

Analyse &amp; Konzepte

# Angemessenheitsgrenzen bei Hartz IV beeinflussen die lokalen Wohnungsmärkte

Durch die seit Januar 2005 geltenden Hartz-IV-Regelungen liegt die Zuständigkeit für die Kosten der Unterkunft (KdU) bei den Kommunen. Sie legen fest, welche konkreten Kosten am Ort für eine Wohnung als angemessen gelten. Somit definieren sie für jeden neunten Haushalt in Deutschland die angemessene Höhe der übernahmefähigen Wohnkosten. In einer bundesweiten Studie wurde nun erstmals aus der Perspektive der Wohnungspolitik systematisch untersucht, welche Wirkungen und Effekte durch diese Regelungen auf den lokalen Wohnungsmärkten entstehen können.

Die Übernahme der Unterkunftskosten bildet ein zentrales Element des sozialen Sicherungssystems in Deutschland:

- Bundesweit beziehen rund 4,4 Millionen 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). Hinzu kommen noch 0,7 Millionen Wohngeldhaushalte sowie drei Millionen Haushalte mit Armutsrisiko, die aber keine staatliche Mindestsicherung beziehen. Diese Haushalte sind auf die Verfügbarkeit bezahlbarer Wohnungen angewiesen und konkurrieren im preisgünstigen Segment mit den KdU-Beziehern.

- Für die KdU werden jährlich rund 16 Milliarden Euro (2007) an öffentlichen Mitteln verausgabt. Die Unterkunftskosten je Bedarfsgemeinschaft sind dabei seit der Einführung kontinuierlich angestiegen. Auf das Wohngeld, dessen Bedeutung zuletzt (2008/2009) durch eine Gesetzesnovelle gestärkt wurde, entfällt ein weitaus geringeres Ausgabenvolumen (2007: rund eine Milliarde Euro, 2008: rund 0,75 Milliarden Euro).

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 beispielsweise 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 beziehungsweise 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. Analyse & Konzepte hat daher in Kooperation mit dem ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) sowie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) die Auswirkungen der Kosten der Unterkunft auf die lokalen Wohnungsmärkte bundesweit untersucht. Hier werden einige ausgewählte Ergebnisse der umfangreichen Studie vorgestellt, im Mittelpunkt stehen dabei die Wohnungsmarkteffekte, die aus der Festlegung der Mietpreisobergrenzen resultieren können.<sup>1</sup>

## Kostenentwicklung

Die Entwicklung der KdU-Ausgaben der öffentlichen Haushalte (getragen derzeit zu rund drei Vierteln durch die Kommunen und rund einem Viertel durch den Bund) folgte in etwa der Entwicklung der Mieten in Deutschland insgesamt: Seit 2005 stieg der Mietanteil an den KdU moderat, während

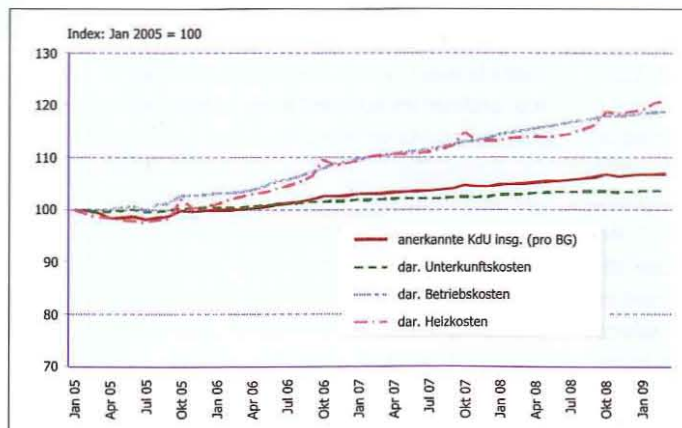
die Heiz- und Betriebskosten kräftig um rund 20 Prozent angewachsen sind (siehe Grafik).

## KdU-Praxis der Kommunen ist überwiegend sozialpolitisch bestimmt

In den einzelnen Kommunen sind die Rahmenbedingungen und die konkreten Vorgehensweisen der KdU-Praxis sehr unterschiedlich. Unabhängig von der jeweiligen Ausgangslage ist die KdU-Praxis aber insgesamt sozialpolitisch motiviert, für die Kommunen steht überwiegend die angemessene Versorgung der KdU-Bezieher im Mittelpunkt. 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.

## Marktgerechte Festsetzung der Mietobergrenzen von zentraler Bedeutung

Bei der Bemessung der Angemessenheit der KdU bewegen sich die Kommunen im Spannungsfeld zwischen der Sicherstellung einer ausreichenden Wohnraumversorgung einerseits und dem Gebot des sparsamen Umgangs mit Haushaltsmitteln andererseits. Eine eher großzügig bemessene Mietobergrenze eröffnet den Vermietern Mieterhöhungsspielräume, die häufig auch genutzt werden. Umge-



Quelle: Analyse & Konzepte, Bundesagentur für Arbeit



kehrt sehen sich Vermieter von einer eher rigide bemessenen Mietobergrenze zum Teil 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, das für die Haushalte im Niedrigeinkommensbereich bezahlbar ist, festgesetzt wird.

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 und die Mietobergrenzen zur de-facto-Mietuntergrenze werden. 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 durch zusätzliche „Aufstocker“ erhöhen. Außerdem 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 bringt damit möglicherweise wohnungspolitische Zielkonflikte mit sich.

Eine Mietobergrenze, die im unteren Bereich des preisgünstigen Mietsegments angesetzt wird, bewirkt hingegen einen eher preisdämpfenden Effekt. Werden hingegen die Mietobergrenzen zu restriktiv gesetzt, sind in der Folge Verstärkungseffekte im Hinblick auf soziale Segregation zu erwarten, da dann nur noch wenige, räumlich eng umgrenzte Wohnungsbestände für die KdU beziehenden Haushalte in Frage kommen. Solche Effekte konnten allerdings nicht nachgewiesen werden.

Die Untersuchung zeigt, dass in den meisten Kommunen durch die festgelegten Mietobergrenzen das lokale Marktgefüge verändert wird, die KdU-Regelungen also einen Eingriff in die Preisbildungsmechanismen bedeuten. Je nach Wohnungsmarktkonstellation können die dadurch ausgelösten Effekte im Hinblick auf ihre Wirkungsrichtung und Intensität aber sehr unterschiedlich sein.

## Wohnungsmarkt wird von Kommunen unzureichend berücksichtigt

Der Kenntnis dieser Mechanismen kommt eine besondere Bedeutung zu, wenn unerwünschte Auswirkungen 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 oftmals 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 in der Regel nicht systematisch ausgewertet. Allerdings gibt es einige Kommunen, die ihre Angemessenheitsregelungen aus einer eigenen, systematisch aufgebauten Wohnungsmarkt-beziehungsweise Mietenbeobachtung abgeleitet haben.

Diese Kommunen kommen den 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 KdU-Praxis

Die Untersuchung soll dazu beitragen, 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 beziehungsweise pauschalisierte 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. Dabei sollte auch die lokale Wohnungswirtschaft intensiv einbezogen werden, um gemeinsam getragene Lösungen zu entwickeln.
- Die Wohnungsmarktkompetenz und das Verständnis des KdU-Wirkungszusammenhangs auf kommunaler Ebene sollten im Rahmen gemeinsamer Initiativen von Bund und Ländern gefördert werden. Hierfür gibt es zahlreiche Anknüpfungspunkte, wie beispielsweise die kommunalen Konzepte Wohnen im Rahmen von ExWoSt oder die KomWoB 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 bereits mit dem Beschluss der Wohngeldnovelle 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 Compendium aktueller Vergleichsdaten zur Fundierung wohnungspolitischer Entscheidungen.

*Tobias Jacobs*

*Leiter des Büros Südost von Analyse & Konzepte*

*Robert Waiblinger*

*Projektleiter bei Analyse & Konzepte*

<sup>1</sup> Die Studie ist im Januar 2010 in der Schriftenreihe „Forschungen“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) erschienen (Heft 142), sie kann unter [forschung.wohnen@bbr.bund.de](mailto:forschung.wohnen@bbr.bund.de) bestellt werden.