

Wie sozial ist die Wohnungspolitik?

Von einer heuchlerischen Debatte zulasten
wirklich bedürftiger Haushalte

empirica paper Nr. 241

November 2017

http://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/empi241lb.pdf

Keywords: Sozialwohnungen, Kosten der Unterkunft, Bauland

ISSN 2510-3385

Autor:

Ludger Baba (baba@empirica-institut.de)



empirica ag
Kurfürstendamm 234
10719 Berlin
Tel. (030) 88 47 95-0
Fax. (030) 88 47 95-17



Zweigniederlassung Bonn
Kaiserstr. 29
53113 Bonn
Tel. (0228) 91 48 9-0
Fax (0228) 21 74 10

Präambel: Ökonomische Grundregeln der Prioritätensetzung

Jeden Tag trifft die Mehrzahl aller Haushalte Entscheidungen darüber, wie sie vernünftig ihr Geld ausgeben. Häufig sogar mehrmals am Tag, ohne direkt darüber nachzudenken.

In der Regel wägen sie dabei ab, welche Produkte und Dienstleistungen sie bei gegebenem Einkommen kaufen wollen und können. In der Ökonomie bezeichnet man dieses Vorgehen als Nutzenmaximierung unter Budgetrestriktion: Die privaten Haushalte können nicht mehr Geld ausgeben, als ihnen zur Verfügung steht. Den damit verbundenen Abwägungsprozess kennt man auch unter dem Ausdruck Allokationsproblem: Wie verwende ich mein beschränktes Einkommen so, dass ich damit meine Bedürfnisse möglichst optimal befriedige? Das erfordert sehr häufig eine Prioritätensetzung: Welches Produkt kauft man zuerst (z. B. könnte mir das neue Smartphone wichtiger sein als der neue Fernseher) und welches Smartphone kann man sich leisten?

Auch die öffentliche Hand setzt Prioritäten: Beispiel Verkehrspolitik

Nicht anders verhält sich im Grundsatz, Ausnahmen bestätigen die Regel (z.B. die Wohnungs-politik?), die öffentliche Hand. Bestes Beispiel ist die Verkehrspolitik mit dem Bundesverkehrswegeplan als Instrument der Verkehrsinfrastrukturplanung. Da selbst das Verkehrsministerium nach den Haushaltsverhandlungen mit einem begrenzten Budget auskommen muss, lassen sich nicht alle Verkehrsprojekte gleichzeitig realisieren. Welche Verkehrsprojekte mit welcher Dringlichkeit oder Priorität realisiert werden, legt der Bundesverkehrswegeplan fest. Dies geschieht auf Grundlage der Bewertung der Vorhaben im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse durch umwelt- und naturschutzfachliche, raumordnerische und städtebauliche Beurteilungen.

Welchen Kriterien folgt die Prioritätensetzung in der Wohnungspolitik?

Nach welchen Kriterien erfolgt die Lösung des Allokationsproblems in der Wohnungspolitik bezogen auf die Wohnraumversorgung? Kriterien der Mietwohnungsneubauförderung der Länder sind häufig die Festlegung von Gebietskulissen, in denen gefördert wird, sowie Einkommensschwellen der Haushalte, die einen bestimmten Anspruch begründen.

Zahlungsfähigkeit sollte zentrales Kriterium sein

Zentrales Kriterium sollte der Grad der Bedürftigkeit von Haushalten sein, die sich ohne staatliche Intervention auf dem regionalen Wohnungsmarkt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können. Das zentrale Kriterium der Bedürftigkeit ist dabei die Zahlungsfähigkeit: Haushalte mit geringem Einkommen haben definitiv größere Schwierigkeiten, sich angemessen mit Wohnraum zu versorgen als Haushalte mit hohem Einkommen. Hinzu können weitere (Diskriminierungs-)Merkmale wie Behinderungen, Migrationshintergrund oder psychische Beeinträchtigungen kommen, die die Versorgung mit Wohnraum erschweren. Entscheidendes Kriterium bleibt aber die Zahlungsfähigkeit. Keine Millionärin oder kein Millionär, auch mit Migrationshintergrund, hat ernsthaft Zugangsschwierigkeiten am Wohnungsmarkt.

Aber: Weitere Aushöhlung der Prioritätensetzung in der Objektförderung

Die Objektförderung, d.h. die Förderung des mietpreis- und belegungsgebundenen Mietwohnungsneubaus, ist aber in einigen Ländern gerade dabei, sich immer weiter von einer Prioritätensetzung zu entfernen. Dazu tragen vor allem die Diskussionen von offenbar zunehmenden Versorgungsschwierigkeiten nicht mehr nur von Haushalten mit niedrigem, sondern auch mehr und mehr von Haushalten mit mittlerem Einkommen bei.

Schon jetzt sind Haushalte mit mittlerem Einkommen anspruchsberechtigt

Nach Berechnungen von empirica liegen aber bereits jetzt typischerweise rd. 30 % bis 50 % aller Haushalte unterhalb der in den jeweiligen Wohnraumförderungs-gesetzen festgelegten Einkommensgrenzen. So hatte in Berlin im Jahr 2015 knapp jeder zweite Haushalt einen Anspruch auf einen Wohnungsberechtigungsschein und damit die Berechtigung zum Bezug einer Sozialwohnung. Die Objektförderung reicht schon gegenwärtig bis tief in die Gruppe der Haushalte mit mittlerem Einkommen hinein.

Großer Kreis der Anspruchsberechtigten macht Objektförderung...

...entweder unbezahlbar

In Berlin aber auch in anderen Bundesländern wird trotzdem diskutiert, die Einkommensgrenzen weiter zu erhöhen. Der Anspruch auf eine mietpreis- und belegungsgebundene Wohnung soll auf bis zu zwei Drittel aller Haushalte ausgeweitet werden.¹ Bei rd. 2 Mio. Haushalten wären dies mehr als 1,3 Mio. wohnscheinberechtigte Haushalte. Dem stehen derzeit rund 115.000 Sozialwohnungen in Berlin gegenüber. Die Diskrepanz verdeutlicht, dass die Ausweitung des Sozialwohnungsbestandes die vermeintlichen Versorgungsprobleme des heute schon sehr großen Kreises der Anspruchsberechtigten mit Sicherheit nicht lösen kann. Es sei denn, die beschriebene Budgetrestriktion spielt keine Rolle mehr und es fließen unbegrenzt Mittel in das System der Wohnraumförderung. Auch diese Entscheidung wäre nichts anderes als eine politische Prioritätensetzung oder ein Allokationsproblem. Möchte die Gesellschaft eine ordentliche Infrastruktur, vernünftige Bildungschancen, auskömmliche Sozialleistungen für bedürftige Haushalte, eine gut ausgestattete Wohnraumförderung oder andere staatliche Leistungen? Die gleichzeitige Erfüllung aller Forderungen wird nicht möglich sein. Nicht umsonst hat das Wort „Seriosität“ im Sinne der Gegenfinanzierung in Wahlkampfzeiten Hochkonjunktur. Das hat auch nichts mit dem Auspielen der einen Bedarfe gegenüber anderen Bedarfen zu tun, wie gerne behauptet wird, wenn es darum geht, eigene Interessen durchzusetzen.

¹ Paul, Ulrich: „Zwei Drittel aller Haushalte hätten Anspruch auf Sozialwohnung“, Berliner Zeitung vom 17.07.2017, und „Selbstverständlich spreche ich mit privaten Bauträgern“ – Interview mit Stadtentwicklungssenatorin Lompscher, Berliner Zeitung vom 15.07.2017, Download unter <http://www.berliner-zeitung.de/berlin/wohnungsbau-zwei-drittel-aller-haushalte-haetten-anspruch-auf-sozialwohnung-2798622> bzw. <http://www.berliner-zeitung.de/berlin/wohnungsbau-in-berlin--selbstverstaendlich-spreche-ich-mit-privaten-bautraegern--27973966>.

...oder zur unfairen Lotterie für wirklich bedürftige Haushalte

Die soziale Wohnraumförderung, insbesondere soweit sie nur mit einem allgemeinen Belegungsrecht verbunden ist, ist ein Lotteriespiel: Je größer der Kreis der Anspruchsberechtigten, desto schlechter die Gewinnchance. Dies gilt insbesondere für die Haushalte mit einer sehr geringen Zahlungsfähigkeit, also die besonders bedürftigen Haushalte. Zu diesem Kreis zählen vor allem die Empfänger von Grundsicherungsleistungen. Diese Haushalte profitieren in der Regel aus zwei Gründen nicht von der Wohnraumförderung: Zum einen liegen die festgeschriebenen Mietpreisschwellen der geförderten Neubauwohnungen häufig oberhalb der angemessenen Richtwerte für die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU). Die Wohnraumförderung von Bund, Ländern und Kommunen greifen hier nicht ineinander. Für wen aber, wenn nicht für Grundsicherungsempfänger soll geförderter Wohnraum zur Verfügung gestellt werden? Zum anderen bevorzugen Eigentümer von nur allgemein belegungsgebundenen Sozialwohnungen bei der Vermietung anspruchsberechtigte Mieter mit einer vergleichsweise guten Bonität.

Absicherung bedürftiger Haushalte durch KdU ist schlechtes Argument

Nun wird teilweise ins Feld geführt, dass gerade Bedarfsgemeinschaften die Personengruppen mit geringem Einkommen seien, die die geringsten Probleme in der Wohnraumversorgung hätten. Hintergrund ist die „Absicherung“ durch Anerkennung der Kosten der Unterkunft in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen, soweit diese angemessen sind (§ 22 SGB II). Die Antwort darauf: „Dein Wort in Gottes Ohr“.

Tatsächlich werden nach unseren Erfahrungen in der Kommunalberatung die Wartelisten von Haushalten, die angemessenen Wohnraum suchen, in einigen Kommunen immer länger. Denn einige Kommunen setzen die Mietobergrenze für Bedarfsgemeinschaften so niedrig an, dass immer weniger Bedarfsgemeinschaften eine Wohnung finden, die den Vorgaben entspricht. In Berlin sollen mittlerweile fast 50 % aller Bedarfsgemeinschaften nach SGB II mit ihrer tatsächlichen Miete über den KdU-Richtwerten liegen.² Sie alle sind aufgefordert, ihre Miete zu senken, ein Zimmer unter zu vermieten oder die Mehrkosten aus dem Regelsatz der Grundsicherung zu begleichen. Ein Umzug kommt in der Mehrzahl nicht in Betracht, weil zu den festgesetzten Richtwerten kaum eine Wohnung verfügbar ist. Mittlerweile hat der Senat beschlossen, die Richtwerte für KdU ab 01.01.2018 deutlich zu erhöhen.

Die beschriebene Berliner Situation ist kein Einzelfall. Sie trifft vor allem auf wachsende Wohnungsmarktregionen zu, die die KdU-Richtwerte sehr niedrig bemessen und überwiegend aus Bestandsmieten (beispielsweise auf Grundlage des Mietspiegels) ableiten. Zu diesen Bestandsmieten ist in engen Märkten aber kein Wohnraum verfügbar. Entscheidend für die Ableitung angemessener KdU-Richtwerte sind nicht

² Perdoni, Silvia: „Hartz-IV – Wenn die Miete das Geld zum Leben auffrisst“, Berliner Zeitung vom 23.09.2017, Download unter <http://www.berliner-zeitung.de/berlin/hartz-iv-wenn-die-miete-das-geld-zum-leben-auffrisst-28459864>, oder SpiegelOnline „Jobcenter müssen nur günstige Hartz-IV-Wohnungen bezahlen“ unter <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/bundesverfassungsgericht-staat-muss-nur-guenstige-hartz-iv-wohnungen-bezahlen-a-1177867.html>

Bestandsmieten, sondern Angebotsmieten.³ Die auf Grundlage von Bestandsmieten abgeleiteten Richtwerte sind vielfach zu niedrig und damit unsozial.

Fazit: heuchlerische Debatte um Grundsicherung

Wie kann eine sozial ausgerichtete Wohnraumförderung es zulassen, dass, neben den Wohnungslosen und Wohnungsnotfällen, die bedürftigsten Haushalte die Mehrkosten bei der Miete aus den Regelsätzen der Grundsicherung bezahlen müssen? Wer hat nicht die Debatte über die Erhöhung der Regelsätze um 5 € für Alleinstehende auf 409 € monatlich im Kopf? Die politischen Parteien haben um jeden Cent Erhöhung gerungen. Die Debatte ist heuchlerisch, wenn KdU-Richtwerte zu niedrig bemessen sind und Politiker diesen Sachverhalt schulterzuckend hinnehmen.

Wie sozial ist eine soziale Wohnraumförderung, die die Versorgungsprobleme von mittleren Einkommensgruppen zunehmend in den Vordergrund rückt, ohne die Probleme der unteren Einkommensgruppen, der Wohnungslosen und Wohnungsnotfälle zu lösen? Welche Prioritäten werden dann in der Wohnungsförderung gesetzt? Wenn es Versorgungsprobleme bei Gruppen mit multiplen Zugangsschwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt gibt, warum werden nicht die zurzeit reichlich vorhandenen Mittel der Wohnraumförderung zum Erwerb von Besetzungsrechten für diese Gruppen verwendet? Stattdessen werden der anspruchsberechtigte Personenkreis auf eine Sozialwohnung sowie die Gebietskulissen immer mehr ausgeweitet. Die Ableitung von Bedarfen wird immer origineller. Es gibt kommunale Handlungskonzepte, in denen der Bedarf nach neuen Sozialwohnungen höher als der Bedarf nach neuen Wohnungen in Mehrfamilienhäusern insgesamt ausfällt: Mit Förderung in den Wohnungsleerstand hineinbauen! Warum wird nie die Frage gestellt, dass nicht abgerufene Fördermittel auch ein Ausweis eines ggf. nicht in dem Maß vorhandenen Bedarfs nach neuen Sozialwohnungen sein könnten? Liegt die Bewilligungsmiete der geförderten Neubauwohnungen beispielsweise oberhalb des Medians der Angebotsmiete, bedarf es dann wirklich zusätzlicher Sozialwohnungen? Um trotzdem die zur Verfügung stehenden Mittel im System zu belassen, werden vermehrt Quotierungen eingeführt, mit denen Investoren zum Sozialwohnungsbau gezwungen werden. Den bedürftigsten Haushalten ist damit aber nur indirekt geholfen. Aber auch nur dann, wenn den Preiswirkungen von Sockereffekten auf dem Wohnungsmarkt Glauben geschenkt wird. Die Objektförderung im Wohnungsbau ist aber gerade ein Ausdruck eines Zweifels daran.

Wo bleibt der Aufschrei?

Wo bleibt angesichts dieser Problemlage der Aufschrei der Sozialverbände? Zu wünschen wäre eine intensive Diskussion der Sozialverbände zu den teils zu geringen KdU-Richtwerten vergleichbar mit der Frage nach der ausreichenden Höhe der Regelsätze. Würden nicht viele Bedarfsgemeinschaften eine kostendeckende Festlegung der KdU-Richtwerte einer Erhöhung der Regelsätze vorziehen?

³ Vgl. Schlüssiges empirica-Konzept zur Angemessenheit von KdU unter https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/Informationen_zum_empirica-Konzept.pdf

EMPIRICA WORKING PAPERS

Die working paper sind zu finden unter
<http://www.empirica-institut.de/publikationen/>.

- | Nr. | Autor, Titel |
|---------------------|--|
| 241 | BABA, L. (2017), Wie sozial ist die Wohnungspolitik? Von einer heuchlerischen Debatte zulasten wirklich bedürftiger Haushalte |
| 240 | HEIN, S. UND THOMSCHKE, L. (2017), Notizen zur Mietpreisbremse. |
| 239 | BRAUN, R. (2017), Die Marktsituation ist entscheidend! Auswirkung einer „hohen“ Sozialwohnungsquote auf Neubau, Mieten und Kaufpreise. |
| 238 | BRAUN, R. (2017), Lohnt sich eine Immobilie als Kapitalanlage (noch)? |
| 237 | HEYN, T. (2016), Wohnungsmarktintegration von Flüchtlingen - mittel- bis langfristige Aufgaben und Anforderungen für Kommunen. |
| 236 | KAUERMANN, G., THOMSCHKE, L. UND BRAUN, R. (2016), Scheinargumente bei Mietspiegeldebatte – Was definiert „moderne Mietspiegel“? |
| 235 | HEISING, P. UND WEIDEN, L. (2016), Das Glücksspiel mit den Mietobergrenzen – Über zielführende, überflüssige und sozialpolitisch relevante Herleitungsvorschläge von Sozialgerichten. |
| 234 | KEMPER, J. (2016), Lieber beengt als verdrängt – Warum wird die Vermögensbildung von Besserverdienenden gefördert, während Haushalte mit geringen oder mittleren Einkommen Mieter bleiben müssen? |
| 233 | BRAUN, R. (2016), Sonder-AfA – was bedeutet das? |
| 232 | HEIN, S. UND THOMSCHKE, L. (2016), Mietpreisbremse: Fahrkarte geschossen? Effekte der Mietpreisbremse in ausgewählten Städten. |
| 231 | BRAUN, R. UND BABA, L. (2016), Wohnungsmarktprognose 2016-20 – Regionalisierte Prognose inkl. Flüchtlinge. |
| 230 | BRAUN, R. UND SIMONS, H. (2015), Familien aufs Land! – Teil 2: Flüchtlinge kommen überwiegend als Familien und die sind in der Kleinstadt schneller integrierbar – der Staat muss deswegen lenkend eingreifen. |
| 229 | HEISING, P. (2015), Umdenken angesichts der Flüchtlingswelle! Neue Standards und mehr soziale Effizienz – auch bei der Angemessenheit von Unterkunftskosten. |
| 228 | BRAUN, R. UND SIMONS, H. (2015), Familien aufs Land! – Teil 1: Warum wir die Flüchtlinge im Leerstand unterbringen sollten und wie das funktionieren könnte. |
| 227 | BABA, L. (2015), Bauen verbilligen und Horten verteuern - Widersprüche der Wohnungs- und Baulandpolitik. |
| 226 | THOMSCHKE, L. UND HEIN, S. (2015), So schnell schießen die Preußen nicht - Effekte der Mietpreisbremse in Berlin. |
| 225 | BRAUN, R. (2015), Das Riestern-Märchen - Warum Geringverdiener seltener riestern und Besserverdiener eben nicht subventioniert werden. |

-
- [224](#) HEISING, P. (2015), Kosten der Unterkunft (KdU): Vorschläge zur Vereinfachung.
- [223](#) BRAUN, R. (2015), Fünf Fallstricke für eine doppelte Dividende - Warum eine steuerliche Förderung für Wohnungsneubau gerade jetzt falsch wäre.
- [222](#) BRAUN, R. (2015), Wir brauchen eine „Billigzinsbremse“! Vorschlag zur Eindämmung von Preisblasen und zunehmender Überschuldung privater Haushalte.
- [221](#) BRAUN, R. (2014), Wer Wohnungen sät, wird Einwohner ernten - Skizze einer rationalen Wohnungspolitik.
- [220](#) HEISING, P. (2014), Unterkunftskosten: Mehr Mut zur Einfachheit - Quo vadis, Sozialstaat?
- [219](#) BRAUN, R. (2014), Mietanstieg wegen Wohnungsleerstand! Kein „zurück-in-die-Stadt“, sondern „Landflucht“.
- [218](#) BRAUN, R. (2014), Mieten oder Kaufen? Eine Frage der eigenen Ungeduld und Unvernunft!
- [217](#) BRAUN, R. (2013), Die degressive AfA kommt! Die Mietpreisbremse wird Milliarden kosten.
- [216](#) BRAUN, R. (2013), Der Kommentar zum CBRE-empirica-Leerstandsindex 2012: Neubau immer dringlicher!
- [215](#) BRAUN, R. (2013), Das Märchen vom König in Monismanien - Was nicht bezahlbar ist, wird bezahlbar gemacht
- [214](#) HEISING, P. (2013), Angemessene Unterkunftskosten – Eine Überforderung des Sozialstaats?
- [213](#) BRAUN, R. (2013), CBRE-empirica-Leerstandsindex 2011 - marktaktive Quote im 5. Jahr rückläufig.
- [212](#) BRAUN, R. (2013), Noch lebt Schrödingers Katze - Droht eine Immobilienblase?
- [211](#) PFEIFFER, U. (2012), Tragfähige Argumente für Maßnahmen der Städtebauförderung - Kosten/Nutzen, Grenzen und Innovationen.
- [210](#) BRAUN, R. (2012), Der große Irrtum am Wohnungsmarkt - Wir haben nicht zu wenig „billig“, sondern das „billige“ ist zu teuer.
- [209](#) BRAUN, R. (2012), Euroangst als Blasenpflaster! - Muss man den Preisblase-Teufel an die Wand malen?
- [208](#) SIMONS, H. (2012), Zinsversuchung - Die goldene Finanzierungsregel.
- [207](#) SIMONS, H. (2012), Zur Zukunft der Großwohnsiedlungen in Ostdeutschland - eine Kurzanalyse.
- [206](#) BRAUN, R. (2012), Vereinfachungspotenziale Wohn-Riester – Mehr Wahlfreiheit, geringere Hemmschwellen.
- [205](#) BRAUN, R. (2012), Vorsicht: Sparfalle! Haken und Fußangeln bei der Bekämpfung von Altersarmut
-

-
- [204](#) PFEIFFER, U. (2012), Vortrag: Wohnungspolitik Berlin - bauen, bauen, bauen – statt Rückkehr hinter die Mauer
- [203](#) PFEIFFER, U. (2012), Wohnungspolitik Berlin - bauen, bauen, bauen – statt Rückkehr hinter die Mauer
- [202](#) BRAUN, R. (2012), Der Wohnungsmarkt ist LILA - Wo kann man heutzutage noch investieren?
- [201](#) BRAUN, R. (2011), Langfristige Trends für den deutschen Wohnungsmarkt - Wer die Wohnwünsche seiner Zielgruppe kennt, hat weniger Leerstand.
- [200](#) HEISING, P. (2011), Teurer ist nicht gleich besser - Über den Erhebungsaufwand schlüssiger Konzepte.
- [199](#) BRAUN, R. (2011), empirica-Leerstandsindex 2009 - Ergebnisse und Methodik.
- [198](#) HEISING, P. (2011), Entwicklung der Unterkunftskosten für Single-Wohnungen - Ergebnisse des Grundsicherungsrelevanten Mietpiegels (empirica).
- [197](#) HEIN, S. (2011), Ableitung von Sanierungsbedarfsquoten – eine neue Methodik.
- [196](#) BABA, L. (2011), Regionale Bürobeschäftigtenentwicklung seit dem Konjunkturoberpunkt 2002 - Kleinere Großstädte jenseits der Agglomerationen ganz groß!
- [195](#) HEISING, P. (2011), Wie leitet man richtige Richtwerte her? - Über die Herleitung angemessener Unterkunftskosten aus verschiedenen Perspektiven.
- [194](#) SIMONS, H., BABA, L. UND KRÖGER, K. (2011), Altschuldenhilfe und Stadtumbau – Analyse der bisherigen Wirkungen der Altschuldenhilfe für den Stadtumbau Ost und des zukünftigen Bedarfs an einer weiteren Entlastung.
- [193](#) BRAUN, R. (2010), Hedonische Preise - Was macht eine Regressionsschätzung mit den Mietpreisen?
- [192](#) BRAUN, R. (2010), Mietpreise in Deutschland - Warum die Neuvertragsmieten jetzt steigen und was man dagegen tun kann.
- [191](#) BABA, L. (2010), Bürobeschäftigtenquote steigt wieder rasant - Rekordniveau in diesem Jahr zu erwarten: 10 Mio.-Marke bei SVP-Bürobeschäftigung könnte erstmals geknackt werden.