

Effizienz staatlicher Wohnraumförderungsmodelle und ihr Einfluss auf das Mietpreisniveau

1. Hintergrund

Die Mieten und Wohnungspreise in den deutschen Großstädten steigen immer weiter. Ursächlich hierfür ist die starke Zuwanderung in die Städte, sowohl aus dem Inland als auch dem Ausland. Allein im Jahr 2015 sind fast 390.000 Menschen in die 72 kreisfreien Städte in Deutschland gezogen. Berlin wächst seit mehreren Jahren um 40.000 Einwohner pro Jahr. Der damit verbundenen hohen Wohnungsnachfrage steht aber ein viel zu geringes Angebot gegenüber. So erreichte die jährliche Bautätigkeit in Berlin zuletzt nur ein Niveau von knapp 11.000 Wohnungen, gebraucht werden aber mehr als 30.000 neue Wohnungen pro Jahr. Wie die Studie von Deschermeier et al. (2017) zeigt, werden in allen deutschen Großstädten zu wenige Wohnungen gebaut. Darauf reagiert der Markt wie jeder Markt – die Preise steigen.

Besonders groß ist der Mangel an 2- und 3-Raum Wohnungen. Durchschnittlich wurden in den Metropolen Berlin, Hamburg und München in den letzten Jahren nur rund ein Drittel der benötigten Wohnungen gebaut. Damit trifft die aktuelle Anspannung im Wohnungsmarkt vor allem Haushalte mit geringen Einkommen. Entsprechend wird vermehrt wieder über sozialpolitische Instrumente in der Wohnungspolitik diskutiert. Dabei wird von der Politik vor allem die soziale Wohnraumförderung präferiert. Durch den Bau von Sozialwohnungen, bei denen sich die Miete nicht nach Knappheiten richtet, werden Belegungsrechte geschaffen, die genutzt werden können, um vor allem sozialschwache Haushalte zu unterstützen. Im Folgenden soll dieses sozialpolitische Instrument auf seine Wirksamkeit untersucht werden, wobei auch Effekte auf das Mietpreisniveau erörtert werden. Auf Basis dieser Analyse wird dann im Anschluss das Wohngeld als alternativer Ansatz diskutiert, wobei ebenfalls auf potentielle Auswirkungen auf das Mietpreisniveau sowie auf die Treffsicherheit dieses Instruments eingegangen wird. Der Beitrag endet mit einem Fazit.

2. Die soziale Wohnraumförderung

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 werden und die nur an Haushalte vermietet werden, die einen Wohnberechtigungsschein (WBS) 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 wurden. 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 während 2015 sogar 5.583 zusätzliche Wohneinheiten hinzukamen. 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).

Im Folgenden wird diskutiert, welche Effekte die soziale Wohnraumförderung auf die Mieten hat und wie zielgenau die soziale Wohnraumförderung wirkt.

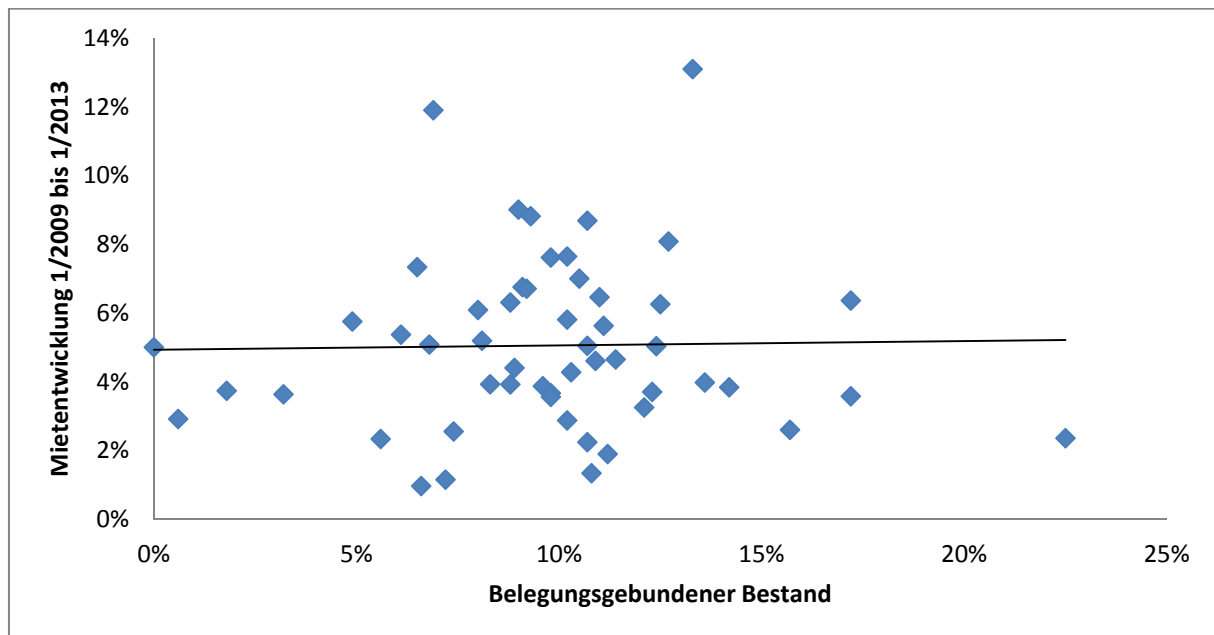
2.1. Effekte der sozialen Wohnraumförderung auf das Mietpreisniveau

Deschermeier et al. (2015) haben die zehn größten Mietwohnungsmärkte in NRW untersucht und dabei die Mietpreisentwicklung auf eine Vielzahl erklärender Faktoren zurückführen können. Dabei zeigte sich u. a., dass Sozialwohnungen unter sonst gleichen Bedingungen rund 20 Prozent günstiger angeboten werden als freifinanzierte Wohnungen. Bei gleicher Qualität und gleicher Lage werden Mieter von Sozialwohnungen gegenüber anderen Mietern um 20 Prozent bei der Miete entlastet. Sozialwohnungen führen damit zu dem gewünschten Effekt, dass Mieter unterstützt werden. Fraglich ist aber, ob Sozialwohnungen auch einen Effekt auf den Gesamtmarkt haben, also etwa ein hoher Anteil an Sozialwohnungen das Mietpreisniveau drückt.

Abbildung 1 zeigt für die Kreise in NRW sowohl den Anteil der Sozialwohnungen als auch die prozentuale Steigerung der Mieten zwischen 2009 und 2013. Tatsächlich ist kein Zusammenhang erkennbar. Hätte der Anteil des belegungsgebundenen Bestands einen dämpfenden Effekt auf die Mietentwicklung, sollten sich die Kreise tendenziell von oben links

nach unten rechts gruppieren. Die Regressionsgerade ist aber einfach flach, was keinen Zusammenhang andeutet.

Abbildung 1: Kein erkennbarer Zusammenhang zwischen der Mietpreisentwicklung und dem Anteil des belegungsgebundenen Bestands



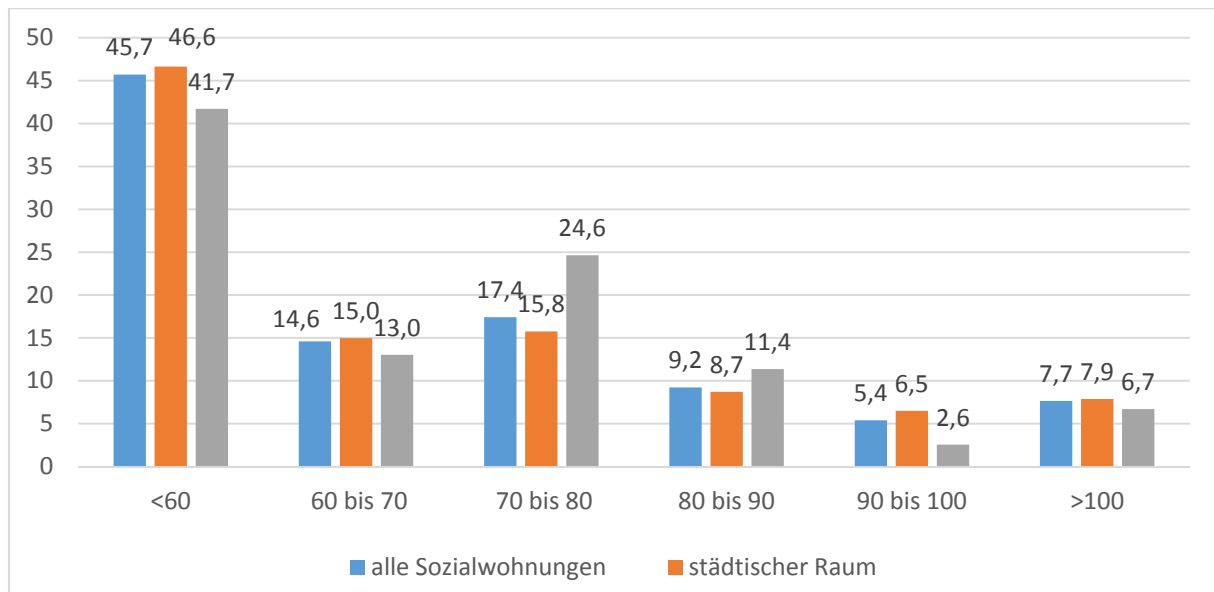
Quelle: NRW.BANK, F+B, eigene Berechnungen

Dies ist aber nur auf den ersten Blick überraschend. Erstens werden Sozialwohnungen bei der Erstellung von Mietspiegeln nicht berücksichtigt und haben damit keinen Effekt auf die Entwicklung der ortsüblichen Vergleichsmiete. Zweitens, und dies ist wichtiger, entsteht durch Sozialwohnungen ein gespaltenener Markt. Wer einen Wohnberechtigungsschein besitzt, kann zwar sowohl in eine Sozialwohnung als auch eine freifinanzierte Wohnung ziehen, solange die Qualität der Sozialwohnungen jedoch hoch ist und die Miete unterhalb des Marktniveaus liegt, werden die Haushalte mit einem WBS bevorzugt Sozialwohnungen nachfragen. Mieter die auf diesem Markt nicht zum Zuge kommen, wechseln dann in den freien Markt. Hinzu kommt, dass durch den Bau von Sozialwohnungen bei gegebenem Bauland freifinanzierte Wohnungen verdrängt werden. Letztlich verkleinert sich durch Sozialwohnungen der freifinanzierte Markt sowohl auf der Angebots- als auch Nachfrageseite, so dass es keinen Effekt auf das Preisniveau gibt. Damit ist für die Beurteilung der sozialen Wohnraumförderung die Treffsicherheit von großer Bedeutung.

2.2. Soziale Treffsicherheit der sozialen Wohnraumförderung

Schier und Voigtländer (2016) haben die soziale Wohnraumförderung sehr intensiv untersucht und dabei mit Hilfe des sozio-oekonomischen Panels (SOEP) auch die Treffsicherheit der Sozialwohnungen geprüft. Zwar lässt sich zum einen feststellen, dass überproportional viele Haushalte mit Migrationshintergrund und große Haushalte in Sozialwohnungen leben, zum anderen zeigt sich aber, dass insgesamt nur 45 Prozent der Haushalte angesichts ihres Einkommens als armutsgefährdet (weniger als 60 Prozent des Median-Einkommens) gelten. Angesichts von rund sieben Millionen Haushalten, die als armutsgefährdet gelten, ist dies eine bedenklich niedrige Treffsicherheit. Über 13 Prozent der Haushalte haben überdies ein Einkommen von mehr als 90 Prozent des Median Einkommens (Abbildung 2). Dabei ergeben sich auch keine Unterschiede zwischen Stadt und Land.

Abbildung 2: Mieter in Sozialwohnungen nach ihrem Einkommen im Jahr 2014 (in Prozent des Median-Einkommens)



Quellen: SOEP v30, Institut der deutschen Wirtschaft

Viele Haushalte sind nur temporär unterstützungsbedürftig und können ihre Einkommenssituation zum Beispiel 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 ist auch systemimmanent, da eine Konzentration von Haushalten mit geringen Einkommen auch gar nicht gewollt ist (vgl. Kirchner, 2006). Abhilfe könnte eine Fehlbelegungsabgabe schaffen, die jedoch nach ihrer Einführung auf Grund von politischen Widerständen und administrativer Probleme überall wieder abgeschafft wurde. Außerdem ist zu bedenken, dass der Staat durch ein solches Instrument zwar Geld einnehmen würde, der Bau von neuen Sozialwohnungen hiervon aber nur teilweise finanziert werden könnte. Da die Fehlbelegungsabgabe überdies am Mietspiegel ansetzen würde, der nicht das Marktniveau wiedergibt, wäre die Abgabe erstens recht niedrig und zweitens kein Anreiz, in den freifinanzierten Markt umzuziehen. Somit gilt zu beachten, dass rechnerisch letztlich zwei Sozialwohnungen bereitgestellt werden müssen, um einen bedürftigen Haushalt zu unterstützen.

3. Eine alternative Lösung: Das Wohngeld

Für die Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit der Haushalte steht mit dem Wohngeld schon lange ein adäquates Instrument zur Verfügung. Beim Wohngeld wird das Einkommen der Haushalte streng geprüft und die Zahlungen es wird auch nur so lange getätigt, 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).

Zwei potentielle Probleme werden bei der Beurteilung des Wohngeldes jedoch immer wieder angeführt. Erstens wird vermutet, dass das Wohngeld letztlich die Mieten erhöht und damit

den Markt weiter belastet. Zweitens wird erwartet, dass das Wohngeld nur zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit beiträgt, jedoch nicht das Zugangsproblem löst. Schließlich haben einige Haushalte aufgrund ihrer Merkmale besondere Schwierigkeiten, Wohnraum zu finden. Auf diese beiden Aspekte soll im Folgenden eingegangen werden.

3.1. Erhöht das Wohngeld das Mietniveau?

Es ist eine in der Politik weitverbreitete Vermutung, dass das Wohngeld letztlich die Mieten erhöht. Schließlich steigert das Wohngeld die Nachfrage und dies wiederum erhöht die Preise. Ob dies allerdings auch tatsächlich erfolgt, hängt davon ab, wie Angebot und Nachfrage reagieren. Außerdem ist auch zu berücksichtigen, dass nur ein kleiner Teil der Bevölkerung Wohngeld bezieht, so dass die Gesamtnachfrage, selbst einer kräftigen Erhöhung des Wohngelds, nur in kleinem Umfang steigt.

Clamor et al. (2013) haben empirisch untersucht, wie sich eine Wohngelderhöhung auf den Markt auswirkt. Hierzu haben sie untersucht, wie sich Angebotsmieten aufgrund der Wohngelderhöhung 2009 verändert haben, wobei sie zusätzlich auch solche Märkte betrachtet haben, in denen die Wohngeldstufe erhöht worden ist, wo also Wohngeldempfänger auch bei teuren Wohnungen noch steigende Wohngeldzahlungen erhalten können. Das Ergebnis zeigt, dass die Wohngeldanpassung keinen nachweisbaren Effekt auf das Mietniveau hatte.

Aktuell erhalten nur rund eine Million Haushalte Wohngeld. Hinzu kommt, dass Wohngeldempfänger eine sehr differenzierte Nachfrage haben. Unter den Wohngeldempfängern sind sowohl Familien, die große Wohnungen brauchen, als auch Single-Haushalte. Anders als etwa bei der früheren Eigenheimzulage, bei der sich die Förderung im Wesentlichen auf ein bestimmtes Segment (Familien) und vor allem Einfamilienhäuser konzentrierte, können sich Vermieter kaum auf eine höhere Zahlungsfähigkeit einstellen. Daher kommen höhere Wohngeldzahlungen tatsächlich vor allem den Empfängern zu Gute.

3.2. Belegungsrechte im Bestand

Als weiterer Problembereich gilt die Sicherung des Zugangs für Haushalte, die im normalen Mietwohnungsmarkt Schwierigkeiten haben, eine Wohnung zu finden. Je nach Abgrenzung zählen hierzu Haftentlassene, Haushalte mit Drogenproblemen, Haushalte mit Migrationshintergrund oder auch Großfamilien. Insgesamt ist jedoch zu erwarten, dass nur wenige Haushalte trotz ausreichender Zahlungsfähigkeit keinen Zugang zu Wohnraum finden. Würde der vorhandene 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).

Es gibt jedoch auch die Möglichkeit, Belegungsrechte im Bestand zu erwerben. Kirchner (2006) zeigt, dass ein solches Instrument in Belgien sehr erfolgreich genutzt wird. Dort werden in Auktionen Belegungsrechte von privaten Vermietern erworben. Der Vorteil bei diesem Vorgehen liegt auch darin begründet, dass Wohnungen im Bestand insgesamt günstiger sind als Neubauwohnungen und so der Gesamtaufwand für den Staat auch geringer ist.

4. Schlussfolgerungen

Weder die soziale Wohnraumförderung noch das Wohngeld haben nachweisbare Effekte auf das Mietniveau. Durch die soziale Wohnraumförderung wird der Markt letztlich nur

gespalten, die Preisentwicklung im freifinanzierten Markt bleibt daher unberührt. Beim Wohngeld ist die Gruppe der Nachfrager letztlich zu klein und die Nachfrage zu divers, als dass es Effekte auf das Mietniveau gibt. Umso wichtiger ist daher die Frage, ob die Förderungen auch denen zu Gute kommen, die sie tatsächlich brauchen.

Beim Wohngeld ist dies gegeben. Es gibt einen Rechtsanspruch auf Wohngeld und die Höhe der Zahlungen richtet sich im Wesentlichen nach dem Einkommen. Außerdem wird Wohngeld nur so lange gewährt, wie auch ein Anspruch vorliegt. Dies ist bei Sozialwohnungen anders. Wer einmal in eine Sozialwohnung eingezogen ist, braucht nicht mehr ausziehen, auch wenn sich seine Haushalts- oder Einkommenssituation deutlich verbessert hat. In der Folge haben über 55 Prozent der Mieter von Sozialwohnungen ein Einkommen teils deutlich über der Armutgefährdungsgrenze.

Es spricht daher vieles dafür, stärker auf das Wohngeld als auf die soziale Wohnraumförderung zu setzen. Daher sollte das Wohngeld erhöht und dynamisiert werden, um Haushalte mit geringen Einkommen in Großstädten zu entlasten. Ergänzt werden sollte das Wohngeld dann durch den Kauf von Belegungsrechten im Bestand.

Literatur

- 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 / **Voigtländer**, Michael, 2015, Anbieter von günstigem Wohnraum. Eine Analyse für 10 Großstädte in NRW, IW policy paper, Nr. 35, Köln
- Deschermeier**, Philipp / **Haas**, Heide / **Hude**, Marcel / **Voigtländer**, Michael, 2016, A first analysis of the new German rent regulation, in: International Journal of Housing Policy, Online-Version
- Deschermeier**, Philipp / **Henger**, Ralph / **Seipelt**, Björn / **Voigtländer**, Michael, 2017, Zuwanderung in die Großstädte und resultierende Wohnungsnachfrage, Köln
- Deutscher Bundestag**, 2012, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 30. Juli 2012 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. Energiekonzept der Bundesregierung - Gebäudesektor, Drucksache 17/10425, Berlin
- Donner**, Christian, 2000, Wohnungspolitiken in der Europäischen Union. Theorie und Praxis, Wien
- Henger**, Ralph, 2015, Reform des Wohngelds. Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes, **Deutscher Bundestag**
- Kirchner**, Joachim, 2006, Wohnungsversorgung für unterstützungsbedürftige Haushalte. Deutsche Wohnungspolitik im europäischen Vergleich, Sozialwissenschaft, 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

vom 14.1.2015, Düsseldorf

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

NRW.BANK, 2015, Preisgebundener Wohnungsbestand 2014. Entwicklung geförderter Wohnungen in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Schier, Michael / **Voigtländer**, Michael, 2016, Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand, in: IW-Trends, 43. Jg., Nr. 1, S. 21–35

SOEP v30, Sozioökonomisches Panel, 2015, Daten des Jahres 2014, https://www.diw.de/de/diw_01.c.504352.de/soep_v30.html

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