

## **Kosten der Unterkunft und die Wohnungsmärkte**

Auswirkungen der Regelungen zur Übernahme der Kosten der Unterkunft  
auf Transferleistungsempfänger und Kommunen

## Forschungen

In der Schriftenreihe Forschungen veröffentlichen das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) ausgewählte Ergebnisse aus der eigenen Forschung und der Ressortforschung in den Themenbereichen Raumordnung, Städtebau, Wohnungswesen und Bauwesen.

### IMPRESSUM

#### Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr,  
Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Berlin

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-  
und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung (BBR), Bonn

#### Bearbeitung

Analyse & Konzepte, Hamburg (Auftragnehmer)  
Tobias Jacobs  
Matthias Klupp  
Robert Waiblinger

in Kooperation mit

ISG – Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Köln  
Dr. Dietrich Engels  
Dr. Heike Engel

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung, Bonn (Auftraggeber)  
Mathias Metzmacher (Projektbetreuung)  
Nina Demuth (Projektbetreuung)

#### Druck

Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung, Bonn

#### Bestellungen

forschung.wohnen@bbr.bund.de  
Stichwort: Forschungen Heft 142

#### Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist  
nicht unbedingt mit der der Herausgeber identisch.

**ISSN 1435 – 4659** (Schriftenreihe)  
**ISBN 978-3-87994-474-3**

Forschungen Heft 142  
Bonn 2009

# Inhalt

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Kurzfassung</b>                                                                   | 1  |
| <b>Summary</b>                                                                       | 5  |
| <b>1 Einleitung</b>                                                                  | 9  |
| <b>1.1 Anlass des Forschungsprojektes</b>                                            | 9  |
| <b>1.2 Untersuchungsansatz</b>                                                       | 9  |
| <b>1.3 Berichtsaufbau</b>                                                            | 10 |
| <b>2 Sozial- und wohnungspolitische Dimension der KdU-Thematik</b>                   | 11 |
| <b>2.1 Sozialpolitische Dimension</b>                                                | 11 |
| Soziale Sicherungssysteme und soziale Absicherung des Wohnens                        | 11 |
| Haushalte mit niedrigem Einkommen ohne Bezug von Mindestsicherung oder Wohngeld      | 13 |
| Volumen staatlicher Leistungen an Haushalte im Niedrigeinkommensbereich              | 13 |
| <b>2.2 Wohnungspolitische Dimension</b>                                              | 13 |
| KdU als Subjektförderung zur Unterstützung der Wohnungsnachfrage                     | 13 |
| Das Angebot an preisgünstigem Wohnraum                                               | 15 |
| <b>3 Haushalte und Wohnungsversorgung im Niedrigeinkommensbereich in Deutschland</b> | 18 |
| <b>3.1 Bevölkerung und Haushalte im Niedrigeinkommensbereich im Überblick</b>        | 18 |
| Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland                                       | 21 |
| <b>3.2 Die verschiedenen Gruppen im Vergleich</b>                                    | 22 |
| Merkmale der Haushalte im Niedrigeinkommensbereich                                   | 23 |
| Merkmale der Personen im Niedrigeinkommensbereich                                    | 29 |
| Wohnungsversorgung und Bewertung der Wohnqualität                                    | 30 |
| <b>3.3 Zusammenfassung</b>                                                           | 34 |
| <b>4 Kommunale Praxis bei der Übernahme der Kosten der Unterkunft</b>                | 38 |
| <b>4.1 Untersuchungsschritte und Methodik</b>                                        | 38 |
| Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen sowie der vorliegenden Literatur           | 38 |
| Bundesweite Untersuchung der KdU-Praxis                                              | 38 |
| Fallstudien                                                                          | 39 |
| <b>4.2 Rechtliche Rahmenbedingungen</b>                                              | 41 |
| Organisation                                                                         | 41 |
| Zuständige Gerichtsbarkeit                                                           | 41 |
| Rechtsprechung                                                                       | 42 |
| Empfehlungen zur Verfahrenspraxis im Rahmen des § 22 SGB II                          | 44 |
| Konkrete Verfahrenspraxis                                                            | 44 |
| Zusammenfassende Würdigung der Rechtsprechung und Verfahrenspraxis                   | 45 |
| <b>4.3 Bestandsaufnahme der kommunalen Vollzugspraxis</b>                            | 45 |
| Die getroffenen Regelungen und ihre Orientierungsgrundlagen                          | 46 |
| Beispiele für konkrete Angemessenheitsregelungen                                     | 49 |
| Beispiele für angemessene Wohnungen                                                  | 50 |
| Änderungen der Angemessenheitsregelungen von 2005 bis 2007                           | 50 |
| Nachweis ausreichend verfügbaren angemessenen Wohnraums                              | 52 |
| Anwendung der Angemessenheitsregelungen                                              | 52 |

|                                                                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Entwicklung der bundesweiten KdU-Ausgaben nach ihren Bestandteilen                                               | 55  |
| Informations-, Austausch- und Diskussionsprozesse                                                                | 56  |
| Die untersuchten Kommunen im Überblick                                                                           | 58  |
| <b>4.4 Ergebnisse der Fallstudien zur KdU-Praxis im Kontext der lokalen Wohnungsmärkte</b>                       | 64  |
| Merkmale der Fallstudienkommunen                                                                                 | 64  |
| Typische Ausgangslagen und beobachtete Auswirkungen der KdU-Praxis                                               | 79  |
| Typisierung der Fallstudienkommunen                                                                              | 79  |
| <b>4.5 Zusammenfassung</b>                                                                                       | 85  |
| <b>5 Wechselwirkungen zwischen KdU-Praxis und Wohnungsmarkt</b>                                                  | 86  |
| <b>5.1 Lokale Rahmenbedingungen</b>                                                                              | 86  |
| Allgemeine Wohnungsmarktsituation, Nachfrage- und Angebotsstruktur                                               | 86  |
| Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum                                                                           | 86  |
| Ausgangslage für die KdU-Praxis bei den untersuchten Kommunen                                                    | 87  |
| Preisgünstiger Wohnraum, Bestandsstrukturen, Anbieterverhalten und Marktdynamik                                  | 87  |
| Mietpreisstruktur                                                                                                | 88  |
| Sozialräumliche Strukturen                                                                                       | 89  |
| Kommunale Wohnungspolitik                                                                                        | 90  |
| <b>5.2 Wirkungszusammenhänge und Wechselwirkungen auf den Wohnungsmärkten</b>                                    | 90  |
| Relative Mietobergrenze                                                                                          | 91  |
| Produkttheorie                                                                                                   | 91  |
| Niveau der Mietobergrenze                                                                                        | 92  |
| Mietbegriff: netto-kalt versus brutto-warm                                                                       | 92  |
| Strenge bzw. Großzügigkeit der Anwendung                                                                         | 92  |
| <b>5.3 Auswirkungen der KdU-Praxis</b>                                                                           | 93  |
| Mietpreisniveau und Mietpreisstruktur                                                                            | 93  |
| Versorgungssituation der KdU beziehenden Haushalte                                                               | 94  |
| Konkurrenzsituation für Niedrigeinkommensbezieher ohne KdU-Bezug                                                 | 94  |
| Wohngeldempfänger                                                                                                | 95  |
| Konkurrenzsituation für Haushalte mit mittleren Einkommen                                                        | 95  |
| Sozialräumliche Struktur                                                                                         | 95  |
| Wohnungswirtschaft bzw. Vermieter                                                                                | 96  |
| Kommunale Finanzen                                                                                               | 97  |
| <b>6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen</b>                                                                  | 99  |
| <b>6.1 Zusammenfassung der Forschungsergebnisse</b>                                                              | 99  |
| Nachfragerstrukturen im preisgünstigen Wohnungsmarktsegment                                                      | 99  |
| Rahmenbedingungen für die KdU-Praxis in den Kommunen                                                             | 100 |
| Bestandsaufnahme der kommunalen Praxis                                                                           | 102 |
| Zusammenfassende Bewertung: Anforderungen an die Kommunen hinsichtlich der Bemessung der Mietobergrenzen         | 104 |
| Auswirkungen der KdU-Praxis                                                                                      | 104 |
| <b>6.2 Wohnungspolitische Bewertung</b>                                                                          | 106 |
| KdU-Praxis und Wohnraumversorgung                                                                                | 106 |
| Wohnungsmarktkompetenz der Kommunen                                                                              | 106 |
| <b>6.3 Schlussfolgerungen für die kommunale Praxis – KdU als wohnungspolitisch integrierte Managementaufgabe</b> | 107 |
| Kommunalpolitische Positionierung                                                                                | 107 |
| Anforderungen an ein „KdU-Management“                                                                            | 108 |

|                                                          |     |
|----------------------------------------------------------|-----|
| <b>6.4 Schlussfolgerungen für die Politik des Bundes</b> | 109 |
| Sozial- und wohnungspolitisches Interesse des Bundes     | 109 |
| Eckpunkte zum Aufbau eines KdU-Monitorings               | 110 |

# Abbildungs-/Tabellenverzeichnis

|              |                                                                                                            |     |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abbildung 1  | Untersuchungskonzept                                                                                       | 10  |
| Abbildung 2  | Haushalte im Niedrigeinkommensbereich 2006                                                                 | 12  |
| Abbildung 3  | Entwicklung der KdU und der anderen Leistungsansprüche 2005 bis Januar 2009 (SGB II)                       | 14  |
| Abbildung 4  | Verteilung der Wohnungen nach Miethöhen (bruttokalt)                                                       | 14  |
| Abbildung 5  | Struktur des Mietwohnungsbestandes                                                                         | 16  |
| Abbildung 6  | Haushalte mit Bezug von Mindestsicherung und Wohngeld 2006 und 2007                                        | 20  |
| Abbildung 7  | Bedarfslagen Haushalte im Niedrigeinkommensbereich 2006                                                    | 21  |
| Abbildung 8  | Soziale Absicherung des Wohnens 2007                                                                       | 23  |
| Abbildung 9  | Bevölkerung im Niedrigeinkommensbereich 2006: Haushaltsgrößenstrukturen                                    | 24  |
| Abbildung 10 | Wohnkosten von 1-Personen-Haushalten                                                                       | 27  |
| Abbildung 11 | Wohnkosten von Single-Bedarfsgemeinschaften                                                                | 28  |
| Abbildung 12 | Komponenten des Arbeitslosengeldes II 2006                                                                 | 29  |
| Abbildung 13 | Anteil der Warmmiete am Einkommen 2006                                                                     | 30  |
| Abbildung 14 | Alter des Wohngebäudes                                                                                     | 34  |
| Abbildung 15 | Zustand des Wohngebäudes                                                                                   | 35  |
| Abbildung 16 | Untersuchte Kommunen                                                                                       | 40  |
| Abbildung 17 | Angewendeter Mietbegriff                                                                                   | 46  |
| Abbildung 18 | Festsetzung der Mietobergrenzen in Essen                                                                   | 48  |
| Abbildung 19 | Festsetzung der Mietobergrenzen in Rostock                                                                 | 48  |
| Abbildung 20 | Festsetzung der Mietobergrenzen in Schweinfurt                                                             | 48  |
| Abbildung 21 | Festsetzung der Mietobergrenzen in Bamberg                                                                 | 49  |
| Abbildung 22 | Beispiele angemessener Wohnungen                                                                           | 51  |
| Abbildung 23 | Entwicklung der Bestandteile der KdU (anerkannte Kosten)                                                   | 57  |
| Abbildung 24 | KdU-Wirkungszusammenhang                                                                                   | 86  |
| Abbildung 25 | Ausgangslagen der KdU-Praxis                                                                               | 88  |
| Abbildung 26 | Anteil der Personen in Bedarfsgemeinschaften an der Bevölkerung in Leipzig auf Stadtteilebene              | 89  |
| Abbildung 27 | Relative Mietobergrenze und Preissegmente                                                                  | 91  |
| Abbildung 28 | Folgen der Mietobergrenzen-Festsetzung                                                                     | 92  |
| Abbildung 29 | Beeinflussung des Mietniveaus im preisgünstigen Segment                                                    | 93  |
| Abbildung 30 | Versorgungssituation der KdU beziehenden Haushalte                                                         | 94  |
| Abbildung 31 | Versorgungssituation/Wohnkostenbelastung der Niedrigeinkommensbezieher ohne KdU-Bezug                      | 95  |
| Abbildung 32 | Konkurrenzsituation zwischen Haushalten mit mittleren Einkommen und KdU beziehenden Haushalten             | 95  |
| Abbildung 33 | Potenzielle zusätzliche soziale Segregation                                                                | 95  |
| Abbildung 34 | Beeinflussung der Quantität des Wohnungsangebotes                                                          | 105 |
|              |                                                                                                            |     |
| Tabelle 1    | Volumen staatlicher Leistungen an private Haushalte in der Mindestsicherung                                | 13  |
| Tabelle 2    | Volumen staatlicher Leistungen zur sozialen Absicherung des Wohnens                                        | 13  |
| Tabelle 3    | Entwicklung der Leistungen für Bedarfsgemeinschaften 2005 – 2008 (SGB II)                                  | 15  |
| Tabelle 4    | Bevölkerung im Niedrigeinkommensbereich in Privathaushalten am Jahresende 2006                             | 19  |
| Tabelle 5    | Bevölkerung im Niedrigeinkommensbereich in West- und Ostdeutschland in Privathaushalten am Jahresende 2006 | 22  |
| Tabelle 6    | Höhe der Einkommen                                                                                         | 25  |
| Tabelle 7    | Kosten der Unterkunft und Heizung nach Haushaltsgröße                                                      | 26  |
| Tabelle 8    | Kaltmieten und Heizkosten der Haushalte mit Bezug von SGB-II-Leistungen                                    | 27  |
| Tabelle 9    | SGB-II-Leistungsbezug und Erwerbstätigkeit                                                                 | 29  |
| Tabelle 10   | Wohnstatus                                                                                                 | 31  |
| Tabelle 11   | Soziodemografische Merkmale der Personen in Niedrigeinkommenshaushalten                                    | 32  |
| Tabelle 12   | Größe der Wohnung nach Region                                                                              | 33  |
| Tabelle 13   | Ausschöpfungsergebnis der bundesweiten Untersuchung                                                        | 39  |
| Tabelle 14   | Bestandteile der KdU 2005 – 2008 (anerkannte Kosten)                                                       | 57  |
| Tabelle 15   | Übersicht der bundesweit untersuchten Kommunen                                                             | 59  |
| Tabelle 16   | Synopse zu den Fallstudien-Kommunen des Typs 1                                                             | 80  |
| Tabelle 17   | Synopse zu den Fallstudien-Kommunen des Typs 2                                                             | 81  |
| Tabelle 18   | Synopse zu den Fallstudien-Kommunen des Typs 3                                                             | 82  |
| Tabelle 19   | Ausgangslage für die KdU-Praxis in den untersuchten Kommunen                                               | 87  |

# Kurzfassung

## *Erste systematische bundesweite Untersuchung aus Perspektive der Wohnungspolitik*

Seit der Neustrukturierung der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland zum 01. Januar 2005 liegt die Zuständigkeit für die Übernahme der Kosten der Unterkunft (KdU) bei den Kommunen.<sup>1</sup> Bundesweit beziehen insgesamt rund 4,4 Mio. Haushalte Leistungen der staatlichen Mindestsicherung und damit auch eine vollständige oder teilweise Erstattung der KdU. Hierzu zählen insbesondere Bedarfsgemeinschaften, die Arbeitslosengeld II (SGB II) erhalten. Weitere Empfänger kommen aus dem Rechtsbereich des SGB XII (Sozialhilfe). Zu den KdU-Beziehern zählen auch sog. „Aufstocker“, die ein unzureichendes eigenes Einkommen beziehen.

Die soziale Absicherung des Wohnens erfolgt zum weitaus größten Teil durch die Übernahme der KdU im Rahmen der staatlichen Mindestsicherung. Hierfür werden jährlich rund 16 Mrd. € (2007) an öffentlichen Mitteln verausgabt. Auf das Wohngeld, dessen Leistungen durch die Wohngeldreform 2009 verbessert wurden, entfällt ein weitaus geringeres Ausgabenvolumen (2007: rund 1 Mrd. €, 2008: 0,75 Mrd. €).

Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften war 2005/2006 stark angestiegen, hat sich jedoch inzwischen wieder auf einem niedrigeren Niveau stabilisiert. Die Unterkunftskosten je Bedarfsgemeinschaft sind jedoch seit der Einführung kontinuierlich angestiegen.

Es obliegt den Kommunen festzulegen, welche konkreten Kosten am Ort für eine Wohnung als angemessen gelten und übernommen werden. Somit definieren sie durchschnittlich für jeden neunten Haushalt in Deutschland die angemessene Höhe der übernahmefähigen Wohnkosten.

Die KdU-Thematik hat nicht nur im Bereich der Sozialpolitik, sondern auch in der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik eine intensive, teilweise recht kontroverse Fachdiskussion ausgelöst. So gab es mit dem Inkrafttreten z. B. Befürchtungen, dass sich durch die KdU-Regelungen die Wohnsituation der Bezieherhaushalte deutlich verschlechtern würde, sie in Billigwohnungsbestände gedrängt und Segregationstendenzen insbesondere in den größeren Städten verstärkt werden könnten.

Offen war insbesondere auch die Frage, ob bzw. in welchem Umfang durch die Festsetzung der Angemessenheitsgrenzen Preissignale an die lokalen Wohnungsmärkte ausgehen würden und mit welchen Folgen ein derartiger Markteingriff verbunden sein könnte.

Da die KdU-Praxis der Kommunen in das preisgünstige Wohnungsmarktsegment vor Ort hineinwirkt, wurden sämtliche Nachfragergruppen mit niedrigem Einkommen in die Untersuchung einbezogen. In Deutschland leben zusätzlich zu den 4,4 Mio. Haushalten, die Leistungen der Mindestsicherung erhalten, noch 0,7 Mio. Wohngeldhaushalte sowie 3 Mio. Haushalte mit Armutsrisiko in dem von der EU definierten Sinne<sup>2</sup>, die aber keine staatliche Mindestsicherung beziehen. Diese Haushalte sind auf die Verfügbarkeit bezahlbarer Wohnungen angewiesen und konkurrieren entsprechend im preisgünstigen Segment mit den KdU-Beziehern.

Vor diesem Hintergrund haben das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung die vorliegende Untersuchung in Auftrag gegeben, um die Auswirkungen der Übernahme der KdU auf die Wohnungsmärkte systematisch zu untersuchen.

Die Studie wurde von Analyse & Konzepte und dem ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH erstellt. Sie basiert auf einer breiten empirischen Basis mit sozio-ökonomischen Strukturanalysen der Gruppe der Niedrigeinkommensbezieher und einer bundesweiten Bestandsaufnahme der KdU-Praxis bei 65 Kommunen sowie vertiefenden Fallstudien in elf Kommunen.

### *KdU-Praxis der Kommunen ist überwiegend sozialpolitisch bestimmt*

In den einzelnen Kommunen sind die Rahmenbedingungen und die konkreten Vorgehensweisen der KdU-Praxis sehr unterschiedlich. Maßgeblich für die jeweilige Ausgangslage ist, wie hoch der Anteil der KdU-Bezieher an allen Haushalten ist und welche Wohnungsmarktsituation vorliegt. Brisant ist die Situation dann, wenn der Anteil der mit angemessenem Wohnraum zu versorgenden Haushalte groß und der Wohnungsmarkt insgesamt durch einen Nachfrageüberhang gekennzeichnet ist.

(1)  
Der Bund beteiligt sich im Jahr 2009 zu durchschnittlich 26 % an den Ausgaben für die KdU.

(2)  
Nach dieser Definition des Armutsrisikos sind diejenigen Personen oder Haushalte einem Armutsrisiko ausgesetzt, deren äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen weniger als 60 % des Medians der Gesellschaft beträgt.

Die Untersuchung hat ergeben, dass unabhängig von der jeweiligen Ausgangslage die KdU-Praxis insgesamt sozialpolitisch motiviert ist. Für die Kommunen steht überwiegend die angemessene Versorgung der KdU-Bezieher im Mittelpunkt. In der Regel werden daher die Angemessenheitsregelungen und der Verwaltungsvollzug so gestaltet, dass die Bestandsmieter unter den KdU-Beziehern nicht umziehen müssen. Im Ergebnis können die Wohnverhältnisse von Haushalten mit Transferleistungsbezug in Deutschland als im Kontext der Mindestsicherung gut und im internationalen Vergleich tendenziell überdurchschnittlich bezeichnet werden.

Weiterhin gibt es Kommunen, bei denen die Begrenzung der Ausgaben für die KdU stärker im Vordergrund steht (Kostenorientierung), und solche, die die Angemessenheitsregelungen stärker an den Wohnungsmarktverhältnissen ausrichten (Wohnungsmarktorientierung). Insgesamt haben aber in den Kommunen die wohnungspolitischen Zusammenhänge und Wirkungen der KdU-Praxis einen zu geringen Stellenwert, vielfach werden sie überhaupt nicht berücksichtigt. So bleibt insbesondere die Konkurrenzsituation im Hinblick auf die Nachfrager ohne Transferleistungsbezug meistens völlig außer Betracht.

#### *Große Bandbreite bei der kommunalen Ausgestaltung*

Vor dem Hintergrund der höchstrichterlichen Rechtsprechung hat sich inzwischen bei allen Kommunen die Anwendung der sog. Produktmethode durchgesetzt. Dies bedeutet, dass sich die Angemessenheit von Wohnraum nach der Gesamtmiete als Produkt aus einer festgelegten m<sup>2</sup>-Miete und einer für die Haushaltsgröße festgelegten Wohnfläche in m<sup>2</sup> richtet (Mietobergrenze). Welche Orientierungsgrundlagen für diese Bemessung herangezogen werden und welche Kostenbestandteile in diese Mietobergrenzen einbezogen werden (Mietbegriff), variiert jedoch von Kommune zu Kommune sehr stark.

Am häufigsten, in rund 50 % der Fälle, orientieren sich die Kommunen am jeweiligen Mietspiegel, im Übrigen werden Wohngeldtabellen herangezogen, eigene Grundlagen geschaffen oder externe Gutachter beauftragt. Wie die Angemessenheitskriterien dann aus diesen Orientierungsgrundlagen abge-

leitet werden, ist ebenfalls sehr unterschiedlich gelöst. Im Hinblick auf den Mietbegriff haben sich rund 80 % der Kommunen dafür entschieden, die Heizkosten nicht in die Mietobergrenzen einzubeziehen, rund 20 % haben dagegen den Ansatz „brutto-warm“ gewählt, d. h., die Mietobergrenzen schließen Grundmiete, Betriebskosten und Heizkosten mit ein.

#### *Marktgerechte Festsetzung der Mietobergrenzen von zentraler Bedeutung*

Eine zentrale Ausgangsthese der Untersuchung, nach der sich die Vermieter bei ihrer Mietpreisgestaltung auch an den Mietobergrenzen orientieren, wurde im Rahmen der Fallstudien bestätigt. Eine eher großzügig bemessene Mietobergrenze eröffnet den Vermietern Mieterhöhungsspielräume, die häufig auch genutzt werden. Umgekehrt sehen sich Vermieter von einer eher rigide bemessenen Mietobergrenze z. T. veranlasst, ihre Mietpreise zu senken, um KdU-Bezieher als Mieter behalten zu können.

Von entscheidender Bedeutung für die Folgewirkungen der KdU-Praxis ist dabei, auf welchem Niveau die Mietobergrenze im Verhältnis zum preisgünstigen Mietsegment festgesetzt wird. Das preisgünstige Mietsegment ist hier definiert als der Teil der Wohnungen des lokalen Wohnungsmarkts, der für die Haushalte im Niedrigeinkommensbereich bezahlbar ist.

Eine großzügig bemessene Mietobergrenze, die noch über der Obergrenze des preisgünstigen Segments liegt, führt längerfristig mit großer Wahrscheinlichkeit dazu, dass sich das Mietenniveau des preisgünstigen Segments nach oben verschiebt. Dieses hat zur Folge, dass zum einen für die Kommunen die Ausgaben durch steigende KdU anwachsen, ohne dass tatsächlich mehr oder bessere Wohnungen für die KdU-Bezieher zur Verfügung stünden. Zum anderen kann sich infolge steigender Mieten die Zahl der KdU-Bezieher – und damit die Ausgaben – durch zusätzliche Aufstocker erhöhen.

Eine Mietobergrenze, die im unteren Bereich des preisgünstigen Mietsegments angesetzt wird, bewirkt hingegen einen eher preisdämpfenden Effekt. Allerdings steigt dann auf der anderen Seite die Gefahr, dass KdU beziehende Haushalte längerfristig in

eng umgrenzten Beständen konzentriert werden und dadurch die soziale Segregation verstärkt wird.

#### *Berücksichtigung des gesamten Wirkungszusammenhangs wichtig*

Bei der Definition von Angemessenheit sind darüber hinaus noch weitere Effekte zu berücksichtigen, die in einem komplexen Wirkungszusammenhang untereinander stehen. So geht die Ausweitung des Wohnungsangebots für KdU beziehende Haushalte durch großzügige Mietobergrenzen mit einer Verkleinerung des Wohnungsangebots einher, das für die Niedrigeinkommensbezieher ohne Transferleistungsbezug zur Verfügung steht. Die Bemessung der Mietobergrenzen berührt damit möglicherweise wohnungspolitische Zielkonflikte.

Eine gewisse Bedeutung hat auch die Wahl des Mietbegriffs. Werden die Heizkosten nicht in die Mietobergrenze integriert, kann Vermietern der Anreiz für energetische Sanierungsmaßnahmen genommen werden. Ursache hierfür ist, dass in diesem Fall eine Kompensation der Investitionskosten über Mieterhöhungen (Modernisierungsumlage) und geringeren Heizkosten erschwert ist, da die erhöhte Nettokaltmiete nicht mehr angemessen sein kann.

#### *Wohnungsmarktkennntnis der Kommunen oftmals nicht hinreichend*

Der Kenntnis dieser Mechanismen kommt eine besondere Bedeutung zu, wenn unerwünschte Auswirkungen der KdU-Praxis auf die lokalen Wohnungsmärkte sowie erhöhte Kostenrisiken für die öffentlichen Haushalte vermieden werden sollen. Insofern ist die überwiegend auf die Versorgung der KdU-Bezieher fokussierte Sichtweise der Kommunen nicht weit genug ausgerichtet.

Die Bemessung der Mietobergrenze in Relation zum preisgünstigen Mietsegment setzt voraus, dass den Kommunen die Bedeutung dieser Relation bekannt ist und eine qualifizierte Abschätzung der Gesamtnachfrage nach preisgünstigen Wohnungen vorliegt. Beides ist jedoch in den meisten der untersuchten Kommunen nicht der Fall. Selbst die Struktur der Bedarfsgemeinschaften und der KdU-Leistungen wird i. d. R. nicht systematisch ausgewertet.

Allerdings gibt es einige Kommunen, die ihre Angemessenheitsregelungen aus einer eigenen, systematisch aufgebauten Wohnungsmarkt- bzw. Mietenbeobachtung abgeleitet haben. Diese Kommunen kommen den in der vorliegenden Studie abschließend definierten Anforderungen an eine auf Wohnungsmarktdaten basierte Vorgehensweise oftmals sehr nahe und haben das beste Wohnungsmarktverständnis entwickelt.

Die Anforderungen an eine marktgerechte Ausgestaltung der Mietobergrenzen sind: 1. Systematische Wohnungsmarktkennntnis, insbesondere im Hinblick auf die die Nachfrage- und Angebotsstrukturen im preisgünstigen Mietsegment, und Aufbau einer tragfähigen Datenbasis; 2. kommunalpolitische Zieldiskussion und Positionierung; 3. Festsetzung der Mietobergrenzen und Angemessenheitsregelungen auf diesen Grundlagen; 4. kontinuierliche Evaluation sowie kommunalpolitische Rückkopplung.

#### *Ansätze zur Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen und der KdU-Praxis*

Mit der vorliegenden Untersuchung wird das Ziel verfolgt, die bisher weitgehend auf die sozialpolitische Dimension fokussierte Sicht der KdU-Thematik zugunsten einer umfassenderen, auch wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Orientierung zu überwinden und eine die föderativen Ebenen überspannende Weiterentwicklung anzuregen.

Die zentralen Schlussfolgerungen der Studie sind:

- Bundeseinheitliche Festlegungen zur Angemessenheit einer Wohnung sind aufgrund der unterschiedlichen lokalen Wohnungsmärkte, insbesondere der Mietpreisstrukturen, nicht zielführend.
- Der KdU-Vollzug der Kommunen sollte wesentlich stärker als bisher als eine integrierte Managementaufgabe zwischen lokaler Sozial-, Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik aufgefasst werden. Durch einen solchen Ansatz können die Kostenrisiken minimiert und zugleich der KdU-Vollzug als ein wohnungspolitisches Steuerungsinstrument eingesetzt werden.
- Die Wohnungsmarktkompetenz und das Verständnis des KdU-Wirkungszusam-

menhangs auf kommunaler Ebene sollten im Rahmen gemeinsamer Initiativen von Bund und Ländern gefördert werden. Hierfür gibt es zahlreiche Anknüpfungspunkte, wie z. B. die kommunalen Konzepte Wohnen im Rahmen von ExWoSt<sup>3</sup> oder die KomWoB<sup>4</sup> in Nordrhein-Westfalen.

- Die KdU-Thematik sollte bei einer weiteren Harmonisierung der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland ausreichend berücksichtigt werden. Einen ersten Schritt in diese Richtung hat der Gesetzgeber be-

reits mit dem Beschluss der Wohngeldreform 2009 zur Stärkung des Wohngeldes gegenüber den KdU vollzogen.

- Als zusätzliche fachliche Grundlage für die weitere Auseinandersetzung mit dem Thema ist die Installation eines spezifischen bundesweiten Monitorings zu erwägen. Dieses kann dem Bund als Hilfsinstrument bei der Kontrolle der Kostenrisiken dienen und den Kommunen als Kompendium aktueller Vergleichsdaten zur Fundierung wohnungspolitischer Entscheidungen.

(3)  
ExWoSt – Experimenteller  
Wohnungs- und Städtebau.

(4)  
KomWoB – Kommunale  
Wohnungsmarktbeobachtung.

## Summary

### *First systematic national study from the perspective of housing policy*

Since the restructuring of the social benefit systems in Germany on 1 January 2005 („Fourth Act for Modern Services in the Labour Market“), the responsibility for the reimbursement of any accommodation cost (CoA) lies with the municipalities.<sup>5</sup> Throughout Germany, there is a total of approximately 4.4 million households that receive payments of the state's minimum benefits and are thus reimbursed either completely or partially for their cost of accommodation. These comprise, in particular, households eligible for stage II unemployment benefits (SGB II German Social Code). Further recipients hail from the legal area covered by SGB (German Social Code) No. XII (Social Security). Thirdly, the group of people eligible for reimbursement of the cost of accommodation include those who have an insufficient income of their own, which is then “topped up”.

Guaranteed housing for everyone is secured mostly by covering the cost of accommodation within the minimum state benefits. Some EUR 16 bn (2007) of public funds are spent for this purpose every year. The housing allowance, whose role was strengthened by an amendment of the respective law (2008/2009) recently, covers the by far lesser expenditure (2007: some EUR 1 bn, 2008: EUR 0.75 bn).

The number of people in need of benefits rose steeply in 2005/2006 and has meanwhile stabilised at a lower level again. The accommodation cost per household in need, however, has risen continuously since the introduction.

It is the task of the communities to decide what concrete cost is regarded as appropriate and may be reimbursed for a flat at the respective location. Thus, these authorities define the appropriate level of accommodation cost to be reimbursed for every 9th household in Germany on average.

The cost-of-accommodation issue has triggered an intensive and in part controversial professional discussion not only in the area of social policies but also in housing and urban development policies. With the pertaining CoA regulations coming into force, there was concern, for instance, that the housing situation among those households receiving such benefits would deteriorate significantly, that such families would be forced into cheap

housing stock and segregation trends would be amplified, especially in larger cities.

A further open question was whether or to what extent price signals would be sent to the local housing markets by determining the limits of appropriateness and what the consequences of such interference with the market would be.

As the practice of reimbursing the cost of accommodation by the municipalities has an impact on the inexpensive segment of the housing market, all groups with a low income potentially affected were included in the survey. In addition to the 4.4 million households that receive the state's minimum social benefits, there are a further 0.7 million households receiving a housing allowance as well as 3 million more households threatened by poverty as defined by the EU<sup>6</sup>, who do not receive the state's minimum social benefits, however. These households depend on the availability of affordable housing and thus compete in the inexpensive segment with the CoA recipients respectively.

It is on this backdrop that the Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development and the Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development commissioned this survey in order to examine systematically the impact of the reimbursement of the cost of accommodation on the housing markets.

The study was prepared by Analyse & Konzepte and the ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH. It is based on a broad empirical foundation with socio-economic structural analyses of the low-income group, taking stock of the CoA practice in 65 municipalities as well as detailed case studies in eleven municipalities.

### *CoA practice of the municipalities determined primarily by social policy*

The framework conditions and the concrete approaches as regards the CoA practice differ greatly in the respective municipalities. The initial state of affairs is determined by the share of CoA recipients among the total number of households and by the situation on the housing market. This situation is especially pressing when the share of households to be supplied with adequate housing is large and

(5) The German Government currently contributes 26 % to the expenditure on the cost accommodation.

(6) According to this definition of the threat of poverty, a person or household are threatened by poverty that have an equivalence-weighted net household income of less than 60 % of the mean income in a given society.

the housing market is characterised by a greater demand than can be met.

The study has yielded that the CoA practice is generally motivated by social policy, regardless of the respective initial situation. The most important issue for the majority of municipalities is the adequate supply for CoA recipients. Generally, the rules governing the appropriateness of housing and the pertaining administrative decisions are designed in such a manner that the CoA recipients need not move out of their habitual accommodation. As a result, the housing conditions of such households receiving social benefits may be characterised as good in the context of a guaranteed minimum living standard in Germany and as rather above-average on an international scale.

Furthermore, there are municipalities that focus more on the restriction of the cost of accommodation (cost orientation), and such municipalities that align the rules governing the appropriateness of housing more towards the housing market conditions (housing market orientation). All in all however, the housing political factors and the impact of the CoA practice are considered too little by the municipalities; and, often, they are not taken into account at all. Especially the competitive situation with regard to housing seekers without social benefits is left out of the equation completely in most cases.

#### *Great bandwidth in municipal interpretation*

Following a ruling by the highest court in Germany, the application of the so-called product method has been established among all municipalities. This means that the appropriateness of accommodation is based on an overall rent as the product of a fixed square-metre rent and a living area in square metres determined for the respective size of household (upper limit for rents). However, the basis of orientation for the assessment and the cost components included in this upper limit for rents (definition of rent) vary very much from municipality to municipality.

Most frequently, in some 50 % of the cases, the municipalities base themselves on the respective rent index; otherwise, they use housing allowance tables, or they create their own guidelines or commission external consultants. How the criteria of appropriateness are derived from their respective basis of orientation, however, differs greatly once more. As regards the definition of the term rent, some 80 % of the municipi-

palities have agreed not to include the heating cost in the upper limit for rents; some 20 % have chosen to include heating in the "gross rent", i.e. the upper limit for rents includes the basic rent, operating cost and the heating cost.

#### *Impact of determining the upper limit for rents in line with the market*

A central initial hypothesis of the study, according to which the landlords also use the upper limit of rents for arriving at their rents, was confirmed within the framework of the case studies. A rather generously dimensioned upper limit for rents opens up a scope for rent increases for the landlords that is often availed of. On the other hand, landlords are prompted by a rather rigid handling of the upper limit of rents to reduce their rents in part, in order to maintain CoA recipients as their tenants.

It is of decisive significance for the impact of the CoA practice at what level the upper limit of rents is determined as compared to the inexpensive rental segment. The inexpensive rental segment is defined here as the part of the accommodation of the local housing market that is affordable for low-income households.

A generously dimensioned upper limit for rents, which is above the upper limit of the inexpensive segment, will probably lead to the rent level of the inexpensive segment to shift upwards in the long term. The consequence of this development is that the cost will rise for the communities reimbursing the cost of accommodation, without more or better accommodation being available for the CoA recipients. On the other hand, the number of CoA recipients – and thus expenditure – may increase by more households relying on the municipality to top up their rent payments due to rising rents.

An upper limit for rents set in the lower area of the inexpensive rental segment will rather have a cost dampening effect. However, this increases the danger, on the other hand, that CoA recipient households will be concentrated in narrowly limited housing stocks, thus amplifying social segregation.

#### *Consideration of the entire interdependency important*

Further effects need to be considered in the definition of appropriateness, which feature a complex interdependency with one another. For instance, the extension of the housing offer for CoA recipient households by introdu-

cing generous upper limits for rents is accompanied by a reduction of the housing offer for low-income groups without any social benefits. The dimensioning of the upper limit for rents may thus possibly trigger a conflict of housing policy objectives.

The definition of the term rent also plays a certain role. If the heating cost is not included in the upper limit for rents, the landlords may lack the incentive for implementing energy-saving measures. The reason for this consequence is that in such a case a compensation of the investment cost by means of rent increases (modernisation apportionment) and lower heating cost may be rendered more difficult, as the increased net rent may not be appropriate anymore.

#### *Municipality knowledge of housing market often insufficient*

The knowledge of these mechanisms is of particular importance if undesired consequences of the CoA practice for the local housing markets as well as increased cost risks for the public coffers are to be avoided. Thus, the view of the municipalities primarily focussed on the provision of accommodation for the CoA recipients is not far-reaching enough.

The dimensioning of the upper limit for rents in relation to the inexpensive rental segment requires the knowledge of the significance of such a relation on behalf of the municipalities and for them to have conducted a qualified assessment of the overall demand for inexpensive housing. Neither is the case, however, in most of the municipalities studied. Even the structure of the households in need and the CoA benefits are usually not analysed systematically.

However, there are some municipalities who have derived their rules of appropriateness from their own systematically structured observations of the housing market and the rent developments. These municipalities are often very close to the demands on a housing market data based approach, as put forward by this study, and they have developed the best understanding of the housing market.

The demands on the fixing of an upper limit of the rents in line with the housing market are: Firstly, systematic knowledge of the housing market, especially with regard to the demand and supply structures in the inexpensive market segment, and the development of a sustained database. Secondly, discussion of the municipal objectives and positioning. Thirdly, determining upper limits of rents and ru-

les governing the appropriateness on the basis thereof. Fourthly, continuous evaluation as well as feedback from local politics.

#### *Approaches for the further development of framework conditions and the CoA practice*

The aim of this study is to overcome the CoA viewpoint focussing more or less solely on the social political dimension in favour of a more comprehensive orientation also considering the housing and urban policy orientation and to prompt a further development spanning the federal levels.

The central conclusions of the study are:

- National German provisions on the appropriateness of accommodation are not helpful in achieving the objectives as the local housing markets, especially the rent structures, differ too greatly.
- The implementation of the CoA regulations within the municipalities should be regarded much more than to date as an integrated management task spanning local social, housing and urban development policies. With the help of such an approach, the cost risks may be minimised and the CoA could be used as a housing policy steering instrument.
- The housing market expertise and the understanding of the CoA interdependency at a local level should be promoted within the framework of joint initiatives comprising both the national as well as the individual federal state levels. There are various points of departure in this context, as for instance, the municipal concepts of housing within the framework of ExWoSt<sup>7</sup> or the KomWoB<sup>8</sup> in North Rhine-Westphalia.
- The CoA issue should be considered appropriately in the further harmonisation of social security systems in Germany. The legislator has already undertaken the first step in this direction with the decision on the housing allowance amendment aimed at strengthening the role of the housing allowance as compared to the reimbursement of the cost of accommodation.
- One should also consider the introduction of a specific national German monitoring system as an additional professional basis for further tackling of this subject. This may serve the national German Government as a tool for checking the cost risks and for the municipalities as a compendium of current comparative data for substantiating housing policy decisions.

(7) ExWoSt – Experimental Housing and Urban Development.

(8) KomWoB – Municipal Housing Market Observation.



# 1 Einleitung

## 1.1 Anlass des Forschungsprojektes

Seit 2005 ziehen sich in Deutschland Schlagzeilen durch die Presse wie diese:

- „Hartz-IV-Empfänger dürfen ohne Erlaubnis umziehen, wenn die Miete weiterhin angemessen ist“
- „Arbeitslosengeld-II-Empfänger haben Anspruch auf ein Zimmer pro Kopf“
- „Hartz IV: Langjähriges Mietverhältnis schützt nicht vor Umzug“
- „Wohnung ohne Bad auch Arbeitssuchenden unzumutbar“
- „Arbeitslosengeld II: Sozialamt muss Umzug in günstigere Wohnung bezahlen“

Hintergrund ist die zum 01. Januar 2005 erfolgte Neustrukturierung der sozialen Sicherungssysteme durch das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Diese Reformen waren im Kern Arbeitsmarktreformen – die in der Öffentlichkeit kontrovers diskutierten Hartz-IV-Gesetze. Im Mittelpunkt der gesetzlichen Neuregelungen stand die Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II.

Im Ergebnis hat sich für die Mehrheit der Bezieher staatlicher Unterstützungsleistungen auch die Regelung zur Übernahme der Wohnkosten verändert. Im Sozialgesetzbuch (SGB II) wurde festgelegt, dass nunmehr die Kommunen, unter finanzieller Beteiligung des Bundes, die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) für Bedarfsgemeinschaften in „angemessener“ Höhe übernehmen. Diese Kosten wurden zuvor gemeinsam von Bund und Ländern überwiegend durch das Wohngeld getragen.

Die Reformen führten zu einer intensiven Diskussion über mögliche wohnungs-, sozial- und stadtentwicklungspolitische Folgen. Befürchtungen, wie z. B. Umzugswellen, weitgreifende Verschlechterungen der Wohnqualität für Bedarfsgemeinschaften und verstärkte negative Entwicklungen von Stadtteilen und Quartieren, lösten eine in der Bevölkerung emotionale und in der Fachwelt kontroverse Debatte aus.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gemeinsam mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raum-

ordnung ein breit angelegtes Forschungsprojekt zu den „Auswirkungen der Übernahme der Kosten der Unterkunft auf Transferleistungsempfänger und Kommunen“ in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse dieser ersten bundesweiten wissenschaftlichen Untersuchung werden im vorliegenden Bericht dokumentiert.

## 1.2 Untersuchungsansatz

Die Kommunen übernehmen die KdU bis zur vollen Höhe, wenn diese angemessen sind. Zugleich obliegt ihnen die Ausgestaltung der Angemessenheitskriterien. Der Gesetzgeber hat von der Verordnungsermächtigung des SGB II (§ 27 SGB II) bewusst keinen Gebrauch gemacht und keine bundeseinheitlichen Vorgaben zur Definition von Angemessenheit vorgenommen. Dadurch können die Kommunen direkt auf die Wohnungsmarktsituation vor Ort reagieren.

In der Anfangsphase nach der Einführung war die Situation durch große Unsicherheiten und sehr unterschiedliche Ausgestaltungen der Angemessenheitsregelungen aufseiten der Kommunen gekennzeichnet. Seitdem haben sich insbesondere durch die Rechtsprechung gewisse Standards bei der Definition von Angemessenheit und bei der konkreten Handhabung der getroffenen Regelungen etablieren können; doch auch innerhalb dieser rechtlichen Rahmenvorgaben bleibt eine große Bandbreite an Regelungen und Anwendungsmustern in den Kommunen bestehen – mit jeweils unterschiedlichen Wirkungen auf die Haushalte im Niedrigeinkommensbereich und auf den Wohnungsmarkt insgesamt. Betroffen sind insbesondere das Angebot an preisgünstigem Wohnraum und die Entwicklung der Mieten.

Die Herausarbeitung dieser Wirkungszusammenhänge ist ein zentrales Ziel dieses Forschungsprojektes. Es wird analysiert, welche Wechselwirkungen zwischen der Ausgestaltung der Angemessenheitsregelungen und den Angebots- und Nachfragestrukturen der Wohnungsmärkte bestehen und welche Folgen die Konzentration eines Teils der Wohnungsnachfrage auf einen bestimmten Teil des Wohnungsangebots haben kann.

Die Übernahme der KdU stellt einen Markteingriff dar, durch den neben der sozialpolitischen Perspektive die wohnungspolitische Dimension zunehmend an Bedeutung gewinnt.

Daher werden die Wirkungen des KdU-Vollzugs für die folgenden Bereiche untersucht:

- die Wohnsituation und das Nachfrageverhalten der Bedarfsgemeinschaften
- das preisgünstige Wohnungsangebot und die Nachfragesituation in diesem Segment insgesamt
- das Verhalten der Wohnungsanbieter hinsichtlich Preispolitik, Vermietung und Bestandsentwicklung
- Segregationsprozesse und die sozialräumlichen Strukturen

Aus den Erkenntnissen dieser Wirkungsanalysen werden Schlussfolgerungen abgeleitet für die kommunale KdU-Praxis sowie für die Behandlung des Themenkomplexes auf Bundesebene mit dem Ziel, unerwünschte Folgewirkungen zu identifizieren und Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung des Instrumentariums zu formulieren.

### 1.3 Berichtsaufbau

Zunächst werden in Kapitel 2 die sozial- und wohnungspolitischen Dimensionen der KdU-Thematik im Rahmen der sozialen Absicherung des Wohnens dargestellt.

Die Untersuchung bezieht neben den Bedarfsgemeinschaften auch die Haushalte im Niedrigeinkommensbereich ein,

die keine Sozialleistungen für das Wohnen erhalten und ebenfalls preisgünstigen Wohnraum nachfragen. Hierzu werden in Kapitel 3 die verschiedenen Nachfragergruppen im Hinblick auf ihre Strukturmerkmale beschrieben und quantifiziert.

Ein weiterer grundlegender Arbeitsschritt gilt der KdU-Praxis der Kommunen, über die bisher keine flächendeckenden systematischen Kenntnisse bestehen. Hierfür wurde eine bundesweite Erhebung bei 65 Kommunen zu deren Angemessenheitsregelungen und zur Verwaltungspraxis durchgeführt (Kapitel 4.3). In diesem Zusammenhang erfolgt auch eine Darstellung der für diese Untersuchung einschlägigen Rechtsprechung zur Übernahme der KdU (Kapitel 4.2).

Die Wirkungsanalyse wurde in einem ersten Schritt in Form vertiefender Fallstudien in elf Städten und Landkreisen durchgeführt. Durch die Auswahl der Kommunen konnten relevante Einflussgrößen, wie Wohnungsmarktsituation, unterschiedlich große Anteile an Haushalten mit niedrigem Einkommen sowie unterschiedliche Arten von Angemessenheitsregelungen, abgedeckt werden. Im Rahmen von Querauswertungen der Fallstudien wurden typische Konstellationen hinsichtlich der Ausgangslagen, unterschiedlicher KdU-Praxis und der Folgewirkungen auf den lokalen Wohnungsmarkt herausgearbeitet (Kapitel 4.4).

In Kapitel 5 werden die Wirkungsmechanismen zwischen den unterschiedlichen kommunalen Vorgehensweisen und den lokalen Wohnungsmärkten vor dem Hintergrund der verschiedenen typischen Ausgangslagen dargestellt. Hier wird insbesondere die Mietpreisbildung unter den Rahmenbedingungen der Übernahme der Unterkunfts-kosten betrachtet.

Alle zentralen Forschungsergebnisse werden in Kapitel 6 zusammengefasst und bewertet. Es werden Schlussfolgerungen abgeleitet für die Weiterentwicklung der KdU-Praxis in den Kommunen sowie für die Weiterbehandlung des Themenkomplexes auf bundespolitischer Ebene.

Die Untersuchung wurde gemeinsam von Analyse & Konzepte und dem ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH durchgeführt.<sup>9</sup>

(9) Das ISG nahm die sekundärstatistischen Analysen zu den Nachfragergruppen im Niedrigeinkommensbereich vor (Kapitel 3) und untersuchte die rechtlichen Rahmenbedingungen (Kapitel 4.2). Die Primärerhebungen (bundesweite Untersuchung, Fallstudien) erfolgten durch Analyse & Konzepte, ebenso wie die Gesamtauswertung und Interpretation der Ergebnisse.

Abbildung 1  
Untersuchungskonzept

| Abschnitt          | Untersuchungsgegenstand                 | Vorgehen / Empirie       |
|--------------------|-----------------------------------------|--------------------------|
| Grundlagen         | Nachfrager preiswerten Wohnraums        | Sekundärstatistik        |
|                    | Rechtlicher Rahmen                      | Sekundäranalysen         |
|                    | Kommunale Umsetzung                     | Bundesweite Untersuchung |
| Wirkungs-analyse   | Vollzugspraxis im Wohnungsmarktkontext  | Fallstudien              |
|                    | Wirkungszusammenhang                    | Gesamtauswertung         |
| Schlussfolgerungen | für die Kommunen<br>für die Bundesebene | Ableitungen              |

Quelle: Eigene Darstellung

## 2 Sozial- und wohnungspolitische Dimension der KdU-Thematik

Die Solidargemeinschaft stützt die Wohnkaufkraft von Haushalten mit niedrigen Einkommen in erheblichem Umfang. Etwa jeder neunte Haushalt in Deutschland profitiert von der Übernahme der Unterkunftskosten. Jährlich werden rund 16 Mrd. € (2007) an öffentlichen Mitteln für die soziale Sicherung des Wohnens dieser Haushalte verausgabt, unter Einschluss der Wohngeldempfänger rund 17 Mrd. €.

Diese Mittel entfalten Folgewirkungen auf die lokalen Wohnungsmärkte, zumal der Anteil der Transferleistungsempfänger an den Haushalten in einigen Kommunen Größenordnungen von 20 % und mehr erreicht. Entsprechend kommt der KdU-Thematik sowohl eine große sozial- als auch eine wohnungspolitische Bedeutung zu. Beide Dimensionen werden hier näher beleuchtet.

### 2.1 Sozialpolitische Dimension

Die Versorgung der Haushalte mit angemessenem Wohnraum gehört zu den sozialpolitischen Grundanliegen in Deutschland. Die Kosten des Wohnens machen einen erheblichen Teil der Kosten für den Lebensunterhalt aus, insbesondere für Haushalte im Niedrigeinkommensbereich. Diese Gruppe muss einen überproportional hohen Anteil ihres Einkommens für die Kosten von Wohnung und Heizung aufwenden.

Insgesamt können im Jahr 2006 8,05 Mio. Haushalte in Deutschland dem Niedrigeinkommensbereich zugerechnet werden. Das sind 20,2 % aller Haushalte.<sup>10</sup> Davon erhalten rund 4,4 Mio. Haushalte ihre Unterkunftskosten im Rahmen der Grundsicherung zum größten Teil vollständig und rund 690.000 Haushalte in Form von Wohngeld teilweise erstattet (zusammen rund 63%). Zudem Niedrigeinkommensbereich gehören auch rund 2,98 Mio. Haushalte, deren niedriges Einkommen knapp oberhalb der Bedarfsschwelle der Mindestsicherung liegt und die auch keinen Anspruch auf Wohngeld haben, die jedoch ein Armutsrisiko in dem auf EU-Ebene definierten Sinne aufweisen. Sie beziehen keine staatlichen Transferleistungen für das Wohnen, sind aber ebenfalls auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen.<sup>11</sup> Diese Gruppe bewegt sich entsprechend im gleichen Marktsegment wie die Leistungs-

empfänger und konkurriert mit diesen um bezahlbaren Wohnraum.

Die derzeitige Form der sozialen Sicherungssysteme im Allgemeinen sowie der sozialen Absicherung des Wohnens im Speziellen sind das Ergebnis der Neustrukturierung der Leistungen nach SGB II und SGB XII zum Januar 2005 (System der Mindestsicherung mit KdU) sowie der am 01. Januar 2009 in Kraft getretenen Wohngeldreform.

### Soziale Sicherungssysteme und soziale Absicherung des Wohnens

#### *Mindestsicherung einschließlich KdU*

Die Aufgabe der Mindestsicherung besteht darin, im Falle unzureichenden eigenen Einkommens und Vermögens den soziokulturellen Mindestbedarf abzudecken, um eine Lebensführung auf gesellschaftlich akzeptablem Niveau zu ermöglichen.<sup>12</sup> Bezieher von Leistungen der Mindestsicherung haben einen Anspruch auf vollständige Übernahme der Miet- und Heizkosten, soweit diese angemessen sind. Bei Haushalten mit (geringen) eigenen Einkommen werden die Unterkunftskosten nicht immer vollständig, aber in der Regel zum überwiegenden Teil übernommen (vgl. „Aufstocker“).

Dieser Ansatz entspricht der Logik einer Mindestsicherung: Da für jeden Bereich der Lebenshaltungskosten nur der mindestens erforderliche Betrag angesetzt wird, stehen grundsätzlich keine Mittel aus anderen Verwendungsbereichen zur Verfügung, mit denen ggf. ein Teil der Unterkunftskosten abgedeckt werden könnte. Darin unterscheiden sich Mindestsicherungsleistungen grundlegend von Formen der Zuschussgewährung, wie z. B. dem Wohngeld, das unter der Voraussetzung geleistet wird, dass dem beantragenden Haushalt auch eigene Mittel für diesen Zweck zur Verfügung stehen.

Seit Januar 2005 wird das System der Mindestsicherung in Deutschland in drei Rechtskreisen geregelt: in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), der Sozialhilfe (SGB XII) und dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).<sup>13</sup>

#### **SGB II**

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II umfasst alle erwerbsfähigen

(10)  
Stand: 31.12.2006.

(11)  
Wie hoch der Anteil dieser Haushalte ist, die in von der sozialen Wohnraumförderung geförderten Beständen leben, ist statistisch nicht erfasst.

(12)  
§ 1 SGB XII nimmt in diesem Zusammenhang Bezug auf die Menschenwürde.

(13)  
Die Statistik nach dem AsylbLG enthält allerdings keine Angaben zur Höhe der Unterkunftskosten und Heizkosten (vgl. § 12 AsylbLG), so dass dieser Bereich der Mindestsicherung im Rahmen der Untersuchung außer Betracht bleiben muss.

(14) Die Beteiligung des Bundes beschränkt sich auf die KdU der Empfänger des Arbeitslosengeldes II. Seit 2008 wird die Bundesbeteiligung durch eine Anpassungsformel geregelt, die in § 46 Abs. 7 SGB II festgeschrieben ist. Der Bundesanteil hängt von der Entwicklung der Anzahl an Bedarfsgemeinschaften ab.

(15) Haushalte, die aufgrund unzureichenden Erwerbseinkommens Leistungen der Mindestsicherung beziehen, werden auch als Ergnzer bezeichnet.

(16) Vgl. „Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben“, IAB-Kurzbericht 2/2009.

(17) S. Kap. 4 des SGB XII.

(18) S. Kap. 3 des SGB XII.

(19) Mit dem Instrument des Wohngeldes, das es bereits seit Mitte der 1960er Jahre gibt, wird das Ziel verfolgt, auch Beziehern niedriger Einkommen eine wirtschaftliche Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens zu ermöglichen (§ 1 Abs. 1 WoGG).

(20) Eine Aufstockung durch KdU fällt dabei i. d. R. höher aus als der Zuschuss durch das Wohngeld.

higen Hilfebedürftigen im Alter zwischen 15 und 65 Jahren (als Leistungsberechtigte des Arbeitslosengeldes II) sowie deren nicht erwerbsfähige Haushaltsmitglieder (als Leistungsberechtigte von Sozialgeld).

Die KdU als zentraler Bestandteil der Grundsicherung setzen sich zusammen aus den Kosten für die Grundmiete, den kalten Betriebskosten sowie den Heizungskosten. bernommen werden für die Bedarfsgemeinschaften die Kosten für angemessenen Wohnraum.

Die KdU werden im Jahr 2009 zu 74 % von den Kommunen und zu 26 % vom Bund übernommen.<sup>14</sup>

#### Aufstocker

Als Aufstocker werden Arbeitnehmer, Selbstständige und Bezieher von Arbeitslosengeld I bezeichnet, deren Erwerbseinkommen oder Arbeitslosengeld I so gering ist, dass sie unter Berücksichtigung von Freibeträgen unter das Bedarfsniveau fallen und daher einen Anspruch auf eine Aufstockung bis zur Höhe der im SGB II definierten Leistungen haben.<sup>15</sup> Diese Bedarfsgemeinschaften beziehen oftmals ausschließlich KdU, häufig erfolgt allerdings keine vollständige Kostenübernahme.

Die Anzahl der Aufstocker ist von 2005 (rund 900.000) bis 2008 (1,3 Mio.) erheblich angestiegen. Dieser Zuwachs bzw. seine

Ursachen wurden kontrovers diskutiert, wobei die Gründe für diese Entwicklung bisher noch nicht eindeutig identifiziert werden konnten.<sup>16</sup>

#### SGB XII

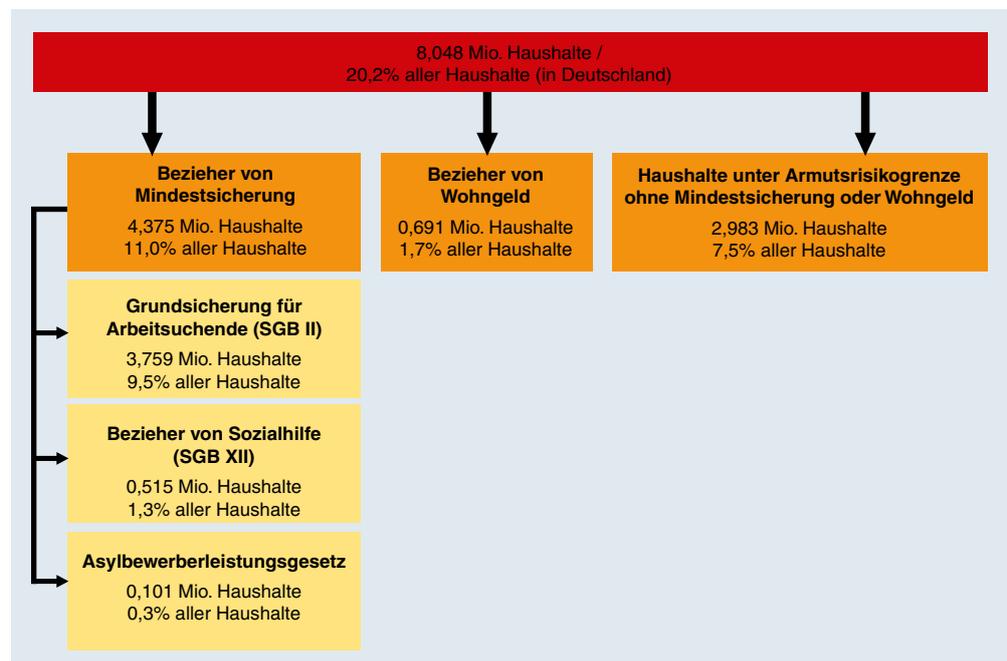
Die im SGB XII neu gefasste Sozialhilfe umfasst – neben den Hilfen in besonderen Lebenslagen wie Krankheit, Behinderung und Pflege – wieder die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung<sup>17</sup> sowie die Hilfe zum Lebensunterhalt<sup>18</sup> als Residualkategorie für Personen, die (noch) nicht erwerbsfähig im Sinne des SGB II, aber auch (noch) nicht dauerhaft erwerbsunfähig im Sinne des SGB XII sind. Auch für diese Gruppe werden die Unterkunftskosten unter Berücksichtigung eigenen Einkommens vollständig oder teilweise übernommen.

Insgesamt bezogen im Jahr 2006 rund 4,37 Mio. Haushalte Leistungen aus der Mindestsicherung, was einem Anteil von 11,0 % der Privathaushalte entspricht. Die weitaus grote Bedeutung kommt dabei der Gruppe der Arbeitslosengeld-II-Bezieher zu, der rund neun von zehn Haushalten mit Mindestsicherung zuzurechnen sind (s. Abbildung 2).

#### Wohngeld

Das Wohngeld<sup>19</sup> wird in Form eines Mietzuschusses für Mieter oder eines Lastenzuschusses für Wohnungseigentümer gezahlt.

Abbildung 2  
Haushalte im Niedrigeinkommensbereich 2006



Quelle: Eigene Berechnungen

Es soll die Wohnkosten abmildern und eine Angewiesenheit auf Mindestsicherung vermeiden. Im Gegensatz zu den KdU deckt das Wohngeld die Wohnkosten nur teilweise ab. Dabei ist der Anteil des Wohngeldes an den Wohnkosten in der Regel deutlich geringer als der entsprechende Anteil der KdU bei den „Aufstockern“.

In der Praxis führte die gesetzliche Neustrukturierung der Mindestsicherung im Jahr 2005 dazu, dass die Anzahl der Wohngeldbezieher rückläufig war, während im Gegenzug für immer mehr Haushalte ein Aufstockungsanspruch im Rahmen der Mindestsicherung entstand.<sup>20</sup> Mit der Wohngeldreform 2009 wurde das Wohngeld deutlich verbessert und dadurch der Abstand im Leistungsniveau zu den KdU verringert. Dies soll zusammen mit der Verbesserung des Kinderzuschlags dazu beitragen, einen Teil der Haushalte mit niedrigem Erwerbseinkommen – insbesondere Erwerbstätige mit Kindern – aus der Mindestsicherung herauszuführen.<sup>21</sup>

**Haushalte mit niedrigem Einkommen ohne Bezug von Mindestsicherung oder Wohngeld**

In der Untersuchung werden neben den KdU-Beziehern und Haushalten mit Wohngeldanspruch auch die Haushalte im Niedrigeinkommensbereich einbezogen, die keine Transferleistungen für das Wohnen beziehen. Dies ist notwendig, da sich beide Gruppen tendenziell in den gleichen Wohnungsmarktsegmenten bewegen und sich somit gerade in angespannten Märkten in Konkurrenz um Wohnraum befinden.

Es handelt sich bei dieser Gruppe um Personen und Haushalte im Niedrigeinkommensbereich nach dem EU-Kriterium des „Armutrisikos“. Die Armutrisikogrenze liegt bei 60 % des Medians des in dieser Weise äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens. Dieses wird so berechnet, dass zunächst die verfügbaren Haushaltseinkommen unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße auf Personen umgerechnet werden, wobei den Haushaltsmitgliedern Äquivalenzgewichte zugeordnet werden.<sup>22</sup> Die Gruppe der Haushalte unter der Armutrisikogrenze, die weder Mindestsicherung noch Wohngeld beziehen, umfasste im Jahr 2006 rund 2,98 Mio. Haushalte und hatte einen Anteil von 7,5 % an allen Haushalten. Ihr kommt somit eine erhebliche Bedeutung zu.<sup>23</sup>

**Volumen staatlicher Leistungen an Haushalte im Niedrigeinkommensbereich**

Die Haushalte im Niedrigeinkommensbereich haben im Jahr 2007 im Rahmen der Mindestsicherung staatliche Leistungen in Höhe von 40,4 Mrd. € erhalten. Analog zur Verteilung der Haushalte entfällt der überwiegende Anteil dieser Leistungen von rund 90 % auf den Bereich des SGB II (s. Tabelle 1).

**2.2 Wohnungspolitische Dimension**

**KdU als Subjektförderung zur Unterstützung der Wohnungsnachfrage**

Aus der Perspektive der Wohnungsmärkte bedeuten die staatlichen Unterstützungsleistungen in den beiden Systemen KdU und Wohngeld eine Stützung der Wohnungsnachfrage in einem Umfang von jährlich rund 17 Mrd. €. <sup>24</sup> Mit den KdU ist neben das klassische Instrument Wohngeld ein neues In-

(21) Die Novelle beinhaltet folgende Eckpunkte: Anhebung der Wohngeldtabellenwerte um 8 %, Zusammenfassung der Baualtersklassen zu einer Kategorie auf dem höchsten Niveau und zusätzlich die Anhebung der Miethöchstbeträge um 10 % sowie erstmals Einbeziehung der Heizkosten in pauschalierter Form in die zu berücksichtigende Miete.

(22) Die Äquivalenzgewichte der neuen OECD-Skala gewichten den Bedarf eines Haushaltsvorstands zur Bestreitung des Lebensunterhalts mit 1,0, den eines weiteren Haushaltsmitglieds ab 14 Jahren mit 0,5 und den eines Kindes unter 14 Jahren mit 0,3.

Tabelle 1  
Volumen staatlicher Leistungen an private Haushalte in der Mindestsicherung

| Leistungsart                                                 | Jahr 2007<br>Mrd. € |
|--------------------------------------------------------------|---------------------|
| Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)                   | 36,6                |
| Sozialhilfe (SGB XII) außerhalb von Einrichtungen            | 3,1                 |
| darunter:                                                    |                     |
| Hilfe zum Lebensunterhalt                                    | 0,5                 |
| Grundsicherung bei Alter/Erwerbsminderung                    | 2,5                 |
| Leistungen an Asylbewerber                                   | 0,8                 |
| Leistungen der Mindestsicherung an Privathaushalte insgesamt | 40,4                |

Quelle: Eigene Berechnungen; Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Sozialhilfestatistik; Asylbewerberleistungsstatistik; Statistisches Bundesamt

Tabelle 2  
Volumen staatlicher Leistungen zur sozialen Absicherung des Wohnens

| Leistungsart                                              | Jahr 2007<br>Mrd. € |
|-----------------------------------------------------------|---------------------|
| KdU                                                       | 15,8                |
| darunter im Rahmen des                                    |                     |
| SGB II (Arbeitslosengeld II)                              | 13,7                |
| SGB XII (Sozialhilfe)                                     | 2,1                 |
| Wohngeld                                                  | 0,9                 |
| Leistungen zur sozialen Absicherung des Wohnens insgesamt | 16,7                |
| zum Vergleich: soziale Wohnraumförderung (geschätzt)      | 1,0                 |

Quelle: Statistisches Bundesamt; Wohngeldstatistik; Angaben der Länder

strument getreten, das wie dieses ebenfalls der Subjektförderung zuzurechnen ist. Gegenüber der sozialen Wohnraumförderung als Objektförderung mit einem Umfang von gegenwärtig etwa 1 Mrd. € haben sich damit die Gewichte in erheblichem Umfang zugunsten der Subjektförderung verschoben.<sup>25</sup>

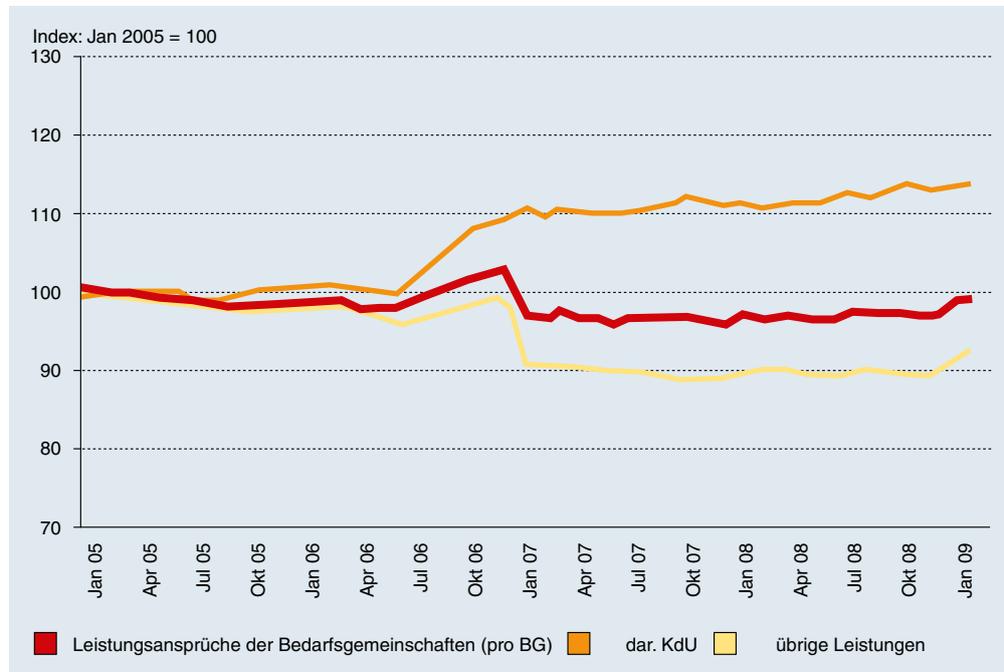
Bei einem Mietzahlungsvolumen von insgesamt rund 130 Mrd. € (Bruttowarmmieten) werden – unter Abzug des relativ geringen Anteils selbst nutzender Wohneigentümer<sup>26</sup> – damit rund 12 % aller Mietzahlungen von der öffentlichen Hand abgedeckt.

Die Kommunen tragen seit der gesetzlichen Neuordnung im Jahr 2005 mit 11,5 Mrd. € den Großteil der sozialen Sicherung des Wohnens. Sie haben damit für die Wohnversorgung der einkommensschwächeren Bevölkerung eine weit größere Bedeutung als die für die soziale Wohnraumförderung zuständigen Länder, die hierfür gegenwärtig jährlich etwa 1 Mrd. € bereitstellen.

Die Entwicklung der KdU im Vergleich zu den anderen Leistungsansprüchen seit 2005 (SGB II) ist in Abbildung 3 dargestellt. Von Januar 2005 bis Januar 2009 sind die KdU je Bedarfsgemeinschaft um 14 % angestiegen,

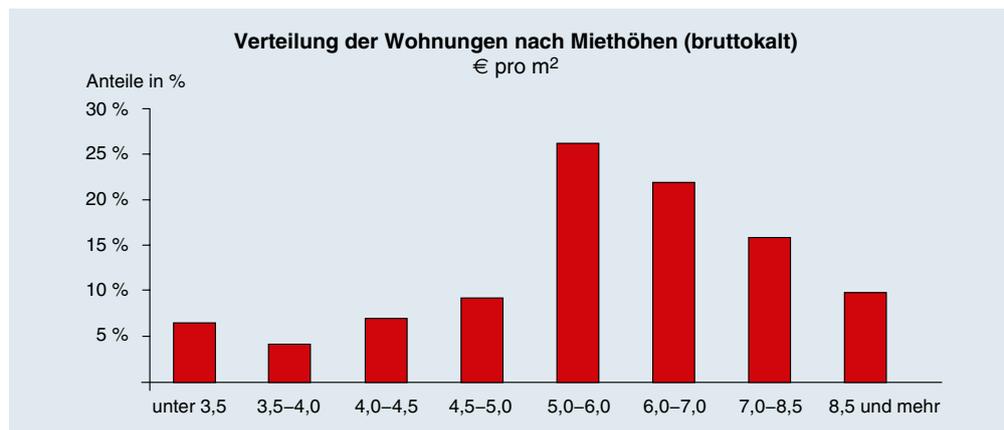
(23) Weiterhin gibt es Bevölkerungsgruppen im unteren Einkommensbereich, die auf diese Weise nicht erfasst werden, wie z. B. Obdachlose, die sich dem staatlichen Hilfesystem entziehen, sowie illegale Einwanderer, die allenfalls in akuten Notfällen Leistungen nach dem AsylbLG erhalten können, im Übrigen aber statistisch im Dunkeln bleiben.

Abbildung 3  
Entwicklung der KdU und der anderen Leistungsansprüche Januar 2005 bis Januar 2009 (SGB II)



Quelle: Eigene Berechnungen; Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit

Abbildung 4  
Verteilung der Wohnungen nach Miethöhen (bruttokalt)



Quelle: Mikrozensus Zusatzerhebung 2006, eigene Berechnung

während die Leistungsansprüche je Bedarfsgemeinschaft insgesamt in etwa unverändert geblieben sind. Für die übrigen Leistungsbestandteile ohne KdU (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Sozialversicherungsleistungen, sonstige Leistungen) ergibt sich ein Rückgang um 8 %.

Je Bedarfsgemeinschaft wurden im Januar 2009 im bundesweiten Durchschnitt 316 € gegenüber 277 € im Januar 2005 an KdU übernommen (s. Tabelle 3). Damit entfielen im Januar 2009 je Bedarfsgemeinschaft 38 % der Leistungen auf die KdU gegenüber 33 % im Januar 2005.

**Das Angebot an preisgünstigem Wohnraum**

Für die Wohnungsversorgung einkommenschwacher Haushalte ist neben der Unterstützung der Nachfrageseite durch KdU und Wohngeld das Angebot geeigneten Wohnraums in die Betrachtung einzubeziehen.

Der Teilmarkt für preisgünstige Wohnungen ist insgesamt schwer einzugrenzen und muss in Relation zu den örtlichen Gegebenheiten definiert werden. In wirtschaftsstarken Räumen werden unter dem Begriff „preisgünstig“ im Allgemeinen auch Wohnungen einbezogen, die deutlich teurer sein können als preisgünstige Wohnungen in ländlichen Gebieten, da höhere Belastungen als „normal“ angesehen werden. Preisgünstige Wohnungen befinden sich zum Teil in privatem Eigentum, zum Teil im Eigentum kommunaler Gesellschaften. Dies gilt auch für Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten für die Abschätzung des preisgünstigen Marktsegments. Legte man einen groben Orientierungswert von etwa 5 € pro m<sup>2</sup> als Obergrenze für das Bundesgebiet insgesamt zugrunde, könnte man von einer annä-

hernd ausreichenden Anzahl preisgünstiger Mietwohnungen ausgehen (s. Abbildung 4). Für gut ein Viertel aller Wohnungen liegt die Bruttokaltmiete den Erhebungen des Mikrozensus zufolge nicht höher als dieser Wert. Dieses Ergebnis ist jedoch nur sehr begrenzt aussagefähig, da die regionale Verteilung dieser Wohnungen nicht der regionalen Verteilung des Bedarfs entsprechen dürfte. Lokale Überangebote an preisgünstigen Wohnungen etwa in den neuen Ländern stehen erheblichen Angebotsdefiziten etwa in süddeutschen Ballungsgebieten gegenüber. Das verfügbare Angebot preisgünstigen Wohnraums muss daher vor Ort analysiert werden. In der erforderlichen tieferen regionalen Gliederung liegen entsprechende Strukturinformationen allerdings nicht vor.

Alternativ dazu könnte man sich auf die im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung (dem früheren „sozialen Wohnungsbau“) gebauten Wohnungsbestände beziehen, die nach allgemeinem Verständnis als Kernbestandteil des preisgünstigen Segments gelten. Etwa 8,5 Mio. Wohnungen wurden seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges gefördert, davon etwa 5 Mio. Mietwohnungen. Da für viele von ihnen die Sozialbindung inzwischen ausgelaufen ist (verstärkt v. a. in den 1990er Jahren), befinden sich nach Schätzungen der Länder noch 2,2 Mio. Mietwohnungen in der Bindung. Wie viele von den geförderten Wohneigentumsmaßnahmen noch gebunden sind, wird statistisch nicht erfasst. Von den noch gebundenen Mietwohnungen dürften etwa 1,5 Mio. auf den „klassischen“ sozialen Wohnungsbau des sog. ersten Förderwegs entfallen, von dem davon auszugehen ist, dass die Mieten im Allgemeinen in einem für einkommenschwache Haushalte bezahlbaren Bereich liegen. Dies ist für die etwa 800.000 geförderten Bestände des sog. zweiten und des dritten

(24) Aus den oben genannten Gründen ist in den nächsten Jahren mit einer Verschiebung zwischen den Volumina von KdU und Wohngeld zu rechnen. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die Größenordnung von 17 Mrd. € von 2007 auf 2008 insgesamt erhalten bleibt, die für die soziale Absicherung des Wohnens verausgabt werden.

(25) Bis in die 1990er Jahre gab es ein deutliches Übergewicht der Objektförderung des Wohnens.

(26) Dies sind weniger als 10 % der KdU-Empfänger und rund 11 % der Wohngeldempfänger.

Tabelle 3  
Entwicklung der Leistungen für Bedarfsgemeinschaften 2005–2008 (SGB II)

|                                                                            | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   |
|----------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Jahresausgaben insgesamt (in Mrd. €)</b>                                |        |        |        |        |
| Leistungsansprüche der Bedarfsgemeinschaften insg.                         | 37,5   | 40,4   | 36,6   | 35,3   |
| dar. Leistungen für KdU                                                    | 12,3   | 13,7   | 13,7   | 13,4   |
| <b>Monatsausgaben pro Bedarfsgemeinschaft im Jahresdurchschnitt (in €)</b> |        |        |        |        |
| Leistungsansprüche der Bedarfsgemeinschaften insg.                         | 840,61 | 845,18 | 818,61 | 822,22 |
| dar. Leistungen für KdU                                                    | 276,09 | 287,13 | 306,37 | 310,69 |

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Förderwegs („vereinbarte Förderung“) nicht notwendigerweise der Fall, da diese teilweise bewusst für Haushalte mit Einkommen über den gültigen Einkommensgrenzen des ersten Förderwegs vorgesehen waren.

In einigen Regionen hat ein nicht zu vernachlässigender Teil der Sozialwohnungen Mieten, die höher sind als Vergleichsmieten des nicht gebundenen Mietwohnraums. Es überrascht daher nicht, wenn mancherorts Teile des sozialen Wohnungsbestandes nicht den lokalen Angemessenheitskriterien entsprechen.<sup>27</sup> Hinzu kommt das Problem der „Fehlbelegung“ mit Haushalten, die zum Zeitpunkt des Einzugs zum Bezug einer geförderten Wohnung berechtigt waren, es inzwischen aber auf Grund ihrer Einkommensentwicklung nicht mehr sind. Hierzu gibt es keine belastbaren aktuellen Daten. Es dürfte sich jedoch nach wie vor um eine nicht zu vernachlässigende Größenordnung handeln (Schätzungen in den 1990er Jahren bezifferten den Umfang der Fehlbelegung auf 40 %). Insgesamt dürfte der Bestand an Sozialwohnungen daher nur noch in begrenztem Umfang tatsächlich für die Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte von Bedeutung sein.

Eine zentrale Rolle im Bereich der preisgünstigen Wohnungen nehmen die Bestände der

kommunalen Wohnungsunternehmen ein. Von ihnen werden 2,1 Mio. Wohneinheiten bereitgestellt, von der öffentlichen Hand insgesamt etwa 2,3 Mio. Wohnungen und damit 10 % aller Mietwohnungen. In welchem Umfang diese Bestände vor Ort tatsächlich für die Versorgung der Zielgruppen zur Verfügung stehen, dürfte von Gemeinde zu Gemeinde, z. B. auch auf Grund von Belegung durch einkommensstärkere Haushalte, unterschiedlich sein. Die kommunalen und sonstigen öffentlichen Bestände sind in den letzten Jahren auf Grund einer Reihe von Verkaufsfällen an Kapitalanlagegesellschaften zurückgegangen. Vor dem Hintergrund solcher Transaktionen insbesondere in den Jahren 2004 bis 2006 hat eine Kommission des Deutschen Verbands für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung zur „Ökonomisierung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft“ auf die Bedeutung dieser Bestände für die Versorgung einkommensschwacher und sozial benachteiligter Gruppen hingewiesen und empfohlen, vor einem Verkauf sorgfältig Vor- und Nachteile aller zur Verfügung stehenden Alternativen zu prüfen.<sup>28</sup>

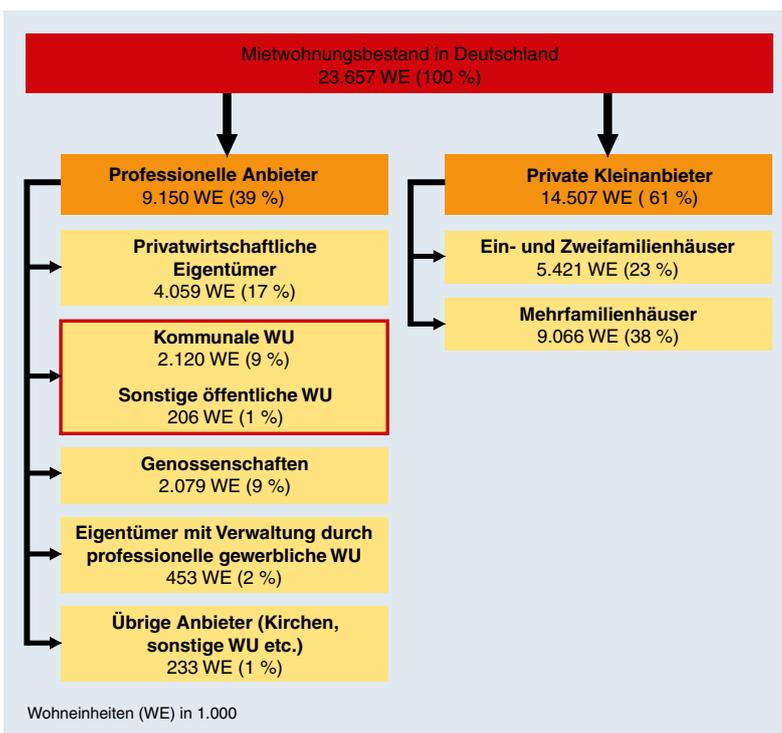
Eine ebenfalls bedeutende Anbietergruppe stellen die Wohnungsgenossenschaften dar, bei denen ein erheblicher Anteil der insgesamt rund 2,1 Mio. Wohnungen dem Bestand der preisgünstigen Wohnungen zugerechnet werden kann. Dabei sind nur ein kleiner Anteil dieser Wohnungen Sozialwohnungen. Sie übernehmen in der Praxis eine wichtige Versorgungsfunktion für die Bedarfsgemeinschaften und andere Haushalte im Niedrigeinkommensbereich, auch wenn die Wohnungsgenossenschaften inzwischen vielfach das mittlere Mietpreissegment bedienen.

Die Bestände privater Kleinvermieter machen über 60 % aller Mietwohnungen und damit den weitaus größten Teil des gesamten Angebots aus. Ihre Bestände sind hinsichtlich Beschaffenheit, Zuschnitt und Miethöhe sehr heterogen und umfassen ein großes auch für Einkommensschwache geeignetes Angebot. Genaue Daten hierzu liegen jedoch nicht vor. Aber aus den Erhebungen und Fachgesprächen, die im Rahmen dieser Studie durchgeführt wurden, gibt es viele Hinweise darauf, dass die Kleinvermieter eine sehr bedeutende Rolle im preisgünstigen Marktsegment spielen. Die Wohnungspolitik der Kommunen vor Ort sollte daher den gesamten, am lokalen Markt vorhandenen Wohnungsbestand im Auge haben und mit allen Eigentümergruppen kooperieren. Vorhandene Bestände der sozialen Wohnraum-

(27) Vgl. hierzu die Fallstudien im Kapitel 4.3.

(28) Vgl. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (Hrsg.): Zur Ökonomisierung der Immobilienwirtschaft – Entwicklungen und Perspektiven, Bericht der Kommission des DV im Auftrag des BMVBS, Berlin 2007.

Abbildung 5  
Struktur des Mietwohnungsbestandes



Quelle: BBR/BMVBS (Hrsg.): Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen, Forschungen Heft 124, Bonn 2007.

förderung und Bestände kommunaler Unternehmen stellen oft ein wichtiges Verfügungspotenzial dar, dürften aber in den meisten Fällen nicht ausreichen. Es ist unumgänglich, auch die Bestände privater Einzeleigentümer in die Überlegungen einzubeziehen.

Das Angebot an preisgünstigem Wohnraum umfasst ein breites Spektrum an Gebäude- und Wohnungstypen, Lagen und Qualitäten (vgl. Kapitel 3 und 5). Hierbei ist zu

berücksichtigen, dass sich dieses Angebot im Zeitverlauf dynamisch entwickelt – so können beispielsweise durch Aufwertung von Wohnungsbeständen Teile des Segmentes in das mittlere Preissegment übergehen. Aber auch in umgekehrter Richtung erfährt das preisgünstige Marktsegment laufend Zuwachs durch die relative Abwertung von Wohnungsbeständen.

### 3 Haushalte und Wohnungsversorgung im Niedrigeinkommensbereich in Deutschland

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Strukturmerkmale von Haushalten im Niedrigeinkommensbereich sowie ausgewählte Merkmale der Wohnungsversorgung und der Wohnkostenbelastung dieser Haushalte dargestellt. Dabei werden sowohl die Bezieher von Leistungen der Mindestsicherung in den Blick genommen als auch weitere Bevölkerungsgruppen aus dem Niedrigeinkommensbereich, die in Wohnungen im unteren Preissegment wohnen und damit indirekt durch die Regelungen zu den Kosten der Unterkunft betroffen sind.

Dieser Untersuchungsteil basiert im Wesentlichen auf amtlichen Daten des Statistischen Bundesamtes, insbesondere dem Mikrozensus 2006 sowie auf Angaben der Bundesagentur für Arbeit (BA). Sofern für einzelne Merkmalskombinationen keine Daten auf dieser Basis verfügbar sind, wurden ergänzend Daten des sozioökonomischen Panels (SOEP 2006) ausgewertet. Eine weitere für diesen Untersuchungsbereich in Frage kommende Datenquelle stellte das „Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS 2006/2007) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) dar, das sich aber für die hier bearbeiteten Fragestellungen als ungeeignet erwies, da die Fragen nach den Wohnkosten dort zu undifferenziert gestellt wurden.

Der **Mikrozensus** ist mit rund 500.000 Haushalten die größte Haushaltsbefragung in Deutschland und wird jährlich durchgeführt. Im Jahr 2006 lag mit der Mikrozensus-Zusatzerhebung zur Wohnsituation ein Erhebungsschwerpunkt auf dem Themenbereich des Wohnens. Ein Nachteil besteht allerdings darin, dass der Bezug von Mindestsicherungsleistungen zu unklar abgefragt wird (in einer Variablen „Sozialhilfe, -geld, Grundsicherung, Asylbewerbergesetz“, in einer weiteren Variablen „Arbeitslosengeld I oder II“), sodass die Leistungen nach SGB II, III, XII und Asylbewerberleistungsgesetz vermischt werden. Dies wurde erst im Mikrozensus 2007 geändert.

Das **SOEP** wird seit 1984 jährlich vom DIW Berlin bearbeitet und umfasste im Jahr 2006 rund 29.000 Personen in 12.500

Haushalten. Es bildet alle interessierenden Fragen zu Wohnkosten und Mindestsicherung detailliert ab, allerdings wurden die Hochrechnungsfaktoren für Sozialhilfebezieher noch nicht an die seit 2005 bestehende Situation angepasst.

Das **PASS** wird seit 2005 vom IAB Nürnberg als jährliche Panelbefragung von 19.000 Personen in rund 12.600 Haushalten durchgeführt, davon etwa die Hälfte mit Bezug von SGB-II-Leistungen. Es erfasst aber Einkommensbestandteile nur ungenau und vor allem die Wohnkosten werden sehr undifferenziert als Gesamtzahlung an den Vermieter erhoben, sind also nicht nach Netto-Kaltmiete, Nebenkosten und Heizkosten trennbar. Auch hier sind die Hochrechnungsfaktoren teilweise ungenau.

#### 3.1 Bevölkerung und Haushalte im Niedrigeinkommensbereich im Überblick

Die Quantifizierung der hier betrachteten Bevölkerungsgruppen im Niedrigeinkommensbereich (vgl. Kapitel 2) wird für das Jahr 2006 vorgenommen. Zu diesem Zeitpunkt bietet sich folgendes Bild (siehe Tabelle 4):

- (a) Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen am Jahresende 2006 lt. Statistik der Bundesagentur für Arbeit insgesamt 7,28 Mio. Personen in 3,76 Mio. Haushalten. Dies entspricht 8,8 % der Gesamtbevölkerung bzw. 9,5 % aller Haushalte. Davon bezogen 5,31 Mio. erwerbsfähige Personen Arbeitslosengeld II. Weitere 1,97 Mio. nicht erwerbsfähige Personen in diesen Haushalten bezogen Sozialgeld. Aufgrund der Erholung des Arbeitsmarktes bezogen ein Jahr später, am Jahresende 2007, noch 7,02 Mio. Personen (- 3,6 %) in 3,6 Mio. Bedarfsgemeinschaften (- 3,7 %) Leistungen nach dem SGB II.
- (b,c) Knapp 590.000 Personen in 515.000 Privathaushalten bezogen am Jahresende 2006 Leistungen nach dem SGB XII, dies entspricht 0,7 % der Ge-

Tabelle 4  
Bevölkerung im Niedrigeinkommensbereich in Privathaushalten Ende 2006 in Deutschland

| Problemlage                                                | Personen          | Anteil an Gesamtbevölkerung | Haushalte        | Anteil an allen Haushalten |
|------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------|------------------|----------------------------|
| <b>Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)</b>          | <b>7.283.493</b>  | <b>8,8%</b>                 | <b>3.758.531</b> | <b>9,5%</b>                |
| (a) Arbeitslosengeld II                                    | 5.310.821         | 6,5%                        |                  |                            |
| Sozialgeld                                                 | 1.972.672         | 2,4%                        |                  |                            |
| <b>Sozialhilfe (SGB XII)</b>                               | <b>589.509</b>    | <b>0,7%</b>                 | <b>514.725</b>   | <b>1,3%</b>                |
| (b) Hilfe zum Lebensunterhalt                              | 81.818            | 0,1%                        | 72.925           | 0,2%                       |
| (c) Grundsicherung bei Alter/ Erwerbsminderung             | 507.691           | 0,6%                        | 441.800          | 1,1%                       |
| <b>Asylbewerberleistungsgesetz</b>                         |                   |                             |                  |                            |
| (d) Zahl der Leistungsbezieher                             | <b>194.678</b>    | <b>0,2%</b>                 | <b>101.302</b>   | <b>0,3%</b>                |
| <b>Bezieher von Mindestsicherung insgesamt</b>             | <b>8.067.680</b>  | <b>9,8%</b>                 | <b>4.374.558</b> | <b>11,0%</b>               |
| <b>Wohngeld</b>                                            |                   |                             |                  |                            |
| (e) Wohngeldhaushalte (einschl. Mischhaushalte)            | <b>1.523.150</b>  | <b>1,9%</b>                 | <b>691.120</b>   | <b>1,7%</b>                |
| darunter „reine“ Wohngeldhaushalte                         | 1.485.300         | 1,8%                        | 665.890          | 1,7%                       |
| <b>Bezieher von Mindestsicherung und Wohngeld</b>          | <b>9.590.830</b>  | <b>11,7%</b>                | <b>5.065.678</b> | <b>12,7%</b>               |
| davon über der Armutsrisikogrenze                          | 3.918.180         | 4,8%                        | 2.162.778        | 5,4%                       |
| <b>Unter der Armutsrisikogrenze</b>                        |                   |                             |                  |                            |
| (f) Personenzahl (auf Basis des SOEP)                      | <b>11.637.770</b> | <b>14,1%</b>                | <b>5.885.400</b> | <b>14,8%</b>               |
| darunter:                                                  |                   |                             |                  |                            |
| mit Mindestsicherung oder Wohngeld                         | 5.672.650         | 6,9%                        | 2.902.900        | 7,3%                       |
| ohne Mindestsicherung oder Wohngeld                        | 5.965.120         | 7,2%                        | 2.982.500        | 7,5%                       |
| <b>Bevölkerung im Niedrigeinkommensbereich insgesamt *</b> | <b>15.555.950</b> | <b>18,9%</b>                | <b>8.048.178</b> | <b>20,2%</b>               |

\* Summe von Mindestsicherung, Wohngeld und Niedrigeinkommen ohne Transfer oder Wohngeld (ohne Bezieher der Kriegsopferfürsorge, die nicht nach Privathaushalt / Einrichtung differenziert werden).

Quelle: (a) Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Dez. 2006;  
(b) Sozialhilfestatistik 2006;  
(c) Grundsicherungsstatistik 2006;  
(d) Asylbewerberleistungsstatistik 2006;  
(e) Wohngeldstatistik 2006;  
(b-e) Statistisches Bundesamt  
(f) DIW Berlin, SOEP 2006, eigene Berechnungen

- samtbevölkerung bzw. 1,3 % aller Haushalte. Darunter waren knapp 82.000 Bezieher der Hilfe zum Lebensunterhalt (0,1 %) und 508.000 Bezieher von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (0,6 %). Im Jahr 2007 stieg die Zahl der Bezieher dieser Sozialhilfeleistungen um 8 % auf zusammen 637.000 Personen.
- (d) Leistungen nach dem AsylbLG bezogen am Jahresende 2006 knapp 195.000 Personen in rund 101.000 Haushalten. Die Statistik über diese Personen-Gruppe enthält bezüglich der Wohnsituation nur Angaben dazu, wie viele in Gemeinschaftsunterkünften und wie viele in Privathaushalten wohnen, jedoch keine Angaben zu Größe und Kosten der Wohnung. Diese Personen-Gruppe ist stark rückläufig, im Folgejahr
- 2007 sank die Bezieherzahl auf 154.000 Personen (- 21 %).
- (e) Leistungen nach dem Wohngeldgesetz erhielten am Jahresende 2006 insgesamt rund 691.000 Haushalte (1,7 % aller Haushalte), darunter knapp 666.000 „reine“ Wohngeldhaushalte (bei „reinen“ Wohngeldhaushalten erhalten alle zum Haushalt rechnenden Familienmitglieder Wohngeld). Etwa 1,52 Mio. Personen wohnten in diesen Haushalten (1,9 % der Bevölkerung), darunter 1,49 Mio. Personen in „reinen“ Wohngeldhaushalten. Die Zahl der Haushalte mit Bezug von Wohngeld sank im Jahr 2007 um 12,9 % auf rund 606.000, darunter 580.000 „reine“ Wohngeldhaushalte.
- (f) Nach Berechnungen auf Basis des SOEP verfügten im Jahr 2006 knapp 11,64 Mio.

Personen bzw. 14,1 % der Bevölkerung über ein Einkommen unterhalb der Armutsrisikogrenze.<sup>29</sup> Hiervon erhält ein Teil Mindestsicherung oder Wohngeld, der andere Teil hingegen nicht. Diese lebten in 5,89 Mio. Haushalten (14,8 % aller Haushalte). Der Bevölkerungsanteil unter der Armutsrisikogrenze wäre etwa doppelt so hoch, wenn es keine staatlichen Transferleistungen gäbe. Die Leistungen der Mindestsicherung bewirken, dass nicht ein Viertel der Bevölkerung, sondern „nur“ 14 % ein Armutsrisiko aufweisen.<sup>30</sup> Für das Jahr 2007 ergibt sich nach gleicher Berechnungsmethodik eine etwas niedrigere Armutsrisikoquote von 13,5 % (5,4 Mio. Haushalte).

Fasst man alle hier näher betrachteten Personengruppen zusammen, so lebten in Deutschland im Jahr 2006 15,6 Mio. Personen (18,9 % der Bevölkerung) in 8 Mio. Haushalten (20,2 % aller Haushalte) im Niedrigeinkommensbereich. Im Jahr 2007 ging die Gesamtzahl der Bevölkerung im Niedrigeinkommensbereich etwas zurück auf 14,4 Mio. Personen (18,0 % der Bevölkerung) in 7,5 Mio. Haushalten (19,9 % aller Haushalte).

Die Verteilung der Haushalte auf diese Kategorien des Niedrigeinkommensbereichs wird in Abbildung 6 dargestellt, aus der auch die Veränderung zwischen den Jahren 2006 und 2007 ersichtlich ist (Überschneidungen zwischen Armutsrisiko und anderen Kategorien möglich).

In der Bevölkerung mit Einkommen unter der Armutsrisikogrenze sind somit auch Bezieher von Leistungen der Mindestsicherung (a bis d) sowie von Wohngeld (e) enthalten, aber beide Personengruppen überschneiden sich nur teilweise. Rechnet man die Bezieher von Leistungen der Mindestsicherung und Wohngeldbezieher zusammen, so sind dies 9,6 Mio. Personen in 5,1 Mio. Haushalten (2006). Davon liegen 5,7 Mio. Personen in 2,9 Mio. Haushalten mit ihrem Einkommen auch unter der Armutsrisikogrenze (Überschneidungsbereich).

Ein Teil dieser Leistungsbezieher, 3,9 Mio. Personen in 2,2 Mio. Haushalten, verfügt über ein Einkommen, das über der Armutsrisikogrenze liegt. Dies liegt daran, dass die Armutsrisikogrenze nur als ungefährender Durchschnittswert für Deutschland insgesamt bzw. West- und Ostdeutschland berechnet wird, während Leistungen der Mindestsicherung die Bedarfe im Einzel-

(29)

Berechnung entsprechend der auf europäischer Ebene vereinbarten Laeken-Indikatoren (EU-Kommission 2001) als Bevölkerungsanteil mit weniger als 60 % des äquivalenzgewichteten Durchschnittseinkommens (Median), neue OECD-Skala, hier: aktuelles Monatseinkommen.

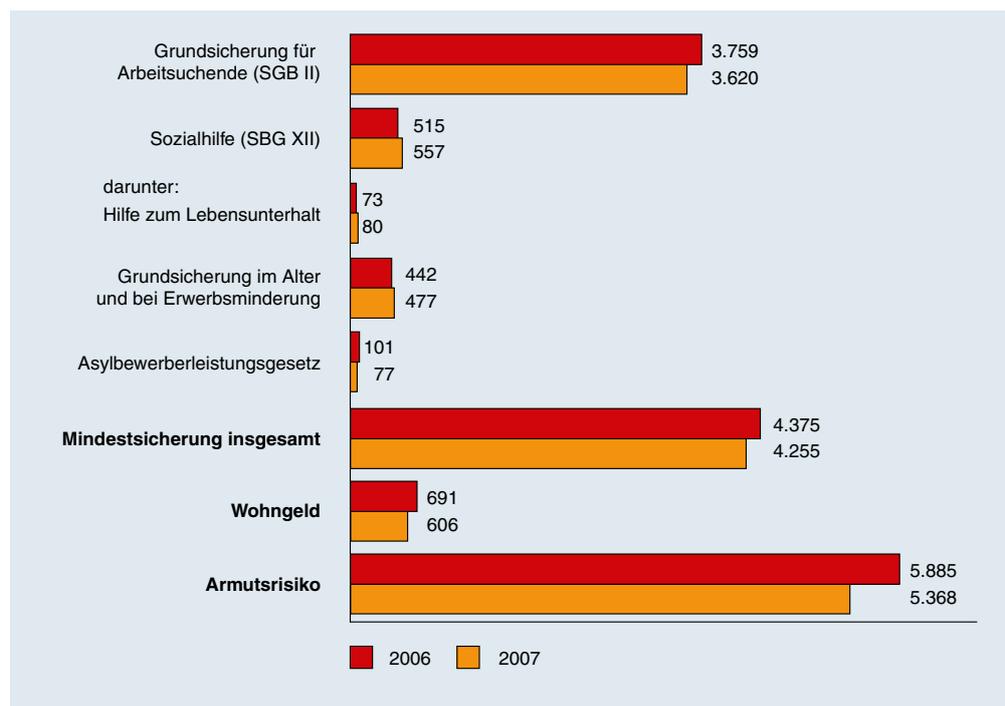
(30)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2008, S. XII und 328.

(31)

Hauser, R.; Becker, I.: Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen (Dunkelzifferstudie), Reihe Lebenslagen in Deutschland, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Bonn 2005.

Abbildung 6  
Haushalte mit Bezug von Mindestsicherung und Wohngeld 2006 und 2007 (in Tsd.)



Quelle: Eigene Berechnungen; Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Sozialhilfestatistik; Asylbewerberleistungsstatistik; Statistisches Bundesamt

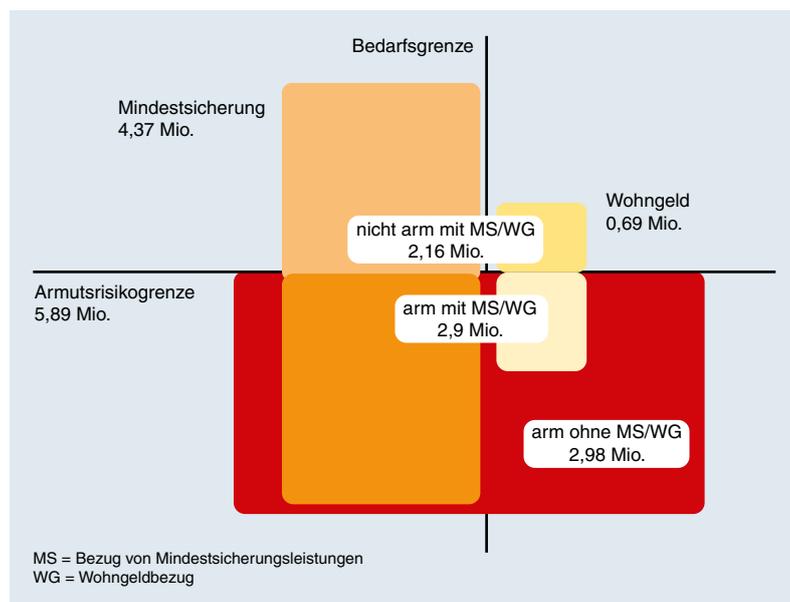
fall abdecken müssen. Besonders hohe Bedarfe können z. B. durch eine Behinderung bedingt sein, oder auch durch Freibeträge, z. B. bei Erwerbstätigkeit, vor allem aber durch höhere Wohnkosten: Wo diese den gesamtdeutschen Durchschnittswert erheblich übersteigen, kann der Mindestbedarf über der Armutsrisikogrenze liegen.

Die Leistungen der Mindestsicherung werden nach individueller Bedarfsprüfung im Einzelfall bemessen. Dazu wird zunächst der **Bedarf** einer Bedarfsgemeinschaft ermittelt, indem für jede zugehörige Person die Regelleistungen und ggf. Mehrbedarfsansprüche sowie die Kosten der Unterkunft und Heizung addiert werden. Der so ermittelten Bedarfsschwelle wird die Summe der Einkommen und Vermögen aller Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft (abzüglich ggf. zustehender Freibeträge) gegenübergestellt (**anrechenbares Einkommen**). Wenn das anrechenbare Einkommen unter der Bedarfsschwelle liegt und kein vorrangig einzusetzendes Vermögen vorhanden ist, besteht ein **Leistungsanspruch** in Höhe des Differenzbetrags. Darüber hinaus übernimmt der Leistungsträger Beiträge zu einer angemessenen Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung.

Auf der anderen Seite liegen knapp 6 Mio. Personen in 3 Mio. Haushalten mit ihrem Einkommen unter der rechnerischen Armutsrisikogrenze, ohne dass sie Leistungen der Mindestsicherung oder des Wohngeldes beziehen. Dies kann zum Teil an „verdeckter Armut“ liegen, wenn die Anspruchsberechtigung nicht bekannt ist oder bei nur geringfügigen Leistungsansprüchen lieber darauf verzichtet wird, als sich dem Antragsverfahren und der damit verbundenen Einkommens- und Vermögenskontrolle zu unterziehen.<sup>31</sup> Vor allem aber kann dies in ländlichen Regionen der Fall sein, wo oftmals wegen geringer Wohnkosten bzw. Wohneigentum auch bei Niedrigeinkommen kein Anspruch auf diese Leistungen besteht.

Abbildung 7 veranschaulicht die Verteilung der Haushalte auf die Felder, die durch die Armutsrisikogrenze und die Bedarfsgrenze der Mindestsicherung definiert werden und die sich daraus ergebenden komplementären und sich überschneidenden Bedarfslagen.<sup>32</sup>

Abbildung 7  
Bedarfslagen Haushalte im Niedrigeinkommensbereich 2006



Quelle: Eigene Berechnungen; Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Sozialhilfestatistik; Asylbewerberleistungsstatistik; Statistisches Bundesamt

### Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland

Der Bevölkerungsanteil der Langzeitarbeitslosen (a) ist in Ostdeutschland (einschließlich Berlin-West)<sup>33</sup> mit 15 % etwa doppelt so hoch wie in Westdeutschland, was durch die wirtschaftlichen Strukturprobleme in Ostdeutschland bedingt ist. Ein anderes Bild zeigt sich bei der Sozialhilfe (b), insbesondere in Form der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Die rentenrechtliche Anerkennung der Erwerbstätigkeit in der DDR führte nach der deutschen Einigung dazu, dass die Rentnerinnen und Rentner in Ostdeutschland über vergleichsweise hohe Einkommen verfügen und in geringerem Maße auf Sozialhilfe angewiesen sind als ältere Menschen im Westen. Dies kommt in einer geringeren Bezugsquote der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zum Ausdruck. Keine Unterschiede gibt es dagegen bei der (kleinen) Zahl der Asylbewerber (d), die in West und Ost 0,2 % der Bevölkerung ausmachen. So ist der Unterschied in der Gesamtquote der Bezieher von Leistungen der Mindestsicherung – in Westdeutschland 8,3 %, in Ostdeutschland 15,6 % – im Wesentlichen durch die unterschiedlichen Anteile von Langzeitarbeitslosen bedingt.

Auch Wohngeld bezieht in Ostdeutschland mit 2,4 % ein größerer Anteil der Bevölkerung als in Westdeutschland mit 1,7 %. Das

(32) Nicht berücksichtigt wurden in dieser Berechnung die Bewohner von Einrichtungen, da in dieser Studie der Wohnungsmarkt für private Haushalte untersucht wird, sowie die Bezieher von Leistungen der Kriegsopferfürsorge (rund 60.000 am Jahresende 2006), da die Statistik nicht unterscheidet, welche dieser Personen in Privathaushalten und welche in Einrichtungen wohnen. Darüber hinaus gibt es eine unbekannte Zahl von Obdachlosen, die durch das staatliche Hilfesystem nicht erreicht werden, sowie von illegalen Einwanderern, deren genaue Zahl nicht bekannt ist.

(33) In dieser Auswertung wird Berlin, entsprechend dem Verfahren des Mikrozensus, Ostdeutschland zugeordnet, dadurch liegen dort sowohl die Zahl der Bezieher als auch der durchschnittliche Wohngeldbetrag etwas höher als bei anderer Zuordnung. Die Wohngeldstatistik 2006, die Berlin noch Westdeutschland zurechnet, wurde anhand der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Länderdaten der Wohngeldstatistik 2006 auf den veränderten Regionenzuschnitt hin neu berechnet; vgl. Hausteil, Th. et al.: Wohngeld in Deutschland 2006, in: Statistisches Bundesamt: Wirtschaft und Statistik 1/2008, Wiesbaden, S. 52 ff.

Wohngeld wird nach der Höhe des Einkommens und der Miete sowie nach Haushaltsgröße, Alter des Gebäudes<sup>34</sup> und dem regionalen Mietenniveau bemessen. Nach einer Auswertung des Mikrozensus 2006 sind die Mieten in Ostdeutschland mit durchschnittlich 5,60 €/m<sup>2</sup> niedriger als im Westen mit 6,05 €/m<sup>2</sup>, die Gebäude sind im Osten älter als im Westen (44 % vor 1949 gegenüber 23 %) und die Gemeinden weisen eine durchschnittlich niedrigere Mietstufe auf.<sup>35</sup> Da außerdem die Haushaltsgröße in Ostdeutschland mit durchschnittlich 1,9 Personen je Haushalt kleiner ist als in Westdeutschland mit durchschnittlich 2,1 Personen je Haushalt<sup>36</sup> und somit alle diese Faktoren für einen geringeren Wohngeldbezug in Ostdeutschland sprechen würden, kann der höhere Wohngeldbezug dort nur durch das durchschnittlich

niedrigere Einkommen erklärt werden (s. Tabelle 6, Vergleich der durchschnittlichen Nettoeinkommen für „Haushalte insgesamt“ in West- und Ostdeutschland).

Dieser Befund wird bestätigt durch die Auswertung des SOEP 2006. Während in Westdeutschland 12,2 % der Bevölkerung nur über ein personenbezogenes Äquivalenzeinkommen unter der Armutsrisikogrenze verfügen, sind es in Ostdeutschland sogar 21,9 % der Bevölkerung.<sup>37</sup> Die relative Einkommensarmut ist somit in Ostdeutschland stärker ausgeprägt als in Westdeutschland. Dies liegt maßgeblich an den hohen Bezugsquoten von SGB-II-Leistungen (a) und zum Teil auch am höheren Wohngeldbezug (d, s. Abbildung 8).

(34) Nach der Wohngeldreform zum 1. Januar 2009 ist die bisherige Differenzierung nach dem Baualter entfallen. (35)

Timm, U.: Wohnsituation in Deutschland 2006. Ergebnisse der Mikrozensus-Zusatzerhebung, in: Statistisches Bundesamt: Wirtschaft und Statistik 2/2008, Wiesbaden, S. 113 ff.

(36) Eigene Berechnungen auf Basis des Mikrozensus.

(37) Dabei wurde ein gesamtdeutsches Durchschnittseinkommen zu Grunde gelegt. Bemisst man die Armutsrisikoquoten für beide Teile Deutschlands an separaten Durchschnitten, fällt der Unterschied geringer aus.

(38) Vgl. dazu Rübenach, S.; Weinmann, J.: Haushalte und Lebensformen der Bevölkerung. Ergebnisse des Mikrozensus 2006, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik Heft 2/2008, Wiesbaden 2008, S. 123 ff. – Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): Grundsicherung für Arbeitsuchende: Wohnsituation und Wohnkosten, Nürnberg, Oktober 2006. – Haustein, T.: Wohngeld in Deutschland 2006, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik Heft 1/2008, Wiesbaden 2008, S. 52 ff. sowie Statistikdateien des Statistischen Bundesamtes ([www.destatis.de](http://www.destatis.de)) und der Bundesagentur für Arbeit ([www.arbeitsamt.de](http://www.arbeitsamt.de)).

(39) Eine systematische Schwäche des SOEP liegt in der Zahl der Sozialhilfeempfänger im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt (Kapitel 3 des SGB XII). Das SOEP enthält auch im Datensatz 2006 noch hochgerechnet 420.000 Leistungsbezieher (ohne Bezieher der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach Kapitel 4 SGB XII), was die Zahl der statistisch registrierten Leistungsempfänger von etwas über 80.000 deutlich übersteigt. Hier wurde die im Jahr 2005 erfolgte Systemumstellung noch nicht in verlässlicher Weise umgesetzt. Daher wird im Folgenden meist die unspezifische Bezeichnung „Sozialhilfe“ beibehalten.

Tabelle 5  
Bevölkerung im Niedrigeinkommensbereich in West- und Ostdeutschland in Privathaushalten am Jahresende 2006

| Problemlage                                                | Westdeutschland |                             | Ostdeutschland |                             |
|------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------------------|----------------|-----------------------------|
|                                                            | Personen        | Anteil an Gesamtbevölkerung | Personen       | Anteil an Gesamtbevölkerung |
| <b>Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)</b>          | 4.829.241       | 7,4%                        | 2.454.252      | 14,7%                       |
| (a) Arbeitslosengeld II                                    | 3.417.938       | 5,2%                        | 1.892.883      | 11,4%                       |
| Sozialgeld                                                 | 1.411.303       | 2,1%                        | 561.369        | 3,4%                        |
| <b>Sozialhilfe (SGB XII)</b>                               | 478.961         | 0,7%                        | 110.548        | 0,7%                        |
| (b) Hilfe zum Lebensunterhalt                              | 64.499          | 0,1%                        | 17.319         | 0,1%                        |
| (c) Grundsicherung bei Alter/ Erwerbsminderung             | 414.462         | 0,6%                        | 93.229         | 0,6%                        |
| <b>Asylbewerberleistungsgesetz</b>                         |                 |                             |                |                             |
| (d) Zahl der Leistungsbezieher                             | 155.853         | 0,2%                        | 38.825         | 0,2%                        |
| <b>Bezieher von Mindestsicherung insgesamt</b>             | 5.464.055       | 8,3%                        | 2.603.625      | 15,6%                       |
| <b>Wohngeld</b>                                            |                 |                             |                |                             |
| (e) Wohngeldhaushalte (einschl. Mischhaushalte)            | 1.118.949       | 1,7%                        | 404.201        | 2,4%                        |
| darunter „reine“ Wohngeldhaushalte                         | 1.092.134       | 1,7%                        | 393.163        | 2,4%                        |
| <b>Bezieher von Mindestsicherung und Wohngeld</b>          | 6.583.004       | 10,0%                       | 3.007.826      | 18,1%                       |
| davon über der Armutsrisikogrenze                          | 3.185.004       | 4,9%                        | 733.176        | 4,4%                        |
| <b>Unter der Armutsrisikogrenze</b>                        |                 |                             |                |                             |
| (f) Personenzahl (auf Basis des SOEP)                      | 8.000.100       | 12,2%                       | 3.637.670      | 21,9%                       |
| darunter:                                                  |                 |                             |                |                             |
| mit Mindestsicherung oder Wohngeld                         | 3.398.000       | 5,2%                        | 2.274.650      | 13,7%                       |
| ohne Mindestsicherung oder Wohngeld                        | 4.602.100       | 7,0%                        | 1.363.020      | 8,2%                        |
| <b>Bevölkerung im Niedrigeinkommensbereich insgesamt *</b> | 11.185.104      | 17,0%                       | 4.370.846      | 26,3%                       |

\* Summe der Bezieher von Mindestsicherung, Wohngeld und Niedrigeinkommen ohne Transfer oder Wohngeld. Ohne Bezieher der Kriegsopferfürsorge, die nicht nach Privathaushalt / Einrichtung differenziert werden.

Quelle: (a) Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Dez. 2006; (b) Sozialhilfestatistik 2006; (c) Grundsicherungsstatistik 2006; (d) Asylbewerberleistungsstatistik 2006; (e) Wohngeldstatistik 2006 (b)–(e) Statistisches Bundesamt (f) DIW Berlin, SOEP 2006, eigene Berechnungen

### 3.2 Die verschiedenen Gruppen im Vergleich

Die folgende Analyse widmet sich der Struktur und der Wohnsituation der verschiedenen Gruppen im Niedrigeinkommensbereich. Diese Ergebnisse basieren auf Auswertungen amtlicher Statistiken<sup>38</sup> und ergänzend des sozioökonomischen Panels (SOEP) 2006. Sofern entsprechende Daten der amtlichen Statistik vorliegen, wurde auf diese zurückgegriffen. Wenn dies in der gewünschten Differenziertheit nicht der Fall ist, wurden die Daten des SOEP ausgewertet.<sup>39</sup>

#### Merkmale der Haushalte im Niedrigeinkommensbereich

Bei den Haushaltsmerkmalen werden Größe und Typ des Haushalts bzw. (bei Beziehern von Leistungen der Mindestsicherung) der Bedarfsgemeinschaft dargestellt. Weiterhin werden die Einkommenssituation der Haushalte, die Belastung durch Wohnkosten und der Wohnstatus betrachtet.

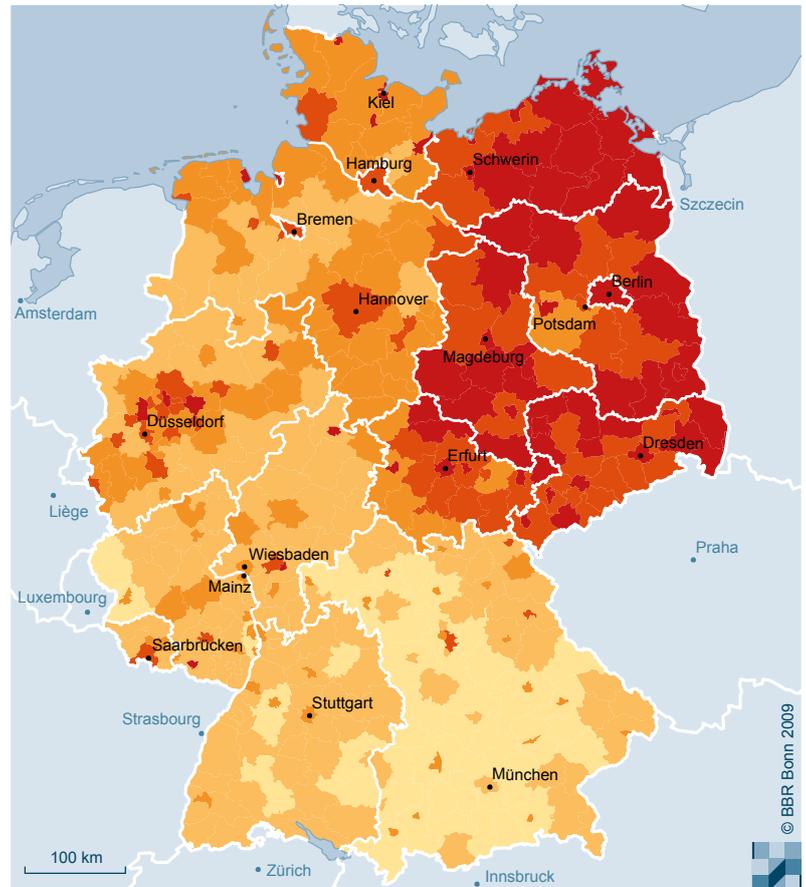
#### Haushaltsgröße nach Zahl der Personen

Rund 40 % der Haushalte in Deutschland sind 1-Personen-Haushalte und rund 60 % Mehrpersonenhaushalte, darunter 34 % mit zwei Personen und 27 % mit drei oder mehr Personen (Abbildung 9). In Ostdeutschland ist der Anteil der 1-Personen-Haushalte mit 42 % etwas höher und der Anteil der Haushalte ab drei Personen mit 24 % etwas niedriger als in Westdeutschland.

Die Haushaltsgrößen der Gruppen weichen zum Teil stark davon ab, was Aufschluss über die Struktur der Leistungsbezieher gibt. Alle Teilgruppen im Niedrigeinkommensbereich weisen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung höhere Anteile von Alleinlebenden auf. Der Anteil der 1-Personen-Haushalte beträgt im Niedrigeinkommensbereich meist 52 bis 53 %. Noch höher ist dieser Anteil mit 57 % bei den Empfängern von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die überwiegend (meist ältere) Alleinlebende sind (nur ein Drittel von ihnen wohnt mit weiteren Personen zusammen)<sup>40</sup> und bei Leistungsbeziehern der Hilfe zum Lebensunterhalt, von denen drei Viertel in 1-Personen-Haushalten leben und nur ein Viertel in Mehrpersonenhaushalten. Die Haushalte mit Bezug von Wohngeld haben im Durchschnitt mehr Haushaltsmitglieder als die übrigen Haushalte im Niedrigeinkommensbereich.

In städtischen Regionen ist der Anteil der 1-Personen-Haushalte größer als in ländli-

Abbildung 8  
Soziale Absicherung des Wohnens 2007



Wohngeld und Übernahme der Kosten der Unterkunft nach SGB II: Haushalte bzw. Bedarfsgemeinschaften je 1 000 Einwohner 2007

|  |                 |
|--|-----------------|
|  | bis unter 20    |
|  | 20 bis unter 40 |
|  | 40 bis unter 60 |
|  | 60 bis unter 80 |
|  | 80 und mehr     |

Datenbasis: BBSR-Wohnungs- und Immobilienmarktbeobachtungssystem, Wohngeldstatistik 2007, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Dezember 2007  
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2007

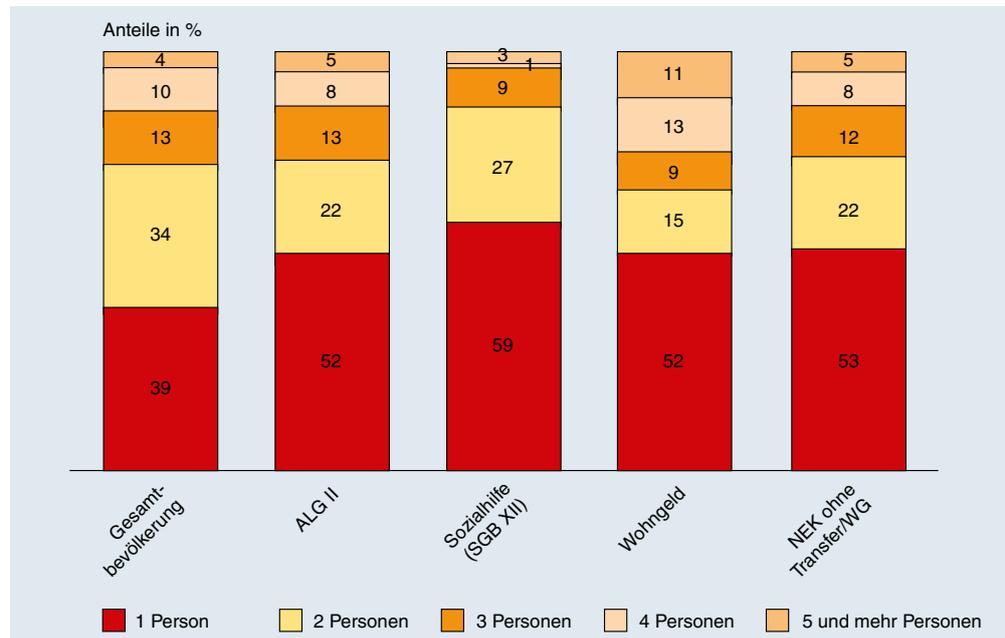
chen Regionen, in Großstädten liegt er bei 46 %. Die Konzentration auf 1-Personen-Haushalte in Großstädten ist bei den Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, beim Wohngeldbezug und bei Einkommensarmen ohne Leistungsbezug gleichermaßen festzustellen.

Anders ist dies bei den Beziehern von SGB-II-Leistungen, bei denen in allen Gemeindegrößen die Haushalte mit Kindern überproportional vertreten sind. Auch 2-Personen-Haushalte sind in dieser Teilgruppe in Großstädten vergleichsweise häufig vertreten, was unter anderem auch an einer höheren Zahl von Alleinerziehenden in Städten liegen kann.

Von der Familienform her sind die 1-Personen-Haushalte in der Regel Alleinlebende, sodass die oben beschriebene Verteilung entsprechend auch für die Familien-

(40) Die Verteilung dieser Teilgruppe in Gemeinden unter 20.000 Einwohner erscheint aufgrund einer geringen Fallzahl in der Stichprobe verzerrt.

Abbildung 9  
Bevölkerung im Niedrigeinkommensbereich 2006: Haushaltsgrößenstrukturen



Quelle: Mikrozensus 2006; SGB-II-Statistik 2006; Sozialhilfestatistik 2006; Wohngeldstatistik 2006; SOEP 2006; eigene Berechnungen

typisierung gilt: Unter den Beziehern von Mindestsicherung sind die Alleinlebenden stark vertreten, insbesondere in den beiden Formen der Sozialhilfe (der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung).

Der Anteil der Paare ohne Kind ist unter allen Haushalten (32 %) etwa so hoch wie der Anteil der Haushalte mit Kindern (30 %), während unter den SGB-II-Leistungsbeziehern mit zusammen 33 % dreimal so viele Haushalte mit Kindern vertreten sind wie Paarhaushalte ohne Kinder (11 %). Alleinerziehende sind vor allem unter den Arbeitslosengeld-II-Beziehern sehr stark vertreten (17 %) und relativ häufig auch unter den Wohngeldbeziehern (8 %). In Großstädten sind deren Anteile an den Leistungsbeziehern des SGB II höher als in kleineren Städten und Gemeinden.

#### Höhe der Einkommen

Exakte Daten über das Einkommen sind schwierig zu erheben, da Befragte oft zwar die Höhe einzelner Einkommensquellen benennen können, aber ihr gesamtes Haushaltseinkommen häufig unterschätzen. In Tabelle 6 wurde deshalb ein vom DIW im SOEP generiertes Haushaltseinkommen herangezogen, in dem einige Fehler bereinigt werden konnten.<sup>41</sup> Die relativ hohen Einkommenswerte der Bezieher von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung können z. T. da-

durch erklärt werden, dass Mehrbedarfe nach § 30 SGB XII, Freibeträge und Sonderwohnformen wie „Service-Wohnen“, in denen weitere Leistungsbestandteile in den Wohnkosten enthalten sind, die Bedarfsschwelle anheben können.

Ergänzend zum Haushaltseinkommen wird in Tabelle 6 auch das äquivalenzgewichtete Einkommen ausgewiesen, d.h. das anhand der OECD-Gewichte auf einzelne Personen umgerechnete verfügbare Einkommen. Dieser Wert macht das Einkommen bei unterschiedlicher Haushaltsgröße vergleichbar. Die durchschnittlichen Wohngeldzahlungen von 91 € (West: 96 €, Ost: 80 €) sind aus der Wohngeldstatistik 2006 bekannt und konnten hier für Deutschland insgesamt sowie West- und Ostdeutschland ausgewiesen werden.

Die Äquivalenzeinkommen der Niedrigeinkommensbezieher liegen deutlich unter denen der Gesamtbevölkerung. Innerhalb der hier betrachteten Gruppen weisen die Bezieher von Wohngeld ein etwas höheres Äquivalenzeinkommen auf als die Bezieher von Mindestsicherungsleistungen. Das niedrigste Äquivalenzeinkommen haben die Niedrigeinkommensbezieher ohne Transferleistungen oder Wohngeld. Bei dem Betrag der Transferleistungen handelt es sich in der ersten Datenspalte um einen Durchschnittsbetrag über alle Haushalte, in den weiteren Spalten um die durchschnittlichen Transferleistungen

(41) Dennoch weisen die Berechnungsergebnisse eine Reihe von Inkonsistenzen auf, weshalb die Daten in der Tabelle nur als ungefähre Orientierungswerte zu verstehen sind, die bezogen auf die Gesamtheit der Haushalte noch am verlässlichsten sind, bei der Differenzierung nach Teilgruppen aber zunehmend unscharf werden. Dazu gibt es kaum Alternativen. Die alle fünf Jahre erhobene Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS, zuletzt 2008) bietet exaktere Einkommensdaten, dafür aber weniger soziodemografische Details. Daten der Erhebungswelle 2008 bilden die seit 2005 geltende Differenzierung der Leistungsbezieher-Gruppen ab, waren aber zum Zeitpunkt der Bearbeitung noch nicht verfügbar.

Tabelle 6  
Höhe der Einkommen

| Durchschnittlicher Betrag in € pro Monat |                     |                            |        |                                               |               |               |                             |
|------------------------------------------|---------------------|----------------------------|--------|-----------------------------------------------|---------------|---------------|-----------------------------|
| Einkommensart                            | Haushalte insgesamt | Bezug von Mindestsicherung |        |                                               |               | Wohngeldbezug | Niedrigeinkommen ohne WG/MS |
|                                          |                     | zusammen                   | ALG II | Sozialhilfe                                   | Alter/E-Mind. |               |                             |
| <b>Deutschland</b>                       |                     |                            |        |                                               |               |               |                             |
| verfügbares Haushaltseinkommen           | 2.279               | 1.237                      | 1.225  | 991                                           | 1.383         | 1.186         | 1.024                       |
| darunter:                                |                     |                            |        |                                               |               |               |                             |
| Äquivalenzeinkommen                      | 1.551               | 806                        | 782    | 781                                           | 1.013         | 856           | 706                         |
| Transfereinkommen                        | 49                  | 554                        | 564    | 463                                           | 485           |               |                             |
| Wohngeld                                 |                     |                            |        |                                               |               | 91*           |                             |
| <b>Westdeutschland</b>                   |                     |                            |        |                                               |               | 1.214         | 1.036                       |
| verfügbares Haushaltseinkommen           | 2.396               | 1.303                      | 1.281  | 989                                           | 1.541         |               |                             |
| darunter:                                |                     |                            |        |                                               |               |               | 708                         |
| Äquivalenzeinkommen                      | 1.619               | 852                        | 825    | 783                                           | 1.095         | 855           |                             |
| Transfereinkommen                        | 42                  | 572                        | 578    | 467                                           | 540           |               |                             |
| Wohngeld                                 |                     |                            |        |                                               |               | 96*           |                             |
| <b>Ostdeutschland</b>                    |                     |                            |        |                                               |               |               |                             |
| verfügbares Haushaltseinkommen           | 1.862               | 1.104                      | 1.137  |                                               |               | 1.134         | 987                         |
| darunter:                                |                     |                            |        |                                               |               |               |                             |
| Äquivalenzeinkommen                      | 1.308               | 718                        | 716    | Angaben für diese Personengruppen zu unsicher |               | 859           | 698                         |
| Transfereinkommen                        | 76                  | 512                        | 543    |                                               |               |               |                             |
| Wohngeld                                 |                     |                            |        |                                               |               | 80*           |                             |

Quelle: SOEP 2006; eigene Berechnungen

\*Quelle: Wohngeldstatistik 2006

der jeweiligen Beziehergruppen. Die durchschnittlichen Transferleistungen der Arbeitslosengeld-II-Bezieher sind durchgängig höher als die übrigen Transferleistungen, was unter anderem auf deren durchschnittlich größere Haushalte zurückzuführen ist.

#### Höhe der Wohnkosten

Die tatsächlichen Wohnkosten (Miet- und Heizkosten) der Bezieher von Mindestsicherungsleistungen können die anerkannten Kosten überschreiten, wenn sie dem Leistungsträger als unangemessen hoch erscheinen. In diesem Falle wird der Leistungsberechtigte aufgefordert, innerhalb von sechs Monaten seine Wohnkosten zu senken, indem er in eine günstigere Wohnung umzieht oder einen Teil der Wohnung untervermietet (§ 22 Abs. 1 SGB II bzw. § 29 Abs. 1 SGB XII). Kommt er dieser Aufforderung nicht nach, so zahlt der Leistungsträger nach Ablauf der sechsmonatigen Frist Wohnkosten nur noch in der als angemessen anerkannten Höhe. Die anerkannten Wohnkosten können daher von den tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung abweichen.<sup>42</sup>

Betrachtet man die Miet- und Heizkosten differenziert nach der Haushaltsgröße, so reicht

die durchschnittliche Bruttokaltmiete bei allen Haushalten von 369 € eines 1-Personen-Haushalts bis zu 630 € eines 5-Personen-Haushalts, der Durchschnitt beträgt 432 €. Die Warmmiete einschließlich der Heizkosten liegt durchschnittlich bei 509 € und reicht von 434 € (1-Personen-Haushalt) bis zu 759 € (5-Personen-Haushalt).

Für die Teilgruppe der Wohngeldbezieher kann die Bruttokaltmiete der Wohngeldstatistik entnommen werden, die Heizkosten beruhen auf der SOEP-Auswertung. Der Durchschnitt liegt hier bei 370 €, die Spanne reicht von 277 € (1-Personen-Haushalt) bis zu 568 € (5-Personen-Haushalt). Die Warmmiete einschließlich der Heizkosten beträgt hier durchschnittlich 428 € und reicht von 329 € (1-Personen-Haushalt) bis zu 643 € (5-Personen-Haushalt).

Die Haushalte mit Bezug von SGB-II-Leistungen liegen von der Bruttokaltmiete her (nach der BA-Statistik ebenso wie nach SOEP-Auswertung) auf einem etwas niedrigeren Niveau als die Wohngeldhaushalte, die Warmmiete ist dagegen in den kleineren Haushalten etwa gleich hoch, nur in den größeren Haushalten nehmen die Unterschiede zu den Wohngeldmieten zu.

(42)

Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit weist auf Bundesebene in der Regel nur die vom Leistungsträger anerkannten Kosten aus, die tatsächlichen Mieten von Arbeitslosengeld-II-Beziehern aber nur für Deutschland insgesamt und nicht in weiterer Differenzierung. Die Bruttokaltmieten der Wohngeldbezieher konnten der Wohngeldstatistik 2006 entnommen werden. Weitere Differenzierungen der Miet- und Heizkosten wurden auf Basis des SOEP 2006 berechnet.

Regionalisierte Auswertungen zu den Wohnkosten auf Basis des SOEP ergeben, dass die Wohnkosten in Westdeutschland höher sind als in Ostdeutschland (und zwar für alle Teilgruppen außer Sozialhilfeempfängern, die dort vor allem in größeren Städten leben) und ebenso in Großstädten höher sind als in kleineren Gemeinden (dies gilt auch für Bezieher von Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe, für die anderen Teilgruppen aber nicht durchgängig).

Bei den 1-Personen-Haushalten im Niedrigeinkommensbereich liegen die Kaltmieten zwischen 263 und 285 € (gegenüber 369 € im Durchschnitt aller 1-Personen-Haushalte), die Warmmieten dieser Personengruppen zwischen 320 und 355 € (gegenüber 434 € im Durchschnitt aller Haushalte; Abbildung 10).

In regionaler Hinsicht lassen sich die höchsten anerkannten Wohnkosten von 1-Personen-Haushalten mit Arbeitslosengeld-II-Bezug in den großen Agglomerationsräumen feststellen (Abbildung 11).

#### *Struktur der Wohnkosten von Arbeitslosengeld-II-Beziehern und Relation zur Regelleistung*

Eine Aufschlüsselung der Warmmiete nach Kaltmiete, Betriebskosten und Heizkosten nach Berechnungen der Bundesagentur für Arbeit zeigt Tabelle 8.<sup>43</sup>

Rechnet man diese Wohnkosten zu den Regelleistungen hinzu, ergeben sich je nach Typ der Bedarfsgemeinschaft durchschnittliche Bedarfe zwischen 683 € eines Alleinlebenden

(43)

Die Relation zwischen Kaltmieten und Heizkosten ist im SOEP anders (Bruttokaltmiete niedriger, Heizkosten höher), aber die Warmmieten (Summe beider Komponenten) weichen nur geringfügig voneinander ab. Insbesondere bei den quantitativ gewichtigen Bedarfsgemeinschaften der Alleinlebenden, Alleinerziehenden und der Paare ohne oder mit einem Kind sind diese Unterschiede sehr gering.

Tabelle 7

Kosten der Unterkunft und Heizung nach Haushaltsgröße (durchschnittlicher Betrag in € pro Monat)

| Kostenart                   | Haushalte insgesamt | Bezug von Mindestsicherung |              |                                               |               | Wohngeldbezug | Niedrigeinkommen ohne WG/MS |
|-----------------------------|---------------------|----------------------------|--------------|-----------------------------------------------|---------------|---------------|-----------------------------|
|                             |                     | zusammen                   | ALG II       | Sozialhilfe                                   | Alter/E-Mind. |               |                             |
| <b>Insgesamt</b>            |                     |                            | BA-Statistik |                                               |               |               |                             |
| Warmmiete insgesamt         | 509                 | 395                        | 397**        | 435                                           | 377           | 428           | 397                         |
| darunter:                   |                     |                            |              |                                               |               |               |                             |
| Bruttokaltmiete             | 432                 | 341                        | 345**        | 360                                           | 305           | 370*          | 329                         |
| Heizkosten                  | 77                  | 55                         | 52**         | 76                                            | 73            | 58            | 68                          |
| <b>1-Personen-Haushalte</b> |                     |                            |              |                                               |               |               |                             |
| Warmmiete insgesamt         | 434                 | 333                        | 330          | 393                                           | 349           | 329           | 320                         |
| darunter:                   |                     |                            |              |                                               |               |               |                             |
| Bruttokaltmiete             | 369                 | 274                        | 273          | 313                                           | 281           | 277*          | 263                         |
| Heizkosten                  | 65                  | 59                         | 57           | 80                                            | 68            | 52            | 56                          |
| <b>2-Personen-Haushalte</b> |                     |                            |              |                                               |               |               |                             |
| Warmmiete insgesamt         | 534                 | 430                        | 425          | 415                                           | 468           | 439           | 417                         |
| darunter:                   |                     |                            |              |                                               |               |               |                             |
| Bruttokaltmiete             | 453                 | 356                        | 351          | 338                                           | 401           | 360*          | 354                         |
| Heizkosten                  | 81                  | 73                         | 74           | 77                                            | 66            | 79            | 63                          |
| <b>3-Personen-Haushalte</b> |                     |                            |              |                                               |               |               |                             |
| Warmmiete insgesamt         | 599                 | 489                        | 488          | 554                                           | 495           | 527           | 506                         |
| darunter:                   |                     |                            |              |                                               |               |               |                             |
| Bruttokaltmiete             | 509                 | 406                        | 408          | 473                                           | 374           | 440*          | 415                         |
| Heizkosten                  | 90                  | 84                         | 80           | 81                                            | 121           | 87            | 91                          |
| <b>4-Personen-Haushalte</b> |                     |                            |              |                                               |               |               |                             |
| Warmmiete insgesamt         | 684                 | 545                        | 559          |                                               |               | 615           | 607                         |
| darunter:                   |                     |                            |              | Angaben für diese Personengruppen zu unsicher |               |               |                             |
| Bruttokaltmiete             | 586                 | 455                        | 470          |                                               |               | 514*          | 502                         |
| Heizkosten                  | 97                  | 90                         | 89           |                                               |               | 101           | 105                         |
| <b>5-Personen-Haushalte</b> |                     |                            |              |                                               |               |               |                             |
| Warmmiete insgesamt         | 759                 | 583                        | 662          |                                               |               | 643           | 725                         |
| darunter:                   |                     |                            |              | Angaben für diese Personengruppen zu unsicher |               |               |                             |
| Bruttokaltmiete             | 640                 | 497                        | 554          |                                               |               | 568*          | 602                         |
| Heizkosten                  | 119                 | 96                         | 108          |                                               |               | 75            | 122                         |

Quelle: SOEP 2006; eigene Berechnungen

\*Quelle: Wohngeldstatistik 2006

\*\*Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2006

und 1.895 € eines Paares mit drei Kindern.<sup>44</sup> Aus der Strukturleiste oberhalb der Balken- grafik ist ersichtlich, dass gut die Hälfte der Bedarfsgemeinschaften Singles sind und nur 2 % Paare mit drei Kindern (Abbildung 12).

Die tatsächlichen Leistungen ergeben sich nach Anrechnung vorhandener Einkommen, wobei Freibeträge (z. B. bei Erwerbstätigkeit) berücksichtigt werden. Die Warmmiete macht im Durchschnitt 41 % des Bedarfs aus, dieser Anteil ist bei großen Bedarfsgemeinschaften geringer als bei kleinen (31 % bei Paaren mit drei Kindern, 50 % bei Alleinlebenden).

*Bezug ergänzender Grundsicherungsleistungen*

Ein Teil der Bezieher von SGB-II-Leistungen ist zwar erwerbstätig, liegt mit seinem Erwerbseinkommen (abzüglich des Freibetrags für Erwerbstätige<sup>45</sup>) aber unter der Bedarfsgrenze der Mindestsicherung und hat daher einen Anspruch auf ergänzende bzw. „aufstockende“ Arbeitslosengeld-II-Leistungen. 70 % der SGB-II-Leistungsbezieher sind nicht erwerbstätig und haben keine entsprechenden Einkünfte. Die übrigen rund 30 %, auch als „Working Poor“ bezeichnet, verteilen sich auf Vollzeit-erwerbstätige (8,5 % mit durchschnittlich 1.220 € Erwerbs-

(44) Die Regelsätze für Kinder, die von 2005 bis Juni 2009 und damit auch im Untersuchungszeitraum für Kinder unter 14 Jahren 60 % und ab 14 Jahren 80 % des Regelsatzes betragen, wurden nach der statistischen Verteilung als gewichteter Durchschnitt berechnet.

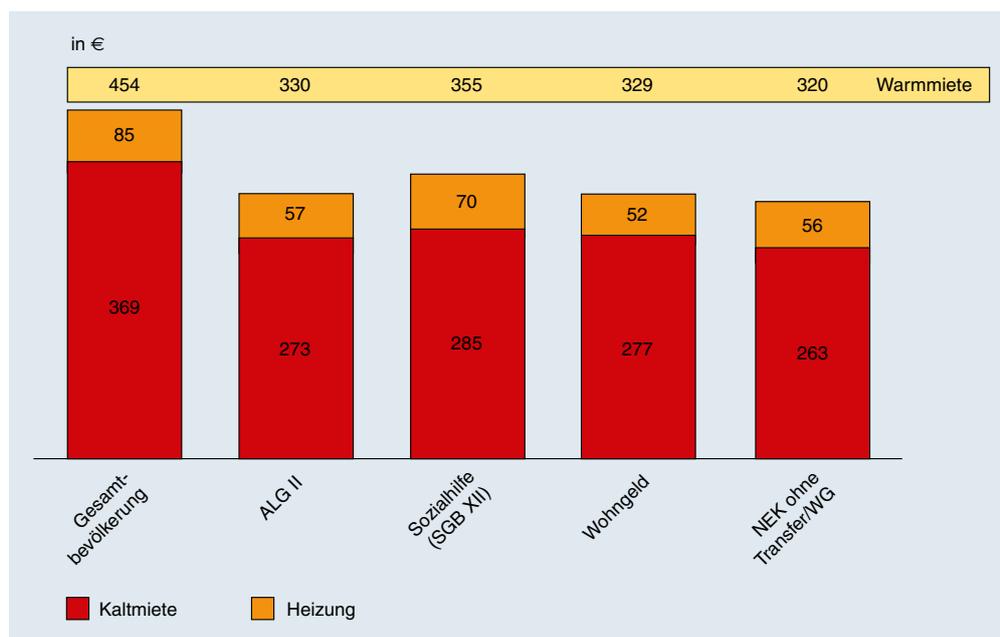
(45) Nach § 30 SGB II bleiben Erwerbseinkünfte bis zu 100 € pro Person und Monat anrechnungsfrei, von Einkünften zwischen 100 und 800 € bleiben 20 % und von Einkünften zwischen 800 und 1.200 € (in Bedarfsgemeinschaften mit Kindern: bis 1.500 €) bleiben 10 % anrechnungsfrei.

Tabelle 8  
Kaltmieten und Heizkosten der Haushalte mit Bezug von SGB-II-Leistungen in €

|                       |     |     |     |     |     |     |     |     |
|-----------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
|                       |     |     |     |     |     |     |     |     |
| Kaltmiete             | 282 | 243 | 303 | 358 | 279 | 330 | 368 | 416 |
| Neben-/Betriebskosten | 60  | 49  | 62  | 74  | 66  | 74  | 84  | 96  |
| Bruttokaltmiete       | 345 | 294 | 368 | 435 | 349 | 408 | 457 | 517 |
| Heizkosten            | 52  | 44  | 56  | 65  | 57  | 63  | 68  | 76  |
| Warmmiete (BA)        | 397 | 338 | 424 | 500 | 406 | 471 | 525 | 593 |

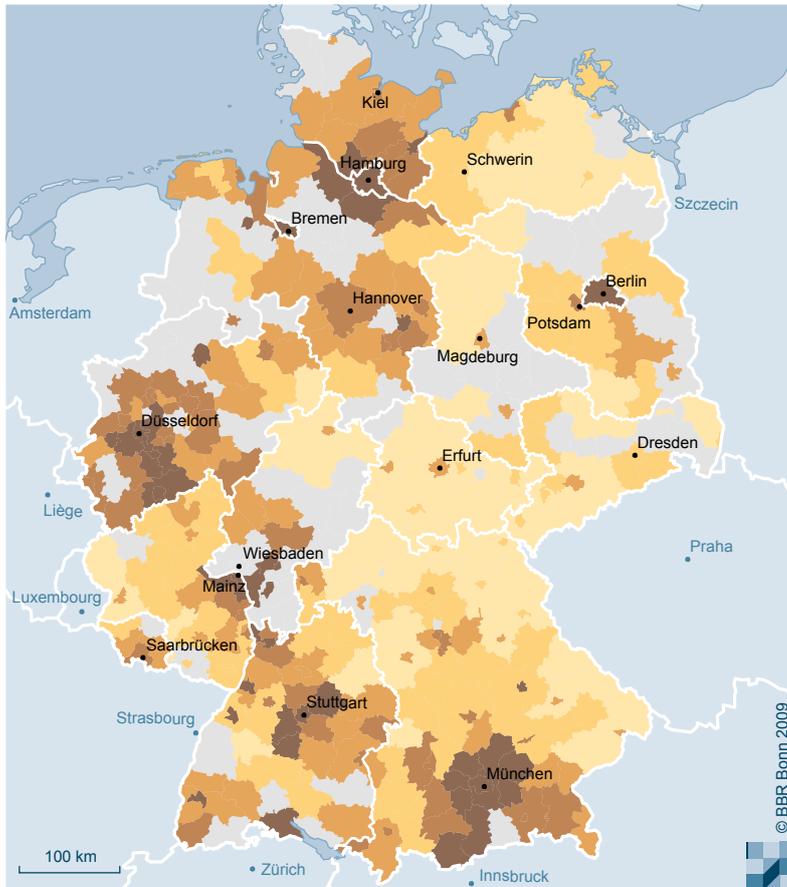
Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): Grundsicherung für Arbeitsuchende: Wohnsituation und Wohnkosten, Nürnberg, Oktober 2006

Abbildung 10  
Wohnkosten von 1-Personen-Haushalten



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2006; Wohngeldstatistik 2006; SOEP 2006; eigene Berechnungen

Abbildung 11  
Wohnkosten von Single-Bedarfsgemeinschaften



**Kosten der Unterkunft nach SGB II für Single-Bedarfsgemeinschaften:**  
Anerkannte laufende monatliche Durchschnittskosten in Euro, Dezember 2007

- bis unter 225
- 225 bis unter 250
- 250 bis unter 275
- 275 bis unter 300
- 300 und mehr

Keine Daten

Durchschnittlicher Anteil der anerkannten  
an den tatsächlichen Kosten: 93%

Datenbasis: BBSR-Wohnungs- und Immobilienmarkt-  
beobachtungssystem, Statistik der Bundesagentur  
für Arbeit, Dezember 2007  
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2007

einkommen), Teilzeit-Erwerbstätige (6,3 % mit durchschnittlich 516 €), Auszubildende (3,4 % mit durchschnittlich 365 €), geringfügig Beschäftigte (11,2 % mit durchschnittlich 310 €) und zu einem kleinen Teil sonstige Beschäftigte (s. Tabelle 9).

Bei zwei Dritteln der Arbeitslosengeld-II-Bezieher umfasst die Leistung nach Abzug der anrechenbaren Einkommen sowohl Regelleistungen als auch Kosten der Unterkunft und Heizung, während bei einem Drittel der Leistungsbezieher der Leistungsbetrag niedriger als oder gleich hoch ist wie die Kosten der Unterkunft und Heizung. Diese Relation variiert nach Art der Erwerbstätigkeit: Von den voll erwerbstätigen Leistungsbezieher erhalten 66 % nur Leistungen bis zur Höhe

der Wohnkosten und nur 34 % höhere Leistungen. Von den in Teilzeit beschäftigten Leistungsbeziehern erhalten 52 % Leistungen bis zur Höhe der Wohnkosten und 48 % höhere Leistungen. Bei der größten Teilgruppe der „Working Poor“, den geringfügig Beschäftigten, liegt der Anteil mit Leistungen bis zu der Höhe der Wohnkosten bei 25 %, während drei Viertel von ihnen auch Regelleistungen benötigen.

#### *Relation der Wohnkosten zum Haushaltseinkommen (Wohnkostenbelastung)*

Setzt man die Kosten für Unterkunft und Heizung in Relation zum gesamten Haushaltseinkommen (einschließlich Transfers), so wenden alle Haushalte im Durchschnitt 22 % ihres Einkommens für Warmmiete auf (West: 19 %, Ost: 23 %).<sup>46</sup> Für die Personengruppen im Niedrigeinkommensbereich fällt diese Belastung höher aus, sie reicht bis zu 33 % (West) bzw. 37 % (Ost) bei den Niedrigeinkommensbeziehern, die keine Transfer- oder Wohngeldleistung beziehen (s. Abbildung 13).

#### *Wohnstatus*

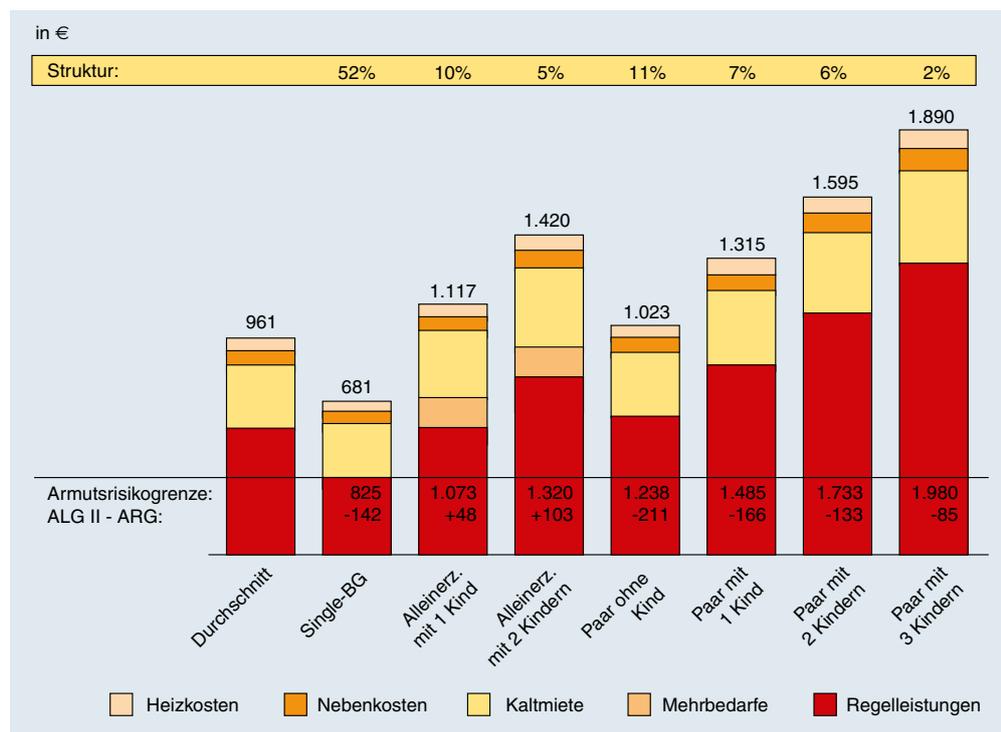
58 % der Haushalte in Deutschland sind Mieter- und 42 % Eigentümerhaushalte. In Westdeutschland liegt der Eigentümeranteil mit 45 % über, in Ostdeutschland mit 31 % deutlich unter dem Durchschnitt. Der Eigentümeranteil ist in ländlichen Regionen bekanntlich höher und beträgt 57 % gegenüber 24 % in Großstädten. Deutlich niedriger sind die Eigentümeranteile im Bereich der Mindestsicherung und des Wohngeldbezugs, wo nur 11 % der Haushalte in Wohneigentum leben, aber 89 % zur Miete.<sup>47</sup> Haushalten mit Arbeitslosengeld-II-Bezug standen oftmals auch vor den Zeiten der Arbeitslosigkeit keine hinreichenden Mittel zum Immobilienerwerb zur Verfügung bzw. sie haben im Bewusstsein eines unsicheren Beschäftigungsverhältnisses langfristige finanzielle Verpflichtungen gescheut.

Insbesondere in größeren Städten ist der Eigentümeranteil im Niedrigeinkommensbereich sehr gering. Eine interessante Ausnahme bildet die Gruppe der Niedrigeinkommensbezieher, die weder Mindestsicherungsleistungen noch Wohngeld beziehen. Hier handelt es sich zu hohen Anteilen um Wohneigentümer (insbesondere im ländlichen Bereich), die mit ihrem Niedrigeinkommen etwas oberhalb der zustehenden Regel-

(46)

Nach dem Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung 2006 beträgt die Belastung durch Bruttokaltmieten in Westdeutschland 26 % und in Ostdeutschland 24 % des durchschnittlichen Einkommens; diese Differenz ist unter anderem durch unterschiedliche Stichprobengröße und Einkommenskonzepte bedingt.

Abbildung 12  
Komponenten des Arbeitslosengeldes II 2006



Quelle: Eigene Berechnungen

Tabelle 9  
SGB-II-Leistungsbezug und Erwerbstätigkeit

| Erwerbsstatus           | Bezieher von ALG II bzw. Sozialgeld |             | Einkommen und Wohnkosten in € |                 |                        |            |
|-------------------------|-------------------------------------|-------------|-------------------------------|-----------------|------------------------|------------|
|                         | Anzahl                              | Anteil in % | Erwerbseinkommen              | ALG II-Leistung | Relation zur Warmmiete |            |
|                         |                                     |             |                               |                 | ≤ WMiete               | > WMiete   |
| Voll erwerbstätig       | 417.125                             | 8,5         | 1.220                         | 502             | 66%                    | 34%        |
| Teilzeitbeschäftigung   | 308.435                             | 6,3         | 516                           | 491             | 52%                    | 48%        |
| Ausbildung, Lehre       | 165.808                             | 3,4         | 365                           | 522             | 55%                    | 45%        |
| Geringfügig beschäftigt | 549.757                             | 11,2        | 310                           | 636             | 25%                    | 75%        |
| Sonstige Beschäftigung  | 32.687                              | 0,7         | 519                           | 634             | 34%                    | 66%        |
| Nicht erwerbstätig      | 3.421.635                           | 69,9        | 0                             | 600             | 0%                     | 100%       |
| <b>Gesamt</b>           | <b>4.895.447</b>                    | <b>100</b>  | <b>622</b>                    | <b>586</b>      | <b>33%</b>             | <b>67%</b> |

Quelle: SOEP 2006; eigene Berechnungen

leistungen liegen und deshalb nicht „bedürftig“ sind, weil keine Mietkosten hinzukommen.

Eine Auswertung des Wohnstatus nach Haushaltsgröße macht deutlich, dass vor allem Alleinlebende mit Bezug von Leistungen der Mindestsicherung weit überwiegend zur Miete wohnen. Hohe Eigentümeranteile finden sich dagegen unter den 2-Personen-Haushalten, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beziehen. Dies ist damit zu erklären, dass ältere Menschen zu größeren Anteilen Wohneigentum erworben haben. Mindestsicherungs-

empfänger können in selbst genutztem Wohneigentum bleiben, wenn dieses von angemessener Größe ist.

### Merkmale der Personen im Niedrigeinkommensbereich

*Soziodemografie: Alter, Geschlecht, Nationalität*

Die Relation zwischen Männern und Frauen ist in der Gesamtbevölkerung ausgeglichen, dies gilt auch für die Teilgruppen der Bezieher von SGB-II-Leistungen und Sozialhilfe.

(47)  
Wenig eindeutig fallen die Angaben der BA-Statistik aus, nach der 87,9 % der Arbeitslosengeld-II-Bezieher Miete zahlen und 6,2 % Wohneigentümer sind, über die restlichen 6 % ist nichts bekannt. Rechnet man diese Mieter-Eigentümer-Relation auf 100 % um, nähern sich die Werte den SOEP-Ergebnissen an, denen zufolge von den Arbeitslosengeld-II-Beziehern (ebenso wie von Sozialhilfe-Beziehern) 10 % Wohneigentümer sind.

Die höheren Frauenanteile in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie beim Wohngeld sind durch die hohen Anteile älterer Menschen unter den Leistungsbeziehern begründet, hier liegt der Frauenanteil bei 60 % (vgl. Tabelle 11).

Hinsichtlich der Altersstruktur sind die vergleichsweise hohen Anteile von Kindern bei den Teilgruppen mit Bezug von SGB-II-Leistungen und Wohngeld auffällig. Hier bestätigt sich die im Abschnitt „Familientyp“ getroffene Feststellung, dass Familien mit Kindern in diesen beiden Leistungsarten vergleichsweise stark vertreten sind. Dies gilt grundsätzlich für West- und Ostdeutschland, allerdings zeigt der Blick auf die ostdeutsche Altersstruktur, dass es dort generell weniger Kinder unter 15 Jahren gibt als in Westdeutschland.

Der Ausländeranteil ist in Westdeutschland (10 %) deutlich höher als in Ostdeutschland (2 %). Besonders hohe Ausländeranteile finden sich unter den Beziehern von SGB-II-Leistungen, Sozialhilfe (hier: Hilfe zum Lebensunterhalt) und Wohngeld, während die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung fast nur von Deutschen bezogen wird.

#### Wohnungsversorgung und Bewertung der Wohnqualität

Zur Bewertung der Wohnungsversorgung ist die Wohnungsgröße, aber auch die Wohnqualität der Haushalte im Niedrigeinkommensbereich von Interesse. Während die verfügbare Wohnfläche sowohl in amtlichen Statistiken als auch im SOEP gut dokumentiert ist, kann die Wohnqualität nur mit Hilfsindikatoren wie Alter und Typ des Hauses beschrie-

ben oder bei den Betroffenen in ihrer eigenen Bewertung erfragt werden.

#### Wohnungsgröße als Qualitätsmerkmal

Den Wohngeldhaushalten mit einer (48 m<sup>2</sup>) oder zwei Personen (67 m<sup>2</sup>) stehen die geringsten Wohnflächen zur Verfügung, es sind nur gut zwei Drittel der durchschnittlichen Wohnfläche für alle Haushalte dieser Größe (68 bzw. 95 m<sup>2</sup>; vgl. Tabelle 12). Den Haushalten mit Bezug von SGB-II-Leistungen steht mit 56 bzw. 69 m<sup>2</sup> nur wenig mehr Wohnfläche zur Verfügung. Haushalte beider Teilgruppen mit drei Personen liegen mit 80 m<sup>2</sup>, Haushalte mit vier Personen mit rund 90 m<sup>2</sup> ebenfalls am unteren Ende der Skala.

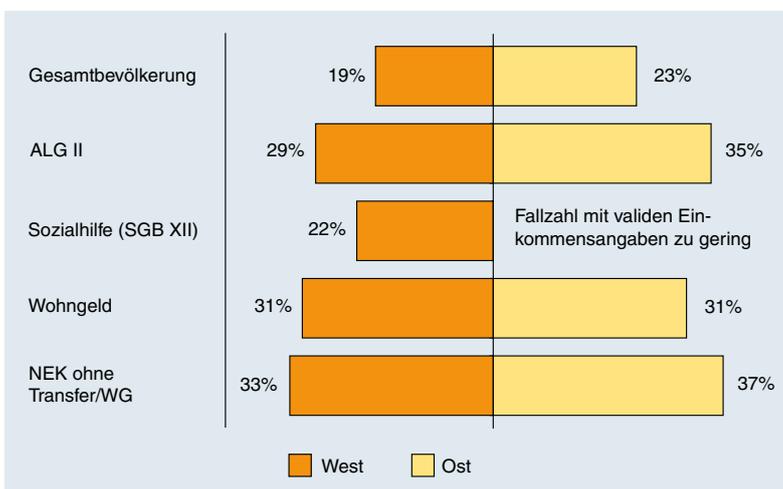
Diese vergleichsweise geringe Wohnfläche kann zum Teil durch Selbstbeschränkung bei Niedrigeinkommen, zum Teil aber auch durch die Angemessenheitskriterien der Mindestsicherungssysteme bedingt sein. Diese können sowohl selektiv (Haushalte mit größerer Wohnung fallen aus dem Leistungsbezug heraus) oder adaptiv wirken (Leistungsbezieher orientieren sich bei der Wohnungssuche an diesen Kriterien). Über mehr Wohnfläche verfügen Haushalte aus dem Niedrigeinkommensbereich ohne Transfer- oder Wohngeldbezug sowie die 2- und 3-Personen-Haushalte von Beziehern der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (was auch mit deren höherer Eigentümerquote zusammenhängen kann).

Generell ist der Wohnraum für die Haushalte in Ostdeutschland mit durchschnittlich 77 m<sup>2</sup> bzw. 39 m<sup>2</sup> pro Person knapper bemessen als in Westdeutschland mit durchschnittlich 94 m<sup>2</sup> bzw. 44 m<sup>2</sup> pro Person. Die kleinsten Wohnungen haben Bezieher von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Ostdeutschland (47 m<sup>2</sup>), die geringste Wohnfläche pro Person die Bezieher von SGB-II-Leistungen mit 29 m<sup>2</sup> pro Person (West: 29 m<sup>2</sup> pro Person, Ost: 31 m<sup>2</sup> pro Person).

#### Alter und Typ des Hauses

Das Alter der Wohngebäude wird in den herangezogenen Quellen meist nach unterschiedlichen Abgrenzungen ausgewiesen. Die auf Basis des Mikrozensus 2006 dargestellte Altersstruktur (Timm 2008: 116) lässt sich auf SOEP-Basis nachbilden, die Anteile im SOEP weichen kaum von denen des Mikrozensus ab. Die Wohngeldstatistik nimmt dagegen eine andere Abgrenzung vor („bis 1965, 1966 bis 1991, ab 1992“), die weder

Abbildung 13  
Anteil der Warmmiete am Einkommen 2006



Quelle: SOEP 2006; eigene Berechnungen

mit dem Mikrozensus noch mit dem SOEP vergleichbar ist.

28 % aller Haushalte wohnen in Altbauten, die vor 1949 errichtet wurden, 60 % in Gebäuden mit Baujahr zwischen 1949 und 1990, die restlichen 13 % wohnen in Neubauten (Baujahr ab 1991). In West- und Ostdeutschland wohnen ähnlich viele Haushalte in Neubauten, aber in Altbauten vor 1949 wohnen fast doppelt so viele ostdeutsche wie westdeutsche Haushalte (Abbildung 14).

Der Anteil der Arbeitslosengeld-II-Bezieher in Neubauten ist nur halb so hoch wie der in der Gesamtbevölkerung; in Westdeutschland wohnt diese Teilgruppe überdurchschnittlich oft in Altbauten (zu 31 %), in Ostdeutschland mit 55 % am häufigsten in zwischen 1949 und 1990 errichteten Gebäuden, zu denen auch die DDR-typischen Plattenbauten zählen. Haushalte mit Bezug von Wohngeld wohnen dagegen zu überdurchschnitt-

lichen Anteilen in Neubauten. Dies kommt in der Wohngeldstatistik, der zufolge 29 % dieser Haushalte in Neubauten wohnen, die seit 1992 errichtet wurden (in Westdeutschland sind es 25 %, in Ostdeutschland 39 %), noch stärker zum Ausdruck als in den hier ausgewerteten SOEP-Daten (Neubauten seit 1991: 12 % in West- und 23 % in Ostdeutschland).

Nach Ergebnissen des Mikrozensus 2006 wohnen 48 % der Haushalte in Ein- bis Zweifamilienhäusern und 52 % in Mehrfamilienhäusern, darunter etwa 1 % in Wohnheimen. Der Anteil der Haushalte, die in Mehrfamilienhäusern wohnen, ist in Ostdeutschland mit 65 % deutlich höher als in Westdeutschland mit 49 %. Wie nicht anders zu erwarten, steigen die Anteile der Haushalte in Mehrfamilienhäusern mit zunehmender Siedlungsdichte: In kleineren Städten und Gemeinden wohnen dort 27 %, in Städten mittlerer Größe 47 % und in Großstädten 78 % aller Haushalte.

Tabelle 10  
Wohnstatus (Struktur in %-Anteilen)

|                                             | Haushalte insgesamt | Bezug von Mindestsicherung |        |             |               | Wohngeldbezug | Niedrigeinkommen ohne WG/MS |
|---------------------------------------------|---------------------|----------------------------|--------|-------------|---------------|---------------|-----------------------------|
|                                             |                     | zusammen                   | ALG II | Sozialhilfe | Alter/E-Mind. |               |                             |
| <b>Deutschland</b>                          |                     |                            |        |             |               |               |                             |
| Mieter                                      | 58*                 | 89                         | 90     | 90          | 81            | 89**          | 54                          |
| Eigentümer                                  | 42*                 | 11                         | 10     | 10          | 19            | 11**          | 46                          |
| <b>Westdeutschland</b>                      |                     |                            |        |             |               |               |                             |
| Mieter                                      | 55*                 | 90                         | 92     | 91          | 77            | 89**          | 65                          |
| Eigentümer                                  | 45*                 | 10                         | 8      | 9           | 23            | 11**          | 35                          |
| <b>Ostdeutschland</b>                       |                     |                            |        |             |               |               |                             |
| Mieter                                      | 69*                 | 87                         | 87     | 68          | 97            | 88**          | 73                          |
| Eigentümer                                  | 31*                 | 13                         | 13     | 32          | 3             | 12**          | 27                          |
| <b>Gemeindegröße unter 20.000 Einwohner</b> |                     |                            |        |             |               |               |                             |
| Mieter                                      | 43                  | 74                         | 80     | 84          | 18            | 84            | 49                          |
| Eigentümer                                  | 57                  | 28                         | 20     | 16          | 82            | 16            | 51                          |
| <b>20.000 bis unter 100.000 Einwohner</b>   |                     |                            |        |             |               |               |                             |
| Mieter                                      | 57                  | 93                         | 92     | 91          | k. A.         | 86            | 71                          |
| Eigentümer                                  | 43                  | 7                          | 8      | 9           | k. A.         | 14            | 29                          |
| <b>ab 100.000 Einwohner</b>                 |                     |                            |        |             |               |               |                             |
| Mieter                                      | 76                  | 95                         | 96     | 92          | 94            | 98            | 86                          |
| Eigentümer                                  | 24                  | 5                          | 4      | 8           | 6             | 2             | 14                          |
| <b>Eigentumsanteil nach Haushaltsgröße</b>  |                     |                            |        |             |               |               |                             |
| 1 Person                                    | 27                  | 4                          | 4      | 10          | 1             | 6             | 25                          |
| 2 Personen                                  | 48                  | 20                         | 15     | 8           | 60            | 2             | 31                          |
| 3 Personen                                  | 48                  | 13                         | 12     | 8           | 25            | 17            | 57                          |
| 4 Personen                                  | 62                  | 13                         | 15     |             |               | 14            | 33                          |
| 5 Personen                                  | 57                  | 15                         | 17     |             |               | 17            | 50                          |

Quelle: SOEP 2006; eigene Berechnungen

\*Quelle: Mikrozensus 2006

\*\*Quelle: Wohngeldstatistik 2006

Unabhängig von der Region oder Siedlungsdichte ergibt die Auswertung, dass die hier näher betrachteten Teilgruppen im Niedrigeinkommensbereich zu höheren Anteilen in Mehrfamilienhäusern wohnen. Dabei sind es meist zwischen 70 % und 80 % der Haushalte, die in diesem Gebäudetyp wohnen, mit Ausnahme der Bezieher von Niedrigeinkom-

men ohne Transfers oder Wohngeld, die ja auch eine höhere Eigentumsquote aufweisen (46 %, s. o.).

#### *Bewertung der Wohnqualität*

Die im Rahmen des SOEP Befragten hatten auch die Gelegenheit, ihre Wohnqualität zu bewerten. Wertet man zunächst die Einschät-

Tabelle 11  
Soziodemografische Merkmale der Personen in Niedrigeinkommenshaushalten (Struktur in %-Anteilen)

| Personenmerkmal        | Personen insgesamt | Bezug von Mindestsicherung |        |             |               | Wohngeldbezug | Niedrigeinkommen ohne WG/MS |
|------------------------|--------------------|----------------------------|--------|-------------|---------------|---------------|-----------------------------|
|                        |                    | zusammen                   | ALG II | Sozialhilfe | Alter/E-Mind. |               |                             |
| <b>Deutschland</b>     |                    |                            |        |             |               |               |                             |
| <b>Geschlecht</b>      |                    |                            |        |             |               |               |                             |
| Mann                   | 49                 | 49                         | 50     | 50          | 42            | 41            | 41                          |
| Frau                   | 51                 | 51                         | 50     | 50          | 58            | 59            | 59                          |
| <b>Altersgruppe</b>    |                    |                            |        |             |               |               |                             |
| unter 15               | 14                 | 23                         | 26     | 18          | 0             | 23            | 13                          |
| 15 bis 24              | 12                 | 13                         | 14     | 6           | 6             | 15            | 22                          |
| 25 bis 39              | 20                 | 25                         | 27     | 19          | 12            | 25            | 16                          |
| 40 bis 64              | 35                 | 33                         | 34     | 52          | 22            | 21            | 29                          |
| ab 65                  | 20                 | 6                          |        | 5           | 60            | 17            | 20                          |
| <b>Nationalität</b>    |                    |                            |        |             |               |               |                             |
| deutsch                | 91                 | 82                         | 82     | 86          | 82            | 87            | 87                          |
| nicht deutsch          | 9                  | 18                         | 18     | 14          | 18            | 13            | 13                          |
| <b>Westdeutschland</b> |                    |                            |        |             |               |               |                             |
| <b>Geschlecht</b>      |                    |                            |        |             |               |               |                             |
| Mann                   | 49                 | 49                         | 50     | 49          | 40            | 41            | 41                          |
| Frau                   | 51                 | 51                         | 50     | 51          | 60            | 59            | 59                          |
| <b>Altersgruppe</b>    |                    |                            |        |             |               |               |                             |
| unter 15               | 15                 | 25                         | 28     | 17          | 0             | 27            | 14                          |
| 15 bis 24              | 11                 | 13                         | 14     | 6           | 5             | 13            | 21                          |
| 25 bis 39              | 20                 | 25                         | 27     | 19          | 11            | 25            | 15                          |
| 40 bis 64              | 35                 | 32                         | 33     | 52          | 22            | 15            | 28                          |
| ab 65                  | 19                 | 7                          |        | 6           | 63            | 21            | 22                          |
| <b>Nationalität</b>    |                    |                            |        |             |               |               |                             |
| deutsch                | 90                 | 77                         | 77     | 84          | 80            | 81            | 85                          |
| nicht deutsch          | 10                 | 23                         | 23     | 16          | 20            | 19            | 15                          |
| <b>Ostdeutschland</b>  |                    |                            |        |             |               |               |                             |
| <b>Geschlecht</b>      |                    |                            |        |             |               |               |                             |
| Mann                   | 49                 | 51                         | 51     | 55          | 46            | 39            | 41                          |
| Frau                   | 51                 | 49                         | 49     | 45          | 54            | 61            | 59                          |
| <b>Altersgruppe</b>    |                    |                            |        |             |               |               |                             |
| unter 15               | 11                 | 20                         | 22     | 22          | 0             | 13            | 12                          |
| 15 bis 24              | 12                 | 15                         | 16     | 6           | 10            | 19            | 24                          |
| 25 bis 39              | 19                 | 25                         | 26     | 16          | 15            | 27            | 17                          |
| 40 bis 64              | 37                 | 35                         | 36     | 53          | 24            | 34            | 33                          |
| ab 65                  | 21                 | 5                          |        | 3           | 51            | 6             | 14                          |
| <b>Nationalität</b>    |                    |                            |        |             |               |               |                             |
| deutsch                | 98                 | 91                         | 91     | 92          | 89            | 100           | 93                          |
| nicht deutsch          | 2                  | 9                          | 9      | 8           | 11            | 0             | 7                           |

Quelle: Mikrozensus 2006; BA-Statistik 2006; Sozialhilfestatistik 2006; Grundsicherungsstatistik 2006; SOEP 2006; eigene Berechnungen

zungen der Wohnungsgröße aus, so zeigt sich, dass über 70 % aller Haushalte mit der Größe ihrer Wohnung zufrieden sind, während 17 % ihre Wohnung als zu klein empfinden (darunter 2 % „viel zu klein“) und 12 % ihre Wohnung als zu groß empfinden (darunter 1 % „viel zu groß“). Die Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland sind gering

– am auffälligsten ist die größere Zufriedenheit in Ostdeutschland, wo drei Viertel ihre Wohnung als genau richtig empfinden, während es im Westen gut zwei Drittel sind.

Die Haushalte im Niedrigeinkommensbereich empfinden ihre Wohnung weit häufiger als „zu klein“ als die Befragten insgesamt. 28 % der Bezieher von Grundsicherung im

Tabelle 12  
Größe der Wohnung nach Region

| Durchschnittswerte        | Haushalte insgesamt* | Bezug von Mindestsicherung |          |             |               | Wohngeldbezug*** | Niedrigeinkommen ohne WG/MS |
|---------------------------|----------------------|----------------------------|----------|-------------|---------------|------------------|-----------------------------|
|                           |                      | zusammen                   | ALG II** | Sozialhilfe | Alter/E-Mind. |                  |                             |
| <b>Deutschland</b>        |                      |                            |          |             |               |                  |                             |
| Wohnfläche m <sup>2</sup> | 90                   | 65                         | 65       | 56          | 66            | 66               | 75                          |
| m <sup>2</sup> pro Person | 43                   | 31                         | 29       | 37          | 47            | 41               | 48                          |
| - Mieter                  | 47                   | 37                         | 36       | 36          | 45            | 40               | 43                          |
| - Eigentümer              | 60                   | 43                         | 41       | 37          | 55            | 44               | 56                          |
| <b>Haushalt mit</b>       |                      |                            |          |             |               |                  |                             |
| 1 Person                  | 68                   | 55                         | 56       | 52          | 49            | 48               | 60                          |
| 2 Personen                | 95                   | 71                         | 69       | 52          | 95            | 67               | 76                          |
| 3 Personen                | 107                  | 82                         | 79       | 72          | 106           | 80               | 106                         |
| 4 Personen                | 122                  | 79                         | 88       | 74          |               | 93               | 101                         |
| 5 Personen                | 134                  | 84                         | 94       | 107         |               | 104              | 104                         |
| Zahl der Räume            | 3,6                  | 2,6                        | 2,6      | 2,3         | 2,9           | 2,5              | 3,1                         |
| Räume pro Person          | 1,9                  | 1,5                        | 1,5      | 1,6         | 2,0           | 1,7              | 1,9                         |
| <b>Westdeutschland</b>    |                      |                            |          |             |               |                  |                             |
| Wohnfläche m <sup>2</sup> | 94                   | 69                         | 69       | 56          | 71            | 68               | 76                          |
| m <sup>2</sup> pro Person | 44                   | 31                         | 29       | 36          | 49            | 41               | 48                          |
| - Mieter                  | 48                   | 38                         | 37       | 37          | 47            | 41               | 42                          |
| - Eigentümer              | 61                   | 41                         | 40       | 35          | 56            | 50               | 59                          |
| <b>Haushalt mit</b>       |                      |                            |          |             |               |                  |                             |
| 1 Person                  | 71                   | 52                         | 52       | 51          | 51            | 49               | 61                          |
| 2 Personen                | 99                   | 71                         | 69       | 51          | 98            | 68               | 79                          |
| 3 Personen                | 111                  | 83                         | 80       | 73          | 112           | 81               | 103                         |
| 4 Personen                | 125                  | 82                         | 92       | 74          |               | 92               | 101                         |
| 5 Personen                | 136                  | 85                         | 95       | 107         |               | 103              | 108                         |
| Zahl der Räume            | 3,7                  | 2,9                        | 2,9      | 2,3         | 3,1           | 2,7              | 3,2                         |
| Räume pro Person          | 1,9                  | 1,5                        | 1,5      | 1,6         | 2,1           | 1,8              | 1,9                         |
| <b>Ostdeutschland</b>     |                      |                            |          |             |               |                  |                             |
| Wohnfläche m <sup>2</sup> | 77                   | 65                         | 67       | 66          | 47            | 59               | 73                          |
| m <sup>2</sup> pro Person | 39                   | 32                         | 31       | 39          | 40            | 39               | 46                          |
| - Mieter                  | 43                   | 36                         | 35       | 35          | 40            | 40               | 46                          |
| - Eigentümer              | 52                   | 43                         | 43       | 49          | 40            | 38               | 47                          |
| <b>Haushalt mit</b>       |                      |                            |          |             |               |                  |                             |
| 1 Person                  | 59                   | 50                         | 50       | 82          | 43            | 47               | 59                          |
| 2 Personen                | 80                   | 69                         | 70       | 64          | 63            | 65               | 66                          |
| 3 Personen                | 95                   | 77                         | 79       | 57          | 64            | 77               | 113                         |
| 4 Personen                | 108                  | 71                         | 80       |             |               | 97               | 104                         |
| 5 Personen                | 117                  | 81                         | 92       |             |               | 111              | 88                          |
| Zahl der Räume            | 3,1                  | 2,8                        | 2,9      | 2,7         | 2,0           | 2,2              | 3,0                         |
| Räume pro Person          | 1,7                  | 1,5                        | 1,5      | 1,3         | 1,7           | 1,5              | 1,8                         |

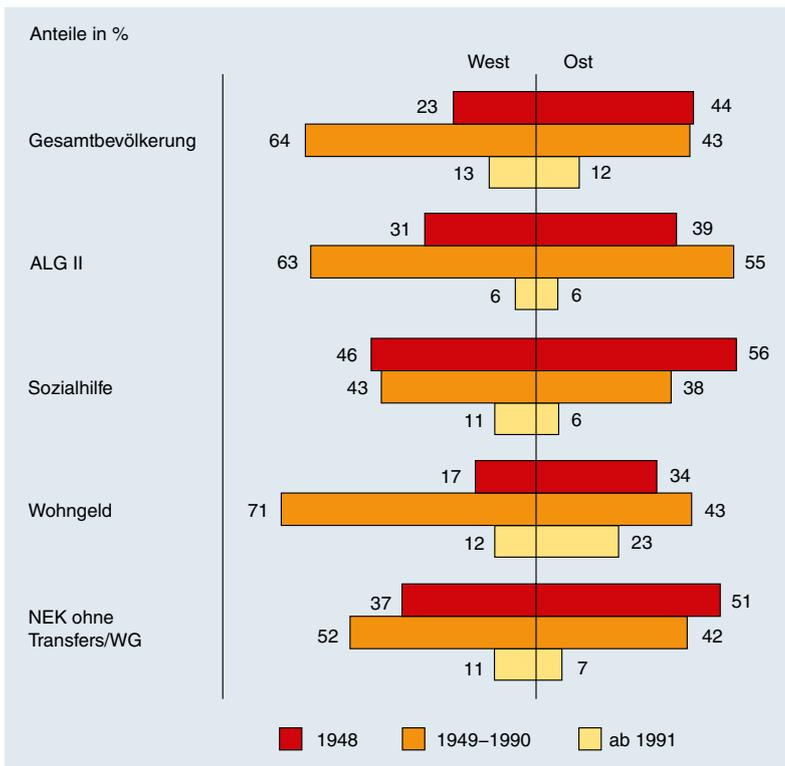
Quelle: SOEP 2006; eigene Berechnungen

\*Quelle: Mikrozensus 2006

\*\*Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2006

\*\*\*Quelle: Wohngeldstatistik 2006

Abbildung 14  
Alter des Wohngebäudes



Quelle: Mikrozensus 2006; SOEP 2006; eigene Berechnungen

Alter und bei Erwerbsminderung und 25 % der Arbeitslosengeld-II-Bezieher geben dies an, unter den Sozialhilfeempfängern sind es sogar über 50 %. Wohngeldbezieher wohnen dagegen zu einem hohen Anteil in Wohnungen, die sie als angemessen empfinden, und die Niedrigeinkommensbezieher ohne Transfer- oder Wohngeldbezug unterscheiden sich in ihrer Bewertung kaum von der Gesamtheit aller Haushalte.

Eine weitere Bewertungsfrage bezieht sich auf den Zustand des Hauses, in dem die Wohnung liegt. Insgesamt bezeichnen zwei Drittel den Zustand des Hauses, in dem sie wohnen, als gut, 29 % als „teilweise renovierungsbedürftig“, 3 % als „ganz renovierungsbedürftig“. Das vernichtende Urteil „abbruchreif“ verwenden nur 0,2 % aller Befragten. Dieses Gesamtbild ist in West- und Ostdeutschland nahezu identisch.

Eine andere Bewertung geben die Haushalte mit niedrigem Einkommen bzw. Mindestsicherungsbezug ab. Etwa im Durchschnitt liegen die Bewertungen der Wohngeldbezieher und (nur leicht negativer) der Haushalte im Niedrigeinkommensbereich ohne Bezug von Transfer- oder Wohngeldleistungen. Dagegen sagen weniger als die Hälfte der Bezieher von SGB-II-Leistungen, dass das

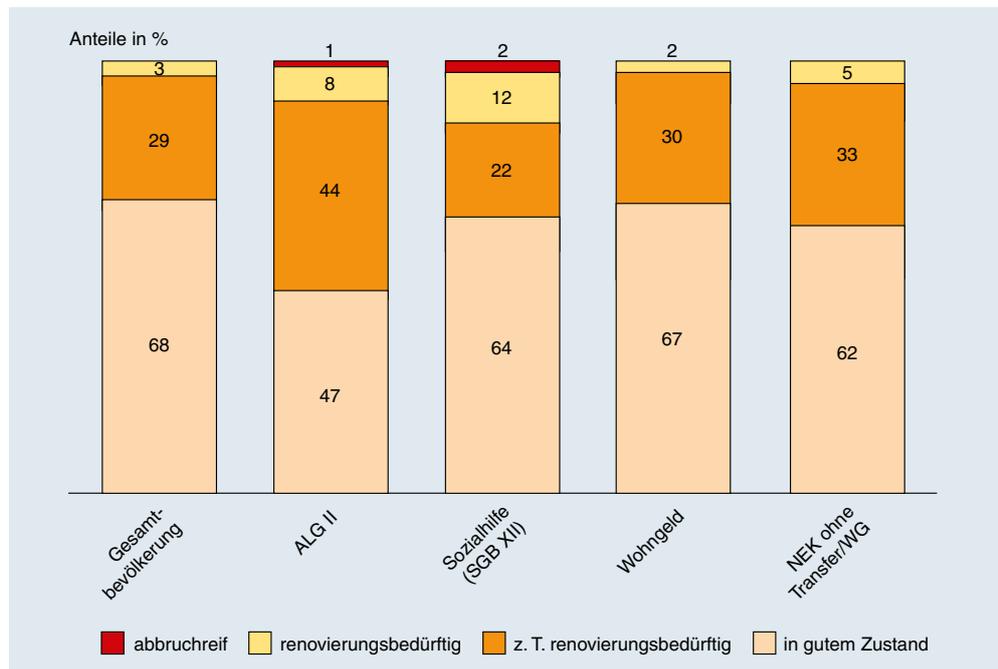
Haus, in dem sie wohnen, in gutem Zustand sei, während die Meinung, es sei „ganz renovierungsbedürftig“ bis „abbruchreif“, 9 % der Arbeitslosengeld-II-Bezieher und sogar 14 % der Sozialhilfebezieher vertreten. Daraus lässt sich schließen, dass insbesondere die Bezieher von Transferleistungen mit höherer Wahrscheinlichkeit als andere Haushalte in Häusern wohnen, die keine gute Bausubstanz und teilweise sogar erhebliche Mängel aufweisen.

### 3.3 Zusammenfassung

Anhand der Analyse der verschiedenen Teilgruppen im Niedrigeinkommensbereich zeigen sich im Vergleich einige typische Lebenslagen:

- Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beziehen überwiegend kleinere Haushalte von meist alleinlebenden Personen, während SGB-II-Leistungen und Wohngeld auch von größeren Haushalten bezogen werden. Es sind insbesondere Familien mit Kindern und weit überproportional Alleinerziehende, die auf diese Sozialleistungen angewiesen sind.
- Die Belastungen dieser Haushalte durch die Wohnkosten sind deutlich stärker als im Durchschnitt: Während bei den Haushalten insgesamt 22 % des verfügbaren Haushaltseinkommens auf die Warmmiete entfallen, liegen die Belastungen der hier untersuchten Teilgruppen durchschnittlich bei 32 %.
- Nur gering sind bei den Niedrigeinkommensbezieher die Anteile von Haushalten mit Wohneigentum; die meisten wohnen zur Miete, insbesondere in den Städten.
- Die Analyse der soziodemografischen Merkmale bestätigt die mehrdimensional belasteten Lebenslagen der untersuchten Teilgruppen: Ihre schulischen und beruflichen Bildungsabschlüsse sind niedriger als im Durchschnitt und der Ausländeranteil ist höher, insbesondere unter den Bezieher von SGB-II-Leistungen und Wohngeld.
- Wenn Kinder und junge Erwachsene als unterstützungsbedürftig in Erscheinung treten, so leben sie meist in Haushalten mit Arbeitslosengeld-II-Bezug oder – wenn das Haushaltseinkommen die Bedarfsschwelle nach SGB II übersteigt – in Haushalten von Wohngeldempfängern, aber kaum in an-

Abbildung 15  
Zustand des Wohngebäudes



Quelle: SOEP 2006; eigene Berechnungen

- deren Haushalten mit Mindestsicherungsbezug. Personen im mittleren Lebensalter sind in Arbeitslosengeld-II-Haushalten durchschnittlich vertreten, während ältere Menschen im Falle der Bedürftigkeit definitionsgemäß die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beziehen.
- Die objektive Wohnqualität der Haushalte im Niedrigeinkommensbereich ist schlechter als im Durchschnitt aller Haushalte, da ihnen geringere Wohnflächen zur Verfügung stehen, sie in älteren Gebäuden leben und häufiger in großen Mietshäusern als in Ein- oder Zweifamilienhäusern wohnen.
  - Diese Einschränkungen der Wohnqualität kommen auch in den subjektiven Bewertungen zum Ausdruck: Die Teilgruppen im Niedrigeinkommensbereich empfinden ihre Wohnungen häufiger als andere als „zu klein“ und bewerten den Zustand der Häuser, in denen sie wohnen, schlechter.

#### Fazit der Strukturanalyse für Arbeitslosengeld-II-Bezieher

Seit dem Jahr 2005 bilden die Bezieher von Leistungen des SGB II (Arbeitslosengeld-II-Bezieher) die größte Gruppe der Bezieher von Leistungen der Mindestsicherung.

Im Vergleich mit anderen Gruppen von Niedrigeinkommensbeziehern zeigen sich bei den Arbeitslosengeld-II-Beziehern folgende Unterschiede:

- Anders als im Wohngeldsystem werden die Kosten der Unterkunft und Heizung im Rahmen des SGB II in voller Höhe gezahlt, soweit sie vom Leistungsträger als „angemessen“ betrachtet werden.
- Der Bevölkerungsanteil der Arbeitslosengeld-II-Bezieher ist in Ostdeutschland mit 15 % etwa doppelt so hoch wie in Westdeutschland, was durch die dortigen wirtschaftlichen Strukturprobleme und deren Auswirkung auf den Arbeitsmarkt bedingt ist. Diese wirken sich auch in Form einer höheren Armutsrisikoquote und einer höheren Wohngeldbezugsquote aus, nicht aber in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, da für ehemalige Erwerbstätige in der ehemaligen DDR günstige rentenrechtliche Übergangsregelungen getroffen wurden.
- Die **Haushaltsgröße** der Arbeitslosengeld-II-Bezieher ist mit durchschnittlich 1,9 Personen höher als in der Sozialhilfe, was vor allem dadurch bedingt ist, dass fast alle Familien mit einem Bedarf an Mindestsicherung nun diesem Regelkreis zugeordnet sind. Andere Formen der Mindestsicherung beziehen schwerpunktmäßig Alleinlebende, insbesondere Erwerbsgeminderte und Ältere mit niedriger Rente. Beim Wohngeldbezug sind die Anteile der Alleinlebenden und der kinderreichen Familien besonders hoch, da diese Leistung

maßgeblich von Einkommenshöhe und Zahl der Haushaltsmitglieder abhängt. Im Hinblick auf den Wohnungsmarkt ist daher von einer Zweiteilung auszugehen: Arbeitslosengeld-II-Bezieher fragen in besonderem Maße preisgünstige Familienwohnungen nach, während sich die Nachfrage der (deutlich geringeren) Zahl der übrigen Bezieher von Unterkunftsleistungen eher auf kleine 1-Personen-Wohnungen richten wird. Die Nachfrage der Wohngeldbezieher richtet sich einerseits auf kleine, seniorengerechte Wohnungen und andererseits auf Wohnungen für größere Familien.

- Hinsichtlich der **Wohnkosten** liegen die Haushalte mit Bezug von SGB-II-Leistungen auf einem niedrigeren Niveau als die übrigen Bezieher von Mindestsicherungsleistungen. Dieser Befund kann in Verbindung damit gesehen werden, dass nur in geringem Ausmaß auf einen Wohnungswechsel hingewirkt wurde<sup>48</sup> – in vielen Fällen wohnen Langzeitarbeitslose bereits in kostengünstigem Wohnraum.
- Bei den Haushalten mit Arbeitslosengeld-II-Bezug ist die **Wohneigentumsquote** mit 10 % deutlich niedriger als bei den Haushalten insgesamt, von denen 42 % Wohneigentümer sind. Dies lässt erkennen, dass es sich hier um eine Bevölkerungsgruppe handelt, die in der Regel auch vor den Zeiten der Arbeitslosigkeit keine hinreichenden Mittel zum Immobilienerwerb hatte oder möglicherweise auch im Bewusstsein eines unsicheren Beschäftigungsverhältnisses langfristige finanzielle Verpflichtungen gescheut hat.
- Die **Beschäftigungsquoten** sind in allen Teilgruppen unterdurchschnittlich. Allerdings ist ein Viertel der Arbeitslosengeld-II-Bezieher beschäftigt (sog. „Working Poor“), und zwar in Ostdeutschland zu einem höheren Anteil als in Westdeutschland. Bei einem nennenswerten Teil der Arbeitslosengeld-II-Bezieher ist somit nicht der (Wieder-)Einstieg in die Erwerbstätigkeit das vorrangige Problem, sondern eine Ausweitung der Beschäftigung oder der Aufstieg in besser vergütete Beschäftigungsverhältnisse. Eine deutliche Steigerung der Kaufkraft, auch im Hinblick auf attraktivere Wohnungen, ist unter diesen Umständen auch dann nicht zu erwarten, wenn der Hilfebezug überwunden wird, da auch dann in diesen Haushalten mit niedrigen Einkommen zu rechnen ist.

- Haushalte mit Bezug von SGB-II-Leistungen verfügen ebenso wie Wohngeldhaushalte über sehr geringe **Wohnflächen**, nämlich nur etwa zwei Drittel der durchschnittlichen Wohnfläche aller Haushalte vergleichbarer Größe. Die geringste Wohnfläche pro Person haben die Bezieher von SGB-II-Leistungen mit 29 m<sup>2</sup> pro Person, was sich aus dem Zusammenwirken der beiden Faktoren Wohnungsgröße und Haushaltsgröße ergibt: SGB-II-Leistungen beziehen häufig relativ große Haushalte, die in relativ kleinen Wohnungen leben. Hier wirken sich auch Stadt-Land-Unterschiede geringer aus: Während generell in ländlichen Regionen größere Wohnflächen zur Verfügung stehen als in städtischen Regionen, fällt diese Differenz bei SGB-II-Leistungsempfängern geringer aus, denn sie leben aufgrund der Prüfung auf Angemessenheit generell in kleineren Wohnungen als Haushalte, die keine Transferleistungen beziehen.
- **Baulalter:** Haushalte mit Arbeitslosengeld-II-Bezug leben zu vergleichsweise geringen Anteilen in Neubauten. In Westdeutschland wohnen sie überdurchschnittlich oft in Altbauten, in Ostdeutschland am häufigsten in zwischen 1949 und 1990 errichteten Gebäuden, darunter in den für die ehemalige DDR typischen Plattenbauten. Den höchsten Anteil der Altbaubewohner weisen die Bezieher von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung auf, die wahrscheinlich schon seit mehreren Jahrzehnten in der gleichen Wohnung wohnen.
- **Wohnqualität:** Der Anteil der Arbeitslosengeld-II-Bezieher, die den Zustand ihres Wohngebäudes als „gut“ bezeichnen ist, um 21 Prozentpunkte niedriger als bei den Haushalten insgesamt. Daraus lässt sich schließen, dass insbesondere die Bezieher von Transferleistungen in Gebäuden wohnen, die keine gute Bausubstanz und teilweise sogar erhebliche Mängel haben.

Insgesamt wird eine erhebliche Stützungsfunktion der Leistungen für Unterkunft und Heizung sowohl für den individuellen Wohnkonsum als auch in der Summe für die Nachfrage auf den Wohnungsmärkten deutlich. Eine solche Ausgleichsfunktion wird durch die anderen Systeme der sozialen Sicherung nur teilweise erreicht, auch beim Wohngeld fällt systembedingt die Kompensation geringer aus. In der Gesamtbetrachtung

(48)  
Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2006, Berichte Band 27, Bonn 2007, S. 188.

lässt sich als Zwischenfazit festhalten, dass Haushalte mit Arbeitslosengeld-II-Bezug ebenso wie andere Haushalte im Niedrigeinkommensbereich in Wohnungen mit unterdurchschnittlichem Standard wohnen, aber insgesamt durchaus angemessen mit Wohnraum versorgt sind. Anders als die Haushalte mit Sozialhilfebezug richten Arbeitslosengeld-II-Haushalte ihre Wohnungsnachfrage nicht primär auf 1-Personen-Wohnungen, sondern auf alle Wohnungsgrößen.

Die Erwartung, dass mit dem Inkrafttreten des SGB II aufgrund eines verstärkten Umzugsdrucks Tendenzen der Segregation bzw. der „Gettoisierung“ zu befürchten seien,

haben sich demzufolge auch deshalb nicht erfüllt, weil viele Leistungsbezieher bereits in schlechteren Wohnungen bzw. Wohngegenden wohnen. Statt einer umfangreichen Abwärtsbewegung hinsichtlich der Wohnqualität ist eher davon auszugehen, dass sich bereits längerfristig (d. h. auch schon unter der Geltung des Bundessozialhilfegesetzes) eine Konzentration einkommensschwacher Haushalte in Wohngebäuden mit eingeschränkter Qualität bzw. in schlechtere Wohngegenden vollzogen hat, die sich durch die neue Rechtslage lediglich verfestigen können.

## 4 Kommunale Praxis bei der Übernahme der Kosten der Unterkunft

In diesem Kapitel wird die kommunale Praxis der Kommunen bei der Übernahme der Kosten der Unterkunft dargestellt. Hierzu wurden im Rahmen der bundesweiten Bestandsaufnahme 65 Kommunen befragt und elf vertiefende Fallstudien durchgeführt. Kapitel 4.1 führt in das Vorgehen bei den einzelnen Analysen und Erhebungen ein. Obwohl der Gesetzgeber für den KdU-Vollzug keine Vorgaben gemacht hat, müssen sich die Kommunen an rechtlichen Vorgaben orientieren, die durch die zwischenzeitlich erfolgte Rechtsprechung geschaffen wurden (Kapitel 4.2). Im Rahmen dieser Vorgaben, die auf Landesebene z. T. von Gericht zu Gericht sehr unterschiedlich ausfallen, gibt es ein breites Spektrum an Vorgehensweisen, die im Rahmen der Bestandsaufnahme erfasst wurden (Kapitel 4.3). Anhand der Fallstudien, die die KdU-Praxis näher beleuchten, wird mit der zusammenfassenden Typisierung die Grundlage für die weitere Ableitung und Systematisierung der Wirkungszusammenhänge geschaffen (Kapitel 4.4).

### 4.1 Untersuchungsschritte und Methodik

#### Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen sowie der vorliegenden Literatur

Die Untersuchung der gesetzlichen Rahmenbedingungen basiert im Wesentlichen auf der Rechtsprechung von Sozial- und Landessozialgerichten sowie des Bundessozialgerichts, darüber hinaus auf einer vertiefenden Literaturanalyse. Dazu wurden veröffentlichte Urteile zu Rechtsstreitigkeiten im Rahmen der Übernahme von KdU sowie Pressemitteilungen des Bundessozialgerichts, in denen wesentliche Entscheide zu diesem Themengebiet zusammengetragen werden, analysiert.

Im Rahmen der Literaturanalyse wurden Forschungsarbeiten von öffentlichen oder freigeinnützigen Auftraggebern, Arbeiten und Empfehlungen von Verbänden und Vereinen sowie die zahlreichen Internetforen zu diesen Themen ausgewertet.

#### Bundesweite Untersuchung der KdU-Praxis

Um ein aussagekräftiges Bild der KdU-Praxis zu erhalten, wurde im Frühjahr 2008 eine bundesweite Untersuchung bei 65 Kommunen durchgeführt. Die Ergebnisse lassen auf einer quantitativen Basis Aussagen über die verschiedenen Ausgestaltungen der KdU-Praxis zu. Die Erhebungen erfolgten in Form qualitativer Interviews.

#### *Inhalte der Erhebung*

Im Rahmen der bundesweiten Untersuchung wurden die folgenden Aspekte systematisch erhoben:

- Art der Angemessenheitsregelung (z. B. Produktmethode netto-kalt, brutto-kalt etc.)
- für die Angemessenheitsregelungen herangezogene Orientierungsgrundlagen
- Existenz von Nachweisen ausreichend verfügbaren angemessenen Wohnraums
- Strenge bzw. Großzügigkeit der Anwendung
- Häufigkeit festgestellter Unangemessenheit sowie KdU-induzierter Umzüge
- Umgang mit Umzugswünschen der Bedarfsgemeinschaften
- Kostenentwicklung und Kostenschätzungen
- Verantwortlichkeiten für Sammlung bzw. Einbezug relevanter Rechtsprechung/Informationen
- Erfahrungsaustausch (mit der ARGE, der Wohnungswirtschaft, anderen Kommunen)

Diese primär erhobenen Informationen wurden durch sekundärstatistisch ermittelte Strukturmerkmale ergänzt (wie demografische Daten, Wohnungsmarktsituation, Anzahl und Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften), um ein aussagekräftiges Gesamtbild zu erhalten.

#### *Bundesweite Auswahl*

Die Auswahl der 65 Kommunen erfolgte nach folgenden Kriterien:

- Berücksichtigung von kreisfreien Städten sowie Landkreisen
- Abdeckung des gesamten Größenspektrums ab 50.000 Einwohner
- ausgewogene regionale Verteilung
- Berücksichtigung der verschiedenen Siedlungsstruktur- und Wohnungstypen<sup>49</sup>
- Berücksichtigung der verschiedenen Organisationsformen (ARGE, „optierende“ Kommunen, „getrennte Aufgabenwahrnehmung“)

Die Stichprobe umfasst kreisfreie Städte, geschichtet nach Einwohnergrößenklassen, sowie Landkreise. Die Teilnahmebereitschaft dieser verschiedenen Gruppen war unterschiedlich ausgeprägt, worauf mit partiellen Erweiterungen der Bruttostichprobe reagiert wurde. Insgesamt umfasste die erweiterte Bruttostichprobe 90 Kommunen und die Ausschöpfungsquote der Untersuchung insgesamt 72 % (s. Tabelle 13).

Die teilnehmenden Kommunen, von denen elf zusätzlich an vertiefenden Fallstudien teilgenommen haben, sind in Abbildung 16 dargestellt.

*Methodik und Durchführung*

Um einen möglichst unverfälschten Eindruck von der tatsächlichen kommunalen Praxis zu erhalten, wurden die Informationen im Rahmen telefonischer Experteninterviews sowohl mit für den KdU-Vollzug leitend Verantwortlichen als auch ausführenden Mitarbeitern erhoben. Methodisch handelt es sich um eine Untersuchung im Sinne qualitativer Sozialforschung.

Nach Feststellung der Teilnahmebereitschaft und Identifikation der Ansprechpartner einer Kommune wurden zunächst Unterlagen

angefordert (insbesondere die verwaltungsinternen Richtlinien für den KdU-Vollzug) und auf dieser Basis die Erhebungsgespräche vorbereitet.

Die Experteninterviews wurden anhand eines Leitfadens durchgeführt und dauerten i. d. R. 40 bis 60 Minuten. In den weitaus meisten Fällen war der Ansprechpartner im Bereich „Soziales“ (Nachfolgeabteilungen bzw. -fachdienste der klassischen Sozialämter) der Kommune lokalisiert, in rund 20 % der Fälle haben ARGE-Geschäftsführer oder -Mitarbeiter mitgewirkt bzw. waren die alleinigen Ansprechpartner.

*Auswertung der Erhebung*

Die Erhebungen wurden einzelfallbezogen dokumentiert und anschließend einer systematisierenden und typisierenden Auswertung unterzogen. Durch diese Auswertung konnte eine Vergleichbarkeit und teilweise eine Quantifizierbarkeit der zunächst qualitativen Informationen hergestellt werden.

**Fallstudien**

Während die bundesweite Untersuchung der Erhebung und Deskription der KdU-Praxis diente, wurden im Rahmen der Fallstudien die KdU-Praxis und ihre Auswirkungen im Kontext der jeweiligen lokalen Wohnungsbedingungen betrachtet.

*Inhalte der Fallstudien*

Die Durchführung der Fallstudien wurde auf die folgenden Ziele ausgerichtet:

- Differenzierte Analyse und Bewertung des Gesamtzusammenhangs Wohnungsmarkt/KdU-Praxis/Wohnungsversorgung anhand typischer Konstellationen und Rahmenbedingungen

(49) Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Wohn- und Immobilienmärkte in Deutschland 2006, Berichte Band 27, Bonn 2007, S. 30 ff.

Tabelle 13  
Ausschöpfungsergebnis der bundesweiten Untersuchung

|                                              | Grundgesamtheit | Bruttostichprobe | Ausschöpfungsquote | Nettostichprobe |
|----------------------------------------------|-----------------|------------------|--------------------|-----------------|
| Kreisfreie Städte über 500.000 EW            | 15              | 15               | 87%                | 13              |
| Kreisfreie Städte mit 100.000 bis 500.000 EW | 57              | 25               | 76%                | 19              |
| Kreisfreie Städte mit 50.000 bis 100.000 EW  | 29              | 12               | 83%                | 10              |
| Kreisfreie Städte mit unter 50.000 EW        | 17              | 7                | 71%                | 5               |
| Landkreise                                   | 313             | 32               | 56%                | 18              |
| Insgesamt                                    | 431             | 90               | 72%                | 65              |

(50)  
Mit dem Mietbegriff wird bezeichnet, welche der Bestandteile Grundmiete, Betriebskosten und Heizkosten in die Bemessung der Mietobergrenzen einbezogen werden.

- Untersuchung von Effekten und Wechselwirkungen zwischen Angemessenheitsdefinition, Mietpreishöhen, Vollzug, Nachfrage- und Angebotsentwicklung sowie daraus möglicherweise resultierenden stadt- und sozialräumlichen Prozessen

- Abschätzung zukünftiger Entwicklungstendenzen und Ableitung wohnungspolitischer Empfehlungen

#### Auswahl der Fallstudien-Kommunen

Die Auswahl der insgesamt elf Fallstudien erfolgte unter Berücksichtigung der Kriterien

- Wohnungsmarktsituation (wachsend bis schrumpfend),
- Anteil der Bedarfsgemeinschaften (SGB II) an allen Haushalten (über-/ unterdurchschnittlich),
- Mietbegriffe („brutto-warm“ bis „netto-kalt“)<sup>50</sup>,
- Berücksichtigung der kreisfreien Städte und Landkreise<sup>51</sup> sowie
- regionale Ausgewogenheit.

#### Methodik und Durchführung

Die Erkenntnisse über die Situation und Entwicklung in den einzelnen Kommunen wurden durch sekundärstatistische Auswertungen, die Sichtung weiterer relevanter Untersuchungen und Materialien sowie Expertengespräche vor Ort gewonnen.

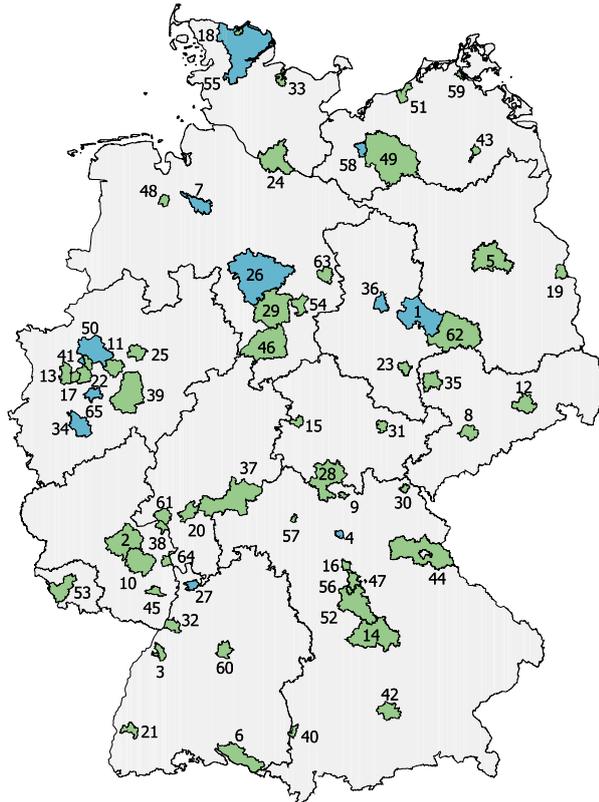
Während die Sekundärauswertungen dazu dienen, eine differenzierte „Faktenbasis“ zu schaffen, erfolgte die eigentliche Wirkungsanalyse im Rahmen der Expertengespräche. Ihnen kam damit eine zentrale Bedeutung im Rahmen der Fallstudien zu. Grundlage für die Expertengespräche bildete ein Gesprächsleitfaden.

Gesprächspartner waren:

- Vertreter der Kommunen (i. d. R. leitende Angestellte aus dem Fachbereich Soziales sowie für den KdU-Vollzug verantwortliche Mitarbeiter, in den Landkreisen die mit der Koordination des Vollzugs betrauten Mitarbeiter) bzw. in Kommunen mit dem Organisationstyp ARGE ggf. Vertreter (Geschäftsführer) der ARGEn
- Vertreter der Wohnungswirtschaft (Vorstandsmitglieder/Geschäftsführer oder Leiter des Bestandsmanagements kommunaler Wohnungsunternehmen und großer Wohnungsgenossenschaften)

In allen Kommunen waren Gesprächspartner aus den Kommunen wie auch der Wohnungswirtschaft beteiligt. Meist wurden die Gespräche in Form von Gruppengesprächen durchgeführt. Somit war eine unmittelbare

Abbildung 16  
Untersuchte Kommunen



#### Beteiligung

- Bundesweite Untersuchung
- Bundesweite Untersuchung sowie Fallstudie

|                            |                                   |                               |
|----------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|
| 1 Anhalt-Bitterfeld, Kreis | 23 Halle (Saale)                  | 45 Neustadt a. d. Weinstraße  |
| 2 Bad Kreuznach, Kreis     | 24 Hamburg                        | 46 Northeim, Kreis            |
| 3 Baden-Baden              | 25 Hamm                           | 47 Nürnberg                   |
| 4 Bamberg                  | 26 Region Hannover                | 48 Oldenburg                  |
| 5 Berlin                   | 27 Heidelberg                     | 49 Parchim, Kreis             |
| 6 Bodenseekreis            | 28 Hildburghausen, Kreis          | 50 Recklinghausen, Kreis      |
| 7 Bremen                   | 29 Hildesheim, Kreis              | 51 Rostock                    |
| 8 Chemnitz                 | 30 Hof                            | 52 Roth, Kreis                |
| 9 Coburg                   | 31 Jena                           | 53 Saarlouis, Kreis           |
| 10 Donnersbergkreis        | 32 Karlsruhe                      | 54 Salzgitter                 |
| 11 Dortmund                | 33 Kiel                           | 55 Schleswig-Flensburg, Kreis |
| 12 Dresden                 | 34 Köln                           | 56 Schwabach                  |
| 13 Duisburg                | 35 Leipzig                        | 57 Schweinfurt                |
| 14 Eichstätt, Kreis        | 36 Magdeburg                      | 58 Schwerin                   |
| 15 Eisenach                | 37 Main-Kinzig-Kreis              | 59 Stralsund                  |
| 16 Erlangen                | 38 Mainz                          | 60 Stuttgart                  |
| 17 Essen                   | 39 Märkischer Kreis               | 61 Wiesbaden                  |
| 18 Flensburg               | 40 Memmingen                      | 62 Wittenberg, Kreis          |
| 19 Frankfurt (Oder)        | 41 Mülheim a. d. R.               | 63 Wolfsburg                  |
| 20 Frankfurt am Main       | 42 München                        | 64 Worms                      |
| 21 Freiburg i. B.          | 43 Neubrandenburg                 | 65 Wuppertal                  |
| 22 Gelsenkirchen           | 44 Neustadt a. d. Waldnaab, Kreis |                               |

Eigene Kartographie  
Kartengrundlage: Geobasisinformation © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie  
(www.bkg.bund.de)

gegenseitige Rückkoppelung und Diskussion von Sachverhalten während der Gespräche möglich.

#### *Auswertung der Fallstudien*

Die Auswertung im Rahmen der Fallstudien erfolgte in drei Stufen. Zunächst wurde eine fallbezogene Darstellung der Kommunen vorgenommen. In einem zweiten Untersuchungsschritt erfolgte eine synoptische Auswertung, bei der die Gegenüberstellung der in den einzelnen Kommunen festgestellten Folgewirkungen der KdU-Praxis im Mittelpunkt stand. Im Zuge dieses Arbeitsschrittes wurde eine Typisierung der Kommunen nach den für die verschiedenen Ausgangslagen relevanten Rahmenbedingungen (Wohnungsmarktsituation und Anteil der Bedarfsgemeinschaften an allen Haushalten) durchgeführt.

Den dritten Arbeitsschritt bildete eine zusammenfassende Wirkungsanalyse anhand verschiedener Themenkreise im Rahmen einer Gesamtauswertung, in die zugleich alle Ergebnisse aus den anderen Abschnitten der Untersuchung (Nachfrageranalysen, Analyse der Rechtsprechung, bundesweite Untersuchung) einbezogen wurden. Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse sind gesondert in Kapitel 5 dargestellt.

## 4.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Das Sozialgesetzbuch II (SGB II) trat am 1. Januar 2005 in Kraft und führte die beiden bis dahin parallel existierenden Leistungssysteme der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammen.<sup>52</sup> Im Zuge des SGB II wurden neben der Änderung des Leistungsrechts insbesondere auch die Verwaltungsstrukturen sowie die Trägerschaft von Leistungen reformiert. Der erste Teil dieses Abschnitts befasst sich entsprechend mit den Grundzügen der verwaltungstechnischen und rechtlichen Organisation. Auf dieser Grundlage wird die Rechtsprechung dargelegt, die um Empfehlungen sowie um die gängige Verfahrenspraxis ergänzt werden. Eine zusammenfassende kritische Würdigung schließt diesen Abschnitt ab.

### Organisation

Als Träger der Grundsicherung wurden im Grundsatz die Bundesagentur für Arbeit und die kommunalen Träger bestimmt (§ 6 SGB II). Regelmäßig richten diese Träger Arbeitsgemeinschaften aus der Agentur für

Arbeit und Kommune ein (§ 44b SGB II). Kommt eine Arbeitsgemeinschaft nicht zustande, wird das SGB II in der getrennten Aufgabenwahrnehmung durch die Agentur für Arbeit und Kommune durchgeführt. Abweichend von diesen beiden Arten der Aufgabenwahrnehmung wurde mit 69 Kommunen einer begrenzten Zahl die zeitlich befristete Option einer kommunalen Trägerschaft eröffnet (§ 6a SGB II). Hier können kommunale Träger anstelle der Agenturen für Arbeit deren Aufgaben übernehmen und damit als alleinige Träger der Grundsicherung fungieren (sog. Optionskommune). Die Agentur für Arbeit ist Träger der Leistungen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende, während die KdU von den kommunalen Trägern übernommen werden. Einkünfte werden dabei zunächst auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende angerechnet und anschließend auf Leistungen für die Unterkunft (§ 19 SGB II).<sup>53</sup>

Die Arbeitsgemeinschaften (ARGen) nach § 44b SGB II sind laut dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007 mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 2 in Verbindung mit Art. 83 des Grundgesetzes unvereinbar. Hiernach widersprechen die Arbeitsgemeinschaften gemäß „dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung, der den zuständigen Verwaltungsträger verpflichtet, seine Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen“ (BVerfG, 2 BvR 2433/04 vom 20. Dezember 2007, Absatz Nr. 1-228). Die Organisationsform der Arbeitsgemeinschaften (ARGen) darf bis längstens zum 31. Dezember 2010 bestehen bleiben. Eine Entscheidung zur künftigen Ausgestaltung der Organisationsformen wurde derzeit noch nicht getroffen.

### Zuständige Gerichtsbarkeit

Bei Rechtsstreitigkeiten im Rahmen der Leistungsgewährung des SGB II sind die Sozialgerichte, die 14 Landessozialgerichte und das Bundessozialgericht in Kassel die verantwortlichen Instanzen. Bei den Landessozialgerichten kann ab einem Streitwert von 750 € Berufung gegen den Entscheid eines Sozialgerichtes eingelegt werden. Bei geringerem Streitwert muss eine Berufung ausdrücklich zugelassen werden. Das Bundessozialgericht als höchste Instanz der Sozialgerichtsbarkeit in Deutschland klärt rechtsgrundsätzliche Fragen, wobei die vom Bundessozialgericht gefällten Entscheide

(51) Die ursprünglichen zehn Fallstudien wurden durch eine weitere ergänzt (Kreis Recklinghausen), um den Landkreisen entsprechend ihrer Bedeutung in Deutschland im Hinblick auf den Bevölkerungsanteil sowie des Anteils an Bedarfsgemeinschaften noch besser gerecht zu werden. Insgesamt wurden vier Landkreise untersucht.

(52) Vgl. zu den Leistungen der sozialen Grundsicherung für Arbeitsuchende bspw. Bruhn-Tripp, J. und Tripp, G. (2006): Übersicht über Leistungen der sozialen Grundsicherung für Arbeitsuchende im Auftrag des Evangelischen Bildungswerks Dortmund, sowie Weber, R. (2005): Unangemessene Unterkunftskosten gem. § 22 SGB II rechtliche Begutachtung und Erörterung eines Teilaspekts der sozialen Grundsicherung nach dem SGB II, in: Arbeit und Beruf, Jg. 56, H. 10, S. 292–296.

(53) Vgl. hierzu Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle Aufgabenwahrnehmung „zugelassene kommunale Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Weitere Literatur hierzu: Hesse, J. J. u.a. (2007): Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach SGB II, Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften (im Auftrag des Deutschen Landkreistages).

ausschließlich zwischen den Parteien wirken. Somit können die Sozialgerichte und Landessozialgerichte in begründeten Fällen von der Entscheidung des Bundessozialgerichts abweichen. Allerdings ist hier immer eine Berufung oder Revision zugelassen, sodass die nächsthöhere Instanz die getroffene Entscheidung zurücknehmen kann, was in der Regel auch geschieht. In der Konsequenz sind die Sozialgerichte und Landessozialgerichte in ihren Entscheidungen vom Prinzip her frei, letztendlich finden jedoch die Entscheidungen des Bundessozialgerichts Anwendung.

### Rechtsprechung

Nach § 22 Abs. 1 SGB II werden, soweit diese angemessen sind, die Leistungen für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht. Sofern die Aufwendungen für die Unterkunft als unangemessen hoch eingestuft werden, wird der Leistungsempfänger aufgefordert, aktiv zur Reduzierung der Unterkunftskosten „durch einen Wohnungswechsel, durch Vermietung oder auf andere Weise“ (§ 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II) beizutragen. Sollte dies nicht unmittelbar möglich oder unzumutbar sein, werden die Kosten für Unterkunft und Heizung weiterhin, jedoch längstens für sechs Monate, in ihrer bestehenden Höhe übernommen. Für Sozialhilfebezieher ist dieser Sachverhalt in gleicher Weise geregelt (§ 29 Abs. 1 Satz 3 SGB XII), sodass auch die Urteile der Sozialgerichte bezogen auf die Kosten für Unterkunft für diesen Regelkreis Anwendung finden.<sup>54</sup> Die folgenden Ausführungen gelten entsprechend für alle Bezieher einer Mindestsicherung, die Leistungen für Unterkunft und Heizung erhalten.

Seit Einführung des SGB II wurden diverse Änderungen vorgenommen. Für die hier diskutierten Fragestellungen ist die Einführung des § 20 Abs. 2a SGB II im Zuge des Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2006 (BGBl I S. 558) von besonderer Bedeutung. Hiernach erhalten Personen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und ohne Zusicherung des kommunalen Trägers umziehen, bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres 80 % der Regelleistung. Dies entspricht dem Satz, den diese Person auch erhielte, würde sie weiterhin in der Herkunftsfamilie leben. Hintergrund dieser Änderung war die seit Einführung des SGB II stark gestiegene Anzahl von Auszügen junger Erwachsener einhergehend mit der Gründung einer eigenen Bedarfsgemeinschaft. Dies hatte einen deutlichen Kostenanstieg für die Kommunen zur Folge.

Des Weiteren warf die insgesamt recht allgemein gehaltene Regelung zu den KdU zahlreiche Fragen auf, die von den verschiedenen Instanzen der Sozialgerichte geklärt werden mussten. Dabei können die vorliegenden Urteile der Sozialgerichte und Landessozialgerichte sowie die Ergebnisse von Revisionsverfahren beim Bundessozialgericht in zwei zeitliche Abschnitte eingeteilt werden:

- *In den ersten zwei bis drei Jahren seit Einführung des SGB II Anfang 2005* standen allgemeine Fragestellungen zur Festlegung von Kriterien bei der Feststellung angemessener Unterkunftskosten, zur Verfahrensweise bei der Feststellung der Angemessenheit sowie mögliche Konsequenzen bei Feststellung von unangemessen hohen Wohnkosten im Vordergrund.
- *Etwa seit 2007* gehen die Fragestellungen der Rechtsstreitigkeiten, die an den Landessozialgerichten bzw. am Bundessozialgericht verhandelt werden, zunehmend ins Detail. Dabei werden beispielsweise Fragen zur Übernahme bzw. zum Abschlag von bestimmten Kosten, zur Höhe der Übernahme von bestimmten Kosten, zur Verfahrensweise bei Energiekosten, zum Vorgehen bei Konkurrenz verschiedener Richtlinien oder zur Verfahrensweise bei selbst durchzuführenden Ermittlungen von angemessenen Mieten verhandelt.

### Kriterien bei der Beurteilung der Unterkunftskosten

Nach den Urteilen des Bundessozialgerichts vom 07. November 2006 (B 7b AS 10/06; B 7b AS 18/06) werden die Unterkunftskosten grundlegend nach folgenden Kriterien beurteilt:<sup>55</sup>

- Die Angemessenheit muss im Einzelfall geprüft werden.
- Eine Angemessenheit der Größe wird bestimmt anhand der landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen über die Förderung des Sozialen Wohnungsbaus.
- Der angemessene Standard einer Unterkunft liegt im unteren Segment.
- Als Vergleichsmaßstab sind Standard und Preise in der konkreten Wohngemeinde heranzuziehen, da ein Umzug in eine andere Wohngemeinde im Regelfall nicht in Betracht kommt.
- Die Angemessenheit der Kosten wird nach der Produkttheorie ermittelt. Danach werden die Größe der Unterkunft (m<sup>2</sup>) in Ver-

(54)  
Zur ausführlichen Darstellung der Leistungsbezieher nach SGB II und SGB XII siehe Kapitel 3.1.

(55)  
S. hierzu auch: Petter, S. (2007): Hartz IV und die Wohnungswirtschaft – Verhandlungen mit den ARGE n lohnen sich – Abtretungserklärung anstreben, in: Die Wohnungswirtschaft 11/2007, S. 82–84.

bindung mit dem Wohnstandard/der Wohnlage (Preis/m<sup>2</sup>) betrachtet und nicht die einzelnen Faktoren isoliert voneinander. Hiernach kann bei besonders günstigem Mietzins je m<sup>2</sup> eine größere Unterkunft oder eine kleinere mit höherem Standard bewohnt werden.

- Die Höchstsätze im Rahmen des Wohngeldes nach § 8 WoGG dürfen nur dann als Orientierungswerte herangezogen werden, sofern alle anderen Erkenntnismöglichkeiten ausgeschöpft sind.

Diese Kriterien zur Beurteilung der Unterkunfts-kosten entsprechen weitestgehend den Empfehlungen verschiedener Organisationen.<sup>56</sup>

#### *Betriebskosten, Heizkosten, Warmwasserbereitung*

Die Betriebskosten gehören zu den Unterkunfts-kosten und können von den Mietern bzw. Eigentümern in der Regel nicht beeinflusst werden. Entsprechend sind sie nicht gesonderter Gegenstand der Rechtsprechung, sondern werden in die Gesamtbetrachtung zur Feststellung der Angemessenheit der Unterkunfts-kosten einbezogen.

Die Heizkosten werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, eine pauschale Berechnung der Heizkosten ist dagegen nicht zulässig (LSG Hessen, Beschluss v. 21. März 2006 – L 9 AS 124/05 ER). Die Höhe der Kosten muss nach § 22 Abs. 1 SGB II angemessen sein, was im Falle der Heizkosten schwierig festzustellen ist, da die Höhe je nach Art des Gebäudes, Lage der Wohnung, Bauart, Isolierungen, Klima etc. erheblich variieren kann. Deshalb sind Heizkosten generell als angemessen anzusehen, es sei denn, den Leistungsempfängern kann unwirtschaftliches Verhalten nachgewiesen werden (LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss v. 28. September 2005 – L 19 B 68/05 AS ER). In den entsprechenden Urteilen der Landessozialgerichte konnte allerdings in keinem Fall unwirtschaftliches Verhalten festgestellt werden. Beim Bundessozialgericht ist derzeit die Frage anhängig, ob die Neben- und Heizkosten für die Unterkunft allein wegen der Überschreitung der als angemessen zu betrachtenden Wohnflächengrenze nur anteilig im Verhältnis zur angemessenen Wohnfläche berücksichtigt werden dürfen (z. B. B 14 AS 41/08 R Vorinstanz: Bay. LSG, Urteil v. 25. Januar 2008 – L 7 AS 93/07).

Schließlich können die Kosten der Warmwasserbereitung grundsätzlich von den KdU ab-

gezogen werden (Medieninformationen Nr. 9/08 des Bundessozialgerichtes). Dabei ist ein Abzug für Kosten der Haushaltsenergie nur insoweit zulässig, als diese bereits in der Regelleistung enthalten sind. Die Höhe des Abzugs der Warmwasserbereitung wurde oftmals zu hoch berechnet, was aus einigen Urteilen aus dem Jahr 2008 hervorgeht (z. B. Terminberichte des Bundessozialgerichts Nr. 10/08, und 33/08).

#### *Wohnungsangebot im angemessen definierten Mietsegment*

Die Angemessenheit von Mietaufwendungen ist unter Berücksichtigung des vorhandenen Wohnraums im unteren Segment zu ermitteln, was Aufgabe des Leistungsträgers ist (LSG Hessen, Beschluss v. 08. März 2006 – L 9 AS 59/05). In diesem Zusammenhang entschied beispielsweise das Sozialgericht Köln Anfang 2006, dass höhere als die von der Arbeitsagentur zugrunde gelegten Mietkosten auch längerfristig zu übernehmen sind, wenn es solchen Wohnraum im öffentlich geförderten Wohnraum nicht gibt und es auch keinen ermittelten ortsüblichen Mietzins gibt. Zudem ist ein eigenes Bemühen in diesem Fall nicht nachzuweisen, da auf ein nicht vorhandenes Wohnungsangebot auch nicht reagiert werden kann (SG Köln, Beschluss v. 30. Januar 2006 – S 14 AS 41/05 ER). In diesem Zusammenhang wurde die Frage geklärt, welche Anforderungen bei Fehlen eines Mietspiegels bzw. einer Mietdatenbank (§§ 558c ff. BGB) an die vom Leistungsträger zur Prüfung der Angemessenheit der Unterkunfts-kosten nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II selbst durchzuführenden Ermittlungen zum angemessenen Quadratmeterpreis von Mietwohnungen zu stellen sind. Nach dem Urteil des Bundessozialgerichts vom 18. Juni 2008 muss die jeweils „gewählte Datengrundlage lediglich auf einem schlüssigen Konzept beruhen, das eine hinreichende Gewähr dafür bietet, die aktuellen Verhältnisse des örtlichen Mietwohnungsmarktes wiederzugeben“ (B 14/7b AS 44/06 R).

#### *Verfahren bei selbst nutzenden Eigentümern*

Nach § 12 Abs. 3 Satz 4 SGB II sind ein selbst genutztes Hausgrundstück von angemessener Größe oder eine entsprechende Eigentumswohnung nicht als Vermögen zu berücksichtigen. Zudem ist die Schaffung von Wohneigentum sozialpolitisch gewünscht. An diese Argumentationen anknüpfend sind die tatsächlichen Schuldzinsen und sonsti-

(56)

Vgl. hierzu bspw. Diakonisches Werk der evangelischen Kirche Deutschland, Zentrum für Familie, Integration, Bildung und Armut (2006): Kosten der Unterkunft – Ein Beratungs- und Aktionsleitfaden, Berlin. - Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2008): Erste Empfehlungen zu den Leistungen für Unterkunft und Heizung im SGB II (§ 22 SGB II), Berlin.

gen Unterkunfts-kosten als Bedarf anzuerkennen (SG Oldenburg, Urteil v. 06. April 2006 – S 46 AS 764/05; SG Oldenburg, Beschluss v. 28. November 2005 – S 47 AS 787/05 ER; SG Aurich, Beschluss v. 29. Juni 2006 – S 15 AS 225/06 ER). Tilgungsraten werden des Weiteren nicht als KdU anerkannt (LSG Baden-Württemberg, Urteil v. 02. September 2005 – L 8 AS 1995/05), weil die Schuldentilgung der Vermögensbildung dient und damit mit dem Zweck der steuerfinanzierten Leistung zur Mindestsicherung nicht vereinbar ist. Diese Sichtweise vertritt ebenfalls der Deutsche Verein<sup>57</sup> in seiner Empfehlung. Das Bundessozialgericht<sup>58</sup> hat diese generelle Haltung zu Schuldzinsen und Tilgung allerdings eingeschränkt, demnach sind Wohnkosten in angemessener Höhe zu übernehmen. Hierunter können ggf. anteilig auch Tilgungsraten fallen, wenn in der Endphase einer Finanzierung nur noch sehr niedrige Zinsleistungen zu erbringen sind bei gleichzeitig sehr hoher Tilgung. In diesen Fällen kann nicht mehr von Vermögensbildung ausgegangen werden, sondern es handelt sich hier vielmehr um Vermögenserhaltung.

#### *Verfahren zur Senkung der Kosten*

Den Leistungsempfängern kann als letzte Möglichkeit der Kostensenkung ein Umzug in der gleichen Wohngemeinde prinzipiell zugemutet werden. Die Beurteilung der Zumutbarkeit eines Umzugs bedarf ebenfalls einer Einzelfallentscheidung, bei der verschiedene Faktoren berücksichtigt werden müssen: Ein Umzug ist beispielsweise unzumutbar bei einer akuten schweren Erkrankung. Beispielsweise bei einer psychischen Behinderung des Hilfebedürftigen ist eine Verlängerung der sechsmonatigen Frist möglich (SG Berlin, Beschluss v. 11. September 2008 – S 26 AS 14505/08 ER). Ferner obliegt es der ARGE, eine Betreuung des Hilfebedürftigen beim Umzug sicherzustellen (LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss v. 23. Februar 2006 – L 6 AS 30/06 ER).

Eine Unzumutbarkeit der Kostensenkung kann sich aus der Geringfügigkeit der Überschreitung der Mietobergrenze ergeben oder aus der Beeinträchtigung, dass ein behindertes Kind sein bisheriges soziales Umfeld verlassen müsste (SG Oldenburg, Urteil v. 06. Juli 2006 – S 49 AS 734/05). Schließlich ist ein Umzug ebenfalls unzumutbar, wenn der voraussichtliche Bezug kurzfristig (bis zum Beginn einer neuen Arbeit) ist oder es sich nur um einmalige Leistungen handelt (S 1 AS 237/05).

Die Einzelfallprüfung ist vorgeschrieben und wird auch in den vorliegenden Empfehlungen gefordert.<sup>59</sup> Nach § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II können beispielsweise Vermietungen oder andere Möglichkeiten einer Kostensenkung ausgeschöpft werden, bevor ein Umzug erforderlich wird. So ist es auch möglich, mit dem Vermieter über Mietsenkungen zu verhandeln oder ggf. den die angemessenen Kosten übersteigenden Teil selbst zu übernehmen.

#### **Empfehlungen zur Verfahrenspraxis im Rahmen des § 22 SGB II**

Einige Empfehlungen und Leitlinien von Sozialverbänden, -vereinen etc. an die Kommunen befassen sich grundlegend mit der gängigen Verfahrenspraxis, wobei zahlreiche Fragestellungen hierzu, wie beispielsweise die Berechnung der Mietkosten nach der Produkttheorie, die Anrechnung von Heiz- und Energiekosten oder die verpflichtende Einzelfallentscheidung, bereits juristisch geklärt sind (s. o.). Weitergehend werden in den Empfehlungen idealtypische Fahrpläne für die Überprüfung der Angemessenheit, für die weitere Vorgehensweise bei Unangemessenheit sowie gute und weniger gute Richtlinien und Verwaltungspraktiken vorgestellt.

Bei einem empfohlenen Verfahren zur Ermittlung der Angemessenheit<sup>60</sup> wird erstens die tatsächliche Miete mit dem Richtwert verglichen, zweitens werden die Besonderheiten des Einzelfalls und drittens wird der Wohnungsmarkt geprüft. Sofern die Wohnkosten nach diesen drei Schritten als unangemessen hoch angesehen werden, sollte in einem weiteren Schritt eine Wirtschaftlichkeitsprüfung durchgeführt werden, indem alle mit einem Umzug verbundenen Kosten einbezogen werden. Ein weiterer wichtiger Aspekt des gesamten Verfahrens ist die Transparenz und damit die Nachvollziehbarkeit für die Betroffenen. Im Anhang der Empfehlung ist ein entsprechendes Schreiben im Rahmen des Kostensenkungsverfahrens abgedruckt.

#### **Konkrete Verfahrenspraxis**

Die veröffentlichten Handlungsanweisungen der Kommunen enthalten in der Regel die Kriterien zur Feststellung der Angemessenheit der Unterkunfts-kosten inkl. Angaben zur Größe der Wohnung und zu Kaltmieten und Nebenkosten sowie Angaben zur Verfahrensweise bei einer Überschreitung angemessener Wohnkosten.

Wie unterschiedlich die Verwaltungspraxis in den Kommunen gehandhabt wird, belegen

(57) Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2008): a.a.O.

(58) Mitteilung des Bundessozialgerichts vom 19. Juni 2008.

(59) Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2008): a.a.O.

(60) Vgl. ebd.

zahlreiche Internetforen<sup>61</sup>, die neben Informationen zu bestehenden Leistungsansprüchen und zur aktuellen Rechtsprechung auch detailliertes Material zur sehr unterschiedlichen Verfahrenspraxis in den Kommunen enthalten. Auch die Ergebnisse von Forschungsprojekten<sup>62</sup> neben dieser vorliegenden Untersuchung zeigen dies. Unterschiede bestehen dabei insbesondere bei den zugelassenen Toleranzen einer Überschreitung der angemessenen Wohnkosten, bei der Gestaltung von Ausnahmetatbeständen und bei der Häufigkeit der Versendung von Aufforderungsbescheiden zur Senkung der Wohnkosten. Schließlich liegen konkrete Zahlen zu Zwangsumzügen als stärkste Auswirkung der Senkung der Wohnkosten von einigen Kommunen vor, die z. T. in den benannten Forschungsprojekten ermittelt, aber auch von den Kommunen selbst veröffentlicht werden (wie z. B. in Bochum<sup>63</sup>).

Danach wurden beispielsweise in Leipzig bis zum 30. November 2005 durch die ARGE 3.129 Auflagenbescheide zur Minderung der Miete verschickt (davon waren 7 % aller Bedarfsgemeinschaften betroffen), und im Zeitraum Juni bis November 2005 mussten ca. 800 Haushalte aufgrund der Auflagenbescheide umziehen (1,7 % der Bedarfsgemeinschaften). In Bochum ziehen „im laufenden Geschäft“ ca. 1,5 % bis 2 % aller Leistungsfälle um (dies entspricht ca. 300 bis 400 Umzügen). Zudem liegen aus einigen Kommunen neben den Daten zu den tatsächlichen Umzügen auch Daten zu den Aufforderungen zur Senkung der Wohnkosten vor. Die Anteile werden dabei auf die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften mit unangemessen hohen Wohnkosten berechnet und können zwischen 12 % und 100 % dieser Bedarfsgemeinschaften variieren.<sup>64</sup>

#### Zusammenfassende Würdigung der Rechtsprechung und Verfahrenspraxis

Seit Einführung des SGB II am 01. Januar 2005 werden sämtliche Rechtsfragen zu den KdU von den Sozialgerichten verhandelt. Dabei wurden in den ersten Jahren insbesondere allgemeine Fragestellungen entschieden, während in jüngerer Zeit der Detaillierungsgrad in den strittigen Rechtsfragen zunimmt, was ein Hinweis auf zunehmende Rechtssicherheit in den grundlegenden Rechtsfragen ist. Insbesondere steht inzwischen außer Frage, dass die Höhe der angemessenen Unterkunfts-kosten sich nach den Preisen in der Wohngemeinde richtet und nach der

Produkttheorie errechnet werden muss, dass Betriebskosten zu den Mietkosten gehören und Heizkosten im Regelfall in voller Höhe anerkannt werden müssen. Zudem ist es Aufgabe der Leistungsträger, die Angemessenheit von Mietaufwendungen unter Berücksichtigung des vorhandenen Wohnraums im unteren Segment zu ermitteln.

Die grundlegenden Entscheide des Bundessozialgerichts markieren Minimalanforderungen, die von den Leistungsträgern eingehalten werden müssen bzw. die eingeklagt werden können. Dies bewirkt eine zunehmende Rechtssicherheit in der Verfahrenspraxis. Allerdings können die Leistungsträger in den Kommunen ihre Praxis insoweit gestalten, als sie ihre Regelungen strikt diesen Anforderungen anpassen oder aber „nach oben“ abweichen können, wie bei den zugelassenen Toleranzen einer Überschreitung der angemessenen Wohnkosten, bei der Gestaltung von Ausnahmetatbeständen und bei der Häufigkeit der Versendung von Aufforderungsbescheiden zur Senkung der Wohnkosten. Diese Unterschiede können nicht ausgeräumt werden, sodass auch in Zukunft in den Kommunen unterschiedliche Verfahrensweisen bestehen bleiben werden, die allerdings durch die Rechtsprechung eine Beschränkung „nach unten“ erfährt.

### 4.3 Bestandsaufnahme der kommunalen Vollzugspraxis

Anhand der Ergebnisse der bundesweiten Untersuchung kann hier erstmals ein systematischer Überblick über die konkrete Ausgestaltung der KdU-Praxis in Deutschland gegeben werden. Dabei wurden folgende Sachverhalte erhoben:

- Ausgestaltung der Angemessenheitsregelungen
- Orientierungsgrundlagen, die für die Bemessung angemessener Grundmieten, Betriebskosten und Heizkosten herangezogen wurden
- Anwendungspraxis und die Bedeutung KdU-induzierter Umzüge
- Änderungen und Systemwechsel bei der Bemessung der Angemessenheit seit 2005
- Nachweis ausreichend verfügbaren angemessenen Wohnraums
- KdU als Diskussionsprozess in und zwischen den Kommunen, ARGEN und Wohnungsunternehmen

(61)  
Diese sind bspw.:  
[www.arbeitslosennetz.de](http://www.arbeitslosennetz.de)  
[www.hartz4-umzug.de](http://www.hartz4-umzug.de)  
[www.tacheles.de](http://www.tacheles.de)  
[www.alg-2.info/hilfe/unterkunft](http://www.alg-2.info/hilfe/unterkunft)  
[www.sozialforum-bochum.de](http://www.sozialforum-bochum.de)

(62)  
Kommunale Regelungen zu Kosten der Unterkunft im Rahmen der Sozialgesetzgebung nach SGB II, Studie im Auftrag der Bund-Länder-Koordination der Fraktion DIE LINKE. Im Deutschen Bundestag, Holm, A., Berlin 2006. Welche Auswirkungen hat Hartz IV auf die Wohnungsnotfallhilfe in NRW? Projekt im Auftrag des Diözesan Caritasverband für das Erzbistum Köln e.V., gefördert durch das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen.; bearbeitet von InWIS Forschung und Beratung GmbH, Bochum im Jahr 2006. Umsetzung von Hartz IV und die Armutsfolgen in Sachsen, Fachbereich Soziale Arbeit an der Hochschule Mittweida, Mittweida 2006.

(63)  
Vgl. Stadt Bochum, Mitteilung der Verwaltung: Vorlage 20070943.

(64)  
Vgl. hierzu: Welche Auswirkungen hat Hartz IV auf die Wohnungsnotfallhilfe in NRW? a.a.O.

Die Erhebungen erfolgten im Zeitraum April bis Juni 2008. Am Ende dieses Kapitels sind alle untersuchten Kommunen mit zentralen Kennzahlen sowie Angaben zur jeweiligen KdU-Praxis in einer Übersicht aufgeführt (S. 59 ff.).

### Die getroffenen Regelungen und ihre Orientierungsgrundlagen

#### *Mietobergrenzen im Sinne der Produktmethode*

Die von der Rechtsprechung geforderte Produktmethode zur Festlegung der Angemessenheit verlangt die Bildung eines Produktes aus dem Mietpreis je m<sup>2</sup> und der Wohnfläche. Hierfür gilt es, aus den gegebenen Wohnungsmarktverhältnissen einen angemessenen m<sup>2</sup>-Mietpreis als Obergrenze abzuleiten und zu definieren, welche Wohnfläche je Haushaltsgröße als angemessen gelten soll. Im Ergebnis bemisst sich die Angemessenheit einer Wohnung aus deren absoluter und nicht deren relativer (m<sup>2</sup>-bezogenen) Miete.

Demnach können auch große Wohnungen für kleine Haushalte angemessen sein, sofern durch einen günstigen m<sup>2</sup>-Mietpreis die für die jeweilige Haushaltsgröße festgesetzte Mietobergrenze nicht überschritten wird. Dies bedeutet auch, dass für sehr kleine Wohnungen auch sehr hohe m<sup>2</sup>-Mietpreise zu tolerieren sind, sofern die absolute Mietobergrenze eingehalten wird.

Nicht selten werden die absoluten Mietobergrenzen von den Kommunen aus vorhandenen Quellen (z. B. aus Wohngeldtabellen) übernommen. In diesen Fällen bildet die Kommune zwar selbst kein Produkt, wendet die absoluten Mietobergrenzen jedoch im Sinne der Produktmethode an. In diesem erweiterten Sinne sind alle untersuchten Kommunen mit einer einzigen Ausnahme bis zum Beginn des Jahres 2008 auf die Anwendung der Produktmethode übergegangen.

Trotz dieser grundsätzlichen, der Rechtsprechung folgenden Übereinstimmung ergibt eine Betrachtung der Ausgestaltung der Angemessenheitsregelungen in den einzelnen Kommunen ein sehr heterogenes Bild. Dies beginnt mit der Frage, welche Wohnkostenbestandteile in die Mietobergrenzen einbezogen sind (Mietbegriff). Am häufigsten findet die Abgrenzung „netto-kalt“ statt (die Mietobergrenze bemisst sich allein nach der Grundmiete), gefolgt von „brutto-kalt“ (Grundmiete zzgl. kalte Betriebskosten) und brutto-warm (komplette Miet- und Ne-

benkosten einschließlich Heizkosten). In einem untersuchten Fall wird der Mietbegriff „netto-warm“, also eine Obergrenze für Kaltmiete zzgl. Heizkosten, jedoch ohne Betriebskosten, angewendet.

#### *Kleinräumige Differenzierung der Mietobergrenzen*

Etwa jede vierte Kommune nimmt eine räumliche Differenzierung der Mietobergrenzen vor, um kleinräumigen Mietniveauunterschieden gerecht zu werden. Überdurchschnittlich häufig sind diese Differenzierungen bei den Landkreisen (rund 60 %) aufgrund ihrer Großflächigkeit und bei Großstädten mit über 500.000 Einwohnern (rund 30 %) festzustellen.

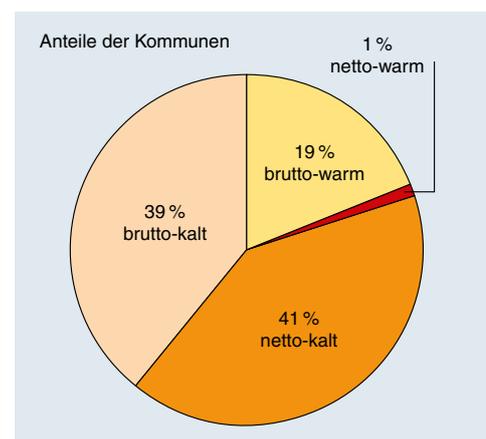
Diese Binnendifferenzierung ergibt sich z. T. bereits mittelbar aus den Orientierungsgrundlagen, aus denen die Angemessenheitsgrenzen abgeleitet sind. Dies ist der Fall bei Landkreisen, die Wohngeldtabellen mit verschiedenen Mietpreisstufen für die einzelnen kreisangehörigen Gemeinden zugrunde legen.

#### *Orientierungsgrundlagen für die Festsetzung der Mietobergrenzen*

Über 50 % der Kommunen haben ihre Angemessenheitsgrenzen für die Miete an ihrem jeweiligen Mietspiegel orientiert. Rund 20 % haben die Angemessenheitsgrenzen aus der Wohngeldtabelle übernommen oder abgeleitet und weitere rund 20 % haben eigene Grundlagen verwendet bzw. geschaffen. Zum Teil wurden die Grenzen auch mittels einer Kombination bzw. vergleichenden Betrachtung dieser Quellen gebildet.

Die Ableitung aus dem Mietspiegel erfolgte häufig aus der Durchschnittsbetrach-

Abbildung 17  
Angewendeter Mietbegriff



Quelle: Eigene Erhebung

tung ausgewählter Mietspiegelfelder, die Bestände mit einer großen Bedeutung für die Wohnraumversorgung der KdU beziehenden Haushalte haben. Gut die Hälfte der Kommunen, die den Mietspiegel als Grundlage angeben, haben die Mietobergrenzen im mittleren Bereich der Mietspiegelspannen angesetzt, die anderen im unteren Bereich.

Für die Entwicklung eigener Grundlagen wurden unterschiedliche Ansätze gewählt:

- systematische Auswertung von Wohnungsangeboten, um möglichst marktadäquate Angemessenheitsregelungen zu schaffen
- gemeinsame Entwicklung mit örtlichen Wohnungsunternehmen, i. d. R. erfolgt dann eine Orientierung an den Bestandsmieten
- gemeinsame Entwicklung mit dem Wohnungswirtschaftlichen Regionalverband, u. a. um weiteres Know-how einzubeziehen
- Aufbau einer Datenbank der KdU-Fälle (tatsächliche Wohnkosten), um von der Ist-Kostenstruktur her kommend die Mietobergrenzen fortzuschreiben
- Kombination verschiedener Quellen, zu denen auch vorliegende extern erstellte Wohnungsmarktgutachten zählen können

In einem Fall (Bremen, s. Fallstudie in Kapitel 4.4) wurden externe Gutachten zur Überprüfung der Mietobergrenzen bzw. zur Ermittlung des entsprechend verfügbaren angemessenen Wohnraums in Auftrag gegeben.

#### *Gesonderte Regelungen zur Angemessenheit von Nebenkosten*

Die Regelungen für die im jeweils angewendeten Mietbegriff nicht integrierten Nebenkostenbestandteile (Betriebskosten und/oder Heizkosten)<sup>65</sup> fallen ebenfalls sehr unterschiedlich aus. Prinzipiell gibt es folgende Ausprägungen:

- grundsätzlich vollständige Kostenübernahme
- wohnflächenbezogene Obergrenzen
- haushaltsgrößenbezogene Pauschalen

Häufig bestehen im Hinblick auf die Betriebs- und Heizkosten auch dann gesonderte Angemessenheitsregelungen, wenn diese im angewendeten Mietbegriff enthalten sind. Diese Regelungen dienen als Orientierungsgrundlage für die Einzelfallprüfung, wenn die Mietobergrenze überschritten wird.

Werden beispielsweise überdurchschnittlich hohe Heizkosten festgestellt, so kann dies auf unwirtschaftliches Heizverhalten des betreffenden Haushalts zurückzuführen sein.

#### *Die besondere Problematik der Heizkosten*

Laut Rechtsprechung sind die Heizkosten in tatsächlicher Höhe zu übernehmen, es sei denn, dass einer Bedarfsgemeinschaft unwirtschaftliches Heizverhalten nachgewiesen wird. Hierfür benötigen die Kommunen eine Orientierungsgröße, bei deren Ermittlung sehr unterschiedlich vorgegangen wird.

Die Mehrheit der Kommunen arbeitet mit festgelegten Obergrenzen (nach Haushaltsgröße oder pro m<sup>2</sup> angemessener Wohnfläche). Innerhalb dieser Höchstbeträge gelten die Heizkosten als angemessen und werden in tatsächlicher Höhe gewährt. Darüber hinaus wird unter Berücksichtigung besonderer Bedingungen des Einzelfalls oder für bestimmte Härtefälle oft ein erhöhter Wärmebedarf anerkannt.

Fast ein Fünftel der befragten Kommunen übernimmt die Heizkosten hingegen grundsätzlich in voller Höhe. In diesen Fällen erfolgt meist keine Einzelfallprüfung bzw. es wird nur bei unverhältnismäßig hohen Überschreitungen oder bei Nachzahlungen auf ggf. unwirtschaftliches Heizverhalten hin geprüft.

Vereinzelt gibt es Kommunen, die die Angemessenheit der Heizkosten für jeden Einzelfall individuell ermitteln. Diese greifen meist zu speziellen Berechnungsmethoden (z. B. TECHEM-Studie) oder auf Software (HeiKos) zurück bzw. lassen alle KdU-Anträge über eine eigens im Kontext des KdU-Vollzugs geschaffene Stelle überprüfen.

#### *Orientierungsgrundlagen zur Angemessenheit von Nebenkosten*

Bei den Nebenkosten wird auf eine breite Palette von Richtwerten zurückgegriffen. In der Reihenfolge abnehmender Häufigkeit werden herangezogen:

- Verbrauchswerte der örtlichen Energieversorgungsunternehmen
- Richtwerte des Deutschen Mieterbundes
- Empfehlungswerte verschiedener Behörden (z. B. Ministerien)
- Empfehlungswerte von Verbänden (u. a. Deutscher Verein, Deutscher Städte- und Gemeindebund)

(65)

Bei brutto-kalt sind dies entsprechend die Heizkosten, bei netto-kalt die Heiz- und Betriebskosten, bei netto-warm die Betriebskosten.

Abbildung 18  
Festsetzung der Mietobergrenzen in Essen



- in anderen Regelwerken definierte Vergleichswerte (z. B. aus Wohngeld oder Sozialhilfe)

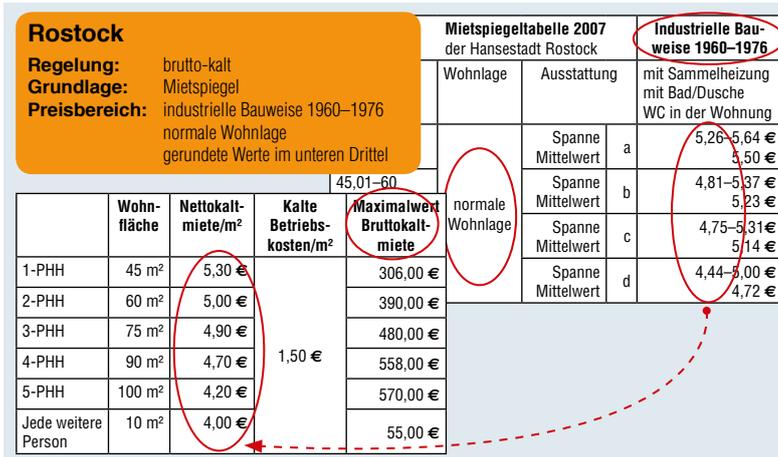
*Angemessene Wohnfläche*

In Sinne der Produktmethode ist grundsätzlich unerheblich, welche Wohnfläche durch die KdU-Bezieher in Anspruch genommen wird. Dennoch haben alle Kommunen auf die einzelnen Haushaltsgrößen bezogene maximale Größen für eine angemessene Wohnfläche festgelegt.

Die Wohnflächengrenzen werden benötigt für

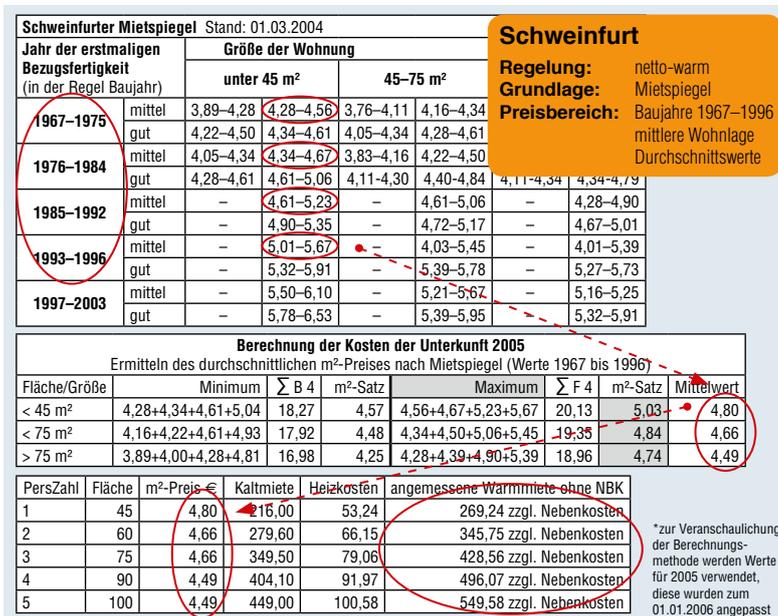
- die Bildung des Produkts für die Ermittlung der Mietobergrenzen,
- die Überprüfung hoher Mieten kleiner Wohnungen,
- die Beurteilung von Betriebs- bzw. Heizkosten, wenn diese nicht in den Mietobergrenzen enthalten sind,
- die Beurteilung der Betriebs- bzw. Heizkosten, wenn diese in den Mietobergrenzen enthalten sind, in Fällen von Kostenüberschreitungen zur Prüfung der einzelnen Kostenbestandteile sowie
- die Erstabschätzung von Heizkosten.

Abbildung 19  
Festsetzung der Mietobergrenzen in Rostock



Einige Kommunen haben seit 2005 die Wohnflächenobergrenzen für kleine Haushalte (i. d. R. nur für 1-Personen-Haushalte) erhöht, da man in der Praxis feststellen musste, dass am Wohnungsmarkt nicht ausreichend kleine Wohnungen (z. B. unter 35 m² für 1-Personen-Haushalte) vorhanden sind.

Abbildung 20  
Festsetzung der Mietobergrenzen in Schweinfurt



In Kommunen mit hohen Bestandsanteilen aus industriellem Wohnungsbau (insbesondere in Ostdeutschland) stimmten z. T. auch die gezogenen Wohnflächengrenzen nicht mit den typischen Wohnungsnormgrößen (z. B. 47 m² für 2-Zimmer-Wohnungen) der jeweils relevanten Plattenbautypen überein. Sie mussten somit entsprechend der Realität der Bestände angepasst werden.

Sofern die Wohnungsgröße für die Bemessung von Angemessenheit herangezogen wird, erfolgt dies immer über die Wohnfläche in m². Die Anzahl der bewohnten Räume spielte keine Rolle.

Rund zwei Drittel der Kommunen haben die haushaltsgrößenbezogenen angemessenen Wohnflächen aus den Richtwerten in der Sozialhilfe bzw. den länderspezifischen Richtlinien für Sozialwohnungen übernommen. In

den übrigen Kommunen wurden die Werte dem früheren Begleittext zu den Wohngeldtabellen entnommen.

**Beispiele für konkrete Angemessenheitsregelungen**

Zur Veranschaulichung der Vorgehensweisen der einzelnen Kommunen werden im Folgenden vier Beispiele aus der bundesweiten Untersuchung vorgestellt.

**Stadt Essen**

*Angewandeter Mietbegriff: netto-kalt*

Die Grundlage bildet eine eigene Wohnungsmarktbeobachtung auf Basis regelmäßiger Auswertungen von Wohnungsanzeigen in mehreren Tages- und Stadtteilzeitungen. Diese Erhebungen dienen gleichzeitig als Nachweis ausreichend verfügbaren Wohnraums.

Für die Betriebs- und Heizkosten wurden gesonderte Obergrenzen je m<sup>2</sup> festgelegt.

**Hansestadt Rostock**

*Angewandeter Mietbegriff: brutto-kalt*

Die Höchstwerte werden anhand der aktuellen Mietspiegelwerte berechnet. Als dominierender Bestandstyp wird die Baualterklasse „Industrielle Bauweise 1960–1976, normale Wohnlage“ herangezogen. Als Richtwerte für die Netto-Kaltmiete werden dann die gerundeten Werte im unteren Drittel der Mietpreisspanne in den einzelnen Wohn-

flächenkategorien nach Haushaltsgrößen übernommen. Hinzu kommen die kalten Betriebskosten, die über einen m<sup>2</sup>-Richtwert bestimmt sind. Es wird die jeweilige Mietobergrenze als Produkt dieses aufsummierten Brutto-kalt-Wertes je m<sup>2</sup> gebildet, multipliziert mit der entsprechenden Wohnfläche.

*Heizkosten*

Liegt die tatsächliche Bruttokaltmiete unter der jeweiligen Mietobergrenze, gelten die tatsächlichen Heizkosten automatisch ebenfalls als angemessen und anzuerkennen. Ist die Bruttokaltmiete unangemessen hoch und wird deshalb nicht vollständig übernommen, werden auch die Heizkosten nur im Rahmen von bestimmten Obergrenzen übernommen, die für diese Fälle bestimmt wurden.

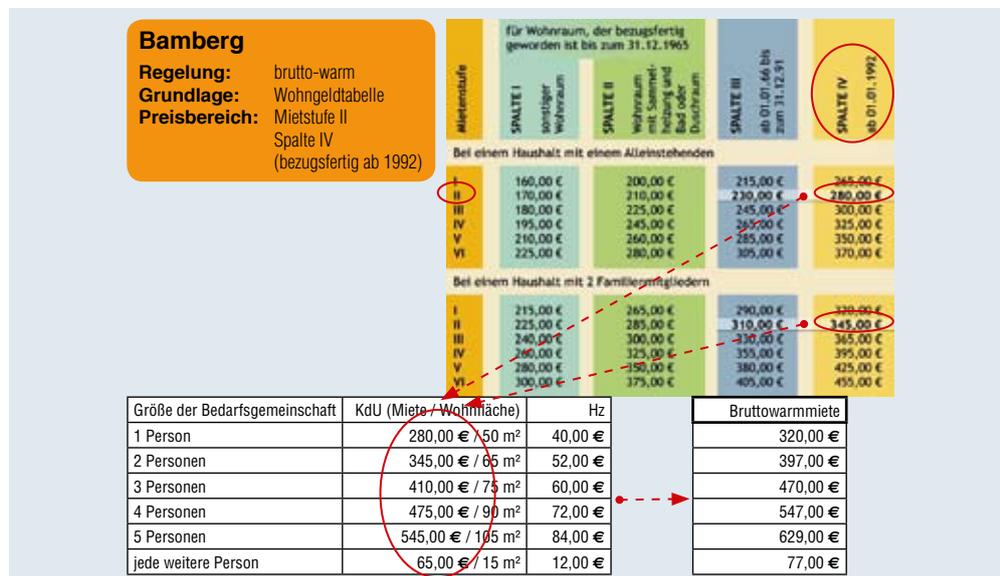
**Stadt Schweinfurt**

*Angewandeter Mietbegriff: netto-warm*

Die Nettokaltmiete orientiert sich am Mietspiegel. Es werden Baualterklassen zwischen 1967 und 1996 berücksichtigt. Dabei werden aus den minimalen und maximalen Werten für mittlere Wohnlagen je Wohnungsgröße (Haushaltsgröße) Durchschnittswerte berechnet. Diese werden als Richtwerte für die Nettokaltmiete übernommen. Die Heizkosten basieren auf dem Gaspreis der Stadtwerke Schweinfurt und werden pauschaliert für die verschiedenen Haushaltsgrößen hinzuaddiert.

Für die Betriebskosten wurde eine gesonderte Obergrenze je m<sup>2</sup> festgelegt.

Abbildung 21  
Festsetzung der Mietobergrenzen in Bamberg



### Stadt Bamberg

#### Angewendeter Mietbegriff: brutto-warm

Als Grundlage wird die Wohngeldtabelle herangezogen, wobei, unabhängig vom tatsächlichen Baualter oder der Ausstattung der Wohnung, grundsätzlich die Grenze für Neubauten angesetzt wird. Die entsprechenden Werte bilden die Mietobergrenzen einschließlich Betriebskosten. Hinzugerechnet werden die Heizkosten, die sich ebenfalls an den Regelungen nach dem WoGG orientieren.

#### Beispiele für angemessene Wohnungen

In den Medien tauchen häufig plakative und Sachverhalte verkürzende Schlagwörter wie z. B. „Hartz IV-Wohnungen“ auf. Damit ist vielfach die Vorstellung von eher minderwertigen Wohnungen verbunden. Tatsächlich befinden sich unter den Wohnungen, die den Angemessenheitskriterien entsprechen, zwangsläufig auch schlechtere Wohnungen, deren Miete sich am untersten Ende des Mietpreisspektrums befindet.

Typisch sind hier etwa einfache Wohnungsbestände der 1950er Jahre ohne durchgreifende Modernisierungen in einfachen Wohnlagen oder Gründerzeitbestände in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Außerdem sind in den Kommunen z. T. Bestandsstrukturen gegeben, die dazu führen, dass die angemessenen Wohnungen von bestimmten Typen stark oder auch fast ausschließlich dominiert werden (z. B. von Plattenbaubeständen).

Wie die vorangegangenen Beispiele zur Ausgestaltung der Angemessenheitskriterien zeigten, werden die Mietobergrenzen häufig aus bestimmten Baualtersklassen abgeleitet (Orientierungsgrundlage ist der Mietspiegel), wodurch im Ergebnis die angemessenen Wohnungen i. d. R. dann auch durch die Bestände entsprechender Baujahre, wie etwa industrieller Wohnungsbau, dominiert werden.

Grundsätzlich ist jedoch darauf hinzuweisen, dass seitens der Kommunen keinerlei normative Festlegungen bezüglich der Qualität angemessener Wohnungen vorgenommen werden. Vielmehr sind grundsätzlich alle freien Wohnungen auf dem lokalen Wohnungsmarkt, deren Kosten sich in den Mietobergrenzen für die verschiedenen Haushaltsgrößen bewegen, unabhängig von den gewählten Orientierungsgrundlagen angemessen (s. Abbildung 22).

Insgesamt lassen sich die tatsächlich angemessenen Mietwohnungsbestände in Deutschland wie folgt charakterisieren:

- Zu einem großen Teil handelt es sich nicht um „schlechte“ oder „heruntergekommene“ Objekte. Bei der Mehrzahl der angemessenen Wohnungen handelt es sich vielmehr um Einheiten in Mietwohnungsbeständen, die vielfach durchschnittliche bzw. z. T. auch gute Wohnqualität bieten.
- Typische Vermieter sind private Einzelrentner, weil sie unter den Vermietern an KdU beziehende Haushalte die größte Gruppe bilden und bezogen auf die Mietwohnungen in Deutschland insgesamt auch die größte Anbietergruppe sind.
- Somit handelt es sich, wie häufig angenommen wird, bei den angemessenen Mietwohnungen keinesfalls überwiegend um kommunale Bestände.<sup>66</sup>

#### Änderungen der Angemessenheitsregelungen von 2005 bis 2007

Rund ein Viertel der untersuchten Kommunen hat seit der Ersterstellung der jeweiligen KdU-Regelungen zum 01. Januar 2005 einen Systemwechsel in der Regelungsart oder aber zumindest einen Wechsel bei den verwendeten Orientierungsgrundlagen vorgenommen. Es gibt Wechsel von

- der Kombinations- zur Produktmethode (nach dem BSG-Urteil vom 07. November 2006)<sup>67</sup>,
- Mietbegriff brutto-kalt zu brutto-warm,
- selbst gebildeten Mietobergrenzen zur Orientierung an der Wohngeldtabelle,
- einer Orientierung an der Wohngeldtabelle zu der am Mietspiegel,
- einer Orientierung an der Wohngeldtabelle zur Schaffung eigener Grundlagen, etc.

Derartige Wechsel wurden häufig in Reaktion auf geänderte Rechtsprechung auf Bundes- oder Länderebene (z. B. die in Niedersachsen vorhandene Tendenz zur Orientierung an qualifizierten Mietspiegeln) vorgenommen. Als weitere Hintergründe können erkannter Handlungsbedarf aus der Vollzugspraxis heraus, Anstöße aus der Politik (z. B. sozialpolitisch motiviert) und Einflussnahme von Wohnungsunternehmen genannt werden.

Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass den Kommunen nach Beschluss der neuen Rechtslage und vor deren Inkrafttreten am

(66)

Tatsächlich weisen die kommunalen Wohnungsunternehmen vielfach höhere Quoten an KdU beziehenden Haushalten auf, was auch ihrer u. a. sozialen Bestimmung als ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen entspricht. Aufgrund ihrer begrenzten Anteile an den gesamten Mietwohnungsbeständen in den Kommunen bleibt ihr Beitrag an der Versorgung von Haushalten mit KdU-Bezug absolut betrachtet jedoch auch in den meisten Großstädten hinter dem der privaten Einzeleigentümer zurück, s. auch Kapitel 5.1.

(67)

Als „Kombinationsmethode“ wurde die am Anfang häufigere Vorgehensweise von Kommunen bezeichnet, für die verschiedenen Bestandteile der KdU einzelne Angemessenheitskriterien zu definieren, die alle einzeln zu erfüllen waren, um die Wohnkosten als angemessen anzuerkennen.

Abbildung 22  
Beispiele angemessener Wohnungen

### Sonnige 3.-Zi.-Wohnung in einem historischem Mehrfamilienhaus

|                           |                              |
|---------------------------|------------------------------|
| Zimmer:                   | 3,00                         |
| Wohnfläche ca.:           | 63,50 m <sup>2</sup>         |
| Kaltmiete:                | 290,00 € (zzgl. Nebenkosten) |
| Warmmiete:                | 380,00 €                     |
| Objektzustand:            | vollständig renoviert        |
| Qualität der Ausstattung: | gehoben                      |
| Anbieter:                 | privat                       |

Die Wohnung ist angemessen für einen 3-Personen-Haushalt.



### Hell und geräumig, 4-Zimmer in Blumenthal

|                 |                              |
|-----------------|------------------------------|
| Zimmer:         | 4,00                         |
| Wohnfläche ca.: | 83,61 m <sup>2</sup>         |
| Kaltmiete:      | 355,34 € (zzgl. Nebenkosten) |
| Warmmiete:      | 499,34 €                     |
| Baujahr:        | 1997                         |
| Anbieter:       | privat                       |

Die Wohnung ist angemessen für einen 4-Personen-Haushalt.



### 2-Zi.-Wohnung in Limmer, beste Lage

|                                      |                              |
|--------------------------------------|------------------------------|
| Zimmer:                              | 2,00                         |
| Wohnfläche ca.:                      | 43,00 m <sup>2</sup>         |
| Kaltmiete:                           | 275,00 € (zzgl. Nebenkosten) |
| Nebenkosten:                         | 60,00 €                      |
| Qualität der Ausstattung:            | gehoben                      |
| Baujahr:                             | 1979                         |
| Letzte Modernisierung/<br>Sanierung: | 2006                         |
| Wohnungstyp:                         | Dachgeschoss                 |
| Garten-/mitbenutzung:                | ja                           |
| Einbauküche:                         | ja                           |
| Anbieter:                            | privat                       |

Die Wohnung ist angemessen für einen 1-Personen-Haushalt.



### Wohnungsangebot Widderstaße

|                  |                              |
|------------------|------------------------------|
| Zimmer:          | 4,00                         |
| Wohnfläche ca.:  | 64,79 m <sup>2</sup>         |
| Kaltmiete:       | 330,43 € (zzgl. Nebenkosten) |
| Warmmiete:       | 486,57 €                     |
| Gebäudezustand:  | modernisiert                 |
| Baujahr:         | 1975                         |
| Balkon/Terrasse: | ja                           |
| Personenaufzug:  | ja                           |
| Anbieter:        | Genossenschaft               |

Die Wohnung ist angemessen für einen 3-Personen-Haushalt.



### 2-Zi.-Wohnung in Rostock-Lütten Klein

|                 |                                                                                                                                                    |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Zimmer:         | 2,00                                                                                                                                               |
| Wohnfläche ca.: | 44,86 m <sup>2</sup>                                                                                                                               |
| Kaltmiete:      | 257,00 € (zzgl. Nebenkosten)                                                                                                                       |
| Ausstattung:    | Zimmer sep. begehbar, vergl. Westbalkon, Küche, gepf. Bad, Badewanne, Keller, Trockenraum, Kabelanschluss/Infocity, Parkplatz in direkter Umgebung |
| Anbieter:       | Kommunales Wohnungsunternehmen                                                                                                                     |

Die Wohnung ist angemessen für einen 2-Personen-Haushalt.



Quelle: [www.immobilienscout.de](http://www.immobilienscout.de),  
ähnliche Beispielfotos verwendet

01. Januar 2005 wenig Vorbereitungszeit blieb. Vor diesem Hintergrund hatten die gewählten Ansätze und Regelungen häufig zunächst noch den Charakter einer Behelfslösung. Vielfach wurde in dieser Situation zunächst versucht, die vorherige Vollzugspraxis aus der Sozialhilfe möglichst weitgehend auf den KdU-Vollzug zu übertragen.

### Nachweis ausreichend verfügbaren angemessenen Wohnraums

Die Kommunen sind durch die Rechtsprechung zu einem Nachweis darüber angehalten, ob für Bedarfsgemeinschaften ausreichend verfügbarer angemessener Wohnraum innerhalb der festgelegten Mietobergrenzen zur Verfügung steht. Dieser Nachweis ist dann von Bedeutung, wenn KdU-Bezieher der Kostensenkungsaufforderung bzw. der Kostensenkung mit dem Hinweis widersprechen, dass es auf dem Markt keine freien angemessenen Wohnungen gibt. Allerdings sind die Anforderungen der einzelnen Gerichte sehr unterschiedlich. Die Rechtsprechung reicht von der Forderung eines rein datenbasierten, quantitativen Nachweises bis hin zu der Forderung, für den gegebenen Zeitpunkt konkrete Vermietungsangebote angemessener Wohnungen vorlegen zu können. Das Bundessozialgericht forderte im Urteil vom 18. Juni 2008 allerdings nur, die *„gewählte Datengrundlage [müsse] lediglich auf einem schlüssigen Konzept beruhen, das eine hinreichende Gewähr dafür bietet, die aktuellen Verhältnisse des örtlichen Mietwohnungsmarktes wiederzugeben“*.<sup>68</sup>

Rund 30 % der Kommunen führen keinen systematischen Nachweis über die Verfügbarkeit angemessenen Wohnraums. Bemerkenswert ist dabei, dass dieser Anteil bei den Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt, trotz damit eigentlich höherem Handlungsdruck, genau so hoch war wie bei denen mit entspanntem Wohnungsmarkt. Kann die Kommune im Streitfall keinen Nachweis erbringen, wird sie vor Gericht nicht bestehen und muss somit vorläufig eine höhere Kostenübernahme in Kauf nehmen.

Von den rund 70 % der Kommunen, die einen systematischen Nachweis führen, konnte jede zweite auf bereits bestehende Grundlagen zurückgreifen. Die anderen Kommunen haben neue Grundlagen geschaffen. Die meisten Kommunen, die einen Nachweis führen, erbringen diesen selbst; jede zehnte hat einen externen Gutachter mit der Erbringung des systematischen Nachweises aus-

reichend verfügbaren angemessenen Wohnraums beauftragt.

Wenn Kommunen eigene Grundlagen geschaffen haben, um Mietobergrenzen festzulegen, so können diese Analysen, sofern sie regelmäßig aktualisiert werden, zugleich dem permanenten Nachweis ausreichend verfügbaren angemessenen Wohnraums dienen. Hierbei können die Anforderungen zwischen den jeweils zuständigen Gerichten jedoch sehr unterschiedlich sein.

### Anwendung der Angemessenheitsregelungen

#### *Verschiedene Grundhaltungen der Kommunen*

Hinsichtlich der gesamten KdU-Praxis wurden im Verlauf der Erhebungen verschiedene Philosophien der Kommunen deutlich, die im Einzelfall mehr oder weniger stark ausgeprägt sind bzw. z. T. auch als gemischte Motivationslagen auftreten:

- **Soziale Orientierung:** Kommunen (ARGEn), die primär bemüht sind, dem einzelnen KdU beziehenden Haushalt gerecht zu werden im Sinne intensiver Einzelfallprüfung aller Umstände; in diesen Fällen sind die Angemessenheitsregelungen häufig eher knapp und allgemein gehalten.
- **Wohnungsmarkt- und Sachorientierung:** Kommunen, die primär bemüht sind, die Angemessenheit auf Basis systematischer Wohnungsmarktenntnis adäquat zu bemessen. Zugleich wird versucht, alle Eventualitäten, die auch im Zusammenhang mit den Nebenkosten auftreten, durch ein differenziertes Regelwerk abzubilden. Im Bewusstsein einer entsprechend fundierten, markt- und sachgerechten Herangehensweise werden die entwickelten Regelungen eher strikt angewendet.
- **Kostenorientierung:** Kommunen, die primär das Ziel verfolgen, die KdU möglichst gering zu halten bzw. stetig zu reduzieren; diese Anwendungspraxis ist mit einer eher rigiden und restriktiven Grundhaltung gegenüber den KdU-Beziehern verbunden.

Bei der Anwendung der Angemessenheitsregelungen bestehen je nach Grundhaltung der Kommune bzw. der handelnden Personen prinzipiell zwei Möglichkeiten:

- Rund 60 % der Kommunen treffen grundsätzlich Einzelfallentscheidungen bei jedem Fall von Kostenüberschreitungen.

(68)  
Vgl. Kapitel 4.2.

- Rund 40 % der Kommunen wenden Bagatell- oder Toleranzbereiche an (häufig: 10 % Überschreitung der Mietobergrenzen), in deren Rahmen die tatsächlichen Kosten ohne weitere Prüfung übernommen werden. Eine Einzelfallprüfung erfolgt nur bei Überschreitung dieser Grenzen.

Ob mit oder ohne Toleranzbereichen gearbeitet wird, sagt zunächst einmal nichts über die Strenge bzw. Großzügigkeit der Anwendungspraxis aus, sondern lediglich etwas über die „technische“ Vorgehensweise. Bei einigen Kommunen, die in ihren Verwaltungsanweisungen keine Toleranzbereiche fixiert haben, hat sich in der Praxis dennoch ein Toleranzbereich „eingebürgert“.

#### *Generelle Strenge bzw. Großzügigkeit der Anwendungspraxis*

Hinsichtlich der Strenge bzw. Großzügigkeit ihrer Angemessenheitsregelungen können die untersuchten Kommunen wie folgt kategorisiert werden:

- **Strenge Anwendung:** Die Angemessenheitsgrenzen werden strikt angewendet. Überschreitungen werden nur in begründeten Einzelfällen toleriert.
- **Weniger strenge Anwendung:** Die Überschreitungen in begrenztem Umfang werden ungeprüft toleriert. Eine Einzelfallprüfung erfolgt nur bei höheren Überschreitungen.
- **Eher großzügige Anwendung:** Die Angemessenheitsgrenzen haben eher den Charakter von Richtlinien zur Orientierung in einer tendenziell großzügig verstandenen Vollzugspraxis des Ermessens im Einzelfall.

Auf diese Weise wurde etwa ein Viertel der Kommunen in ihrer Anwendung als „streng“, rund 40 % als „weniger streng“ und rund ein Drittel als „eher großzügig“ eingestuft.<sup>69</sup> Dabei ist ein deutlicher Zusammenhang mit dem Typ der Kommune (nach Größe bzw. kreisfreie Stadt oder Landkreis) festzustellen. Die Anwendungspraxis der Großstädte mit 500.000 und mehr Einwohnern wurde zu über 60 % als eher großzügig eingestuft. Umgekehrt ist der Anteil der als „streng“ eingestuften Kommunen unter den Landkreisen mit rund 40 % doppelt so hoch wie unter den kreisfreien Städten zusammen (rund 20 %). Ein Zusammenhang mit der Wohnungsmarktlage zeichnet sich dagegen nicht ab.

#### *Differenzierte Behandlung verschiedener Gruppen*

##### *Bestandsmieter versus Neumieter*

Rund ein Viertel der Kommunen wenden ihre Angemessenheitsgrenzen bei zu- bzw. umziehenden Haushalten strenger an als bei den Bestandsmietern, möglicherweise um die „Neumieter“ in jedem Fall zum Bezug einer angemessenen Wohnung zu bewegen. Bei den Bestandsmietern werden hingegen gewisse bzw. z. T. auch größere Kostenüberschreitungen toleriert. Dies erfolgt vor dem Hintergrund der Abwägung zwischen erhöhten KdU-Ausgaben im Zeitverlauf gegenüber einmaligen Kosten durch einen erforderlichen Umzug sowie dem Bestreben, Haushalte nicht aufgrund geringfügiger Kostenüberschreitungen unter Druck zu setzen. Die unterschiedliche Behandlung ist in einigen Fällen sogar von vornherein durch verschiedene Mietobergrenzen für Bestands- und Neumieter festgelegt. Zumeist erfolgt die Unterscheidung jedoch durch die Anwendung (Bestandsmieter) bzw. Nichtanwendung (Neumieter) von Toleranzbereichen.

##### *Selbstnutzende Wohnungseigentümer versus Mieter*

Vor 2005 wurden Selbstnutzern (in der Sozialhilfe bzw. Arbeitslosenhilfe) größere Wohnflächen zugestanden, um dieser Gruppe Vermögenserhalt vor dem Hintergrund überdurchschnittlicher Wohnflächeninanspruchnahme zu ermöglichen.

In Hinblick auf die KdU gibt es keine gesetzlichen Sonderregelungen hinsichtlich betroffener Selbstnutzer. Vor diesem Hintergrund haben sich über 50 % der Kommunen bislang dafür entschieden, Selbstnutzer gleich zu behandeln wie Mieterhaushalte. Dies bedeutet für die Feststellung der Angemessenheit, dass für selbstgenutzte, noch in der Finanzierung befindliche Immobilien die monatliche Zinsrate<sup>70</sup> maximal der festgesetzten Mietobergrenze für die Grundmiete entsprechen darf.

##### *Härtefälle und Ausnahmen*

In allen Kommunen werden aufgrund besonderer Umstände in Einzelfällen höhere KdU akzeptiert, als es den Mietobergrenzen bzw. festgesetzten Toleranzbereichen entspräche. Als Härtefallgründe wurden am häufigsten gesundheitliche Beeinträchtigungen, die Behinderung eines Haushaltsmitglieds (und da-

(69) Aufgrund der Verschiedenartigkeit der Vorgehensweisen und Regelungen und der sehr verschiedenen Rahmenbedingungen der Kommunen vor Ort war es nicht möglich, die Strenge bzw. Großzügigkeit der einzelnen Kommunen nach einheitlichen Vergleichskriterien objektiv zu beurteilen. Stattdessen wurden von den Erhebern aus dem in den Interviews gewonnenen Gesamteindruck heraus eine subjektive Einordnung nach den genannten Kategorien vorgenommen.

(70) Unter bestimmten Voraussetzungen wurden inzwischen gerichtlich auch Tilgungszahlungen als KdU anerkannt, s. Kapitel 4.2.

mit z. B. verbundene Flächenmehrbedarfe oder aber vorhandene Umbauten oder Barrierefreiheit in der Wohnung) und ein hohes Alter bzw. eine lange Wohndauer genannt.

#### *Nachweis unwirtschaftlichen Heizverhaltens*

Sollen im Falle hoher Heizkosten diese nicht vollständig übernommen werden, fordert die Rechtsprechung von den Trägern den Nachweis unwirtschaftlichen Heizverhaltens. In der Regel prüfen die Kommunen dann bei maßgeblichen Überschreitungen im Einzelfall, ob es unter Berücksichtigung aller Umstände Hinweise auf ein unwirtschaftliches Verhalten gibt. Von 60 % der Kommunen wurde unwirtschaftliches Heizverhalten schon einmal festgestellt. Die Nachweise der Kommunen hierzu hatten im Falle gerichtlicher Auseinandersetzungen bisher jedoch keinen Bestand.

Einige Kommunen unterstellen den Bedarfsgemeinschaften hingegen systematisch unwirtschaftliches Heizverhalten, sofern bestimmte Kostenüberschreitungen vorliegen und unmittelbar keine Gründe bekannt sind, die für einen gerechtfertigten höheren Heizbedarf sprechen würden. Bei diesen Kommunen wird eine andere Grundhaltung deutlich, die weniger einzelfall- und stärker kostenorientiert ist. Für den Fall rechtlicher Auseinandersetzungen erscheint diese Herangehensweise allerdings nur schwer haltbar.

#### *Häufigkeit festgestellter Unangemessenheit*

Etwa ein Drittel der Kommunen stellt Unangemessenheit nur in Einzelfällen (bis zu 5 % der KdU-Fälle pro Jahr) fest, bei etwa zwei Dritteln ist dies häufiger der Fall.<sup>71</sup>

Die Häufigkeit hängt dabei von einer Vielzahl von Rahmenbedingungen ab. Aufgrund dieser Multikausalität kann von der Häufigkeit festgestellter Fälle von Unangemessenheit in einer Kommune nicht unmittelbar auf eine Ursache, wie z. B. die Restriktivität bzw. Großzügigkeit der Anwendungspraxis, geschlossen werden.

Rund 40 % der Kommunen geben an, die Häufigkeit festgestellter Unangemessenheit sei, bezüglich aller KdU-Fälle, von 2005 bis 2007 in etwa gleich geblieben. Etwa ein Viertel verzeichnet eine eher steigende und gut ein Drittel eine eher sinkende Entwicklung. Auch für diese Veränderungstendenzen lassen sich kaum einzelne Ursachen isolieren.

#### *KdU-induzierte Umzüge*

##### *Generelle Praxis*

Werden unangemessen hohe KdU festgestellt, wird der betroffene Haushalt aufgefordert, entsprechend der Gesetzesvorgabe Maßnahmen zur Kostensenkung innerhalb von maximal sechs Monaten vorzunehmen. Somit gibt es keine sofortigen Aufforderungen der Kommunen zum Umzug. Ein Umzug ist vielmehr die letzte Konsequenz, sofern es der Bedarfsgemeinschaft nicht gelingt, ihre Wohnkosten auf anderem Wege zu senken, wie durch die

- Verhandlung mit dem Vermieter über die Höhe der Miete,
- Untervermietung eines Teils der Wohnung,
- ggf. Änderung unwirtschaftlichen Verhaltens.

Im Regelfall erfolgt spätestens nach Ablauf der Sechsmonatsfrist eine Absenkung der KdU gemäß der festgelegten Mietobergrenze, ggf. unter Berücksichtigung eines Toleranzbereichs. Gelingt dem Haushalt keine entsprechende Absenkung der KdU, so muss er dennoch nicht zwangsläufig umziehen, sondern hat die Möglichkeit, den Differenzbetrag aus der Regelleistung oder eigenen Ersparnissen zu bestreiten. Diese Möglichkeit wird von den betroffenen Haushalten auch häufig wahrgenommen. Andernfalls ist ein Umzug unausweichlich, sofern dieser nicht aufgrund bestimmter Umstände (z. B. eine schwere Erkrankung oder eine kurz vor dem Abschluss stehende Ausbildung) nicht zuzumuten ist.

##### *Leistungsrechtliche Notwendigkeit von Wunschumzügen*

Neben solchen durch die KdU bedingten Umzügen gibt es „normale“ Umzüge auf Wunsch der Bezieherhaushalte. Im Rahmen der Erhebung wurde versucht, solche Umzüge von den sonstigen Umzügen getrennt zu erfassen. Dies war nicht möglich, da die Mehrzahl der Kommunen eine solche Unterscheidung nicht vornimmt.<sup>72</sup>

Wird von der Kommune die leistungsrechtliche Notwendigkeit eines gewünschten Umzugs anerkannt, so werden die mit dem Umzug im Zusammenhang stehenden Kosten übernommen, insbesondere Transportkosten, Kauttionen/Geschäftsanteile bei Wohnungsgenossenschaften<sup>73</sup> (als Darlehen) und Wohnungsbeschaffungskosten (Zeitungsanzeigen etc.). Dies erfolgt in Analogie zu einem durch die KdU bedingten Umzug.

(71) Bei einem erheblichen Anteil der Kommunen lagen hierzu keine Daten vor. In diesen Kommunen wurde erfragt, ob es sich bei den Fällen festgestellter Unangemessenheit um Einzelfälle (geschätzt bis ca. 5 % der KdU-Fälle pro Jahr) handelt, oder ob Unangemessenheit häufiger festgestellt wurde. Etwa ein Drittel der Kommunen insgesamt wollten sich hierzu auf keine Aussage festlegen.

(72) Es wird argumentiert, dass immer eine leistungsrechtliche Notwendigkeit festgestellt werden muss, wenn die KdU nach dem Umzug übernommen werden sollen. Nicht angemessene KdU werden dann als einer unter verschiedenen relevanten Gründen (z. B. Trennung vom Partner, Familienzuwachs etc.) für einen notwendigen Umzug angesehen.

(73) Abhängig von der jeweiligen Marktlage sind nicht alle Kommunen dazu bereit, Mietkauttionen bzw. Genossenschaftsanteile als Darlehen zu finanzieren. Rund 20 % der untersuchten Kommunen versuchen, KdU beziehende Haushalte möglichst nicht in genossenschaftlichen Wohnungen unterzubringen.

### Häufigkeit der KdU-induzierten Umzüge

Trotz insgesamt unzureichender Datenlage kann festgestellt werden, dass in nahezu allen Kommunen bereits durch die KdU bedingte Umzüge vorgekommen sind. Bei rund zwei Dritteln der Kommunen beschränken sich Umzüge der Bezieher von KdU allerdings auf Einzelfälle, d. h. die befürchteten „Umzugswellen“ sind überwiegend ausgeblieben. Etwa die Hälfte der Kommunen gaben für den Anteil durch die KdU bedingte Umzüge bezogen auf alle KdU-Fälle eine gleich bleibende und jeweils etwa ein Viertel eine steigende bzw. sinkende Tendenz seit 2005 an. Eine erhebliche Brisanz des Themas der durch die KdU bedingten Umzüge wurde lediglich in Bremen festgestellt.<sup>74</sup>

### Kostenübernahme der KdU für die neue Wohnung

Hinsichtlich der Übernahme der KdU für die neu bezogene Wohnung bei als notwendig erkannten (nicht durch die KdU bedingten) Umzügen besteht im SGB II in Hinblick auf Arbeitslosengeld-II-Bezieher eine rechtliche Grauzone. Während für die KdU-Bezieher auf Grundlage des SGB XII klar geregelt ist, dass – sofern angemessen – nach einem Umzug auch höhere KdU anzuerkennen sind, bleibt dies im SGB II unklar.

Die gängige, jedoch umstrittene Praxis ist, dass im Umzugsfall von Arbeitslosengeld-II-Beziehern für die neue Wohnung nur KdU in Höhe der Kosten für die alte Wohnung übernommen werden (z. B. mit der Folge, dass ein Haushalt aus einer ungewöhnlich preisgünstigen Substandardwohnung kaum je herauskommen kann, solange der Arbeitslosengeld-II-Bezug fortbesteht, s. auch Kapitel 5). Andere Kommunen behandeln aufgrund der rechtlichen Grauzone Arbeitslosengeld-II-Bezieher grundsätzlich wie SGB-XII-Fälle, d. h. höhere, jedoch angemessene KdU werden übernommen.

### Anfall und Entwicklung der KdU-Ausgaben

Vor dem Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Regelungen im Jahr 2005 standen die Kommunen vor der schwierigen Situation, für ihre Finanzplanung die auf sie zukommenden KdU zu schätzen. Hierfür bedurfte es einer Abschätzung der Anzahl an Bedarfsgemeinschaften sowie der durchschnittlichen KdU pro Bedarfsgemeinschaft. Die kalkulierten Ansätze wurden von den im Jahr 2005 tatsächlich angefallenen Kosten teilweise

erheblich überschritten (um bis zu rund 40 %), teilweise aber auch unterschritten.

Von 2005 bis 2007 verzeichneten die Kommunen überwiegend einen Anstieg der KdU, der auf mehrere Ursachen zurückzuführen ist:

- angestiegene Anzahl der Bedarfsgemeinschaften
- angestiegene Heizkosten bedingt durch höhere Energiepreise
- zu hoch festgesetzte Mietobergrenzen (Preiseffekte, s. Kapitel 5)

Für die Zukunft geht die Mehrzahl der befragten Kommunen tendenziell von einem weiteren Kostenanstieg absolut sowie je Bedarfsgemeinschaft aus, insbesondere unter dem Eindruck des starken Energiepreisanstiegs im Jahr 2008.<sup>75</sup>

Einzelne Kommunen äußerten Befürchtungen, dass der Bund sich nach und nach aus der Finanzierung zurückziehen könnte, was entsprechende Kostensteigerungen für die Kommunen zur Folge hätte. Der Anteil des Bundes ist seit 2008 über eine festgeschriebene Berechnungsformel<sup>76</sup> geregelt und hängt von der Entwicklung der Anzahl an Bedarfsgemeinschaften ab (s. auch Kapitel 2).

### Entwicklung der bundesweiten KdU-Ausgaben nach ihren Bestandteilen

Die Entwicklung der bundesweiten KdU-Ausgaben spiegelt die Einschätzungen aus den Kommunen wieder. Aus Abbildung 23 wird deutlich, dass die Kostenzunahme je Bedarfsgemeinschaft (s. auch Kapitel 2) insbesondere auf die steigenden Nebenkosten zurückzuführen ist. Dabei sind die kalten Betriebskosten in etwa im gleichen Maße angestiegen wie die Heizkosten.

Die Unterkunftskosten sind bisher dagegen nur moderat angestiegen. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass sich die Wohnungsmieten in Deutschland zum Beginn des Betrachtungszeitraums noch rückläufig entwickelt haben und erst zuletzt etwas anstiegen.<sup>77</sup>

Der Anteil der Betriebs- und Heizkosten an den anerkannten<sup>78</sup> KdU ist von 2005 bis 2008 von rund 27 % auf rund 30 % angestiegen (s. Tabelle 14). Der überdurchschnittliche Anstieg der Nebenkosten an den KdU entspricht der allgemeinen Entwicklung bei den Wohnkosten in den letzten Jahren.

(74) Siehe hierzu die Darstellung der Fallstudie Bremen in Kapitel 4.4.

(75) Zu der schwierigen Frage der zukünftigen Kostenentwicklung – hierfür ist eine komplexe Abschätzung von Einzelkomponenten sowie des Zusammenspiels der zukünftigen Entwicklung der Anzahl Bedarfsgemeinschaften und der durchschnittlichen Mieten, Neben- und Heizkostenentwicklung erforderlich – konnte sich ein größerer Anteil der Ansprechpartner nicht positionieren. Vielfach wurden lediglich Einzelabschätzungen abgegeben, z. B. eher stagnierende Mieten, steigende Heizkosten.

(76) S. § 46 Absatz 7 SGB II.

(77) Vgl. [www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de) > Fachthemen > Wohnungswesen > Wohnungs- und Immobilienmarkt > Wohnungsmarktbeobachtung > Fachbeiträge > Mieten- und Immobilienpreise > Miete.

(78) Eine Auswertung der tatsächlich übernommenen Unterkunfts-, Betriebs- und Heizkosten ist nicht möglich, da diese Werte in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit nicht getrennt erfasst werden. Die Differenzen zwischen den Angaben zu den KdU insgesamt in dieser Tabelle zu den Angaben in Tab. 3 in Kap. 2 ergibt sich somit aus den unterschiedlichen Bezugssebenen von verausgabten KdU (Kap. 2) und anerkannten KdU hier. Im Jahr 2008 lagen die ausgezahlten KdU mit 13,4 Mrd. € bundesweit um 2,8 Mrd. bzw. 17 % unter den anerkannten KdU.

### Informations-, Austausch- und Diskussionsprozesse

Für die Analyse der kommunalen Vorgehensweisen ist weiterhin von Interesse, inwieweit die Kommunen eine Informationsbasis schaffen und diese weiterentwickeln, und welche Diskussions- und Austauschprozesse zwischen den betroffenen Stellen und der Wohnungswirtschaft stattfinden.

#### *Interne Informationssammlung und -auswertung*

Rund 90 % der Kommunen geben an, Informationen wie z. B. Gerichtsurteile, Zeitungsartikel oder Daten der BA systematisch zu sammeln und auszuwerten. In rund jeder zweiten Kommune ist dies Aufgabe der Mitarbeiter im Bereich Soziales, also in den Nachfolgeabteilungen oder -fachdiensten etc. der klassischen Sozialämter, die zuständig für den SGB-II- bzw. SGB-XII-Vollzug sind.

Im Hinblick auf die Gerichtsurteile ist die Zuständigkeit für deren Sammlung und Auswertung in einigen Fällen speziell bei den Rechtsstellen (diese können zu den Abteilungen „Soziales“ gehören) bzw. Widerspruchsstellen angesiedelt. Rund jede fünfte Kommune gab an, dass Sozialamt und ARGE gemeinsam für die Informationssammlung und -auswertung zuständig seien.

#### *Diskussionsprozesse und -inhalte*

In rund zwei Dritteln der Kommunen wurde der Diskussionsprozess zwischen Kommune („Soziales“) und ARGE bzw. innerhalb der Kommune institutionalisiert. In einigen Fällen betreffen diese regelmäßigen Zusammenkünfte auch die Koordination zwischen dem SGB-II-Vollzug in den ARGEn und dem SGB-XII-Vollzug.

Zur Frage, durch welche Schwerpunkte die aktuelle Diskussion derzeit dominiert wird, wurden von den Interviewern die drei Stoßrichtungen „sozialpolitisch“, „wohnungspo-

litisch“ und „haushaltspolitisch“ vorgegeben. Die Nennungen verteilen sich hierauf in etwa gleichmäßig. Außerdem wurden von den Ansprechpartnern konkrete Einzelthemen genannt:

- Segregationsgefahr
- schwierige Wohnraumversorgung von 1-Personen-Haushalten
- Vollzugspraxis und Abgrenzung des SGB II gegenüber dem SGB XII
- Zukunft des SGB II
- rechtliche Aspekte

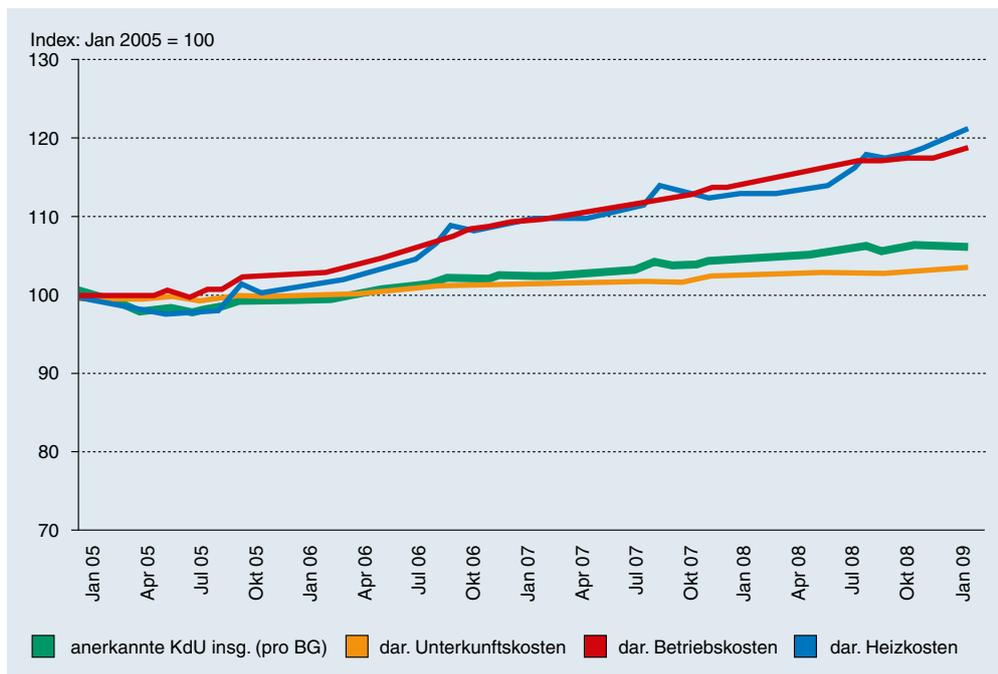
#### *Einbindung der Wohnungswirtschaft in die Diskussion um KdU und Austausch mit anderen Kommunen*

Drei Viertel der Kommunen beziehen die lokale Wohnungswirtschaft, insbesondere kommunale Wohnungsunternehmen und große Wohnungsgenossenschaften, in die Diskussion um die KdU mit ein. Dies geschieht allerdings häufig nicht in institutionalisierter Form. Nur rund jede fünfte Kommune gibt an, eine „AG Wohnen“ oder ein ähnliches Gremium als regelmäßiges kommunales wohnungswirtschaftliches Forum installiert zu haben.

Über 90 % der Kommunen haben schon einmal Erfahrungen hinsichtlich des Vollzugs der KdU mit anderen Kommunen ausgetauscht. Dafür gibt es unterschiedliche Teilnehmerkreise:

- landesweite ARGE-, Sozialamtsleiter- bzw. ARGE-/Sozialamtsleitertreffen
- Austausch mit den umliegenden Kommunen
- Austausch zwischen ausgewählten Kommunen bzw. im Rahmen gewachsener Netzwerke
- Austausch im Rahmen von Zusammenschlüssen für Benchmarking

Abbildung 23  
Entwicklung der Bestandteile der KdU (anerkannte Kosten)



Quelle: Eigene Berechnungen; Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 14  
Bestandteile der KdU 2005–2008 (anerkannte Kosten)

|                                                                                                                                                                       | 2005          | 2006   | 2007   | 2008         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|--------|--------|--------------|
| <b>Jahresausgaben insgesamt (in Mrd. €)</b>                                                                                                                           |               |        |        |              |
| Leistungen für Unterkunft und Heizung insg.**                                                                                                                         | 15,7          | 17,2   | 16,5   | 16,2 (17,1)* |
| Unterkunftskosten                                                                                                                                                     | 11,3          | 12,2   | 11,6   | 11,2 (11,7)  |
| Betriebskosten                                                                                                                                                        | 2,5           | 2,8    | 2,7    | 2,7 (2,8)    |
| Heizkosten                                                                                                                                                            | 1,8           | 2,0    | 2,0    | 2,0 (2,4)    |
| <b>Monatsausgaben pro Bedarfsgemeinschaft im Jahresdurchschnitt (in €)</b>                                                                                            |               |        |        |              |
| Leistungen für Unterkunft und Heizung insg.**                                                                                                                         | 353,09        | 360,47 | 369,35 | 376,53       |
| Unterkunftskosten                                                                                                                                                     | <b>253,26</b> | 256,10 | 258,99 | 261,68       |
| Betriebskosten                                                                                                                                                        | 55,93         | 58,55  | 61,79  | 64,47        |
| Heizkosten                                                                                                                                                            | 40,31         | 42,68  | 45,36  | 46,94        |
| * in Klammern angegeben: tatsächliche Kosten                                                                                                                          |               |        |        |              |
| ** Differenzen zwischen der Summe der Kostenbestandteile und dem ausgewiesenen Gesamtwert entfallen auf sonstige Kosten, die hier nicht gesondert ausgewiesen werden. |               |        |        |              |

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

### Die untersuchten Kommunen im Überblick

Der folgenden Übersicht (Tabelle 15) können zentrale Strukturmerkmale und Informationen zur jeweiligen KdU-Praxis aller bundesweit untersuchten 65 Kommunen entnommen werden. Aufgeführt sind:

- **Einwohnergröße:** Stand 31. Juli 2007<sup>79</sup>
- **Wohnungsmarkttyp:** stagnierend bis wachsend oder schrumpfend
- **Bedarfsgemeinschaften (SGB II):** Absolute Anzahl, Anteil an allen Haushalten und Entwicklung der Anzahl von 2005 bis 2008
- **Organisationsform (SGB II):** ARGE, optierende Kommune oder getrennte Aufgabenwahrnehmung
- **KdU-Regelung:** Angewandeter Mietbegriff und verwendete Orientierungsgrundlage zur Bemessung der Mietobergrenzen
- **Nachweis ausreichend verfügbaren angemessenen Wohnraums:** Angabe, ob ein solcher systematischer Nachweis geführt wird und wenn ja, in welcher Form
- **KdU-Ausgabenentwicklung:** Entwicklung der KdU-Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft von 2005 bis 2008
- **Diskussion/Erfahrungsaustausch:** Angabe, ob die KdU-Thematik und/oder die Entwicklung der Angemessenheitsregelungen mit den lokal ansässigen Wohnungsunternehmen bzw. mit anderen Kommunen diskutiert wurde.

*Soweit nicht anders angegeben, weisen die einzelnen Angaben den Sachstand zum Zeitpunkt der Durchführung der Gespräche auf (April bis Juni 2008).*



Fortsetzung

| Kommune              | Einwohner                    |                   | Wohnungs-<br>markttyp | Bedarfsgemeinschaften |                         |      |      |      | Organisations-<br>form<br>(SGB II) | KdU-Regelung   |               | Nachweis<br>ausreichend<br>verfügbaren<br>Wohnraums | Ausgabenentwicklung (durch-<br>schn. KdU je Bedarfsgemein-<br>schaft mit Anspruch) |       |      |      | Diskussion/<br>Erfahrungsaustausch<br>mit |                 |
|----------------------|------------------------------|-------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|------|------|------|------------------------------------|----------------|---------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------|------|------|-------------------------------------------|-----------------|
|                      | Kate-<br>gorie <sup>79</sup> | in Tsd.<br>(2007) |                       | in Tsd.<br>(2007)     | Anteil<br>an HH<br>in % | 2005 | 2006 | 2007 |                                    | 2008           | Mietenbegriff |                                                     | Grundlage                                                                          | 2005  | 2006 | 2007 |                                           | 2008            |
| Dortmund             | ■                            | 586,9             | schrump-<br>fend      | 42,5                  | 14,4                    | ↔    | ↑    | ↑    | ↔                                  | ARGE           | netto-kalt    | MSP                                                 | nein                                                                               | ↑     | ↔    | ↑    | ↑                                         | WU,<br>Kommunen |
| Dresden              | ■                            | 507,5             | stag. bis<br>wachsend | 34,6                  | 13,5                    | ↔    | ↑    | ↑    | ↑                                  | ARGE           | brutto-kalt   | MSP                                                 | ja<br>(WU)                                                                         | ↑     | ↔    | ↑    | k. A.                                     | WU,<br>Kommunen |
| Duisburg             | ●                            | 496,7             | schrump-<br>fend      | 36,3                  | 15,0                    | ↔    | ↑    | ↑    | ↑                                  | ARGE           | brutto-kalt   | MSP                                                 | ja (Kommuna-<br>le Vermitt-<br>lungsstelle)                                        | ↑     | ↔    | ↑    | ↑                                         | WU,<br>Kommunen |
| Eichstätt            | LK <sup>0</sup>              | 124,4             | stag. bis<br>wachsend | 0,8                   | 1,6                     | ↔    | ↑    | ↑    | ↔                                  | ARGE           | brutto-kalt   | eigene<br>Erhebung                                  | ja<br>(Anzeigen)                                                                   | ↔     | ↔    | ↑    | ↑                                         | WU,<br>Kommunen |
| Eisenach             | ●                            | 43,3              | stag. bis<br>wachsend | 2,8                   | 12,8                    | ↔    | ↑    | ↑    | ↑                                  | ARGE           | netto-kalt    | MSP                                                 | nein                                                                               | ↔     | ↔    | ↑    | ↑                                         | WU,<br>Kommunen |
| Erlangen             | ●                            | 104,7             | stag. bis<br>wachsend | 2,6                   | 4,7                     | ↔    | ↑    | ↑    | ↔                                  | optie-<br>rend | netto-kalt    | WGT                                                 | ja<br>(Anzeigen)                                                                   | k. A. | ↑    | ↔    | ↔                                         | WU,<br>Kommunen |
| Essen                | ■                            | 582,1             | schrump-<br>fend      | 40,6                  | 13,6                    | ↔    | ↑    | ↑    | ↑                                  | ARGE           | netto-kalt    | eigene<br>Erhebung                                  | ja<br>(Anzeigen,<br>WU)                                                            | ↑     | ↔    | ↑    | ↑                                         | WU,<br>Kommunen |
| Flens-<br>burg       | ●                            | 87,8              | stag. bis<br>wachsend | 6,5                   | 13,3                    | ↔    | ↑    | ↑    | ↑                                  | ARGE           | brutto-kalt   | WGT; eigene<br>Erhebung                             | ja (Anzeigen,<br>eigener<br>Gutachten)                                             | ↔     | ↔    | ↑    | ↑                                         | WU,<br>Kommunen |
| Frankfurt<br>(Oder)  | ●                            | 62,0              | schrump-<br>fend      | 6,2                   | 18,8                    | ↔    | ↑    | ↑    | ↔                                  | ARGE           | netto-kalt    | MSP                                                 | ja<br>(WU)                                                                         | ↔     | ↔    | ↑    | ↑                                         | WU              |
| Frankfurt<br>am Main | ■                            | 659,0             | stag. bis<br>wachsend | 37,1                  | 10,0                    | ↔    | ↑    | ↑    | ↑                                  | ARGE           | netto-kalt    | MSP                                                 | ja (Marktbe-<br>obachtung,<br>Wohnungs-<br>amt)                                    | ↑     | ↔    | ↑    | ↑                                         | Kommunen        |
| Freiburg<br>i. B.    | ●                            | 219,4             | stag. bis<br>wachsend | 8,7                   | 6,9                     | ↔    | ↑    | ↑    | ↑                                  | ARGE           | netto-kalt    | MSP                                                 | ja (aus-<br>gehend von<br>KdU-Fällen)                                              | ↑     | ↔    | ↑    | ↑                                         | WU,<br>Kommunen |
| Gelsen-<br>kirchen   | ●                            | 264,8             | schrump-<br>fend      | 22,3                  | 16,5                    | ↔    | ↑    | ↑    | ↔                                  | ARGE           | brutto-kalt   | MSP                                                 | ja (Anzeigen)                                                                      | ↑     | ↔    | ↑    | ↑                                         | WU,<br>Kommunen |
| Halle<br>(Salle)     | ●                            | 234,3             | schrump-<br>fend      | 23,2                  | 19,5                    | ↔    | ↑    | ↑    | ↔                                  | ARGE           | netto-kalt    | MSP                                                 | nein                                                                               | k. A. | ↑    | ↑    | ↑                                         | WU              |
| Hamburg              | ■                            | 1.770,6           | stag. bis<br>wachsend | 108,5                 | 11,3                    | ↔    | ↑    | ↑    | ↑                                  | ARGE           | netto-kalt    | MSP                                                 | ja (externe<br>Gutachten)                                                          | ↑     | ↔    | ↑    | ↑                                         | WU,<br>Kommunen |





Fortsetzung

| Kommune                           | Einwohner                    |                   | Wohnungs-<br>markttyp | in Tsd.<br>(2007) | Bedarfsgemeinschaften |                         |      |      | Organisations-<br>form<br>(SGB II) | KdU-Regelung |                    | Nachweis<br>ausreichend<br>verfügbaren<br>Wohnraums | Ausgabenentwicklung (durch-<br>schn. KdU je Bedarfsgemein-<br>schaft mit Anspruch) |           |      |      | Diskussion/<br>Erfahrungsaustausch<br>mit |
|-----------------------------------|------------------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|-------------------------|------|------|------------------------------------|--------------|--------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------|------|-------------------------------------------|
|                                   | Kate-<br>gorie <sup>79</sup> | in Tsd.<br>(2007) |                       |                   | in Tsd.<br>(2007)     | Anteil<br>an HH<br>in % | 2005 | 2006 |                                    | 2007         | 2008               |                                                     | Mietenbegriff                                                                      | Grundlage | 2005 | 2006 |                                           |
| Roth                              | LK <sup>o</sup>              | 125,2             | stag. bis<br>wachsend | 1,6               | 3,0                   | ↔                       | ↔    | ↔    | ARGE                               | brutto-kalt  | WGT                | nein                                                | ↔                                                                                  | ↔         | ↔    | ↔    | Kommunen                                  |
| Saarlouis                         | LK                           | 207,7             | stag. bis<br>wachsend | 7,0               | 7,1                   | ↔                       | ↔    | ↔    | ARGE                               | netto-kalt   | MSP                | nein                                                | ↔                                                                                  | ↔         | ↔    | ↔    | WU,<br>Kommunen                           |
| Salzgitter                        | ●                            | 105,3             | stag. bis<br>wachsend | 6,0               | 11,5                  | ↔                       | ↔    | ↔    | ARGE                               | brutto-warm  | eigene<br>Erhebung | ja<br>(Datenbank)                                   | ↔                                                                                  | ↔         | ↔    | ↔    | WU,<br>Kommunen                           |
| Schles-<br>wig-<br>Flens-<br>burg | LK <sup>o</sup>              | 199,1             | stag. bis<br>wachsend | 6,8               | 7,5                   | ↔                       | ↔    | ↔    | optie-<br>rend                     | brutto-kalt  | eigene<br>Erhebung | ja<br>(Anzeigen)                                    | k. A.                                                                              | ↔         | ↔    | ↔    | WU,<br>Kommunen                           |
| Schwa-<br>bach                    | ●                            | 38,8              | stag. bis<br>wachsend | 1,1               | 6,0                   | ↔                       | ↔    | ↔    | ARGE                               | brutto-kalt  | WGT                | nein                                                | ↔                                                                                  | ↔         | ↔    | ↔    | WU,<br>Kommunen                           |
| Schwein-<br>furt                  | ●                            | 53,8              | stag. bis<br>wachsend | 3,0               | 10,3                  | ↔                       | ↔    | ↔    | optie-<br>rend                     | netto-warm   | MSP                | ja<br>(WU)                                          | k. A.                                                                              | ↔         | ↔    | ↔    | WU,<br>Kommunen                           |
| Schwerin                          | ●                            | 95,9              | schrump-<br>fend      | 9,9               | 18,9                  | ↔                       | ↔    | ↔    | ARGE                               | brutto-warm  | MSP                | nein                                                | ↔                                                                                  | ↔         | ↔    | ↔    | WU,<br>Kommunen                           |
| Straisund                         | ●                            | 58,0              | schrump-<br>fend      | 6,1               | 20,8                  | ↔                       | ↔    | ↔    | ARGE                               | brutto-kalt  | MSP                | nein                                                | ↔                                                                                  | ↔         | ↔    | ↔    | WU,<br>Kommunen                           |
| Stuttgart                         | ■                            | 597,2             | stag. bis<br>wachsend | 21,8              | 6,7                   | ↔                       | ↔    | ↔    | ARGE                               | brutto-warm  | MSP                | nein                                                | ↔                                                                                  | ↔         | ↔    | ↔    | WU,<br>Kommunen                           |
| Wiesba-<br>den                    | ●                            | 275,8             | stag. bis<br>wachsend | 14,5              | 9,9                   | ↔                       | ↔    | ↔    | optie-<br>rend                     | netto-kalt   | MSP                | ja<br>(Fachstelle)                                  | k. A.                                                                              | ↔         | ↔    | ↔    | WU,<br>Kommunen                           |
| Witten-<br>berg                   | LK <sup>o</sup>              | 142,9             | schrump-<br>fend      | 10,1              | 17,5                  | ↔                       | ↔    | ↔    | ARGE                               | brutto-kalt  | WGT                | ja<br>(WU,<br>Anzeigen)                             | k. A.                                                                              | ↔         | ↔    | ↔    | WU                                        |
| Wolfs-<br>burg                    | ●                            | 120,0             | stag. bis<br>wachsend | 4,6               | 7,9                   | ↔                       | ↔    | ↔    | ARGE                               | brutto-kalt  | WGT                | nein                                                | ↔                                                                                  | ↔         | ↔    | ↔    | WU                                        |
| Worms                             | ●                            | 82,3              | stag. bis<br>wachsend | 3,9               | 9,5                   | ↔                       | ↔    | ↔    | ARGE                               | netto-kalt   | MSP                | ja<br>(Anzeigen)                                    | ↔                                                                                  | ↔         | ↔    | ↔    | WU,<br>Kommunen                           |
| Wupper-<br>tal                    | ●                            | 356,4             | schrump-<br>fend      | 23,3              | 12,7                  | ↔                       | ↔    | ↔    | ARGE                               | netto-kalt   | MSP                | ja<br>(Fachstelle)                                  | ↔                                                                                  | ↔         | ↔    | ↔    | Kommunen                                  |

#### 4.4 Ergebnisse der Fallstudien zur KdU-Praxis im Kontext der lokalen Wohnungsmärkte

Anhand von elf Fallstudien (s. Abbildung 16) wurden die Auswirkungen der kommunalen KdU-Praxis auf die Haushalte im Niedrigeinkommensbereich, die Kommunen und die Wohnungsmärkte analysiert und systematisiert. Das dabei herausgearbeitete Wirkungsgefüge ist komplex und erfordert zunächst die Aufnahme der Rahmenbedingungen und strukturellen Voraussetzungen in den einzelnen Kommunen hinsichtlich der Wohnungsmarktverhältnisse, der Bedeutung der Bedarfsgemeinschaften, der Verhältnisse hinsichtlich der Wohnungsanbieter etc.

In den Gesprächen mit den Akteuren vor Ort erfolgte eine gemeinsame Abschätzung der beobachteten Auswirkungen des kommunalen Vorgehens auf die Versorgungssituation der Bedarfsgemeinschaften, Nachfragechancen von Haushalten ohne Transferleistungsbezug, der Entwicklung der Wohnungsbestände sowie der Einflüsse auf sozialräumliche Strukturen. Diese Einschätzungen wurden auch für die mittelfristige Zukunft vorgenommen.

##### Merkmale der Fallstudienkommunen

In den folgenden Übersichten werden die einzelnen Fallstudien anhand von Profilen mit diesen Inhalten dargestellt:

##### Rahmenbedingungen und Strukturen

- Einwohner: Anzahl, die Entwicklung der letzten Jahre<sup>80</sup> und Einwohnerprognose
- Bedarfsgemeinschaften (SGB II): Anzahl, Anteil an allen Haushalten<sup>81</sup> und Entwicklung der Anzahl
- KdU-Ausgaben: absoluter Betrag insgesamt und Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft
- Arbeitsmarkt/Kaufkraft: Arbeitslosenquote und Kaufkraftkennziffer<sup>82</sup>
- Wohnungsmarkt: allgemeine kursorische Beschreibung der Wohnungsmarktverhält-

nisse, jeweils beginnend mit der Einordnung als stagnierendem bis wachsendem oder schrumpfendem Wohnungsmarkt

- Mietpreisspreizung<sup>83</sup>: Spreizung der Mietpreise am Wohnungsmarkt
- Anbieterstruktur: Beschreibung der wesentlichen Anbietergruppen
- Sozialräumliche Struktur: Beschreibung wichtiger sozialräumlicher Strukturen in den Kommunen im Hinblick auf mögliche Segregationswirkungen durch den KdU-Vollzug

##### Merkmale der KdU-Praxis

- Organisationstyp: ARGE, sog. optierende Kommune oder Kommune mit getrennter Aufgabenwahrnehmung; hier gibt es Hinweise darauf, dass das Optionsmodell den Vollzug erleichtern kann.
  - Mietbegriff (Grundlage): Es wird der zur Anwendung kommende Mietbegriff brutto-warm, brutto-kalt oder netto-kalt benannt sowie die herangezogenen Orientierungsgrundlagen wie Mietspiegel, Wohngeldtabelle oder eigene Erhebung.
  - Anwendungspraxis generell: eher streng, weniger streng, eher großzügig<sup>84</sup>
  - Nachweis Verfügbarkeit: Angegeben wird, ob ein systematischer Nachweis ausreichend verfügbaren angemessenen Wohnraums erfolgt.
  - Kenntnis KdU-Kostenstruktur: Hier wird angegeben, ob eine einzelfallbezogene Datengrundlage zur Analyse der Kostenstrukturen (Grundmiete, Betriebskosten und Heizkosten) besteht.
- Diskussion und Bewertung der KdU-Praxis im Wohnungsmarktkontext*
- Unter den Aspekten „KdU-Praxis“, „Versorgungssituation bzw. Bestandsentwicklung“ und „sozialräumliche Auswirkungen“ werden die Diskussionsergebnisse aus der Gesprächsrunde vor Ort sowie ihrer gemeinsamen Bewertung von

(80)

Die Entwicklung wurde als stagnierend gekennzeichnet (⇔), wenn die Veränderung der Einwohnerzahl zwischen 31. Dezember 2005 und 31. Dezember 2007 weniger als +/- 1 % betrug.

(81)

Kurz: BG. Der Anteil an allen Haushalten wird prozentual angegeben und außerdem klassifiziert: gering = bis 5 %, mittel = über 5 % bis unter 10 %, hoch: 10 % bis unter 15 %, sehr hoch: 15 % und höher.

(82)

Quelle: Michael Bauer Research GmbH.

(83)

Die Mietpreisspreizung wird als Spanne in €/m<sup>2</sup> zwischen den niedrigsten und den höchsten Wohnungsmieten am Markt insgesamt angegeben und außerdem klassifiziert: gering = kleinere Spanne als „mittel“; mittel = der obere Wert der Spanne ist ca. doppelt so hoch wie der untere Wert; groß = größere Spanne als „mittel“.

(84)

S. zur Beschreibung dieser Klassifizierung Kapitel 4.3.

Analyse & Konzepte und der jeweiligen Kommune zusammengefasst.

*Wahrscheinliches Zukunftsszenario aus Sicht der Kommune für die nächsten drei bis fünf Jahre*

- Zu den Aspekten „Entwicklung der Anzahl an Bedarfsgemeinschaften (BG) SGB II und SGB XII“, „preisgünstiges Mietsegment“, „sozialräumliche Entwicklung“ und „Kostenentwicklung“ werden die von den Kommunen vorgenommenen Abschätzungen zu den zukünftigen Entwicklungen zusammengefasst.
- Außerdem werden die für die kommenden drei bis fünf Jahre vordringlichen Handlungsbedarfe benannt. Diese ergeben sich überwiegend unmittelbar aus der Diskussion und Bewertung der KdU-Praxis und wurden an einzelnen Stellen von Analyse & Konzepte aus der Perspektive des Gutachters ergänzt.

## Fallstudie Landkreis Anhalt-Bitterfeld

### Rahmenbedingungen und Strukturen

|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                          |                                         |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------------|
| Einwohner                | 2007: 184.877                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 06/2006–2007: ↘          | Prognose <sup>85</sup> : -21 % bis 2020 |
| BG (SGB II)              | 2007: 15.442                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Anteil: sehr hoch (19 %) | Entwicklung 2008: ⇔                     |
| KdU-Ausgaben             | 2007: 45,3 Mio. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Je BG: 2.935 €           |                                         |
| Arbeitsmarkt/Kaufkraft   | Arbeitslosenquote 2007: 16 %                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Kaufkraftkennziffer: 80  |                                         |
| Strukturen               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• der überwiegend ländlich geprägte Landkreis besteht aus 88 Gemeinden; größte Stadt ist Bitterfeld-Wolfen (46.000 Einwohner)</li> <li>• strukturelles Nord-Süd-Gefälle: Der Norden ist ländlich-strukturschwach, der Süden stärker verdichtet mit Zentrum Bitterfeld-Wolfen</li> </ul> |                          |                                         |
| Wohnungsmarkt            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• schrumpfend</li> <li>• erhebliche Leerstände; weitere Leerstandszunahme ist zu erwarten</li> <li>• Plattenbauschwerpunkt in Bitterfeld-Wolfen</li> </ul>                                                                                                                              |                          |                                         |
| Mietpreisspreizung       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• gering (ca. 4–6 €/m<sup>2</sup> netto-kalt)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                |                          |                                         |
| Anbieterstruktur         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• überwiegend kommunale Wohnungsunternehmen/Genossenschaften sowie wenige private Vermieter</li> </ul>                                                                                                                                                                                  |                          |                                         |
| Sozialräumliche Struktur | <ul style="list-style-type: none"> <li>• stärkere Differenzierung vor allem in den Städten</li> <li>• ein benachteiligtes Quartier ist die Großwohnsiedlung Wolfen-Nord</li> <li>• teilweise negative Entwicklung in den Altbaumietbeständen (geringes Einkommensniveau, schlechtes Image)</li> </ul>                          |                          |                                         |

### Merkmale der KdU-Praxis

|                             |                                                                                                                          |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Organisationstyp            | ARGE und optierend                                                                                                       |
| Mietbegriff (Grundlage)     | brutto-warm (eigene Erhebung)                                                                                            |
| Anwendungspraxis generell   | weniger streng                                                                                                           |
| Nachweis Verfügbarkeit      | erfolgt über die beteiligten großen Wohnungsunternehmen mittels einer Datenbank, die den gesamten Wohnungsmarkt abbildet |
| Kenntnis KdU-Kostenstruktur | ja                                                                                                                       |

### Diskussion und Bewertung der KdU-Praxis im Wohnungsmarktkontext

|                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| KdU-Praxis                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• gemeinsames Motiv des Kreises und der Wohnungswirtschaft: Wahrung des sozialen Friedens, Vermeidung von Umzugswellen</li> <li>• eher großzügige KdU-Praxis wird durch die sehr geringe Mietpreisspreizung ermöglicht</li> <li>• KdU-Vollzug ist durch ein gewisses „Eigenleben“ der ARGE n gekennzeichnet</li> </ul>                           |
| Versorgungssituation/<br>Bestandsentwicklung | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Versorgung erfolgt großteils durch große kommunale Gesellschaften und große Wohnungsgenossenschaften</li> <li>• da insgesamt in den Beständen des industriellen Wohnungsbaus ein vergleichbarer, weit fortgeschrittener Sanierungsstand besteht, ist die qualitative Versorgungssituation der KdU-Bezieher in etwa durchschnittlich</li> </ul> |
| Sozialräumliche Auswirkungen                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• bestehender Schwerpunkt an Bedarfsgemeinschaften in Wolfen-Nord ist nicht Folge der KdU-Praxis</li> <li>• Verdrängung KdU beziehender Haushalte aus Altbaubeständen wahrscheinlich, aufgrund deren höherem Mietniveau nach erfolgter Sanierung</li> </ul>                                                                                      |

### Wahrscheinliches Zukunftsszenario aus Sicht der Kommune für die nächsten drei bis fünf Jahre

|                                |                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anzahl der BG (SGB II und XII) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• stagnierend bis tendenziell steigend; von einer Zunahme der Aufstocker wird ausgegangen aufgrund einer steigenden Anzahl an Geringverdienern sowie geringerer Altersbezüge</li> </ul> |
| Preisgünstiges Mietsegment     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• es wird eine weiterhin gute Versorgungssituation aufgrund der weitgehend modernisierten Bestände der großen Vermieter erwartet</li> </ul>                                             |
| Sozialräumliche Entwicklung    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• insgesamt wird von einem geringen Einfluss der KdU-Praxis ausgegangen</li> </ul>                                                                                                      |
| Kostenentwicklung              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• steigend insbesondere aufgrund steigender Energiepreise</li> </ul>                                                                                                                    |
| Handlungsbedarfe               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortsetzung der Marktberreinigung durch Stadtbau</li> </ul>                                                                                                                           |

<sup>85</sup> Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt; Basisjahr 2005.

**Fallstudie Stadt Bamberg**

**Rahmenbedingungen und Strukturen**

|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                            |                                           |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------------|
| Einwohner                | 2007: 69.884                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 2005–2007: ⇨               | Prognose <sup>86</sup> : +/- 1 % bis 2020 |
| BG (SGB II)              | 2007: 2.603                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Anteil: gering (3 %)       | Entwicklung 2008: ⇨                       |
| KdU-Ausgaben             | 2007: 8,9 Mio. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Je BG: 3.430 €             |                                           |
| Arbeitsmarkt/Kaufkraft   | Arbeitslosenquote 2007: 7 %                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Kaufkraftkennziffer: 102,5 |                                           |
| Wohnungsmarkt            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• wachsend</li> <li>• relativ geringe Attraktivität der Bestände (überw. Bj. 1945-1968)</li> <li>• es sind rund 1.200 zusätzliche Haushalte zu versorgen (Studenten, amerikanische Soldaten)</li> <li>• es bestehen Wohnflächenpotenziale (Schließung US-Kaserne), jedoch ist ein noch höherer Bedarf prognostiziert</li> <li>• rund 20 % der Sozialwohnungen werden bis 2020 nicht mehr zur Verfügung stehen</li> </ul> |                            |                                           |
| Mietpreisspreizung       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• mittel (ca. 4–8 €/m<sup>2</sup> netto-kalt)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                            |                                           |
| Anbieterstruktur         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• dominiert durch private Vermieter bzw. Einzeleigentümer</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                            |                                           |
| Sozialräumliche Struktur | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ausgeprägte Differenzierung bedingt durch gewachsene gewerbliche Prägung einzelner Stadtteile; insgesamt sind der Norden (Gewerbe) und der Süden stärker benachteiligt</li> <li>• kleinräumig gibt es einzelne ausgeprägtere Konzentrationen sozial schwächerer Mieter und ethnische Konzentrationen (z. B. Malerviertel im Stadtteil Gereuth)</li> </ul>                                                              |                            |                                           |

**Merkmale der KdU-Praxis**

|                             |                               |
|-----------------------------|-------------------------------|
| Organisationstyp            | ARGE                          |
| Mietbegriff (Grundlage)     | brutto-warm (Wohngeldtabelle) |
| Anwendungspraxis generell   | (eher) streng                 |
| Nachweis Verfügbarkeit      | extern erbracht               |
| Kenntnis KdU-Kostenstruktur | nicht gegeben                 |

**Diskussion und Bewertung der KdU-Praxis im Wohnungsmarktkontext**

|                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| KdU-Praxis                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• rigide Bemessung der Angemessenheit mit dem Ziel, das Mietpreisniveau im preisgünstigen Segment zu dämpfen</li> <li>• Angemessenheitsgrenzen sind weitestgehend ausgeschöpft</li> <li>• Sozialwohnungen liegen preislich über Angemessenheitsgrenzen</li> <li>• Haushalte mit auffällig hohem Energieverbrauch werden energetisch beraten; dann erfolgt eine Begrenzung der Kostenübernahme</li> </ul> |
| Versorgungssituation/ Bestandsentwicklung | <ul style="list-style-type: none"> <li>• hohe Bedeutung des kommunalen Wohnungsunternehmens</li> <li>• Versorgungsengpässe bei kleinen und bei großen Wohnungen</li> <li>• es gibt nur geringe Refinanzierungsmöglichkeiten insbesondere für energetische Modernisierung aufgrund eines insgesamt niedrigen Mietniveaus</li> </ul>                                                                                                              |
| Sozialräumliche Auswirkungen              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• es ist kein Zusammenhang zwischen den sozialräumlichen Strukturen und dem KdU-Vollzug erkennbar, die bestehenden Strukturen sind älter</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                      |

**Wahrscheinliches Zukunftsszenario aus Sicht der Kommune für die nächsten drei bis fünf Jahre**

|                                |                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anzahl der BG (SGB II und XII) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zunahme wird erwartet, insbesondere durch mehr „Aufstocker“</li> </ul>                                                                                                               |
| Preisgünstiges Mietsegment     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• es wird von einem weiter steigenden Bedarf nach angemessenen großen Wohnungen ausgegangen</li> </ul>                                                                                 |
| Sozialräumliche Entwicklung    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• aufgrund des angespannten Wohnungsmarkts wird mit wenig Fluktuation und damit kaum weiterer Segregation gerechnet</li> <li>• weiterhin kaum Auswirkungen des KdU-Vollzugs</li> </ul> |
| Kostenentwicklung              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• man stellt sich auf einen Anstieg ein, insbesondere aufgrund weiter steigender Energiepreise</li> </ul>                                                                              |
| Handlungsbedarfe               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schaffung/Sicherstellung eines Angebots insbesondere großer angemessener Wohnungen</li> <li>• auf ggf. weiter stark steigende Energiepreise muss reagiert werden</li> </ul>          |

<sup>86</sup> Stadt Bamberg, Basisjahr 2004; Quelle: Wohnraumversorgungskonzept für die Stadt Bamberg bis 2020 (2006)

## Fallstudie Bremen

### Rahmenbedingungen und Strukturen

|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                           |                                          |
|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|------------------------------------------|
| Einwohner                | 2007: 547.769                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 2005–2007: ⇔              | Prognose <sup>87</sup> : +/-1 % bis 2020 |
| BG (SGB II)              | 2007: 38.840                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Anteil: hoch (14 %)       | Entwicklung 2008: ↘                      |
| KdU-Ausgaben             | 2007: 159 Mio. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Je BG: 4.091 €            |                                          |
| Arbeitsmarkt/Kaufkraft   | Arbeitslosenquote 2007: 11 %                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Kaufkraftkennziffer: 99,3 |                                          |
| Wohnungsmarkt            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• wachsend</li> <li>• rund 40 % der Mietwohnungen sind derzeit angemessen</li> <li>• ein großer Teil der angemessenen Wohnungen wird jedoch durch nicht KdU beziehende Haushalte bewohnt</li> <li>• deutliche Nachfrageüberhänge bei Wohnungen für 1-Personen-Haushalte und steigende Mietpreise, jedoch mit Abschwächungstendenz</li> </ul> |                           |                                          |
| Mietpreisspreizung       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• groß (ca. 4–9 €/m<sup>2</sup> netto-kalt)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                           |                                          |
| Anbieterstruktur         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• hohe Wohneigentumsquote von 36 %</li> <li>• Mietwohnungsmarkt wird dominiert durch private Vermieter bzw. Einzeleigentümer (ca. 60 % des Mietwohnungsbestandes)</li> <li>• 20 % Marktanteil der GEWOBA Bremen am Mietwohnungsmarkt</li> </ul>                                                                                              |                           |                                          |
| Sozialräumliche Struktur | <ul style="list-style-type: none"> <li>• großstadtypisch starke Polarisierungen</li> <li>• Stadtteile mit über 25 % Bedarfsgemeinschaften, Stadtteile mit bis zu rund 30 % Ausländeranteil</li> </ul>                                                                                                                                                                               |                           |                                          |

### Merkmale der KdU-Praxis

|                             |                                                                                                                                             |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Organisationstyp            | ARGE                                                                                                                                        |
| Mietbegriff (Grundlage)     | brutto-kalt (Wohngeldtabelle und externe Gutachten)                                                                                         |
| Anwendungspraxis generell   | eher großzügig                                                                                                                              |
| Nachweis Verfügbarkeit      | externe Gutachten (Analyse des Angebots der großen Vermieter);<br>Nachweis der konkreten Angemessenheit erfolgt durch eigene Clearingstelle |
| Kenntnis KdU-Kostenstruktur | nicht gegeben                                                                                                                               |

### Diskussion und Bewertung der KdU-Praxis im Wohnungsmarktkontext

|                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| KdU-Praxis                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• trotz rechnerisch ausreichend vorhandenem Wohnraum wohnten in Bremen rund 3.000 Haushalte unangemessen (rund 8 % der BG), da angemessene WE vielfach durch Nicht-BG bewohnt werden; die erste Abschätzung, die für intensive öffentliche Diskussionen sorgte, ging sogar von 8.000 Haushalten (rund 20 % der BG) aus.</li> <li>• zur Entschärfung der Situation wurden die Kostensenkungsaufforderungen zeitlich gestaffelt, Toleranzbereiche eingeführt und kleinräumige Anhebungen (Stadtteile mit hohem Mietniveau) bzw. Anhebungen für kleine Wohnungen vorgenommen</li> <li>• diese Maßnahmen erfolgten in dieser Breite und Intensität teilweise auf öffentlichen Druck hin; die ursprünglich von der Stadt vorgesehene Lösung, Fluktuation für den Abbau der unangemessen wohnenden Haushalte zu nutzen durch zeitliche Streckung des Vollzugs, wurde durch die weiteren Maßnahmen ergänzt</li> <li>• die KdU beziehenden Haushalte weisen eine hohe Fluktuation von 10–20 % p. a. auf, mit zuletzt rückläufiger Tendenz</li> </ul> |
| Versorgungssituation/<br>Bestandsentwicklung | <ul style="list-style-type: none"> <li>• durch den angespannten Wohnungsmarkt wird der Zugang zu angemessenem Wohnraum erschwert</li> <li>• preisliche Marktanpassungen bei den kleinen Wohnungen aufgrund höherer Fluktuation werden beobachtet</li> <li>• Überversorgung kleiner Haushalte mit Wohnraum aufgrund erhöhter Angemessenheitsgrenzen</li> <li>• die privaten Vermieter leisten absolut den größten Versorgungsbeitrag; höhere Bereitschaft zur Mietpreisreduktion</li> <li>• Sozialwohnungsbestand ist auf einen Bruchteil zurückgegangen, nochmalige Halbierung bis 2011 (dann voraussichtlich nur noch 5.000 WE)</li> <li>• Sozialwohnungen liegen z. T. preislich deutlich über Angemessenheitsgrenzen</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Sozialräumliche Auswirkungen                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• es werden bislang keine sozialräumlichen Auswirkungen festgestellt, insbesondere wird keine systematische „Hartz IV-Vermietung“ beobachtet</li> <li>• derzeit wird ein kleinräumiges Stadtteilmonitoring weiterentwickelt zur verbesserten Beobachtung besonders betroffener Quartiere</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

<sup>87</sup> Stadt Bremen, Basisjahr 2005.

**Fallstudie Bremen** Fortsetzung**Wahrscheinliches Zukunftsszenario aus Sicht der Kommune für die nächsten drei bis fünf Jahre**

|                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anzahl der BG (SGB II und XII) | <ul style="list-style-type: none"><li>• es wird von einer Zunahme ausgegangen aufgrund der jüngeren Arbeitsmarktentwicklung sowie aufgrund des Auftretens neuer Rentner mit erwerbsbiographisch bedingt verringerten Bezügen</li></ul>                                                   |
| Preisgünstiges Mietsegment     | <ul style="list-style-type: none"><li>• insgesamt wird mit relativ stabilen Verhältnissen gerechnet</li></ul>                                                                                                                                                                            |
| Sozialräumliche Entwicklung    | <ul style="list-style-type: none"><li>• Weitgehende Dämpfung potenzieller ungünstiger Effekte der KdU-Praxis durch die vorgenommenen Erhöhungen der z. T. räumlich differenzierten Mietobergrenzen sowie durch Ausnahmeregelungen weiterhin kaum Auswirkungen des KdU-Vollzugs</li></ul> |
| Kostenentwicklung              | <ul style="list-style-type: none"><li>• Steigerung als Folge der angehobenen Mietobergrenzen sowie ansteigender Energiepreise</li></ul>                                                                                                                                                  |
| Handlungsbedarfe               | <ul style="list-style-type: none"><li>• überteuerten Mietpreisen bei kleinen Wohnungen sollte durch Feinsteuerung begegnet werden</li><li>• Schaffung von Anreizen zur energetischen Modernisierung der Bestände, insbesondere der Baujahre bis 1965</li></ul>                           |

## Fallstudie Region Hannover

### Rahmenbedingungen und Strukturen

|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                            |                                           |
|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------------|
| Einwohner                | 2007: 1.130.039                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 2005–2007: ⇔               | Prognose <sup>88</sup> : +/- 1 % bis 2020 |
| BG (SGB II)              | 2007: 60.598                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Anteil: hoch (10 %)        | Entwicklung 2008: ↗                       |
| KdU-Ausgaben             | 2007: 245,6 Mio. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Je BG: 4.053 €             |                                           |
| Arbeitsmarkt/Kaufkraft   | Arbeitslosenquote 2007: 10 %                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Kaufkraftkennziffer: 105,5 |                                           |
| Strukturen               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• der größere Teil der Bevölkerung lebt im zugehörigen Umland (610 T. Einw.) der Landeshauptstadt (520 T. Einw.)</li> <li>• die Stadt Hannover weist eine höhere Bevölkerungsdichte auf als z. B. Hamburg oder Köln; auch das Umland ist relativ hoch verdichtet</li> <li>• die Region Hannover ist die viertgrößte „Stadt“ Deutschlands</li> </ul>                                                  |                            |                                           |
| Wohnungsmarkt            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• stagnierend</li> <li>• insbesondere in der Stadt Hannover gibt es Leerstände in unzureichend modernisierten Beständen</li> <li>• Konzentration preisgünstiger Bestände in der Stadt in einzelnen Stadtteilen (v. a. Altbau- und 1970er/1980er-Jahre-Bestände)</li> <li>• die Märkte im Umland sind i. d. R. ausgeglichen mit einzelnen Leerstandskonzentrationen (Garbsen, Langenhagen)</li> </ul> |                            |                                           |
| Mietpreisspreizung       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadt: mittel (ca. 4–8 €/m<sup>2</sup> netto-kalt)</li> <li>• Umland: gering (ca. 4,50–7 €/m<sup>2</sup> netto-kalt)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                    |                            |                                           |
| Anbieterstruktur         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• dominiert durch private Vermieter/Einzeleigentümer</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                            |                                           |
| Sozialräumliche Struktur | <ul style="list-style-type: none"> <li>• West-Ost-Polarisierung (Stadt Hannover): höhere Einkommen im Osten, dort gibt es mehr Eigenheime, im Westen überwiegen Mietwohnungsbestände</li> <li>• es gibt einzelne stärker belastete Quartiere im Westen mit über 30 % Transferleistungsempfängern, z. T. im Zusammenhang mit Schwerpunkten belegungsgebundener Bestände</li> </ul>                                                           |                            |                                           |

### Merkmale der KdU-Praxis

|                             |                                         |
|-----------------------------|-----------------------------------------|
| Organisationstyp            | ARGE und optierend                      |
| Mietbegriff (Grundlage)     | brutto-kalt (Wohngeldtabelle)           |
| Anwendungspraxis generell   | weniger streng                          |
| Nachweis Verfügbarkeit      | es erfolgt kein systematischer Nachweis |
| Kenntnis KdU-Kostenstruktur | nicht gegeben                           |

### Diskussion und Bewertung der KdU-Praxis im Wohnungsmarktkontext

|                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| KdU-Praxis                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• nach mehrfacher Anhebung der Mietobergrenzen hat sich die Auswahl angemessener Wohnungen entsprechend vergrößert und beinhaltet nun auch Bestände über dem Preisniveau der kommunalen GBH Hannover und des Spar- und Bauvereins Hannover (SBV)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Versorgungssituation/<br>Bestandsentwicklung | <ul style="list-style-type: none"> <li>• in der Stadt fehlen insgesamt preisgünstige Wohnungen: eine preisgünstigere Wohnung ist der wichtigste Grund für geplante Umzüge</li> <li>• die kommunale GBH sowie der SBV tragen überdurchschnittlich zur Versorgung der KdU-beziehenden Haushalte bei; allerdings achtet der SBV in den letzten Jahren bei der Vermietung an KdU beziehende Haushalte verstärkt auf ausgewogene Bewohnerstrukturen</li> <li>• dennoch liegt der Versorgungsschwerpunkt bei privaten Vermietern</li> <li>• die Sozialwohnungen aus den 1990er Jahren liegen preislich über den Mietobergrenzen</li> </ul> |
| Sozialräumliche Auswirkungen                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• die sozialräumliche Situation hat sich längerfristig herausgebildet als Folge unterschiedlichen Vermieterverhaltens</li> <li>• durch die großzügigen Mietobergrenzen bestehen kaum Segregationsrisiken</li> <li>• „problematische Mieter“ konzentrieren sich in GBH-Beständen, wie es jedoch dem Auftrag der GBH entspricht, die dieses Klientel entsprechend betreut</li> </ul>                                                                                                                                                                                                            |

### Wahrscheinliches Zukunftsszenario aus Sicht der Kommune für die nächsten drei bis fünf Jahre

|                                |                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anzahl der BG (SGB II und XII) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• steigend</li> </ul>                                                                                                                                              |
| Preisgünstiges Mietsegment     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• es wird von einer weiterhin anhaltenden Angebotsknappheit im preisgünstigen Segment ausgegangen</li> </ul>                                                       |
| Sozialräumliche Entwicklung    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• auch zukünftig werden keine ungünstigen Auswirkungen erwartet</li> </ul>                                                                                         |
| Kostenentwicklung              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• insbesondere bedingt durch ansteigende Mietpreise in der Neuvermietung im Rahmen der heraufgesetzten Mietobergrenzen werden steigende Kosten erwartet</li> </ul> |
| Handlungsbedarfe               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sicherstellung eines ausreichenden Angebots an kleinen preisgünstigen Wohnungen</li> </ul>                                                                       |

<sup>88</sup> Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Basisjahr: 2004.

**Fallstudie Heidelberg**

**Rahmenbedingungen und Strukturen**

|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                            |                                        |
|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------|
| Einwohner                | 2007: 145.311                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 2005–2007: ↗               | Prognose <sup>89</sup> : -2 % bis 2020 |
| BG (SGB II)              | 2007: 4.332                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Anteil: gering (5 %)       | Entwicklung 2008: ↗                    |
| KdU-Ausgaben             | 2007: 17,5 Mio. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Je BG: 4.035 €             |                                        |
| Arbeitsmarkt/Kaufkraft   | Arbeitslosenquote 2007: 6 %                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Kaufkraftkennziffer: 106,4 |                                        |
| Wohnungsmarkt            | <ul style="list-style-type: none"> <li>wachsend, mit Entspannungstendenz</li> <li>Knappheit insbesondere bei kleinen preisgünstigen Wohnungen und großen Wohnungen (insbesondere bedingt durch zusätzliche studentische Nachfrage)</li> <li>zu wenig Neubau im gehobenen und mittleren Segment</li> <li>erschwerter Zugang einkommensschwacher Haushalte bzw. von Migranten zum regulären, d. h. hochpreisigen Wohnungsangebot</li> </ul> |                            |                                        |
| Mietpreisspreizung       | <ul style="list-style-type: none"> <li>groß (ca. 5,50–13 €/m<sup>2</sup> netto-kalt)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                            |                                        |
| Anbieterstruktur         | <ul style="list-style-type: none"> <li>dominiert durch private Vermieter/Einzeleigentümer</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                            |                                        |
| Sozialräumliche Struktur | <ul style="list-style-type: none"> <li>die sozialräumliche Differenzierung Heidelbergs ist insbesondere auch durch die starke Konzentration der Sozialwohnungsbestände auf einzelne Stadtteile bedingt</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                         |                            |                                        |

**Merkmale der KdU-Praxis**

|                             |                           |
|-----------------------------|---------------------------|
| Organisationstyp            | ARGE                      |
| Mietbegriff (Grundlage)     | brutto-warm (Mietspiegel) |
| Anwendungspraxis generell   | eher großzügig            |
| Nachweis Verfügbarkeit      | nein                      |
| Kenntnis KdU-Kostenstruktur | nicht gegeben             |

**Diskussion und Bewertung der KdU-Praxis im Wohnungsmarktkontext**

|                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| KdU-Praxis                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>durch die insgesamt günstige Situation (geringer Anteil BG) sind Spielräume vorhanden, im Einzelfall höhere Kosten zu akzeptieren</li> <li>die Mietobergrenzen sind insgesamt weitgehend ausgeschöpft</li> <li>bei Umzugswünschen werden gemäß gerichtlicher Vorgaben die Mietobergrenzen herangezogen, nicht das bisherige Mietniveau</li> <li>Brutto-warm-Regelung wird begrüßt</li> </ul> |
| Versorgungssituation/ Bestandsentwicklung | <ul style="list-style-type: none"> <li>überdurchschnittlicher Anteil KdU beziehender Haushalte bei der städtischen Gesellschaft für Grund- und Hausbesitz mbH (GGH), jedoch sind absolut die privaten Vermieter die Hauptversorger</li> <li>von der GGH geplante energetische Modernisierungen älterer Mietwohnungsbestände werden die Mieten von 1.000–1.200 WE über die Mietobergrenzen steigen lassen</li> </ul>                 |
| Sozialräumliche Auswirkungen              | <ul style="list-style-type: none"> <li>insgesamt gibt es in Heidelberg kaum soziale Probleme, insbesondere gibt es keine besonders benachteiligten Quartiere</li> <li>weiterhin trägt die kleinräumige Differenzierung der Mietobergrenzen dazu bei, dass durch den KdU-Vollzug keine zusätzliche Segregation geschaffen wird</li> </ul>                                                                                            |

**Wahrscheinliches Zukunftsszenario aus Sicht der Kommune für die nächsten drei bis fünf Jahre**

|                                |                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anzahl der BG (SGB II und XII) | <ul style="list-style-type: none"> <li>es wird von einem gleichbleibend niedrigen Niveau ausgegangen (die „Universitäts-Ökonomie“ bedingt ein hohes Maß an Unabhängigkeit von der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung)</li> </ul> |
| Preisgünstiges Mietsegment     | <ul style="list-style-type: none"> <li>eine weiterhin stabile Versorgungssituation wird erwartet</li> </ul>                                                                                                                      |
| Sozialräumliche Entwicklung    | <ul style="list-style-type: none"> <li>es wird von einer unverändert günstigen Situation ausgegangen</li> </ul>                                                                                                                  |
| Kostenentwicklung              | <ul style="list-style-type: none"> <li>mit einem moderaten Anstieg, bedingt insb. durch steigende Nebenkosten, wird gerechnet</li> </ul>                                                                                         |
| Handlungsbedarfe               | <ul style="list-style-type: none"> <li>der Knappheit an preisgünstigen kleinen Wohnungen ist zu begegnen, z. B. durch zusätzliche Studentenwohnheime</li> </ul>                                                                  |

<sup>89</sup> Stadt Heidelberg, Basisjahr 2005.

## Fallstudie Stadt Köln

### Rahmenbedingungen und Strukturen

|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                            |                                        |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------|
| Einwohner                | 2007: 1.025.094                                                                                                                                                                                                                                                                        | 2005–2007: ↗               | Prognose <sup>90</sup> : +1 % bis 2020 |
| BG (SGB II)              | 2007: 62.289                                                                                                                                                                                                                                                                           | Anteil: hoch (12 %)        | Entwicklung 2008: ↘                    |
| KdU-Ausgaben             | 2007: 287,3 Mio. €                                                                                                                                                                                                                                                                     | Je BG: 4.612 €             |                                        |
| Arbeitsmarkt/Kaufkraft   | Arbeitslosenquote 2007: 11 %                                                                                                                                                                                                                                                           | Kaufkraftkennziffer: 109,3 |                                        |
| Wohnungsmarkt            | <ul style="list-style-type: none"> <li>wachsend</li> <li>Nachfrageüberhang, selektive Umlandwanderung (Familien mit Eigentumswunsch)</li> <li>Sozialwohnungen bilden 10 %, übrige geförderte Wohnungen 2 % des Bestandes, Neubau von gefördertem Wohnraum vorgesehen</li> </ul>        |                            |                                        |
| Mietpreisspreizung       | <ul style="list-style-type: none"> <li>groß (ca. 5,50–12,50 €/m<sup>2</sup> netto-kalt)</li> </ul>                                                                                                                                                                                     |                            |                                        |
| Anbieterstruktur         | <ul style="list-style-type: none"> <li>dominiert durch private Vermieter bzw. Einzeleigentümer</li> </ul>                                                                                                                                                                              |                            |                                        |
| Sozialräumliche Struktur | <ul style="list-style-type: none"> <li>soziale und ethnische Segregation werden als Ergebnis der angespannten Marktlage festgestellt</li> <li>es gibt belastete Stadtteile aufgrund hoher Konzentrationen von Sozialwohnungen, wie insbesondere Holweide, Ostheim, Buchheim</li> </ul> |                            |                                        |

### Merkmale der KdU-Praxis

|                             |                                              |
|-----------------------------|----------------------------------------------|
| Organisationstyp            | ARGE                                         |
| Mietbegriff (Grundlage)     | brutto-kalt (Wohnraumförderungsbestimmungen) |
| Anwendungspraxis generell   | eher großzügig                               |
| Nachweis Verfügbarkeit      | nein                                         |
| Kenntnis KdU-Kostenstruktur | nicht gegeben                                |

### Diskussion und Bewertung der KdU-Praxis im Wohnungsmarktkontext

|                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| KdU-Praxis                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>die Mietobergrenzen sind niedrig angesetzt; durch die allgemein steigenden Mietpreise verkleinert sich das angemessene Angebot</li> <li>keine Orientierung der Mietobergrenzen am Marktgeschehen</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Versorgungssituation/<br>Bestandsentwicklung | <ul style="list-style-type: none"> <li>es gibt insgesamt deutlich zu wenige angemessene Wohnungen; dem wird durch großzügiges Einzelfallermessen begegnet</li> <li>bei den KdU beziehenden Haushalten wird in Folge der niedrigen Mietobergrenzen eine geringe Fluktuation festgestellt</li> <li>der Sozialwohnungsbestand entwickelt sich auch in Köln rückläufig, wodurch der angemessene Bestand weiter abnimmt</li> <li>außerhalb des Sozialwohnungsbestandes erfolgt die Versorgung der KdU beziehenden Haushalte im Rahmen eines breiten Spektrums an Anbietern sowie Baualtersklassen der Bestände</li> </ul> |
| Sozialräumliche Auswirkungen                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>aufgrund des insgesamt angespannten Wohnungsmarkts gibt es derzeit kaum zusätzliche Segregationstendenzen</li> <li>als Folge der rigide gesetzten Mietobergrenzen ist allerdings von einer weiteren Verfestigung der vorhandenen sozialräumlichen Strukturen auszugehen</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

### Wahrscheinliches Zukunftsszenario aus Sicht der Kommune für die nächsten drei bis fünf Jahre

|                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anzahl der BG (SGB II und XII) | <ul style="list-style-type: none"> <li>es wird von einem Anstieg ausgegangen, insbesondere durch mehr „Aufstocker“, außerdem wird ein steigender Anteil an kleinen Haushalten erwartet</li> </ul>                                                                                                 |
| Preisgünstiges Mietsegment     | <ul style="list-style-type: none"> <li>aufgrund des weiteren Rückgangs des Sozialwohnungsbestandes ist eine weitere Verschärfung des Mangels an preisgünstigen Wohnungen abzusehen</li> <li>der von der Stadt forcierte Wohnungsneubau kann diesen Rückgang nur teilweise kompensieren</li> </ul> |
| Sozialräumliche Entwicklung    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Verschiebungen in der sozialräumlichen Struktur werden als wahrscheinlich angesehen aufgrund der Tatsache, dass die aus der Bindung auslaufende Wohnungen durch Neubau ersetzt werden</li> </ul>                                                           |
| Kostenentwicklung              | <ul style="list-style-type: none"> <li>ein weiterer moderater Anstieg, abhängig von der Energiekostenentwicklung, wird erwartet</li> </ul>                                                                                                                                                        |
| Handlungsbedarfe               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Bereitstellung von Bauflächen für Wohnungsneubau im preisgünstigen Segment</li> <li>es sollte geprüft werden, ob den Mietpreisstrukturen durch kleinräumige Differenzierung besser entsprochen werden könnte</li> </ul>                                    |

<sup>90</sup> Stadt Köln, Basisjahr 2006.

**Fallstudie Stadt Magdeburg**

**Rahmenbedingungen und Strukturen**

|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                             |                           |                                        |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|----------------------------------------|
| Einwohner                | 2007: 230.140                                                                                                                                                                                                                                                               | 2005–2007: ⇨              | Prognose <sup>91</sup> : -5 % bis 2020 |
| BG (SGB II)              | 2007: 21.584                                                                                                                                                                                                                                                                | Anteil: sehr hoch (18 %)  | Entwicklung 2008: ⇨                    |
| KdU-Ausgaben             | 2007: 74,8 Mio. €                                                                                                                                                                                                                                                           | Je BG: 3.465 €            |                                        |
| Arbeitsmarkt/Kaufkraft   | Arbeitslosenquote 2007: 14 %                                                                                                                                                                                                                                                | Kaufkraftkennziffer: 80,5 |                                        |
| Wohnungsmarkt            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• schrumpfend</li> <li>• es liegt ein Mietermarkt mit erheblichem Angebotsüberhang vor, die Leerstandsquote im Geschosswohnungsbau liegt bei 23 %</li> <li>• Preisrückgänge in Großwohnsiedlungen, Preisanstieg im Altbau</li> </ul> |                           |                                        |
| Mietpreisspreizung       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• gering (ca. 4,50–7,50 €/m<sup>2</sup> netto-kalt)</li> </ul>                                                                                                                                                                       |                           |                                        |
| Anbieterstruktur         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Drittelung zwischen kommunalen Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und privaten Vermietern</li> </ul>                                                                                                                    |                           |                                        |
| Sozialräumliche Struktur | <ul style="list-style-type: none"> <li>• insgesamt relativ ausgeglichen</li> <li>• es gibt einige Quartiere mit leicht überdurchschnittlichen Anteilen von BG (z. B. Neu-Olvenstedt, Reform)</li> </ul>                                                                     |                           |                                        |

**Merkmale der KdU-Praxis**

|                             |                                         |
|-----------------------------|-----------------------------------------|
| Organisationstyp            | ARGE                                    |
| Mietbegriff (Grundlage)     | netto-kalt (eigene Erhebung bei den WU) |
| Anwendungspraxis generell   | eher großzügig                          |
| Nachweis Verfügbarkeit      | eigene Erhebung bei den WU              |
| Kenntnis KdU-Kostenstruktur | nicht gegeben                           |

**Diskussion und Bewertung der KdU-Praxis im Wohnungsmarktkontext**

|                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| KdU-Praxis                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• die Mietobergrenzen wurden an Bestimmungen einer „Unterkunftsrichtlinie“ orientiert, die es in bereits vor 2005 gab</li> <li>• ausreichende Verfügbarkeit angemessener Wohnungen wurde durch eine Befragung bei institutionellen und privaten Vermietern geprüft</li> <li>• eine Mietpreisorientierung der Vermieter sowie ein Optimierungsverhalten der Bedarfsgemeinschaften im Rahmen der Mietobergrenzen wird beobachtet</li> <li>• es gibt gewisse Kommunikationsdefizite zwischen Stadtverwaltung, ARGE und Wohnungsunternehmen</li> </ul> |
| Versorgungssituation/<br>Bestandsentwicklung | <ul style="list-style-type: none"> <li>• insgesamt ist die Versorgungssituation zufriedenstellend</li> <li>• der kommunale Wohnungsbestand ist weitgehend durchmodernisiert</li> <li>• andere Bestände werden z. T. in den nächsten Jahren in Folge von Modernisierungen unangemessen werden</li> <li>• zwar gibt es ausreichend kleine 1- und 2-Raum-Wohnungen, allerdings werden auch bei geringeren Überschreitungen der Wohnflächen Wohnungen häufig nicht anerkannt</li> </ul>                                                                                                       |
| Sozialräumliche Auswirkungen                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• die sozialräumliche Struktur ist generell relativ ausgeglichen; trotz des hohen Anteils an BG insgesamt gibt es auf Stadteilebene keine problematisch hohen Anteile</li> <li>• auf Ebene der Stadteile werden bisher keine Auswirkungen des KdU-Vollzugs festgestellt</li> <li>• über kleinräumigere Konzentrationen gibt es keine Kenntnis</li> </ul>                                                                                                                                                                                           |

**Wahrscheinliches Zukunftsszenario aus Sicht der Kommune für die nächsten drei bis fünf Jahre**

|                                |                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anzahl der BG (SGB II und XII) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• es wird eine stagnierende bis tendenziell steigende Anzahl an BG erwartet</li> </ul>                                                                                                                            |
| Preisgünstiges Mietsegment     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• es kann von einer weiterhin ausreichenden Versorgungslage der KdU beziehenden Haushalte ausgegangen werdender von der Stadt forcierte Wohnungsneubau kann diesen Rückgang nur teilweise kompensieren</li> </ul> |
| Sozialräumliche Entwicklung    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• auch zukünftig werden keine Segregationswirkungen des KdU-Vollzugs erwartet</li> </ul>                                                                                                                          |
| Kostenentwicklung              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• von einer Kostensteigerung wird insbesondere aufgrund erwarteter weiter steigender Energiepreise ausgegangen</li> </ul>                                                                                         |
| Handlungsbedarfe               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Berücksichtigung des ausreichenden Fortbestandes angemessener Wohnungen im Rahmen des Stadumbaus</li> </ul>                                                                                                     |

<sup>91</sup> Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Basisjahr 2005.

## Fallstudie Landkreis Recklinghausen

### Rahmenbedingungen und Strukturen

|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                           |                                        |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|----------------------------------------|
| Einwohner                | 2007: 639.811                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 2005–2007: ↘              | Prognose <sup>92</sup> : -5 % bis 2020 |
| BG (SGB II)              | 2007: 35.460                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Anteil: hoch (12 %)       | Entwicklung 2008: ↘                    |
| KdU-Ausgaben             | 2007: 142,7 Mio. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Je BG: 4.024 €            |                                        |
| Arbeitsmarkt/Kaufkraft   | Arbeitslosenquote 2007: 11 %                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Kaufkraftkennziffer: 95,9 |                                        |
| Strukturen               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• der bevölkerungsreichste Landkreis Deutschlands umfasst zehn Städte (ca. 30.000-120.000 Einwohner), größte Stadt ist Recklinghausen (121.000 Einwohner)</li> <li>• es besteht ein strukturelles Nord-Süd-Gefälle zwischen dem ländlich geprägten Norden und dem stark verdichteten Süden am Rande des Ruhrgebiets</li> </ul>                                                                   |                           |                                        |
| Wohnungsmarkt            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• schrumpfend</li> <li>• insgesamt attraktive Lage zwischen Ballungs- und ländlichem Raum; die Preise sind insgesamt relativ stabil</li> <li>• es steht ein umfangreiches Baulandangebot zur Verfügung, ein wohnungspolitischer Schwerpunkt liegt auf der Stärkung des Neubaus im Eigenheimsegment</li> <li>• Einwohnerverluste werden z. T. durch Zuzüge aus dem Umland ausgeglichen</li> </ul> |                           |                                        |
| Mietpreisspreizung       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• gering (ca. 4,50–7,50 €/m<sup>2</sup> netto-kalt)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                           |                                        |
| Anbieterstruktur         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• dominiert durch private Vermieter bzw. Einzeleigentümer</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                           |                                        |
| Sozialräumliche Struktur | <ul style="list-style-type: none"> <li>• für die größeren Städte ist ein Nord-Süd-Gefälle mit starker Konzentration der preisgünstigen Bestände im Süden charakteristisch, diese führt in einigen Fällen zur Entstehung belasteter Quartiere</li> </ul>                                                                                                                                                                                 |                           |                                        |

### Merkmale der KdU-Praxis

|                             |                                                        |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------|
| Organisationstyp            | ARGE                                                   |
| Mietbegriff (Grundlage)     | brutto-kalt (Mietspiegel)                              |
| Anwendungspraxis generell   | weniger streng                                         |
| Nachweis Verfügbarkeit      | eigene Datensammlung (Auswertung von Wohnungsanzeigen) |
| Kenntnis KdU-Kostenstruktur | nicht gegeben (auf Kreisebene)                         |

### Diskussion und Bewertung der KdU-Praxis im Wohnungsmarktkontext

|                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| KdU-Praxis                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mietobergrenzen orientieren sich an den jeweiligen Mietspiegeln, an welchen Werten und wie sich orientiert wird, obliegt den lokal Verantwortlichen</li> <li>• z. T. erfolgt eine Orientierung am mittleren Preissegment (Dorsten, Recklinghausen), um bei ungleicher Verteilung der preisgünstigen Bestände zusätzliche Segregation zu verhindern</li> <li>• der von Kommunen und Vertretern des Landesozialgerichts in NRW entwickelte KdU-Leitfaden wurde rezipiert, blieb jedoch ohne Auswirkungen auf die KdU-Praxis im Landkreis, da diese den Empfehlungen bereits entspricht</li> </ul>                                                                            |
| Versorgungssituation/<br>Bestandsentwicklung | <ul style="list-style-type: none"> <li>• insgesamt günstige Versorgungslage; Engpässe bestehen bei großen Wohnungen</li> <li>• die Sozialwohnungsbestände gehen zurück; sie sind vielfach durch Sanierungsstau gekennzeichnet</li> <li>• z. T. wurden Bestände an BG vermietet, die angemessen sind, vor 2005 aber nicht mehr marktgängig waren</li> <li>• für energetische Modernisierungen bestehen im Rahmen der Mietobergrenzen derzeit kaum Spielräume; an einer Überarbeitung der Regelungen wird gearbeitet, die kurzfristig umgesetzt werden soll (z. B. Mietaufschläge nach Energieeffizienzstufen)</li> <li>• häufiger zählen Eigentümer der privatisierten Bergbauhäuser zu den KdU-Beziehern</li> </ul> |
| Sozialräumliche Auswirkungen                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• die bestehenden sozialräumlichen Strukturen haben sich bereits über längere Zeiträume ausgebildet</li> <li>• ein Einfluss des KdU-Vollzugs wird nicht gesehen, spezielle „Hartz-IV-Vermietungen“ werden nicht beobachtet</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

### Wahrscheinliches Zukunftsszenario aus Sicht der Kommune für die nächsten drei bis fünf Jahre

|                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anzahl der BG (SGB II und XII) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• es wird eine tendenziell eher steigende Anzahl an BG erwartet</li> </ul>                                                                                                                                                                                    |
| Preisgünstiges Mietsegment     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• es wird von einer Kontinuität in der Anbieterstruktur sowie einer konstant günstigen Versorgungslage ausgegangen</li> </ul>                                                                                                                                 |
| Sozialräumliche Entwicklung    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• es wird keine Verstärkung vorhandener Disparitäten durch den KdU-Vollzug erwartet, hierzu kann auch die individuelle Festsetzung der Mietobergrenzen durch die einzelnen Städte beitragen</li> </ul>                                                        |
| Kostenentwicklung              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• steigende Kosten in Folge eher großzügiger Mietobergrenzen sind nicht auszuschließen sowie durch die wahrscheinliche tendenzielle Zunahme der Anzahl an BG</li> </ul>                                                                                       |
| Handlungsbedarfe               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• der Landkreis würde sich praktikable Vorgaben der Rechtsprechung zur Angemessenheit von Heizkosten wünschen</li> <li>• kleinräumige Preisdifferenzierungen der Mietobergrenzen (z. B. innerhalb der Stadt Recklinghausen) sollten geprüft werden</li> </ul> |

<sup>92</sup> Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW, Basisjahr 2002.

**Fallstudie Landkreis Schleswig-Flensburg**

**Rahmenbedingungen und Strukturen**

|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                         |                                        |
|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------------------------|
| Einwohner                | 2007: 199.101                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 2005–2007: ⇨            | Prognose <sup>93</sup> : -4 % bis 2020 |
| BG (SGB II)              | 2007: 6.670                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Anteil: niedriger (8 %) | Entwicklung 2008: ⇨                    |
| KdU-Ausgaben             | 2007: 22,6 Mio. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Je BG: 3.396 €          |                                        |
| Arbeitsmarkt/Kaufkraft   | Arbeitslosenquote 2007: 9 %                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Kaufkraftkennziffer: 92 |                                        |
| Strukturen               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• der Landkreis besteht aus 134 Städten und Gemeinden und ist überwiegend ländlich geprägt</li> <li>• die größte Stadt ist Schleswig (24.000 Einwohner) im Südosten, der Bevölkerungsschwerpunkt liegt allerdings im Norden um die kreisfreie Stadt Flensburg</li> <li>• Besonderheit: es wurden sieben Sozialzentren gebildet, die die Aufgaben der Sozialämter übernommen haben</li> </ul> |                         |                                        |
| Wohnungsmarkt            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• stagnierend</li> <li>• insgesamt besteht ein erheblicher Angebotsüberhang bedingt durch Einwohnerverluste (auch: Abzug der Bundeswehr)</li> <li>• in Schleswig herrscht jedoch ein Mangel an kleinen Wohnungen</li> </ul>                                                                                                                                                                  |                         |                                        |
| Mietpreisspreizung       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• mittel (ca. 3,50–6,50 €/m<sup>2</sup> netto-kalt)</li> <li>(in Glücksburg reichen die Mieten bis 8,50 € netto-kalt)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                             |                         |                                        |
| Anbieterstruktur         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• dominiert durch private Vermieter bzw. Einzeleigentümer</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                         |                                        |
| Sozialräumliche Struktur | <ul style="list-style-type: none"> <li>• es gibt keine ausgeprägte sozialräumliche Differenzierung, da es keine größeren Agglomerationen gibt</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                            |                         |                                        |

**Merkmale der KdU-Praxis**

|                             |                                            |
|-----------------------------|--------------------------------------------|
| Organisationstyp            | optierend                                  |
| Mietbegriff (Grundlage)     | brutto-kalt (Eigene Erhebung)              |
| Anwendungspraxis generell   | (eher) streng                              |
| Nachweis Verfügbarkeit      | auf Basis umfangreicher Angebotsrecherchen |
| Kenntnis KdU-Kostenstruktur | nicht gegeben                              |

**Diskussion und Bewertung der KdU-Praxis im Wohnungsmarktkontext**

|                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| KdU-Praxis                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mietobergrenzen = Bruttokaltmiete der Wohnungen mit den höchsten Mietpreisen des günstigsten Drittels des Mietwohnungsbestandes insgesamt (33 %-Quantil)</li> <li>• hierfür wurde eigens eine Mietpreisdatabank aufgebaut; die Mietobergrenzen werden individuell für die Teilgebiete der sieben Sozialzentren ermittelt</li> <li>• von den privaten Vermietern wurde, je nach Ausgangsniveau, mit Mieterhöhungen als auch mit Mietabsenkungen auf das Angemessenheitsniveau reagiert</li> <li>• die Mieten stehen insgesamt aufgrund erheblicher Angebotsüberhänge unter Druck; in manchen Fällen sind bereits die Nebenkosten absolut höher als die Kaltmieten</li> </ul> |
| Versorgungssituation/ Bestandsentwicklung | <ul style="list-style-type: none"> <li>• einzelne Engpässe bei kleinen und großen Wohnungen</li> <li>• der wichtigste Vermieter in der Region, die GEWOBA Nord Baugenossenschaft eG (GEWOBA Nord) weist einen durchschnittlichen Anteil an BG auf; der Versorgungsschwerpunkt liegt bei den privaten Vermietern</li> <li>• es wird beobachtet, dass durch den KdU-Vollzug z. T. eigentlich nicht mehr marktgerechte Bestände konserviert werden</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Sozialräumliche Auswirkungen              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• kleinräumige Auswirkungen werden beobachtet: BG werden aus exklusiveren Wohnstandorten mit hohem Mietniveau verdrängt</li> <li>• benachteiligte Quartiere haben sich über längere Zeiträume entwickelt; das zurückhaltende Investitionsverhalten der Vermieter dort ist vom KdU-Vollzug unabhängig</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

<sup>93</sup> Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Basisjahr 2006.

**Fallstudie Landkreis Schleswig-Flensburg** Fortsetzung**Wahrscheinliches Zukunftsszenario aus Sicht der Kommune für die nächsten drei bis fünf Jahre**

|                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anzahl der BG (SGB II und XII) | <ul style="list-style-type: none"><li>• es wird von einer Zunahme ausgegangen, insbesondere SGB XII</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Preisgünstiges Mietsegment     | <ul style="list-style-type: none"><li>• aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten einiger größerer Vermieter sind einzelne Übernahmen durch Finanzinvestoren möglich</li><li>• insgesamt wird jedoch marktbedingt eine weiterhin stabile Versorgungslage erwartet</li><li>• es wird davon ausgegangen, dass die Engpässe bei der Versorgung mit kleinen Wohnungen einerseits und großen Wohnungen andererseits bestehen bleiben werden</li></ul> |
| Sozialräumliche Entwicklung    | <ul style="list-style-type: none"><li>• keine weiteren Segregationsfolgen zu erwarten</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Kostenentwicklung              | <ul style="list-style-type: none"><li>• aufgrund der niedrigen Mieten werden Energiekostensteigerungen im Verhältnis stärker auf die KdU durchschlagen als in anderen Kommunen</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Handlungsbedarfe               | <ul style="list-style-type: none"><li>• Sicherstellung ausreichender Verfügbarkeit großer und kleiner preisgünstiger Wohnungen</li><li>• die Umsetzung der im vorliegenden Wohnraumversorgungskonzept vorgesehenen Maßnahmen sollte beschleunigt werden</li></ul>                                                                                                                                                                                |

**Fallstudie Stadt Schwerin**

**Rahmenbedingungen und Strukturen**

|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                          |                                        |
|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------------|
| Einwohner                | 2007: 95.855                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 2005–2007: ↔             | Prognose <sup>94</sup> : -7 % bis 2020 |
| BG (SGB II)              | 2007: 9.867                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Anteil: sehr hoch (19 %) | Entwicklung 2008: ↔                    |
| KdU-Ausgaben             | 2007: 34,1 Mio. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Je BG: 3.453 €           |                                        |
| Arbeitsmarkt/Kaufkraft   | Arbeitslosenquote 2007: 14 %                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Kaufkraftkennziffer: 86  |                                        |
| Wohnungsmarkt            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• schrumpfend</li> <li>• die Situation ist gekennzeichnet durch Leerstände, Rückbaumaßnahmen und Sanierungswettlauf</li> <li>• jedoch Engpässe bei kleinen Wohnungen</li> <li>• das preisgünstige Segment entfällt insbesondere auf un- bzw. nur teilsanierte Plattenbauwohnungen, insofern ist im untersten Preisbereich mit modernisierungsbedingten Preissteigerungen zu rechnen</li> </ul> |                          |                                        |
| Mietpreisspreizung       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• groß (ca. 3,50–8 €/m<sup>2</sup> netto-kalt)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                          |                                        |
| Anbieterstruktur         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ca. hälftig KWU/Genossenschaften und private Vermieter</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                          |                                        |
| Sozialräumliche Struktur | <ul style="list-style-type: none"> <li>• gegebene Differenzierungen sind bedingt durch die städtebauliche Struktur (z. B. große Plattenbaugebiete)</li> <li>• verstärkte Konzentration der einkommensschwächeren Haushalte und von Migranten in den randständischen Großwohnsiedlungen, insbesondere in Neu Zippendorf und Mueßer Holz (belastete Stadtteile)</li> </ul>                                                              |                          |                                        |

**Merkmale der KdU-Praxis**

|                             |                                                                                                                                              |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Organisationstyp            | ARGE                                                                                                                                         |
| Mietbegriff (Grundlage)     | brutto-warm (Mietspiegel)                                                                                                                    |
| Anwendungspraxis generell   | weniger streng                                                                                                                               |
| Nachweis Verfügbarkeit      | es erfolgt kein systematischer Nachweis; die konkrete Angemessenheit wird anhand der Daten der WU oder anhand von Wohnungsanzeigen ermittelt |
| Kenntnis KdU-Kostenstruktur | nicht gegeben                                                                                                                                |

**Diskussion und Bewertung der KdU-Praxis im Wohnungsmarktkontext**

|                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| KdU-Praxis                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• es wird auf ein sachgerechtes Verhältnis der Kostenbestandteile geachtet</li> <li>• es wird keine Mietpreisbeeinflussung durch den KdU-Vollzug beobachtet</li> <li>• die Mietobergrenzen werden von den KdU beziehenden Haushalten als Obergrenzen interpretiert, ein wachsendes Anspruchsdenken ist festzustellen</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Versorgungssituation/<br>Bestandsentwicklung | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ausgeprägte Angebotsüberhänge bedingen gute Versorgungslage</li> <li>• deutlich kleiner, jedoch noch ausreichend, ist das Angebot an angemessenen Wohnungen für 1-Personen-Haushalte</li> <li>• auf die städtische WGS Wohnungsgesellschaft Schwerin mbH sowie die große Schweriner Wohnungsbau-genossenschaft eG entfällt der größte Teil des angemessenen Bestandes</li> <li>• hoher Preisdruck sowie Handlungsdruck bei den großen WU durch ausgeprägten Mietermarkt; die Bewohnerstrukturen (Anteile KdU-Bezieher) haben jedoch kaum Einfluss auf Bestandsentwicklung</li> </ul> |
| Sozialräumliche Auswirkungen                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• es wird keine zusätzliche Segregationswirkung durch den KdU-Vollzug festgestellt</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

**Wahrscheinliches Zukunftsszenario aus Sicht der Kommune für die nächsten drei bis fünf Jahre**

|                                |                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anzahl der BG (SGB II und XII) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• eine stagnierende bis rückläufige Entwicklung vor dem Hintergrund der prognostizierten weiter rückläufigen Bevölkerungsentwicklung wird erwartet sowie eine Verschiebung zu mehr älteren KdU-Empfängern</li> </ul> |
| Preisgünstiges Mietsegment     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• es wird von einer weiterhin gesicherten Versorgung ausgegangen, auch bei ggf. beschleunigtem Rückbau insgesamt wird jedoch marktbedingt eine weiterhin stabile Versorgungslage erwartet</li> </ul>                 |
| Sozialräumliche Entwicklung    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• zusätzliche Leerstandskonzentrationen werden erwartet mit entsprechend ungünstigen Auswirkungen auf die betroffenen Quartiere</li> </ul>                                                                           |
| Kostenentwicklung              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• tendenzieller Anstieg aufgrund weiter steigender Energiepreise</li> </ul>                                                                                                                                          |
| Handlungsbedarfe               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sicherstellung ausreichend verfügbarer preisgünstiger kleiner Wohnungen, auch für Haushalte ohne Transferleistungsbezug</li> </ul>                                                                                 |

<sup>94</sup> Landeshauptstadt Schwerin, Basisjahr 2006.

## Fallstudie Wuppertal

### Rahmenbedingungen und Strukturen

|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                            |                                        |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------|
| Einwohner                | 2007: 356.015                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 2005–2007: ↘               | Prognose <sup>95</sup> : -8 % bis 2020 |
| BG (SGB II)              | 2007: 23.057                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Anteil: hoch (13 %)        | Entwicklung 2008: ⇔                    |
| KdU-Ausgaben             | 2007: 101,8 Mio. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Je BG: 4.413 €             |                                        |
| Arbeitsmarkt/Kaufkraft   | Arbeitslosenquote 2007: 11 %                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Kaufkraftkennziffer: 100,3 |                                        |
| Wohnungsmarkt            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• schrumpfend</li> <li>• Umlandwanderung der letzten Jahre konnte z. T. durch Neubaumaßnahmen abgebremst werden</li> <li>• Berg-Tal-Polarisierung bzgl. der Wohnlagen und -qualität: Berglagen höherpreisig mit vorwiegend Eigenheimen, Tallagen preisgünstig bis mittelpreisig mit Leerständen und Sanierungsstau</li> </ul> |                            |                                        |
| Mietpreisspreizung       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• mittel (ca. 4–8 €/m<sup>2</sup> netto-kalt)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                      |                            |                                        |
| Anbieterstruktur         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• dominiert durch private Vermieter bzw. Einzeleigentümer</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                          |                            |                                        |
| Sozialräumliche Struktur | <ul style="list-style-type: none"> <li>• soziale und ethnische Segregation spiegelt die Wohnlagendifferenzierung wider, starke Konzentration der BG entlang der Talachse</li> <li>• es wird eine demografische Segregation der Senioren festgestellt: in manchen Stadtteilen gibt es über 30 % über 65-Jährige</li> </ul>                                            |                            |                                        |

### Merkmale der KdU-Praxis

|                             |                          |
|-----------------------------|--------------------------|
| Organisationstyp            | ARGE                     |
| Mietbegriff (Grundlage)     | netto-kalt (Mietspiegel) |
| Anwendungspraxis generell   | streng                   |
| Nachweis Verfügbarkeit      | erfolgt systematisch     |
| Kenntnis KdU-Kostenstruktur | nicht gegeben            |

### Diskussion und Bewertung der KdU-Praxis im Wohnungsmarktkontext

|                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| KdU-Praxis                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• die Mietobergrenzen werden am mittleren Bereich des Mietspiegels orientiert</li> <li>• nach der Gründungsphase der ARGE wird jetzt stärker auf die grundsätzliche Einhaltung der Angemessenheitsgrenzen geachtet</li> <li>• als Reaktion hierauf sind erste Mietpreissenkungen der Vermieter zu beobachten</li> <li>• die frühere gute Zusammenarbeit von Stadtverwaltung und Wohnungsunternehmen hat unter der ARGE-Zuständigkeit gelitten; es gibt gewisse organisatorische und Kommunikationsprobleme</li> <li>• die hohen KdU sind durch die hohen Nebenkosten bedingt, deren Höhe kaum zu beeinflussen ist</li> <li>• die Netto-Kaltniete darf nach energetischen Modernisierungen Mietobergrenzen überschreiten, wenn zu erwartende Heizkostensparnisse höher ausfallen als die Mietpreissteigerung</li> </ul> |
| Versorgungssituation/<br>Bestandsentwicklung | <ul style="list-style-type: none"> <li>• der Angebotsüberhang bedingt eine günstige Versorgungssituation</li> <li>• weiterhin erfolgt Neubau geförderter Mietwohnungen, insbesondere um die Versorgung mit preisgünstigen altengerechten und behindertengerechten Wohnungen sicherzustellen</li> <li>• insgesamt geht der Sozialwohnungsbestand zurück, dieser ist jedoch für die Versorgung nicht unbedingt maßgeblich</li> <li>• einen überdurchschnittlichen Beitrag zur Versorgung der KdU beziehenden Haushalte leistet die städtische Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft mbH Wuppertal; die absolut größte Bedeutung haben jedoch die privaten Vermieter</li> <li>• es wird keine Beeinflussung der Bestandsentwicklung durch den KdU-Vollzug festgestellt</li> </ul>                                                                                |
| Sozialräumliche Auswirkungen                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• bisher wird keine Verstärkung der sozialräumlichen Disparitäten durch den KdU-Vollzug erkennbar</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

### Wahrscheinliches Zukunftsszenario aus Sicht der Kommune für die nächsten drei bis fünf Jahre

|                                |                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anzahl der BG (SGB II und XII) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• es wird eine stagnierende Anzahl erwartet mit einer Verschiebung hin zu mehr älteren Haushalten</li> </ul>                                                        |
| Preisgünstiges Mietsegment     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• von einer gleichbleibend guten Versorgungslage und einer hohen Kontinuität der Anbieterstrukturen wird ausgegangen</li> </ul>                                     |
| Sozialräumliche Entwicklung    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• weiterhin wird kein Einfluss des KdU-Vollzugs unterstellt</li> </ul>                                                                                              |
| Kostenentwicklung              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• von steigenden Ausgaben wird ausgegangen aufgrund weiter ansteigender Heiz- und Betriebskosten</li> </ul>                                                         |
| Handlungsbedarfe               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sicherstellung des Bestandes an preisgünstigen Mietwohnungen, insbesondere vor dem Hintergrund von Aufwertungsmaßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus West</li> </ul> |

<sup>95</sup> Stadt Wuppertal, Basisjahr 2006.

### Typische Ausgangslagen und beobachtete Auswirkungen der KdU-Praxis

Im Zuge einer vergleichenden Auswertung der Fallstudien wurde analysiert, durch welche Merkmale typische strukturelle Ausgangslagen der KdU-Praxis gekennzeichnet sind. Zu beachten ist dabei, dass die Quantifizierung der Typen auf einer insgesamt günstigen konjunkturellen Entwicklung der vergangenen Jahre bis Sommer 2008 basiert. Im Ergebnis können drei strukturelle Ausgangslagen unterschieden werden, die einen wesentlichen Erklärungsgehalt für die in den Fallstudien-Kommunen beobachtete Situation haben. Maßgeblich für die Ausgangssituation in den Kommunen sind dabei die unterschiedlichen Kombinationen (Typen) von Ausprägungen dieser beiden Merkmale:

- Der Anteil an Personen in Bedarfsgemeinschaften an allen Einwohnern liegt unter 10 % (geringer bis mittlerer Anteil) bzw. bei 10 % oder höher (hoher Anteil).

- Die Wohnungsmarktsituation in den Ausprägungen „wachsend bis stagnierend“ bzw. „schrumpfend“.

Für die drei Typen werden folgende Aspekte synoptisch dargestellt und vor dem Hintergrund der jeweiligen Ausgangslage bewertet (Tabellen 16 bis 18):

- Relevanz der KdU-Thematik in der jeweiligen Kommune
- wichtigste Strukturen und Rahmenbedingungen der KdU-Praxis
- Merkmale der KdU-Praxis
- beobachtete Versorgungssituation im Hinblick auf die Bedarfsgemeinschaften
- eine ggf. beobachtete Beeinflussung des Mietpreisniveaus durch die KdU-Praxis
- eine ggf. beobachtete zusätzlich durch die KdU-Praxis erzeugte soziale Segregation

### Typisierung der Fallstudienkommunen

*Die drei wesentlichen Typen<sup>96</sup> sind*

- **Typ 1:** *Hoher bis sehr hoher Anteil an Personen in Bedarfsgemeinschaften bei wachsendem bis stagnierendem Wohnungsmarkt.*

Ausgangssituation: Die KdU-Thematik ist für die Kommune von großer Relevanz und aufgrund der angespannten Versorgungslage im preisgünstigen Segment von hoher Brisanz.

Rund ein Fünftel der bundesweit untersuchten Kommunen entfallen auf diesen Typ.

- **Typ 2:** *Hoher bis sehr hoher Anteil an Personen in Bedarfsgemeinschaften bei schrumpfendem Wohnungsmarkt.*

Ausgangssituation: Die KdU-Thematik ist für die Kommune von großer Relevanz, jedoch aufgrund der entspannten Versorgungslage i. d. R. deutlich leichter zu bewerkstelligen.

Rund ein Drittel der bundesweit untersuchten Kommunen entfallen auf diesen Typ.

- **Typ 3:** *Geringer bis niedrigerer Anteil Personen in Bedarfsgemeinschaften bei wachsendem bis stagnierendem Wohnungsmarkt.*

Ausgangssituation: Aufgrund des geringen Volumens der mit angemessenem Wohnraum zu versorgenden Haushalte ist die KdU-Thematik für die Kommune von geringerer Relevanz.

Rund 40 % der bundesweit untersuchten Kommunen entfallen auf diesen Typ.

### Zuordnung der elf Kommunen

- **Typ 1:** Bremen, Region Hannover, Köln.

Hierbei handelt es sich um dynamischere Großstädte bzw. um Verflechtungsräume.

- **Typ 2:** Landkreis Anhalt-Bitterfeld, Magdeburg, Landkreis Recklinghausen, Schwerin, Wuppertal.

Dieser Typ beschreibt Kommunen in Schrumpfungsregionen bzw. mit strukturell vergleichsweise ungünstigeren Bedingungen.

- **Typ 3:** Bamberg, Heidelberg, Landkreis Schleswig-Flensburg.

Dieser Typ charakterisiert Kommunen mit günstigen bzw. vergleichsweise günstigeren strukturellen Bedingungen.

(96)

Diese Typenbildung wird zugleich auf alle 65 bundesweit untersuchten Kommunen angewendet, s. Kapitel 5. Der sich aus der Kombination der Merkmale ergebende vierte Typ „geringer bis niedrigerer Anteil an Personen in Bedarfsgemeinschaften bei schrumpfendem Wohnungsmarkt“ liegt nur bei vier der 65 untersuchten Kommunen vor und wurde, auch aufgrund der unproblematischen Implikationen dieser Ausgangslage für die KdU-Praxis, nicht näher untersucht.

Tabelle 16  
Synopsis zu den Fallstudien-Kommunen des Typs 1

| hoher bis sehr hoher Anteil an Personen in Bedarfsgemeinschaften bei wachsendem bis stagnierendem Wohnungsmarkt |                                          |                    |                                                      |                               |                                                              |                                                                    |                                        |                                   |                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Kommune/Fallstudie<br>Relevanz des Themas                                                                       | Strukturen und Bedingungen               |                    |                                                      | Merkmale der KdU-Praxis       |                                                              |                                                                    | beobachtete Situation/<br>Auswirkungen |                                   |                                                                         |
|                                                                                                                 | Anbieterstruktur                         | Mietpreisspreizung | sozialräumliche<br>Differenzierung                   | angewendeter<br>Mietenbegriff | Bemessung der<br>Mietobergrenzen/<br>Strenge des<br>Vollzugs | systematische<br>Marktkenninis/<br>Kenninis KdU-<br>Kostenstruktur | Versorgungs-<br>situation (BG)         | Beeinflussung<br>Mietpreinsniveau | zusätzliche soziale<br>Segregation                                      |
| Bremen<br><i>hoch</i>                                                                                           | private/<br>Kleinvermieter<br>dominieren | groß               | stark ausgeprägt<br>(es gibt belastete<br>Quartiere) | brutto-kalt                   | eher höher/eher<br>großzügig                                 | gegeben/nicht<br>gegeben                                           | eher ungünstig<br>bis ausreichend      | Gefahr für<br>Preisanstieg        | kaum (klein-<br>räumige<br>Differenzierung<br>der Mietober-<br>grenzen) |
| (LK) Region Hannover<br><i>hoch</i>                                                                             | private/<br>Kleinvermieter<br>dominieren | mittel             | ausgeprägt<br>(inbes. Stadt<br>Hannover)             | brutto-kalt                   | eher höher/<br>weniger streng                                | nicht gegeben/<br>nicht gegeben                                    | ausreichend bis<br>günstig             | Gefahr für<br>Preisanstieg        | wenige Erkennt-<br>nisse                                                |
| Köln<br><i>hoch</i>                                                                                             | private/<br>Kleinvermieter<br>dominieren | groß               | stark ausgeprägt<br>(es gibt belastete<br>Quartiere) | brutto-kalt                   | eher niedrig/<br>eher großzügig                              | nicht gegeben/<br>nicht gegeben                                    | eher ungünstig                         | preisdämpfend                     | kaum (jedoch<br>Verfestigung<br>wahrscheinlich)                         |

Stand: September bis November 2008 (Zeitraum der Fallstudien)

Tabelle 17  
Synopsis zu den Fallstudien-Kommunen des Typs 2

| hoher bis sehr hoher Anteil an Personen in Bedarfsgemeinschaften bei schrumpfendem Wohnungsmarkt |                                                       |                    |                                                         |                             |                                                              |                                                                   |                                        |                                           |                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| Kommune/Fallstudie<br>Relevanz des Themas                                                        | Strukturen und Bedingungen                            |                    |                                                         | Merkmale der KdU-Praxis     |                                                              |                                                                   | beobachtete Situation/<br>Auswirkungen |                                           |                                                                |
|                                                                                                  | Anbieterstruktur                                      | Mietpreisspreizung | sozialräumliche<br>Differenzierung                      | angewendeter<br>Mietbegriff | Bemessung der<br>Mietobergrenzen/<br>Strenge des<br>Vollzugs | systematische<br>Marktkenninis/<br>Kennnis KdU-<br>Kostenstruktur | Versorgungs-<br>situation (BG)         | Beeinflussung<br>Mietpreinsniveau         | zusätzliche soziale<br>Segregation                             |
| LK Anhalt-Bitterfeld<br><i>hoch</i>                                                              | KWU/Geno<br>sowie private<br>Vermieter                | gering             | weniger ausge-<br>prägt (Städte:<br>stärker)            | brutto-warm                 | eher höher/<br>weniger streng                                | gegeben/<br>gegeben                                               | günstig                                | kaum                                      | kaum (in Alt-<br>bauquartieren<br>wahrscheinlich)              |
| Magdeburg<br><i>hoch</i>                                                                         | ca. Drittelung<br>KWU, Geno, pri-<br>vate Vermieter   | gering             | weniger ausge-<br>prägt (rel. homo-<br>gene Strukturen) | netto-kalt                  | mittel/eher<br>großzügig                                     | ansatzweise/<br>nicht gegeben                                     | günstig                                | Gefahr für<br>Preisanstieg                | kaum                                                           |
| LK Recklinghausen<br><i>hoch</i>                                                                 | private/<br>Kleinvermieter<br>dominieren              | gering             | mittel (Städte:<br>stärker)                             | brutto-kalt                 | eher höher/<br>weniger streng                                | nicht gegeben/<br>nicht gegeben                                   | günstig                                | potenzielle<br>Gefahr für<br>Preisanstieg | wenige<br>Erkenntnisse                                         |
| Schwerin<br><i>hoch</i>                                                                          | ca. hälftig KWU/<br>Geno; häufig<br>private Vermieter | gering             | mittel (proble-<br>matisch: rand-<br>städt. Plattenbau) | brutto-warm                 | mittel/<br>weniger streng                                    | nicht gegeben/<br>nicht gegeben                                   | günstig                                | kaum                                      | kaum                                                           |
| Wuppertal<br><i>hoch</i>                                                                         | private/<br>Kleinvermieter<br>dominieren              | mittel             | ausgeprägt                                              | netto-kalt                  | eher höher/<br>streng                                        | nicht gegeben/<br>nicht gegeben                                   | günstig                                | preisdämpfend                             | Umzüge ver-<br>mieden durch<br>Preissenkungen<br>der Vermieter |

Stand: September bis November 2008 (Zeitraum der Durchführung der Fallstudien)

KWU = Kommunale Wohnungsunternehmen; Geno = (Große) Wohnungsgenossenschaften

Tabelle 18  
Synopsis zu den Fallstudien-Kommunen des Typs 3

| geringer bis niedriger Anteil an Personen in Bedarfsgemeinschaften bei wachsendem bis stagnierendem Wohnungsmarkt |                                          |                    |                                                       |                               |                                                              |                                                                    |                                        |                                   |                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Kommune/Fallstudie<br>Relevanz des Themas                                                                         | Strukturen und Bedingungen               |                    |                                                       | Merkmale der KdU-Praxis       |                                                              |                                                                    | beobachtete Situation/<br>Auswirkungen |                                   |                                                                        |
|                                                                                                                   | Anbieterstruktur                         | Mietpreisspreizung | sozialräumliche<br>Differenzierung                    | angewandeter<br>Mietenbegriff | Bemessung der<br>Mietobergrenzen/<br>Strenge des<br>Vollzugs | systematische<br>Marktkenninis/<br>Kenninis KdU-<br>Kostenstruktur | Versorgungs-<br>situation (BG)         | Beeinflussung<br>Mietpreinsniveau | zusätzliche soziale<br>Segregation                                     |
| Bamberg<br><i>mittel</i>                                                                                          | private/<br>Kleinvermieter<br>dominieren | mittel             | ausgeprägt (ge-<br>werblich gepräg-<br>te Stadtteile) | brutto-warm                   | eher niedrig/<br>eher streng                                 | nicht gegeben/<br>nicht gegeben                                    | ausreichend                            | preisdämpfend                     | kaum (jedoch<br>Verfestigung<br>wahrscheinlich)                        |
| Heidelberg<br><i>geringer</i>                                                                                     | private/<br>Kleinvermieter<br>dominieren | groß               | mittel (Konzen-<br>tration Soz.-WE-<br>Bestände)      | brutto-warm                   | eher niedrig/<br>eher großzügig                              | nicht gegeben/<br>nicht gegeben                                    | ausreichend                            | kaum                              | kaum (kleinräu-<br>mige Differenzie-<br>rung der Miet-<br>obergrenzen) |
| LK Schleswig-<br>Flensburg<br><i>mittel</i>                                                                       | private/<br>Kleinvermieter<br>dominieren | mittel             | weniger aus-<br>geprägt (keine<br>größeren Städte)    | brutto-kalt                   | eher niedrig/<br>(eher) streng                               | gegeben/(noch)<br>nicht gegeben                                    | ausreichend                            | kaum                              | vereinzelt,<br>kleinräumig, an<br>hochpreisigen<br>Standorten          |

Stand: September bis November 2008 (Zeitraum der Durchführung der Fallstudien)

### *Kommunen des Typs 1*

In diesen Kommunen trifft eine hohe Nachfrage nach angemessenen Wohnungen auf ein aufgrund der Wohnungsmarktlage begrenztes und tendenziell eher schrumpfendes Angebot an preisgünstigen Wohnungen. Dadurch kommt der KdU-Thematik eine entsprechende Brisanz zu.

Im Bewusstsein der Problematik wurde in Bremen frühzeitig ein externes Gutachten in Auftrag gegeben, um die ausreichende Verfügbarkeit angemessenen Wohnraums im Rahmen der Mietobergrenzen überprüfen zu lassen. Diese Untersuchung basierte auf einer Auswertung der Bestandsdateien größerer Wohnungsunternehmen und führte zur Feststellung eines theoretisch ausreichend großen angemessenen Bestandes, wobei sich der Anteil der tatsächlich verfügbaren Wohnungen in der Praxis jedoch als geringer als angenommen herausgestellt hat.

Nach Bekanntwerden der Anzahl der potenziell von KdU-induziertem Umzug betroffenen Haushalte wurden auf öffentlichen Druck hin sowie auf Grundlage eines weiteren Gutachtens die Mietobergrenzen erhöht. Zugleich wurde eine kleinräumige Differenzierung der Mietobergrenzen nach Stadtteilen eingeführt, wodurch sich die Verfügbarkeit entsprechend verbessert hat. Dennoch können die unangemessen wohnenden Haushalte nur sukzessive im Rahmen der Fluktuation mit angemessenem Wohnraum versorgt werden. Insbesondere bei den kleinen Wohnungen, für die in Bremen ein deutlicher Nachfrageüberhang besteht, werden schnell steigende Mietpreise beobachtet. Diese Tendenz dürfte sich durch die größeren Erhöhungsspielräume im Rahmen der Mietobergrenzen für von Bedarfsgemeinschaften zu beziehenden Wohnungen noch verstärken.

In der Region Hannover mussten die Mietobergrenzen infolge eines Urteils des Landessozialgerichts angehoben werden und sind nun, wie in Bremen, eher großzügig bemessen. Die Versorgungssituation ist daher ausreichend günstig, auch da im stagnierenden Wohnungsmarkt Hannovers im Vergleich zu den wachsenden Märkten Bremens und Kölns kein ausgeprägter Preisdruck besteht. Allerdings muss davon ausgegangen werden, dass die Anhebung der Mietobergrenzen im Zuge der Fluktuation der KdU beziehenden Haushalte zu Preissteigerungen im preisgünstigen Segment führen wird.

Die Stadt Köln hat die Mietobergrenzen sehr niedrig angesetzt, sodass in diesen Grenzen eine erhebliche Knappheit an angemessenen Wohnungen besteht. Dies wird ausgeglichen durch eine großzügige Praxis im Einzelfall. Hierbei findet häufiger auch ein Aufeinanderzubewegen statt, indem sich Vermieter zu Preissenkungen bereit erklären. Dies deutet allerdings darauf hin, dass die jeweiligen Bestände z. T. auf dem regulären Markt nicht marktgängig wären. Die KdU-Praxis der Stadt Köln entfaltet einerseits eine preisdämpfende Wirkung im preisgünstigen Segment, andererseits kann sie längerfristig dazu führen, dass einzelne Bestände sich aufgrund ausbleibender Bestandsentwicklung zunehmend vom regulären Wohnungsmarkt abkoppeln, sowie dass sozialräumliche Strukturen weiter verfestigt werden.

### *Kommunen des Typs 2*

Hier trifft eine große Nachfrage nach angemessenen Wohnungen aufgrund einer wirtschaftlich ungünstigen Situation und hoher Arbeitslosigkeit auf ein zumindest ausreichendes Angebot im niedrigen Mietpreissegment bzw. auf sogar mehr oder weniger stark ausgeprägte Angebotsüberhänge (entspannter Wohnungsmarkt).

Ein hoher Kostendruck, bedingt durch die hohen Anteile an KdU beziehenden Haushalten einerseits und die vorhandenen Möglichkeiten andererseits, die das große zur Verfügung stehende Wohnungsangebot für die Versorgung bietet, legt eine eher rigide Anwendungspraxis dieser Kommunen nahe. Eine solche ist allerdings nicht durchgängig festzustellen. Hierfür wird zum einen das Motiv der Sicherung des sozialen Friedens als Grund angegeben. Es wurde z. T. die Auffassung geäußert, dass für Langzeitarbeitslose eine durchschnittliche Wohnungsversorgung gewährleistet werden soll. Die vielfach niedrigen Mietpreise sowie die häufig eher geringe Mietpreisspreizung eröffnen hierbei gewisse Spielräume und gleichen kostenmäßig die Mehrbelastung durch den hohen Anteil an KdU beziehenden Haushalten in Teilen aus. Die geringe Mietpreisspreizung ist Folge vielfach überwiegend homogener Wohnungsbestände, insbesondere in Ostdeutschland durch die Dominanz industriellen Wohnungsbaus.

Bedingt durch die Angebotsüberhänge ist die Versorgungslage der KdU beziehenden Haushalte in diesen Kommunen durchweg günstiger.

tig. Trotz einer ausgeprägten Konkurrenzsituation können eher großzügig angesetzte Mietobergrenzen in einer solchen Marktlage einen deutlichen Preisanstieg im unteren Mietpreissegment insgesamt bewirken, da die Bedarfsgemeinschaften in praktisch allen Beständen wohnen und dadurch die Mietobergrenzen häufig starke Preissignale an die oft großen Vermieter bedeuten. In Magdeburg bestätigt sich in diesem Zusammenhang die These, dass insbesondere Netto-kalt-Regelungen eine preistreibende Wirkung entfalten, da die Marktteilnehmer die Mietobergrenzen als Standard interpretieren und diese somit de facto zunehmend zur Mietuntergrenze wird. Durch diese Preissteigerungen verteuern sich die preisgünstigen Wohnungen auch für viele Nicht-Transferleistungsbezieher.

Die Gefahr sozialer Segregation bzw. deren Verstärkung durch die KdU-Praxis ist in diesem Kommunen insgesamt weniger stark ausgeprägt, da, bedingt durch die überwiegend geringe Mietpreisspreizung und die relative Homogenität der Wohnqualitäten, die sozialräumliche Differenzierung vergleichsweise gering ist.

Im Hinblick auf das methodische Vorgehen ist der Landkreis Anhalt-Bitterfeld hervorzuheben. Hier wurden die Mietobergrenzen auf Basis einer eigens aufgebauten Mietpreisdatenbank gebildet, die in Kooperation mit den großen kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften entstand.

### *Kommunen des Typs 3*

In den Kommunen dieses Typs ist durch die begrenzten Anteile der KdU beziehenden Haushalte die Bedeutung der KdU-Thematik weniger ausgeprägt. Der geringeren Nachfrage steht in den tendenziell bis deutlich wachsenden (angespannten) Wohnungsmärkten ein begrenztes Angebot an preisgünstigen Mietwohnungen gegenüber. In Bamberg und Heidelberg wurden die Mietobergrenzen eher niedrig angesetzt. In Bamberg bedingt eine relativ ausgeprägte Homogenität der Bestände eine mittlere Mietpreisspreizung, wodurch sich Kostenüberschreitungen durch die Grundmieten in Grenzen halten. Aufgrund der dominierenden Nachkriegsbestände, die z. T. noch unzureichend energetisch modernisiert sind, be-

steht das Risiko von Kostensteigerungen insbesondere in steigenden Energiepreisen.

In Heidelberg ist dagegen die Mietpreisspreizung ausgeprägt; zugleich weist die Stadt mit ihrer besonderen „Universitäts-Ökonomie“ den niedrigsten Anteil an KdU beziehenden Haushalten aller Fallstudien-Kommunen auf. Dadurch ist der Kostendruck insgesamt gering und somit eine großzügige Handhabung bei KdU-Überschreitungen im Einzelfall möglich, die auch erfolgt. Aufgrund der untergeordneten Bedeutung des „angemessenen Segmentes“ ist kaum eine Beeinflussung des Mietpreisniveaus zu beobachten; hierzu dürfte auch die Regelungsart brutto-warm beitragen (s. hierzu Kap. 5). Zusätzliche Segregationsauswirkungen werden in Heidelberg und Bamberg nicht beobachtet. Dies lässt sich für Heidelberg durch die vorgenommene kleinräumige Mietpreisdifferenzierung sowie die großzügige Einzelfallbehandlung erklären. In Bamberg gibt es eine historisch gewachsene und ausgeprägte sozialräumliche Differenzierung, die nach Beobachtung der Akteure vor Ort durch die KdU-Praxis kaum zusätzlich beeinflusst wird. Es muss allerdings davon ausgegangen werden, dass die insgesamt strenge KdU-Praxis zur weiteren Verfestigung der Strukturen beitragen wird. Zugleich zeigt die strenge Anwendung einen mietpreisdämpfenden Effekt: Es werden Preisanpassungen von Vermietern beobachtet.

Im Gegensatz zu Bamberg und Heidelberg agiert der Landkreis Schleswig-Flensburg auf Basis eigener Grundlagen (Angebotsrecherchen) und verfügt entsprechend über systematische Marktkenntnis. Auf Grundlage dieser guten Informationsbasis werden die Mietobergrenzen relativ streng angewendet. Im Ergebnis wird das Mietpreisniveau im preisgünstigen Segment kaum beeinflusst. Aufgrund der insgesamt relativ homogenen Strukturen im Landkreis bleiben sozialräumliche Auswirkungen gering und beschränken sich auf die Verdrängung von KdU beziehenden Haushalten aus den vereinzelt vorhandenen relativ hochpreisigen Wohnstandorten. Ausgeprägtere sozialräumliche Differenzierungen gibt es in der Stadt Flensburg. Da hier jedoch der Wohnungsmarkt schrumpft und in großer Zahl angemessene Wohnungen zur Verfügung stehen, sind kaum Segregationseffekte festzustellen.

#### 4.5 Zusammenfassung

Die KdU-Praxis der Kommunen wurde zunächst im Rahmen einer bundesweiten Untersuchung in 65 Kommunen erfasst. Weiterhin wurde die KdU-Praxis in ihrem jeweiligen lokalen Wohnungsmarktkontext anhand von elf Fallstudien betrachtet. Insgesamt bewegt sich die KdU-Praxis der Kommunen im Rahmen rechtlicher Vorgaben, die im Wesentlichen das Resultat der seit 2005 erfolgten Rechtsprechung sind.

Die Ergebnisse der Fallstudien zeigen, dass sich die Verwaltungspraxis der Kommunen zwar an bestimmten Rahmenbedingungen und Marktverhältnissen orientieren muss, im Einzelnen aber doch höchst individuelle Wege im Umgang mit der Übernahme der Unterkunfts-kosten verfolgt werden.

Eine direkte Beurteilung der KdU-Praxis in ihrer gesamten Bandbreite erscheint dabei weder möglich noch geboten. Anhand der Untersuchungsergebnisse wird aber deutlich, wie der Bemessung der Mietobergrenzen (abstrakte Angemessenheit) eine zentrale Bedeutung in der Umsetzung der KdU zukommt. Sie muss fundiert an die lokalen Wohnungsmarkt- und Mietpreisverhältnisse angepasst sein, um unerwünschte Auswirkungen zu vermeiden. Daraus ergeben sich Anforderungen an die Kommunen, die bei einem systematischen Vorgehen berücksichtigt werden müssen (s. Kapitel 6).

## 5 Wechselwirkungen zwischen KdU-Praxis und Wohnungsmarkt

In diesem Kapitel wird auf Basis der Erkenntnisse aus der bundesweiten Erhebung und der Fallstudienresultate der Wirkungszusammenhang zwischen der kommunalen KdU-Praxis und den Prozessen auf den lokalen Wohnungsmärkten behandelt. Der allgemeine Wirkungszusammenhang ist in Abbildung 24 dargestellt.

Die Ausführungen gliedern sich wie folgt:

- Beschreibung der lokalen Rahmenbedingungen
- Darstellung zentraler Mechanismen, die von unterschiedlicher KdU-Praxis ausgehen
- Ableitung der Wechselwirkungen in Bezug auf Wohnungsmärkte, Kommunen, Haushalte im Niedrigeinkommensbereich und Stadtentwicklung

- systematisierte Darstellung des Wirkungszusammenhangs

### 5.1 Lokale Rahmenbedingungen

#### Allgemeine Wohnungsmarktsituation, Nachfrage- und Angebotsstruktur

Die Wohnungsmarktsituation ist eine Rahmenbedingung für die KdU-Praxis; eine Betrachtung der KdU-Thematik setzt daher generell an den örtlichen Wohnungsmarktverhältnissen an. Sie drückt sich in den Miet- und Kaufpreisen aus, bestimmt die Chancen der Wohnungssuchenden auf dem örtlichen Markt, und beeinflusst maßgeblich die Investitionen der Anbieter. Diese Wohnungsmarktverhältnisse sind regional und lokal stark ausdifferenziert.<sup>97</sup>

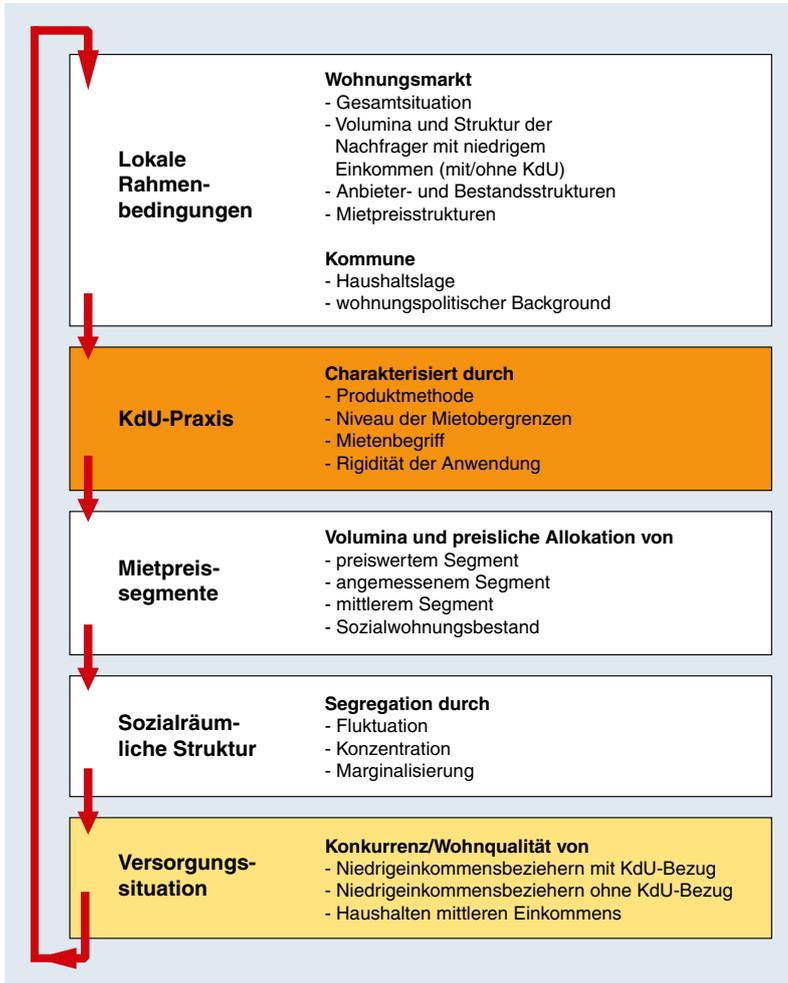
#### Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum

Bei der Versorgung KdU beziehender Haushalte stellt sich zunächst die Frage, wie groß diese Gruppe absolut sowie in Relation zur Grundgesamtheit der Haushalte in einer Kommune ist. Diese Relation stellt eine zentrale Rahmenbedingung dar. Bundesweit werden rund 4,4 Mio. bzw. 11 % aller Haushalte durch die Übernahme von Unterkunftskosten staatlich unterstützt. Auf kommunaler Ebene lässt sich diese Relation ggf. auch unter der Verwendung geschätzter Haushaltszahlen herstellen; die Zahl der Bedarfsgemeinschaften ist in der Regel bekannt oder leicht zu beschaffen.

Haushalte mit niedrigem Einkommen sind allgemein auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen; sie können nur eine stark begrenzte Mietbelastung tragen. Insofern konkurrieren im Niedrigeinkommensbereich mit den KdU-Beziehern noch andere Gruppen um die preisgünstigen Wohnungen. Während die Anzahl der Wohngeldempfängerhaushalte bekannt ist, lässt sich die Gruppe der Niedrigeinkommensbezieher ohne Transferleistungsbezug auf kommunaler Ebene häufig mangels Datengrundlage statistisch nicht abbilden und muss geschätzt werden. Diese Schätzung kann nur auf Basis der gegebenen Datenlage, z. B. unter Einbezug von regionalen Einkommensstrukturdaten aus dem Mikrozensus,

(97)  
S. einschlägige Publikationen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), u. a.: Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2006, Berichte Band 27, Bonn 2007.

Abbildung 24  
KdU-Wirkungszusammenhang



erfolgen. Für diese Annäherung bilden die Erkenntnisse über die bundesweite Struktur der Nachfragergruppen mit niedrigem Einkommen aber bereits eine Ausgangsbasis.<sup>98</sup> Bundesweit zählen rund 9 % aller Haushalte zur Gruppe der Niedrigeinkommensbezieher ohne Transferleistungsbezug einschließlich Wohngeldempfängern.

#### Ausgangslage für die KdU-Praxis bei den untersuchten Kommunen

Die verschiedenen Wohnungsmarktsituationen und die unterschiedlich großen Anteile an KdU beziehenden Haushalten bilden in verschiedenen Kombinationen typische Ausgangslagen für die KdU-Praxis (s. Kapitel 4.4). Die 65 bundesweit untersuchten Kommunen lassen sich wie folgt zu den vier Typen zuordnen (Tabelle 19).

Die Verteilung der Kommunen (s. Abbildung 25) spiegelt die strukturellen Unterschiede in Deutschland wider. Der dritte Typ, mit einer geringeren Relevanz der KdU-Thematik, dominiert den ökonomisch stärkeren südlichen Bereich Deutschlands. In den strukturschwächeren Regionen, insbesondere in Ostdeutschland und im Ruhrgebiet, herrscht der zweite Typ vor (Schrumpfungregionen). Die Verhältnisse des ersten Typs, bei dem ein stagnierender bis wachsender Wohnungsmarkt mit einem hohen Anteil an KdU beziehenden Haushalten zusammentrifft, ist dagegen v. a. für die Stadtstaaten charakteristisch.

#### Preisgünstiger Wohnraum, Bestandsstrukturen, Anbieterverhalten und Marktdynamik

Das preisgünstige Mietsegment bildet den Teil an Wohnungen des lokalen Mietwohnungsbestandes ab, der für die Haushalte im Niedrigeinkommensbereich bezahlbar ist. Nach gängigem Verständnis zählen die Wohnungen im unteren Drittel des Mietpreisspektrums zu dem preisgünstigen Wohnraum; andere, dynamische Abgrenzungen sind möglich.

Angebotsseitig spielen für die Versorgungssituation in einer Kommune gewachsene strukturelle Gegebenheiten eine große Rolle, wie die Anbieter- und Bestandsstrukturen sowie die sozialräumlichen Strukturen. Die Anbieter- und Bestandsstrukturen und entsprechenden räumlichen Verteilungsmuster sind wesentliche Parameter für die sozialräumlichen Strukturen.

Tabelle 19  
Ausgangslage für die KdU-Praxis in den untersuchten Kommunen

| Ausgangslage |                                                                                         | Anzahl Kommunen | Anteil in % |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------|
| Typ 1        | Stabiler bis wachsender Wohnungsmarkt und hoher Anteil an KdU beziehenden Haushalten*   | 14              | 22          |
| Typ 2        | Schrumpfender Wohnungsmarkt und hoher Anteil an KdU beziehenden Haushalten              | 21              | 32          |
| Typ 3        | Stabiler bis wachsender Wohnungsmarkt und geringer Anteil an KdU beziehenden Haushalten | 26              | 40          |
| Typ 4        | Schrumpfender Wohnungsmarkt und geringer Anteil an KdU beziehenden Haushalten           | 4               | 6           |
| Insgesamt    |                                                                                         | 65              | 100         |

\*Aufgrund der gegebenen Datenlage wurden für die Typenbildung die Anteile der Bedarfsgemeinschaften mit Bezug von Arbeitslosengeld II (SGB II) zugrundegelegt, auf die im Durchschnitt jedoch fast 90% der KdU beziehenden Haushalte entfallen, s. Kapitel 3.

Quelle: Eigene Erhebungen (bundesweite Untersuchung)

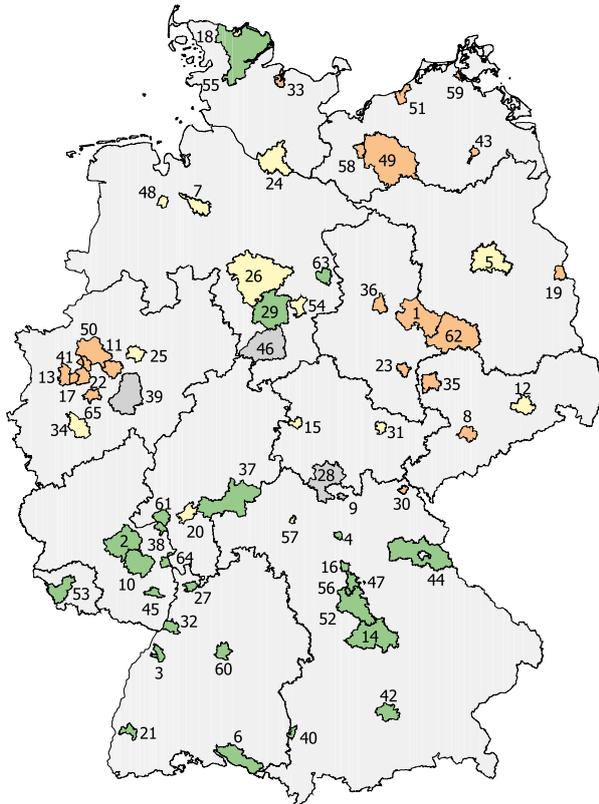
Typische Anbieter preisgünstigen Wohnraums sind zunächst kommunale Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften, die Träger des Sozialen Wohnungsbaus bzw. des DDR-Wohnungsbaus waren. Hinzu kommen andere große Wohnungsunternehmen, die teilweise auf industrieverbundene Wohnungsunternehmen zurückgehen, jedoch im Ergebnis umfangreicher Wohnungsverkäufe vielfach auch ihre ursprünglichen Bezüge verloren haben.

Insgesamt haben die privaten (Klein-)Vermieter, die jeweils nur eine Wohnung oder wenige Wohnungen vermieten, die quantitative größte Bedeutung unter den Anbietern, auch im preisgünstigen Segment (s. Kapitel 2).<sup>99</sup> Dies gilt insbesondere für die Versorgung in der Fläche. Dieser Sachverhalt wird so allerdings öffentlich kaum wahrgenommen. Jedoch gibt es unter den Niedrigeinkommensbezieher, i. d. R. mit KdU-Bezug, sozial benachteiligte Gruppen, gegen die seitens privater Vermieter Ressentiments bestehen und die somit verstärkt auf institutionelle Vermieter, insbesondere kommunale Wohnungsunternehmen, angewiesen sind. Ein Teil der privaten Vermieter übernimmt allerdings auch gerade für einkommensschwache Haushalte mit Marktzugangsproblemen eine wichtige Versorgungsfunktion, in dem relativ schlechte Wohnungsbestände ohne Einschränkungen an diese Gruppen vermietet werden.

(98)  
In einigen Kommunen liegen die erforderlichen Daten jedoch vor als Ergebnis von Bürgerbefragungen.

(99)  
Am Mietwohnungsbestand in Deutschland haben die privatwirtschaftlichen professionellen Anbieter einen Anteil von 17 %, auf private Kleinanbieter entfallen 61 %. S. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2006, Berichte Band 27, Bonn 2007, S. 15.

Abbildung 25  
Ausgangslagen der KdU-Praxis



|                                                                                                                             |                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:yellow; border:1px solid black;"></span> Typ 1 | Stabiler bis wachsender Wohnungsmarkt, hoher Anteil KdU beziehender Haushalte    |
| <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:orange; border:1px solid black;"></span> Typ 2 | Schrumpfender Wohnungsmarkt, hoher Anteil KdU beziehender Haushalte              |
| <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:green; border:1px solid black;"></span> Typ 3  | Stabiler bis wachsender Wohnungsmarkt, geringer Anteil KdU beziehender Haushalte |
| <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:grey; border:1px solid black;"></span> Typ 4   | Schrumpfender Wohnungsmarkt, geringer Anteil KdU beziehender Haushalte           |

|                            |                                   |                               |
|----------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|
| 1 Anhalt-Bitterfeld, Kreis | 23 Halle (Saale)                  | 45 Neustadt a. d. Weinstraße  |
| 2 Bad Kreuznach, Kreis     | 24 Hamburg                        | 46 Northeim, Kreis            |
| 3 Baden-Baden              | 25 Hamm                           | 47 Nürnberg                   |
| 4 Bamberg                  | 26 Region Hannover                | 48 Oldenburg                  |
| 5 Berlin                   | 27 Heidelberg                     | 49 Parchim, Kreis             |
| 6 Bodenseekreis            | 28 Hildburghausen, Kreis          | 50 Recklinghausen, Kreis      |
| 7 Bremen                   | 29 Hildesheim, Kreis              | 51 Rostock                    |
| 8 Chemnitz                 | 30 Hof                            | 52 Roth, Kreis                |
| 9 Coburg                   | 31 Jena                           | 53 Saarlouis, Kreis           |
| 10 Donnersbergkreis        | 32 Karlsruhe                      | 54 Salzgitter                 |
| 11 Dortmund                | 33 Kiel                           | 55 Schleswig-Flensburg, Kreis |
| 12 Dresden                 | 34 Köln                           | 56 Schwabach                  |
| 13 Duisburg                | 35 Leipzig                        | 57 Schweinfurt                |
| 14 Eichstätt, Kreis        | 36 Magdeburg                      | 58 Schwerin                   |
| 15 Eisenach                | 37 Main-Kinzig-Kreis              | 59 Stralsund                  |
| 16 Erlangen                | 38 Mainz                          | 60 Stuttgart                  |
| 17 Essen                   | 39 Märkischer Kreis               | 61 Wiesbaden                  |
| 18 Flensburg               | 40 Memmingen                      | 62 Wittenberg, Kreis          |
| 19 Frankfurt (Oder)        | 41 Mülheim a. d. R.               | 63 Wolfsburg                  |
| 20 Frankfurt am Main       | 42 München                        | 64 Worms                      |
| 21 Freiburg i. B.          | 43 Neubrandenburg                 | 65 Wuppertal                  |
| 22 Gelsenkirchen           | 44 Neustadt a. d. Waldnaab, Kreis |                               |

Eigene Kartographie  
Kartengrundlage: Geobasisinformation © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie  
(www.bkg.bund.de)

Welcher Wohnungsbestand im Rahmen der Mietobergrenzen zur Verfügung steht, kann sich von Kommune zu Kommune sehr unterschiedlich darstellen. Dieses Segment resultiert nur zu einem kleineren Teil aus einer ursprünglich sozialen Zweckbestimmung. Vielmehr gibt es eine Reihe von Gründen, weshalb Wohnungsbestände in den preisgünstigen Bereich fallen. Ein solcher Grund kann z. B. Modernisierungsstau sein oder aber nicht angepasste Mieten. Diese können auf ungünstige Lagen oder weniger gute Voraussetzungen der Bausubstanz zurückgehen, aber ebenso vorübergehend in Wohnungsbeständen mit guten qualitativen Voraussetzungen vorliegen.

Aufgrund der Marktdynamik ändern sich Volumen und Zusammensetzung des preisgünstigen Wohnungsbestands. So werden z. B. einfache Gründerzeitbestände vielfach aufgewertet und fallen damit aus dem preisgünstigen Segment heraus (Gentrification, s. auch nachfolgender Abschnitt), während umgekehrt z. B. viele 1950er-Jahre-Wohnungen, die in zurückliegenden Jahren noch als Standardwohnungen an Berufstätige vermietet wurden, mittlerweile wegen ihrer Wohnungsgrundrisse und -standards typische Starterwohnungen oder Wohnungen für KdU-Bezieher sind. Auch Gründerzeitwohnungen, deren letzte Modernisierung länger zurückliegt, können einer „sekundären Erosion“ unterliegen und sind auf einigen Märkten vergleichsweise preisgünstig geworden (z. B. in Wuppertal). Solche Filtering-Down-Prozesse erweitern das preisgünstige Marktsegment. Für die Beurteilung der lokalen Wohnungsmärkte ist daher sehr wichtig, das preisgünstige Segment immer dynamisch zu betrachten.

### Mietpreisstruktur

Wesentlich für die Wirkungen der KdU-Praxis ist auch die Mietpreisstruktur. Nicht nur die absolute Höhe der Mieten ist von Bedeutung, sondern insbesondere die Spannweite und die Streuung der Mietpreise. Bei den Fallstudien reichte das Spektrum von einer sehr geringen Mietpreisspreizung (z. B. Landkreis Anhalt-Bitterfeld: ca. 4,00–6,00 €) bis zu einer sehr großen Mietpreisspreizung (z. B. Heidelberg: ca. 5,50–13,00 €). Zum anderen ist insbesondere in den Kommunen mit einer großen Mietpreisspreizung von Bedeutung, wie sich die Mieten innerhalb des Spektrums verteilen.

So kann die Erhöhung der Mietobergrenze um z. B. einen Euro in einem Wohnungs-

markt wie dem des Landkreises Anhalt-Bitterfeld bedeuten, dass damit 40 % oder 50 % des Mietwohnungsangebots zusätzlich zum angemessenen Bestand zählen, während die gleiche Erhöhung auf einem Wohnungsmarkt wie Heidelberg nur zu einer eher geringen Ausweitung des angemessenen Wohnungsbestandes führen würde.

Die unterschiedlichen Mietpreisstrukturen spiegeln einerseits verschiedene Bestandsstrukturen wider (z. B. die hohe Homogenität dominierender Plattenbaubestände und deren Sanierungsstandard in Anhalt-Bitterfeld) und bilden andererseits die jeweiligen Einkommensstrukturen der Mieterhaushalte ab (z. B. breite Streuung der Einkommen in Heidelberg). Auf welchem Niveau sich Mieten insgesamt befinden, ist zunächst das Ergebnis des normalen Marktgeschehens.

### Sozialräumliche Strukturen

Die soziale Differenzierung ist in Großstädten i. d. R. deutlich stärker ausgeprägt als in kleinen Städten bzw. ländlichen Regionen. In der Regel gibt es in den (größeren) Städten auch besser geeignete Angebote und weiter ausgebaut soziale Hilfesysteme für Haushalte mit geringem Einkommen und mit verschiedenen sozialen Problemlagen. Für diese Haushalte nehmen die ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen eine wichtige Versorgungsfunktion wahr, was zwangsläufig gewisse Konzentrationen dieser Mieter insbesondere in den kommunalen Wohnungsbeständen bedingt. Diese Mieter beziehen zu einem großen Anteil staatliche Mindestsicherung und damit KdU.

Die sozialräumlichen Strukturen, die auf die Bestandsschwerpunkte des Sozialen Wohnungsbaus zurückgehen, sind langfristig gewachsen und haben sich z. T. verstärkt. Dieser Prozess wird begünstigt durch die Wahlmöglichkeiten von Haushalten mit mittlerer Wohnkaufkraft, die in entspannten Wohnungsmärkten zunehmend Quartiere verlassen, die einer Stigmatisierung ausgesetzt sind.

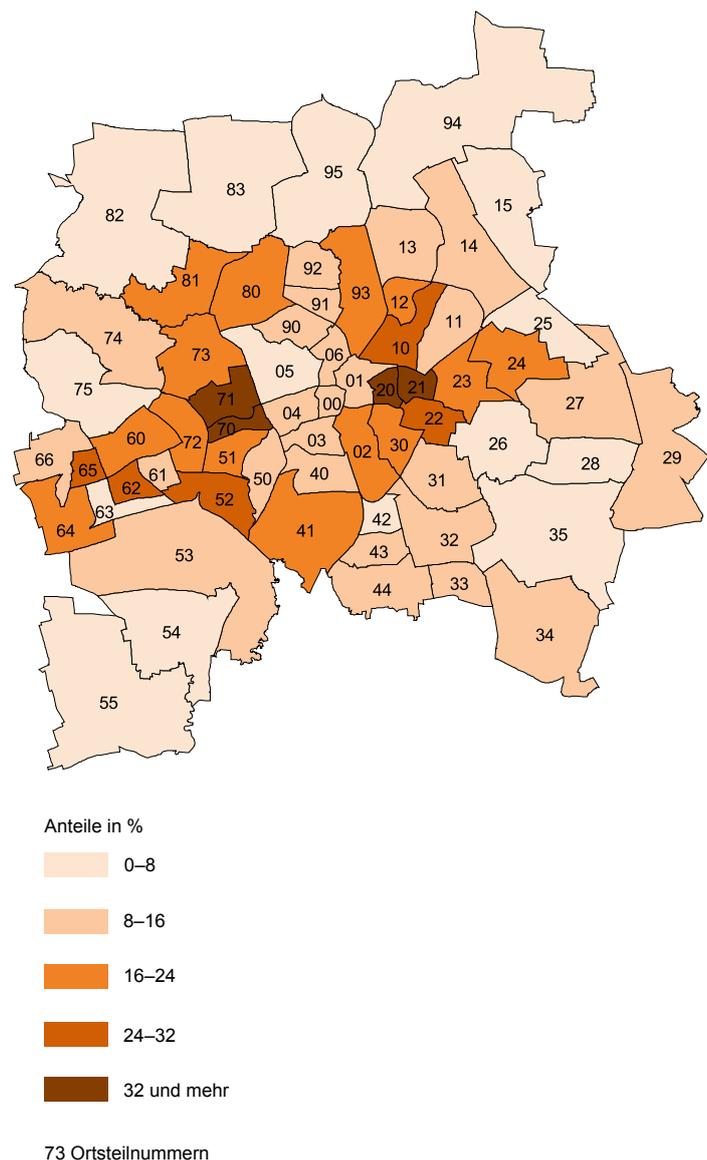
Am Beispiel der Stadt Leipzig (s. Abbildung 26) wird deutlich, welche hohen Anteile an Personen in Bedarfsgemeinschaften in einzelnen Stadtteilen erreicht werden bzw. wie ausgeprägt die räumliche Differenzierung insbesondere in Großstädten ausfallen kann. Außerdem kann der Zusammenhang zwischen Bestands- und Sozialstrukturen veranschaulicht werden: Die höchsten Anteile von Bedarfsgemeinschaften treten in den einfa-

chen gründerzeitlichen Quartieren auf. Im Vergleich dazu niedrigere, jedoch ebenfalls überdurchschnittlich hohe Anteile gibt es in der Großsiedlung Grünau im Westen sowie in den Großwohnsiedlungen im Nordosten.

Stärker ausgeprägte sozialräumliche Strukturen liegen unter den Fallstudien-Kommunen insbesondere in den Großstädten Bremen, Köln und Wuppertal vor, aber auch in der Mittelstadt Bamberg.

Wie im vorangegangenen Abschnitt aufgezeigt, spielen neben den (ehemaligen) Sozialwohnungsbeständen wenig sanierte Altbau- bzw. Nachkriegsbestände eine wichtige Rolle im preisgünstigen Segment. In die-

Abbildung 26  
Anteil der Personen in Bedarfsgemeinschaften an der Bevölkerung in Leipzig auf Stadtteilebene



Quelle: Kommunales Wohnraumversorgungskonzept der Stadt Leipzig 2009  
Daten: Bundesagentur für Arbeit 2006, Kartengrundlage: Stadt Leipzig, eigene Kartographie

sen Beständen besteht allerdings oftmals eine wesentlich größere Marktanpassungsdynamik als in den Beständen des Sozialen Wohnungsbaus, da sich diese häufig an zentraleren und attraktiveren Standorten befinden und damit potenziell unter einem höheren Aufwertungsdruck stehen.

Ein in diesem Zusammenhang bedeutendes Phänomen ist die Gentrification von Stadtteilen. Im Ergebnis solcher Prozesse können in Großstädten im Zeitverlauf die Quartiere wechseln, in denen schwerpunktmäßig preisgünstige (weil nicht zeitgemäßem Standard entsprechende) Altbau- bzw. ältere Mietwohnungsbestände für einkommensschwache Haushalte zur Verfügung stehen. Somit wird am Beispiel von Gentrification deutlich, dass die lokalen Wohnungsmärkte durch eine stetige Dynamik gekennzeichnet sind. Im Resultat verändert sich der frei verfügbare Wohnungsbestand im preisgünstigen Mietsegment hinsichtlich Volumen, Zusammensetzung, Mietpreisstruktur und räumlicher Verteilung ständig. Zugleich gibt es Bestände, die aufgrund ihres Entstehungshintergrunds bzw. der Ausrichtung der Anbieter langfristig preisgünstig bleiben.

In den Fallstudien wurde deutlich, dass die sozialräumlichen Ausdifferenzierungen in den Kommunen auch ähnlicher Größe sehr unterschiedlich sind, abhängig von spezifischen Bedingungen oder unterschiedlichen historischen Entwicklungshintergründen einzelner Stadtteile. Durch die KdU-Praxis kann es prinzipiell zu zusätzlicher Segregation kommen (s. Kapitel 5.4), die aber auf langfristigen stadträumlichen Prozessen aufsetzt und der Wirkungsanteil der KdU-Praxis insbesondere auf Basis der derzeitigen Datenlage kaum zu isolieren ist.

#### Kommunale Wohnungspolitik

Der Stellenwert, den die einzelne Kommune der Wohnungspolitik beimisst, ist eine weitere zentrale Rahmenbedingung für die KdU-Praxis. In Anbetracht allgemeiner Entspannungstendenzen auf den Wohnungsmärkten seit Mitte der 1990er Jahre ist in vielen Kommunen das Politikfeld „Wohnen“ im Sinne von Wohnungsversorgung in den Hintergrund getreten. Viele Wohnungsämter wurden aufgelöst und ihre Aufgaben auf die Fachbereiche Soziales und Stadtplanung aufgeteilt. Damit bestehen oftmals nur noch eingeschränkte Ressourcen für die Bearbeitung kommunaler wohnungspolitischer Fragestellungen und Aufgaben.

Dieser allgemeinen Entwicklung stehen jedoch auch Gegenbeispiele gegenüber. So wurde insbesondere in zahlreichen Kommunen in Nordrhein-Westfalen, aber auch etwa in Leipzig und Halle das Instrument der Wohnungsmarktbeobachtung bzw. des Monitorings systematisch etabliert und dadurch die analytische Kompetenz der Kommunen erheblich verbessert. Eine ganze Reihe von Kommunen verfolgt nach wie vor aktiv eine eigenständige und erfolgreiche kommunale Wohnungspolitik<sup>100</sup>. In der Fläche bleibt allerdings die kommunale wohnungspolitische Steuerungskompetenz deutlich zu schwach ausgeprägt. Doch hat gerade die KdU-Thematik zumindest teilweise das kommunalpolitische Interesse für den Wohnungsmarkt wieder verstärkt.

Zur Sicherstellung einer ausreichenden Wohnraumversorgung von Haushalten im Niedrigeinkommensbereich ist weiterhin nicht unerheblich, ob Kommunen noch über kommunale Wohnungsunternehmen verfügen<sup>101</sup> bzw. ob generell durch kommunales Engagement ein differenziertes Wohnungsangebot unterstützt wird.

## 5.2 Wirkungszusammenhänge und Wechselwirkungen auf den Wohnungsmärkten

Ausgehend von diesen Rahmenbedingungen lassen sich anhand der Untersuchungsergebnisse verschiedene systematische Wirkungszusammenhänge und -mechanismen aufzeigen. Dies betrifft insbesondere Wechselwirkungen zwischen der kommunalen KdU-Praxis und den lokalen Wohnungsmärkten, den Kommunen, den Haushalten im Niedrigeinkommensbereich sowie der stadt- und sozialräumlichen Entwicklung.

Für das Verständnis der Wechselwirkungen ist es von großer Bedeutung, dass der Wohnungsmarkt ein dynamisches System ist. Diesem System wird durch die KdU-Praxis eine weitere Einflussgröße hinzugefügt. Für die KdU beziehenden Haushalte wird durch die Festlegung der Angemessenheitsregelungen der zur Verfügung stehende Ausschnitt des Wohnungsangebots normativ und nicht über den Markt definiert und damit ein erheblicher Teil der gesamten Nachfrage auf einen bestimmten Teil des Angebots verwiesen. Zugleich jedoch bleiben die von ihrem Mietniveau her angemessenen Wohnungen Teil des Marktgeschehens.

(100)

Neben der Fallstudien-Kommune Heidelberg sind hier u. a. zu nennen: Bielefeld, Dortmund, München, Wiesbaden.

(101)

In diesem Zusammenhang gab es – befeuert durch die öffentliche Diskussion um einzelne Verkäufe wie in Dresden – in verschiedenen Kommunen intensive politische Auseinandersetzungen, die z. T. durchaus zu neuem Bewusstsein zur Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen (Stichwort „Stadttrendite“) und ihrer höheren Wertschätzung sowie konkret dem Abrücken von Verkaufserwägungen geführt haben.

Die konkreten Auswirkungen dieses Markt Eingriffs sind abhängig vom Niveau der Mietobergrenze, vom angewandten Mietbegriff sowie von der Strenge bzw. Großzügigkeit der tatsächlichen Anwendung in der Summe der Einzelfälle.

### Relative Mietobergrenze

Die Wechselwirkungen zwischen der KdU-Praxis und den Wohnungsmärkten werden am stärksten dadurch bestimmt, inwieweit die festgesetzte Mietobergrenze von der Preisobergrenze des preisgünstigen Mietsegments abweicht. Wechselwirkungen gehen dabei sowohl von Über- als auch von Unterschreitungen aus.

Wird die Mietobergrenze *großzügig* oberhalb der Obergrenze des preisgünstigen Segments (s. Abbildung 27) gesetzt, so verschieben sich die Verhältnisse zwischen den Nachfragergruppen: Die KdU-Bezieher werden mit einer höheren Wohnkaufkraft ausgestattet als die Niedrigeinkommensbezieher ohne Transferleistungsbezug und konkurrieren zugleich mit einem Teil der Wohnungsnachfrager im mittleren Mietpreissegment. Somit kann die KdU-Praxis zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Nachfragergruppen und einem preissteigernden Effekt im preisgünstigen Segment führen.

Eine rigide, also *niedrigere* Mietobergrenze deutlich unterhalb der Obergrenze des preisgünstigen Segments kann im Zeitverlauf zu verstärkter Konzentration KdU beziehender Haushalte in wenigen, besonders preisgüns-

tigen Beständen führen. Mit der Festsetzung der angemessenen Miete ist somit auch eine räumliche Komponente verbunden. Je niedriger die Mietobergrenze, desto stärker konzentrieren sich die zur Verfügung stehenden Wohnungen auf einzelne Wohnanlagen, Quartiere oder Straßenzüge. Es kann zu einer Abkopplung aus dem Marktgeschehen kommen, da diesen qualitativ ungünstigen Beständen, z. B. charakterisiert durch ungünstige Lage und/oder veralteten Standard und/oder Verkehrslärmbelastung etc. die Gefahr droht, durch hinzukommende Stigmatisierung für andere Haushalte inakzeptabel zu werden. Auf diese Weise kann die KdU-Praxis zusätzliche soziale Segregation bewirken.

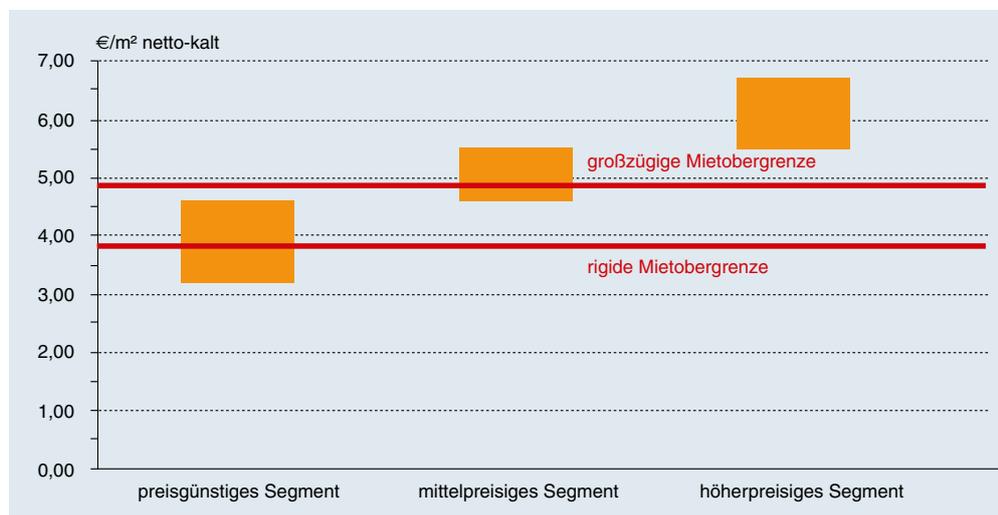
Im Zusammenhang mit der Diskussion um die zentrale Bedeutung der Mietobergrenze als Einflussgröße sind auch die Ausgestaltung der Mietbegriffe in der Praxis sowie deren Handhabung mit zu betrachten.

### Produkttheorie

Die Definition der KdU-Angemessenheit nach der Produkttheorie (absolute Miethöhe) bewirkt eine höhere Flexibilität und eine Ausweitung des Wohnungsangebots gegenüber bisherigen Regelungen, die auch die Einhaltung von Wohnflächenhöchstgrenzen vorschreiben.

Bei Wohnungen mit geringen Wohnflächen setzt die nach der Produkttheorie ermittelte Miete allerdings den Anreiz zur überproportionalen Steigerung der Miete je m<sup>2</sup>, da aus dem Produktansatz für kleinflächige Wohnungen besondere Mieterhöhungsspielräume erwachsen. Diese werden von den Ver-

Abbildung 27  
Relative Mietobergrenze und Preissegmente



Quelle: Eigene Darstellung

mietern auch genutzt. Durch ein differenzierteres Vorgehen bei der Bemessung der Mietobergrenzen kann hier jedoch noch zielgenauer gesteuert werden, als es vielfach erfolgt.

#### Niveau der Mietobergrenze

Je *großzügiger* die Mietobergrenze bemessen wird, desto höher ist die staatlich gestützte Wohnungskaufkraft der KdU beziehenden Haushalte. Das zur Verfügung stehende angemessene Mietwohnungsangebot wird größer. Zugleich geht von der Bemessung der Mietobergrenze ein Marktsignal aus, da sich die Anbieter an dieser Preisgrenze orientieren. Tendenziell wird damit die KdU-Mietobergrenze zur De-facto-Mietuntergrenze des gesamten Mietwohnungsmarkts. Diese preissteigernde Wirkung ist umso stärker, je weiter die Mietobergrenze über den niedrigsten frei am Markt gebildeten Wohnungsmieten festgesetzt wird.

Je *rigider* die Mietobergrenze bemessen wird, desto kleiner wird der Ausschnitt des Angebots angemessenen Wohnraums für die KdU beziehenden Haushalte. Auf rigide Mietobergrenzen reagieren Vermieter ggf. mit einzelnen Mietpreissenkungen, um KdU beziehende Mieter behalten zu können. Diese Reaktion ist abhängig davon, inwieweit KdU-Bezieher zu ihrem Mieterklientel zählen und inwieweit die Bestände alternativ für andere Nachfrager attraktiv sind.

#### Mietbegriff: netto-kalt versus brutto-warm

Weiterhin hängen die Folgewirkungen der KdU-Praxis auch vom jeweils angewendeten Mietbegriff ab. Beim Mietbegriff *netto-kalt*, bei dem die Mietobergrenzen nur die Grundmiete beinhalten, wird das zur Verfügung stehende Angebot begrenzt, da Wohnungen mit einer hohen Grundmiete und geringen Nebenkosten (z. B. bei Umlage einer erfolgten energetischen Modernisierung) ggf. nicht angemessen sind. Eine weitere Folgewirkung dieses Mietbegriffs ist, dass seitens der Anbieter der Anreiz für energetische Modernisierung fehlen kann.

Bei Anwendung des Mietbegriffs *brutto-warm* wird umgekehrt das zur Verfügung stehende Angebot ausgeweitet, da die Verteilung der Gesamtkosten für das Wohnen auf die verschiedenen Kostenbestandteile unerheblich ist. Außerdem beinhaltet dieser Ansatz für die Vermieter den Anreiz zur energetischen Modernisierung, da eine Umschichtung von Heizkosten zu Mietkosten im Rahmen einer Modernisierungsumlage (zumindest teilweise) möglich ist. Allerdings ist durch die Anwendung von brutto-warm keine Kappung der Heizkosten möglich, da diese laut Rechtsprechung grundsätzlich in voller Höhe zu übernehmen sind.

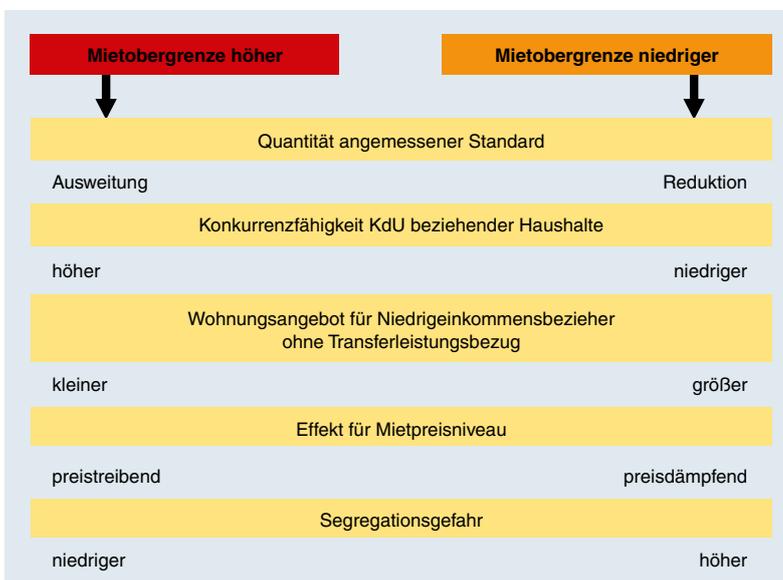
#### Strenge bzw. Großzügigkeit der Anwendung

Nicht zuletzt ist die Strenge bzw. Großzügigkeit der Anwendung der Angemessenheitsregelungen für die Versorgungslage von Bedeutung. Durch häufiges und großzügiges Tolerieren von Kostenüberschreitungen im Rahmen des Einzelfallermessens können sehr rigide bemessene Mietobergrenzen angemessen angewandt werden.

Im Unterschied zu großzügig bemessenen Mietobergrenzen geht von einer solchen Vorgehensweise allerdings eine geringere mietpreissteigernde Wirkung aus, da bei neuen KdU-Fällen auf Einhaltung der restriktiv gefassten Mietobergrenzen bestanden werden kann und somit kein Preiserhöhungssignal an das Neuvermietungsgeschäft erfolgt. Hingegen können durch die „Einzelfall“-Toleranz gegenüber Bestandsmietern KdU-induzierte Umzüge vermieden werden (s. Fallstudie Köln).

Es wird deutlich, dass durch die KdU-Praxis nicht nur die Versorgungssituation der KdU beziehenden Haushalte, sondern auch die Versorgungssituation sowie die Wohn-

Abbildung 28  
Folgen der Mietobergrenzen-Festsetzung



Quelle: Eigene Darstellung

kostenbelastung anderer Haushalte beeinflusst wird. Die zentralen Mechanismen sind in Abbildung 28 zusammengefasst.

### 5.3 Auswirkungen der KdU-Praxis

In diesem Abschnitt erfolgt die abschließende, systematische Betrachtung der möglichen Folgewirkungen unterschiedlicher KdU-Praxis im Hinblick auf

- Mietpreisniveau und Mietpreisstruktur,
- Versorgungssituation der KdU beziehenden Haushalte,
- Konkurrenzsituation der Niedrigeinkommensbezieher ohne KdU-Bezug,
- Konkurrenzsituation der Haushalte mit mittleren Einkommen,
- Sozialräumliche Struktur,
- Wohnungswirtschaft bzw. Vermieter und
- Kommunale Finanzen.

#### Mietpreisniveau und Mietpreisstruktur

Von der Festsetzung der Mietobergrenze zur Definition angemessenen Wohnraums gehen Auswirkungen auf die Mietpreisstruktur aus. Die Mietobergrenze impliziert die Aussage eines Mindestmietniveaus: „Eine Wohnung bis zu diesem Preis steht den Haushalten, die Anspruch auf soziale Sicherung haben, zu“.

Die Orientierungswirkung gilt insbesondere für die Vermieter, aber auch die KdU beziehenden Haushalte. Letzteres gilt vor allem für Märkte, in denen ein großes Angebot an Mietwohnungen im angemessenen Bereich besteht und somit die Möglichkeit gegeben ist, zumindest für neu in KdU-Bezug kommende Haushalte, eine qualitativ optimale Wohnung (z. B. Plattenbauwohnung mit besserem Sanierungsgrad) auszuwählen.<sup>102</sup> Die stärkste Orientierungswirkung geht aufgrund der unmittelbaren Vergleichbarkeit der Grundmieten von der Anwendung des Mietbegriffs netto-kalt aus.

Dieser von den KdU ausgehende Preiseffekt „von unten“ fällt umso stärker aus, je großzügiger die Angemessenheitsgrenze festgelegt wurde. Liegt die Mietobergrenze *höher* als die Mietobergrenze des preisgünstigen Segments, so kann das preisgünstige Segment langfristig teurer werden und die Mietpreisuntergrenze des preisgünstigen Segments noch über der bisherigen Obergrenze liegen. Das preisgünstige Segment kann sich dann im mittleren Preissegment befinden.

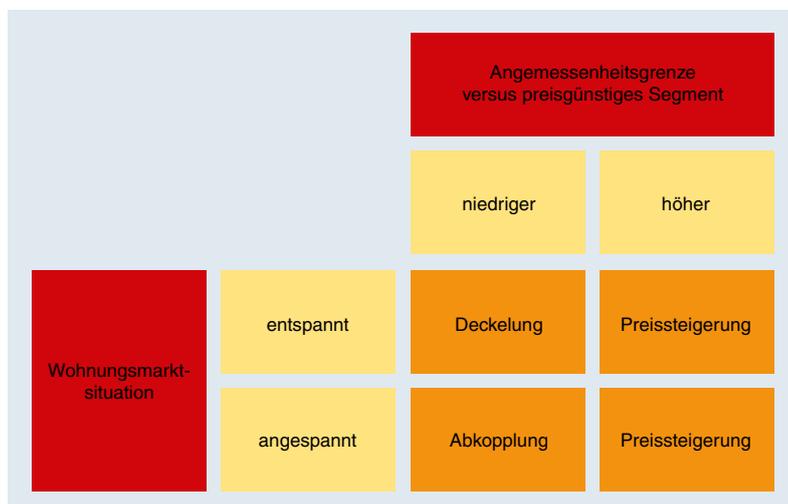
Die Anpassung der Mietpreise durch die Vermieter erfolgt am schnellsten und konsequentesten in Wohnungsmärkten, die einen hohen Anteil an KdU beziehenden Haushalten aufweisen und in denen gleichzeitig große Wohnungsunternehmen hohe Marktanteile auf sich vereinigen. In einer solchen Situation besteht eine hohe Markttransparenz und die Mietpreisobergrenze wird hier leicht zu einem Referenzwert für das gesamte Mietpreisgefüge bei den Wohnungsunternehmen.

In Kommunen mit einem geringeren Anteil KdU beziehender Haushalte ist die Orientierungswirkung großzügig bemessener Mietobergrenzen geringer, insbesondere dann, wenn private Kleinvermieter dominieren. Dies gilt insbesondere auch für genossenschaftliche Bestände, da die Wohnungsgenossenschaften im Sinne ihres wirtschaftlichen Auftrags der Mitglieder eine eigene Mietpreispolitik betreiben.

Liegt die Mietobergrenze dagegen *niedriger* als die Obergrenze des preisgünstigen Segments, so ist für die Folgewirkungen zu unterscheiden, ob ein eher entspannter oder eher angespannter Wohnungsmarkt vorliegt (s. Abbildung 29). Von einer Anpassung der niedrigsten Mieten in Richtung des Angemessenheitsniveaus muss auch in entspannten Wohnungsmärkten ausgegangen werden. Darüber hinaus geht hier von einer niedriger angesetzten Mietobergrenze eine Deckelungswirkung aus, d. h., zwischen der KdU-Mietobergrenze und der Untergrenze des mittleren Preissegments entsteht ein stabiles Segment für Haushalt mit niedrigem Einkommen, aber ohne Transferleistungsbezug.

(102) Eine solche Situation tritt typischerweise in Kommunen mit der Ausgangslage Typ 3 auf, s. Kapitel 4.4.

Abbildung 29  
Beeinflussung des Mietniveaus im preisgünstigen Segment



Quelle: Eigene Darstellung

In einem angespannten Markt steht das preisgünstige Mietsegment dagegen unter Preisdruck, wodurch es längerfristig zu einer Abkopplung des angemessenen Segments kommen kann, sofern die Mietobergrenze nicht sukzessiv an die allgemeine Mietpreissteigerung im preisgünstigen Segment angepasst wird.

### Versorgungssituation der KdU beziehenden Haushalte

Mit der Festsetzung der Mietobergrenze für angemessenen Wohnraum legt die Kommune de facto fest, mit welcher (potenziellen) Wohnkaufkraft KdU beziehende Haushalte ausgestattet werden. Je höher die Mietobergrenze gezogen wird, desto größer ist das den KdU beziehenden Haushalten zur Verfügung stehende angemessene Wohnungsangebot.

Eine Mietobergrenze, die niedriger als die Obergrenze des preisgünstigen Mietsegments ist, wirkt sich insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten ungünstig auf die Versorgungslage der KdU beziehenden Haushalte aus (Abkopplung des angemessenen Segments von der sonstigen Mietpreisentwicklung). Um dies zu verhindern, müsste durch regelmäßige empirische Mieterhebungen überprüft werden, ob die Angemessenheitsgrenze nach oben anzupassen ist.

Für die Bestandsmieter mit KdU-Bezug hatte die Festlegung der Angemessenheitsgrenze i. d. R. nur begrenzte Auswirkungen, da die Kommunen insbesondere von dem Ziel geleitet sind, diesen Haushalten den Verbleib in ihrer Wohnung zu ermöglichen. Hierfür wurden im Bedarfsfall entweder die Angemessenheitsgrenzen nach oben korri-

giert oder aber es wurden höhere Mietpreise im Rahmen der Einzelfallentscheidung toleriert (Beispiel Köln) bzw. mussten im Ergebnis gerichtlicher Auseinandersetzungen akzeptiert werden (Beispiel Region Hannover). KdU-induzierte Umzüge aufgrund festgestellter Unangemessenheit blieben in den weitaus meisten Kommunen eher die Ausnahme.

In angespannten Märkten wird die Unterbringung von KdU beziehenden Haushalten mit unangemessen hohen Wohnkosten häufig auch von der „Fehlbelegung“ angemessener Wohnungen durch andere Haushalte (z. B. in Bremen) beeinflusst.

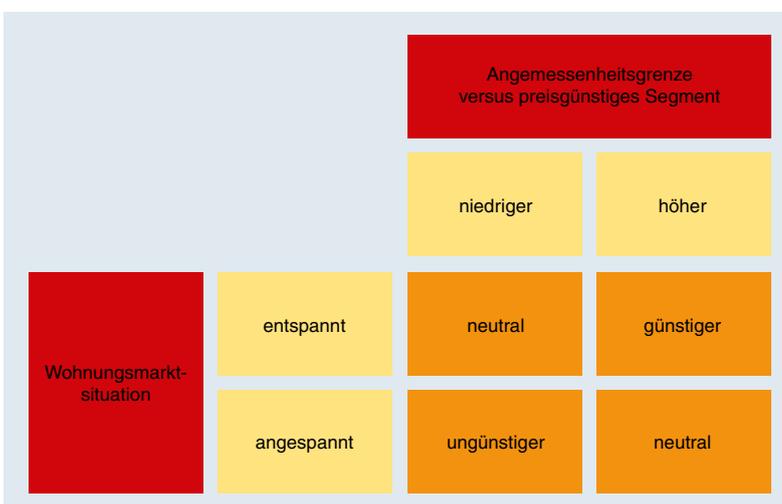
Größere Auswirkungen hat die Festsetzung des Angemessenheitsniveaus auf die Versorgungslage KdU beziehender Haushalte. Dies gilt insbesondere, wenn in angespannten Wohnungsmärkten das Angemessenheitsniveau unterhalb der Mietobergrenze des preisgünstigen Segments angesetzt wird. In diesen Märkten stehen den KdU beziehenden Haushalten nur solche Wohnungsbestände zur Verfügung, von denen sich die Vermieter kaum anderweitige Vermarktungsperspektiven – verbunden mit Mietpreissteigerungspotenzialen – versprechen.

### Konkurrenzsituation für Niedrigeinkommensbezieher ohne KdU-Bezug

Wie oben beschrieben wurde, führt eine großzügige Bemessung der Mietobergrenzen auch in entspannten Wohnungsmärkten zu Preissteigerungen im preisgünstigen Segment. Damit verbunden ist eine Verschlechterung der Versorgungslage bzw. Erhöhung der Wohnkostenbelastung für Haushalte mit niedrigem Einkommen ohne KdU-Bezug. Diese Erhöhung der Wohnkostenbelastung kann dazu führen, dass solche Haushalte zu Aufstockern werden und eine staatliche Unterstützung bei den Wohnkosten erhalten.

Es ist denkbar, dass langfristig Vermieter auf die neuen Rahmenbedingungen durch die KdU mit einer Nischenstrategie reagieren, die auf Niedrigeinkommensbezieher ohne KdU-Bezug abzielt, indem „Billigwohnungen“ unterhalb des Angemessenheitsniveaus angeboten werden. Hierdurch könnte der Preiswettbewerb im unteren Mietpreisbereich wiederbelebt werden. Gerade vor dem Hintergrund der stets gegebenen Möglichkeit des Aufstockens niedriger Einkommen durch KdU erscheint dieses Szenario allerdings weniger wahrscheinlich.

Abbildung 30  
Versorgungssituation der KdU beziehenden Haushalte



Quelle: Eigene Darstellung

**Wohngeldempfänger**

Zur Gruppe der Haushalte im Niedrigeinkommensbereich zählen auch die Wohngeldhaushalte. Diese befinden sich in einer Konkurrenzsituation zu den KdU beziehenden Haushalten. Auch für sie spielen die Angemessenheitskriterien für die KdU keine Rolle. Insofern handelt es sich bei den Wohngeldbeziehern um Marktteilnehmer, die sich, im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten einschließlich des Wohngeldes, mit Wohnraum versorgen. Bei einem Anstieg der Zahl der Wohngeldhaushalte (z. B. im Zuge der Wohngeldreform 2009 oder infolge steigender Kurzarbeit) kann sich die Konkurrenzsituation verstärken.

**Konkurrenzsituation für Haushalte mit mittleren Einkommen**

Liegt die KdU-Mietobergrenze oberhalb des preisgünstigen Segments im mittleren Segment, so kann dies die Versorgungslage von Haushalten mit mittlerem Einkommen insbesondere auf angespannten Märkten negativ beeinflussen, wenn sich Mieten auch im mittleren Preissegment erhöhen. Hierdurch werden die dortigen Haushalte – nicht jedoch die KdU beziehenden, deren Wohnkosten vollständig von der Kommune übernommen werden – belastet.

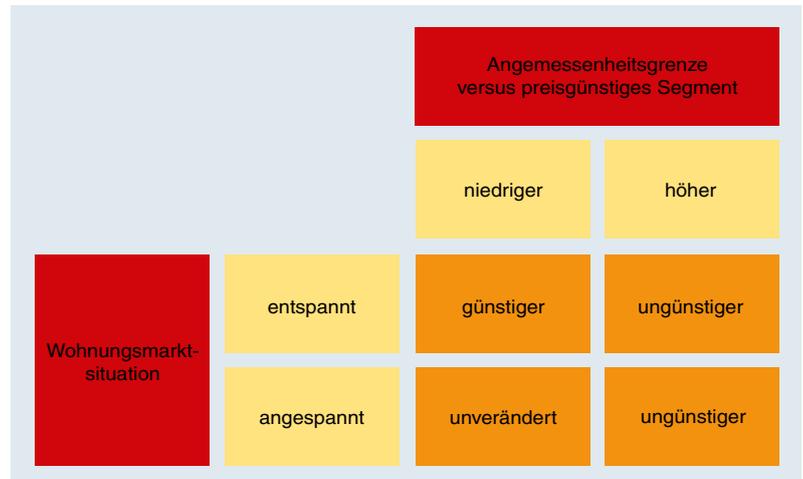
Da diese Situation aus Sicht der Haushalte mit mittleren Einkommen kaum nachzuvollziehen ist, bergen sehr großzügig bemessene Mietobergrenzen eine soziale Ungerechtigkeit in sich.

**Sozialräumliche Struktur**

Im Rahmen der Fallstudien konnte insgesamt keine signifikante Verstärkung sozialer Segregation durch die KdU-Praxis festgestellt werden. Hierfür sind folgende Gründe zu nennen:

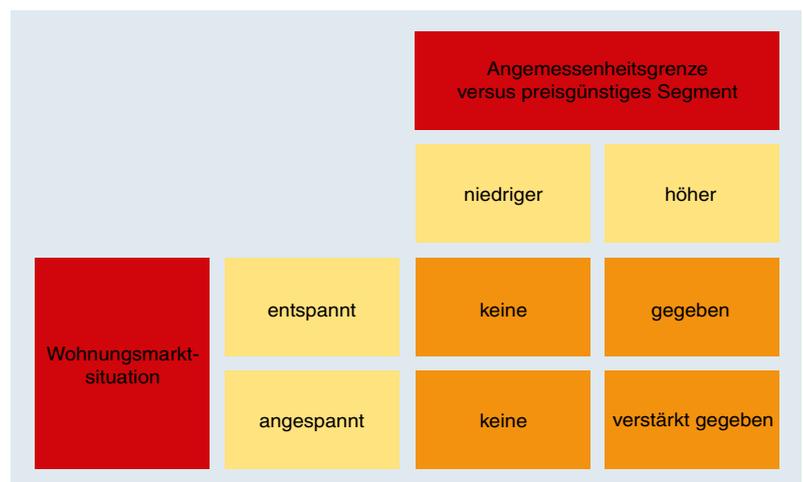
- Prozesse sozial- und stadträumlicher Segregation vollziehen sich i. d. R. über längere Zeiträume. Der KdU-Vollzug ist jedoch seit 2005 erst über einen relativ kurzen Zeitraum wirksam.
- Die Kommunen sind zum einen bei der Bemessung der Mietobergrenzen bisher insgesamt eher großzügig verfahren und tolerieren zum anderen bei Bestandsmietern relativ häufig Kostenüberschreitungen im Rahmen der Einzelfallentscheidung. Durch diese Praxis wurden bisher durch die KdU bedingte Umzüge in größerem Ausmaß vermieden.

Abbildung 31 Versorgungssituation/Wohnkostenbelastung der Niedrigeinkommensbezieher ohne KdU-Bezug



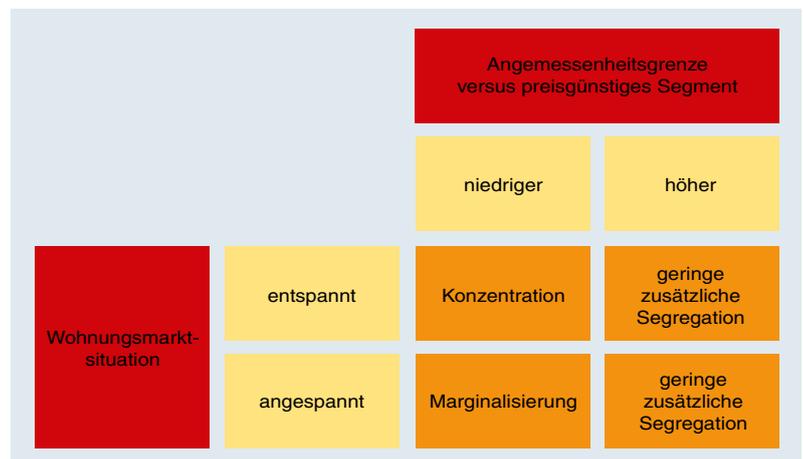
Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 32 Konkurrenzsituation zwischen Haushalten mit mittleren Einkommen und KdU beziehenden Haushalten



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 33 Potenzielle zusätzliche soziale Segregation



Quelle: Eigene Darstellung

Vor dem Hintergrund der sich mittelfristig abzeichnenden erheblichen Zunahme an KdU beziehenden Haushalten muss angesichts der finanziellen Restriktionen der Kommunen davon ausgegangen werden, dass die KdU-Praxis zukünftig insgesamt tendenziell rigider gehandhabt wird. Somit ist nicht unwahrscheinlich, dass es mittel- bis längerfristig zu zusätzlichen KdU-induzierten Segregationsprozessen kommen wird.

Das Segregationsgeschehen basiert grundsätzlich auf drei verschiedenen Mechanismen, für die ein jeweils unterschiedlicher potenzieller Einfluss der KdU-Praxis unterstellt werden muss (s. auch Abbildung 33):

- *Fluktuation*: Haushalte nutzen im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten die Chancen des Marktes, ihren Wohnstandort zu verbessern.

Dieser Mechanismus läuft unabhängig von der KdU-Praxis ab und ist in seiner Dynamik von der Wohnungsmarktsituation abhängig.

- *Konzentration*: Haushalte mit verschlechterten finanziellen Möglichkeiten (z. B. bei aufgetretener Arbeitslosigkeit) finden bezahlbaren Wohnraum nur in bestimmten Quartieren oder Wohnanlagen, die aufgrund ihrer Bestimmung, ihrer Genese bzw. ihres günstigen Mietniveaus bereits einen erhöhten Anteil einkommensschwacher Haushalte (vielfach ebenfalls Arbeitslose) aufweisen.

Dieser Effekt wird durch die KdU-Praxis noch verstärkt, wenn durch eine rigide bemessene Mietobergrenze eine weitere Verengung der in Frage kommenden Wohnungen erfolgt. Auch bei neu auftretenden KdU-Fällen aus dem Bereich des SGB XII kann eine rigide gezogene Angemessenheitsgrenze (in Kombination mit einer strengen Anwendungspraxis) zu einer gegenüber der Situation von vor 2005 (alte Sozialhilfe) eingeschränkten Wohnungsauswahl und damit zu einer verstärkten Konzentration führen.

- *Marginalisierung*: Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln bzw. mit aufgrund sozialer Problemlagen zusätzlich eingeschränkter Handlungsautonomie sind weitgehend immobil und verharren in Beständen, die ggf. stigmatisiert und von anderen sozialen Schichten zunehmend gemieden werden.

Dieser Mechanismus der Marginalisierung kann durch eine restriktive KdU-Praxis

besonders in angespannten Wohnungsmärkten verstärkt werden. Da hier auch die preisgünstigen Wohnungsbestände unter Aufwertungsdruck stehen, kann eine restriktive KdU-Praxis (z. B. in Köln) dazu führen, dass eine Abspaltung der wenigen angemessenen Bestände erfolgt. Dies geschieht, wenn Vermieter bzw. Wohnungsunternehmen aufgrund der ungünstigen Refinanzierungsperspektive in Bestände mit hoher Konzentration an KdU beziehenden Haushalten deutlich weniger investieren als in andere Bestände. Eine solche Abkopplung von Teilbeständen (Herausbildung eines auf ganz bestimmte Bestände beschränkten „KdU-Segments“) beinhaltet entsprechend tendenziell auch eine soziale Abkopplung (Marginalisierung).

Aufgrund des bereits gegebenen Segregationsgeschehens sowie aufgrund der Tatsache, dass KdU-induzierte Umzüge in der Regel nicht erfasst werden, ist eine Quantifizierung der durch den KdU-Vollzug beeinflussten sozialen Segregation nicht möglich. Insofern ist nicht auszuschließen, dass seit 2005 bereits soziale Segregation zu gewissen, wenngleich begrenzten Teilen auf den KdU-Vollzug zurückzuführen ist, jedoch in den Kommunen nicht sichtbar wurde.

#### Wohnungswirtschaft bzw. Vermieter

Die KdU-Regelungen stellen für die Wohnungsanbieter eine neue Rahmenbedingung für ihre Entscheidungen dar. Dies gilt grundsätzlich für alle Anbietergruppen am Markt, wenn auch bestimmte Strategien in der Regel nur von größeren Wohnungsunternehmen verfolgt werden. Kommunale Wohnungsunternehmen haben zumeist einen hohen, insgesamt aber häufig nicht den größten Marktanteil bei der Versorgung der Bedarfsgemeinschaften. Sie sind aber aufgrund ihrer besonderen Rolle und Verflechtungen mit der Kommune wichtig für die Implementierung oder Umsetzung der kommunalen KdU-Praxis.

Aus rein betriebswirtschaftlicher Perspektive handelt es bei den KdU beziehenden Haushalten um eine Klientel mit hoher Mietsicherheit, da die Unterkunftskosten von der öffentlichen Hand übernommen werden.<sup>103</sup> Je nach individueller Kosten- und Finanzierungssituation in Relation zum Erlös kann auch mit Wohnanlagen oder Quartieren, die überwiegend von KdU beziehenden Haushalten bewohnt werden, ein Cashflow in für Mietobjekte üblichen Größenordnungen erwirtschaftet werden.

(103)

Gegen z. T. vorkommende Zweckentfremdungen der Zuwendungen von einzelnen Haushalten kann ggf. das Instrument der Abtretungserklärung eingesetzt werden. Da diese von den Haushalten allerdings jederzeit widerufhebbar ist, sind der Wirksamkeit für Teilgruppen unter den sozial schwächeren Mietern gewisse Grenzen gesetzt.

Die Erlösperspektive, die sich für solche Bestände aus der zukünftigen Entwicklung der KdU-Mietobergrenzen ergibt, bestimmt, wie die Refinanzierungsspielräume für Bestandsinvestitionen einzuschätzen sind. Zugleich müssen sich die Wohnungsanbieter die Frage stellen, inwieweit und mit welchem Investitionsaufwand sie ihre Wohnungen alternativ auch an ein zahlungskräftigeres Klientel ohne Transferleistungsbezug vermieten könnten und dadurch günstigere Vermarktungs- und Erlösperspektiven möglich wären.

Je nach KdU-Praxis bestehen folgende Auswirkungen auf das Verhalten der Wohnungswirtschaft:

- Erlössteigerungen in Folge der Nutzung von Mieterhöhungsspielräumen bei *großzügig* bemessenen Mietobergrenzen

Diese Erlössteigerungen können entweder Bestandsinvestitionen auslösen (in diesen Fällen liegt dann eine indirekte staatliche Subventionierung von Instandsetzungs- oder Modernisierungsmaßnahmen vor) oder aber lediglich zu Mitnahmeeffekten führen (Verwendung der Zusatzzerlöse, z. B. zur Renditesteigerung oder Quersubventionierung anderer Maßnahmen).

- Mietsenkungsstrategien und damit Erlösschmälerungen in Folge *rigide* bemessener Mietobergrenzen

Diese Erlösschmälerungen bzw. geringen Mieteinnahmen in schwerpunktmäßig von KdU beziehenden Haushalten bewohnten Beständen können zur Reduktion von Instandhaltungsinvestitionen führen. In der Folge können diese Wohnungen längerfristig qualitativ gegenüber anderen Beständen abfallen.

- Erhöhte Erlössicherheit durch praktisch nicht gegebenes Mietausfallrisiko sowie verringerte Fluktuation KdU beziehender Haushalte

Die KdU beziehenden Haushalte weisen eine vergleichsweise geringe Fluktuationsrate auf, mit der Folge einer gewissen Einnahmensicherheit für die Wohnungswirtschaft. Ursächlich dafür ist zum einen, dass reine „Wunschmzüge“ dieser Haushalte von den Kommunen i. d. R. leistungsrechtlich nicht anerkannt werden. Zum anderen ist der Druck, sich an eine veränderte Einkommenssituation anzupassen und umzuziehen, für diese Haushalte geringer als für Wohngeldhaushalte oder Haushalte, die keine Unterstützung für die Wohnkosten

erhalten, da die angemessenen Wohnkosten vollständig übernommen werden.

- Beeinflussung von Portfolioentscheidungen

Durch die Bemessung der Mietobergrenze bestimmt sich, wie attraktiv bzw. lukrativ die Vermietung an KdU beziehende Haushalte im Vergleich zur Vermietung an andere am Standort denkbare Zielgruppen ist.

Mögliche Portfolioentscheidungen dabei sind: Desinvestition bei überwiegend von KdU beziehenden Haushalten bewohnten Beständen (z. B. infolge rigider Mietobergrenzen); gezielte Hartz-IV-Vermietung bestimmter, anderenfalls wenig marktgängiger Bestände; Durchführung energetischer Modernisierungsmaßnahmen in Folge einer großzügigen Brutto-warm-Regelung; Festhalten an „lukrativen“ angemessenen Beständen, die eigentlich im Rahmen des Stadtbbaus für den Rückbau vorgesehen sind.

Da die Wohnungsunternehmen bisher allerdings in aller Regel keine gezielte „Hartz-IV-Vermietung“ betreiben bzw. diese im Sinne ausgewogener Mieterstrukturen ablehnen, werden derartige Portfolioentscheidungen auf absehbare Zeit die Ausnahme bleiben.

Der betriebswirtschaftlichen Perspektive steht bei kommunalen bzw. genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen auch heute noch eine gemeinnützige bzw. eigenwirtschaftliche Perspektive gegenüber, nach der die Bereitstellung preisgünstigen bzw. angemessenen Wohnraums eine zentrales unternehmerisches Ziel ist.<sup>104</sup>

Darüber hinaus bestehen finanzielle Austauschbeziehungen zwischen der Kommune und dem kommunalen Wohnungsunternehmen. Hier korrespondieren Kostenersparnisse der Kommune durch geringere Ausgaben für KdU für die Mieter mit Mindererlösen des kommunalen Wohnungsunternehmens und umgekehrt. Die Renditebeiträge kommunaler Wohnungsunternehmen zur Sicherung der Kommunalfinanzen sind hier von erheblicher Bedeutung.

### Kommunale Finanzen

Den überwiegenden Teil der Ausgaben für die Kosten der Unterkunft tragen grundsätzlich die Kommunen. Insofern besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Handhabung der KdU-Praxis durch die Kommune

(104)

Im Falle der kommunalen Wohnungsunternehmen: Sicherstellung der Wohnraumversorgung von Haushalten mit geringem Einkommen bzw. für Haushalte mit spezifischen Marktzugangsproblemen. Im Falle der Wohnungsgenossenschaften: Zweck der wirtschaftlichen Förderung der Mitglieder durch langfristige Verfügungsstellung kostengünstigen Wohnraums. In diesem Zusammenhang obliegt kommunalen Wohnungsunternehmen häufig die Aufgabe, verhaltensauffälligen oder sozial problematischen Mietern Wohnraum zu bieten, die aus Imagegründen bzw. aufgrund erhöhten Betreuungsaufwands von anderen Vermietern tendenziell gemieden werden (z. B. Haftentlassene, Suchtkranke). Diese Personengruppen zählen i. d. R. überwiegend zu den KdU beziehenden Haushalten. Heute wird versucht, derartige Leistungen, die anderen Zielen als dem der reinen Gewinnmaximierung geschuldet sind, in ihrer Wertigkeit durch das Konzept der „Stadtreidite“ kommunaler Wohnungsunternehmen messbar zu machen.

und den Ausgaben für KdU. Damit kommt der zielgenauen Festlegung angemessener Mietobergrenzen im Hinblick auf mögliche Preiseffekte eine hohe Bedeutung zu.

Die Höhe der Ausgaben für KdU wird von zahlreichen Faktoren bestimmt, die die Kommune kurzfristig nur eingeschränkt beeinflussen kann. Zu diesen Rahmenbedingungen zählen insbesondere die Höhe des Anteils KdU beziehender Haushalte, die Situation auf dem Wohnungsmarkt und die Höhe des lokalen Mietniveaus sowie die generelle wirtschaftliche Entwicklung in der Region.

Neben diesen Ausgangsbedingungen hat aber die Bemessung und Ausgestaltung der KdU-Angemessenheit einen entscheidenden Einfluss auf die zukünftige Entwicklung der KdU-Ausgaben:

- Kostensteigerung infolge der Mietsteigerungen bei großzügig bemessenen Mietobergrenzen.

Je höher die Mietobergrenze in Relation zum Bereich des preisgünstigen Mietsegments festgelegt wird, desto größer sind die Auswirkungen auf das Mietpreisniveau. Ein steigendes Mietpreisniveau im Rahmen der Angemessenheitsgrenze schlägt sich „eins zu eins“ in steigenden KdU nieder. Diesen Preissteigerungen können Bestandsinvestitionen der Wohnungsunternehmen gegenüberstehen, was einer indirekten Subventionierung von Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen durch die Kommune über KdU entspräche, sie können von den Wohnungsunternehmen aber auch nur „mitgenommen“ werden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen auch, dass solche zu hohen Angemessenheitsgrenzen und deren Folgen nur bedingt wieder korrigiert werden können.

Durch von vornherein rigider bemessene Mietobergrenzen können die Preise entsprechend gedämpft werden.

- Kostensteigerung durch zusätzliche Aufstocker.

Der durch großzügige KdU-Mietobergrenzen ausgelöste Preisanstieg betrifft das Mietniveau aller Wohnungen im entsprechenden Preisbereich. Dies führt zu einer Erhöhung der Wohnkostenbelastung von Haushalten mit niedrigem Einkommen ohne Transferleistungsbezug. Da die Wohnkosten bei der Feststellung von Bedürftigkeit im Sinne der Mindestsicherung Berücksichtigung finden, können solche Haushalte zu zusätzlichen KdU-Beziehern (Aufstocker) werden, was zu einem weiteren Anstieg der KdU führt. Die in guter Absicht vorgenommene großzügige Bemessung von Mietobergrenzen birgt somit mittelbar ein hohes Kostenrisiko für die Kommunen.

- Erhöhtes Kostenrisiko durch steigende Energiekosten bei Mietbegriff „netto-/brutto-kalt“.

Bei Mietobergrenzen, die die Heizkosten nicht einbeziehen (netto-kalt, bruttokalt), bestehen nur eingeschränkte Möglichkeiten für die Wohnungsunternehmen zur Refinanzierung energetischer Maßnahmen aus gesunkenen Ausgaben für Energie (Verschiebungen zwischen den KdU-Bestandteilen Heizkosten und Grundmiete innerhalb der Mietobergrenze, wie es bei der Brutto-warm-Regelung möglich ist). Dadurch wird der Anreiz für energetische Modernisierungen verringert. Unterlassene energetische Modernisierungen bergen dabei das Risiko steigender Ausgaben für KdU aufgrund steigender Energiepreise. Einzelne Kommunen versuchen hier derzeit durch Einführung spezieller Regelungen (z. B. der in Bielefeld bereits realisierte Klimabonus<sup>105</sup>) gegenzusteuern.

(105)

Die Stadt Bielefeld hat bei den Kosten der Unterkunft einen Klimabonus eingeführt. Auf die angemessenen Mieten wird ein gestaffelter Aufschlag bei Unterschreitung bestimmter Verbrauchswerte (lt. Energieausweis) angerechnet. Damit kann auch eine höhere Kaltmiete bei vergleichsweise geringen Heizkosten angemessen sein (vgl. Wohnungsmarktbericht der Stadt Bielefeld, <http://www.bielefeld.de/de/pbw/muw/mubeo/woh05/>)

## 6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Mit der Neustrukturierung der sozialen Sicherungssysteme zum 01. Januar 2005 im Rahmen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden auch die Regelungen zur Übernahme von Wohnkosten reformiert. Seither tragen überwiegend die Kommunen die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) für die Bedarfsgemeinschaften, soweit sie angemessen sind.

Zunächst war die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften – überwiegend Haushalte mit Bezug von Arbeitslosengeld II – deutlich angestiegen und erreichte im Jahr 2006 einen (bisherigen) Höhepunkt. Nach einem Rückgang bis Sommer 2008 steigt die Zahl mittlerweile wieder an. Mit dem Anstieg der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften waren auch die Ausgaben für die KdU bundesweit gestiegen. Der Rückgang bei der Zahl der Bedarfsgemeinschaften führte jedoch nur zu einer unwesentlichen Ausgabenreduktion. Dies ist vor allem auf gestiegene Wohnnebenkosten zurückzuführen.

Die Kommunen bewegen sich im Spannungsfeld zwischen der ausreichenden Versorgung der bundesweit über vier Millionen Bedarfsgemeinschaften mit Wohnraum und dem Gebot des ökonomischen Umgangs mit den dafür aufzuwendenden öffentlichen Mitteln. Eine entscheidende Rolle spielen die von den Kommunen festgelegten Angemessenheitsregelungen und deren Anwendung in der Praxis („KdU-Praxis“). Mit der Festlegung, welcher Wohnraum angemessen ist und in welcher Höhe die Wohnkosten entsprechend erstattet werden, werden stets auch die Rahmenbedingungen für die lokalen Wohnungsmärkte verändert. Je nach Beschaffenheit des Wohnungsmarktes vor Ort wirken sich diese nicht nur auf die Ausgaben der Kommune für die KdU, sondern ebenso auf das preisgünstige Segment des lokalen Mietwohnungsmarktes aus. Dadurch wird ebenfalls die Versorgungslage der Haushalte mit niedrigem Einkommen berührt, die keine staatlichen Transferleistungen oder Wohngeld erhalten. Daher werden auch diese Haushalte in die Untersuchung mit einbezogen.

In der Studie wurden folgende Themen systematisch untersucht:

- Umfang und Struktur der Nachfragergruppen mit niedrigem Einkommen in Deutschland

- Umfang und Struktur staatlicher Leistungen für die soziale Absicherung des Wohnens
- typische Ausgangslagen in den Kommunen für die Umsetzung der KdU
- Grundzüge und Ausgestaltung der kommunalen Vollzugspraxis
- Wechselwirkungen zwischen KdU-Praxis und lokalen Wohnungsmärkten

Empirische Basis der Studie sind neben umfangreichen sekundärstatistischen Auswertungen und Berechnungen aus dem sozioökonomischen Panel (SOEP)<sup>106</sup> eine bundesweite Bestandsaufnahme der Angemessenheitsregelungen bei 65 Kommunen<sup>107</sup> sowie vertiefende Fallstudien in elf Kommunen (Städten und Landkreisen).<sup>108</sup>

Die auf Basis der Untersuchung getroffenen Schlussfolgerungen sollen die Weiterentwicklung des Themas KdU – unter Berücksichtigung anderer Ziele von Bund, Ländern und Gemeinden und der Situation auf den lokalen Wohnungsmärkten – unterstützen. Dies betrifft die Wohnraumversorgung der Bedarfsgemeinschaften und anderer einkommensschwächerer Haushalte, die Wirkung auf die lokalen Wohnungsmarktstrukturen, die finanziellen Folgen für die öffentlichen Haushalte sowie die Auswirkungen auf die Stadtentwicklung.

### 6.1 Zusammenfassung der Forschungsergebnisse

#### Nachfragerstrukturen im preisgünstigen Wohnungsmarktsegment

Infolge der gesetzlichen Neuregelungen gelten für die KdU beziehenden Haushalte andere Bedingungen für die Wohnraumversorgung als für die übrigen Haushalte im Niedrigeinkommensbereich. Während für diese Gruppe entscheidend ist, ob eine Wohnung bezahlbar ist, ist es für die KdU beziehenden Haushalte zentral, ob die Wohnung als angemessen gilt. Da nur die angemessenen Wohnkosten von der öffentlichen Hand übernommen werden, können sich die kommunalen Regelungen auf die Versorgungslage und -qualität auswirken.

Die einzelnen Gruppen im Niedrigeinkommensbereich können im Hinblick auf die Wohnnachfrage wie folgt abgegrenzt werden:

(106) Sozio-ökonomisches Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin.

(107) Die bundesweiten Erhebungen wurden im Zeitraum April bis Juni 2008 durchgeführt.

(108) Die Fallstudien in den zehn untersuchten Kommunen Landkreis Anhalt-Bitterfeld, Bamberg, Bremen, Landkreis Region Hannover, Heidelberg, Köln, Magdeburg, Landkreis Schleswig-Flensburg, Schwerin und Wuppertal wurden im Zeitraum von Juli bis November 2008 durchgeführt. Eine weitere Fallstudie folgte im Februar 2009 im Landkreis Recklinghausen.

### *Haushalte im Niedrigeinkommensbereich*

Der Niedrigeinkommensbereich in Deutschland umfasst insgesamt rund 8 Mio. Haushalte<sup>109</sup> bzw. 20 % der Haushalte. Für diese Haushalte, die in den Kommunen mit sehr unterschiedlichen Anteilen vertreten sind, gilt es jeweils, die Verfügbarkeit ausreichend preisgünstigen bzw. angemessenen Wohnraums sicherzustellen.

### *KdU-Bezieher*

Gut die Hälfte der Haushalte im Niedrigeinkommensbereich, rund 4,4 Mio. bzw. 54 %, erhält Leistungen für Unterkunft und Heizung.<sup>110</sup> Die Kommunen legen dabei fest, welche Wohnkosten angemessen sind und von der öffentlichen Hand übernommen werden.<sup>111</sup>

### *KdU-Aufstocker*

Hierbei handelt es sich um rund 1,3 Mio. Haushalte, deren Wohnkosten i. d. R. zu einem großen Teil vom Staat übernommen werden. Als Aufstocker werden Arbeitnehmer, Selbstständige und Bezieher von Arbeitslosengeld I bezeichnet, deren Erwerbseinkommen oder Arbeitslosengeld I so gering ist, dass sie unter

Berücksichtigung von Freibeträgen unter das Bedarfsniveau fallen und daher einen Anspruch auf eine Aufstockung bis zur Höhe der im SGB II definierten Leistungen haben. Diese Bedarfsgemeinschaften beziehen oftmals ausschließlich KdU, häufig erfolgt allerdings keine vollständige Kostenübernahme.

### *Niedrigeinkommensbezieher ohne KdU und Wohngeldhaushalte*

Gut ein Drittel (37 %) bzw. rund 3 Mio. Haushalte im Niedrigeinkommensbereich beziehen keine KdU. Diese Haushalte tragen ihre Wohnkosten aus ihrem regulären Einkommen und sind entsprechend auf das am Markt verfügbare preisgünstige Wohnungsangebot angewiesen.

Dies betrifft auch die rund 690.000 reinen Wohngeldhaushalte, die über das Wohngeld einen Zuschuss zu ihren Wohnkosten erhalten. Die Höhe des Wohngeldes hängt vom Einkommen, den zusschussfähigen Wohnkosten und der Haushaltsgröße ab und ist systembedingt durch ein niedrigeres Leistungsniveau im Vergleich zu den KdU für Aufstocker-Haushalte gekennzeichnet.

Wenn die seit 2008 herrschende Finanz- und Wirtschaftskrise auf den Arbeitsmarkt durchschlagen wird, ist mit einem deutlichen Anstieg der Empfängerzahlen von Arbeitslosengeld II und damit der KdU beziehenden Haushalte einschließlich zusätzlicher Aufstocker zu rechnen.<sup>112</sup> Durch die Wohngeldreform 2009 können mehr Haushalte Wohngeld statt KdU-Leistungen beziehen als bisher. Ein mittelfristiger Rückgang der KdU beziehenden Haushalte ist jedoch erst wieder mit einer konjunkturellen Belebung zu erwarten.

Die Gruppen im Niedrigeinkommensbereich lassen sich auch hinsichtlich struktureller Merkmale bei der Wohnungsversorgung unterscheiden. Etwa jeder zehnte KdU beziehende Haushalt ist selbstnutzender Eigentümer. Demgegenüber wohnt fast jeder zweite Haushalt im Niedrigeinkommensbereich ohne Transferleistungsbezug in der eigenen Immobilie. Die Wohnkosten (Kaltmiete) liegen bei den KdU beziehenden Haushalten absolut höher als bei den Niedrigeinkommensbeziehern ohne KdU.

Das Angebot an preisgünstigem Wohnraum umfasst ein breites Spektrum an Gebäude- und Wohnungstypen, Lagen und Qualitäten. Die Wohnungspolitik der Kommunen vor Ort sollte daher den gesamten am lokalen Markt vorhandenen Wohnungsbestand im Auge haben und mit allen Eigentümergruppen kooperieren. Vorhandene Bestände der sozialen Wohnraumförderung und Bestände kommunaler Unternehmen stellen oft ein wichtiges Verfügungspotenzial dar, dürften aber in den meisten Fällen nicht ausreichen. Es ist unumgänglich, auch die Bestände privater Einzeleigentümer in die Überlegungen einzubeziehen.

### **Rahmenbedingungen für die KdU-Praxis in den Kommunen**

Die Ausgangslagen und Rahmenbedingungen für die KdU-Praxis sind in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich. Sie werden bestimmt durch die Strukturen des lokalen Wohnungsmarkts, die finanziellen Bedingungen sowie den wohnungspolitischen Hintergrund. Auf Basis der empiri-

(109) Alle Zahlen: Stand 31. Dezember 2006

(110) Bei den KdU-Beziehern handelt es sich um Haushalte in der staatlichen Mindestsicherung. Überwiegend sind dies Bezieher von Arbeitslosengeld II nach SGB II (rund 90 %) sowie von Sozialhilfe nach SGB XII (insbesondere Grundsicherung bei Alter/Erwerbsminderung).

(111) Im Jahr 2009 beträgt die Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung bundesdurchschnittlich 26 % (die Berechnungsmethodik ist in § 46 SGB II geregelt).

(112) Im August 2009 meldete die Bundesagentur für Arbeit, dass sich beispielsweise unter den Selbstständigen bereits zum Ende des Jahres 2008 die Zahl der Aufstocker gegenüber Ende 2007 mehr als verdoppelt hat. S. [www.sozialleistungen.info/news](http://www.sozialleistungen.info/news), Nachricht vom 05. August 2009.

schen Untersuchung konnten drei relevante Konstellationen identifiziert werden.

1. Stabiler bis wachsender Wohnungsmarkt und hoher Anteil an KdU beziehenden Haushalten: Die KdU-Thematik ist für die Kommune von großer Relevanz und aufgrund der angespannten Versorgungslage im preisgünstigen Segment von hoher Bedeutung (rund ein Fünftel der befragten Kommunen weisen diese Bedingungen auf).

2. Schrumpfender (entspannter) Wohnungsmarkt und hoher Anteil KdU beziehender Haushalte: Die KdU-Thematik ist für die Kommune von großer Relevanz, jedoch aufgrund der entspannten Versorgungslage i. d. R. deutlich leichter zu steuern (rund ein Drittel der befragten Kommunen).

3. Stabiler bis wachsender Wohnungsmarkt und geringer Anteil an KdU beziehenden Haushalten: Aufgrund des geringen Anteils ist die KdU-Thematik für die Kommune von geringerer Relevanz (rund 40 % der befragten Kommunen).<sup>113</sup>

Diese Konstellationen müssen vor dem Hintergrund der günstigen Entwicklung der vergangenen Jahre bis Sommer 2008 bewertet werden. In den meisten Städten und Regionen war die Situation gekennzeichnet durch eine gute wirtschaftliche Konjunktur in Verbindung mit einer allgemeinen Entspannung der Wohnungsmärkte (bei regionalen Unterschieden). Diese für die KdU-Problematik günstigen Bedingungen können sich schnell umkehren, wenn verstärkte Angebotsengpässe und Mietsteigerungen auf den Wohnungsmärkten und/oder ein stärkerer Anstieg der Arbeitslosen und KdU-Empfänger auftreten. Vor diesem Hintergrund ist ein steigender Anteil der Kommunen des ersten Typs zu erwarten, d. h., die Bedeutung der KdU-Problematik wird zunehmen.

Darüber hinaus sind für die Situation in einer Kommune die strukturellen bzw. (sozial-)räumlichen Bedingungen von Bedeutung.

Auf der Seite der Wohnungsnachfrage zählen hierzu Volumen und Struktur der Haushalte im Niedrigeinkommensbereich ohne Transferleistungsbezug. Der Umfang dieser Gruppe kann häufig nur geschätzt werden, da oftmals auf kommunaler Ebene keine Daten verfügbar sind.

In Bezug auf das Wohnungsangebot und die Handlungsmöglichkeiten der Kommune sind unterschiedliche Bestands- und Anbieterstrukturen von Bedeutung. Neben den großen kommunalen und privaten Wohnungsunternehmen sind die privaten Kleinvermieter und die Wohnungsgenossenschaften für die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum und die Versorgung einkommensschwacher Haushalte von großer Bedeutung.

Weiterhin stellen die sozialräumlichen Strukturen eine wichtige Bedingung dar, da durch die KdU-Praxis bestehende Segregations-tendenzen verstärkt werden können. „Soziale Brennpunkte“ in nennenswertem Umfang treten dabei nicht in allen Kommunen, sondern eher in größeren Städten auf (vgl. in den Fallstudien z. B. Köln, Bremen).

Aus den regionalen ökonomischen Rahmenbedingungen und den Anbieter- und Bestandsstrukturen ergeben sich der Umfang des preisgünstigen Wohnraums vor Ort und eine lokale Mietpreisstruktur. Diese lässt sich beschreiben durch die Breite des Mietpreisspektrums (breites Spektrum z. B. in Heidelberg, schmales Spektrum z. B. im Landkreis Anhalt-Bitterfeld) sowie durch die Verteilung der Mieten innerhalb dieses Spektrums. Von dieser Mietpreisstruktur hängt sehr stark ab, welche Auswirkungen die Festlegung von Mietobergrenzen in der KdU-Praxis auf das Volumen des verfügbaren angemessenen Wohnungsangebots hat.

Wichtig für das Verständnis des KdU-Wirkungszusammenhangs ist es weiterhin, Wohnungsmärkte als dynamische Systeme zu verstehen. Daher kann eine einmalige Ermittlung der verfügbaren angemessenen Wohnungen in einer Kommune immer nur eine Momentaufnahme sein, denn Umfang und räumliche Verteilung verfügbarer Wohnungen unterliegen Veränderungen.

Neben den genannten Faktoren bilden die Haushaltslage einer Kommune sowie das sozial- und wohnungspolitische „Selbstverständnis“ eine wichtige Rahmenbedingung für die KdU-Praxis. Vom wohnungspolitischen Hintergrund einer Kommune hängt ab, wie viel Wohnungsmarktkompetenz in der Verwaltung vorhanden ist und ob ein Bewusstsein für die Wohnungsmarktrelevanz der KdU-Praxis besteht. Außerdem ist für die Handlungsmöglichkeiten der Kommune von Bedeutung, ob ein kommunales Wohnungsunternehmen existiert und welche Instrumente zum Erhalt hinreichenden preisgünstigen bzw. angemessenen Wohnraums ein-

(113)

Aus der Kombination der Merkmale ergibt sich ein weiterer vierter Typ: Schrumpfender Wohnungsmarkt und niedriger Anteil KdU beziehender Haushalte. Diese Konstellation lag allerdings nur bei vier der 65 untersuchten Kommunen vor und wurde, auch aufgrund der unproblematischen Implikationen dieser Ausgangslage für die KdU-Praxis, nicht näher untersucht.

gesetzt werden (z. B. Kooperationsverträge, Sicherung von Belegungsrechten).

### Bestandsaufnahme der kommunalen Praxis

Da es für die Kommunen zunächst keine Vorgaben für die Ausgestaltung der Angemessenheitsregelungen gab, hat sich eine große Vielfalt an Regelungen entwickelt, wie die bundesweite Untersuchung bei 65 Kommunen und Landkreisen zeigt. Zugleich gibt es vor dem Hintergrund der Rechtsprechung inzwischen bestimmte Vereinheitlichungstendenzen.

- **Produktmethode:** Der Rechtsprechung folgend hat sich die Produktmethode<sup>114</sup> in den Kommunen durchgesetzt, nach der die Angemessenheit der Miete absolut und nicht relativ im Sinne einer Einhaltung von m<sup>2</sup>-Preisen bzw. m<sup>2</sup>-Vorgaben zu bemessen ist. Im Ergebnis können große, relativ günstige Wohnungen für kleine Haushalte angemessen sein. Umgekehrt sind für kleine Wohnungen höhere Mieten zu tolerieren.
- **Mietbegriff:** Darunter werden hier verschiedene Möglichkeiten dafür verstanden, welche Bestandteile der KdU in die Mietobergrenzen einbezogen werden. Das Spektrum reicht von netto-kalt (nur Grundmiete) bis brutto-warm (Grundmiete, Betriebs- und Heizkosten). Rund 20 % der Kommunen wenden den Mietbegriff brutto-warm an, rund 40 % jeweils brutto-kalt und netto-kalt.
- **Differenzierung der Mietobergrenzen:** Etwa jede vierte Kommune, darunter insbesondere die Landkreise, nimmt eine kleinräumige Differenzierung der Mietobergrenzen vor, um räumlichen Mietniveauunterschieden gerecht zu werden.
- **Orientierungsgrundlagen:** Über die Hälfte der Kommunen hat sich an Mietspiegelwerten sowohl des mittleren als auch unteren Bereichs der Mietspiegeltabellen orientiert. Jeweils rund 20 % haben sich an der Wohngeldtabelle orientiert bzw. eigene Grundlagen geschaffen. Diese basieren beispielsweise auf Angebotsrecherchen, Bestandsmietenerfassungen in Kooperation mit institutionellen Vermietern oder auch auf dem Aufbau einer Datenbank über die tatsächlichen fallbezogenen KdU.
- **Angemessenheit von Nebenkosten:** Für nicht in den Mietobergrenzen enthaltene

Kostenbestandteile gibt es unterschiedliche Verfahrensweisen, wie z. B. die grundsätzliche vollständige Übernahme oder auf die Wohnfläche bezogene Obergrenzen. Von hoher Relevanz sind für die Kommunen auch die Heizkosten, die von etwa jeder fünften Kommune dennoch grundsätzlich vollständig übernommen werden. Andere Kommunen orientieren sich an wohnflächenbezogenen Grenzwerten. Als Orientierungsgrundlagen dienen Richtwerte des Deutschen Mieterbundes bzw. von Behörden oder Verbänden sowie in anderen Regelwerken definierte Vergleichswerte.

- **Angemessene Wohnfläche:** Alle Kommunen haben Orientierungswerte für angemessene Wohnflächen festgesetzt, wie es auch die Anwendung der Produkttheorie erfordert. Sie erhalten damit zugleich eine Grundlage für die Prüfung der Angemessenheit von Nebenkosten. Die Mehrzahl der Kommunen hat die Wohnflächengrenzen entweder den Richtwerten in der Sozialhilfe oder den länderspezifischen Richtlinien für Sozialwohnungen entnommen.
- **Qualität der Wohnraumversorgung:** Die Kommunen nehmen keine normativen Festlegungen zur Qualität der angemessenen Mietwohnungen vor. Vielmehr sind alle Wohnungen angemessen, die sich preislich im Rahmen der Mietober- bzw. Angemessenheitsgrenzen bewegen. Insgesamt haben die Kommunen das Angemessenheitsniveau so gewählt, dass es sich bei der Mehrzahl der Wohnungen um Bestände handelt, die qualitativ eher als durchschnittlich zu bezeichnen sind. Der angemessene Wohnungsbestand wird nicht durch schlechtere Wohnungen dominiert. Die wichtigste Vermietergruppe sind private Einzeleigentümer.
- **Anpassung der Angemessenheitsregelungen:** Seit 2005 hat rund jede vierte Kommune einen Systemwechsel bei der Bemessung der Angemessenheit vorgenommen, z. B. in Form eines Übergangs von der Kombinations- zur Produktmethode, vom Mietbegriff brutto-kalt zu brutto-warm, von der Orientierung an der Wohngeldtabelle zu der am Mietspiegel etc. Hintergrund sind u. a. eine geänderte Rechtsprechung oder Anstöße aus der Politik. Diese Systemwechsel sind auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Kommunen 2005 aufgrund der kurzen Vorlaufzeit zunächst vielfach mit Behelfslösungen in die KdU-Praxis gestartet sind.

(114) Bei der Definition von Angemessenheit nach der Produktmethode werden die Größe der Wohnung (in m<sup>2</sup>) und der Wohnstandard bzw. die Wohnlage (Preis pro m<sup>2</sup>) einbezogen (Produktbildung).

- **Nachweis ausreichend verfügbaren angemessenen Wohnraums:** Im Falle gerichtlicher Auseinandersetzungen sind die Kommunen von den Gerichten aufgefordert nachzuweisen, dass ausreichend angemessener Wohnraum am Markt zur Verfügung steht. Rund ein Drittel der Kommunen erbringen einen solchen systematischen Nachweis nicht. Kommunen, die eigene, marktbasierende Grundlagen zur Bemessung der Mietobergrenzen geschaffen haben, können diese, sofern sie regelmäßig aktualisiert werden, zugleich als Nachweis nutzen.
- **Grundhaltungen bei der Anwendung der Angemessenheitsregelungen:** Bei der Anwendung der Angemessenheitsregelungen kann unterschieden werden zwischen der sozialen Orientierung, die auf Einzelfallgerechtigkeit abzielt, Wohnungsmarkt- und Sachorientierung, die auf systematischer Marktkenntnis und einem differenzierten Regelwerk beruht und einer kostenorientierten. Die Mehrheit der Kommunen trifft grundsätzlich bei jedem Fall von Kostenüberschreitung eine Einzelfallentscheidung, während rund 40 % der Kommunen Bagatell- oder Toleranzbereiche anwenden.
- **Generelle Strenge bzw. Großzügigkeit bei der Anwendung:** Rund ein Viertel der befragten Kommunen wendet die Angemessenheitsregelungen streng an, rund 40 % weniger streng und rund ein Drittel eher großzügig. Letzteres trifft überwiegend auf die Großstädte mit 500.000 und mehr Einwohnern zu, während Landkreise häufiger eine strenge Anwendung praktizieren.
- **Differenzierte Behandlung verschiedener Gruppen:** Rund ein Viertel der Kommunen wendet bei Bestandsmietern die Angemessenheitsregelungen weniger streng an als bei Neumieter. Diese Vorgehensweise erfolgt neben sozialen Erwägungen im Einzelfall auch vor dem Hintergrund einer Abwägung zwischen potenzieller Kostenersparnis für die Kommunen bei einem Umzug einerseits und der dafür erforderlichen Kostenerstattung andererseits.

Im Hinblick auf selbst nutzende Wohnungseigentümer nimmt die Mehrzahl der Kommunen eine Gleichbehandlung mit den Mieterhaushalten in der Art vor, dass die monatliche Zinsrate für eine noch laufende Finanzierungsrate maximal der festgesetzten Mietobergrenze für die Grundmiete entsprechen darf.

- **Nachweis unwirtschaftlichen Heizverhaltens:** Sollen hohe Heizkosten nicht vollständig übernommen werden, fordert die Rechtsprechung von den Kommunen den Nachweis von unwirtschaftlichem Heizverhalten. Ein solcher Nachweis hatte im Falle gerichtlicher Auseinandersetzung bisher jedoch keinen Bestand.
- **Häufigkeit von Unangemessenheit und Umzüge:** Zwei Drittel der Kommunen stellen Unangemessenheit bei geschätzt mehr als 5 % der jährlich geprüften KdU-Fälle fest. Von 2005 bis 2007 entwickelte sich der Anteil uneinheitlich.

Werden unangemessen hohe KdU festgestellt, so wird der betroffene Haushalt entsprechend der Gesetzesvorgabe aufgefordert, innerhalb von sechs Monaten seine Wohnkosten zu senken. Gelingt dies nicht, z. B. durch Verhandlungen mit dem Vermieter, besteht für den Haushalt noch die Möglichkeit, den Differenzbetrag aus der Regelleistung zu bestreiten, was auch häufiger geschieht. Andernfalls ist ein Umzug unausweichlich, sofern keine besonderen Härten vorliegen.

Trotz unzureichender Datenlage kann festgestellt werden, dass in allen untersuchten Kommunen bereits solche KdU-induzierten Umzüge vorgekommen sind. In aller Regel handelt es sich jedoch eher um Einzelfälle. Die befürchteten Umzugswellen sind weitestgehend ausgeblieben.

Hinsichtlich der Kostenübernahme für die neue Wohnung bei Umzügen besteht im SGB II eine rechtliche Grauzone. Gängige, jedoch umstrittene Praxis ist, dass diesen Haushalten nur das Kostenniveau der alten Wohnung anerkannt wird.

- **Ausgabenentwicklung:** Von 2005 bis 2007 verzeichneten die Kommunen überwiegend steigende Ausgaben für KdU, die weitestgehend auf gestiegene Energiepreise zurückgeführt wurden. Tatsächlich sind die KdU bundesweit insbesondere aufgrund steigender Nebenkosten, Heiz- und Betriebskosten gleichermaßen angewachsen. Die Kommunen gehen insbesondere angesichts der Energiepreiserhöhungen (2008) von weiter steigenden KdU-Ausgaben aus.
- **Diskussionsprozesse:** Rund 90 % der Kommunen sammeln systematisch aktuelle Informationen und Gerichtsurteile zum Thema KdU und werten diese aus. Rund zwei Drittel der Kommunen haben den

Diskussionsprozess zwischen Kommune und ARGE institutionalisiert. Wichtige Diskussionsthemen sind eine Gefahr zusätzlicher sozialer Segregation durch die KdU-Praxis, Schwierigkeiten der Wohnraumversorgung von 1-Personen-Haushalten sowie rechtliche Aspekte.

Drei Viertel der Kommunen beziehen die lokale Wohnungswirtschaft zumindest auf informellem Wege in die Diskussion mit ein. Nahezu alle Kommunen haben sich

bereits mit anderen Kommunen zur KdU-Thematik ausgetauscht.

### Auswirkungen der KdU-Praxis

Eines der zentralen Anliegen der Studie bestand darin, die Auswirkungen der KdU-Praxis und die zugrunde liegenden Wirkungsmechanismen im Hinblick auf die Prozesse auf den lokalen Wohnungsmärkten, die Kommunen und Haushalte im Niedrigeinkommensbereich sowie die stadt- und

#### **Zusammenfassende Bewertung: Anforderungen an die Kommunen hinsichtlich der Bemessung der Mietobergrenzen**

Wie der vorliegende Bericht zeigt, kommt einer Bemessung der Angemessenheit eine hohe Bedeutung zu. Um unerwünschte Auswirkungen der KdU-Praxis zu vermeiden, muss diese gut an die lokalen Wohnungsmarkt- und Mietpreisverhältnisse angepasst sein.

Dies setzt voraus, dass die einzelne Kommune über Informations- bzw. Datengrundlagen verfügt, aus denen hervorgeht, welche Bestandsvolumina am Wohnungsmarkt im Rahmen einer bestimmten Mietobergrenze vorhanden sind. Aus dieser Anforderung ergibt sich weiterhin, dass eine Bemessung der Mietobergrenzen an bestehenden Grundlagen allein (Mietspiegelwerte, Wohngeldtabelle) nicht ausreichend sein kann, da eine solche Vorgehensweise nur sehr eingeschränkt zu einem sachgerechten Grenzwert führen kann.

Bei der Orientierung an einem qualifizierten Mietspiegel sind die Werte zwar empirisch abgeleitet. Der Mietspiegeltabelle kann aber i. d. R. nicht entnommen werden, welche Anzahl an Mietwohnungen am Wohnungsmarkt je Mietspiegelfeld vorhanden ist.

Daher ist es erforderlich abzuschätzen, wie groß der Anteil aktuell frei verfügbarer Wohnungen am Wohnungsbestand im Rahmen bestimmter Mietobergrenzen ist. Nur so kann die Mietobergrenze letztlich richtig bemessen werden (konkrete Angemessenheit).

Konkret ergeben sich für eine Festlegung der Mietobergrenzen unter Berücksichtigung der lokalen Wohnungsmarktbegebenheiten folgende Anforderungen:

1. Qualifizierte Abschätzung des Umfangs der Nachfragergruppen und -strukturen im Niedrigeinkommensbereich
2. Repräsentative Erhebung von Bestands- und Angebotsmieten und deren sachgerechte Gegenüberstellung und Interpretation
3. Qualifizierte Abschätzung darüber, welcher Anteil angemessener Wohnungen durch nicht KdU beziehende Haushalte belegt wird, um einen angemessenen Aufschlag für die Ermittlung des tatsächlich benötigten Volumens angemessener Wohnungen ansetzen zu können
4. Gegenüberstellung der ermittelten Informationen über Wohnungsangebot/Preisstruktur und Nachfrager volumen und -strukturen (Haushalte mit und ohne KdU-Bezug)
5. Festsetzung der Mietobergrenzen im Rahmen von Abwägungen auf Grundlage dieser Gegenüberstellung

Als Ergebnis einer solchen auf systematischer Marktkenntnis basierten Vorgehensweise liegt der Kommune damit grundsätzlich auch der ggf. im Rahmen rechtlicher Auseinandersetzungen benötigte Nachweis ausreichend verfügbarer Wohnungen vor. Hierfür ist erforderlich, dass die Datengrundlagen regelmäßig im Rahmen von Nacherhebungen aktualisiert werden. Dies sollte aber ohnehin erfolgen, um die Richtigkeit der Mietobergrenzen von Zeit zu Zeit überprüfen zu können.

sozialräumliche Entwicklung aufzuzeigen (KdU-Wirkungszusammenhang).

#### *Auswirkungen auf Mietpreisniveau und Mietpreisstruktur*

Liegt die KdU-Mietobergrenze oberhalb des preisgünstigen Segments, geht von ihr sowohl in angespannten als auch in entspannten Wohnungsmärkten ein preissteigernder Effekt für das gesamte preisgünstige Segment aus. Liegt die Mietobergrenze innerhalb des preisgünstigen Segments, erfolgt in entspannten Märkten eine preisliche Deckelung des angemessenen Segments, in angespannten Märkten ist dagegen im Zeitverlauf eine Abkopplung von der allgemeinen Preisentwicklung möglich.

#### *Auswirkungen auf die Wohnungsbestände*

In Abhängigkeit von der Wohnungsmarktlage vor Ort kann ein Konflikt bestehen zwischen dem Bestreben, ein ausreichendes Angebot für die KdU-Bezieher sicherzustellen und preisgünstige Bestände für Haushalte mit niedrigem Einkommen ohne Transferleistungsbezug zu erhalten.

Restriktiv bemessene Mietobergrenzen können Bestandsinvestitionen reduzieren, großzügige Mietobergrenzen begünstigen sie eher.

#### *Auswirkungen auf die Versorgungssituation der KdU-Bezieher*

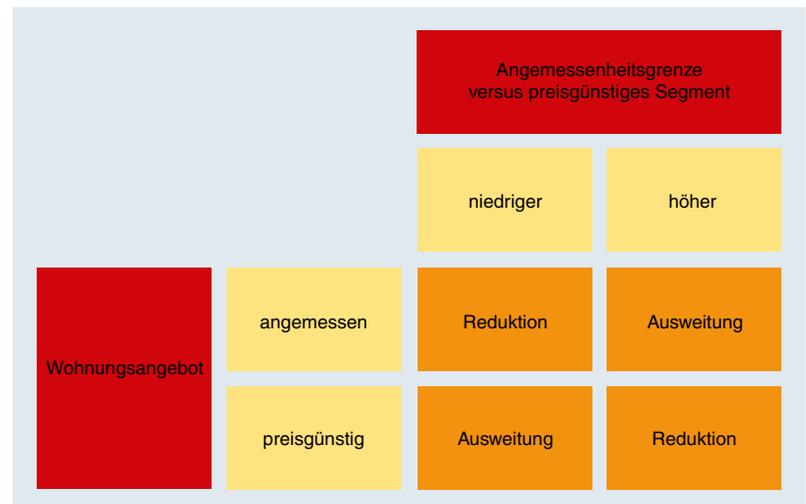
Die Versorgung kann umso flexibler erfolgen, je höher die Mietobergrenze festgesetzt wird. Eine ungünstige Versorgungslage ergibt sich insbesondere bei einer niedrig angesetzten Mietobergrenze in angespannten Wohnungsmärkten (Abkopplung) – sofern nicht höhere Unterkunftskosten im Rahmen der Einzelfallprüfung toleriert werden (z. B. Fallstudie Köln).

In angespannten Wohnungsmärkten kann eine Unterbringung von KdU-Beziehern auch an der „Fehlbelegung“ angemessener Wohnungen durch Haushalte mit höherem Einkommen erschwert sein.

#### *Konkurrenzverhältnis mit anderen Haushalten*

Durch eine Festsetzung der Mietobergrenze oberhalb des preisgünstigen Segments kann sich die Konkurrenzfähigkeit von Niedrigeinkommensbeziehern *ohne* Transferleistungs-

Abbildung 34  
Beeinflussung der Quantität des Wohnungsangebotes



Quelle: Eigene Darstellung

bezug (einschließlich Wohngeld) gegenüber den KdU-Beziehern verschlechtern, sofern Letztere mit einer größeren Wohnkaufkraft ausgestattet werden. Dies ist nicht der Fall, wenn die Mietobergrenze innerhalb des preisgünstigen Segments festgesetzt wird.

Neben den mietpreissteigernden Effekten führt eine großzügig bemessene Mietobergrenze oberhalb des preisgünstigen Segments auch zu einer verstärkten Konkurrenz zwischen Haushalten mit mittlerem Einkommen und KdU beziehenden Haushalten.

#### *Verstärkung sozialer Segregation/ sozialräumliche Disparitäten*

Durch die KdU-Praxis wird die soziale Segregation durch *Marginalisierung* insbesondere dann verstärkt, wenn bei einem angespannten Wohnungsmarkt eine niedrige Mietobergrenze innerhalb des preisgünstigen Segments angesetzt wird. Dadurch wird die Isolation der KdU-Bezieher in den dann begrenzten angemessenen Beständen verstärkt, weil diese Bestände vorrangig zur Versorgung dieser Haushalte herangezogen werden.

Zu einer zusätzlichen sozialen Segregation durch *Konzentration* führt eine niedrige Mietobergrenze auch bei einem entspannten Wohnungsmarkt, da die KdU beziehenden Haushalte auf begrenzt in Frage kommende Bestände konzentriert werden, während andere Haushalte die Möglichkeiten des Marktes nutzen, diese Bestände zu verlassen.

*Beeinflussung der wirtschaftlichen Situation sowie des Vermietungs- und Investitionsverhaltens der Anbieter*

Großzügige Mietobergrenzen eröffnen Vermietern Potenziale für Miet- und Erlössteigerungen, die häufig auch genutzt werden. Rigide Mietobergrenzen führen umgekehrt teilweise zu notwendigen Mietsenkungen und damit Erlösschmälerungen.

Im Gegensatz zu Haushalten ohne Transferleistungsbezug besteht bei den KdU-Beziehern praktisch kein Mietausfallrisiko. Außerdem weisen diese Haushalte gegenüber anderen Haushalten aufgrund ihrer eingeschränkten Wohnmobilität eine geringere Fluktuationsrate auf.

Die KdU-Mietobergrenzen stellen eine Rahmenbedingung für Portfolioentscheidungen dar. Da jedoch in aller Regel ein „Hartz-IV-Wohnen“ vermieden wird, bleibt der Einfluss auf Investitionsentscheidungen bislang sehr begrenzt.

*Auswirkungen auf die kommunalen Finanzen*

Es besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der KdU-Praxis und den KdU-Ausgaben der Kommune. Von zu großzügig bemessenen Mietobergrenzen geht die Gefahr höherer Mieten und weiterer Ausgabensteigerungen aus.

Die Ausnutzung von Mieterhöhungsspielräumen bei großzügigen Mietobergrenzen durch die Anbieter geht dabei günstigenfalls mit Investitionen in die Wohnungsbestände einher – dies entspricht einer indirekten Förderung von Investitionen. Im Falle des reinen Mitnahmeeffekts steht den Mehrkosten für die Kommune hingegen keinerlei Verbesserung der Versorgungssituation der KdU-Bezieher gegenüber.

Der Kosten steigernde Effekt großzügig bemessener Mietobergrenzen kann sich noch verstärken, wenn die Mietsteigerungen zu einer höheren Zahl von Aufstockern führen, die sich aufgrund ihrer Einkommenssituation die erhöhten Mieten nicht mehr leisten können. Umgekehrt können durch eine rigide Mietobergrenze die Ausgaben für die KdU stabilisiert werden.

Der bundesweite Anstieg der KdU je Bedarfsgemeinschaft seit 2006 ist jedoch überwiegend auf steigende Heizkosten infolge stark angestiegener Energiepreise zurückzuführen.

## 6.2 Wohnungspolitische Bewertung

### KdU-Praxis und Wohnraumversorgung

Die Studie zeigt, dass die KdU-Praxis der Kommunen gegenwärtig überwiegend sozialpolitisch geprägt ist. Die Versorgung der KdU beziehenden Haushalte wird meist durch eine eher großzügige Bemessung der Mietobergrenzen und/oder durch eine großzügige Anwendungspraxis im Hinblick auf die „Bestandsmieter“ sichergestellt.

Durch diese Herangehensweise wird ein „Hartz-IV-Wohnen“ bzw. die Schaffung eines Billigwohnsektors vermieden. Bei dieser sozialpolitischen Ausrichtung werden aber vielfach die Besonderheiten des örtlichen Marktes nicht hinreichend berücksichtigt.

Aufgrund der – zunächst naheliegenden – Fokussierung auf die KdU-Bezieher bleiben die Auswirkungen auf die Konkurrenz- und Versorgungssituation anderer Nachfragergruppen im preisgünstigen Segment weitgehend unbeachtet.

In diesem Zusammenhang ist für das Grundverständnis der Thematik von entscheidender Bedeutung, dass durch die KdU-Praxis ein neues Wohnungsmarktsegment geschaffen wird: das der angemessenen Wohnungen. Dieses Segment steht zwar mit dem preisgünstigen Mietwohnungssegment in Verbindung, unterliegt aber einer eigenen, weitgehend marktfernen Steuerung.

### Wohnungsmarktkompetenz der Kommunen

Ein Bewusstsein für die generelle wohnungspolitische Dimension der KdU-Praxis und insbesondere der erheblichen unerwünschten Auswirkungen einer nicht marktgerechten Ausgestaltung war in den Kommunen zunächst kaum vorhanden, entwickelt sich jedoch inzwischen zunehmend.

Aufgrund der Komplexität der Wirkungszusammenhänge wurden die vielfältigen Wohnungsmarktimplikationen der KdU-Praxis von den meisten Kommunen nicht hinreichend erkannt. Hierzu trägt bei, dass zum einen die Zuständigkeit i. d. R. bei den Sozialämtern angesiedelt ist, zum anderen die personellen Ressourcen bzw. Kompetenzen im wohnungspolitischen Bereich in vielen Kommunen in den letzten Jahren stark abgebaut wurden (Wegfall von Wohnungsämtern).

Insbesondere für ländlich geprägte Kreise erwächst aus den Folgen der KdU-Praxis ein be-

deutendes wohnungspolitisches Thema, ohne dass dort jedoch zumeist entsprechendes Wohnungsmarkt-Know-how vorhanden wäre.

Vor diesem Hintergrund ist auch das Untersuchungsergebnis zu sehen, dass kein Zusammenhang zwischen den verschiedenen Ausgangslagen der lokalen Wohnungsmärkte und der Ausgestaltung der KdU-Praxis erkennbar ist. So besteht bei Kommunen mit einem großen Anteil von Bedarfsgemeinschaften zumeist keine spezifisch ausgerichtete oder erheblich fundiertere KdU-Praxis.

Bei der Mehrzahl der Kommunen basiert die KdU-Praxis nicht auf einer systematischen Wohnungsmarktkennntnis.<sup>115</sup> Eine Minderzahl an Kommunen haben eigene empirische Grundlagen für die Festlegung der Mietobergrenzen entwickelt. Diese Grundlagen wurden geschaffen, um eine sachgerechte KdU-Praxis im Zielkonflikt zwischen der Sicherstellung der Versorgung der KdU-Bezieher und der Ausgabenbegrenzung für die Kommune zu erreichen. Weiterhin spielt die „Gerichtsfestigkeit“ eine wichtige Rolle, d. h., es kann der rechtssichere empirische Nachweis für die einzelnen Angemessenheitsentscheidungen erbracht werden. Insgesamt ist festzustellen, dass mit der Entwicklung eigener empirischer Grundlagen in aller Regel auch eine deutliche Schärfung der Wohnungsmarktkompetenz einhergeht.

### 6.3 Schlussfolgerungen für die kommunale Praxis – KdU als wohnungspolitisch integrierte Managementaufgabe

Unabhängig von der konkreten Wohnungsmarktsituation ist mit der KdU-Praxis immer ein Eingriff in den lokalen Wohnungsmarkt verbunden. Vor Ort muss daher die gesamte Bandbreite der Auswirkungen der KdU-Praxis auf den Wohnungsmarkt betrachtet werden. Dadurch wird es möglich, dieses kommunale Handlungsfeld bewusst als sozial- und wohnungspolitisches Steuerungsinstrument wahrzunehmen und einzusetzen. Die Steuerung muss dabei vor allem anhand der Festlegung des Angemessenheitsniveaus erfolgen. Wichtig ist aber auch die Einbeziehung verschiedener Zielgruppen und die Betrachtung eines relativ breiten Spektrums an Wohnungen, zu dem insbesondere auch die Bestände der privaten Kleineigentümer gehören.

### Kommunalpolitische Positionierung

Mit der KdU-Praxis als Steuerungsinstrument ist für die Kommune zunächst die Frage nach den Zielen und möglichen Zielkonflikten im Gesamtsystem kommunalen Handelns verbunden.

Der zentrale Konflikt zeichnet sich dabei zwischen der Sicherstellung eines ausreichenden Angebots angemessenen Wohnraums und der Begrenzung der Ausgaben ab. Während die Angebotsausweitung durch höhere Angemessenheitsgrenzen die Gefahr zusätzlicher sozialer Segregation eher begrenzt, konterkariert sie auf der anderen Seite die Ziele einer ausreichenden Wohnraumversorgung der Haushalte ohne Transferleistungsbezug.

Über diese Zielkonflikte im engeren Kontext des Wohnungsmarkts hinaus kann es Konflikte oder Unstimmigkeiten zwischen der KdU-Praxis und bestehenden anderen kommunalpolitischen Konzepten bzw. politischen Rahmenvorgaben geben.

So kommt es z. B. in den Kommunen nicht selten zu der Situation, dass die KdU-Mietobergrenzen unterhalb des Mietniveaus der Sozialwohnungen liegen und damit Sozialwohnungen für KdU beziehende Haushalte nicht angemessen sind. Weiterhin treten Zielkonflikte zwischen der KdU-Praxis und anderen wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Instrumenten auf (z. B. Rückbau von preisgünstigen Wohnungen im Rahmen des Stadtumbaus, Zusammenlegung von kleineren Wohneinheiten zu größeren Wohnungen). Ein weiteres Konfliktfeld dieser Art kann entstehen, wenn eine stärkere soziale Durchmischung angestrebt wird, der jedoch die konzentrierte Verortung angemessener Mietwohnungsbestände entgegen steht.

Auch zu weiteren wohnungspolitischen Zielen des Bundes können sich Widersprüche ergeben. Dies ist etwa der Fall, wenn durch die KdU-Praxis Anreize für energetische Modernisierungen der Wohnungsbestände verringert werden.

Aus dem erweiterten Blickwinkel auf den Komplex KdU wird damit deutlich, dass für die Ausgestaltung und Anwendung der KdU-Regelungen zunächst eine kommunalpolitische Diskussion und Entscheidung notwendig ist, welche Ziele vorrangig verfolgt werden sollen, und auch, welche damit verbundenen weniger erwünschten Effekte ggf. bewusst in Kauf genommen werden sollen.

(115) Mit einer sachgerechten Wohnungsmarktfundierung der Mietobergrenzen sind hohe Anforderungen verbunden, s. Kapitel 4.3.

### Anforderungen an ein „KdU-Management“

Damit wird das kommunale Verwaltungshandeln zu einer integrierten Managementaufgabe zwischen Sozial-, Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik. Dabei kann auf konzeptionelle Grundlagen wie beispielsweise kommunalen Wohnraumversorgungs-konzepten aufgebaut werden.

Diese Aufgabe beinhaltet einen Steuerungsprozess mit folgenden Schritten:

1. Erstellung und Auswertung differenzierter Datengrundlagen zum relevanten Wohnungsbestand für die Versorgung verschiedener Haushalte im Niedrigeinkommensbereich, zur Struktur dieser Haushalte sowie auf Basis von Informationen aus dem KdU-Vollzug
2. Kommunalpolitische Zieldiskussion und Positionierung
3. Entwicklung von zieladäquaten und wohnungsmarktgerechten Angemessenheitsregelungen
4. Kontinuierliche Evaluation der KdU-Praxis und der Wohnungsmarktentwicklung zur Kontrolle bzw. Steuerung der wechselseitig wirkenden Prozesse
5. Kommunalpolitische Rückkopplung hinsichtlich der Frage der Zielerreichung

Mit einem solchen integrierten Management sind die folgenden Anforderungen verbunden:

- Schaffung empirischer Grundlagen für eine systematische Wohnungsmarktbeobachtung und für die Bestimmung der Mietobergrenzen

Hierfür bedarf es zum einen einer qualifizierten Abschätzung von Umfang und Struktur der Wohnungsnachfrager mit niedrigem Einkommen. Zum anderen ist eine Analyse der Mietpreisstrukturen erforderlich, die durch Erhebungen von Bestands- und Angebotsmieten erfolgen muss. Durch die Gegenüberstellung von Angebot und Nachfrage kann unter Berücksichtigung aller (politischen) Anforderungen eine „optimale“ Obergrenze zur Bemessung der Angemessenheit ermittelt werden.

Darüber hinaus ist es sinnvoll, sich einen Überblick über die in Frage kommenden Bestände zu verschaffen, für die die Angemessenheitsregelungen gelten. In diesem Zusammenhang sollte auch auf den priva-

ten Mietwohnungsbestand ein besonderes Augenmerk gelegt werden, da dieser einen erheblichen Anteil am Bestand hat und häufig sogar den wichtigsten Teilmarkt für die Versorgung der Zielgruppe darstellt. Hier sollte auch berücksichtigt werden, wo diese Bestände räumlich verortet sind.

Es sollte auch analysiert werden, wie sich das Wohnungsangebot laufend verändert. Auf diese Weise kann insbesondere verhindert werden, dass eine scheinbare „Knappheit“ an geeigneten Beständen postuliert wird, die am Markt letztendlich nicht gegeben ist. Von entscheidender Bedeutung ist hier, dass sich vielfach neben einer Aufwertung von Wohnungen mit entsprechendem Preisanstieg auch eine Abwertung mit relativ sinkenden Preisen vollzieht.

Durch diese Wohnungsmarktfundierung schafft sich die Kommune zugleich die Grundlagen zum Nachweis ausreichend verfügbaren angemessenen Wohnraums, wie er von den Gerichten im Streitfall gefordert wird.<sup>116</sup>

- Kenntnis und Diskussion des KdU-Wirkungszusammenhangs und der damit verbundenen Zielkonflikte in Politik und Verwaltung

Insbesondere für die Initiierung dieser Diskussion als auch für die systematische Wohnungsmarktuntersuchung und die Übersetzung der Ziele sowie der empirischen Mietpreisanalysen in das KdU-Regelwerk kann die Unterstützung durch externe Berater sinnvoll sein.

- Schaffung fallbezogener Datengrundlagen zur KdU-Kostenstruktur

Liegen, wie dies in den weitaus meisten Kommunen der Fall ist, lediglich Daten zur KdU-Kostenstruktur insgesamt vor, aber keine Einzelfalldaten, kann nicht ermittelt werden, welche Spannbreiten die tatsächlich gezahlten Kaltmieten, Betriebskosten und Heizkosten jeweils aufweisen. Diese Daten müssen von den Kommunen selbst im Rahmen der Fallbearbeitung im KdU-Vollzug aufbereitet werden. Da der Aufbau einer solchen Datenbank für die Feinsteuerung der KdU-Praxis sehr hilfreich sein kann, sollte von den Kommunen in diese Richtung individuell geprüft werden, ob und wie die Erstellung einer entsprechenden Datenbasis mit vertretbarem Aufwand möglich ist.

(116)

Die Anforderungen der Gerichte an diesen Nachweis sind allerdings sehr unterschiedlich. Die ausgewertete Rechtsprechung reicht von der Forderung eines lediglich datenbasierten quantitativen Nachweises bis hin zu der Forderung, für den gegebenen Zeitpunkt konkrete Vermietungsangebote angemessener Wohnungen vorlegen zu können.

## 6.4 Schlussfolgerungen für die Politik des Bundes

### Sozial- und wohnungspolitisches Interesse des Bundes

Mit der vorliegenden Untersuchung liegt die erste umfassende, systematische Bestandsaufnahme und wohnungsmarktbezogene Wirkungsanalyse der KdU-Praxis vor. Damit besteht auch für die Kommunen und ARGen die Möglichkeit, die eigene KdU-Praxis und die daraus resultierenden Effekte vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse zu überprüfen.

Während den Kommunen die Ausgestaltung der KdU-Angemessenheit und der Verwaltungsvollzug obliegen, fällt die Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen als sozialgesetzgeberische Maßnahme in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS).

Der Bund ist aus folgenden Gründen betroffen:

- Die erheblichen finanziellen Mittel, die bundesweit und unter Beteiligung des Bundes in den Bereich KdU fließen, müssen ökonomisch, effektiv und zielgenau eingesetzt werden und dürfen nicht zu unintendierten Markt- und Mitnahmeeffekten führen.
- Das Kostenrisiko für die öffentlichen Haushalte ist erheblich, da durch großzügige Angemessenheitsgrenzen „Kostenfallen“ entstehen können und die daraus resultierenden Mehrausgaben langfristig wirken und nur schwer wieder abgebaut werden können.
- Es besteht eine Interdependenz zwischen dem Anspruch von Haushalten auf KdU und dem Anspruch auf Wohngeld, dessen Kosten je zur Hälfte von Bund und Ländern getragen werden.
- Es können Zielkonflikte mit anderen bundespolitischen Zielen auftreten, insbesondere im Bereich Klimaschutz und Energieeinsparung oder im Rahmen des Stadtumbaus.
- Der Bund ist auch maßgeblich an der Ausgestaltung wichtiger Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Wohnungs- und Immobilienmärkte beteiligt. Mittel- und langfristige Veränderungen des Wohnungsangebots sowie der Wirtschaftlichkeit von

Investitionen haben vor dem Hintergrund des hohen Anteils von Haushalten im Niedrigeinkommensbereich indirekt erhebliche Auswirkungen auf die Betroffenen.

### Vier Thesen zur integrierten Weiterentwicklung der KdU-Thematik auf Bundesebene

Aus einer zugleich sozial- und wohnungspolitischen Perspektive können auf Grundlage der Untersuchungsergebnisse folgende Thesen zur Weiterentwicklung der KdU-Thematik auf bundespolitischer Ebene abgeleitet werden:

1. Bundeseinheitliche Festlegungen zur Angemessenheit einer Wohnung sind aufgrund der unterschiedlichen lokalen Wohnungsmärkte, insbesondere Mietpreisstrukturen, nicht zielführend.
2. Wohnungsmarktkompetenz und Verständnis des KdU-Wirkungszusammenhangs auf kommunaler Ebene sollten auf verschiedenen Wegen weiter gefördert werden.

Das wohnungs- und sozialpolitische Interesse des Bundes kann am erfolgversprechendsten wahrgenommen werden, indem Wege gefunden werden, die erforderliche Kompetenz bei den Kommunen zu fördern. Dieser Ansatz kann unmittelbar verfolgt werden, z. B. durch Herausgabe allgemeiner Orientierungshilfen und/oder mittelbar, z. B. durch eine Zusammenarbeit mit den Bundesländern, um deren Erfahrungsaustausch hinsichtlich ihrer eigenen KdU-Initiativen und ihrer Weiterentwicklung zu befördern. Auch der vom Bund initiierte intensive immobilienwirtschaftliche Dialog mit den Akteuren des Wohnungs- und Immobilienmarktes sowie die vielfältigen Modellvorhaben des BMVBS und BBSR bieten geeignete Anknüpfungspunkte, um die Bedeutung von KdU für die Wohnungsmärkte zu diskutieren.

3. Harmonisierung mit anderen sozialen Sicherungssystemen

Aufgrund der Interdependenzen zwischen dem KdU-Bezug und dem Anspruch auf Wohngeld bedarf es einer weiteren Harmonisierung der Systeme zur sozialen Absicherung des Wohnens. Einen ersten Schritt hat der Gesetzgeber bereits mit der zum 01. Januar 2009 in Kraft getrete-

nen Wohngeldnovelle vollzogen mit dem Ziel, Haushalte mit geringen Einkommen oberhalb der Schwelle zur Grundsicherung gezielt zu unterstützen. Insgesamt gilt es, die KdU-Thematik bei einer weiteren Harmonisierung der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland ausreichend zu berücksichtigen.

#### 4. Einführung eines KdU-Monitorings

Als zusätzliche fachliche Grundlage für die weitere Auseinandersetzung mit dem Thema ist zu erwägen, ein spezifisches bundesweites Monitoring zur stetigen Evaluation des KdU-Wirkungszusammenhangs zu installieren. Damit kann insbesondere ein Hilfsinstrument für die bundesweite Kontrolle der Kostenrisiken geschaffen werden. Ein solches Monitoring sollte auch den Kommunen zugänglich gemacht werden, die somit ebenfalls ein Kompendium aktueller relevanter Daten zur Fundierung wohnungspolitischer Entscheidungen erhalten.

#### Eckpunkte zum Aufbau eines KdU-Monitorings

Das Monitoring sollte an den Zielen orientiert sein, einerseits flächendeckende Analysen zu ermöglichen und andererseits die erforderliche Datentiefe und kleinräumigen Differenzierungen zur Evaluation von Einzelproblemen (z. B. sozialräumliche Segregation) zu bieten, ohne damit einen zu großen Gesamtaufwand zu generieren.

Um diese Ziele zu erreichen, wird folgender zweistufiger Aufbau vorgeschlagen:

- **KdU-Monitoring I:** Ausgewählte Kennzahlen aus der Bevölkerungs-, Arbeitslosen- und Sozialstatistik, flächendeckend-quantitativ auf Kreisebene angelegt.

Dieser Baustein sollte um ein Eckwertetableau ergänzt werden, in dem eine systematische Betrachtung der Verteilung von KdU-Beziehern sowie anderen Haushalten im Niedrigeinkommensbereich auf die wesentlichen Wohnungsteilmärkte sowie deren Versorgung in zeitreihenfähiger Form vorgenommen wird (Basis: SOEP; Mikrozensus-Zusatzerhebungen). Ein solcher Analysebaustein dürfte für die Aktivi-

täten des Bundes zur sozialen Absicherung des Wohnens wichtig sein, indem zukünftige Handlungsfelder sichtbar gemacht werden können.

- **KdU-Monitoring II:** Erweitertes quantitatives und qualitatives Setting in Referenzkommunen; breiterer Kennzahlenkatalog, z. T. auf Stadtteilebene, kombiniert mit qualitativen kategorisierten Informationen zur KdU-Praxis gemäß der im Rahmen dieser Untersuchung vorgenommenen Kategorisierungen.

Für die Erhebung der qualitativen Informationen wäre eine jährliche schriftliche Kurzbefragung bei den Referenzkommunen durchzuführen. Wichtiger Bestandteil der qualitativen Erhebung ist auch die Einbeziehung der Betroffenenperspektive und einer systematischen Betrachtung von Vollzugsproblemen über Einzelfälle hinaus.

Bindeglied zwischen den Bausteinen ist die Typisierung der Kommunen nach den drei identifizierten KdU-Ausgangslagen. Es wird davon ausgegangen, dass die im erweiterten Monitoring der Referenzkommunen dokumentierten Entwicklungen grundsätzlich auf andere Kommunen mit gleicher Ausgangslage und vergleichbarer Charakteristik der KdU-Praxis übertragbar sind. Als Referenzkommunen sind die Fallstudien-Kommunen grundsätzlich geeignet. Somit wurde mit Erstellung der vorliegenden Studie auch der Bezugsrahmen für ein KdU-Monitoring geschaffen.

Die bundesweite Evaluation der KdU-Thematik allein auf Grundlage eines solchen Monitorings wird allerdings immer den Grenzen unterworfen sein, die sich aus der Datenlage sowie aus der Begrenztheit rein quantitativer Analysen ergeben. Gegebenenfalls werden weitere ergänzende qualitative Untersuchungen zu spezifischen Fragestellungen erforderlich sein.

Derzeit befinden sich die Auswertungsstrukturen, die für KdU-bezogene Datenanalysen erforderlich sind und die z. T. interinstitutionell angelegt werden müssen, noch im Aufbau.<sup>117</sup> Zur weiteren Verbesserung der Datenlage kann die Gründung einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe erwogen werden.

(117)

Die besondere Herausforderung besteht dabei in einer Zusammenführung von Daten verschiedener Institutionen, wie amtliche Statistik, Daten der Bundesagentur für Arbeit bzw. des IAB Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Daten des BBSR, Mikrozensusdaten, Daten aus dem SOEP etc. Das BBSR hat bereits mit der Integration von Sonderauswertungen aus dem Mikrozensus sowie in Kooperation mit der Bundesagentur für Arbeit von Daten im Zusammenhang mit dem SGB II (Anzahl Bedarfsgemeinschaften, KdU-Kostenstruktur etc.) auf Kreisebene in das BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem begonnen.