

31.10.2016
Drucksache 147/16

Richtlinien des Kreises Unna über die Gewährung angemessener Unterkunfts- und Heizkosten;

Festsetzung neuer Richtwerte für die Angemessenheit

Gremium	Sitzungsdatum	Beschlussstatus	Beratungsstatus
Ausschuss für Arbeitsmarkt und Wirtschaftsförderung	22.11.2016	Empfehlungsbeschluss	öffentlich
Ausschuss für Soziales, Familie und Gleichstellung	30.11.2016	Empfehlungsbeschluss	öffentlich
Kreisausschuss	12.12.2016	Empfehlungsbeschluss	öffentlich
Kreistag	13.12.2016	Entscheidung	öffentlich

Organisationseinheit	Arbeit und Soziales
Berichterstattung	Dezernent Torsten Göpfert

Budget	50	Arbeit und Soziales
Produktgruppe	50.01	Grundsatzangelegenheiten und Soziale Sicherung
Produkt	50.01.01/02	Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes nach dem SGB XII/SGBII
Haushaltsjahr	2017 ff.	Ertrag/Einzahlung [€] Aufwand/Auszahlung [€]

Beschlussvorschlag

1. Für die laufenden Bedarfe der Unterkunft in den Rechtskreisen SGB II und SGB XII gelten mit Wirkung vom 01.01.2017 die im Rahmen des „Konzeptes zur Ermittlung der Kosten der Unterkunft 2015 inklusive Fortschreibungsbericht 2016“ ermittelten neuen Richtwerte für die Angemessenheit laut Anlage 3 a zur Drucksache 147/16.
2. Der Landrat wird beauftragt, die „Richtlinien für die Kosten der Unterkunft und Heizung“ entsprechend zu

ändern und diese im Übrigen dem neuesten Stand der Gesetzgebung sowie Rechtsprechung anzupassen. Dabei sind die unter Ziffer 5.1 beschriebenen Eckpunkte zu beachten. Das gleiche gilt im Sinne einer einheitlichen und gleichmäßigen Anwendung in der Sachbearbeitung für die begleitenden Arbeitshinweise.

3. Angesichts der dynamischen Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt wird der Landrat des Weiteren beauftragt, bis spätestens zum 31.12.2017 die Richtwerte für die Angemessenheit erneut zu prüfen und bei Änderungsbedarfen zur weiteren Beschlussfassung vorzulegen.

Sachbericht

Die laufenden Kosten der Unterkunft gehören seit Jahren zu den größten Aufwendungen im Kreishaushalt und betreffen eine hohe Anzahl hilfebedürftiger Menschen im Kreis Unna. Die Angemessenheit der Unterkunfts-kosten im Einzelfall ist dabei ein wesentlicher Einflussfaktor. Für rechtssichere Richtwerte ist ein schlüssiges Konzept erforderlich. Die Festlegung solcher Richtwerte ist sowohl sozial- als auch finanzpolitisch von hoher Bedeutung und hat nicht unerhebliche Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt und ggf. für die Stadtentwicklung.

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

1 Vorbemerkungen

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 - Grundsicherung für Arbeitsuchende). Eine analoge Regelung findet sich in § 35 bzw. 42 SGB XII für die Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

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.

Um den Angemessenheitswert zu bestimmen, muss ein sog. **schlüssiges Konzept** erstellt werden. Im Grundsatzurteil des Bundessozialgerichtes (BSG) aus 2009¹ ist dazu folgender 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.

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. September 2009, AZ B 4 AS 18/09 R

Prüfungsmethode für die Angemessenheit der Wohnung ist die sog. **Produkttheorie**. Danach berechnet sich die angemessene Höhe der Kaltmiete aus dem Produkt der angemessenen Wohnungsgröße und dem angemessenen Quadratmeterpreis. Die Kosten für die Unterkunft sind demzufolge dann angemessen, wenn sie das Produkt aus der angemessenen Wohnungsgröße in Quadratmetern und dem maximal angemessenen Mietzins je Quadratmeter nicht übersteigen, wobei es unerheblich ist, wie groß die beiden Faktoren jeweils sind. Danach kann z. B. die Wohnung größer sein, wenn dafür der Quadratmeterpreis geringer ausfällt und so die Wohnung im Ergebnis noch angemessen ist, oder auch umgekehrt.

Die angemessene Wohnungsgröße bestimmt sich - so ein BSG-Urteil aus 2012 - nach den Wohnraumgrößen für Wohnberechtigte im sozialen Wohnungsbau und ist damit je nach Bundesland unterschiedlich². In Nordrhein-Westfalen gelten laut „Wohnraumnutzungsbestimmungen“ des Ministeriums für Bauen und Verkehr aus 2009 folgende Werte:

Haushaltsgröße	Maximale Wohnungsgröße
1 Person	50 qm
2 Personen	65 qm
3 Personen	80 qm
4 Personen	95 qm
5 Personen	110 qm
Jede weitere Person	+ 15 qm

1.3 Schlüssiges Konzept 2011/2013

Das erste schlüssige Konzept des Kreises Unna ist am 30.03.2011 beauftragt und in der Sitzung des Kreistages am 18.06.2013 zusammen mit den „Richtlinien des Kreises Unna über die Gewährung angemessener Unterkunftskosten“ (**Anlage 1**) final beschlossen worden (siehe Drucksachen 051/11, 045/13 und 076/13).

Verzögerungen hat es damals gegeben, als es in der Erarbeitungsphase darum ging, die Anzahl der berücksichtigungsfähigen Mietwerte deutlich zu erhöhen, um für jede Kommune im Kreis Unna eine eigene Mietkategorie abbilden zu können. Die Datenbasis konnte daraufhin mit 38.893 Mietwerten mehr als verdoppelt werden, sodass die Vorgabe einer eigenen Mietkategorie je Kommune am Ende erfüllt werden konnte.

Zwischen dem Erhebungsstichtag (01.08.2011) und der Umsetzung der Angemessenheitsgrenzen war damals ein vergleichsweise großer Zeitraum vergangen. Im Vorfeld der Umsetzung der Richtwerte wurde deshalb 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. Dennoch ist damals zugunsten der Leistungsberechtigten auf eine Reduzierung der Angemessenheitsgrenzen verzichtet worden.

Die damals beschlossenen Angemessenheitswerte haben bis heute Bestand. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass das schlüssige Konzept in diversen sozialgerichtlichen Verfahren nach SGB II bzw. SGB XII beim Sozialgericht Dortmund auf dem Prüfstand steht. Die Erfolgsaussichten dieser Verfahren können nicht abschließend beurteilt werden.

Für die Fortschreibung bzw. Neuerhebung des schlüssigen Konzeptes gelten analog die Bestimmungen

² BSG, 16. Mai 2012, AZ B 4 AS 109/11 R

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.

2 Schlüssiges Konzept 2015 und Fortschreibung 2016

Die Neuerhebung des schlüssigen Konzeptes in Form einer Mietwerterhebung ist am 18.05.2015 beauftragt worden. Auftragnehmer war erneut - wie schon beim ersten schlüssigen Konzept - die Beratungsgesellschaft Analyse & Konzepte, Hamburg. Dadurch konnte insbesondere sichergestellt werden, dass Datenerhebung und -auswertung mit der gleichen methodischen Herangehensweise erfolgen. Analyse & Konzepte ist zudem ein bundesweit agierendes Beratungsunternehmen, das seit 2008 nahezu hundert schlüssige Konzepte und Satzungen in Kreisen und kreisfreien Städten begleitet hat. Zu erwähnen ist auch, dass es durchweg positive Gerichtsentscheidungen zu den schlüssigen Konzepten von Analyse & Konzepte gegeben hat. Hierzu zählen Entscheidungen von sechs Landessozialgerichten, u.a. auch des Landessozialgerichts NRW in Essen, und eine Vielzahl erstinstanzlicher Entscheidungen.

Auch bei der neuerlichen Mietwerterhebung hat es Verzögerungen gegeben, sodass Analyse & Konzepte erst im April 2016 den Abschlussbericht vorlegen konnte. Die darin zugrundegelegten Daten waren auf den Stichtag 01.08.2015 bezogen und konnten insofern die Auswirkungen der danach einsetzenden Flüchtlingsbewegung nicht berücksichtigen. Asylbewerber und Flüchtlinge drängen seitdem als weitere Zielgruppe auf einen ohnehin angespannten Wohnungsmarkt.

Der Kreis Unna hat sich deshalb aus Gründen der Rechtssicherheit entschieden, die Mietwerterhebung vorzeitig mit Daten aus dem Zeitraum 01.01.-30.06.2016 fortzuschreiben, und zwar kombiniert als Indexfortschreibung auf Basis des Verbraucherpreisindex NRW und als Angebotsmietenerhebung. Insbesondere die letzte Methode sollte dazu dienen, das Wohnraumangebot im Kreis Unna hinsichtlich der neuen Angemessenheitswerte zu überprüfen und ggf. eine Preisveränderungsrate zu berechnen.

Analyse & Konzepte hat jetzt den vollständigen Abschlussbericht (Stand: Dezember 2015) mit integriertem Fortschreibungsbericht (Stand: Oktober 2016) vorgelegt (**Anlage 2**). Im Nachfolgenden werden die Kernaussagen der Berichte dargestellt:

2.1 Vergleichsraum, Mietkategorien und homogener Lebens- und Wohnbereich

Aufgrund der ausreichenden Größe der Städte und Gemeinden und der sehr guten Datenbasis kann erneut für jede Kommune eine eigene Mietkategorie abgebildet werden. Die ermittelten Angemessenheitsrichtwerte können jeweils mit genügend Fallzahlen belegt werden.

Der Vergleichsraum ist hingegen der Kreis Unna. Die Mietkategorie dient allein der empirischen Differenzierung der Preisstruktur innerhalb des Vergleichsraumes „Kreis Unna“.

Eine Überschreitung der Angemessenheitswerte hat eine Einzelfallprüfung zur Folge. Maßstab dabei ist der „homogene Wohn- und Lebensbereich“, womit der Lebensmittelpunkt und das soziale Umfeld einer Bedarfsgemeinschaft geschützt werden sollen. Letztlich ist die Bedarfsgemeinschaft aber frei in der Wahl ihres Wohnortes, wenn die jeweiligen Angemessenheitsrichtwerte eingehalten werden, und zwar auch dann, wenn die neue Wohnung teurer ist als die bisherige.

2.2 Umfang der Datenerhebung

In der Summe liegen der Erhebung insgesamt 50.993 Mieten zugrunde. Dem stehen rund 105.360

Wohnungen im Kreis Unna gegenüber, die zu Wohnzwecken vermietet sind (Quelle: Zensus 2011). Dies entspricht einer Berücksichtigungsquote von 48,4%. Damit kann von einer sehr guten und repräsentativen Datenbasis ausgegangen werden. Im bundesweiten Vergleich handelt es sich um eine der Erhebungen mit höchster Validität.

2.2.1 Erhebung von Bestandsmieten

Die Mietwerterhebung für den Kreis Unna basiert zunächst auf einer umfangreichen Vermieterbefragung. Diese fand in der Zeit von Juli 2015 - Dezember 2015 statt; Stichtag war jeweils der 01.08.2015. Die Erhebung wurde in einem dreistufigen Verfahren durchgeführt:

1. Stufe: Befragung von Wohnungsunternehmen, größeren Vermietern oder Verwaltern mit professioneller Wohnungsverwaltung
2. Stufe: Befragung von 4.500 kleinen Vermietern durch Auswahl nach dem Zufallsprinzip (Adressdaten aus den kommunalen Grundsteuerdaten), Ausnahme Lünen: Befragung von 2.000 Mietern (kommerzielle Adressdaten der Deutschen Post Direkt GmbH)
3. Stufe: Ist-Mieten des Jobcenters

Von den erhobenen Bestandsmieten waren am Ende folgende Mietwerte verwertbar:

Ergebnisse der Bestandsmietenerhebung	
Alle erhobenen Bestandsmieten	47.512
./ Ausschluss nicht relevanter Mietwerte ³	3.414
./ Extremwertkappungen ⁴	2.245
Verwertbare Mietwerte	41.853

2.2.2 Erfassung der Angebotsmieten

Neben der Erhebung der Bestandsmieten wurde im Zeitraum April 2015 - September 2015 auch eine Recherche der aktuellen Angebotsmieten vorgenommen. Als Quellen haben dabei u.a. gedient: Internet-Immobilienportale, Lokalpresse, Anzeigenblätter, Internetseiten großer Wohnungsanbieter.

Während des Erhebungszeitraumes konnten 3.421 Angebote ermittelt werden. Nach Durchführung der Extremwertkappung⁴ standen für die Auswertung 3.252 Mieten zur Verfügung.

Diese Anzahl liegt unter dem tatsächlichen Angebotsvolumen, da nicht alle Wohnungen über die angegebenen Medien oder überhaupt öffentlich vermarktet werden. Ein Teil des Angebotes wird direkt vermarktet.

2.3 Fortschreibung 2016

Der Kreis Unna hat sich entschieden, die Richtwerte aus 2015 für die Kosten der Unterkunft bereits nach 11 Monaten fortschreiben zu lassen (siehe Ziffer 2.). Die Mietwerte sind sowohl anhand der Entwicklung des **Verbraucherpreisindex NRW** (für Wohnungsmieten und Wohnnebenkosten) - im nachfolgenden VPI NRW - als auch der Preisentwicklung von Angebotsmieten geprüft worden.

Auf der Grundlage des VPI NRW sind folgende Veränderungsraten (Zeitraum August 2015 bis Juli 2016) ermittelt worden:

³ Nicht relevant in diesem Sinne sind z.B. Freundschaftsmieten, preisreduzierte Werkwohnungen, Substandardwohnungen

⁴ Mietwerte, die sich deutlich von anderen Mietwerten unterscheiden („Ausreißer“) werden eliminiert, da einzelne sehr hohe oder sehr niedrige Mietwerte die Mittelwerte verzerren können (Extremwertkappung).

- Wohnungsmieten: +1,11%
- Wohnungsnebenkosten: +1,59%

Für die **Veränderung der Angebotsmieten** wurden im Zeitraum Januar bis Juni 2016 nach Ausschluss von Mehrfachinseraten und nicht relevanten Angebotsmieten insgesamt 2.387 Angebotsmieten kreisweit für die weitere Berechnung ermittelt. Im Vergleich zu den erfassten Angebotsmieten im Zeitraum April bis September 2015 ist dabei eine Veränderungsrate - je nach Wohnungsgröße - von 3,04 % - 5,71% festgestellt worden.

2.4 Ableitung der Angemessenheitsgrenzen

Analyse & Konzepte hat ein Verfahren entwickelt, mit dem der Richtwert nachfrageorientiert und passgenau abgeleitet wird. Es sollen sowohl zu niedrige Richtwerte vermieden werden, weil das Wohnungsangebot dann zu gering ist, als auch zu hohe Richtwerte, weil es dann zu einer Fehlsubventionierung und Fehlsteuerung des Wohnungsmarktes kommt.

Ziel ist es, eine Versorgung der Bedarfsgemeinschaften mit Wohnraum im unteren Preissegment sicherstellen und die soziale Segregation zu verhindern. Dabei werden auch konkurrierende Nachfragegruppen berücksichtigt, wie z.B. Wohngeldempfänger, Geringverdiener ohne Leistungsbezug oder Empfänger von Leistungen nach dem SGB XII.

Das Nachfragevolumen wird dem Angebot gegenübergestellt, und zwar für jede Haushaltsgrößenklasse separat. Daran schließt sich ein komplexes Verfahren an, das sich schrittweise in wiederholten Rechengängen dem Angemessenheitswert nähert (Details siehe S. 23 - 29 des schlüssigen Konzeptes - **Anlage 2**).

Entscheidend für die Ableitung der Angemessenheitsgrenzen ist die Verfügbarkeit von entsprechendem Wohnraum für den Betrag der angemessenen Brutto-Kaltmiete nach der Produkttheorie. Die Wohnraumversorgung besteht dann, wenn jede zehnte bzw. jede fünfte inserierte Wohnung zum Richtwert angemietet werden kann, d.h. ein Anteilswert von 10 – 20% der Angebotsmieten ist ausreichend.

Die erfassten Wohnungsangebote werden solange geprüft, bis die Angebotsanteile als ausreichend unter den aktuellen Marktbedingungen bewertet werden können. Dieser Wert wird nochmals in Bezug zu den Neuvertragsmieten gesetzt und hinsichtlich der tatsächlichen Wohnsituation von SGB II-Bedarfsgemeinschaften gesetzt.

2.5 Berücksichtigung von Flüchtlingen im schlüssigen Konzept

Ein schlüssiges Konzept muss - analog zum Mietspiegel - immer auf die Situation abstellen, die zum Zeitpunkt der Erstellung bestand. Es dürfen keine Abschätzungen oder Prognosen in die Zukunft vorgenommen werden.

Dennoch werden Flüchtlinge im schlüssigen Konzept in folgenden Punkten berücksichtigt bei der:

- Nachfrageanalyse, wenn diese zum Zeitpunkt der Konzepterstellung bereits als Asylberechtigte oder Flüchtlinge anerkannt waren und sich daher im Rechtskreis SGB II/SGB XII befunden haben,
- Bestandsmietenerhebung, wenn Asylbewerber bereits Wohnraum nachgefragt oder eine Wohnung angemietet haben und
- Angebotsmietenerhebung in 2015 und bei der Fortschreibung in 2016, wenn das Flüchtlingsaufkommen bereits zu einer erhöhten Angebotsnachfrage nach Wohnraum geführt hat.

Eine konkrete Berücksichtigung der derzeit hohen Asylbewerberzahlen im schlüssigen Konzept ist aber erst dann sinnvoll und möglich, wenn belastbare Daten vorliegen. Dies dürfte im Kreis Unna erst Mitte 2017 der Fall sein, wenn vorliegende Asylanträge durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) weitgehend abgearbeitet sein dürften.

2.6 Beteiligung der Wohnungsmarktakeure

Am 24.06.2015 hat eine Auftaktveranstaltung für alle Akteure des Wohnungsmarktes (Wohnungsbaugesellschaften, Mietervereine, Haus und Grund, Verband Wohneigentum e.V.), die Städte und Gemeinden mit ihren Sozial- und Wohnungsämtern sowie die Gutachterausschüsse für Grundstückswerte im Kreis Unna stattgefunden. Dabei wurde die Vorgehensweise vorgestellt und insbesondere der Wunsch geäußert, wieder in großer Anzahl Mietwerte bereitzustellen, damit es zu aussagekräftigen Ergebnissen kommt. Dieser Bitte ist bekanntlich in hohem Maße nachgekommen worden.

In einer weiteren Veranstaltung am 27.10.2016 wurden der Umfang der Datenerhebung, die Methodik und die Ergebnisse zu den neuen Angemessenheitswerten im Detail präsentiert. Die Anwesenden haben die hohe Datenvalidität respektiert und keine grundsätzlichen Bedenken gegen den methodischen Ansatz angemeldet.

Dennoch wurde in der Diskussion deutlich, dass durchaus Vorbehalte bestehen. Aufgrund der ohnehin angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt, des besonderen Engpasses für kleine Wohnungen und der steigenden Nachfrage durch Asylberechtigte wird befürchtet, dass der Wohnbedarf für Hilfebedürftige und Geringverdiener zu den neuen Angemessenheitswerten kaum vollständig bedient werden kann. Einwände wurden auch hinsichtlich der Durchschnittswerte für die kalten Betriebskosten geäußert. So beabsichtigen z.B. mehrere Kommunen erneut, die Grundsteuer B zu erhöhen. Auch die Steuererhöhung in Lünen zum 01.08.2015 könne kaum in die jetzige Betrachtung eingeflossen sein. Aus der Runde wurde deshalb angeregt, dass der Kreis vorzeitig im kommenden Jahr eine zweite Fortschreibung des schlüssigen Konzeptes in Angriff nehmen solle.

Darüber hinaus wurde im Zusammenhang mit den Heizkosten die Klimakomponente angesprochen, die grundsätzlich als hilfreich betrachtet wird, aber nach Auffassung der Teilnehmer in der Praxis zu wenig beachtet und angewandt wird. Durch energetisch sanierten Wohnraum und geringe Heizkosten kann - so auch die Intention des Kreises - in der Gesamtbetrachtung aus wirtschaftlichen Gründen auf die Aufforderung zur Kostensenkung bzw. zum Umzug verzichtet werden. Es wurde deshalb die Anregung gegeben, die Klimakomponente beizubehalten und die Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter speziell zu diesem Thema zu schulen.

3 Empfehlungen für die neuen Angemessenheitsrichtwerte

Im Rahmen des schlüssigen Konzeptes sind mit dem methodischen Verfahren von Analyse & Konzepte zunächst die angemessenen Nettokaltmieten 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 in einem BSG-Urteil aus 2010⁵ die Brutto-Kaltmiete präferiert wird, wurden auch die kalten Betriebskosten, und zwar als Mittelwert aller Betriebskostenwerte, differenziert nach Kommunen und

⁵ BSG, 19. Oktober 2010, AZ B 14 AS 50/10 R

Wohnungsgrößen erhoben. Damit konnte eine wichtige Vorgabe des Kreises Unna erfüllt werden. Im ersten schlüssigen Konzept ist nämlich ein kreisweit einheitlicher Wert für die kalten Betriebskosten abgebildet worden, der von vielen Beteiligten insbesondere vor dem Hintergrund der ungleichmäßigen Anhebung der Grundsteuer B als ungerecht empfunden wurde.

Aus den Netto-Kaltmieten und den kalten Betriebskosten je Quadratmeter wird anschließend durch Multiplikation mit der angemessenen Wohnfläche der Angemessenheitswert gebildet.

Unter Berücksichtigung der Fortschreibung 2016 (siehe Ziffer 2.3) empfiehlt Analyse & Konzepte folgendes:

- Die im Jahr 2015 ermittelten Richtwerte für die angemessenen Kosten der Unterkunft sollten grundsätzlich mit der Entwicklung der Kosten nach dem VPI NRW fortgeschrieben werden. Der Anteil des dann verfügbaren Angebots im Kreis Unna ist regelhaft ausreichend, um eine Versorgung mit Wohnraum im unteren Marktsegment zu gewährleisten.

Konkret können im Kreis Unna je nach Kommune und Haushaltsgröße 13% - 73% der Angebotsmieten angemietet werden. Zum Teil sind diese Anteile so hoch (> 50%), dass der vom BSG geforderte einfache Standard höchstwahrscheinlich sogar übertroffen wird.

- In wenigen Fällen wird abweichend hiervon vorgeschlagen, auf die höheren Werte der Fortschreibung anhand der Preisentwicklung auf dem Angebotsmietenmarkt zurückzugreifen. In diesen Fällen wäre der Anteil der anmietbaren Wohnungen auf dem Angebotsmietenmarkt ansonsten zu gering.
- Auf die einzelnen Kommunen bedeutet das:
 - Für Bergkamen, Bönen, Fröndenberg, Kamen, Lünen und Selm werden für alle Wohnungsgrößenklassen die mit dem VPI NRW fortgeschriebenen Richtwerte empfohlen.
 - In Holzwickede und Schwerte wird für 1-Personen-Haushalte empfohlen, auf die Fortschreibung anhand der Angebotsmietenentwicklung zurückzugreifen. Für alle anderen Wohnungsgrößenklassen ist hingegen die Fortschreibung mit dem VPI NRW ausreichend.
 - Auch für Unna und Weme wird bei den großen 4- und 5-Personen-Haushalten vorgeschlagen, die Richtwerte anhand der Angebotsmietenentwicklung fortzuschreiben. Für die anderen Wohnungsgrößenklassen reicht es auch hier aus, die Werte mit dem VPI NRW fortzuschreiben.

In der weiteren Folge ergeben sich die in der beigefügten Tabelle (**Anlage 3 a**) ausgewiesenen neuen Angemessenheitswerte nach Kommunen und Wohnungsgrößenklassen. Für Single-Haushalte, der mit einem Anteil von 50% größten Zielgruppe im SGB II, ergibt sich im Vergleich zu den Richtwerten aus 2011 eine Erhöhung zwischen 1,2% (Fröndenberg) und 6,3% (Holzwickede); für 2-Personen-Haushalte (gut 20% aller Bedarfsgemeinschaften) erreichen die Steigerungen Werte zwischen 0,6% (Lünen) und 9,3% (Selm). Lediglich in Bönen ist mit Werten von minus 0,5 bzw. 1,0 % überraschend ein gegenläufiger Trend erkennbar. In einer weiteren Tabelle (**Anlage 3 b**) werden die Richtwerte 2016 mit den Richtwerten 2011 verglichen und die prozentualen Veränderungen dargestellt.

Die Verwaltung schlägt vor, sich den Empfehlungen von Analyse & Konzepte für die Richtwerte der Kosten der Unterkunft anzuschließen und die Werte nur zurückhaltend im Sinne der Anlage 3 a festzusetzen. Dabei ist einerseits zu bedenken, dass ein Großteil der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II und SGB XII bereits mit Wohnraum versorgt ist. Andererseits gilt, dass höhere Angemessenheitswerte immer auch nachteilige Auswirkungen für andere Nachfrager (z.B. Geringverdiener) haben, da sich die Vermieter grundsätzlich an den neuen Werten als Mietuntergrenze orientieren werden.

Nicht zuletzt 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.

Darüber hinaus schlägt die Verwaltung vor, die Richtwerte für die Angemessenheit im kommenden Jahr 2017 vorzeitig zu prüfen und dann neue aktuelle Richtwerte zu beschließen. Damit wird dem zugegeben angespannten Wohnungsmarkt und einer ggf. höheren Nachfrage Rechnung getragen und dem Vorwurf vorgebeugt, keine marktgerechten Mietwerte abzubilden. Außerdem entspricht diese Vorgehensweise der Empfehlung der Arbeitsmarktakteure vom 27.10.2016.

4 Finanzielle Folgen

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

- Das Gros der Bedarfsgemeinschaften 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 Bedarfsgemeinschaften nimmt „unangemessenes Wohnen“ in Kauf und trägt den überschießenden Anteil aus dem Regelbedarf oder sonstigen Einkünften. Spätestens mit Ablauf des aktuellen Bewilligungsbescheides ist der neue höhere Angemessenheitswert zu berücksichtigen. Folge ist, dass der Eigenanteil des Leistungsberechtigten sinkt und diese Kosten auf den Kreis Unna übergehen.
- Die Bedarfe für Unterkunft von Personen, die erneut oder erstmalig hilfebedürftig werden, sind mit den neuen erhöhten Angemessenheitswerten zu prüfen und ziehen höhere Aufwendungen für den Kreis Unna nach sich.

5 Richtlinien über die Gewährung angemessener Unterkunft- und Heizkosten

Zuletzt hat der Kreistag in seiner Sitzung am 18.06.2013 (Drucksache 076/13) auch den Inhalt der „Richtlinien des Kreises Unna über die Gewährung angemessener Unterkunftskosten“ beschlossen.

Richtlinien oder auch Verwaltungsvorschriften regeln von oben nach unten Einzelheiten der Tätigkeit und binden insofern im Innenverhältnis die sachbearbeitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Mit ihren norminterpretierenden und ermessenslenkenden Inhalten sollen sie in der Außenwirkung für eine gleichmäßige Verwaltungspraxis sorgen. Im Gegensatz zur Festsetzung der entscheidenden Angemessenheitswerte handelt es sich dabei aber um ein klassisches „Geschäft der laufenden

Verwaltung“.

Die Verwaltung schlägt deshalb vor, grundsätzlich den Landrat zu beauftragen, die „Richtlinien über die Gewährung angemessener Unterkunftskosten“ zu erlassen, zu ändern und jeweils dem aktuell geltenden Recht anzupassen. Das gleiche gilt für die noch weitergehenden Arbeitshinweise, die auch im Detail und einzelfallbezogen für gleichartiges Verwaltungshandeln im Kreis Unna sorgen sollen. In die Änderung sind auch die Richtlinien für angemessene Heizkosten einzubeziehen.

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

5.1 Eckpunkte für die Fortschreibung der Richtlinien

5.1.1 Konkrete Angemessenheitsprüfung im Einzelfall

Sobald die abstrakten Angemessenheitswerte überschritten sind, erfolgt eine Prüfung der Angemessenheit im Einzelfall. Die in den alten Richtlinien vorgesehenen Öffnungsklauseln (z.B. für Personen mit erhöhtem Raumbedarf oder für Sachverhalte, wonach wegen Unzumutbarkeit, Unmöglichkeit oder Unwirtschaftlichkeit auf Kostensenkungsmaßnahmen verzichtet wird) sind auch in die neuen Richtlinien zu übernehmen. Aufgrund weitergehender Rechtsprechung ergeben sich jedoch weitere Ausnahmen und Tatbestände für Härtefälle, sodass eine weitergehende Präzisierung in den Arbeitshinweisen erfolgen sollte.

5.1.2 Gesamtangemessenheitsgrenze

Durch das Neunte Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch vom 26.07.2016 ist in § 22 Abs.10 SGB II die gesetzliche Grundlage geschaffen worden, eine Gesamtangemessenheitsgrenze für die Kosten von Unterkunft und Heizung (Bruttowarmmiete oder auch erweiterte Produkttheorie) zu bilden.

Bei der Gesamtangemessenheitsgrenze werden die Kosten der Unterkunft und die Kosten der Heizung nicht isoliert auf ihre Angemessenheit überprüft. Es findet vielmehr ein Abgleich statt, ob die tatsächlich anfallenden Kosten der Unterkunft und Heizung die Summe der abstrakt angemessenen Unterkunftskosten einerseits und der abstrakt angemessenen Heizkosten andererseits nicht überschreiten.

Auf den ersten Blick bietet die Überprüfung anhand der Gesamtangemessenheit eine verwaltungstechnische Vereinfachung, was auch die Intention des Gesetzgebers war. Bei näherer Betrachtung ergeben sich jedoch entscheidende Nachteile:

- Wichtig ist in diesem Zusammenhang ein Urteil des BSG aus 2009⁶ zu der Frage, wie ein als abstrakt angemessen anzusehender Heizkostenpreis pro Quadratmeter für eine einfache Wohnung im unteren Segment des Wohnungsmarktes festzulegen ist. Das Gericht hat dabei einen Grenzwert zugrundegelegt, der sich auf die „Spalte extrem hohe Heizkosten“ aus dem „Bundesweiten Heizspiegel“ bezieht. Obergrenze ist das Produkt des Wertes für extrem hohe Heizkosten mit der angemessenen Wohnfläche in Quadratmetern.
- In der Summe muss deshalb damit gerechnet werden, dass die Aufwendungen des Kreises für die Kosten der Unterkunft und Heizung bei Anwendung der Gesamtangemessenheit nicht unerheblich

⁶ BSG, 2. Juli 2009; AZ B 14 AS 36/08 R

steigen. Unangemessen hohe Kosten der Unterkunft können durch nicht „ausgereizte“ Kosten der Heizung ausgeglichen werden und umgekehrt. Im Ergebnis müssten daher zukünftig die tatsächlichen Wohnkosten in vielen Fällen übernommen werden, in denen bisher eine Kostensenkung möglich war.

- Es ist zu befürchten, dass die Anwendung der Gesamtangemessenheitsgrenze die Vermieter zu einer weiteren Anhebung der Bruttokaltmieten veranlassen dürfte, da ein Ausgleich durch nicht „ausgereizte“ Heizkosten möglich ist. Dies könnte zu weiteren erheblichen finanziellen Belastungen des Kreises führen.
- Für die Sachbearbeitung dürfte die Gesamtangemessenheitsprüfung zu nicht unerheblichem Mehraufwand führen. Unter Einbeziehung der Heizkosten wird die Berechnung der Angemessenheit komplexer und fehleranfälliger. Zudem können die Heizkosten aufgrund des Abrechnungszeitraums von regelmäßig einem Jahr nicht im selben Zeitraum abgesenkt werden, wie es bei den Kosten der Unterkunft möglich ist.
- Bei Anwendung der Gesamtangemessenheit besteht zudem eine Ungleichbehandlung bezüglich des Leistungsbezuges nach dem SGB XII, denn hier besteht noch keine Möglichkeit der Regelung nach den Grundsätzen der Gesamtangemessenheit.

Im Ergebnis empfiehlt die Verwaltung, die Gesamtangemessenheitsgrenze nicht einzuführen und stattdessen die „alte“ Regelung der isolierten Angemessenheitsprüfung zusammen mit dem „Klima-bzw. Energiebonus“ (siehe nachfolgend) beizubehalten.

5.1.3 Klima- bzw. Energiebonus

In 2013 ist großer Wert darauf gelegt worden, einen Klimabonus als aktiven Beitrag zum Klimaschutz vorzusehen und damit auch Transferleistungsempfängern grundsätzlich die Möglichkeit zu eröffnen, energetisch sanierten Wohnraum zu beanspruchen. Gleichzeitig sollten Hauseigentümer belohnt werden, die ihren Wohnungsbestand energetisch saniert haben.

Die höheren Aufwendungen für die Nettokaltmiete sollen dabei durch Einsparungen bei den Heizkosten kompensiert werden. Für Wohnungen, die einen nachprüfbaren, niedrigen energetischen Verbrauch mit der Folge niedriger Heizkosten aufweisen, wird ein Aufschlag auf die Nettokaltmiete berücksichtigt (im Detail siehe Ziffer 3.3.3 der alten Richtlinien).

Die Einschätzung der Wohnungsmarktakeure vom 27.10.2016, dass der Klimabonus in der Praxis zu wenig beachtet und angewandt wird, kann aus der Sicht der Verwaltung nur bestätigt werden. Aus Abfragen im Jobcenter ist bekannt, dass nur in 33 Fällen die Wohnungen durch die Berücksichtigung des Klimabonus „angemessen“ wurden.

Die Klimakomponente ist aus der Sicht der Verwaltung ein gutes Angebot, geringe Heizkosten quasi i.S. einer „unechten Gesamtangemessenheit“ weiter zu berücksichtigen. Auch von den Wohnungsmarktakeuren wird der Klimabonus ausdrücklich begrüßt. Das in den alten Richtlinien verankerte Bonussystem ist deshalb beizubehalten. Die Anregung der Wohnungsmarktakeure, die Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter speziell zu diesem Thema zu schulen, wird aufgegriffen.

5.1.4 Verfahrensregelungen bei Problemimmobilien

Für Problemimmobilien, d.h. vernachlässigte oder verwaahrloste Immobilien, können auch die Richtwerte für das untere Marktsegment zu hoch sein. In den alten 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 vorsichtshalber beibehalten werden.

5.2 Schlussbemerkungen

Aus arbeitskapazitären Gründen und mangels eines technischen Instruments ist es bisher noch nicht gelungen, eine regelmäßige Wohnungsmarktbeobachtung zu installieren. Daran wird die Verwaltung weiter arbeiten, um neben den grundsätzlichen Erkenntnissen zum Wohnungsmarkt auch im Einzelfall - wie von der Rechtsprechung gefordert - nachweisen zu können, dass eine angemessene Wohnung tatsächlich verfügbar ist.

Anlagen

1. Richtlinien des Kreises Unna über die Gewährung angemessener Unterkunftskosten
2. Konzept zur Ermittlung der Bedarfe für Unterkunft (Dezember 2016) einschließlich Fortschreibungsbericht (Oktober 2016) von Analyse & Konzepte
3. a) Tabelle Richtwerte 2016
b) Tabelle Vergleich Richtwerte 2016 zu den bisher angewandten Richtwerten

Angemessene Brutto-Kaltmiete 2016

Angemessene maximale Brutto-Kaltmiete (in €)					
Kommune	1 Person	2 Personen	3 Personen	4 Personen	5 Personen
Stadt Bergkamen	331,50	404,95	488,00	582,35	674,30
Bönen	312,00	385,45	502,40	623,20	715,00
Stadt Fröndenberg/Ruhr	327,00	416,65	512,00	611,80	669,90
Holzwickede	336,00	423,80	486,40	593,75	702,90
Stadt Kamen	333,50	424,45	518,40	605,15	695,20
Stadt Lünen	335,50	414,70	512,80	597,55	684,20
Stadt Schwerte	337,00	421,85	504,00	608,00	706,20
Stadt Selm	347,00	443,95	530,40	621,30	717,20
Stadt Unna	339,00	414,05	506,40	611,80	701,80
Stadt Werne	317,00	397,15	474,40	589,95	719,40

Quelle: Indexfortschreibung Kreis Unna 2016

Vergleich Richtwerte 2016 zu bisher angewendeten Richtwerten (absolut)

Angemessene Brutto-Kaltmiete: Vergleich 2016 vs. 2011															
Kommune	1 Person			2 Personen			3 Personen			4 Personen			5 Personen		
	2016	2011	Δ	2016	2011	Δ	2016	2011	Δ	2016	2011	Δ	2016	2011	Δ
Stadt Bergkamen	331,50	326,00	5,50	404,95	399,10	5,85	488,00	480,80	7,20	582,35	566,20	16,15	674,30	633,60	40,70
Bönen	312,00	313,50	-1,50	385,45	389,35	-3,90	502,40	488,00	14,40	623,20	572,85	50,35	715,00	643,50	71,50
Stadt Fröndenberg/Ruhr	327,00	323,00	4,00	416,65	399,10	17,55	512,00	470,40	41,60	611,80	579,50	32,30	669,90	632,50	37,40
Holzwickede	336,00	316,00	20,00	423,80	399,10	24,70	486,40	476,80	9,60	593,75	569,05	24,70	702,90	682,00	20,90
Stadt Kamen	333,50	327,50	6,00	424,45	400,40	24,05	518,40	489,60	28,80	605,15	578,55	26,60	695,20	664,40	30,80
Stadt Lünen	335,50	331,00	4,50	414,70	412,10	2,60	512,80	502,40	10,40	597,55	591,85	5,70	684,20	663,30	20,90
Stadt Schwerte	337,00	319,50	17,50	421,85	399,10	22,75	504,00	494,40	9,60	608,00	584,25	23,75	706,20	665,50	40,70
Stadt Selm	347,00	330,00	17,00	443,95	406,25	37,70	530,40	495,20	35,20	621,30	582,35	38,95	717,20	675,40	41,80
Stadt Unna	339,00	327,00	12,00	414,05	401,05	13,00	506,40	478,40	28,00	611,80	559,55	52,25	701,80	644,60	57,20
Stadt Werne	317,00	306,00	11,00	397,15	379,60	17,55	474,40	476,80	-2,40	589,95	569,05	20,90	719,40	643,50	75,90

Quelle: Mietwerterhebung Kreis Unna 2015, Indexfortschreibung Kreis Unna 2016