

Drucksache:
0113/2018/IV

Datum:
22.06.2018

Federführung:
Dezernat III, Amt für Soziales und Senioren

Beteiligung:

Betreff:

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

Informationsvorlage

Beschlusslauf

Die Beratungsergebnisse der einzelnen
Gremien beginnen ab der Seite 2.2 ff.
Letzte Aktualisierung: 31. Juli 2018

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Kenntnis genommen:	Handzeichen:
Ausschuss für Soziales und Chancengleichheit	10.07.2018	Ö	() ja () nein () ohne	

Zusammenfassung der Information:

Der Ausschuss für Soziales und Chancengleichheit nimmt den Abschlussbericht zum schlüssigen Konzept zur Berechnung der angemessenen Kosten der Unterkunft nach dem SGB II und dem SGB XII zur Kenntnis.

Finanzielle Auswirkungen:

Bezeichnung:	Betrag in Euro:
Ausgaben / Gesamtkosten:	
Der Maximalbetrag der nicht übernommenen Unterkunftskosten im SGB II beläuft sich monatlich, Stand Februar 2018, auf 47.702 € in 532 Bedarfsgemeinschaften. Die Gründe für die Nicht-Übernahme gehen aus der Statistik der Bundesagentur nicht hervor.	
Einnahmen:	
Im SGB XII werden die Kosten der Unterkunft zu 100 Prozent vom Bund erstattet, im SGB II derzeit zu 52,2 Prozent	
Finanzierung:	
keine	

Zusammenfassung der Begründung:

Entsprechend des Beschlusses des Gemeinderates vom 05.10.2017 hat die Verwaltung nach Ausschreibung das Unternehmen ANALYSE & KONZEPTE, Beratungsgesellschaft für Wohnen, Immobilien, Stadtentwicklung mbH aus Hamburg mit der Erstellung eines schlüssigen Konzepts zur Berechnung der angemessenen Kosten der Unterkunft nach dem SGB II und dem SGB XII beauftragt. Der Abschlussbericht liegt nun vor.

Sitzung des Ausschusses für Soziales und Chancengleichheit vom 10.07.2018

Ergebnis der öffentlichen Sitzung des Ausschusses für Soziales und Chancengleichheit vom 10.07.2018

2.1 Schlüssiges Konzept zur Berechnung der Kosten der Unterkunft nach SGB II und SGB XII

Informationsvorlage 0113/2018/IV

Herr Bürgermeister Dr. Gerner verweist einführend auf den Sachantrag der Fraktionsgemeinschaft DIE LINKE/PIRATEN, Anlage 02 zur Drucksache 0113/2018/IV, sowie den Sachantrag von der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen, Anlage 03 zur Drucksache 0113/2018/IV, die beide als Tischvorlagen verteilt sind.

Herr Florian Schweiger von ANALYSE & KONZEPTE erläutert das schlüssige Konzept zur Berechnung der Kosten der Unterkunft nach SGB II und SGB XII mittels einer Powerpoint-Präsentation, Anlage 04 zur Drucksache 0113/2018/IV.

In der folgenden Diskussion melden sich zu Wort:

Stadträtin Mirow, beratendes Mitglied Breuer, Stadträtin Stolz, Stadtrat Holschuh, Stadtrat Zieger, Stadtrat Föhr, Stadtrat Emer, Stadträtin Prof. apl. Dr. Marmé, Stadtrat Grasser, Stadtrat Breer

Die Diskussion hat folgenden Inhalt:

Zunächst nennt Stadträtin Mirow folgende Einwände und Fragen:

1. Der Vorlauf für das umfangreiche Konzept sei zu knapp gewesen
2. Die Ergebnisse bedeuteten keine wesentliche Verbesserung für die Hilfeempfänger/innen
3. Die berücksichtigten Teile des Wohnungsmarktes seien zu klein und deshalb nicht repräsentativ
4. Der gewählte Stichtag sei ungünstig, weil die anstehenden Mieterhöhungen zur Mitte des Jahres so nicht berücksichtigt werden konnten
5. Wie wurde sichergestellt, dass Wohnungen nicht doppelt erhoben wurden?
6. Wie wurde der Substandard festgelegt?
7. Wie viele private Vermietungen wurden berücksichtigt?
8. Studierende wurden nicht berücksichtigt
9. Die Feststellung einer üblichen Fluktuation (Zuzüge, Umzüge) von 8 bis 10 Prozent pro Jahr sei eine Hypothese, von der keine konkreten Zahlen abgeleitet werden dürften
10. Sind auch die aktuellen Daten der SGB II und XII-Empfänger eingeflossen?
11. Das Konzept sei aus Sicht der Fraktion nicht rechtssicher und müsse deshalb noch durch das städtische Rechtsamt geprüft werden

Herr Schweiger, ANALYSE & KONZEPTE, geht darauf folgendermaßen ein:

Bei einem Qualifizierten Mietspiegel hält das Bundessozialgericht eine Berücksichtigung von 3 Prozent des Wohnungsmarktes für repräsentativ; hier wurden deutlich mehr erhoben, es entstand so eine auswertbare und repräsentative Grundlage. Der Stichtag ist dem Zeitpunkt der Erhebung geschuldet, der Auftrag des Gemeinderates wurde im Oktober 2017 erteilt.

Die Festlegung eines Stichtags, der in der Zukunft liegt, das heißt mit perspektivischen Werten zu arbeiten, ist nicht zulässig. Bei der Auswertung wurden die Angaben durch verschiedene Methoden (zum Beispiel Adressenvergleich) abgeglichen, um Doppelerhebungen auszuschließen. Die Ausstattung, die einen Substandard darstellen würde, wurde explizit abgefragt. Bei den privaten Vermietern wurde eine zufällige Stichprobe erhoben; 840 Auswertungsbögen kamen zurück.

Studierende wurden hier nicht berücksichtigt, weil es keine ausreichenden statistischen Daten zu dieser Gruppe gibt (zum Beispiel wie viele der Heidelberger Studenten leben auch in Heidelberg, wie viele leben noch zu Hause, wie hoch ist das Einkommen der Studenten et cetera), doch selbst bei Berücksichtigung aller Heidelberger Studentenhaushalte würde die Nachfrageanalyse noch positiv ausfallen.

Weitere Fragen wurden von Frau Mirow schriftlich angekündigt.

Auf die Frage, warum der Pfaffengrund jetzt „nur noch“ in die günstigste Mietkategorie I falle, erläuterte Herr Schweiger, dass hier keine Marktentwicklung dargestellt würde; es wurden lediglich die erhobenen Angebots- und Bestandsmieten bei passenden Stadtteilen zusammengeführt. Die Auswertung für verschiedene Mietkategorien gewährleiste, dass keine Segregation stattfinde, weil die Leistungsempfänger/innen so in alle Stadtteile umziehen könnten. Darüber hinaus erfolge durch das Jobcenter beziehungsweise das Amt für Soziales und Senioren auch noch eine Einzelfallprüfung.

Eine Abfrage der Mietdaten bei Ummeldungen von Bürgerinnen und Bürgern über das Bürgeramt ist aus Sicht der Verwaltung aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht zulässig.

Im weiteren Verlauf der Diskussion erläutert Stadtrat Zieger, dass er sich von der Erstellung eines schlüssigen Konzepts durch ein externes Unternehmen mehr erhofft habe; er hält die Beweisführung im Konzept für lückenhaft und nennt in diesem Zusammenhang ein kürzlich ergangenes, für ANALYSE & KONZEPTE negatives Urteil des Landessozialgericht Bayern vom 28.03.2018. Dieses Urteil beziehe sich aber vor allem auf die Vergleichsraumbildung und weniger auf das Verfahren oder die Beweisführung, so die Antwort von Herrn Schweiger. Der ganz überwiegende Teil der schlüssigen Konzepte von ANALYSE & KONZEPTE habe vor Gericht Bestand, ANALYSE & KONZEPTE sei hier Marktführer.

Laut Stadtrat Emer ist das Konzept für die SPD-Fraktion schlüssig und nachvollziehbar; er plädiert deshalb für eine rasche Umsetzung.

Die Leiterin des Amtes für Soziales und Senioren erläutert, dass die neuen Werte – bei positiver Kenntnisnahme durch den Ausschuss für Soziales und Chancengleichheit – in Neufällen ab 01.08.2018 umgesetzt würden, Altfälle würden überprüft und angepasst. Sofern es in Einzelfällen zu einer Verschlechterung käme, bestehe Bestandsschutz. Eine Beteiligung des Haupt- und Finanzausschusses oder Gemeinderat sei aus Sicht der Verwaltung nicht erforderlich, weil es sich hier um Pflichtaufgaben und –ausgaben handle; die Ausgaben seien im Haushalt berücksichtigt.

Daraufhin zieht Stadtrat Holschuh den Sachantrag der Fraktion Bündnis 90 /Die Grünen zurück.

Stadträtin Mirow zieht den Sachantrag der Fraktionsgemeinschaft DIE LINKE/PIRATEN ebenfalls zurück und beantragt stattdessen eine Vertagung in den Ausschuss für Soziales und Chancengleichheit am 18.09.2018, damit man sich noch ausführlicher mit dem vorliegenden Ergebnis befassen könne sowie die offenen Fragen beantwortet würden.

Stadtrat Breer meldet sich zur Geschäftsordnung und beantragt den Schluss der Rednerliste. Der Antrag wird mehrheitlich angenommen.

Abschließend stellt Herr Bürgermeister Dr. Gerner den Vertagungsantrag der Fraktionsgemeinschaft DIE LINKE/PIRATEN zur Abstimmung.

Abstimmungsergebnis: abgelehnt mit 02:10:00 Stimmen

Stadtrat Zieger hält die Nichtweitergabe der Vorlage in den Haupt- und Finanzausschuss und den Gemeinderat für rechtswidrig und bittet um Prüfung der Angelegenheit durch das Rechtsamt. Herr Bürgermeister Dr. Gerner sagt dies zu; diese Frage wird die Verwaltung schriftlich beantworten.

gezeichnet
Dr. Joachim Gerner
Bürgermeister

Ergebnis: Kenntnis genommen mit Arbeitsauftrag an die Verwaltung

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 kommunale Leistungsträger nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes (BSG) einheitliche Kriterien zu entwickeln und in einem sogenannten „schlüssigen Konzept“ umzusetzen hat.

Die rechtssichere Ausgestaltung eines schlüssigen Konzeptes zur Übernahme der Kosten der Unterkunft erweist sich in der Praxis als schwierig und konfliktträchtig, denn neben dem Ziel der Existenzsicherung im Bereich Wohnen sind auch politische Zielsetzungen – beispielsweise die Vermeidung von mietpreisstigernden Wirkungen oder von Segregation – im Auge zu behalten. Sie erfordert außerdem eine ausführliche Wohnungsmarktanalyse und ein schlüssiges Verfahren zur Erschließung und Auswertung empirischer Daten.

1. Ausgangssituation in Heidelberg

Die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft wird in Heidelberg derzeit auf Basis des qualifizierten Heidelberger Mietspiegels, der das unterschiedliche Mietniveau in den Stadtteilen berücksichtigt, ermittelt.

Der Heidelberger Mietspiegel ist in insgesamt 10 Baujahresklassen mit entsprechend ausgewiesenen qm-Preisen aufgegliedert und berücksichtigt nur Wohnungen des freien Wohnungsmarktes. Um entsprechend der Rechtsprechung einen einfachen Standard zu ermitteln, werden die 4 günstigsten Baujahresklassen betrachtet. Für einen einfachen Standard, der sich vom einfachsten Standard nach unten und vom mittleren Standard nach oben abgrenzt, wird von diesen vier günstigsten Baujahresklassen die betragsmäßig höchste, also die von 1980 – 1989, als Referenzwert zugrunde gelegt (siehe auch Drucksache 0298/2015/BV). Auf Grundlage der Produkttheorie wird anhand des so ermittelten Quadratmeterpreises und der angemessenen Wohnungsgröße (=Wohnraumgröße für Wohnberechtigte im sozialen Wohnungsbau) die abstrakt angemessene Miete für Heidelberg berechnet.

Liegen die tatsächlichen Kosten über dieser angemessenen Nettokaltmiete, 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).

Eine weitere Fortschreibung des Heidelberger Konzeptes wurde im Jahr 2016 zurückgestellt, bis das Ergebnis der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Auftrag gegebenen Studie zum Thema vorlag.

2. 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 seit Januar 2017 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 bestätigt 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 der Beurteilung der Konzepte durch die Sozialgerichte zeigte sich ein sehr heterogenes Bild. Deshalb gibt es bei der Ermittlung der Angemessenheitsgrenze und der Erstellung des Konzeptes bundesweit auch eine große Bandbreite an Lösungen.

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 dem vergleichsgruppen-, dem wohnungsstandard- und dem häufigkeitsorientierten Ansatz zur Festlegung der Angemessenheitsgrenzen. 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.

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.

3. Beschluss des Heidelberger Gemeinderates

Nachdem sich aus der im Auftrag des BMAS durch das Institut für Wohnen und Umwelt in Darmstadt durchgeführten Studie keine unmittelbar übertragbaren Erkenntnisse für Heidelberg gewinnen lassen, und die Erfahrungen anderer Kreise die Schwierigkeiten bei der eigenen Erstellung eines rechtssicheren schlüssigen Konzeptes bestätigen, hat der Gemeinderat auf Empfehlung der Verwaltung am 05.10.2017 beschlossen, 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. Dem Konzept soll der häufigkeitsorientierte Ansatz zugrunde gelegt werden, die Bedarfsdeckung soll anhand der Neuvertragsmieten bemessen werden.

4. Verfahren zur Erstellung eines schlüssigen Konzepts

Nach einem Vergabeverfahren durch das Amt für Soziales und Senioren wurde das erfahrene Unternehmen ANALYSE & KONZEPTE aus Hamburg mit der Erstellung des schlüssigen Konzepts beauftragt.

Der von Analyse & Konzepte entwickelte Ansatz basiert auf der vom BSG ausgewiesenen Möglichkeit, die Angemessenheit nicht über die Ausstattung, sondern über die Miethöhe zu definieren, sowie auf einem Auswertungsprozess von Bestands-, Angebots- und Neuvertragsmieten, bei dem die abstrakte Angemessenheit ermittelt wird.

Wesentlich bei der Angemessenheitsermittlung ist, dass auf dem Wohnungsmarkt tatsächlich ein ausreichendes, konkretes und aktuelles Wohnungsangebot zur Verfügung steht. Deshalb wurden von ANALYSE & KONZEPTE im Februar / März 2018 die großen Wohnungsunternehmen und Wohnungsverwaltungen als auch zufällig ausgewählte Privateigentümer befragt. Gleichzeitig wurden Angebote in der örtlichen Presse, Immobilienbörsen im Internet und sonstige Informationsmedien ausgewertet.

Erhoben wurden dabei die vollständigen Adressen, um eine Stadtteilzuordnung und ggf. eine Zuordnung zu den Stadtbezirken zu ermöglichen. Der Vergleichsraum der Untersuchung ist zwar die Stadt Heidelberg - analog zur gerichtlich akzeptierten Praxis in Städten wie Berlin und München, bedarf es keiner differenzierteren Vergleichsraumunterteilung - dennoch bestehen in Heidelberg sehr unterschiedliche Mietniveaus, die sich auch in den bisherigen Angemessenheitswerten auf Grundlage der Mietspiegelerhebung in den Stadtteilen zeigen. Durch die Erfassung der Stadtteillage konnten im Rahmen der Auswertung Unterschiede im Mietenniveau identifiziert und in Form von differenzierten Mietkategorien umgesetzt werden.

Um zusätzliche Informationen über die Entwicklung auf dem Mietwohnungsmarkt gewinnen zu können, wurden die erhobenen Angebotsmieten mit den im Rahmen der Bestandsmietenerhebung gewonnenen Neuvertragsmieten abgeglichen. Durch diese Vorgehensweise lässt sich das tatsächlich verfügbare Angebotsvolumen besser beurteilen.

Um marktgerechte Angemessenheitsgrenzen zu erhalten, die den Wohnungsmarkt berücksichtigen, bezog Analyse & Konzepte sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite in die Analysen ein. Das heißt neben der Erhebung der Wohnflächen und der Mietwerte wird auch eine qualifizierte Abschätzung von Umfang und Struktur der relevanten Haushalte vorgenommen, die als Nachfrager im preiswerten Segment auftreten.

Die weitere Vorgehensweise sowie die Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen durch eine empirisch fundierte Auswertung der Grundlagendaten zu Wohnfläche und Brutto-Kaltmieten auf anerkannten mathematisch-statistischen Grundsätzen wird in beigefügtem Konzept beschrieben.

Die ermittelten Angemessenheitsrichtwerte für Kosten der Unterkunft (Brutto-Kaltmieten) in den einzelnen Mietkategorien (I-V) sind auf Seite 1 des Konzeptes (siehe Anlage 01) dargestellt.

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	+	Ziel/e: Verdrängungsprozesse verhindern Begründung: Durch das schlüssige Konzept soll weiterhin eine Ghettoisierung innerhalb des Stadtgebiets verhindert werden
SOZ1, SOZ12	+	Ziel/e: Armut begrenzen, Ausgrenzung verhindern, Selbstbestimmung auch alter, behinderter oder kranker Menschen gewährleisten Begründung: 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	Konzept zur Ermittlung der Bedarfe für Unterkunft
02	Sachantrag der Fraktionsgemeinschaft DIE LINKE / Piraten vom 05.07.2018 (Tischvorlage in der Sitzung des Ausschusses für Soziales und Chancengleichheit am 10.07.2018)
03	Sachantrag der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen vom 10.07.2018 (Tischvorlage in der Sitzung des Ausschusses für Soziales und Chancengleichheit am 10.07.2018)
04	Präsentation von Herrn Schweiger - Mietwerterhebung Heidelberg 2018