

Keine schlüssigen Konzepte durch „Analyse und Konzepte“

Erstellt am 04.06.2015

Ein kritischer Blick auf sog. schlüssige Konzepte, von Rechtsanwältin Monika Sehmsdorf

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 Neuzügen 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.**

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.**

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 ungefährer Überblick über den Wohnungsbestand der betroffenen Unternehmen. Das allein reicht aber nicht aus, denn das BSG verlangt die Aufnahme konkreter Wohnungen.

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.

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.

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. 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.

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 gehobener 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.

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.

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.

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 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.

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. 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.

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.

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.

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 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.

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.

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.

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

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.

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. Spätestens deren Analyse und ein Sachverständigenutachten 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 un schlüssigen Konzepten die Jobcenter durch einstweilige Regelungen zur Zahlung der tatsächlichen Kosten für eine Übergangszeit zu verpflichten.

Monika Sehmsdorf
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Familien- und Sozialrecht
Postgasse 1
92637 Weiden