

Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland

Untersuchung im Auftrag der:



erstellt vom



Hannover, August 2012

Auftraggeber:



Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
Olof-Palme-Straße 19
60439 Frankfurt



BDB-Geschäftsstelle
Willdenowstr. 6
12203 Berlin-Steglitz



Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel e.V.
Am Weidendamm 1 A
10117 Berlin



Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks- und Wohnungsbau e.V.
Kochstraße 6-7
10969 Berlin



Deutscher Mieterbund e.V.
Littenstraße 10
10179 Berlin

Koordination
Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks-
und Wohnungsbau e. V. (DGfM)
Dr. Ronald Rast
DGfM-Geschäftsführer
Kochstraße 6-7
10969 Berlin
Tel.: 030 / 25 35 96 - 40
Fax: 030 / 25 35 96 - 45
E-Mail: mail@dgfm.de

verantwortlich für den Inhalt:

Matthias Günther
Pestel Institut
Königstraße 50 A, 30175 Hannover
Telefon (0511) 99094 - 0, Telefax (0511) 99094 - 20
Internet: www.pestel-institut.de
E-Mail: info@pestel-institut.de

INHALT

Tabellenverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis	IV
1 Ausgangssituation und Aufgabenstellung	1
2 Bedarf an sozialem Mietwohnraum	4
3 Vergleich des Bestandes an Sozialwohnungen mit dem Bedarf	12
4 Entwicklung des Bedarfs an Sozialwohnungen	14
5 Fazit	15

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Grundsicherungsempfänger-Haushalte nach Bundesländern Ende 2010	6
Tabelle 2	Errechneter Gesamtbedarf an Mietsozialwohnungen und vernachlässigter Bedarf in ländlichen Räumen	11

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Wohnungsfertigstellungen insgesamt sowie Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau insgesamt und je 10.000 Einwohner im früheren Bundesgebiet einschl. Westberlin von 1953 bis 1995	2
Abb. 2	Bestand an Bedarfsgemeinschaften nach SGB II von 2007 bis Juli 2012	4
Abb. 3	SGB II Bedarfsgemeinschaften nach Wohnstatus und Bundesländern Ende März 2012	5
Abb. 4	Haushalte mit einem Erwachsenen nach Nettoeinkommensklassen im Jahr 2010	8
Abb. 5	Paare mit und ohne Kinder nach Nettoeinkommensklassen im Jahr 2010	8
Abb. 6	Bedarf an sozialem Mietwohnraum nach Bundesländern	10
Abb. 7	Bestand an sozialem Mietwohnraum nach Bundesländern in den Jahren 2007 und 2010	12
Abb. 8	Bestand und Bedarf an sozialem Mietwohnraum nach Bundesländern	13

Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland

1 Ausgangssituation und Aufgabenstellung

Das Pestel Institut hat in den vergangenen Jahren mehrfach auch die soziale Dimension des Wohnens in Deutschland betrachtet. Insbesondere in den Kurzstudien „Sozialpolitische Implikationen geringer Wohnungsbautätigkeit“¹ und „Bedarf an seniorenrechtlichen Wohnungen“² wurde auf die sozialen Aspekte eingegangen.

Nachdem im Februar 2012 eine Untersuchung zum Mietwohnungsbau insgesamt vorgelegt wurde³, ist die nunmehr erfolgte gesonderte Betrachtung des sozialen Wohnungsbaus auch als Fortsetzung dieser Arbeiten zu verstehen.

Die Regeln des Sozialen Wohnungsbaus wurden seit seiner Einführung lebhaft diskutiert. In den über 60 Jahren seit der Verabschiedung des **I. Wohnungsbaugesetz** im Jahr 1950 ist durch zahlreiche Änderungen des Förderungsverfahrens versucht worden, den sich wandelnden gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu entsprechen. Größere Veränderungen ergaben sich vor allem durch die Einführung des **II. Förderwegs** im Jahr 1966 und des **III. Förderwegs** im Jahr 1989. Alle Änderungen waren Schritte auf dem Weg zu einer stärkeren Flexibilisierung der Förderinstrumente.

Die große Bedeutung des sozialen Wohnungsbaus gerade in der Wiederaufbauphase der 1950er und 1960er Jahre zeigt **Abbildung 1**. Fast die Hälfte der in dieser Zeit gebauten Wohnungen wurde im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus gefördert. Auch die Eigentumsförderung hatte mit einem Anteil von rund 45 % an den Bewilligungen einen hohen Stellenwert.

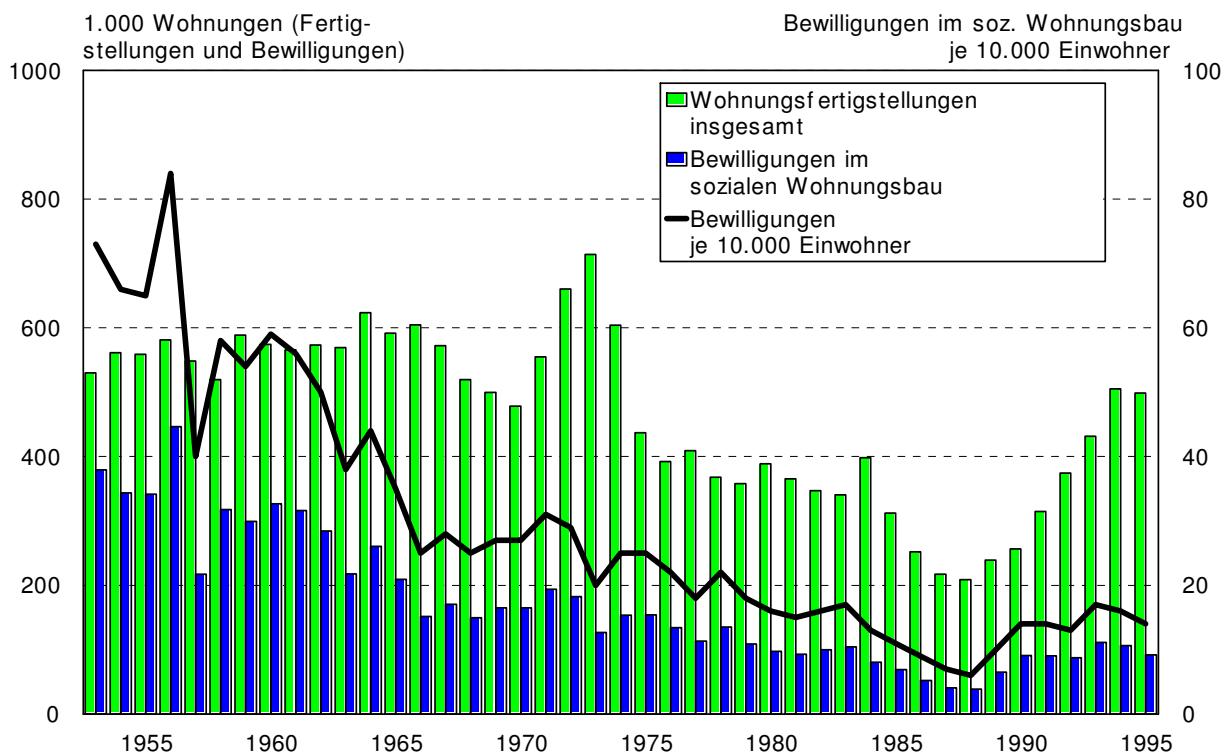
¹ M. Günther; Sozialpolitische Implikationen geringer Wohnungsbautätigkeit; Auftraggeber BUNDESVERBAND FREIER IMMOBILIEN- UND WOHNUNGSUNTERNEHMEN E.V., Deutsche Gesellschaft für Mauerwerksbau e.V., Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel (BDB) e.V.; Hannover, Juni 2009

² M. Günther; Bedarf an seniorenrechtlichen Wohnungen

in Deutschland; Auftraggeber: Kampagne Impulse für den Wohnungsbau; koordiniert durch Deutsche Gesellschaft für Mauerwerksbau (DGfM); Hannover, Dezember 2010

³ M. Günther; Mietwohnungsbau in Deutschland; Auftraggeber: Kampagne „Impulse für den Wohnungsbau“; Hannover, April 2012

Abbildung 1: Wohnungsfertigstellungen insgesamt sowie Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau insgesamt und je 10.000 Einwohner im früheren Bundesgebiet einschl. Westberlin von 1953 bis 1995



Im September 2001 wurde vom Bundestag das Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts beschlossen. Artikel 1 dieses Gesetzes ist das Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz – WoFG). Eine wesentliche Änderung gegenüber den bis dahin geltenden Regelungen betrifft die Einschränkung des Kreises der Nutzer des sozialen Wohnungsbaus. Während 1956 als Adressaten der Förderung noch **„breite Schichten der Bevölkerung“** genannt wurden und die Einkommensgrenzen so gesetzt waren, dass rund 70 % der Bevölkerung in den Kreis der zu fördernden Personen passten, wird nunmehr in § 1 dieses Gesetzes definiert: **„Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung sind Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind“**.

Trotz dieser Beschränkung der Zielgruppe wurde „die Förderung der Bildung selbst genutzten Wohneigentums insbesondere (durch) Familien und andere Haushalte mit Kindern sowie behinderte Menschen, die unter Berücksichtigung ihres Einkommens und der Eigenheimzulage die Belastungen des Baus oder Erwerbs von Wohnraum ohne soziale Wohnraumförderung nicht tragen können“ beibehalten.

Eine letzte Veränderung auf Bundesebene erfolgte dann im Rahmen der Föderalismusreform mit dem Gesetz zur Überleitung der sozialen Wohnraumförderung auf die

Länder (Wohnraumförderung-Überleitungsgesetz – WoFÜG). In der Folge wurden dann auf Länderebene jeweils eigene Wohnraumförderungsgesetze beschlossen.

Im Rahmen dieser Untersuchung wird die gegenwärtige Situation in Deutschland aufgezeigt und es werden Entwicklungstendenzen beschrieben. Im Fokus steht dabei der soziale Mietwohnraum, da nur diese Wohnungen über einen längeren Zeitraum als preisgebundener Wohnraum zur Versorgung von Haushalten verfügbar sind. Im Einzelnen erfolgt

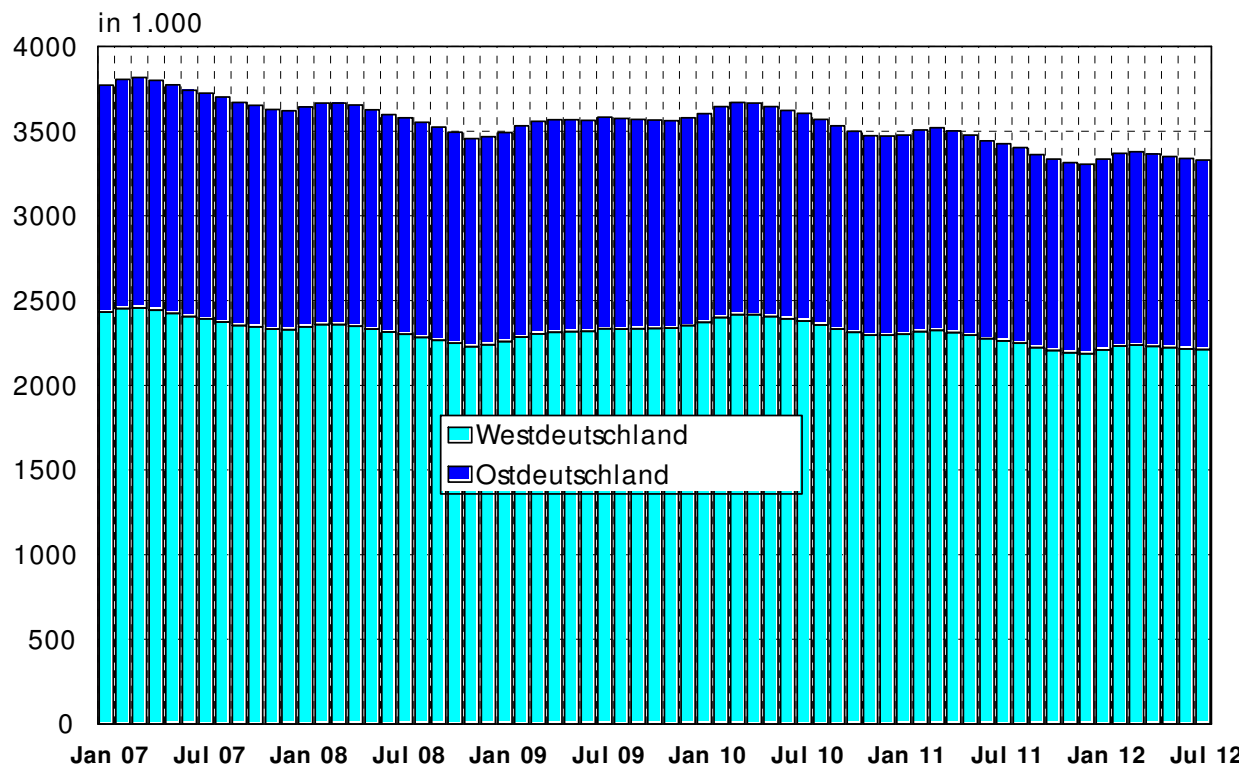
- die Definition des aktuellen Bedarfs an sozialem Mietwohnraum,
- die Darstellung der aktuellen Verfügbarkeit von sozialem Mietwohnraum und
- die tendenzielle Entwicklung des Bedarfs an sozialem Mietwohnraum

Neben der Betrachtungsebene Deutschland insgesamt werden Teilaspekte auch auf der Ebene der Bundesländer dargestellt.

2 Bedarf an sozialem Mietwohnraum

Unabhängig von den konkreten Landesgesetzen können als Bedarfsträger Haushalte mit geringem Einkommen betrachtet werden. Als unmittelbar bedürftig können sicher Bedarfsgemeinschaften betrachtet werden, die Leistungen nach dem SGB II beziehen. Die Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften seit 2007 zeigt **Abbildung 2**.

Abbildung 2: Bestand an Bedarfsgemeinschaften nach SGB II von 2007 bis Juli 2012

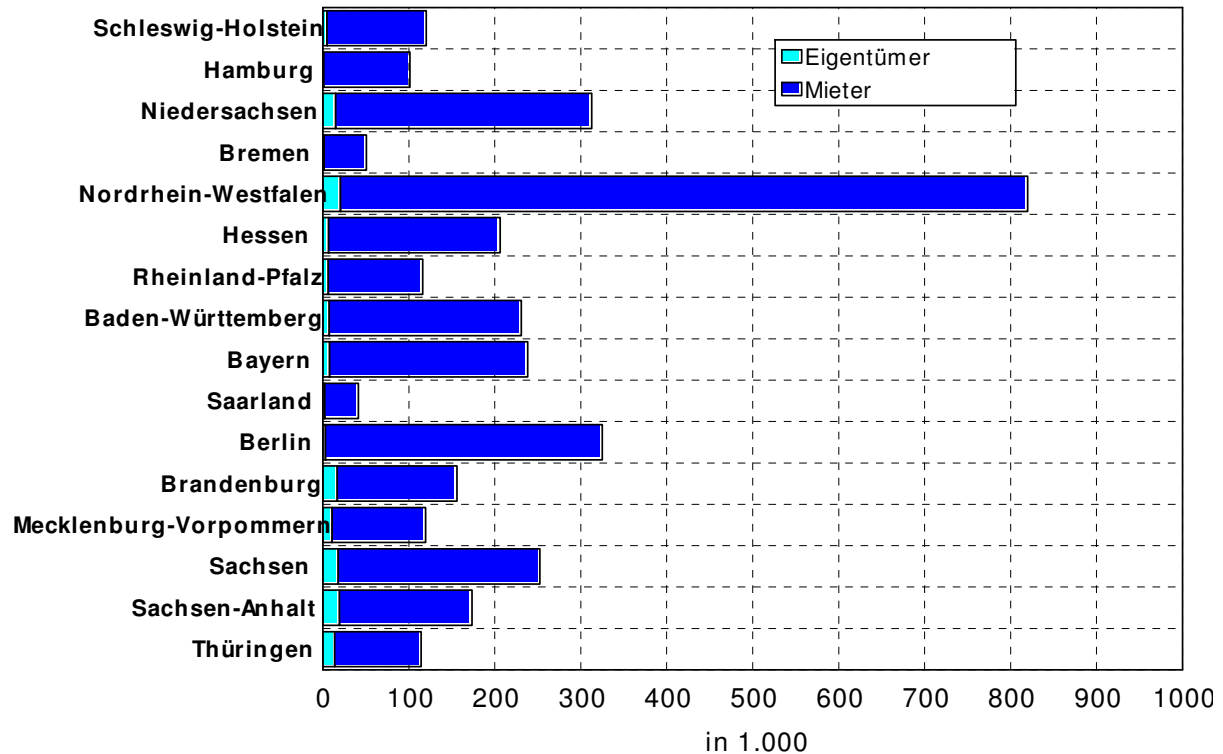


Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende, aktuelle Eckwerte der Grundsicherung für Arbeitsuchende, SGB II-Trägergebiete – Zeitreihe; Deutschland auf Ebene der SGB II-Trägergebiete, Juli 2012

Insgesamt ist die Zahl der Bedarfsgemeinschaften leicht gesunken. Seit etwa einem Jahr sind zwischen 3,3 und 3,4 Mio. Bedarfsgemeinschaften zu verzeichnen. Zum 31. März 2012 liegen auch räumlich differenzierte Daten zur Wohnungsversorgung der zum damaligen Zeitpunkt knapp 3,38 Mio. Bedarfsgemeinschaften vor. Von den Bedarfsgemeinschaften mit Angaben zur Wohnsituation lebten knapp 95 % zur Miete. Einen Überblick zur Wohnsituation gibt **Abbildung 3** nach Bundesländern.

Der Anteil der Eigentümerhaushalte an den Bedarfsgemeinschaften reicht von unter 1 % in Hamburg und Berlin bis zu knapp 12 % in Thüringen. Im Mittel leben rund 4,5 in einer eignen Wohnung oder einem eigenen Haus. Diese Unterschiede gilt es bei der Ableitung des Bedarfs an sozialem Mietwohnraum zu berücksichtigen.

Abbildung 3: SGB II Bedarfsgemeinschaften nach Wohnstatus und Bundesländern Ende März 2012



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder - Daten nach einer Wartezeit von 3 Monaten, Juni 2012

Weiterhin dürfte die Einbeziehung der Grundsicherungsempfänger (im Alter und wegen Erwerbsunfähigkeit) in den Kreis der Bedarfsträger unstrittig sein. Hier lagen zum Redaktionsschluss Daten lediglich zum 31.12.2010 vor. Insgesamt bezogen zu diesem Zeitpunkt in Deutschland knapp 800.000 Personen Grundsicherung, davon gut 180.000 Personen in Einrichtungen (d.h. ohne eigenen Wohnungsbedarf). Von 2008 bis 2010 ist die Zahl der Grundsicherungsempfänger außerhalb von Einrichtungen um knapp 6 % gestiegen. Über die Zahl der Haushalte liegen keine Angaben vor.

Zur Abschätzung der Größenordnung wurde für die Grundsicherungsempfänger wegen Erwerbsunfähigkeit eine Haushaltsgröße entsprechend den SGB II Bedarfsgemeinschaften angesetzt und für die Empfänger von Grundsicherung im Alter die durchschnittliche Haushaltsgröße „über 65-Jähriger“ gemäß Mikrozensus 2010. Um der Konzentration auf den Bedarf an sozialem Mietwohnraum zu entsprechen wurde weiterhin eine Eigentümerquote wie bei den SGB II Bedarfsgemeinschaften angesetzt. Zwar liegen die so ermittelten Mieterhaushalte im Durchschnitt bei weniger als 1 % aller Haushalte, summieren sich aber bundesweit auf knapp 360.000 Mieterhaushalte. Die Verteilung auf die Bundesländer zeigt **Tabelle 1**.

**Tabelle 1: Grundsicherungsempfänger-Haushalte nach Bundesländern
Ende 2010**

Bundesland	Haushalte 2010 in 1.000	Mietwohnungen für Grundsicherungsempfänger wegen			
		Erwerbsunfähigkeit	im Alter	Summe	in v.T.
Schleswig-Holstein	1.400	5.479	8.075	13.554	9,7
Hamburg	983	4.371	10.944	15.315	15,6
Niedersachsen	3.871	14.258	21.791	36.049	9,3
Bremen	361	2.026	4.000	6.026	16,7
Nordrhein-Westfalen	8.609	31.286	61.423	92.709	10,8
Hessen	2.958	10.562	20.070	30.632	10,4
Rheinland-Pfalz	1.893	6.050	9.436	15.486	8,2
Baden-Württemberg	5.042	12.008	21.740	33.748	6,7
Bayern	6.065	13.181	26.659	39.840	6,6
Saarland	486	1.904	3.297	5.201	10,7
Berlin	1.991	12.181	18.092	30.273	15,2
Brandenburg	1.250	4.787	3.152	7.939	6,4
Mecklenburg- Vorpommern	853	4.134	2.512	6.646	7,8
Sachsen	2.213	5.470	4.534	10.004	4,5
Sachsen-Anhalt	1.206	4.052	2.784	6.836	5,7
Thüringen	1.120	3.021	1.917	4.938	4,4
Deutschland	40.301	134.770	220.426	355.196	8,8

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

„Seit über 40 Jahren schon hilft das Wohngeld einkommensschwachen Bürgerinnen und Bürgern bei ihren Wohnkosten.“⁴ Damit können auch die Wohngeldempfänger zum unmittelbaren Kreis der Bedarfsträger gezählt werden. Am 31.12.2010 bezogen insgesamt gut 852.000 Haushalte Wohngeld, davon 774.000 einen Mietzuschuss. Diese 774.000 Haushalte sind als Bedarfsträger für sozialen Mietwohnraum ebenfalls zu berücksichtigen.

Die Zahl der unmittelbaren Bedarfsträger für sozialen Wohnraum lässt sich damit wie folgt ableiten:

SGB II Bedarfsgemeinschaften	3,38 Mio. Haushalte
Haushalte von Grundsicherungsempfängern außerhalb von Einrichtungen	0,37 Mio. Haushalte
<u>Wohngeldempfänger</u>	<u>0,85 Mio. Haushalte</u>
<u>zusammen</u>	<u>4,60 Mio. Haushalte</u>
abzüglich der angesetzten <u>Eigentümerhaushalte</u>	<u>0,25 Mio. Haushalte</u>

Bedarfsträger für sozialen Mietwohnraum 4,35 Mio. Haushalte

⁴ http://www.bmvbs.de/DE/BauenUndWohnen/Wohnraumfoerderung/Wohngeld/wohngeld_node.html

Über diese 4,35 Mio. Haushalte hinaus gibt es noch erheblich mehr Haushalte, die „sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind“. Dies gilt umso mehr, als insbesondere in der jüngsten Vergangenheit die Mieten in vielen deutschen Städten erheblich angestiegen sind, während die Einkommen allenfalls stagnierten⁵.

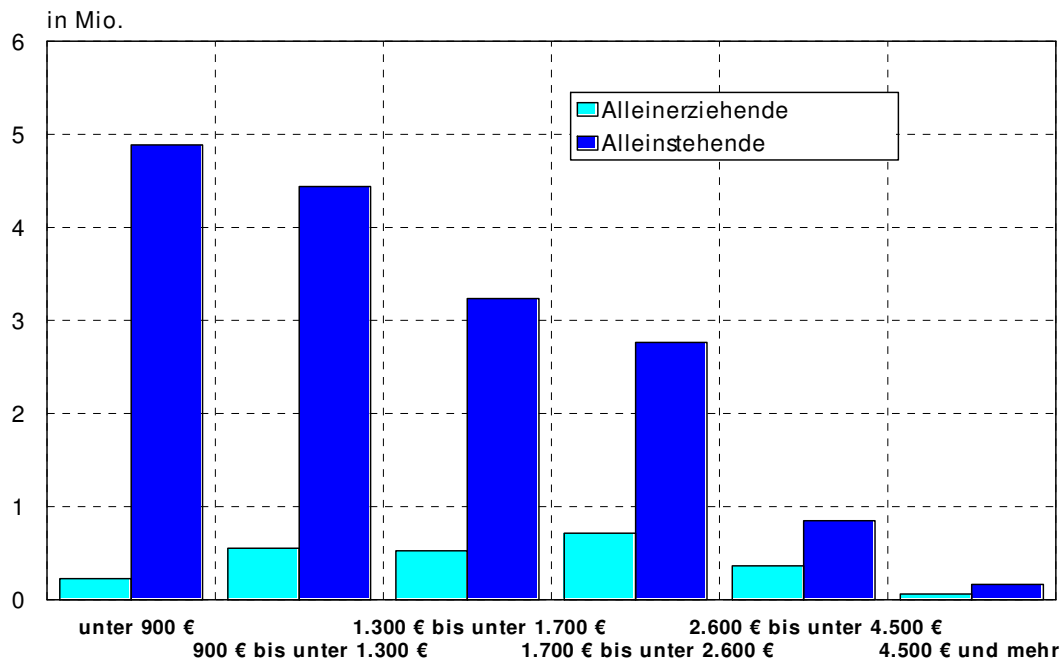
Im WoFG wurden im Jahr 2001 Einkommensgrenzen festgelegt, die grundsätzlich sowohl für den Bezug einer geförderten Mietwohnung als auch für die Inanspruchnahme einer Förderung zur Bildung von Wohneigentum gelten. Noch auf Bundesebene wurde damals ein max. Einkommen in Höhe von 12.000 € für Single-Haushalte und 18.000 € für Paarhaushalte festgelegt. Für weitere erwachsene Haushaltsmitglieder erhöht sich die Einkommensgrenze um jeweils 4.100 €, für Kinder um jeweils 500 €. Diese Einheitlichkeit ist lange durchbrochen und es gelten heute unterschiedliche Einkommensgrenzen in den Bundesländern und zum Teil wurden auf der kommunalen Ebene noch abweichende Werte festgelegt. Die festgelegten Grenzen liegen meist deutlich über den im WoFG von 2001 ausgewiesenen Werten. So liegt die Einkommensgrenze für einen Einpersonenhaushalt z.B. in

- Berlin bei 16.800 €,
- Hamburg bei 15.600 €,
- Niedersachsen bei 17.000 €,
- Nordrhein-Westfalen bei 17.000 €
- Schleswig-Holstein bei 14.400 € und in
- Stuttgart bei 21.600 €,

In **Abbildung 4** sind zunächst Alleinerziehende und Alleinstehende nach Nettoeinkommensklassen ausgewiesen. Die insgesamt gut 5,1 Mio. Alleinerziehenden und Alleinstehenden mit weniger als 900 € Nettoeinkommen je Monat liegen sicher unter der 2001 festgelegten Einkommensgrenze von 12.000 € pro Jahr und können somit als Bedarfsträger für sozialen Mietwohnraum gezählt werden. Nicht eingerechnet sind zusätzliche Freibeträge etwa für Kinder oder die inzwischen in den meisten Regionen Deutschlands höheren Einkommensgrenzen. Insofern stellen die 5,1 Mio. Bedarfsträger eine vorsichtige Schätzung dar.

⁵ Zur Mietenentwicklung: D. Siems, E.A. Ginten und F. Peters: Neue Wohnungsknappheit treibt Mieten in die Höhe; in WELT-ONLINE vom 8.7.2012; A. Schürt u.a.: Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2011, S. 167 ff; Hrsg: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn 2011
Zur Einkommensentwicklung: C. Schröder: Pressemitteilung Nr. 29/24.Juli 2012, Hrsg: Institut der deutschen Wirtschaft; Köln 2012

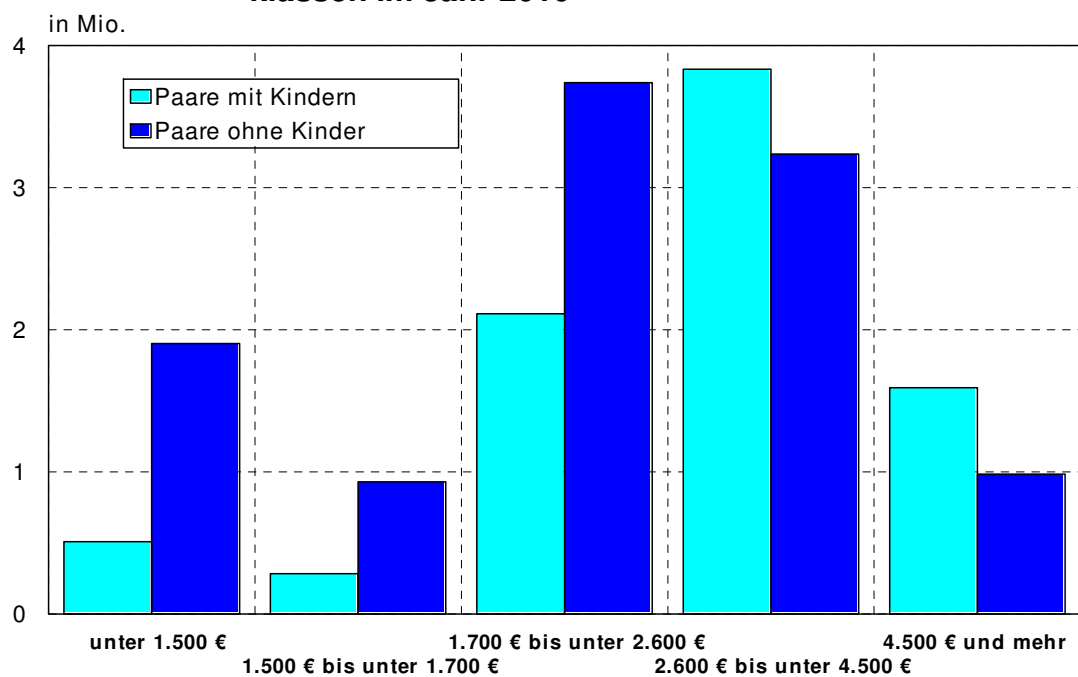
Abbildung 4: Haushalte mit einem Erwachsenen nach Nettoeinkommensklassen im Jahr 2010



Quelle: Statistisches Bundesamt;

Bei Paarhaushalten fällt die Nettoeinkommensklasse „bis 1.500 € pro Monat“ exakt auf die 2001 festgelegte Grenze von 18.000 € pro Jahr. Auch in diesem Fall bleiben die inzwischen meist höheren Einkommensgrenzen ebenso unberücksichtigt wie Kinder oder besondere Freibeträge etwa für junge Ehepaare. Die Situation bei Paarhaushalten mit und ohne Kinder zeigt **Abbildung 5**.

Abbildung 5: Paare mit und ohne Kinder nach Nettoeinkommensklassen im Jahr 2010



Quelle: Statistisches Bundesamt

Es waren somit im Jahr 2010 gut 0,5 Mio. Paarhaushalte mit Kindern und 1,9 Mio. Paarhaushalte ohne Kinder unterhalb der 2001 definierten Einkommensgrenzen.

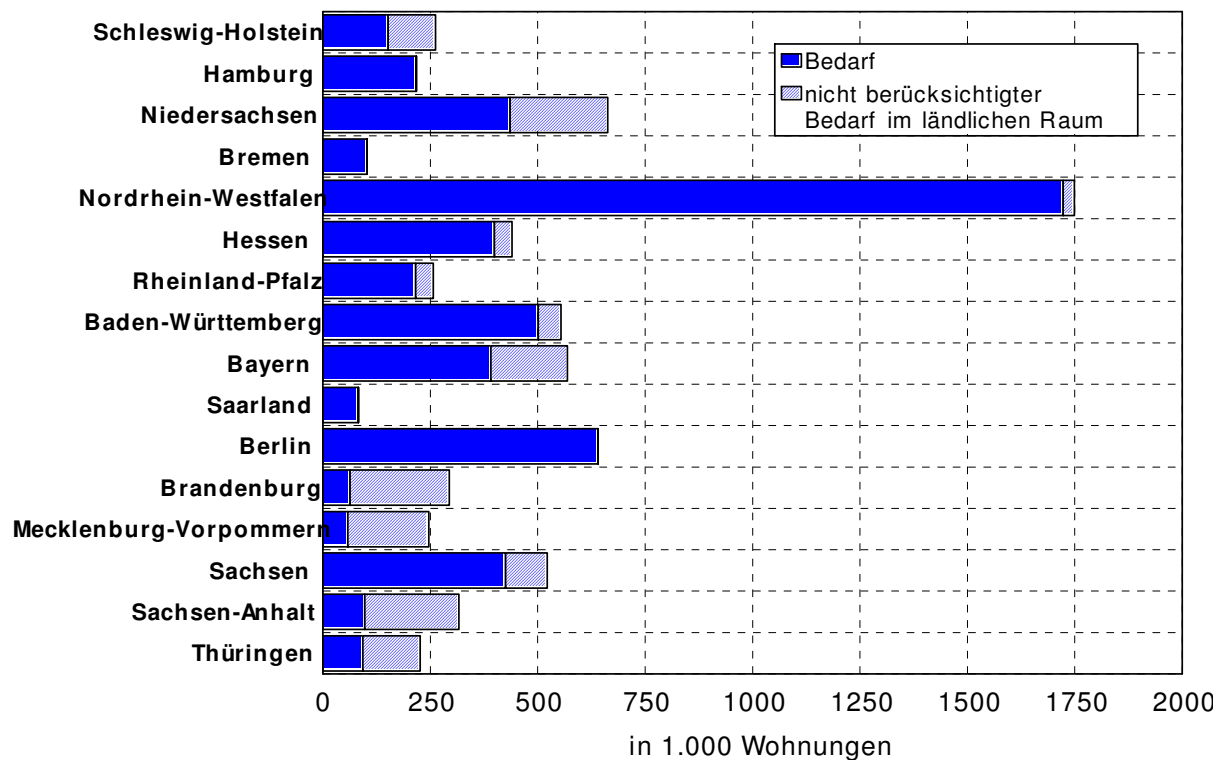
Auf der Bundesebene setzt sich die Zahl der Haushalte mit Bedarf an sozialem Wohnraum folgendermaßen zusammen:

Alleinerziehende mit einem Nettoeinkommen unter 900 € pro Monat	0,23 Mio. Haushalte
Alleinstehende (ohne Kinder) mit einem Nettoeinkommen unter 900 € pro Monat	4,89 Mio. Haushalte
Paarhaushalte mit Kindern und einem Nettoeinkommen unter 1.500 € pro Monat	0,51 Mio. Haushalte
Paarhaushalte ohne Kinder und einem Nettoeinkommen unter 1.500 € pro Monat	1,90 Mio. Haushalte
<u>zusammen</u>	<u>7,53 Mio. Haushalte</u>
abzüglich der angesetzten <u>Eigentümerhaushalte (5 %)</u>	<u>0,38 Mio. Haushalte</u>

Bedarfsträger für sozialen Mietwohnraum 7,15 Mio. Haushalte

Insgesamt lassen sich somit gut 7,5 Mio. Haushalte als Bedarfsträger für sozialen Mietwohnungsraum ermitteln. Die SGB II Bedarfsgemeinschaften, die Grundsicherungsempfänger und die Wohngeldbezieher werden überwiegend in dieser Gruppe enthalten sein. Bei dieser bewusst vorsichtigen Abschätzung dürfte es sich um die untere Grenze der auf Unterstützung angewiesenen Haushalte handeln. Setzt man wieder eine Eigentümerquote von knapp 5 % an, so errechnet sich ein Bedarf an sozialem Mietwohnraum in Höhe von rund 7,15 Mio. Wohnungen. Als Einwand gegen diese Bedarfshöhe kann die Konzentration der heutigen und voraussichtlich auch künftigen Mangelsituationen auf die Städte und Ballungsräume angeführt werden. Dieser Einwand ist insofern berechtigt, als durch die gegenwärtig ablaufenden Wanderungsbewegungen ein erhöhter Leerstand im ländlichen Raum aufgebaut wird, so dass in sehr ländlichen Gegenden auch ohne die Verfügbarkeit von sozialem Mietwohnraum keine Schwierigkeiten bei der kostengünstigen Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte bestehen. Rechnet man dem entsprechend alle Regionen mit einer Einwohnerdichte unter 150 Einwohnern je km² heraus, so verbleibt ein Bedarf an sozialem Mietwohnraum in Höhe von 5,6 Mio. Wohnungen. Die Verteilung auf die Bundesländer zeigt **Abbildung 6**.

Abbildung 6: Bedarf an sozialem Mietwohnraum nach Bundesländern



Quelle: eigene Berechnungen

Auch dem gegen den sozialen Wohnungsbau vorgebrachten Argument der im "Normalwohnungsbestand" (meist vor allem wegen hoher Leerstände) geringeren Mieten gegenüber dem Sozialwohnungsneubau wird durch diese Ausblendung ländlicher Räume weitgehend der Boden entzogen. So fallen etwa in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg alle Landkreise und damit gut drei Viertel des ermittelten Bedarfs aus der Berechnungen heraus (vgl. **Tabelle 2** auf der Folgeseite).

Zudem ist natürlich die Frage des Mietniveaus bei neuen Sozialwohnungen auch eine Frage der Standards und der Ausgestaltung der Förderung. Weiterhin ist zu beachten, dass die Schaffung von Mietpreisbindungen und Belegrechten nicht nur über Neubauten erfolgen kann, sondern auch die Modernisierungsförderung oder der Ankauf von Belegrechten im Bestand geeignete Maßnahmen sind. Bei der Größenordnung des Bedarfs wird insbesondere die letztgenannte Möglichkeit, die bisher praktisch nicht wahrgenommen wird, erheblich an Bedeutung gewinnen müssen.

Tabelle 2: Errechneter Gesamtbedarf an Mietsozialwohnungen und vernachlässigter Bedarf in ländlichen Räumen

Land	errechneter Bedarf	nicht berücksichtigter Bedarf ^{*)}		wirksamer Bedarf
		1.000 WE	1.000 WE	
Schleswig-Holstein	262	110	42,0	152
Hamburg	218	0	0,0	218
Niedersachsen	663	227	34,3	436
Bremen	102	0	0,0	102
Nordrhein-Westfalen	1.749	26	1,5	1.723
Hessen	441	41	9,4	399
Rheinland-Pfalz	257	41	15,9	216
Baden-Württemberg	555	53	9,6	501
Bayern	569	179	31,4	391
Saarland	83	0	0,0	83
Berlin	641	0	0,0	641
Brandenburg	294	231	78,5	63
Mecklenburg- Vorpommern	246	188	76,4	58
Sachsen	522	97	18,6	425
Sachsen-Anhalt	317	219	69,2	98
Thüringen	227	134	58,9	93
Deutschland ^{**)}	7.148	1.547	21,6	5.601

^{*)} Regionen mit weniger als 150 Einwohner je km²

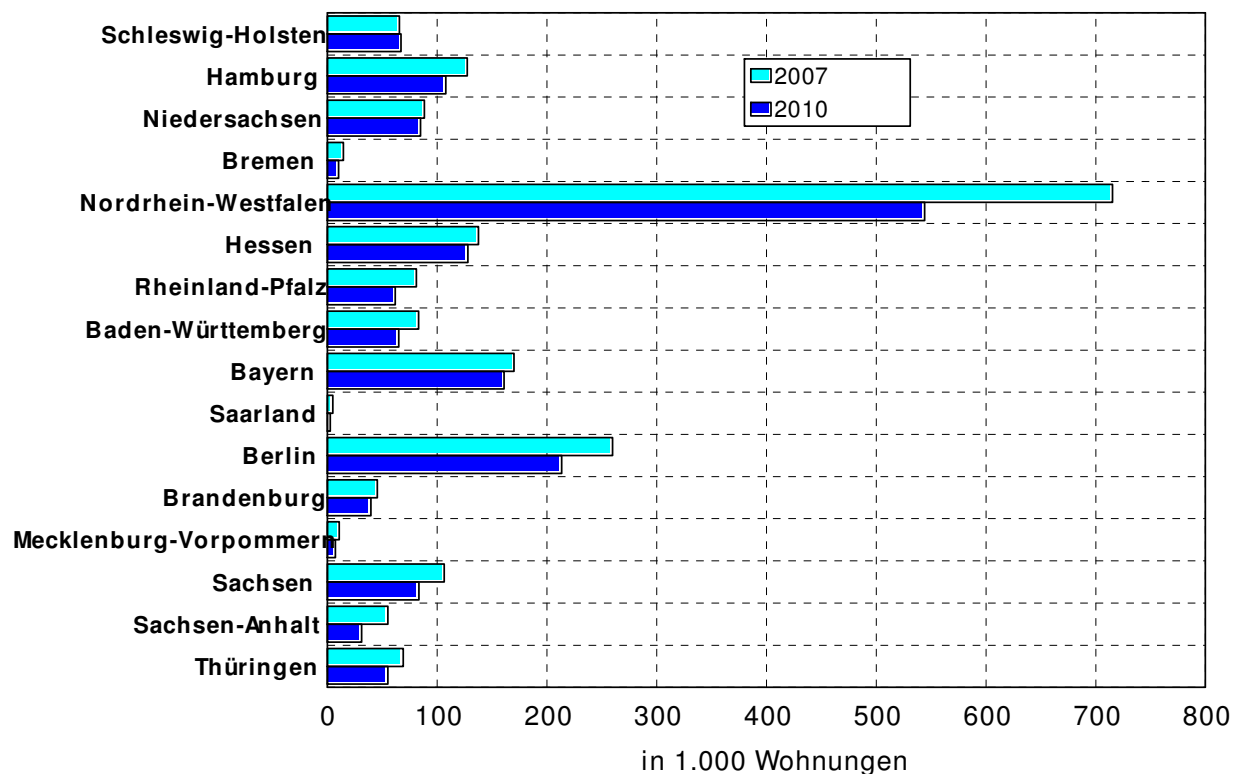
^{**)} Summenabweichungen durch Rundungsdifferenzen

Quelle: eigene Berechnungen

3 Vergleich des Bestandes an Sozialwohnungen mit dem Bedarf

Zum Bestand an Wohnungen mit Mietpreis- und/oder Belegungsbindungen wurde im Rahmen der Beantwortung einer Anfrage der Bundestagsabgeordneten Caren Lay vom Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Jan Mücke, am 31.7.2012 mitgeteilt, dass der Bestand von 2,47 Mio. Wohnungen im Jahr 2002 auf gut 1,66 Mio. Wohnungen 2010 zurück gegangen ist. Da sich in der veröffentlichten Länderübersicht neben deutlichen Rückgängen auch nur schwer interpretierbare Zuwächse insbesondere in Thüringen und Brandenburg finden, wurde für die Darstellung der Entwicklung auf eine auf Länderebene beim Bremer Senator für Umwelt, Bau und Verkehr geführte Statistik zurückgegriffen (für 2010 weisen beide Veröffentlichungen identische Werte aus). Die entsprechenden Zahlen auf Länderebene verdeutlicht **Abbildung 7**.

Abbildung 7: Bestand an sozialem Mietwohnraum nach Bundesländern in den Jahren 2007 und 2010

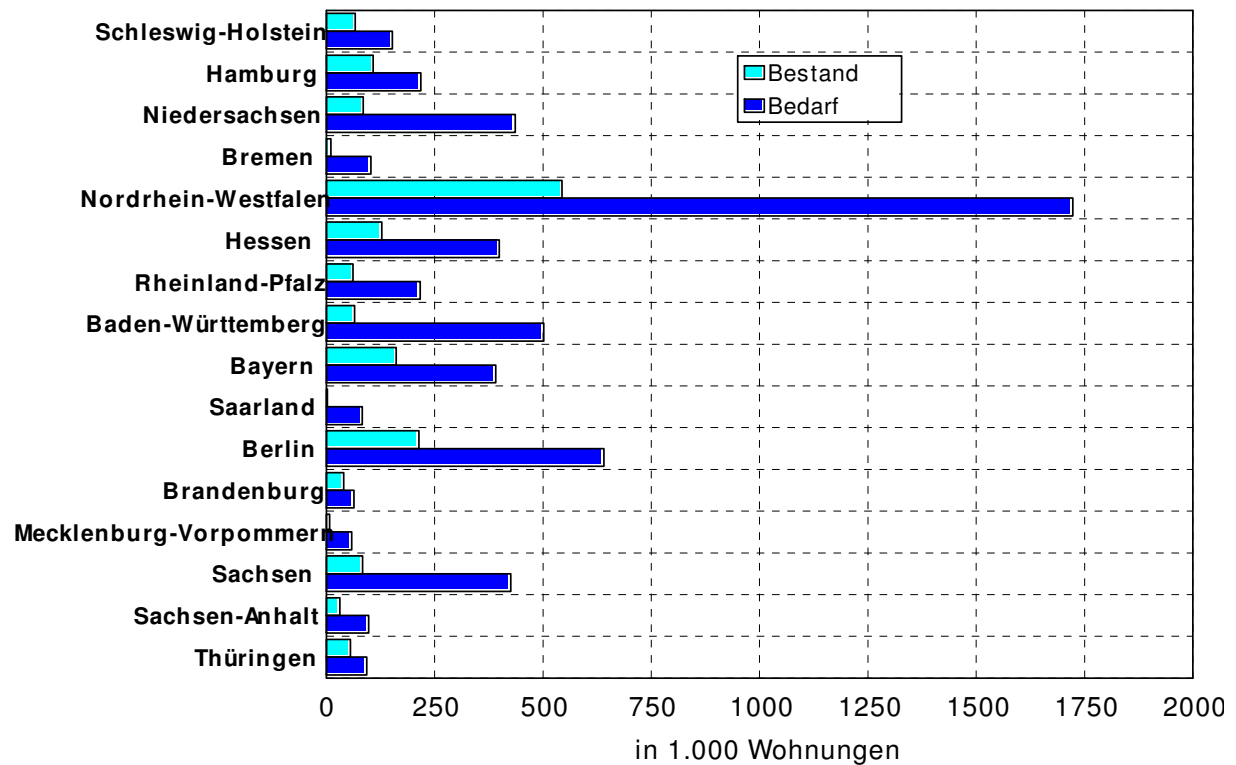


Quelle: Freie Hansestadt Bremen, Senator für Umwelt, Bau und Verkehr

Bundesweit lag der durchschnittliche Rückgang an Sozialwohnungen bei gut 100.000 Wohnungen pro Jahr. Nur Schleswig-Holstein hat den Bestand an Sozialwohnungen stabilisiert. Bei einem im bisherigen Tempo fortschreitenden Abbau an Sozialwohnungen dürfte Ende 2012 die Marke von 1,5 Mio. unterschritten sein.

Wurde zuvor in Abschnitt 2 ein Bedarf von 5,65 Mio. Sozialwohnungen ausgewiesen, so erreichte der 2010 vorhandene Bestand lediglich knapp 30 % dieses Bedarfs. Die Auswertung auf Länderebene zeigt **Abbildung 8**.

Abbildung 8: Bestand und Bedarf an sozialem Mietwohnraum nach Bundesländern



Quelle: Freie Hansestadt Bremen, Senator für Umwelt, Bau und Verkehr; eigene Berechnungen

Die Bedarfsdeckungsquote reicht von knapp 3 % im Saarland bis zu über 60 % in Thüringen und Brandenburg. Während Hamburg, Schleswig-Holstein und Bayern noch Deckungsquoten von über 40 % erreichen, liegen die entsprechenden Werte in Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt um 30 %. In Sachsen und Niedersachsen werden etwa ein Fünftel des Bedarfs mit dem Bestand des Jahres 2010 gedeckt und in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Bremen liegt die Quote unter 15 %.

4 Entwicklung des Bedarfs an Sozialwohnungen

Vor dem Hintergrund der seit rund 20 Jahren trotz Wachstum des Bruttoinlandproduktes stagnierenden Kaufkraft (vgl. Anmerkung 4 S. 6) kann angesichts gesellschaftlicher Aufgaben, wie der Energiewende, auch für die kommenden 20 Jahre nicht von wachsenden Realeinkommen ausgegangen werden.

Insbesondere in der Gruppe der Ruheständler zeichnen sich bereits heute deutliche Einkommensrückgänge für die Zukunft ab. Es erreichen immer mehr Personen mit so genannten gebrochenen Erwerbsbiographien das Ruhestandsalter. Ein erheblicher Teil dieser Menschen war nie in der Lage, eine private Altersversorgung aufzubauen und muss von rückläufigen Leistungen des staatlichen Rentensystems ausgehen.

Parallel zu dieser Entwicklung haben sich allein über die Erhöhung der Energiepreise deutschlandweit Verteuerungen beim Wohnen und bei der Mobilität eingestellt, die über Ausgabenreduzierungen kompensiert werden mussten. Eine Form der Reaktion ist in der Reduzierung des Wohnflächenkonsums einkommensschwacher Haushalte bereits erkennbar.

Weiterhin sind durch das veränderte Wanderungsverhalten der Bevölkerung bei niedriger Bautätigkeit in vielen Städten Mieterhöhungsspielräume eröffnet worden, die offensichtlich genutzt werden. Eine parallele Erhöhung von Preisen und Mieten ist zwar durchaus ein starkes Indiz dafür, dass es keine „Blasenbildung“ am Wohnimmobilienmarkt gibt, trotzdem erhöhen sich die Wohnkosten in den Städten zusätzlich.

Insgesamt lassen Einkommensstagnation, Zuzugsdruck in den Städten und damit weiterhin vorhandene Mieterhöhungsspielräume keinen Rückgang des Bedarfs an sozialem Wohnraum erwarten. Das WoFG des Jahres 2001 definiert als Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind.

Die Frage der Angemessenheit von Wohnraum hinsichtlich Wohnfläche und Ausstattung für unterschiedliche Haushaltstypen muss zumindest in größeren Abständen politisch überprüft werden, da es sich nicht um eine absolute, sondern um eine soziale Mindestversorgung handelt, die gewährt werden soll. Gerade im Hinblick auf den Neubau von Sozialwohnungen muss die Frage gestellt werden, ob angesichts des Rückgangs des Wohnflächenkonsums im Bereich der nicht geförderten Haushalte an den gegenwärtig aktuellen Wohnflächen für Sozialwohnungen festgehalten werden kann. Ein zunehmender Bedarf an Sozialwohnungen muss der gesellschaftlichen Leistungsfähigkeit Rechnung tragen.

5 Fazit

Gegenwärtig besteht ein erheblicher Mangel an sozialem Mietwohnraum in Deutschland. Die Größenordnung des Defizits liegt bei mindestens 4 Mio. Wohnungen. Die schon seit Jahrzehnten bestehende Problematik, dass auf eine Sozialwohnung etwa fünf potenzielle Mieter kommen und somit ein erheblicher Teil der Zielgruppe nicht versorgt werden kann, besteht unverändert fort.

Da für einen großen Teil der Bedarfsträger im Rahmen der Leistungen nach dem SGB II bzw. der Grundsicherung sowie Wohngeldbezieher ohnehin die Kosten der Unterkunft teilweise oder vollständig übernommen werden, zahlen sich heutige Investitionen in mehr preisgebundenen Mietwohnraum langfristig auch in sinkenden bzw. nicht weiter ansteigenden Belastungen durch die Subjektförderung aus. Ohne eine schnelle Ausweitung des Bestandes wird der Staat, der sich zur Wohnraumversorgung „bedürftiger“ Haushalte verpflichtet hat, erpressbar. Es sei an die Zeit Anfang der 1990er Jahre erinnert, als die Wohnraumversorgung der Zuwanderer in Westdeutschland nicht nur von stark steigenden Mieten begleitet war, sondern zusätzliche Übergangslösungen wie die Schaffung von Containerwohnheimen oder die Anmietung von Hotels erforderte.

Benötigt werden Sozialwohnungen weit überwiegend in Deutschlands Städten und den angrenzenden Verdichtungsräumen. Eine starke Ausweitung des Bedarfs an preiswertem Wohnraum ist im Bereich der Senioren zu sehen, wo mittelfristig mit wachsender Altersarmut zu rechnen ist. Deshalb müssen dringend zusätzliche Mietpreisbindungen und Belegrechte geschaffen werden.

Dies kann durch die finanzielle Förderung von Neubauten oder Modernisierungen ebenso geschehen wie durch den Ankauf von Belegrechten und Preisbindungen im Wohnungsbestand. Die notwendige Aufstockung des Wohnungsbestandes gewährleistet allerdings nur der Neubau. Die Förderung von sozialem Mietwohnraum betraf im Jahr 2010 rund 11.900 Neubauwohnungen und 20.700 Modernisierungen. Um allein dem fortschreitenden Rückgang an Sozialwohnungen entgegen zu wirken, muss die Förderung um etwa 100.000 Wohnungen pro Jahr auf 130.000 Wohnungen jährlich ausgeweitet werden.

Im Rahmen eines neuen sozialen Wohnungsbaus müssen angesichts der übrigen ebenfalls bedeutsamen Aufgaben, wie etwa der Energiewende, die langfristig leistbaren Standards hinterfragt werden. Dies gilt sowohl für die Wohnfläche als auch für die Ausstattung. Wenn inzwischen auch bei mittleren Einkommen Rückgänge bei der nachgefragten Wohnfläche zu verzeichnen sind, so können einmal erreichte Versorgungsniveaus nicht dauerhaft festgeschrieben werden.

Eine bundeseinheitliche Sozialmiete ist auch künftig nicht zu erwarten. Ebenso ist bei den Wohnflächen eine Differenzierung erforderlich. Wenn bei der verfügbaren Wohnfläche je Einwohner regionale Werte zwischen 35 m² und 50 m² festzustellen sind, so muss sich dies auch bei der Bereitstellung von sozialem Mietwohnraum bemerkbar machen.

Von 2005 bis Oktober 2011 sind bundesweit die Preise für „Wohnung, Wasser, Strom, Gas u. a. Brennstoffe“ um 14,3 % angestiegen. Die den SGB II Bedarfsgemeinschaften gewährten Leistungen für „Unterkunft und Heizung“ sind in diesem Zeitraum um knapp 20 %, also deutlich stärker, gestiegen. Bei einer ausreichenden Verfügbarkeit von preisgebundenen Sozialmietwohnungen hätte der Kostenanstieg bei den Bedarfsgemeinschaften maximal den durchschnittlichen Preisanstieg erreichen dürfen. Allein durch den höheren Preisanstieg bei den Kosten der Unterkunft errechnen sich Mehrkosten in Höhe von 50 Mio. € monatlich. Langfristig erschließt ein heute ausgeweiteter Bau von sozialem Mietwohnraum somit auch ein erhebliches Einsparpotenzial bei der Subjektförderung.