

17.03.2011

Sitzungsvorlage Nr. 051/11

Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung;
Abschlussbericht von Rödl & Partner GbR zur Untersuchung der „Kosten der Unterkunft“

Gremien	Kreisausschuss	Sitzungsdatum	28.03.2011
Gremien	Kreistag	Sitzungsdatum	29.03.2011
Organisationseinheit	Arbeit und Soziales	Berichterstattung	Sparbrod, Rüdiger
Beratungsstatus	öffentlich		
Budget-Nr.	50 , Arbeit und Soziales	Haushaltsjahr	2011
Produktgruppen-Nr.		Finanzielle Auswirkungen	
Produkt-Nr.			

Beschlussvorschlag

1. Der Landrat wird beauftragt, als Grundlage für angemessene Unterkunftskosten nach SGB II und SGB XII einen grundsicherungsrelevanten Mietspiegel nach vergaberechtlichen Grundsätzen extern erarbeiten zu lassen.
2. Des Weiteren wird der Landrat beauftragt, als Grundlage für angemessene Heizkosten nach SGB II und SGB XII auch einen kommunalen Heizspiegel nach vergaberechtlichen Grundsätzen extern erstellen zu lassen.
3. Im Fachbereich Arbeit und Soziales ist unverzüglich eine zusätzliche 1,0 Stelle des gehobenen Dienstes einzurichten und im Stellenplan 2012 verbindlich zu verankern. Der Tätigkeitsumfang dieser Stelle umfasst die
 - Optimierung des kreisseitigen (Fach)-Controllings bzw. die stärkere Verzahnung des Kreises Unna mit dem Jobcenter (siehe Abschlussbericht von Rödl & Partner),
 - Organisation und Koordination des „Bildungs- und Teilhabepaketes“ sowie
 - Unterstützung der Kreisvertreter in der Trägerversammlung und im Beirat sowie die Betreuung des Unterausschusses SGB II des Ausschusses für Arbeit, Soziales und Familie.

Begründung der Vorlage

1. Einführung

Das Beratungsunternehmen Rödl & Partner hat im Rahmen der Haushaltskonsolidierung des Kreises Unna den Auftrag bekommen, eine detaillierte Untersuchung des im Fachbereich Arbeit und Soziales angesiedelten Teilbereiches „Kosten der Unterkunft“ durchzuführen. Der Abschlussbericht wurde im November 2010 vorgelegt und der Finanzstrukturkommission in der Sitzung am 08.12.2010 präsentiert.

Inzwischen ist der vollständige Bericht allen Kreistagsmitgliedern zugegangen. Im Kern geht es um folgende Vorschläge, die im Weiteren nochmals vertieft werden:

- Erstellung eines grundsicherungsrelevanten Mietspiegels für den Kreis Unna
- Erstellung eines kommunalen Heizspiegels für den Kreis Unna sowie
- Optimierung des kreisseitigen (Fach)-Controllings und stärkere Verzahnung mit dem Jobcenter durch die Schaffung zusätzlicher Personalressourcen

2. Grundsätzliche Vorbemerkungen zu den Leistungen für Unterkunft und Heizung

Die Voraussetzungen und den Umfang der Leistungen im Einzelfall regelt § 22 SGB II. Danach hat der kommunale Träger die tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung zu erbringen, soweit diese **angemessen** sind. Das Kriterium der Angemessenheit ist der zentrale Begriff in § 22 SGB II. Als unbestimmter Rechtsbegriff bedarf dieser einer gesetzeskonformen Auslegung, die eine Einzelfallprüfung voraussetzt. Die Auslegung unterliegt in vollem Umfang der gerichtlichen Kontrolle.

Der Kreis Unna hat zur Angemessenheit und zu sonstigen regelungsbedürftigen Sachverhalten jeweils getrennte Richtlinien für die Unterkunftskosten und die Heizkosten erlassen.

Der Kreistag hat zuletzt in seiner Sitzung am 23.09.2008 (Sitzungsvorlage Nr. 120/08) den neu gefassten „Richtlinien des Kreises Unna zur Gewährung angemessener Heizkosten“ sowie zuvor in der Sitzung am 11.03.2008 (Sitzungsvorlage Nr. 14/08) den „Richtlinien zur Gewährung angemessener Unterkunftskosten nach dem SGB II“ zugestimmt.

3. Erstellung eines grundsicherungsrelevanten Mietspiegels für den Kreis Unna

3.1 Produkttheorie für die Kosten der Unterkunft

Der Richtwert für den Mietpreis bestimmt sich nach der sog. **Produkttheorie**. Danach ergibt sich die angemessene Höhe der Unterkunftskosten in der Regel aus dem Produkt der abstrakt angemessenen **Wohngröße** und dem nach den örtlichen Verhältnissen angemessenen **Mietzins pro Quadratmeter**.

Angemessene Quadratmeterzahl x angemessener Quadratmeterpreis

=

Richtwert

Damit wird den Leistungsempfängern mehr Flexibilität zugestanden. Sie können beispielsweise wählen, ob sie zu Gunsten eines höheren Wohnungsstandards (bzw. eines höheren Quadratmeterpreises) eine kleinere Wohnfläche in Kauf nehmen oder umgekehrt. Entscheidend ist die ermittelte Gesamtsumme.

3.1.1 Quadratmeterzahl

Die anzuerkennende Größe der Wohnung richtet sich nach den landesrechtlichen Vorschriften zu § 10 des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG). Folgende Werte aus den Verwaltungsvorschriften zum Wohnungsbindungsgesetz NW sind auch in der Rechtsprechung inzwischen allgemein anerkannt:

1-Personen-Haushalt	bis 45 qm
2-Personen-Haushalt	bis 60 qm oder 2 Wohnräume
3-Personen-Haushalt	bis 75 qm oder 3 Wohnräume
4-Personen-Haushalt	bis 90qm oder 4 Wohnräume

Für **Ein-Personen-Haushalte** hat der Kreis Unna hiervon abweichend eine Sonderregelung getroffen. Marktbeobachtungen haben ergeben, dass kleinere Wohnungen bis 45 m² nicht oder nur in geringer Anzahl angeboten werden. In Anlehnung an das Wohnungsbindungsgesetz NW und die dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften hat der Kreis Unna eine Überschreitung bis zu 8 m², mithin also eine Quadratmeterzahl von **53 m²**, zugelassen. Lediglich in Lünen ist es für Single-Haushalte bei einer angemessenen Wohnundgröße von 45 m² verblieben, da hier ein ausreichendes Wohnungsangebot vorhanden ist.

Die tatsächliche durchschnittliche Mietgröße für Ein-Personen-Haushalte erreicht demgegenüber nach Angaben des Jobcenters Kreis Unna nur einen Wert von 49,3 m². Daraus schlussfolgert Rödl & Partner, dass ein gesonderter Aufschlag von 8 m² auf die angemessene Wohngröße für Ein-Personen-Haushalte nicht notwendig erscheint. Vielmehr werde ein Aufschlag von 5 m², mithin also eine Quadratmeterzahl von 50 m², als ausreichend erachtet. Da Ein-Personen-Haushalte zahlenmäßig den größten Anteil ausmachen (37%) werden an dieser Stelle - allerdings erst nach Analyse des Quadratmeterpreises (s. Ziffer 3.1.2) - Einsparmöglichkeiten gesehen.

3.1.2 Quadratmeterpreis bzw. Grundmiete

Der Unterkunftsbedarf ist auf eine nach Ausstattung, Bausubstanz, Zuschnitt und Lage **einfache Wohnung der unteren Kategorie** gerichtet. Der bisherige Lebensstandard ist unerheblich.

Bisheriger Maßstab für die Höhe der Grundmiete im Kreis Unna ist der **örtliche Mietspiegel**. Der Mietspiegel ist eine „Übersicht über die ortsübliche Vergleichsmiete im frei finanzierten Wohnungsbau, die von der Gemeinde oder von Interessenvertretern der Vermieter und der Mieter gemeinsam erstellt oder anerkannt worden ist“. Es wird nach einfachen und qualifizierten Mietspiegeln differenziert, wobei alle Kommunen im Kreis Unna nur über die einfache Variante verfügen. Nur die Städte Lünen und Unna erstellen regelmäßig einen empirisch repräsentativen (aber dennoch einfachen) Mietspiegel, der auf vielen lokalen Erkenntnisquellen und eigenen Datenbanken beruht. Ein qualifizierter Mietspiegel muss hingegen nach anerkannten wissenschaftlichen Grundsätzen (mit Primärdatenerhebung nur anlässlich der Mietwerterhebung) erstellt sein. Einen solchen gibt es bisher im Kreis Unna nicht.

Des Weiteren hat der Kreis Unna geregelt, dass der **Durchschnitt der Mietwerte aller Baujahrguppen** als angemessen gilt.

Auf dieser Grundlage ist der Richtwert des Kreises Unna

- für Lünen auf 5,30 € je qm und
- für die übrigen Kommunen in einer Bandbreite von 4,85 – 4,95 € je qm

festgesetzt worden.

Diese Werte werden nach Auswertungen des Jobcenters sowohl bei den durchschnittlich tatsächlichen Unterkunftskosten als auch bei den durchschnittlich anerkannten Unterkunftskosten unterschritten. Die am Ende entscheidenden anerkannten Unterkunftskosten liegen im Durchschnitt 0,55 € je qm unter dem vom Kreis festgesetzten Richtwert, in Lünen liegt die Unterschreitung sogar bei 0,81 € je qm. Details können im Gutachten von Rödl & Partner der Abbildung 13 entnommen werden.

*Rödl & Partner zieht daraus den Schluss, dass die durch den Kreis Unna festgelegten Richtwerte der Grundmiete nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen und als zu hoch anzusehen sind. Eine mögliche Ursache ist in der Nutzung der überwiegend vorhandenen einfachen Mietspiegel zu finden. Desweiteren empfiehlt Rödl & Partner, sich bei der Festlegung der Richtwerte nicht am Durchschnittswert aller Baualtersklassen, sondern am unteren Preissegment zu orientieren. Eine Verringerung kann – so Rödl & Partner – zu einer Verringerung der gesamten angemessenen Mietkosten führen. Insgesamt resultiert daraus der Vorschlag an den Kreis Unna, jenseits der kommunalen Mietspiegel, einen **eigenen grundsicherungsrelevanten Mietspiegel** durch Vergabe an ein externes Unternehmen erstellen zu lassen.*

Die Richtlinien des Kreises Unna sehen außerdem einen **Toleranzwert von 5% bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung von Umzügen** vor. Danach ist ein Umzug bei einer geringfügigen Überschreitung von nicht mehr als 5% monatlich des Höchstbetrages in der Regel als unwirtschaftlich anzusehen.

Wenn auch die Toleranzgrenze nicht zu beanstanden und aus Verwaltungsvereinfachungsgründen sogar zu begrüßen ist, so empfiehlt Rödl & Partner dennoch, auch diesen Wert nach Überprüfung des Quadratmeterpreises auf seine Angemessenheit zu überprüfen.

3.2 Stellungnahme der Verwaltung

Der zentrale Vorschlag des Abschlussberichtes von Rödl & Partner besteht darin, einen kreiseigenen grundsicherungsrelevanten Mietspiegel erstellen zu lassen. Diese Empfehlung wird von der Verwaltung geteilt und begrüßt.

Für die Stadt Lünen, in der es bisher eine „gehobene“ Variante des einfachen Mietspiegels gibt, wird zurzeit an einer Überarbeitung des Mietspiegels gearbeitet. Nach dem jetzigen Stand ist davon auszugehen, dass der bisher für die Grundsicherung geltende Richtwert von 5,30 € je qm in der Zukunft voraussichtlich unterschritten wird.

Für alle Kommunen im Kreis Unna liegen insgesamt nur einfache Mietspiegel vor. Tatsache ist, dass diese nur bedingt für die Ableitung von SGB II-Grundmieten geeignet sind und inzwischen begründete Zweifel bestehen, ob diese den Anforderungen der Rechtsprechung für die Kosten der Unterkunft genügen.

3.2.1 Rechtsprechung: Schlüssiges Konzept für die Ermittlung der Angemessenheitsgrenze

Um ein gleichmäßiges Verwaltungshandeln innerhalb eines Vergleichsraumes zu gewährleisten, muss die Ermittlung der Angemessenheitsgrenze für die Kosten der Unterkunft auf Grundlage eines „schlüssigen Konzeptes“ erfolgen (BSG, Urteil vom 22.09.2009, BA AS 18/09 R). Schlüssig ist ein Konzept nach Auffassung des Bundessozialgerichtes dann, wenn es mindestens die folgenden Voraussetzungen erfüllt:

- Die Datenerhebung darf ausschließlich in dem genau eingegrenzten und muss über den gesamten Vergleichsraum erfolgen (keine Ghetto-Bildung).
- Es bedarf einer nachvollziehbaren Definition des Gegenstandes der Beobachtung, z.B. welche Art von Wohnungen – Differenzierung nach Standard der Wohnungen, Brutto- und Nettomiete (Vergleichbarkeit), Differenzierung nach Wohngröße,
- Angaben über den Beobachtungszeitraum,
- Festlegung der Art und Weise der Datenerhebung (Erkenntnisquellen, z.B. Mietspiegel),
- Repräsentativität des Umfangs der eingezogenen Daten,
- Validität der Datenerhebung,
- Einhaltung anerkannter mathematisch-statistischer Grundsätze der Datenauswertung und
- Angaben über die gezogenen Schlüsse (z.B. Spannoberwert oder Kappungsgrenze).

Die Empfehlung von Rödl & Partner korrespondiert also damit, dass der Kreis Unna bei der zukünftigen Ermittlung der angemessenen Mietkosten ohnehin nachzubessern und eine rechtssichere, gerichtsfeste Methode zu entwickeln hat.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass der Kreis Unna ganz aktuell in einem Klageverfahren mit der Forderung konfrontiert wird, das „schlüssige Konzept“ für die Ermittlung der Angemessenheitsgrenze vorzulegen. Da der Kreis Unna bisher seine Werte aus den einfachen kommunalen Mietspiegeln abgeleitet hat, bleibt abzuwarten, wie das Sozialgericht diese Vorgehensweise bewerten wird.

3.2.2 Gesetzgebung: Satzungsermächtigung

In den aktuell verabschiedeten Änderungsgesetzen zum SGB II und SGB XII wird den Ländern die Möglichkeit eingeräumt, dass sie die Kreise und kreisfreien Städte ermächtigen oder sogar verpflichten können, die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung durch **Satzung** zu bestimmen. Damit würden die bisher verwaltungsintern geltenden Richtlinien Normcharakter und rechtliche Verbindlichkeit erhalten.

Die Satzungen sollen die Verhältnisse auf dem örtlichen Wohnungsmarkt realitätsgerecht abbilden. Bezugspunkt ist dabei – so der Gesetzesentwurf – nicht der allgemeine oder der gehobene Standard, sondern der **einfache im unteren Marktsegment liegende Standard**. Hierzu soll eine systematische Erfassung, Auswertung und Beobachtung (Monitoring) erfolgen.

Der Gesetzesentwurf schafft, in Abweichung von der bisherigen Rechtslage und der höchstrichterlichen Rechtsprechung, sogar die Grundlage dafür, eine Gesamtangemessenheitsgrenze unter Berücksichtigung sowohl des Unterkunfts- als auch des Heizungsbedarfes festzusetzen (**Bruttowarmmietenkonzept**). Hierdurch würde es ermöglicht, die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung ohne Rücksicht auf ihre jeweilige Angemessenheit bis zu der einheitlich bestimmten Obergrenze sowohl für Kaltmiete, Nebenkosten und Heizkosten als angemessen anzuerkennen.

Der Satzung ist eine Begründung beizufügen, in der darzulegen ist, wie die Angemessenheitswerte ermittelt worden sind. Die Satzung ist mit dieser Begründung ortsüblich bekannt zu machen.

Nach dem Gesetzentwurf sind die kommunalen Träger bei der Wahl des Verfahrens zur Bestimmung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung grundsätzlich frei. Sie sollen aber insbesondere Mietspiegel und geeignete eigene Datenerhebungen und -auswertungen oder Erhebungen Dritter einzeln oder kombiniert berücksichtigen.

Die durch Satzung bestimmten Werte für die Unterkunft sind mindestens alle zwei Jahre und die für die Heizung mindestens jährlich zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Das endgültige Inkrafttreten der SGB II-Änderung bleibt abzuwarten, genauso wie die Frage, ob das Land NRW dann von der eigenen Gesetzesermächtigung Gebrauch machen wird.

3.2.3 Auswirkungen bei Senkung der Mietobergrenzen

Es liegt auf der Hand, dass durch die Senkung der Quadratmeterzahl für Ein-Personen-Haushalte und/oder die Reduzierung des Quadratmeterpreises dauerhafte Einspareffekte erzielt werden können und somit ein nennenswerter Beitrag zur Haushaltskonsolidierung geleistet werden kann. Dadurch verringert sich für den Hilfeempfänger das für den Mietpreis zur Verfügung stehende Budget (s. Produkttheorie unter Ziffer 3.1) und es kann grundsätzlich nur eine Wohnung als angemessen anerkannt werden, die unter dem bisher anerkannten mittleren Mietniveau liegt. Es wird dann nicht mehr – wie es jetzt noch der Fall ist - auf den örtlichen Durchschnitt, sondern auf die im unteren Bereich marktüblichen Wohnungsmieten abgestellt.

Ob das von Rödl & Partner ermittelte mittelfristige Einsparpotenzial von 2,94 Mio. € tatsächlich realisierbar ist, kann von der Verwaltung nicht beurteilt werden. Es wird jedoch Wert auf die Feststellung gelegt, dass die alleinige finanzpolitische Sichtweise ohnehin zu kurz greift. In besonderer Weise sind auch die wohnungspolitischen und sozialpolitischen Folgen zu bedenken. Es sollte nämlich keinesfalls in Kauf genommen werden, dass durch die Senkung der Mietobergrenzen soziale Brennpunkte verstärkt werden oder neu entstehen. Ein wesentlicher Aspekt bei der Ermittlung neuer Richtwerte muss die **Vermeidung von Segregation und Ghettoisierung** sein.

Zu Recht verweist Rödl & Partner auf den Bestandsschutz, d.h. bei einer ggf. geringeren Mietobergrenze sollen lediglich die Neuzugänge ohne vormaligen SGB II-Bezug berücksichtigt werden. Auch aus der Sicht der Verwaltung kann eine Neuregelung nicht rückwirkend auf Bestandsfälle angewandt werden, sondern nur Auswirkungen für Neufälle entfalten. Dennoch ist zu beachten, dass es zumindest für einen Übergangszeitraum vermehrt zu Kostensenkungsverfahren und zu Umzugsaufforderungen kommen dürfte.

3.2.4 Auftragsvergabe zur Erarbeitung eines grundsicherungsrelevanten Mietspiegels

Für eine spätere Entscheidung zur Anpassung der Mietwerte ist es deshalb unerlässlich, dass systematisch und vollständig der Gesamtbestand an Mietwohnungen im Kreis Unna ermittelt wird. Dabei sind nicht nur die Bestandsmieten zu berücksichtigen, sondern es hat auch eine Angebotsmietenanalyse zu erfolgen. Die so gewonnenen Daten sind dann Grundlage dafür, um später Aussagen über den Umfang des preisgünstigen Marktsegments treffen zu können. Sodann ist eine Überprüfung notwendig, ob tatsächlich ein ausreichendes Wohnungsangebot für die ermittelten Mietpreise zur Verfügung steht. Erst auf der Basis der Mietstruktur und in Anlehnung an die tatsächliche Verfügbarkeit, können neue seriöse Richtwerte abgeleitet werden.

Die Kapazitäten für die Erstellung eines solchen grundsicherungsrelevanten Mietspiegel liegen in der Kreisverwaltung und im speziellen im Fachbereich Arbeit und Soziales nicht vor, zumal wohnungswirtschaftlicher Sachverstand notwendig ist und die Untersuchung auch wissenschaftlichen Ansprüchen genügen muss.

Die Verwaltung bereitet deshalb eine externe Auftragsvergabe vor (siehe Drucksache-Nr. xxx/11). Ab Auftragsvergabe ist bis zur Fertigstellung mit einem Zeitrahmen von mindestens 6 Monaten zu rechnen. Der Leistungsumfang würde sich auch darauf beziehen, alle für den späteren Erlass einer Satzung notwendigen Unterlagen und Begründungen zu liefern.

Die Ergebnisse der Untersuchung sind abzuwarten. Dies gilt auch für die Empfehlung von Rödl & Partner, die angemessene Quadratmeterzahl für „Single-Haushalte“ von 53 qm auf 50 qm zu senken. Die Verwaltung empfiehlt, nicht vorab diesen Einzelwert abzusenken und den Untersuchungsergebnissen vorzugreifen. Auch in diesem Fall sollte zwingend geklärt sein, ob in dieser Größenordnung tatsächlich Wohnungen in ausreichender Anzahl zur Verfügung stehen.

Die Verwaltung regt an, den Kreis Unna in verschiedene Wohnungstypen mit ähnlichen Mietpreisen und ähnlicher Struktur einzuteilen. Dieser Vorschlag ist auch von Rödl & Partner aufgegriffen und es sind denkbare Regionen gebildet worden (Region I: Schwerte, Holzwickede, Unna, Kamen; II: Fröndenberg, Bönen, Bergkamen; III: Selm, Werne; IV: Lünen). Die Verwaltung hat allerdings Zweifel, ob z.B. die Regionen I und/oder II zielführend sind, und schlägt vor, auch in diesem Fall die endgültigen Vorschläge des Auftragnehmers aufgrund der Wohnungsmarktanalyse abzuwarten.

4. Erstellung eines kommunalen Heizspiegels für den Kreis Unna

4.1 Allgemeines/Absehen von Pauschalierungen

Leistungen für Heizung werden in Höhe der tatsächlich angefallenen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind. Eklatant kostspieliges oder unwirtschaftliches Heizen ist hingegen nicht zu finanzieren.

Insgesamt ist es ausgesprochen schwierig, die Angemessenheit von Heizkosten zu bestimmen, da diese von vielen Faktoren abhängig sind. Abgesehen von den unterschiedlichen Energieversorgungsunternehmen mit unterschiedlichen Preisen und Tarifen wird die notwendige Wärmeversorgung von der Bausubstanz der Wohnobjekte und von den klimatischen Gegebenheiten beeinflusst.

Eine Pauschalierung ist mit der derzeitigen Rechtslage nicht vereinbar und daher unzulässig (s. aber oben unter Ziffer 3.2.2 Satzungsermächtigung).

4.2 Nichtprüfungsgrenze

Dem Kreis Unna obliegt grundsätzlich die Pflicht darzulegen, dass die tatsächlich zu zahlenden Heizkosten nicht mehr angemessen sind. Ein Indiz bzw. ein Anhaltspunkt für ein unwirtschaftliches Heizverhalten stellt die Überschreitung der in den Richtlinien des Kreises Unna festgelegten Nichtprüfungsgrenze dar. Bis zu dieser Grenze werden ohne weitere Prüfung die tatsächlichen Heizkosten übernommen. Zur Festlegung der Nichtprüfungsgrenze für den Energieverbrauch nutzt der Kreis Unna – wie Rödl & Partner zutreffend darstellt – zurzeit die Verbrauchswerte des jeweils aktuellen **bundesweiten Heizkostenspiegels**.

Bei Überschreitung der Nichtprüfungsgrenze muss eine konkrete Einzelfallprüfung vorgenommen werden. Für diesen Fall ist zur Überprüfung der Angemessenheit von Heizkosten vom Fachbereich Arbeit und Soziales in

Zusammenarbeit mit dem Fachdienst Zentrale Datenverarbeitung ein Heizkostenrechner eingeführt worden. Dieser dient insbesondere den Beschäftigten im Jobcenter zur Verwaltungsvereinfachung sowie als Berechnungsgrundlage im Einzelfall, wenn die Nichtprüfungsgrenze überschritten wird. Die notwendige Nutzung des Heizkostenrechners beschränkt sich auf 20% der Fälle.

4.3 Rechtsprechung zur Nutzung von Heizspiegeln

Nach der aktuellen Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes (BSG, Urteil vom 02.07.2009, B 14 AS 36/08 R) können sich Anhaltspunkte für unangemessen hohe Heizkosten insbesondere daraus ergeben, dass die tatsächlich anfallenden Kosten die durchschnittlich aufgewandten Kosten aller Verbraucher **„signifikant überschreiten“**. Zur Bestimmung eines Grenzwertes für exorbitantes Heizverhalten hält es das Bundessozialgericht für den Regelfall einer mit Öl, Erdgas oder Fernwärme beheizten Wohnung für möglich, die von der co2online gGmbH in Kooperation mit dem Deutschen Mieterbund erstellten und durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BUNR) geförderten „Kommunalen Heizspiegel“ bzw., sofern dieser fehlt, den „Bundesweiten Heizspiegel“ heranzuziehen.

Dabei ist den „Kommunalen Heizspiegeln“ wegen der ortsbezogenen Datenauswertung der Vorzug zu geben.

4.3 Bundesweiter Heizspiegel im Vergleich zu kommunalen Heizspiegeln der Region

Die Stadt Lünen als einzige Kommune im Kreis Unna und die Stadt Dortmund verfügen in der Region über einen Kommunalen Heizspiegel.

Rödl & Partner vergleichen diese lokalen Werte differenziert nach Heizöl, Erdgas und Fernwärme mit den bundesweiten Werten. Details finden sich im Gutachten unter der Abbildung 14 wider. Insgesamt zeigt sich, dass die Werte des bundesweiten Heizspiegels deutlich von den beiden herangezogenen kommunalen Heizspiegeln, sowohl nach oben als auch nach unten, abweichen.

Rödl & Partner schlagen zunächst die Nutzung des kreiseigenen Heizkostenrechners als Instrument vor, um die Richtwerte zu verifizieren. Im Sinne einer Kosten-Nutzen-Analyse wäre zu prüfen, ob die bisherige Nutzung des Heizkostenrechners (Erfassung nur der Heizkosten außerhalb der Nichtprüfungsgrenze mit einer Quote von ca. 20%) ausgeweitet und auf die Erfassung aller Fälle ausgedehnt werden könne. Anderenfalls sei die externe Erstellung eines kreiseigenen Heizspiegels zu empfehlen.

Bei Überschreiten der Nichtprüfungsgrenze und der dann notwendigen Angemessenheitsprüfung im Einzelfall sieht Rödl & Partner keinen Handlungsbedarf. Die in den Richtlinien festgesetzten Werte (Wirtschaftlichkeitsgrenze, Grenze zur Zumutbarkeit eines Umzuges, objektive und subjektive Heizzuschläge, Richtwert für Kostensenkungsaufforderung) sind mit geltendem Recht und geltender Rechtsprechung vereinbar und nachvollziehbar.

4.4 Stellungnahme der Verwaltung

Rödl & Partner hat die Abweichungen der lokalen Heizdaten (in Lünen und Dortmund) von den bundesweiten Daten überzeugend herausgearbeitet. Dabei sind Verbrauchswerte sowohl unterhalb als auch oberhalb des bundesweiten Heizspiegels festgestellt worden. Der Vorschlag ist deshalb konsequent, anstelle des bundesweiten Heizspiegels auf ortsbezogene Daten zurückzugreifen, um so zu exakteren angemessenen Verbrauchswerten zu gelangen. Auch diese Empfehlung wird von der Verwaltung ausdrücklich begrüßt.

Eine weitergehende Nutzung des kreiseigenen Heizkostenrechners sollte aus der Sicht der Verwaltung jedoch verworfen werden. Dieser ist zur Arbeitserleichterung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jobcenters

eingeführt worden und beschränkt sich bisher auf die Erfassung von 20% aller Fälle, d.h. Verbrauchswerte werden erst dann konkret erfasst, wenn die Nichtprüfungsgrenze überschritten wird und zwingend die einzelfallbezogenen Angemessenheitsprüfung erfolgt. Sofern eine 100%ige Erfassungsquote vorgegeben würde, entsteht deutliche Mehrarbeit im Jobcenter und die Intentionen des Heizkostenrechners würden unterlaufen. Aus der Sicht der Verwaltung sollte diese Mehrbelastung der Beschäftigten aufgrund des ohnehin bestehenden Arbeitsdruckes im Jobcenter zwingend unterbleiben.

Stattdessen greift die Verwaltung die auch von Rödl & Partner aufgezeigte Alternative auf und schlägt vor, den Heizspiegel extern erarbeiten zu lassen. Nach Recherchen der Verwaltung gibt es hierfür bundesweit nur einen Anbieter, nämlich die auch vom Bundessozialgericht herangezogene co2online gGmbH. Diese wird vom BUNR gefördert und kooperiert mit dem Deutschen Mieterbund. Sie hat bereits für viele Städte in Nordrhein-Westfalen einen Heizspiegel erarbeitet; für den Kreis Wesel und den Rhein-Sieg-Kreis sind auch schon kreisweite Heizspiegel erstellt worden.

Es liegt ein außerordentlich günstiges Angebot von der co2online gGmbH vor; die Lieferung des kommunalen Heizspiegels würde kurzfristig innerhalb von 15 Arbeitstagen nach Auftragsvergabe erfolgen. Wegen der Details der Auftragsvergabe wird auf die Drucksache-Nr. 000/11 verwiesen.

5. Optimierung des kreisseitigen (Fach)-Controllings und stärkere Verzahnung mit dem Jobcenter

5.1 Prüfungen durch das Rechnungsprüfungsamt und im Rahmen der Fachaufsicht

Das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Unna (RPA) prüft regelmäßig die Ordnungsmäßigkeit und die Richtigkeit des Vollzuges insbesondere der vom Kreis Unna ergangenen Richtlinien zu den Kosten der Unterkunft und zu den Heizkosten. Ergänzend hierzu wird die Fachaufsicht im Fachbereich Arbeit und Soziales tätig, die Recht- und Zweckmäßigkeitprüfungen zu sämtlichen kommunalen Leistungen im Jobcenter durchführt.

Darüber hinaus gibt es im Jobcenter selbst ein Internes Kontrollsystem (IKS), auf dessen Grundlage jährlich Prüfaufträge und –schwerpunkte für die jeweiligen Teamleiter im operativen Tagesgeschäft sowie für die interne Fachaufsicht des Jobcenters festgelegt worden. Dazu kommen noch Prüfungen des Bundesrechnungshofes und der Innenrevision der Bundesagentur für Arbeit.

Aus alledem wird deutlich, dass für die Jobcenter ein ausgesprochen enges Prüfraster besteht.

Rödl & Partner verweisen darauf, dass der Kreis Unna durch das kreiseigene Rechnungsprüfungsamt sowie durch Prüfungen im Rahmen der Fachaufsicht im Fachbereich Arbeit und Soziales seine Einflussnahme auf die Entwicklung der kommunalen Leistungen sichern kann. Der Fokus der Betrachtung richtet sich auf Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns sowie auf die korrekte Anwendung der Richtlinien und Vorgaben des Kreises Unna. Mit Verweis auf drei Prüfungen in den Jahren 2008/2009 und einer Anzahl von 349 geprüften Fällen hat Rödl & Partner auf der Grundlage der fehlerhaften Fälle ein mögliches rechnerisches Einsparpotenzial von 344.000 € ermittelt.

5.2 Stellungnahme der Verwaltung

Das RPA und der Fachbereich für Arbeit und Soziales stimmen ihr jährliches Prüfprogramm sowohl untereinander als auch mit dem Jobcenter Kreis Unna ab, um Doppelprüfungen von Inhalten oder Standorten zu vermeiden und damit auch die mit Prüfungen immer wieder verbundenen Belastungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jobcenters zu minimieren.

Ab 2012 werden die Prüfungen bis auf Weiteres noch einmal intensiviert. Das RPA und die Fachaufsicht des Fachbereiches Arbeit und Soziales werden dann jeweils wechselweise 5 Standorte pro Jahr prüfen.

Zusammen mit den eigenen Prüfungen des Jobcenters und den weiteren Prüfungen externer Institutionen geht die Verwaltung davon aus, dass ein derart dichtes Netz Fehlerquellen, wenn sie denn vorhanden sind, offenbart und so mögliches Einsparpotenzial erschlossen wird.

Das von Rödl & Partner rechnerisch ermittelte Einsparpotenzial hält die Verwaltung allerdings für nicht belastbar. Das Jobcenter betreut rund 20.000 Bedarfsgemeinschaften mit fast 40.000 betroffenen Personen. Neu – und Änderungsbescheide werden jährlich sicherlich im sechsstelligen Bereich erlassen. Die für die Berechnung des Einsparpotenzials herangezogenen 41 fehlerhaften Prüffälle sind im Verhältnis hierzu so verschwindend gering, dass die valide Ermittlung eines Einsparpotenzials aus der Sicht der Verwaltung nicht möglich ist.

5.3 Laufende Berichterstattung des Jobcenters zur finanziellen Entwicklung der kommunalen Leistungen

Das Jobcenter berichtet regelmäßig an den Kreis Unna in Form von **monatlichen Berichten und Auswertungen**, z.B. zu folgenden Aspekten:

- Wohn- und Kostensituation
- Arbeitsmarkt in Zahlen
- Personen, Bedarfsgemeinschaften, Leistungen (differenziert nach Kommunen)
- SGB II-Kennzahlen für interregionale Vergleiche
- Controlling: Geschäftsergebnisse SGB II
(bundesweites Controlling mit eigenem Zugriff des Kreises Unna)
- Führungsinformationen (internes Controlling der ARGE nach Standorten und Teams)
- Finanzielle Entwicklung aller kommunalen Leistungen (laufende und einmalige Kosten)

Desweiteren wird jährlich ein ausführlicher Controllingbericht mit Erläuterungen zur Entwicklung der kommunalen Leistungen erstellt. Darin werden z.B. Einzelaussagen zu den Wohnungsgrößen und zu den Heizkosten getroffen, aber auch auf Widerspruchsverfahren, Einkommensanrechnung, Unterhaltsanrechnung oder Ergebnisse des Prüf- und Außendienstes eingegangen.

Diese lokalen Daten werden regelmäßig ergänzt durch einen monatlichen Controlling- und Statistikbericht der BA-Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen mit Darstellung aller Jobcenter in Nordrhein-Westfalen. Auch das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NW (MAIS) gibt quartalsweise einen vergleichenden Datenreport zum SGB II heraus.

Aus dieser – bei weitem noch nicht vollständigen Aufzählung – wird deutlich, dass bereits in hohem Maße Controllingdaten für den Kreis Unna geliefert werden.

Rödl & Partner sieht durch eine laufende Berichterstattung des Jobcenters zu den finanziellen Entwicklungen der kommunalen Leistungen einen zweiten Ansatz zur Einflussnahme des Kreises Unna. Es wird darauf hingewiesen, dass eine institutionelle Berichterstattung zur Bewertung der Angemessenheit der Vorgaben des Kreises Unna bisher nicht vorliegt und sich Controllingansätze vor allem auf die Bereitstellung von Finanzinformationen beschränken. Rödl & Partner beschreibt in diesem Zusammenhang Informationsdefizite, wie z.B. fehlende Begründungen zu finanziellen Fehlentwicklungen oder zu Auffälligkeiten. Auch werden

tiefergehende Auswertungsmöglichkeiten etwa zu den Wohnungsgrößen oder zur Nettokaltmiete nicht genutzt. Letztlich fehlen Wirkungsdarstellungen von Programmen und Maßnahmen zur Senkung der Kosten der Unterkunft.

Daraus wird die Notwendigkeit abgeleitet, zukünftig ein zielgerichtetes (Fach)-Controlling zu etablieren (Untersuchungsthemen und Aufgabenbeschreibung s. S. 27-30 des Abschlussberichtes.) Dies umfasst dann auch die Entwicklung von Vorgaben für Prüfaufträge (einschl. des späteren Umsetzungscontrollings) und die Beauftragung von bedarfsorientierten Auswertungen an das Jobcenter.

Aus alledem resultiert der Vorschlag, für das (Fach)-Controlling eine halbe (zunächst befristete) neue Stelle im Fachbereich Arbeit und Soziales einzurichten.

5.4 Stellungnahme der Verwaltung

Aus der Sicht der Verwaltung ist zunächst festzuhalten, dass es insgesamt betrachtet kein Controllingdefizit innerhalb des Jobcenters gibt. Es wird im Gegenteil eher eine zu hohe Controllingdichte von den Verantwortlichen und Beschäftigten des Jobcenters beklagt.

Auf der anderen Seite ist auch nicht von der Hand zu weisen, dass sich das Controlling des Kreises bisher im Wesentlichen auf die Bereitstellung von Finanzdaten beschränkt hat. Eine tiefergehende Auswertung der monatlichen Berichte und insbesondere eine Interpretation von Entwicklungen ist bisher aus kapazitären Gründen nicht möglich gewesen. Auch konkrete vom Kreis beauftragte Sonderauswertungen zu den laufenden oder einmaligen kommunalen Kosten sind bisher eher die Ausnahme gewesen.

In der Tat ist zurzeit beim Kreis Unna kein Personal eingesetzt, das auf sachbearbeitender Ebene für das Controlling der kommunalen Leistungen im Jobcenter tätig ist. Die Verwaltung begrüßt deshalb den Vorschlag von Rödl & Partner, eine 0,5 Stelle im Fachbereich Arbeit und Soziales für diese Aufgabe einzurichten. Von dieser Stelle aus müsste dann das Controlling und das dazu gehörige Berichtswesen implementiert werden. Notwendige Sonderauswertungen zu den kommunalen Leistungen müssten aus der Sicht der Verwaltung von der Gegenseite, dem Jobcenter, kostenfrei im Rahmen der bestehenden Personalressourcen (und des vom Kreis Unna geleisteten kommunalen Finanzierungsanteiles) geliefert werden.

Den Vorschlag von Rödl & Partner die Stelle für 2 Jahre zu befristen, hält die Verwaltung nicht für zielführend. Das Controlling für die größte Aufwandsposition im Kreishaushalt ist nicht als Projekt, sondern vielmehr als Daueraufgabe zu verstehen. Auch ist zu bedenken, dass innerhalb von 2 Jahren ein Spezialwissen aufgebaut wird, das nach Projektende verloren gehen würde.

Unter Berücksichtigung neuer Aufgabenstellungen (siehe Ziffer 5.5) schlägt die Verwaltung vor, gleich eine Vollzeitstelle für die gesamte SGB II-Koordination sowie zur besseren Verzahnung zum Jobcenter einzurichten.

Rödl & Partner erwartet, dass durch die Einführung eines effektiven und effizienten Controllings eine Einsparung bis zu 2,5% gegenüber der Ausgangssituation zu realisieren ist, was einem „Kostendämpfungsvolumen“ von bis zu 2 Mio. € entspricht. Belastbares Zahlenmaterial hierzu konnte von Rödl & Partner nicht vorgelegt werden. Es soll sich um Erfahrungswerte handeln, sodass die Verwaltung empfiehlt, derartige Beträge sehr zurückhaltend zu bewerten.

5.5 Exkurs: Bildungs- und Teilhabepaket, Gremienarbeit

Im Vermittlungsverfahren zum Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des SGB II und SGB XII ist vereinbart worden, dass **für die Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepaketes eine Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte** bei voller Kostentragung durch den Bund begründet wird. Bundesrat und Bundestag haben am 25.02.2011 das „echte“ Vermittlungsergebnis und die Änderungsgesetze endgültig beschlossen.

Nach Recherchen des Jobcenters Kreis Unna sind allein im SGB II-Bezug etwa 14.500 Kinder und Jugendliche potenziell antragsberechtigt. Im Wohngeldbezug handelt es sich etwa um 6.000 betroffene Kinder und Jugendliche; hinzu kommen noch einmal rund 1.300 Betroffene im Bezug eines Kinderzuschlages. In der Aufgabenwahrnehmung sind innerhalb der Kreisverwaltung sowie der Stadt- und Gemeindeverwaltungen viele Fachbereiche (Soziales, Jugend, Sport, Schule, VHS) betroffen. Demgegenüber hat eine Vielzahl von freien Trägern, Vereinen, Musikschulen oder sogar Privatpersonen (z.B. Nachhilfelehrer) ein Interesse an einer Leistungserbringung. Bedürftige Kinder und Jugendliche haben mit Inkrafttreten der Änderungsgesetze einen sofortigen Rechtsanspruch auf Teilhabe und Bildungsförderung, zum Teil auch rückwirkend.

Inzwischen steht auch fest, dass der Kreis Unna durch eine höhere Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (bisher: 24,5%; neu: 35,8%) finanziell in die Lage versetzt werden soll, das Bildungs- und Teilhabepaket umzusetzen. Aus den Erläuterungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales muss der Schluss gezogen werden, dass dieses zusätzliche Geld für die Leistungserbringung einschl. Verwaltungskosten an alle Zielgruppen gedacht ist. Weitere Regelungen des Landes NRW bleiben abzuwarten. Verwaltungsseitig ist geplant, die deutlichen finanziellen Veränderungen mit einer Bewertung im ersten Budgetbericht 2011 oder im ohnehin angedachten Nachragshaushalt darzustellen.

Aus alledem wird sehr schnell deutlich, dass die Umsetzung der Bildungs- und Teilhabepaketes nur gelingen kann, wenn auf der Kreisebene eine umfängliche koordinierende Funktion wahrgenommen wird. Der Kreis Unna hat zudem seine „Richtlinienkompetenz“ wahrzunehmen und muss die Leistungserbringung durch die Anbieter und die Zahlungsströme organisieren.

Aus der Sicht des Fachbereiches Arbeit und Soziales empfiehlt es sich, diese neue Aufgabenstellung mit den Anforderungen der vorgeschlagenen Stelle aus dem Abschlussbericht Rödl & Partner zu den Kosten der Unterkunft zu verbinden und insgesamt 1,0 Stelle im gehobenen Dienst einzurichten. Sobald die Konzeptentwicklung und Implementierung zum Bildungs- und Teilhabepaket abgeschlossen ist, könnte dann neben der weiteren (weniger intensiven) Betreuung des Bildungs- und Teilhabepaketes zusätzlich die vollständige SGB-Koordination und das (Fach)-Controlling übernommen werden. Dazu würde dann auch die Gremienarbeit gehören, und zwar die Unterstützung der Arbeit der Trägerversammlung und des Beirates zur Positionierung des Kreises und die Betreuung des Unterausschusses SGB II des Ausschusses für Arbeit, Soziales und Familie.