

KdU-Richtlinie der Stadt Chemnitz vom 14. November 2012

(B 95/2012)

Gliederung

1. Vorbemerkung
2. Anforderungen an ein schlüssiges Konzept
3. KdU-Richtlinie vom 14.11.2012
4. Richtlinie in der Praxis

1. Vorbemerkung

Da die Bewertung einer KdU Richtlinie ein umfangreiches und zeitaufwändiges Thema ist, werde ich mich bei meinen folgenden Erläuterungen exemplarisch auf die KdU-Richtlinie der Stadt Chemnitz vom 14. November 2012 und auch dabei nur auf die nach meiner Ansicht gravierendsten Problemfelder beschränken.

Mangels vorhandener Roh- und Basisdaten bin ich gezwungen, an einigen Stellen der Auswertung ein Fragezeichen stehen zu lassen, da nach meiner Meinung zur Einschätzung der Schlüssigkeit des zugrundeliegenden Konzeptes und der daraus folgenden Richtlinie an vielen Stellen die Kenntnis der Rohdaten zwingend notwendig ist. Damit bin ich schon mitten im Thema: Vorab allerdings noch einige rechtliche Bemerkungen: Die Forderung nach einem schlüssigen Konzept ist nicht im Gesetz festgeschrieben. Da das SGB-II bzw. SGB-XII an vielen Stellen auf der Sozialgesetzgebung der Bundesrepublik Deutschlands aufsetzen und weiterentwickeln, sind zusammen mit den Unterlagen des Gesetzgebungsverfahrens, die vorhandenen Begriffe und Entscheidungen in die Auslegung des Gesetzes mit einzubeziehen. Diese Auslegung der Gesetze ist Sache der Gerichte, vorliegend insbesondere der Obersten Bundesgerichte. Beim Thema Kosten der Unterkunft führt dies dazu, dass die zuständigen Gerichte die letztendliche Instanz zur Beurteilung der KdU-Richtlinien und in den Grenzen der herrschenden Rechtsprechung und der Gesetze Auslegungen möglich sind.

2. Grundsatz der Angemessenheit

Mit Urteil vom 22.03.2012 – B 4 AS 16/11 R hat das Bundessozialgericht festgestellt, dass Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II in der Höhe tatsächlichen Aufwendungen erbracht werden, soweit diese angemessen sind. „Der Begriff der „Angemessenheit“ unterliegt als unbestimmter Rechtsbegriff der uneingeschränkten richterlichen Kontrolle. Zur Festlegung der abstrakt angemessenen Leistungen für die Kosten der Unterkunft ist zunächst die angemessene Wohnungsgröße und der maßgebliche örtliche

Vergleichsraum zu ermitteln. Angemessen ist eine Wohnung nur dann, wenn sie nach Ausstattung, Lage und Bausubstanz einfachen und grundlegenden Bedürfnissen entspricht und keinen gehobenen Wohnstandard aufweist, wobei es genügt, dass das Produkt aus Wohnfläche und Standard, das sich in der Wohnungsmiete niederschlägt, angemessen ist...“. Im Weiteren „hat der erkennende Senat für den Fall des Ausfalls von lokalen Erkenntnismöglichkeiten aufgrund von fehlenden Ermittlungen des Grundsicherungsträgers eine Begrenzung der Amtsermittlungspflicht der Sozialgerichte für zulässig erachtet und ausdrücklich betont, dass es im Wesentlichen Sache der Grundsicherungsträger sei, für ihren Zuständigkeitsbereich ein schlüssiges Konzept zu ermitteln...“ Wenn „ein Mietspiegel und weitere Erkenntnismöglichkeiten und -mittel nicht vorhanden seien..., einen Rückgriff auf die Tabellenwerte des WoGG rechtfertigen.“

3. Methodik zur Festlegung der Angemessenheit

Wie ist eine KdU-Richtlinie zu erstellen? Die Erstellung einer KdU-Richtlinie, also eines Verwaltungsdokumentes anhand dessen die KdU der Hilfsbedürftigen festgelegt werden, hat einer Reihe von Anforderungen zu genügen. Der Grundsicherungsträger hat in folgenden Schritten die angemessenen Kosten der Unterkunft zu bestimmen und dies getrennt zwischen Brutto-/ Kaltmiete und Heizkosten:

1. *Feststellung einer abstrakt angemessenen Wohnungsgröße und eines angemessenen Wohnungsstandards*
2. *Bildung eines räumlichen Vergleichsmaßstabes*
3. *Ermittlung der Kosten für eine angemessene Wohnung auf dem für den Hilfebedürftigen maßgeblichen Wohnungsmarkt*
4. *Prüfung, ob die abstrakt angemessene Wohnung auf dem Wohnungsmarkt überhaupt angemietet werden können.*

(BSG vom 20.8.2009 - B 14 AS 41/08 R)

Diese Schritte sind solange zu durchlaufen bis die Forderung in Punkt 4 erfüllt ist. Das heißt die KdU muss einen allgemeingültigen Maßstab anlegen, der für alle Hilfsbedürftigen gilt. Während Schritt 2 noch recht eindeutig festgelegt ist (generell der Wohnort, bei kleinen oder sehr großen Orten sind Abweichungen möglich). Punkt 1 stützt sich weitgehend auf landesrechtliche Festlegungen, die die Wohnungsgröße pro Person festlegen. Hier kann es aber bei ggf. notwendigen weiteren Erstellungsdurchläufen zu Abweichungen nach oben kommen. Der Schritt 3 ist in den meisten Fällen der aufwändigste Schritt. Die Ermittlung der Kosten hat unter Anwendung eines schlüssigen (und nachvollziehbaren) Konzeptes zu erfolgen.

4. Kernforderungen an ein schlüssiges Konzept

- *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, z.B. 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, z.B. Mietspiegel),*
- *Repräsentativität des Umfangs der eingezogenen Daten,*
- *Validität der Datenerhebung,*
- *Einhaltung anerkannter mathematisch-statistischer Grundsätze der Datenauswertung und*
- *Angaben über die gezogenen Schlüsse (z.B. Spannoberwert oder Kappungsgrenze).*

(BSG, 22.09.2009 - B 4 AS 18/09 R)

Unter dem "schlüssigen Konzept" versteht das BSG ein planmäßiges Vorgehen des Grundsicherungsträgers im Sinne der systematischen Ermittlung und Bewertung genereller, wenngleich orts- und zeitbedingter Tatsachen für sämtliche Anwendungsfälle im maßgeblichen Vergleichsraum und nicht nur ein punktuelles Vorgehen von Fall zu Fall.

5. Auswertung der beschlossenen KdU-Richtlinie der Stadt Chemnitz

5.1. Angemessenheit des Wohnraums

Für die Größe des angemessenen Wohnraums wird sich häufig an den landesrechtlichen Richtlinien angelehnt. So auch im Fall von Chemnitz, wobei in Chemnitz auf Grundlage des vorhandenen Wohnungsbestandes an Einraumwohnungen die angemessene Größe für eine Person auf 48 Quadratmeter festgelegt wurde. Diese Festlegung erscheint im ersten Moment plausibel, wobei aber die Frage nach der Anzahl der Räume im Raum steht. Die vorliegenden Zahlen stellen Teilaspekte des Wohnungsbestandes dar, wobei es kaum eine Möglichkeit gibt die Aspekte ins Verhältnis zu setzen.

5.2. Festlegung des unteren Standards

Für die Bestimmung der Angemessenheit von Wohnraum ist es notwendig verschiedene Kategorien zu bilden. Nur mit einer entsprechende Festlegungen für den unteren Standard kann der vorhandene Wohnungsbestand auch bewertet werden. Fehlt diese Festlegung gibt es keine Möglichkeit die Angemessenheit einer Wohnung in Abgrenzung zum mittleren Standard und untersten Standard zu bestimmen. Während die Abgrenzung um mittleren Standard relativ einfach über den Preis realisiert wird, was aber formell auch nicht ganz

korrekt ist. Ist die Abgrenzung zum untersten Standard nicht ganz einfach, zumal die Tendenz nur den billigsten Wohnraum für ALG-II-Bezieher zu ermöglichen. Dieses Vorgehen wurde aber vom BSG als unzulässig erklärt.

Für Chemnitz wurden in dem Konzept hierzu keine Festlegungen formuliert. So das es nicht eindeutig ausgeschlossen ist, das Wohnungen des untersten Standards miteinbezogen wurden.

5.3. Räumliche Grenzen der Vergleichsgebietes

Das Vergleichsgebiet wird bei Chemnitz auf die ganze Stadt bezogen. Da auch bei wesentlich größeren Städten wie München und Berlin von einem einheitlichen Vergleichsgebiet ausgegangen wurde, ist diese Festlegung weitestgehend unstrittig.

Bei Landkreisen oder sehr flächigen Kommunen stellt sich die Sachlage anders dar und muss ggf. detaillierter geprüft werden. Hierbei sind die sozialen Bindungen und das Lebensumfeld für jeden Einzelnen Leistungsbezieher gesondert zu prüfen.

5.4. Signifikanz der Datenermittlung / Stichprobe

Für die Bestimmung, ob eine KdU-Richtlinie den Anforderungen des BSG entspricht, sind somit die Rohdaten, die Schlussfolgerungen und die dazu führenden Entscheidungskriterien notwendig. Ohne plausible und nachprüfbar Informationen ist die Schlüssigkeit des Konzeptes praktisch nicht nachweisbar. Unklarheiten und zweifelhafte Ausgangsdaten lassen in diesen Fällen die Schlüssigkeit zweifelhaft erscheinen. Der Nachweis der Schlüssigkeit eines Konzeptes erfolgt durch den Nachweis der Einhaltung der Anforderungen an das Konzept. Wobei sich aus dem schlüssigen Konzept auch die korrekte Feststellungen der Angemessenheitsgrenzen ergibt. Wenn zum Beispiel die Erhebung und Auswertung der Daten den Anforderungen eines schlüssigen Konzept genügt, die Festlegung der Angemessenheitswerte in der KdU-Richtlinie aber davon abweicht, liegt kein "schlüssiges Konzept" vor.

(KdU-Richtlinie Landkreis-Mittelsachsen - SG Chemnitz, 11.10.2011 - S 22 AS 6810/10)

Die im Konzept benannten Datenquellen weisen eine auf den ersten Blick sehr unterschiedliche Güte auf. Insbesondere die Grundlagen der Eigenberechnungen sind schwer nachprüfbar. Ohne Aussagen über die genaue Vorgehensweise und deren Rohdaten ist die Qualität der Datenermittlung nicht bestimmbar. Die Umrechnung bundesweiter Statistiken auf die lokalen Bedingungen erscheint gewagt und sehr fehleranfällig. Solche Besonderheiten wie den Wohnbedarf von Studenten in einer Hochschulstadt lässt sich schwerlich so bestimmen. „Sonderfälle“ des normalen Lebens wie Haushaltsgemeinschaften von Niedrigverdienern und Anspruchsberechtigten nach SGB-II bzw. -XII werden ebenfalls nicht beachtet.

5.5. Rohdaten

Die Forderungen nach einer systematischen Ermittlung der Roh/Ausgangsdaten verursacht den Grundsicherungsträgern in vielen Fällen sachliche Schwierigkeiten, da die Erhebung a) eine laufende Beobachtung des Wohnungsmarktes bedarf und b) die grundlegende Aussagen über die Verfügbarkeit angemessenen Wohnraums machen muss. Dieser Schwierigkeit wurde auch im Fall von Chemnitz versucht durch die Beauftragung externer Beratungsfirmen sich zu entledigen. Mit dieser Vorgehensweise geht allerdings das Problem der Nachprüfbarkeit der Rohdaten einher. Der Grundsicherungsträger verfügt ggf. nicht mehr über alle notwendigen Basisdaten. Werden die Informationen vom Dienstleister ermittelt, geschätzt oder berechnet, sind diese Daten nicht mehr ohne weiteres verfügbar. *Die umfassende Ermittlung der Daten sowie die Auswertung im Sinne der Erstellung eines schlüssigen Konzepts ist Angelegenheit des Grundsicherungsträgers und bereits für die sachgerechte Entscheidung im Verwaltungsverfahren notwendig.*

(BSG, 02.07.2009 - B 14 AS 33/08 R).

Trotz umfassender Recherchen lagen den Entscheidungsträgern bei der Beschlussfassung am 14.11.2012 die erforderlichen Rohdaten zur Prüfung des Konzepts nicht vor. Auch konnte keine Aussage von der Verwaltung erreicht werden, ob die Stadt bei der Firma die Rohdaten überhaupt mit erworben hat. Bisher wurden von der Verwaltung keine entsprechenden Daten vorgelegt, wobei dies möglicherweise im Rahmen der anstehenden sozialgerichtlichen Verfahren die zur Prüfung erforderlichen Rohdaten noch erfolgen kann. Die Einhaltung der oben genannten Forderungen bedarf somit die Hoheit des Grundsicherungsträgers über alle im Rahmen der Kosten der Unterkunft relevanten Daten. Unklarheiten und Mängel bei der Auswertung sind im gerichtlichen Verfahren ggf. auch durch das Gericht zu klären, wobei aber der Grundsicherungsträger die dafür notwendigen Zuarbeiten zu erbringen hat.

(BSG, 19.10.2010 - B 14 AS 2/10 R)

5.6. Beobachtungszeitraum

Die in dem Konzept benannten Vergleichszeiträume sind z.T. sehr unterschiedlich (2008 / 2010). Für die Richtlinie des Jahres 2012 erscheint die Verwendung von so altem Zahlenmaterial problematisch. Da es keine Aussagen gibt, ob und wie die Relevanz der alten Vergleichszahlen geprüft wurde, ist die Datenbasis wahrscheinlich so nicht verwertbar.

5.7. Verwendung von Datenmaterial eines einzelnen Wohnungsanbieters

Das BSG lässt die Verwendung von Daten eines einzelnen Vermieters zu, wenn dieser Vermieter bei den Wohnungen im unteren Segment eine marktbeherrschende Stellung im

Vergleichsgebiet hat. Vorstellbar ist die Konstellation, das es in einer Kleinstadt einen einzelnen Großvermieter gibt der z.B. praktisch den gesamten Bestand an Neubauten der Stadt (1960-1989) kontrolliert (70% Bestand) und der Rest des Wohnungsbestandes sich entweder aus unsanierten oder (luxus-)modernisierten Altbauten, entsprechend modernisierten Neubauten sowie Ein-/Zweifamilienhäuser besteht. Doch bereits die Schwierigkeit der Aufzählung zeigt, wie schwierig es ist so eine Konstellation (glaubhaft) zu formulieren. An dieser Stelle den Beweis zu Führen das ein einzelnes Unternehmen dieses Stellung hat, erfordert die Vorlage von belastbaren Daten über den Wohnungsbestand.

Im Fall von Chemnitz wird diese Marktbeherrschung durch die Größe der GGG vorausgesetzt, doch die Aussage, das die GGG der größte Vermieter der Stadt ist reicht meines Erachtens nicht, um die marktbeherrschende Stellung GGG in dem Segment tatsächlich zu beweisen. Erst die Daten des Gesamtbestandes an Wohnungen und deren Einteilung in die ALG-II konformen Kategorien würde ggf. diese Einteilung rechtfertigen und selbst wenn die GGG die Marktbeherrschung in diesem Segment hätte, wäre immer noch die Thematik Ghetto-Bildung zu klären, was bislang eine Mehrheit von Stadträten wohl - nachvollziehbarer Weise - vermeiden möchte.

An dieser Stelle möchte ich auf die Entscheidung des BSG Urteil vom 20.08.2009 – B 14 AS 41/08 ausdrücklich Bezug nehmen. Der Senat führte unter anderem aus: „So wie es nicht zulässig ist, nur bestimmte Stadtteile oder besonders niedrigpreisige Wohngegenden zur Ermittlung eines abstrakt angemessenen Mietpreises herauszugreifen..., können Hilfebedürftige nicht auf bestimmte Wohnungsbaugesellschaften als Anbieter verwiesen werden, sofern nicht erkennbar ist, dass diese als in Bezug zu nehmende Mietsegment aufgrund einer marktbeherrschenden Stellung im Wesentlichen abdecken.“

5.8. Betriebskosten

Bei der Ermittlung der Betriebskosten wurden im Chemnitzer Konzept nur die Daten der GGG mbH verwendet. Diese Vorgehensweise hat zwei grundsätzliche Mängel:

1. Es wird nur die Vorauszahlung der GGG einbezogen.
2. Als Vergleichszahlen werden Daten aus den Jahren 2008 und 2006 herangezogen.

Durch die Verwendung von Zahlen eines Unternehmens wird dessen Struktur der Nebenkosten praktisch allgemein verbindlich erklärt. Gerade bei den Nebenkosten mischen sich aber Vermieter-/wohnungsspezifische Kosten (Hausmeister, Aufzug) mit lokal üblichen Kosten (Stadtwerke, Stadtreinigung) so das diese Einschränkung eine Verzerrung des Marktes

hervorrufen. Die Verwendung der Vorauszahlungen lässt weitere Unklarheiten im Raum stehen, da Nachzahlungen eher die Regel als die Ausnahme sind.

5.9. Bedarfsdeckung – Durchlauf beginnt von vorn

An dieser Stelle könnte man meinen, dass die KdU-Richtlinie und das Konzept durch sind. Die Wohnungen sind angemessen und die Kosten anhand der Bestandsdaten nachgewiesen. Doch sind diese Wohnungen überhaupt verfügbar. Da neben dem im Konzept festgestellten Bedarf an neuem Wohnraum für Hilfebedürftige auch Bedarf an preiswertem Wohnraum durch andere Bevölkerungsgruppen besteht, muss das Konzept auch die Neuvermietungen beachten. Insbesondere bei gravierenden Änderungen der zulässigen Mietobergrenzen wie bei der aktuellen Chemnitzer KdU-Richtlinie kommt es zu einer größeren Zahl von hierdurch verursachten Wohnungswechseln. Nur wenn der Bedarf an entsprechendem Wohnraum auch gedeckt werden kann, ist die neue Richtlinie rechtlich haltbar. An dieser Stelle erlangen die Daten des Mietspiegels eine erhöhte Bedeutung, da diese die Mietpreise bei Neuvermietung beschreiben. Wird hingegen eine gültige, auf einem „schlüssigen“ Konzept beruhende KdU-Richtlinie nur fortgeschrieben, ist nur von einer geringen zusätzlichen Anzahl von Wohnungswechseln auszugehen. Aber auch in diesem Fall ist die Entwicklung der Mieten (siehe einfacher oder qualifizierter Mietspiegel) einzubeziehen. Weiterhin ist die allgemeine Entwicklung der Mietpreise und insbesondere der Nebenkosten von Bedeutung. Gesetzliche Änderungen wie die Mietrechtsänderungen zur energetischen Sanierung schlagen voll auf die Kosten der Unterkunft durch. Werden durch die Mietpreise hierdurch flächendeckend angehoben, ist eine Überprüfung der KdU-Richtlinie praktisch zwingend notwendig.

6. Erstellung einer KdU-Richtlinie in der Praxis der Kommunalvertretungen

Für die Erstellung der KdU-Richtlinie ergeben sich aus Sicht der Kommunalpolitik nach meiner Ansicht einfache Konsequenzen: Das Konzept muss entweder durch die Verwaltung erarbeitet werden oder bei Beauftragung eines externen Gremiums sollten meines Erachtens folgende Punkte Beachtung finden:

1. klare Vorgaben an die Verwaltung die Ausschreibung / Beauftragung durch die Kommunalvertretung bestätigen zu lassen. (inkl. aller Unterlagen),
2. das schlüssige Konzept immer zusammen mit der Herausgabe der ermittelten Rohdaten zu beauftragen und
3. die (volle) Bezahlung der Leistung ist an die Erfüllung der Forderungen für ein schlüssiges Konzept zu binden.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Rechtsanwaltskanzlei Brewig-Lange
Rechtsanwältin & Mediator Silke Brewig-Lange
Heinrich- Schütz- Straße 58
09130 Chemnitz
Telefon 0371/ 40 46 347
Handy 0179 / 67 27 947
Fax 0371/ 40 46 348