

# Stadt Heidelberg

Drucksache:  
**0288/2017/BV**

Datum:  
24.08.2017

Federführung:  
Dezernat III, Amt für Soziales und Senioren

Beteiligung:

Betreff:

**Schlüssiges Konzept zur Berechnung der Kosten der  
Unterkunft bei SGB II und SGB XII**

## Beschlussvorlage

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Zustimmung zur Beschlussempfehlung:	Handzeichen:
Ausschuss für Soziales und Chancengleichheit	19.09.2017	Ö	( ) ja ( ) nein ( ) ohne	
Haupt- und Finanzausschuss	27.09.2017	Ö	( ) ja ( ) nein ( ) ohne	
Gemeinderat	05.10.2017	Ö	( ) ja ( ) nein ( ) ohne	

**Beschlussvorschlag der Verwaltung:**

*Der Ausschuss für Soziales und Chancengleichheit und der Haupt- und Finanzausschuss empfehlen dem Gemeinderat folgenden Beschluss:*

*Beauftragung eines externen Instituts zur Erstellung eines schlüssigen Konzepts zur Berechnung der angemessenen Kosten der Unterkunft nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) und dem Zwölften Sozialgesetzbuch (SGB XII).*

**Finanzielle Auswirkungen:**

Bezeichnung:	Betrag:
<b>Ausgaben / Gesamtkosten:</b>	
Auftragsvergabe an ein Institut	circa 15.000 Euro
<b>Einnahmen:</b>	
Keine	
<b>Finanzierung:</b>	
Finanzierung erfolgt aus dem Gesamtbudget des Amtes 50 in 2017	

**Zusammenfassung der Begründung:**

Nach § 22 Absatz 1 des Zweiten Sozialgesetzbuchs (SGB II) beziehungsweise § 35 Absatz 2 des Zwölften Sozialgesetzbuchs (SGB XII) werden Leistungen für die Unterkunft in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit sie angemessen sind. Der Begriff der Angemessenheit ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, zu dessen Konkretisierung der Leistungsträger nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes (BSG) einheitliche Kriterien zu entwickeln und in einem sogenannten „schlüssigen Konzept“ umzusetzen hat.

Die Verwaltung schlägt vor, mit der Erstellung eines schlüssigen Konzepts zur Berechnung der angemessenen Kosten der Unterkunft ein externes Institut zu beauftragen.

## **Begründung:**

### **1. Antrag**

Die Fraktion DIE LINKE / PIRATEN beantragte am 16.05.2017 einen Bericht der Verwaltung zum Thema „Schlüssiges Konzept zur Berechnung der Kosten der Unterkunft bei SGB II und SGB XII“. Hintergrund des Antrags sei ein Urteil des Sozialgerichts Mannheim, nach dem das Heidelberger Konzept zur Berechnung der Kosten der Unterkunft bei SGB II und SGB XII (KdU) als nicht schlüssig zurückgewiesen worden sei. Hierdurch sei ein Präzedenzfall geschaffen worden, der nun weitere Klagen gegen die Stadt nach sich ziehen werde. Die Erstellung eines neuen Konzeptes, das als schlüssig anerkannt werden kann, sei vor diesem Hintergrund zwingend notwendig.

### **2. Ausgangslage**

Im Rahmen des Haushaltsbeschlusses 2015/2016 hatte der Gemeinderat die Verwaltung auf Antrag von DIE LINKE / PIRATEN mit der Erstellung eines schlüssigen Konzeptes zur Berechnung der angemessenen Miete beauftragt.

Die Verwaltung befasste sich mit diesem Thema mit Drucksache 0298/2015/BV vom 15.09.2015; nach Beratungen der Vorlage in verschiedenen Sitzungen des Ausschusses für Soziales und Chancengleichheit und des Haupt- und Finanzausschusses fasste der Gemeinderat am 18.02.2016 den Beschluss, ab 01.03.2016 bei der Berechnung der angemessenen Miete die Werte der Baujahresklasse 1980 – 1989 des Heidelberger Mietspiegels als Referenzwert zugrunde zu legen, und mit der Fortschreibung des Heidelberger Konzeptes abzuwarten, bis das Ergebnis der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Auftrag gegebenen Studie zum Thema vorliegt.

Seither werden beim Amt für Soziales und Senioren als auch beim Jobcenter bei der Ermittlung der angemessenen Kosten der Unterkunft als Referenzwert für einen einfachen Standard, der sich vom einfachsten Standard nach unten und vom mittleren Standard nach oben abgrenzt, die Werte der Baujahresklasse 1980 – 1989 des Heidelberger Mietspiegels als Referenzwert zugrunde gelegt. Auf Grundlage der Produkttheorie wird anhand des so ermittelten Quadratmeterpreises und der angemessenen Wohnungsgröße die abstrakt angemessene Miete für Heidelberg berechnet. Liegen die tatsächlichen Kosten über dieser abstrakt angemessenen Miete, erfolgt eine Individualprüfung, das heißt es wird überprüft, ob Gründe vorliegen, die eine Abweichung von diesem Wert zulassen (zum Beispiel bei einem hochaltrigen Menschen, dem ein Umzug aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr zumutbar ist).

### **3. Urteil des Sozialgerichts Mannheim**

Nach Auffassung des Sozialgerichts (SG) Mannheim, 9. Kammer (S 9 SO 1237/14 vom 20.03.17) wird das Heidelberger Konzept den durch das Bundessozialgericht (BSG) aufgestellten Anforderungen nicht in vollem Umfang gerecht.

In Entscheidungen anderer Kammern des SG Mannheim wurde das Konzept der Stadt Heidelberg als schlüssig bestätigt (S 13 AS 4149/13 vom 25.06.2014; S 14 AS 1152/13 vom 29.05.2013; S 13 AS 2505/14 vom 29.05.2015; S 3 AS 2384/14 ER vom 27.08.2014). In diesen Entscheidungen wurde unter anderem festgestellt, dass für ein schlüssiges Konzept auf den Heidelberger Mietspiegel zurückgegriffen werden kann.

Das Landessozialgericht Baden-Württemberg (LSG) hat in seinem Urteil vom 21.06.2013 (L 1 AS 19/13) bekräftigt, dass es bei Zugrundelegung des Durchschnittspreises (Basismiete) eines qualifizierten Mietspiegels keiner weiteren Ermittlungen bedarf, ob es Wohnungen zu den abstrakt angemessenen Quadratmeter-Nettokaltmieten im örtlichen Vergleichsraum in einer bestimmten Häufigkeit gibt; dies stehe vielmehr aufgrund des qualifizierten Mietspiegels, der zur Bestimmung des angemessenen Quadratmeterpreises für die Kaltmiete zugrunde gelegt wurde, und der Anwendung des Durchschnittswerts dieser Mietspiegel fest.

#### **4. Ergebnisse der Studie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales**

Zielsetzung der vom BMAS beim Institut für Wohnen und Umwelt in Darmstadt in Auftrag gegebenen Studie war die Klärung der Frage, „mit welcher/ mit welchen empirischen Methoden aus den vorhandenen Daten unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Anforderungen eine realitätsgerechte Abbildung der existenzsichernden Bedarfsdeckung der Unterkunftskosten möglich ist“. Bei der Untersuchung sollte explizit keine Eingrenzung auf die Umsetzung des vom BSG formulierten „schlüssigen Konzepts“ vorgenommen werden, sondern eine breiter ansetzende Prüfung erfolgen, „ob ein anderes Konzept die Existenzsicherung im Bereich KdU abbilden und gewährleisten kann, das gleichzeitig den Kommunen eine praktikable und rechtssichere Umsetzung ermöglicht“.

Die nun vorliegende 379-seitige Studie enthält neben einer Darstellung der aktuellen Rechtslage und Praxis sowie der bestehenden Unschärfen und Risiken insbesondere Vorschläge für verschiedene Verfahren zur Bemessung angemessener Kosten der Unterkunft und Heizung. Die Studie kann (und soll) allerdings kein in allen Schritten festgelegtes Ermittlungsverfahren als einzig sachgerechte Lösung präsentieren.

Bei der Ermittlung der Angemessenheitsgrenzen wie auch bei der einzelfallbezogenen Anwendungspraxis zeigten sich nach Befragung der kommunalen Ebene eine große Heterogenität und verschiedenste Konstellationen bei der Umsetzung. Eine Typisierung der Konzepterstellung erscheint laut Studie kaum möglich, da sich anhand der verschiedenen Bemessungsschritte wie der Vergleichsraumbildung, der Auswahl der Datenquelle oder auch des Auswertungsverfahrens vielfältige Kombinationen ergeben. Auch bei den Widersprüchen und Klagen und stärker noch bei der Beurteilung der schlüssigen Konzepte durch die Sozialgerichte zeigte sich ein sehr heterogenes Bild. Deshalb gibt es bei der Ermittlung der Angemessenheitsgrenze und der Erstellung des schlüssigen Konzeptes bundesweit auch eine große Bandbreite an Lösungen. Keine scheint abschließend völlig rechtssicher.

Laut Ergebnis der Studie soll ein schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Kosten der Unterkunft unter anderem verschiedene Mindestmaßstäbe beinhalten (zum Beispiel einfaches Segment des Wohnungsstandards, Orientierung an einer Referenzgruppe, ausreichende Häufigkeit tatsächlich anmietbarer Wohnungen), darüber hinaus eine Ghettoisierung verhindern und regelmäßig fortgeschrieben werden.

Die Studie differenziert zwischen drei grundlegenden Bemessungsansätzen zur Festlegung der Angemessenheitsgrenzen, die in der Studie **vergleichsgruppen-, wohnungsstandard- und häufigkeitsorientierter Ansatz** genannt wurden:

- Beim vergleichsgruppenorientierten Ansatz werden empirisch ermittelte Wohnkosten, die einer normativ bestimmten Vergleichsgruppe außerhalb des Leistungsbezuges entsprechen, als angemessen berücksichtigt.

- Beim wohnungsstandardorientierten Ansatz sind die empirisch ermittelten Kosten für eine Wohnung eines normativ definierten einfachen Standards angemessen.
- Beim häufigkeitsorientierten Ansatz werden die empirisch ermittelten Wohnkosten als angemessen definiert, durch die alle Wohnungen, die zur mengenmäßigen Bedarfsdeckung der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften und ihrer Konkurrenten auf dem Mietwohnungsmarkt nötig sind, anmietbar sind.

Aus fachlicher Sicht hält die Studie die Orientierung am häufigkeitsorientierten Verfahren für den zielführenden Ansatz, weil er in stärkerem Maße die Besonderheiten des Wohnungsmarkts, in dem die regional bestehenden Mengenverhältnisse angebotener und nachgefragter Wohnungen in unterschiedlichen Verfahren und Varianten erfasst werden, berücksichtigt.

Außerdem werden in dem Gutachten drei verschiedene Wege diskutiert, wie eine rechtliche Festlegung eines oder mehrerer der vorgeschlagenen Verfahren erfolgen kann. Als Möglichkeiten werden die bundeseinheitliche Festlegung von Angemessenheitsgrenzen einerseits und der vollständige Verbleib dieser Aufgabe bei den Kommunen andererseits sowie gesetzgeberische Handlungsoptionen zwischen diesen beiden Extremen aufgezeigt.

Bund und Länder haben das Gutachten begrüßt und sind übereingekommen, zunächst im Rahmen einer Unterarbeitsgruppe der Arbeits- und Sozialministerkonferenz aufgrund des Gutachtens Vorschläge für eine gesetzliche Neuregelung zu erarbeiten.

## **5. Vorgehen in anderen Stadt- und Landkreisen**

Nachdem sich aus dem Gutachten keine unmittelbar übertragbaren Erkenntnisse gewinnen lassen, hat sich die Verwaltung in verschiedenen Stadt- und Landkreisen einen Überblick verschafft, wie dort der unbestimmte Rechtsbegriff im Rahmen eines schlüssigen Konzeptes ausgelegt wird. Die Recherche ergab auch hier eine sehr heterogene Lage:

- vereinzelt legen Kreise die Tabellenwerte aus dem Wohngeldgesetz zugrunde,
- einige Kreise verwenden unmittelbar die Werte aus dem jeweiligen Mietspiegel,
- in anderen Kreisen wurden auf der Grundlage eigener statistischer Erhebungen Konzepte erstellt, die weitgehend auf den Datenerhebungen für den jeweiligen Mietspiegel beruhen,
- zunehmend entscheiden sich Kreise dafür, die Datenerhebung und die Erstellung eines schlüssigen Konzeptes extern zu vergeben, teilweise in Kombination mit der Erarbeitung eines Mietspiegels; die Erfahrungen damit, insbesondere in Bezug auf die Rechtssicherheit, sind gut.

## **6. Fazit**

Die schlüssigen Konzepte von Kommunen zur Definition des Angemessenheitsbegriffes bei den Kosten der Unterkunft in der Sozialhilfe sind vielfältig. Ob ein solches vor Gericht als schlüssig anerkannt wird – ob also ein Kläger letztlich umziehen muss oder nicht – hängt häufig davon ab, vor welcher Kammer eines Sozialgerichts eine entsprechende Klage verhandelt wird, bleibt also mehr oder weniger dem Zufall überlassen. Empirica, ein unabhängiges wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Forschungs- und Beratungsinstitut, bezeichnet die Suche nach einem schlüssigen Konzept deshalb auch als „Das Glücksspiel mit den Mietobergrenzen“.

Nachdem sich auch aus der im Auftrag des BMAS durch das Institut für Wohnen und Umwelt in Darmstadt durchgeführten Studie keine unmittelbar übertragbaren Erkenntnisse gewinnen lassen, und die Erfahrungen anderer Kreise die Schwierigkeiten bei der eigenen Erstellung eines rechtssicheren schlüssigen Konzeptes bestätigen, empfiehlt die Verwaltung, mit der Erstellung eines schlüssigen Konzeptes zur Berechnung der angemessenen Kosten der Unterkunft nach dem SGB II und dem SGB XII auf der Grundlage aktueller Daten des Heidelberger Wohnungsmarktes ein erfahrenes externes Institut zu beauftragen.

Nach einer Marktrecherche und einer Abfrage von Erfahrungswerten bei anderen Kreisen kommen dafür die folgenden Institute in Frage:

- **GEWOS**, Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH, Hamburg
- **Analyse & Konzepte**, Beratungsgesellschaft für Wohnen, Immobilien, Stadtentwicklung mbH, Hamburg
- **Rödl & Partner**, Beratungs- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Nürnberg
- **Empirica AG**, Forschung & Beratung, Berlin

Nach einer ersten Einschätzung dieser Institute liegen die Kosten für einen entsprechenden Auftrag bei circa 15.000 Euro. Die genauen Kosten müssten noch im Rahmen einer konkreten Angebotsabfrage erhoben werden.

## **Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg**

### 1. Betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

Nummer/n: (Codierung)	+ / - berührt:	Ziel/e:
WO4	+	Verdrängungsprozesse verhindern <b>Begründung:</b> Durch das schlüssige Konzept soll weiterhin eine Ghettoisierung innerhalb des Stadtgebiets verhindert werden
SOZ1, SOZ12	+	Armut begrenzen, Ausgrenzung verhindern, Selbstbestimmung auch alter, behinderter oder kranker Menschen gewährleisten <b>Begründung:</b> Es wird sichergestellt, dass Personen im Leistungsbezug nach SGB II und SGB XII innerhalb des gesamten Stadtgebiets Wohnraum anmieten können

### 2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:

Keine

gezeichnet  
Dr. Joachim Gerner

**Anlagen zur Drucksache:**

Nummer:	Bezeichnung
01	Forschungsbericht BMAS