

Stellungnahme zur KdU-Arbeitshilfe der Bundesregierung

Dr. Christian v. Malottki / 27.06.2013

1 Anlass

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) hat jüngst (offizieller Stand: Januar 2013) eine Arbeitshilfe zur Bestimmung der angemessenen Aufwendungen der Unterkunft (in der allgemeinen Praxis als Kosten der Unterkunft - KdU - bezeichnet) im Rahmen kommunaler Satzungen herausgegeben.¹ Sie wurde in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales erarbeitet. Die Projektbearbeitung übernahm die Hamburger Beratungsgesellschaft Analyse & Konzepte.

2 Zum Stellenwert der Arbeitshilfe

Die Arbeitshilfe gilt theoretisch nur für Satzungen. In den meisten Bundesländern gibt es jedoch keine Satzungsermächtigung nach § 22a SGB II. Etliche Bundesländer planen auch gar keine Satzungsermächtigungen. In anderen gibt es zwar die Satzungsermächtigung, aber die kommunalen Träger nutzen sie nur eingeschränkt. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die Arbeitshilfe die fachliche Diskussion auch in Kommunen ohne Satzungsermächtigung oder Umsetzung einer Satzung beeinflussen wird. Dies begrüßt der Autor ausdrücklich. Der Begriff Arbeitshilfe zeigt dabei, dass keine methodische Normierung (wie es im Falle einer Verordnung der Fall gewesen wäre) stattfindet. Insofern sieht der Autor auch keine übermäßige Beschneidung der kommunalen Selbstverwaltung.

Allerdings prägt der von Analyse und Konzepte in der Praxis verwendete konzeptionelle Ansatz² die vorgeschlagene Methodik stark. Insofern wäre – auch vor dem Hintergrund der Förderung einer sachlich vertieften Diskussion in kommunalen Gremien und der Rechtsprechung - eine Gegenüberstellung unterschiedlicher Ansätze wünschenswert gewesen, wie sie kursorisch beim Thema Verfügbarkeit erfolgt. Diese Fachdiskussion dürfte auch noch nicht abgeschlossen sein. Insofern stellt die Arbeitshilfe eher eine methodische Diskussionsgrundlage dar.

Vor dem Hintergrund, dass die Arbeitshilfe sich weitgehend im Rahmen der bisherigen Rechtsprechung des BSG bewegt, mag auch die sozialrechtliche Diskussion dahinstehen, inwieweit das vom BSG entwickelte schlüssige Konzept auch für Satzungen gilt.

3 Zur Zielhierarchie des § 22a SGB II

Die Leistungen der Grundsicherung dienen der Sicherung des Existenzminimums. Dieses ist als solches unantastbar, allerdings haben der Gesetzgeber bzw. die kommunalen Träger einen Spielraum, dieses Existenzminimum zu definieren. Die Wohnraumversorgung an sich darf dabei nicht in Frage gestellt werden.

¹ http://www.bbsr.bund.de/nr_53446/BBSR/DE/Aktuell/Medieninfos/2013/Ablage_Medieninfos/PM_KostenUnterkunft.html

² Vgl. bspw. Kreis Ostholstein, Fachdienst Soziales / Analyse und Konzepte, Mieterwerbungen zur Ermittlung der KdU-Kosten im Kreis Ostholstein, Hamburg, 2012, <http://www.harald-thome.de/media/files/Kdu2/Kdu-Ostholstein-LK---01.04.2012.pdf>

Denn das Recht zu wohnen ist ein unersetzbares Grundbedürfnis. Bei der Definition von Wohnungsgrößen oder Wohnungsausstattungen haben der Gesetzgeber bzw. der kommunale Träger aber durchaus Freiheitsgrade, solange die Wohnraumversorgung an sich sichergestellt ist und keine menschenunwürdige Unterbringung erfolgt.

Die Satzungsermächtigung in § 22a SGB II nennt nun neben der Sicherstellung des Existenzminimums zahlreiche weitere Ziele - insbesondere die Vermeidung Mietpreis erhöhender Wirkungen und die Vermeidung von Segregation (Gettoisierung). Ähnliches gilt für umweltpolitische Ziele, die durch den so genannten Klima-Bonus erreicht werden können. Es dürfte klar sein, dass alle diese Ziele nicht gegen die Sicherstellung des Existenzminimums abgewogen werden dürfen, sondern lediglich „Ziele zweiter Ordnung“ sind. Dies wird wohl auch vom BMVBS nicht anders gesehen, auch wenn die häufige Wiederholung dieser sekundären Ziele in der Arbeitshilfe einen gegenteiligen Eindruck erwecken könnte.

Der Autor sieht es grundsätzlich für sinnvoll an, im Rahmen des Möglichen die sekundären Ziele mit zu berücksichtigen. Allerdings sollten Mietpreis erhöhende Wirkungen u.U. auch aus wohnungspolitischen Gründen heraus nicht konterkariert werden, nämlich dann, wenn Neubau zur Sicherstellung der Wohnraumversorgung und damit des Existenzminimums notwendig ist, die Objektförderung nur eine geringe Rolle spielt und das Preisniveau auf bislang entspannten Wohnungsmärkten sich noch nicht im kostendeckenden Bereich für Neubau befindet. Das Ziel der Subjektförderung ist es, dass sich die Betroffenen auf dem freien Markt versorgen können. Deshalb muss auch die Angemessenheitsgrenze Knappheitssignale des Marktes nachvollziehen. Darüber hinaus besitzt das Instrument der Angemessenheitsgrenzen keine ausreichende Zielgenauigkeit, um wirksam gegen Segregation vorzugehen, ohne Leistungsbezieher substantiell besser zu stellen als andere Niedrigeinkommensbezieher.

Vor der Überfrachtung des Instruments der Angemessenheitsgrenzen muss deshalb an dieser Stelle genauso gewarnt werden wie vor der Gefahr der Einschränkung der Bedarfsdeckung.

4 Positiv: Wichtige fachliche Klarstellungen

Durch die fehlenden Vorgaben seitens des Bundesgesetzgebers wurde die Methode des schlüssigen Konzeptes durch das Bundessozialgericht entwickelt und somit von Juristen. In diesem Rahmen wurden keine Wohnungsmarktexterten angehört bzw. sie haben sich - durchaus selbstkritisch angemerkt - nicht in ausreichender Zahl zum richtigen Zeitpunkt artikuliert. Deshalb ist es positiv zu werten, dass die Arbeitshilfe die nun folgenden grundsätzlichen Klarstellungen vornimmt, die in der Mehrzahl weitgehender Konsens zwischen Wohnungsmarktexterten seien dürften, bislang aber noch nicht ausreichend Eingang in die juristische Fachdiskussion und die Rechtsprechung insbesondere in unteren Instanzen gefunden haben (die Seitenangaben beziehen sich jeweils auf die Arbeitshilfe):

Maßstab für den örtlichen Vergleichsraum sollte in erster Linie das Preisniveau sein und weniger der infrastrukturelle Zusammenhang (S. 31)

Würde man dem gegenüber örtliche Vergleichsräume primär anhand des infrastrukturellen Zusammenhangs konstruieren, so bestünde die Gefahr, dass das Preisniveau sich innerhalb eines Vergleichsraums substantiell unterscheidet. Damit werden Umzugsbewegungen von teuren an billigere Standorte gefördert und die Segregation verschärft. Die Zumutbarkeit des Umzugs innerhalb eines unter Umständen sehr großen Vergleichsraums mit homogenen Preisniveaus (im ländlichen Raum) lässt sich auf der Ebene des konkreten Einzelfalls deutlich besser beurteilen als auf der abstrakten Ebene - gerade bei Betroffenen, die an der Grenze eines Vergleichsraums wohnen.

Die angemessenen Flächen sind räumlich ausdifferenzieren (S. 20)

Aus Sicht des Autors ist dies problemadäquat. An teuren Standorten kompensieren auch Normalverdiener das hohe Preisniveau am Immobilienmarkt durch Reduzierung ihrer Wohnfläche.³ Neben den üblicherweise

³ Vgl. V. Malottki, Empirische Aspekte bei der Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Unterkunft, info also 3 / 2012, 99-108.

konsumierten Flächen gibt es auch Unterschiede in den baustrukturell vorhandenen Wohnungsgrößen. Die größten Unterschiede gibt es dabei zwischen Stadt und Land sowie zwischen Ost und West – weniger zwischen den Bundesländern. Insofern ist der Rückgriff auf Landeswohnraumförderungsbestimmungen immer nur eine Notlösung.

Der qualifizierte Mietspiegel ist eine Datenquelle, aber kein schlüssiges Konzept (S. 35)

Der Autor hat bereits darauf hingewiesen,⁴ dass die ortsübliche Vergleichsmieter ein zivilrechtliches Konstrukt ist, welches die Marktmiete nur verzögert abbildet. Der Autor hält es deshalb wie die Arbeitshilfe für eher ungeeignet, aus Mietspiegeln Tabellenwerte abzulesen und diese als Angemessenheitsgrenze in Kraft zu setzen. Der Mietspiegeldatensatz bildet aber eine gute Grundlage, um auf dieser Basis ein schlüssiges Konzept zu erstellen.

Eine getrennte Analyse und Beurteilung von Neuvertrags- und Bestandsmieten ist transparenter als eine wie auch immer geartete Mischung (S. 45 / 46)

Die Mischung von Neuvertrags- und Bestandsmieten dient im Mietrecht einem Interessenausgleich zwischen Mieter- und Vermieterseite. Das Sozialrecht fordert jedoch die Sicherstellung eines Existenzminimums, das sich immer auch an aktuellen Preisen orientieren muss. Die in der Arbeitshilfe vorgeschlagene getrennte Auswertung von Neuvertrags- und Bestandsmieten verhindert deshalb, dass willkürliche und untransparente Mischungen entstehen.

Die Sicherstellung eines Existenzminimums (d.h. die Wohnraumversorgung) macht die Quantifizierung von Angebot und Nachfrage unumgänglich (S. 32). Dies geht nicht ohne Schätzungen (z.B. S. 42).

In begrüßenswerter Deutlichkeit stellt die Arbeitshilfe klar, dass alleine mit einer wie auch immer gearteten Definition eines einfachen Ausstattungsstandards nicht von einer Bedarfsdeckung ausgegangen werden kann. Bedarfsdeckung heißt, dass die Betroffenen auf dem Wohnungsmarkt versorgt werden. Damit sind Angebot und Nachfrage zu analysieren und vor allem auch zu quantifizieren. Da der Wohnungsmarkt ein hochkomplexes System darstellt, ist dabei eine abstrahierte, vereinfachte Modellierung des tatsächlichen Geschehens notwendig. Dabei sind immer - möglichst empirisch fundierte - Abschätzungen notwendig. Formale Qualitätsanforderungen an diese Abschätzungen (Vergleichsraumbezug, Fallzahl, Differenzierung nach Wohnungsgrößenklassen etc.) dürfen nicht dazu führen, dass aus formalen Gründen wichtige Inhalte der Modellierung unbeachtet bleiben.

Einfacher Standard = preiswerter Wohnraum (S. 10)

Eine normative Definition des einfachen Standards anhand einzelner Ausstattungsmerkmale ist erstens fehleranfällig, da die Gefahr besteht, dass Nischensegmente definiert werden. Zweitens ist sie willkürlich, da es keinerlei sachlichen Anhaltspunkt dafür gibt, ob nun Balkone, verschiedene Arten von Fußböden, das Baualter oder die Größe der Badewanne maßgeblich sind. Drittens befördert eine normative Festlegung von Ausstattungsmerkmalen nicht den Rechtsfrieden. Gerade bei Kombinationen zwischen einfachen und hochwertigen Ausstattungsmerkmalen innerhalb einer Wohnung wird es kompliziert. Der Autor teilt die Meinung der Arbeitshilfe, dass der Preis die Vielfalt aller Ausstattungsmerkmale besten zusammenfasst.

Die Beschränkung der Produkttheorie durch die Festsetzung von Quadratmeterhöchstmieten verhindert Mietwucher (S. 24)

Die Produkttheorie hilft im Grundsatz, die Wahlmöglichkeit der Betroffenen zu erhöhen und die ausreichende Wohnraumversorgung sicherzustellen.⁵ Dennoch erscheint es sinnvoll, extreme Kombinationen der

⁴ V. Malottki, Christian: Die empirisch-statistische Bestimmung der Angemessenheitsgrenze durch Sachverständige – verfahrensrechtliche Voraussetzungen und inhaltliche Ausgestaltung . Vortrag auf dem Sozialgerichtstag in Potsdam 2012 (schriftliche Fassung erscheint in Kürze im Boorberg-Verlag).

⁵ Vgl. V. Malottki, Empirische Aspekte bei der Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Unterkunft, info also 3 / 2012, 99-108.

beiden Faktoren zu unterbinden. Dies betrifft insbesondere die Konstellation aus sehr kleiner Wohnung und extrem hoher Quadratmetermiete. Da es hier um sehr wenige Fälle geht, ist die Sicherstellung des Existenzminimums nicht gefährdet. Hingegen wird sichergestellt, dass keine Wuchermieten nach § 5 WiStrG vom Grundsicherungsträger übernommen werden.

Die Fortschreibungsintervalle orientieren sich sinnvollerweise am Mietrecht (§. 55)

Zum Thema der Fortschreibungsintervalle hat sich bislang auch die Rechtsprechung nur wenig geäußert. Der von der Arbeitshilfe vorgeschlagene Rückgriff auf das Mietrecht sowie die Beschreibung der unterschiedlichen Varianten erscheint sachgerecht und hilfreich für die weitere Diskussion. Anzumerken bleibt lediglich, dass eine Änderung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften meistens auch eine Preisänderung impliziert. Absenkungen der Angemessenheitsgrenze allein aufgrund gesunkener Arbeitslosenzahlen hält der Autor ohne Überprüfung des Preisniveaus für problematisch.

5 Problematisch: Kritikpunkte am gewählten Rechenansatz

Wie im vorherigen Punkt bereits deutlich wurde, hält der Autor den grundsätzlichen Ansatz, Angebot und Nachfrage zu quantifizieren und die Angemessenheitsgrenze dorthin zu legen, wo eine ausreichende Wohnraumversorgung der Betroffenen sichergestellt ist, für die einzig sinnvolle Herangehensweise, ein Existenzminimum sicherzustellen. Trotz dieser Übereinstimmung im Grundsatz sieht der Autor einige Punkte am gewählten Rechenweg kritisch.

Bestandsmietenorientierung des Häufigkeitsabgleichs

In der Arbeitshilfe findet eine Quantifizierung von einfachen Wohnungen und Konsumenten einfachen Wohnraums im Bestand statt. Demnach seien die Wohnungen einfachen Standards diejenigen, die rechnerisch in der Lage sind, alle Leistungsempfänger und andere Bewohner des niedrigpreisigen Segments im Bestand zu Bestandsmieten unterzubringen. Dabei sei zunächst unbeachtlich, dass die Wohnungen vermietet sind und auf dem Markt gar nicht tatsächlich anmietbar sind. Schließlich seien als Nachfrager ja auch die Bestandsfälle, die gar nicht umziehen, berücksichtigt.

Die Grundidee des Abgleichs der Wohnraumversorgung im Bestand ist insbesondere geeignet, zu überprüfen, dass die festgesetzten Angemessenheitsgrenzen sich innerhalb des normalen Marktes bewegen und keinen spezifischen „Leistungsbeziehermarkt“ abgrenzen. Eine Prüfung der Verfügbarkeit von Wohnungen zu aktuellen Marktpreisen wird damit weder geleistet, noch ist es damit intendiert. Damit gewinnt allerdings der Prüfschritt der ausreichenden Häufigkeit große Bedeutung. Auf ihn wird im nächsten Kapitel separat eingegangen.

Querbezüge zwischen Quadratmetermiete und Flächenrichtwert

Ein Grundproblem bei der Quantifizierung besteht darin, dass die Leistungsbezieher auf eine ausreichende Anzahl von zumutbaren Wohnungen zu Absolutmieten (nach Anwendung der Produkttheorie) angewiesen sind, die Berechnung aber sowohl in der Arbeitshilfe als auch in der Rechtsprechung des BSG zu Quadratmetermieten erfolgt. Damit gibt es immer auch Wohnungen, die wegen ihrer Quadratmetermiete angemessen sind, aber nach Multiplikation mit der Fläche wegfallen, und umgekehrt Wohnungen, die wegen ihrer Quadratmetermiete unangemessen sind, aber nach der Multiplikation mit der Fläche doch angemessen werden. Der Autor hält deshalb eine Quantifizierung auf der Ebene der Absolutmieten für sinnvoller. Auch damit lassen sich die Einzelfaktoren der Produkttheorie, also Quadratmetermiete und Flächenrichtwert, bestimmen.

Fehlende Einbeziehung der Eigentumsquote

Die zentrale Rolle für die Festlegung der Angemessenheitsgrenze spielt der Perzentilwert, also der Anteil des Wohnungsmarktes, der rechnerisch in der Lage ist, die Nachfrage nach niedrigpreisigem Wohnraum Wohnungen zu bedienen.

Die Formel zur Errechnung des Perzentils lautet gemäß Seite 42 der Arbeitshilfe (HH = Haushalt):

$$\text{Formel 1: Perzentil}_{\text{Wohnungsgrößenklasse}} = \frac{\text{Zahl der HH mit niedrigpreisigen Wohnkonsum}_{\text{HH-Größenklasse}}}{\text{Zahl der HH insgesamt}_{\text{HH-Größenklasse}}}$$

Damit wird je Haushaltsgrößenklasse der Anteil der Nachfrager im niedrigpreisigen Segment bestimmt und dieser Anteil dann auf die Wohnungsgrößenklasse übertragen. Wenn also 20 % der Haushalte einer Haushaltsgrößenklasse dem niedrigpreisigen Segment zuzuordnen sind, dann sind auch 20 % der Quadratmetermieten in der entsprechenden Flächengrößenklasse anzumieten. Im Umkehrschluss heißt dies, dass 80 % Nachfrager im gehobenen Segment auf 80 % Wohnungen mit gehobenen Quadratmetermieten zu verweisen sind.

Die Grundidee ist zwar sinnvoll. Allerdings wohnt ein regional unterschiedlich großer Anteil der Haushalte im gehobenen Segment im Wohneigentum. Die 80 % Nachfrage im gehobenen Mietmarkt im Beispiel gibt es also gar nicht. Damit resultiert ein zu niedriges Perzentil für die Angrenzung des niedrigpreisigen Segments. Die Tabelle auf S. 42 dürfte deshalb nur Mieterhaushalte umfassen.

Irrtümliche Gleichsetzung von Haushaltsgröße und Wohnungsgröße für den Gesamtmarkt

Darüber hinaus mieten die verbleibenden 80 % der Nachfrager (die wohlhabenden Haushalte) gar nicht in der jeweiligen Flächengrößenklasse, sondern in der Regel größere Wohnungen. Zumindest bei den kleinen Haushaltsgrößenklassen führt dies zu einer weiteren Unterschätzung des für die Wohnraumversorgung notwendigen Perzentils (Effekt 1).

Allerdings werden durch die Produkttheorie für die Leistungsbezieher zusätzlich Wohnungen mit (zu) hohen Quadratmetermieten und (zu) kleinen Flächen verfügbar (Effekt 2). Das tatsächlich verfügbare Wohnungsmarktsegment ist also größer, wenn man davon ausgeht, dass der Flächenrichtwert ja eigentlich eine Obergrenze darstellt.

Die Arbeitshilfe geht nun offensichtlich davon aus, dass sich die Effekt 1 und Effekt 2 in etwa ausgleichen. Dies zu verifizieren, würde es eigentlich erforderlich machen, mit so genannten Belegungsmatrizen zu arbeiten, das heißt zu analysieren, welche Haushaltsgrößenklasse zu welchen Anteilen in welcher Wohnungsgrößenklasse wohnt. Alternativ könnte auch gleich mit Absolutmieten quantifiziert werden. In dieser Form beschreibt die Formel aber nicht den eigentlich damit intendierten Sachverhalt.

Abweichende Formelverwendung im Rechenbeispiel

Auf Seite 46 der Arbeitshilfe wird abweichend vom bisher Dargestellten ein Rechenbeispiel anhand folgender Formel durchgeführt:

$$\text{Formel 2: Perzentil}_{\text{Wohnungsgrößenklasse}} = \frac{\text{Zahl der HH mit niedrigpreisigen Wohnkonsum}_{\text{HH-Größenklasse}}}{\text{Zahl der Wohnungen}_{\text{Wohnungsgrößenklasse}}}$$

Zunächst ist nicht klar, ob dies einen weiteren Prüfschritt darstellt (hierfür spricht die Aufzählung auf S. 45) oder eine alternative Rechenmethode (hierfür spricht das Rechenbeispiel auf S. 46).

Jedenfalls führt der geänderte Nenner zu einem fundamental anderen Ergebnis. Denn die Zahl der Wohnungen in einer grundsicherungsrechtlich für angemessen betrachteten Wohnungsgrößenklasse (also eines Korridors von etwa 10-20 m²) ist (zumindest wenn es keinen Leerstand gibt) deutlich geringer als die in Formel 1 verwendete Zahl aller Haushalte in einer Haushaltsgrößenklasse. Durch den kleineren Nenner resultieren deutlich höhere Perzentilwerte. Formel 2 erscheint auf den ersten Blick deshalb sachlich näher liegend als Formel 1. Allerdings ergeben sich bei den 1-Personen-Haushalten enorm hohe Perzentilwerte. Dies liegt daran, dass der vorgenannte Effekt 2 weiter voll zum Tragen kommt, der ausgleichende Effekt 1 aber ganz weggefallen ist.

Formel 2 ist v.a. dann sinnvoll einsetzbar, wenn die Flächenrichtwerte sachlich nicht als Obergrenze, sondern als Mittelwert zu interpretieren sind. Eine Diskussion der beiden Formeln im Vergleich wäre hier unabdingbar. Insgesamt gilt auch hier, dass die Arbeit mit Absolutmieten und die nachträgliche Aufteilung auf die zwei Faktoren der Produkttheorie transparenter wäre.

Umsetzungsprobleme bei der energetischen Differenzierung

Zur Lösung des Problems, dass energetisch sanierte Wohnungen unter Umständen unangemessen sind, schlägt die Arbeitshilfe sowohl die Gesamtangemessenheitsgrenze als auch den Klima-Bonus vor. Das IWU hält den Klima-Bonus für deutlich sachgerechter, da damit eine Umverteilung zwischen Kosten der Heizung und Kosten der Unterkunft nur in eine Richtung möglich ist (höhere Mieten bei energetischer Sanierung) und nicht umgekehrt (hoher Warmwasserverbrauch bei kleinen Wohnungen).

Die Arbeitshilfe schlägt hierzu vor, die Kennwerte der Energieausweise heranzuziehen. Dabei ergibt sich in der Praxis das Problem, dass Energieausweise im Falle von Befragungen oft nicht vorliegen und es den Unterschied zwischen Bedarfsausweisen und Verbrauchsausweisen gibt. Das IWU favorisiert hier das im Rahmen der energetischen Differenzierung von Mietspiegeln für das BMVBS entwickelte Energiepunktesystem.⁶

6 Offen: Was ist eigentlich eine ausreichende Verfügbarkeit?

Vor dem Hintergrund, dass die Quantifizierung von Angebot und Nachfrage bislang nur auf der Ebene der nicht tatsächlich anmietbaren Bestandsmieten erfolgte, gewinnt die Prüfung der ausreichenden Verfügbarkeit zu Neuvertragsmieten eine hohe Bedeutung für die Sicherstellung des Existenzminimums. Hierzu dient der eigene Arbeitsschritt auf Seite 47 der Arbeitshilfe. Die Ausführungen hierzu sind knapp, gemessen an den vorherigen Arbeitsschritten. Vorgeschlagen werden drei verschiedene Ansätze, die zu völlig unterschiedlichen Resultaten führen. Der Rechtsprechung kann trotz der hohen Bedeutung der Fragestellung für das Ergebnis noch keine Entscheidung entnommen werden.

Tatsächliche Anmietung mindestens einer angemessenen Wohnung

In Spiegelstrich 2 wird analysiert, ob überhaupt irgendeine Wohnung in den letzten sechs Monaten durch Leistungsbezieher innerhalb der Angemessenheitsgrenzen bezogen wurde. Hiermit findet überhaupt keine Quantifizierung statt. Es würde also rechnerisch ausreichen, wenn 1.000 Kostensenkungsaufforderungen eine erfolgreiche Anmietung gegenübersteht. Das erscheint dem IWU nicht bedarfsdeckend. Denn dann müsste die Sicherstellung des Existenzminimums komplett in der Einzelfallprüfung stattfinden. Dies macht es im Fall eines – nicht unrealistischen – Mangels an niedrigpreisigem Wohnraum erforderlich, dass in umfangreichem Maße von der Befristung der Übernahme der tatsächlichen Unterkunfts-kosten auf sechs Monate abgewichen wird. Nach Ansicht des IWU zeigt bereits der Gesetzeswortlaut, dass die Verlängerung der Kostenübernahme über sechs Monate hinaus in einem Wohnungsmarkt nicht der durch die allgemeine Marktlage induzierte Regelfall sein sollte, sondern die in den individuellen Lebensumständen der Betroffenen liegende Ausnahme.

Rechnerisch ausreichende Wohnraumversorgung im Bestand zur Neuvertragsmieten

Im zweiten Teil des Spiegelstrichs 1 wird der auf der Ebene der Bestandsmieten errechnete Perzentilwert übertragen auf die Neuvertragsmieten. Das heißt, dass pro Wohnungsgrößenklasse zu aktuellen Marktpreisen ein Anteil an Wohnungen (Quadratmetermieten) angemessen ist, welcher dem Anteil der Nachfrager im niedrigpreisigen Segment an allen Haushalten der entsprechenden Haushaltsgrößenklasse (Formel 1) oder an der Zahl der Wohnungen in der zugeordneten Wohnungsgrößenklasse entspricht (Formel 2). Bildlich kann man sich dies unter Anwendung von Formel 2 so vorstellen, dass alle Haushalte gleichzeitig ausziehen und sich neu zu aktuellen Marktpreisen (pro Quadratmeter) am Markt versorgen müssen. Dies impliziert, dass die Fluktuation unter Leistungsbeziehern (und anderen Nachfragern im niedrigpreisigen Segment) genauso hoch ist wie im Rest der Bevölkerung. Damit wird sozusagen ein Wohnungsmarktgleichgewicht beschrieben. Allerdings muss man sich vergegenwärtigen, dass die Fluktuationsquoten bei Leistungsbeziehern durchaus abweichen. Erstens fallen berufsbedingte Umzüge weg (wirkt nachfrage- und fluktuati-

⁶ Knissel / Alles / v. Malottki: Integration energetischer Differenzierungsmerkmale in Mietspiegel. Herausgegeben durch das BMVBS / BBSR. BBSR-Online-Publikation 04/10.

onsenkend). Zweitens befinden sich Leistungsempfänger zu einem höheren Prozentsatz in instabilen sozialen Situationen (wirkt fluktuations- und damit nachfragesteigernd). Drittens wird durch die Kostensenkungsaufforderungen ja explizit vom Marktgleichgewicht abgewichen und neue Nachfrage induziert (wirkt nachfragesteigernd). Inwiefern all dies wirklich berechnet werden kann und nicht vielmehr auf der konkreten Ebene des Einzelfalls berücksichtigt werden sollte, ist durchaus diskutierenswert. Der Autor hält es jedoch für kritisch, von einem Wohnungsmarktgleichgewicht auszugehen, wenn durch Kostensenkungsaufforderungen genau dieses Gleichgewicht zumindest temporär gestört wird.

Da die überwiegende Mehrzahl der Wohnungsmärkte in Deutschland über ein steigendes Mietpreinsniveau verfügt, wird mit diesem Verfahren die im ersten Rechenschritt durchgeführte Quantifizierung überboten (Perzentilwert bleibt gleich, Neuvertragsmieten höher als Bestandsmieten), so dass sich die Frage stellt, warum die Bestandsmieterhebung und -analyse und die damit verbundene kostenintensive Primärerhebung dann überhaupt notwendig ist.

Bedarfsdeckung der Stromgrößen von Angebot und Nachfrage

Im ersten Teil des Spiegelstrichs 1 wird darauf verwiesen, dass die ausreichende Verfügbarkeit auch anhand der Stromgrößen und nicht anhand der Bestandsgrößen quantifiziert werden kann. Damit wird nicht mehr betrachtet, ob alle Leistungsempfänger rechnerisch in den angemessenen Teil aller Wohnungen passen, sondern, ob die tatsächlich Wohnraum nachfragenden Leistungsempfänger innerhalb eines zu definierenden Zeitraums eine bedarfsdeckende Menge angemessener Wohnungen anmieten können. Dies entspricht dann im Grundsatz dem vom IWU publizierten Konzept im Kreis Offenbach⁷ - wobei vom IWU als Zeitraum sechs Monate gewählt wurden und der Häufigkeitsabgleich zu Absolutmieten stattfindet. Sachlich ist dies aus Sicht des Autors die eigentlich relevante Fragestellung bei der Bedarfsdeckung.

Die Arbeitshilfe der Bundesregierung verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass eben nicht alle Bedarfsgemeinschaften mit einer neuen Wohnung versorgt werden müssen. Dem ist zuzustimmen, allerdings fehlt in der Aufzählung auf Seiten 24 und 47 der Arbeitshilfe sowohl die reguläre Fluktuation als auch die Nachfrage infolge von Kostensenkungsaufforderungen.

Die Arbeitshilfe verweist richtigerweise auch darauf, dass die Nachfrage nur innerhalb eines Zeitraums (und nicht sofort) befriedigt werden kann. Inwiefern der in der Arbeitshilfe vorgeschlagene Zeitraum von „z.B. einem Jahr“ kompatibel ist mit § 22 SGB II (sechs Monate), muss die Rechtsprechung im Rahmen der Prüfung der nach der Arbeitshilfe erstellten Konzepten entscheiden.

7 Fazit

Im Grundsatz ist zu begrüßen, dass die Arbeitshilfe vorgelegt wurde. Denn die Fachdiskussion zu den methodischen Anforderungen an das schlüssige Konzept wurde insbesondere auf Seiten der Empiriker und Wohnungsmarktexterten (und nicht nur der Sozialjuristen) in den letzten Jahren nur rudimentär geführt. Deshalb helfen insbesondere die in Kapitel 4 genannten methodischen Grundsätze, Anforderungen und Positionen der Empirie deutlich zu machen.

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 5 genannten Kritikpunkte und der in Kapitel 6 diskutierten offenen Frage nach dem Stellenwert der ausreichenden Verfügbarkeit bzw. Häufigkeit auf der abstrakten Ebene ist davon auszugehen, dass die Arbeitshilfe eher einen Input für die weitere Fachdiskussion leisten kann als diese abzuschließen. Insofern wäre eine Bezeichnung als „Diskussionsgrundlage“ oder „methodische Skizze“ treffender gewesen. So kommt der weiteren Fachdiskussion ein großer Stellenwert zu. Eine Überarbeitung der Arbeitshilfe erscheint nach einer gewissen Zeit der Anwendungspraxis unumgänglich.

Darmstadt, den 27.06.2013

Dr. Christian v. Malottki

⁷ Vgl. V. Malottki / Berner, Grundsicherungsrelevante Mietspiegel unter Berücksichtigung der Verfügbarkeit, NDV 8 / 2010, 349-354.