

# Umdenken angesichts der Flüchtlingswelle!

Neue Standards und mehr soziale Effizienz –  
auch bei der Angemessenheit von Unterkunftskosten

**empirica paper Nr. 229**

September 2015

<http://www.empirica-institut.de/kufa/empi229ph.pdf>

Keywords: Angemessenheit der Kosten der Unterkunft (KdU), Flüchtlinge, Wohnungsbau

Autor: Petra Heising

## Kurzfassung

Rechtsunsicherheit über angemessene Unterkunftskosten hat die Kommunen lange genug beschäftigt. Die Flüchtlingskrise stellt dem Sozialstaat jetzt wichtigere Fragen: Was tun, wenn wir unsere Standards vorübergehend gar nicht allen finanzieren können? Wer soll darunter leiden: nur die Flüchtlinge oder alle Bedürftigen? - Bedürftige belasten Sozialsysteme nur solange, bis sie selbst arbeiten können. Hier liegen die Antworten: Qualifizieren – Integrieren – Bauen.

empirica ag  
Kurfürstendamm 234  
10719 Berlin  
Tel. (030) 88 47 95-0  
Fax. (030) 88 47 95-17

Zweigniederlassung Bonn  
Kaiserstr. 29  
53113 Bonn  
Tel. (0228) 91 48 9-0  
Fax (0228) 21 74 10

---

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1.</b>	<b>Womit wir uns bisher beschäftigt haben.....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Die Flüchtlingskrise stellt neue Fragen .....</b>	<b>1</b>
<b>3.</b>	<b>Was jetzt passiert - und mögliche Antworten .....</b>	<b>2</b>
3.1	Mit Wohnungsknappheit umgehen.....	2
3.2	Die Sozialkosten im Griff halten .....	4
3.3	Sozialpolitik effizienter machen .....	4
<b>4.</b>	<b>Fazit: Worauf es jetzt ankommt.....</b>	<b>4</b>

## 1. Womit wir uns bisher beschäftigt haben

Seit 10 Jahren debattieren Sozialpolitiker und Sozialgerichte darüber, wie man für Hartz-IV-Empfänger die Angemessenheit von Unterkunftskosten festlegen kann. Streitfälle gehen nicht selten um wenige Euro und ziehen sich über Jahre hin. Nicht selten geht es um Detailfragen, die am Ergebnis gar nichts ändern, und Kommunen werden ständig um weitere Nachbesserungen des Konzepts gebeten.

**Angesichts der Not der Flüchtlinge stellt sich die Frage, ob wir uns so viel Rechtsunsicherheit überhaupt noch leisten können.** Da vom Gesetzgeber keine Vorgaben gemacht wurden, was „angemessen“ ist, konzentrieren sich Sozialrichter inzwischen auf die Überprüfung der „mathematisch-statistischen Grundsätze“. Für Hartz-IV-Empfänger zählt aber allein, welche Wohnungen sie zur Mietobergrenze heute anmieten können. Zudem sollen die Mietobergrenzen lt. BSG einen gehobenen Wohnstandard ausschließen. Beides lässt sich leicht überprüfen: Wenn die zu den Mietobergrenzen konkret anmietbaren Wohnungen angemessen sind (d.h. wenn sie nicht zu gut und nicht zu schlecht sind), dann ist die Mietobergrenze doch gut gewählt. Sozialrichter könnten das prüfen und mit einer entsprechenden Bestätigung (endlich) für Rechtssicherheit sorgen.

## 2. Die Flüchtlingskrise stellt neue Fragen

**Die eigentlich spannende Frage dreht sich auch gar nicht um Statistik, sondern um die sozialpolitische Zielsetzung: Was ist eigentlich „zu gut“ und was „zu schlecht“?** Welchen Wohnstandard *will* und *kann* unser Staat Bedürftigen finanzieren? Und: Sind alle Bedürftigen *gleich bedürftig*? Haben alteingesessene Arbeitslose den gleichen Bedarf wie neuankommende Flüchtlinge? Oder mehr - oder weniger? Kommt es durch die Flüchtlingskrise zu einer neuen Konkurrenz um soziale Leistungen?

**Die Flüchtlingskrise fordert vom deutschen Sozialstaat eine neue Selbstdefinition.** Auch die Frage angemessener Kosten der Unterkunft stellt sich plötzlich neu: Welchen Wohnstandard will und kann der deutsche Staat (a) Asylbewerbern, (b) anerkannten Flüchtlingen und (c) alteingesessenen (deutschen) Arbeitslosen finanzieren? Dürfen wir hier Unterschiede machen? Für *Asylbewerber* mag es noch Ausnahmen geben (mit Anspruch auf eine schnelle Bearbeitung der Anträge); aber sollen und dürfen für *anerkannte Flüchtlinge* und *alteingesessene Arbeitslose* unterschiedliche Mietobergrenzen gelten?

**Ziel der deutschen Sozialgesetzgebung ist es, auch Haushalten *ohne eigenes Einkommen ein menschenwürdiges Dasein und freie Entfaltung der Persönlichkeit zu ermöglichen*** (vgl. § 1 SGB I). Wir haben uns in den letzten Dekaden erlaubt, die zu finanzierenden Sozialstandards für ansässige Arbeitslose immer höher anzusetzen: Einer arbeitslosen Einzelperson in Bayern werden 50 qm Wohnfläche finanziert, überall – selbst in München, wo Haushalte mit eigenem Einkommen häufig beengter wohnen. Wohnungen mit Kohleöfen werden nicht zugemutet, sie dürfen zur Herleitung von Angemessenheitsgrenzen nicht einmal mit ausgewertet werden.

**Aber können wir das überhaupt leisten? Können wir überhaupt allen den gleichen Lebensstandard finanzieren?** Müssen wir hier nicht noch einmal ganz neu über soziale Standards reden? Was machen wir denn jetzt, wenn für jeden der 800.000 Neubürger nicht sofort 50 qm Wohnfläche finanzierbar sind? Erlauben wir vorübergehend Zeltstädte mit 4 qm Privatsphäre neben 50-qm-Neubau-Sozialwohnungen? Oder stellen wir uns stattdessen der Frage, ob einem Einzelnen nicht auch mit 40 qm Wohnfläche Daseinssicherung gewährleistet werden kann? Und sind Kohleöfen wirklich unzumutbar - auch für Menschen, die in Bulgarien wochenlang auf der Straße genächtigt haben?

**Wollen wir in Deutschland tatsächlich alle Bedürftigen *gleich behandeln*,** auch wenn das bedeutet, vorübergehend liebgewonnene *Standards zu senken*? Oder ist es möglich, vorübergehend *unterschiedliche Standards zuzulassen*?

### 3. Was jetzt passiert - und mögliche Antworten

**Die Wohnungsnachfrage steigt dauerhaft:** Sobald Kommunen reguläre Wohnungen anstelle von Massenunterkünften anmieten, steigt die Wohnungsnachfrage – bei starrem Angebot. Die Kurzfristigkeit des Bedarfs führt in Verhandlungen mit Vermietern zu horrenden Mieten: Man hört von Wohnungsanmietungen für Asylbewerber von über 12 Euro/qm - wohlgemerkt nicht, weil die Wohnungen besonders luxuriös sind, sondern nur besonders knapp. Eine preisunelastische Nachfrage (der Kommunen) treibt die Mieten für *alle* umziehenden Mieter in die Höhe, nicht nur für die staatlich unterstützten.

**Die Sozialausgaben steigen vom ersten Tag an:** Zu den Sozialausgaben zählen auch die Kosten der Unterkunft (KdU). Diese müssen mittelfristig für deutlich mehr Köpfe gezahlt werden. Gleichzeitig steigen durch die neue Nachfrage die Mieten verfügbarer Wohnungen, so dass zusätzlich auch *pro Kopf* mehr gezahlt werden muss. Das ist beides gleichzeitig kaum zu stemmen. Für eine Übergangszeit werden die sozialen Standards sinken (müssen) – ob für alle oder nur für einige, wird sich noch zeigen.

**Sobald die Neubürger eigenes Geld verdienen und neue Wohnungen gebaut sind, werden die Sozialausgaben wieder sinken.** Hier muss also unser Augenmerk liegen: Alle Neubürger schnell in Arbeit und Wohnung zu bringen!

#### 3.1 Mit Wohnungsknappheit umgehen

Für eine Übergangszeit sinkt zwangsläufig die Wohnfläche pro Kopf – es leben auf gleicher Fläche mehr Köpfe. Wo heute schon Wohnungen knapp sind, werden Mieten und Kaufpreise weiter steigen. Wir rutschen zwangsläufig zusammen. Bei Wohnungsknappheit wird der vorhandene Wohnungsbestand intensiver genutzt.

**Wir müssen uns aber die unangenehme Fragen stellen, wer genau die Folgen der Wohnungsknappheit tragen soll:** Steigende Mieten und Kaufpreise machen das Wohnen in Deutschland für alle teurer. Kurzfristig leiden aber nur die *Mieter*

und nur solche, *die ab jetzt eine Wohnung suchen*, unter der Wohnungsnot (die bestehenden Mietverträge bleiben ja unverändert). Davon sind vor allem junge Familien betroffen. Wohnungseigentümer hingegen profitieren sogar von den Preissteigerungen. Wenn wir verhindern wollen, dass nur umziehende Mieter die Last alleine tragen, werden wir bestehende Instrumente anpassen und neue entwickeln müssen.<sup>1</sup> Und was ist mit den *bereits ansässigen Hilfeempfängern*? Sie bekommen derzeit die Unterkunftskosten erstattet. Da diese regelmäßig an die aktuellen Mietentwicklungen angepasst werden, führen Mietsteigerungen zu deutlich höheren Bedarfen. Wenn auch Bedarfsgemeinschaften ihren Teil der Last tragen sollen, ist es nur legitim und geboten, auch deren Standards zu senken. Die gleichen Beeinträchtigungen, die Selbstverdiener am freifinanzierten Markt erleben, dürfen und sollten doch auch für Bedürftige zumutbar sein:

- **Wohnflächen verringern.** Selbstverdiener werden sich nur noch geringere Wohnflächen leisten können – warum nicht auch Hilfebedürftige? Muss es für sie dauerhaft bei 50 qm für eine Einzelperson bleiben? Auch in München?
- **Größeren Umzugsradius zumuten:** Selbstverdiener werden in Gegenden ziehen müssen, in die sie ohne die steigenden Mieten nicht gezogen wären. Welchen Umzugsradius mutet man Hartz-IV-Empfängern in Zukunft zu?
- **Qualitätsansprüche senken:** Selbstverdiener werden bei steigenden Wohnkosten Abstriche bei Lage, Ausstattung und Alter der Wohnung machen müssen. Darf das dann nicht auch für (alte und neue) Hilfeempfänger möglich sein? Wenn das untere Qualitätsdrittel des Wohnungsmarktes nicht allen finanzierbar ist, dann eben vorübergehend nur noch das untere Fünftel. (Doch Achtung: Selbst das kann bei stark steigenden Mieten bedeuten, dass die Mietobergrenzen absolut gesehen noch steigen müssen!)
- **Leerstand nutzen:** Durch die Nutzung leerstehender Wohnung wird die zusätzliche Wohnungsnachfrage aufgefangen, *ohne* dass die Mieten steigen und *ohne* dass zusätzlich gebaut werden muss. Sinnvoll wäre, Asylbewerber vorrangig in Schrumpfsregionen mit Wohnungsleerstand zu verweisen. Dort könnten Kommunen Leerstände zu einer (niedrigeren) Miete anmieten, die dem Vermieter dennoch mehr Einnahmen als ein Leerstand einbringt.

**In Wachstumsregionen werden mehr Wohnungen gebraucht.** Aber auch die Neubaustandards müssen diskutiert werden: Senken wir die Standards für den Bau von Flüchtlingswohnungen (Bauvorschriften, Wohnflächen, Brandschutz, Klimaschutz) ab? Können sie dennoch später auch von ansässigen Haushalten genutzt werden (Studenten, deutschen Hilfeempfängern)? Oder bauen wir (auch) hochwertig – z.B. barrierefreie Appartements für Senioren, die dann zudem noch ihr Einfamilienhaus frei ziehen? Dann ließen sich mit dem Bau von 60 qm 120 qm Wohnfläche für Neubürger schaffen.

**Vor allem muss es schnell gehen:** Je schneller die Wohnungsknappheit überwunden wird, umso schneller sinken die Wohnkosten– und damit die Sozialausgaben.

---

<sup>1</sup> So würde z.B. eine Bodenwertsteuer oder höhere Grundsteuer auch Eigentümer und Mieter in bestehenden Verträgen belasten. Allerdings würden Neumieter dann ebenfalls, und damit doppelt zur Kasse gebeten. Sie bräuchten einen Ausgleich (z.B. Mietzuschuss über Wohngeld o.ä.).

### 3.2 Die Sozialkosten im Griff halten

**Neubürger mit Job finanzieren ihren Wohnstandard selbst.** Flüchtlinge belasten unser Sozialsystem nur solange, bis sie arbeiten können. Flüchtlinge wollen nichts anderes als „Neubürger mit Job“ werden. Sie kommen mit viel Energie und hoher Motivation. Dafür müssen aber erst Deutsch lernen, eine Ausbildung beginnen, ihr Studium fortsetzen und einen Job suchen. Dafür brauchen sie schnell die Sicherheit, dass sie hier bleiben können, und für eine Weile auch unsere finanzielle, persönliche und organisatorische Unterstützung. Aber es lohnt sich: Die Alternative wären Menschen in Gemeinschaftsunterkünften, die tatenlos unter sich bleiben, depressiv oder aggressiv werden. Wir haben offene Stellen. Wir haben leerstehende Häuser. Wir haben sogar offene Stellen in Regionen mit leerstehenden Häusern (vgl. empirica-paper Nr. [230](#)).

### 3.3 Sozialpolitik effizienter machen

**Effizienz lässt sich unter Druck erhöhen. Es ist noch genug Potenzial im System.** Das zeigen die vielen ehrenamtlichen Helfer und Wohlfahrtsverbände, die sich schneller und koordinierter auf die neue Situation eingestellt haben als die Politik.

Alles muss auf den Prüfstand – auch unsere Sozialpolitik. Es geht auch anders. Schneller. Zielgerichteter. Mögliche Grundsätze:

- Wer arbeitet, soll mehr Wohnbudget haben als jemand, der nicht arbeitet.
- Wer arbeiten will, soll mehr Wohnbudget haben als jemand, der nicht arbeiten will.
- Wer nicht arbeiten kann, soll Leistungen gemäß seiner individuellen Leistungsfähigkeit erbringen – und dann ein Wohnbudget erhalten, von dem er angemessen leben kann.
- Für alle gilt: Ansässige und neuangekommene Hilfebedürftige werden gleich behandelt (alles andere ist nicht zu vermitteln).

**Sozialgerichte müssen bei den Unterkunftskosten endlich für Rechtssicherheit sorgen. Sie müssen irgendwann den Mut aufbringen zu sagen: „So ist es gut! Die so hergeleiteten Mietobergrenzen akzeptieren wir jetzt!“** Wir können es uns nicht mehr leisten, dass Sozialgerichte aus einem juristischen Perfektionismus heraus immer neue Nachbesserungswünsche zu bereits nachgebesserten Konzepten verlangen. Kommunen und Jobcenter müssen sich auf ihre eigentliche Aufgabe konzentrieren können: Hilfebedürftigen helfen und Arbeitslose in Arbeit bringen – Alt-eingesessene und Neuankommende! Hier werden sie jetzt gebraucht!

## 4. Fazit: Worauf es jetzt ankommt

Nichts rechtfertigt weitere Grundsatzdiskussionen über die Angemessenheit von Unterkunftskosten. Unterstützen wir die Jobcenter in ihrer Kernaufgabe: Qualifizieren und Arbeit vermitteln. Schaffen wir Wohnraum und neue Qualitäten. Begegnen wir einer Neidebatte mit Aufklärung und Gleichbehandlung. Denn alle Bürger, die Frieden suchen und arbeiten wollen, machen unser Land stärker, nicht schwächer.

**EMPIRICA WORKING PAPERS**

Die working paper sind zu finden unter  
<http://www.empirica-institut.de/empi2007/litsrch.html>.

- | Nr.                 | Autor, Titel   |
|---------------------|--|
| <a href="#">229</a> | HEISING, P. (2015), Umdenken angesichts der Flüchtlingswelle! Neue Standards und mehr soziale Effizienz – auch bei der Angemessenheit von Unterkunftskosten, |
| <a href="#">228</a> | BRAUN, R. UND SIMONS, H (2015), Familien aufs Land! - Warum wir die Flüchtlinge im Leerstand unterbringen sollten und wie das funktionieren könnte.          |
| <a href="#">227</a> | BABA, L (2015), Bauen verbilligen und Horten verteuern - Widersprüche der Wohnungs- und Baulandpolitik.  |
| <a href="#">226</a> | THOMSCHKE, L. UND HEIN, S. (2015), So schnell schießen die Preußen nicht - Effekte der Mietpreisbremse in Berlin.  |
| <a href="#">225</a> | BRAUN, R. (2015), Das Riester-Märchen - Warum Geringverdiener seltener riestern und Besserverdiener eben nicht subventioniert werden.                        |
| <a href="#">224</a> | HEISING, P. (2015), Kosten der Unterkunft (KdU): Vorschläge zur Vereinfachung.   |
| <a href="#">223</a> | BRAUN, R. (2015), Fünf Fallstricke für eine doppelte Dividende - Warum eine steuerliche Förderung für Wohnungsneubau gerade jetzt falsch wäre.               |
| <a href="#">222</a> | BRAUN, R. (2015), Wir brauchen eine „Billigzinsbremse“! Vorschlag zur Eindämmung von Preisblasen und zunehmender Überschuldung privater Haushalte.           |
| <a href="#">221</a> | BRAUN, R. (2014), Wer Wohnungen sät, wird Einwohner ernten - Skizze einer rationalen Wohnungspolitik.  |
| <a href="#">220</a> | HEISING, P. (2014), Unterkunftskosten: Mehr Mut zur Einfachheit - Quo vadis, Sozialstaat?  |
| <a href="#">219</a> | BRAUN, R. (2014), Mietanstieg wegen Wohnungsleerstand! Kein „zurück-in-die-Stadt“, sondern „Landflucht“.   |
| <a href="#">218</a> | BRAUN, R. (2014), Mieten oder Kaufen? Eine Frage der eigenen Ungeduld und Unvernunft!  |
| <a href="#">217</a> | BRAUN, R. (2013), Die degressive AfA kommt! Die Mietpreisbremse wird Milliarden kosten.  |
| <a href="#">216</a> | BRAUN, R. (2013), Der Kommentar zum CBRE-empirica-Leerstandsindex 2012: Neubau immer dringlicher!  |
| <a href="#">215</a> | BRAUN, R. (2013), Das Märchen vom König in Monismanien - Was nicht bezahlbar ist, wird bezahlbar gemacht   |
| <a href="#">214</a> | HEISING, P. (2013), Angemessene Unterkunftskosten – Eine Überforderung des Sozialstaats?   |

- 
- [213](#) BRAUN, R. (2013), CBRE-empirica-Leerstandsindex 2011 - marktaktive Quote im 5. Jahr rückläufig.
- [212](#) BRAUN, R. (2013), Noch lebt Schrödingers Katze - Droht eine Immobilienblase?
- [211](#) PFEIFFER, U. (2012), Tragfähige Argumente für Maßnahmen der Städtebauförderung - Kosten/Nutzen, Grenzen und Innovationen.
- [210](#) BRAUN, R. (2012), Der große Irrtum am Wohnungsmarkt - Wir haben nicht zu wenig „billig“, sondern das „billige“ ist zu teuer.
- [209](#) BRAUN, R. (2012), Euroangst als Blasenpflaster! - Muss man den Preisblase-Teufel an die Wand malen?
- [208](#) SIMONS, H. (2012), Zinsversuchung - Die goldene Finanzierungsregel.
- [207](#) SIMONS, H. (2012), Zur Zukunft der Großwohnsiedlungen in Ostdeutschland - eine Kurzanalyse.
- [206](#) BRAUN, R. (2012), Vereinfachungspotenziale Wohn-Riester - Mehr Wahlfreiheit, geringere Hemmschwellen.
- [205](#) BRAUN, R. (2012), Vorsicht: Sparfalle! Haken und Fußangeln bei der Bekämpfung von Altersarmut
- [204](#) PFEIFFER, U. (2012), Vortrag: Wohnungspolitik Berlin - bauen, bauen, bauen - statt Rückkehr hinter die Mauer
- [203](#) PFEIFFER, U. (2012), Wohnungspolitik Berlin - bauen, bauen, bauen - statt Rückkehr hinter die Mauer
- [202](#) BRAUN, R. (2012), Der Wohnungsmarkt ist LILA - Wo kann man heutzutage noch investieren?
- [201](#) BRAUN, R. (2011), Langfristige Trends für den deutschen Wohnungsmarkt - Wer die Wohnwünsche seiner Zielgruppe kennt, hat weniger Leerstand.
- [200](#) HEISING, P. (2011), Teurer ist nicht gleich besser - Über den Erhebungsaufwand schlüssiger Konzepte.
- [199](#) BRAUN, R. (2011), empirica-Leerstandsindex 2009 - Ergebnisse und Methodik.
- [198](#) HEISING, P. (2011), Entwicklung der Unterkunftskosten für Single-Wohnungen - Ergebnisse des Grundsicherungsrelevanten Mietpiegels (empirica).
- [197](#) HEIN, S. (2011), Ableitung von Sanierungsbedarfsquoten - eine neue Methodik.
- [196](#) BABA, L. (2011), Regionale Bürobeschäftigtenentwicklung seit dem Konjunkturhochpunkt 2002 - Kleinere Großstädte jenseits der Agglomerationen ganz groß!
- [195](#) HEISING, P. (2011), Wie leitet man richtige Richtwerte her? - Über die Herleitung angemessener Unterkunftskosten aus verschiedenen Perspektiven.
-

- 
- [194](#) SIMONS, H., BABA, L. UND KRÖGER, K. (2011), Altschuldenhilfe und Stadtumbau – Analyse der bisherigen Wirkungen der Altschuldenhilfe für den Stadtumbau Ost und des zukünftigen Bedarfs an einer weiteren Entlastung.
- [193](#) BRAUN, R. (2010), Hedonische Preise - Was macht eine Regressionsschätzung mit den Mietpreisen?
- [192](#) BRAUN, R. (2010), Mietpreise in Deutschland - Warum die Neuvertragsmieten jetzt steigen und was man dagegen tun kann.
- [191](#) BABA, L. (2010), Bürobeschäftigtenquote steigt wieder rasant - Rekordniveau in diesem Jahr zu erwarten: 10 Mio.-Marke bei SVP-Bürobeschäftigung könnte erstmals geknackt werden.