

Dr. Max-Christopher Krapp und Dr. Christian von Malottki

„Wie viele Sozialwohnungen brauchen wir?“ – Unklare Zielvorstellungen erschweren die Diskussion

Mit Blick auf regionale Engpässe auf den Wohnungsmärkten wird in der aktuellen wohnungspolitischen Diskussion wieder vermehrt der zusätzliche Bau von Sozialwohnungen gefordert (etwa vom Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen 2015). Allerdings liegen den Forderungen häufig unklare Förderziele zugrunde, was die wohnungspolitische Diskussion erschwert. Denn bei der Bestimmung des Bedarfs kommt es darauf an, welchen Versorgungsproblemen begegnet werden soll.

Als Sozialwohnungen werden Mietwohnungen bezeichnet, die für eine vereinbarte Zeitspanne einer Mietpreis- und Belegungsbindung unterliegen, wofür der Investor als Gegenleistung eine finanzielle Förderung in Form von vergünstigten Darlehen, Tilgungszuschüssen oder ggf. verbilligtem Bauland erhält. In der Vergangenheit wurden verschiedene Programme entwickelt, die sich in Bezug auf die Einkommensgrenzen der Sozialwohnungsberechtigten, die Laufzeiten der Bindung und die Förderbedingungen für den Investor unterscheiden.

Die Auswahl der Mieter steht dann den kommunalen Wohnungsämtern zu, wobei diese durch eine strikte Besetzung oder eine Liste mit Auswahlrecht des Vermieters (der damit passende Nachbarschaften zusammenstellen kann) agieren.

Nach Auslauf der Bindung werden die Wohnungen Teil des freifinanzierten Wohnungsmarkts, wobei die Anpassung des Mietniveaus über die Kappungsgrenze im Mietrecht nur schrittweise erfolgt. Häufig verbleiben die Wohnungen nach Auslaufen der Bindung im relativ preisgünstigen Segment.

Soziale Wohnraumförderung im Wandel

Die Bedeutung, die der sozialen Wohnraumförderung in der wohnungspolitischen Diskussion zugeschrieben wird, ist stark von der jeweiligen Wohnungsmarktlage abhängig. Ursprünglich stellte die Wohnraumförderung ein Finanzierungsinstrument zur Herstellung einer quantitativ ausreichenden Wohnraumversorgung dar; und zwar in Zeiten, als privates Kapital nicht ausreichend verfügbar war. So ist es in der Nachkriegszeit gelungen, relativ schnell den dringend benötigten Wohnraum für die Nachfrage infolge der Kriegszerstörungen und der Zuwanderungsströme aus dem Osten bereitzustellen. Die Zielgruppen des sozialen Wohnungsbaus waren dabei die sogenannten „breiten Schichten der Bevölkerung“, die Eigentümer der Wohnungen häufig kommunale Wohnungsbaugesellschaften oder Genossenschaften. Die starke Bedeutung des sozialen Wohnungsbaus in der Nachkriegszeit ist mitursächlich dafür, dass Deutschland eine im internationalen Vergleich sehr hohe Mieterquote hat.

Bereits in den 1980er Jahren nahm die Menge der geförderten Wohnungen durch den Auslauf von Bindungen deutlich ab. Die starke Zuwanderung Anfang der 1990er Jahre sorgte nochmals für einen Bedeutungszuwachs dieses objektorientierten (d. h. auf die Förderung der Wohnung und nicht des Bewohners gerichteten) wohnungspolitischen Instruments. 2001 – in einer Zeit sehr entspannter Wohnungsmärkte – erfolgte dann eine starke Einschränkung der Wohnraumförderung. Da davon ausgegangen wurde, dass die grundsätzliche Ver-

sorgung mit Wohnraum durch die privaten Wohnungsmärkte sichergestellt sei, sollten Sozialwohnungen nicht mehr der Versorgung der breiten Schichten der Bevölkerung dienen, sondern lediglich den Haushalten, die Schwierigkeiten bei der Versorgung am freien Wohnungsmarkt haben. In Folge der im Vergleich zur vorherigen Förderpraxis viel kürzeren Bindungsdauern der Wohnraumförderung nahm die Zahl der Bindungen durch auslaufende Förderverträge deutlich schneller ab als neue Wohnungen in die Bindung genommen wurden. Mit der Föderalismusreform 2006 wurde die Zuständigkeit für die Wohnraumförderung zudem auf die Länderebene übertragen.

Im Zuge der Anspannung der Wohnungsmärkte ab ca. 2009, die insbesondere die Ballungsräume betrifft, setzte ein erneutes Umdenken ein – es werden wieder weitere Kreise der Bevölkerung als Zielgruppen objektorientierter Wohnungspolitik diskutiert (kritisch: Schier/Voigtländer 2016).

Kommunale Akteure wollen häufig den „Bedarf an Sozialwohnungen“ durch wissenschaftliche Untersuchungen des IWUs quantifizieren. Vor dem Hintergrund der skizzierten Konjunktur der wohnungspolitischen Diskussion ist jedoch klar, dass der Bedarf keine rein analytische Größe darstellt, sondern seine Bemessung auf normativen Zielvorstellungen basiert. Welche Ziele könnten mit der Förderung von Sozialwohnungen verknüpft werden?

Versorgung von bestimmten Zielgruppen mit besonderen Zugangsschwierigkeiten

Häufig wird auf angespannte Wohnungsmärkte verwiesen, um die Notwendigkeit von Sozialwohnungen zu begründen. Für ein klareres Verständnis der Förderziele ist aber zunächst hervorzuheben, dass es auch in sehr entspannten Wohnungsmärkten einen Sozialwohnungsbedarf gibt (anders die Bundesregierung: Bundestags-Drucksache 18/11403, 2). Bestimmte Nachfragegruppen wie z. B. Suchtkranke, psychisch Kranke, Haftentlassene oder auch Alleinerziehende mit mehreren Kindern und Großfamilien mit Migrationshintergrund haben auch in sehr entspannten Wohnungsmärkten Schwierigkeiten, sich am freien Woh-

nungsmarkt selbst mit Wohnraum zu versorgen und sind daher auf Unterstützung angewiesen.

Die Vermietungsbereitschaft in freien Wohnungsmärkten hängt nämlich nicht nur von der Zahlungsfähigkeit der Mieter und der Marktlage ab, sondern auch von Merkmalen des Mieters. Mitunter überlagern sich in diesem Zusammenhang individuelle Problemlagen und Stigmatisierungen ganzer Gruppen, die einer Anmietung im Wege stehen. Zudem kommt es oft nicht nur auf die Bereitstellung allein einer Wohnung an, sondern auf die Sicherstellung einer sozialen Infrastruktur samt Betreuungsleistungen. Grundsätzlich ist in entspannten Wohnungsmärkten die Belegungsbindung entscheidender als die Mietbindung. Entsprechende Belegungsrechte müssen nicht durch Neubau erfolgen, sondern können auch im Bestand erworben werden. Die Versorgung dieser Gruppen mit Zugangsschwierigkeiten kann als Grundbedarf an Sozialwohnungen verstanden werden.

Demgegenüber sind Haushalte mit geringem oder keinem Einkommen nicht per se auf Sozialwohnungen angewiesen, sofern sie finanzielle Unterstützung in Form der Subjektförderung erhalten (Wohngeld oder Kosten der Unterkunft) und keine Zugangsschwierigkeiten (etwa aufgrund von Diskriminierung) haben. Diesem Verständnis folgend, sind Bedarfsberechnungen, die jeden Haushalt mit Transferleistungsbezug als relevanten Fall für den Sozialwohnungsbedarf ansetzen (vgl. etwa Pestel-Institut 2012), viel zu weitreichend. Jedenfalls dann, wenn man voraussetzt, dass die finanzielle Unterstützung für die transferleistungsbeziehenden Haushalte adäquat bemessen wird. Auch wenn es zwischen den durch Objekt- und Subjektförderung geförderten Gruppen Überlappungen geben mag, versorgt sich die Mehrzahl der Leistungsbezieher am freien Markt selbst.

Schaffung von gebundenen Wohnungen in Ballungsräumen

In angespannten Wohnungsmärkten besteht eine hohe Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum, die durch das vorhandene Angebot nicht gedeckt werden kann. Durch die gestiegene Nachfragekonkurrenz um preisgünstigere (d. h. oftmals nicht

unbedingt einfacher ausgestattete oder gelegene, sondern auch schlicht kleinere) Wohnungen steigt also die Zahl derer, die sich schwer am freien Wohnungsmarkt versorgen können, aus rein quantitativen Versorgungsbedingungen über die oben genannten Zielgruppen hinaus an.

Gleichzeitig zeigen sich in den politischen Diskussionen häufig Bemühungen, durch die Ausweitung der Einkommensgrenzen die Gruppe der Anspruchsberechtigten zu erweitern, so dass letztlich viele Berechtigte auf eine immer geringer werdende Zahl von Sozialwohnungen stoßen. Eine Ausweitung des Sozialwohnungsangebots durch die Kommunen wird dadurch nicht angestoßen, da die Wohnberechtigung keinen individuellen Rechtsanspruch begründet.

Erforderlich wäre eine allgemeine Ausweitung des Wohnungsangebots, die v. a. über die Ausweisung von neuen Bauflächen oder Nachverdichtung erreicht werden kann. Da sich aber in besonders stark von Zuzug geprägten Räumen ein ausgeglichener Wohnungsmarkt nicht absehbar herstellen lässt, geht es hier unter dem Schlagwort „bezahlbares Wohnen“ vor allem darum, mit Hilfe einer Ausweitung von Sozialwohnungen mit Mietbindung die Mietbelastung zu senken.

Als kurzfristiger Ansatz der Objektförderung wird jedoch nur der Erwerb von Belegungsrechten im Bestand möglich sein, wobei häufig das Problem auftritt, dass die neu in die Bindung genommenen Bestandswohnungen vorher schon Teil des eher preisgünstigen Wohnungsmarktsegments waren. Auch wenn es gelingt, die Zahl der Belegungsrechte zu erhöhen, kann deshalb die Menge preisgünstiger Wohnungen identisch bleiben. Unter solch angespannten Bedingungen sind also flankierende Maßnahmen erforderlich, um auf Versorgungsengpässe zu reagieren.

Wie kann der Bedarf an Sozialwohnungen ermittelt werden?

Entsprechend der obigen Überlegungen gibt es in der Praxis verschiedene Ansätze, wie der Sozialwohnungsbedarf – als letztlich politisch definierte Zieldimension – empirisch untermauert wird. Da-

bei spielt die Abgrenzung von Gruppen bzw. die Bestimmung von Gruppengrößen eine besondere Rolle für die Quantifizierung des aktuellen und zukünftigen Sozialwohnungsbedarfs:

■ **Dringlichkeitsfälle:** Um die Kernfunktion des sozialen Wohnungsbaus annähernd zu erfüllen, sind primär die bei den kommunalen Wohnungsämtern registrierten Haushalte, die von Wohnungslosigkeit bedroht oder bereits betroffen sind (die sog. Dringlichkeitsfälle unter den Wohnungssuchenden mit Wohnberechtigungsschein), zu versorgen. Hier hängt der errechnete Bedarf jedoch letztlich von den Registrierungsaktivitäten privater Haushalte sowie der Dringlichkeits-einstufung durch die Ämter ab.

■ **Sozialwohnungsberechtigte:** Der grundlegenden Zielsetzung entsprechend, breite Schichten der Bevölkerung zu versorgen, wird der Sozialwohnungsbedarf anhand der rechnerischen Haushalte in den Einkommensklassen der Wohnraumförderung bemessen. Bei diesem Ansatz werden dem gesetzten Versorgungsziel entsprechend sehr hohe Sozialwohnungsbedarfe errechnet (vgl. Pestel-Institut 2012). Alternativ können auch nur registrierte Wohnungssuchende mit Wohnberechtigungsschein als Rechengrundlage zugrunde gelegt und/oder Haushalte, deren Wohnkosten im Rahmen der Grundsicherung übernommen werden, abgezogen werden.

■ **Wohnraumversorgung im bezahlbaren Segment:** Der Sozialwohnungsbedarf kann auch an die Mietbelastung von Haushalten mit geringem Einkommen geknüpft werden, sodass etwa Fälle innerhalb einer zu definierenden Einkommensklasse einbezogen werden, bei denen die Nettokaltmiete ein bestimmtes Maß (etwa 30 % des Monatseinkommens) übersteigt (vgl. Holm 2016).

■ **Grundsicherungsbereich:** Jenseits der oben skizzierten grundlegenden Zielsetzungen der Wohnraumförderung kann auch die Versorgung von Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften durch das Vorhalten ausreichender Sozialwohnungen angestrebt werden – nicht zuletzt um bei steigendem Mietniveau die Kosten der Unterkunft im Grundsicherungsbereich besser



Potentielle Zielgruppen der Wohnraumförderung

kontrollieren zu können. Bei diesem Bemessungsansatz kann auf die Zahl der monatlich auftretenden Fälle mit Kostensenkungsaufforderung rekurriert werden.

- **Aufrechterhaltung des Sozialwohnungsbestandes:** In der wohnungspolitischen Praxis wird als Zielgröße für die Bemessung des Bedarfs – häufig als Ausweg aus unklaren oder konträren Zielvorstellungen – die Aufrechterhaltung des aktuellen Sozialwohnungsbestandes vorgegeben. Dabei fließen die oben skizzierten Konjunkturen der Förderaktivitäten sowie die unterschiedlichen Laufzeiten der Bindungen von Sozialwohnungen ein, die sich auf lokaler Ebene letztlich völlig unterschiedlich darstellen können.

Ganz grundsätzlich sollten bei der Ermittlung von Sozialwohnungsbedarfen Strom- und nicht Bestandsgrößen eingehen. Entscheidend ist also nicht, wie viele Sozialwohnungen und wie viele Haushalte in verschiedenen Einkommensklassen existieren, sondern wie viele Sozialwohnungen (pro Zeiteinheit) bezugsfähig sind und wie viele Haushalte eine entsprechende Wohnung suchen.

Durch die oftmals niedrige Fluktuationsquote im Sozialwohnungsbestand zeigt sich so, dass das tatsächlich verfügbare Angebot teilweise nicht besonders groß ist. Darüber hinaus wird deutlich, dass der Bestand an Sozialwohnungen bedingt durch seine Baualtersstruktur schwerpunktmäßig mittlere Wohnungsgrößen umfasst (die „breiten Schichten der Bevölkerung“ waren Familien), die heutige Nachfrage im niedrigpreisigen Segment aber überproportional durch Ein-Personen-Haushalte gekennzeichnet ist.

Ausblick

Der „Bedarf an Sozialwohnungen“ steht stets in Interaktion mit anderen wohnungspolitischen Instrumenten. Werden die Angemessenheitsgrenzen für die Kosten der Unterkunft erhöht, so mögen die Versorgungsprobleme der Leistungsbezieher abnehmen (aber das Mietniveau zu Lasten anderer Niedrigeinkommensbezieher steigen). Baut ein kommunales Wohnungsunternehmen neuen Wohnraum im mittelpreislichen Segment, so kann sich die Wohnraumförderung ggf. wieder auf Haushalte mit Zugangsschwierigkeiten konzentrieren.

LITERATUR

Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen 2015: Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppen, 27.11.2015.

Deutscher Bundestag 2017: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Caren Lay et al., Drucksache 18/11403.

Holm, Andrej 2016: Sozialer Wohnungsbedarf in Berlin. Studie im Auftrag DIE LINKE. Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin.

Pestel-Institut 2012: Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland. Untersuchung im Auftrag der Wohnungsbau Initiative.

Schier, Michael/Voigtländer, Michael 2016: Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand, IW-Trends 1/2016.

Institut Wohnen und Umwelt GmbH

Forschungseinrichtung des Landes Hessen
und der Stadt Darmstadt
Rheinstr. 65, 64295 Darmstadt
Tel.: +49(0)6151/29 04-0
info@iwu.de
www.iwu.de

Ansprechpartner zu diesem Thema:
Dr. Max-Christopher Krapp
m.krapp@iwu.de