

Vierteljahresschrift zur empirischen  
Wirtschaftsforschung, Jg. 43



■ Michael Schier / Michael Voigtländer

## Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand

Vorabversion aus: IW-Trends, 43. Jg. Nr. 1  
Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Verantwortliche Redakteure:

Prof. Dr. Michael Grömling, Telefon: 0221 4981-776

Dr. Oliver Stettes, Telefon: 0221 4981-697

groemling@iwkoeln.de · stettes@iwkoeln.de · www.iwkoeln.de

Die IW-Trends erscheinen viermal jährlich, Bezugspreis € 50,75/Jahr inkl. Versandkosten.

Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über  
lizenzen@iwkoeln.de, die erforderlichen Rechte für elektronische Pressespiegel unter  
www.pressemonitor.de.

ISSN 0941-6838 (Printversion)

ISSN 1864-810X (Onlineversion)

© 2016 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

## Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand

Michael Schier / Michael Voigtländer, Februar 2016

**Die Bundesregierung plant zur Entspannung des Wohnungsmarktes in Deutschland, die Mittel für die soziale Wohnraumförderung deutlich auszuweiten. Tatsächlich geht die Ausweitung von Fördermitteln jedoch am Kern der Wohnungsmarktprobleme vorbei, die vor allem durch fehlendes Bauland begründet sind. Darüber hinaus ist die soziale Treffsicherheit sehr gering, wie eine Auswertung auf Basis des SOEP zeigt. Nur rund 46 Prozent der Haushalte, die in Sozialwohnungen leben, verfügen über weniger als 60 Prozent des Median-Einkommens und gelten damit als armutsgefährdet.**

Stichwörter: Wohnungsmarkt, soziale Wohnraumförderung, Sozialpolitik  
JEL-Klassifikation: H44, I38, R31

### Anspannungen am deutschen Wohnungsmarkt

In deutschen Großstädten und begehrten Universitätsstädten steigen seit einigen Jahren die Mietpreise deutlich an (Schier/Voigtländer, 2015). Gerade für Haushalte, die wenig Einkommen haben, ist dies mit einer Mehrbelastung verbunden. Die Bundesregierung versucht, die Lage zu entspannen. Vor allem plant sie eine Ausweitung der Anreize für den Neubau von Mietwohnungen. Neben einer stärkeren steuerlichen Förderung soll im Besonderen die soziale Wohnraumförderung wieder gestärkt werden. Die Programmmittel des Bundes sollen von derzeit jährlich 518 Millionen Euro auf über 1 Milliarde Euro pro Jahr erhöht werden, gegebenenfalls sogar auf 2 Milliarden Euro. Ergänzt werden diese Mittel in den einzelnen Bundesländern durch Landesmittel. Mit der sozialen Wohnraumförderung erhalten Investoren vergünstigte Kredite oder Zuschüsse, sofern sie Wohnungen bauen, die bestimmte Mieten für einen festgelegten Zeitraum (Belegungsbindung) nicht überschreiten. Vermietet werden darf nur an Mieter, die einen Wohnberechtigungsschein vorweisen. Mit der sozialen Wohnraumförderung, früher sozialer Wohnungsbau, sollen gleichzeitig zwei Probleme gelöst werden: Zum einen soll mehr gebaut werden und zum anderen ist beabsichtigt, dass Haushalte mit geringen Einkommen günstigen Wohnraum nutzen können. Das Instrument soll sozialpolitisch, aber auch wachstumsfördernd wirken.

Unter Politikern und in der Öffentlichkeit genießt die soziale Wohnraumförderung eine große Akzeptanz. Dies liegt sicherlich auch an den guten Erfahrungen, die mit diesem Instrument in den 1950er und 1960er Jahren gemacht wurden (Voigtländer, 2009). Schließlich konnte der Wohnungsmangel in dieser Zeit relativ schnell behoben werden. Die Rahmenbedingungen haben sich seitdem aber massiv geändert. Zwar herrscht in Teilen Deutschlands auch heute noch Wohnungsmangel, aber dieser ist mit der damaligen Situation nicht vergleichbar. Vor allem sind die Kapitalmärkte im Vergleich zu damals wesentlich funktionsfähiger. Daher werden die Wachstumseffekte und sozialpolitischen Wirkungen der sozialen Wohnraumförderung in diesem Beitrag kritisch hinterfragt. In einem ersten Schritt wird ein Überblick über das Instrument der sozialen Wohnraumförderung gegeben. Danach werden die konjunkturellen und die sozialpolitischen Wirkungen diskutiert. Nachfolgend werden einige alternative Ansätze kurz erörtert.

### Soziale Wohnraumförderung in Deutschland

Die Förderung von Wohnungen zur Versorgung von Haushalten mit geringen Einkommen hat in Deutschland eine lange Tradition. Schon in der Weimarer Republik gab es erste Vorläufer des sozialen Wohnungsbaus. Doch spätestens seit der Verabschiedung des ersten Wohnungsbaugesetzes 1950 ist der soziale Wohnungsbau ein fester Bestandteil der deutschen Wohnungspolitik. Gerade in den 1950er und 1960er Jahren trug er erheblich zur Verringerung des kriegsbedingten Wohnungsmangels bei. In der Spitze wurden pro Jahr rund 450.000 Sozialwohnungen gebaut. Dies entsprach 80 Prozent des gesamten Neubaus (Donner, 2000). Die Förderkonditionen und die damit verbundenen Pflichten haben sich über die Jahre deutlich verändert, wohingegen die Prinzipien im Wesentlichen gleich geblieben sind: Die Programme richten sich sowohl an private Investoren als auch an öffentliche Unternehmen. Im Gegenzug für finanzielle Vorteile, meistens in der Form von vergünstigten Krediten, erhalten die Investoren die Verpflichtung, Wohnungen zu bauen, bei denen bestimmte Mietobergrenzen nicht überschritten und die nur an Haushalte vermietet werden, die einen Wohnberechtigungsschein vorweisen können. Eine solche Bescheinigung erhalten Haushalte, die eine festgelegte Einkommensgrenze unterschreiten. Nach der Belegungsbindung, die oft 20 bis 25 Jahre beträgt, können die Wohnungen dann frei vermietet werden.

Nach der Hochphase des sozialen Wohnungsbaus ging dessen Bedeutung ab den 1980er Jahren kontinuierlich zurück. Schließlich war der Wohnungsmangel überwunden und es handelte sich in wesentlichen Bereichen um eine Qualitätsverbesserung des Wohnungsbestands. Entsprechend wurde auch der Begriff des sozialen Wohnungsbaus durch den der sozialen Wohnraumförderung abgelöst, da die Aufgaben nun breiter angelegt werden. So können mit der sozialen Wohnraumförderung unter anderem auch die Modernisierung vorhandener Sozialwohnungen, der Bau von altersgerechten oder barrierearmen Wohnungen und Studentenwohnheimen sowie neuerdings auch die Errichtung von Unterkünften für Flüchtlinge finanziert werden.

Der Bedeutungsverlust der sozialen Wohnraumförderung wird besonders deutlich an der Anzahl der gebundenen Wohnungen. Im Zeitraum 2002 bis 2010 hat sich die Anzahl der preisgebundenen Wohnungen von rund 2,47 Millionen auf etwa 1,66 Millionen reduziert (Deutscher Bundestag, 2012). Aktuellere Daten sind nicht verfügbar. Dies liegt auch daran, dass seit 2007 allein die Bundesländer für die soziale Wohnraumförderung zuständig sind, wofür sie bis einschließlich 2019 Kompensationsmittel von etwa 518 Millionen Euro jährlich erhalten. Hierdurch haben sich die Ansätze und auch die Förderungen sehr unterschiedlich entwickelt. Während in vielen ostdeutschen Bundesländern die Mittel nicht in den Wohnungsneubau geflossen sind, setzt Nordrhein-Westfalen (NRW) sehr stark auf dieses Instrument und wendet in einem erheblichen Maß eigene Mittel auf. Im Jahr 2013 wurden die Programme zur sozialen Wohnraumförderung mit insgesamt 800 Millionen Euro in NRW ausgestattet, wofür 450 Millionen Euro für den Bau von Mietwohnungen vorgesehen waren. In Bayern betrug das Volumen hingegen nur 210 Millionen Euro und in Niedersachsen lediglich knapp 40 Millionen Euro (MBWSV, 2015). Insgesamt sind in allen Bundesländern zwischen 2010 und 2013 knapp 44.000 neue preisgebundene Mietwohnungen entstanden, hinzu kamen 27.000 geförderte Eigentumsmaßnahmen im Neubau. Neuere Zahlen für NRW zeigen, dass zumindest dort der Neubau im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung wieder anzieht. Im Jahr 2014 entstanden 4.125 neue Mietwohnungen und 2015 waren es sogar 5.583 zusätzliche Wohneinheiten. Diese Zahlen umfassen jedoch auch Studentenwohnheimplätze und Wohnraum für Flüchtlinge. Hierfür wendete die Landesregierung in NRW Mittel von insgesamt knapp 423 Millionen Euro (2014) und 510 Millionen Euro (2015) auf, jeweils einschließlich der Bundesmittel in Höhe von rund 80 Millionen Euro (MBWSV,

2016). Ein Grund für den Anstieg ist sicherlich in der sogenannten erzwungenen Förderung zu sehen. Nahezu alle deutschen Großstädte verpflichten die Investoren größerer Wohnanlagen dazu, 20, 30 oder sogar 50 Prozent der Wohnungen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung zu bauen. Dennoch geht etwa die NRW.BANK davon aus, dass auch in NRW der Bestand von derzeit 488.000 preisgebundenen Wohnungen auf 337.000 im Jahr 2030 zurückgehen wird (NRW.BANK, 2015).

Mit der Erhöhung der Kompensationsmittel auf 1 Milliarde Euro oder sogar 2 Milliarden Euro, wie von Bundesbauministerin Hendricks gefordert (Zeit Online, 2016), soll die Neubauaktivität deutlich ausgeweitet werden. Im Folgenden wird diskutiert, ob dies aus konjunktureller und sozialpolitischer Perspektive der richtige Schritt ist.

### **Wirkung der sozialen Wohnraumförderung auf die Bautätigkeit**

Die starken Preis- und Mietanstiege in Deutschland beruhen im Wesentlichen auf einem Wohnungsmangel. Vor allem in den Großstädten werden zu wenig Wohnungen gebaut (BBSR, 2015; Henger, 2015). Das Angebot kann mit der starken Nachfrage, die wesentlich durch die Einwohnerentwicklung getrieben wird, nicht mithalten. Von daher erscheint es zunächst folgerichtig, die Bautätigkeit durch Förderungen zu stimulieren.

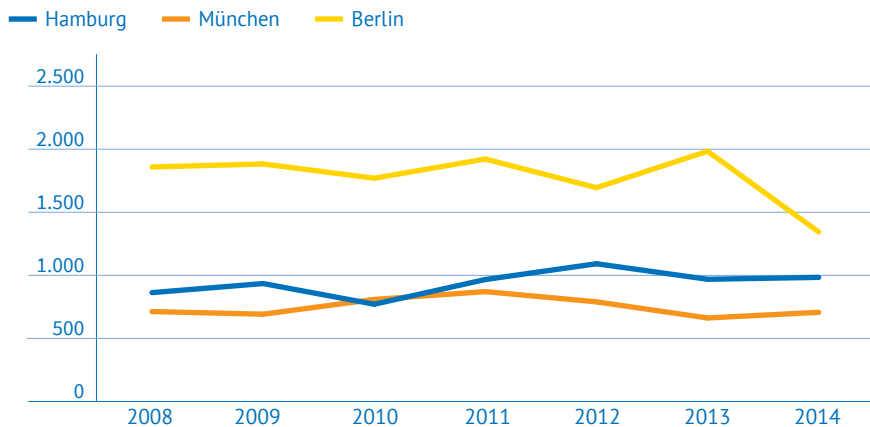
Es ist jedoch fraglich, ob fehlendes Kapital der limitierende Faktor ist. Bedingt durch die Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) sind die Finanzierungskosten erheblich gesunken. Die Kreditzinsen für Hypothekarkredite liegen bei unter 2 Prozent und auch der Zugang zu Krediten gestaltet sich derzeit vorteilhaft (ZEW, 2015). Die Stimmung unter den Projektentwicklern ist gegenwärtig sehr gut. Im IW-Immobilien-Index beurteilten diese im 4. Quartal 2015 ihre Geschäftslage mit einem Wert von 90,1 (von maximal 100), besser als alle anderen Immobilienmarktakteure (IW Köln, 2015). Auch bei den Vorverkäufen und Vorvermietungen sind die Unternehmen äußerst zuversichtlich und mit über 82 Prozent beabsichtigt ein Großteil der Unternehmen, den Umfang ihrer Grundstückskäufe konstant zu halten oder in der Mehrheit sogar zu steigern. Es scheint somit kein Rentabilitätsproblem bei den Unternehmen zu geben.

Vielmehr dürfte der Grundstücksmarkt das Schlüsselproblem sein. Abbildung 1 zeigt exemplarisch die Entwicklung der Verkäufe von baureifem Land in den drei größten deutschen Städten Berlin, Hamburg und München. Vor dem Hintergrund der starken Immobiliennachfrage seit 2010 und dem damit einhergehenden Preisanstieg, hätte sich auch das Transaktionsvolumen im Grundstücksmarkt erhöhen müssen. Bis auf Hamburg gab es aber keine Reaktion im Grundstücksmarkt: Es wurden fast genauso viele Flächen gehandelt wie zuvor. In Berlin brach zwischen 2013 und 2014 der Markt für baureifes Land sogar ein und auch in München konnte seit 2011 zunächst ein Rückgang am Grundstücksmarkt verzeichnet werden. Gleichzeitig sind die Kaufwerte für baureifes Land in Hamburg im Zeitraum 2013 bis 2014 um 10 Prozent gestiegen und in München sogar um 18 Prozent (für Berlin lagen keine Werte vor). Die Statistik zu Baugrundstücken ist sicherlich nicht vollständig und nimmt auch keine Bereinigung der Kaufpreise nach Lagen vor. Dennoch zeigt sich sehr deutlich, dass Baugrundstücke in den drei Metropolen der Engpassfaktor sind. Dies gilt auch für weitere Großstädte. Zu diesem Ergebnis kommt auch das von der Bundesregierung initiierte Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen (BMUB, 2015).

**Baulandentwicklung**

Abbildung 1

Verkauftes baureifes Land in den drei größten deutschen Städten;  
 Angaben in 1.000 Quadratmetern



Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln



[http://www.iwkoeln.de/\\_storage/asset/270029/storage/master/download/abb1.xlsx](http://www.iwkoeln.de/_storage/asset/270029/storage/master/download/abb1.xlsx)

In der aktuellen Wohnungsmarktlage in den Großstädten steht also einer hohen Nachfrage von Bauinvestoren ein geringes Angebot an bebaubaren Flächen gegenüber. Wird nun die Nachfrage nach Bauflächen über eine finanzielle Aufstockung der sozialen Wohnraumförderung weiter gefördert, ändert dies nichts am verfügbaren Bauland. Schließlich hat der Grundstücksmarkt trotz der immer weiter gestiegenen Rentabilität von Bauinvestitionen bislang nicht reagiert. Da jedoch die Zahlungsbereitschaft steigt, dürfte bei einem unelastischen Angebot der Preis des Baulands weiter zulegen. Dies wiederum birgt die Gefahr, dass eher noch mehr Flächen aus spekulativen Gründen zurückgehalten werden. Schließlich stellt Bauland derzeit eine sehr rentable Anlage dar, bei der Wertsteigerungen von mehr als 10 Prozent pro Jahr realisierbar sind. Sowohl eine Förderung der sozialen Wohnraumförderung als auch eine Sonderabschreibung, wie sie derzeit geplant ist, tragen allenfalls bedingt zu einer Ausweitung der Bautätigkeit bei.

### Treffsicherheit der sozialen Wohnraumförderung

Die soziale Wohnraumförderung soll nicht nur stimulierend auf die Bautätigkeit wirken, sondern sie soll in erster Linie sozialpolitische Ziele verfolgen. Sie soll Haushalten mit geringem Einkommen Zugang zu günstigem Wohnraum ermöglichen. Seit jeher gibt es aber eine intensive Debatte über die Treffsicherheit der sozialen Wohnraumförderung (Eekhoff, 2002). Schließlich dürfen Haushalte auch dann in den Wohnungen bleiben, wenn sich ihre Einkommenssituation verbessert hat. Gleichzeitig gibt es aber genügend Fälle, in denen Haushalte mit sehr geringem Einkommen keine Sozialwohnung finden. Eine Fehlbelegungsabgabe, wie sie derzeit in Hessen diskutiert wird, löst dieses Problem nur teilweise, weil sie nur in wenigen Fällen bewirken wird, dass Haushalte die Wohnungen freigeben. In der Regel müssen Haushalte bei einer Fehlbelegungsabgabe die Differenz zwischen der ortsüblichen Vergleichsmiete und der Sozialmiete zahlen. Da in vielen Großstädten die ortsübliche Vergleichsmiete deutlich unter dem Marktniveau liegt, bleibt die Wohnung dann trotzdem attraktiv (Deschermeier et al., 2016). Ältere Studien gehen davon aus, dass die Fehlbelegung bei rund 50 Prozent liegt, allerdings stammen diese Ergebnisse teilweise aus den 1990er Jahren (Kirchner, 2006). Daher wird im Folgenden auf Basis der aktuellen Daten des sozio-oekonomischen Panels (SOEP) die Treffsicherheit der Wohnraumförderung untersucht.



Das SOEP ist eine seit 1984 jährlich durchgeführte, repräsentative Panelbefragung von rund 20.000 Personen in rund 11.000 Haushalten (Wagner et al., 2007). Die Erhebung eignet sich in besonderer Weise zur Analyse von Haushalten, da sowohl genaue Variablen zur Ermittlung der Wohnsituation als auch der Einkommenslage und der sozio-ökonomischen Disposition der Haushalte zur Verfügung stehen. Für die deskriptive Auswertung werden Daten aus dem Jahr 2013, der aktuellsten Erhebungswelle des SOEP, ausgewertet. Ausgehend von der Haushaltsbefragung kann bei Mieterhaushalten unterschieden werden, ob es sich bei der bewohnten Wohnung um eine frei finanzierte Wohnung oder eine Sozialwohnung handelt. Als Antwortmöglichkeit haben die Befragten die Auswahl zwischen „Ja, mit bestehender Sozialbindung“, „Ja, mit abgelaufener Sozialbindung“ und „Nein“. Heimbewohner werden im Sinn einer adäquaten Vergleichbarkeit aus dem Sample entfernt. Um repräsentative Aussagen treffen zu können, werden die Ergebnisse mit den im Datensatz verfügbaren Hochrechnungsfaktoren gewichtet.

Das Einkommen und das Medianeinkommen der Haushalte werden mit der Anzahl der im Haushalt lebenden Personen nach der aktuellen Methodik der OECD gewichtet. Die erste erwachsene Person im Haushalt erhält ein Gewicht von 1. Jeder weiteren Person, die älter als 14 Jahre ist, wird ein Gewicht von 0,5 und jeder Person jünger als 14 Jahre ein Gewicht von 0,3 zugeordnet. Das aggregierte Nettohaushaltseinkommen aller Haushaltsmitglieder wird dann durch das entsprechende Gewicht des Haushalts dividiert und ergibt das Äquivalenzeinkommen. Durch die Verwendung des Äquivalenzeinkommens sind auch Haushalte unterschiedlicher Größe miteinander vergleichbar.

Im SOEP 2013 sind insgesamt 426 Haushalte erfasst, die in einer Sozialwohnung leben. Hochgerechnet sind dies 1,017 Millionen Wohnungen, was selbst bei einer linearen Fortschreibung unter dem zuvor genannten Wert von 1,66 Millionen Sozialwohnungen im Jahr 2010 liegt. Allerdings handelt es sich bei dem von der Bundesregierung kommunizierten Wert ebenfalls um eine Schätzung. Als weitere Unsicherheit ergibt sich, dass zudem die Haushalte nicht immer wissen, ob sie in einer Sozialwohnung leben.

Die soziale Wohnraumförderung soll nicht nur bedürftige Haushalte mit günstigem Wohnraum versorgen, sondern sie dient auch zur Lösung von Zugangsproblemen im Wohnungsmarkt. Trotz fehlender Zahlungsfähigkeit haben

demnach einige Haushalte Schwierigkeiten, eine Wohnung anzumieten, da manche Vermieter Probleme mit bestimmten Mietergruppen erwarten. Zu diesen Gruppen gehören besonders große Familien als auch Migranten.

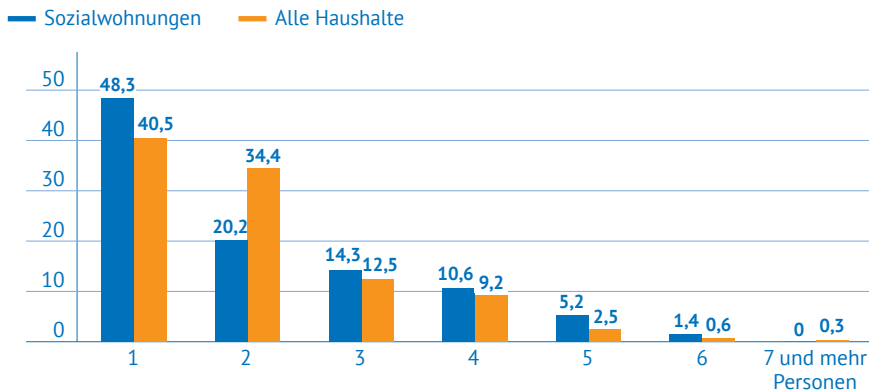
Abbildung 2 zeigt, dass 48 Prozent der Haushalte, die in Sozialwohnungen leben, Ein-Personenhaushalte sind. Dieser Haushaltstyp ist damit überrepräsentiert, da der Anteil an allen Mietwohnungen nur 40 Prozent beträgt. Deutlich seltener leben dagegen 2-Personen-Haushalte in Sozialwohnungen, möglicherweise, weil bei den meisten Paaren zumindest ein Haushaltsmitglied ein Einkommen bezieht, das oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze liegt. Bei den Haushalten mit mehr Familienmitgliedern liegt der Anteil bei Sozialwohnungen dagegen höher, besonders bei Haushalten mit fünf und sechs Mitgliedern ist der Unterschied zum Gesamtmarkt besonders deutlich. Dies könnte auf eine besondere Berücksichtigung großer Familien bei der sozialen Wohnraumförderung hindeuten. Auch Haushalte mit Migrationshintergrund sind in Sozialwohnungen überrepräsentiert. Während in Deutschland ihr Anteil an allen Haushalten 9,4 Prozent beträgt, sind es in Sozialwohnungen 17,1 Prozent.

Besonders bedeutsam ist die Berücksichtigung von Haushalten mit niedrigem Einkommen in Sozialwohnungen. Als arm gelten nach einer häufig verwendeten

### Haushaltsstruktur in Deutschland

Abbildung 2

Anteil der Haushalte nach Anzahl der Personen in Prozent



Quellen: SOEP v30; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

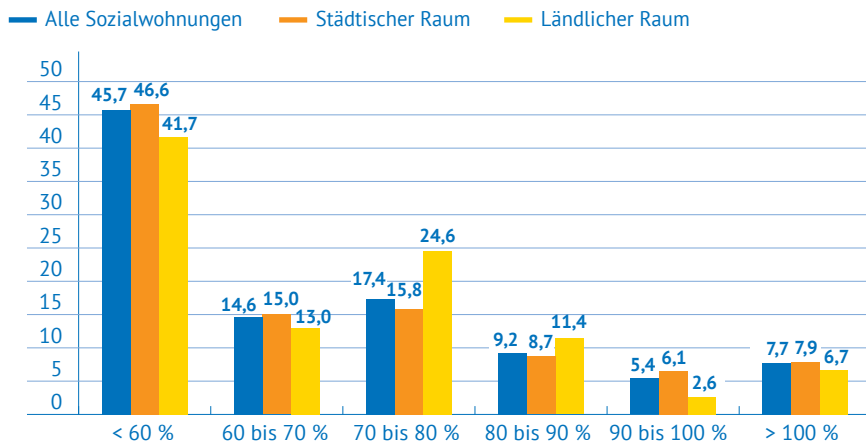
Definition Haushalte, die über ein (Äquivalenz-)Einkommen verfügen, dass weniger als 60 Prozent des Medians beträgt (Niehues, 2014). Dieser Wert lag im Jahr 2013 bei 944 Euro. Insgesamt liegt das Einkommen von 16,5 Prozent aller Haushalte unterhalb dieses Niveaus. Dies entspricht knapp 6,6 Millionen Haushalten. Je nach Schätzung hat nur jeder vierte bis sechste Haushalt mit geringem Einkommen die Chance, eine Sozialwohnung zu nutzen. Tatsächlich ist der Versorgungsgrad bedürftiger Haushalte jedoch deutlich schlechter.

Abbildung 3 zeigt die Einkommensverteilung der Haushalte in Sozialwohnungen. Nur knapp 46 Prozent der Haushalte in Sozialwohnungen verfügen über ein Einkommen unterhalb der Armutsgrenze. Gemessen an dem Bedürftigkeitskriterium beträgt die Fehlbelegungsquote damit rund 54 Prozent. Weitere 14,6 Prozent der Haushalte liegen zwischen 60 und 70 Prozent des Median-Einkommens, 7,7 Prozent verfügen sogar über ein Einkommen oberhalb des Medians. Im Durchschnitt beträgt das Äquivalenzeinkommen der Haushalte in Sozialwohnungen 1.043 Euro, der Höchstwert im SOEP liegt bei einem Äquivalenzeinkommen von über 5.900 Euro pro Monat. Auch bei der Unterscheidung zwischen ländlichem und städtischem Raum bleiben die Ergebnisse bestehen. Im ländli-

### Einkommensverteilung der Haushalte

Abbildung 3

Anteil der Haushalte in Sozialwohnungen bezüglich ihres Einkommens<sup>1)</sup> im Verhältnis zum Median-Einkommen in Prozent



1) Äquivalenzeinkommen.

Quellen: SOEP v30; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

chen Raum ist die Fehlbelegung mit 58 Prozent noch etwas höher als mit 53 Prozent in den Städten. Die Unterschiede sind aber insgesamt gering.

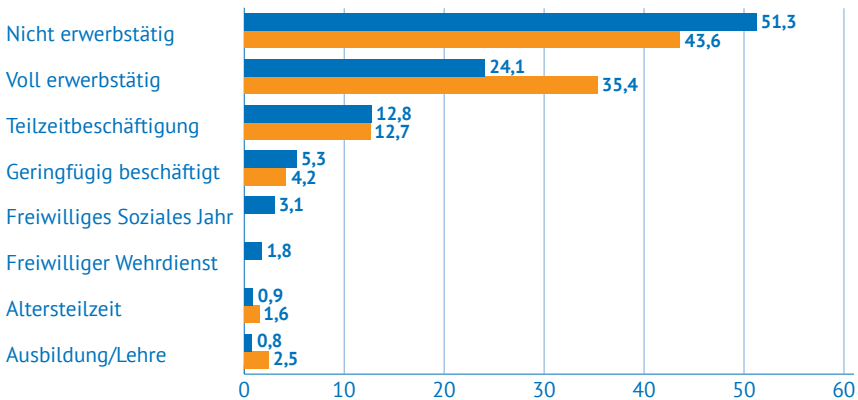
Ein wesentlicher Grund für die hohe Fehlbelegung lässt sich bei der Betrachtung des Erwerbsstatus der Nutzer von Sozialwohnungen erkennen, besonders wenn dabei auch die Personen oberhalb der Armutsgrenze untersucht werden (Abbildung 4). Der Großteil der Nutzer von Sozialwohnungen ist nicht erwerbstätig. Viele Haushalte sind Rentner. Daneben sind auch Bezieher von Grundsicherung und ALG II sowie Studenten nicht erwerbstätig. Unter den Fehlbelegern ist der Anteil der Nicht-Erwerbstätigen mit 43,6 Prozent deutlich geringer als unter allen Nutzern der Sozialwohnungen. Dies spricht dafür, dass ein Teil der Haushalte zunächst arbeitslos ist oder studiert, in eine Sozialwohnung zieht und später aufgrund einer Arbeitsaufnahme die Armutsgrenze überschreitet. Entsprechend ist der Anteil der voll Erwerbstätigen unter den Haushalten über der Armutsgrenze mit 35,4 Prozent deutlich höher als in der gesamten Stichprobe. Dass überdies Haushalte, die einen Wehrdienst oder ein Freiwilliges Soziales oder Ökologisches Jahr leisten, schnell wieder aus der Bedürftigkeit herausfallen, ist

### Erwerbsstatus der Mieter von Sozialwohnungen

Abbildung 4

Angaben in Prozent aller Nutzer von Sozialwohnungen

- Alle Haushalte in Sozialwohnungen
- Haushalte in Sozialwohnungen über der Armutsgrenze<sup>1)</sup>



1) Haushalte, deren Äquivalenzeinkommen mehr als 60 Prozent des Median-Einkommens beträgt.  
Quellen: SOEP v30; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

wenig überraschend. Dies sind zusammen fast 5 Prozent der Haushalte in Sozialwohnungen.

Viele Haushalte sind nur temporär unterstützungsbedürftig und können ihre Einkommenssituation durch einen neuen Arbeitsplatz verbessern. Anders als in anderen Sozialsystemen endet in der sozialen Wohnraumförderung damit aber nicht die Förderung. Da es aufgrund der hohen Qualität der geförderten Wohnungen attraktiv bleibt, dort weiter zu wohnen, ist die Fehlbelegung entsprechend hoch. Dies kann, wie bereits erläutert, auch eine Fehlbelegungsabgabe kaum verhindern, da die Höhe der Abgabe in der Regel nicht ausreicht, die Kosten eines Umzugs zu übertreffen. Der Staat nimmt zwar Geld ein, der Bau von neuen Sozialwohnungen kann hiervon aber nur teilweise finanziert werden. Auch dabei gilt es zu beachten, dass letztlich zwei Sozialwohnungen bereitgestellt werden müssen, um einen bedürftigen Haushalt zu unterstützen.

### Alternativen zur sozialen Wohnraumförderung

Die soziale Wohnraumförderung weist erhebliche Mängel auf. Sie setzt nicht die richtigen Impulse für mehr Bautätigkeit und ist daher redundant. Sozialpolitisch ist sie wenig treffsicher und damit ineffizient. Über die Hälfte der Nutzer von Sozialwohnungen verfügt über Einkommen oberhalb der Armutsgrenze, viele Haushalte unterhalb der Armutsgrenze profitieren hingegen nicht von Sozialwohnungen. Ein Grundproblem der sozialen Wohnraumförderung ist, dass zu viele Ziele auf einmal erreicht werden sollen. Daher bietet es sich an, für die Erreichung der einzelnen Ziele, jeweils separate Instrumente zu verwenden. Es würde im Rahmen dieses Beitrags zu weit führen, einen Lösungsansatz für die Stimulierung der Bautätigkeit zu entwickeln (s. Voigtländer, 2015), drei Ansätze erscheinen aber besonders relevant:

- Die Verfügbarkeit von Bauflächen stellt in den Großstädten einen wesentlichen Engpassfaktor dar. Das Ziel muss also vor allem darin bestehen, das Angebot an baureifem Land zu erhöhen. Hierbei sind die Kommunen gefordert. Sie müssen mehr Bauland und möglichst auch neue Stadtviertel ausweisen, da die Nachverdichtung nicht in allen Städten ausreichen wird. Hierzu muss auch die entsprechende Infrastruktur bereitgestellt werden. Die Errichtung neuer Stadtviertel bedingt auch Investitionen, zum Beispiel in die Verkehrsinfra-

struktur, Schulen und Kindergärten. Auch zur Aufstockung der Mitarbeiter in der Stadtplanung und in den Bauämtern brauchen die Kommunen mehr Mittel. Neben der Baulandausweisung muss zudem bestehendes privates baureifes Land mobilisiert werden. Derzeit ist die Anlage in Grundstücke sehr attraktiv, da hohe Wertsteigerungen fast garantiert werden. Mit einer Bodenwertsteuer anstelle der heutigen Grundsteuer könnte der strategischen Baulandzurückhaltung entgegengewirkt werden (Henger/Schaefer, 2015). Eine Bodenwertsteuer besteuert jeden Grund und Boden gemäß seines Marktwerts und unabhängig von den Aufbauten. Damit würde baureifes Land so besteuert werden wie ein mit einem Mehrfamilienhaus bebautes Land. In der jetzigen Grundsteuer ist die Steuerlast hingegen abhängig von der Nutzung des Grundstücks. Eine Bodenwertsteuer würde deshalb einen deutlichen Anreiz setzen, die verfügbaren Grundstücke schneller der Bebauung zuzuführen.

- Für die Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit der Haushalte steht mit dem Wohngeld schon lange ein Instrument zur Verfügung. Beim Wohngeld wird das Einkommen der Haushalte streng geprüft und es wird auch nur so lange gezahlt, wie die Kriterien erfüllt sind. Die Höhe wird an die Wohnkosten und das Einkommen angepasst. Darüber hinaus gibt es einen Rechtsanspruch auf das Wohngeld, das heißt, jeder Haushalt, der die Bedingungen erfüllt, erhält auch Wohngeld (Clamor et al., 2013). Schließlich liegt ein weiterer Vorteil darin, dass die Haushalte den gesamten Wohnungsmarkt nutzen können und nicht auf eine kleine Auswahl an Sozialwohnungen beschränkt sind. Die Mittel aus der sozialen Wohnraumförderung könnten herangezogen werden, um die Wohngeldzahlungen zu erhöhen. Außerdem könnte damit auch eine Dynamisierung finanziert werden, also eine Anpassung der Wohngeldzahlungen an die Mietentwicklung (Henger, 2015).
- Es bleibt letztlich nur die Sicherstellung des Zugangs für benachteiligte Gruppen. Die Daten aus dem SOEP sprechen dafür, dass die soziale Wohnraumförderung hier einen gewissen Effekt hat. Wie systematisch tatsächlich Sozialwohnungen zur Überwindung von Zugangsbeschränkungen genutzt werden, ist unbekannt. Jedoch ist zu erwarten, dass nur wenige Haushalte trotz ausreichender Zahlungsfähigkeit keinen Zugang zu Wohnraum finden. Würde der Bestand an Sozialwohnungen vorrangig für die Überwindung der Zugangsbeschränkungen verwendet, wäre er vermutlich vollkommen ausreichend. Hinzu kommt, dass auch kommunale Gesellschaften bevorzugt an Haushalte mit Zugangsproblemen vermieten können. Bei einer Privatisierung können

die Kommunen dies über die Vereinbarung von Belegungsrechten sichern, wie dies die Stadt Dresden umgesetzt hat (Voigtländer, 2007).

## Schlussfolgerungen

Die soziale Wohnraumförderung bestätigt die Tinbergen-Regel: Es sollte pro Ziel nur ein Instrument verwendet werden. Mit der sozialen Wohnraumförderung sollen die Bautätigkeit angeregt, die Bezahlbarkeit der Mieten sichergestellt und die Zugangsprobleme für spezifische Gruppen gelöst werden. Tatsächlich wirkt die soziale Wohnraumförderung jedoch in der aktuellen Situation eher kontraproduktiv, da es nicht an Investoren, sondern eher an verfügbaren Flächen mangelt und so vor allem die Baulandpreise weiter steigen würden. Ob das Instrument systematisch eingesetzt wird, um Haushalte mit Zugangsproblemen mit Wohnraum zu versorgen, drücken die Daten nur bedingt aus. Besonders problematisch ist aber die hohe Fehlbelegungsquote, da nur 46 Prozent der Mieter von Sozialwohnungen tatsächlich als arm klassifiziert werden. Damit ist die Treffsicherheit der Leistungen, gerade auch im Vergleich zum Wohngeld, sehr gering. Diese hohe Fehlbelegung lässt sich kaum verhindern, da als weiteres Ziel auch eine soziale Mischung der Quartiere angestrebt wird. Eine Fehlbelegungsabgabe, wie sie in Hessen wieder eingeführt werden soll, reduziert zwar den finanziellen Vorteil aus der Mietpreissubvention, führt aber kaum dazu, dass die Wohnungen für bedürftige Haushalte zugänglich werden.

Die bisherige Strategie des langsamen Auslaufens der sozialen Wohnraumförderung war also richtig. Die freigewordenen Mittel sollten besser zur Stimulierung des Baulandangebots und zur Stärkung des Wohngelds verwendet werden. Die jetzt angekündigte und teilweise schon vollzogene Wende in der sozialen Wohnraumförderung muss entsprechend kritisch hinterfragt werden. Politisch gesehen ist die soziale Wohnraumförderung jedoch sehr attraktiv, da mit dem Bau von Sozialwohnungen scheinbar eine einfache Lösung für ein ansonsten komplexes Problem gefunden wurde.

## Literatur

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2015, Wohnungsmarktprognose 2030, BBSR Analysen KOMPAKT, Nr. 07/2015, Bonn

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2015, Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen, Kernempfehlungen und Maßnahmen, Berlin

Clamor, Tim / Henger, Ralph / Niehues, Judith / Voigtländer, Michael, 2013, Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes, Gutachten für das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Bonn

Deschermeier, Philipp / Haas, Heide / Hude, Marcel / Voigtländer, Michael, 2016, A first analysis of the new German rent regulation, erscheint in: International Journal of Housing Policy, Online-Version, <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14616718.2015.1135858?journalCode=reuj20> [22.2.2016]

Deutscher Bundestag, 2012, Bundestagsdrucksache, Nr. 17/10425, v. 3.8.2012, S. 52–53

Donner, Christian, 2000, Wohnungspolitiken in der Europäischen Union: Theorie und Praxis, Wien

Eekhoff, Johann, 2002, Wohnungspolitik, Tübingen

Henger, Ralph, 2015, Reform des Wohngelds, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes, <http://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/ralph-henger-reform-des-wohngelds-229851> [9.2.2016]

Henger, Ralph / Schaefer, Thilo, 2015, Mehr Boden für die Grundsteuer – Eine Simulationsanalyse verschiedener Grundsteuermodelle, IW policy paper, Nr. 32, Köln

IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2015, Fusionen lohnen sich, in: Immobilien-Monitor, Nr. 4, S. 1

Kirchner, Joachim, 2006, Wohnungsversorgung für unterstützungsbedürftige Haushalte, Deutsche Wohnungspolitik im europäischen Vergleich, Wiesbaden

MBWSV – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, 2015, Wohnraumförderprogramm NRW: In den Kommunen wird wieder mehr Geld zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum investiert. Vor allem Mieter in Aachen, Düsseldorf und Köln profitieren von der Trendwende, Anlage 2, Pressemitteilung, v. 14.1.2015, Düsseldorf

MBWSV, 2016, Bau von sozialen Mietwohnungen steigt um rund ein Drittel. Minister Groschek: „Tilgungsnachlässe machen sozialen Mietwohnungsbau wieder attraktiv“, Pressemitteilung, v. 15.1.2016, Düsseldorf

Niehues, Judith, 2014, Die Mittelschicht – stabiler als gedacht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 64. Jg., Nr. 49, S. 10–17

NRW.BANK, 2015, Preisgebundener Wohnungsbestand 2014, Düsseldorf

Schier, Michael / Voigtländer, Michael, 2015, Immobilienpreise – Ist die Entwicklung am deutschen Wohnungsmarkt noch fundamental gerechtfertigt, in: IW-Trends, 42. Jg., Nr. 1, S. 75–73



Voigtländer, Michael, 2007, Die Privatisierung öffentlicher Wohnungen, in: Wirtschaftsdienst, 87. Jg., Nr. 11, S. 748–753

Voigtländer, Michael, 2009, Why is the German Homeownership Rate so Low?, in: Housing Studies, 24. Jg., Nr. 3, S. 355–372

Voigtländer, Michael, 2015, Optionen für bezahlbaren Wohnraum, IW policy paper, Nr. 14, Köln

Wagner, Gert G. / Frick, Joachim R. / Schupp, Jürgen, 2007, The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Evolution, scope and enhancements, in: Schmollers Jahrbuch, 127. Jg., S. 139–169

Zeit Online, 2016, Koalition streitet über Wohnungsbau, v. 20.1.2016, <http://www.zeit.de/politik/2016-01/wohnungsbau-fluechtlinge-barbara-hendricks-investoren-unterbringung> [29.2.2016]

ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2015, Einschätzungen zum Immobilienfinanzierungsmarkt in Deutschland, DIFI-Report, 4. Quartal, Mannheim

## Social Housing under the Microscope

The Federal Government is planning to relieve the housing market in Germany by considerably expanding the funding for social housing. However, expanding subsidies fails to address the primary problem in the housing market, which is a lack of building land. Furthermore, the targeting of social housing is highly inaccurate, as a study based on the SOEP shows. Only about 46 per cent of households living in state-subsidised homes actually have less than 60 per cent of the median income and thus count as poor.