

Situation und Perspektiven der sozialen Wohnraumförderung in Deutschland

Stellungnahme anlässlich des öffentlichen Fachgesprächs des
Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen des Deutschen Bundestags
am 10. Oktober 2018
vorgelegt von Dr. Oliver Arentz
Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln

Hintergrund

Die Wohnungsknappheit hat in den Ballungsräumen in den letzten Jahren aufgrund einer höheren Nachfrage zugenommen. Die Fertigstellungszahlen für neue Wohneinheiten sind zwar ebenfalls gestiegen, aber in geringerem Umfang. Die verschärfte Knappheit drückt sich insbesondere in gestiegenen Neuvertragsmieten und Kaufpreisen aus, während die Bestandsmieten deutlich schwächer steigen.¹ Vor diesem Hintergrund wird die Frage diskutiert, welche wohnungspolitischen Instrumente zur Unterstützung von Haushalten mit geringen Einkommen genutzt werden sollten.

Soziale Wohnraumförderung (Objektförderung)

Eine offizielle Statistik auf Bundesebene über die im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung subventionierten Wohnungen existiert nicht. Aktuell dürfte sich der Bestand an Wohnungen mit Belegungsbindungen auf rund 1,3 Mio. bei rückläufiger Tendenz belaufen.²

Der soziale Wohnungsbau hat nach dem Ende des 2. Weltkriegs dazu beigetragen, die durch die Kriegsfolgen hervorgerufene Wohnungsnot zu überwinden. Die staatlichen Zuschüsse konnten den damals bestehenden Engpass an privatem Kapital lindern. In der aktuellen Situation ist jedoch das verfügbare Bauland der limitierende Faktor für den Wohnungsbau. Privates Kapital steht hingegen in ausreichendem Umfang zur Verfügung. Daher werden Wohnraumförderprogramme mit reiner Zinsvergünstigung zurzeit nur zögerlich angenommen. Um die Attraktivität der Förderprogramme zu steigern, setzt etwa NRW verstärkt auf Tilgungszuschüsse, was jedoch mit einer höheren fiskalischen Belastung für die öffentliche Hand verbunden ist.

Die soziale Wohnraumförderung soll mehrere Problemlagen gleichzeitig angehen. So werden die die geförderten Wohnungen vergünstigt an berechnigte Haushalte abgegeben, um deren Wohnkostenbelastung zu senken. Zudem sollen die Belegungsbindungen auch Haushalten Zugang zu einer Wohnung ermöglichen, die auf dem freien Wohnungsmarkt aufgrund soziodemografischer Merkmale wie zum Beispiel Migrationshintergrund, Behinderung oder Kinderreichtum trotz ausreichender Zahlungsfähigkeit Schwierigkeiten beim Zugang zu Wohnraum haben. Neben diesen sozialpolitischen Zielen soll in stadtplanerischer Hinsicht mit dem

¹ Vgl. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2018, S. 65 ff.

² Vgl. BT-Drucks. 18/11403.

sozialen Wohnungsbau eine soziale Durchmischung der Städte gefördert und Segregationstendenzen entgegenwirkt werden.

In Bezug auf die sozialpolitischen Ziele ist der soziale Wohnungsbau jedoch wenig treffsicher. Den geschätzten 1,3 Mio. gebundenen Wohnungen steht eine ungleich höhere Anzahl an anspruchsberechtigten Haushalten gegenüber. So ist etwa in Köln grob geschätzt jeder zweite Haushalt anspruchsberechtigt. Der Bestand an Sozialwohnungen beläuft sich jedoch nur auf rund 7 Prozent aller Wohnungen. In anderen Großstädten sind die Relationen ähnlich. Der Zugang zu einer Sozialwohnung entspricht daher einer Förderlotterie mit langen Wartezeiten und meist intransparenten Prozessen.

Schätzungen zufolge ist jede zweite Sozialwohnung mit einem Haushalt belegt, der keinen Anspruch mehr auf eine vergünstigte Wohnung hat.³ Sozialpolitisch ist diese Fehlbelegung eine große Herausforderung. Einerseits ist eine zeitliche Fehlbelegung gewünscht, weil sie Ausdruck sozialer Mobilität ist. Andererseits verringert sich durch die Fehlbelegung die Anzahl der verfügbaren Sozialwohnungen für die aktuell förderberechtigten Haushalte. Daran ändert auch die Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe nichts. Mit der Fehlbelegungsabgabe kann nur die zu Unrecht gewährte Förderung rückgängig gemacht werden. Den Auszug des nicht mehr förderberechtigten Mieters zu verlangen, wäre ebenfalls keine überzeugende Option. Politisch wäre dies noch schwieriger durchzusetzen als eine Fehlbelegungsabgabe, auf deren Erhebung in vielen Bundesländern verzichtet wird. Im Hinblick auf Segregationstendenzen wäre eine Auszugsverpflichtung zudem nicht wünschenswert, weil dies der Ghettobildung Vortrieb leisten könnte. Denkbar wäre daher, dass eine Wohnung aus der Belegungsbindung fällt, wenn der Mieter die Einkommensgrenze überschreitet. Gleichzeitig müsste auch der Fördervorteil entfallen bzw. anteilig rückgängig gemacht werden. Im Gegenzug könnte der Vermieter die Miete im gesetzlich erlaubten Rahmen an die ortsübliche Vergleichsmiete heranführen. Bei großen Wohnungsgesellschaften könnten Fördervorteil und Belegungsbindung auch auf eine andere Wohnung im Bestand mit förderberechtigtem Mieter übertragen werden.

In den beliebten Ballungsräumen konkurrieren unterschiedliche Nutzungen um die knappen Bauflächen. Das gilt für unterschiedliche Nutzungsarten wie Gewerbe- und Wohnungsbau, aber auch für den Bau von freifinanzierten und geförderten Wohnungen. Die Spaltung des Marktes in ein freifinanziertes und ein gefördertes Segment hat zur Folge, dass Haushalte ohne Anspruch auf eine geförderte Wohnung aus einem kleineren Angebot wählen müssen. Ihnen stehen die geförderten Wohnungen nicht offen, sondern nur das verringerte Angebot im freifinanzierten Wohnungsbau. Hiervon sind insbesondere Haushalte betroffen, deren Einkommen nur knapp über den Schwellenwerten liegt.

Grundsätzlich kann der soziale Wohnungsbau zur Erhaltung bzw. Herstellung sozialer Durchmischung genutzt werden. Soziale Durchmischung kann die Aufstiegschancen einkommenschwacher Haushalte, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Funktionsfähigkeit lokaler Arbeitsmärkte positiv beeinflussen. Dabei gilt es jedoch, die Fehler des sozialen Woh-

³ Vgl. Schier/Voigtländer, Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand, iw-Trends 1/2016.

nungsbaus der 1970er und 1980er Jahre zu vermeiden. Dies kann zum Beispiel durch Konzeptvergaben gelingen, bei denen die Kommunen eigene Grundstücke nicht zwingend an den Höchstbietenden, sondern nach der Qualität der Umsetzung von stadtplanerischen Vorgaben vergeben. Ebenfalls in diese Richtung gehen soziale Bodennutzungskonzepte.

Ein weiteres Instrument zur Sicherstellung sozialer Durchmischung besteht im Erwerb von Belegungsrechten im freifinanzierten Bestand durch die Kommunen. Damit kann gezielt auf Entwicklungen in bestehenden Quartieren reagiert werden. Im Vergleich zur Förderung von gebundenen Wohnungen im Neubau bietet der Erwerb von Belegungsrechten im Bestand eine höhere Flexibilität. Eine Stärkung dieses Instruments wäre daher zu erwägen.

Neue Wohnungsgemeinnützigkeit

Häufig wird die Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) gefordert, um die Schaffung bezahlbaren Wohnraums zu sichern.⁴ Wohnungsgesellschaften, die unter die NWG fallen, wären verpflichtet, nicht gewinnorientiert zu wirtschaften, preisgünstigen Wohnraum für Haushalte bis zu einer festzusetzenden Einkommensgrenze zur Verfügung zu stellen und freie Mittel in den Wohnungsbau zu investieren. Im Gegenzug sollen ihnen Steuerprivilegien und eine bevorzugte Behandlung bei der Vergabe von Grundstücken durch die öffentliche Hand eingeräumt werden.

Im Kern besteht der Vorschlag aus einer zusätzlichen Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus.⁵ Die Förderung setzt hierbei an der Rechtsform des Unternehmens an, während im sozialen Wohnungsbau die gebundene Wohnung der Anknüpfungspunkt ist. Grundsätzlich gelten die oben angeführten Kritikpunkte (Förderlotterie, Fehlbelegung und Marktspaltung) am sozialen Wohnungsbau auch für die NWG. Zusätzlich kommt es jedoch auch auf Anbieterseite zu einer Marktspaltung.

Die Spaltung der Anbieter in NWG-Gesellschaften und andere Wohnungsunternehmen ist mit möglichen Problemen für die Stadtentwicklung behaftet. Oben wurde beschrieben wie mit Konzeptvergaben und sinnvoll ausgestalteten Bodennutzungskonzepten unerwünschten Segregationstendenzen begegnet werden kann. Diese Maßnahmen können die gewünschte Wirkung aber nur entfalten, wenn die mit der Durchführung betrauten Unternehmen an alle Bevölkerungsgruppen vermieten können. NWG-Gesellschaften wären aber qua Rechtsform auf eine Mieterschaft mit niedrigem bis mittlerem Einkommen festgelegt. Die NWG droht daher die Fehler der alten Wohnungsgemeinnützigkeit zu wiederholen und die Segregation eher zu verschärfen. Die Nutzung der Expertise aller Anbietergruppen auf dem Wohnungsmarkt für den Bau von preisgünstigen Wohnungen kann die gewünschte Durchmischung besser herstellen. Dazu müssen aber alle unter denselben Voraussetzungen an den Vergabeverfahren teilnehmen können. Nicht die Eigentümerstruktur oder die Rechtsform sollten über den Zuschlag entscheiden, sondern allein die Erfüllung der kommunalen Vorgaben.

⁴ Siehe z.B. Holm, Neue Gemeinnützigkeit, 2015, im Auftrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE im Bundestag und Kuhnert/Leps, Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG), 2015, im Auftrag der Bundestagsfraktion BÜNDIS 90/DIE GRÜNEN.

⁵ Vgl. Sotelo, Kurzstudie zu den Vorschlägen „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)“, im Auftrag des GdW.

Kosten der Unterkunft und Wohngeld (Subjektförderung)

Die Übernahme der Kosten der Unterkunft (KdU) im Rahmen der sozialen Grundsicherung und das Wohngeld sind zweckgebundene Transferleistungen zur (anteiligen) Übernahme der Wohnkosten bedürftiger Haushalte. Auf beide Leistungen besteht ein Rechtsanspruch, der eine Gleichbehandlung der berechtigten Haushalte sicherstellt. Eine Fehlförderung wird durch eine regelmäßige Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen weitgehend ausgeschlossen. In Hinblick auf diese Kriterien ist die Subjekt- der Objektförderung überlegen.

Aktuell profitieren ca. 3,8 Mio. Haushalte von der Subjektförderung.⁶ Dem gegenüber stehen ca. 1,3 Mio. gebundene Wohnungen, von denen jedoch nach den oben zitierten Schätzungen nur jede zweite mit einem anspruchsberechtigten Haushalt belegt ist. Die Subjektförderung trägt somit die Hauptlast bei der Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit Wohnraum. Den berechtigten Haushalten steht bei der Subjektförderung im Gegensatz zur Objektförderung der gesamte Wohnungsbestand im relevanten Preissegment offen, was tendenziell eine bessere Erfüllung der individuellen Wohnbedürfnisse ermöglicht und auch unter Gesichtspunkten der sozialen Durchmischung vorteilhaft ist.

Allerdings kann sich der wohnungspolitische Instrumentenkasten nicht auf die Subjektförderung beschränken, weil diese ausschließlich am Zahlungsproblem ansetzt. Einige Haushalte werden jedoch trotz der finanziellen Förderung Schwierigkeiten haben, Zugang zu angemessenem Wohnraum zu erlangen. Daher sollte die Subjektförderung durch den Erwerb von Belehnungsrechten im freifinanzierten Bestand ergänzt werden, um sicherzustellen, dass auch Haushalte mit Zugangsproblemen mit angemessenem Wohnraum versorgt werden können.

Ein Kritikpunkt an der Subjektförderung ist, dass sie tendenziell mietsteigernd wirke. Das ist richtig, weil die Mietzahlungsfähigkeit der geförderten Haushalte gezielt erhöht wird. Befürworter der Subjektförderung sehen hierin jedoch einen Vorteil, weil dadurch gezielt zusätzliche Anreize entstehen, Wohnungen in den Segmenten zu errichten bzw. zu erhalten, die von den geförderten Haushalten nachgefragt werden. Eine spürbare Angebotsreaktion ist aber nur zu erwarten, wenn das Baulandangebot ausgeweitet wird. Zudem erleiden Haushalte ohne Anspruch auf wohnbezogene Transferleistungen einen Nachteil, wenn sie im selben Segment eine Wohnung suchen wie die geförderten Haushalte. Durch den Rechtsanspruch und die strikte Bedürftigkeitsprüfung bei der Subjektförderung werden diese Verwerfungen aber geringgehalten.

Das Wohngeld sollte regelmäßig und in kurzen Abständen an die Wohnungsmarktentwicklung angepasst werden. Ansonsten müssen Haushalte mit geringem Einkommen aufgrund von steigenden Mieten Leistungen der sozialen Grundsicherung in Anspruch nehmen. Dieser Wechsel kann für die betroffenen Haushalte negative soziale Folgen haben und deren Arbeitsanreize beeinträchtigen.⁷ In jedem Fall bedeutet er für die betroffenen Haushalte und die staatliche Verwaltung einen erheblichen Zusatzaufwand. Weiterhin wäre zu überlegen, die Sichtbarkeit des Wohngeldes bei potenziell anspruchsberechtigten Haushalten zu erhöhen.

⁶ Überschlägige Berechnung nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und Destatis.

⁷ Zur Schnittstellenproblematik in den Transfersystemen siehe Peichl et al, Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem, 2017, im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.

Geplante Grundgesetzänderung

Die Sicherung von bezahlbarem und angemessenem Wohnraum kann aus guten Gründen als gesamtgesellschaftliche Aufgabe aufgefasst werden, die auch aus Bundesmitteln finanziert werden sollte. Im Wohngeld wird diesem Umstand durch die hälftige Aufteilung der Ausgaben auf Bund und Länder Rechnung getragen. An den KdU im Rahmen der Grundsicherung beteiligt sich der Bund ebenfalls, auch wenn die Regelungen hier transparenter ausgestaltet sein könnten. Insofern ist eine Beteiligung des Bundes an den Kosten der sozialen Wohnraumförderung bei Zweckbindung der Mittel folgerichtig. Davon unberührt ist die politische Entscheidung über die Gewichtung der wohnungspolitischen Instrumente bei der Unterstützung einkommensschwacher Haushalte.

Bedeutung des Neubaus

Unabhängig davon, welchen Instrumentenmix die Politik in der Wohnungspolitik hinsichtlich Subjekt- und Objektförderung anstrebt, sollten gleichzeitig die Voraussetzungen für Wohnungsneubau geschaffen werden, um die Wohnungsknappheit insgesamt zu verringern. Neubau entlastet immer auch die Bestandsmärkte, weil Haushalte, die einen Neubau beziehen, keine Wohnung im Bestand nachfragen. Ohne den Neubau würden auch diese Haushalte eine Wohnung im Bestand suchen und die Konkurrenz um die Bestandswohnungen erhöhen. Dabei fällt der Entlastungseffekt um so stärker aus, je stärker das Angebot im Verhältnis zur Nachfrage steigt.⁸

Hier sind erster Linie die Kommunen gefragt, die Bauland ausweisen und Baurecht schaffen müssen. Eine intelligente Verkehrsplanung reduziert Pendelkosten und entlastet die Wohnungsmärkte in den beliebten Ballungsräumen. Ergänzend müssen Bauhemmnisse auf allen staatlichen Ebenen abgebaut werden. Entsprechende Vorschläge wurden in zahlreichen Kommissionen und Bündnissen erarbeitet und sollen hier nicht weiter diskutiert werden.

⁸ Vgl. Rosenthal, Are Private Markets and Filtering a Viable Source of Low-Income Housing? Estimates from a "Repeat Income" Model, *American Economic Review*, 2014, 104(2): 687–706.