

Rheinstraße 65
64295 Darmstadt
Germany

Fon: +49(0)6151/2904-0
Fax: +49(0)6151/2904-97

info@iwu.de
www.iwu.de

Richtwerte für angemessene Kosten der Unterkunft nach SGB II und SGB XII in der Landeshauptstadt Dresden 2017 und 2018

Eine Untersuchung im Auftrag der Landeshauptstadt Dresden

Darmstadt, den 30.11.2016

Autoren: Dr. Christian von Malottki
Galina Nuss

Inhalt

1	Rechtsgrundlagen und Anwendungsbereich	3
2	Anlass der Berechnung	4
3	Richtwerte für Angemessenheitsgrenzen und deren Gültigkeitszeitraum	4
4	Ermittlung der Richtwerte	4
4.1	Angemessene Wohnfläche	4
4.2	Örtlicher Vergleichsraum	5
4.3	Bruttokalte Referenzmiete pro Quadratmeter	5
5	Einordnung der Ergebnisse	6

Aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung werden im Folgenden nur männliche Bezeichnungen verwendet. Sie schließen aber immer Frauen und Männer gleichermaßen ein.

1 Rechtsgrundlagen und Anwendungsbereich

Das deutsche Sozialleistungssystem sichert auch für den Bereich des Wohnens das Existenzminimum ab. Zielgruppen sind:

- Empfänger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB II)
- Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB XII)

Dabei werden Leistungsempfängern die tatsächlich anfallenden Kosten der Unterkunft (KdU) und Heizung (KdH) nach § 22 SGB II und § 35 SGB XII bis zu einem „angemessenen“ Niveau gewährt. „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.“ (Urteil des Bundessozialgerichts vom 7. November 2006, Az.: B 7 b AS 18/06 R). Dieses Niveau muss anhand der Analyse des lokalen Wohnungsmarktes näher bestimmt werden.

Leistungsempfänger mit höheren Wohnkosten werden in der Regel zur Kostensenkung aufgefordert. Die Kostensenkung kann durch Umzug erfolgen, aber bspw. auch durch Untervermietung oder Verhandlungen mit dem Vermieter. Erfolgt dies nicht, so werden nach einer Übergangszeit von in der Regel sechs Monaten die als Bedarf anzuerkennenden KdU bzw. KdH auf das Niveau der Angemessenheitsgrenze abgesenkt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Bestimmung und Begründung der Angemessenheitsgrenze den örtlichen Trägern, d.h. Kreisen und kreisfreien Städten überantwortet. Zum einen tragen sie – abgesehen von einem Bundeszuschuss – die Leistungen, zum anderen können sie nach Ansicht des Gesetzgebers den örtlichen Wohnungsmarkt besser einschätzen.

Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) unterscheidet zwischen der abstrakten Angemessenheitsgrenze und der Angemessenheitsgrenze im konkreten Einzelfall. Nur so ist sichergestellt, dass den besonderen Umständen und Bedürfnissen eines Haushalts Rechnung getragen wird. Regelungen für die Anerkennung höherer KdU im Einzelfall enthält die Dienstanweisung der Landeshauptstadt Dresden.

Die abstrakte Angemessenheitsgrenze gilt übergreifend für den ganzen Markt und dient letztlich der Vereinheitlichung und der Verwaltungsvereinfachung. Das Ziel der abstrakten Angemessenheitsgrenze ist es, dass sie in der Mehrzahl der Einzelfälle valide ist, und nur bei Vorliegen besonderer Gründe des Einzelfalles von ihr abgewichen wird. Die abstrakte Angemessenheitsgrenze ist jedoch nicht die Antizipation einer jeden Einzelfallentscheidung.

Da der Bundesgesetzgeber keine weiteren methodischen Vorgaben bezüglich der abstrakten Ermittlung der Angemessenheitsgrenze gemacht hat, erfolgten die relevanten Rahmensetzungen durch die Rechtsprechung. Das BSG hat seit 2006 das so genannte „schlüssige Konzept“ mit formalen und teils auch inhaltlichen Anforderungen an die Bestimmung der Angemessenheitsgrenze entwickelt und mit BSGE B 4 AS 9/14 R das grundlegende Vorgehen in Dresden als schlüssiges Konzept eingestuft. Die folgenden Ausführungen gliedern sich deshalb nach den Arbeitsschritten des schlüssigen Konzepts:

1. Bestimmung einer angemessenen Wohnfläche (siehe 4.1),
2. Bestimmung eines örtlichen Vergleichsraums (siehe 4.2) und
3. Bestimmung einer abstrakten Referenzmiete (Bruttokaltmiete, d.h. Miete und kalte Nebenkosten, pro Quadratmeter) (siehe 4.3).

Die Angemessenheitsgrenze in € ergibt sich aus dem Produkt aus angemessener Wohnfläche und Referenzmiete. In der Anwendung gilt jedoch die so genannte Produkttheorie. So müssen die beiden Faktoren angemessene Fläche und angemessene Miete pro Quadratmeter nicht beide für sich erfüllt werden. Lediglich das Produkt aus beiden Größen (die Miete für die ganze Wohnung in €) zählt als Angemessenheitsgrenze.

Die Angemessenheitsgrenze gilt in gleicher Höhe auch für Eigentümer von selbstgenutztem Wohnraum und deckt deren Zinskosten sowie die kalten Nebenkosten ab.

2 Anlass der Berechnung

Der qualifizierte Mietspiegel der Landeshauptstadt Dresden ist die wichtigste Grundlage für die Ableitung der Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Unterkunft (KdU). Mit der Neuaufstellung des qualifizierten Mietspiegels Dresden 2017 steht eine neue Datenbasis für die Beurteilung der aktuellen Lage auf dem Mietwohnungsmarkt zur Verfügung. Dies wird zum Anlass genommen, um die Angemessenheitsgrenzen an die neuen Mietspiegeldaten anzupassen. In diesem Zusammenhang werden auch alle anderen verwendeten Datenquellen aktualisiert.

3 Richtwerte für Angemessenheitsgrenzen und deren Gültigkeitszeitraum

Die Mietspiegelbefragung wurde zum Stichtag 01.04.2016 (Mietzahlung des Monats April) durchgeführt. Der Gültigkeitszeitraum des Mietspiegels reicht vom 01.01.2017 bis 31.12.2018. Die Gültigkeit der im vorliegenden Gutachten ermittelten Angemessenheitsgrenzen erstreckt sich im Gleichlauf zum qualifizierten Mietspiegel vom 01.01.2017 bis 31.12.2018.

Für das Stadtgebiet von Dresden ergeben sich folgende Angemessenheitsgrenzen:

Tabelle 1: Quadratmeterbezogene Angemessenheitsgrenzen bruttokalt

Haushaltsgröße in Personen	1	2	3	4	5
Richtwert Fläche in m ²	45	60	75	85	95
in €/m ²	7,9720	7,1647	6,6733	6,7380	7,3426
Ergebnis in €	358,74	429,88	500,50	572,73	697,55

Es ist Aufgabe der Einzelfallprüfung, bei individuellen Sachverhalten zu entscheiden, ob die Anwendung der oben genannten Richtwerte gerechtfertigt ist.

4 Ermittlung der Richtwerte

4.1 Angemessene Wohnfläche

Als angemessene Wohnfläche werden gemäß der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts die Bestimmungen der jeweiligen Länder verwendet. In Sachsen galt die Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz zur Regelung von Wohnflächenhöchstgrenzen zu § 18 SächsAGSGB (VwV Wohnflächenhöchstgrenzen) vom 7. Juni 2010. Sie sah folgende Wohnflächenrichtwerte vor:

- 45 m² für einen Ein-Personen-Haushalt
- 60 m² für einen Zwei-Personen-Haushalt
- 75 m² für einen Drei-Personen-Haushalt
- 85 m² für einen Vier-Personen-Haushalt
- 10 m² für jede weitere Person

Seit Außerkrafttreten der VwV Wohnflächenhöchstgrenzen zum 1. Januar 2016 lag keine Landesregelung zu Wohnflächengrenzen in Sachsen vor. Deshalb wurde auf diese VwV als Ansatzpunkt zurückgegriffen. Mit der "Richtlinie des Sächsischen Staatsministerium des Inneren zur Förderung der Schaffung von mietpreis-

und belegungsgebundenen Mietwohnraum", die am 9. Dezember 2016 im Amtsblatt des Freistaates Sachsen bekannt gegeben werden soll, werden die Wohnungsgrößen der VwV in gleicher Höhe erneut festgelegt.

4.2 Örtlicher Vergleichsraum

Das Bundessozialgericht definiert den so genannten Vergleichsraum zur Bestimmung der Angemessenheitsgrenze der Kosten der Unterkunft als homogenes Gebiet, welches insbesondere infrastrukturell zusammenhängt. Innerhalb des Vergleichsraums sind Umzüge im Grundsatz zumutbar und es gilt § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II, nach dem im Falle eines nicht erforderlichen Umzugs nur der bisherige Bedarf anerkannt wird. Da die Rechtsprechung für Großstädte einen Vergleichsraum über das ganze Stadtgebiet bejaht hat, wird dies auch in Dresden angewandt. Danach wird der maßgebliche Vergleichsraum für das Stadtgebiet Dresden nicht auf verschiedene Stadtteile eingeschränkt.

Die Wohnlagenkarte des Mietspiegels¹ zeigt, dass einfachere und gehobene Lagen über das ganze Stadtgebiet hinweg verteilt sind. Durch den öffentlichen Nahverkehr sind alle Dresdener Stadtteile so angebunden, dass Fahrzeiten entstehen, die erwerbstätigen Pendlern zuzumuten sind.

Alle Datenerhebungen zur Ermittlung der Angemessenheitsgrenze umfassen gemäß den Anforderungen des BSG das gesamte Stadtgebiet.

4.3 Bruttokalte Referenzmiete pro Quadratmeter

Das Konzept zur Ermittlung der Referenzmiete beruht grundsätzlich auf einer Datenerhebung und -auswertung von Neuvertragsmieten aus dem Datensatz des qualifizierten Mietspiegels der Stadt Dresden. Dem wird eine Sekundärdatenanalyse von Bestandsmieten der Leistungsempfänger gegenübergestellt.

Das Konzept arbeitet dabei mit einer Auswertung des gesamten Wohnungsmarktes und definiert die Angemessenheitsgrenze je Haushaltsgrößenklasse als Perzentil² der Häufigkeitsverteilung der Mieten in einem Korridor um die Flächenrichtwerte. Mit dem aus den Daten abgeleiteten Ergebnis („Schlussfolgerungen aus der Datenanalyse“) sind gemäß der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts folgende Bedingungen gewährleistet, begründet und dokumentiert:

- Die tatsächliche Anmietbarkeit von Wohnungen zu aktuellen Marktpreisen in ausreichender Häufigkeit unter Berücksichtigung der Nachfragekonkurrenz durch Mieter ohne Leistungsbezug nach SGB II / XII
- Die Anlehnung an die Lebensumstände von anderen Beziehern niedriger Einkommen außerhalb der Grundsicherung
- Die Vermeidung von Segregation („Gettoisierung“)

Die genaue Errechnung und Begründung der aus den Daten gezogenen Schlüsse ist im Methodenbericht³ dokumentiert.

Die Angemessenheitsgrenze in € ergibt sich durch Multiplikation von angemessener Wohnfläche und Referenzmiete.

¹ Landeshauptstadt Dresden, Der Oberbürgermeister (Hg.): Mietspiegel Dresden 2017, Dresden, 2016.

² Anteilswert der Häufigkeitsverteilung. Das p-te Perzentil gibt an, dass mindestens p % der Beobachtungen unterhalb des Perzentilwertes liegen. Das 50 %-Perzentil ist der Median.

³ Vgl. Institut Wohnen und Umwelt: Methodenbericht zur Ermittlung von Richtwerten für angemessene Kosten der Unterkunft nach SGB II und SGB XII in der Landeshauptstadt Dresden 2017 und 2018. Darmstadt, 2016.

5 Einordnung der Ergebnisse

Die Ergebnisse der Berechnung, die je nach Haushalts- bzw. Wohnungsgröße zu unterschiedlichen Quadratmetermieten, Steigerungsraten gegenüber dem schlüssigen Konzept 2015/2016 und Perzentilen der Häufigkeitsverteilung der Mieten führen, erklären sich zum einen aus der Entwicklung der Rechtsprechung und zum anderen aus der aktuellen Wohnungsmarktentwicklung in Dresden. Dabei überlagern sich drei Effekte:

- Die Praxis der Gesamtwirtschaftlichkeitsprüfung im Jobcenter und Sozialamt, die u.a. die Möglichkeit der Verrechnung von unangemessenen Unterkunfts- und Heizkosten mit Kosteneinsparungen bei der jeweils anderen Kostenart umfasst, führt dazu, dass von Kostensenkungsverfahren abgesehen werden kann. Die Anerkennung der vollen Kosten von Unterkunft und Heizung als Bedarf im Einzelfall ist dadurch deutlich angestiegen. Damit reduziert sich die Zahl der Wohnungen, die für die Erfüllung des Kriteriums „ausreichende Häufigkeit“ notwendig ist. Dies wirkt absenkend auf die Angemessenheitsgrenzen – die Zahl der unangemessen Wohnenden ändert sich dadurch aber nicht.
- In Folge eines Sachverständigengutachtens von Prof. Dr. Tobias Just, Universität Regensburg, erfolgte in Verfahren vor dem Sozialgericht Dresden eine Neubewertung der Quantifizierung von Leerständen, die in den vorliegenden Berechnungen nach eigenständiger, wissenschaftlicher Bewertung durch IWU berücksichtigt wurden und soweit Einfluss nahmen, wie es aus gutachterlicher Sicht notwendig erschien. Dies bewirkt tendenziell eine Absenkung der Angemessenheitsgrenze bei mittelgroßen Wohnungen / Haushaltsgrößenklassen und einen Anstieg bei den großen und kleinen, also denjenigen Wohnungsmarktsegmenten, bei den in Dresden Engpässe bestehen und die deshalb im Mietspiegel auch höher bepreist sind.
- Durch die allgemeine Marktentwicklung in Dresden haben sich generell die Leerstände reduziert und die Preise erhöht. Der Dresdener Wohnungsmarkt war in den letzten etwa sechs Jahren einem starken strukturellen Wandel unterworfen. Der Wechsel von einem entspannten zu einem angespannteren Wohnungsmarkt hat sehr deutlich und vergleichsweise schnell stattgefunden – im Vergleich zu anderen deutschen Städten, in jedem Fall aber im Vergleich zum restlichen Sachsen.⁴ Insgesamt zählt Dresden damit preislich nicht mehr zu den preisgünstigen deutschen Großstädten, sondern schließt – anders als bspw. Leipzig – zu mittleren Städten wie Hannover oder Bremen auf.⁵ Dabei speist sich der Anstieg der Nachfrage aus Zuzugsbewegungen (mit besonders positiven Salden aus dem übrigen Ostdeutschland und dem Ausland) sowie durch einen positiven Geburtensaldo,⁶ der in dieser Form nur in relativ wenigen Kommunen in Deutschland (meist Großstädte und Universitätsstädte) zu beobachten ist. Ohne Neubau würde diese Entwicklung spätestens 2020 zum Wechsel in einen Markt mit Nachfrageüberhang führen.⁷ Für die weitere Marktentwicklung ist die Entwicklung der Angebotsseite deshalb von großer Bedeutung. Die Entwicklung der Neubautätigkeit läuft dabei im Immobilienmarktzyklus der Nachfrageerhöhung hinterher. Zum einen werden die bisherigen Neubauprojekte mit hohen bis sehr hohen Preisen angeboten. Die Mieten müssten in Dresden daher erst auf ein höheres Niveau steigen, bei dem zahlungsstärkere Nachfrager bereit sind, Neubauwohnungen im höherpreisigen Segment zu kaufen oder zu mieten. Zum anderen sind Neubauten auf ausreichende Bauflächen angewiesen und benötigen von der Investitionsentscheidung bis zur Bezugsfertigkeit eine substanzielle Zeitspanne für Planung, Genehmigung und Bau. Beides ist nun geschehen. Die Stadt Dresden hatte es deshalb bereits 2011 als Herausforderung erkannt, den Neubau in der Stadt zu stärken. Entsprechende Ansätze mit Flächenausweisungen auf Brachflächen und Nachverdichtungen in Baulücken inklusive passender Gebäudetypologien wie Stadthäusern oder Lofts sowie passender Fördermöglichkeiten (Wohneigentumsförde-

⁴ Vgl. Simons, H.; Weiden, L.: Mietgutachten Sachsen. Endbericht im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums des Innern. Berlin, 2014, S. 1 und 3.

⁵ Ebd., S. 2.

⁶ Vgl. Landeshauptstadt Dresden (Hg.): Wohnungsmarktbericht 2014. Dresden, 2015, S. 8 ff.

⁷ Vgl. Landeshauptstadt Dresden (Hg.): Wohnungsmarktbericht 2014. Dresden, 2015, S. 54.

rung, Baugruppenberatung etc.) waren bereits im letzten Wohnungsmarktbericht dokumentiert.⁸ Mit dem gestiegenen Preisniveau können nun Neubauten wirtschaftlich erstellt werden – dies zeigen die gestiegenen Baugenehmigungs- und -fertigstellungszahlen.⁹ Die allgemeine Marktentwicklung führt flächengrößenklassenübergreifend zu einem Preisanstieg, der sich auch auf die Angemessenheitsgrenzen auswirkt.

Die Kombination dieser drei Effekte führt zu einem Anstieg der Angemessenheitsgrenzen für 1- Personen-Haushalte, zu einem deutlichen Anstieg für die 5-Personen-Haushalte und tendenziell zu einer Stagnation für die mittleren Größenklassen.

Tabelle 2: Zur Information: Vergleichswerte

Haushaltsgröße in Personen	1	2	3	4	5
Ergebnis in €	358,74	429,88	500,50	572,73	697,55
Bisherige Angemessenheitsgrenzen 2015/16	342,21	434,43	509,32	558,99	628,40
Anstieg in Euro	16,53	-4,55	-8,82	13,74	69,15
Anstieg in Prozent	4,83%	-1,05%	-1,73%	2,46%	11,00%
Zum Vergleich: Wohngeldtabelle, Stufe III	390,00	473,00	563,00	656,00	750,00

Mit der Wohngeldreform 2016 (und damit sieben Jahre nach der letzten Änderung) sind auch die oft als Vergleichswerte verwendeten Höchstbeträge des Wohngelds deutlich angehoben worden, womit „Leistungshöhe und Miethöchstbeträge an die Bestandsmieten- und Einkommensentwicklung [angepasst werden]“ soll[t]en.¹⁰ Die neuen Angemessenheitsgrenzen liegen unter der Höchstbetragstabelle, und zwar je nach Haushaltsgrößenklasse zwischen 7 und 13 %. Die häufiger, in kürzeren Zeitabständen angepassten Richtwerte spiegeln das aktuelle und lokale Mietniveau wesentlich besser wieder als die Wohngeldtabelle.

⁸ Vgl. Landeshauptstadt Dresden (Hg.): Wohnungsmarktbericht 2011, Dresden, 2012, S. 27 und 53.

⁹ Vgl. Landeshauptstadt Dresden (Hg.): Wohnungsmarktbericht 2014. Dresden, 2015, S. 20.

¹⁰ Vgl. CDU, CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag. Berlin, 2013, S. 80.