

Rheinstraße 65
64295 Darmstadt
Germany

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

info@iwu.de
www.iwu.de

Fortschreibung des schlüssigen Konzepts zur Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Unterkunft nach dem Sozialgesetzbuch für den Rems-Murr-Kreis

Darmstadt, den 27.11.2017

INSTITUT WOHNEN UND UMWELT GMBH
Rheinstraße 65
64295 Darmstadt

Internet: www.iwu.de
Autoren: Dr. Christian v. Malottki
Telefon: 06151/2904-44 / Fax: -97

Inhalt

1 Anlass	3
2 Zur Neuaufstellung und Fortschreibung schlüssiger Konzepte	3
2.1 Anlass oder Periodizität von Neuaufstellungen und Fortschreibungen.....	3
2.2 Art der Fortschreibung	5
3 Fortschreibung der bruttokalten Angemessenheitsgrenzen	7
3.1 Festlegung des Fortschreibungskonzepts	7
3.2 Festlegung der Erhebungszeiträume.....	7
3.3 Entwicklung eines Preisindex	7
3.4 Quantitative Entwicklung von Angebot und Nachfrage.....	9
3.5 Zusammenführung der Fortschreibungsfaktoren	10
4 Fortschreibung der warmen Nebenkosten	11
4.1 Festlegung des Fortschreibungskonzepts	11
4.2 Fortschreibung.....	11
5 Neue Angemessenheitsgrenzen 2017	12
6 Richtwerte für Mietpreisüberhöhung	13
7 Einordnung der Ergebnisse	15

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Entwicklung der tatsächlichen nettokalten Bestandsmieten in €/m ² und Monat im SGB II (Unterkunftsart Miete)	8
Tabelle 2: Entwicklung der tatsächlichen kalten Nebenkosten in €/m ² und Monat im SGB II (Unterkunftsart Miete)	8
Tabelle 3: Gewichtete Mittelung der Entwicklung	8
Tabelle 4: Entwicklung Angebotsmieten in €/m ² und Monat für 2- und 3-Zimmer-Wohnungen im Rems-Murr-Kreis	9
Tabelle 5: Entwicklung der Fallzahlen im SGB II (Bedarfsgemeinschaften mit laufenden Kosten der Unterkunft)	10
Tabelle 6: Entwicklung der Fallzahlen im SGB XII	10
Tabelle 7: Fortschreibung der Teilkomponente Heizkosten für die bruttowarme Wirtschaftlichkeitsprüfung (auf Basis der Befragung 2014 über das Abrechnungsjahr 2012)	12
Tabelle 8: Neue bruttokalte Angemessenheitsgrenzen	13
Tabelle 9: Häufigkeitsverteilungen der Quadratmetermieten im Gutachtem 2015	14
Tabelle 10: Richtwerte für die Mietpreisüberhöhung in €/m ²	14

1 Anlass

Mit seinen Gutachten vom 23.11.2015 (Kurzfassung) und 08.12.2015 (Methodenbericht) hat das Institut Wohnen und Umwelt (IWU) die Grundlagen für die Festsetzung der Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Unterkunft im Rems-Murr-Kreis geliefert. Diese gelten seit dem 01.03.2016. Auf dieses Gutachten und seine Seitennummerierung wird im Folgenden jeweils Bezug genommen. Mit dem vorliegenden Gutachten erfolgt eine Fortschreibung, welche steigenden Wohnkosten Rechnung trägt.

2 Zur Neuaufstellung und Fortschreibung schlüssiger Konzepte

2.1 Anlass oder Periodizität von Neuaufstellungen und Fortschreibungen

Die Rahmenbedingungen der Existenzsicherung ergeben sich auch im Bereich der Unterkunft aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts:

„Zur Konkretisierung des Anspruchs hat der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen folgerichtig in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht, zu bemessen. Hierzu hat er zunächst die Bedarfsarten sowie die dafür aufzuwendenden Kosten zu ermitteln und auf dieser Basis die Höhe des Gesamtbedarfs zu bestimmen. Das Grundgesetz schreibt ihm dafür keine bestimmte Methode vor; er darf sie vielmehr im Rahmen der Tauglichkeit und Sachgerechtigkeit selbst auswählen. Abweichungen von der gewählten Methode bedürfen allerdings der sachlichen Rechtfertigung.“ (BVerfG 1 BvL 1/09, Rn. 139)

„Das dergestalt gefundene Ergebnis ist zudem fortwährend zu überprüfen und weiter zu entwickeln, weil der elementare Lebensbedarf eines Menschen grundsätzlich nur in dem Augenblick befriedigt werden kann, in dem er besteht. Der Gesetzgeber hat daher Vorkehrungen zu treffen, auf Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel Preissteigerungen oder Erhöhungen von Verbrauchsteuern, zeitnah zu reagieren, um zu jeder Zeit die Erfüllung des aktuellen Bedarfs sicherzustellen (...).“ (BVerfG 1 BvL 1/09, Rn.140, vgl. auch 1 BvL 10/12, Rn. 82-84)

Dabei besteht das grundsätzliche Problem, dass sich jede Art von Statistikmodell notgedrungenermaßen auf einen zurückliegenden Zeitraum bezieht. Daraus entstehen drei Arten der Verzögerung der Abbildung des bedarfsdeckenden Preisniveaus:

- Um bei der Bestimmung von Neuvertragsmieten ausreichende Fallzahlen zu generieren, muss ein Auswertungszeitraum u.U. länger gewählt werden. Bei Wohnungen betrifft dies insbesondere schlüssige Konzepte mit Angebotsmietenbewertungen, letztlich ist aber auch die Wahl des Vier-Jahres-Zeitraums im Mietrecht (§ 558 BGB) in Teilen durch die Fallzahlthematik begründet.
- Durch den Zeitbedarf für die Auswertung vergeht vom Start der Datenanalyse (im Mietspiegel z.B. der Erhebungsstichmonat) bis zur Inkraftsetzung als Größe der Bedarfsbemessung Zeit, welche den empirisch ermittelten Bedarf veralten lässt.
- Während des Gültigkeitszeitraums einer Größe der Bedarfsbemessung steigen die Preise u.U. weiter, so dass sich am Ende des Zeitraums eine andere Situation ergeben mag als am Anfang.

Bei den Unterkunftskosten bestehen gegenüber dem Regelbedarf zudem folgende zentrale Besonderheiten:

1. Während der Konsum der Güter des Regelbedarfs graduell reduziert werden kann und dem Gesetzgeber deshalb ein größerer Spielraum zusteht, auch veraltete Werte als aktuellen Bedarf festzusetzen, ist die Wohnung an sich dem physischen Existenzminimum zuzuordnen und der Konsum kann nicht oder nur sehr schwer graduell reduziert werden. Dies spräche für eine besonders häufige und sorgfältige zeitliche Anpassung des Bedarfs.
2. Wohnungsmärkte verlaufen meist zyklisch. Dadurch gibt es mehrjährige Phasen mit sehr stabilen Preisen (z.B. ca. 2002 bis ca. 2009) und Phasen mit stärkeren Preisanstiegen (mit regionalen Unter-

schieden ca. seit 2009). Dadurch sind Regelungen zur Fortschreibung mit unterschiedlichen Ausgangsbedingungen konfrontiert.

3. Nur ein kleiner Teil der Leistungsbezieher mietet tatsächlich neue Wohnungen an. Die Mehrzahl wohnt im Bestand, wobei die Mietpreise im bestehenden Vertragsverhältnis im Einzelfall relativ selten, dann aber in größeren Sprüngen an die Preisentwicklung angepasst werden (§§ 557 - 560 BGB). Dies spricht für Einzelfallausnahmen bzw. sorgfältige Wirtschaftlichkeitsprüfungen, damit eine kurzfristige Unangemessenheit von Wohnungen wegen unterschiedlicher Erhöhungsintervalle bei Angemessenheitsgrenzen und tatsächlichen Mieten im Einzelfall nicht zu einer massiven Steigerung der Haushalte mit ungedeckten Bedarfen führt.
4. Während die Frage nach der ausreichenden Menge tatsächlich angemessener Wohnungen nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zumindest in Grundzügen auf der so genannten abstrakten Ebene Berücksichtigung finden sollte und im Konzept des IWU berücksichtigt ist, kann damit eine Verfügbarkeit im Einzelfall dennoch nicht garantiert werden – denn die Wohnraumversorgung erfolgt auf dem privatwirtschaftlich organisierten Immobilienmarkt, wo eine Anmietung auch bei gegebener abstrakter Häufigkeit von angemessenen Wohnungen wegen Diskriminierung oder schlicht aus Zufall scheitern kann. Aus diesem Grund ist der abstrakten Angemessenheitsprüfung noch die konkrete Prüfung nachgelagert – auch wenn hier die Beweislast der erfolglosen Wohnungssuche bei grundsätzlicher Existenz mindestens einer Wohnung auf den Leistungsbezieher übergehen kann. Dies spricht dafür, dass eine Preisanpassung auf der abstrakten Ebene auch in größeren Zeiträumen erfolgen kann. Die abstrakte Ebene ist mit einem permanenten Nachvollziehen des Preisniveaus am ohnehin recht intransparenten Immobilienmarkt überfordert.

Eine Positionierung des Gesetzgebers oder der höchstrichterlichen Rechtsprechung zum Thema der Länge des Zeitraums bis zur Anpassung der Werte existiert noch nicht. Folgende Rückgriffe in verwandten Regelungen wären möglich:

- Bei Satzungen für die Kosten der Unterkunft nach § 22a ff. SGB II gilt: „Die Kreise und kreisfreien Städte müssen die durch Satzung bestimmten Werte für die Unterkunft mindestens alle zwei Jahre und die durch Satzung bestimmten Werte für die Heizung mindestens jährlich überprüfen und gegebenenfalls neu festsetzen.“¹ Dabei wird einerseits eine periodische Prüfung festgelegt, gleichzeitig muss diese aber nicht zu einer Neufestsetzung führen. Neben schematischen periodischen Elementen könnten hier also auch anlassbezogene Elemente (z.B. wegen einer Veränderung des Wohnungsmarktes, durch Flüchtlingszuwanderung o.ä.) erkannt werden.
- Im Mietrecht gilt: „Der qualifizierte Mietspiegel ist im Abstand von zwei Jahren der Marktentwicklung anzupassen. Dabei kann eine Stichprobe oder die Entwicklung des vom Statistischen Bundesamt ermittelten Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte in Deutschland zugrunde gelegt werden. Nach vier Jahren ist der qualifizierte Mietspiegel neu zu erstellen.“² Hier gilt eine schematische periodische Regelung, die allerdings in der Praxis dadurch aufgeweicht wird, dass bei fehlender Fortschreibung eines qualifizierten Mietspiegels dieser als einfacher Mietspiegel weiter existiert und mangels guter Alternativen oft trotzdem zum Einsatz kommt.
- Beim Regelbedarf koppelt § 28 SGB XII die Neufestsetzung an die Neuerhebung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, welche alle fünf Jahre erhoben wird. Für die Zwischenzeit schreibt § 28 a SGB XII eine jährliche Fortschreibung mit einem Mischindex vor. Innerhalb eines Jahres erfolgt keine Anpassung. Hier erfolgt eine schematische periodische Regelung.

¹ § 22c (2) SGB II

² § 558d (2) BGB

2.2 Art der Fortschreibung

Sowohl das Mietrecht als auch der Regelbedarf unterscheiden zwischen der selteneren (d.h. alle vier bzw. fünf Jahre stattfindenden) Neuerhebung / Neuerstellung und der häufigeren vereinfachten Fortschreibung (alle zwei bzw. ein Jahre). Bei einer vereinfachten Fortschreibung – die also keine komplette Neuerstellung eines schlüssigen Konzeptes darstellt – gibt es wiederum eine Vielfalt an möglichen Methoden.

Nach § 558d Abs. 2 BGB kann die Fortschreibung alternativ als Indexfortschreibung oder durch eine (kleinere) Stichprobe erfolgen. Hinter der Möglichkeit der Indexfortschreibung steht die Annahme, dass Wohnungsmärkte und insbesondere das Verhalten von Wohnungsteilmärkten gegenüber dem gesamten Wohnungsmarkt einer gewissen Trägheit unterliegen, so dass genaue Erhebungen auch im Vier-Jahres-Zeitraum sachgerecht und hinreichend sind. Die Fortschreibung über eine kleinere Stichprobe hat gegenüber dem Index den Nachteil, dass aufgrund der geringeren Fallzahl zusätzliche statistische Unsicherheiten entstehen, welche bei den räumlich nicht fokussierten Erhebungen (z.B. des Statistischen Bundesamtes) so nicht gegeben sind. Dafür können räumliche Sonderentwicklungen abgebildet werden.

Im Falle der Indexfortschreibung stellt sich die Frage nach dem richtigen Index. Hier stehen mehrere Indices zur Verfügung.³

Lebenshaltungskostenindex

Im Mietrecht ist in § 558d Abs. 2 BGB festgelegt, dass der deutschlandweite Lebenshaltungskostenindex und kein anderer Index zur Fortschreibung von Mieten zu verwenden ist. In kritischer Perspektive hat Börstinghaus angemerkt, dass diese Festlegung eher dem Ziel einer finanziellen Absicherung für Vermieter entspreche: „Diese Art der Fortschreibung hat weniger etwas damit zu tun, dass der Mietspiegel den tatsächlich gezahlten Mieten angepasst wird, sondern bewirkt letztendlich nur, wie eine Indexmiete, eine Geldwertsicherung“.⁴ Die Rechtsprechung hat bislang noch nicht geklärt, ob diese Begründung auch für die Fortschreibung von Angemessenheitsgrenzen einschlägig ist.

Der Autor hält die – vermietedorientierte – mietrechtliche Begründung für den Lebenshaltungskostenindex für nicht sachlich zutreffend im Grundsicherungsrecht, weswegen sachlich näheren Indices grundsätzlich der Vorzug gegeben werden sollte.

Verbraucherpreisindices

Im Rahmen der Ermittlung der Verbraucherpreisindices durch die Statistischen Ämter stehen verschiedene Indices für die einzelnen Kostenblöcke zur Verfügung:

- Die Statistischen Ämter ermitteln einen Nettokaltmietindex. Die Arbeitshilfe des BMVBS schlägt die Verwendung dieses Index vor.⁵ Er bezieht sich auf mittelgroße Wohnungen um 70 m² und kleine Einfamilienhäuser mit 100 m². Der Index liegt auch auf Ebene der größeren Bundesländer vor. Allerdings stellt die Länderebene nur einen bedingten Zugewinn gegenüber der Bundesebene dar. In vielen Bundesländern existieren ebenfalls große strukturelle Unterschiede.
- Ein Index der kalten Nebenkosten liegt ebenfalls auf Bundesebene sowie in manchen Ländern vor (Verwendungszwecke 0441-0444, die einzelnen Teilpositionen sind die wichtigsten Nebenkostenarten).

³ Die folgenden Ausführungen sind leicht verändert übernommen aus: v. Malottki, Christian et al.: Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII). BMAS-Forschungsbericht 478, Berlin, 2017, S. 194 ff.

⁴ Börstinghaus, Ulf P. 2015: § 558 – § 558d, in Blank, Hubert (Hrsg.): Mietrecht. Großkommentar des Wohn- und Gewerberaummietrechts (Schmidt-Futterer), 12., neu bearbeitete Auflage, München: C.H. Beck, S. 1673-2047 (S. 1987).

⁵ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) 2013: Arbeitshilfe zur Bestimmung der angemessenen Aufwendungen der Unterkunft im Rahmen kommunaler Satzungen, Berlin, S. 56.

- Heizkosten werden über die Verwendungszwecke 0452-0455 abgebildet, hier erfolgt die Differenzierung nach Energieträgern, so dass theoretisch für verschiedene Energieträger verschiedene Indices gebildet werden können.

In der Kombination der Teilindices lässt sich ein Mischindex auch für Bruttokaltmieten und Bruttowarmmieten errechnen. Die Mischung aus Bundes- und Landesindex muss ggf. toleriert werden, denkbar wären auch Sonderauswertungen nach bestimmten Regionstypen. Sie erscheint sachgerechter als die Übertragung eines Index für Nettokaltmieten auf die beiden anderen Mietbegriffe.

Der nettokalte Teilindex ist jedoch ein Index für Bestandsmieten und nicht für Neuvertrags- oder Angebotsmieten. Kurzfristige Änderungen des Immobilienmarktes werden im Index nicht abgebildet.

Da die Höhe der Nebenkosten nicht mit dem Alter des Mietvertrags korreliert, sind die Indices für kalte und warme Nebenkosten für isolierte Nebenkostenfortschreibungen sowohl im Bestand als auch im Angebot zu empfehlen, so lange die Zeiträume nicht zu groß sind.

SGB-II-Statistik

Zur Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen kann auch auf Daten von Wohnkosten aus der SGB-II-Statistik zurückgegriffen werden, die von der BA monatlich ausgewiesen werden.⁶ Auf Grundlage dieser Daten lässt sich ein Index erstellen, bei dem auch Unterschiede nach Haushaltgrößenklasse und regionalem Bezug möglich wäre. Die Verwendung dieses Index macht allerdings nur für diejenigen Konzeptteile Sinn, in denen SGB-II-Mieten einfließen. Eine alleinige Verwendung von SGB-II-Mieten kann zu Zirkelschlusseffekten führen.

Für die Fortschreibung von Nebenkosten sind die SGB-II-Daten klar zu empfehlen.⁷ Dabei spielen auch Unschärfen bei der Datenerfassung keine Rolle, weil davon auszugehen ist, dass hiervon nur das Preisniveau, nicht aber die Veränderungsdaten tangiert sind. Bei den (im Rahmen einer Gesamtangemessenheitsgrenze ebenfalls sinnvoll zu verwendenden) warmen Nebenkosten verbleibt jedoch die Herausforderung der Witterungskorrektur.

Angebotsmieten

Die Tatsache, dass Angebotsmieten vergleichsweise aktuell und räumlich hochauflösend sind, ermöglicht es, hieraus einen Preisindex zu konstruieren und mit diesem fortzuschreiben. Problematisch wird es allerdings, wenn mit zu geringen Fallzahlen gearbeitet wird. Bei der Wahl der Zeiträume und der räumlichen Teileinheiten ist deshalb auf ausreichende Fallzahl zu achten. Verfahren der hedonischen Bereinigung können verhindern, dass der ermittelte Preis durch die Transaktion unterschiedlicher Marktsegmente in verschiedenen Perioden verzerrt wird.

Bis auf den Lebenshaltungskostenindex sind alle Indices im Prinzip geeignet, sie geben nur über unterschiedliche Sachverhalte Auskunft. Die meisten Methoden zur Ableitung von Angemessenheitsgrenzen analysieren und bewerten genauso wie die IWU-Methodik im Gutachten 2015 Bestands- und Angebotsmieten grundsätzlich getrennt. In diesem Fall sollten kongruenterweise Bestandsmietindices nur zur Fortschreibung von Bestandsmieten genutzt werden und Angebotsmietindices zu Fortschreibung von Angebots- oder Neuvertragsmieten.

⁶ Vgl. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII/vorRevision/vor-der-Datenrevision-Nav.html>, Abruf 13.01.2017.

⁷ v. Malottki, Christian et al.: Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII). BMAS-Forschungsbericht 478, Berlin, 2017, S. 188.

3 Fortschreibung der bruttokalten Angemessenheitsgrenzen

3.1 Festlegung des Fortschreibungskonzepts

Im vorliegenden Fall erfolgt eine periodisch-schematische erweiterte Indexfortschreibung nach zwei Jahren.

Gleichzeitig empfiehlt das IWU eine Neuaufstellung des Konzeptes im Jahr 2019, so dass die vier bzw. fünf Jahre Gültigkeitsperiode von einer Neuerstellung zur nächsten gewahrt sind.

Die Fortschreibung stellt eine erweiterte Indexfortschreibung dar. Dabei wird nicht die Angemessenheitsgrenze mit einem einzigen Preisindex fortgeschrieben, sondern es wird die Preisentwicklung abgeleitet aus folgenden drei Teilelementen:

1. Die Erhöhung der Preise im Bestand, d.h. die Erhöhung der Mieten der Leistungsbezieher.
2. Die Erhöhung der Marktpreise, d.h. die Erhöhung der Angebotsmieten.
3. Die Entwicklung der Nachfragemenge, die ggf. einen anderen Anteil des Wohnungsmarktes erfordert, der als angemessen eingestuft wird.⁸ Wegen der starken Zuwanderung 2015 / 16 besteht die Vermutung, dass sich auch die Zahl der Leistungsbezieher erhöht haben könnte, so dass nach dem Konzept des IWU auch bei gleichem Preisniveau eine andere Angemessenheitsgrenze resultieren würde (mehr Nachfrager benötigen mehr Wohnungen). Dabei wird allerdings keine Prognose der Nachfrage vorgenommen, es gehen vielmehr wie auch bei der ursprünglichen Konzepterstellung nur die aktuellen Zahlen im Sinne einer Momentaufnahme ein. Eventuelle Entwicklungen im Gültigkeitszeitraum sind dann auf der Einzelfallebene der konkreten Verfügbarkeitsprüfung (bzw. der begründeten Übernahme höherer Wohnkosten wegen erfolgloser Wohnungssuche) zu bearbeiten.

Für Punkt 1 und 2 werden eigene Indices aus Angebotsmieten und den Bestandsdaten der Leistungsbezieher ermittelt. Bei Punkt 3 werden die Fallzahlen der Leistungsbezieher analysiert, deren Auswirkungen auf die Angemessenheitsgrenze im Rechenmodell des Jahres 2015 simuliert und die resultierende Preisänderung mit den Angemessenheitsgrenzen verrechnet. Auf die Besonderheit der Bruttowarmmietgrenze wird in Kapitel 4 eingegangen.

3.2 Festlegung der Erhebungszeiträume

Als Zeitintervall (Indexstichtage) für die Datenerhebung wird jeweils ein Zweijahreszeitraum gewählt, um kongruent zu sein zum Zeitintervall der Anwendung von Angemessenheitsgrenzen. Damit wird – auch wenn die Zeitspanne zur Bearbeitung einer Fortschreibung kürzer ist als diejenige zur Erstellung einer Neuerhebung – bei den Indices, die monatsweise verfügbar sind, nicht der jeweils jüngste verfügbare Monat gewählt, sondern eher die Zeitpunkte, die der Erhebung des IWU-Gutachtens 2015 entsprechen. Damit entspricht die Lücke zwischen Fortschreibungsstichmonat und Gültigkeitsbeginn dem auch im qualifizierten Mietspiegel üblichen Zeitraum zwischen Datenerhebung und Beginn des Gültigkeitsintervalls.⁹ So müsste jeweils das Intervall 2014 bis 2016 gewählt werden. Wegen einer Revision der Statistik der BA liegt jedoch mit gleicher Systematik nur das Intervall Januar 2015 – Januar 2017 vor. Insofern wird ein Kompromiss gewählt zwischen den Stichmonaten des Gutachtens 2015 und dem aktuellsten Zeitpunkt.

3.3 Entwicklung eines Preisindex

Die IWU-Methodik zur Ableitung von Angemessenheitsgrenzen analysiert und bewertet Bestands- und Angebotsmieten grundsätzlich getrennt. Deshalb werden im Folgenden auch die Indices angebots- und bestandsseitig parallel analysiert.

⁸ Die Angebotsmenge ist wegen des geringen Mietwohnungsneubaus sehr stabil und wird deshalb nicht fortgeschrieben.

⁹ Vgl. Schmidt-Futterer. Mietrecht. Kommentar, 10. Auflage, S. 1900.

Quelle der Preisdaten im Bestand sind die Zahlen der Bundesagentur für Arbeit.¹⁰ Hier werden die nettokal- ten Bestandsmieten (Tabelle 1) und die kalten Nebenkosten (Tabelle 2) separat ermittelt und dann in Tabel- le 3 durch gewichtete Mittelung zusammengeführt. Da die Ausdifferenzierung nach Haushaltsgröße keine deutlichen Ausreißer zeigt,¹¹ wird im Folgenden nur der haushaltsgrößenklassenübergreifende Wert von 17,3 % verwendet.

Tabelle 1: Entwicklung der tatsächlichen nettokal- ten Bestandsmieten in €/m² und Monat im SGB II (Unterkunftsart Miete)

	Größe der Haushaltsgemeinschaft in Personen						
	Insgesamt	1	2	3	4	5	6 und mehr
Jan 15	6,93	7,40	6,50	6,41	6,66	6,46	7,85
Jan 17	8,13	8,66	7,40	7,57	8,19	7,97	8,49
Entwicklung	17,3%	17,0%	13,8%	18,1%	23,0%	23,4%	8,2%

Tabelle 2: Entwicklung der tatsächlichen kalten Nebenkosten in €/m² und Monat im SGB II (Unterkunftsart Miete)

	Größe der Haushaltsgemeinschaft in Personen						
	Insgesamt	1	2	3	4	5	6 und mehr
Jan 15	1,08	1,09	1,05	1,05	1,09	1,13	1,31
Jan 17	1,26	1,25	1,22	1,17	1,46	1,37	1,33
Entwicklung	16,7%	14,7%	16,2%	11,4%	33,9%	21,2%	1,5%

Tabelle 3: Gewichtete Mittelung der Entwicklung

	Größe der Haushaltsgemeinschaft in Personen						
	Insgesamt	1	2	3	4	5	6 und mehr
Anteil nettokalt	86,5%	87,2%	86,1%	85,9%	85,9%	85,1%	85,7%
Anteil kalte Nebenkosten	13,5%	12,8%	13,9%	14,1%	14,1%	14,9%	14,3%
Gewichtetes Mittel von Tabelle 1 und Tabelle 2 (brutto- kalte Preisentwick- lung)	17,2%	16,7%	14,2%	17,2%	24,5%	23,1%	7,2%

Eine separate Auswertung für das SGB XII wurde nicht durchgeführt. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Preisentwicklung in diesem Segment der des SGB II entspricht.

¹⁰ <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII/Leistungen-Einkommen-Bedarfe-Wohnkosten/Leistungen-Einkommen-Bedarfe-Wohnkosten-Nav.html>, Abruf 30.05.2017.

¹¹ Eine Ausnahme bilden die sehr großen Haushalte, für die mangels ausreichender Fallzahl aber ohnehin keine abstrakte Ange- messenheitsgrenze berechnet wird.

Auf der Angebotsseite kann aus der jahresweisen Abfrage der Immobilienannoncen im Metaportal www.immodaten.de, ein Index ermittelt werden. Auch wenn Angebotsmieten üblicherweise höher liegen als die in der Miet- und Heizkostenerhebung 2014 erfassten Neuvertragsmieten, so kann davon ausgegangen werden, dass dieser Niveauunterschied im Zeitablauf konstant ist und sich diese Datenquelle zur Fortschreibung der Befragungsergebnisse eignet.

Um die höhere Streuung im Bereich seltener Wohnungstypen zu eliminieren, flossen nur 2- und 3-Zimmer-Wohnungen ein. Eine hedonische Bereinigung (Kontrolle von unterschiedlichen Zusammensetzungen oder Qualitätsänderungen zwischen den Teildatensätzen nach Jahren) wurden aufgrund der hohen Fallzahl nicht vorgenommen.¹² Es ergibt sich für den Zweijahreszeitraum eine Steigerungsrate der Nettokaltmieten von 17,0 %.

Tabelle 4: Entwicklung Angebotsmieten in €/m² und Monat für 2- und 3-Zimmer-Wohnungen im Rems-Murr-Kreis

Jahr	Fallzahl	Mittlere Angebotsmiete nettokalt	Steigerungsrate gegenüber 2014
2012	2.700	7,61	-5,6%
2013	2.088	7,78	-3,5%
2014	2.257	8,06	0,0%
2015	1.578	8,69	7,8%
2016	1.009	9,43	17,0%

Diese nettokalte Steigerungsrate wird nun mit der Entwicklung der tatsächlichen kalten Nebenkosten im SGB II aus Tabelle 2 zusammengeführt. Diese Datenquelle stellt die bestmögliche Quelle dar, denn die Zahlen sind lokal und es gibt keine nachweisbaren empirischen Unterschiede der kalten Nebenkosten zwischen Neuverträgen und Bestandsmietverhältnissen sowie zwischen dem einfachen und dem gehobenen Segment¹³. Daraus ergibt sich eine bruttokalte Steigerungsrate von (9,43 €/m² und Monat + 1,26 €/m² und Monat) / (8,06 €/m² und Monat + 1,08 €/m² und Monat) - 100 % = 17,0 %.¹⁴

3.4 Quantitative Entwicklung von Angebot und Nachfrage

Ein Anstieg der Zahl der Transferleistungsempfänger kann es u.U. erforderlich machen, dass mehr Wohnraum zu deren Versorgung zur Verfügung stehen muss. Allerdings wird der Zusammenhang dadurch gebremst, dass mit den Nachfragekonkurrenten im niedrigpreisigen Segment eine gewisse Austauschbeziehung besteht. Steigt die Zahl der Transferleistungsempfänger um x %, so liegt der Anstieg der Zahl der Nachfrager im niedrigpreisigen Segment deshalb darunter. Umgekehrt kann es deshalb nicht erlaubt sein, bei einer Abnahme der Zahl der Leistungsempfänger von einer analogen Abnahme der Nachfrage nach billigen Wohnungen auszugehen. Aufgefangen wird die Entwicklung der Leistungsempfänger auch durch Wechselwirkungen mit den Preisen: Steigt die Zahl der Transferleistungsempfänger, so steht dahinter oft eine stagnierende wirtschaftliche Entwicklung, die auch zu stagnierenden Mietpreisen führt. Die umgekehrte Entwicklung ergibt sich bei fallenden Quoten von Transferleistungsempfängern. Im Falle von verstärkter Zuwanderung von Asylbewerbern gilt dieser Zusammenhang jedoch nicht. Zu prüfen ist deshalb im Rahmen

¹² Der Vergleich mit S. 19 des Gutachtens 2015 zeigt aber, dass die beiden verwendeten Datenbanken und die unterschiedlichen Grundgesamtheiten nicht wesentlich voneinander abweichen.

¹³ Vgl. hierzu von Malottki, Christian: Schlüssiges Konzept und Statistik. Zur Rechtsprechung des Bundessozialgerichts und des Bayerischen Landessozialgerichts zum „schlüssigen Konzept“ für die Landeshauptstadt München. In: infoalso - Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht 3 / 2014.

¹⁴ In die Berechnung gehen die ungerundeten Zahlen ein.

dieser Fortschreibung, ob es auffällige Entwicklungen gibt, die sich jenseits üblicher Schwankungen bewegen.

Um die Strukturkonstanz zu wahren, wird deshalb nicht auf die Daten des Gutachtens 2015 mit seinen verschiedenen Selektionen und Plausibilitätsprüfungen zurückgegriffen. Dies würde ein analoges neues Datenbereinigungsverfahren erfordern und geht damit über die Fortschreibung hinaus. Besser im Zeitablauf vergleichbar sind die Fallzahlen des Bundesagentur für Arbeit (SGB II) bzw. der Kommune selbst (SGB XII).

Die Ergebnisse im SGB II (vgl. Tabelle 5) zeigen, dass ein Anstieg der Fallzahlen um + 10,3 % stattgefunden hat. Hier scheint sich die Zuwanderung aus dem Ausland ebenso niederschlagen wie eine mögliche Zuwanderung aus Stuttgart. Die Fallzahlen im SGB XII (vgl. Tabelle 6) sind – wie in vielen anderen Regionen Deutschlands auch – gestiegen. Die Steigerungsrate beträgt 13,9 %.

Tabelle 5: Entwicklung der Fallzahlen im SGB II (Bedarfsgemeinschaften mit laufenden Kosten der Unterkunft)

	Größe der Haushaltsgemeinschaft in Personen						
	Insgesamt	1	2	3	4	5	6 und mehr
Jan 15	8.498	3.873	2.028	1.283	750	384	180
Jan 17	9.377	4.372	2.036	1.377	845	449	298
Entwicklung	10,3%	12,9%	0,4%	7,3%	12,7%	16,9%	65,6%

Tabelle 6: Entwicklung der Fallzahlen im SGB XII

Stichtag der Auswertung	Größe der Haushaltsgemeinschaft in Personen						
	Insgesamt	1	2	3	4	5	6 und mehr
2014	2.581	1.721	645	143	54	18	
31.03.2017	2.939	2.027	710	117	58	27	
Entwicklung	13,9%	17,8%	10,1%	-18,2%	7,4%	50,0%	

Über SGB II und SGB XII hinweg ergibt sich eine Steigerungsrate der Fallzahlen von 11,2 %. In der IWU-Rechenmethodik führt eine Erhöhung der Fallzahlen um 1 % zu einer Erhöhung der Angemessenheitsgrenzen von 0,1 %, d.h. im Falle von 11,2 % mehr Bedarfsgemeinschaften einen Anstieg von 1,1 %. Dies wird als relevante bei einer Fortschreibung zu berücksichtigende Größenordnung gewertet.

3.5 Zusammenführung der Fortschreibungsfaktoren

Da die im IWU-Gutachten 2015 behandelten nachfrageseitigen Mieten mit einem Bestandsmietenindex fortzuschreiben wären und die Angebotsmieten mit einem Angebotsmietindex, ist es naheliegend, bei den Indices zu mitteln. Die Mittelung von 17,2 % (Bestandsmieten) und 17,0 % (Angebotsmieten) ergibt 17,1 %.¹⁵ Zu diesem Wert sind die zusätzlichen 1,1 Prozentpunkte für die Erhöhung des angemessenen Segments am Wohnungsmarkt wegen gestiegener Nachfrage zu addieren, so dass sich ein Ergebnis von 18,2 % ergibt.

¹⁵ Gerechnet wird wiederum ohne Zwischenrundung.

Alle (ungerundeten) bruttokalten Angemessenheitsgrenzen aus dem Gutachten 2015 werden deshalb mit dem Faktor 1,182 multipliziert.

4 Fortschreibung der warmen Nebenkosten

4.1 Festlegung des Fortschreibungskonzepts

Die Besonderheit des schlüssigen Konzeptes im Rems-Murr-Kreis besteht in der Tatsache, dass im Rahmen der bruttowarmen Wirtschaftlichkeitsprüfung auf Einzelfallebene bruttowarm geprüft wird. Die rechnerisch zu addierende Teilkomponente für die warmen Nebenkosten ist dabei gemäß BSGE B 14 AS 60/12 R keine eigene Angemessenheitsgrenze, sondern eine rechnerischer Zuschlag, der die Eigenschaft besitzt, dass die Überschreiterquote bruttowarm der bruttokalten entspricht.

Diese Teilkomponente wird ebenfalls per Index inflationiert. Als Besonderheit kommt hier hinzu, dass auch die jährliche Witterung miteinzubeziehen ist. Da bereits in der Miet- und Heizkostenerhebung 2014 die erfragten Betriebskostenabrechnungen aus dem Jahr 2012 inflationiert und witterungsbereinigt wurden für 2014, wird das in Kapitel 7.7 des IWU-Gutachtens 2015 verwendete Verfahren nun auch für die Fortschreibung verwendet. Lediglich die Witterungskorrektur wird anhand von Erkenntnissen des Forschungsprojektes für das BMAS modifiziert – denn witterungsbedingte Erhöhungen der Energiebedarfe schlagen wegen der fixen Grundkosten nur anteilig auf die Kosten durch.¹⁶ Zudem wird entsprechend der Empfehlungen dieses Gutachtens auf Heizgradtage mit Heizgrenztemperatur 15 °C umgestellt.

4.2 Fortschreibung

Ausgangspunkt für die Fortschreibung ist die Befragung 2014 über das Abrechnungsjahr (und damit die Preise und die Witterung) von 2012. Das Preisniveau bei von 1,01 €/m² wird nun um die Witterung korrigiert, so dass in den warmen Jahren 2014 und 2015 Werte von 0,91 €/m² und 0,96 €/m² resultieren, im kälteren langjährigen Mittel und im Jahr 2013 Werte von jeweils 1,05 €/m². Nun wird ebenso wie beim wetterunabhängigen Warmwasser der Verbraucherpreisindex für warme Nebenkosten und Strom eingerechnet. Seit dem Maximum im Jahr 2013 sind die Preise wieder rückläufig.

Für die künftige Beurteilung von Heizkosten wird das Wetter des (relativ kalten) langjährigen Mittels kombiniert mit den aktuell relativ niedrigen Energiekosten 2016. Damit ergeben sich mittlere warme Nebenkosten in Höhe von 1,22 €/m². Diese werden mit den Flächenrichtwerten multipliziert und bilden die neue Teilkomponente Heizen der Angemessenheitsgrenze. Sie liegt wegen der gesunkenen Energiepreise unter den Werten des Gutachtens 2015.

Nun stellt sich noch die Frage, wie Nach- und Rückzahlungen über die Abrechnungszeiträume 2015 und 2016 zu beurteilen sind. Für die Jahre 2014 bis 2016 ergeben sich bei immer kälter werdenden Wintern und sinkenden Kosten pro kWh annähernd die gleichen Kosten (1,19 €/m² bis 1,22 €/m²) wie der berechnete Wert. Es wird deshalb empfohlen, bei der Beurteilung von Nach- und Rückzahlungen den obigen Wert zu verwenden.

¹⁶ v. Malottki, Christian et al.: Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundversicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII). BMAS-Forschungsbericht 478, Berlin, 2017, S. 196.

Tabelle 7: Fortschreibung der Teilkomponente Heizkosten für die bruttowarme Wirtschaftlichkeitsprüfung (auf Basis der Befragung 2014 über das Abrechnungsjahr 2012)

	Heizgradtage G15 für Echtereidungen	Zu-/Abschlag gegenüber Befragung Abrechnungsjahr 2012	Resultierender Mittelwert in €/m ² (halbierter Zu-/Abschlag)	Destatis-Index Warme NK und Strom (CC045)	Fortschreibung reine Heizung	Fortschreibung Warmwasser	Summe Heizung und Warmwasser
Wetter im Langjährigen Mittel 1970 – 2016 / Preisniveau 2016	2.397	7,1%	1,05	107,8	0,97	0,25	1,22
2016	2.217	-0,9%	1,01	107,8	0,94	0,25	1,19
2015	2.020	-9,7%	0,96	112,8	0,94	0,26	1,20
2014	1.783	-20,3%	0,91	119,5	0,94	0,28	1,22
2013	2.430	8,6%	1,05	120,6	1,10	0,28	1,38
2012	2.238	0,0%	1,01	115,8	1,01	0,27	1,28
2011	2.012	-10,1%	0,96	109,4	0,91	0,26	1,16
Befragung 2014 über Abrechnungsjahr 2012	2.238		1,01	115,8		0,27	1,28

5 Neue Angemessenheitsgrenzen 2017

Tabelle 8 zeigt die gerundeten Ergebnisse der Multiplikation der bruttokalten Angemessenheitsgrenzen von 2015 mit dem oben gebildeten Index in Höhe von 1,182 und der neuen Heizkostenkomponente in Höhe von 1,22 €/m² mal Flächenrichtwert. Tabelle 8 ersetzt die Tabelle 34 des Gutachtens 2015.

Tabelle 8: Neue bruttokalte Angemessenheitsgrenzen

		Vergleichsraum					
		Waiblingen ¹⁷	Winnenden ¹⁸	Schorndorf ¹⁹	Backnang ²⁰	Welzheim ²¹	Murrhardt ²²
1 Person / 45 m²	Bruttokalt	591,02	551,79	569,00	528,39	438,52	449,75
	Heizkosten	55,11	55,11	55,11	55,11	55,11	55,11
	Bruttowarm	646,13	606,90	624,11	583,50	493,63	504,86
2 Personen / 60 m²	Bruttokalt	714,28	661,02	666,42	642,51	517,70	534,65
	Heizkosten	73,48	73,48	73,48	73,48	73,48	73,48
	Bruttowarm	787,76	734,50	739,90	715,99	591,18	608,13
3 Personen / 75 m³	Bruttokalt	825,50	765,17	742,71	741,16	585,29	589,82
	Heizkosten	91,85	91,85	91,85	91,85	91,85	91,85
	Bruttowarm	917,35	857,02	834,56	833,01	677,14	681,67
4 Personen / 90 m²	Bruttokalt	932,69	835,15	808,42	814,98	632,89	652,42
	Heizkosten	110,22	110,22	110,22	110,22	110,22	110,22
	Bruttowarm	1042,91	945,37	918,63	925,19	743,11	762,63
5 Personen / 105 m²	Bruttokalt	1039,13	931,06	870,00	915,60	665,81	685,95
	Heizkosten	128,59	128,59	128,59	128,59	128,59	128,59
	Bruttowarm	1167,72	1059,65	998,59	1044,19	794,40	814,54

6 Richtwerte für Mietpreisüberhöhung

Quadratmetermieten, welche offensichtlich nach § 5 WiStG ordnungswidrig sind, sollte der Grundsicherungsträger nicht übernehmen. Denn die Übernahme der kompletten Wohnkosten bis zur Angemessenheitsgrenze und die hierbei verwendete Produkttheorie bringt es mit sich, dass es für Vermieter attraktiv ist, in Bestandsmietverhältnissen die absolute Angemessenheitsgrenze auch dann auszuschöpfen, wenn die Wohnfläche deutlich kleiner ist als der Richtwert. Die Produkttheorie ist einerseits gewollt, um Leistungsbeziehern auch die Anmietung kleiner hochwertiger Wohnungen zu ermöglichen. In § 5 WiStG findet dies aber seine Grenze – dies gilt umso mehr, als aus Gründen der Verfügbarkeit nun die obigen hohe Grenze in € gilt.

Für die Ableitung eines Richtwerts für Mietpreisüberhöhung wird auf das schlüssige Konzept 2015 zurückgegriffen. Die folgende Tabelle 9 zeigt in Analogie zur Tabelle 10 des Gutachtens 2015 die Häufigkeitsverteilung der Quadratmetermieten – allerdings nicht vergleichsraumübergreifend, sondern standardisiert auf Waiblinger Preisniveau.

Maßgeblich ist nun der Spannenoberwert, der Häufigkeitsverteilung, der im Mietspiegel die Wohnungen mit dem hohen Standard bezeichnet. Dieser soll im Rahmen der Produkttheorie ebenfalls anmietbar sein.

¹⁷ Fellbach, Kernen, Korb, Waiblingen, Weinstadt

¹⁸ Berglen, Leutenbach, Schwaikheim, Winnenden

¹⁹ Plüderhausen, Remshalden, Schorndorf, Urbach, Winterbach

²⁰ Allmersbach, Aspach, Auenwald, Backnang, Burgstetten, Kirchberg, Oppenweiler, Weissach

²¹ Altdorf, Kaisersbach, Rudersberg, Welzheim

²² Althütte, Großerlach, Murrhardt, Spiegelberg, Sulzbach

Tabelle 9: Häufigkeitsverteilungen der Quadratmetermieten im Gutachtem 2015

VglR Waiblingen	um 30 m ²	um 45 m ²	um 60 m ²	um 75 m ²	um 90 m ²	um 105 m ²
Mittelwert in €/m ²	9,80	9,97	9,14	8,56	8,33	8,26
Spannenoberwert (83,3 Perzentil) in €/m ²	12,61	12,36	10,80	10,15	9,81	10,11

Nun müssen sowohl die Preisabschläge für die anderen Vergleichsräume berücksichtigt werden als auch die Zuschläge für die Fortschreibung von 2015 auf 2017. Die Grenze für die Mietpreisüberhöhung ergibt sich also vergleichsraum- und wohnungsgrößenklassenspezifisch aus folgender Formel:

*Tabelle 10 (differenziert nach Vergleichsräumen und Flächengrößenklassen) =
 Spannenoberwert aus Tabelle 9 (differenziert nach Flächengrößenklassen) *
 Fortschreibungsfaktor 1,182 (Kapitel 3.5) /
 Umrechnungsfaktor für die Vergleichsräume (Tabelle 11 des schlüssigen Konzepts 2015)*
 1,2 (Zuschlag von 20 % nach § 5 WiStG*

Daraus resultieren die Werte in Tabelle 10.

Tabelle 10: Richtwerte für die Mietpreisüberhöhung in €/m²

Vergleichsraum	bis 37 m ²	38 - 52 m ²	53 - 67 m ²	68 - 82 m ²	83 - 97 m ³	über 98 m ²
1 Waiblingen	17,88	17,53	15,31	14,40	13,91	14,34
2 Schorndorf	17,10	16,76	14,64	13,76	13,30	13,71
3 Backnang	15,59	15,28	13,35	12,55	12,13	12,50
4 Welzheim	13,47	13,20	11,53	10,84	10,48	10,80
5 Murrhardt	13,38	13,11	11,45	10,77	10,41	10,73
6 Winnenden	16,84	16,50	14,42	13,56	13,10	13,50

7 Einordnung der Ergebnisse

Die Ergebnisse zeigen eine Marktentwicklung im Kreis, welche durch extrem starke Preisanstiege gekennzeichnet ist. Grund für die Entwicklung dürfte primär die Nachfrageseite sein. Über den Anteil, der hierbei auf Zuwanderer aus dem Ausland oder aus Stuttgart entfällt, kann hier keine qualifizierte Aussage getroffen werden. Die Tatsache, dass 2016 ungewöhnliche Steigerungsraten aufweist, ist dabei auch in anderen Städten und Kreisen ein zu beobachtendes Phänomen.

Im Rems-Murr-Kreis trifft die Erhöhung der Nachfrage im preisgünstigen Segment aber auf einen Wohnungsmarkt, der hierauf überhaupt nicht eingestellt ist. Dies liegt an der Baustruktur des Kreises, die überproportional während verschiedener Phasen der Suburbanisierung entstanden ist (mit besonderen Schwerpunkten um 1990).²³ Dabei dominiert Wohneigentum und der private Mietwohnungsbau außerhalb des einfachen Segments mit Flächen, welche die Einhaltung der Flächenrichtwerte des sozialen Wohnungsbaus (den es im Kreis kaum gibt) erschweren. Die private Organisation der sozialen Wohnraumversorgung hat den Vorteil, dass kein öffentliches Vermögen gebunden wird, führt aber auch dazu, dass zur Sicherstellung des Existenzminimums des Wohnens in Phasen von Marktpreisanstiegen Marktpreise bezahlt werden müssen bzw. die Marktpreise durch die zur Sicherstellung des Existenzminimums notwendige „Zahlungsbereitschaft von unendlich“ zu einer Verstärkung der Preisanstiege führt.

²³ Vgl. IWU-Gutachten 2015, S. 53