

---

# ÜBER DIE ERNEUERUNG DES SOZIALEN WOHNUNGSBAUS

---

Ein Kurzkomentar

von

Klaus Mackscheidt und Oliver Arentz

Vor kurzem hat der berühmte spanische Fotograf Carlos Hernández seinen neuen Fotoband „Caital City“ vorgestellt, in dem er internationale Megacities wie Bangkok, Addis Abeba oder Seoul mit deren Wohnungswidersprüchen bildhaft dokumentiert. Aber es sind nicht nur indische oder asiatische Stadtentgleisungen, in die er uns blicken lässt – wir finden diese auch in Europa, beispielsweise in seiner Heimatstadt Barcelona. Die immer noch wachsenden Millionenstädte haben das größte Wohnungselend, das man sich nur vorstellen kann: In unmittelbarer Nachbarschaft der neu aufgezogenen Luxusviertel mit jeweils den teuersten Wohnungen in der ganzen Stadt und den zugehörigen Luxusgeschäften, Restaurants und Erholungsparks gibt es die erbärmlichsten Barackensiedlungen, meist ohne fließendes Wasser und dicht an dicht bewohnt. Obwohl sie sich so nahe sind, begegnen sich Arme und Reiche nicht. Im Gegenteil, wenn neuer Bedarf an Luxuswohnungen besteht, müssen die noch intakten Altviertel dem neuen Wohnungsbedarf weichen, sodass die gerade noch bezahlbaren Wohnungen sogar abnehmen. Wird dieses Schicksal dereinst auch deutsche Großstädte erreichen?

Die schroffen Gegensätze zwischen reich und arm, wie sie die 10-Millionen-Städte aufweisen, kennen wir in Deutschland nicht. Wohl aber gibt es auch in Deutschland den Trend, bevorzugt in den Städten wohnen zu wollen. Allerdings verhindern die hohen Mieten, dass dieser Wunsch erfüllt werden kann. Die gestiegenen Grundstückspreise und Mieten in den Städten sind ein marktwirtschaftlicher Selektionsmechanismus gegenüber der Magnetwirkung, die die großen Städte auf die Wohnungssuchenden ausüben. Allerdings gibt es eine breite gesellschaftliche Debatte, ob die Zuteilung der Wohnungen (allein) über den Preismechanismus wünschenswert ist. Sollen wir durch staatlich verordnete Markteingriffe den Zuzug in die Stadt erleichtern oder ihn sogar in jeglicher Form grenzenlos zulassen? Letzteres scheidet aus, weil die dazu notwendigen staatlichen Hilfsmaßnahmen viel zu teuer wären oder es zu

einer ähnlichen Slumentwicklung wie in den Megacities führen würde, wenn man nämlich die staatliche Förderung nicht gewähren würde. Es bleibt also die Frage, mit welcher Wohnungspolitik man helfen könnte, die angestiegene Nachfrage nach Stadtwohnungen zu befriedigen.

Es gibt vor allem zwei große Förderungsmaßnahmen in der Wohnungspolitik: den älteren sozialen Wohnungsbau (Objektförderung) und das neuere Instrument des Wohngeldes (Subjektförderung). Wir haben zurzeit in Deutschland eine deutliche Tendenz, die Idee des sozialen Wohnungsbaus wieder aufleben zu lassen, weil es keine bezahlbaren Mietwohnungen in den Großstädten gibt. Wie kommt es zu diesem wohnungspolitischen Engagement? Abseits der Großstädte ist zwar das Angebot an billigen Wohnungen und Häusern groß, aber diese sind nicht begehrt. Die Abneigung, aufs Land zu ziehen, ist so verbreitet, dass sogar Familien, die durch den beruflichen Aufstieg eine Einkommenssteigerung erreichen könnten, wenn sie von der Stadt ins Land wechseln würden, den Umzug vermeiden. Es entsteht Wohnungsüberschuss im Land – Wohnungsnot in den Städten. Das führt zu der Forderung nach einer Erneuerung des sozialen Wohnungsbaus speziell für die Städte. Denn anders als das Wohngeld unterstützt der soziale Wohnungsbau in direkter, unmittelbarer Weise das Angebot an preisgünstigem Wohnraum, während das Wohngeld das nur indirekt kann. Doch auch der soziale Wohnungsbau braucht Zeit (3-10 Jahre), ehe er wirkt; das politische Signal aber wirkt sofort: Man fängt an, die Wohnungsnot an der Quelle zu beheben. Deshalb ist der soziale Wohnungsbau als wohnungspolitisches Instrument im Moment wieder so überaus beliebt.

Nun ist der soziale Wohnungsbau ein altes Instrument der Wohnungspolitik, und man hat genügend Erfahrung sammeln können, welches seine Erfolge und Misserfolge sind.

1. Wenn eine Stadt in eigener Regie soziale Wohnungen baut, dann kann sie präzise bestimmen, welche bedürftigen Familien mit dem städtischen Angebot versorgt werden sollen. Allerdings weiß man auch in den Ämtern, dass die Nachfrage viel größer ist als das bereitgestellte Angebot; um eine Selektion kommen die Stadtplaner deshalb nicht herum. Wenn man – wie üblich – als Schlüssel für die Auswahl eine Einkommensklassifizierung vornimmt, entsteht alsbald das Problem der *zeitlichen Fehlbelegung*, die man gar nicht vermeiden kann. Es ist ja nur zu begrüßen, wenn die geförderten Familien wirtschaftlich erfolgreich sind und die ehemaligen Einkommensgrenzen überschreiten. Es wäre geradezu absurd, wenn man von ihnen verlangen würde, nur ja stets bei diesen Einkommensgrenzen zu verbleiben. Die zeitliche Fehlbelegung ist also ein immanentes Problem des städtischen sozialen Wohnungsbaus. Als Gegenmittel erfand man die Fehlbelegungsabgabe. Es ist dies aber für den Vermieter (sei es ein Kleinvermieter, ein privates oder ein kommunales Unternehmen) und erst recht für den Mieter ein ärgerliches und streitbelastetes Korrekturmittel, weswegen in vielen Gemeinden auf die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe verzichtet wurde.
2. Ein weiteres Problem des städtischen sozialen Wohnungsbaus ist die Qualität des Wohnungsangebots. Will man besonders billig bauen, was angesichts knapper Finanzmittel und großer zu bedienender Nachfrage geboten wäre, dann handelt man sich den Vorwurf amtlich verordneter sozialer

Diskriminierung ein. Die Qualität des Bauens darf also einen mittleren Wohnungsstandard nicht unterschreiten. Verschärft wird das Problem noch dadurch, dass man auch bei der Auswahl der Baugrundstücke auf städteplanerische Vorgaben zu achten hat. Es geht also nicht an, nur dort zu bauen, wo der Boden besonders billig ist. Aus diesen beiden Argumenten geht hervor, dass der städtische soziale Wohnungsbau nicht billig sein kann. Das gilt nicht nur für die Phase des Bauens, sondern als belastend hat sich für die Gemeinden auch die Verwaltung dieser Wohnungen herausgestellt. Es wundert daher nicht, dass sich viele Städte von ihren kommunalen Wohnungsbeständen getrennt hatten, als sie die Gelegenheit sahen, diese Bestände an private Wohnungsunternehmen lukrativ zu veräußern. Das ist in der Vergangenheit in großem Umfang geschehen und hat den Städten zwar gutes Geld, aber auch harsche Kritik eingebracht.

3. Die zweite Gruppe, die im sozialen Wohnungsbau eine große Rolle gespielt hat, sind private Investoren. Der Staat gewährt privaten Wohnungsanbietern Subventionen und verpflichtet sie zu einer zeitlich festgelegten Mietbindung mit Obergrenzen und der Auflage, sozial berechtigte Mietergruppen zu versorgen. Grundlage waren bestimmte Wohnberechtigungsscheine. Allerdings war die Zahl der Berechtigten stets größer als das private Wohnungsangebot mit Subventionscharakter. Für die Nachfrager musste also unglücklicherweise auch hier eine Selektion stattfinden. Für die privaten Investoren war das hingegen die Chance, sich möglichst solide Mieter auszusuchen, die nicht nur jetzt, sondern wahrscheinlich auch in Zukunft zahlungskräftig sein würden. Anders als die kommunalen Anbieter im sozialen Wohnungsbau, die eine rein renditeorientierte Wettbewerbsposition bewusst ablehnen konnten, mussten sich die privaten Anbieter dem Marktwettbewerb stellen, das heißt, sie mussten unter marktwirtschaftlichen Bedingungen auch auf längere Frist rentabel sein. Um das Mietausfallrisiko zu minimieren, mussten sie also Mieter mit der besten Solidität auswählen. Mietern mit minderer sozialer oder beruflicher Qualifikation fiel es demgemäß schwerer, eine Wohnung zu bekommen. Umgekehrt waren die erfolgreichen Mieter sehr schnell an der Grenze der Fehlbelegung angekommen. Diesmal handelt es sich um eine *soziale Fehlbelegung*, und die Folgewirkungen sind die gleichen wie beim kommunalen sozialen Wohnungsbau – wobei sich soziale und zeitliche Fehlbelegung überlagern.
4. Der soziale Wohnungsbau steht immer in Konkurrenz zum Bau von freifinanziertem Wohnraum. Dies wird in der gegenwärtigen Marktsituation besonders deutlich, wo das Bauland der limitierende Faktor ist. Eine Ausdehnung des sozialen Wohnungsbaus bedeutet somit auch eine Begrenzung des freifinanzierten Angebots. Die Leidtragenden sind alle Haushalte, deren Einkommen knapp über der Grenze für eine Sozialwohnung liegt. Sie müssen in einem knapper werdenden Wohnungssegment mit einkommensstärkeren Haushalten konkurrieren. Eine Ausdehnung des Kreises der Anspruchsberechtigten würde die Schnittstellenproblematik in höhere Einkommensklassen verlagern und gleichzeitig die soziale Fehlbelegung verschärfen.

Gerade die Erfahrungen mit der Fehlbelegung haben schließlich zum Siegeszug des an eine strenge Bedarfsprüfung geknüpften Wohngeldes über den sozialen Wohnungsbau geführt. Allerdings gerät auch das Wohngeld in den boomenden Städten an seine Grenzen. Dies liegt insbesondere daran, dass die Politik die Höhe des Wohngeldes nur in unregelmäßigen Abständen an Mietentwicklung anpasst. Vorschläge zu einer automatischen Erhöhung (Indexierung) wurden bislang nicht umgesetzt. Auch sind die Wohnungen in den bevorzugten Wohnvierteln der Städte längst so teuer geworden, dass ein

Wohngeldempfänger sie gar nicht mieten kann. Deshalb entsteht trotz aller Wohlstandssteigerungen eine neue Wohnungsnot in den Städten – nicht auf dem Land, wo es Wohnungsleerstände gibt. So gewinnt die Vorstellung eines wiederbelebten sozialen Wohnungsbaus Sympathie. Aber ist er auch durchführbar?

Mindestens zwei Erfahrungen sind zu beachten: erstens das Problem der Fehlbelegung und zweitens das der Größendimension. Über die Gefahr der Fehlbelegung wurde bereits informiert, über das Problem der Dimension ist noch ein Wort zu verlieren. Als in der ersten Dekade nach Beendigung des Zweiten Weltkriegs eine extreme Wohnungsnot herrschte, wurde der Wohnungsbau mit allen Mitteln gefördert. Besonders wichtig waren die verschiedenen Abschreibungsmöglichkeiten nach dem § 7 des Einkommensteuergesetzes. Doch auch der soziale Wohnungsbau war von großer Bedeutung, weil die staatlichen Subventionen halfen, bestehende Kapitalengpässe zu überwinden. Als Breitenförderung trug er erheblich zur Angebotssteigerung bei. Er war so umfangreich und wichtig, dass kleinere Ineffizienzen damals übersehen werden konnten. Vor dem Hintergrund der allgemeinen Armut im Nachkriegsdeutschland erreichte diese Förderung einen nicht geringen Teil der Bevölkerung.

Das ist heute in der viel reicheren Bundesrepublik ganz anders: Kapital für den Wohnungsbau steht reichlich zur Verfügung; das Nadelöhr ist das Bauland. Man kann die Erfolge des damaligen sozialen Wohnungsbaus deshalb nicht auf die Gegenwart übertragen. Der heutige soziale Wohnungsbau – wenn man ihn denn wünscht – muss ganz anders aussehen; wir brauchen ihn in einer viel stärkeren Auswahl: nicht auf dem Land und nicht einmal in allen Städten.

Eine zukünftige Fehlbelegung können wir niemals vollständig ausschließen; aber wir können die Anreize so gestalten, dass die Fehlbelegung möglichst schnell beseitigt werden kann. Grundsätzlich sind zwei Herangehensweisen denkbar: erstens der Entzug des finanziellen Vorteils, wenn das Haushaltseinkommen steigt. Dies kann durch die Wiedereinführung der Fehlbelegungsabgabe erfolgen. Denkbar wäre auch die Mietbelastung für die Haushalte konstant zu halten, also die Miete proportional zum Einkommen zu erhöhen, bis die Marktmiete erreicht ist. Zweitens wäre ein Umzug des nicht mehr anspruchsberechtigten Haushalts denkbar. Dies entspricht der eigentlichen Intention des sozialen Wohnungsbaus, Wohnraum für bestimmte Einkommensgruppen zu reservieren. Allerdings dürfte die Anordnung eines Umzugs durch das Wohnungsamt politisch am schwersten durchsetzbar sein. Eine gangbare Option könnte darin bestehen, dass eine Wohnung aus der Belegungsbindung fällt, wenn die Mieter keinen Anspruch auf Förderung mehr haben. Dann könnte der Vermieter die ortsübliche Marktmiete verlangen. Im Gegenzug müsste natürlich auch der Fördervorteil für den Vermieter entfallen. Bei großen Wohnungsgesellschaften könnte der Fördervorteil samt Belegungsbindung auf eine andere Wohnung übertragen werden, wenn dort ein anspruchsberechtigter Mieter einzieht.

Die Überlegungen zur Fehlbelegung mögen als kleinlich erscheinen, aber sie sind trotzdem wichtig, wenn man einen wiederbelebten sozialen Wohnungsbau nicht nur kurzfristig, sondern auch mit einer langfristigen Akzeptanz erhalten will. Anderenfalls entsteht erneut der allmähliche Verdruss, dem sich der alte soziale Wohnungsbau in seiner Spätphase so deutlich ausgesetzt sah. Dem widerspricht auch nicht das Argument, dass es natürlich auch viele Familien gibt, die nach 15 bis 20 Jahren noch immer förderungswürdig sind, weil ihr Einkommen stagniert oder so geringfügig wächst, dass sie niemals Fehlbeleger werden. Denn weiß man bei Förderungsbeginn schon, auf welche Familien das zutreffen wird? Und sieht man wirklich auch auf Dauer keine Möglichkeiten, solchen Familien zu einem besseren Einkommen zu verhelfen?

Mit dem Verweis auf den Wiener Wohnungsmarkt wird dem sozialen Wohnungsbau oftmals ein dämpfender Effekt auf die Mietentwicklung insgesamt zugeschrieben. Dies setzt aber sowohl eine deutliche Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten als auch eine massive Erhöhung der Fördermittel voraus. Die Spaltung des Wohnungsmarkts in ein staatlich gefördertes und ein freifinanziertes Segment würde weiter vorangetrieben. Den möglichen Vorteilen für die Wohnbevölkerung ständen Nachteile für Zuziehende gegenüber, die nur aus dem knappen freifinanzierten Segment wählen könnten.

Eine Erneuerung des sozialen Wohnungsbaus hat zweifellos den Vorteil, in den Großstädten eine direkte Angebotserhöhung an preiswerten Mietwohnungen durchsetzen zu können. Der *politische* Effekt, dass eine soziale Leistung für einkommensschwache Mieter in Aussicht steht, setzt sogar unmittelbar ein.

Eine Neuauflage des sozialen Wohnungsbaus bedeutet aber auch erhebliche Kosten in den Haushalten der betroffenen Städte und in den Landeshaushalten, die diese Förderungsprogramme koordinieren und unterstützen. Dabei sollte man mitbedenken, dass es sich hier um eine *langfristige* Bindung von Finanzmitteln handelt – und dies ohne Prognose, ob der jetzige Trend, bevorzugt in den Großstädten wohnen zu wollen, überhaupt noch 15 oder 20 Jahre anhält.

**Ansprechpartner**

Dr. Oliver Arentz  
Institut für Wirtschaftspolitik (iwp)  
an der Universität zu Köln  
Pohligstraße 1  
50969 Köln

Tel: +49 (0) 221 / 470-5356  
E-Mail: [arentz@wiso.uni-koeln.de](mailto:arentz@wiso.uni-koeln.de)