

„Öffentliches Fachgespräch über Situation und Perspektiven der sozialen Wohnraumförderung in Deutschland“ (Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen, 10.10.2018)

Öffentliche Verantwortung für leistbare Mieten und dauerhafte Bindungen

Versorgungskrisen und Fehlbedarfe

Die Entwicklung der Wohnversorgung wird in den Metropolregionen und Universitätsstädten von einer spekulativen Ertragservartung bestimmt und hat massive Mietsteigerungen im Bestand, bei Neuvermietungen und im Bereich von Neubauwohnungen ausgelöst. Die Mietentwicklungen der letzten Jahre haben sich dabei von den Einkommen entkoppelt und die mittleren Mietbelastungsquoten deutlich erhöht. Allein in den 77 Großstädten (darunter boomende Städte wie München, Frankfurt/Main und Stuttgart, aber auch Städte wie Chemnitz, Gelsenkirchen und Herne) müssen mehr als 40 Prozent der Haushalte mehr als ein Drittel ihres Einkommens für die Wohnkosten ausgeben. Als leistbar hingegen gelten Wohnungen, deren Mietkosten 30 Prozent des monatlichen Nettoeinkommens nicht überschreiten. Allein in den Großstädten fehlen schon jetzt 1,9 Mio. leistbare Wohnungen für Haushalte mit geringen Einkommen (HBS 2017, 2018a). Nach den Kriterien der Leitbarkeit und unter der Annahme von angemessenen Wohnungsgrößen umfasst das bestehende Versorgungsdefizit Wohnungen mit Nettokalt-Mietpreisen zwischen 4 €/m² und 6 €/m² (siehe Tabellenanhang I).

Ausgehend von den wachsenden Einkommenspolarisierungen in unserer Gesellschaft ist ein zusätzlicher sozialer Wohnversorgungsbedarf in dieser Größenordnung keine vorübergehende Notsituation, sondern eine Daueraufgabe. Instrumente wie die Mietpreisbremse und das Wohngeld sind weitgehend ungeeignet, die Versorgungslücke der sozialen Wohnversorgung zu schließen. Bundesweit beziehen gerade einmal 1,2 Prozent der Haushalte ein Wohngeld und die Mietbelastung nach der Wohngeldzahlung beträgt im Durchschnitt 40 Prozent des Einkommens. Die Mietpreisbremse kann bei konsequenter Anwendung die Neuvermietungsrenten in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten erheblich senken, doch auch Mietpreise von 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete sind in der Regel für Haushalte mit geringen Einkommen zu teuer.

Die Herausforderung einer sozialen Wohnversorgung sind relativ überschaubar: Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen brauchen auch unterdurchschnittliche Mietpreise. Solche Mieten von ökonomisch rational agierenden Marktakteuren in der Regel nicht zu erwarten. Die Versorgung von Haushalten mit geringen Einkommen ist eine öffentliche Aufgabe. Im Wohnraumförderungsgesetz von 2002 (WoFG) wird ausgeführt:

§1 (2) Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung sind Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. die Förderung von Mietwohnraum insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen sowie Familien und andere Haushalte mit Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, ältere Menschen, behinderte Menschen, Wohnungslose und sonstige hilfebedürftige Personen... (WoFG, §1 (2))

Mit dem Entwurf zur Änderung des Artikel 104c GG erkennt der Bund eine gesamtstaatliche Verantwortung für den sozialen Wohnungsbaus als eine Daueraufgabe an und bekennt sich zu dem Ziel „deutlich mehr Sozialwohnungen zu bauen, um Versorgungsschwierigkeiten gerade von einkommens- und sozial schwächeren Haushalten entgegenzuwirken“ (Deutscher Bundestag 2018).

Diese Selbstverpflichtung zur öffentlichen Verantwortung sollte sich nicht nur auf eine Zusicherung der Bereitstellung von Fördermitteln beschränken, sondern muss auch in den Mengengerüsten und Modalitäten der Wohnraumförderung gemessen werden. Eine solch gestaltende Verantwortung schließt eine grundgesetzliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Wohnraumförderung mit ein.

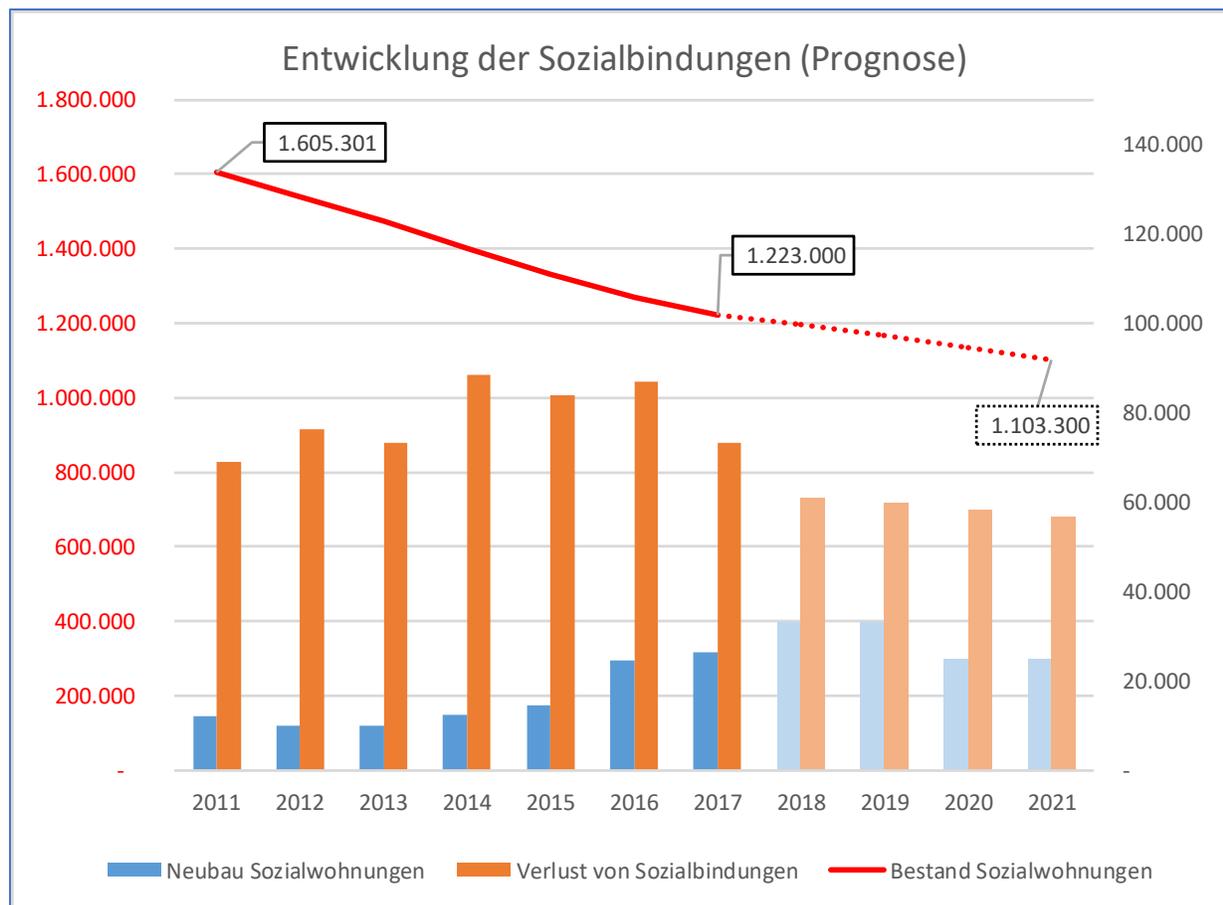
Sozialer Wohnungsbau: Zu wenig und zu teuer

Die Hochzeit des Sozialen Wohnungsbaus liegt schon einige Jahrzehnte zurück. Wurden in den ersten Dekaden seit den Wohnungsbaugesetzen der 1950er Jahre noch deutlich mehr als 100.000 Mietwohnungen pro Jahr bewilligt, sank die Förderintensität in der Folgezeit auf ein Niveau von weniger als 15.000 Wohnungen pro Jahr seit der Jahrtausendwende (siehe Tab. 4, Anhang II).

Der Förderumfang wurde seit 2016 auf etwa 25.000 Bewilligungen pro Jahr erhöht, dennoch reicht das aktuell geplante Mengengerüst der Wohnraumförderung nicht aus, die bereits bestehenden Versorgungslücken zu schließen. Selbst ohne Bindungsverluste würde es mit der derzeitigen Förderquote etwa 80 Jahre brauchen, um allein das Versorgungsdefizit der Großstädte auszugleichen.

Da die Förderprogramme des sozialen Wohnungsbaus in der Vergangenheit lediglich zeitlich befristete Mietpreis- und Belegungsbindungen vorsahen, laufen jedes Jahr die Sozialbindungen von zehntausenden Wohnungen aus früheren Programmjahren aus. Trotz steigender Bewilligungszahlen reicht das aktuelle Fördervolumen nicht einmal aus, um die Abgänge durch auslaufende Bindungen zu kompensieren. Allein zwischen 2013 und 2017 standen den Bewilligungen für knapp 88.000 Neubauwohnungen des sozialen Wohnungsbaus etwa 410.000 auslaufenden Sozialbindungen gegenüber. Trotz des Einsatzes von Bundesmitteln in der Höhe von insgesamt etwa 4,4 Mrd. € in diesem Zeitraum hat sich die Gesamtzahl der Sozialwohnungen um 318.000 verringert. Auch die nun angekündigte Verstetigung der Förderung in der Höhe von ca. 5 Mrd. Euro bis 2021 wird den Rückgang nicht aufhalten. Am Ende der jetzt vorgeschlagenen Förderperiode werden es etwa 120.000 Sozialbindungen weniger sein als 2017.

Grafik 1: Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus seit 2011



Quelle: Bundesregierung 2016, 2017; Statistisches Bundesamt 2018, BMI 2018 und eigene Berechnungen

Die Wohnraumförderung baut den Bindungsverlusten hinterher. Bei einer durchschnittlichen Bindungsdauer von 20 Jahren müssten allein für eine einfache Reproduktion des Bestandes jedes Jahr mehr als 50.000 Sozialwohnungen neu gebaut werden. Selbst dieses Minimalziel wird durch die derzeit in Aussicht gestellten Fördervolumen deutlich verfehlt.

Während das Fördervolumen zu klein ausfällt, sind die Mieten im sozialen Wohnungsbau zu hoch. Die Einstiegsmieten der geförderten Wohnungen unterscheiden sich zwischen den Bundesländern und einzelnen Förderprogrammen und liegen zwischen 3,50 und 8,50 €/m² (nettokalt). Im Mittel aller Programme und Bundesländer liegt die Miethöhe einer geförderten Mietwohnung bei knapp über 6 €/m² und richtet sich damit an Haushalte mit Einkommen zwischen 60 und 80 Prozent des Bundesmedianeinkommens. Für die Haushalte mit den größten sozialen Versorgungsdefiziten (Einkommen < 60% des Bundesmedianeinkommens) sind die meisten Förderprogramme zu teuer und würden selbst in einer geförderten Wohnung zu einer Mietbelastung von etwa 40 Prozent des Einkommens führen (HBS 2018 b: 48 ff). Die Wohnraumförderung in ihrer aktuellen Struktur verfehlt sowohl in seinen Mengeneffekten als auch in seiner sozialen Reichweite die Ziele einer sozialen Wohnversorgung.

Öffentliche Verantwortung für die soziale Wohnversorgung

Mit der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Grundgesetzänderung wird nach Artikel 104d eine gesamtstaatliche Verantwortung für die soziale Wohnversorgung übernommen. Ziel ist es, die Länder „künftig wieder durch zweckgebundene Finanzhilfen in die Lage zu versetzen, dem Mangel an bezahlbarem Wohnraum spürbar entgegenzuwirken“ (Bunderegierung 2018: 2).

Das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) und die auch gesetzlichen Regelungen einzelner Bundesländer eröffnen mit der Förderung des Neubaus von Miet- und Eigentumswohnungen, von Modernisierungsmaßnahmen oder dem Ankauf von Belegungsbindungen ein weites Spektrum an unterschiedlichen Fördermöglichkeiten. Um eine zielgerechte Mittelverwendung sicherzustellen, sollte die Vergabe der Wohnraumfördermittel grundsätzlich an die Erarbeitung von kommunalen und regionalen Wohnraumversorgungskonzepten gebunden werden, in denen die Versorgungsbedarfe ermittelt und priorisiert werden. Den Vorrang sollten dabei alle Maßnahmen haben, die langfristige und dauerhafte Effekte für die soziale Wohnversorgung generieren.

Insbesondere in den Städten und Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten sind es die spekulativ hohen Grundstückspreise, die einen preiswerten Wohnungsbau und leistbare Mieten erschweren. Hier sind den Kommunen zusätzliche Instrumente an die Hand zu geben, die geeignet sind, Grundstücke zu limitierten Preisen zu erwerben und für eine dauerhaft soziale Wohnversorgung zu nutzen.

Paradox der sozialen Zwischennutzung beenden

Ein zentrales Problem der Wohnraumförderung ist die zeitliche Begrenzung der Mietpreis- und Belegungsbindungen. In der Regel nach der Rückzahlung der Förderdarlehn endet die Eigenschaft als geförderter Wohnraum und die Bewirtschaftung der ehemals geförderten Wohnungen unterliegt den Regeln des allgemeinen Wirtschafts- und Mietrechts. So erklärt sich das Paradox, dass trotz einer hohen Gesamtzahl von insgesamt fast 4,5 Mio. geförderten Mietwohnungen seit den 1950er Jahren zurzeit nur noch 1,2 Mio. Sozialbindungen bestehen. Über 80 Prozent aller geförderten Mietwohnungen haben im Laufe der Zeit ihre Sozialbindungen verloren. Im internationalen Vergleich wird die deutsche Fördersystematik daher völlig zu Recht als „ein Programm der Wirtschaftsförderung mit sozialer Zwischennutzung“ (Donner 2000: 200) beschrieben. Statt in den Aufbau von dauerhaft gebundenen Beständen zu investieren, wird ein dauerhafter Kreislauf der Förderung mit begrenzten Effekten erzwungen. Beispiele aus anderen Ländern zeigen, welche Effekte dauerhafte Bindungen haben können. So ermöglicht beispielsweise die Förderung von Sozialwohnungen in Österreich bei den gemeinnützigen Wohnbauträgern eine Fortsetzung der Kostenmietbegrenzung nach dem Ende der Förderphase und der kompletten Refinanzierung des Objektes eine Absenkung der Anschlussannuität auf ein Niveau von unter 4 €/m² (nettokalt) (Donner 2000: 17 ff.).

Eine entsprechend dauerhafte Ausrichtung der Förderanstrengungen im Bereich der Wohnraumförderung würde auch hierzulande das soziale Versorgungspotential deutlich erhöhen. Die künftigen Förderprogramme sollten sich an dem Prinzip „einmal gefördert – immer gebunden“ orientieren und eine zweckgebundene Verwendung von Rückflüssen aus den Förderprogrammen verpflichtend vorschreiben.

Quellen

BMI 2018: Bund setzt klare Impulse beim sozialen Wohnungsbau. Pressemitteilung des BMI, vom 11.07.2018, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2018/07/impulse-beim-sozialen-wohnungsbau.pdf;jsessionid=5C99549E6B9B7E4C07E1B12AEC4B6945.1_cid364?_blob=publicationFile&v=6

Bundesregierung 2016: Bericht der Bundesregierung über die Verwendung der Kompensationsmittel für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung 2016, Bundestags-Drucksache 18/13054

Bundesregierung 2017: Bericht der Bundesregierung über die Verwendung der Kompensationsmittel für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung 2017, Bundestags-Drucksache 19/3500

Deutscher Bundestag 2018: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e) vom 18.07.2018, Drs. 19/3440

Hans-Böckler-Stiftung 2017: Wohnverhältnisse in Deutschland - eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten. Forschungsbericht, Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Stiftung 2018a: Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? Working Paper Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 63, April 2018

Hans-Böckler-Stiftung 2018b: Wem nutzen wohnungspolitische Maßnahmen? Mengeneffekte und soziale Reichweite beim Wohngeld, der Wohnraumförderung und der Mietpreisbremse in 77 deutschen Großstädten. Working Paper Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 92, September 2018.

Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration (Schleswig-Holstein) 2018: Bund und Länder haben im Jahr 2017 mit mehr als drei Milliarden Euro über 57.000 Sozialwohnungen gefördert. Pressemitteilung des Vorsitzendem der Bauministerkonferenz, vom 18.05.2018, https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/IV/Presse/PI/2018/180518_BauMiKo_Entflechtungsmittel.html

Sensch, Jürgen 2010: Sozialer Wohnungsbau in der Bundesrepublik Deutschland 1950 – 1999. histat-Datenkompilation online. GESIS Köln

Statistisches Bundesamt 2018: Bauen und Wohnen, Baugenehmigungen / Baufertigstellungen (Lange Reihen), https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bauen/BautaetigkeitWohnungsbau/BaugenehmigungenBaufertigstellungenPDF_5311101.pdf?_blob=publicationFile

WoFG: Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz - WoFG), vom 13. Januar 2001, zuletzt geändert am 2. Oktober 2015, <https://www.gesetze-im-internet.de/wofg/index.html>

Tabellenanhang I: Einkommensklassen und leistbare Mieten

Tabelle 1: Haushaltsnettoeinkommen nach Einkommensklassen nach Haushaltsgrößen

in €	Einkommensklassen (im Verhältnis zum Bundesmedian)				
Haushaltsgröße	60%	80%	100%	120%	140%
1 Person	890	1.187	1.484	1.781	2.078
2 Personen	1.336	1.781	2.226	2.671	3.116
3 Personen	1.781	2.374	2.968	3.562	4.155
4 Personen	2.226	2.968	3.710	4.452	5.194
5 Personen	2.671	3.562	4.452	5.342	6.233

Quelle: FDZ, Mikrozensus 2014, eigene Berechnungen

Tabelle 2: Leistbare Miethöhen (max. 30 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens) nach Einkommensklassen nach Haushaltsgrößen

in €	Einkommensklassen (im Verhältnis zum Bundesmedian in Euro)				
Haushaltsgröße	60%	80%	100%	120%	140%
1 Person	267	356	445	534	623
2 Personen	401	534	668	801	935
3 Personen	534	712	890	1.068	1.247
4 Personen	668	890	1.113	1.336	1.558
5 Personen	801	1.068	1.336	1.603	1.870

Quelle: FDZ, Mikrozensus 2014, eigene Berechnungen

Tabelle 3: Leistbare Mietpreise (bei angemessenen Wohnungsgrößen) nach Einkommensklassen nach Haushaltsgrößen

in €/m ²	Einkommensklassen (im Verhältnis zum Bundesmedian in Euro)				
Haushaltsgröße	60%	80%	100%	120%	140%
1 Person (bis 45m ²)	3,29	5,26	7,24	9,22	11,20
2 Personen (bis 60m ²)	4,03	6,25	8,48	10,71	12,93
3 Personen (bis 75m ²)	4,47	6,85	9,22	11,60	13,97
4 Personen (bis 90m ²)	4,77	7,24	9,72	12,19	14,66
5 Personen (bis 105m ²)	4,98	7,53	10,07	12,61	15,16

Quelle: FDZ, Mikrozensus 2014, eigene Berechnungen

Tabellenanhang II: Sozialer Wohnungsbau

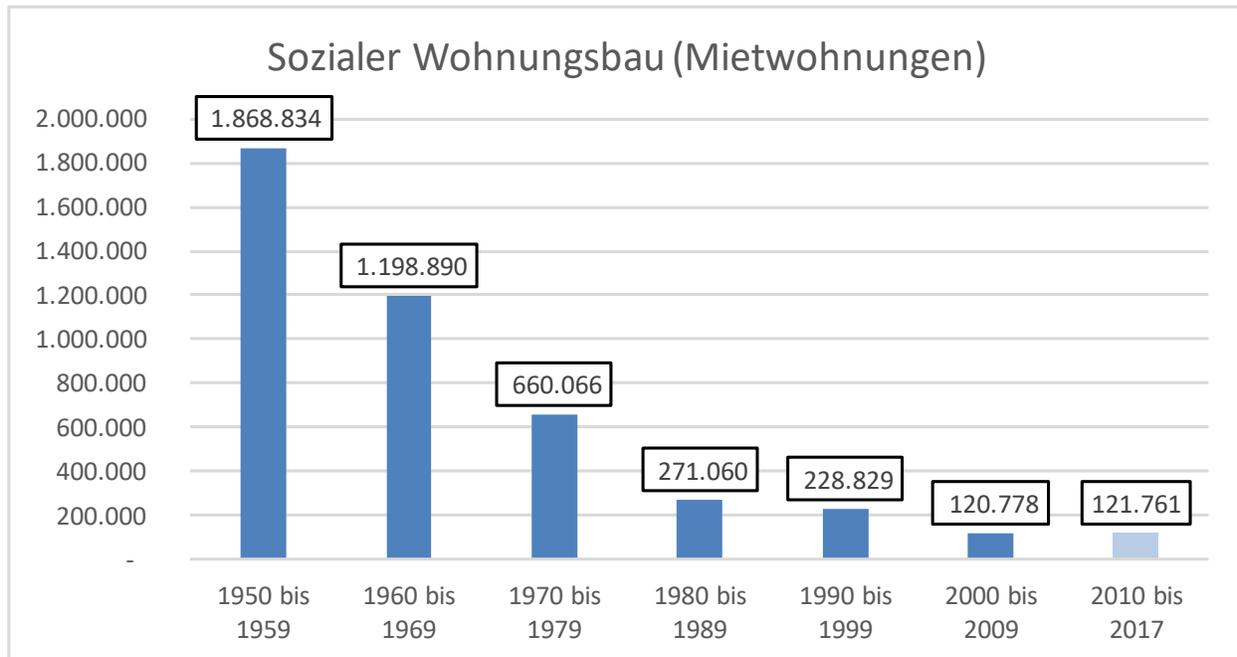
Tabelle 4: Historische Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus (nur Mietwohnungen)

Jahre	Bewilligte Mietwohnungen gesamt	Geförderte Mietwohnungen pro Jahr
1950 bis 1959	1.868.834	186.883 p.a.
1960 bis 1969	1.198.890	119.889 p.a.
1970 bis 1979	660.066	66.007 p.a.
1980 bis 1989	271.060	27.106 p.a.
1990 bis 1999	228.829	22.883 p.a.
2000 bis 2009	120.778	12.078 p.a.
2010 bis 2019*	121.761	15.220 p.a.
gesamt	4.470.218	65.739 p.a.

* Daten nur bis 2017 berücksichtigt

Quellen: Sensch 2010, Bundesregierung 2017, eigene Berechnungen

Grafik 2: Historische Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus (nur Mietwohnungen)



Quellen: Sensch 2010, Bundesregierung 2017, eigene Berechnungen

Tabelle 5: Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus von 2013 bis 2018

Jahr	Sozialwohnungen				Neubau (insgesamt) p.a.	
	Neubau p.a.	Abgänge p.a.	Bestand	Veränderung zum Vorjahr	Fertiggestellte Wohnungen	Anteil Sozialwohnungen
2013	9.874	-73.382	1.475.234	-63.508	214.817	4,6%
2014	12.500	-88.535	1.399.199	-76.035	245.325	5,1%
2015	14.653	-83.852	1.330.000	-69.199	247.724	5,9%
2016	24.550	-87.050	1.270.000	-62.500	277.691	8,8%
2017	26.321	-73.321	1.223.000	-47.000	284.816	9,2%
2013 - 2017	87.898	-406.140	-	-252.234	1.270.373	6,9%

Quelle: Bundesregierung 2016, 2017; Statistisches Bundesamt 2018, BMI 2018 und eigene Berechnungen