

Anmerkungen zum Artikel von Monika Sehmsdorf

In ihrem Artikel "Keine schlüssigen Konzepte durch "Analyse und Konzepte"" vom 04.06.2015 setzt sich Rechtsanwältin Monika Sehmsdorf, Weiden, mit von uns erstellten schlüssigen Konzepten zu den angemessenen Unterkunftskosten kritisch auseinander.

Hierzu möchten wir im Folgenden Stellung nehmen, da die Kritik in vielen Punkten nicht sachgerecht ist und Behauptungen aufgestellt werden, die einer näheren Überprüfung nicht standhalten.

Zum Hintergrund: Analyse & Konzepte hat als unabhängiges Institut seit 2008 bundesweit für über 90 Landkreise und kreisfreie Städte schlüssige Konzepte zu den angemessenen Kosten der Unterkunft (KdU) erstellt. Der hierfür entwickelte Ansatz, der auf den Anforderungen des Bundessozialgerichts basiert, ist inzwischen in über 25 Urteilen von unterschiedlichen Sozial- und Landessozialgerichten bestätigt worden. Darüber hinaus hat Analyse & Konzepte 2013 für das Bundesbauministerium einen Leitfadensatz zur Erstellung kommunaler Satzungen für die Bedarfe der Unterkunft erstellt.

In den folgenden - grau unterlegten - Anmerkungen werden der besseren Lesbarkeit halber die einzelnen Textpassagen des Artikels durch uns kommentiert. Es wird der Zusammenhang beibehalten.

Die Firma "Analyse und Konzepte" hat für eine Vielzahl von Kommunen „schlüssige Konzepte“ im Sinne des Bundessozialgerichts für die Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten erarbeitet. Dabei bezieht sie sich auf das Urteil des Bundessozialgerichts (BSG) vom 22. September 2009, Az. B 4 AS 18/09 R.

Zur Prüfung liegen hier drei dieser Konzepte vor, die alle aus dem Jahr 2013/2014 stammen und seit Anfang des Jahres 2014 bei Neuzuzügen von Hilfeempfängern durch die Jobcenter Weiden-Neustadt und Tirschenreuth angewandt werden. Alle drei Konzepte sind nach dem selben Muster erarbeitet und weisen im wesentlichen die gleichen Fehler auf. Alle drei Konzepte werden derzeit sozialgerichtlich überprüft.

Da alle Konzepte der Fa. Analyse und Konzepte gleichartig aufgebaut sind, werden im Folgenden die Angriffspunkte dargestellt. Es steht zu vermuten, daß nicht nur die hier bekannten, sondern alle Konzepte der Fa. Analyse und Konzepte den Anforderungen, die das BSG in der genannten Entscheidung für deren Erarbeitung aufgestellt hat, nicht genügen.

Diese subjektive Behauptung der Autorin basiert auf einer unzureichenden Recherche und ist so nicht haltbar, da zahlreiche von Analyse & Konzepte nach der gleichen Methode erstellte schlüssige Konzepte in über 25 Urteilen von Sozial- und Landessozialgerichten anerkannt worden sind (s. Anhang).

Alle Konzepte weisen gravierende Mängel in der Datenerhebung auf. Diese erfolgt in drei Schritten:

Es werden die großen Wohnungsunternehmen kontaktiert, um deren Mietdaten zu erhalten. Dann werden kleinere Vermieter, deren Adressen über die Abfallwirtschaft festgestellt werden, angeschrieben. Schließlich werden Daten des Jobcenters überprüft. Bei diesen drei Schritten geht Analyse und Konzepte wie folgt vor:

Die großen Wohnungsunternehmen werden von der Kommune angeschrieben und um Teilnahme an der Aktion gebeten. Dann erfolgt telefonischer Kontakt zwischen Analyse und Konzepte und den einzelnen Wohnungsunternehmen. Dann werden Daten abgefragt; ob diese per Telefon oder per Mail übermittelt werden, ist noch nicht klar, da Analyse und Konzepte bisher die Rohdaten nicht vorgelegt hat.

Die Rohdaten werden von den Wohnungsunternehmen in fast allen Fällen digital (E-Mail oder CD-ROM) zur Verfügung gestellt. In wenigen Ausnahmen werden aufgrund von fehlenden Schnittstellen auch Papierausdrucke zur Verfügung gestellt. Diese werden anschließend händisch erfasst. Eine Übermittlung von Mietdaten per Telefon würde schon allein aufgrund des dafür notwendigen Aufwandes durch das Wohnungsunternehmen abgelehnt werden.

Darüber hinaus hat Analyse & Konzepte im Rahmen von mehreren Sozialgerichtsverfahren alle Original-Erhebungsdaten (Rohdaten) dem Gericht zur Verfügung gestellt. Teilweise handelte es sich dabei um über 20.000 Mietwerte.

Diese Daten enthalten aber nicht eine Liste der einzelnen Wohnungen mit Angaben zu Lage, Ausstattung, Mietbeginn, Mietpreis usw., sondern es handelt sich um eine Zusammenfassung der Vermieter, also in Wahrheit eine Schätzung, wie viele Wohnungen in welcher Größe für wie viel Miete vermietet sind. Nachfragen bei einzelnen Unternehmen haben ergeben, daß gerade keine konkreten Wohnungen bezeichnet werden, denn der Aufwand hierfür wäre zu groß.

Damit werden aber auf diese Art und Weise keine konkreten Wohnungen ermittelt, sondern allenfalls ein ungefährender Überblick über den Wohnungsbestand der betroffenen Unternehmen. Das allein reicht aber nicht aus, denn das BSG verlangt die Aufnahme konkreter Wohnungen.

Es ist aus Sicht von Analyse & Konzepte nicht nachvollziehbar, wie Frau Sehmsdorf zu dieser Einschätzung kommt. Bei jeder Datenerhebung werden nachweislich ausschließlich Daten mit den notwendigen Angaben zu einzelnen Wohnungen (Netto-Kaltmiete, Wohnungsgröße, Art der Beheizung etc.) erhoben und ausgewertet. Es werden keinerlei vorab vom Wohnungseigentümer aggregierte Daten verwendet.

Schätzungen, Zusammenfassungen oder Durchschnittswerte fließen ausdrücklich nicht in die Berechnungen ein. Die Auswertungsmethodik, die die Basis eines jeden von Analyse & Konzepte erstellten schlüssigen Konzeptes bildet, lässt die Berücksichtigung von Durchschnittswerten zu Miethöhen gar nicht zu.

Dieser von Frau Sehmsdorf erhobene Vorwurf, dass aufgrund des Aufwandes keine Einzeldaten erhoben werden können, wurde darüber hinaus von Analyse & Konzepte in einem Gerichtsverfahren, an dem Frau Sehmsdorf beteiligt war, schon widerlegt. Richtig ist aber, dass der Erhebungsaufwand für Wohnungs-Einzeldaten sehr hoch ist - dieser Aufwand ist aber erforderlich und wird von Analyse & Konzepte getragen, um fundierte Ergebnisse zu erhalten.

Die Anfragen an kleinere Vermieter könnten zu konkreten Wohnungsangaben führen. Die entsprechenden Rohdaten wurden von Analyse und Konzepte noch nicht vorgelegt. Allerdings zeigen die Konzepte, daß sich nur ein verschwindend geringer Bruchteil der ermittelten Gesamtmieten aus dieser Quelle speisen kann. Dies zeigt ein Vergleich zwischen den ermittelten Gesamtmieten und den angeschriebenen Vermietern.

Es ist nicht ohne Weiteres möglich, aus der Zahl der an Kleinvermieter versandten Anschreiben auf die Zahl der erhobenen Mieten zu schließen. Denn viele dieser Vermieter verfügen über mehr als eine Wohnung.

In ländlichen Räumen besteht die Möglichkeit, dass die Fallzahlen aus der Erhebung bei kleineren, privaten Vermietern etwas niedriger ausfallen, da diese Wohnungsmärkte sehr stark durch selbstgenutztes Wohneigentum, v.a. Einfamilienhäuser, geprägt und vergleichsweise wenige Mietwohnungen vorhanden sind. Das BSG fordert, dass der "relevante Wohnungsbestand" erhoben wird; hierbei handelt es sich um vermietete Wohneinheiten.

Schließlich ist sehr fraglich, wie denn Daten des Jobcenters an Analyse und Konzepte gelangen. Die Jobcenter dürfen die ihnen vorliegenden Daten auch zu statistischen Zwecken nicht an Dritte übermitteln, sondern nur an die Bundesagentur, vgl. § 53 ff SGB II. Das heißt, daß keine Daten zu einzelnen Mietverträgen vom Jobcenter an Analyse und Konzepte mitgeteilt werden dürfen.

§ 53 SGB II besagt nur, dass die Bundesagentur für Arbeit für die Erstellung von Statistiken im Grundsicherungsbereich zuständig ist. Damit wird die Anordnung einer Bundesstatistik für den betroffenen Personenkreis entbehrlich (vgl. dazu BT-Drs. 15/1516 S. 65). Die Bundesagentur für Arbeit kann jedoch selbst kein schlüssiges Konzept erstellen, da die alleinige Nutzung von Jobcenterdaten vom BSG abgelehnt wird (Stichwort: Zirkelschluss)

Wenn der Schutz der Sozialdaten eingehalten wird, dann muß die Datenübermittlung so ablaufen, daß Analyse und Konzepte den Jobcentern die aus Stufe I und II gewonnenen Erkenntnisse mitteilt und das Jobcenter dann generalisiert weitere Informationen liefert, die aber nur ganz allgemeiner Natur sein können. An der Weitergabe ausführlicher Daten ist das Jobcenter von Gesetzes wegen gehindert.

Das heißt, daß in dieser Stufe ebenfalls keine konkreten Wohnungen an Analyse und Konzepte mitgeteilt werden können.

Analyse & Konzepte arbeitet mit anonymisierten Einzeldaten der Jobcenter. Es werden hier nur die Angaben zu tatsächlich anfallenden Mietkosten laut Mietvertrag verwendet. Mithilfe dieser Daten kann die Datenbasis erweitert werden, insbesondere im Bereich der privaten Vermietung durch Kleinvermieter, die in großer Zahl schwierig zu erheben sind.

Die Einhaltung des Datenschutzes ist dabei gewährleistet. Die Einzeldatensätze enthalten keine Adressdaten und keine weiteren personenbezogenen Daten.

Die Nutzung von Datenbeständen des Jobcenters ist laut eines Urteils des SG Halle möglich (S 21 AS 1629/12: "Für die Erhebung der Daten hat die Firma [Analyse & Konzepte] die großen Wohnungsunternehmen in der Stadt Halle als auch kleine private Vermieter befragt und diese Daten durch [...] Mieten der Leistungsempfänger ergänzt."). In diesem Rahmen werden zu keinem Zeitpunkt personenbezogene Daten übermittelt oder in diese Einsicht genommen.

Außerdem bedeutet es, daß das Jobcenter selbst bestimmt, welche Daten es weitergibt. Diese Daten sind dann in keiner Weise für Analyse und Konzepte oder das Sozialgericht überprüfbar. Es kann auch nicht überprüft werden, ob die Daten nicht doch bereits in Stufen I und II erfaßt wurden. Damit ist die Datenerhebung schon vom Grundsatz her für die ermittelten Bestandsmieten unbrauchbar, weil keine konkrete Wohnung überprüfbar bezeichnet werden kann, für die die ermittelten Daten zutreffen.

Warum die Autorin den Jobcentern unterstellt, interessengeleitet nur ausgewählte Daten weiterzuleiten, erschließt sich uns nicht. Die Jobcenter haben keinen Grund, Mietwerte zu beeinflussen, denn es besteht dort ein großes Interesse an rechtsgültigen Angemessenheitswerten. Welche Höhe diese Werte letztendlich haben, ist in Bezug auf die Fallbearbeitung irrelevant.

Analyse & Konzepte erfasst bei den Erhebungen bei Wohnungsunternehmen und Kleinvermietern jeweils getrennt von den eigentlichen Mietdaten (Datenschutz!) eine Übersicht mit Adressen der erhobenen Mietwohnungen (Straße, Hausnummer, Ort).

Analyse & Konzepte nutzt für die weiteren Berechnungen nur Jobcenterdaten, bei denen durch Prüfungen sichergestellt wurde, dass diese nicht im Rahmen der kleinen und großen Vermieterbefragungen schon erhoben wurden.

Der Inhalt der Daten ist darüber hinaus mangelhaft. Analyse und Konzepte untersucht in keinem Fall den Standard der ermittelten Wohnungen. Dies ergibt sich auch aus einem Vermerk auf der Homepage des Unternehmens, in dem ausdrücklich erklärt wird, daß dies zu aufwendig sei. Es wird daher angenommen, daß billige Wohnungen niedrigeren Standard haben als teurere. Auch wenn diese Prämisse sicherlich allgemein nicht von der Hand zu weisen ist, sind doch örtliche Besonderheiten zu beachten:

So kann eine Wohnung gehobener Ausstattung sehr günstig angeboten werden, wenn sie in einem „schlechten“ Wohnviertel liegt oder z.B. wegen eines berüchtigten Nachtlokals in der Umgebung nicht an gehobenerer Klientel vermietet werden kann. Es gibt auch andere Besonderheiten, z.B. die Lage an einer Autobahn, in einem Hochwassergebiet, neben einem Windkraftpark usw. Andererseits können Wohnungen schlechten Standards in Stadtzentren sehr teuer sein. Diese Faktoren müssen in einer wissenschaftlichen Untersuchung zunächst ermittelt und auf ihre Relevanz geprüft werden. Das geschieht gerade nicht.

In der BSG-Rechtsprechung wurden zur Bestimmung des unbestimmten Rechtsbegriffes der Angemessenheit (s. § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II) und des hierfür zugrunde gelegten einfachen Standards der Wohnungen in einer Entscheidung (BSG, 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.

Analyse & Konzepte hat sich für die Nutzung des zweiten Erhebungsansatzes entschieden, da der erst genannte Ansatz (alleinige Erhebung der Mieten im unteren Wohnungsmarktsegment) aus erhebungstechnischer Sicht und der notwendigen Gewährleistung einer Versorgungssicherheit nicht mit einem vertretbaren Aufwand realisiert werden kann. Darüber hinaus müsste hier a priori definiert werden, was das untere Wohnungsmarktsegment ist.

Selbst wenn dieses Erhebungsproblem gelöst wäre, könnte es trotzdem sein, dass die Wohnungsanzahl bei einem auf Ausstattungsmerkmalen basierenden einfachen Standard nicht hinreichend groß ist, um alle Bedarfsgemeinschaften versorgen zu können. In diesem Fall müsste der Ausstattungskatalog willkürlich(!) solange durch weitere Ausstattungsmerkmale erweitert werden, bis eine entsprechende Versorgung der Bedarfsgemeinschaften sichergestellt werden kann. Darüber hinaus müsste dann sowohl bei der Erhebung als auch bei der Anwendung jeweils ein umfangreicher Ausstattungskatalog bei den Wohnungen erhoben werden. Dieses ist in der Praxis mit vertretbarem Aufwand nicht möglich.

Vor diesem Hintergrund definiert Analyse & Konzepte die Angemessenheitsgrenzen für den einfachen Standard ausschließlich über die Miethöhe (Netto-Kaltmiete pro Quadratmeter). Wie sich in zahlreichen Mietspiegelerhebungen bzw. Mietspiegeltabellen zeigt, gibt es einen engen positiven Zusammenhang zwischen der Ausstattungsqualität einer Wohnung und deren Miethöhe: Je besser die Ausstattung, desto höher ist i. d. R. der Mietpreis pro Quadratmeter. Wohnungen des einfachen Standards sind entsprechend diejenigen Bestände vor Ort mit den niedrigsten Quadratmetermieten. Auch das BSG weist in seiner aktuellen Rechtsprechung darauf hin, dass sich der Standard in der Wohnungsmiete niederschlägt (BSG 22.08.2012 – B 14 AS 13/12 R).

Diese Aussagen gelten ebenso für die von der Autorin angeführten besonderen Umstände der Lage einer Wohnung. Das BSG fasst unter dem Begriff des "Wohnungsstandards" die Kriterien "Ausstattung", "Lage" und "Bausubstanz": "Nach Feststellung der Wohnraumgröße ist als weiterer Faktor der Wohnungsstandard zu berücksichtigen. Angemessen sind die Aufwendungen für eine Wohnung nur dann, wenn diese nach Ausstattung, Lage und Bausubstanz einfachen und grundlegenden Bedürfnissen genügt und keinen gehobenen Wohnstandard aufweist. Die Wohnung muss von daher hinsichtlich der aufgeführten Kriterien, die als Mietpreis bildende Faktoren regelmäßig im Quadratmeterpreis ihren Niederschlag finden, im unteren Segment [...] liegen [...]" (B 7b AS 18/06 R vom 07.11.2006, Rdnr. 20).

Im Zusammenhang mit der Ausstattung erwähnt Analyse und Konzepte auch regelmäßig, daß Wohnungen, die nicht über Sammelheizung und Bad verfügen, von vornherein ausgeschlossen werden. Sie seien „Substandard“. Das ist nicht möglich, denn es muß zuerst festgestellt werden, ob z.B. in einem sehr ländlichen Raum die Heizung über z.B. Öl- oder Gasöfen allgemein üblich ist. Solche Wohnungen wären dann nicht unangemessen.

Das BSG äußert sich hier eindeutig: Nicht angemessen sind "[...] Wohnungen mit "Ofenheizung", bei denen sich der Mieter der Wohnung mit der Versorgung mit Kohlen und der Entsorgung der Asche befassen muss [...], und andererseits [...] um Wohnungen ohne Bad (mit Innen-WC), in denen sich die Bewohner nur mit fließendem Wasser am Waschbecken (sei es in WC oder Küche) waschen, aber nicht duschen können. Zur Bildung eines grundsicherungsrelevanten Mietwertes sind diese Werte nicht mit heranzuziehen, denn auf Wohnungen mit diesem untersten Ausstattungsgrad können Hilfebedürftige bei der Wohnungssuche grundsätzlich nicht verwiesen werden. [...] Wenn solche Wohnungen nicht den unteren, sondern den untersten Standard abbilden, gehören sie von vornherein nicht zu dem Wohnungsbestand, der überhaupt für die Bestimmung einer Vergleichsmiete abzubilden ist. Deshalb dürfen sie in eine Auswertung des qualifizierten Mietspiegels unter dem Blickwinkel des § 22 SGB II nicht einfließen, unabhängig davon, ob sich in diesem Mietsegment (noch) eine nennenswerte Zahl an Wohnungen findet." (B 14 AS 50/10 R vom 19.10.2010, RdNr. 29)

Sollten sich im Vergleichsgebiet größere Bestände mit Substandardausstattungen befinden, so ist die von Analyse & Konzepte vorgenommene Nichtberücksichtigung dieser Bestände durch die Anforderungen an ein schlüssiges Konzept (u. a. planvolles Vorgehen) gedeckt. Zusätzlich führt diese Annahme nicht zu einem Absinken der späteren Angemessenheitsgrenzen. In der überwiegenden Zahl der Fälle werden Wohnungen mit einer Substandardausstattung günstiger als Wohnungen in gleicher Lage mit einer Normalausstattung sein, so dass sie innerhalb der Angemessenheitsgrenzen liegen. Aufgrund der geschilderten Vorgehensweise dürften ohne Schwierigkeiten in der Realität von Bedarfsgemeinschaften auch Wohnungen anzumieten sein, die nicht über Bad und Sammelheizung verfügen.

Tatsächlich trifft es aber auch nicht zu, daß das Fehlen einer Sammelheizung „Substandard“ bedeutet. Vielmehr werden über dieses Kriterium auch alle Wohnungen mit Gas-Etagenheizungen aussortiert. Diese Ausstattung ist aber nach dem Berliner Mietspiegel einer Zentralheizung gleichwertig.

Warum diese Ausnahmen? In Wahrheit geht es darum, die Datenerhebung zu selektieren. Die Gas-Etagenheizungen und die übrigen Einzelheizungen werden in der Regel vom Mieter selbst betrieben. Er bezieht auch das Gas für sie. Diese Kosten können über eine Vermieterbefragung nicht ermittelt werden.

Es werden also unter dem Vorwand des schlechteren Wohnungsstandards Wohnungen willkürlich aussortiert, weil sie nicht ins Schema der Datenerhebung passen. Das wäre aber nur dann möglich, wenn Analyse und Konzepte auch feststellt, wie hoch der Marktanteil dieser Wohnungen ist.

Denn wenn er hoch ist, dann verliert ein Konzept den allgemeingültigen Charakter, wenn es diese Wohnungen nicht berücksichtigt. Diesem Dilemma entzieht sich Analyse und Konzepte, indem es diese Wohnungen pauschal als „unter Standard“ abqualifiziert. Angaben zur Zahl der betroffenen Wohnungen enthalten die Konzepte nicht.

Es ist richtig, dass die Energiekosten bei Gasetagenheizungen nicht im Rahmen einer Vermieterbefragung ermittelt werden können. Dieses ist aber auch gar nicht notwendig, da die Heizkosten gar nicht über das schlüssige Konzept definiert werden, sondern nur die angemessene Brutto-Kaltmieten. Für die Angemessenheit der Heizkosten werden i. d. R. andere Quellen herangezogen, wie z. B. ein Heizkostenspiegel.

Wohnungen mit Gasetagenheizungen werden bei den Untersuchungen von Analyse & Konzepte natürlich einbezogen, weil es sich hierbei um eine Sammelheizung handelt. Es werden nur Wohnungen ausgeschlossen, die vermietetseitig nicht über eine Sammelheizung oder ein innenliegendes Bad verfügen. Als Sammelheizung versteht Analyse & Konzepte jegliche Heizung, bei der kein Brennstoff von Hand nachgeführt werden muss. D. h. es werden lediglich Wohnungen mit Einzel-Ofenheizungen (Holz, Kohle, Öl) ausgeschlossen. Wohnungen mit Gas-Etagen-Heizungen sowie Öl- und Gasöfen, bei denen die Brennstoffzufuhr automatisiert erfolgt, werden nicht ausgeschlossen.

Es besteht keine Notwendigkeit, den Anteil von Gasetagenheizungen zu ermitteln, da der Energieträger an dieser Stelle keinen Einfluss auf die Angemessenheitsgrenzen hat. Denn die Energiekosten sind getrennt von der Brutto-Kaltmiete zu betrachten (s.o.).

Ein weiter gravierender Fehler bei Analyse und Konzepte ist, daß in keinem Fall die Betriebskostennachzahlungen erfaßt werden. Es wird nur nach den Vorauszahlungen gefragt. Damit fehlt ein wesentlicher Teil der Unterkunftskosten. Dieses Vorgehen führt dazu, daß Personen, die in noch „angemessenen“ Wohnungen wohnen, die auch von Analyse und Konzepte zur Ermittlung der Angemessenheit herangezogen wurden, ihre Nachzahlungen nicht mehr vom Jobcenter erhalten können, da diese die gefundenen Werte übersteigen und somit unangemessenes Verbrauchsverhalten dokumentieren.

Die Berücksichtigung der Betriebskostenvorauszahlungen anstelle der tatsächlich abgerechneten Betriebskosten ist aus mehreren Gründen sinnvoll:

- Für Vermieter besteht keine Abrechnungspflicht der Nebenkosten zu einem bestimmten Zeitpunkt. Die Abrechnung der Betriebskosten kann sich somit hinsichtlich des Zeitraums, der über ein Jahr hinausreichen kann, unterscheiden. Würde man mit den tatsächlich abgerechneten Betriebskostenwerten arbeiten, so würden Betriebskosten verglichen, die in sehr unterschiedlichen Zeiträumen angefallen sind. Je nachdem, wann der jeweilige Vermieter die letzte Betriebskostenabrechnung erstellt hat, beziehen sich die Abrechnungen auf konkrete Betriebskosten, die u. U. vor 2 Jahren angefallen sind. So können die ermittelten Werte für die tatsächlichen Betriebskosten zum Erhebungszeitpunkt bereits 2 Jahre alt sein, ggf. sogar älter.
- Generell legen die Vermieter die Betriebskostenvorauszahlungen anhand der vorausgehenden Abrechnung und prognostizierter Kostenentwicklungen möglichst präzise fest, so dass die Vorauszahlungsbeträge den tatsächlich anfallenden Kosten sowohl bei bestehenden Mietvertragsverhältnissen als auch beim einem Mietvertragsabschluss weitestgehend entsprechen.
- Aufgrund der großen Fallzahl der erhobenen Betriebskostenvorauszahlungen lässt sich ein gesicherter statistischer Wert berechnen.
- Eine Betriebskostennachzahlung führt nicht zwangsläufig dazu, dass die Kosten für eine Wohnung unangemessen werden oder unangemessenes Verbrauchsverhalten vorliegt. Innerhalb der Produkttheorie, die eine maximale Brutto-Kaltmiete als Kriterium für die Angemessenheit der Kosten einer Wohnung festlegt, kann der Anteil der kalten Betriebskosten ohne weiteres vom Durchschnittswert abweichen, den Analyse & Konzepte für die Berechnung des Richtwertes ermittelt hat.

Die eigentliche Ermittlung der Angemessenheit geschieht dann so, daß in einem sogenannten iterativen Verfahren die Anzahl der Nachfrager im unteren Segment ermittelt wird. Z.B. könnten in einer Stadt 20 % der Nachfrage aus dem Bereich der schwachen Einkommensgruppen und Hilfebedürftigen kommen. Nun wird nach den Angaben von Analyse und Konzepte der untere Bereich der gefundenen Bestandsmieten entsprechend dem Anteil der Wohnungssuchenden als angemessen festgelegt.

Dann werden die gefundenen Angebote überprüft, ob sie den so gefundenen Mieten entsprechen. Ist das nicht der Fall, wird in einem Verfahren der untere Bereich des Wohnungsmarkts aufgerundet, bis ein Perzentil der Bestandsmieten als angemessen gilt. Das klingt deshalb so seltsam, weil

es ein Verfahren ist, dessen Ansatz fehlerhaft ist und dessen Ausführung nicht erläutert wird. Eine mathematische Formel für diesen Prozeß findet sich im Konzept nicht.

Eine mathematische Formel lässt sich für die Vorgehensweise von Analyse & Konzepte nicht darstellen. Vielmehr wird, ausgehend vom tatsächlichen Nachfragevolumen im preiswerten, unteren Wohnungsmarktsegment, ein vorläufiger Richtwert für die Angemessenheit bestimmt, der auf den laufenden Mietverträgen (Bestandsmieten) basiert. Dieses Nachfragevolumen liegt in den meisten Fällen zwischen 30 und 50 % des jeweiligen Wohnungsbestandes. Im nächsten Schritt wird anhand des Preisniveaus der ermittelten Mietangebote geprüft, wie hoch der Anteil der angebotenen Wohnungen ist, der für den vorläufig ermittelten Richtwert tatsächlich anmietbar ist (Prüfung der abstrakten Verfügbarkeit von Wohnraum).

Je nach Höhe des anmietbaren Anteils der Mietangebote wird die relative Größe des unteren Wohnungsmarktes angepasst (Quadratmeterpreis Netto-Kaltmiete), bis ausreichende Anteile der Mietangebote mit dem Richtwert anmietbar sind, so dass die Versorgung der Bedarfsgemeinschaften mit Wohnraum gesichert ist. Was als ausreichend betrachtet werden kann, hängt von der (Preis-) Struktur des jeweiligen regionalen Wohnungsmarktes ab.

Durch diese schrittweise Anpassung der Angemessenheitsgrenzen auf Basis von Bestands- und Angebotsmieten wird sichergestellt, dass tatsächlich ein ausreichendes Wohnungsangebot zur Verfügung steht.

Der Ansatz ist aber unrichtig: Es ist insbesondere zu ermitteln, ob Wohnungsangebote für konkrete Wohnungen zur Verfügung stehen. Angenommen, 20 % der Einwohner wohnen in günstigen Wohnungen und fragen auch wieder günstige Wohnungen nach. Die übliche Fluktuation liegt nach Angaben von Analyse und Konzepte bei 8 – 10 % Umzügen pro Jahr. Wenn also eine Gemeinde z.B. 100.000 Einwohner hat, dann wohnen nach obigem Beispiel 20.000 Bedarfsgemeinschaften in günstigen Wohnungen. Von diesen 20.000 BGs ziehen etwa 10% um, also etwa 2.000. Es muß also geprüft werden, ob innerhalb der gefundenen Angemessenheitsgrenzen 2.000 Wohnungen verfügbar sind. Selbst wenn man annimmt, daß nur etwa 10% der realen Angebote auch gefunden werden, dann müßten etwa 200 Wohnungsangebote innerhalb der Grenzen nachgewiesen werden, damit die Kommune den Betroffenen auf konkret zur Verfügung stehenden Wohnraum verweisen kann.

Die hier vorliegenden Konzepte weisen alle nicht im Mindesten diese Zahlen auf.

In diesem Beispiel werden verschiedene Annahmen zu Grunde gelegt, die so nicht zutreffend sind:

- Nicht jede Bedarfsgemeinschaft fragt eigenen Wohnraum nach (Stichwort: Junge Erwachsene bis 25 Jahre); Wohngemeinschaften.
- Nicht alle Haushalte im preiswerten Segment, die eine Wohnung suchen, sind im Leistungsbezug.
- Die Einwohnerzahl wird der Nachfrage nach Wohnungen gleichgesetzt. Die durchschnittliche Haushaltsgröße von SGB II-Empfängern liegt erfahrungsgemäß aber bei etwa 2 Personen.
- Im schlüssigen Konzept wird die Verfügbarkeit von Wohnraum anhand des Preisniveaus der Angebotsmieten abstrakt geprüft. Es wird ermittelt, ob die Neuanmietung von Wohnraum zum ermittelten Richtwert generell möglich ist. Im Gegensatz dazu steht die Prüfung der konkreten Verfügbarkeit von Wohnraum. Diese hat zum konkreten Bedarfszeitpunkt und für die individuellen Umstände der Bedarfsgemeinschaft zu erfolgen. Sie ist Bestandteil der Einzelfallprüfung im Jobcenter. Diesem Anspruch kann und soll ein schlüssiges Konzept nicht gerecht werden.

Im Gegenteil: Aus den mitgelieferten Graphiken ergibt sich, daß die Mehrzahl der angebotenen Wohnungen schon netto kalt teurer sind als die gefundene Grenze. Zu den Betriebskosten fehlt ohnehin jede Angabe. Dabei liegen von vornherein so wenig Angebote vor, daß die ermittelten Zahlen nicht valide sind.

Im Falle der Angebotsmieten werden nur dann Werte und Zahlen ausgewiesen, wenn die Fallzahlen ausreichend hoch sind, um den Anforderungen, die an qualifizierte Mietspiegel gestellt werden, zu genügen. In Weiden (13.500 Mietwohnungen) und Tirschenreuth (11.800 Mietwohnungen), in denen die Autorin tätig ist, sind nur sehr geringe Mietwohnungsbestände vorhanden. Die ohnehin kleinen Gesamtzahlen reduzieren sich noch um Bestände, die nicht relevant sind. Beispielhaft zu nennen sind Heimwohnungen, Wohnungen mit Gefälligkeitsmieten oder auch Substandard-Wohnungsbestände.

Analyse und Konzepte behilft sich dann mit der These, daß die gefundenen Neumieten in der Regel viel günstiger seien als die Angebotsmieten, sprich, Wohnungen werden teurer angeboten als vermietet. Der Nachweis in Form einer Darstellung, welche Wohnungen für welchen Preis angeboten und dann vermietet wurden, fehlt.

Wie einschlägige Untersuchungen zeigen, werden bei Weitem nicht alle freien Wohnungen auch publiziert, sondern nur etwa 50 %. Die anderen werden direkt vergeben (z. B. bei Genossenschaften, Nachfolgemietern). Bei den publizierten Wohnungsangeboten handelt es sich darüber hinaus tendenziell um die teureren Wohnungen.

Daher kann davon ausgegangen werden, dass es neben den inserierten freien Wohnungen noch ein großes "graues" Potenzial an freien Wohnungen gibt.

Da also die Angebotsmieten nur einen Ausschnitt bilden, ist es sinnvoll, auch die sogenannten Neuvertragsmieten in die Analysen mit einzubeziehen: hierbei handelt es sich um die Mieten aus Verträgen, die innerhalb der letzten neun Monate vor Erhebungsstichtag tatsächlich abgeschlossen wurden.

Bei einem Vergleich von Angebotsmieten und Neuvertragsmieten in den Berichten von Analyse & Konzepte kommt sehr deutlich zum Ausdruck, dass die Angebotsmieten in der Regel nennenswert höher liegen als die tatsächlich abgeschlossenen Neuvertragsmieten. Die Neuvertragsmieten geben also so einen guten Einblick, zu welchem Preis tatsächlich Mietverträge abgeschlossen werden.

In den hier vorliegenden Konzepten traf diese Prämisse nach den Daten im Anhang auch nur in der Hälfte der Fälle zu.

Daß die Annahme aber in einigen Fällen tatsächlich nach den gefundenen Daten zutrifft, hängt mit der Definition von „Neumieten“ zusammen. Es werden alle im letzten Jahr neu vereinbarten Mieten als Neumieten bezeichnet. Darunter fallen aber auch Mieterhöhungen bei Altverträgen, die üblicherweise deutlich unter den Mietpreisen von Neuvermietungen liegen. Das liegt in der Natur der Sache: Eine Mieterhöhung darf nur mit Blick auf die ortsübliche Vergleichsmiete erfolgen. Diese bestimmt sich im wesentlichen nach den in der Zwischenzeit neu abgeschlossenen Mietverträgen. Das heißt, daß neue Mietverträge üblicherweise deutlich teurer sind als Altverträge, die dann in gesetzlich geregelten Maximalschritten angehoben werden dürfen und gerade bei Altverträgen im sozialen Wohnungsbau weit hinter den aktuellen Mieten liegen, die für neu angemietete Objekte verlangt werden.

Diese Aussage ist nicht richtig. Als Neuvertragsmieten definiert Analyse & Konzepte ausschließlich Mietdaten, deren Vertragsabschluss innerhalb der letzten neun Monate vor Erhebungsstichtag liegt. Mieterhöhungen von Altverträgen werden in den Konzepten von Analyse & Konzepte nicht als Neu-

vertragsmieten definiert. Diese Aussage ist den Endberichten von Analyse & Konzepte eindeutig zu entnehmen.

Angebotsmieten werden weiter geschönt, indem zunächst „Luxuswohnungen“ aussortiert werden. Da ein Standard gerade nicht erhoben wird, filtert Analyse und Konzepte auf diese Art und Weise eine nicht bekannte Anzahl von Wohnungsangeboten als „zu teuer“ aus, ohne daß erkennbar ist, in welcher Lage sich diese Wohnungen befinden und welche Ausstattung sie haben. Damit wird gerade die vom BSG kritisierte „Ghettobildung“ begünstigt, denn Mieten in teureren Stadtvierteln werden somit erst einmal ausgefiltert.

Die Praxis, sog. "Luxuswohnungen" aus den Berechnungen auszuschließen, führt nicht dazu, dass große Teile der Daten nicht ausgewertet werden. Der Ausschluss von Luxuswohnungen im Rahmen der Angebotsmietenerhebung bezieht sich auf spezielle Ausstattungsmerkmale, wie z. B. "Schwimmbad", "Sauna" oder "Penthouse", wenn diese explizit im Angebotstext erwähnt sind, und nicht auf die Höhe der Miete. Werden Wohnungen nicht explizit als Luxuswohnungen vermarktet, werden diese, unabhängig von der Höhe der Miete, bei den folgenden Auswertungen berücksichtigt.

Im Übrigen schließt auch das BSG das Luxussegment aus, sollen doch nur Wohnungen des einfachen bis zum gehobenen Standard Berücksichtigung finden.

Die so gefundenen Angebote werden dann über eine Extremwertkappung zur Filterung von „Ausreißern“ wiederum bereinigt, also nach unten korrigiert. In Wahrheit werden also nicht etwa zwei Prozent „Extremwerte“ gefiltert, sondern die obere Spanne des Wohnungsmarkts kann nach Belieben auf ein aus Sicht des Untersuchenden angemessenes Niveau gesenkt werden.

Das ist willkürlich und vor allem unwissenschaftlich; ein Konzept auf dieser Basis widerspricht den Vorgaben des BSG.

Diese Darstellung entspricht nicht den Tatsachen. Die vorgenommene Extremwertkappung erfolgt nach einem mathematisch-statistischen Verfahren und ist dadurch gerade nicht willkürlich. Durch dieses Verfahren werden sowohl am oberen als auch am unteren Ende der Preisverteilung statistische Ausreißer eliminiert. Diese Vorgehensweise entspricht der Vorgehensweise bei Erstellung von qualifizierten Mietspiegeln.

Schließlich werden Wohnungsmarkttypen gebildet. Das bedeutet, daß für Kommunen mit unterschiedlichen Miethöhen z.B. in einem Hauptort und sehr ländlicher Umgebung die Mietpreise für den größeren Ort und die Umgebung gesondert ermittelt werden. Um zu bestimmen, welche Gemeinden noch zum Hauptort gehören und welche den anderen Teilen des Gebiets zuzuordnen sind, wird mit einer Clusteranalyse gearbeitet. Eine Clusteranalyse ist an sich ein wissenschaftliches Verfahren, in dem nach relevanten Kriterien eine Unterscheidung der örtlichen Gegebenheiten vorgenommen wird. Relevante Kriterien können z.B. die Anbindung an den ÖPNV oder die Bahnlinien sein, die Entfernung zum nächsten Oberzentrum, die Bevölkerungsanzahl, das Pro-Kopf-Einkommen oder ähnliche Faktoren.

Diese Faktoren werden von Analyse und Konzepte in willkürlicher Weise ausgewählt. So findet sich zB in einem der Konzepte der Faktor „Tourismus“, in anderen nicht. Diese Kriterien werden dann alle in gleicher Gewichtung bewertet. So wird z.B. der „Neubautätigkeit“ der gleiche Stellenwert eingeräumt wie dem Pro-Kopf-Einkommen, obwohl erstere bestenfalls für eine Prognoseentscheidung von Gewicht sein kann. Diese Vorgehensweise ist unwissenschaftlich und widerspricht ausdrücklich anerkannten mathematisch-statistischen Vorgehensweisen.

Die Auswahl der gewählten Indikatoren für die Clusteranalyse erfolgt nach den regionalen Gegebenheiten. So ist es in Regionen, in denen keine größeren Unterschiede im touristischen Bettenangebot bestehen, wenig sinnvoll, dieses Kriterium in eine Clusteranalyse mit aufzunehmen.

Weiterhin ist es so, dass jeweils alle gewählten Kriterien der Clusteranalysen sich auf die Struktur eines Mietmarktes und damit auf die Struktur der Mietpreise auswirken. Wie hoch der jeweilige Einfluss eines einzelnen Indikators im Vergleich zu einem anderen Indikator ist, kann hierbei unberücksichtigt bleiben, da es nur um die relativen Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen geht. Für jede Kommune wird jeder Indikator als gleichwertig behandelt, um so herauszufinden, welche Kommunen sich in Bezug auf alle Indikatoren zusammenbetrachtet am ähnlichsten sind.

Eine Gewichtung einzelner Indikatoren, wie von der Autorin gefordert, ist hier nicht notwendig und letztendlich auch nicht möglich - sie wäre willkürlich und würde nicht wissenschaftlichen Standards entsprechen. Sie müsste detailliert und belegbar (empirisch) abgeleitet sein, um sich nicht an dieser Stelle dem Vorwurf der Willkür auszusetzen. So ist beispielsweise nicht belegbar, warum der Tourismus übergewichtet oder untergewichtet werden müsste im Vergleich zu anderen Indikatoren.

Abschließend soll zu diesem Punkt auf die Methodenfreiheit hingewiesen werden. Das BSG gibt keine konkrete Untersuchungsmethode als richtig oder falsch vor. So ist es selbstverständlich möglich, andere Untersuchungsmethoden anzuwenden oder andere Kriterien auszuwählen, als Analyse & Konzepte dies tut. Wesentlich ist es, dass die Untersuchung auf einer schlüssigen Vorgehensweise beruht. Ein richtig oder falsch kann es im Hinblick auf zahlreiche Aspekte nicht geben. Wesentlich ist, dass unter Beachtung der getroffenen Annahmen die Ergebnisse reproduzierbar sind und die verwendete Methodik begründet werden kann.

Hinzu kommt, daß die einzelnen Faktoren unwissenschaftlich ausgewertet werden. Es wird immer der niedrigste gefundene Wert als Nullwert definiert, der höchste als Eins. Die gefundenen tatsächlichen Werte werden dann auf die Euklidische Norm umgerechnet. Dabei wird aber die relative Abweichung der Werte untereinander nicht berücksichtigt. Liegt z.B. die Entfernung verschiedener Gemeinden vom nächsten Oberzentrum zwischen 5 und 10 Kilometern, dann werden durch das verwendete Verfahren die gleichen Ergebnisse erzielt, wie wenn die Entfernungen zwischen 5 und 50 Kilometern liegen, obwohl auf der Hand liegt, daß von einem wohnungsmarktbildenden Faktor im ersten Fall nicht gesprochen werden kann.

Für die Berechnung der Clusteranalyse ist es notwendig, die verwendeten Indikatoren zu standardisieren, da diese voneinander verschiedene Skalierungen aufweisen. So werden einzelne Indikatoren als Anteil an einem Gesamtbestand gemessen (z. B. Mehrfamilienhäuser), während andere Indikatoren beispielsweise Anteile an der Gesamtbevölkerung oder Geldeinheiten (€) angeben. Die im Rahmen der Clusteranalyse verwendete quadrierte Euklidische Distanz hat jedoch, wie alle Distanzmaße, die Eigenheit, dass die ermittelte Größe der Distanz von den Dimensionen abhängt, in denen die Variablen gemessen werden. Eine direkte Nutzung der Werte würde daher zu ungewollten Verzerrungen führen. Um dies zu vermeiden, wurden alle Werte mithilfe einer linearen Transformation auf das Intervall [0,1] normiert.

$$x_i^n = \frac{x_i - x_{\min}}{x_{\max} - x_{\min}}$$

Das jeweilige Minimum eines Indikators weist dabei den Wert 0 auf, während das entsprechende Maximum den Wert 1 erhält. Durch diese Transformation wird - entgegen der Behauptung der Autorin - sichergestellt, dass die Skala metrisch und die relativen Abstände zwischen den Ausprägungen unverändert bleiben.

Es empfiehlt sich auch, die angegebenen Formeln nachzurechnen. Die Ergebnisse sind nicht immer aus dem vorhandenen Datenmaterial ableitbar.

Die Clusteranalyse wird automatisiert durch eine Statistiksoftware (IBM SPSS Statistics 19) durchgeführt. Gleiche Ausgangsdaten führen hier immer auch zu gleichen Ergebnissen, Berechnungsfehler sind an dieser Stelle auszuschließen.

Schließlich sind die Erhebungen auf ihr Alter zu prüfen. Denn da der Mietmarkt sich ständig verändert, müssen z.B. qualifizierte Mietspiegel alle zwei Jahre angepaßt und nach vier Jahren neu aufgestellt werden. Die Konzepte, die hier zur Beurteilung vorliegen, enthalten alle Datenmaterial zum Stichtag 1.1.2013 und wurden erst im Frühjahr 2014 in Kraft gesetzt. Sie sind aber bereits jetzt veraltet, wenn man die Vorgaben eines Mietspiegels berücksichtigt.

Aus diesem Grund empfiehlt Analyse & Konzepte eine Fortschreibung der Konzepte nach zwei Jahren, wie es bei qualifizierten Mietspiegeln üblich ist. Genauso sollten die Daten weitere zwei Jahre nach der Fortschreibung vollständig neu erhoben werden, um so die Veränderungen am Mietwohnungsmarkt neu empirisch zu erfassen und neue Richtwerte ableiten zu können.

Für zurückliegende Zeiträume, die in Verfahren vor den Sozialgerichten streitgegenständlich sind, besitzen die Konzepte dennoch Gültigkeit.

Das Fazit dieser Überprüfungen liegt auf der Hand:

Wenn „Analyse und Konzepte“ ein Konzept zur Ermittlung der Unterkunftskosten erarbeitet hat, dann spricht sehr viel dafür, daß es nicht den Anforderungen an ein solches Konzept genügt, und zwar weil es schon bei der Datenerhebung, aber auch bei der Datenauswertung willkürlich und nicht nachprüfbar aufgestellt wurde.

Es kann nur empfohlen werden, gegen eine Absenkung von Unterkunftskosten auf der Basis dieses Konzeptes Widerspruch und Klage zu erheben. Das gilt auch, wenn bereits ein SG ein solches Konzept für schlüssig befunden hat. Denn in keinem solchen Fall sind die Rohdaten, auf denen das Konzept beruht, überprüft worden.

Das ist nicht richtig. Es wurden schon in verschiedenen Gerichtsverfahren die Rohdaten von Analyse & Konzepte zur Überprüfung zur Verfügung gestellt. Ebenso ist Analyse & Konzepte bereit, im Rahmen eines Verfahrens vor Ort als Zeuge aufzutreten und Vorgehensweisen und Sachverhalte mündlich näher zu erläutern.

Spätestens deren Analyse und ein Sachverständigengutachten müssen erweisen, daß die Konzepte willkürlich und unwissenschaftlich aufgestellt sind. Es ist also selbst in solchen Fällen an Überprüfungsanträge nach § 44 SGB X zu denken. Mit den hier vorgegebenen Angriffspunkten müssen selbst die zurückhaltendsten Sozialgerichte wenigstens Prozeßkostenhilfe für ein entsprechendes Verfahren bewilligen.

Das BSG hat übrigens in der zitierten Entscheidung den Gerichten als gangbaren Weg vorgeschlagen, in Fällen von unschlüssigen Konzepten die Jobcenter durch einstweilige Regelungen zur Zahlung der tatsächlichen Kosten für eine Übergangszeit zu verpflichten.

Wie unsere Ausführungen zeigen, sind die Behauptungen von Frau Sehmsdorf nahezu ausnahmslos nicht zutreffend. Es mag unterschiedliche Auffassungen darüber geben, wie ein schlüssiges Konzept erstellt werden sollte und welche Methoden zum Einsatz kommen. Der Charakter eines schlüssigen Konzepts, wie ihn auch das BSG betont, liegt aber darin, wissenschaftlich anerkannte Methoden so einzusetzen, dass sie in ihrer Konzeption und Anwendung den notwendigen Standards entsprechen. Dieses ist bei Analyse & Konzepte der Fall und wurde auch von zahlreichen Sozial- und Landessozialgerichten so bestätigt. Eine mehr oder weniger pauschale Abqualifizierung unserer Gutachten als "nicht wissenschaftlich" und "willkürlich" wird daher der Sache nicht gerecht

und gerät in den Verdacht, dass es weniger um die Fachlichkeit als um die Vertretung interessen-
geleiteter Positionen geht.

Hamburg, den 06.07.2015

ANALYSE & KONZEPTE
Beratungsgesellschaft für Wohnen,
Immobilien, Stadtentwicklung mbH
Gasstr. 10
22761 Hamburg

Tel. 040/485 00 98-0
Fax 040/485 00 98-98
Mail info@analyse-konzepte.de

Positive Entscheidungen zu schlüssigen Konzepten von Analyse & Konzepte

Landessozialgerichte

LSG Niedersachsen-Bremen
L 9 AS 1049/09 B ER

LSG Rheinland-Pfalz
L 7 AS 78/12

LSG Hessen
L 4 SO 166/13 B ER

LSG Mecklenburg-Vorpommern
L 10 AS 72/10 Protokoll

Sozialgerichte erster Instanz

SG Aachen

S 19 SO 213/13

SG Dessau-Roßlau

S 11 AS 1337/13

SG Halle

S21 AS 1629/12

SG Speyer

S 5 AS 684/11

SG Altenburg

S 23 AS 1201/12 ER

S 3 AS 1681/14

SG Koblenz

S 10 AS 995/11

S 5 AS 886/12

S 24 AS 4708/12

SG Detmold

S 23 AS 1295/11

SG Lüneburg

S 23 AS 1244/09

SG Stralsund

S 7 AS 1353/09

SG Aurich

S 35 AS 1126/09

S 23 AS 1505/12

S 29 AS 1743/09 ER

S 7 AS 207/11 ER

S 35 AS 1317/09

SG Duisburg

S 17 AS 1188/13

S 46 AS 241/10 ER

SG Trier

SG Bayreuth

S 4 SO 15/13

SG Gießen

S 18 SO 20/13 ER

S 46 AS 401/10 ER

S 1 AS 255/11 ER

SG Chemnitz

S 30 AS 3188/12

SG Gotha

S 26 AS 7634/11

SG Mainz

S 10 AS 672/13

S 6 AS 6186/11

S 28 AS 8809/10

S 43 AS 1547/12 ER

Stand: Juni 2015