Kreis Schleswig-Flensburg

Konzepts zur Ermittlung der Bedarfe für Unterkunft 2019

Bericht vom 17.02.2020

ANALYSE & KONZEPTE
immo.consult

Analyse & Konzepte immo.consult GmbH
Gasstraße 10
22761 Hamburg

Tel.: +49 (0)40 485 00 98 - 0
Fax: +49 (0)40 485 00 98 - 98
E-Mail: info@analyse-konzepte.de

Inhalt

1 Überblick: Bedarfe für Unterkunft im Kreis Schleswig-Flensburg 1
2 Aufgabenstellung und Vorgehensweise 2
3 Datenverfügbarkeit und Datenschutz 4
4 Abstrakt angemessene Wohnungsgröße und Wohnungsstandard 5
4.1 Festlegung der abstrakt angemessenen Wohnungsgröße 5
4.2 Methodischer Ansatz zur Definition eines angemessenen Wohnungsstandards 6
5 Vergleichsraum 9
5.1 Verkehrstechnische Verbundenheit 11
5.2 Homogener Lebens- und Wohnbereich 13
6 Datengrundlage im Kreis Schleswig-Flensburg 14
6.1 Deskriptive Statistik 14
6.2 Repräsentativität 15
6.3 Extremwertkappung 16
6.4 Erfassung der Angebotsmieten 18
7 Ableitung der Angemessenheitsgrenzen 20
7.1 Methodischer Ansatz zur Definition eines angemessenen Marktsegmentes 20
7.2 Ergebnisse 23

Tabellenverzeichnis

Tab. 1 Angemessenheitsrichtwerte für Kosten der Unterkunft (Brutto-Kaltmieten) 1
Tab. 2 Abstrakt angemessene Wohnflächen 5
Tab. 3 Anzahl Bedarfsgemeinschaften im SGB II und SGB XII 14
Tab. 4 Ergebnisse der Extremwertkappung 17
Tab. 5 Anzahl und Verteilung der relevanten Mietwerte 17
Tab. 6 Anzahl und Verteilung der Angebotsmieten 18
Tab. 7 Netto-Kaltmieten in € 22
Tab. 8 Netto-Kaltmieten in € 23
Tab. 9 Durchschnittliche Kalte Betriebskosten in € 23
Tab. 10 Angemessenheitsrichtwerte (Brutto-Kaltmiete im Produkt) 23
Tab. 11 Angemessene Brutto-Kaltmiete (BKM) und tatsächliches Angebot 25
Tab. 12 Vergleich zu den bisherigen Richtwerten 25

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Darstellung der 2/3 Spanne 8
Abbildung 2 Iterative Ermittlung von Angemessenheitsrichtwerten 22

Kartenverzeichnis

Karte 1 Vergleichsraum - Kreis Schleswig-Flensburg 10
Karte 2 Verkehrsewege im Kreis Schleswig-Flensburg 12

1 Überblick: Bedarfe für Unterkunft im Kreis Schleswig-Flensburg

Für den Kreis Schleswig-Flensburg wurden die Bedarfe für Unterkunft ermittelt. Die Ergebnisse sind im Folgenden zusammengefasst. Herleitung, Definition und Hinweise zur Anwendung sind in den nachfolgenden Kapiteln ausführlich beschrieben.

Für Bedarfsgemeinschaften werden die Bedarfe für Unterkunft übernommen, soweit diese angemessen sind. Die angemessenen Brutto-Kaltmieten im Kreis Schleswig-Flensburg sind in der untenstehenden Tabelle 1 dargestellt.

Gemäß der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts wird die Produkttheorie angewendet. Es werden die Mietpreise für Wohnungen des einfachen Standards ermittelt. Hierbei handelt es sich um eine Brutto-Kaltmiete. Sie ist das Produkt aus Netto-Kaltmiete, den kalten Betriebskosten und einer maximalen abstrakten Wohnfläche. Dieser Angemessenheitsrichtwert soll gewährleisten, dass es den Leistungsberechtigten möglich ist, im Vergleichsraum ausreichend Wohnraum des einfachen Standards anzumieten. Zudem ist er Garant für ein gleichmäßiges Verwaltungshandeln.

Hierbei wird nach der Zahl der Personen je Bedarfsgemeinschaft unterschieden. Die Wohnfläche ist dabei ein Richtwert, der einzig für die Ermittlung des Produktes, gemäß der von der Rechtsprechung entwickelten Produkttheorie, relevant ist. Es kann auch eine größere oder kleinere Wohnfläche bewohnt werden, solange das maximale Produkt (angemessene Brutto-Kaltmiete) nicht überschritten wird.

Es wurde der folgende Vergleichsraum gebildet:

- Kreis Schleswig-Flensburg, bestehend aus allen 125 Gemeinden im Kreisgebiet.

Tab. 1 Angemessenheitsrichtwerte für Kosten der Unterkunft (Brutto-Kaltmieten)

Vergleichsraum	Größe der Bedarfsgemeinschaft					
	1 Person	2 Personen	3 Personen	4 Personen	5 Personen	Jede weitere Person
Kreis Schleswig-Flensburg	385,09	440,00	497,77	602,38	706,88	+ 67,32

Quelle: Schlüssiges Konzept Kreis Schleswig-Flensburg 2019

Für 6-Personen-Haushalte und größer kann kein Angemessenheitsrichtwert abgeleitet werden. Für diese Haushaltsgrößen muss eine Prüfung des Einzelfalls erfolgen.

2 Aufgabenstellung und Vorgehensweise

Seit Januar 2005 wird das System der Mindestsicherung in Deutschland in drei Rechtskreisen geregelt, und zwar in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), der Sozialhilfe (SGB XII) und dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Ein wichtiger Bestandteil ist hierbei die Anerkennung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung (KdU). Diese setzen sich zusammen aus den Kosten für die Grundmiete, den kalten Betriebskosten sowie den Kosten für Heizung und Warmwasser.[1]

Für Bedarfsgemeinschaften werden die tatsächlichen Bedarfe für Unterkunft und Heizung anerkannt, jedoch nur bis zur Höhe der "angemessenen" Kosten (§ 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II).

Eine Definition dessen, was unter "angemessen" zu verstehen ist, ob und welche Wohnungsgrößen, Ausstattungsmerkmale und Mietpreisobergrenzen[2] jeweils anzusetzen sind, wurde vom Gesetzgeber nicht vorgenommen. Unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten können die Angemessenheitsrichtwerte deshalb durch ein "schlüssiges Konzept" bestimmt werden.

Der Begriff der Angemessenheit der Bedarfe für Unterkunft und Heizung unterliegt dabei der richterlichen Kontrolle. Für die Erstellung von "schlüssigen Konzepten" wurde deshalb ein Anforderungs- und Prüfungsschema entwickelt. Dieses Schema beinhaltet folgende Punkte:[3]

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

Die Bestimmung der Angemessenheitsrichtwerte erfolgt unter Einhaltung dieses Anforderungs- und Prüfungsschema. Das vorliegende Konzept dokumentiert die methodischen Grundlagen, sowie die Ermittlung der Angemessenheitsgrenzen für den Kreis Schleswig-Flensburg.

---

[1] Mit den Änderungen des SGB II im Jahr 2011 wurde der ursprüngliche Begriff "Kosten der Unterkunft" in "Bedarfe für Unterkunft" geändert. Die alte Abkürzung "KdU" und der Begriff "KdU-Regelung" haben sich jedoch als eigenständige Begriffe etabliert. Im Folgenden werden daher auch hier diese Begrifflichkeiten weiterhin genutzt und synonym verwandt.

[2] Analyse & Konzepte verwendet nachfolgend den Begriff Angemessenheitsrichtwert.

[3] BSG, Urteil vom 17.12.2009 - B 4 AS 27/09 R und BSG, Urteil vom 19.02.2009 - B 4 AS 30/08 R und BSG, Urteil vom 10.9.2013 - B 4 AS 77/12 R und BSG, Urteil vom 16.06.2015 - B 4 AS 44/14 R.

Die Konzeption und die einzelnen Schritte der Vorgehensweise sind hier kurz im Überblick dargestellt. Die ausführlichen methodischen Erläuterungen erfolgen im jeweiligen Kapitel.

- **Datenschutz**
  Der Umgang mit den erhobenen Daten wird im Kapitel 3 beschrieben.
- **Abstrakt angemessene Wohnungsgröße und Wohnungsstandard**
  In einem ersten Schritt werden die abstrakt angemessene Wohnungsgröße und die Methode zur Herleitung des einfachen Wohnungsstandards dargestellt (siehe Kapitel 4).
- **Vergleichsraum**
  In einem zweiten Schritt ist der räumliche Vergleichsmaßstab zu bilden. Die Vergleichsraumbildung und der Begriff „homogener Lebens- und Wohnbereich" werden im Kapitel 5 erläutert.
- **Grundgesamtheit und Datenbasis des Wohnungsbestands**
  Das planvolle und systematische Verfahren zur repräsentativen und validen Datenerhebung, Angaben zum Beobachtungsgegenstand, zum Beobachtungszeitraum, den mathematisch-statistischen Methoden sowie die Ergebnisse der Erhebung werden im Kapitel 6 beschrieben
- **Ableitung der Angemessenheitsgrenzen**
  In einem dritten Schritt sind, entsprechend der Anforderungen des Bundessozialgerichts für die Ermittlung der Richtwerte Bestands- und Angebotsmieten heranzuziehen, um somit einerseits die bereits bestehende Wohnsituation von Bedarfsgemeinschaften und andererseits den Markt der Angebotsmieten richtig abzubilden. Hierbei sind der abstrakte Richtwert und die abstrakte Verfügbarkeit von Wohnraum zu überprüfen. Um sowohl zu niedrige Richtwerte - und damit ein zu geringes Wohnungsangebot - als auch zu hohe Richtwerte - und damit eine Fehlsubventionierung und Fehlsteuerung des Wohnungsmarktes - zu vermeiden, hat Analyse & Konzepte ein iteratives Verfahren entwickelt, mit dem der Richtwert nachfrageorientiert und passgenau abgeleitet wird (siehe Kapitel 7).

3 Datenverfügbarkeit und Datenschutz

Die Ermittlung angemessener Brutto-Kaltmieten erfordert eine Auswertung von Mietwerten im Vergleichsraum. Im Falle des Kreises Schleswig-Flensburg wurde auf die Bestandsdaten zur den Unterkunftskosten der Leistungsempfänger im SGB II und SGB XII zurückgegriffen. Die Datenabfrage- und Übermittlung erfolgte dabei vollständig anonym und ohne personenbezogene Daten.

Analyse & Konzepte hat zur Ermittlung der angemessenen Kosten der Unterkunft vom Kreis Schleswig-Flensburg einen Datensatz mit folgenden, nicht personen-bezogenen Daten erhalten:

- Ort der Wohnung (ohne Straße und Hausnummer)
- Größe der Bedarfsgemeinschaft
- Netto-Kaltmiete (tatsächlich und anerkannt)
- Kalte Betriebskosten (tatsächlich und anerkannt)
- Heizkosten (tatsächlich und anerkannt)

Ein Rückschluss auf einzelne Mieter, Vermieter oder Leistungsempfänger ist durch diese Vorgehensweise ausgeschlossen.

Die Erhebung von Angebotsmieten unterliegt keinen datenschutzrechtlichen Vorgaben. Hierbei handelt es sich um öffentlich zugängliche Informationen zu den angebotenen Wohnungen aus Portalen, wie Immobilienscout24, Immowelt, Immonet, Ebay-Kleinanzeigen u.a.

Sollten im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens Nachfragen hinsichtlich der angestellten Berechnungen, ergänzende Analysen und Berechnungen oder weitere Erläuterungen gewünscht sein, kann Analyse & Konzepte diese jederzeit durchführen. Sofern Rohdaten vom Gericht angefordert werden, kann eine Übersendung erfolgen.

4 Abstrakt angemessene Wohnungsgröße und Wohnungsstandard

Im Vorfeld der Datenerhebung sind die angemessene Wohnungsgröße und der angemessene Wohnungsstandard zu definieren.

4.1 Festlegung der abstrakt angemessenen Wohnungsgröße

In einem ersten Schritt ist die abstrakt angemessene Wohnungsgröße festzustellen (BSG, Urteil vom 22.09.2009 - B 4 AS 18/09 R). Sie bildet die Basis für die Berechnung der Mieten nach dem Prinzip der Produkttheorie. Die Festlegung der angemessenen Wohnungsgrößen erfolgt dabei unabhängig von der Anzahl der Räume (BSG, Urteil vom 19.10.2010 - B 14 AS 2/10 R).

Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts bilden die Grenzen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus den Rahmen für die rechnerisch in Ansatz zu bringenden angemessenen Wohnflächen. Für das Land Schleswig-Holstein ist dies in den Verwaltungsbestimmungen zum Schleswig-Holsteinischen Wohnraumförderungsgesetz (VB-SHWoFG) geregelt (Amtsblatt SH2012, S.970, Geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 23.08.2019 (Amtsbl. SH. 2019 Nr. 38, S. 886)).

Diese Größenklassen werden für das Konzept des Kreises Schleswig-Flensburg unverändert übernommen.

Tab. 2 Abstrakt angemessene Wohnflächen

Haushaltsgröße	Max. Wohnungsgröße
1 Person	> 25 bis ≤ 50 m²
2 Personen	> 50 bis ≤ 60 m²
3 Personen	> 60 bis ≤ 75 m²
4 Personen	> 75 bis ≤ 90 m²
5 Personen	> 90 bis ≤ 105 m²
Jede weitere Person	+10 m²

Quelle: Schlüssiges Konzept Kreis Schleswig-Flensburg 2019

Aufgrund der geringen Zahl sehr großer Bedarfsgemeinschaften einerseits und der relativ geringen Anzahl sehr großer Wohnungen andererseits wird für Haushalte mit mehr als fünf Personen kein Richtwert abgeleitet. Hierbei sind für jede weitere Person 10 Quadratmeter zusätzlich zu berücksichtigen. Grundlage bildet der Mietpreis für die 5-Personen-Haushalte.

4.2 Methodischer Ansatz zur Definition eines angemessenen Wohnungsstandards

Die Angemessenheit der Mietkosten für Wohnungen des einfachen Standards soll auf Basis der regionalen Gegebenheiten bestimmt werden, da nur so eine entsprechende Versorgung der Bedarfsgemeinschaften sichergestellt wird. Was angemessen ist, ist somit immer relativ.

Die Festlegung von Angemessenheitsgrenzen für das einfache Wohnungsmarktsegment ist dabei von zwei Einflussfaktoren abhängig, nämlich von der regional vorzufindenden Qualität des relevanten Mietwohnungsbestandes sowie von der Anzahl der zu versorgenden Bedarfsgemeinschaften. Denn wenn die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften beziehungsweise deren Anteil an den Haushalten im Landkreis größer ist, werden mehr Wohnungen zur hinreichenden Versorgung benötigt als bei einer geringeren Anzahl zu versorgender Bedarfsgemeinschaften.

In der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts wurden zur Bestimmung des unbestimmten Rechtsbegriffes der Angemessenheit (siehe § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II) und des hierfür zugrunde gelegten einfachen Standards in der Entscheidung vom 22.09.2009 (BSG, Urteil vom 22.09.2009 B 4 AS 18/09 R) zwei Erhebungsansätze dargestellt: In der einen Variante können die Mieten speziell nur im unteren Wohnungsmarktsegment erhoben werden, in der anderen Variante wird auf das einfache, mittlere und gehobene Segment - also auf nahezu den gesamten Wohnungsmarkt - abgestellt.

In beiden Ansätzen werden jedoch in der Regel nur Wohnungsbestände berücksichtigt, die über eine vermieterseitige Ausstattung der Wohnung mit einem Bad und einer Sammelheizung (die Brennstoffzufuhr erfolgt nicht manuell) verfügen. Wohnungen ohne Bad oder Sammelheizung repräsentieren in der Regel das unterste Marktsegment, welches nach Ansicht des Bundessozialgerichts für eine Anmietung nicht auf Dauer zumutbar ist.

Im Kreis Schleswig-Flensburg gibt es laut Zensus 2011 insgesamt 33.659 Wohnungen, die zu Wohnzwecken vermietet sind (ohne Heime). Von diesen Wohnungen gibt es 22 Wohnungen ohne Heizung und 180 Wohnungen in dem entweder Badewanne/Dusche oder WC oder Beides fehlt. Insgesamt gibt es also in der Grundgesamtheit maximal 202 Wohnungen im Kreis Schleswig-Flensburg, welche als Substandard anzusehen sind. Dies entspricht 0,6 % aller Mietwohnungen im Kreisgebiet.

Für das hier vorliegende Konzept des Kreises Schleswig-Flensburg wurde der erste Erhebungsansatz verwendet. Es wurden ausschließlich Bestandsmieten des einfachen Standards durch die Bestandsmieten aus dem SGB II und SGB XII ausgewertet.

Dem Sozialamt und Jobcenter sind bei der Datenübermittlung keine Fälle bekannt gewesen, bei denen Leistungsempfänger kein Bad oder keine Heizung in Ihrer Wohnung hatten. Es sollten daher keine Substandardwohnungen im Datensatz enthalten sein. Da in den Datensätzen aus dem Jobcenter und Sozialamt die Merkmale "Bad" und "Heizung" aber nicht direkt erfasst werden, wurde im Rahmen der Auswertung eine Extremwertkappung vorgenommen um die günstigsten Mieten am unteren Ende der Verteilung zu kappen. Besonders günstige Wohnungen, welche dem Sub-

standard zugeordnet werden könnten, wären durch diese Vorgehensweise von der Auswertung ausgeschlossen. Die Extremwertkappung wird im Kapitel 6.2 erläutert.

Da Leistungsempfänger im SGB II und SGB XII grundsätzlich Wohnungen des einfachen Standards anmieten sollen, können die Mietdaten aus dem Bestandsmietendatensatz zu einem Großteil diesem einfachen Standard zugeordnet werden. Darüber hinaus sind auch Wohnungen des mittleren Standards in dem Datensatz enthalten, ohne dass diese quantitativ beschrieben werden können.

Im Rahmen der Ermittlung der angemessenen Kosten der Unterkunft wird zunächst normativ davon ausgegangen, dass sich in den Bestandsdaten nur Wohnungen des einfachen Standards befinden. Daher ist es nicht zulässig, die Miethöhe über einen Mittelwert oder das "untere Drittel" abzugrenzen. Eine solche Vorgehensweise würde zu einem Zirkelschluss führen.[4]

„Legt der Grundsicherungsträger seiner Datenerhebung nur die Wohnungen so genannten einfachen Standards zu Grunde, muss er nachvollziehbar offen legen, nach welchen Gesichtspunkten er dabei die Auswahl getroffen hat. In diesem Fall ist als Angemessenheitsgrenze der Spannenoberwert, dh der obere Wert der ermittelten Mietpreisspanne zu Grunde zu legen."[5]

Um einen Zirkelschluss aus den Bestandsdaten zu vermeiden wird daher, wie vom Bundessozialgericht vorgegeben, ein Spannenoberwert angesetzt. Der Begriff des Spannenwertes findet sich unter anderem in Mietspiegeln wieder. Die ortsübliche Vergleichsmiete wird üblicherweise als Spanne mit einem Mittelwert ausgewiesen. Dabei umfasst die Spanne in der Regel 2/3 aller Mietwerte. Auch die Mietspiegel für die Hansestädte Hamburg und Lübeck weisen 2/3 Spannen aus.

Werden die Mietwerte aus dem Jobcenter und Sozialamt als Wohnungen des überwiegend einfachen Standards definiert, so bildet der Spannenoberwert die Grenze zum mittleren Standard. Dieser Wert beschreibt den einfachen Standard und ermöglicht es den Bedarfsgemeinschaften auf abstrakter Ebene Wohnungen anzumieten.

Exkurs: Mietspiegel

„Die Praxis der Mietspiegelerstellung zeigt, dass durch die Mietspiegelwerte in der Regel nicht alle Mietunterschiede erklärt werden können. Dies ist darauf zurückzuführen, dass einerseits kaum jemals alle relevanten mitpreisbeeinflussenden Faktoren ermittelt werden können, und dass es sich andererseits bei Wohnungsmärkten um unvollkommene Märkte handelt, auf denen teilweise auch für identische Wohnungen unterschiedliche Mieten verlangt werden.

Daraus folgt, dass sowohl bei Tabellen- als auch bei Regressionsmietspiegeln Spannen ausgewiesen werden sollten. Diese Spannen müssen den jeweils niedrigsten und höchsten Wert eines Feldes so bestimmen, dass zwischen diesen Werten die „üblichen" Mietwerte liegen. Ziel sollte eine einvernehmliche Beurteilung der Beteiligten sein.

---

[4] BSG. Urteil vom 23.08.2011 – B 4 AS 18/09 R, Rn. 24.

[5] BSG, Urteil vom 22.09.2019 - B 4 AS 18/09 R, Rn. 21.

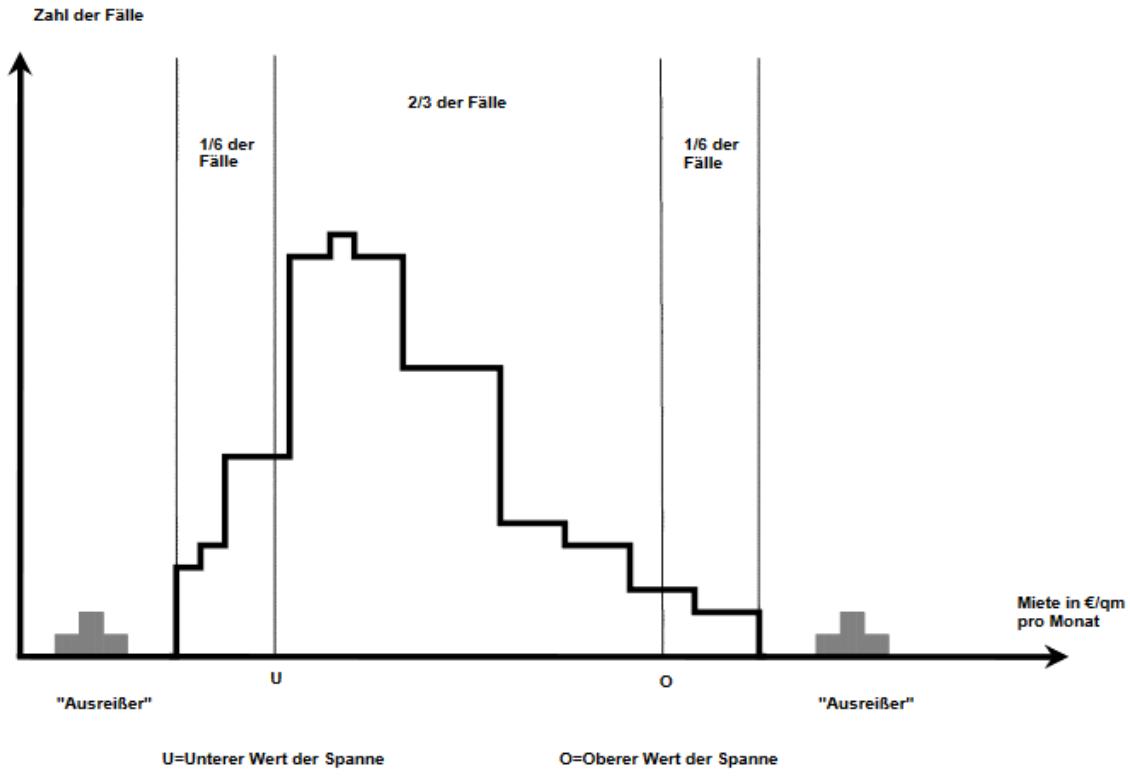
In der Praxis wird bei Tabellenmietspiegeln häufig eine 2/3-Spanne als „üblich" angesehen, d. h. zwei Drittel aller beobachteten Werte liegen innerhalb der Spanne.

Die Spannenbildung wird anhand der nachfolgenden Grafik beispielhaft für einen Tabellenmietspiegel mit einer 2/3-Spanne veranschaulicht:

- Aussonderung von extremen ,,Ausreißermieten": Beim qualifizierten Mietspiegel ist auf eine statistisch fundierte Eliminierung von Ausreißern zu achten. Die Eliminierung darf nicht auf der Basis willkürlicher Festlegungen erfolgen.
- Bestimmung des unteren und oberen Wertes der Spanne durch Kappen von je 1/6 der Fälle am oberen und unteren Ende der Mietenskala.

Erst nachdem die Ausreißermieten eliminiert sind, werden bei einer 2/3-Spanne jeweils ein Sechstel der Mieten am unteren und am oberen Ende der Verteilung ausgesondert. Die ortsübliche Vergleichsmiete wird dann durch die Spanne der verbleibenden Mietwerte gebildet."[6]

Abbildung 1 Darstellung der 2/3 Spanne



Quelle: Abbildung aus: Seite 28, Hinweise zur Erstellung von Mietspiegeln, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn, 2015.

[6] Seite 28f, Hinweise zur Erstellung von Mietspiegeln, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn, 2015.

5 Vergleichsraum

Das Bundessozialgericht (BSG) hat in mehreren Entscheidungen[7] am 30. Januar 2019 festgestellt, dass es nicht zulässig ist, den gesamten Landkreis als Vergleichsraum anzusehen und innerhalb dieses Raumes die Städte und Gemeinden in mehrere Wohnungsmarkttypen/Mietkategorien mit unterschiedlichen Angemessenheitsgrenzen aufzuteilen.

Nach der nunmehr gefestigten Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes ist der Vergleichsraum der Raum, für den ein grundsätzlich einheitlicher abstrakter Angemessenheitswert zu ermitteln ist, innerhalb dessen einer leistungsberechtigten Person ein Umzug zur Kostensenkung grundsätzlich zumutbar ist und ein nicht erforderlicher Umzug nach § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II zu einer Deckelung der Aufwendungen auf die bisherigen führt. Der Vergleichsraum ist ein ausgehend vom Wohnort der leistungsberechtigten Person bestimmter ausreichend großer Raum der Wohnbebauung, der aufgrund räumlicher Nähe, Infrastruktur und insbesondere verkehrstechnischer Verbundenheit einen insgesamt betrachtet homogenen Lebens- und Wohnbereich bildet (vgl. insb. BSG, Urteil v. 30.01.2019, Az. B 14 AS 11/18 R, Rn 21 mwN).

Dabei bildet nach der auch für schlüssige Konzepte im Rahmen des § 22 Abs. 1 SGB II entsprechend anzuwendenden gesetzgeberischen Vorgabe in § 22b Abs. 1 Satz 4 SGB II das Zuständigkeitsgebiet eines Jobcenters zunächst einen Vergleichsraum (vgl. BVerfG, Beschluss v. 06.10.2017, Az. 1 BvL 2/15, 1 BvL 5/15, Rn 17; BSG, aaO, Rn 22).

Das BSG betont zudem, dass seine Rechtsprechung zu Großstädten als ein Vergleichsraum nicht bei kleineren Städten zu kleinräumigen Einheiten führen soll, sondern im Gegenteil ein möglichst großes Gebiet erfasst werden sollte (BSG, Urteil v. 30.01.2019, Az. B 14 AS 24/18 R, Rn 33).

Unter Zugrundelegung der vorgenannten Maßstäbe, stellt der Kreis Schleswig-Flensburg einen Vergleichsraum dar.

Der Kreis liegt im Norden Schleswig-Holsteins. Nachbarkreise sind der Kreis Nordfriesland im Westen, der Kreis Rendsburg-Eckernförde im Süden und die kreisfreie Stadt Flensburg im Norden des Kreises.

Im Kreis leben 200.025 Menschen.[8] Der Kreis Schleswig-Flensburg umfasst aktuell 125 Gemeinden. Diese gliedern sich in fünf amtsfreie Städte und Gemeinden und 13 Ämter mit 120 amtsangehörigen Gemeinden.

Amtsfreie Gemeinden: Glücksburg (Ostsee), Handewitt, Harrislee, Kappeln und Schleswig.

Ämter: Arensharde, Eggebek, Geltinger Bucht, Haddeby, Hürup, Kappeln-Land, Kropp-Stapelholm, Langballig, Mittelangeln, Oeversee, Schafflund, Südangeln und Süderbrarup.

---

[7] vgl. B 14 AS 41/18 R; B 14 AS 12/18 R; B 14 AS 10/18 R; B 14 AS 11/18 R und B 14 AS 24/18 R

[8] Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (31.12.2018).

Karte 1 Vergleichsraum - Kreis Schleswig-Flensburg

Quelle: Schlüssiges Konzept Kreis Schleswig-Flensburg 2019
Geobasisinformation © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (www.bkg.bund.de)
© OpenStreetMap-Mitwirkende, CC-BY-SA

Die Kreisstadt Schleswig, ist das einzige Mittelzentrum im Kreis Schleswig-Flensburg. Darüber hinaus ist auch die kreisfreie Stadt - das Oberzentrum Flensburg - für die Versorgung mit Infrastrukturangeboten für die Kommunen im Kreis relevant.

Mittelzentren dienen als Anlaufpunkt für die Versorgung an Waren, Dienstleistungen und Infrastrukturangeboten, die durch die umgebenden Unterzentren nicht geleistet werden kann. Neben der Grundversorgung, wie sie auch in Unterzentren zur Verfügung steht, umfasst das Angebot der Mittelzentren den periodischen Bedarf, insbesondere:

- Fachärzte
- Kaufhaus
- Kino, kulturelle Angebote
- Krankenhaus
- Notare, Rechtsanwälte, Steuerberater
- Schwimmbäder
- weiterführende Schule und Berufsschule.

Über den allgemeinen und den periodischen Bedarf hinausgehende Waren und Dienstleistungen können im nächsten erreichbaren Oberzentrum gedeckt werden. Das umfasst neben dem Infrastruktur- und Dienstleistungsangebot der Unter- und Mittelzentren insbesondere:

- besondere Warenhäuser
- Spezialgeschäfte
- Fachkliniken
- Theater und Museen
- Fachhoch- und Hochschulen
- Regionalbehörden

Im Kreis Schleswig gibt es nur ein Mittelzentrum, die Kreisstadt Schleswig. Darüber hinaus ist das Oberzentrum, die kreisfreie Stadt Flensburg, auch von besonderer Bedeutung für die Versorgung mit Waren und Dienstleistungen.

5.1 Verkehrstechnische Verbundenheit

Der Kreis Schleswig-Flensburg ist zwar ein sehr ländliches Gebiet, dennoch ist der Kreis verkehrstechnisch gut erschlossen (siehe Karte 2).

Bei der Vergleichsraumbildung wurde neben der Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes auch die bisherige lokale Rechtsprechung des Sozialgerichtes Schleswig berücksichtigt. Bereits mit Urteil vom 31.05.2017, S 25 AS 566/16 hat das Sozialgericht Schleswig entschieden, dass das Gebiet des Kreises Schleswig-Flensburg als einheitlicher Vergleichsraum betrachtet werden kann. In der Urteilsbegründung führt das Sozialgericht unter anderem die verkehrstechnische Verbundenheit an:

„Der Antragsgegner hat als Vergleichsraum das gesamte Kreisgebiet des Kreises Schleswig-Flensburg in die Betrachtung einbezogen.

Das BSG fordert seit seiner Entscheidung vom 18.06.2008 (Az. B 14/7b AS 44/06 R - Osnabrück) wiederkehrend die Bestimmung des Vergleichsraum unter der Vorgabe eines homogenen, verkehrstechnisch zusammenhängenden Umfelds. Inhaltlich kommt dem jedoch lediglich noch die Bedeutung zu, dass nur die Wohnungsverhältnisse in dem vorher genannten Vergleichsraum für die Bildung der Referenzmiete herangezogen werden dürfen. Das BSG sieht Berlin (u.a. Urteile vom 13.04.2011, Az. B 14 AS 85/09 R und B 14 AS 32/09), München (Urteil vom 30.04.2008, B 4 AS 30/08), aber auch den rund 2000 qkm großen Landkreis Cuxhaven (Urteil vom 23.08.2011, Az. B 14 AS 91/10 R, Rn. 28) und den 817 qkm großen Saale-Holzland-Kreis (Urteil vom 16.04.2013, Az. B 14 AS 28/12, Rn. 31) als zulässigen Vergleichsraum an. In der Entscheidung vom 16.06.2015 (Az. B 4 AS 44/14 R - Kreis Breisgau-Hochschwarzwald) führt das BSG aus, es begegne keinen Bedenken, wenn der durch kleine und Kleinstgemeinden durchzogene Kreis in „Raumschaften" zusammengefasst werde. In seiner Entscheidung zu Dresden (18.11.2014, Az. B 4 AS 9/14 R, Rn. 26) wird der Vergleichsraum (gesamtes Stadtgebiet Dresden) nicht mehr thematisiert, sondern als gegeben vorausgesetzt.

Der 2071 qkm große Kreis Schleswig-Flensburg ist ländlich geprägt und dünn besiedelt. Größter Ort ist die einigermaßen zentral im Kreisgebiet gelegene Kreisstadt Schleswig mit rund 24.000 der knapp 196.000 Einwohner. Weitere Unterzentren mit umfassender Nahversorgung stellen Kappeln (ca. 8600 Einwohner), Harrislee (ca. 11.200 Einwohner), Handewitt (ca. 11.000 Einwohner), Süderbrarup (ca. 4000 Einwohner), Glücksburg (ca. 5000 Einwohner), Tarp (ca. 5200 Einwohner) und Kropp (ca. 6400 Einwohner) dar. Das Kreisgebiet wird in Nord-Süd-Richtung durch die A7 mit Anbindung nach Dänemark und die Bundesstraßen B76/77 nebst L137 durchzogen. In Ost-West-Richtung besteht Anbindung durch die Bundestraßen B 199/200 (nördlicher Teil), B 201 (mittlerer Teil) und B 202 (südlicher Teil). Weitere Anbindungen bestehen durch die den Kreis durchquerenden Bahnlinien zwischen Husum und Kiel und Flensburg und Neumünster. Ferner ist der Kreis durch Buslinien erschlossen (vgl. „Regionaler Nahverkehrsplan 2013 - 2017, Kreis Schleswig-Flensburg"). Der Kreis Schleswig-Flensburg ist insoweit ländlich homogen und als ein zulässiger Vergleichsraum anzusehen."

In der nachfolgenden Karte sind die Verkehrsträger im Kreis Schleswig-Flensburg dargestellt. Die Darstellung in der Karte untermauert die Argumentation des Sozialgerichtes Schleswig.

Karte 2 Verkehrswege im Kreis Schleswig-Flensburg

Quelle: Schlüssiges Konzept Kreis Schleswig-Flensburg 2019
Geobasisinformation © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (www.bkg.bund.de)
© OpenStreetMap-Mitwirkende, CC-BY-SA

5.2 Homogener Lebens- und Wohnbereich

Im Falle einer unangemessenen Miete soll, sofern vorhanden, der Verweis auf angemessenen Wohnraum innerhalb des Wohnortes im Sinne des Bundessozialgerichts erfolgen. Dadurch soll der Lebensmittelpunkt einer Bedarfsgemeinschaft geschützt werden. Prämisse bei der Definition von Wohnräumen ist, dass dem grundsätzlich zu respektierenden Recht der Leistungsberechtigten auf Verbleib in ihrem sozialen Umfeld ausreichend Rechnung getragen wird (vergleiche BSG, Urteil vom 20.08.2009 - B 14 AS 65/08 R). Entsprechend soll bei der Festlegung von Angemessenheitsrichtwerten einbezogen werden, dass am Wohnort (im Sinne des Bundessozialgerichts) eine angemessene Wohnung auch verfügbar ist (BSG, Urteil vom 17.12.2009 - B 4 AS 50/09 R und BSG, Urteil vom 17.12.2009 - B 4 AS 27/09 R).

Ob der gesamte Vergleichsraum einer Bedarfsgemeinschaft tatsächlich zugemutet werden kann, kann nur im Rahmen einer Einzelfallprüfung analysiert werden. So ist der Schulbesuch nur für einen vergleichsweise kleinen Teil der Bedarfsgemeinschaften relevant, nämlich für Haushalte mit Kindern, und kann daher nicht im Rahmen der abstrakten Prüfung berücksichtigt werden. Auch können Kindern mit zunehmendem Alter längere Wegstrecken zugemutet werden. Wesentlich wäre in diesen Fällen, wie die Schulen erreicht werden können. Für Empfänger von Grundsicherung im Alter nach SGB XII ist die Frage des Schulortes gänzlich hinfällig. Ähnlich argumentiert das Bundessozialgericht in seiner Entscheidung vom 11.12.2012 -B 4 AS 44/12 R.

Dieses Beispiel verdeutlicht, dass sich der homogene Wohn- und Lebensbereich im Einzelfall zumeist bestimmen lässt, die Einzelfälle insgesamt jedoch so unterschiedlich sind, dass sich

- zum einen kaum ein für eine Stadt oder einen Landkreis ein verallgemeinerbarer Lebensbereich definieren lässt
- und zum anderen sich dieser empirisch nicht berechnen lässt, aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Indikatoren und Merkmalsausprägungen, für die zum Teil keine Daten vorliegen und die auch nicht sinnhaft zueinander in Beziehung gesetzt werden können.

Der homogene Wohn- und Lebensbereich selbst kann im individuellen Fall sowohl Teile des eigenen Vergleichsraumes als auch anderer Vergleichsräume umfassen.

6 Datengrundlage im Kreis Schleswig-Flensburg

Analyse & Konzepte hat zur Ermittlung der angemessenen Kosten der Unterkunft vom Kreis Schleswig-Flensburg einen Datensatz mit folgenden, nicht Personen-bezogenen Daten erhalten:

- Ort der Wohnung (ohne Straße und Hausnummer)
- Größe der Bedarfsgemeinschaft
- Netto-Kaltmiete (tatsächlich und anerkannt)
- Kalte Betriebskosten (tatsächlich und anerkannt)
- Heizkosten (tatsächlich und anerkannt)

Ein Rückschluss auf einzelne Mieter, Vermieter oder Leistungsempfänger ist durch diese Vorgehensweise ausgeschlossen.

Der Datensatz umfasst Bestandsmieten aus dem SGB II und SGB XII aus dem Juli 2019. Die stichtagsbezogenen Daten ermöglichen im Sinne einer systematischen Erhebung, dass die aktuellen Verhältnisse des örtlichen Mietwohnungsmarktes vergleichbar ausgewertet werden können.

6.1 Deskriptive Statistik

In der Tabelle 3 wird die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II und SGB XII nach Größe des Haushaltes dargestellt. Wie bereits einleitend beschrieben werden 6-Personen-Haushalte und größer aufgrund der geringen Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und der geringen Anzahl an Wohnungen auf der abstrakten Ebene nicht weiter betrachtet.

Tab. 3 Anzahl Bedarfsgemeinschaften im SGB II und SGB XII

Größe der Bedarfsgemeinschaft	**SGB II**	**SGB XII**	**Gesamt**
1 Person	2.940	1.400	4.340
2 Person	1.210	368	1.578
3 Person	733	57	790
4 Personen	528	33	561
5 Personen	236	10	246
6 Personen und größer	233	5	238
Fehlende Information	0	8	8
Gesamt	**5.880**	**1.881**	**7.761**

Quelle: SGB II und SGB XII-Datensatz Kreis Schleswig-Flensburg - Juli 2019.

Von den 7.761 Bestandsmieten konnten 7.182 Mieten verwendet werden. Nicht relevante Datensätze wurden bereits im Vorfeld ausgeschlossen. Es handelt sich um unvollständige Datensätze oder Wohnungen mit zu kleinen oder zu großen Wohnflächen.

Dieser bereinigte Datensatz liegt den folgenden Auswertungen zugrunde und kann für weitere Analysen im Rahmen gerichtlicher Verfahren herangezogen werden.

6.2 Repräsentativität

Bereits in einem Grundsatzurteil hat das Bundessozialgericht festgestellt, dass ein Konzept schlüssig ist, wenn die "Repräsentativität des Umfangs der eingezogenen Daten" gewährleistet ist.[9]

Zudem hat das Bundessozialgericht bezüglich der Repräsentativität festgehalten, dass dies vorliegen könnte, "wenn die Datenbasis auf mindestens 10 % des regional in Betracht zu ziehenden Mietwohnungsbestandes beruht".[10]

Die "Repräsentativität" ist [allerdings] kein statistischer Fachbegriff. In der Marktforschung und Alltagssprache wird darunter verstanden, dass aus Ergebnissen einer Stichprobe Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit gezogen werden können.[11]

Die vom Bundessozialgericht genannte Quote von 10 % ist statistisch-wissenschaftlich allerdings nicht begründet. Eine Quote in Höhe von 10 % ist ferner hinsichtlich der Stichprobentheorie auch nicht notwendig. Der aktuelle Mietspiegel München basiert beispielsweise auf einer Ergebnisstichprobe von 3.140 Mietwohnungen bei einem Mietwohnungsbestand von 832.810 Wohneinheiten. Dies entspricht einer Quote von 3,8 %.

Damit übertrifft die Ergebnisstichprobe des Mietspiegels München deutlich die Hinweise des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Für größere Städte wird empfohlen, bis zu 1 % des Wohnungsbestandes zu erheben. Dies ist aber abhängig von der angewandten Auswertungsmethode.[12]

Die vorangestellten Ausführungen betreffen Datenerhebungen, die sich auf den gesamten Mietwohnungsbestand beziehen. Im vorliegenden Konzept ist letztlich auf das untere Wohnungsmarktsegment abgestellt worden. Die erhobenen Daten haben keinen Anspruch, repräsentativ zum gesamten Mietwohnungsbestand zu sein. Die Bewertung des Standards erfolgte dabei normativ (siehe Kapitel 4.2).

---

9 u.a. BSG, Urteil vom 22.09.2009 - B 4 AS 18/09 R.

10 BSG, Urteil vom 18.06.2008 - B 14/7b AS 44/06 R.

11 Seite 287, Forschungsbericht 478, Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) – Endbericht incl. Materialband –, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2017, Berlin.

12 Seite 26, Hinweise zur Erstellung von Mietspiegeln, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2014.

Die Frage nach der Repräsentativität des Umfangs ist auch aus anderen Gründen unbedenklich. Bei den SGB II- und SGB XII-Mietdaten handelt es sich um stichtagsbezogene Vollerhebungen. Diese sind per Definition repräsentativ und bedürfen daher keiner Prüfung auf Repräsentativität.[13]

6.3 Extremwertkappung

Sämtliche erhobenen Daten wurden in einer Datenbank zusammengefasst. Um die Daten nutzen und auswerten zu können, waren vorab einige Arbeitsschritte zur Erstellung einer einheitlichen Datenbasis notwendig. Dazu gehörte unter anderem:

- Prüfung der Datenbasis auf einheitliche Mietenbegriffe: Netto-Kaltmiete, kalte Betriebskosten und Heizkosten.
- Zuordnung der Mieten zum Vergleichsraum und Wohnungsgrößenklassen.

Vor den weiteren Auswertungen der Quadratmetermieten wurde für jedes Tabellenfeld eine Extremwertkappung vorgenommen. Bei Extremwerten handelt es sich um Mietwerte, die sich deutlich von anderen Werten eines Tabellenfeldes unterscheiden und deshalb nicht in die Auswertungen einbezogen werden sollen ("Ausreißer"). Die Eliminierung von Extremwerten erhöht die Robustheit der Auswertungen, da einzelne sehr hohe oder sehr niedrige Mietwerte die Mittelwerte verzerren können.

Für die Frage, wann es sich bei einem Mietwert um einen Extremwert handelt, gibt es keine allgemeingültige Antwort beziehungsweise Definition. In den aktuellen Hinweisen der Bundesregierung zur Erstellung von Mietspiegeln wird folgende Anforderung an eine Extremwertkappung gestellt:

Beim qualifizierten Mietspiegel ist auf eine statistisch fundierte Eliminierung von Ausreißern zu achten. „Die Eliminierung darf nicht auf Basis willkürlicher Festlegungen, z. B. durch den Arbeitskreis Mietspiegel, erfolgen.“[14]

Bei allen Mietwerterhebungen werden standardmäßig alle Werte aussortiert, die außerhalb des Bereichs um den Mittelwert herum liegen, der durch die um den Faktor 1,96 multiplizierte Standardabweichung definiert ist. Dieses Vorgehen wurde in Anlehnung an die Verteilungsverhältnisse einer Normalverteilung gewählt, bei der sich in diesem Intervall 95 % aller Fälle befinden.

Werte außerhalb des Bereiches des 1,96-fachen der Standardabweichung werden in der Statistik als "Ausreißer" (Extremwerte) behandelt. Nach Durchführung der Extremwertkappung standen für die Auswertung insgesamt 6.837 Mieten zur Verfügung (vergleiche Tabelle 4).

---

[13] Siehe Seite 178, Forschungsbericht 478, Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) – Endbericht incl. Materialband –, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2017, Berlin.

[14] Seite 28, Hinweise zur Erstellung von Mietspiegeln, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2014.

Tab. 4 Ergebnisse der Extremwertkappung	
Alle erhobenen Bestandsmieten	**7.761**
./. Ausschluss nicht relevanter Mietwerte z. B. unvollständiger Datensatz oder zu große Wohnflächen	579
Vollgültige Mietwerte	**7.182**
./. Extremwertkappung	345
Mietwerte für weitere Auswertungen	**6.837**
Quelle: Schlüssiges Konzept Kreis Schleswig-Flensburg 2019	

Sämtliche Tabellenfelder weisen mit 684 bis 1.477 Mietwerten Fallzahlen auf, die ausreichend sind, um den Anforderungen an die Fallzahlen für qualifizierte Mietspiegel zu genügen.

Tab. 5 Anzahl und Verteilung der relevanten Mietwerte						
Vergleichs-raum	**Wohnungsgröße**					
	≥25 ≤50 m²	> 50 ≤ 60 m²	> 60 ≤ 75 m²	> 75 ≤ 90 m²	> 90 m²	**Summe**
Kreis Schleswig-Flensburg	2.647	1.127	1.477	902	684	**6.837**
Quelle: Schlüssiges Konzept Kreis Schleswig-Flensburg 2019						

6.4 Erfassung der Angebotsmieten

Neben den Bestandsmieten werden Angebotsmieten erfasst, um das aktuelle Vermietungsgeschehen abzubilden und die abstrakte Verfügbarkeit prüfen zu können. Daher wurde im Rahmen der Untersuchung neben der Erhebung der Bestandsmieten auch eine Recherche der aktuellen Angebotsmieten vorgenommen.

Die Recherche der Angebotsmieten wurde im Zeitraum April bis September 2019 durchgeführt. Dabei wurden die folgenden Quellen ausgewertet:

- Immobilienscout 24,
- Immonet,
- Immowelt,
- Immopool,
- Ebay-Kleinanzeigen,
- Ivd24immobilien.

Sämtliche Daten wurden in einer Datenbank erfasst. Um die Daten nutzen und auswerten zu können, waren vorab einige Arbeitsschritte zur Erstellung einer einheitlichen Datenbasis notwendig. Dazu gehörten unter anderem:

- Zuordnung der Mieten zum Vergleichsraum,
- Bereinigung der Daten um Dubletten (Mehrfachinserate),
- Eliminierung von Extremwerten.

Während des Erhebungszeitraumes konnten insgesamt 1.265 Angebote ermittelt werden. Vor den weiteren Auswertungen wurde eine tabellenfeldbezogene Extremwertkappung auf Basis des Intervalls der 1,96-fachen Standardabweichung unter- und oberhalb des Mittelwerts über alle als relevant identifizierten Mieten vorgenommen. Nach Durchführung dieser Extremwertkappung standen für die Auswertung insgesamt 1.201 Mieten zur Verfügung (vergleiche Tabelle 6).

Tab. 6 Anzahl und Verteilung der Angebotsmieten

Vergleichsraum	Wohnungsgröße					
	≥25 ≤50 m²	> 50 ≤ 60 m²	> 60 ≤ 75 m²	> 75 ≤ 90 m²	> 90 ≤ 105 m²	**Summe**
Kreis Schleswig-Flensburg	204	169	355	310	163	**1.201**

Quelle: Schlüssiges Konzept Kreis Schleswig-Flensburg 2019

Diese Anzahl liegt unter dem tatsächlichen Angebotsvolumen, da nicht alle Wohnungen über die oben genannten Medien vermarktet werden. Da man nicht erschienene Angebote nicht berechnen kann, soll dieses Phänomen an folgender Überschlagsrechnung verdeutlicht werden:

- In 6 Monaten wurden 1.201 verwertbare Angebote erfasst, was auf das Jahr hochgerechnet 2.402 wären.
- Im Kreis Schleswig-Flensburg gibt es laut Zensus 2011 rund 33.659 zu Wohnzwecken vermietete Wohnungen, die übliche Fluktuation (Zuzüge, Umzüge) liegt ca. 10 % pro Jahr.[15]
- Es werden also ca. 3.366 Mietverhältnisse pro Jahr neu abgeschlossen, das veröffentlichte Angebot beträgt also rd. 71 %.
- Laut Zensus 2011 beträgt der Leerstand rund 2.357 Wohnungen, die ebenfalls nicht vollständig als Mietangebote öffentlich vermarktet werden.

Für diese Diskrepanz gibt es eine Reihe von Ursachen: So wird ein Teil des Angebotes direkt vermarktet, ohne Anzeigen zu schalten. Zum Beispiel bieten Wohnungsgesellschaften ihre Wohnungen zuerst ihnen bekannten Interessenten an. Auch werden gleichartige Wohnungen von Wohnungsunternehmen nur einmal inseriert, obwohl mehrere Wohnungen zur Verfügung stehen. Auch vermitteln Mieter ihre Wohnung an Bekannte als Nachmieter weiter.

Im Ergebnis stellen die mittels der Auswertung von Anzeigen im Internet und in den Printmedien erhobenen Angebotsmieten nur eine Stichprobe des Gesamtmarktes dar, die die Preisstruktur des Angebotsmarktes jedoch sehr gut abbildet. Das heißt, auch wenn absolut betrachtet - bezogen auf die Anzahl der Fälle - scheinbar kein ausreichendes Angebot öffentlich vermarktet wird, zeigt die Betrachtung des Anteils der tatsächlich verfügbaren Wohnungen (siehe Tabelle 11), wie hoch der Anteil des Angebotsmarktes ist, der zu den Richtwerten angemietet werden kann.

[15] Umzugsquote in den Bundesländern 2017. www.techem.de (letzter Abruf am 26.11.2019).

7 Ableitung der Angemessenheitsgrenzen

In einem dritten Prüfschritt muss die "[…] angemessene Referenzmiete […] mithin so gewählt werden, dass es dem Hilfebedürftigen möglich ist, im konkreten Vergleichsraum eine "angemessene" Wohnung anzumieten" (BSG, Urteil vom 17.12.2009 - B 4 AS 50/09 R).

Entsprechend der Anforderungen des Bundessozialgerichts und der gesetzlichen Anforderungen (Rechtsgedanke des § 22c Absatz 1 Satz 3 SGB II) sind für die Ermittlung der Angemessenheitsrichtwerte sowohl Bestands- als auch Angebotsmieten heranzuziehen, um somit einerseits die bereits bestehende Wohnsituation von Bedarfsgemeinschaften und andererseits die erforderliche Versorgung von Bedarfsgemeinschaften mit Wohnraum richtig abzubilden. Hierbei sind der abstrakte Richtwert und die abstrakte Verfügbarkeit von Wohnraum zu überprüfen. Um sowohl zu niedrige Richtwerte - und damit ein zu geringes Wohnungsangebot - als auch zu hohe Richtwerte - und damit eine Fehlsubventionierung und Fehlsteuerung des Wohnungsmarktes - zu vermeiden, hat Analyse & Konzepte ein iteratives Verfahren entwickelt, mit dem der Richtwert nachfrage- und angebotsorientiert abgeleitet wird.

7.1 Methodischer Ansatz zur Definition eines angemessenen Marktsegmentes

Da der Gesetzgeber keine Legaldefinition des "unteren Wohnungsmarktsegmentes" vorgenommen hat, sondern die Mieten über einen unbestimmten Rechtsbegriff (angemessen) regional definieren will, muss das untere Wohnungsmarktsegment aus den örtlichen Verhältnissen abgeleitet werden.

Diese Vorgehensweise erlaubt es, die Richtwerte den regionalen Besonderheiten differenziert anpassen zu können und so den Umfang des Wohnungsangebots dem benötigten Bedarf anzugleichen. Ziel ist es dabei, eine Versorgung der Bedarfsgemeinschaften mit Wohnraum im unteren Wohnungsmarktsegment sicherzustellen und eine räumliche Konzentration von Leistungsempfängern zu verhindern (soziale Segregation).

In Kapitel 4.1 wurde hergeleitet, dass der Spannenoberwert bereits als Grenze für Wohnungen des einfachen Standards betrachtet werden kann. Wichtig für die Ableitung des Grenzwertes ist aber auch die Versorgung der Leistungsempfänger mit Wohnungen auf dem Angebotsmietenmarkt sicher zu stellen.

Um den Wohnungsmarkt durch die Höhe der Transferzahlungen so gering wie möglich zu beeinflussen, gleichzeitig aber auch ein ausreichendes Wohnungsangebot für die Leistungsempfänger zu gewährleisten, wurde der Umfang des zur Verfügung stehenden Wohnungsangebotes an die zu versorgenden Leistungsempfänger im SGB II und SGB XII angepasst.

Bedeutend bei der Ableitung von Angemessenheitsgrenzen ist die Verfügbarkeit von entsprechendem Wohnraum für den Betrag der angemessenen Brutto-Kaltmiete nach der Produkttheorie. Hierfür wird ausgewertet, wie hoch der Anteil derjenigen Angebote ist, die zu dem ausgewiesenen Angemessenheitsrichtwert verfügbar sind.

Als ausreichend für die Wohnungsmarktverhältnisse im Kreis Schleswig-Flensburg können hier Anteilswerte von 30 % der Angebotsmieten betrachtet werden (siehe Exkurs). Hierbei sei zudem angemerkt, dass es sich bei der Erhebung der Angebotsmieten um eine Vollerhebung des öffentlichen Wohnungsmarktes handelt. Hier sind entsprechend Wohnungen des einfachen, mittleren und gehobenen Standards in den Angeboten enthalten.

Zur Ableitung der Angemessenheitsgrenze wird aus der Verteilung der Bestandsmieten zunächst ein Spannenoberwert definiert, welcher die Ausgangssituation bestimmt. Hierbei handelt sich um die obere 2/3-Spanne (siehe Kapitel 4.2).

Sollten die Anteile der erfassten Wohnungsangebote, die zu den auf Basis der Bestandsmieten abgeleiteten Spannenoberwerte zu niedrig liegen, werden solange höhere Spannenwerte iterativ geprüft, bis die Angebotsanteile als ausreichend unter den aktuellen Marktbedingungen bewertet werden können.

Exkurs: Theoretische Herleitung des notwendigen Wohnungsangebotes

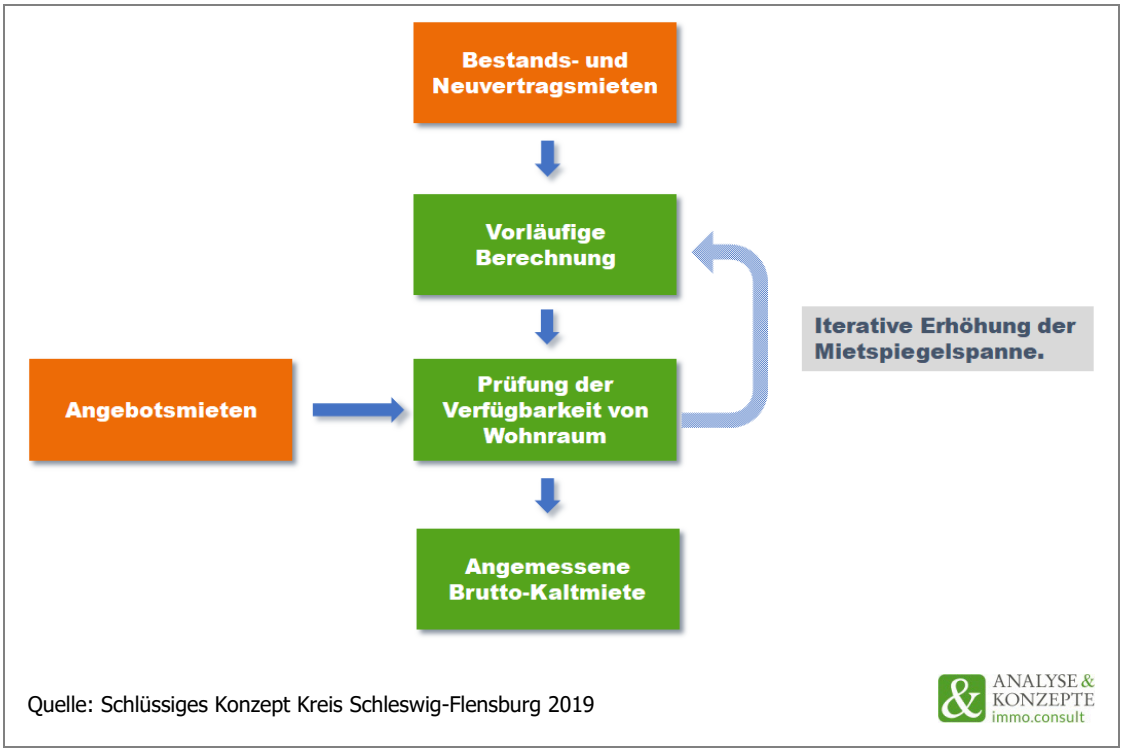
- Der relevante Mietwohnungsbestand im Kreis Schleswig beträgt laut Zensus 2011 insgesamt 25.314 Wohnungen in Wohngebäuden, ohne Heime, inkl. Bad und WC, bis 99 m²
- Die Umzugsquote in Schleswig-Holstein kann überschlägig mit 10 % pro Jahr angenommen werden.[16]
- Bezogen auf das gesamte Kreisgebiet erfolgen ca. 2.531 Wohnungswechsel pro Jahr
- Im Juli 2019 gab es insgesamt 7.515 Bedarfsgemeinschaften und Leistungsempfänger im SGB II und SGB XII
  (bezogen auf 1- bis 5-Personen-Haushalte)
- Bezogen auf die 7.515 Bedarfsgemeinschaften müssen etwa 752 pro Jahr eine Wohnung auf dem Angebotsmietenmarkt erhalten können.
- Das bedeutet, dass ca. 30 % aller Umzüge im Kreis Schleswig-Flensburg durch Leistungsempfänger im SGB II und SGB XII erfolgen.

Dieses Nachfragevolumen wird nun dem Angebot gegenübergestellt: Es sollen mindestens 30 % der angebotenen Wohnungen unterhalb der angemessenen Kosten der Unterkunft liegen damit sich die Leistungsempfänger mit Wohnraum auf dem Angebotsmietenmarkt auf abstrakter Ebene versorgen können.

[16] Umzugsquote in den Bundesländern 2017. www.techem.de (letzter Abruf am 27.11.2019).

Das iterative Verfahren wird in der nachfolgenden Abbildung schematisch dargestellt.

Abbildung 2 Iterative Ermittlung von Angemessenheitsrichtwerten



Im Ergebnis dieses iterativen Prozesses wurden für den Kreis Schleswig-Flensburg die folgenden Spannenoberwerte bestimmt:

Tab. 7 Netto-Kaltmieten in €

Vergleichsraum	Haushaltsgröße				
	1 Person	2 Personen	3 Personen	4 Personen	5 Personen
Kreis Schleswig-Flensburg	2/3-Spanne	2/3-Spanne	2/3-Spanne	3/4-Spanne	2/3-Spanne

Quelle: Schlüssiges Konzept Kreis Schleswig-Flensburg 2019

Mit Ausnahme der 4-Personen-Haushalte könnte die obere 2/3-Spanne auch hinsichtlich Überprüfung der Angebotsmieten bestätigt werden. Bei den 4-Personen-Haushalten wurde die Spanne auf die 3/4-Spanne erhöht. Unterhalb dieser Spanne befinden sich 87,5 % aller Bestandsmieten.

Die Ableitung der konkreten Richtwerte und der Nachweis eines ausreichenden Angebotes für diese Spannenoberwerte werden in den folgenden Abschnitten dargestellt.

7.2 Ergebnisse

Die in Tabelle 7 dargestellten Spannenoberwerte werden auf die erhobenen Bestandsmieten angewandt. Dies erfolgt für jede Wohnungsgrößenklasse im Vergleichsraum. Es ergeben sich die in Tabelle 8 dargestellten Netto-Kaltmieten.

Tab. 8 Netto-Kaltmieten in €

Vergleichsraum	Haushaltsgröße				
	1 Person	2 Personen	3 Personen	4 Personen	5 Personen
Kreis Schleswig-Flensburg	327,09	360,00	402,77	492,83	591,88

Quelle: Schlüssiges Konzept Kreis Schleswig-Flensburg 2019

Um die vom Bundessozialgericht präferierte Brutto-Kaltmiete ausweisen zu können (BSG, Urteil vom 19.10.2010 - B 14 AS 50/10 R), wurden im Rahmen der Auswertung die kalten Betriebskostenvorauszahlungen mit erfasst. Es wurden die tatsächlichen und nicht die anerkannten Betriebskoten berücksichtigt. Für die weiteren Berechnungen wird entsprechend dieses Urteils des Bundessozialgerichts der Mittelwert (Median) aller Betriebskostenwerte differenziert nach Wohnungsgröße im Vergleichsraum zum Ansatz gebracht (siehe Tabelle 9).

Tab. 9 Durchschnittliche Kalte Betriebskosten in €

Vergleichsraum	Haushaltsgröße				
	1 Person	2 Personen	3 Personen	4 Personen	5 Personen
Kreis Schleswig-Flensburg	58,00	80,00	95,00	110,00	115,00

Quelle: Schlüssiges Konzept Kreis Schleswig-Flensburg 2019

Aus der Addition der Netto-Kaltmieten und den durchschnittlichen kalten Betriebskosten erhält man die angemessene Brutto-Kaltmiete (siehe Tabelle 10).

Tab. 10 Angemessenheitsrichtwerte (Brutto-Kaltmiete im Produkt)

Vergleichsraum	Haushaltsgröße					
	1 Person	2 Personen	3 Personen	4 Personen	5 Personen	Jede weitere Person
Kreis Schleswig-Flensburg	385,09	440,00	497,77	602,83	706,88	+ 67,32

Quelle: Schlüssiges Konzept Kreis Schleswig-Flensburg 2019

Die Tabelle 11 stellt dar, wie hoch der Anteil der Angebotsmieten ist, der zum Niveau der Angemessenheitsrichtwerte (Produkt aus angemessener Wohnfläche und angemessener Brutto-Kaltmiete je Quadratmeter) angemietet werden kann. Die Angebotsmieten werden hierbei ebenfalls als "Produkte" betrachtet. Die erhobenen tatsächlichen Netto-Kaltmieten der Angebotsmieten zuzüglich der durchschnittlichen kalten Betriebskosten werden mit den erhobenen tatsächlichen Wohnflächen der Angebote multipliziert.

Tab. 11 Angemessene Brutto-Kaltmiete (BKM) und tatsächliches Angebot[1]

Vergleichsraum	1 Person (bis 50 m²)		2 Personen (> 50 bis ≤ 60 m²)		3 Personen (> 60 bis ≤ 75 m²)		4 Personen (>75 bis ≤ 90 m²)		5 Personen (>90 bis ≤ 105 m²)	
	Max. BKM	Anteil Angebot	Max. BKM	Anteil Angebot	Max. BKM	Anteil Angebot	Max. BKM	Anteil Angebot	Max. BKM	Anteil Angebot
Kreis Schleswig-Flensburg	385,09	59%	440,00	44%	497,77	33%	602,38	36%	706,88	36%

[1]Angebotsmieten: Basis sind alle Angebotsmieten der Größenklassen zzgl. der kalten Betriebskosten aus der Bestandsmietenerhebung (brutto-kalt)

Quelle: Schlüssiges Konzept Kreis Schleswig-Flensburg 2019

Tab. 12 Vergleich zu den bisherigen Richtwerten

Vergleichsraum	1 Person (bis 50 m²)			2 Personen (> 50 bis ≤ 60 m²)			3 Personen (> 60 bis ≤ 75 m²)			4 Personen (>75 bis ≤ 90 m²)			5 Personen (>90 bis ≤ 105 m²)		
	2019	2017	%	2019	2017	%	2019	2017	%	2019	2017	%	2019	2017	%
Kreis Schleswig-Flensburg	385,09	374,00	3,0%	440,00	434,00	1,4%	497,77	485,00	2,6%	602,38	539,00	11,8%	706,88	578,00	22,3%

[1]Angebotsmieten: Basis sind alle Angebotsmieten der Größenklassen zzgl. der kalten Betriebskosten aus der Bestandsmietenerhebung (brutto-kalt)

Quelle: Schlüssiges Konzept Kreis Schleswig-Flensburg 2019