besteht die Gefahr, dass sich Wohnungslosigkeit verfestigt. Hier kann im Einzelfall ein Anspruch auf Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII gegeben sein. Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, haben nach § 67 SGB XII Anspruch auf individuelle Hilfen, wenn sie aus eigener Kraft nicht zur Überwindung der Schwierigkeiten fähig sind. Der Umfang der Leistungen wird durch § 68 SGB XII konkretisiert und umfasst auch Maßnahmen bei der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung.¹⁵ Auch Leistungsberechtigte nach dem SGB II können Anspruch auf Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII haben.

Mietschuldenübernahme als Zuschuss muss „ermessensgerecht“ entschieden werden

Im SGB II ist der Regelfall, dass die Mietschulden als Darlehen übernommen werden. Dieses wird zudem mit der laufenden Leistung aufgerechnet. Das SGB XII sieht keine Aufrechnungsmöglichkeit vor. Dennoch tendiert die Verwaltungspraxis auch im SGB XII dazu, Mietschulden generell nur als Darlehen zu übernehmen. Eine solche Entscheidung, die kein Ermessen beinhaltet, ist rechtwidrig. Etwas

freundlicher formuliert der Deutsche Verein in seiner Empfehlung, dass sie nicht „ermessensgerecht“ sei:

Im Rechtskreis SGB XII steht es im pflichtgemäßen Ermessen des Sozialhilfeträgers, ob Hilfen zur Sicherung der Unterkunft bzw. zur Behebung einer vergleichbaren Notlage als Darlehen oder als nicht rückzahlbare Behilfe erbracht werden. Die Entscheidung ist unter Berücksichtigung und Abwägung aller Umstände des Einzelfalles zu treffen.

Wird eine lediglich darlehensweise Gewährung in Betracht gezogen, so sind die Wirkungen des Darlehens auf die Zukunftsperspektive der Betroffenen zu berücksichtigen. Eine Darlehensvergabe ist in der Regel nur bei einer realistischen Rückzahlungsperspektive ermessensgerecht. Das zentrale Ziel der Sozialhilfe, von ihr unabhängig leben zu können (§ 1 Satz 2 SGB XII), darf durch die Darlehensgewährung nicht gefährdet sein. Zum Zeitpunkt der Leistungsgewährung ist daher eine Prognoseentscheidung zu treffen, ob den Leistungsberechtigten die Rückzahlung in absehbarer Zeit nach Darlehensvergabe und innerhalb eines überschaubaren Zeitraumes tatsächlich möglich sein wird. Gegebenenfalls ist eine nur teilweise Darlehensgewährung in Betracht zu ziehen.

Kritische Anmerkungen zu einzelnen Punkten der Empfehlung des Deutschen Vereins

Unterscheidung von Alt- und Neuschulden bei der Haushaltsenergie ist oft praxisfern

Problematisch ist nach wie vor, die Unterscheidung von Altschulden und Neuschulden bei der Haushaltsenergie. Hier geht es darum, wer für die Übernahme der Schulden zuständig ist (Bundesagentur oder Kommune). Mittlerweile sind sich Arbeitsagentur und Deutscher Verein einig, worin das Unterscheidungskriterium besteht:

Laufen während des Bezuges von Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe hinsichtlich der Kosten für Haushaltsenergie Zahlungsrückstände auf (rückständige Vorauszahlungen oder Nachforderungen aus der Jahresabrechnung), können diese nicht als Schulden nach § 22 Abs. 8 SGB II bzw. § 36 Abs. 1 SGB XII übernommen werden. Die rückständigen Beträge können nur über § 24 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 42a SGB II bzw. § 37 Abs. 1 SGB XII aufgefangen und als Darlehen erbracht werden.

Leider ist dieses Unterscheidungskriterium für viele Fälle in der Praxis wenig geeignet. Faktische Zahlungsrückstände sind oft **vor und in** dem Leistungsbezug entstanden. So hatte ich in Nürnberg schon den Fall, dass das Jobcenter auf die Zuständigkeit der Fachstelle verwies und die Fachstelle auf die Zuständigkeit des Jobcenters. Hier sollte meines Erachtens eine eindeutige Zuständigkeitsregelung gesetzlich normiert werden. Die Empfehlung des Deutschen Vereins bietet hier in vielen Fällen keine Hilfe und bleibt genauso praxisfern wie der entsprechende, inhaltlich gleichlautende Hinweis der Arbeitsagentur (Fachlicher Hinweis § 24 SGB II; Rdnr. 24.2 Energieschulden).

Jahresabrechnung bei zweckwidriger Verwendung von Heizkosten

Nicht selten entstehen Nachzahlungsforderungen bei der Jahresabrechnung, weil die Leistung zweckwidrig verwendet worden ist. In der Praxis gibt es zahlreiche Fälle, in denen die zweckwidrige Verwendung nicht mit Absicht geschieht. Den Überblick bei der gewährten Leistung im Einzelnen und den Zahlungen an den Energieversorger zu behalten, überfordert manche Leistungsempfänger. Hinzu kommt die oft unregelmäßige Zahlung des SGB II-Anspruchs aufgrund überlanger Bearbeitungszeiten und ständiger Änderungen. Hierzu stellt der Deutsche Verein fest:

Stellt der Leistungsträger als aktuellen Bedarf für Betriebs- und/oder Heizkostenvorauszahlungen Geldmittel zur Verfügung und werden diese von Leistungsberechtigten nicht an den Vermieter oder das Energieversorgungsunternehmen gezahlt, so handelt es sich bei den rückständigen Abschlägen für Heizenergie oder Wasser10 bzw. bei der hieraus resultierenden Nachforderung anlässlich der Jahresabrechnung um Schulden.

Diese Sichtweise widerspricht der Rechtsauffassung des Bundessozialgerichts. Der durch die Nachforderung bei der Jahresrechnung entstehende Bedarf ist dem Fälligkeitsmonat als ganz normaler Bedarf der Unterkunft zuzuordnen. Es handelt sich bei den Nachforderungen um keine Schulden. Dies gilt auch bei der zweckwidrigen Verwendung des übernommenen Abschlags. Eine Aufhebung der Leistung für die Vergangenheit ist auch nicht möglich, da der gewährte Abschlag auch dann ein rechtmäßiger Leistungsanspruch war, wenn er nicht abgeführt worden ist. Jetzt kann gedacht werden, dass damit ein Freibrief für die zweckwidrige Verwendung ausgestellt wird. Das ist aber nicht der Fall. Der Gesetzgeber hat für den Tatbestand der zweckwidrigen Verwendung die Rechtsfolge vorgesehen, dass zukünftig die Abschläge direkt an den Energieversorger bzw. Vermieter gehen sollen. Somit ist eine Wiederholungsgefahr ausgeschlossen. Sollte die zweckwidrige Verwendung nachweislich mit der Absicht erfolgt sein, die Leistung durch die Übernahme der Nachforderung der Jahresrechnung doppelt zu erhalten, kann das Jobcenter einen Ersatzanspruch wegen sozialwidrigen Verhaltens gem. § 34 SGB II (bzw. § 103 SGB XII) geltend machen.

Tatsächlich ist der Rechtsauffassung des Bundessozialgerichts nicht nur aus systematischer Sicht zustimmen. In der Praxis ist die Übernahme der Jahresrechnung als normaler Leistungsanspruch viel einfacher durchzusetzen. Es muss nicht erst eine Sperrdrohung vorliegen und alle Selbsthilfemöglichkeiten ausgeschöpft werden. Ein fortwährender Missbrauch ist durch die Regelung der Direktzahlung ausgeschlossen. Soweit eine Nachforderung von Betriebs- oder Heizkosten in einer Summe fällig wird, ist sie als tatsächlicher aktueller Bedarf im Zeitpunkt ihrer Fälligkeit zu berücksichtigen. Zweckwidrig verwandte Vorauszahlungen können mit dem Nachforderungsbetrag nicht verrechnet werden. Insoweit kann der Leistungsträger gegebenenfalls einen Erstattungsanspruch nach § 34a SGB II gegenüber dem Leistungsempfänger geltend machen. So das Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 10.07.2013 (rechtskräftig):

Soweit eine Nachforderung von Betriebs- oder Heizkosten in einer Summe fällig wird, ist sie als tatsächlicher aktueller Bedarf im Zeitpunkt ihrer Fälligkeit zu berücksichtigen. Zweckwidrig verwandte Vorauszahlungen können mit dem Nachforderungsbetrag nicht verrechnet werden. Insoweit kann der Leistungsträger gfl. einen Erstattungsanspruch nach § 34a SGB II gegenüber dem Leistungsempfänger geltend machen (vgl. hierzu BSG, Urteil vom 29.11.2012 - B 14 AS 33/12 R -)

Nachbemerkung zu Entwicklungen in der Rechtsprechung zur „Notwendigkeit der Mietschuldenübernahme“

Bei den Landessozialgerichten setzt offenbar ein Sinneswandel bezüglich der Frage ein, ob erst eine anhängige Räumungsklage einen gerichtlichen Anordnungsgrund für die Übernahme von Mietschulden darstellt. Insbesondere die Senate des größten Landessozialgerichts (Nordrhein-Westfalen) haben hier jahrelang eine rigide Rechtsauffassung vertreten: Solange keine Räumungsklage anhängig war, sahen sie keinen Grund zur Anordnung der Mietschuldenübernahme. Mittlerweile gibt es auch in NRW eine abweichende Rechtsauffassung, zumindest eines Senats.

Positive Entscheidungen der Landessozialgerichte:

Landessozialgericht Bayern:

L 7 AS 882/12 B ER vom 21.01.2013

L 16 AS 61/13 B ER vom 19.03.2013

Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen

L 11 AS 261/14 B vom 28.01.2015

Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen

L 6 AS 2085/14 B ER und L 6 AS 2086/14 B vom 29.1.2015

Es ist zu hoffen, dass sich auch andere Sozialgerichte diesbezüglich besinnen und das Grundrecht des Wohnens stärker bzw. frühzeitiger schützen.