



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

der Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rechts-
kreis des SGB II

Teil II: Nicht Geflüchtete

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VI 3 – 2018 – 0869 / Teil II

Bonn, den 23. Juni 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	5
1.1	Ausgangslage	5
1.2	Inhalt und Ablauf der Prüfung	5
2	Uneinheitliche Kriterien zur Beurteilung der Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung	7
2.1	Ausgangslage	7
2.2	Festgestellter Sachverhalt	7
2.3	Vorläufige Würdigung	8
2.4	Stellungnahmen	9
2.5	Abschließende Würdigung	11
3	Jobcenter ließen sich häufig keine Nachweise über die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung vorlegen	12
3.1	Ausgangslage	12
3.2	Festgestellter Sachverhalt	13
3.3	Vorläufige Würdigung	13
3.4	Stellungnahme	14
3.5	Abschließende Würdigung	15
4	Keine einheitliche Vorgehensweise der Jobcenter bei Kostensenkungsverfahren	15
4.1	Ausgangslage	15
4.2	Festgestellter Sachverhalt	16
4.3	Vorläufige Würdigung	17
4.4	Stellungnahmen	18
4.5	Abschließende Würdigung	19

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rechtskreis des SGB II geprüft.

Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und des Landesministeriums E schließt der Bundesrechnungshof Teil II der Prüfung wie folgt ab:

- 0.1 Die Jobcenter bewerteten die Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung anhand unterschiedlicher Maßstäbe, weil jede Kommune die Kriterien eigenständig erarbeitet und aktualisiert hat. Dies führte zur Ungleichbehandlung der Leistungsberechtigten und zu einem hohen Verwaltungsaufwand.

Das BMAS hat mitgeteilt, die Regelungen über die Angemessenheit der Bedarfe für Unterkunft und Heizung seien Gegenstand einer Arbeitsgruppe der Arbeits- und Sozialministerkonferenz. Ziel dieser Arbeitsgruppe sei die Entwicklung einfacherer und gleichzeitig rechtssicherer Standards zur Feststellung der Angemessenheit in den jeweiligen Vergleichsräumen.

Der Bundesrechnungshof erneuert seine Empfehlung, bundesweit einheitliche Bewertungskriterien für den unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit festzulegen. Das BMAS sollte die Arbeitsgruppe deshalb über die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes unterrichten. (Nummer 2)

- 0.2 In 39 der 171 geprüften Fälle (23 %) lagen keine aktuellen Nachweise über die Kaltmiete und die Betriebs- und Heizkosten**vorauszahlungen** vor. Die Jobcenter ließen sich zudem in 59 der 171 Fälle (35 %) keine Betriebs- und Heizkosten**abrechnungen** vorlegen. Der Bundesrechnungshof forderte, durch fachaufsichtliche Maßnahmen sicherzustellen, dass sich die Jobcenter künftig immer die erforderlichen Nachweise vorlegen lassen.

Das BMAS hat auf die Zuständigkeit der Behörden der Länder für die Fachaufsicht verwiesen.

Es sollte bei diesen Behörden dafür werben, die Fachaufsicht entsprechend zu intensivieren. (Nummer 3)

- 0.3 Die Jobcenter prüften die Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung zu jeweils unterschiedlichen Anlässen.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, durch eine gesetzliche Regelung in § 22 SGB II darauf hinzuwirken, dass die Jobcenter die Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung bundesweit zu denselben Anlässen überprüfen.

Ein Jobcenter setzte zudem auf Weisung des kommunalen Trägers das Kostensenkungsverfahren rechtswidrig für nahezu ein Jahr aus.

Das BMAS hält die vom Bundesrechnungshof angeregte gesetzliche Regelung für nicht erforderlich und die Weisung des kommunalen Trägers für rechtmäßig.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Bewertungen. Derzeit ist nicht sichergestellt, dass die Jobcenter die Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung bundesweit zu denselben Anlässen überprüfen. Die Weisung des kommunalen Trägers war rechtswidrig, da die Jobcenter bei der Entscheidung, von einem Kostensenkungsverfahren abzusehen, die Umstände des Einzelfalles berücksichtigen müssen. Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMAS, dass es Rückforderungs- und Haftungsansprüche gegenüber dem kommunalen Träger und dem Jobcenter prüft. (Nummer 4)

1 Vorbemerkung

1.1 Ausgangslage

Die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bestehen aus den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (§§ 14 ff. SGB II) und – in Form von Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld – den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (§§ 19 ff. SGB II). Diese umfassen den Regelbedarf, ggf. Mehrbedarfe und den Bedarf für Unterkunft und Heizung (§ 19 Absatz 1 Satz 3 SGB II).

Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden nach § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind.

Träger der Leistungen für Unterkunft und Heizung sind nach § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 SGB II die kreisfreien Städte und Kreise (kommunale Träger; zu diesen zählen auch die zugelassenen kommunalen Träger i.S.v. § 6a SGB II). Dementsprechend sind Weisungen der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) zu den Leistungen für Unterkunft und Heizung nicht ergangen.

Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 46 Absatz 5 SGB II). Die landesspezifischen Beteiligungsquoten werden jährlich durch die Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung (BBFestV) festgesetzt¹.

1.2 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir haben die Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rechtskreis des SGB II geprüft.

Die Ausführungen in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung beziehen sich ausschließlich auf Bedarfsgemeinschaften ohne Geflüchtete oder auf allein lebende nicht Geflüchtete. Unsere Feststellungen zu Geflüchteten haben wir in einer gesonderten Abschließenden Prüfungsmitteilung² dargestellt. Im Folgenden werden zur besseren Lesbarkeit in der Regel auch die allein lebenden

¹ Vgl. § 46 Absatz 10 SGB II.

² Abschließende Mitteilung über die Prüfung der Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rechtskreis des SGB II, Teil I: Geflüchtete, Gz.: VI 3 - 2018 - 0869.

erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) als Bedarfsgemeinschaften bezeichnet.

Für die Prüfung haben wir im September 2018 zunächst Gespräche mit Vertretern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und der Bundesagentur geführt. Anschließend haben wir in der Zeit vom 17. September 2018 bis zum 30. November 2018 bei fünf Jobcentern in Großstädten erhoben. Bei vier der Jobcenter (Jobcenter A, B, C und D) handelte es sich um gemeinsame Einrichtungen (§ 44b SGB II), bei dem fünften (Jobcenter E) um eine Einrichtung eines zugelassenen kommunalen Trägers (§ 6a Absatz 5 SGB II).

Wir haben unsere Erkenntnisse auf der Grundlage von Gesprächen mit den Fach- und Führungskräften der Jobcenter, anhand von Akten und Dateien sowie mithilfe der IT-Fachverfahren der Jobcenter und Auswertungen von Statistiken gewonnen. In die Prüfung bezogen wir 171 Fälle (143 Fälle der gemeinsamen Einrichtungen und 28 Fälle des zugelassenen kommunalen Trägers) von Bedarfsgemeinschaften nicht Geflüchteter ein.

Die zu prüfenden Leistungsfälle wurden anhand des „operativen Datensatzes“ (opDs) der Bundesagentur und der Datenlieferung der zugelassenen kommunalen Träger an die Bundesagentur über den Datenstandard „X-Sozial-BA-SGB-II“ für den Monat Januar 2018 ausgewählt.

Festgestellte Sachverhalte haben die Prüfer bei den örtlichen Erhebungen mit Führungskräften der Jobcenter erörtert und ihnen eine Liste mit den beanstandeten Fällen übergeben. Die Jobcenter hatten Gelegenheit, die erörterten Feststellungen auszuwerten und sich im Nachgang zu den Sachverhalten zu äußern. Rückmeldungen der Jobcenter haben wir beim Abfassen der Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung teilten wir dem BMAS mit. Außerdem unterrichteten wir den Vorstand der Bundesagentur und das Landesministerium E. Wir gaben den Ministerien und dem Vorstand der Bundesagentur Gelegenheit zur Stellungnahme.

Das BMAS und das Landesministerium E gaben eine Stellungnahme ab. Der Vorstand der Bundesagentur machte von der Gelegenheit zur Stellungnahme keinen Gebrauch.

Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen, deren wesentliche Aussagen in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung wiedergegeben sind, schließen wir Teil II der Prüfung ab. Wir behalten uns jedoch vor, unsere Empfehlungen in den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes oder im Berichtsverfahren erneut aufzugreifen.

2 Uneinheitliche Kriterien zur Beurteilung der Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung

2.1 Ausgangslage

Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden nach § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind.

2.2 Festgestellter Sachverhalt

Bei unseren örtlichen Erhebungen haben wir umfangreiche Regelwerke der Jobcenter zur Festlegung der angemessenen Höhe von Aufwendungen für Unterkunft und Heizung vorgefunden. Die Regelungen umfassten teilweise mehrere hundert Seiten. Die Jobcenter bewerteten die Angemessenheit der Aufwendungen danach anhand unterschiedlicher Maßstäbe. Diese sind in der Tabelle 1 aufgeführt.

Tabelle 1

Maßstäbe für die Bewertung der Angemessenheit der Aufwendungen

Jobcenter	Unterkunft	Heizkosten (erstmalige Beurteilung der Angemessenheit)
A	Bruttokaltmiete ³ und Wohnflächenobergrenze	festgeschriebene Höchstwerte der monatlichen Vorauszahlungen in Euro pro m ²
B	Wohnungsgröße und Grundmiete ⁴	tatsächlicher Jahresverbrauch in Euro pro m ³
C	Bruttokaltmiete	festgeschriebene Höchstwerte der monatlichen Vorauszahlungen in Euro pro m ² (getrennt nach Energieträgern und Gruppen von Gebäudeflächen)
D	Bruttokaltmiete	tatsächlicher Verbrauch in Kilowattstunden je m ² im Jahr (getrennt nach Energieträgern und Gruppen von Gebäudeflächen)
E	Grundmiete	monatliche Vorauszahlungen in Euro (getrennt nach Haushaltsgröße)

Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes auf der Grundlage der für die Jobcenter geltenden Regelungen

2.3 Vorläufige Würdigung

Die Jobcenter haben voneinander abweichende Regelungen, die zu unterschiedlichen Verfahrensweisen und Ergebnissen führen. So werden, abhängig vom Wohnort der Leistungsberechtigten, Bruttokaltmieten, Wohnungsgrößen oder Grundmieten als Bewertungsmaßstäbe für die Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkünfte herangezogen. Entsprechendes gilt für die Bewertung der Heizkosten. So zogen die Jobcenter zur erstmaligen Beurteilung der Angemessenheit zum einen die monatlichen Vorauszahlungen der Leistungsberechtigten und zum anderen den Jahresverbrauch heran.

Obwohl das Gut „Wohnen“ als Ausgangsbasis immer gleich bleibt, führten die unterschiedlichen Bewertungen durch die Jobcenter zu nicht vergleichbaren Ergebnissen und damit zur Ungleichbehandlung der Leistungsberechtigten. Um ein realistisches Abbild der Wohnkostensituation zu bekommen, ist es grundsätzlich nachvollziehbar, dass Kommunen regionale Besonderheiten berücksichtigen. Dies rechtfertigt es jedoch nicht, dass Kommunen sowohl bei den

³ Die Bruttokaltmiete entspricht der Kaltmiete zuzüglich der Betriebskostenvorauszahlungen, aber ohne Heizkostenvorauszahlungen.

⁴ Die Grundmiete ist die Kaltmiete ohne Betriebs- und Heizkostenvorauszahlungen.

angemessenen Kosten der Unterkunft als auch bei den Heizkosten von völlig unterschiedlichen Ausgangspositionen ausgehen.

Es führt zugleich zu einem hohen Verwaltungsaufwand, wenn jede Kommune die Kriterien eigenständig erarbeitet und aktualisiert.

Wir halten bundesweit einheitliche Bewertungskriterien für den unbestimmten Rechtsbegriff der „Angemessenheit“ für erforderlich. Vorzugsweise wäre eine gesetzliche Klarstellung in § 22 SGB II anzustreben. Sollte sich das BMAS gegen eine Änderung der gesetzlichen Regelung entscheiden, könnten die einheitlichen Bewertungskriterien beispielsweise auf der Internetplattform „sgb2.info“ für alle Kommunen und Jobcenter zentral hinterlegt werden. So könnte sichergestellt werden, dass Änderungen jederzeit eingestellt und von den betroffenen Behörden eingesehen werden können.

Auch haben wir es als vorstellbar angesehen, den Begriff der Angemessenheit durch Pauschalen zu konkretisieren. Für jede Region könnten zum Beispiel eine Grundpauschale und zusätzlich regionale Aufschläge bestimmt werden, um die Wohn- und Heizkosten realistisch abzubilden. Mit den Vergleichstypen für den Arbeitsmarkt hat die Bundesagentur bewiesen, dass sie die Agenturen für Arbeit und die gemeinsamen Einrichtungen clustern kann. Für die Pauschalierung der Unterkunftskosten könnte die Bundesagentur „Wohnfeldtypen“ (z. B. je nach Anzahl der Einwohner der Kommune oder der vorhandenen Infrastruktur) einteilen. Gleiche Typen erhielten dieselbe Pauschale und ggf. eine regionale Komponente.

Mit dieser Regelung erhielten die Leistungen für Unterkunft und Heizung eine einheitliche Struktur. Zugleich würde der Verwaltungsaufwand geringer werden.

Wir baten dazu um Stellungnahme.

2.4 Stellungnahmen

Das BMAS weist darauf hin, dass die höchstrichterliche Rechtsprechung bereits bundesweit einheitliche Maßstäbe zur Auslegung des Begriffs der Angemessenheit entwickelt habe. Danach müsse die Angemessenheitsgrenze anhand eines sogenannten schlüssigen Konzepts ermittelt werden. Bewertungskriterien für die Angemessenheit von Aufwendungen für Unterkunft und Heizung müssten

dabei zwingend dem Umstand Rechnung tragen, dass die Gegebenheiten auf den örtlichen Wohnungsmärkten mitunter gänzlich verschieden seien.

Die Anregung des Bundesrechnungshofes, derartige Bewertungskriterien könnten auch auf einer Internetplattform für alle Kommunen und Jobcenter hinterlegt werden, lehnt das BMAS mit der Begründung ab, der Bund könne den kommunalen Trägern insoweit keine verbindlichen Vorgaben machen. Die Aufsicht darüber liege allein bei den zuständigen Landesbehörden.

Zu unserem Vorschlag, den Begriff der Angemessenheit ggf. durch Pauschalen zu konkretisieren, weist das BMAS darauf hin, dass entsprechende Pauschalen die Unterschiede der lokalen Mietmärkte abbilden müssten. Gegen unsere Anregung, „Wohnfeldtypen“ z.B. nach der Einwohnerzahl oder der vorhandenen Infrastruktur einzuteilen, wendet das BMAS ein, dass weder die Einwohnerzahl noch die Infrastruktur ausreichende Rückschlüsse auf die Höhe der (angemessenen) Aufwendungen für Unterkunft und Heizung erlaubten. Auch müssten Pauschalen so bemessen sein, dass die Leistungsberechtigten damit im gesamten Bundesgebiet ihre tatsächlichen Aufwendungen für eine menschenwürdige Unterkunft nebst Heizung bestreiten könnten. Um dies sicherzustellen, müssten derartige Pauschalen entweder einen Sicherheitszuschlag oder eine Öffnungsklausel enthalten. Letztere sei jedoch nur verwaltungsaufwändig zu administrieren.

Grundsätzlich überprüfe das BMAS die Regelungen des SGB II aber laufend auf etwaige Reformbedarfe. Die Regelungen über die Angemessenheit der Bedarfe für Unterkunft und Heizung seien Gegenstand einer Arbeitsgruppe der Arbeits- und Sozialministerkonferenz. Ziel dieser Arbeitsgruppe sei die Entwicklung einfacherer und gleichzeitig rechtssicherer Standards zur Feststellung der Angemessenheit in den jeweiligen Vergleichsräumen. Die Arbeiten dieser Arbeitsgruppe seien noch nicht abgeschlossen. Sobald die Arbeitsgruppe Eckpunkte vorgelegt habe, werde zu prüfen sein, ob für eine Umsetzung gesetzliche Änderungen erforderlich seien.

Das Landesministerium E stimmt uns zu, dass der vom Bundesgesetzgeber verwendete unbestimmte Rechtsbegriff der Angemessenheit in § 22 SGB II dazu führe, dass die Jobcenter die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung anhand unterschiedlicher Kriterien bewerteten. Diese rechtliche

Herangehensweise entspreche der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten.

Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts habe die Ermittlung der abstrakt angemessenen Aufwendungen für die Unterkunft ausgehend von einer Wohnung einfachen Standards und der „Produkttheorie“ (Wohnungsgröße in Quadratmeter mal Quadratmeterpreis) in dem maßgeblichen örtlichen Vergleichsraum nach einem schlüssigen Konzept zu erfolgen. Um ein schlüssiges Konzept zu erstellen und den damit unmittelbar zusammenhängenden Vergleichsraum oder ggf. mehrere Vergleichsräume zu bilden, könnten verschiedene Methoden angewandt werden.

Das Landesministerium E teile daher grundsätzlich die Empfehlung des Bundesrechnungshofes zu einer gesetzlichen Klarstellung. Zwar dürften allgemeine Regeln über die Höhe der angemessenen Aufwendungen für die Unterkunft und Heizung pro Monat in Euro schwerlich durch den Bundesgesetzgeber zu treffen sein, weil die Verhältnisse innerhalb Deutschlands zu verschieden seien. Wie die entsprechenden Angemessenheitswerte vor Ort ermittelt werden müssen, dürfte jedoch bundesgesetzlich regelbar sein.

Der Einführung von Pauschalen bei den Aufwendungen für die Kosten für Unterkunft und Heizung stehe das Landesministerium E wegen deren existenzsichernden Zweckes kritisch gegenüber. Zudem müssten auch hier die regional erheblich schwankenden Wohnungsmärkte Berücksichtigung finden.

2.5 Abschließende Würdigung

Wir stimmen dem BMAS darin zu, dass das vom Bundessozialgericht entwickelte sog. „schlüssige Konzept“ einen Rahmen für die Auslegung des Begriffs der Angemessenheit vorgibt. Allerdings hat die vom BMAS angesprochene höchstrichterliche Rechtsprechung nicht entschieden, ob als Bewertungsmaßstab für die Angemessenheit der Höhe von Aufwendungen für Unterkunft z.B. Bruttokaltmieten oder aber Grundmieten heranzuziehen sind. Es ist auch nicht ersichtlich, weshalb unterschiedliche Gegebenheiten auf den örtlichen Wohnungsmärkten solche ungleichen Bewertungsmaßstäbe erfordern könnten. Unsere Feststellungen belegen, dass die Angemessenheit noch immer – auch bei vergleichbaren Situationen – unterschiedlich bewertet wird. Wir halten deshalb daran fest, dass es weiterhin an einheitlichen Bewertungskriterien

fehlt. Da das BMAS sich offenbar nicht in der Lage sieht, sich mit den zuständigen Landesbehörden auf eine Veröffentlichung solcher Kriterien auf einer Internetplattform zu einigen, bleibt nur eine Festlegung im Gesetz oder in einer Verordnung (für die noch eine Ermächtigungsgrundlage zu schaffen wäre).

Die von uns zur Einteilung von „Wohnfeldtypen“ angeführten Kriterien der Anzahl der Einwohner der Kommune oder der vorhandenen Infrastruktur waren lediglich Beispiele. Dass diese beiden Kriterien nicht ausreichen oder andere Kriterien besser geeignet sein könnten, lässt nicht darauf schließen, dass es nicht sinnvoll wäre, überhaupt „Wohnfeldtypen“ einzuteilen und auf deren Grundlage Pauschalen festzulegen. Selbstverständlich müsste dabei sichergestellt werden, dass die Pauschalen so hoch sind, dass die Leistungsberechtigten davon die Aufwendungen für eine angemessene Mietwohnung tragen können. Wir verschließen uns jedoch nicht den Hinweisen auf einen „Sicherheitszuschlag“ oder auf eine „aufwändige Administration“. Deshalb verfolgen wir unsere Anregung, Pauschalen einzuführen, hier nicht weiter.

Das BMAS sollte die von ihm angesprochene Arbeitsgruppe der Arbeits- und Sozialministerkonferenz jedoch über unsere übrigen Empfehlungen in Kenntnis setzen.

Wir bitten mitzuteilen, wann die Arbeitsgruppe voraussichtlich Eckpunkte für die Entwicklung einfacherer und gleichzeitig rechtssicherer Standards zur Feststellung der Angemessenheit in den jeweiligen Vergleichsräumen vorlegen wird.

3 Jobcenter ließen sich häufig keine Nachweise über die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung vorlegen

3.1 Ausgangslage

Um die tatsächlichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung ermitteln zu können, benötigen die Jobcenter entsprechende Nachweise. Die Betriebs- und Heizkostenabrechnungen sind nach § 556 Absatz 3 Satz 2 BGB dem Mieter spätestens bis zum Ablauf des zwölften Monats nach Ende des Abrechnungszeitraums vorzulegen. Unsere örtlichen Erhebungen fanden von Mitte September bis Ende Oktober 2018 statt, sodass die Abrechnungen für die Jahre bis einschließlich 2016 hätten vorliegen müssen.

Nach § 22 Absatz 3 SGB II mindern Rückzahlungen und Guthaben, die dem Bedarf für Unterkunft und Heizung zuzuordnen sind, die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach dem Monat der Rückzahlung oder der Gutschrift.

3.2 Festgestellter Sachverhalt

In 39 der 171 geprüften Fälle (23 %) lagen keine aktuellen Nachweise über die Kaltmiete und die Betriebs- und Heizkosten**vorauszahlungen** vor. Die Jobcenter ließen sich zudem in 59 der 171 Fälle (35 %) keine Betriebs- und Heizkosten**abrechnungen** vorlegen.

Gründe, warum die Jobcenter auf die Nachweise verzichteten, hatten sie nicht dokumentiert.

Beispiel 1

Jobcenter B

Die Leistungsberechtigten lebten seit dem 1. Dezember 2011 ununterbrochen in derselben Wohnung. Eine Betriebs- und Heizkostenabrechnung reichten sie nur für das Jahr 2014 (un- aufgefördert) ein. Daraufhin forderte das Jobcenter erstmalig die Leistungsberechtigten auf, die fehlenden Betriebs- und Heizkostenabrechnungen für die Jahre 2011 bis 2013 einzu- reichen. Eine Reaktion der Leistungsberechtigten blieb aus. Das Jobcenter verfolgte die An- gelegenheit nicht weiter. Auch für die Jahre 2015 und 2016 lagen keine Abrechnungen vor.

Beispiel 2

Jobcenter B

Die Leistungsberechtigten wohnten seit Juni 2014 ununterbrochen in derselben Wohnung. Die bereits fälligen Betriebs- und Heizkostenabrechnungen der Jahre 2014 bis 2016 lagen dem Jobcenter nicht vor. Das Jobcenter forderte die Leistungsberechtigten nicht auf, die fehlenden Abrechnungen einzureichen.

Das Jobcenter C hat in sein Fachaufsichtskonzept die Überprüfung aufgenom- men, ob sich die Sachbearbeiter die Betriebs- und Heizkostenabrechnungen für den letzten Abrechnungszeitraum vorlegen ließen und zutreffend berück- sichtigten.

3.3 Vorläufige Würdigung

Die Jobcenter müssen den Anspruch der Leistungsberechtigten auf Leistungen für Unterkunft und Heizung anhand geeigneter Unterlagen überprüfen.

Um die aktuelle Höhe der Kaltmiete und der Betriebs- und Heizkostenvorauszahlungen ermitteln zu können, sollten sie sich den Mietvertrag und das letzte Schreiben über eine Änderung der Miethöhe vorlegen lassen. Bei Bedarfsgemeinschaften, die Heizkostenvorauszahlungen nicht an den Vermieter, sondern an ein Energieversorgungsunternehmen zahlen, benötigen die Jobcenter darüber hinaus Nachweise über diese Vorauszahlungen.

Außerdem müssen sich die Jobcenter die Betriebs- und Heizkostenabrechnungen vorlegen lassen. Anhand dieser Unterlagen können sie auch feststellen, ob die Leistungsberechtigten Rückzahlungen erhalten haben, die nach § 22 Absatz 3 SGB II im Folgemonat der Gutschrift zu berücksichtigen sind. Ferner können sie mithilfe der Abrechnungen überprüfen, ob sich die Höhe der Vorauszahlungen ggf. seit der Vorlage des Mietvertrags gemindert hat. Ist dies der Fall, müssen sie das bei den künftigen Leistungen für Unterkunft und Heizung berücksichtigen. Zudem müssen sie dann prüfen, ob für die in der Vergangenheit ggf. zu viel gezahlten Leistungen ein Erstattungsanspruch (§ 50 SGB X) besteht.

Die festgestellten Fehlerquoten von 23 % bei den Vorauszahlungen und 35 % bei den Abrechnungen zeigen, dass die Jobcenter der Prüfung der Miet- und Betriebskosten nicht die erforderliche Aufmerksamkeit schenken. Die Führungskräfte in den Jobcentern müssen künftig sicherstellen, dass sich ihre Sachbearbeiter immer die erforderlichen Nachweise vorlegen lassen. Zu diesem Zweck sollten sie ihre Fachaufsicht entsprechend intensivieren. Das Jobcenter C hat dies immerhin für die Betriebs- und Heizkostenabrechnungen für den letzten Abrechnungszeitraum getan.

Die Beschäftigten sollten die technische Unterstützung der Fachprogramme (z. B. eAkte) nutzen und sich für die jährliche Vorlage der Betriebs- und Heizkostenabrechnungen eine elektronische Wiedervorlage setzen. So könnten sie die Anforderung fehlender Abrechnungen sicherstellen und der Gefahr von Vermögensschäden begegnen.

3.4 Stellungnahme

Das BMAS teilt unsere Rechtsauffassung.

Zur Bestimmung des anzuerkennenden Bedarfs für Unterkunft und Heizung sei von den tatsächlichen Aufwendungen auszugehen. Die Anerkennung von

Aufwendungen, die den Leistungsberechtigten tatsächlich nicht anfielen, sei danach ausgeschlossen. Die Fachaufsicht, deren Intervention der Bundesrechnungshof für angezeigt halte, um sicherzustellen, dass sich die Sachbearbeiter die erforderlichen Nachweise immer vorlegen ließen, liege bei den Behörden der Länder. Dem Bund kämen insoweit keine Befugnisse zu.

3.5 Abschließende Würdigung

Das BMAS teilt unsere Rechtsauffassung.

Es sollte bei den zuständigen Behörden der Länder dafür werben, dass die Fachaufsicht entsprechend intensiviert wird.

4 Keine einheitliche Vorgehensweise der Jobcenter bei Kostensenkungsverfahren

4.1 Ausgangslage

Soweit die Aufwendungen für die Unterkunft und Heizung den der Besonderheit des Einzelfalls angemessenen Umfang übersteigen, sind sie als Bedarf so lange anzuerkennen, wie es dem alleinstehenden Leistungsberechtigten oder der Bedarfsgemeinschaft nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel, durch Vermieten oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monate (§ 22 Absatz 1 Sätze 3 und 4 SGB II).

Die Möglichkeit einer Kostensenkung setzt voraus, dass der Betroffene von der Unangemessenheit seiner Aufwendungen für Unterkunft und Heizung Kenntnis hat.⁵ Ein entsprechender Hinweis des Jobcenters hat eine Aufklärungs- und Warnfunktion, damit die Leistungsberechtigten Klarheit über die aus dessen Sicht angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und ggf. die Heizung erhalten.⁶ Über das befristete Anerkennen der unangemessenen Miete sind die Leistungsberechtigten zu informieren. Gelingt es nicht, innerhalb von sechs Monaten die Kosten der Unterkunft und Heizung zu senken, ist grundsätzlich nur noch die angemessene Miete anzuerkennen.⁷

⁵ Piepenstock in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB II, 4. Auflage 2015, Stand: 23. Oktober 2019, § 22, Randnummer 125.

⁶ Vgl. Piepenstock a.a.O., Randnummer 126.

⁷ Vgl. Piepenstock a.a.O., Randnummer 133.

Um den Leistungsberechtigten über die Unangemessenheit seiner Unterkunft- und Heizkosten in Kenntnis und die Sechsmonatsfrist in Gang zu setzen, erhält er vom Leistungsträger in der Regel ein Informationsschreiben mit der Aufforderung, seine Unterkunft- und Heizkosten zu senken.⁸

4.2 Festgestellter Sachverhalt

Die Jobcenter überprüften die Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung zu jeweils unterschiedlichen Anlässen. Diese sind der Tabelle 2 zu entnehmen.

Tabelle 2

Anlässe zur Überprüfung der Angemessenheit der Kosten

Jobcenter	Zeitpunkte / Anlässe
A	• Erst- und Neuanträge • Mieterhöhungen • Einreichen von Nebenkostenabrechnungen • Änderungen der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft
B	• Neuanträge • „anlassbezogen“
C	• Neuanträge • Weiterbewilligungsanträge • Änderungen, die Auswirkungen auf die Miethöhe haben • Anpassungen untergesetzlicher Regelungen über Leistungen für Unterkunft und Heizung
D	• Neuanträge • Weiterbewilligungsanträge (sofern dort Änderungen eingetragen sind) • Mitteilungen von Veränderungen
E	• Neuanträge • Weiterbewilligungsanträge (sofern dort Änderungen eingetragen sind) • Änderungen der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft • „sonstige Mietänderungen“

Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes auf der Grundlage der Angaben der Jobcenter

Die zuständige Behörde des kommunalen Trägers D wies das Jobcenter D an, ab dem 5. Dezember 2017 seine Kostensenkungsverfahren auszusetzen. Sie

⁸ Vgl. Piepenstock a.a.O., Randnummer 126.

begründete dies in einer Pressemitteilung damit, dass an diesem Tag der Mietspiegel 2017 veröffentlicht worden sei. Wegen der Aussetzung der Kostensenkungsverfahren müssten Mieter nicht befürchten, dass bei der Überprüfung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung eine Miethöhe berücksichtigt werde, die aufgrund des neuen Mietspiegels nicht mehr der aktuellen Entwicklung entspreche.

Ausgenommen von der Aussetzung waren Fälle, bei denen die Bruttokaltmiete die individuelle Angemessenheitsgrenze um 20 % und mehr überschritt.

Mit Schreiben vom 8. März 2018 hat die zuständige Behörde des kommunalen Trägers D dem Jobcenter D die neuen Angemessenheitsgrenzen mitgeteilt. Zugleich wies sie das Jobcenter an, „an der Aussetzung der Kostensenkungsverfahren in der bisherigen Form, also bis zur 20 % Grenze, vorläufig festzuhalten.“ Zum Zeitpunkt unserer Erhebung Endes des Jahres 2018 waren die Kostensenkungsverfahren weiterhin ausgesetzt.

4.3 Vorläufige Würdigung

Die Jobcenter müssen die Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung regelmäßig überprüfen. Zu welchen konkreten Zeitpunkten oder Anlässen dies geschehen soll, hat der Gesetzgeber nicht festgelegt. Unsere Feststellungen zeigen, dass dies eine Ungleichbehandlung der Leistungsberechtigten zur Folge hat. Wann und wie häufig die im Gesetz vorgesehene Sechsmonatsfrist zu laufen beginnt, hängt davon ab, zu welchen Anlässen das Jobcenter die Angemessenheit der Aufwendungen überprüft. Dies war bei den Jobcentern sehr unterschiedlich geregelt (vgl. Tabelle 2).

Wir regen an, durch eine gesetzliche Regelung in § 22 SGB II, die gleichermaßen für gemeinsame Einrichtungen und zugelassene kommunale Träger gilt, darauf hinzuwirken, dass die Jobcenter die Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung bundesweit zu denselben Anlässen überprüfen.

Das Jobcenter D setzte auf Weisung des kommunalen Trägers D das Kostensenkungsverfahren für nahezu ein Jahr aus. Durch dieses rechtswidrige Vorgehen erhöhten sich faktisch die vom kommunalen Träger D selbst vorgegebenen Angemessenheitsgrenzen um 20 %. Es ist nicht hinnehmbar, dass auch nach der Festlegung der neuen Angemessenheitsgrenzen für das Jahr 2018 die

Aussetzung des Kostensenkungsverfahrens weitergeführt wurde. Dadurch ist dem Bund ein Vermögensschaden entstanden.

Wir forderten das BMAS auf, Rückforderungs- und Haftungsansprüche gegenüber dem kommunalen Träger D und dem Jobcenter D zu prüfen.

Wir baten um Stellungnahme und Mitteilung des Veranlassenden.

4.4 Stellungnahmen

Das BMAS meint, nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nähmen alle geprüften Jobcenter u. a. Neu- und Weiterbewilligungsanträge zum Anlass, die von den Leistungsberechtigten geltend gemachten Bedarfe für Unterkunft und Heizung auf ihre Angemessenheit zu überprüfen. Dass Aufwendungen für Unterkunft und Heizung während des laufenden Leistungsbezuges unangemessen würden, sei im Wesentlichen in zwei Konstellationen vorstellbar: zum einen bei Erhöhungen der Unterkunfts- und Heizkosten, etwa infolge von Mietsteigerungen, zum anderen, wenn die Anzahl der Mitglieder der jeweiligen Haushaltsgemeinschaft beispielsweise aufgrund eines Auszugs sinke. Erhöhten sich die bislang anerkannten Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, könne davon ausgegangen werden, dass die Leistungsberechtigten dies dem Jobcenter schon aus eigenem Interesse mitteilten.

Änderungen der Anzahl der Mitbewohner nähmen zwei der geprüften Jobcenter in ihren Verwaltungsvorschriften ausdrücklich zum Anlass, die Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung zu prüfen ("Änderungen der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft"). In den übrigen Fällen lasse sich unseren Feststellungen nicht entnehmen, dass entsprechende Änderungen nicht auch von den - wenn auch weiter gefassten - Vorgaben der Jobcenter erfasst würden („anlassbezogen“, „Änderungen, die Auswirkungen auf die Miethöhe haben“ sowie „Mitteilungen von Veränderungen“).

Die Weisungslage des kommunalen Trägers D müsse nicht zwingend rechtswidrig sein und auch nicht zwingend zu rechtswidrig erhöhten Ausgaben führen. Nach § 22 Absatz 1 Satz 4 SGB II könne von Kostensenkungsaufforderungen unter Wirtschaftlichkeitserwägungen Abstand genommen werden. Werde eine Kostensenkungsaufforderung veranlasst, müssten Leistungsberechtigte grundsätzlich preiswerteren Wohnraum suchen; etwaige Umzugs- und andere Kosten gingen zu Lasten des Jobcenters. Insoweit versuche die Kommune D

offensichtlich, mit der Weisung zu erreichen, nur solche Fälle zum Umzug aufzufordern, bei denen sich der Umzug „lohne“. Alle „Überschreiter“ könnten ohnehin nicht gleichzeitig preiswerteren Wohnraum finden. Hinzu komme, dass eine entsprechende Beanstandung das Wissen voraussetzen würde, ob die geltenden Richtwerte den Anforderungen entsprächen, die insbesondere das Bundessozialgericht an ein schlüssiges Konzept stelle. So vermeide die (zeitweise) Tolerierung einer Überschreitung letztlich auch unnötige Gerichtsverfahren und nicht zuletzt auch unnötige Sorgen der Leistungsberechtigten. Fänden zur Kostensenkung Aufgeforderte nämlich keinen Wohnraum, seien die Kosten ohnehin anzuerkennen (§ 22 Absatz 1 Satz 3 SGB II).

Das Landesministerium E stimmt unserer Anregung, durch eine gesetzliche Regelung in § 22 SGB II darauf hinzuwirken, dass die Jobcenter die Angemessenheit der Aufwendungen für die Unterkunft und Heizung bundesweit zu denselben Anlässen überprüfen, zu.

4.5 Abschließende Würdigung

Die Annahme des BMAS, alle geprüften Jobcenter nähmen u. a. Weiterbewilligungsanträge zum Anlass, die von den Leistungsberechtigten geltend gemachten Bedarfe für Unterkunft und Heizung auf ihre Angemessenheit zu überprüfen, ist falsch. Es handelt sich lediglich um drei der fünf Jobcenter (vgl. o. Tabelle 2).

Es trifft zu, dass sich unseren Feststellungen nicht entnehmen lässt, ob Änderungen der Anzahl der Mitbewohner von den weit gefassten Formulierungen „anlassbezogen“, „Änderungen, die Auswirkungen auf die Miethöhe haben“ sowie „Mitteilungen von Veränderungen“ der betreffenden Jobcenter umfasst sind. Das bedeutet aber nicht, dass sie davon umfasst sind. Wenn die Mitarbeiter der Jobcenter keine klaren und eindeutigen Vorgaben haben, ist davon auszugehen, dass sie derart weite Begriffe unterschiedlich interpretieren.

Wir bleiben deshalb bei unserer Anregung, durch eine gesetzliche Regelung in § 22 SGB II darauf hinzuwirken, dass die Jobcenter die Angemessenheit der Aufwendungen für die Unterkunft und Heizung bundesweit zu denselben Anlässen überprüfen.

Wir halten auch daran fest, dass die Weisung des kommunalen Trägers D, das Kostensenkungsverfahren für nahezu ein Jahr auszusetzen, rechtswidrig war.

Dem BMAS ist zwar darin zuzustimmen, dass die Jobcenter nach § 22 Absatz 1 Satz 4 SGB II von einer Kostensenkungsforderung absehen können, wenn die Berücksichtigung der unangemessen hohen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung als Bedarf geringere Aufwendungen verursacht als ein Wohnungswechsel dies tun würde (insbesondere aufgrund der Übernahme von Umzugskosten). Dies wird in der Regel der Fall sein, wenn absehbar ist, dass der Leistungsberechtigte in naher Zukunft aus dem Leistungsbezug ausscheidet, weil er eine Arbeit aufnimmt oder der Bezug einer Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung unmittelbar bevorsteht.

Bei der anzustellenden Prognoseentscheidung sind aber die Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen.⁹ Ein kommunaler Träger darf deshalb ein Jobcenter nicht anweisen, alle Kostensenkungsverfahren auszusetzen. Dies hat der kommunale Träger D jedoch getan.

Wir wiederholen daher unsere Aufforderung, Rückforderungs- und Haftungsansprüche gegenüber dem kommunalen Träger D und dem Jobcenter D zu prüfen.

Fehse

Rammoser

⁹ Vgl. Piepenstock a.a.O., Randnummer 131.