



Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

Arbeitshilfe zur Bestimmung der angemessenen Aufwendungen der Unterkunft im Rahmen kommunaler Satzungen



Arbeitshilfe zur Bestimmung der angemessenen Aufwendungen der Unterkunft im Rahmen kommunaler Satzungen

Inhalt

1. Vorwort	4
2. Einleitung	5
3. Angemessener Wohnraum im lokalen Wohnungsmarkt	8
3.1. Die lokalen Wohnungsmärkte	8
3.2. Auswirkungen von KdU-Obergrenzen auf den örtlichen Wohnungsmarkt	10
4. Aufgaben und Ziele einer KdU-Satzung	13
4.1. KdU-Satzung und wohnungsmarktkonformes Handeln	13
4.1.1. Vermeidung Mietpreis erhöhender Wirkungen	13
4.1.2. Verfügbarkeit von Wohnraum einfachen Standards	14
4.1.3. Berücksichtigung aller Anbietergruppen	14
4.1.4. Schaffung und Erhaltung sozial ausgeglichener Bewohnerstrukturen	14
4.2. Kommunalpolitische Abwägungsprozesse	15
5. Inhalte der Satzung	17
5.1. Wohnfläche	18
5.2. Mietenbegriffe und ihre Bedeutung für die Kosten der Unterkunft	21
5.3. Definition der angemessenen Quadratmetermiete	22
5.3.1. Verfügbarkeit von angemessenem Wohnraum	24
5.3.2. Quadratmeterhöchstmieten	24
5.4. Kalte Betriebskosten	25
5.5. Kosten für Heizung und zentrale Erzeugung von Warmwasser	25
5.6. Gesamtangemessenheitsgrenzen	26
5.7. Monatliche Pauschalen - Möglichkeiten und Risiken	29
5.8. Teilräumliche Differenzierung: Vergleichsräume	30
5.9. Personen mit besonderem Bedarf	31
6. Datenquellen, Datenanalysen, Ermittlung von Mietobergrenzen	32
6.1. Systematische Ansätze zur Bestimmung von Mietobergrenzen	32
6.2. Datenquellen	34
6.2.1. Mietspiegel	35
6.2.2. Mietdatenbanken	37
6.2.3. Sonstige Datenquellen	37
6.2.4. Eigene (spezifische) KdU-Datenerhebungen	39
6.3. Differenzierung des Geltungsbereiches in Vergleichsräume	40
6.4. Bedarfsgemeinschaften und weitere Geringverdiener-Haushalte	41
6.5. Wohnflächen und Wohnkosten von Bedarfsgemeinschaften	42
6.6. Bestands-, Neuvertrags- und Angebotsmieten	43
6.7. Bestimmung angemessener Wohnflächen und angemessener Mieten	45

6.8. Ermittlung der Verfügbarkeit von Wohnungen	47
6.9. Kalte Betriebskosten	47
6.10. Heizungs- und zentrale Warmwasserkosten	48
6.11. Darstellungsbeispiele	50
7. Verfahren und Fortschreibung	54
7.1. Verfahren	54
7.2. Fortschreibung	55
8. Fachbegriffe und Index	57
9. Anhang	59

1. Vorwort

Die Gewährleistung der Wohnraumversorgung für Haushalte, die sich nicht aus eigener Kraft mit ausreichendem Wohnraum versorgen können, ist wichtiges politisches Anliegen aller staatlichen Ebenen. Eine zentrale Rolle spielen dabei vor allem das Wohngeld und die Kosten der Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch. Die Empfänger haben einen verfassungsrechtlich garantierten Anspruch, dass ihr Existenzminimum auch in Bezug auf Unterkunft und Heizung gewährleistet ist.

Leistungen der Grundsicherung bezieht etwa jeder zehnte Haushalt und sogar jeder sechste Mieterhaushalt. Bund und Kommunen wenden für die Übernahme der Unterkunftskosten etwa 15 Mrd. Euro jährlich auf. Die etwa vier Millionen Grundsicherungsempfängerhaushalte stellen damit einen bedeutenden Anteil der Nachfrage auf den örtlichen Wohnungsmärkten. Die von den Landkreisen und kreisfreien Städten festzulegenden Angemessenheitsgrenzen für die Kosten der Unterkunft und Heizung sind damit nicht nur für die unmittelbaren Empfänger von Bedeutung, sondern wirken sich indirekt auf das Wohnungsangebot und das Mietenniveau insgesamt aus. Insbesondere sind davon auch einkommensschwache Haushalte betroffen, die keine Transferleistungen beziehen, aber trotzdem auf preiswerte Wohnungen angewiesen sind.

Die richtige Festlegung der Angemessenheitsgrenzen muss daher zum einen die Gewährleistung der Wohnraumversorgung der Bedarfsgemeinschaften sicherstellen. Zum anderen müssen die dargestellten indirekten Wirkungen auf Mietenniveau und Wohnraumversorgung mit bedacht werden. Dies erfordert eine fundierte Analyse der örtlichen Wohnungsmärkte und Kenntnisse der Instrumente und Methoden der Wohnungsmarktanalyse.

Seit 2011 steht den Landkreisen und kreisfreien Städten mit der Satzung nach den §§ 22a bis 22c SGB II ein wirkungsvolles Instrument zur Verfügung, die Angemessenheitskriterien wohnungsmarktkonform festzulegen. Das setzt voraus, dass die Länder sie durch Gesetz ermächtigen oder verpflichten, die angemessenen Kosten der Unterkunft durch eine Satzung zu bestimmen. Die Satzungsermächtigung benennt erstmals ausdrücklich Anforderungen

für wohnungsmarktkonformes Handeln bei der Festlegung der angemessenen Kosten der Unterkunft. Oberstes Gebot bleibt dabei die Gewährleistung des Existenzminimums.

Mit der vorliegenden Arbeitshilfe möchte das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung den Kommunen praktische Hinweise an die Hand geben, wie sie zur Bestimmung der angemessenen Kosten der Unterkunft im Rahmen kommunaler Satzungen die Möglichkeiten des örtlichen Wohnungsmarktes so gut wie möglich nutzen können.

Sie soll den Entscheidungsträgern vor Ort insbesondere Hinweise geben, wie sie die Besonderheiten und Erfordernisse des örtlichen Wohnungsmarktes, soziodemographische Zusammenhänge und Anbieter- und Nachfragestrukturen – unter Verwendung vorhandener oder neu zu erstellender Mietspiegel, Statistiken und Datenbanken – besser einschätzen und dies in ihre Entscheidungen einfließen lassen können.

Die Hinweise in dieser Arbeitshilfe sind für die Kommunen nicht verbindlich. Insbesondere bleibt die Zuständigkeit der Länder für die Aufsicht und die Erteilung rechtlicher Hinweise im Rahmen dieser Aufsicht unberührt.

Die Handreichung ist in enger Zusammenarbeit des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales entstanden.

2. Einleitung

Die Kosten der Unterkunft und die Wohnungsmärkte

Der Bedarf für Unterkunft und Heizung ist Teil des grundrechtlich gewährleisteten Existenzminimums. Als Rechtsgrundlage dient § 22 Sozialgesetzbuch II (SGB II), in dem bestimmt ist: „Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind.“

Wie in den vergangenen Jahren sukzessiv deutlich geworden ist, haben die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) neben ihrer Bedeutung für die Existenzsicherung aber auch eine starke wohnungspolitische Komponente: Denn für etwa jeden zehnten Haushalt und sogar jeden sechsten Mieterhaushalt in Deutschland werden die Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem SGB II oder XII übernommen. Dies entspricht einem Leistungsvolumen von jährlich gut 15 Mrd. Euro, das von den Landkreisen und kreisfreien Städten unter finanzieller Beteiligung des Bundes erbracht wird. Diese Mittel entfalten auf den lokalen Wohnungsmärkten in vielen Fällen erhebliche Folgewirkungen. Die KdU-Regelungen, insbesondere die darin festgelegten Mietobergrenzen, beeinflussen z. B. das Wohnungsangebot und die Mietpreise für Wohngeldempfänger und einkommensschwächere Haushalte, die keine Transferleistungen erhalten. Denn auch diese Haushalte fragen preiswerten Wohnraum nach.¹

Mit den §§ 22a bis 22c SGB II wurde die Möglichkeit geschaffen, durch kommunale Satzungen die Angemessenheit der Aufwendungen für die Kosten der Unterkunft lokal zu bestimmen.² Denn die kreisfreien Städte und Landkreise sind es, die mit dem örtlichen Wohnungsmarkt und dessen Besonderheiten am besten vertraut sind.

KdU-Satzung - neue Möglichkeiten

Mit den neuen gesetzlichen Möglichkeiten, den Maßstab der Angemessenheit über eine Satzung zu bestimmen, stellt der Gesetzgeber - soweit die Länder diese Option nutzen -

eine neue Vorgehensweise zur Festlegung der Angemessenheit zur Verfügung. Auch mit der KdU-Satzung bleibt aber die Gewährleistung des Existenzminimums das zentrale Grundprinzip. Das wichtigste Anliegen des Satzungskonzepts ist eine alternative, rechtssichere Gestaltung und Bestimmung der Kosten der Unterkunft und Heizung im Rahmen von SGB II und XII. Daneben rückt die Einbeziehung von Strukturen und Rahmenbedingungen der lokalen Wohnungsmärkte stärker in den Vordergrund. Dadurch sollen insbesondere

- Mietpreis erhöhende Wirkungen vermieden werden - eine Möglichkeit hierzu bietet z. B. das neue Instrument der Quadratmeterhöchstmiete - und
- sozial ausgeglichene Bewohnerstrukturen erhalten werden - hierfür kann die Möglichkeit der Bildung von Teilräumen genutzt werden.

Die für die Satzung ausdrücklich eingeräumte Möglichkeit, eine Gesamtangemessenheitsgrenze („Brutto-Warmmiete“) festzulegen, eröffnet den Bedarfsgemeinschaften darüber hinaus mehr Entscheidungsspielräume bei der Wohnungswahl. Die Kommunen können im Rahmen einer Satzung, die eine Gesamtangemessenheitsgrenze bestimmt, auch den energetischen Zustand einer Wohnung berücksichtigen.

Da die Satzung durch die kommunalen Gremien beschlossen wird, kann ein hohes Maß an Legitimation und Akzeptanz innerhalb der örtlichen Gemeinschaft erzielt werden. Die KdU-Satzung muss veröffentlicht und begründet werden, sodass eine hohe Publizität und Transparenz entsteht, die zu einer großen Sach- und Bürgernähe führt. Die KdU-Satzung ist eine Rechtsvorschrift und trifft - anders als die bisherigen lokalen Richtlinien und Verwaltungsvorschriften zum Vollzug des § 22 SGB II - allgemeinverbindliche Regelungen. Die Tatsache, dass es sich bei der Satzung um eine Rechtsnorm handelt, die von den Sozialgerichten nur im Wege einer Inzidentkontrolle überprüfbar ist, erhöht die Rechtssicherheit. Über die Gültigkeit von Satzungen entscheidet auf Antrag das Landessozialgericht. Kommt es

¹ Vgl. hierzu ausführlich „Kosten der Unterkunft und die Wohnungsmärkte“, Hrsg. BMVBS/BBSR (Reihe Forschungen Heft 142).

² Vgl. Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011 (BGBl. Teil I Nr. 12, S. 467). Die §§ 22a-c SGB II sind im Anhang noch einmal vollständig abgedruckt.

zu der Überzeugung, dass die Rechtsvorschrift ungültig ist, erklärt es sie für unwirksam. In diesem Fall ist die Entscheidung allgemein verbindlich und zu veröffentlichen.

Voraussetzung für die Aufstellung einer entsprechenden Satzung ist es jedoch, dass die Länder die Kreise und kreisfreien Städte durch ein ausführendes Landesgesetz ermächtigen oder verpflichten, durch ihre Kommunalvertretungen für ihr Gebiet eine Satzung zu erlassen, mit der sie die regional angemessenen Aufwendungen für Unterkunft- und Heizung festlegen.

Die Länder können die Kommunen auch ermächtigen, in der Satzung eine monatliche Pauschalierung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung vorzunehmen, wenn ausreichend freier Wohnraum verfügbar ist und dies dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entspricht (vgl. hierzu ausführlicher Kap. 5.7).

Schlüssiges Konzept und Satzung

Bereits vor der Einführung kommunaler KdU-Satzungen wurden zahlreiche praktische Erfahrungen mit Angemessenheits-Regelungen für Unterkunft und Heizung gemacht. Fachwelt und Gerichte beschäftigten sich in den vergangenen Jahren intensiv damit, welche Unterkunfts-kosten in einer Kommune konkret angemessen sind, welche Miethöhe oder maximale Wohnfläche zulässig ist oder wie viele Wohnungen für die Bedarfsgemeinschaften zur Verfügung stehen müssen. Gleichzeitig hat das Bundessozialgericht (BSG) in einer Vielzahl von Entscheidungen detaillierte Anforderungen formuliert, aus denen sich eine nachvollziehbare und rechtssichere Definition sowie die Methoden zur Bestimmung der angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung ergeben. Diese Anforderungen wurden in einem Prüfungsschema - dem so genannten „schlüssigen Konzept“³ - zusammengeführt.

Hinsichtlich der Inhalte und Vorgehensweisen gibt es Gemeinsamkeiten zwischen den Anforderungen an ein schlüssiges Konzept und an eine KdU-Satzung, denn beide Methoden dienen dazu, einen Maßstab der Angemessen-

heit zu bestimmen. Mit der Satzung werden aber auch neue Instrumente eingeführt sowie Qualitätsanforderungen formuliert. Dazu gehören z. B. Gesamtangemessenheitsgrenzen und Quadratmeterhöchstmieten.

Die Handreichung als Arbeitshilfe

Die vorliegende Handreichung stellt eine inhaltliche und methodische Arbeitshilfe für die Erstellung einer kommunalen KdU-Satzung dar. Ihr Schwerpunkt liegt darauf, wie die Mietobergrenzen für angemessene Aufwendungen im Rahmen einer Satzung hergeleitet werden können. Dabei sind die wohnungspolitischen Aspekte ausführlich dargestellt, die beim Erlass und der Weiterentwicklung von Satzungen einbezogen werden sollten. Die methodischen Hinweise, z. B. zur Eignung und Nutzung verschiedener Datenquellen, können auch für die Erstellung schlüssiger Konzepte genutzt werden.

Mit dieser Handreichung sollen Kommunen unterstützt werden, die Vorteile einer Satzungslösung zu nutzen und dabei auch - entsprechend der gesetzlichen Regelung - die Auswirkungen auf den örtlichen Wohnungsmarkt zu berücksichtigen.

Der Aufbau der Handreichung gliedert sich wie folgt:

- In Kapitel 3 wird das Spannungsverhältnis zwischen der Aufgabe der Existenzsicherung durch die Anerkennung von Bedarfen für Unterkunft und Heizung einerseits und den Anforderungen der örtlichen Wohnungsmärkte sowie der Stadtentwicklung andererseits aufgezeigt.
- Vor diesem Hintergrund werden in Kapitel 4 grundsätzliche Ziele und die Anforderungen an eine KdU-Satzung beschrieben.
- In Kapitel 5 werden dann detailliert die Inhalte einer KdU-Satzung gemäß § 22b SGB II dargestellt: „Was muss und was kann geregelt werden?“ Dies umfasst sowohl die Feststellungsbefugnisse als auch mögliche Gestaltungsspielräume bei der Festlegung der Angemessenheitsregelungen.

3 Bundessozialgericht, Urteil vom 22.09.2009 - B 4 AS 18/09 R, www.sozialgerichtsbarkeit.de, Randnr. 26.

- Kapitel 6 und 7 stellen den methodischen Teil dar: „Wie müssen die Angemessenheitsregelungen hergeleitet und begründet werden?“ Diese Kapitel enthalten Hinweise zu möglichen Datenquellen, notwendigen Analysen und Methoden der Bestimmung von Mietobergrenzen sowie zum Verfahrensablauf bei der Erstellung und zur Fortschreibung von bestehenden KdU-Satzungen.

3. Angemessener Wohnraum im lokalen Wohnungsmarkt

3.1. Die lokalen Wohnungsmärkte

Wohnen ist ein Grundbedürfnis. Alle Menschen brauchen Wohnraum und fragen diesen nach. Sie können nicht auf ihn verzichten, nur weil er zu teuer ist. Auf der anderen Seite ist Wohnraum ubiquitär, d. h. es gibt ihn in jeder Stadt oder Gemeinde, aber er ist zugleich immobil. Die Angebotsseite des Marktes kann also auf eine sich verändernde Nachfrage - durch Zuzug, Fortzug, Alterung, geänderte Wohnkaufkraft etc. - nur durch Neubau, Rückbau oder Modernisierung reagieren. Entsprechende Maßnahmen sind allerdings nicht sofort durchführbar.

Daher ändern sich zuerst Mieten und Preise. Denn hier reagiert der Markt rasch, und zwar sowohl in angespannten Wohnungsmärkten mit einem Nachfrageüberhang und Knappheitspreisen, als auch in entspannten Wohnungsmärkten mit einem Wohnungsüberangebot. Noch dynamischer sind die Veränderungen bei den Betriebs- und Heizkosten, die einer ständigen Veränderung unterliegen

und als Teil der gesamten Wohnkosten stets mit berücksichtigt werden müssen.

Der Wohnungsmarkt einer Stadt ist jedoch nicht einheitlich. Das Wohnungsangebot differiert u.a. hinsichtlich der Lage, der Qualität, der Ausstattungsstandards, der Preise ebenso wie sich die Wohnvorstellungen und vor allem die Wohnkaufkraft der Haushalte unterscheiden. Entsprechend bestehen verschiedene Marktsegmente, die als Teilmärkte zu betrachten sind und sich durchaus unterschiedlich gegenüber dem Gesamtmarkt entwickeln können. Darüber hinaus konzentrieren sich oftmals Marktsegmente aufgrund ihrer historischen Baustruktur, spezifischen Wohnlagequalitäten und der Sozialstruktur räumlich in einzelnen Quartieren. Insgesamt wird damit deutlich, dass ein Wohnungsmarkt stets ökonomische, soziale und städtebauliche Komponenten hat.



Abb. 1 Wirkung von KdU-Regelungen

Aufgrund der besonderen Merkmale von Wohnungsmärkten kommen der Wohnungspolitik besondere Aufgaben zu. Diese beinhalten grundsätzlich die Schaffung von Rahmenbedingungen, die ein Funktionieren der Märkte ermöglichen. Eine Intervention ist dann gefordert, wenn die Märkte versagen, weil sich z. B. Haushalte nicht selbst am Markt versorgen (Subjektförderung) oder erforderliche Wohnungsangebote nicht geschaffen werden können (Objektförderung). Beides bezieht sich insbesondere auf das preiswerte Marktsegment.

Die Bereitstellung preiswerten Wohnraums für Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II und XII stellt vor diesem Hintergrund eine besondere kommunale Herausforderung dar, weil diese einkommensschwachen Haushalte auf ein ausreichendes Angebot im preiswerten Marktsegment angewiesen sind. Neben der Gewährleistung der Existenzsicherung muss die Kommune die Wohnraumversorgung durch Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen und Intervention im Einzelfall unterstützen. Hierbei geht

es einerseits um die individuelle Versorgung eines leistungsberechtigten Haushaltes, andererseits um die grundsätzliche Gewährleistung der Versorgung.

Die Nachfrageseite nach preiswertem Wohnraum umfasst aber nicht nur die Leistungsberechtigten nach dem SGB II und XII. Darüber hinaus müssen weitere Geringverdiener-Haushalte in die Betrachtungen einbezogen werden, die konkurrierend den gleichen Wohnraum nachfragen. Hierzu gehören

- Wohngeldempfänger sowie
- Studierende, Auszubildende, insbesondere Empfänger von BAföG oder Berufsausbildungsbeihilfe und
- Haushalte mit Niedrigeinkommen, die keine Transferleistungen erhalten.

So waren 2010 in Deutschland 8 Prozent der Haushalte Bezieher von Grundsicherung, 2 Prozent erhielten Wohngeld und weitere 7 Prozent der Haushalte lagen unter der



Abb. 2 Nachfrager im preiswerten Segment

Armutsgrenze, bezogen aber keine Transferleistungen. Insgesamt gehörten daher 17 Prozent aller Haushalte zum Niedrigeinkommensbereich.⁴ Dieser Anteil ist jedoch je nach wirtschaftlicher und demographischer Entwicklung regional sehr unterschiedlich.

Zudem werden preisgünstige Wohnungen auch von einkommensstärkeren Haushalten bewohnt. Diese Wohnungen stehen nicht für Geringverdiener zur Verfügung, was bei der Festlegung der Mietobergrenzen zu berücksichtigen ist.

3.2. Auswirkungen von KdU-Obergrenzen auf den örtlichen Wohnungsmarkt

Die Bestimmung, in welcher Höhe die Bedarfe der Unterkunft angemessen sind, hängt von der Situation der örtlichen Wohnungsmärkte ab, wie z. B. dem Mietpreisniveau oder dem spezifischen Angebot an Wohnungen. „Bezugspunkt (...) ist dabei nicht der allgemeine beziehungsweise ein gehobener Standard auf dem örtlichen Wohnungsmarkt, sondern der einfache, im unteren Marktsegment liegende Standard.“⁵ Dieser kann pragmatischerweise mit preiswertem Wohnraum gleichgesetzt werden (s. Kasten). Dementsprechend werden für angemessene Aufwendungen Mietobergrenzen festgelegt.

Oberstes Ziel ist es dabei, die Mietobergrenzen für angemessenen Wohnraum so festzulegen, dass für alle Bedarfsgemeinschaften eine ausreichende Anzahl an Wohnungen zur Verfügung steht. Gleichzeitig bedeutet dies, dass Bedarfsgemeinschaften nur noch Zugang zum „angemessenen“ Teil des Wohnungsmarktes haben. Diese Mietobergrenze beeinflusst den Wohnungsmarkt, da sich die freie Mietpreisbildung an ihr orientiert. So ist in der Praxis häufig zu beobachten, dass Wohnungseigentümer, wenn sie an Bedarfsgemeinschaften vermieten, ihre ursprüngliche Miete bis zur Obergrenze anheben. Allerdings müssen sie die Mieten ggf. auch senken, wenn sie die Wohnung anderweitig nicht vermieten können.

Einfacher Standard = preiswerter Wohnraum

Der Begriff „einfacher Standard“ bedarf der inhaltlichen Ausfüllung. Eine Beschreibung des „einfachen Standards“ anhand einzelner Ausstattungsmerkmale ist in der Praxis ausgesprochen aufwändig, wenn nicht gar unmöglich: Erforderlich wäre eine Erfassung der relevanten Ausstattungsmerkmale aller Wohnungen, um dann hinsichtlich des Vorhandenseins und der jeweiligen Qualität den einfachen vom besseren Standard zu trennen. Dabei müssten typische Merkmalskombinationen berücksichtigt werden. Zudem unterliegen Ausstattungen, z. B. aufgrund von Modernisierungen, einem ständigen Wandel. Damit ist der einfache Standard stets relativ zum marktüblichen und kann regional deutlich voneinander abweichen. Praktikabler ist daher ein Verständnis des einfachen Standards als unterer Teil des preiswerten Wohnungsmarktsegments, da erfahrungsgemäß davon auszugehen ist, dass ein Wohnungsstandard wesentlich den Mietpreis beeinflusst (s. dazu ausführlicher Kap. 5.3).

4 Berechnungen des Instituts für Wohnen und Umwelt auf Basis des SOEP 2010 im Auftrag von BMVBS und BBSR.

5 Vgl. Amtliche Begründung des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches, BT-Drucks. 17/3404, S.100.

Mietobergrenzen beeinflussen die Preisbildungsmechanismen und damit den lokalen Wohnungsmarkt insgesamt, wobei verschiedene Wechselwirkungen entstehen können (vgl. Abb. 3). Deren Dimensionen und Auswirkungen hängen stark von der Gesamtsituation und -struktur des lokalen Wohnungsmarktes ab, z. B. ob es sich um einen angespannten oder entspannten Markt handelt oder wie hoch das durchschnittliche Mietpreisniveau ist.

Dabei ist das preiswerte Marktsegment nicht durch einen einzigen Mietpreis gekennzeichnet, sondern durch eine Mietpreisspanne. Entscheidend ist nun die Frage, ob die Mietobergrenzen für den angemessenen Wohnraum im Verhältnis zur Mietpreisspanne des preiswerten Marktsegmentes eher niedrig oder eher hoch angesetzt sind (vgl. Abb. 3).

Denn je **höher** die Mietobergrenzen festgelegt sind, desto stärker lassen sich folgende Wirkungen beobachten:

- Höhere Mietobergrenzen vergrößern zunächst das Wohnungsangebot für die Bedarfsgemeinschaften, wodurch

insbesondere die Chance einer begrüßenswerten größeren sozialräumlichen Durchmischung besteht.

- Allerdings birgt eine hohe Mietobergrenze auf dem lokalen Wohnungsmarkt das Risiko, dass sie nicht als Obergrenze, sondern quasi als „Soll-Miete“ aufgefasst wird und die bisher niedrigeren Mieten bei der Vermietung an Bedarfsgemeinschaften an diese Obergrenze angepasst - also erhöht - werden.
- Die Steigerung der Mieten, die bisher unterhalb der Mietobergrenze gelegen haben und an diese angepasst werden, bringt für die Kommune wesentlich höhere Gesamtkosten mit sich.
- Durch solche Mietsteigerungen kann sich das Angebot im preiswerten Segment insgesamt und damit das Angebot für die übrigen Niedrigeinkommensbezieher verringern. Im Extremfall kann dies dazu führen, dass sich diese Nachfragegruppe am Markt nicht mehr selbst mit Wohnraum versorgen kann und teilweise als neue Bedarfsgemeinschaft („Aufstocker“) oder Wohngeldempfänger zu zusätzlichen Transferleistungsbeziehern wird.

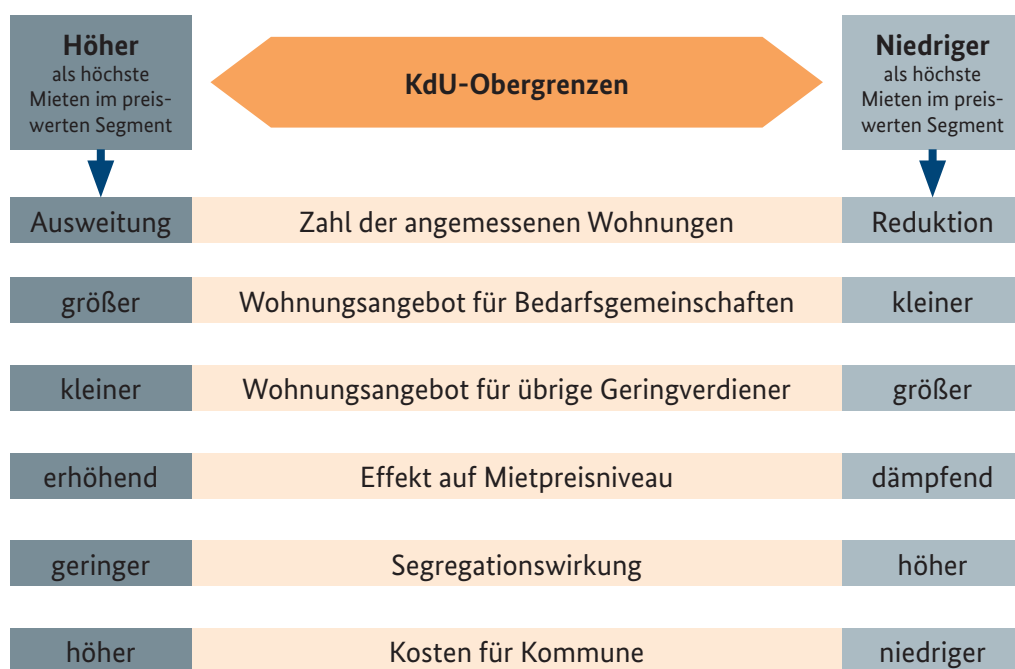


Abb. 3 Effekte der Mietobergrenzen-Festsetzung

Je **niedriger** hingegen die angemessenen Mietobergrenzen im Verhältnis zum preiswerten Marktsegment festgelegt sind, desto eher lassen sich folgende Wirkungen beobachten:

- Vor allem in entspannten Wohnungsmärkten treten Mietpreis dämpfende Effekte auf. Dies kann so weit gehen, dass - um Leerstand zu vermeiden - von den Vermietern die niedrigen KdU-Mietobergrenzen akzeptiert werden, obwohl aus wirtschaftlichen Gründen eigentlich höhere Mieten verlangt werden müssten.
- Niedrige Mietobergrenzen können andererseits dazu führen, dass kaum noch Mieterhöhungsspielräume vorhanden sind, sodass Modernisierungsinvestitionen - und hier vor allem Energiesparmaßnahmen - unterbleiben.
- Insgesamt kann durch niedrige Mietobergrenzen das Wohnungsangebot für die Bedarfsgemeinschaften verknappt werden, im Gegenzug stehen für die übrigen Niedrigeinkommensbezieher mehr preiswerte Wohnungen zur Verfügung.
- Die Angebotsverknappung kann zu einer stärkeren unerwünschten Segregation beitragen. Dies ist auch abhängig von der räumlichen Verteilung der für die Bedarfsgemeinschaften in Frage kommenden Wohnungsbestände.

- Im Einzelfall kann ein besonderes Problem auftreten, wenn die Mietobergrenzen sogar unter den Mieten von Wohnungen liegen, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung errichtet oder saniert wurden. Damit wäre eine wichtige Zielgruppe von der Nutzung der für sie vorgesehenen Wohnungen ausgeschlossen.

Insgesamt sind die Wohnungsmärkte dynamisch und werden von den Angemessenheitsregelungen in unterschiedlicher Weise und unterschiedlichem Umfang beeinflusst. Die KdU-Satzungsregelungen dienen zwar grundsätzlich nicht dem Zweck, Mietpreis erhöhende Wirkungen zu verhindern und damit Fehlsubventionierungen zu reduzieren und somit gemäß dem Gebot der Wirtschaftlichkeit Kosten zu sparen, ohne die Versorgungssituation zu beeinträchtigen. Insofern muss bei der Festlegung der Angemessenheitskriterien der gesamte Wohnungsmarkt - und zwar sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite - berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist eine regelmäßige Fortschreibung notwendig, um die Mietobergrenzen für Angemessenheitsgrenzen den dynamischen Wohnungsmarktentwicklungen anzupassen.

4. Aufgaben und Ziele einer KdU-Satzung

Die Bestimmung der Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung führte in der Vergangenheit zu einer Vielzahl an Widerspruchs- und Gerichtsverfahren. Bei der Einführung der KdU-Satzung war es daher ein wichtiges Ziel des Gesetzgebers, den Ländern und Kommunen zu ermöglichen, den Bedarf für Unterkunft und Heizung transparent und rechtssicher auszugestalten. Die Neuregelung zur KdU-Satzung zielt zudem darauf ab, die Angemessenheit der Aufwendungen wohnungsmarktkonform festzusetzen. Hierfür schaffen die §§ 22a bis 22c SGB II die gesetzliche Grundlage, wobei § 22a Abs. 3 SGB II die zentralen Anforderungen enthält: „Die Bestimmung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung soll die Verhältnisse des einfachen Standards auf dem örtlichen Wohnungsmarkt abbilden. Sie soll die Auswir-

kungen auf den örtlichen Wohnungsmarkt berücksichtigen hinsichtlich:

1. der Vermeidung von Mietpreis erhöhenden Wirkungen,
2. der Verfügbarkeit von Wohnraum des einfachen Standards,
3. aller verschiedenen Anbietergruppen und
4. der Schaffung und Erhaltung sozial ausgeglichener Bewohnerstrukturen.“

Die Intention dieser programmatischen Sätze wird in den nächsten Abschnitten erläutert.

4.1. KdU-Satzung und wohnungsmarktkonformes Handeln

Wohnungsmarktkonformes Handeln bedeutet in erster Linie, den örtlichen Wohnungsmarkt bei der Satzungsstellung und bei der Beurteilung der Auswirkungen der KdU-Satzung zu berücksichtigen. Dazu ist es vor allem erforderlich, sich Kenntnis über die verfügbaren Wohnungsbestände hinsichtlich Größe, Beschaffenheit und Miethöhe zu verschaffen. Hierdurch wird es möglich, die Angemessenheitsgrenzen so festzulegen, dass zum einen

die Versorgung der KdU-Empfänger in Hinblick auf ihre Bedürfnisse einerseits und die vor Ort bestehenden Möglichkeiten andererseits in optimaler Weise sichergestellt werden kann. Zum anderen können so die Auswirkungen auf andere Nachfragegruppen, insbesondere Niedrigeinkommensbezieher ohne Transferbezug, im Blick behalten werden.

4.1.1. Vermeidung Mietpreis erhöhender Wirkungen

Ein wichtiges Ziel ist es, auf dem örtlichen Wohnungsmarkt Mietpreis erhöhende Wirkungen zu vermeiden. Auf den lokalen Wohnungsmärkten bildet sich der Mietpreis marktorientiert nach Angebot und Nachfrage. Der Wohnungsmarkt ist dynamisch, Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage ändern sich fortlaufend. So führt beispielsweise eine steigende Nachfrage zu steigenden Mietpreisen, wenn das Angebot nicht im selben Umfang wächst. Werden hingegen mehr neue Wohnungen auf dem Markt angeboten oder die Nachfrage geht zurück, trägt dies tendenziell zu sinkenden Mietpreisen bei.

Die KdU-Mietobergrenzen definieren einen Teil des Wohnungsmarktes hinsichtlich Preis und Standard als ange-

messen. Dieser Teil des Marktes weist in der Regel keine einheitlichen Mieten und Beschaffenheiten auf. Wie auf dem gesamten lokalen Wohnungsmarkt gibt es differenzierte Mietpreise insbesondere in Abhängigkeit von der Wohnlage, der Größenstruktur und dem Wohnungsstandard. In der Praxis ist häufig zu beobachten, dass Vermieter Mieten, die bisher unter dem Niveau der Mietobergrenze liegen, bis zur Obergrenze anheben, wenn sie an Bedarfsgemeinschaften vermieten. Insoweit sind mietpreiserhöhende Wirkungen nicht völlig auszuschließen. Vermeidbar sind sie jedoch in dem Umfang, in dem die Mietobergrenzen über den Mietpreisen liegen, zu denen am lokalen Markt ein ausreichendes Angebot im preiswerten Segment besteht. Die Anhebung des Mietpreises bis zur KdU-Mietober-

grenze wirkt sich auch auf Nicht-Bedarfsgemeinschaften aus, die in den betroffenen Beständen wohnen.

Diese Gruppen werden ggf. versuchen, auf andere Segmente des Marktes auszuweichen.

4.1.2. Verfügbarkeit von Wohnraum einfachen Standards

Die KdU-Obergrenzen beschränken das Wohnungsangebot für Grundsicherungsempfänger. Bedarfsgemeinschaften können grundsätzlich (nur) „angemessenen Wohnraum“ nachfragen. Dabei muss sichergestellt sein, dass innerhalb der fixierten Grenzen auch tatsächlich Wohnraum einfachen Standards für alle Bedarfsgemeinschaften verfügbar ist. Ist das nicht der Fall, müssen höhere Mietobergrenzen festgelegt werden. Wohnraum „einfachen Standards“ meint im Wesentlichen den unteren Teil des preiswerten Wohnungsmarktsegments (zur Definition s. Kap. 3.2).

Auf der anderen Seite führen die Festlegung von Angemessenheitsgrenzen und dadurch ggf. ausgelöste Mieterhöhungen dazu, dass für Haushalte ohne Transferleistungsbezug die Verfügbarkeit von Wohnraum einfachen Standards eingeschränkt wird. Ihnen wird es erschwert, selbst eine angemessene Wohnung zu finden. Dabei bestehen enge Wechselwirkungen zum übrigen Wohnungsmarkt.

4.1.3. Berücksichtigung aller Anbietergruppen

Das Gesetz fordert zudem die Berücksichtigung aller lokal vertretenen Anbietergruppen. Dadurch kann zum einen das Potenzial preiswerter Wohnungsbestände am lokalen Markt besser ausgeschöpft werden. Zum anderen kann die Einbeziehung aller Anbietergruppen dazu beitragen, die Entstehung oder Verstärkung sozialer Segregation zu vermeiden. Denn die Mietwohnungsbestände werden von verschiedenen Anbietern vermietet: Es dominieren private Einzeleigentümer, gefolgt von privaten Wohnungsbaugesellschaften. Öffentliche Wohnungsanbieter, z. B. kommunale Wohnungsgesellschaften, haben einen Anteil von weniger als 10 Prozent am gesamten Mietwohnungsbestand (vgl. Abb. 4).

macht und können von den KdU-Regelungen unterschiedlich stark betroffen sein. Dabei übernehmen gerade private Wohnungsanbieter oftmals eine wichtige Funktion für die Versorgung im preiswerten Mietwohnungsmarktsegment.

Zumeist sind die Anbieter auch in den einzelnen Marktsegmenten - und hier insbesondere im preiswerten Marktsegment - unterschiedlich stark vertreten. Die Anbieter verfügen damit über eine jeweils unterschiedliche Markt-

Die Kombination dieser Aspekte ist jedoch von Kommune zu Kommune sehr verschieden: So kann sich beispielsweise in der einen Stadt das preiswerte Segment überwiegend im Altbaubestand bei privaten Einzeleigentümern befinden, während es in einer anderen Stadt durch Großwohnsiedlungen bestimmt wird, in denen die kommunale Wohnungsgesellschaft hohe Marktanteile hat. Bei einigen Eigentümern kann die Bestands- und Preisstrategie dazu führen, dass sie gar keinen angemessenen Wohnraum anbieten können oder wollen. Auf der anderen Seite gibt es mancherorts Vermietergruppen, die ihr Angebot auf die bestehenden KdU-Mietobergrenzen ausrichten.

4.1.4. Schaffung und Erhaltung sozial ausgeglichener Bewohnerstrukturen

Die Kommunen sollen auch die möglichen Auswirkungen einer KdU-Satzung hinsichtlich der Schaffung und Erhaltung sozial ausgeglichener Bewohnerstrukturen

berücksichtigen. Mit den Angemessenheitsgrenzen sollen keine Prozesse der sozialen Segregation angestoßen oder verstärkt werden. Diese Gefahr besteht, wenn Wohnungs-

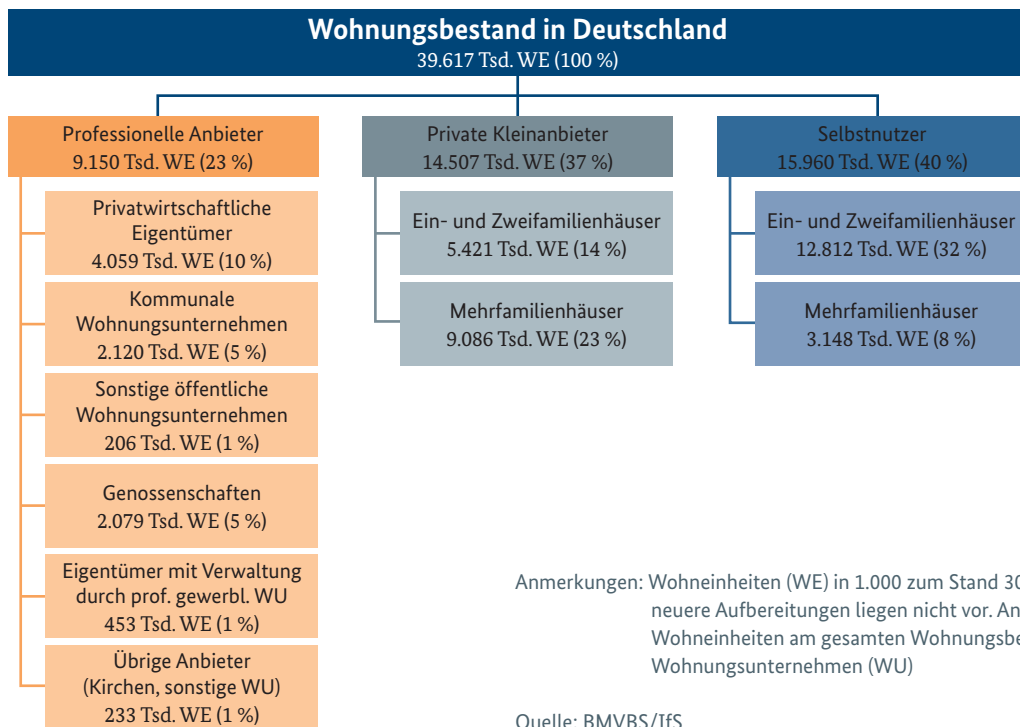


Abb. 4 Anbietergruppen

bestände, die innerhalb der KdU-Mietobergrenzen liegen, nur in sehr wenigen Quartieren vorhanden sind und es dadurch zu einer besonders hohen kleinräumigen Konzentration von Bedarfsgemeinschaften kommt. Nun ist zwar aus einer hohen Konzentration an Bedarfsgemeinschaften nicht per se auf eine besondere soziale Problematik zu schließen. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass sich selbst verstärkende Prozesse der sozialen Isolation entstehen können, die einer Integration in die soziale Gemeinschaft zuwider laufen.

4.2. Kommunalpolitische Abwägungsprozesse

Zentrales Ziel der Festlegung von KdU-Mietobergrenzen ist es, den Anspruch leistungsberechtigter Personen auf angemessene Unterkunftskosten zu erfüllen. Gleichzeitig werden aber mit der Erstellung einer KdU-Satzung auch andere kommunalpolitische Zielsetzungen berührt. Wie in

Um diese Auswirkungen zu berücksichtigen, ist eine Analyse der aktuellen sozialen Strukturen und Prozesse in einer Kommune notwendig. Dabei lassen sich soziale Prozesse auf der Ebene von Wohngebäuden kaum beeinflussen, auf der Ebene der Quartiere und der Stadtteile hingegen schon eher.

Abb. 5 beispielhaft dargestellt, gibt es eine Reihe von Zielen aus den Bereichen Soziales, Wohnen, Stadtentwicklung und Finanzen, die teilweise konkurrieren. Diese müssen in einem kommunalpolitischen Abwägungsprozess in Einklang gebracht werden. Die Festlegung, welches Ziel wie

gewichtig ist und in welchem Umfang es die Gestaltung der Angemessenheitskriterien beeinflussen soll, kann letztendlich immer nur auf der kommunalen Ebene erfolgen. Beispielhaft lassen sich hierzu folgende Fragen formulieren:

- In welchem Maß und in welche Richtung könnten die KdU-Obergrenzen Einfluss auf das Mietniveau des freien Wohnungsmarktes haben? Wie kann dieser Einfluss minimiert werden?
- In welchem Umfang will man eine Verknappung des Angebotes durch Beschränkung der Nachfrage auf einzelne Teilmärkte, wie zum Beispiel sehr kleine Wohnungen, in Kauf nehmen?
- Welche Auswirkungen hat die Beschränkung auf die Konkurrenzfähigkeit einiger Bestände, wie z. B. Altbauten, Nachkriegsbestände oder denkmalgeschützte Wohnungen?
- Welche Auswirkungen hat eine solche Beschränkung auf die sozialräumliche Struktur, wenn die angemessenen Wohnungen räumlich sehr ungleich verteilt sind?
- Welche Rolle sollen die kommunalen Wohnungsunter-

nehmen bzw. Belegungsrechte bei der Versorgung von Bedarfsgemeinschaften spielen?

- Wie können trotz des vorgegebenen Maßstabs des „einfachen Standards“ Investitionen in den Wohnungsbestand wirtschaftlich machbar sein, insbesondere in Bezug auf Energiesparmaßnahmen (s. auch Kap. 5.6)?
- Wie passen die Mietobergrenzen mit den Stadtumbau-Strategien zusammen? Werden städtebaulich geforderte Rückbauten oder Aufwertungen verhindert?

Es wird deutlich, dass bei der Erstellung einer KdU-Satzung eine Vielzahl von Rahmenbedingungen zu berücksichtigen ist. Dadurch entfalten die Satzungen Wirkung auf verschiedenen Politikfeldern der Kommune. Insofern ist bei der Definition von Angemessenheitsgrenzen eine ämterübergreifende Zusammenarbeit angezeigt, um diese Prozesse von vornherein berücksichtigen und steuern sowie letztendlich eine wohnungsmarktkonforme Satzung erlassen zu können. Daher sollte die Erstellung der KdU-Satzung als eine kommunalpolitische Gesamtaufgabe betrachtet werden.



Abb. 5 Konkurrierende kommunalpolitische Ziele

5. Inhalte der Satzung

Nach § 22b SGB II sind in der Satzung zwingend zu bestimmen,

- welche Wohnflächen entsprechend der Struktur des örtlichen Wohnungsmarktes und
- in welcher Höhe Aufwendungen für die Unterkunft (Brutto-Kaltmieten) als angemessen anerkannt werden.

Fakultativ können auch weitere Obergrenzen bestimmt werden, und zwar für

- Heizkosten
- Quadratmeterhöchstmieten
- Gesamtangemessenheitsgrenzen (Brutto-Warmmieten)

Darüber hinaus ist es möglich, die Angemessenheitsgrenzen auch teilräumlich differenziert auszuweisen, soweit dies den örtlichen Wohnungsmarktverhältnissen entspricht. Zudem können Sonderregelungen für Personen mit einem besonderen Bedarf bei Unterkunft und Heizung getroffen werden.

Statt in einer Satzung die verschiedenen Angemessenheitskriterien festzulegen („Angemessenheitssatzung“) kann unter bestimmten Bedingungen auch eine Regelung nach dem Pauschalprinzip erfolgen („Pauschalierungssatzung“). Beide Satzungsarten bedürfen neben der Festlegung der Mietobergrenzen einer Begründung für die Herleitung dieser Werte, um die unbestimmten Rechtsbegriffe zu definieren.

In diesem Kapitel werden nun die Inhalte erläutert, die in einer Satzung geregelt werden müssen oder können. Methodische Fragestellungen, wie die Inhalte mit welchen Daten in welcher Weise in Obergrenzen umgesetzt werden können, sind Gegenstand des Kapitels 6. Diese Trennung ist für eine übersichtliche Darstellung notwendig, weil die Umsetzung eines inhaltlichen Ziels von der jeweiligen lokalen Markt- und Datensituation abhängen kann bzw. umgekehrt eine Datenquelle auch gleichzeitig für verschiedene Inhalte genutzt werden kann. Auf diese Zusammenhänge wird durch jeweilige Querbezüge verwiesen. Die folgende Tabelle stellt die Möglichkeiten der Satzungs-gestaltung als Übersicht dar:

Inhalte einer KdU-Satzung gemäß §§ 22a-22c SGB II

	Verpflichtend	Optional
Angemessenheitssatzung		
Mietobergrenzen	Angemessene Wohnfläche <ul style="list-style-type: none"> ■ nach Größe der Bedarfsgemeinschaft (z. B. bis 5 Personen) ■ zusätzliche Wohnfläche je Person für jede weitere Person Angemessene Brutto-Kaltniete Zuschläge für Bedarfsgemeinschaften mit besonderem Bedarf	Quadratmeterhöchstmieten Angemessene Heizkosten Gesamtangemessenheitsgrenzen (Ausweisung von Brutto-Warm- statt Brutto-Kaltmieten) oder Klimabonus (bei Ausweisung von Brutto-Kaltmieten)
Begründung	Differenzierung nach Wohnflächen (Wohnungsgrößenstruktur) Herleitung der Angemessenheitsgrenzen für <ul style="list-style-type: none"> ■ Netto-Kaltmieten je m² ■ Kalte Betriebskosten je m² Genutzte Datenquellen	Methode zur Ermittlung der Quadratmeterhöchstmieten Methode zur Ermittlung der angemessenen Heizkosten Methode zur Festlegung des Klima-Bonus Methode zur Bildung von Vergleichsräumen

	Verpflichtend	Optional
Angemessenheitssatzung		
	Art und Umfang der Datenermittlung/-erhebung (Stichprobe, Anzahl erhobener Mietwerte etc.) Auswertungsmethodik Verfügbarkeit von genügend freiem Wohnraum innerhalb der Mietobergrenzen	
Pauschalierungssatzung		
Pauschalbeträge	Pauschalbeträge <ul style="list-style-type: none"> ■ nach Größe der Bedarfsgemeinschaft (z. B. bis 5 Personen) ■ zusätzlicher Pauschalbetrag für jede weitere Person Zuschläge für Bedarfsgemeinschaften mit besonderem Bedarf Personengruppen, die an der Pauschalierung nicht teilnehmen Ausschlussgründe (zum Beispiel Untergrenze der tatsächlichen Aufwendungen)	
Begründung	Differenzierung nach Wohnflächen (Wohnungsgrößenstruktur) Herleitung der Pauschalen auf Basis von <ul style="list-style-type: none"> ■ Netto-Kaltmieten je m² ■ Kalten Betriebskosten je m² ■ Heizkosten je m² Genutzte Datenquellen Art und Umfang der Datenermittlung/-erhebung (Stichprobe, Anzahl erhobener Mietwerte etc.) Auswertungsmethodik Verfügbarkeit von genügend freiem Wohnraum innerhalb der Pauschalen Nachweis der Wirtschaftlichkeit von Pauschalen	

5.1. Wohnfläche

Grundlegend für die Bestimmung angemessener Wohnkosten ist die Produkttheorie (s. Kasten), der zufolge für die Angemessenheit einer Wohnung die Miete insgesamt maßgeblich ist. Dabei sind für die einzelnen Faktoren entsprechende Richtwerte zu ermitteln. Bei der Festlegung der angemessenen Wohnfläche wird von einem fixen Verhältnis zwischen der Anzahl der Personen des Haus-

haltes und zustehender Wohnfläche ausgegangen, also z. B. für Bedarfsgemeinschaften mit einer Person bis zu 50 m², mit zwei Personen bis zu 60 m² usw. Die Anzahl der Räume spielt dabei keine Rolle.

Produkttheorie

Die angemessenen Aufwendungen für die Unterkunft sind nach der sogenannten Produkttheorie festzulegen.⁶ Sie besagt, dass die Angemessenheit einer Wohnung über die Gesamtkosten zu definieren ist. Die Gesamtkosten sind das Produkt aus der angemessenen Wohnfläche und der angemessenen Quadratmetermiete. Die hieraus resultierende maximale Wohnungsmiete darf dabei nur so hoch sein, dass sie einen einfachen Wohnstandard repräsentiert. Sinn der Produkttheorie ist es, den Bedarfsgemeinschaften eine selbstbestimmte Verwendung ihres Wohnkostenbudgets zu ermöglichen. Der Gedanke, ein Produkt aus Wohnfläche und Quadratmetermiete zu bilden, liegt auch schon seit langer Zeit dem Wohngeld zugrunde und hat sich bewährt.

Die angemessene **Wohnfläche** ist ein Richtwert, der für die jeweilige Haushaltsgröße der Bedarfsgemeinschaft festgelegt wird (Beispiel: für 1 Person 50 m²). Er stellt einen rechnerischen Wert dar, der als Faktor in das Produkt eingeht. Die angemessene Wohnfläche ist daher nicht die maximal zulässige Wohnfläche.

Die angemessene **Quadratmetermiete** ist die Summe aus der Netto-Kaltmiete und den kalten Betriebskosten (d. h. die Brutto-Kaltmiete) und wird ebenfalls für die jeweiligen Wohnungsgrößenklassen festgelegt.⁷

Produkt = Wohnfläche * (Netto-Kaltmiete je m² + kalte Betriebskosten je m²)

Die Wohnkosten sind auch dann angemessen, wenn einer der beiden Faktoren des Produkts oberhalb der Angemessenheitsgrenzen liegt, die Kosten der Unterkunft für die Wohnung insgesamt aber im Rahmen der Mietobergrenzen bleiben.

Beispiel für eine 1-Personen-Bedarfsgemeinschaft

50 m² * (5 Euro Netto-Kaltmiete je m² + 1 Euro kalte Betriebskosten je m²) = 300 Euro

Alle Wohnungen mit Gesamtkosten bis zu 300 Euro sind angemessen, auch wenn einzelne Faktoren höher liegen als die Richtwerte. D. h.

- eine Wohnung kann auch 60 m² groß sein, wenn die Quadratmetermiete entsprechend niedriger ist;
- die Quadratmetermiete bruttokalt kann auch 8 Euro betragen, wenn die Wohnfläche entsprechend kleiner ist;
- die Betriebskosten können auch 1,50 Euro betragen, wenn die Wohnfläche oder die Quadratmetermiete entsprechend niedriger ist.

6 Bundessozialgericht, Urteil vom 07.11.2006 - B 7b AS 18/06 R, www.sozialgerichtsbarkeit.de, Randnr. 20.

7 Bundessozialgericht, Urteil vom 19.10.2010 - B 14 AS 50/10 R, www.sozialgerichtsbarkeit.de, Randnr. 33.

Die bisherige Rechtsprechung orientiert sich an den maximalen Wohnflächen, die den jeweiligen Richtlinien der sozialen Wohnraumförderung der Bundesländer zu Grunde liegen.⁸ Grundgedanke der Satzung ist jedoch die Orientierung am lokalen Wohnungsmarkt, da sich die Wohnungsgrößenstrukturen regional sehr stark unterscheiden. Damit soll zum einen eine bessere Versorgung der Bedarfsgemeinschaften und zum anderen eine effizientere Mittelverwendung gewährleistet werden.

■ So kann z. B. die Wohnungsgrößenstruktur in manchen Städten wesentlich von bestimmten Typen des industriellen Wohnungsbaus geprägt sein, wie 1-Raum-Wohnungen mit 36 m² oder 2-Raum-Wohnungen mit 54 m² Wohnfläche. Ähnliches gilt für Städte, die einen hohen Anteil (ehemals) geförderter Wohnungen mit typischen Größen und Grundrissen aufweisen.

- In manchen Städten wohnen Bedarfsgemeinschaften in überdurchschnittlich großen Altbauwohnungen.
- Im ländlichen Raum gibt es häufig nur verhältnismäßig große Wohnungen.

Wenn es die Datenlage erlaubt, ist daher eine lokale Festlegung zweckmäßiger als die bisherige Orientierung an den Richtlinien der sozialen Wohnraumförderung. Dies zeigt die in Abb. 6 beispielhaft veranschaulichte Wohnungsgrößenverteilung in einer Stadt. Die Kurve A verdeutlicht, dass die Wohnungsgrößen nicht gleichmäßig verteilt sind, sondern es typische Schwerpunkte von Wohnungsgrößen gibt. Diese Sprünge sind häufig mit einem zusätzlichen Raum verbunden. Die Kurve B ist eine Summenkurve, die anzeigt, bei welcher Wohnfläche wie viel Prozent aller Wohnungen erreicht sind.

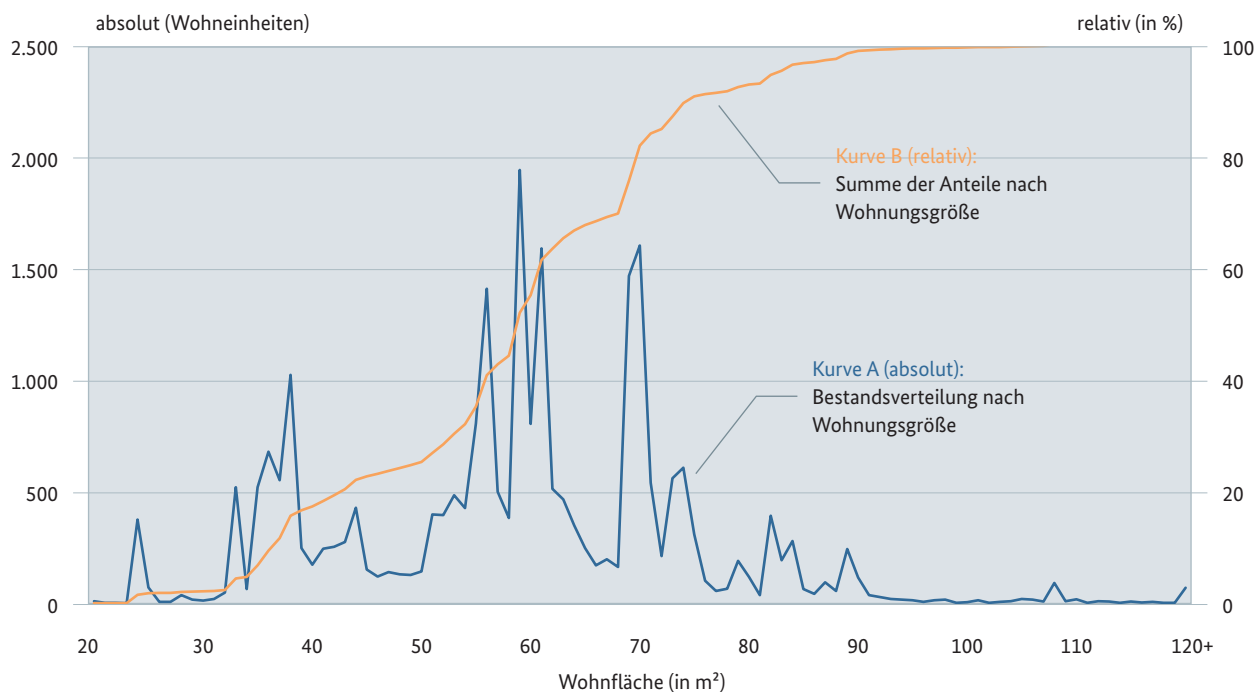


Abb. 6 Beispielhafte Wohnungsgrößenverteilung in einer Stadt

⁸ Bzw. bei Ermangelung von länderspezifischen Regelungen an den Vorgaben des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG) bzw. Wohnungsbindungsgesetzes (WoBindG) des Bundes. Das BSG hat diesen übergeordneten Orientierungsrahmen aber nur herangezogen, weil i.d.R. keine hinreichenden lokalen Daten vorlagen.

Würde in diesem Beispiel nun für 1-Personen-Bedarfsgemeinschaften eine an den aktuellen Förderrichtlinien der sozialen Wohnraumneubauförderung orientierte Grenze von 50 m² bemessen, würde dies gegenüber einem lokal festgelegten Bereich bis 45 m² nur zu einem geringfügig größeren Wohnungsangebot führen. Diese 5 m² mehr führen aber zu bis zu 11 Prozent höheren angemessenen Gesamtkosten, was insgesamt für den kommunalen Haushalt Mehrausgaben von mehreren 100.000 Euro pro Jahr bedeuten kann.

Die Festlegung spezifischer lokaler Wohnungsgrößenklassen in einer Satzung muss begründet sein. Dies macht entsprechende Datenanalysen erforderlich, um statistisch abgesicherte Ergebnisse zu erhalten (zur konkreten methodischen Vorgehensweise s. Kap. 6.7). Dabei sollten insbesondere die folgenden inhaltlichen Aspekte beachtet werden:

- Die Anteile der jeweiligen Wohnungsgrößenklassen am Gesamt-Mietwohnungsbestand: Wie verteilt sich die Wohnungsgrößenstruktur (vgl. Abb. 6)?
- Die aktuelle Wohnsituation der Bedarfsgemeinschaften im Hinblick auf die Wohnungsgrößen: Welche Wohnflä-

che haben die tatsächlich angemieteten Wohnungen?

- Der Anteil der Bedarfsgemeinschaften an den entsprechenden Wohnungsgrößenklassen: Wie viele Bedarfsgemeinschaften benötigen eine bestimmte Wohnungsgrößenklasse?

Gerade der letzte Punkt darf nicht vernachlässigt werden, denn wie die bisherige Praxis gezeigt hat, ist die lokalspezifische Definition von Wohnflächen vor allem für 1-Personen-Bedarfsgemeinschaften von besonderer Bedeutung. Auf der einen Seite handelt es sich hierbei um die größte Gruppe der Bedarfsgemeinschaften und entsprechend stark sind die Auswirkungen auf die Gesamthöhe der Kosten der Unterkunft für die Kommune. Auf der anderen Seite sind in vielen lokalen Wohnungsmärkten kleine Wohnungen relativ knapp und die Konkurrenz mit anderen Geringverdiener-Haushalten ist sehr hoch, sodass ggf. eine Erhöhung der angemessenen Wohnflächen für 1-Personen-Bedarfsgemeinschaften erforderlich ist, um die Anzahl angemessener Wohnungen für diese Bedarfsgemeinschaften zu vergrößern.

5.2. Mietenbegriffe und ihre Bedeutung für die Kosten der Unterkunft

In einer Satzung werden die Angemessenheitsgrenzen für die Netto-Kaltmiete, die kalten Betriebskosten sowie für die Heizkosten bestimmt.

Bei der **Netto-Kaltmiete** handelt es sich um die reine Grundmiete einer Wohnung, d.h. den eigentlichen Mietzins ohne Betriebs- und Heizkosten. Die **Brutto-Kaltmiete** enthält zusätzlich die kalten Betriebskosten. Rechnet man außerdem die Kosten für Heizung und zentrale Warmwasserbereitung hinzu, spricht man von der **Brutto-Warmmiete**.

Das BSG geht in seiner jüngeren Rechtsprechung davon aus, dass die Netto-Kaltmiete je Quadratmeter und die Betriebskosten je Quadratmeter getrennt erfasst werden sollen. Im Rahmen der Produkttheorie werden dann aber beide Faktoren gemeinsam in das Produkt aus Quadrat-

metermiete und Wohnfläche einbezogen (vgl. Beispiel im Kasten „Produkttheorie“). Es wird also von einer Brutto-Kaltmiete ausgegangen. Wesentliche Begründung hierfür ist, dass dies den mietrechtlichen Vorgaben entspricht: „Eine vertragliche Vereinbarung über die Umlage der Betriebskosten auf den Mieter erfolgt bei Abschluss eines Mietvertrages nahezu ausnahmslos, denn ohne eine solche Regelung können die in § 556 BGB genannten Betriebskosten vom Vermieter nicht auf den Mieter umgelegt werden.“⁴⁹

Es kann gemäß § 22b Abs. 1 SGB II durch die Kommune aber auch eine Gesamtangemessenheitsgrenze bestimmt werden. Diese entspricht einer Brutto-Warmmiete. Auch sie wird nach der Produkttheorie gebildet, d. h., es werden Richtwerte für die einzelnen Kostenbestandteile Netto-Kaltmiete, kalte Betriebskosten sowie Kosten für Heizung

9 Bundessozialgericht, Urteil vom 19.10.2010 - B 14 AS 50/10 R, www.sozialgerichtsbarkeit.de, Randnr. 33.

und zentrale Warmwasserbereitung auf die angemessene Wohnfläche bezogen (s. Kap. 5.6).

Von dieser Vorgehensweise unterscheidet sich deutlich die Möglichkeit einer monatlichen Pauschale gemäß § 22a Abs. 2 Satz 3 SGB II (s. Kap. 5.7), da diese unabhängig von den tatsächlichen Wohnkosten gezahlt wird.

5.3. Definition der angemessenen Quadratmetermiete

Wurde in Kap. 5.1 der erste Faktor der Produkttheorie - die Wohnfläche - beschrieben, so geht es hier um den zweiten Faktor - die Netto-Kaltmiete je m^2 - als Ausdruck einer spezifischen Qualität und Ausstattung der Wohnung. Die Betriebskosten werden in Kap. 5.4 behandelt.

Grundsätzlich sollen für Bedarfsgemeinschaften nur Wohnungen des „einfachen Standards“ herangezogen werden, was pragmatischerweise mit preiswertem Wohnraum gleichgesetzt werden kann und nicht über die Ausstattung der Wohnung definiert werden sollte. Denn die Einbeziehung von konkreten Ausstattungsmerkmalen in die Definition des einfachen Standards ist in der Praxis kaum realisierbar, weil

- die Anzahl der zu berücksichtigenden Ausstattungsmerkmale zu groß ist;
- einzelne Ausstattungsmerkmale sehr unterschiedlich bewertet und gewichtet werden, sodass eine objektive Bewertung sehr schwierig ist, und
- sich die Ausstattungsstandards mit der Zeit ändern können (z. B. höherwertige Ausstattung).

Wohnungsmarktkonform und empirisch besser ermittelbar ist daher eine Definition des einfachen Standards über den Mietpreis. Denn in der Regel kann davon ausgegangen werden, dass in einem Wohnungsmarkt für Wohnungen mit einfacher Ausstattung in vergleichbarer Lage eine geringere Quadratmetermiete als für Wohnungen mit einer besseren Ausstattung zu zahlen ist. Dieses grundsätzliche Marktprinzip lässt sich selbst in stark entspannten, von Leerstand geprägten Wohnungsmärkten empirisch nachweisen.

Die Kommune kann bei der Erstellung einer KdU-Satzung zwischen den drei Möglichkeiten Brutto-Kaltmiete, Gesamtangemessenheitsgrenze oder monatliche Pauschale wählen.

Für die Ermittlung der angemessenen Wohnkosten müssen von der Mietpreisspanne des Gesamtwohnungsmarktes (Beispiel: 3,50 Euro/ m^2 bis 10,50 Euro/ m^2) die niedrigsten Netto-Kaltmieten (Beispiel: 3,50 Euro/ m^2 bis 5,50 Euro/ m^2) abgegrenzt werden. Die Mietobergrenze muss so gewählt werden, dass für die Bedarfsgemeinschaften eine ausreichende Anzahl an Wohnungen zur Verfügung steht.

Der Umfang des preiswerten Wohnungsbestandes, der für die Bedarfsgemeinschaften zur Versorgung zur Verfügung stehen muss, sollte nicht a priori anhand einer normativen Setzung bestimmt werden etwa im Sinne von „einem Drittel“ oder „die untere Hälfte“. Denn beispielsweise sind in einer Kommune mit einem Anteil von 5 Prozent Bedarfsgemeinschaften an den Haushalten deutlich weniger angemessene Wohnungen erforderlich als in einer Kommune mit einem Anteil von 20 Prozent. Zudem kann, wie die aktuelle Praxis in vielen Städten zeigt, die Nachfrage nach angemessenem Wohnraum je nach Haushalts- bzw. Wohnungsgröße differieren: So werden häufig überproportional viele kleine Wohnungen für 1-Personen-Bedarfsgemeinschaften benötigt, während für große Wohnungen meist ein wesentlich kleinerer Anteil des entsprechenden Bestandes ausreicht (vgl. Abb. 7).

Insofern ist es sachgerecht, dass sich die Mietobergrenzen am tatsächlichen Umfang der Nachfrager nach preiswertem Wohnraum, differenziert nach der jeweiligen Größe der Bedarfsgemeinschaft bzw. den ihnen zustehenden angemessenen Wohnungsgrößenklassen, orientieren. Zudem ist davon auszugehen, dass sich mit der Wohnungsgröße das quadratmeterbezogene Preisniveau unterscheidet - kleinere Wohnungen sind zumeist etwas teurer.

Daraus resultiert auch, dass je nach Haushaltsgröße der Bedarfsgemeinschaft unterschiedliche angemessene Quadratmetermieten möglich sind.¹⁰

Ferner ist zu beachten, dass Wohnungen mit Substandard (z. B. Ofenheizung und Außentoilette) gemäß der Rechtsprechung bei der Erhebung bzw. Datenanalyse auszuschließen sind, da sie das unterste Segment abbilden.¹¹ In Kap. 6.7 wird dargestellt, auf welchem Wege und in Kap. 6.2, anhand welcher Datenquellen die notwendige Grö-

ßenordnung des angemessenen Marktsegments in einer Kommune bestimmt werden kann. Bei der Abschätzung der Nachfrage und der Ermittlung der angemessenen Mietobergrenzen sollte aber auch berücksichtigt werden, dass wie in Kap. 3 dargestellt keine Wettbewerbsnachteile für Geringverdiener-Haushalte entstehen.

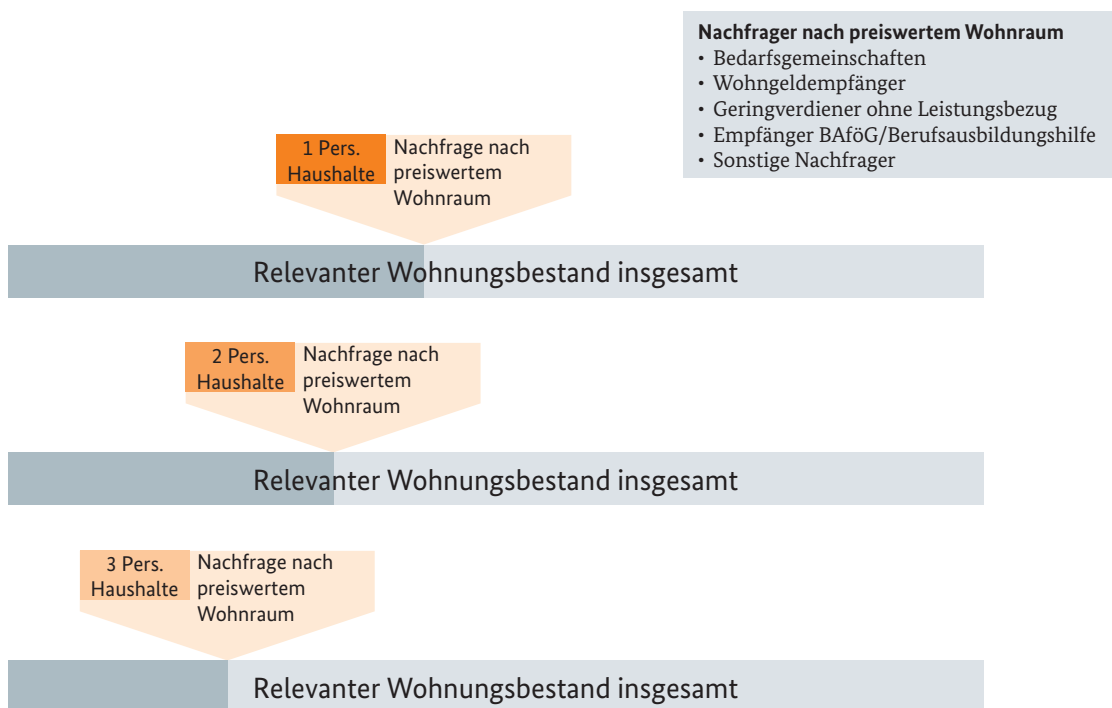


Abb. 7 Abgrenzung der angemessenen Mietobergrenzen

10 Auch das BSG hält eine Differenzierung aufgrund unterschiedlicher Preisniveaus für geboten (vgl. Bundessozialgericht, Urteil vom 19.10.2010 - B 14 AS 50/10 R, www.juris.bundessozialgericht.de, Randnr. 20).

11 Bundessozialgericht, Urteil vom 19.10.2010 - B 14 AS 50/10 R, www.sozialgerichtsbarkeit.de, Randnr. 29.

5.3.1. Verfügbarkeit von angemessenem Wohnraum

Wenn die in der Satzung festgelegten Mietobergrenzen im Einzelfall überschritten werden, sind trotzdem nur die nach der Satzung als angemessen fixierten Aufwendungen als Bedarf anzuerkennen. Bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenzen durch eine Satzung muss daher sichergestellt sein, dass der Wohnungsmarkt leistungsberechtigten Personen die zum Zeitpunkt der Festlegung abstrakte Möglichkeit bietet, eine Wohnung zu dem angemessenen Preis tatsächlich anmieten zu können.

Daher ist bereits bei der Satzungerstellung zu prüfen, ob hinreichend viele freie Wohnungen innerhalb der vorgesehenen Mietobergrenzen verfügbar sind. Ist dieses bereits zu diesem Zeitpunkt nicht hinreichend der Fall, ist die Mietobergrenze zu erhöhen.

Die Verfügbarkeit angemessenen Wohnraums lässt sich zum einen darüber ermitteln, ob konkrete Wohnungsangebote innerhalb der Grenzwerte in ausreichendem Maße auf dem lokalen Markt vorhanden sind. Dabei muss sowohl nach den zugrunde gelegten Wohnungsgrößenklassen als auch ggf. nach Vergleichsräumen differenziert werden. Bei der Prüfung muss auch berücksichtigt werden, dass nicht alle Bedarfsgemeinschaften ein entsprechendes Angebot benötigen, sondern nur diejenigen, die jeweils neu versorgt werden müssen.¹² Über die Größenordnung dieser Gruppe liegen in der Regel lokale Daten vor. Hinweise zur empirischen Ermittlung der Verfügbarkeit konkret angemessenen Wohnraums finden sich in Kap. 6.8.

5.3.2. Quadratmeterhöchstmieten

Die Gesamtmiete von Bedarfsgemeinschaften, die in einer sehr kleinen Wohnung leben, kann innerhalb der Angemessenheitsgrenze liegen, obwohl gleichzeitig ihre Nettokaltmiete je m² deutlich über dem marktüblichen Niveau für Wohnungen einfachen Standards liegt. Dies kann

insbesondere dann der Fall sein, wenn die tatsächliche Wohnfläche wesentlich unter den ermittelten Richtwerten für die Wohnfläche liegt. Am häufigsten tritt dies bei Bedarfsgemeinschaften mit einer Person auf, da in dieser Wohnungsgrößenklasse die größten Spielräume bestehen.

Beispiel: Sehr hohe Quadratmetermiete

	KdU-Regelung	Tatsächliche Wohnung
Miete	5,00 Euro/m ²	10,00 Euro/m ²
Wohnfläche	50 m ²	25 m ²
Gesamtmiete	250,00 Euro	250,00 Euro

Wegen solcher überdurchschnittlich hoher Quadratmetermieten wird in § 22a SGB II die „Vermeidung von Mietpreis erhöhenden Wirkungen“ gefordert und in § 22b Abs. 1 SGB II mit der Quadratmeterhöchstmiete (nettokalt) ein konkretes Instrument dazu eingeführt. Diese stellt eine sinnvolle Modifikation der Produkttheorie dar, indem neben der angemessenen Quadratmetermiete festgelegt wird, dass

die Miete je Quadratmeter Wohnfläche einen bestimmten Höchstbetrag nicht überschreiten darf. Damit kann vermieden werden, dass zum einen zu hohe Mieten für Wohnungen mit schlechtem Standard („Wuchermieten“) übernommen werden und zum anderen teure Wohnungen mit sehr gutem Standard („Luxuswohnungen“) für Bedarfsgemeinschaften anmietbar sind. Durch eine Quadratmeterhöchstmiete kön-

¹² Die Gründe, warum eine Bedarfsgemeinschaft eine neue Wohnung benötigt, können sehr unterschiedlich sein (z. B. Scheidung, Auszug aus dem Elternhaus, Gründung einer Familie). Des Weiteren ist der Zugang neuer Leistungsberechtigter zu berücksichtigen.

nen die angemessenen Unterkunftskosten insbesondere für sehr kleine Wohnungen reduziert werden.

Welcher Wert als Quadratmeterhöchstmiete herangezogen wird, hängt zum einen stark von der lokalen Mieten-

struktur und zum anderen von der konkreten Verteilung ab. Insofern können keine allgemeingültigen Grenzwerte definiert werden, es sollte aber auf jeden Fall eine empirisch begründete Entscheidung getroffen werden (z.B. Obergrenze der 2/3-Mietpreisspanne).

5.4. Kalte Betriebskosten

Zu den Aufwendungen für die Unterkunft gehören auch die Betriebskosten. Entsprechend werden diese als Bedarf anerkannt, soweit sie angemessen sind. Die angemessenen Betriebskosten können gemäß § 556 BGB abstrakt bestimmt werden, d. h., sie können auf Basis von Durchschnittswerten oder anderen statistischen Maßzahlen gebildet werden. Dies trifft sowohl bei der Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen auf Basis von Brutto-Kaltmieten zu als auch bei Gesamtangemessenheitsgrenzen (Brutto-Warmmieten).

Als kalte Betriebskosten, auch als Nebenkosten bezeichnet, sind die Kostenpositionen zugrunde zu legen, wie sie in der Betriebskostenverordnung (BetrKV) aufgeführt sind.

Für die Bemessung der kalten Betriebskosten können entweder statistische Analysen auf Basis lokaler Erhebungen durchgeführt werden oder, wenn eigenständige Analysen nicht möglich sind, Werte aus regionalen oder bundesweiten Betriebskostenspiegeln übernommen werden (s. Kap. 6.9).

5.5. Kosten für Heizung und zentrale Erzeugung von Warmwasser

Im Rahmen der Satzung kann gemäß § 22b Abs. 1 SGB II „die Höhe des als angemessen anerkannten Verbrauchswertes oder der als angemessen anerkannten Aufwendungen für die Heizung bestimmt werden“. Hierzu zählen ab 2011 auch die Kosten für die zentrale Warmwasserbereitung.

Diese Regelung weicht von der bisherigen Rechtsprechung des Bundessozialgerichts ab. Bisher wurden die tatsächlichen Heizkosten als angemessen zugrunde gelegt, solange nicht „eklatant kostspieliges oder unwirtschaftliches Heizen“ vorlag.¹³ Diese Auslegung hat in der Praxis dazu geführt, dass in den meisten Richtlinien die tatsächlich angefallenen Heizkosten grundsätzlich übernommen werden. Dagegen kann bei einer Festlegung von angemessenen Heizkosten per Satzung bei deutlicher Überschreitung der Obergrenzen von einem unwirtschaftlichen Heizverhalten

ausgegangen und die Aufforderung zur Anpassung ausgesprochen werden.

Mit der Neuregelung erweitern sich für den Grundsicherungsträger die Möglichkeiten zur Festlegung angemessener Unterkunftskosten, weil nunmehr auch ein als abstrakt angemessen anzusehender Heizkostenpreis pro Quadratmeter festgelegt werden kann. Dies ist auch erforderlich, um eine nach dem Gesetz in einer Satzung mögliche Gesamtangemessenheitsgrenze auf Basis der Brutto-Warmmiete bestimmen zu können.

Bei der Festlegung abstrakter Angemessenheitsgrenzen für die Heizungs- und Warmwasserkosten sollte auf jeden Fall berücksichtigt werden, dass die Spannweite dieser Kostenposition i. d. R. wesentlich größer ist als bei den kalten Betriebskosten. Denn die Heizkosten werden zum einen

13 Das Bundessozialgericht hat bisher entschieden, dass ein Anspruch auf Heizkosten „in Höhe der konkret-individuell geltend gemachten Aufwendungen“ besteht und eine Pauschalierung unzulässig ist; nicht mehr angemessen sind nur Heizkosten, die „über einem aus einem bundesweiten oder kommunalen Heizspiegel zu ermittelnden Grenzbetrag“ liegen (Bundessozialgericht, Urteil vom 02.07.2009 - B 14 AS 36/08 R, www.juris.bundessozialgericht.de).

wesentlich durch bauliche Gegebenheiten (z. B. Anzahl der Außenwände), den energetischen Zustand, die Beheizungsart oder die Lage der Wohnung im Gebäude beeinflusst. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Wohnungen für die Bedarfsgemeinschaften einen „einfachen“ Standard aufweisen sollen, der oftmals mit einem unterdurchschnittlichen energetischen Zustand verbunden ist. Insgesamt sind die abstrakten Angemessenheitsgrenzen so zu wählen, dass damit Obergrenzen für angemessene Heizkosten definiert und entsprechende Kostensenkungen bei offensichtlich unwirtschaftlichem (Heiz-)Verhalten der Bedarfsgemeinschaften gefordert werden können. Gleichzeitig muss die Spannbreite der Heizkosten relativ groß sein, um den oben skizzierten Anforderungen der Rechtsprechung zu genügen.

Da sich die Beschaffungskosten für Heizenergie regional ebenso stark unterscheiden wie die klimatisch bedingten Verbräuche, ist es zweckmäßig, abstrakte Angemessenheitsgrenzen für die Heizkosten anhand von lokalem

Datenmaterial zu bestimmen. Alternativ besteht weiterhin die Möglichkeit, in Ermangelung anderweitiger Erkenntnisquellen regionale oder bundesweite Heizkostenspiegel heranzuziehen (s. Kap. 6.2).

Die angemessenen Heizkosten werden dabei analog zu den angemessenen (brutto-kalten) Unterkunftskosten als Produkt aus der angemessenen Wohnfläche und den angemessenen Heizkosten je m² gebildet. Dieser so gebildete Wert gilt auch dann als Obergrenze, wenn die Bedarfsgemeinschaft innerhalb der angemessenen Brutto-Kaltmiete eine größere als die angemessene Wohnfläche bewohnt. Wie das nachfolgende Beispiel zeigt, können in der tatsächlich bewohnten Wohnung A die Heizkosten je m² eingehalten werden. Dadurch, dass die Bedarfsgemeinschaft jedoch auf einer größeren Fläche wohnt, werden die Gesamt-Heizkosten überschritten und nur anteilig übernommen. Umgekehrt können in der Wohnung B die Heizkosten je m² auch höher liegen, wenn die Wohnfläche kleiner ist.

Beispiel: Obergrenze für Heizkosten

	KdU-Regelung	Tatsächliche Wohnung A	Tatsächliche Wohnung B
Wohnfläche	50 m ²	60 m ²	40 m ²
Heizkosten je m²	1,20 Euro/m ²	1,20 Euro/m ²	1,40 Euro/m ²
Gesamt-Heizkosten	60,00 Euro	72,00 Euro	56,00 Euro
Obergrenze in der KdU-Satzung	60,00 Euro	60,00 Euro	60,00 Euro
Tatsächlich übernommene Heizkosten		60,00 Euro	56,00 Euro

Darüber hinaus ist bei dezentraler Warmwasserbereitung zu beachten, dass in diesem Fall ein entsprechender Betrag von der KdU-Obergrenze abzuziehen ist, wenn die Bedarfs-

gemeinschaft im Zuge ihres Regelsatzes einen entsprechenden Mehrbedarf geltend macht (siehe Kap. 6.10).

5.6. Gesamtangemessenheitsgrenzen

In einer Satzung besteht die Möglichkeit der Festlegung von Gesamtangemessenheitsgrenzen. Damit können Kommunen Mietobergrenzen bestimmen, die sich aus der Netto-Kaltmiete, den kalten Betriebskosten und den Heizkosten zusammensetzen (Brutto-Warmmieten).

Diese Regelungen haben im Vergleich zu Angemessenheitsgrenzen, die auf Brutto-Kaltmieten basieren (vgl. Kap. 5.2), folgende Vorteile:

- Die Bedarfsgemeinschaften haben größere Entscheidungsspielräume bei der Wahl einer konkreten Wohnung, da z. B. eine höhere Kaltmiete nicht nur durch günstigere Betriebskosten, sondern auch durch günstigere Heizkosten kompensiert werden kann, sodass die Gesamtmiete dennoch innerhalb der Angemessenheitsgrenzen liegt. Hierdurch können auch eine gleichmäßigere Verteilung der Bedarfsgemeinschaften über den Vergleichsraum und ausgeglichenerer Bewohnerstrukturen erreicht werden.
- Der Verwaltungsvollzug kann vereinfacht werden, da die Bedarfsgemeinschaften tendenziell aus mehr Wohnungen auswählen können, wodurch sich die Anzahl von Überschreitungen der Angemessenheitsgrenzen verringern kann.
- Die Angemessenheit der Aufwendungen für die Unterkunft wird besser abgebildet. Denn auch Personen, die keine Transferleistungen beziehen, werden ihren Wohnraum (auch) danach aussuchen, wie hoch die prognostizierten Gesamtkosten für die Bruttowarmmiete sind. Auch bei geringeren Einkommen wird die Bereitschaft höher sein, einen höheren Mietzins zu akzeptieren,

wenn geringere Heizkosten auf Grund des baulichen Zustandes der Wohnung zu erwarten sind.

- Mit einer Gesamtangemessenheitsgrenze kann der energetische Zustand eines Wohngebäudes berücksichtigt werden. Dies ist bei KdU-Obergrenzen auf der Grundlage von Brutto-Kaltmieten nur eingeschränkt möglich. Denn nach einer energetischen Modernisierung können deren Kosten i. d. R. über die 11-prozentige Modernisierungsumlage nach § 559 BGB auf die Grundmieten aufgeschlagen werden; diese liegen dadurch dann aber meist über den Mietobergrenzen. Als Folge sind diese Wohnungen für Bedarfsgemeinschaften nicht mehr angemessen, das Wohnungsangebot für die Bedarfsgemeinschaften verringert sich oder die energetische Sanierung unterbleibt.

Mit einer Gesamtangemessenheitsgrenze hingegen können auch energetisch sanierte Wohnungen für Bedarfsgemeinschaften angemessen sein. Denn diese Wohnungen weisen zwar i. d. R. eine höhere Kaltmiete auf, die dafür aber durch geringere Heizkosten kompensiert werden kann (vgl. Abb. 8). Energetisch sanierte Wohnungen mit einer Netto-Kaltemiete, die zwar über der Miet-

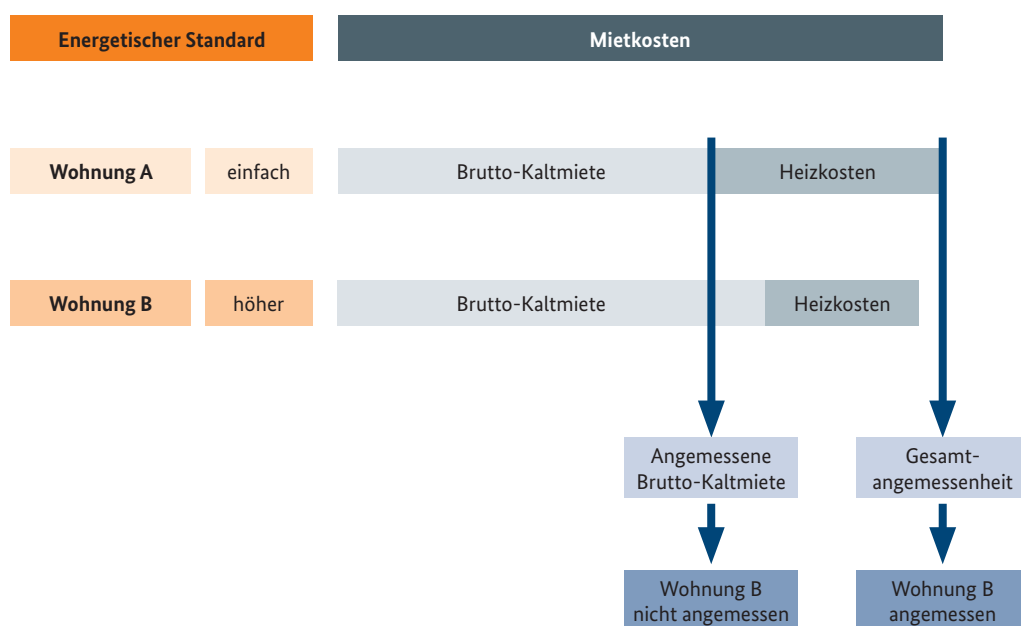


Abb. 8 Mehr Entscheidungsspielräume durch Gesamtangemessenheitsgrenzen

bergrenze liegt, können daher bei einer Betrachtung der Brutto-Warmmieten trotzdem innerhalb der Gesamtangemessenheitsgrenze liegen. Eine Gesamtangemessenheitsgrenze entschärft somit den Zielkonflikt zwischen energetischer Sanierung von Wohnungsbeständen und Kostenbegrenzung der KdU-Ausgaben.

Insgesamt führen Gesamtangemessenheitsgrenzen in der Regel zu mehr Flexibilität, geringeren Verwaltungskosten und ausgeglicheneren Bewohnerstrukturen.

Die Entscheidung für eine KdU-Satzung mit Gesamtangemessenheitsgrenzen sollte jedoch im Rahmen der konzeptionellen Vorarbeiten sorgfältig geprüft werden.

- Gesamtangemessenheitsgrenzen können bei ihrer Einführung zunächst Mehrkosten verursachen, da beispielsweise bei Wohnungen mit niedrigen Mieten und niedrigen Heizkosten Mieterhöhungsspielräume für Vermieter eröffnet werden. Mittelfristig können sich die Mehrkosten aber verringern, wenn die Bedarfsgemeinschaften zunehmend in energetisch besseren Wohnungen mit geringeren Heizkosten leben. Der Gesamteffekt hängt insbesondere von dem Niveau der lokalen Heizkosten, den daraus abgeleiteten Obergrenzen für die Heizkosten sowie dem Sanierungsgrad der Wohnungsbestände und der Mietenstruktur ab.
- Die Festlegung einer Gesamtangemessenheitsgrenze setzt voraus, dass auch für die Heizkosten rechnerische Angemessenheitsgrenzen ermittelt werden, die dann in die Gesamtgrenze einfließen (vgl. Kap. 5.5).
- Da die Heizkosten gemäß § 22c Abs. 2 SGB II jährlich überprüft werden müssen, muss auch die Gesamtangemessenheitsgrenze als Ganzes jährlich überprüft werden. Die Unterkunftskosten als Teil der Gesamtangemessenheit müssen aber auch hier nur alle zwei Jahre überprüft werden (vgl. Kap. 7.2).

Die Ausweisung von Gesamtangemessenheitsgrenzen in einer Satzung bietet zusätzliche Möglichkeiten, insbesondere im Hinblick auf die stärkere Berücksichtigung bzw. Einbeziehung energetisch sanierter Bestände. Ob diese Option für eine Kommune sinnvoll ist, hängt von den konkreten Gegebenheiten und Rahmenbedingungen vor Ort ab. Dieses macht eine differenzierte Prüfung und Abwägung aller

relevanten Aspekte und die Abschätzung möglicher Effekte im Vorfeld der Satzungserstellung notwendig.

Klima-Bonus

Eine Modifikation der Gesamtangemessenheitsgrenze ist der so genannte Klima-Bonus. Dieser berücksichtigt den energetischen Zustand eines Wohngebäudes bei den Obergrenzen für die Brutto-Kaltemiete. Für Wohnungen, die einen nachprüfaren, niedrigen energetischen Verbrauch aufweisen und entsprechend niedrigere Heizkosten haben, wird ein Aufschlag auf die Netto-Kaltemiete berücksichtigt. Ab wann ein Gebäude einen energetischen Zustand aufweist, der einen solchen Bonus rechtfertigt, kann am besten auf Basis der Kennwerte der Energieausweise und daraus abgeleiteter Grenzwerte festgelegt werden (vgl. Kap. 6.5.7). In der Praxis wird dies von einigen Städten wie z. B. Bielefeld oder Duisburg erfolgreich praktiziert. Auch eine derartige Angemessenheitsgrenze kann dazu beitragen, dass die Aufwendungen der Kommune insgesamt wirtschaftlicher werden.

Beispiel A:

Die Miethöchstgrenze der Grundmiete für Wohnraum, der den Anforderungswert der Energieeinsparverordnung (EnEV) 2009 einhält oder unterschreitet, liegt um 0,40 Euro/qm über der Höchstgrenze für „normalen“ Wohnraum.

Grundlage für die Beurteilung ist der qualifizierte Energieausweis nach der Energieeinsparverordnung, der auf Basis der Berechnungen des Energiebedarfs erstellt wurde.

Beispiel B:

Die angemessenen Brutto-Kaltmiete erhöht sich bei einem Energieverbrauch von

- Maximal 125 kWh/m²/Jahr (incl. Warmwasser) um zusätzlich 20 Ct/m²/Monat
- Maximal 75 kWh/m²/Jahr (incl. Warmwasser) um zusätzlich 40 Ct/m²/Monat

wenn der Endenergieverbrauch anhand eines Gebäudeenergieausweises nachgewiesen wird.

5.7. Monatliche Pauschalen - Möglichkeiten und Risiken

Wie in Kap. 5.2 dargestellt, können in Satzungen auch monatliche Pauschalen für die Kosten der Unterkunft und für die Heizkosten festgelegt werden (Pauschalierungssatzung gemäß § 22a Abs. 2 SGB II), soweit das Land die Kommunen dazu ermächtigt hat. Das bedeutet, dass den Bedarfsgemeinschaften unabhängig von ihren tatsächlichen Unterkunftskosten ein pauschaler Betrag für die Wohnkosten (bruttokalt) sowie für die Heizungs- und Warmwasserkosten gezahlt wird. Dieser Pauschalbetrag wird auch dann gezahlt, wenn die tatsächlichen Unterkunftskosten der Bedarfsgemeinschaft niedriger liegen.

Allerdings ist die Zulässigkeit der Pauschalierung an die Bedingungen geknüpft, dass

- auf dem örtlichen Wohnungsmarkt ausreichend freier Wohnraum verfügbar ist und
- die getroffene Regelung dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entspricht.

Der Begriff „ausreichend freier Wohnraum“ bezieht sich darauf, dass tatsächlich innerhalb des (Teil-) Marktes, für den die Pauschale festgelegt wird, genügend freie Wohnungen zur Verfügung stehen. Dies ist erforderlich, damit Leistungsberechtigte tatsächlich die Möglichkeit haben, im lokalen Wohnungsmarkt ihren Unterkunftsbedarf mit der Pauschale zu decken. Daher muss im Vorfeld einer Pauschalierung anhand der Angebotsmieten für jeden Vergleichsraum im Satzungsgebiet, für den pauschaliert

werden soll, überprüft werden, ob am Markt ein ausreichendes Wohnungsangebot zur Verfügung steht, das im Rahmen der Pauschalen angemietet werden kann. Welche Größenordnung „ausreichend“ ist, sollte sich an der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und weiterer Geringverdiener-Haushalte orientieren, die pro Jahr eine neue Wohnung benötigen. Darüber hinaus sollten auch die Bestandsmieten des überwiegenden Teils der Bedarfsgemeinschaften einbezogen werden, die bereits eine Wohnung bewohnen. Weiterhin ist bei der Festlegung von Pauschalen der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Wirtschaftlichkeit kann zum einen bedeuten, dass mit der Pauschalierung das Ziel einer möglichst starken Entlastung der Verwaltung verfolgt wird. Dann wäre es erforderlich, dass mit der Pauschalierung möglichst viele Fälle abgedeckt werden. Dies kann dazu führen, dass die Pauschalen hoch anzusetzen sind, was isoliert betrachtet zu einer Erhöhung der Gesamtausgaben führt.

Dass mit der Pauschale die tatsächlichen Wohnkosten nicht abgedeckt werden, darf nur eine kleine Zahl von Personen betreffen. Vergleichbar ist dies mit der Situation bei der Festlegung von Mietobergrenzen, wenn ein kleiner Teil der Leistungsberechtigten eine Miete knapp oberhalb der Mietobergrenze zahlt und die Differenz zwischen Miete und Mietobergrenze aus dem Regelbedarf trägt.

Zum anderen kann Wirtschaftlichkeit bei der Pauschalierung von Bedarfen für die Unterkunft auch bedeuten,

dass die Kosten für die kreisfreie Stadt oder den Landkreis insgesamt wirtschaftlich bleiben. Eine Pauschalierung kann auch dazu führen, dass Leistungsberechtigte sich Wohnraum unterhalb der pauschalierten „Angemessenheitsgrenze“ suchen. Damit können gerade in entspannten Märkten mietpreiserhöhende Wirkungen vermieden werden.

Zudem müssen auch bei einer Pauschalierung Regelungen für besondere Fallkonstellationen vorgesehen werden, in denen die Pauschalierung von vornherein nicht angewendet wird.

5.8. Teilräumliche Differenzierung: Vergleichsräume

Viele Landkreise weisen einen räumlich differenzierten Wohnungsmarkt auf: So ist häufig in den ländlichen Gemeinden eine andere Struktur des Wohnungsangebotes und auch der Mietpreisniveaus festzustellen als in der Kreisstadt. Auch können deutliche Unterschiede zwischen den Städten eines Landkreises bestehen. Ebenso kann sich in größeren kreisfreien Städten das Mietniveau einzelner Stadtteile so deutlich voneinander unterscheiden, dass von

Teil-Wohnungsmärkten gesprochen werden kann. Diese Teilräume werden auch als Vergleichsräume bezeichnet. Da im Rahmen einer Satzung berücksichtigt werden soll, dass „sozial ausgeglichene Bewohnerstrukturen“ geschaffen bzw. erhalten werden (§ 22a Abs. 3 SGB II), ermöglicht das Gesetz die Unterteilung des Geltungsbereichs der Kommune in Vergleichsräume. Die Verhältnisse für den einfachen Standard auf dem örtlichen Wohnungsmarkt werden

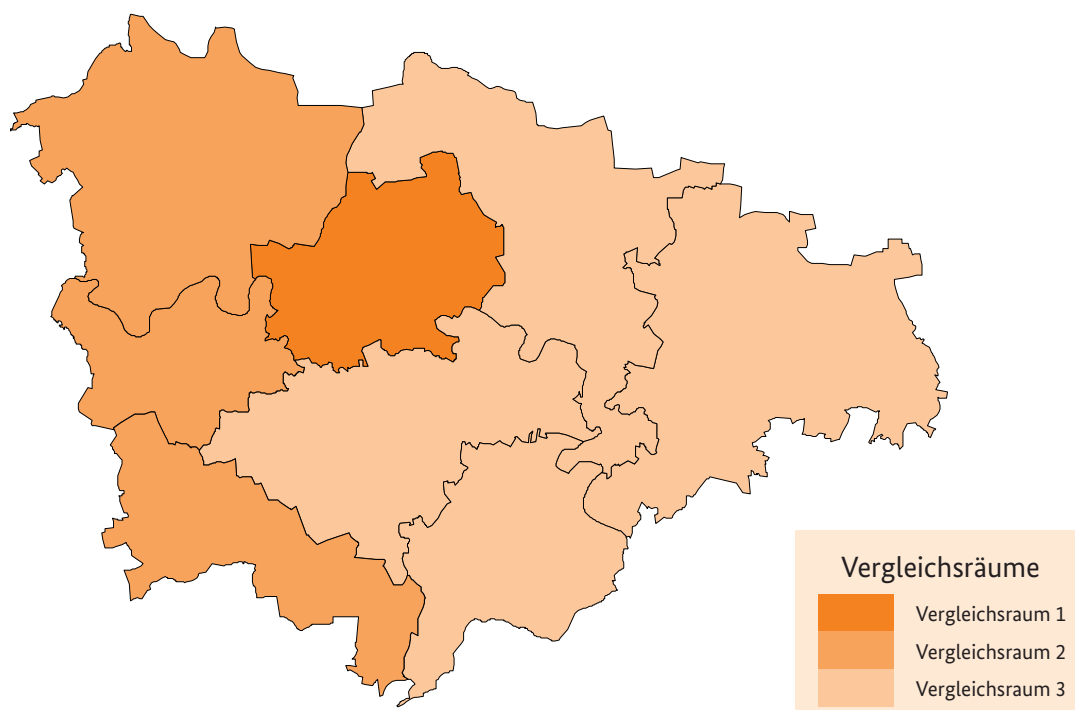


Abb. 9 Beispiel für die Bildung von Vergleichsräumen
- Landkreis mit Gemeinden -

realitätsgerecht abgebildet, wenn für das Satzungsgebiet räumlich differenzierte Angemessenheitsgrenzen definiert werden, die jeweils auf die spezifische lokale Situation abgestimmt sind. Das zentrale Unterscheidungskriterium bilden dabei die unterschiedlichen durchschnittlichen Mietniveaus der Teilräume.

Eine teilräumliche Differenzierung ist nicht nur sinnvoll, um innerhalb der jeweiligen Teil-/Vergleichsräume genügend „angemessene“ Wohnungen zur Versorgung der Bedarfsgemeinschaften zur Verfügung zu haben. Es können dadurch auch unerwünschte Mietpreis erhöhende Wirkungen im gesamten Satzungsgebiet vermieden werden. Denn räumlich nicht gegliederte, einheitliche Angemessenheitsgrenzen für den gesamten Geltungsbereich könnten zur Folge haben, dass sich die Mieten am Preisniveau der durchschnittlichen oder teureren Teilräume orientieren. Eine mögliche Folge wären dann unerwünschte Mietpreissteigerungen in den preisgünstigeren Gebieten.

5.9. Personen mit besonderem Bedarf

Im Rahmen der Satzung soll gemäß § 22b Abs. 3 SGB II in einer speziellen Regelung bestimmt werden, welche Angemessenheitsgrenzen für Personen mit besonderem Bedarf gelten, für die z. B. aufgrund ihrer persönlichen oder familiären Rahmenbedingungen nicht die sonst geltenden Mietobergrenzen herangezogen werden können (Öffnungsklausel). Programmatisch wird damit eine Verknüpfung zu den Bedarfen nach SGB XII hergestellt, da auch für diese Gruppen die Kosten der Unterkunft analog zu SGB II übernommen werden.

„Besondere Bedarfe“ können ein erhöhter Raumbedarf, aber auch höhere Heizkosten sein. Ein Raumbedarf, der oberhalb der Angemessenheitsgrenzen liegt, besteht etwa bei einer Behinderung, wenn größere Verkehrsflächen benötigt werden. Erhöhter Raumbedarf kann aber auch durch die Ausübung des Umgangsrechts bestehen, wenn beispielsweise eine sorgeberechtigte Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaft regelmäßig Besuch des Kindes erhält, für das ein separates Zimmer vorgehalten wird.

Die Grenzen der Vergleichsräume werden sich i. d. R. an bestehenden statistischen oder administrativen Grenzziehungen orientieren müssen, da nur auf dieser Ebene eine gut handhabbare Zuordnung von Daten möglich ist. Dies bedeutet nicht, dass z. B. bei Landkreisen jede Gemeinde einen Vergleichsraum darstellen muss, sondern Gemeinden mit einem ähnlichen Mietenniveau können zu einem Vergleichsraum zusammengefasst werden. Auch aus methodischen Gründen müssen die einzelnen Teilräume so groß sein, dass Mietwerte und Strukturdaten in empirisch ausreichender Zahl erhoben werden können (im Detail vgl. Kap. 6.3). Wird eine teilräumliche Differenzierung vorgenommen, so ist die Herleitung im Begründungsteil der Satzung darzustellen. Es sollte auch begründet werden, warum ggf. keine Unterscheidung nach Vergleichsräumen vorgenommen wird.

Diese beiden Fälle werden in § 22b Abs. 3 SGB II als Beispiele ausdrücklich benannt, es können aber auch weitere Tatbestände, soweit sie der Intention des Paragraphen entsprechen, bestimmt werden. Mit diesen Sonderregelungen soll zugleich die Zahl von Einzelfallprüfungen und -entscheidungen reduziert werden, die Regelungstatbestände sollten sich an den in der Kommune auftretenden praktischen Fällen orientieren. So können z. B. auch besondere Bedarfe älterer Menschen, die nach SGB XII Leistungen zur Grundsicherung im Alter erhalten, berücksichtigt werden. Hierbei kann es sich um spezielle altersgerechte Ausstattungsmerkmale handeln, wie z. B. barrierefreie Wohnungen, die zu höheren Mietkosten führen, die durch Zuschläge zu den angemessenen Mietobergrenzen aufgefangen werden können.

6. Datenquellen, Datenanalysen, Ermittlung von Mietobergrenzen

Wesentliches Ziel der Satzungsregelung ist die transparente und nachvollziehbare Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen und ihrer Faktoren aufgrund anerkannter methodischer Verfahren. In der nach § 22b Abs. 2 SGB II der Satzung beizufügenden Begründung geht es entsprechend insbesondere um die Darlegung der Methodik der Datenerhebung und -auswertung (§ 22c Abs. 1 SGB II).

Wurden in Kap. 5 die zu regelnden Inhalte erörtert, so geht es in den folgenden Abschnitten darum, wie man angemessene Mietobergrenzen konkret ermitteln kann. Hierbei ist eine Reihe von Grundsätzen zu beachten, wobei

es aber kein einheitliches oder standardisiertes Verfahren gibt. Denn die Wohnungsmarktsituation, die Verfügbarkeit von Daten, zu erwartende Kosten und die Ziele der lokalen Wohnungspolitik können von Kommune zu Kommune sehr unterschiedlich sein, woraus sich eine jeweils unterschiedliche konkrete Vorgehensweise ergeben kann. Insofern werden im Folgenden in einem ersten Schritt die systematischen Zusammenhänge bei der Ermittlung der Obergrenzen erläutert, dann die verwendbaren Datenquellen diskutiert und anschließend die einzelnen Analyseschritte bis hin zu beispielhaften Richtwerttabellen dargestellt.

6.1. Systematische Ansätze zur Bestimmung von Mietobergrenzen

In der Begründung zum § 22c SGB II heißt es: „Die kommunalen Träger sind bei der Wahl des Verfahrens zur Bestimmung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung grundsätzlich frei. Die Entscheidungen für die Auswahl bestimmter Erkenntnisquellen und das Vorgehen bei der Festlegung der Angemessenheitswerte müssen jedoch nachvollziehbar und in sich schlüssig sein.“¹⁴ Dabei sind anerkannte mathematisch-statistische Grundsätze einzuhalten. Gemeint ist damit eine datenbasierte, systematische Bearbeitung, die sich an den aktuellen wissenschaftlichen und statistischen Standards orientiert. Dies beinhaltet insbesondere¹⁵

- eine unparteiliche und objektive Vorgehensweise
- die Einhaltung der in der Wissenschaft üblichen Qualitätsstandards
- die Anwendung der in der Wissenschaft standardisierten Definitionen und Klassifikationen
- systematische und erprobte Daten-Erhebungen (Erhebungspläne, Stichprobenziehung und -gewichtung) nach standardisierten, gut eingeführten und transparenten Verfahren
- die Einhaltung des Datenschutzes.

Einen guten Ansatzpunkt hierfür bilden z. B. die Vorgehensweisen und Methoden, die sich bei der Erstellung qualifizierter Mietspiegel etabliert haben. Denn hier wurden durch die Rechtsprechung bestimmte Standards manifestiert und Vorgehensweisen dokumentiert.¹⁶

Für die Erarbeitung einer KdU-Satzung empfiehlt es sich, die in Abb. 10 dargestellten sieben konzeptionellen Bausteine zu berücksichtigen. Denn diese Vorgehensweise ermöglicht zum einen die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen und zum anderen eine möglichst umfassende Einbeziehung der Anforderungen aus dem Wohnungsmarktgeschehen („wohnungsmarktkonforme Satzung“). Letzteres umfasst die Analyse des gesamten Wohnungsmarktes, also die Anbieterstruktur, die Angebots- und auch Nachfrageseite sowie ggf. eine räumliche Differenzierung.

Wie die einzelnen Bausteine jedoch bearbeitet werden, ist auf sehr unterschiedliche Art möglich: sowohl in methodischer Hinsicht als auch aufgrund lokaler Rahmenbedingungen, wie der Verfügbarkeit von Datenquellen oder den zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen.

¹⁴ Aus der Begründung der Änderung des SGB II in Deutscher Bundestag, Drucksache 17/3404, S. 102.

¹⁵ Vgl. hierzu z. B. den Verhaltenskodex Europäische Statistiken oder „Die Qualitätsstandards der amtlichen Statistik“ (Hrsg.: Statistische Ämter des Bundes und der Länder), 2006.

¹⁶ S. z. B. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2002, Hinweise zur Erstellung von Mietspiegeln. (www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/hinweise-zur-erstellung-von-mietspiegeln.html).

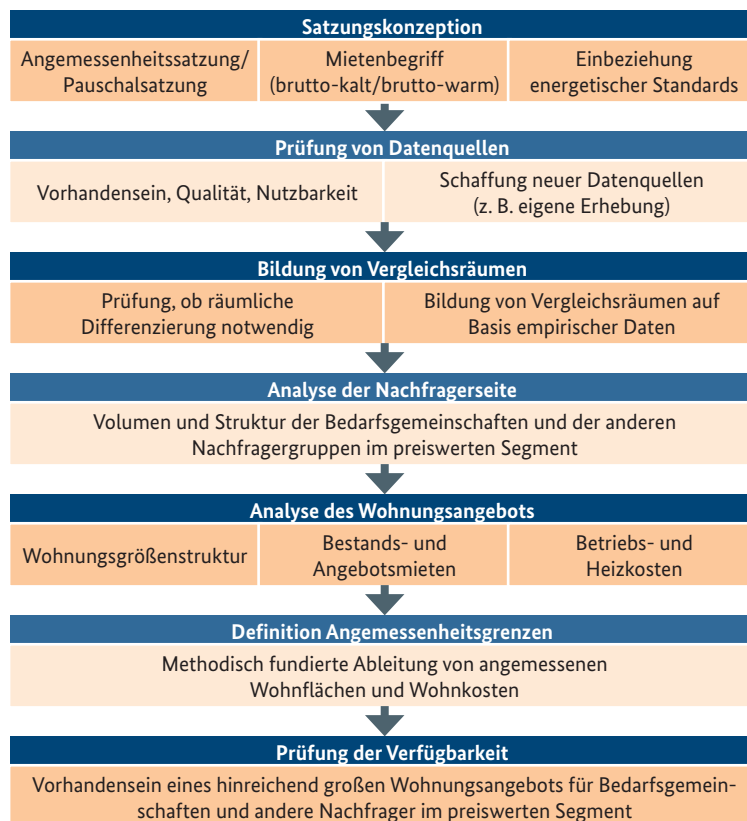


Abb. 10 Konzeptionelle Bausteine

Insofern dienen die Arbeitsschritte, die den Bausteinen zugeordnet sind, als Orientierung und Prüfraster, ohne dass eine bestimmte Vorgehensweise favorisiert wird. Deswegen erfolgt auch keine umfassende Darstellung verschiedener methodischer Ansätze. Vielmehr wird verdeutlicht, welche

- Voraussetzungen vorhanden sein sollten
- qualitativen Ansprüche erfüllt sein müssen und
- Folgen mögliche Varianten, die gewählt werden, mit sich bringen können.

Folgende Bausteine sollten beachtet werden:

1. **Satzungskonzeption:** Klärung, welches Satzungsprinzip (Angemessenheitssatzung oder Pauschalierungssatzung) verfolgt werden soll, welcher Mietenbegriff angewendet werden soll und ob energetische Standards berücksichtigt werden sollen.
2. **Datenquellen:** Prüfung von Vorhandensein, Qualität und Nutzbarkeit von Datenquellen bzw. ggf. Beschaffung oder Erhebung neuer Daten (s. Kap. 6.2).
3. **Bildung von Vergleichsräumen:** Klärung, ob der Geltungsbereich in Vergleichsräume unterteilt werden sollte, denn alle weiteren Erhebungen und Analysen müssen dann in dieser räumlichen Differenzierung erfolgen (s. Kap. 6.3).
4. **Bestimmung der Wohnungsnachfrage:** differenzierte Abbildung der Nachfragerseite nach Wohnraum einfachen Standards - und hier insbesondere die Gruppe der Bedarfsgemeinschaften - in ihrem Volumen und ihrer Struktur (s. Kap. 6.4).
5. **Angebotsanalyse:** Analyse des Angebots an Wohnraum hinsichtlich Wohnungsgrößen, Bestands- und Angebotsmieten sowie Betriebs- und Heizkosten (s. Kap. 6.5, 6.6, 6.9 und 6.10).

6. Definition der Angemessenheitsgrenzen: Auf Basis der Analysen Ableitung methodisch fundierter angemessener Wohnflächen und Wohnkosten. Darstellung in einer Richtwertetabelle (s. Kap. 6.7 und 6.11).
7. Prüfung der Verfügbarkeit: Prüfung der Verfügbarkeit von Wohnungen und Sicherung eines ausreichend

großen Wohnungsangebots für die Bedarfsgemeinschaften und andere Niedrigeinkommensbezieher (s. Kap. 6.8).

6.2. Datenquellen

Für die Festlegung angemessener Unterkunftskosten ist die Ermittlung von marktüblichen Wohnungsgrößen, Miethöhen sowie Betriebs- und Heizkosten erforderlich. Von Seiten des Gesetzgebers werden dabei hohe qualitative Anforderungen an die dafür zu nutzenden Datenquellen gestellt: So sollen nach § 22c Abs. 1 SGB II bei der Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen als Datenquellen insbesondere

- Mietspiegel, qualifizierte Mietspiegel und Mietdatenbanken sowie
- geeignete statistische Datenerhebungen und -auswertungen

einzelnen oder kombiniert berücksichtigt werden. Daraus kann jedoch nicht geschlussfolgert werden, dass z. B. ein vorhandener Mietspiegel auf jeden Fall einbezogen werden

Mietspiegel	Als alleinige Datenquelle i. d. R. nicht geeignet. Datenprüfung und Zusatzerhebungen notwendig.
Mietdatenbanken	Gute Datenbasis für Analyse von Angebotsmieten.
Datenbestände des Jobcenters	Strukturdaten der Bedarfsgemeinschaften. Mietwerte der Bedarfsgemeinschaften.
Wohngeldtabelle	Anwendung nur, wenn keine spezifischen lokalen Daten ermittelt werden können.
Betriebs- und Heizkostenspiegel	Einsatz möglichst nur, wenn keine spezifischen lokalen Daten erhoben werden können.
Sozialstatistik	Daten über SGB XII-Empfänger, Wohngeldempfänger, BAföG-Empfänger
Eigene spezifische Erhebungen	Optimales Datenkonzept für KdU-Satzung möglich. Kann gemeinsam mit Mietspiegelerhebung durchgeführt werden.

Abb. 11 Mögliche Datenquellen

muss bzw. dass ein Mietspiegel in jedem Fall den Anforderungen gerecht wird. Maßgeblich ist vielmehr die methodische Eignung der vorliegenden Datenquellen für eine sachgerechte Grundlage bei der Festlegung von Angemessenheitsgrenzen. Hierbei muss gewährleistet werden,¹⁷ dass

- die Datenerhebung ausschließlich im Geltungsbereich der Satzung erfolgt ist
- eine nachvollziehbare Definition des Gegenstandes der Beobachtung vorliegt, z. B. welche Arten von Wohnungen einbezogen worden sind (ausreichende Differenzierung)
- Angaben über den Beobachtungszeitraum vorliegen
- eine Festlegung der Art und Weise erfolgt, wie die Daten erhoben werden (z. B. Mietspiegel oder eigene Erhebung)
- der Umfang der einbezogenen Daten repräsentativ ist (z. B. die verschiedenen Anbietergruppen des Wohnungsmarktes berücksichtigt wurden)
- die Datenerhebung valide ist.

6.2.1. Mietspiegel

In vielen Kommunen liegen auf empirischer Basis ermittelte Mietspiegel vor, die auch zur Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen herangezogen werden können. Ein einfacher, ausgehandelter Mietspiegel ist dagegen nicht geeignet. Mietspiegel umfassen qua Gesetz nur Mietwerte, die innerhalb der letzten vier Jahre vor dem Erhebungsstichtag neu abgeschlossen oder angepasst wurden und damit sowohl Bestands- als auch Neuvertragsmieten. Allerdings können aus den im Mietspiegel ausgewiesenen Mittelwerten und Mietpreisspannen für Wohnungen mit einfachem Standard nicht direkt die angemessenen Mietobergrenzen abgeleitet werden. Denn zum einen spielt bei angemessenem Wohnraum das Baualter keine Rolle, zum anderen wird in Mietspiegeln nicht angegeben, für wie viele Wohnungen die jeweiligen Werte gültig sind. Aus der Mietspiegeltabelle alleine wird nicht deutlich, wie viele Wohnungen hinter einem Mietspiegelfeld stehen, ob die Wohnungen bis zum Mittelwert oder bis zum oberen Spannenwert oder auch Wohnungen weiterer Mietspiegel-

Die Datengrundlagen sollten zudem sowohl die Abbildung der Mieten am Gesamtmarkt, als auch die Struktur der Wohnungsgrößen erlauben.

Worauf es bei der Prüfung der Datenquellen im Detail ankommt, wird in den folgenden Abschnitten näher erläutert. Es ist dabei grundsätzlich möglich, sowohl nur mit einer umfassenden Datenquelle (z. B. eigene Mietwerterhebung) zu arbeiten als auch durch das Zusammenspiel verschiedener Datenquellen die erforderlichen Obergrenzen zu ermitteln. Keine der folgenden Datenquelle ist daher per se schlechter oder besser, sondern entscheidend sind ausschließlich die inhaltliche Eignung sowie ggf. die Verfügbarkeit (Datenschutz).

felder benötigt werden, um die Bedarfsgemeinschaften zu versorgen.

Einen Mietspiegel als Datenquelle heranzuziehen bedeutet daher in erster Linie die Nutzung des ihm zugrunde liegenden Datensatzes, der in vielerlei Hinsicht den Satzungsanforderungen entsprechen kann. Da der Mietspiegel-Datensatz jedoch für einen anderen Zweck konzipiert und erhoben worden ist, muss geprüft werden, inwieweit er als Datenquelle für die Satzungserstellung genutzt werden kann. Hierbei sollten insbesondere die folgenden Aspekte berücksichtigt werden:

- In Mietspiegel dürfen nur Wohnungen einbezogen werden, die keiner Mietpreisbindung unterliegen. Für die Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen ist es aber auch sinnvoll, Wohnungen zu berücksichtigen, bei denen die Miethöhe durch Gesetz oder im Zusammenhang mit einer Förderzusage festgelegt worden ist. Denn

17 Bundessozialgericht, Urteil vom 22.09.2009 - B 4 AS 18/09 R, www.sozialgerichtsbarkeit.de, Randnr. 19.

Mietspiegel Musterstadt							
Netto-Kaltmiete (in €/m ² pro Monat) im freifinanzierten Wohnungsbau							
	bis 1918		1919 bis 1948	1949 bis 1968	1969 bis 1991	1992 bis 2010	
	mit IWC, mit B/D, ohne SH	mit IWC, mit B/D, mit SH	mit IWC, mit B/D, mit SH	mit IWC, mit B/D, mit SH	mit IWC, mit B/D, mit SH	mit IWC, mit B/D, mit SH	
	1	2	3	4	5	6	
unter 40 m ²	A				4,91	4,43	
					4,30 - 5,74	3,58 - 5,11	
40 bis unter 60 m ²	B	5,50	5,45	4,80	4,08		
		4,60 - 6,20	4,28 - 6,31	4,09 - 5,63	3,37 - 4,84		
60 bis unter 80 m ²	C	3,08	4,99	5,57	4,84	3,87	6,26
		2,57 - 3,45	3,25 - 6,40	4,46 - 6,27	4,30 - 5,60	3,20 - 4,77	5,61 - 6,99
80 bis unter 100 m ²	D	3,51	5,00	5,34	5,31	3,72	6,23
		2,98 - 4,04	3,17 - 6,20	3,72 - 6,44	4,29 - 6,02	3,15 - 4,54	5,43 - 7,19
über 100 m ²	E	3,18	4,56	4,34		3,66	5,48
		2,62 - 4,01	3,22 - 6,40	3,51 - 4,97		3,20 - 4,11	4,97 - 5,79

Abb. 12 Beispiel Mietspiegel

im Sinne der sozialen Wohnraumförderung wurden diese Wohnungen auch für die heutigen Bedarfsgemeinschaften gebaut. Insbesondere für Kommunen mit einem umfangreichen Bestand an preisgebundenen Wohnungen ist dies von größerer Relevanz. Wenn ein vorhandener Mietspiegel eingesetzt wird, sollten daher entsprechende Zusatzerhebungen für diesen Bestand durchgeführt werden. Die entsprechenden Mietwerte können im Rahmen einer Erhebung, teilweise aber auch bei den zuständigen Förderinstitutionen ermittelt werden.

- Weiterhin beziehen sich Mietspiegel in den meisten Fällen nur auf Wohnungen in Gebäuden mit drei und mehr Wohneinheiten. Wenn die Bedarfsgemeinschaften, etwa in ländlich strukturierten Gebieten, aber auch in größerem Umfang in Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern leben, kann es erforderlich sein, diese mit in die Erhebungen und Analysen einzubeziehen.
- Innerhalb eines Mietspiegels wird i. d. R. nach Baualtersklassen unterschieden. Dieses ist für die KdU-Angemessenheitsgrenzen nicht notwendig bzw. wird von der

Rechtsprechung sogar explizit abgelehnt.¹⁸ Daher wird es in den meisten Fällen erforderlich sein, für die KdU-Obergrenzen baualtersklassenübergreifende Grenzen zu ermitteln. Dieses ist z. B. durch die Bildung gewichteter Mittelwerte möglich.

- Kaum eine Mietspiegelerhebung erfasst die Heizkosten, viele auch nicht die Betriebskosten, sodass ggf. weitere Datenquellen erforderlich sind.
- Vor dem Hintergrund dieser Aspekte wird deutlich, dass Mietspiegel eine wichtige und verwertbare, in vielen Fällen jedoch nicht ausreichende Datenquelle zur Festlegung von Angemessenheitsgrenzen darstellen. Zusatzerhebungen sind somit oftmals erforderlich, insbesondere in Bezug auf Betriebs- und Heizkosten.

Es bietet sich daher als eine gute Möglichkeit an, die dem Mietspiegel zugrunde liegenden Datensätze im Sinne eines „grundsicherungsrelevanten Mietspiegels“ separat für den Satzungszweck auszuwerten. Als Problem kann sich erweisen, dass dann, wenn die Erstellung des Mietspiegels nicht durch die Kommune erfolgte, die Daten für weite-

18 Bundessozialgericht, Urteil vom 19.02.2009 - B 4 AS 30/08 R, www.sozialgerichtsbarkeit.de, Randnr. 25.

re Analysen nicht zur Verfügung stehen. Zudem ist ggf. rechtlich zu prüfen, ob die Nutzung von Mietspiegeldaten für die Ermittlung von KdU-Obergrenzen zulässig ist. Wird z. B. die Mietspiegelerhebung per Satzung festgelegt, ist in der Satzung der Zweck auf den Bereich der Grundsicherung zu erweitern. Um Erhebungskosten zu reduzieren und

Arbeitsaufwände zu verringern, bietet es sich an, künftig die Erhebung von Mietspiegeldaten und grundsicherungsrelevanten Daten hinsichtlich Stichprobe und Erhebungsmerkmalen aufeinander abzustimmen und gemeinsam zu durchzuführen.

6.2.2. Mietdatenbanken

Mietdatenbanken sind im Vergleich zu Mietspiegeln deutlich seltener vorzufinden. Insbesondere in Bezug auf Bestandsmieten gibt es so gut wie keine Datenquellen, die hinsichtlich Repräsentativität, Aktualität und Differenzierungsgrad ausreichend geeignet wären.

Eine Ausnahme bilden Einzeldaten über geförderte Wohnungsbestände, hier sind die entsprechenden Informationen bei den Förderbanken bzw. -institutionen der Länder oder den großen Wohnungsunternehmen erhältlich.

Anders sieht die Situation im Hinblick auf Datenbanken für Angebotsmieten aus: Hier gibt es zum einen zahlreiche Internet-Vermietungsportale, zum anderen gibt es auch kommerzielle Datenbanken, die andere im Internet bestehende Datenquellen zusammenführen (Internet-Vermietungsportale, Immobilienannoncen auf den Websites von Tageszeitungen etc.). Ihre Nutzung ist vergleichsweise preiswert. Diese Datenbanken können zur Sammlung von Angebotsmieten herangezogen werden, es muss aber auf jeden Fall berücksichtigt werden, dass sie nicht das gesamte

am Markt befindliche tatsächliche Angebot abbilden (s. Kap. 6.6). Zur Fehlerkorrektur ist eine qualitative Bewertung der Angebotsmieten sinnvoll.

Bei der Erhebung von Angebotsmieten sollte daher nicht nur in Internetportalen oder übergeordneten Datenbanken recherchiert werden, da gerade in weniger städtischen Regionen hier nur ein geringer Teil der Angebote vertreten ist. Ergänzend hinzugezogen werden sollten auch Auswertungen der Anzeigenteile von lokalen Tageszeitungen und Anzeigenblättern, Annoncen von Maklern, Internetseiten von Wohnungsunternehmen und Verwaltungsgesellschaften.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, dass die Kommunen selbst Mietdatenbanken anlegen und diese laufend aktualisieren, um so insbesondere jederzeit die konkrete Angemessenheit und die tatsächliche Verfügbarkeit nachweisen zu können. Diese Vorgehensweise ist allerdings mit relativ hohen Personalkosten verbunden.

6.2.3. Sonstige Datenquellen

Neben Mietspiegeln und Miet-Datenbanken können auch weitere Datenquellen zur Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen herangezogen werden. Diese Datenquellen dienen vor allem als ergänzende Informationen, für die Plausibilitätsprüfung oder die Feinsteuerung der Obergrenzen-Ermittlung.

Die im Folgenden benannten Quellen bilden keine abschließende Aufzählung, sondern beschränken sich auf die wichtigsten Möglichkeiten.

Datenbestände des Jobcenters

In den Jobcentern liegen i. d. R. Daten vor, die prinzipiell zur Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen mit herangezogen werden können. Es handelt sich hier um die Stammdaten der aktuellen Bedarfsgemeinschaften, zu denen u. a. Anzahl der Personen, Wohnungsgröße, Nettokaltmiete sowie die tatsächlich gezahlten Betriebs- und Heizkosten gehören.

Die Qualität der Jobcenterdaten ist allerdings unterschiedlich. Daher muss vorab eine sehr genaue Prüfung erfolgen, ob bzw. in welcher Form diese Datenbestände einbezogen werden können. Hierzu ist ein Informationsaustausch zwischen Sozialamt, Statistikstelle und Jobcenter sinnvoll, um hinsichtlich der softwareseitigen Möglichkeiten, Art und Korrektheit der Eingabe sowie Auswertung und Interpretation der Daten die jeweiligen Anforderungen und Sichtweisen zu verdeutlichen. Dies schafft insgesamt mehr Transparenz und Verständnis und hilft letztendlich die Datenqualität zu verbessern.

Diese Daten geben jedoch kein Abbild des Gesamtwohnungsmarktes der Kommune wieder, sondern nur der von den Bedarfsgemeinschaften bewohnten Wohnungen. Eine alleinige Verwendung dieser Daten ist für die Mietobergrenzen-Bestimmung nicht ausreichend.

Die Datenbestände des Jobcenters können - wenn geeignet - daher insbesondere als Ergänzung oder Plausibilisierung eingesetzt werden und etwa den Aufwand bei der Durchführung eigener Erhebungen reduzieren. Sie sind vor allem geeignet, die tatsächlichen Aufwendungen der Bedarfsgemeinschaften für Betriebs- und Heizkosten zu ermitteln. Allerdings sind auch hier Vergleichswerte von Verbräuchen anderer Haushalte wichtig, da sonst auch mögliches unwirtschaftliches Verhalten von Bedarfsgemeinschaften so eingestuft würde, als ob es sich um übliche Werte handeln würde.

SGB-XII-Statistik

Zu den Bedarfsgemeinschaften gehören auch Leistungsempfänger nach SGB XII. Hierzu zählen insbesondere Personen, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beziehen. Die Statistiken zu den SGB-XII-Empfängern werden von den kommunalen Sozialämtern geführt. Sie sollen i. d. R. die gleiche Datenstruktur (Größe der Bedarfsgemeinschaft, Miethöhe, Betriebs- und Heizkosten sowie Wohnfläche) aufweisen wie die SGB-II-Daten und können analog ausgewertet werden. Allerdings sollten nur die SGB-XII-Empfänger außerhalb von Einrichtungen berücksichtigt werden.

Miethöchstbetragstabellen und Wohngeldstatistik

Gemäß § 22c Abs. 1 SGB II können hilfsweise die monatlichen Miethöchstbeträge nach § 12 Abs. 1 des Wohngeldgesetzes berücksichtigt werden.

Eine Herleitung der Mietobergrenzen auf Basis der Miethöchstbetragstabellen sollte allerdings nur eine temporäre Ausnahme bilden, da die Miethöchstbeträge und Mietstufen des Wohngeldes nur für Wohngeldempfänger gedacht sind und im Sinne des Wohngeldes keine Angemessenheitsgrenzen darstellen.

Sinnvoll ist hingegen eine Analyse der Wohngeldempfänger hinsichtlich der Haushaltsgrößenverteilung, der Wohnungsgrößen und der Brutto-Kaltmiete, da diese stark denen der Bedarfsgemeinschaften ähneln. Sie können damit auch zu Plausibilitätsprüfungen herangezogen werden (vgl. Kap. 6.4).

Daten von Wohnungseigentümern

Wenn eigene statistische Erhebungen durchgeführt werden (s. Kap. 6.2.4), bilden die Daten von Wohnungsunternehmen und privaten Einzeleigentümern eine wichtige Quelle. Wesentlich ist hier, dass im Rahmen einer Vermieterbefragung zum einen die notwendigen Anforderungen an die Stichprobenqualität erfüllt werden, zum anderen nur Einzeldaten von Wohnungen erhoben werden und keine Vorab-Aggregationen durch die Wohnungseigentümer erfolgen (indem etwa Durchschnittsmieten für Straßen oder Gebiete berechnet werden).

Betriebs- und Heizkostenspiegel

Die bisherige Rechtsprechung hat deutlich gemacht, dass regionale oder überregionale Betriebs- und Heizkostenspiegel für die Festlegung von Obergrenzen herangezogen werden können, wenn keine spezifischen lokalen Daten ermittelt werden können. Die Höhe dieser Kostenpositionen kann lokal jedoch recht unterschiedlich sein. Insbesondere Heizkosten differieren je nach Versorger und geographi-

scher Lage stark. Hinzu kommt, dass beim Einsatz von Betriebskostenspiegeln nicht berücksichtigt werden kann, dass einige Positionen dieser Betriebskostenspiegel für die angemessenen Wohnungsbestände nicht oder kaum relevant sind (s. genauer Kap. 6.10).

Insofern sollten die diesbezüglichen Angemessenheitsgrenzen möglichst auf Basis lokaler Daten bestimmt werden. Möglich ist dies im Zuge einer eigenen Mietwerterhebung (s. u.) oder der Erstellung eines lokalen Betriebs- und Heizkostenspiegels. Damit besteht auch die Möglichkeit, den energetischen Standard der Wohnungen und entsprechend differenzierte Werte zu ermitteln. Allerdings ist dies mit

6.2.4. Eigene (spezifische) KdU-Datenerhebungen

Während Angebotsmieten i. d. R. über Sekundärdatenquellen ermittelt werden können (s. Kap. 6.6), sind Bestandsmieten und Wohnflächen in repräsentativer Qualität nur durch eigene Erhebungen zugänglich, wenn kein Mietspiegel bzw. keine Mietspiegeldaten vorhanden sind. Dies gilt mit Ausnahme der Jobcenter-Daten (s. o.) auch für die Erfassung von Betriebs- und Heizkosten. Derartige Erhebungen (z. B. sogenannte Mietwerterhebungen) können optimal an den rechtlichen und methodischen Anforderungen an die Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen ausgerichtet werden.

Die Erhebungen können bei Vermietern, Mietern oder in Kombination erfolgen, die Durchführung erfolgt entweder über den Grundsicherungsträger selbst oder durch beauftragte Dritte. Grundsätzlich kann die gleiche Vorgehensweise gewählt werden wie bei den Datenerhebungen für einen Mietspiegel.

Die Grundgesamtheit zur Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen bilden entweder alle Mietwohnungen einer Kommune (Gesamtwohnungsbestand) oder nur die Wohnungen einfachen Standards. Wenn die Erhebungen nur für die zweite Gruppe erfolgen sollen, muss aber eine Abgrenzung erfolgen, wie groß dieses Segment ist bzw. durch welche Merkmale oder Miethöhen es gekennzeichnet ist. Dieses dürfte in der Praxis nur relativ schwer möglich sein,

einem erheblichen Zeit- bzw. Kostenaufwand verbunden, der sich aber mittelfristig auszahlen kann.

Bei der Verwendung von Betriebs- und Heizkostenspiegeln ist zu beachten, dass der Abrechnungszeitraum 1-2 Jahre zurückliegt und somit die aktuellen Preissteigerungen nicht enthalten sind. Vorauszahlungen können hingegen vom tatsächlichen Verbrauch stark abweichen.

Als weiteres Problem kommen die wetterbedingten Schwankungen hinzu. Gerade die Heizkosten schwanken stark in Abhängigkeit von der Intensität der Winter. Methodisch bietet sich hier z. B. eine 3-Jahres-Glättung an.

weshalb es transparenter ist, repräsentative Mietdaten für den Gesamtmarkt zu erheben und auf dieser Basis dann anhand statistischer Analysen das einfache Segment abzugrenzen (vgl. Kap. 5.3). Möglich wäre eine solche vereinfachte Vorgehensweise jedoch bei einer Aktualisierung bzw. Fortschreibung der Satzung. Die Grundgesamtheit kann aus den Daten der amtlichen Statistik wie Gebäude- und Wohnungsdatei, Mikrozensus, der kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung u. ä. Quellen abgeleitet werden. Aus empirischer Sicht müssen nicht die Daten aller Wohnungen der Grundgesamtheit erhoben werden, sondern es reicht eine Stichprobe. Die Anforderungen an die Bildung der Stichprobe können analog zur Erstellung von Mietspiegeln gesetzt werden. Hierzu gehört insbesondere, dass

- alle Wohnungsbestände und relevanten Vermietergruppen (kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften, private Wohnungsunternehmen, Einzeleigentümer etc.) in die Grundgesamtheit einbezogen werden
- der Umfang der Stichprobe so angelegt ist, dass unter Berücksichtigung von Ausfällen für die Datenauswertungen noch eine ausreichende Fallzahl zur Verfügung steht.
- die Struktur der Stichprobe so beschaffen ist, dass darin in hinreichendem Umfang Wohnungen aus dem gesamten Gebiet der Kommune bzw. allen Teilräumen sowie

von allen Eigentümergruppen vertreten sind. Daher sollte mit (ggf. geschichteten) Zufallsstichproben gearbeitet werden.

- sich die Stichprobe aus Daten für einzelne Wohnungen zusammensetzt. Die Erhebung von bereits aggregierten Mietwerten, bei denen etwa ein Eigentümer vorab durchschnittliche Mietwerte für seine Wohnungen in einem bestimmten Gebiet bildet, ist nicht zulässig.

Unter Kostengesichtspunkten sind Erhebungen bei den Vermietern am günstigsten, da hier oftmals die Daten für mehrere Wohnungen bei einem Eigentümer erfasst werden

können. Allerdings müssen für eine Vermietererhebung zum einen die Adressen der Vermieter vorliegen, zum anderen müssen die einschlägigen Vorschriften für den Datenschutz berücksichtigt werden.

Auch wenn Befragungen mit Aufwand bzw. Kosten verbunden sind, ermöglichen sie eine bessere und genauere Bestimmung der Mietobergrenzen und eine effizientere und sparsamere Mittelsteuerung. Zudem lassen sich die Erhebungskosten senken, wenn sie zusammen mit einer Mietspiegelerhebung erfolgen.

6.3. Differenzierung des Geltungsbereiches in Vergleichsräume

Der Landkreis oder die kreisfreie Stadt stellt den Geltungsbereich einer KdU-Satzung dar, er kann aber, wie in Kap. 5.8 dargestellt, räumlich differenziert werden, indem für Teilräume (= Vergleichsräume) jeweils eigene Angemessenheits-Obergrenzen festgelegt werden. Eine räumliche Differenzierung der Angemessenheitsgrenzen empfiehlt sich, wenn innerhalb des Geltungsbereiches einer Satzung der Wohnungsmarkt stark differenziert ist und signifikant unterschiedliche Mietniveaus bestehen. Einen ersten Anhaltspunkt hierfür können für Landkreise z. B. mehrere Mietstufen des Wohngeldgesetzes bilden.¹⁹

Ziel der räumlichen Differenzierung ist eine größtmögliche Orientierung an der tatsächlichen Mietenstruktur. Die Frage, ob der Geltungsbereich in Vergleichsräume unterteilt werden sollte, ist stets vor den weiteren Analyseschritten zu beantworten.

Die Vergleichsräume sollten im Hinblick auf zentrale strukturelle Merkmale des Wohnungsmarktes, wie z. B. Wohnungsbestand und -struktur, möglichst homogen sein. Eine Untergliederung in Vergleichsräume macht aber nur Sinn, wenn zwischen diesen tatsächlich signifikante Unterschiede im Mietniveau bestehen. So kann es z. B. durchaus vorkommen, dass eine größere Stadt nicht in Vergleichsräume unterteilt werden kann, weil innerhalb möglicher

Gebietseinheiten (z. B. Stadt- oder Ortsteile) jeweils eine heterogene Mietenstruktur ohne signifikante Niveauunterschiede besteht.

Die räumliche Unterteilung des Geltungsbereiches der Satzung muss auf Basis von nachvollziehbaren Kriterien erfolgen. Hierzu bietet es sich an, allgemein zugängliche Daten heranzuziehen. Hierbei kann es sich z. B. handeln um

- Strukturdaten aus der amtlichen Statistik
- Mietwerte aus vorhandenen Datenquellen (z. B. Mietspiegel)
- eigens durchgeführte Mieterhebungen sowie
- Wohnlagekarten.

Wenn die Vergleichsräume auf der Basis von Mietwerten differenziert werden sollen, muss für jede einzuordnende Gebietseinheit (z. B. Stadt- oder Ortsteil bei Städten, Gemeinde bei Landkreisen) eine so große Anzahl von Mietwerten vorliegen, dass valide statistische Auswertungen, z. B. die Berechnung von Mittelwerten (durchschnittliches Mietniveau), durchführbar sind. Vorteilhaft ist es dabei, sich an administrativen Grenzen zu orientieren, bei Kreisen z. B. Ämtern oder Gemeinden und bei kreisfreien Städten Stadt- oder Ortsteilen.

¹⁹ Die Höchstbeträge der Mietstufen allein bilden jedoch kein hinreichendes Kriterium für die räumliche Differenzierung. Zudem werden hier - unabhängig vom Mietenniveau - grundsätzlich Ortschaften mit weniger als 10.000 Einwohnern zusammengefasst.

In räumlichen Teileinheiten mit einem geringen relevanten Wohnungsbestand ist es aber oftmals nicht möglich, genügend Mietwerte zu erheben, um Vergleichsräume bilden zu können. In diesem Fall besteht die Möglichkeit, auf andere strukturelle Merkmale zurückzugreifen, die indirekt einen Einfluss auf das Mietenniveau haben. Hierzu gehören z. B. Merkmale wie Bodenpreise, Verdichtung, Sozialstruktur oder Kaufkraft. Als statistisches Verfahren zur Kategorisierung von Vergleichsräumen eignen sich gut sogenannte Clusteranalysen. Mit ihrer Hilfe können strukturell ähnliche, homogene Teilräume eines Gebiets voneinander

abgegrenzt werden. Es sind aber auch andere statistische Verfahren möglich, die eine schlüssige Begründung für die Differenzierung ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund kann nicht allgemeingültig festgelegt werden, wie kleinräumig die Unterteilung erfolgen soll. Die Praxis hat bisher gezeigt, dass kleine und mittelgroße kreisfreie Städte i. d. R. einen Vergleichsraum darstellen und bei Landkreisen in den meisten Fällen zwischen zwei und fünf Vergleichsräume ausreichend sind.

6.4. Bedarfsgemeinschaften und weitere Geringverdiener-Haushalte

Angemessenheitsgrenzen, die den Wohnungsmarkt berücksichtigen, müssen in die Analyse sowohl die Angebots- als auch Nachfrageseite einbeziehen. D. h. neben der Erhebung der Wohnflächen, Mietwerte und Heizkosten muss auch eine qualifizierte Abschätzung von Umfang und Struktur der relevanten Haushalte vorgenommen werden, die als Nachfrager im preiswerten Segment auftreten (vgl. Kap. 5.3). Nur so lässt sich bestimmen, wie viele Wohnungen für deren Versorgung benötigt werden.

An erster Stelle steht dabei die Strukturanalyse der Bedarfsgemeinschaften auf Basis der Jobcenter-Statistik bzw. der amtlichen Sozialstatistik (SGB XII), die unbedingt durchgeführt werden sollte. Hinzu kommen die weiteren Nachfrager nach preiswertem Wohnraum. Daher ist es sinnvoll, Datenanalysen zu diesen verschiedenen Gruppen durchzuführen.

- Zunächst ist die Zahl derjenigen Bedarfsgemeinschaften zu ermitteln, die Kosten der Unterkunft erhalten, wobei es Fälle gibt, in denen mehrere Bedarfsgemeinschaften einen Haushalt bilden und damit nur eine Wohnung nachfragen. Zudem sollte nach der Haushaltsgröße der Bedarfsgemeinschaften differenziert werden. Denn beim weitaus überwiegenden Teil der Bedarfsgemeinschaften handelt es sich um Ein-Personen-Haushalte. Der Anteil der zur Verfügung stehenden kleineren

Wohnungen muss entsprechend deutlich höher sein als bei den größeren Wohneinheiten.

- Als zweite wichtige Nachfragegruppe sollten die Wohngeldempfängerhaushalte einbezogen werden (reine Wohngeldhaushalte). Über diese Daten verfügen die örtlichen Wohngeldbehörden bzw. die Statistischen Landesämter.
- Wie in Kap. 3 dargestellt, sollte auch der Umfang weiterer Geringverdiener-Haushalte abgeschätzt werden, die keine Transferleistungen beziehen, aber gleichfalls auf preiswerten Wohnraum angewiesen sind. Allerdings bietet die amtliche Statistik keine Daten, die eine Quantifizierung dieser Gruppe auf der lokalen Ebene ermöglichen. Eine Ausnahme hiervon können lokale Erhebungen sein, auch können Daten über Empfänger von BAföG oder Berufsausbildungsbeihilfe genutzt werden. Insofern muss die Größe dieser Nachfragegruppe geschätzt werden. Anhaltspunkt hierfür können großräumigere Analysen für Deutschland sein, die gezeigt haben, dass der Umfang dieser Gruppe durchschnittlich bei 5-15 Prozent der Haushalte liegt, wobei er tendenziell dort niedriger ist, wo bereits ein großer Anteil an Bedarfsgemeinschaften zu verzeichnen ist.²⁰

20 Schätzungen von Analyse & Konzepte auf Basis von Daten des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Köln.

Beispiel: Nachfragergruppen nach preiswertem Wohnraum in einer Beispiel-Kommune

	Haushalte/Bedarfsgemeinschaften mit ...				insgesamt
	1 Pers.	2 Pers.	3 Pers.	4 u. m. Pers.	
Bedarfsgemeinschaften - SGB II	10.065	3.905	1.941	1.267	17.178
Bedarfsgemeinschaften - SGB XII	1.437	329	92	40	1.898
Bedarfsgemeinschaften insg.	11.502	4.234	2.033	1.307	19.076
Bezieher von Wohngeld	3.556	620	316	570	5.062
Niedrigeinkommensbezieher ohne Transferleistungsbezug	5.400	4.400	1.800	1.000	12.600
Sonstige Haushalte	3.500	3.000	500	500	11.000
Nachfrager nach preiswertem Wohnraum	35.460	16.488	6.682	4.684	66.814
Haushalte in der Kommune insgesamt	70.280	57.060	30.210	21.510	179.060
Anteil der Nachfrager nach preiswertem Wohnraum	50 Prozent	29 Prozent	22 Prozent	22 Prozent	37 Prozent

■ Weiter zu berücksichtigen sind sonstige Haushalte, die in preiswerten Wohnungen leben. Diese Wohnungen stehen nicht mehr für Niedrigeinkommensbezieher zur Verfügung. Hierbei kann es sich auch um die klassischen Fehlbeleger von Sozialwohnungen handeln, die statistisch jedoch nicht mehr erfasst werden. Ihr Volumen kann ebenfalls nur abgeschätzt werden, es kann i. d. R. bei etwa 5-10 Prozent der Haushalte liegen.

Unter Berücksichtigung der vier oben genannten Gruppen lassen sich nun Aussagen darüber treffen, wie hoch die Anzahl der Haushalte insgesamt ist, die in der Kommune preiswerten Wohnraum nachfragen, und welche Haushaltsgrößenstruktur diese aufweisen (s. Beispiel). Setzt man ihre Zahl zu der Zahl aller Haushalte in einer Kommune in Beziehung, so ergeben sich die für die nächsten Bearbeitungsschritte erforderlichen Prozentanteile.

6.5. Wohnflächen und Wohnkosten von Bedarfsgemeinschaften

Zur Strukturanalyse der Bedarfsgemeinschaften sollte auch die Analyse ihrer Wohnsituation und Wohnkosten gehören. Basis hierfür bildet der Datensatz des Jobcenters und des Sozialamtes. Diese Strukturen und insbesondere die Häufigkeitsverteilungen können für die Klassifizierung der angemessenen Wohnflächen als Prüfgröße mit herangezogen werden.

Sinnvoll ist eine nach der Größe der Bedarfsgemeinschaften differenzierte Analyse des Datensatzes hinsichtlich der

- Verteilung der Wohnflächengrößen
- absoluten Miethöhen und der Quadratmeter-Miethöhen
- Betriebs- und Heizkosten

Anhand dieser Analyse lassen sich Schwerpunkte der Nachfrage und typische Größen-Kosten-Konstellationen abbilden, so z. B., wie viele Haushalte auf größeren als den angemessenen Wohnflächen, aber zu angemessenen Kosten wohnen. Wichtige Hinweise lassen sich auch aus der Differenz von tatsächlichen zu anerkannten Bedarfen

ableiten. Auch kann die Analyse der räumlichen Schwerpunkte der Bedarfsgemeinschaften Anhaltspunkte für sozial unausgeglichene Bewohnerstrukturen liefern. Wenn das Mietdatum gesondert erfasst wird, kann die Umzugsfrequenz oder die Mietpreisverteilung nach Zeiträumen ausgewertet werden, um so Entwicklungstendenzen zu ermitteln.

Bei der Nutzung des Datensatzes muss allerdings auf einige Auswertungsprobleme hingewiesen werden, die je nach Datenqualität unterschiedlich groß sein können. So ist nicht immer ersichtlich, ob Einzelfälle mit erhöhtem Bedarf, bei denen beispielsweise größere Wohnflächen oder höhere Heizkosten anerkannt wurden, enthalten sind oder herausgefiltert werden können. Vor allem Bedarfsgemeinschaften mit einem Umgangsrecht für ihre nicht im Haushalt wohnenden Kinder stellen dabei eine nennenswerte

6.6. Bestands-, Neuvertrags- und Angebotsmieten

Bei der Analyse konkreter Mieten des lokalen Wohnungsmarktes ist zu berücksichtigen, dass es verschiedene Formen von Mietdaten gibt, deren Analyse zu unterschiedlichen Ergebnissen und damit zu unterschiedlichen Mietobergrenzen führen kann. Für die Satzung sind gemäß § 22c Abs. 1 SGB II sowohl Bestands- als auch Neuvertragsmieten zu berücksichtigen.

Bestandsmieten

Unter Bestandsmieten sind die Werte zu verstehen, die in bereits bestehenden Mietverhältnissen gezahlt werden. Diese sind insofern von Bedeutung, weil der weitaus größte Teil der Bedarfsgemeinschaften bereits in einer Wohnung lebt und für diese Haushalte festgelegt werden muss, ob ihre derzeitigen Kosten der Unterkunft angemessen sind oder ob sie ggf. ihre Mietkosten anpassen müssen. Bei der Erhebung bzw. Analyse von Bestandsmieten ist es nicht unbedingt erforderlich, wie in Mietspiegeln nur die Mieten bzw. Mietverträge einzubeziehen, die innerhalb der letzten vier Jahre angepasst oder neu abgeschlossen wurden; es können vielmehr Werte aus allen bestehenden Mietver-

hältnissen einbezogen werden. Bei dynamischen Märkten bietet es sich aber an, die 4-Jahres-Regelung anzuwenden.

Größenordnung dar. Gleichfalls lassen sich nicht immer zweifelsfrei Fälle erkennen, in denen mehrere Bedarfsgemeinschaften in einer Wohnung wohnen, eine Bedarfsgemeinschaft mit einer anderen Person zusammenwohnt oder es sich nur um eine Teilmiete handelt.

Wichtig ist zudem die Auswertung der Wohnsituation von Bedarfsgemeinschaften mit Wohneigentum, denn Bedarfsgemeinschaften können auch selbstnutzende Eigentümer von Wohnungen oder Einfamilienhäusern sein. Ihr Anteil an allen Bedarfsgemeinschaften kann insbesondere im ländlichen Raum 10 Prozent und mehr betragen. Für Eigentümer und Mieter ist bei der Bestimmung der angemessenen Kosten der Unterkunft der Grundsatz der Gleichbehandlung maßgeblich. Deswegen gelten für Wohneigentum und Mietwohnungen generell die gleichen Angemessenheitsgrenzen.

Neuvertragsmieten

Bei den im Gesetz angeführten Neuvertragsmieten handelt es sich ebenfalls um Bestandsmieten, aber nur um solche, die innerhalb eines bestimmten Zeitraumes vor dem Erhebungsstichtag neu abgeschlossen wurden - ein angemessener Zeitraum sind hier drei bis sechs Monate. Sie bieten einen guten Überblick über die tatsächlichen aktuellen Mietvertragsabschlüsse. Die Neuvermietungsdaten haben - bei einer hinreichend repräsentativen Stichprobe - den Vorteil, dass sie alle neu abgeschlossenen Mietverhältnisse umfassen, also auch die solcher Wohnungen, deren Vakanz nicht publiziert wurde und die daher im Rahmen einer Angebotsmietenanalyse nicht berücksichtigt werden konnten.

Mietenbegriffe

Bestandsmieten

Tatsächlich gezahlte Mieten in bestehenden Mietverhältnissen. Sie werden i. d. R. für einen Erhebungsstichtag, teilweise auch für einen Erhebungszeitraum ermittelt.

Neuvertragsmieten

Bestandsmieten, die innerhalb eines eingegrenzten Zeitraums (z. B. 6 Monate) vor dem Erhebungsstichtag aufgrund eines neu abgeschlossenen Mietvertrages vereinbart wurden. Sie geben gut das aktuelle Mietniveau bei Neuvermietungen wieder und umfassen auch Wohnungen, die vor ihrer Neuvermietung nicht als Angebot publiziert wurden.

Angebotsmieten

In unterschiedlichen Medien (v. a. Internetportale, Zeitungen) publizierte Wohnungsangebote. Die im Angebot geforderten Mieten müssen nicht den im Rahmen der Vermietung erzielten tatsächlichen Mieten entsprechen.

Angebotsmieten

Darüber hinaus ist es auch sinnvoll, Angebotsmieten in die Analysen einzubeziehen. Dieses gilt insbesondere im Hinblick auf die Prüfung, ob angemessener Wohnraum in hinreichendem Umfang verfügbar ist.

Dabei sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Ganz wesentlich ist, dass die im Angebot befindlichen freien Mietwohnungen nur zu einem gewissen Teil überhaupt in Anzeigen oder auf Internet-Seiten publiziert werden. So finden z. B. Genossenschaftswohnungen oder Wohnungen mit Belegungsrechten häufig einen neuen Mieter, ohne dass diese in Inseraten oder anderen Publikationen aufgetaucht wären. Dieses gilt auch für Wohnungen, die direkt an Nachfolgemietern übergeben werden. Weiterhin inserieren etwa Wohnungsunternehmen nicht alle gleichgearteten Wohnungen, sodass nicht auf das Gesamtangebot geschlossen werden kann.

- Bei den freien Wohnungen, die auch tatsächlich als Angebot publiziert werden, handelt es sich zudem tendenziell um die teureren Angebote. Denn die günstigeren Wohnungsangebote fallen überproportional unter die Gruppe, die direkt ohne Publikation neu vermietet werden. Daher ist davon auszugehen, dass durch eine Angebotsmieten-Recherche und Analyse die preiswerteren Wohnungen schlechter erfasst werden, je angespannter die Wohnungsmärkte sind.
- Auf entspannten Märkten hingegen kann es dazu kommen, dass die tatsächlich abgeschlossenen Mietverträge nach Vertragsverhandlungen unterhalb der ursprünglichen Angebotsmieten liegen.
- Insgesamt bildet die Analyse der Angebotsmieten einer Kommune in der Tendenz überproportional das höherpreisige Wohnungsmarktsegment ab, während tatsächlich in nennenswertem Umfang auch preiswertere Wohnungen auf dem lokalen Markt erhältlich sind. Darum besteht das Risiko, dass Angemessenheitsgrenzen, die sich ausschließlich auf die Auswertung von Angebotsmieten stützen, zu hoch angesetzt sind.

Eine Ausnahme können Marktsituationen mit tendenziell sinkenden Miethöhen bilden, wie es z. B. bei deutlichen Angebotsüberhängen der Fall sein kann. Hier können die Angebotsmieten unterhalb der Bestandsmieten liegen und damit einen besseren Maßstab für das aktuelle Mietniveau abgeben als Bestandsmieten. Allerdings muss dann auch berücksichtigt werden, dass sich die Bestandsmieten der Bedarfsgemeinschaften noch auf einem höheren Niveau befinden können und umfangreiche Aufforderungen zur Mietanpassung umgesetzt werden müssen.

Daher sollten erhobene Angebotsmieten einer qualitativen Bewertung unterzogen werden, inwieweit sie das tatsächlich vorhandene Wohnungsangebot widerspiegeln.

Anbietergruppen

Gemäß § 22a Abs. 3 SGB II sollen alle Anbietergruppen - private Eigentümer, kommunale Wohnungsgesellschaften oder Genossenschaften - berücksichtigt werden, um so die tatsächlichen Verhältnisse auf dem örtlichen Wohnungs-

markt abzubilden (vgl. Abb. 4, Kap. 4.1.3.). Es reicht also nicht, nur die Daten der städtischen Wohnungsgesellschaft oder der größeren Wohnungsunternehmen abzufragen, denn gerade die privaten Vermieter übernehmen in vielen Städten eine wichtige Funktion für die Versorgung einkommensschwacher Haushalte.

Insgesamt ist eine größtmögliche repräsentative Spiegelung des Marktes anzustreben, was im Bereich der Angebotsmieten relativ einfach ist. Für die Bestandsmieten kann dies durch eine eigene Erhebung oder Verwendung der Mietspiegeldatei oder sich ergänzender Datenquellen erreicht werden.

6.7. Bestimmung angemessener Wohnflächen und angemessener Mieten

Für eine empirisch fundierte Auswertung der Grundlagendaten zu Wohnflächen und Wohnkosten können Vorgehensweisen und Standards analog zu qualifizierten Mietspiegeln als Maßstab dienen. Bevor mit den Daten gerechnet werden kann, bedarf es zuerst einer Qualifizierung der zu verwendenden Datenquellen, weil durchaus verschiedene Datenquellen verwendet werden können. Dies umfasst

1. Durchführung von Plausibilitätskontrollen
2. Bereinigung des Datensatzes um Sonderfälle (z. B. möblierte Wohnungen, teilgewerbliche Vermietungen)
3. Bereinigung des Datensatzes um Wohnungen mit Substandard (Wohnungen ohne Sammelheizung, mit Außentoilette oder sehr niedrigen Mieten)
4. Umrechnung der Werte auf einheitliche Mietenkategorie (z. B. Brutto-Kaltmieten je m²)
5. Extremwertkappungen

Im Sinne der Produkttheorie (s. Kap. 5) dient die angemessene Wohnfläche als Basis für die Ermittlung der Angemessenheits-Obergrenze. Hierbei handelt es sich zunächst um eine Rechengröße, da die Bedarfsgemeinschaft durchaus eine größere Wohnfläche bewohnen darf, solange das Produkt der Gesamtmiete nicht überschritten wird. Für die unterschiedlichen Haushaltsgrößen der Bedarfsgemeinschaften sind jeweils entsprechende Wohnungsgrößenklassen festzulegen. Im Rahmen der Erstellung der Satzung ist es nun möglich, diese gesetzten Werte in mehreren Schritten so anzupassen, dass den Verhältnissen am lokalen Markt entsprechend geeignete Werte für das aus Wohnflächen und Mieten zu bildende Produkt festgelegt werden.

Es sind dafür folgende Schritte vorzunehmen:

- Zunächst ist eine Wohnungsgröße als Rechengröße vorzugeben, dies kann z. B. der Wert aus dem bisherigen schlüssigen Konzept sein. Viele Kommunen, die bereits über KdU-Richtlinien verfügen, haben entsprechend den Anforderungen des BSG an ein schlüssiges Konzept bei der Definition angemessener Wohnflächen auf die Vorgaben der sozialen Wohnraumförderung in den jeweiligen Bundesländern zurückgegriffen.
- Anschließend wird überprüft, ob für den unter Kap. 6.4 ermittelten Anteil an Nachfragern von preiswerten Wohnungen ausreichend Wohnungen in dieser Größenklasse vorhanden sind. Grundlage hierfür sind Datenquellen zu Bestandsmieten.
- Ist das Verhältnis von Nachfragern zu Wohnungen eher knapp oder umgekehrt das Angebot wesentlich größer, sollte die Wohnungsgröße variiert werden, bis ein angemessenes Verhältnis erreicht ist.
- Anhand dieser so ermittelten vorläufigen Wohnungsgrößenklassen werden nun die Bestandsmieten (Netto-Kaltmiete je Quadratmeter Wohnfläche) ausgewertet. Diese Werte können noch nach Vergleichsräumen differenziert werden.
- Wie in Kap. 5.3 dargestellt, werden nun für die jeweilige Wohnungsgrößenklasse der ermittelte Prozent-Anteil an Geringverdiener-Haushalten abgetragen und die untersten Mietwerte der Mietverteilung ausgewertet. Der Grenzwert stellt die angemessene Quadratmetermiete dar.
- Anschließend kann das Produkt aus Quadratmetermiete und angemessener Wohnfläche gebildet werden.
- Die gleiche Mietenverteilung ist auch dazu geeignet Quadratmeterhöchstmieten festzulegen (vgl. Kap. 5.3.2).

Rechen-Beispiel für 2-Personen-Haushalte

- 20.000 Mietwohnungen in der Stadt mit 45-60 m²
- 5.000 Bedarfsgemeinschaften und weitere Geringverdiener-Haushalte mit 2 Personen (=25 Prozent der Wohnungsgrößenklasse 45-60 m²)
- Höchste Quadratmetermiete der preiswertesten 25 Prozent der Wohnungsgrößenklasse: 5,00 Euro/ m²
- Produkt der angemessenen Gesamtmiete: 60 m²*5,00 Euro = 300 Euro

Nun kann es jedoch insbesondere bei kleinen Wohnungen sein, dass die Mietwerte des heranzuziehenden Anteils sehr hoch sind und sogar den Mittelwert deutlich überschreiten können. Damit besteht die Gefahr, dass Mietwerte für die Angemessenheit herangezogen werden, die nicht mehr dem einfachen Wohnstandard entsprechen. In solchen Fällen greift das interaktive Verfahren, indem überprüft wird, ob bei einer Erhöhung der angemessenen Wohnflächen mehr preiswerter Wohnraum zur Verfügung steht (s. Beispiel). Hierbei ist es ratsam, sehr genau und quadratmeterweise vorzugehen, da in der Wirklichkeit die Wohnungsgrößenverteilung aufgrund spezifischer Wohnungsbautypen recht unterschiedlich ist.

Beispiel für eine interaktive Berechnung

Angemessene Wohnfläche: 60 m²
 Quadratmetermiete (nettokalt): 5,00 Euro
 Produkt der angemessenen Gesamtmiete: 300,00 Euro

oder

Angemessene Wohnfläche: 65 m²
 Quadratmetermiete (nettokalt): 4,50 Euro
 Produkt der angemessenen Gesamtmiete: 292,50 Euro

Ergebnis

In diesem Fall führt mehr Wohnfläche zu mehr verfügbarem Wohnraum bei geringeren Gesamtkosten

Im Anschluss an diese Berechnungen sollten auf jeden Fall anhand von Angebotsmieten Analysen durchgeführt werden, ob innerhalb der Angemessenheitsgrenzen hinreichend viele Wohnungen tatsächlich verfügbar sind (s. Kap. 6.8). Sollte dies nicht der Fall sein, so ist der oben beschriebene interaktive Prozess mit höheren Mietobergrenzen noch einmal durchzuführen.

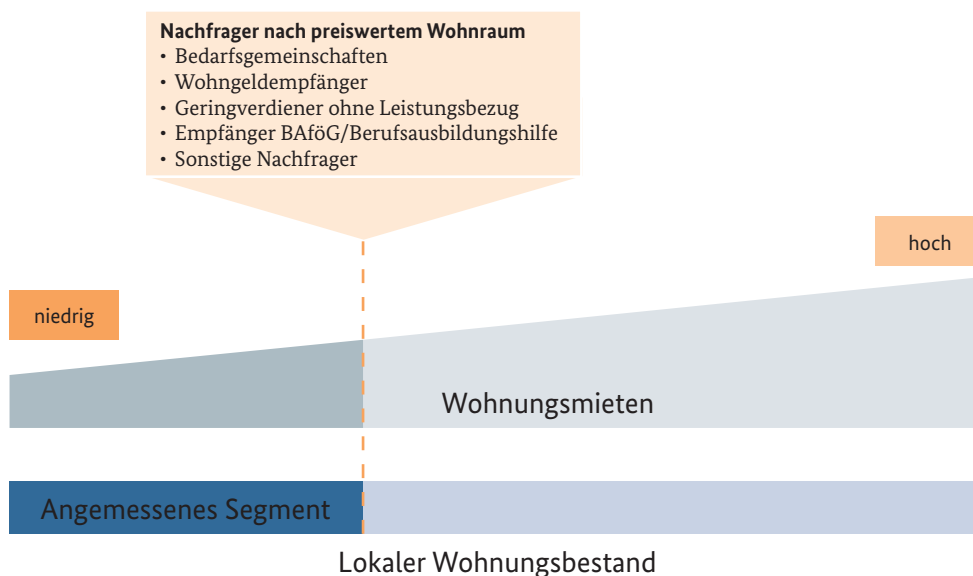


Abb. 13 Abgrenzung des angemessenen Marktsegments

6.8. Ermittlung der Verfügbarkeit von Wohnungen

Die Angemessenheitsgrenzen für die KdU müssen so festgelegt sein, dass für die Bedarfsgemeinschaften auch tatsächlich genügend Wohnungen zur Verfügung stehen. Unabhängig davon, nach welchem Konzept und unter Einsatz welcher Datenquellen die Grenzen festgelegt wurden, sollte daher im Rahmen der Satzungserstellung eine entsprechende Überprüfung bzw. Nachweisführung erfolgen. Hierfür bieten sich in erster Linie zwei Datenquellen an:

- Anhand der Erhebung und Auswertung von Wohnungsangeboten bzw. Angebotsmieten kann überprüft werden, wie viele Wohnungen in einem bestimmten Zeitraum innerhalb eines Vergleichsraums zu welchen Preisen zur Verfügung standen. Daraus lässt sich auch Anzahl bzw. Anteil der Wohnungen ableiten, die für die Bedarfsgemeinschaften zur Verfügung standen, sich also innerhalb der Angemessenheitsgrenzen bewegten. Wie groß die Anzahl konkret verfügbarer Wohnungen sein muss, hängt zum einen von der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften ab: je größer diese Gruppe ist, desto mehr sollten es sein. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass innerhalb eines bestimmten Zeitraums (z. B. ein Jahr) nicht alle Bedarfsgemeinschaften mit

einer neuen Wohnung versorgt werden müssen, sondern nur ein kleinerer Teil (z. B. erstmalige Grundsicherungsbezieher, Bedarfsgemeinschaften nach Trennung oder Auszug aus dem Elternhaus). Als Orientierungsgröße kann der jeweilige Anteil der Nachfrager nach preiswertem Wohnraum herangezogen werden, wie er im Rahmen einer Strukturanalyse der Bedarfsgemeinschaften ermittelt wird (s. Kap 6.4). Wenn also z. B. in einer Kommune in einer Wohnungsgrößenklasse 35 Prozent der Haushalte zur Gruppe der Nachfrager nach preiswertem Wohnraum gehören, sollten die Angemessenheitsgrenzen so festgelegt werden, dass - unter Berücksichtigung der absoluten Größe der Nachfragergruppe - auch beim konkreten Wohnungsangebot ausreichend viele Wohnungen innerhalb dieser Grenze liegen.

- Darüber hinaus kann als zweite Möglichkeit auch überprüft werden, ob bei Bedarfsgemeinschaften, die z. B. innerhalb der letzten sechs Monate eine neue Wohnung bezogen haben, die Mieten innerhalb der nunmehr festgelegten neuen Angemessenheitsgrenzen liegen würden. Dies kann z. B. mit einer Analyse der Datenbestände des Jobcenters oder durch eine Auswertung erhobener Neuvertragsmieten erfolgen.

6.9. Kalte Betriebskosten

Die Datengrundlagen für die Bemessung abstrakt angemessener Betriebskosten können in vielen Fällen im Rahmen der Mietererhebungen mitgeschaffen werden. Dieses gilt sowohl für Erhebungen im Rahmen von Mietspiegeln als auch bei eigenständigen Erhebungen für die KdU-Angemessenheitsgrenzen.

Maßgeblich sind die umlagefähigen Betriebskostenpositionen, wie sie in der Betriebskostenverordnung (BetrKV) benannt werden.

Bei den Erhebungen können die Gesamtwerte für die Betriebskosten erhoben werden, eine Differenzierung nach einzelnen Betriebskostenpositionen ist nicht erforderlich. Es sollte aber sowohl bei Mieter- als auch bei Vermieterbefragungen ermittelt werden, ob die Betriebskosten

Wassergebühren enthalten, denn inzwischen wird in vielen Kommunen diese Betriebskostenposition nicht mehr über den Vermieter, sondern direkt vom Mieter mit dem Versorgungsunternehmen abgerechnet.

Die Ermittlung der Betriebskosten erfolgt i. d. R. auf Basis der Betriebskostenvorauszahlungen, da eine Auswertung der tatsächlich gezahlten Betriebskosten einschließlich möglicher Nach- oder Zurückzahlungen zu aufwändig wäre.

Bei den Auswertungen sollte nach Wohnungsgrößenklassen differenziert werden, da bei kleinen Wohnungen die Betriebskosten je Quadratmeter tendenziell etwas höher ausfallen (s. Beispiel).

Beispiel: Kalte Betriebskosten

Bedarfsgemeinschaften mit ... Personen	1	2	3	4	5
Angemessene Wohnfläche	bis 45 m²	bis 60 m²	bis 75 m²	bis 85 m²	bis 95 m²
Kalte Betriebskosten je m ²	1,15 Euro	1,05 Euro	1,05 Euro	1,03 Euro	1,00 Euro
Maximale Betriebskosten	51,75 Euro	63,00 Euro	78,75 Euro	87,55 Euro	95,00 Euro

Bei Bedarfsgemeinschaften mit mehr als 5 Personen erhöht sich für jede weitere Person die angemessene Wohnfläche um 10 m² und damit die maximalen Betriebskosten um jeweils 10,00 Euro (10*1,00 Euro).

Die Ausweisung abstrakt angemessener Betriebskosten kann anhand von Mittelwerten (arithmetisches Mittel oder Median) erfolgen.

Wenn keine eigenen Datengrundlagen zur Verfügung stehen, kann auch auf lokale oder überörtliche Betriebskostenspiegel zurückgegriffen werden. Diese wurden zwar eher hilfweise von der höchstrichterlichen Rechtsprechung anerkannt, weisen aber einige methodische Eigenheiten auf, die sie gegenüber lokalen Erhebungen nur zur zweitbesten Lösung machen:

- Es werden dort Werte pro Quadratmeter ausgewiesen, die aber nicht nach der Wohnungsgröße differenziert sind.

- Es sind dort Betriebskostenpositionen einbezogen, die nicht für alle Gebäude zutreffen (z. B. Hauswart oder Aufzug bei kleinen Wohngebäuden). Dadurch werden dort ggf. Positionen berücksichtigt, die auf einen großen Teil der angemessenen Wohnungen gar nicht zutreffen.
- Bestimmte lokale Betriebskostenpositionen (z. B. Abwasser) können sehr unterschiedlich hoch sein und werden durch überörtliche Zahlenwerke nur unzureichend wiedergegeben.

6.10. Heizungs- und zentrale Warmwasserkosten

Im Rahmen der Satzung können gemäß § 22b Abs. 1 SGB II auch Angemessenheitsgrenzen für Heizungs- und zentrale Warmwasserkosten bestimmt werden. Hierbei sollte nach Möglichkeit auf Daten aus dem Geltungsbereich der Satzung zurückgegriffen werden, da so die örtlichen klimatischen Bedingungen sowie baulich-technischen Rahmenbedingungen am besten berücksichtigt werden können. Wenn kein lokaler Heizkostenspiegel vorhanden ist, können im Rahmen von Mietspiegel- oder eigenen Erhebungen auch die Heizkostenvorauszahlungen mit erhoben werden und als Datengrundlage dienen. Auch die Datenbestände des Jobcenters liefern wichtige regionale Daten.

Analog zu den Angemessenheitsgrenzen für die kalten Betriebskosten können auch bei den Heizkosten anhand statistischer Analysen Mittelwerte oder Streuungsmaße je Quadratmeter Wohnfläche berechnet werden. Hierbei muss unbedingt berücksichtigt werden, dass die Heizkosten aufgrund der wesentlich heterogeneren Einflussfaktoren i. d. R. eine deutlich breitere Streuung aufweisen als die Betriebskosten. Die Angemessenheitsgrenze sollte sich daher nicht am Mittelwert orientieren, sondern oberhalb des Mittelwertes liegen.

Beispiel: Angemessenheitsgrenzen für Heizkosten/Warmwasserbereitung

Bedarfsgemeinschaften mit ... Personen	1	2	3	4	5
Angemessene Wohnfläche	bis 45 m²	bis 60 m²	bis 75 m²	bis 85 m²	bis 95 m²
Heiz- und Warmwasserkosten je m ²	1,50 Euro	1,35 Euro	1,30 Euro	1,25 Euro	1,25 Euro
Maximale Heiz- und Warmwasserkosten²²	67,50 Euro	81,00 Euro	97,50 Euro	106,25 Euro	118,75 Euro

Bei Bedarfsgemeinschaften mit mehr als 5 Personen erhöht sich für jede weitere Person die angemessene Wohnfläche um 10 m² und damit die maximalen Heiz- und Warmwasserkosten um jeweils 12,50 Euro (10*1,25 Euro).

Unabhängig von der Datenquelle muss bei der Bestimmung von Grenzwerten für die Heizung berücksichtigt werden, dass die Kosten der zentralen Erzeugung von Warmwasser den Heizkosten zuzurechnen sind. Daher muss sowohl bei den Datenerhebungen als auch bei der Berechnung von Grenzwerten genau darauf geachtet und entsprechend dokumentiert werden, ob es sich um Kosten einschließlich (zentraler) Warmwasserversorgung handelt oder nicht.

Darüber hinaus ist es empfehlenswert, mit den Heizkosten auch den energetischen Zustand der Wohnung zu erfassen z. B. anhand der Klassifizierung der Angaben aus den Energieausweisen. Denn damit lassen sich zum einen Hinweise für die Festlegung der Obergrenze gewinnen und zum anderen die Grundlage für eine evtl. zukünftige Berücksichtigung des energetischen Zustandes bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenzen.

Wenn keine lokalen Daten für die Heizkosten vorliegen, kann auch hier auf Werte aus dem jährlich erscheinenden „Bundesweiten Heizspiegel“ zurückgegriffen werden.²¹ Welche der dort dargestellten Werte als Angemessenheitsgrenzen in der Satzung ausgewiesen werden, muss vor Ort entschieden werden.

Möchte die Kommune mit der in Kap. 5.6.2 erwähnten Möglichkeit eines Klima-Bonus zu einem sparsameren Verbrauch von Energie und damit auch Heizkosten anregen,

so bedarf es auch hier einer empirischen Fundierung. Der gängige Weg ist hier, auf die Angaben aus Energieausweisen abzustellen. Es können auf dieser Basis Standards definiert werden, zum Beispiel analog zu den KfW-Standards wie KfW-100 oder KfW-70, bei deren Unterschreitung ein Bonus auf die Brutto-Kaltemiete gezahlt wird. Dort wo die Informationen über die Energiestandards der Wohnungen derzeit noch recht lückenhaft sind, kann man über Modellrechnungen auch ortstypische Verbrauchswerte ableiten.

Unabhängig von der Datenquelle muss bei der Bestimmung von Grenzwerten für die Heizung berücksichtigt werden, dass die Kosten der zentralen Erzeugung von Warmwasser den Heizkosten zuzurechnen sind. Daher muss sowohl bei den Datenerhebungen als auch bei der Berechnung von Grenzwerten genau darauf geachtet und entsprechend dokumentiert werden, ob es sich um Kosten einschließlich (zentraler) Warmwasserversorgung handelt oder nicht.

Wenn in der Satzung eine Angemessenheitsgrenze für die Heizkosten festgelegt wird, bei der die Kosten für die zentrale Erzeugung von Warmwasser enthalten sind, muss in dem konkreten Fall, bei dem die Warmwasserbereitung dezentral erfolgt (z. B. durch Boiler), von diesem Wert ein entsprechender Betrag abgezogen werden (vgl. § 21 Abs. 7 SGB II).

²¹ www.heizspiegel.de.

²² Bei zentraler Warmwasserversorgung.

Mehrbedarf für Warmwasser²³

Mögliche Reduzierung der Werte für Heizkosten bei dezentraler Warmwasserbereitung

Alleinstehende und Alleinerziehende	8,60 Euro
Partner, wenn beide volljährig sind	7,75 Euro
Haushaltsangehörige ab 18 Jahren	6,88 Euro
Kinder von 14 bis 17 Jahren	4,01 Euro
Kinder von 6 bis 13 Jahren	3,01 Euro
Kinder von 0 bis 5 Jahren	1,72 Euro

6.11. Darstellungsbeispiele

Das Gesamtergebnis - die Mietobergrenzen - wird in einem eigenen Teil der Satzung dargestellt. Im Folgenden werden verschiedene Beispiele der Darstellung gezeigt. Die weißen Kästchen enthalten Werte wie z. B. Netto-Kaltmieten und kalte Betriebskosten, die nicht angegeben sein müssen und nur zur Information dienen, da sie auch im Begründungs-

teil enthalten sind. Notwendig sind die farbig unterlegten Angaben. Bei allen Werten handelt es sich um fiktive Werte. Bei der Anwendung sollte grundsätzlich auf das Prinzip der Produkttheorie hingewiesen werden.

²³ Berechnet nach § 21 Abs. 7 SGB II, Stand: 01.01.2012.

Beispiel A: Brutto-Kaltmiete als Mietobergrenze

Bedarfsgemeinschaften mit
... Personen

	1	2	3	4	5
Angemessene Wohnfläche					
Wohnfläche	bis 45 m²	bis 60 m²	bis 75 m²	bis 85 m²	bis 95 m²
Netto-Kaltmieten					
Netto-Kaltmiete je m ²	5,59 Euro	5,35 Euro	5,04 Euro	5,35 Euro	4,95 Euro
Maximale Netto-Kaltmiete	268,32 Euro	321,00 Euro	378,00 Euro	454,75 Euro	470,25 Euro
Kalte Betriebskosten					
Betriebskosten je m ²	1,12 Euro	1,05 Euro	1,06 Euro	1,03 Euro	1,08 Euro
Maximale Betriebskosten	53,76 Euro	63,00 Euro	79,50 Euro	87,55 Euro	102,60 Euro
Brutto-Kaltmieten					
Maximale Brutto-Kaltmiete	321,08 Euro	384,00 Euro	457,50 Euro	541,30 Euro	572,85 Euro
Quadratmeterhöchstmiete (optional)					
Maximale Brutto-Kaltmiete je m²	7,10 Euro	7,07 Euro	7,04 Euro	7,04 Euro	6,60 Euro
Kosten für Heizung und Warmwasserbereitung (optional)					
Heizkosten und Warmwasser je m ²	1,60 Euro	1,55 Euro	1,50 Euro	1,50 Euro	1,45 Euro
Maximale Heiz- und Warmwasserkosten	76,80 Euro	93,00 Euro	112,50 Euro	127,50 Euro	137,75 Euro

Bei Bedarfsgemeinschaften mit mehr als 5 Personen erhöht sich für jede weitere Person die angemessene Wohnfläche um 10 m² und damit die maximale Brutto-Kaltmiete um jeweils 60,30 Euro.

Bei Bedarfsgemeinschaften mit mehr als 5 Personen erhöhen sich für jede weitere Person die maximalen Heiz- und Warmwasserkosten um jeweils 14,50 Euro

Beispiel B: Mietobergrenzen nach Vergleichsräumen

Bedarfsgemeinschaften mit ... Personen	1	2	3	4	5
Angemessene Wohnfläche					
Wohnfläche	bis 45 m ²	bis 60 m ²	bis 75 m ²	bis 85 m ²	bis 95 m ²
Vergleichsraum 1					
Netto-Kaltemiete je m ²	4,47 Euro	4,22 Euro	4,35 Euro	4,61 Euro	4,09 Euro
Kalte Betriebskosten je m ²	1,00 Euro	1,05 Euro	1,02 Euro	0,99 Euro	0,86 Euro
Brutto-Kaltemiete je m ²	5,47 Euro	5,27 Euro	5,37 Euro	5,60 Euro	4,95 Euro
Maximale Brutto-Kaltemiete	273,59 Euro	316,22 Euro	402,75 Euro	475,98 Euro	470,25 Euro*
Vergleichsraum 2					
Netto-Kaltemiete je m ²	4,02 Euro	3,99 Euro	3,92 Euro	3,70 Euro	2,84 Euro
Kalte Betriebskosten je m ²	1,00 Euro	1,05 Euro	1,02 Euro	0,99 Euro	0,86 Euro
Brutto-Kaltemiete je m ²	5,02 Euro	5,04 Euro	4,94 Euro	4,69 Euro	3,70 Euro
Maximale Brutto-Kaltemiete	251,17 Euro	302,60 Euro	370,27 Euro	398,55 Euro	351,50 Euro*
Vergleichsraum 2					
Netto-Kaltemiete je m ²	4,10 Euro	4,10 Euro	3,95 Euro	3,69 Euro	3,86 Euro
Kalte Betriebskosten je m ²	1,00 Euro	1,05 Euro	1,02 Euro	0,99 Euro	0,86 Euro
Brutto-Kaltemiete je m ²	5,10 Euro	5,15 Euro	4,97 Euro	4,68 Euro	4,72 Euro
Maximale Brutto-Kaltemiete	254,90 Euro	309,24 Euro	372,39 Euro	397,88 Euro	448,40 Euro*

* bezogen auf 95 m²

Beispiel C: Gesamtangemessenheitsgrenzen

Bedarfsgemeinschaften mit ... Personen	1	2	3	4	5
Maximale Brutto-Warmmiete	380,00 Euro	442,80 Euro	542,25 Euro	605,20 Euro	655,50 Euro
Angemessene Wohnfläche					
Wohnfläche	bis 45 m²	bis 60 m²	bis 75 m²	bis 85 m²	bis 95 m²
Netto-Kaltmieten					
Netto-Kaltmiete je m ²	4,60 Euro	4,48 Euro	4,38 Euro	4,30 Euro	4,15 Euro
Maximale Netto-Kaltmiete	230,00 Euro	268,80 Euro	328,50 Euro	365,50 Euro	394,25 Euro
Kalte Betriebskosten					
Betriebskosten je m ²	1,40 Euro	1,35 Euro	1,35 Euro	1,32 Euro	1,30 Euro
Maximale Betriebskosten	70,00 Euro	81,00 Euro	101,25 Euro	112,20 Euro	123,50 Euro
Kosten für Heizung und Warmwasserbereitung					
Heizkosten und Warmwasser je m ²	1,60 Euro	1,55 Euro	1,50 Euro	1,50 Euro	1,45 Euro
Maximale Heiz- und Warmwasserkosten	80,00 Euro	93,00 Euro	112,50 Euro	127,50 Euro	137,75 Euro

Beispiel D: Ergänzende Regelungen

Bedarfsgemeinschaften mit besonderem Bedarf

Personen bzw. Bedarfsgemeinschaften, die wegen Alters oder einer anerkannten Behinderung auf einen zusätzlichen Raum oder zusätzliche Wohnfläche angewiesen sind, wie z. B. bei notwendiger ambulanter Pflege (ab Pflegestufe 1) oder bei Verwendung von Hilfsmitteln (wie Rollstuhl, Gehhilfen o. Ä.), kann zu den angemessenen Wohnflächen eine zusätzliche Wohnfläche von 10 m² anerkannt werden. Entsprechend erhöht sich die maximale Brutto-Kaltmiete um 50,30 Euro.

Gleiches gilt für Personen bzw. Bedarfsgemeinschaften bei regelmäßiger Ausübung des Umgangsrechts.

7. Verfahren und Fortschreibung

7.1. Verfahren

In Kap. 4 wurde bereits verdeutlicht, dass die Festlegung von Mietobergrenzen nicht nur ein mathematisches Verfahren oder ein Verwaltungsakt ist, sondern ein komplexer Prozess, der unterschiedlichen Zielen gerecht werden muss. Dies wirkt sich auf die zu beteiligenden Akteure sowie den Prozess der Erstellung und Umsetzung aus.

Akteure

Mit dem Beginn der Satzungserstellung sollte festgelegt werden, welche Akteure beteiligt werden:

- Angesichts der vielfältigen Wechselwirkungen ist eine ämterübergreifende Zusammenarbeit der Bereiche Soziales, Stadtentwicklung und Wohnen empfehlenswert.
- Zudem sollten die örtlichen Statistikstellen oder Jobcenter nicht nur Daten liefern, sondern auch inhaltlich beteiligt sein.
- Des Weiteren sollte geprüft werden, welche Leistungen die Verwaltung selbst erbringen kann und für welche externe Dienstleister benötigt werden (z. B. für Datenerhebung, Datenauswertung oder Moderation)
- Darüber hinaus sollte geklärt werden, ob die Einbeziehung von Vertretern der Wohnungswirtschaft, der Sozialverbände, der Mietervereine und ähnlichen Akteuren sinnvoll oder notwendig ist, und ob dies bereits bei der Erstellung der Satzung oder erst als Information über die Ergebnisse erfolgen soll.

Prozess

- Wichtig ist ein realistischer Zeitplan für die einzelnen Arbeitsschritte der Satzungserstellung.
- So ist zuerst abzuklären, welche Daten in welcher Struktur vorliegen und wie aktuell diese sind. Müssen Daten neu abgefragt oder erhoben werden, sind hierfür zwei bis drei Monate zu veranschlagen. Geschieht dies durch externe Dienstleister, sind entsprechende Vergabefristen zu berücksichtigen. Darüber hinaus kann die datenschutzrechtliche Abstimmung zusätzliche Zeit in Anspruch nehmen.

- Auch ämterübergreifende Diskussionen und Abstimmungen sowie die Berechnung möglicher Varianten etc. nehmen entsprechend Zeit in Anspruch.
- Für die fachliche Erstellung einer Satzung ist ein Zeitraum von vier bis sechs Monaten realistisch. Die Dauer des kommunalpolitischen Beschlussfassungsprozesses ist entsprechend noch hinzuzurechnen.
- Abschließend müssen die Fristen für ortsübliche Bekanntmachung und Veröffentlichung berücksichtigt werden.

Ermittlung der Mietobergrenzen

Der eigentliche Kern der Satzungserstellung ist die Datenanalyse und Ermittlung der Mietobergrenzen. Dazu wurden bereits in Kap. 6.1 sieben zentralen Arbeitsschritte beschrieben, um zu sachgerechten und rechtssicheren Mietobergrenzen (bzw. Pauschalwerten) zu gelangen:

1. Klärung konzeptioneller Fragen (Satzungsprinzip, Mietbegriff etc.)
2. Prüfung von Datenquellen bzw. Schaffung neuer Datenquellen
3. Ggf. teilräumliche Differenzierung
4. Analyse der Nachfragerseite nach Wohnraum einfachen Standards
5. Analyse des Wohnungsangebotes (Wohnungsgrößen, Bestands- und Angebotsmieten sowie Betriebs- und Heizkosten)
6. Prüfung der Verfügbarkeit von angemessenen Wohnungen
7. Ableitung von Obergrenzen für angemessene Wohnflächen und Wohnkosten, Erstellung der Angemessenheitstabelle

Umsetzung

Die Einführung der Satzung sollte die Zahl der Einzelfallprüfungen zwar deutlich reduzieren, anfänglich bedarf es jedoch ggfs. eines größeren Arbeitsaufwands, wenn die neuen Mietobergrenzen von den bisherigen Richtlinien

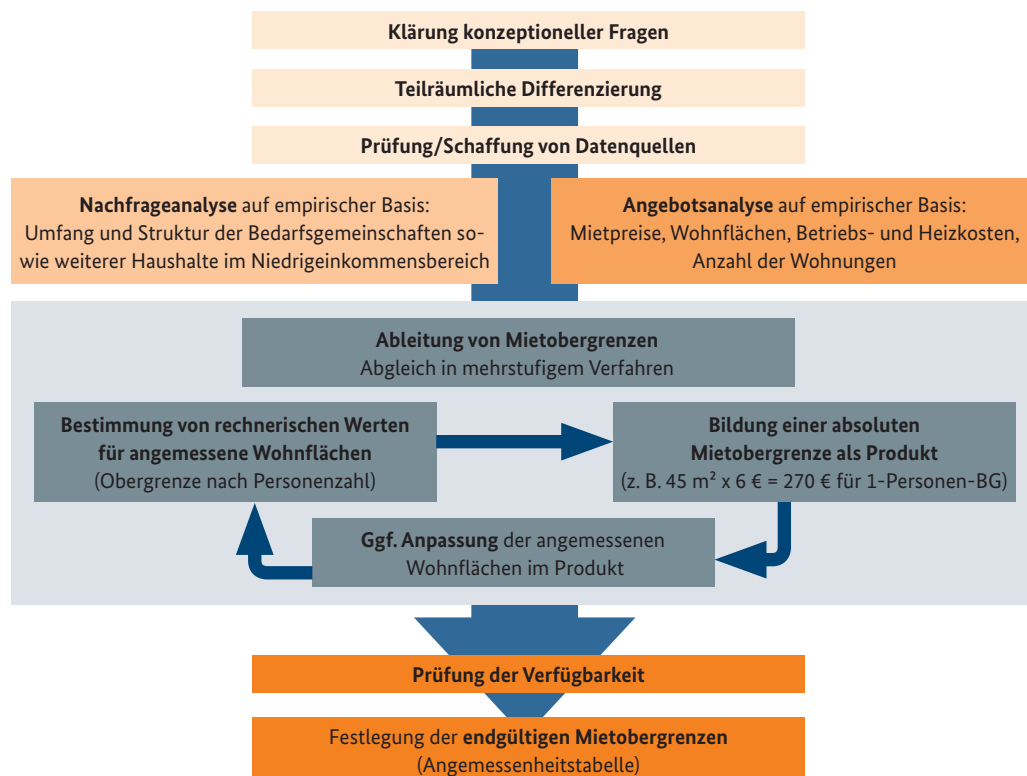


Abb. 14 Prozessgestaltung

deutlich abweichen. Dies betrifft insbesondere die Frage, wie mit der Überschreitung von Angemessenheitskriterien („Unangemessenheit“) umgegangen werden soll. Entsprechende Handlungsanweisungen müssen entwickelt werden

z. B. zu der Frage, ob es Übergangsregelungen gibt, um soziale Härten zu vermeiden oder ab wann unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ein Umzug gefordert werden sollte.

7.2. Fortschreibung

Wie in Kapitel 3 dargestellt, sind die lokalen Wohnungsmärkte in unterschiedlichem Maße dynamisch. Das Mietpreisniveau kann sich verändern und auch die Zahl und Struktur von Bedarfsgemeinschaften und weiteren Geringverdiener-Haushalten unterliegt einer stetigen Entwicklung, was sich letztlich auf die Höhe der Angemessenheitsgrenzen auswirken kann. Um diesen Prozessen gerecht zu werden, müssen gemäß § 22c Abs. 2 SGB II die Angemessenheitsgrenzen für die Kosten der Unterkunft mindestens alle zwei Jahre, die für die Heizkosten mindes-

tens jährlich auf ihre Gültigkeit hin überprüft und gegebenenfalls neu bestimmt werden. Eine Überprüfung kann aber auch zu dem Ergebnis kommen, dass die bestehenden Grenzwerte noch angemessen sind.

Überprüfung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften

Sollte sich die Zahl und Struktur von Bedarfsgemeinschaften und weiteren Geringverdiener-Haushalten spürbar

verändern, ist auch das angemessene Marktsegment neu abzugrenzen.

Überprüfung der Brutto-Kaltniete

Die beste, aber auch teurere Fortschreibungsmethode ist es, die Datenerhebungen im Rhythmus von zwei Jahren durchzuführen. In Städten mit einem Mietspiegel können dabei die Kosten durch eine gemeinsame Erhebung deutlich gesenkt werden.

Zur Fortschreibung der Angemessenheitsgrenzen für die Kosten der Unterkunft sind zwei weitere Wege möglich:

- Eine Überprüfung, inwieweit innerhalb der festgelegten Angemessenheitsgrenzen nach zwei Jahren tatsächlich ein hinreichender Anteil an Wohnungen auf dem lokalen Markt erhältlich ist. Hierzu kann über einen bestimmten Zeitraum - in der Regel ein bis drei Monate - eine repräsentativ angelegte Erhebung und Auswertung von Wohnungsangeboten (Angebotsmieten) erfolgen. Wenn der Anteil der Angebotsmieten, der innerhalb der Angemessenheitsgrenzen liegt, noch groß genug ist, um die aktuelle Nachfrage der Bedarfsgemeinschaften (bzw. der Nachfrager nach preiswertem Wohnraum insgesamt) zu decken, können i. d. R. die bisherigen Mietobergrenzen beibehalten werden. Bei Anwendung dieser Methode sollte dennoch spätestens nach vier Jahren eine komplette Neuerhebung erfolgen, um auch strukturelle Änderungen erfassen zu können.
- Eine Indexfortschreibung, wie sie auch für qualifizierte Mietspiegel möglich ist (§ 558d BGB). Auf diesem Wege können die Angemessenheitsgrenzen z. B. anhand des von den Statistischen Landesämtern für die einzelnen Bundesländer ermittelten „Verbraucherindex für Nettokaltnieten“ aktualisiert werden. Diese Methode ist zwar sehr kostengünstig, weist aber auch eine Reihe von Nachteilen auf. So handelt es sich bei dem Preisindex um einen pauschalen Wert, während die lokale Entwicklung der Wohnungsmieten hiervon deutlich abweichen kann. Zum anderen können sich die Mieten z. B. zwischen den Wohnungsgrößenklassen unterschiedlich entwickeln. Eine Indexfortschreibung

ist am ehesten bei Märkten mit geringer Preisdynamik angebracht.

Auch bei Anwendung dieser Methode sollte - analog zu Mietspiegeln - nach spätestens vier Jahren wieder eine komplette Datenerhebung erfolgen.

Überprüfung der Kosten für Heizung und zentrale Erzeugung von Warmwasser

Von allen Kostenbestandteilen der Gesamtmiete unterliegen die Heizkosten den größten Schwankungen und in den vergangenen Jahren auch den größten Preissteigerungen. Um die preislichen Veränderungen besser zu erfassen, hat der Gesetzgeber im Rahmen der Satzung die jährliche Überprüfung festgelegt. Darüber hinaus sind aber auch saisonale Schwankungen zu verzeichnen - kalte oder warme Winter -, die zu sehr unterschiedlichen Jahresverbräuchen führen können. Diese Problematik macht sich in der Heizkostenabrechnung in Form von Nach- oder Rückzahlungen zumeist erst ein bis zwei Jahre später bemerkbar.

Um beiden Aspekten methodisch gerecht zu werden, ist es sinnvoll, mit 3-Jahresdurchschnitten der Heizkosten zu rechnen und diese jährlich neu zu berechnen. Damit werden die saisonalen Schwankungen ausgeglichen und mögliche Heizkostenänderungen eingepreist. Dies erfordert allerdings eine jährliche Neuermittlung lokaler Daten, die mit entsprechenden Kosten verbunden ist.

Vor diesem Hintergrund bietet sich für die Heizkostenüberprüfung der Einsatz eines Index an. Die amtliche Statistik bietet zwar keinen Verbraucherpreisindex an, der sich auf alle Arten der Heizenergie bezieht. Es können aber Indexwerte aus dem jährlich erscheinenden Bundes-Heizkostenpiegel errechnet und auf die in der Satzung ermittelten Angemessenheitsgrenzen für Heizkosten angewendet werden.

Wenn sich bei der Überprüfung zeigt, dass die angemessenen Heizkosten weiterhin dem bisherigen Niveau entsprechen, ist eine Anpassung nicht erforderlich.

8. Fachbegriffe und Index

Im Broschürentext werden zur besseren Lesbarkeit einige Begriffe in einer vereinfachten Form verwendet. In der folgenden Übersicht werden daher Hinweise zur Nutzung der Begriffe gegeben.

Jobcenter	In der Broschüre sind mit „Jobcenter“ jeweils alle drei Formen der Trägerschaft im SGB II gemeint: Jobcenter als gemeinsame Einrichtung Jobcenter in einer Optionskommune Jobcenter in getrennter Trägerschaft
Kommune	Als „Kommune“ werden im Text stets sowohl kreisfreie Städte als auch Landkreise bezeichnet.
Kosten der Unterkunft	In § 22 Sozialgesetzbuch II (SGB II) wird seit März 2011 nicht mehr der Begriff „Kosten der Unterkunft und Heizung“ verwendet, sondern „Bedarfe für Unterkunft und Heizung“. Hierdurch soll verdeutlicht werden, dass Leistungen für Unterkunft und Heizung nunmehr integraler Bestandteil des Arbeitslosengeldes II sind, das den Bedarf für Unterkunft und Heizung als nicht mehr abtrennbaren Teil enthält. Da sich im Verlauf der letzten Jahre aber der Begriff der „Kosten der Unterkunft“ (KdU) eingebürgert hat, wird er im Rahmen der Broschüre weiterhin verwendet.
Mietobergrenzen	Bei den Mietobergrenzen handelt es sich nicht um Grenzwerte, die auf keinen Fall überschritten werden dürfen. So gibt es zahlreiche Gründe bzw. soziale Situationen, warum im konkreten Einzelfall der Bedarf für Unterkunft und Heizung oberhalb dieses Wertes liegen kann, z.B. aufgrund von Mehrbedarfen. Synonym zu „Mietobergrenzen“ können z. B. auch die Begriffe „Angemessenheitsgrenze“, oder „Richtwert“ verwendet werden.
Vergleichsraum	Als „Vergleichsraum“ werden in der Broschüre räumliche Teileinheiten einer Kommune bezeichnet, die abstrakt ein signifikant unterschiedliches Mietniveau aufweisen. Hiermit ist nicht der individuelle Lebens- und Sozialraum einer Bedarfsgemeinschaft gemeint.

A

abstrakte Angemessenheit 26
Angebotsmieten 29, 33, 37, 39, 43-47, 54, 56
angemessene Wohnfläche 17, 19, 21-22, 26, 34, 42-43,
45-46, 48-49, 51-54

B

Bestandsmieten 29, 37, 39, 43-45
Betriebskosten 17-19, 21-22, 25-27, 36, 47-53
Betriebskostenspiegel 25, 39, 48
Brutto-Kaltniete 17, 19, 21-22, 25-29, 38, 45, 49, 51-53, 56

D

Datenerhebungen 32, 34-35, 39, 49, 54, 56
Datenschutz 32, 35, 40, 54

E

Einfacher Standard 10

F

Fortschreibung 7, 12, 39, 54-56

G

Gesamtangemessenheitsgrenze 5-6, 17, 21-22, 25-28, 53

H

Heizkosten 8, 17-18, 21, 25-29, 31, 33-34, 36-39, 41-43,
48-51, 53-56
Heizkostenspiegel 26, 38-39, 48, 56

K

konkrete Angemessenheit 37

M

Mietspiegel 32, 34-37, 39-40, 43, 45, 47-48, 56
Mietwerterhebung 35, 39

N

Netto-Kaltniete 17-19, 21-22, 24, 26-28, 37, 45, 50-53
Neuvertragsmieten 35, 43-44, 47

P

Pauschalierung 6, 18, 29-30
Produkttheorie 18-19, 21-22, 24, 45, 50

Q

Quadratmeterhöchstmiete 5-6, 17, 24-25, 45, 51
qualifizierter Mietspiegel 32

R

Repräsentativität 37

S

Schlüssiges Konzept 6, 45

V

Verfügbarkeit 13-14, 18, 24, 32, 34-35, 37, 47, 54
Vergleichsraum 17, 24, 27, 29-31, 33, 40-41, 45, 47, 52

W

Warmwasser 25, 29, 49-51, 53, 56
Wirtschaftlichkeit 6, 12, 18, 29
Wohngeldempfänger 5, 9, 11, 38, 41
Wohnungsgrößen 20-22, 33-35, 37-38, 45, 48, 54

9. Anhang

Auszug aus dem SGB II²⁴

§ 22

Bedarfe für Unterkunft und Heizung

(1) Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind. Erhöhen sich nach einem nicht erforderlichen Umzug die angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, wird nur der bisherige Bedarf anerkannt. Soweit die Aufwendungen für die Unterkunft und Heizung den der Besonderheit des Einzelfalles angemessenen Umfang übersteigen, sind sie als Bedarf so lange anzuerkennen, wie es der oder dem alleinstehenden Leistungsberechtigten oder der Bedarfsgemeinschaft nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel, durch Vermieten oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monate. Eine Absenkung der nach Satz 1 unangemessenen Aufwendungen muss nicht gefordert werden, wenn diese unter Berücksichtigung der bei einem Wohnungswechsel zu erbringenden Leistungen unwirtschaftlich wäre.

(2) Als Bedarf für die Unterkunft werden auch unabweisbare Aufwendungen für Instandhaltung und Reparatur bei selbst bewohntem Wohneigentum im Sinne des § 12 Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 anerkannt, soweit diese unter Berücksichtigung der im laufenden sowie den darauffolgenden elf Kalendermonaten anfallenden Aufwendungen insgesamt angemessen sind. Übersteigen unabweisbare Aufwendungen für Instandhaltung und Reparatur den Bedarf für die Unterkunft nach Satz 1, kann der kommunale Träger zur Deckung dieses Teils der Aufwendungen ein Darlehen erbringen, das dinglich gesichert werden soll.

(3) Rückzahlungen und Guthaben, die dem Bedarf für Unterkunft und Heizung zuzuordnen sind, mindern die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach dem Monat der Rückzahlung oder der Gutschrift; Rückzahlun-

gen, die sich auf die Kosten für Haushaltsenergie beziehen, bleiben außer Betracht.

(4) Vor Abschluss eines Vertrages über eine neue Unterkunft soll die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person die Zusicherung des für die Leistungserbringung bisher örtlich zuständigen kommunalen Trägers zur Berücksichtigung der Aufwendungen für die neue Unterkunft einholen. Der kommunale Träger ist zur Zusicherung verpflichtet, wenn der Umzug erforderlich ist und die Aufwendungen für die neue Unterkunft angemessen sind; der für den Ort der neuen Unterkunft örtlich zuständige kommunale Träger ist zu beteiligen.

(5) Sofern Personen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, umziehen, werden Bedarfe für Unterkunft und Heizung für die Zeit nach einem Umzug bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres nur anerkannt, wenn der kommunale Träger dies vor Abschluss des Vertrages über die Unterkunft zugesichert hat. Der kommunale Träger ist zur Zusicherung verpflichtet, wenn

1. die oder der Betroffene aus schwerwiegenden sozialen Gründen nicht auf die Wohnung der Eltern oder eines Elternteils verwiesen werden kann,
2. der Bezug der Unterkunft zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderlich ist oder
3. ein sonstiger, ähnlich schwerwiegender Grund vorliegt.

Unter den Voraussetzungen des Satzes 2 kann vom Erfordernis der Zusicherung abgesehen werden, wenn es der oder dem Betroffenen aus wichtigem Grund nicht zumutbar war, die Zusicherung einzuholen. Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden bei Personen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, nicht anerkannt, wenn diese vor der Beantragung von Leistungen in eine Unterkunft in der Absicht umziehen, die Voraussetzungen für die Gewährung der Leistungen herbeizuführen.

24 Zweites Buch Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003, BGBl. I S. 2954) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850 (2094)), das zuletzt durch Artikel 1a des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3057) geändert worden ist.

(6) Wohnungsbeschaffungskosten und Umzugskosten können bei vorheriger Zusicherung durch den bis zum Umzug örtlich zuständigen kommunalen Träger als Bedarf anerkannt werden; eine Mietkaution kann bei vorheriger Zusicherung durch den am Ort der neuen Unterkunft zuständigen kommunalen Träger als Bedarf anerkannt werden. Die Zusicherung soll erteilt werden, wenn der Umzug durch den kommunalen Träger veranlasst oder aus anderen Gründen notwendig ist und wenn ohne die Zusicherung eine Unterkunft in einem angemessenen Zeitraum nicht gefunden werden kann. Eine Mietkaution soll als Darlehen erbracht werden.

(7) Soweit Arbeitslosengeld II für den Bedarf für Unterkunft und Heizung geleistet wird, ist es auf Antrag der leistungsberechtigten Person an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte zu zahlen. Es soll an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte gezahlt werden, wenn die zweckentsprechende Verwendung durch die leistungsberechtigte Person nicht sichergestellt ist. Das ist insbesondere der Fall, wenn

1. Mietrückstände bestehen, die zu einer außerordentlichen Kündigung des Mietverhältnisses berechtigen,
2. Energiekostenrückstände bestehen, die zu einer Unterbrechung der Energieversorgung berechtigen,
3. konkrete Anhaltspunkte für ein krankheits- oder suchtbedingtes Unvermögen der leistungsberechtigten Person bestehen, die Mittel zweckentsprechend zu verwenden, oder
4. konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die im Schuldnerverzeichnis eingetragene leistungsberechtigte Person die Mittel nicht zweckentsprechend verwendet.

Der kommunale Träger hat die leistungsberechtigte Person über eine Zahlung der Leistungen für die Unterkunft und Heizung an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte schriftlich zu unterrichten.

(8) Sofern Arbeitslosengeld II für den Bedarf für Unterkunft und Heizung erbracht wird, können auch Schulden übernommen werden, soweit dies zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage gerechtfertigt ist. Sie sollen übernommen werden, wenn dies

gerechtfertigt und notwendig ist und sonst Wohnungslosigkeit einzutreten droht. Vermögen nach § 12 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 ist vorrangig einzusetzen. Geldleistungen sollen als Darlehen erbracht werden.

(9) Geht bei einem Gericht eine Klage auf Räumung von Wohnraum im Falle der Kündigung des Mietverhältnisses nach § 543 Absatz 1, 2 Satz 1 Nummer 3 in Verbindung mit § 569 Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs ein, teilt das Gericht dem örtlich zuständigen Träger nach diesem Buch oder der von diesem beauftragten Stelle zur Wahrnehmung der in Absatz 8 bestimmten Aufgaben unverzüglich Folgendes mit:

1. den Tag des Eingangs der Klage,
2. die Namen und die Anschriften der Parteien,
3. die Höhe der monatlich zu entrichtenden Miete,
4. die Höhe des geltend gemachten Mietrückstandes und der geltend gemachten Entschädigung und
5. den Termin zur mündlichen Verhandlung, sofern dieser bereits bestimmt ist.

Außerdem kann der Tag der Rechtshängigkeit mitgeteilt werden. Die Übermittlung unterbleibt, wenn die Nichtzahlung der Miete nach dem Inhalt der Klageschrift offensichtlich nicht auf Zahlungsunfähigkeit der Mieterin oder des Mieters beruht.

§ 22a

Satzungsermächtigung

(1) Die Länder können die Kreise und kreisfreien Städte durch Gesetz ermächtigen oder verpflichten, durch Satzung zu bestimmen, in welcher Höhe Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in ihrem Gebiet angemessen sind. Eine solche Satzung bedarf der vorherigen Zustimmung der obersten Landesbehörde oder einer von ihr bestimmten Stelle, wenn dies durch Landesgesetz vorgesehen ist. Die Länder Berlin und Hamburg bestimmen, welche Form der Rechtsetzung an die Stelle einer nach Satz 1 vorgesehenen Satzung tritt. Das Land Bremen kann eine Bestimmung nach Satz 3 treffen.

(2) Die Länder können die Kreise und kreisfreien Städte auch ermächtigen, abweichend von § 22 Absatz 1 Satz 1 die Bedarfe für Unterkunft und Heizung in ihrem Gebiet durch eine monatliche Pauschale zu berücksichtigen, wenn auf dem örtlichen Wohnungsmarkt ausreichend freier Wohnraum verfügbar ist und dies dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entspricht. In der Satzung sind Regelungen für den Fall vorzusehen, dass die Pauschalierung im Einzelfall zu unzumutbaren Ergebnissen führt. Absatz 1 Satz 2 bis 4 gilt entsprechend.

(3) Die Bestimmung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung soll die Verhältnisse des einfachen Standards auf dem örtlichen Wohnungsmarkt abbilden. Sie soll die Auswirkungen auf den örtlichen Wohnungsmarkt berücksichtigen hinsichtlich:

1. der Vermeidung von Mietpreis erhöhenden Wirkungen,
2. der Verfügbarkeit von Wohnraum des einfachen Standards,
3. aller verschiedenen Anbietergruppen und
4. der Schaffung und Erhaltung sozial ausgeglichener Bewohnerstrukturen.

§ 22b

Inhalt der Satzung

(1) In der Satzung ist zu bestimmen,

1. welche Wohnfläche entsprechend der Struktur des örtlichen Wohnungsmarktes als angemessen anerkannt wird und
2. in welcher Höhe Aufwendungen für die Unterkunft als angemessen anerkannt werden.

In der Satzung kann auch die Höhe des als angemessen anerkannten Verbrauchswertes oder der als angemessen anerkannten Aufwendungen für die Heizung bestimmt werden. Bei einer Bestimmung nach Satz 2 kann sowohl eine Quadratmeterhöchstmiete als auch eine Gesamtangemessenheitsgrenze unter Berücksichtigung der in den Sätzen 1 und 2 genannten Werte gebildet werden. Um die

Verhältnisse des einfachen Standards auf dem örtlichen Wohnungsmarkt realitätsgerecht abzubilden, können die Kreise und kreisfreien Städte ihr Gebiet in mehrere Vergleichsräume unterteilen, für die sie jeweils eigene Angemessenheitswerte bestimmen.

(2) Der Satzung ist eine Begründung beizufügen. Darin ist darzulegen, wie die Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung ermittelt wird. Die Satzung ist mit ihrer Begründung ortsüblich bekannt zu machen.

(3) In der Satzung soll für Personen mit einem besonderen Bedarf für Unterkunft und Heizung eine Sonderregelung getroffen werden. Dies gilt insbesondere für Personen, die einen erhöhten Raumbedarf haben wegen

1. einer Behinderung oder
2. der Ausübung ihres Umgangsrechts.

§ 22c

Datenerhebung, -auswertung und -überprüfung

(1) Zur Bestimmung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung sollen die Kreise und kreisfreien Städte insbesondere

1. Mietspiegel, qualifizierte Mietspiegel und Mietdatenbanken und
2. geeignete eigene statistische Datenerhebungen und -auswertungen oder Erhebungen Dritter

einzelnen oder kombiniert berücksichtigen. Hilfsweise können auch die monatlichen Höchstbeträge nach § 12 Absatz 1 des Wohngeldgesetzes berücksichtigt werden. In die Auswertung sollen sowohl Neuvertrags- als auch Bestandsmieten einfließen. Die Methodik der Datenerhebung und -auswertung ist in der Begründung der Satzung darzulegen.

(2) Die Kreise und kreisfreien Städte müssen die durch Satzung bestimmten Werte für die Unterkunft mindestens alle zwei Jahre und die durch Satzung bestimmten Werte für die Heizung mindestens jährlich überprüfen und gegebenenfalls neu festsetzen.

Auszug aus dem SGB XII²⁵

§ 35a

Satzung

Hat ein Kreis oder eine kreisfreie Stadt eine Satzung nach den §§ 22a bis 22c des Zweiten Buches erlassen, so gilt sie für Leistungen für die Unterkunft nach § 35 Absatz 1 und 2 des zuständigen Trägers der Sozialhilfe entsprechend. Dies gilt auch für Leistungen für Heizung nach § 35 Absatz 4, soweit die Satzung Bestimmungen nach § 22b Absatz 1 Satz 3 und 4 des Zweiten Buches enthält. In Fällen der Sätze 1 und 2 ist § 35 Absatz 3 und 4 Satz 2 und 3 nicht anzuwenden.

²⁵ Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch - Sozialhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022), das zuletzt durch Artikel 13 Absatz 28 des Gesetzes vom 12. April 2012 (BGBl. I S. 579) geändert worden ist.

In dieser Broschüre werden aus Gründen der Lesegewohnheit und der sprachlichen Vereinfachung bei Personen die männlichen Substantivformen verwendet, wenn keine geschlechtsneutrale Formulierung möglich ist. Gemeint sind immer alle Geschlechter.

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

Projektkonzeption und -begleitung

Bundesministerium für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung, Berlin

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung
im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung, Bonn

Projektbearbeitung

Analyse & Konzepte
Beratungsgesellschaft für Wohnen,
Immobilien, Stadtentwicklung mbH
Gasstr. 10
22761 Hamburg

Stand

Januar 2013

Druck

Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung, Bonn

Layout

michel marketing, Göttingen

Bildnachweis

Fotolia.com: © h_lunke, beermedia, JiSIGN,
picsfive

Bestellungen

forschung.wohnen@bbr.bund.de

Stichwort:

Arbeitshilfe Aufwendungen der Unterkunft

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

