

04.06.2020
Drucksache 029/20/1

Richtlinien des Kreises Unna über die Gewährung angemessener Unterkunfts- und Heizkosten; Festsetzung neuer Richtwerte für die Angemessenheit; Genehmigung eines Dringlichkeitsbeschlusses

Gremium	Sitzungsdatum	Beschlussstatus	Beratungsstatus
Kreistag	23.06.2020	Entscheidung	öffentlich

Organisationseinheit	Arbeit und Soziales
Berichterstattung	Dezernent Torsten Göpfert

Budget	50	Arbeit und Soziales
Produktgruppe	50.01	Grundsatzangelegenheiten / Soziale Sicherung
Produkt	50.01.01	Leistungen zur Sicherung des
	50.01.02	Lebensunterhaltes nach dem SGB II / XII

Haushaltsjahr	2020 ff.	Ertrag/Einzahlung [€]
		Aufwand/Auszahlung [€]

Beschlussvorschlag

Folgender, am 16.03.2020 durch den Kreisausschuss gemäß § 50 Abs. 3 Satz 1 der Kreisordnung (KrO) NRW im Wege der Dringlichkeit gefasster Beschluss wird genehmigt

1. Für die laufenden Bedarfe der Unterkunft in den Rechtskreisen SGB II und SGB XII gelten mit Wirkung vom 01.01.2020 die im Rahmen des »Konzeptes zur Ermittlung der Kosten der Unterkunft 2019« ermittelten neuen Richtwerte für die Angemessenheit laut Anlage 3 a der Drucksache 029/20.
2. Der Landrat wird beauftragt, die »Richtlinien für die Kosten der Unterkunft und Heizung« entsprechend zu ändern und diese im Übrigen dem aktuellen Stand der Gesetzgebung sowie Rechtsprechung anzupassen. Hierzu sind die unter Ziffer 5 beschriebenen Eckpunkte zu beachten.

Erläuterung zur Ergänzungsdrucksache:

Der Kreisausschuss hat in seiner Sitzung am 16.03.2020 einstimmig einen Dringlichkeitsbeschluss zur Drucksache 029/20 gefasst, da aufgrund der Corona-Pandemie die Kreistagssitzung am 17.03.2020 abgesagt worden ist. Dem Kreistag wird daher nun diese Ergänzungsdrucksache mit der angepassten Beratungsfolge zur Genehmigung vorgelegt.

Sachbericht

1 Vorbemerkungen

Die laufenden Kosten der Unterkunft nach dem SGB II respektive SGB XII gehören seit Jahren mit durchschnittlich mehr als 90 Mio. € p. a. zu den größten Aufwendungen im Kreishaushalt. Im Einzelfall ist eine hohe Anzahl hilfebedürftiger Menschen im Leistungsbezug des SGB II (rund 36.000 Personen) bzw. SGB XII (rund: 6.600 Personen) im Kreis Unna betroffen. Die Bemessung der Angemessenheitsgrenze der Unterkunftskosten stellt im Einzelfall dabei einen wesentlichen Einflussfaktor auf die anzuerkennende Miethöhe dar. Für rechtssichere Richtwerte ist ein schlüssiges Konzept erforderlich. Die Festlegung dieser Werte ist sowohl sozial- als auch finanzpolitisch von hoher Bedeutung und hat direkte Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt und ggf. für die Stadtentwicklung.

Im Nachfolgenden werden der Gesamtzusammenhang, die historische Entwicklung der Methodik, die Ergebnisse der aktuellen Mietwerterhebung und die daraus folgenden Konsequenzen dargestellt.

1.1 Wohnen als Grundbedürfnis

Dem Schutz der Wohnung räumt das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland in Art. 13 ein eigenständiges Grundrecht ein. Es ist wesentliche Aufgabe staatlicher Verwaltung und Ausfluss des Sozialstaatsprinzips nach Art. 20 und Art. 28 des Grundgesetzes, für Haushalte, die sich nicht aus eigenen Mitteln versorgen können, eine angemessene Wohnraumversorgung sicherzustellen. Empfängerinnen und Empfängern von sozialen Transferleistungen steht somit als Existenzminimum ein verfassungsrechtlich garantierter Anspruch auf Gewährung von Unterkunft und Heizung zu.

1.2 Rechtsgrundlagen in Kurzform

Der Übernahme von Wohnkosten für Transferleistungsempfängerinnen und -empfänger sind Grenzen gesetzt. Der Schlüsselbegriff ist dabei die »Angemessenheit«. Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden zwar in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, aber nur soweit diese angemessen sind (§ 22 SGB II, analog § 35 SGB XII).

Für die Angemessenheit ist ein einfacher, im unteren Marktsegment liegender Standard zu Grunde zu legen. Die Wohnung muss nach Ausstattung, Lage und Bausubstanz einfachen und grundlegenden Bedürfnissen genügen und darf keinen gehobenen Wohnstandard aufweisen.

Im Grundsatzurteil des Bundessozialgerichtes (BSG) aus dem Jahr 2009 ist dazu ein Leitsatz formuliert worden: »Die Ermittlung der regional angemessenen Kosten der Unterkunft muss auf der Grundlage eines überprüfbaren, schlüssigen Konzepts zur Datenerhebung und -auswertung unter Einhaltung anerkannter mathematisch-statistischer Grundsätze erfolgen.«¹

Existiert kein schlüssiges Konzept, wird hilfsweise zur Bestimmung der angemessenen Kosten die Wohngeldtabelle zuzüglich eines Aufschlags von zehn Prozent herangezogen. Einen solchen Zustand gilt es allerdings zu vermeiden, da diese Werte die Angemessenheitswerte des schlüssigen Konzeptes regelmäßig deutlich übersteigen.

¹ BSG, 22.09.2009, B 4 AS 18/09 R

Die angemessene Höhe der Kaltmiete berechnet sich aus dem Produkt der angemessenen Wohnungsgröße und des angemessenen Quadratmeterpreises (Prinzip der »Produkttheorie«). Die Kosten für die Unterkunft sind demzufolge angemessen, wenn sie das Produkt aus der angemessenen Wohnungsgröße in Quadratmetern und dem maximal angemessenen Quadratmetermiete nicht übersteigen, wobei es unerheblich ist, wie groß diese beiden Faktoren jeweils sind. Danach kann beispielsweise die Wohnung größer sein, wenn dafür der Quadratmeterpreis geringer ausfällt und so die Wohnung im Ergebnis noch angemessen ist. Die Festlegung der angemessenen Wohnungsgrößen erfolgt dabei unabhängig von der Anzahl der Räume.²

Die angemessene Wohnungsgröße bestimmt sich - so ein BSG-Urteil aus 2012³ - nach den Wohnraumgrößen für Wohnberechtigte im sozialen Wohnungsbau und ist damit je nach Bundesland unterschiedlich. In Nordrhein-Westfalen gelten laut »Wohnraumnutzungsbestimmungen« des Ministeriums für Bauen und Verkehr folgende Werte:⁴

Haushaltsgrößenklasse	maximale Wohnungsgröße
1 Person	$\geq 25 \text{ m}^2 \leq 50 \text{ m}^2$
2 Personen	$> 50 \text{ m}^2 \leq 65 \text{ m}^2$
3 Personen	$> 65 \text{ m}^2 \leq 80 \text{ m}^2$
4 Personen	$> 80 \text{ m}^2 \leq 95 \text{ m}^2$
5 Personen	$> 95 \text{ m}^2$
jede weitere Person	+ 15 m ²

Für die Neuerhebung bzw. Fortschreibung eines schlüssigen Konzeptes gelten analog die Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) zum qualifizierten Mietspiegel. § 558d BGB sieht dabei eine Anpassung an die Marktentwicklung nach zwei Jahren und eine Neuerstellung nach vier Jahren vor.

Nach der letzten Fortschreibung im Jahr 2017 bedurfte es nunmehr einer Neuerstellung des schlüssigen Konzeptes in Form einer Vollerhebung von Bestands-, Neuvertrags- sowie Angebotsmieten im Kreis Unna.

Um Wiederholungen zu vermeiden, wird auf die entsprechenden ausführlichen Drucksachen Bezug genommen.⁵

1.3 Schlüssiges Konzept 2011 | Fortschreibung 2013

Nach dem Grundsatzurteil des Bundessozialgerichtes (BSG) aus 2009⁶ hat der Kreis Unna die Erstellung des ersten schlüssigen Konzeptes am 30.03.2011 an die Analyse und Konzepte GmbH, Hamburg vergeben. In der Sitzung des Kreistages am 18.06.2013 ist dieses zusammen mit den »Richtlinien des Kreises Unna über die Gewährung angemessener Unterkunftskosten« final beschlossen worden.

Zwischen dem Erhebungsstichtag (01.08.2011) und der Umsetzung der Angemessenheitsgrenzen war damals ein vergleichsweise großer Zeitraum vergangen. Um jede Kommune im Kreis Unna als eine eigene Mietkategorie abbilden zu können, war eine Erhöhung der berücksichtigungsfähigen Mietwerte erforderlich.

² BSG, 19.10.2010, B 14 AS 2/10 R

³ BSG, 16.05.2012, B 4 AS 109/11 R

⁴ Runderlass des Ministeriums für Bauen und Verkehr, 12.12.2009, IV. 5-619/09

⁵ Drucksachen Nr. 051/11, 045/13, 076/13, 147/16, 181/17

⁶ BSG, 22.09.2009, B 4 AS 18/09 R

Aufgrund dieser Verzögerung wurde deshalb im Vorfeld der Umsetzung der Richtwerte geprüft, ob Änderungen auf dem Wohnungsmarkt eingetreten waren, die einen Einfluss auf das allgemeine Mietenniveau aufwiesen. Als Methode für die Aktualisierung der Mietwerte wurde die Indexfortschreibung auf Basis des Verbraucherpreisindex NRW angewandt. Für den Zeitraum von August 2011 bis Januar 2013 konnte dabei eine geringe negative Mietpreisentwicklung für Nordrhein-Westfalen festgestellt werden. Zugunsten der Leistungsberechtigten ist jedoch auf eine Reduzierung der Angemessenheitsgrenzen verzichtet worden.

1.4 Schlüssiges Konzept 2015 | Fortschreibung 2016 | Fortschreibung 2017

Mit der Neuerhebung des schlüssigen Konzeptes ist am 18.05.2015 wiederum die Analyse und Konzepte GmbH beauftragt worden. Hierdurch wurde eine identische methodische Verfahrensweise der Mietdatenerhebung und -auswertung gewährleistet. Zudem hat sich das Unternehmen bundesweit etabliert und konnte ausschließlich positive Gerichtsentscheidungen zu ihren schlüssigen Konzepten vorweisen, sowohl in erster Instanz als auch von Landessozialgerichten.

Die zugrundegelegten Daten wurden zum Stichtag 01.08.2015 erhoben und konnten insofern die Auswirkungen der einsetzenden Flüchtlingsbewegung nicht berücksichtigen.

Asylbewerber und Flüchtlinge drängten als weitere Zielgruppe auf einen ohnehin angespannten Wohnungsmarkt. Der Kreis Unna hat sich daraufhin aus Gründen der Rechtssicherheit entschieden, die aus 2015 stammenden Richtwerte für die Kosten der Unterkunft nach nur elf Monaten mit Daten aus dem Zeitraum 01.01. - 30.06.2016 fortzuschreiben. Die Erhebung kombinierte eine Indexfortschreibung auf Basis des Verbraucherpreisindex NRW mit einer Angebotsmietenerhebung. Insbesondere die Kombination mit der Angebotsmietenerhebung sollte dazu dienen, das Wohnraumangebot im Kreis Unna hinsichtlich der neuen Angemessenheitswerte zu überprüfen und ggf. eine Preisveränderungsrate zu berechnen.

Mit der neuerlichen Indexfortschreibung 2017 – nach 13 Monaten - wurde gewährleistet, dass angesichts der dynamischen Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt marktgerechte Mietwerte abgebildet wurden. Mit dieser vorzeitigen Fortschreibung hat der Kreis Unna freiwillig den rechtlich vorgegebenen Zeitrhythmus verkürzt.

2 Schlüssiges Konzept 2019

Die Verwaltung hat die Neuerstellung des schlüssigen Konzeptes am 24.04.2019 beauftragt. Auftragnehmer war erneut - wie schon bei den vorangegangenen schlüssigen Konzepten und den jeweiligen Fortschreibungen - das Unternehmen Analyse und Konzepte immo.consult GmbH, Hamburg. Neben den positiven Erfahrungen mit dem Auftragnehmer konnte so sichergestellt werden, dass der empirische Ansatz und dieselbe methodische Herangehensweise im Sinne der Kontinuität beibehalten werden. Zudem hat die Sozialgerichtsbarkeit das schlüssige Konzept des Kreises Unna in der Vergangenheit als rechtmäßig bestätigt.

2.1 Vergleichsraum, homogener Lebens- und Wohnbereich

Der Vergleichsraum beschreibt ausreichend große Räume der Wohnbebauung, welche aufgrund ihrer räumlichen Nähe zueinander, ihrer Infrastruktur und insbesondere ihrer verkehrstechnischen Verbundenheit einen insgesamt betrachtet homogenen Lebens- und Wohnbereich bilden. Bei der Festlegung des Vergleichsraumes geht es um die Ermittlung einer angemessenen Referenzmiete am Wohnort oder im weiteren Wohnumfeld des Leistungsberechtigten.⁷

In früheren schlüssigen Konzepten bildete der gesamte Kreis Unna einen einheitlichen Vergleichsraum. In

⁷ BSG, 30.01.2019, B 14 AS 41/18 R

der Vergangenheit wurden die kreisangehörigen Kommunen zur empirischen Differenzierung der Preisstruktur innerhalb des Vergleichsraumes »Kreis Unna« jeweils als sog. Mietkategorien gesondert dargestellt.

Das BSG hat Anfang 2019 die Grundsätze für die Vergleichsraumbildung neu definiert. In Folge der neuen höchstrichterlichen Rechtsprechung bedurfte es einer Änderung der Vergleichsraumbildung für den Kreis Unna. Aufgrund der Größe, der örtlichen Gegebenheiten sowie des ausreichend großen Bestandes an Mietwohnungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden ist das Kreisgebiet nunmehr in zehn Vergleichsräume unterteilt. Jede Kommune stellt dabei einen eigenen Vergleichsraum mit einem eigenen Angemessenheitsrichtwert dar.

Nähere Ausführungen zu den rechtlichen und empirischen Auswirkungen hierzu finden sich unter Ziffer 5.1.

2.2 Umfang der Datenerhebung

In der Summe liegen der Erhebung insgesamt 36.483 Bestandsmieten zugrunde. Dem stehen 105.355 Wohnungen im Kreis Unna gegenüber, die zu Wohnzwecken vermietet sind (Quelle: Zensus 2011). Dies entspricht einer Berücksichtigungsquote von 35 %. Damit kann von einer sehr guten und repräsentativen Datenbasis ausgegangen werden. Nach mathematisch-statistischen Grundsätzen handelt es sich um eine valide Erhebung.

2.2.1 Mietspiegel Kreis Unna

Für sieben von zehn Städten und Gemeinden hat der Kreis Unna Mietspiegel erstellt und erstmalig im 4. Quartal 2019 veröffentlicht.

Auf diese Daten oder aktuelle Erhebungen der übrigen drei Städte und Gemeinden zum qualifizierten Mietspiegel konnte der Kreis Unna als Sozialhilfeträger und kommunaler Träger des Jobcenters (noch) nicht zurückgreifen. Dies liegt in der unterschiedlichen methodischen Herangehensweise begründet. Beispielsweise referenziert der Mietspiegel –anders als das schlüssige Konzept– auf die jeweilige Baujahrsklasse, sowie verschiedene Ausstattungsmerkmale. Zudem greifen die Erhebungen zum Mietspiegel auf einen mehrjährigen Erhebungszeitraum zurück. Demgegenüber steht hinter dem schlüssigen Konzept eine stichtagsbezogene Erhebung der Mietdaten. Durch die eigenständige Erhebung im Rahmen des schlüssigen Konzeptes konnte der empirische Grundsatz der Reliabilität gestärkt werden.

2.2.2 Erhebung von Bestandsmieten

Die Mietwerterhebung für den Kreis Unna basiert auf einer umfangreichen Vermieterbefragung. Für eine umfassende Abbildung der Mieten erfolgte die Erhebung in einem zweistufigen Verfahren:

1. Befragung von Wohnungsmarktakteuren mit professioneller Wohnungsmarktverwaltung (Wohnungsbaugesellschaften, Wohnungsbaugenossenschaften)
2. Befragung von 7.000 privaten Vermietern durch Auswahl nach dem Zufallsprinzip (Adressdaten aus der Grundsteuerveranlagung)

Von den erhobenen Bestandsmieten waren am Ende folgende Mietwerte verwertbar:

Ergebnisse der Bestandsmietenerhebung	
erhobenen Bestandsmieten	38.378
./. Ausschluss nicht relevanter Mietwerte ⁸	1.895
./. Extremwertkappungen ⁹	1.832
verwertbare Mietwerte	34.651

2.2.3 Erfassung der Angebotsmieten

Neben der Erhebung der Bestandsmieten wurde im Zeitraum März 2019 bis August 2019 eine Recherche der aktuellen Angebotsmieten vorgenommen, um die abstrakte Verfügbarkeit von Wohnraum abzubilden.

Mittels Auswertung von Anzeigen im Internet, in den Printmedien sowie auf den Internetseiten professioneller Wohnungsmarktakteure konnten nachfolgende Angebotsmieten erhoben werden bzw. waren folgende Mietwerte verwertbar:

Ergebnisse der Angebotsmietenerhebung	
erhobenen Angebotsmieten	3.300
./. Extremwertkappungen ¹⁰	154
verwertbare Mietwerte	3.146

Diese Anzahl liegt unter dem tatsächlichen Angebotsvolumen, da nicht alle Wohnungen über die oben genannten Medien vermarktet werden. Ein wesentlicher Teil des Angebotes wird direkt vermarktet und angeboten.

2.3 Ableitung der Angemessenheitsgrenzen

Um ein ausreichendes Wohnungsangebot zu gewährleisten, aber auch eine Fehlsubventionierung und Fehlsteuerung des Wohnungsmarktes zu vermeiden, hat die Analyse & Konzepte immo.consult GmbH ein iteratives Verfahren entwickelt, mit dem der Angemessenheitsrichtwert nachfrageorientiert und passgenau hergeleitet wird.

Ziel ist es dabei, eine Versorgung der Bedarfsgemeinschaften mit Wohnraum im unteren Preissegment sicherzustellen und die soziale Segregation zu verhindern. Dabei werden zudem konkurrierende Nachfragegruppen berücksichtigt, wie beispielsweise Wohngeldempfänger, Geringverdiener ohne Leistungsbezug oder Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Das Nachfragevolumen wird dem Mietangebot für jede Haushaltsgrößenklasse separat gegenübergestellt. Daran schließt sich ein komplexes Verfahren an, das sich schrittweise, teilweise in wiederholten Rechengängen, dem Angemessenheitswert nähert (Details siehe Seiten 24 ff. des Berichtes zum schlüssigen Konzept - Anlage 2).

⁸ Nicht relevant in diesem Sinne sind Freundschaftsmieten, preisreduzierte Werkwohnungen, Substandardwohnungen und dgl.

⁹ Mietwerte, die sich deutlich von anderen Mietwerten unterscheiden (»Ausreißer«) werden eliminiert, da einzelne sehr hohe oder sehr niedrige Mietwerte die Mittelwerte verzerren können (Extremwertkappung).

¹⁰ (ebenda)

Entscheidend für die Ableitung der Angemessenheitsgrenzen ist die Verfügbarkeit von entsprechendem Wohnraum für den Betrag der angemessenen Brutto-Kaltmiete nach der Produkttheorie. Ausreichende Wohnraumversorgung ist gegeben, wenn mindestens jede zehnte inserierte Wohnung zum Richtwert angemietet werden kann, d. h. ein Anteilswert von 10 % der Angebotsmieten ist ausreichend.¹¹

2.5 Beteiligung der Wohnungsmarktakeure

Am 07.06.2019 hat eine Auftaktveranstaltung für alle Akteure des Wohnungsmarktes (Wohnungsbaugesellschaften, Wohnungsbaugenossenschaften, Mietervereine, Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümergeinschaften etc.), die Städte und Gemeinden mit ihren Sozial- und Wohnungsabteilungen, den Wohlfahrtsverbänden sowie die Gutachterausschüsse für Grundstückswerte im Kreis Unna stattgefunden. Die Vorgehensweise der Datenerhebung wurde vorgestellt und insbesondere der Wunsch geäußert, erneut zahlreiche Mietwerte bereitzustellen, um aussagekräftige Ergebnisse zu erzielen. Dieser Bitte sind 14 der 18 angesprochenen institutionellen Vermieter in hohem Maße nachgekommen.

In einer weiteren Veranstaltung am 28.01.2020 wurden der Umfang der Datenerhebung, die Methodik und die Ergebnisse zu den neuen Angemessenheitsrichtwerten im Detail präsentiert. Die Anwesenden haben die hohe Datenvalidität respektiert und keine grundsätzlichen Bedenken gegen den methodischen Ansatz angemeldet. Gleichzeitig hat der Kreis Unna mitgeteilt, dass der Klimabonus auf Basis des aktuellen Bundes-Heizspiegels fortgeschrieben wird.

3 Empfehlung für die neuen Angemessenheitsrichtwerte

Im Rahmen des schlüssigen Konzeptes sind mit dem methodischen Verfahren der Analyse & Konzepte immo.consult GmbH zunächst die angemessenen Netto-Kaltmieten in Euro je Quadratmeter ermittelt worden. Die angemessenen Wohnungsgrößen sind durch die »Wohnraumnutzungsbestimmungen« des Landes NRW vorgegeben (siehe Ziffer 1.2). Daraus ergibt sich die Angemessenheit für die Netto-Kaltmiete. Da nach höchstgerichtlicher Rechtsprechung die Brutto-Kaltmiete präferiert wird¹², wurden die kalten Betriebskosten als Mittelwert aller Betriebskostenwerte, differenziert nach Kommunen und Wohnungsgrößen erhoben. Aus den Netto-Kaltmieten und den kalten Betriebskosten je Quadratmeter wird anschließend durch Multiplikation mit der angemessenen Wohnfläche der Angemessenheitswert gebildet.

Die Auswertung der erhobenen Mietdaten im Kreis Unna führt grundsätzlich –mit Fröndenberg als Ausnahme- zu dem Ergebnis, dass die Angemessenheitswerte der Kosten der Unterkunft aller Haushaltsgößenklassen im Kreisgebiet gestiegen sind.

Für Single-Haushalte, die mit einem Anteil von 50 % die größte Zielgruppe im SGB II bilden, ergibt sich im Vergleich zu den Richtwerten aus 2017 eine Erhöhung zwischen 3,3 % (Selm) und 9,4 % (Unna); für 2-Personen-Haushalte (rund 20% aller Leistungsberechtigten) erreichen die Steigerungen Werte zwischen 0 % (Fröndenberg) und 6,2 % (Lünen).

Lediglich für die Stadt Fröndenberg ergibt sich eine Senkung der Werte für

- 3-Personenhaushalte von 520,80 € auf 502,40 € und
- 4-Personenhaushalte von 622,25 € auf 617,50 €.

Dabei wirken sich die o.g. geminderten Angemessenheitswerte in Fröndenberg nicht auf Bestandsfälle aus,

¹¹ BSG, 18.06.2008, B 14/7b AS 44/06 R

¹² BSG, 19.10.2010, B 14 AS 50/10 R

da diesen Bestandsschutz gewährt wird. Einzig bei Neufällen und Neuanmietungen ist auf die neuen und geminderten Angemessenheitswerte in Fröndenberg abzustellen.

Darüber hinaus sind die Richtwerte als sog »Nichtprüfungsgrenzen« zu verstehen. Sie vereinfachen Verwaltungshandeln, indem alle tatsächlichen Mietwerte unterhalb der Richtwerte ohne weitere Prüfung als angemessen gelten. Sofern es zu Überschreitungen kommt, ist in jedem Fall eine konkrete Angemessenheitsprüfung im Einzelfall vorzunehmen.

Der Anteil des verfügbaren Angebots im Kreis Unna ist regelmäßig ausreichend, um eine Versorgung mit Wohnraum im unteren Marktsegment zu gewährleisten.

Konkret können im Kreis Unna je nach Kommune und Haushaltsgrößenklasse 20 % - 77% der Angebotsmieten angemietet werden. Zum Teil sind diese Anteile so hoch (> 50 %), dass der vom BSG geforderte einfache Standard höchstwahrscheinlich sogar übertroffen wird.

Die sich ergebenden Angemessenheitswerte sind in der beigefügten Anlage 3 a tabellarisch nach Kommunen (Vergleichsräume) und Haushaltsgrößenklassen ausgewiesen.

In einer weiteren Tabelle (**Anlage 3 b**) werden die Richtwerte 2019 mit den Richtwerten 2017 verglichen und die prozentualen Veränderungen dargestellt.

Die Verwaltung schlägt vor, die von der Analyse & Konzepte immo.consult GmbH ermittelten Angemessenheitsrichtwerte laut Anlage 3 a vollumfänglich festzusetzen.

Die Bestandsschutzregelungen sind bei geminderten Angemessenheitswerten in Fröndenberg zu berücksichtigen.

4 Finanzielle Folgen

Die finanziellen Folgen lassen sich im Detail nicht ermessen. Unzweifelhaft muss jedoch aufgrund der Erhöhung der angemessenen Richtwerte insgesamt mit einer Steigerung der laufenden Kosten der Unterkunft gerechnet werden. Beispielhaft wird auf folgende Sachverhalte hingewiesen:

- Das Gros der Leistungsberechtigten lebt bereits in einer angemessenen Wohnung. Dennoch entspricht es den Marktmechanismen, dass Vermieter ihre Mieten an die neuen erhöhten Angemessenheitswerte anpassen und kurz- oder mittelfristig erhöhen werden.
- Ein kleiner Teil der Leistungsberechtigten nimmt »unangemessenes Wohnen« in Kauf und trägt den überschießenden Anteil aus dem Regelbedarf oder sonstigen Einkünften. Mit Berücksichtigung der höheren Angemessenheitswerte sinkt der Eigenanteil dieser Leistungsberechtigten. Es entstehen sodann Mehraufwendungen für den Kreis Unna.
Ausgenommen hiervon sind lediglich die Drei- sowie Vier-Personen-Haushalte in Fröndenberg. Die maßgebenden Angemessenheitsrichtwerte sind für diese Haushaltsklassengrößen für diesen Vergleichsraum gesunken. Im Hinblick auf den zu gewährenden Bestandsschutz werden hieraus jedoch keine nennenswerten Einsparungen von Unterkunftskosten resultieren.
- Die Bedarfe für Unterkunft von Personen, die erneut oder erstmalig leistungsberechtigt werden, sind nach den neuen Angemessenheitswerten zu bewerten und führen zu höheren Aufwendungen für den Kreis Unna.

5 Richtlinien für die Gewährung angemessener Unterkunfts- und Heizkosten

Richtlinien oder auch Verwaltungsvorschriften regeln als fachaufsichtliche Weisung sachbearbeitende Tätigkeiten und binden insofern im Innenverhältnis die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der jeweiligen Behörden. Mit ihren norminterpretierenden und ermessenslenkenden Inhalten sollen sie in der Außenwirkung für eine gleichmäßige Verwaltungspraxis sorgen. Zugleich sind die Richtlinien ein Instrument der Fachaufsicht.

Bei der Fortschreibung der Richtlinien sind die nachfolgenden Eckpunkte zu berücksichtigen.

5.1 Vergleichsraumbildung

Bislang stellte das Gebiet des Kreises Unna einen sog. »Vergleichsraum« dar. Die kreisangehörigen Kommunen wurden in der Vergangenheit zur empirischen Differenzierung der Preisstruktur jeweils als Mietkategorie abgebildet.

Im vergangenen Jahr 2019 hat das Bundessozialgericht neu entschieden, dass innerhalb eines Vergleichsraumes nicht zwischen Mietniveaus differenziert werden darf und die Wohnungsmarkttypisierung beziehungsweise Bildung von Mietkategorien für unzulässig erklärt.¹³

Zur Wahrung der Rechtssicherheit aufgrund neuerlicher Rechtsprechung erfolgte in 2019 eine Anpassung der Vergleichsraumbildung mittels Rundschreiben. Eine Neuberechnung der Richtwerte war im Übrigen Anfang 2019 nicht erforderlich, da die angepasste Vergleichsraumbildung der vorherigen Mietkategorisierung entsprach. Diese vorweggenommene Weisung wurde nunmehr in das aktuelle schlüssige Konzept übernommen.

Der Vergleichsraum ist der Raum, für den ein grundsätzlich einheitlicher abstrakter Angemessenheitswert ermittelt wird, innerhalb dessen einer leistungsberechtigten Person ein Umzug zur Kostensenkung grundsätzlich zumutbar ist.¹⁴

Zum einen müssen die Vergleichsräume so klein gebildet werden, dass sie sich am Wohnort und Wohnumfeld der Leistungsberechtigten orientieren. Die Vergleichsräume dürfen deshalb nicht zu groß sein, da sonst das Aufrechterhalten des sozialen Umfelds der Hilfebedürftigen unter Umständen gefährdet ist. Zum anderen ist es notwendig, einen möglichst großen Vergleichsraum zu bilden, indem sich ein ausreichend großer Bestand an Mietwohnungen befindet. Das heißt, dass sich im Rahmen der Datenerhebung ausreichend Bestands-, Neuvertrags- und Angebotsmieten erheben lassen, um Angemessenheitsrichtwerte valide herzuleiten und einen Nachweis für Alternativwohnraum erbringen zu können.

Vor diesem Hintergrund wurde das Gebiet des Kreises Unna in zehn Vergleichsräume¹⁵ unterteilt, die den kreisangehörigen Städten und Gemeinden entsprechen.

Die kreisangehörigen Kommunen erfüllen jeweils die Kriterien, einen eigenen Vergleichsraum zu bilden. Es handelt sich um ausreichend große Räume der Wohnbebauung, welche aufgrund ihrer räumlichen Nähe zueinander, ihrer Infrastruktur und insbesondere ihrer verkehrstechnischen Verbundenheit einen insgesamt betrachtet homogenen Lebens- und Wohnbereich bilden.¹⁶

¹³ BSG, 30.01.2019, B 14 AS 41/18 R

¹⁴ BSG, 19.02.2009, B 4 AS 30/08 R

¹⁵ vgl. Ziffer 5 »Konzept zur Ermittlung der Bedarfe für Unterkunft 2019«, S. 9 ff.

¹⁶ BSG, 19.02.2009, B 4 AS 30/08 R

Anhand des Mietwohnungsbestandes kann aufgezeigt werden, dass alle gebildeten Vergleichsräume substanzielle Mietwohnungsbestände aufweisen¹⁷ und zudem über ausreichende Einwohnerzahlen¹⁸ verfügen.

Die für den Kreis Unna gebildeten Vergleichsräume ermöglichen den Leistungsberechtigten, bei einem Umzug ihr soziales Umfeld zu erhalten. Die Vergleichsräume sind verkehrstechnisch erschlossen und bieten ausreichende infrastrukturelle Versorgung. Da auch jede Kommune im Kreisgebiet mindestens ein Grundzentrum darstellt, gewährleisten alle Vergleichsräume den Leistungsberechtigten ausreichende Angebote zur Daseinsvorsorge. Zugleich bilden die Vergleichsräume ausreichend große Wohnungsmärkte, so dass eine Versorgung mit Wohnraum im Vergleichsraum möglich ist.

5.2 Klima- bzw. Energiebonus

Der Kreistag des Kreises Unna hat am 02.07.2019 den Klimanotstand ausgerufen. Fast 85 % des Energieverbrauches in Privathaushalten gehen auf das Konto der Heizung. Entsprechend groß sind die Möglichkeiten der Bewohner von Wohnraum, beim Heizen auf den Klimaschutz zu achten und zugleich Geld zu sparen. Mit Fortschreibung des Klimabonus auf Basis des aktuellen Heizkostenspiegels 2019 sollen diese Möglichkeiten wirkungsorientiert flankiert werden.

Mit der Berücksichtigung einer Klimakomponente in den Richtlinien nach Ziffer 2.4 ermöglicht der Kreis Unna dem leistungsberechtigten Personenkreis nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) sowie Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) die Inanspruchnahme von Wohnraum, der aufgrund einer energetischen Sanierung mit einem höheren Mietwert (Nettokaltmiete) verbunden ist.

Grundsätzlich soll Leistungsberechtigten der Zugang zu energetisch saniertem Wohnraum ermöglicht werden. Die im Regelfall bei energetisch saniertem Wohnraum höheren Kosten der Unterkunft sollen durch die regelmäßig geringeren Heizkosten kompensiert werden können, auch wenn die Nichtprüfungsgrenze nach der Produkttheorie überschritten wird. Vorrangig ist die Klimakomponente bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit im Rahmen der Prüfung einer Kostensenkungsaufforderung bei unangemessenen Unterkunfts-kosten zu berücksichtigen, kann jedoch auch bei Neuanmietungen zur Anwendung kommen.

Energetisch sanierter Wohnraum ist erfahrungsgemäß teurer als Wohnraum mit dem Standard des unteren Marktsegments. Wohnt eine leistungsberechtigte Person in energetisch saniertem Wohnraum oder möchte diesen neu anmieten, ist im Einzelfall der Bruttokaltmiete der Klimabonus pro m² zuzurechnen.

Das seit 2013 praktizierte Bonussystem wurde – basierend auf den aktuellen Verbrauchswerten und dem neu aufgeführten Energieträger »Wärmepumpe« nach Bundes-Heizspiegel 2019 – fortgeschrieben. Durch die Aufnahme des neuen Heizsystems »Wärmepumpe« soll auch dem aktuellen Stand der Technik nach Heizspiegel Rechnung getragen werden.

Der höchste Zuschlag wird gewährt, soweit nach dem Energieausweis maximal die Verbrauchswerte für die Stufe »niedriger Verbrauch« laut Bundes-Heizspiegel erreicht werden. (siehe u. g. Tabelle Stufe 1) Etwas geringer fällt der gemittelte Zuschlag aus, wenn Stufe 2 nicht überschritten wird. Ein geringerer Bonus wird gewährt, soweit der Verbrauchswert nicht höher als der Maximalwert für die Stufe 3 ausgewiesen ist. Dieser Wert entspricht dem »mittleren Verbrauch« nach Bundes-Heizspiegel 2019.

¹⁷ BSG, 18.06.2008, B 14/7b AS 44/06 R

¹⁸ BSG, 16.06.2015, B 4 AS 45/14 R

Für den Kreis Unna ergibt sich folgendes System für den abgestuften Klimabonus:

	Klimabonus pro m ²	Energieart	max. Energieverbrauch kWh/m ² /Jahr	
			inkl. Warmwasser*	exkl. Warmwasser* **
1. Stufe	0,91 €	Erdgas	87 kWh	51,48 kWh
		Heizöl	100 kWh	68 kWh
		Fernwärme	79 kWh	47 kWh
		Wärmepumpe	27 kWh	- kWh
2. Stufe	0,75 €	Erdgas	121 kWh	85,48 kWh
		Heizöl	130,5 kWh	98,5 kWh
		Fernwärme	106,5 kWh	74,5 kWh
		Wärmepumpe	35 kWh	3 kWh
3. Stufe	0,59 €	Erdgas	154 kWh	118,48 kWh
		Heizöl	160 kWh	128 kWh
		Fernwärme	133 kWh	101 kWh
		Wärmepumpe	42 kWh	10 kWh

* Vergleichswerte lt. Heizspiegel 2019 (Abrechnungsjahr 2018)

**abgeleitet aus § 9 (2) Heizkostenverordnung

(32 kWh/m²/Jahr für Warmwasserbereitung | 35,52 kWh/m²/Jahr bei Erdgas)

5.3 Verfahrensregelung bei Problemimmobilien

Für Problemimmobilien, d. h. vernachlässigte oder verwaahlte Immobilien, können auch die Richtwerte für das untere Marktsegment zu hoch sein. In den bisherigen Richtlinien ist für diese Fälle ein Vorbehalt formuliert, wonach der Kreis Unna im Einzelfall eine abweichende Regelung zur Angemessenheit der Miete treffen kann.

Diese Regelung hat bisher noch keine Praxisrelevanz erlangt, sollte jedoch vorsorglich beibehalten werden.

6 Schlussbemerkungen

Zuletzt hat der Kreistag in seiner Sitzung am 12.12.2017 (Drucksache 181/17) die Festsetzung neuer Richtwerte für die Angemessenheit nach zweiter Fortschreibung des schlüssigen Konzeptes aus dem Jahr 2015 beschlossen. Die Verwaltung weist darauf hin, dass diese Angemessenheitsrichtwerte zum 01.01.2018 in Kraft getreten sind.

Ergänzend zu den grundsätzlichen Bestimmungen der Richtlinie des Kreises Unna über die Gewährung angemessener Kosten für Unterkunft und Heizung werden die gesonderten Arbeitshinweise angepasst, die weitergehende Ausführungen zur aktuellen Rechtsprechung und zur Handhabung genereller und einzelfallbezogener Sachverhalte beinhalten.

Die Verwaltung nutzt weiterhin die webbasierte fachspezifische Anwendung »AMiGO - Angebotsmieten gut organisiert«. Angebotsmieten in gängigen Internetportalen sowie Printmedien werden einer Datenbank zugeführt, so dass zeitnah die Entwicklung von Mietangeboten betrachtet werden kann. Die erhobenen Daten werden im Einzelfall als Nachweis für die Anmietbarkeit von Wohnraum herangezogen. Zudem kann die Datenbasis für künftige Fortschreibungen des schlüssigen Konzeptes genutzt werden.

Anlagen

1. Richtlinien des Kreises Unna über die Gewährung angemessener Unterkunftskosten
2. Konzept zur Ermittlung der Bedarfe für Unterkunft (Bericht vom 06.12.2019) der Analyse & Konzepte immo.consult GmbH
3. a) Tabelle Angemessenheitsrichtwerte 2020
b) Tabelle Vergleich Richtwerte 2020 zu den bis 31.12.2019 angewandten Richtwerten