ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Holm, Andrej; Junker, Stephan; Neitzel, Kevin

Working Paper

Wem nutzen wohnungspolitische Maßnahmen? Mengeneffekte und soziale Reichweite beim Wohngeld, der Wohnraumförderung und der Mietpreisbremse in 77 deutschen Großstädten

Working Paper Forschungsförderung, No. 093

Provided in Cooperation with:
The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Holm, Andrej; Junker, Stephan; Neitzel, Kevin (2018) : Wem nutzen wohnungspolitische Maßnahmen? Mengeneffekte und soziale Reichweite beim Wohngeld, der Wohnraumförderung und der Mietpreisbremse in 77 deutschen Großstädten, Working Paper Forschungsförderung, No. 093, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201810241504227951200 3

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/216019

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Hans Böckler Stiftung
Mitbestimmung · Forschung · Stipendien

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 093, September 2018

Wem nutzen wohnungspolitische Maßnahmen?

Mengeneffekte und soziale Reichweite beim Wohngeld, der Wohnraumförderung und der Mietpreisbremse in 77 deutschen Großstädten

Andrej Holm, Stephan Junker und Kevin Neitzel

FORSCHUNGS-
FÖRDERUNG

© 2018 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de

„Wem nutzen wohnungspolitische Maßnahmen?“ von Andrej Holm, Stephan Junker und Kevin Neitzel ist lizenziert unter

Creative Commons Attribution 4.0 (BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell. (Lizenztext: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Schaubildern, Abbildungen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

ISSN 2509-2359

Inhalt

Tabellenverzeichnis 4
Abbildungsverzeichnis 6
Kartenverzeichnis 7
Kurzfassung 8
1. Fragestellung und Vorgehensweise 11
1.1 Fragestellung 11
1.2. Vorgehensweise 12
2. Wohngeld 15
2.1 Wirkungsweise des Wohngeldes 16
2.2 Versorgungseffekte des Wohngeldes 22
2.2.1 Mengeneffekte des Wohngeldes 22
2.2.2 Soziale Reichweite des Wohngeldes 26
2.2.3 Resteinkommen nach Wohngeldzahlungen 32
2.2.4. Einschätzung soziale Reichweite des Wohngeldes 34
3. Förderprogramme 37
3.1 Struktur und Wirkungsweise der Förderprogramme 37
3.2 Versorgungseffekte der Förderprogramme 42
3.2.1 Umfang und Mengeneffekte der Förderprogramme 43
3.2.2 Soziale Reichweite der Förderprogramme 48
4. Mietpreisbremse 54
4.1 Struktur und Wirkungsweise der Mietpreisbremse 54
4.2 Versorgungseffekte der Mietpreisbremse 56
Literatur 75
Autoren 79
Anhang 80

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einkommensgrenzen für Wohngeldzahlungen nach Haushaltsgröße (Mietenstufe 6) 17

Tabelle 2: Höchstbeträge für Mietkosten (bruttowarm) nach Mietenstufen (2016) 18

Tabelle 3: Einkommensgrenzen nach Mietenstufen (2016) 18

Tabelle 4: Mietenstufen in Großstädten 19

Tabelle 5: Wohngeldausgaben und Kosten der Unterkunft 21

Tabelle 6: Wohngeld und Kosten der Unterkunft (KdU) in Großstädten 22

Tabelle 7: Wohngeld und Kosten der Unterkunft (KdU) in Großstädten (nach Anteilen) 23

Tabelle 8: Wohngeld und Kosten der Unterkunft (KdU) in Großstädten (nach Bildungsabschlüssen) 24

Tabelle 9: Wohngeldhaushalte in den Städten (höchste Anzahl) 24

Tabelle 10: Wohngeldanteile in den Städten (höchste Anteile) 25

Tabelle 11: Höchstbeträge Einkommen als Anteil am Bundesmedianeinkommen nach Mietenstufen (2016) 26

Tabelle 12: Spanne der wohngeldfähigen Mietkosten nach Haushaltsgröße 27

Tabelle 13: Mietbelastung nach Wohngeldzahlung im Vergleich zum Bezug von Kosten der Unterkunft (KdU) für verschiedene Haushaltsgrößen 32

Tabelle 14: Wohngeld und Kosten der Unterkunft im Vergleich 34

Tabelle 15: Bestand an gebundenen Mietwohnungen 2004 und 2014 nach Bundesländern 40

Tabelle 16: Neubau von geförderte Mietwohnungen im Zeitraum 2014 bis 2016 41

Tabelle 17: Sozialwohnungen und Förderaktivitäten in den zehn bevölkerungsreichsten Städten, 2014 43

Tabelle 18: Jährliche Veränderung der Haushaltszahlen in den zehn bevölkerungsreichsten Städten zwischen 2011 und 2015 44

Tabelle 19: Sozialwohnungen und Förderaktivitäten in den zehn bevölkerungsreichsten Städten, 2014 (Anteile) 45

Tabelle 20: Sozialwohnungen und Förderaktivitäten in den zehn bevölkerungsreichsten Städten, 2014 (Anteile) 47

Tabelle 21: Einstiegsmieten der Förderprogramme nach Bundesländern 49

Tabelle 22: Nettokalt- und Bruttowarmmieten für die mittleren Einstiegsmieten der Förderprogramme aller Bundesländer 49

Tabelle 23: Wohnflächen der Förderprogramme nach Haushaltsgrößen 50

Tabelle 24: Bruttowarmmietkosten der Förderprogramme 50

Tabelle 25: Einkommensgrenzen der Leistbarkeit in geförderten Wohnungen 51

Tabelle 26: Einkommensgrenzen der Leistbarkeit im geförderten Wohnungsbau im Verhältnis zum Bundesmedianeinkommen 52

Tabelle 27: Städte mit den höchsten und niedrigsten Angebotsmieten 57

Tabelle 28: Bestands- und Angebotsmieten im Vergleich, Städte mit der größten Differenz 58

Tabelle 29: Bestands- und Angebotsmieten im Vergleich, Städte mit der kleinsten Differenz 60

Tabelle 30: Vergleich der Städte mit und ohne Mietpreisbremse (Mietpreise von 2014) 64

Tabelle 31 Bestands- und Angebotsmieten in den Großstädten und potentielle Kappungseffekte der Mietpreisbremse 80

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wohngeldberechtigung nach Einkommen und Miete für Einpersonenhaushalte 17

Abbildung 2: Wohngeldberechtigung nach Einkommen, Miete und Grundsicherungsanspruch, Einpersonenhaushalte 20

Abbildung 3: Mietkostenbelastung nach Wohngeldzahlung für ausgewählte Miethöhen und Einkommen (Einpersonenhaushalte) 28

Abbildung 4: Mietkostenbelastung nach Wohngeldzahlung für ausgewählte Miethöhen und Einkommen (Zweipersonenhaushalte) 29

Abbildung 5: Mietkostenbelastung nach Wohngeldzahlung für ausgewählte Miethöhen und Einkommen (Dreipersonenhaushalte) 30

Abbildung 6: Mietkostenbelastung nach Wohngeldzahlung für ausgewählte Miethöhen und Einkommen (Vierpersonenhaushalte) 31

Abbildung 7: Resteinkommen nach Wohngeldzahlung und Miete 33

Abbildung 8: Fördermieten und Einkommensgrenzen der Leistbarkeit für Einpersonenhaushalte nach Bundesländern 53

Abbildung 9: Mittlere Mietkostenbelastung und Angebotsmieten (ohne Kappung) in den Großstädten, Einpersonenhaushalte in Wohnungen < 45 m² 66

Abbildung 10: Mittlere Mietkostenbelastung mit Kappung durch Mietpreisbremse in den Großstädten, Einpersonenhaushalte in Wohnungen < 45 m² 67

Abbildung 11: Wirkungsgrad und Versorgungseffekt der Mietpreisbremse in ausgewählten Städten 68

Kartenverzeichnis

Karte 1 Anteil der Haushalte, die Wohngeld empfangen 36

Karte 2 Differenz von Bestands- und Angebotsmieten in deutschen Großstädten in €/m² (nettokalt) 61

Karte 3 Mietpreisbremse in deutschen Großstädten 62

Karte 4 Mietsenkungspotential der Mietpreisbremse in Prozent 63

Karte 5 Leistbarkeitsgrenze der Mietpreisbremse in Prozent des Medianeinkommens (Einpersonenhaushalte) 70

Karte 6 Leistbarkeitsgrenze der Mietpreisbremse in Prozent des Medianeinkommens (Zweipersonenhaushalte) 71

Karte 7 Leistbarkeitsgrenze der Mietpreisbremse in Prozent des Medianeinkommens (Dreipersonenhaushalte) 72

Karte 8 Leistbarkeitsgrenze der Mietpreisbremse in Prozent des Medianeinkommens (Vierpersonenhaushalte) 73

Karte 9 Leistbarkeitsgrenze der Mietpreisbremse in Prozent des Medianeinkommens (Fünfpersonenhaushalte) 74

Kurzfassung

Die Wohnverhältnisse verstärken die soziale Ungleichheit in den Städten, und vor allem Haushalte mit geringen Einkommen müssen in der Mehrzahl Wohnkostenbelastungen von über 40 Prozent tragen. Als leistbar gelten Wohnkosten, die inklusive der Betriebs- und Heizkosten nicht mehr als 30 Prozent des Einkommens betragen. In den 77 von uns untersuchten Großstädten fehlen etwa 2 Millionen leistbare Wohnungen für die Haushalte mit geringen Einkommen (Holm et al. 2018).

In der hier vorliegenden Teilstudie zu den Instrumenten der Wohnungspolitik wurden mit dem Wohngeld, den Förderprogrammen und der Mietpreisbremse die drei zurzeit wichtigsten wohnungspolitischen Instrumente auf ihre Wirkmechanismen und ihre soziale Reichweite hin untersucht. Im Zentrum steht die Frage, ob und in welchem Maß die Instrumente der Wohnungspolitik geeignet sind, die Lücken der sozialen Wohnungsversorgung zu schließen. Trotz deutlicher Unterschiede der Wirkmechanismen ist das Ergebnis ernüchternd, denn die drei Instrumente der Wohnungspolitik bieten nur einen sehr eingeschränkten Beitrag für die Versorgung der Haushalte mit den größten sozialen Wohnversorgungsbedarfen.

Wohngeld: Das Wohngeld hat in seiner aktuellen Form nur einen geringen Mengeneffekt. Nur etwa 1,2 Prozent der Haushalte in den Großstädten (160.000 Wohngeldhaushalte) beziehen Wohngeld. Zudem ist das Wohngeld überwiegend nicht geeignet, leistbare Mietbelastungsquoten zu sichern. Die Systematik der Wohngeldzahlungen sieht Zahlungen in Abhängigkeit von Einkommen und Miethöhen vor. Ein großer Teil der Haushalte, die aufgrund ihrer Einkommen und Miethöhen potentiell Wohngeld beziehen könnten, sind auf soziale Transferleistungen angewiesen und somit nicht wohngeldberechtigt. Sowohl in den Einkommensklassen unter 60 Prozent des Bundesmedianeinkommens als auch zwischen 60 und 80 Prozent gibt es deutlich mehr Haushalte, die soziale Transferleistungen und Kosten der Unterkunft beziehen, als Wohngeldhaushalte. Der Anteil der Haushalte mit Wohngeldzahlungen an allen wohnungsbezogenen Transferleistungen beträgt gerade einmal 13 Prozent. Auch die soziale Wirkung des Wohngeldes ist beschränkt: Die mittlere Mietbelastung der Haushalt nach Wohngeldzahlung liegt bei weit über 40 Prozent des Einkommens. Damit wird die Mietbelastungsgrenze der Leistbarkeit (30 Prozent) deutlich verfehlt. So beträgt das Resteinkommen nach Wohngeldzahlung für Einpersonenhaushalte unter den für die Haushalte günstigsten Konstellationen von Einkommen und Miete maximal 556 € und ermöglichst letztendlich lediglich ein Leben

knapp über Grundsicherungsniveau. Wohngeldzahlungen fließen – wie die Kosten der Unterkunft – über die Mietzahlungen an die Vermieterinnen und Vermieter und haben letztendlich den Charakter einer Wirtschaftsförderung ohne soziale Gegenleistung. Subjektförderungen wie das Wohngeld ermöglichen von der Einkommenssituation unabhängige Mieteinnahmen und haben keine dämpfende Wirkung auf die Mietpreissteigerungen in den vielfach überhitzten Wohnungsmärkten.

Förderprogramme: Die Programme der Wohnraumförderung werden von den Bundesländern ausgestaltet und weisen ein relativ weites Spektrum an Variationen auf. Die Mietpreise der Förderwohnungen weisen förderbedingte Unterschiede auf und liegen im Mittel aller analysierten Förderrichtlinien bei Nettokaltmieten von 6,07 €/m². Die Miethöhen werden dabei aus der jeweiligen Fördersystematik abgeleitet und sehen in der Regel keine einkommensorientierten Mietpreisdifferenzierungen innerhalb der Gruppe der berechtigten Haushalte vor. Die Mehrzahl der Förderprogramme richtet sich an Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen. Für die Haushalte unterhalb der Armutsgrenze (< 60 Prozent des Bundesmedianeinkommens), die den größten Versorgungsbedarf aufweisen, sind die Mieten im geförderten Wohnungsbau überwiegend zu teuer. Grundsätzlich hat der soziale Wohnungsbau das Potential für eine allgemeine Entspannung der Versorgungssituation – vor allem in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten. Eine relevante e Versorgung von ärmeren Haushalten wird jedoch mit den aktuellen Förderkonditionen weitegehend verfehlt. Durch die Reduzierung der Fördermittel in den vergangenen Dekaden und die zeitlich begrenzten Sozialbindungen hat der Soziale Wohnungsbau einen nur geringen Mengeneffekt. In den zehn bevölkerungsreichsten Städten standen 2014 weniger als 5.000 geförderte Neubauwohnungen einer Versorgungslücke für 880.000 Haushalten mit geringen Einkommen gegenüber. Förderprogramme sind im Vergleich der Instrumente der zuverlässigste Weg um Wohnungsangebote für Haushalte mit geringen Einkommen zu schaffen. Die notwendige Ausweitung der öffentlichen Investitionen im Bereich der Wohnraumförderung sollte mit der Veränderung der Fördersystematik einhergehen, um den Bestand von dauerhaft leistbaren Wohnungen in den Städten zu erweitern.

Mietpreisbremse: Unabhängig von den Anwendungsproblemen und Kontrolldefiziten des Instruments zeigt eine Projektion einer vollständigen Kappung der Angebotsmieten in den Städten mit angespannten Wohnungsmärkten, dass die Mietpreisbremse nur einen begrenzten Effekt für die soziale Wohnungsversorgung hat. Die Mietpreisbremse wirkt

vor allem zu Gunsten der Haushalte mit durchschnittlichen und überdurchschnittlichen Einkommen. Für diese würde eine konsequente Kappung der Angebotsmieten den Zugang zur Wohnungsversorgung deutlich verbessern. Auf die Versorgungslage von Haushalten mit geringen Einkommen und unterhalb der Armutsgrenze hingegen hat die Mietpreisbremse keinen Einfluss. Vor allem Haushalte mit niedrigen Einkommen (< 80 Prozent des Bundesmedianeinkommens) haben in den meisten Großstädten auch mit der Mietpreisbremse keine Chance auf eine leistbare Wohnung.

Die von uns untersuchten Instrumente sind trotz des enormen Mitteleinsatzes – für Wohngeldzahlungen und Förderprogramme werden zurzeit etwa 4 Milliarden Euro pro Jahr ausgegeben – nur sehr begrenzt hilfreich, die sozialen Versorgungslücken für die Haushalte mit geringen Einkommen zu schließen. Um eine soziale Wohnungsversorgung sicher zu stellen, ist der langfristige Aufbau von dauerhaft mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungsbeständen sowie ein konsequenter Schutz der Bestandsmietverhältnisse notwendig. Die aktuellen Diskussionen zu einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit zeigen, dass es realisierbare Ansätze für eine sozial orientierte Organisation der Wohnungsversorgung gibt. In einem Mix von steuerlichen Begünstigungen, klassischer Förderung und einer preisgünstigen Vergabe von öffentlichen Grundstücken in Erbbaupacht könnten mit der Einführung einer Gemeinnützigkeit für den Bereich der Wohnungsversorgung dauerhaft leistbare Wohnungen für die verschiedenen Einkommensgruppen erstellt und gesichert werden (Kuhnert/Leps 2017; Holm/Horlitz/Jensen 2018). Anders als in den klassischen Förderprogrammen sehen die Modelle der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit einkommensorientierte Mieten zwischen 4,50 €/m² und 7,50 €/m² (nettokalt) vor, so dass für alle Haushalte eine dauererhaft leistbare Miete gesichert werden kann.

1. Fragestellung und Vorgehensweise

Im Rahmen des Forschungsprojektes „Sozialer Wohnversorgungsbedarf“ haben wir für die 77 Großstädte in Deutschland (mit mehr als 100.000 Einwohner*innen) die sozialen Wohnversorgungsbedarfe für verschiedenen Einkommensgruppen ermittelt (Holm et al. 2017 und 2018). Im Zentrum dieses Berichts steht die Analyse von verschiedenen wohnungspolitischen Instrumenten. Am Beispiel von Förderprogrammen, der Mietpreisbremse und dem Instrument des Wohngeldes untersuchen wir das Potential der verschiedenen Instrumente, eine soziale Wohnungsversorgung in den Großstädten zu sichern. Überprüft werden soll dabei insbesondere, inwieweit die einzelnen Instrumente geeignet sind, die Versorgungslücken mit leistbaren Wohnungen in den Städten zu kompensieren.

1.1 Fragestellung

Die drei ausgewählten Instrumente stehen dabei exemplarisch für die Regulierungsmöglichkeiten des Wohnungsmarktes, mit Subventionszahlungen (Objekt- und Subjektförderungen) bzw. rechtlichen Setzungen soziale Zielstellungen durchzusetzen.

Die Förderprogramme sind dabei als Instrumente der *Objektförderung* zu verstehen, weil die Subventionen als Zuschüsse oder Darlehen direkt in die Wirtschaftlichkeitsberechnung der Wohnbauprojekte eingehen und in der Regel an Mietpreis- und Belegungsbindungen gekoppelt sind. Abstrakt gesprochen wird durch die Wohnungsbauförderung der Preis des Wohnens reduziert, so dass dadurch auch Haushalte mit geringen Einkommen mit leistbaren Wohnungen versorgt werden können.

Das Wohngeld ist ein typisches Instrument der *Subjektförderung* und umfasst haushaltsbezogene Zuschüsse für Haushalte unterhalb bestimmter Einkommensgrenzen. Abstrakt gesprochen wird dabei die Zahlungsfähigkeit der Haushalte mit geringen Einkommen erweitert, so dass für sie auch ohne eine Reduzierung der Mieten ein leistbares Wohnen sichergestellt werden soll.

Die Mietpreisbremse schließlich ist ein *rechtliches Instrument*, bei dem Neuvermietungsmieten gekappt werden, ohne dass dabei staatliche Gelder fließen müssen.

In unserer Analyse untersuchen wir die *soziale Zielgenauigkeit* und die *Mengeneffekte* der einzelnen Instrumente. Als *soziale Zielgenauigkeit* verstehen wir die Übereinstimmung der intendierten Wirkungsweise wohnungspolitischer Instrumente mit den von uns festgestellten Versor-

gungsbedarfen. Geprüft wurde von uns dabei, ob die Wirkungsweisen der Instrumente geeignet sind, tatsächlich die Haushalte mit leistbaren Wohnungen zu versorgen, die den größten Versorgungsbedarf aufweisen. Die forschungsleitenden Fragen hierbei sind: An welche Einkommensgruppen richten sich die Instrumente? Sind die Instrumente in ihrer Wirkungsweise geeignet, eine soziale Wohnungsversorgung sicherzustellen?

Als *Mengeneffekte* der Instrumente untersuchen wir den Umfang der Programme, und fragen, wie viele Haushalte damit jeweils erfasst werden können.

1.2. Vorgehensweise

Die Teilstudie untersucht die ausgewählten Instrumente (Wohngeld, Förderprogramme und Mietpreisbremse) nacheinander. Für jedes Instrument wird zunächst auf Grundlage von Dokumentenanalyse der jeweilige Wirkmechanismus beschrieben. Dazu haben wir die gesetzlichen Grundlagen bzw. die entsprechenden Förderrichtlinien der Bundesländer ausgewertet.

In einem zweiten Arbeitsschritt haben wir versucht, die Versorgungseffekte der Instrumente abzuschätzen.

Für die **Wohngeldzahlungen** haben wir die entsprechenden Wohngeldtabellen ausgewertet, in denen festgelegt ist, wie hoch die Wohngeldzuschüsse in Abhängigkeit von Einkommen und Miethöhe ausfallen. Auf dieser Basis konnten zum einen die Haushalte identifiziert werden, die aufgrund ihrer Einkommen für Wohngeldzahlungen berechtigt sind, zum anderen konnten die Mietbelastungsquoten nach Wohngeldzahlungen festgestellt werden. Auf der Basis einer Analyse nach Einkommen, die für eine Wohngeldzahlung berechtigen, kann für die Städte jeweils ausgewiesen werden, wie viele Haushalte nach ihrem Einkommen wohngeldberechtigt sind. Für die Analyse der Mietbelastung nach Wohngeldzahlung gibt es grundsätzlich zwei methodische Herangehensweisen. Zum einen kann das Wohngeld als zusätzliches Einkommen den Haushaltseinkommen zugerechnet werden, zum anderen könnte das Wohngeld als eine zweckgebundene Subvention zur Reduzierung der Mietkosten angesehen werden. Wird das Wohngeld als zweckgebundene Subvention von der Miete abgezogen, reduzieren sich die rechnerischen Mietbelastungsquoten gegenüber einer Einkommensanrechnung der Wohngeldzahlungen. Da beide Herangehenswei-

sen inhaltlich begründet werden können,[1] werden in unserer Studie die Werte beider Berechnungswege angegeben.

Beispielrechnung: Ein Einpersonenhaushalt mit einem anrechenbaren Nettoeinkommen von 900 € im Monat zahlt eine Miete von 450 € und hätte eine Mietbelastungsquote von *50 Prozent* zu tragen. Der mögliche Wohngeldbezug für diesen Haushalt beträgt 59 €. Das Wohngeld als zusätzliches Einkommen angerechnet, würde die Mietbelastungsquote auf *47 Prozent* absenken (450 € Miete von 959 € Einkommen). Wird die Wohngeldzahlung als zweckgebundene Transferleistung von der zu zahlenden Miete abgezogen, sinkt die Mietbelastungsquote auf *43,5 Prozent* (391 € Miete von 900 € Einkommen).

Zur Abschätzung der sozialen Versorgungseffekte der **Förderprogramme** werden die Mietpreise und Einkommensgrenzen der Förderprogramme zu Grunde gelegt. Auf der Basis der Einkommen kann für jede Stadt ermittelt werden, wie viele Haushalte nach ihren Einkommen einen Anspruch auf eine geförderte Wohnung hätten. Mit einem Vergleich zu den Einkommensklassen mit bestehenden Versorgungslücken kann so eine Zielgenauigkeit der Förderprogramme beurteilt werden. Mit den Zielmieten der Förderprogramme kann in Kombination mit den Höchstgrenzen der Wohnflächen und den durchschnittlichen Betriebs- und Heizkosten für verschiedene Einkommensklassen die zu erwartende Mietbelastung errechnet werden. Auf dieser Basis kann dargestellt werden für wie viele Haushalte die Förderprogramme eine leistbare Miete sichern könnten.

Die Analyse der **Mietpreisbremse** erfolgt als rechnerische Kappung möglicher Neuvermietungen auf einem Niveau 10 Prozent über den ortüblichen Vergleichsmieten und wird für die unterschiedlichen Haushaltsgrößen aufgeschlüsselt. Auf der Basis dieser begrenzten Neuvermietungsmieten kann unter Annahme von angemessenen Wohnungsgrößen[2] und mittleren Betriebs- und Heizkosten errechnet werden, für wel-

1 Das Wohngeld als Einkommen zu betrachten entspricht der Perspektive der wohngeldbeziehenden Haushalte und wird in Armutsuntersuchungen verwendet, die alle Einkommen der untersuchten Haushalte berücksichtigen. Auch der Mikrozensus erfasst das Wohngeld als Einkommen. Dem gegenüber macht die Einordnung des Wohngeldes als zweckgebundene Subvention vor allem aus einer administrativen Perspektive Sinn, wenn es um die Bilanzierung öffentlicher Ausgaben geht.

2 In der Sozialgesetzgebung und der Wohnungsbauförderung werden „angemessene" Wohnungsgrößen für die verschiedenen Haushalte definiert. Sie sollen verhindern, dass öffentliche Transferleistungen (Kosten der Unterkunft, Wohngeld) oder Förderprogramme (z. B. sozialer Wohnungsbau) für einen unangemessen hohen Wohnflächenverbrauch gezahlt werden. Als „angemessen" gilt eine Wohnung demnach, wenn sie die für die jeweilige Haushaltsgröße maximal zugebilligte Wohnfläche nicht

che Einkommensklassen die Mietpreisbremse leistbare Mieten bieten würde. Auf der Basis der Daten zur Wohndauer (unter 1 Jahr) kann darüber hinaus der potentielle Mengeneffekt der Mietpreisbremse bei vollständiger Einhaltung der darin festgelegten Kappung errechnet werden.

überschreitet Die Mindestgrößen der Wohnungen für die verschiedenen Haushaltsgrößen orientieren sich an den Flächenbegrenzungen für Transferleistungsempfänger wie sie auf Beratungsportalen wie hartzIV.org zur Orientierung angeben sind. Diese können sich regional unterscheiden. Alleinlebende: max. 45m²; Zweipersonenhaushalte: 45m² < 60 m²; Dreipersonenhaushalte: 60m² < 75m²; Vierpersonenhaushalte: 75m² < 90m²; Fünfpersonenhaushalte 90m² < 105m²; jede weitere Person im Haushalt +15m².

2. Wohngeld

Das Wohngeld gilt als ein zentrales Instrument der Wohnungspolitik, um eine soziale Wohnungsversorgung sicherzustellen. Unter Berücksichtigung der Einkommensverhältnisse wird das Wohngeld auf Antrag der Haushalte als Zuschuss zur Miete oder zur Belastung für das selbstgenutzte Wohneigentum an die Haushalte gezahlt (Statistisches Bundesamt 2016: 1). Gesetzlich bestimmter Zweck des Wohngeldes ist die „wirtschaftliche Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens“ (§ 1, WOGG). Das Wohngeld ist eine subjektbezogene Förderung und hat die Funktion eines haushaltsbezogenen Einkommenstransfers (Clamor et al. 2011: 536). Im Gegensatz zu den objektbezogenen Förderungen der Wohnungspolitik setzt das Wohngeld nicht auf die Gestaltung des Wohnangebotes und der Mietpreisstrukturen, sondern erhöht die Zahlungsfähigkeit von Haushalten unterhalb definierter Einkommensgrenzen. Inhaltlich zielt das Wohngeld damit auf das Zugangsproblem und das Problem der Zahlungsfähigkeit und soll Haushalte mit geringen Einkommen eine verbesserte Marktposition sichern (Clamor et al. 2011: 235).

Das Wohngeld in seiner aktuellen Form geht auf Regelungen aus den 1950er Jahren in der BRD zurück. Damals wurden zur sozialen Abfederung der schrittweisen Aufhebung der Wohnungszwangswirtschaft „Beihilfen zur Milderung von Härten für einkommensschwache Mieter“ (§ 15, Erstes Bundesmietengesetz, 1955) eingeführt. In den Folgejahren wurden in verschiedenen Gesetzen sogenannte Miet- und Lastenbeihilfen geregelt. Ab 1965 wurden die Unterstützungsleistungen als Wohngeld bezeichnet (Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Wohnbeihilfen, 1965) und 1970 im bis heute weitgehend gültigen Zweiten Wohngeldgesetz (Zweites Wohngeldgesetz, 1970) festgeschrieben.

Die wissenschaftliche und sozialpolitische Auseinandersetzung über staatliche Eingriffe zur Reduzierung der Wohnkosten geht zurück in das 19. Jahrhundert. Der der Direktor des städtischen statistischen „Bureaus auf Daten“ Hermann Schwabe veröffentlichte 1868 eine Studie mit dem Titel „Das Verhältniß von Miethe und Einkommen in Berlin“ (Schwabe 1966, zitiert nach Hulchanski 2013, 81). Entgegen den damals gültigen Annahmen wies Schwabe in seiner Studie nach, dass die Wohnkostenbelastung umgekehrt proportional zu den Haushaltseinkommen ist. Das später nach ihm benannte ‚Schwabeschen Gesetzes’ sagt aus: „je ärmer Jemand ist, einen desto größeren Theil seines Einkommens muss er für Wohnung verausgaben“ (Schwabe 1966 [1968]: 4).

Ausgehend von diesen Analysen setzte sich in auch internationalen sozialpolitischen Debatten ein *ratio approach* durch, also ein Ansatz, der

versuchte, den Wohnkostenanteil insbesondere für ärmere Haushalte zu reduzieren. Dem gegenüber steht ein seit den 1970er Jahren diskutierter *residual income approach*. Hier bestimmt sich die Leistbarkeit einer Wohnung über die Höhe des Resteinkommens, welches den Haushalten nach Abzug der Wohnkosten zur Verfügung steht (siehe Praum 2016). Für die Analyse der sozialen Effekte der Wohngeldzahlungen werden beide Ansätze herangezogen. Dem *ratio approach* folgend wird dargestellt, wie hoch die Mietkostenbelastung nach Wohngeldzahlung ist und mit dem *residual income approach* kann festgestellt werden, wie hoch das Resteinkommen ist, das nach der Wohngeldzahlung den Haushalten verbleibt.

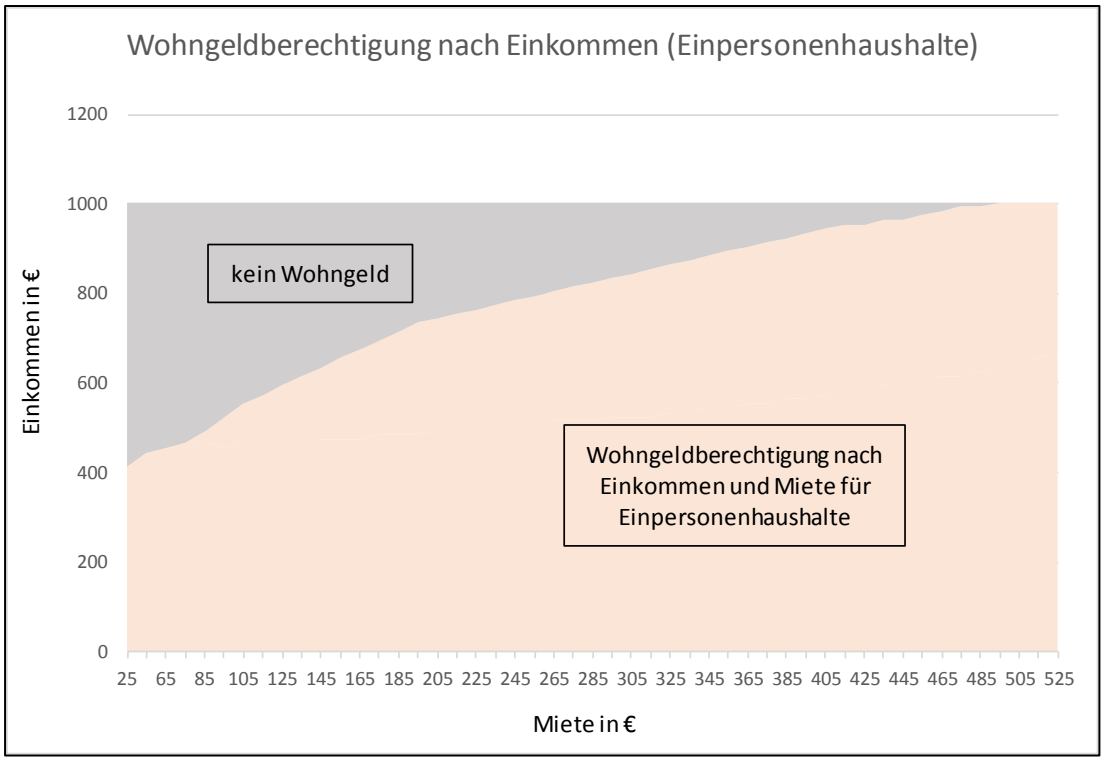
2.1 Wirkungsweise des Wohngeldes

Der Anspruch auf Wohngeldzahlungen ist im Wohngeldgesetz (WoGG) geregelt. Anhand von sogenannten Wohngeldtabellen wird bestimmt, wie hoch der Wohngeldanspruch für Haushalte mit bestimmten Einkommen und Mietbelastungen ausfällt. Maßgeblich für die Wohngeldzahlung ist das anrechenbare Einkommen[3] und die Bruttowarmmiete. Die Höchstmieten für einen Wohngeldanspruch steigen mit den Einkommen.

Für einen Einpersonenhaushalt mit einem monatlichen Einkommen von 950 € würde eine Wohngeldberechtigung ab einer monatlichen Gesamtmiete von 435 € bestehen. Ein vergleichbarer Haushalt mit 800 € Einkommen würde Wohngeld bereits ab einer Mietsumme von 265 € Wohngeldzuschüsse erhalten.

3 Das anrechenbare Einkommen der Wohngeldbemessung schließt verschiedene Freibeträge ein und kann vom im Mikrozensus erhobenen Haushaltsnettoeinkommen abweichen.

Abbildung 1: Wohngeldberechtigung nach Einkommen und Miete für Einpersonenhaushalte



Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bauen und Reaktorsicherheit 2017 und eigene Berechnungen

Der Wohngeldanspruch unterscheidet sich zudem zwischen den Haushaltsgrößen. Je mehr Personen zum Haushalt gehören, desto höher auch das Einkommen und die Miethöhe, die noch für einen Wohngeldanspruch berechtigen. So liegt die maximale Einkommensgrenze für eine Wohngeldzahlung bei 1.010 € für Alleinlebende und bei 2.461 € für Fünfpersonenhaushalte (Tabelle 1).

Tabelle 1: Einkommensgrenzen für Wohngeldzahlungen nach Haushaltsgröße (Mietenstufe 6)

	Haushaltsgröße				
	1 Person	**2 Personen**	**3 Personen**	**4 Personen**	**5 Personen**
Einkommens-grenze	1.010 €	1.384 €	1.672 €	2.166 €	2.461 €

Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bauen und Reaktorsicherheit 2017

Die Grenzwerte der Einkommen und Mieten werden zusätzlich in sogenannten Mietenstufen bestimmt, die für die jeweiligen Städte festgelegt werden. In Abhängigkeit von der jeweiligen Wohnungsmarktlage verschieben sich dabei die die Höchstbeträge für die Mietkosten, die auf das Wohngeld angerechnet werden. Die von uns untersuchten Großstädte sind in einem Spektrum von der Mietenstufe 2 bis zur Mietenstufe 6 eingeordnet (Tabelle 3).

Tabelle 2: Höchstbeträge für Mietkosten (bruttowarm) nach Mietenstufen (2016)

Haushaltsgröße	**Mietenstufe**					
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**
1 Person	312 €	351 €	390 €	434 €	482 €	522 €
2 Personen	378 €	425 €	473 €	526 €	584 €	633 €
3 Personen	450 €	506 €	563 €	626 €	695 €	753 €
4 Personen	525 €	591 €	656 €	730 €	811 €	879 €
5 Personen	600 €	675 €	750 €	834 €	927 €	1.004 €

Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bauen und Reaktorsicherheit 2017

Für einen Zweipersonenhaushalt in Chemnitz oder Paderborn (Mietenstufe 2) werden demnach Mietkosten bis zu 425 € anerkannt. Für denselben Haushaltstyp wären in München oder Köln (Mietenstufe 6) Mietpreise bis zu 633 € wohngeldfähig.

Ähnlich stellt sich die Situation hinsichtlich der Einkommensgrenzen dar, bis zu denen Wohngeld gewährt wird. In Chemnitz und Paderborn (Mietenstufe 2) dürfte der Zweipersonenhaushalt nicht mehr als 1.216 € im Monat verdienen – in Köln und München (Mietenstufe 6) wären es immerhin 1.384 € (Tabelle 3).

Tabelle 3: Einkommensgrenzen nach Mietenstufen (2016)

Haushaltsgröße	**Mietenstufe**					
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**
1 Person	855 €	892 €	923 €	955 €	986 €	1.010 €
2 Personen	1.166 €	1.216 €	1.262 €	1.307 €	1.350 €	1.384 €
3 Personen	1.427 €	1.483 €	1.534 €	1.585 €	1.635 €	1.672 €
4 Personen	1.909 €	1.970 €	2.023 €	2.075 €	2.127 €	2.166 €
5 Personen	2.177 €	2.244 €	2.304 €	2.362 €	2.419 €	2.461 €

Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bauen und Reaktorsicherheit 2017

Von den 77 Großstädten wurden mit über 50 Städten die meisten in den Mietenstufen 3 und 4 eingeordnet (Tabelle 4). In sechs Städte mit entspannten Wohnungsmärkten gilt die Mietenstufe 2 – in elf Städten die höchste Mietenstufe 6.

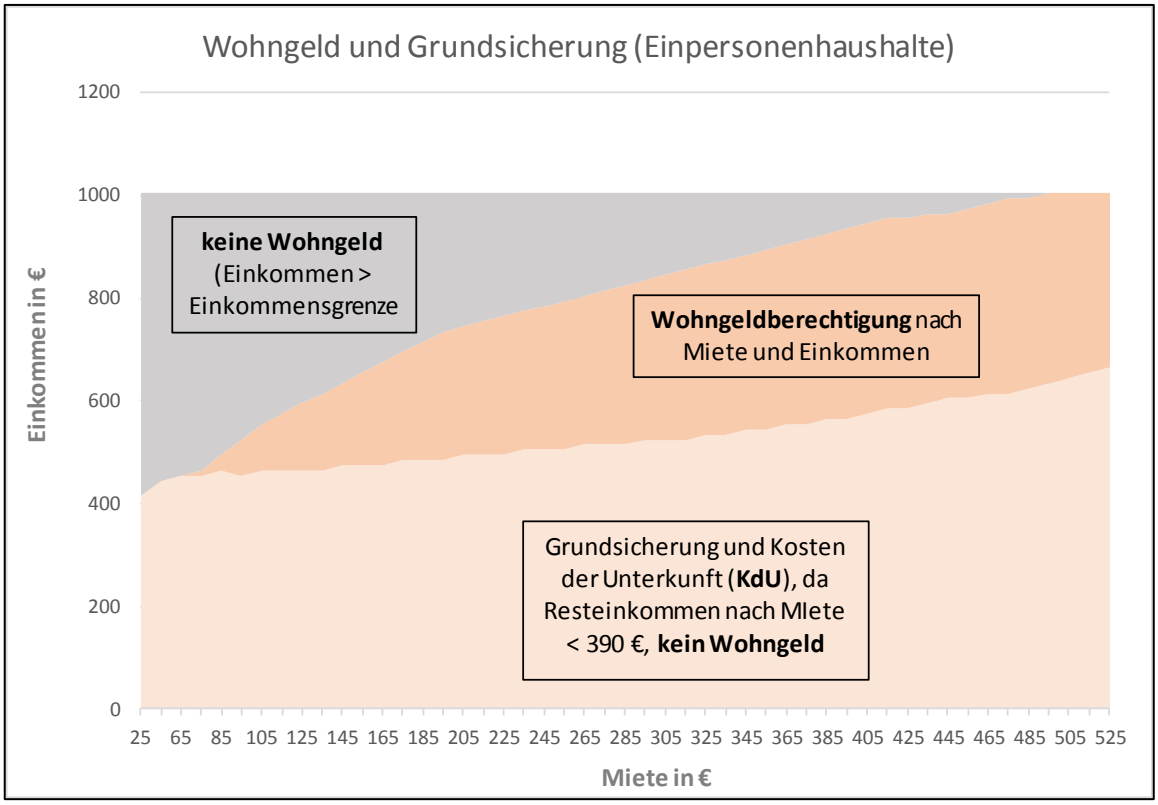
Tabelle 4: Mietenstufen in Großstädten

Mietenstufe	Anzahl der Städte	Städte
1	0	
2	6	Chemnitz, Gelsenkirchen, Hamm, Herne, Leipzig, Paderborn
3	26	Bielefeld, Bochum, Bottrop, Bremerhaven, Dortmund, Dresden, Duisburg, Erfurt, Fürth, Hagen, Halle (Saale), Ingolstadt, Kassel, Koblenz, Magdeburg, Mönchengladbach, Moers, Mülheim a. d. Ruhr, Oberhausen, Osnabrück, Recklinghausen, Remscheid, Saarbrücken, Siegen, Trier, Wuppertal
4	27	Aachen, Augsburg, Berlin, Braunschweig, Bremen, Erlangen, Essen, Göttingen, Hannover, Heilbronn, Jena, Karlsruhe, Krefeld, Leverkusen, Ludwigshafen am Rhein, Lübeck, Münster, Nürnberg, Oldenburg, Pforzheim, Potsdam, Reutlingen, Rostock, Solingen, Ulm, Wolfsburg, Würzburg
5	7	Bergisch Gladbach, Bonn, Heidelberg, Kiel, Mannheim, Neuss, Regensburg
6	11	Darmstadt, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Freiburg im Breisgau, Hamburg, Köln, Mainz, München, Offenbach am Main, Stuttgart, Wiesbaden

Die Städte in den Mietenstufe 2 und 3 liegen überwiegend in den von Strukturbrüchen geprägten Regionen in Ostdeutschland und dem Ruhrgebiet. Die Städte der Mietenstufe 4 weisen kein spezielles geografisches Muster auf und umfassen Städte von Aachen über Potsdam bis Würzburg. Mit Berlin und Bremen sind auch zwei Stadtstaaten in der Mietenstufe 4 zu finden. Die Mietenstufe 5 gilt überwiegend in kleineren Städten (Neuss, Regensburg, Bonn), die sich in regionaler Nähe zu Städten mit extrem angespannten Wohnungsmärkten (Düsseldorf, Köln, München) befinden. Die Städte der höchsten Mietenstufe (6) liegen ausschließlich in Westdeutschland.

Haushalte, deren Einkommen und Mieten die jeweiligen Grenzwerte nicht überschreiten, können ein Wohngeld beantragen. Für Haushalte jedoch, die aufgrund ihres Einkommens staatliche Transferleistungen empfangen, gibt es keine Wohngeldzahlungen, denn die Kosten der Unterkunft (KdU) werden mit den Transferleistungen übernommen. In der Praxis sind damit die Voraussetzungen für eine Wohngeldzahlung nicht nur durch die oberen Einkommens- und Mietkostengrenzen definiert, sondern auch durch Untergrenzen des Einkommens.

Abbildung 2: Wohngeldberechtigung nach Einkommen, Miete und Grundsicherungsanspruch, Einpersonenhaushalte



Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bauen und Reaktorsicherheit 2017 und eigene Berechnungen

Die Wohngeldberechtigung wird dadurch auf ein relativ kleines Spektrum zwischen den grundsicherungsberechtigten Haushalten und den Einkommensgrenzen des Wohngeldbezugs eingeschränkt.

Der Wohngeld- und Mietenbericht des Bundes bestätigt die relativ geringe Relevanz des Wohngeldes im Vergleich zu anderen Transferleistungen. Von den insgesamt etwa 4,2 Mio. Haushalten, die staatliche Unterstützung zum Wohnen erhielten, entfielen im Jahr 2015 nur knapp 11 Prozent auf wohngeldbeziehende Haushalte. Während über 3,7 Mio.

Bedarfsgemeinschaften nach SGB II und SGB XII Kosten der Unterkunft (KdU) erhielten, beschränkte sich die Zahl der Haushalte, die Wohngeld erhielte auf 460.000 (BMUB 2016: 120 ff., 138).

Auch ein Blick auf die finanziellen Ausgaben von Wohngeld und KdU-Zahlungen verdeutlicht die eingeschränkte Bedeutung des Wohngeldes. Mit lediglich 681 Mio. € an den insgesamt über 18 Mrd. € Zuschüssen für das Wohnen im Jahr 2015 betrug der Anteil der Wohngeldausgaben nicht einmal 4 Prozent (Tabelle 5).

Tabelle 5: Wohngeldausgaben und Kosten der Unterkunft

	Kosten der Unterkunft (SGB II & XII)		Wohngeld		Gesamt	
	Anzahl	Kosten in €	Anzahl	Kosten in Mio. €	Anzahl	Kosten in €
2013	3.735.000	15.479	665.000	985	4.500.000	16.464
2014	–	17.315	565.000	845	–	18.160
2015	**3.740.000**	**17.614**	**460.000**	**681**	**4.200.000**	**18.295**
2016	–	–	630.000	1.147	–	–

Quelle: Wohngeld- und Mietenbericht 2014: 102, Wohngeld- und Mietenbericht 2016: 120 ff., 138

Im Zuge der Wohngeldreform wurden die Einkommens- und Mietgrenzen ab 2016 neu definiert, um den Kreis des Berechtigten für das Wohngeld zu erweitern. Mit Wohngeldzahlungen an 630.000 Haushalten in der Höhe von insgesamt 1,1 Mrd. € sind sowohl die Wohngeldberechtigten als auch die Ausgaben für das Wohngeld deutlich gestiegen. An der marginalen Bedeutung im Vergleich zu den Kosten der Unterkunft jedoch hat auch die Wohngeldreform nichts geändert.

2.2 Versorgungseffekte des Wohngeldes

Um die sozialen Versorgungseffekte des Wohngeldes zu beurteilen werden sowohl die *Mengeneffekte*, als auch die *soziale Reichweite* des Instruments dargestellt.

2.2.1 Mengeneffekte des Wohngeldes

In den Mikrozensusdaten für das Jahr 2014 in den 77 untersuchten Großstädten wurden hochgerechnet auf die Bevölkerungszahl der Großstädte insgesamt knapp 163.000 Haushalte festgestellt (Tabelle 6), die Wohngeldzahlungen erhielten. Über 1 Mio. Haushalte erhielten im Rahmen ihrer Grundsicherungsleistungen Zahlungen für die Kosten der Unterkunft (KdU). Der Anteil des Wohngeldes liegt mit etwa 13 Prozent an allen 1,2 Mio. wohnungsbezogenen Transferleistungen damit in den Großstädten knapp über dem bundesweiten Niveau (11 Prozent).

Tabelle 6: Wohngeld und von Kosten der Unterkunft (KdU) in Großstädten

Haushaltsgröße	**Wohngeld**	**KdU**	**Sonstige***	**Gesamt**
1 Person	99.112	560.534	6.058.249	6.717.895
2 Personen	25.719	205.160	3.968.041	4.198.920
3 Personen	13.145	138.773	1.253.272	1.405.190
4 Personen	12.785	83.125	856.602	952.512
5 Personen und mehr	12.043	63.998	276.097	352.138
Gesamt	162.805	1.051.590	12.412.260	13.626.655

**Alle Haushalte ohne Bezug von wohnungsbezogenen Transferleistungen (Wohngeld bzw. KdU)*

Quelle: FDZ, Mikrozensus 2014, eigene Berechnungen

Die größte Gruppe der Wohngeldempfänger sind mit knapp 100.000 Haushalten die Alleinlebenden. Ihr Anteil liegt mit 1,5 Prozent knapp über dem Anteil der Wohngeldhaushalte an allen Haushalten (1,2 Prozent) (Tabelle 7). Den größten Anteil an Wohngeldzahlungen gibt es mit 3,4 Prozent bei den über 12.000 Mehrpersonenhaushalten mit fünf und mehr Personen. Für diese Haushaltsgröße liegen mit 18,2 Prozent (knapp 64.000 Haushalte) auch der Bezug von Grundsi-

cherungsleistungen und Kosten der Unterkunft deutlich über dem durchschnittlichen Niveau der Transferleistungsanteile. Insgesamt ist mehr als jeder fünfte große Haushalt (5 und mehr Personen) auf staatliche Unterstützungsleistungen zur Sicherung des Wohnens angewiesen.

Tabelle 7: Wohngeld und Kosten der Unterkunft (KdU) in Großstädten (nach Anteilen)

Haushaltsgröße	**Wohngeld**	**KdU**	**Sonstige***	**Gesamt**
1 Person	1,5 %	8,3 %	90,2 %	100 %
2 Personen	0,6 %	4,9 %	94,5 %	100 %
3 Personen	0,9 %	9,9 %	89,2 %	100 %
4 Personen	1,3 %	8,7 %	89,9 %	100 %
5 Personen und mehr	3,4 %	18,2 %	78,4 %	100 %
Gesamt	1,2 %	7,7 %	91,1 %	100 %

**Alle Haushalte ohne Bezug von wohnungsbezogenen Transferleistungen (Wohngeld bzw. KdU)*

Quelle: FDZ, Mikrozensus 2014, eigene Berechnungen

Die Daten des Mikrozensus verweisen auf einen engen Zusammenhang des Wohngeldbezuges mit der allgemeinen sozialen Lage der Haushalte. Neben den geringen Einkommen, die zum Wohngeldbezug berechtigen, ist der Anteil der Haushalte ohne bzw. mit beruflichem Bildungsabschluss deutlicher höher als in der Gesamtheit aller Haushalte (Tabelle 8).

Tabelle 8: Wohngeld und Kosten der Unterkunft (KdU) in Großstädten (nach Bildungsabschlüssen)

Ausbildung	**Wohngeld**	**KdU**	**Sonstige***	**Gesamt**
Angelernt	2,4 %	1,7 %	1,0 %	1,0 %
Ausbildung (1–3 Jahre)	44,2 %	43,5 %	50,9 %	50,3 %
Fachhochschulabschluss	3,6 %	2,6 %	9,4 %	8,8 %
Universitätsabschluss	8,8 %	5,5 %	18,5 %	17,4 %
keine Ausbildung**	40,6 %	46,2 %	19,9 %	22,1 %
keine Angabe	0,5 %	0,5 %	0,4 %	0,4 %
Gesamt	100 %	100 %	100 %	100 %

**Alle Haushalte ohne Bezug von wohnungsbezogenen Transferleistungen (Wohngeld bzw. KdU)*
*** einschließlich Schüler*innen und Studierende*

Quelle: FDZ, Mikrozensus 2014, eigene Berechnungen

Besonders auffällig ist, dass die befragten Personen in über 40 Prozent der Wohngeldhaushalte keine Ausbildung abgeschlossen haben. In der Gesamtheit aller Haushalte liegt der Anteil bei lediglich 22 Prozent. Neben ungelernt Arbeitenden dürften auch viele Auszubildende in dieser Gruppe enthalten sein, die ihre Ausbildung noch nicht abgeschlossen haben.

Die Anteile der Haushalte mit Wohngeldzahlungen unterscheiden sich nicht nur nach der sozialen Lage und der Ausbildung, sondern auch zwischen den Städten (Tabelle 9). Die Zahl der Wohngeldhaushalte in den Städten variiert in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl, der sozialen Zusammensetzung und den Mietpreisen zwischen knapp 23.000 Haushalten in Berlin und 311 Haushalten in Göttingen.

Tabelle 9: Wohngeldhaushalte in den Städten (höchste Anzahl)

	Haushalte mit Wohngeldbezug	
Stadt	**Anzahl**	**Anteil**
Berlin	22.530	1,2 %
Hamburg	14.327	1,5 %
Leipzig	7.350	2,4 %
Köln	6.687	1,2 %
München	5.554	0,7 %

Dortmund	4.454*	1,5 %
Hannover	4.048*	1,4 %
Düsseldorf	3.919*	1,2 %
Dresden	3.740*	1,3 %
Stuttgart	3.553*	1,1 %

** Hochgerechnete Angaben < 5.000 unterliegen im Mikrozensus wegen der geringen Fallzahl starken Schwankungen.*

Quelle: FDZ, Mikrozensus 2014, eigene Berechnungen

Die Anteile der Wohngeldhaushalte an allen Haushalten in den Städten weisen ebenfalls deutliche Unterschiede auf und liegen zwischen 0,4 Prozent in Heidelberg und 2,9 Prozent in Jena (Tabelle 10).

Bundesweit gibt es lediglich sieben Städte mit Anteilen von Wohngeldhaushalten über 2 Prozent. Neben den ostdeutschen Städten Jena, Leipzig und Chemnitz sind es Kassel, Heilbronn, Bottrop und Saarbrücken. Den geringsten Anteil von Wohngeldhaushalten an allen Haushalten weisen die Städte Heidelberg (0,4 Prozent), Augsburg und Göttingen (je 0,5 Prozent) auf.

Tabelle 10: Wohngeldanteile in den Städten (höchste Anteile)

	Haushalte mit Wohngeldbezug	
Stadt	**Anteil**	**Anzahl**
Jena	2,9 %	1.811
Kassel	2,5 %	2.679
Leipzig	2,4 %	7.350
Chemnitz	2,3 %	3.063
Heilbronn	2,2 %	1.246
Bottrop	2,1 %	1.237
Saarbrücken	2,0 %	1.897

Quelle: FDZ, Mikrozensus 2014, eigene Berechnungen

Fazit Mengeneffekte: Mit Wohngeldzahlungen an lediglich 163.000 Haushalten (1,2 Prozent aller Haushalte) spielt das Wohngeld eine relative geringe Rolle für die Sicherung der sozialen Wohnungsversorgung in den untersuchten Großstädten.

2.2.2 Soziale Reichweite des Wohngeldes

Um die soziale Reichweite bzw. die soziale Zielgenauigkeit des Wohngeldes zu bewerten, erfolgt eine Darstellung der *Einkommensgruppen*, die das Instrument in Anspruch nehmen können, der *Mietbelastungsquoten* nach Wohngeldzahlungen sowie der verbleibenden *Resteinkommen* für die Wohngeldhaushalte nach der Mietzahlung.

Ein Vergleich der Einkommensgrenzen zum Wohngeldbezug in den verschiedenen Wohngeldstufen zu den Medianeinkommen zeigt, dass sich das Wohngeld vorrangig auf die Haushalte mit Einkommen unterhalb der Armutsgrenze (< 60 Prozent des Bundemedianeinkommens) und mit geringen Einkommen (60 < 80 Prozent des Bundesmedianeinkommens) richtet.

Bezogen auf das Bundesmedianeinkommen richtet sich das Wohngeld in den von uns untersuchten Städten an Haushalte mit einem Einkommen zwischen 50 Prozent des Medianeinkommen (Fünfpersonenhaushalte in Mietenstufe 2) bis zu 68 Prozent des Medianeinkommen (Alleinlebende in Mietenstufe 6) (Tabelle 11).

Tabelle 11: Höchstbeträge Einkommen als Anteil am Bundesmedianeinkommen nach Mietenstufen (2016)

Haushaltsgröße	Bundesmedianeinkommen	Mietenstufe					
		1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**
1 Person	1.484 €	58 %	60 %	62 %	64 %	66 %	68 %
2 Personen	2.226 €	52 %	55 %	57 %	59 %	61 %	62 %
3 Personen	2.968 €	48 %	50 %	52 %	53 %	55 %	56 %
4 Personen	3.710 €	51 %	53 %	55 %	56 %	57 %	58 %
5 Personen	4.452 €	49 %	50 %	52 %	53 %	54 %	55 %

Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bauen und Reaktorsicherheit 2017 und eigene Berechnungen

Neben der Zielgenauigkeit hinsichtlich der Zielgruppe (Haushalte mit geringen Einkommen) wird die soziale Reichweite des Wohngeldes von seinen Effekten für die Mietbelastungsquote bestimmt. Für die jeweiligen Konstellationen von Einkommen und Miethöhen haben wir anhand der Wohngeldtabellen den jeweiligen Wohngeldbetrag errechnet und als spezifische und zweckgebundene Transferleistung von der zu zahlenden Miete abgezogen. Diesen um das Wohngeld verringerten Mietbetrag haben wir ins Verhältnis zu den Einkommen gesetzt, um die Mietbelastungsquote nach Wohngeldzahlung zu ermitteln.

In einer ersten, abstrakten Annäherung an die *Mietbelastungsquoten* nach Wohngeldzahlungen haben wir die Wohngeldtabellen für die ver-

schiedenen Haushaltsgrößen ausgewertet. Dargestellt werden die Mietbelastungsquoten jeweils für eine angenommene Minimal-, Median- und die Maximalmiete[4] der jeweiligen Haushaltsgröße (Tabelle 12).

Tabelle 12: Spanne der wohngeldfähigen Mietkosten nach Haushaltsgröße

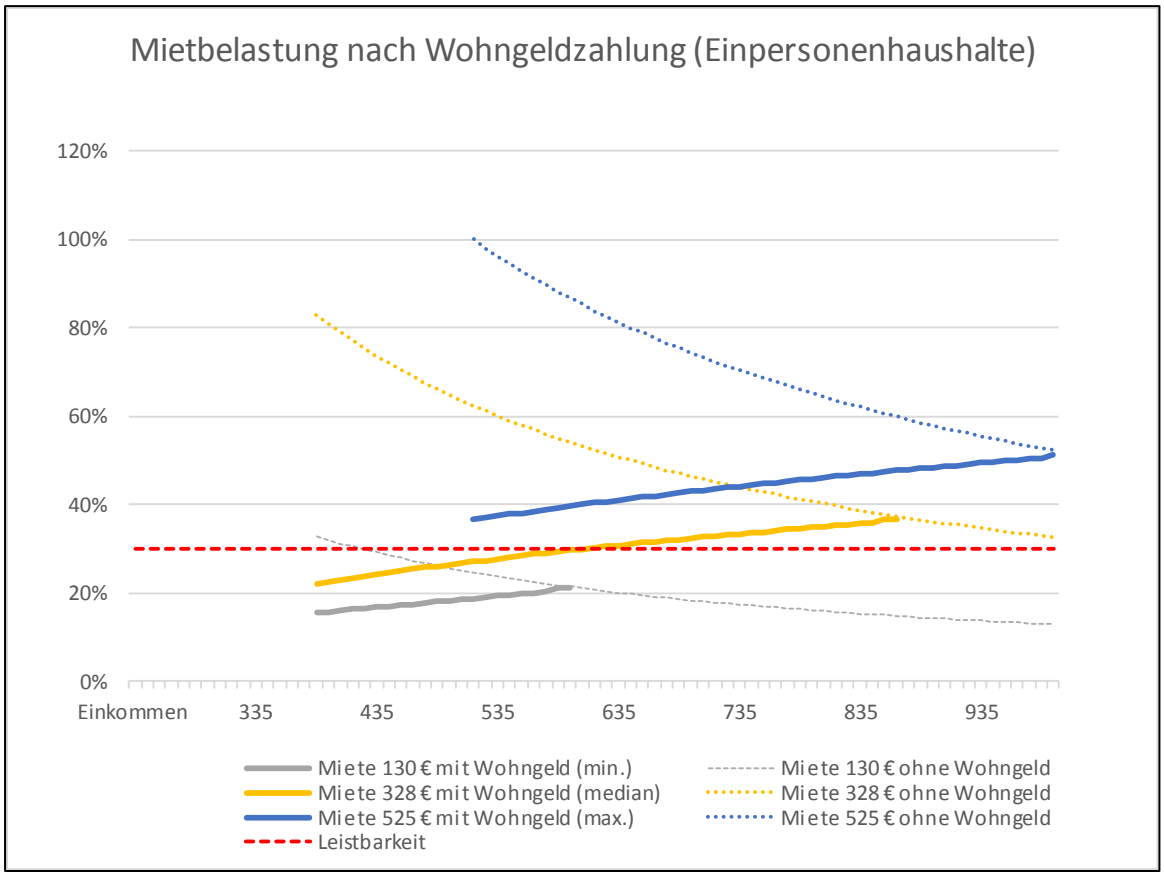
Haushaltsgröße	Minimummiete	Medianmiete	Maximalmiete
1 Person	130 €	328 €	525 €
2 Personen	235 €	435 €	635 €
3 Personen	334 €	545 €	755 €
4 Personen	433 €	654 €	875 €
5 Personen	531 €	768 €	1.005 €

Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bauen und Reaktorsicherheit 2017 und eigene Berechnungen

In den Mietbelastungsgrafiken (Abb. 3 bis 6) sind für die verschiedenen Haushaltsgrößen, die Mietbelastungen nach Wohngeldzahlungen für drei ausgewählte Miethöhen (minimal, median, maximal) der jeweiligen Einkommensstufe dargestellt. Gut sichtbar wird in den Grafiken, dass mit steigendem Einkommen trotz der Wohngeldzahlung die Leistbarkeitsgrenze der Bruttowarmmiete überschritten wird.

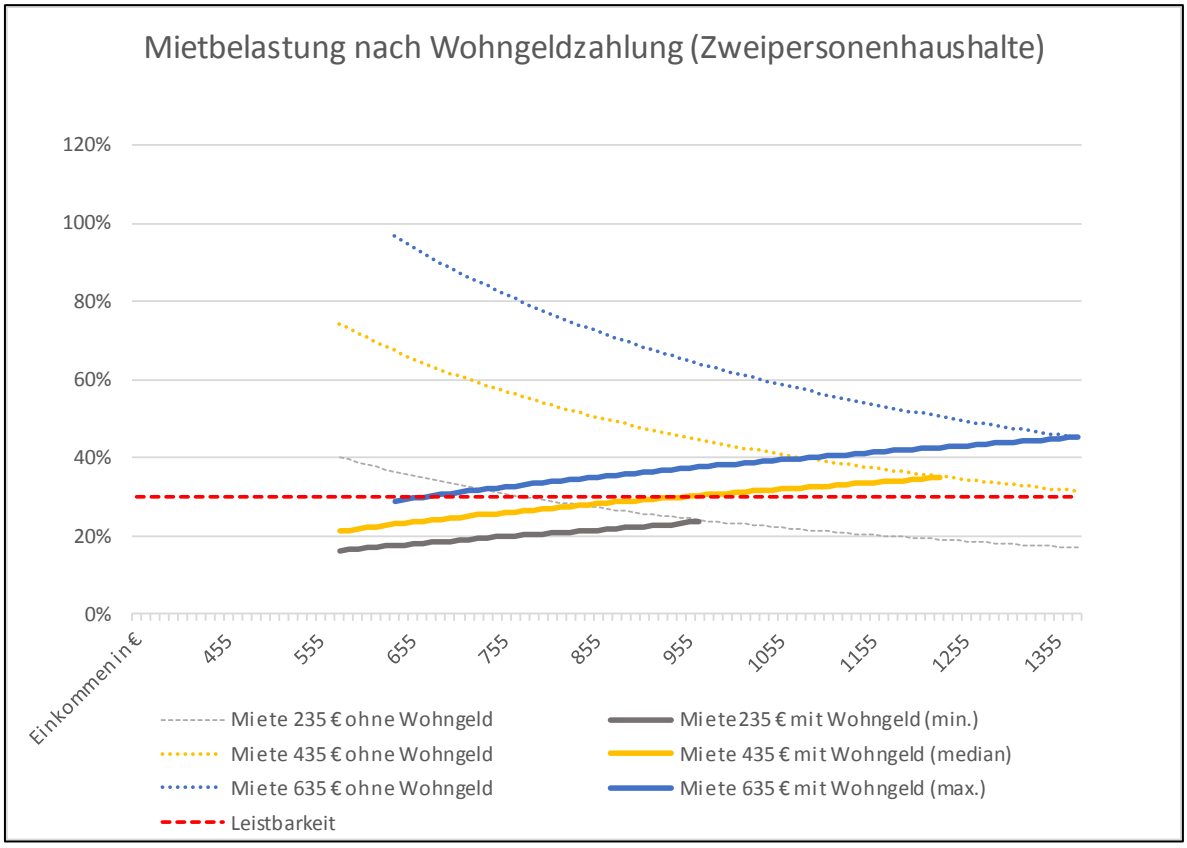
4 Als Minimalmieten wurden für die Haushaltsgrößen jeweils Mietbeträge gesetzt, die mit einem Einkommen in der Höhe der Grundsicherung leistbar wären und eine Mietkostenbelastung von 30 Prozent nicht überschreiten würden. Die Maximalmiete wird durch den jeweils höchsten anerkannten Mietbetrag der Wohngeldtabellen bestimmt. Die Medianmiete ist der rechnerische Mittelwert von Minimal- und Maximalmieten.

Abbildung 3: Mietkostenbelastung nach Wohngeldzahlung für ausgewählte Miethöhen und Einkommen (Einpersonenhaushalte)



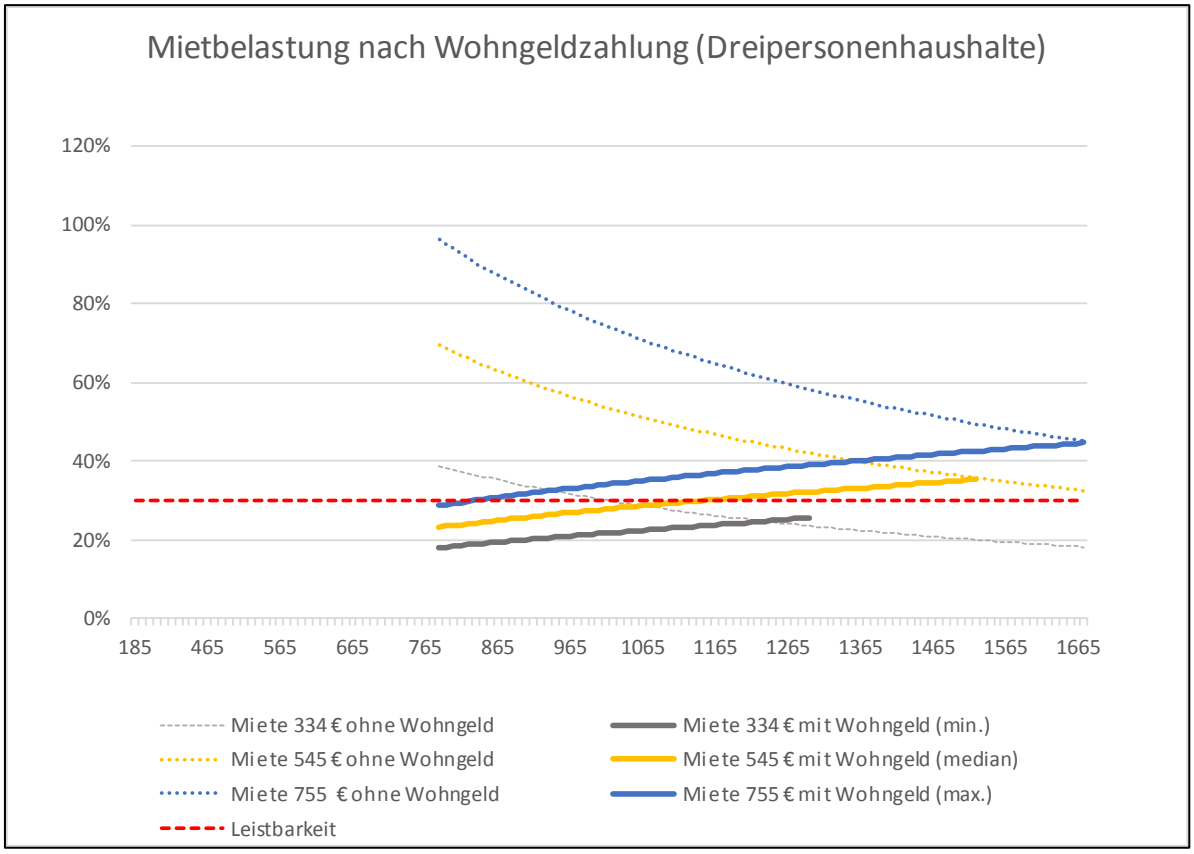
Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bauen und Reaktorsicherheit 2017 und eigene Berechnungen

Abbildung 4: Mietkostenbelastung nach Wohngeldzahlung für ausgewählte Miethöhen und Einkommen (Zweipersonenhaushalte)



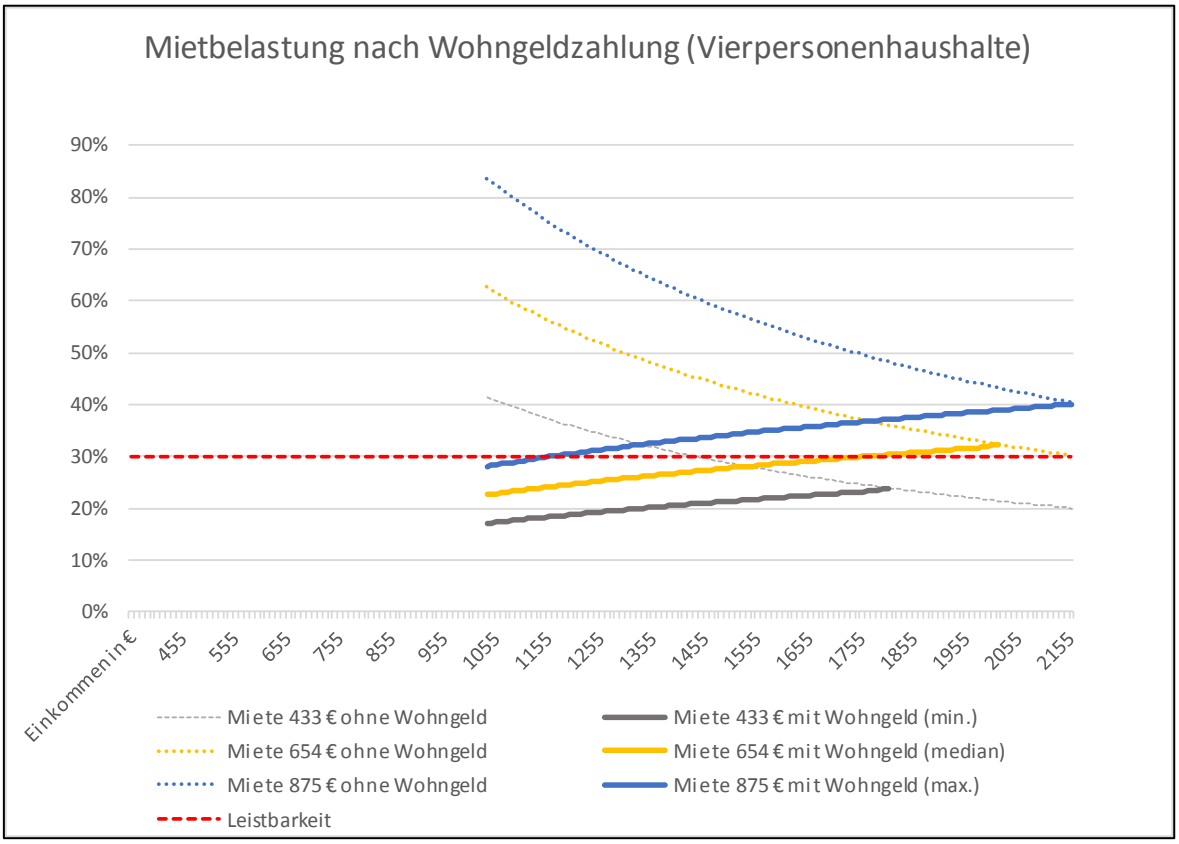
Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bauen und Reaktorsicherheit 2017 und eigene Berechnungen

Abbildung 5: Mietkostenbelastung nach Wohngeldzahlung für ausgewählte Miethöhen und Einkommen (Dreipersonenhaushalte)



Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bauen und Reaktorsicherheit 2017 und eigene Berechnungen

Abbildung 6: Mietkostenbelastung nach Wohngeldzahlung für ausgewählte Miethöhen und Einkommen (Vierpersonenhaushalte)



Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bauen und Reaktorsicherheit 2017 und eigene Berechnungen

Die Auswertung der Mietbelastungsquoten nach Wohngeldzahlungen zeigen für die einzelnen Haushaltsgrößen, dass nur ein kleiner Teil der möglichen Einkommen-Miethöhe-Konstellationen zu leistbaren Mietbelastungen führt (Abbildungen 3 bis 6). Insbesondere bei höheren Mieten und Einkommen in den Wohngeldgrenzen werden die Mietbelastungsquoten deutlich reduziert, verbleiben jedoch überwiegend auf einem Niveau deutlich oberhalb der Leistbarkeitsgrenze von 30 Prozent des Einkommens.

Die durchschnittliche Mietbelastungsquote der Wohngeldhaushalte in den untersuchten Großstädten liegt mit 47,2 Prozent nur knapp über der Mietbelastung der Haushalte, die Transferleistungen beziehen[5]. Die mitt-

5 Wohngeldzahlungen werden in den Daten des Mikrozensus als Einkommen angenommen. Bei der Betrachtung des Wohngeldes als zweckgebundene Transferzahlung zur Reduzierung der Miete würde sich auch die entsprechende Mietbelastungsquote reduzieren. Da die Mikrozensusdaten keine Auskunft über die Höhe des

lere Wohnkostenbelastung aller Haushalte liegt bei 34,4 Prozent, bezogen auf die Bruttowarmmiete (Tabelle 13).

Tabelle 13: Mietbelastung nach Wohngeldzahlung im Vergleich zum Bezug von Kosten der Unterkunft (KdU) für verschiedene Haushaltsgrößen

Haushaltsgröße	Wohngeld**	KdU	Sonstige*	Gesamt
1 Person	51,3 %	53,5 %	37,3 %	39,1 %
2 Personen	43,1 %	46,6 %	27,4 %	28,8 %
3 Personen	42,1 %	42,7 %	26,4 %	28,8 %
4 Personen	37,5 %	39,2 %	26,4 %	28,4 %
5 Personen	35,9 %	37,0 %	28,2 %	31,0 %
Gesamt	**47,2 %**	**48,5 %**	**32,6 %**	**34,4 %**

**Alle Haushalte ohne Bezug von wohnungsbezogenen Transferleistungen (Wohngeld bzw. KdU) **Wohngeldzahlungen werden im Mikrozensus als Einkommen angerechnet*

Quelle: FDZ, Mikrozensus 2014, eigene Berechnungen

Fazit Mietbelastungsquote: Mit Mietbelastungsquoten im Mittel von deutlich über 40 Prozent (Bruttowarmmiete bezogen auf das Nettoeinkommen) verfehlt das Wohngeld – trotz erheblicher Reduzierung der Mietbelastung – das Ziel der Leistbarkeit deutlich. Insbesondere für die Einpersonenhaushalte mit geringen Einkommen und Einkommen unterhalb der Armutsgrenze (Segment mit der größten Versorgungslücke) liegen die Mietbelastungen auch nach Wohngeldzahlungen im Mittel bei über 50 Prozent des Einkommens. Viele Haushalte könnten ohne Wohngeld keine Wohnungen anmieten. Das Wohngeld sichert hier eher die Marktteilnahme als eine tatsächlich soziale Wohnungsversorgung.

2.2.3 Resteinkommen nach Wohngeldzahlungen

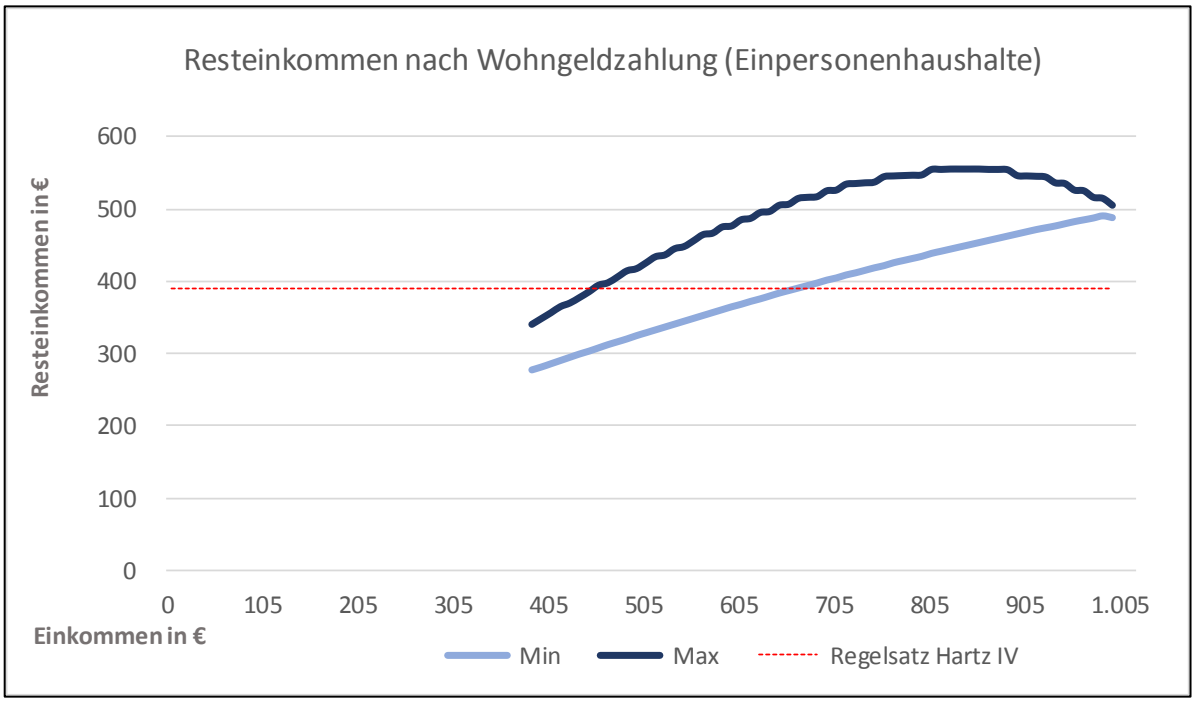
Dem *residual income approach* folgend kann die soziale Reichweite eines wohnungspolitischen Instruments auch am Resteinkommen gemessen werden, das den Haushalten nach Wohngeldbezug und Mietzahlung für sonstige Ausgaben verbleibt.

Wohngeldes geben, kann die Mietbelastungsquote bei der Betrachtung des Wohngeldes als zweckgebundene Zahlung nicht vorgenommen werden.

Für die Wohngeldhaushalte wurden für alle wohngeldfähigen Kombinationen aus Einkommen und Miethöhe aus den Wohngeldtabellen die jeweiligen Resteinkommen berechnet. Exemplarisch für die Einpersonenhaushalte zeigt sich dabei, dass in Abhängigkeit von den Miethöhen und Wohngeldbeträgen sehr unterschiedliche Resteinkommen bei den Haushalten verbleiben. Für jede Einkommensstufe haben wir jeweils das minimale und maximale Resteinkommen dargestellt, das im Falle einer Ausschöpfung der Wohngeldzahlungen verbleibt.

Die Daten in Abbildung 7 zeigen: Bis zu einem Einkommen von 465 € gibt es faktisch keine Wohngeldzahlung, die ein Resteinkommen über den Sätzen der Grundsicherung (391 €) erlaubt (Schnittpunkt maximales Resteinkommen mit Grundsicherung). Erst ab einem Einkommen von 665 € verfügen alle Wohngeldhaushalte über ein Resteinkommen über dem Niveau der sozialen Grundsicherung (Schnittpunkt minimales Resteinkommen mit Grundsicherungslinie). Die höchsten möglichen Resteinkommen bei optimaler Ausnutzung der Wohngeldzahlungen gibt es für die Haushalte mit Einkommen zwischen 815 € und 895 €. Hier verbleiben nach Wohngelderhalt und Mietzahlung bis zu 556 € bei den Haushalten. Das entspricht 142 Prozent des Regelsatzes zur Grundsicherung (391 €).

Abbildung 7: Resteinkommen nach Wohngeldzahlung und Miete



Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bauen und Reaktorsicherheit 2017 und eigene Berechnungen

Fazit Resteinkommen: Die Analyse zeigt, dass die Resteinkommen nach Wohngeldzahlung nur in wenigen Einkommensklassen (innerhalb der wohngeldberechtigten Haushalte) deutlich über den Grundsicherungsbeträgen der Sozialen Transferleistungsprogramme liegen. Die Resteinkommen nach Mietzahlung liegen mit maximal 556 € nur knapp über dem Grundsicherungsniveau. Ohne Wohngeldzahlung würden viele Wohngeldhaushalte in die Versorgungssysteme der sozialen Transferleistungen abrutschen.

2.2.4. Einschätzung soziale Reichweite des Wohngeldes

Eine Gesamtbetrachtung der sozialen Reichweite weist das Wohngeld als ein Instrument mit begrenzen sozialen Versorgungseffekten aus. Unabhängig von den relativ geringen Mengeneffekten – nur etwa 1,2 Prozent der Haushalte in den Großstädten (160.000 Wohngeldhaushalte) beziehen Wohngeld. Mit 7,7 Prozent an allen Haushalten ist die Versorgungsfunktion der Kosten der Unterkunft (KdU), die im Rahmen der Sozialleistungen an über 1 Mio. Haushalte gezahlt werden deutlich höher einzuschätzen.

Selbst bei den Haushalten mit geringen Einkommen haben den Wohngeldzahlungen nur eine geringe Relevanz. Die knapp 100.000 Wohngeldempfangenden Haushalte mit Einkommen von unter 60 Prozent des Bundesmedianeinkommens entsprechen gerade einmal 3,8 Prozent der Einkommensklasse. Deutlich größer ist der Anteil der Haushalte, die im Rahmen der Transferleistungen sogenannte Kosten der Unterkunft (KdU) beziehen. Die knapp über 770.000 Haushalte entsprechen 29,8 Prozent der Einkommensklasse. Auch bei den Hauhalten mit einem Einkommen zwischen 60 und 80 Prozent des Bundesmedians beträgt der Anteil der etwa 45.000 Wohngeldhaushalte nur 2,1 Prozent der Einkommensklasse. Auch hier liegt Anteil der knapp 220.000 KdU-Haushalte mit über 10 Prozent deutlich höher.

Tabelle 14: Wohngeld und Kosten der Unterkunft im Vergleich

relatives Bundes-medianeinkommen	**Wohngeld**	**KdU**	**Sonstige**	**Gesamt**
< 60 Prozent	98.818	770.743	1.714.749	2.584.311
60 < 80 Prozent	45.228	219.081	1.914.087	2.178.396

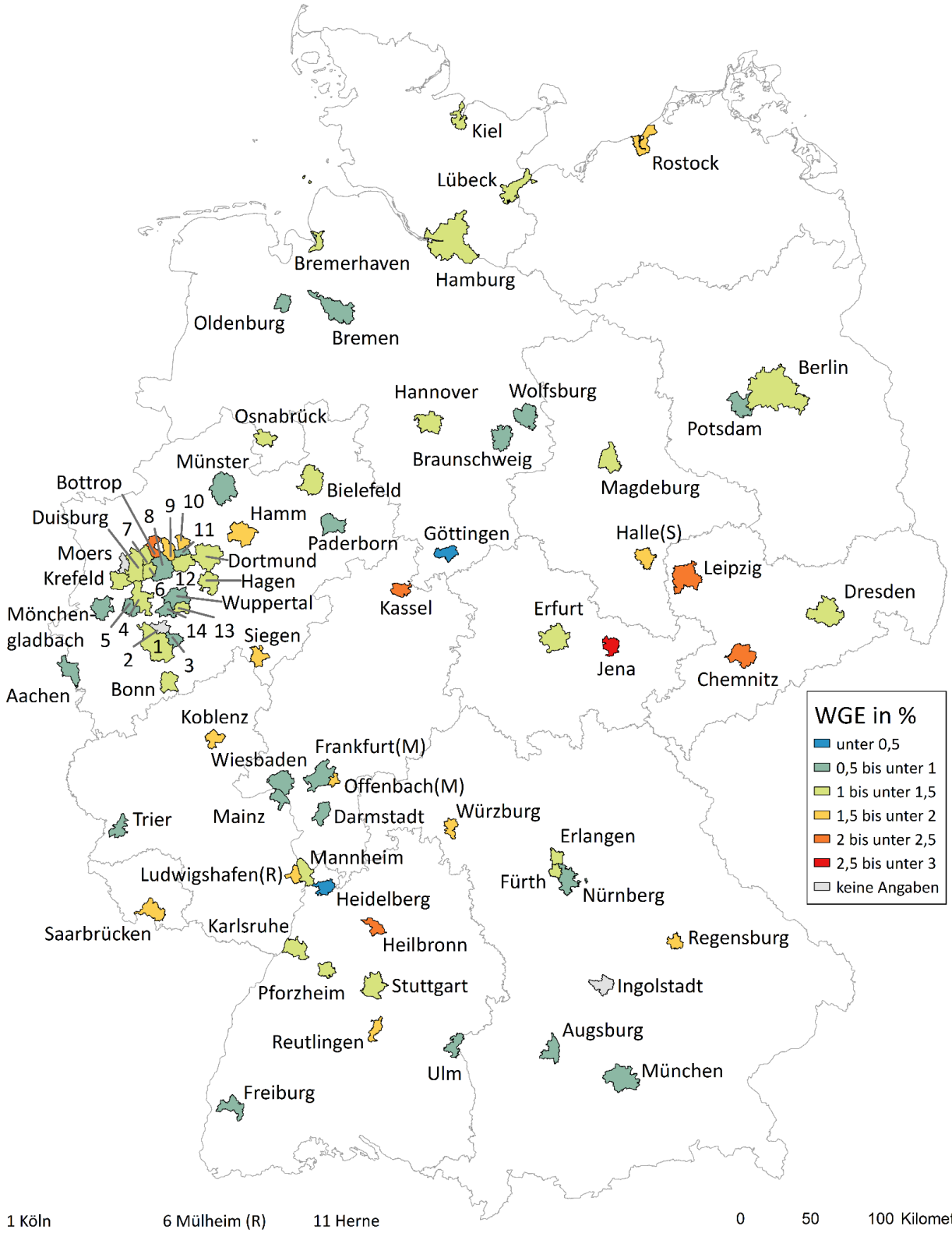
Quelle: FDZ, Mikrozensus 2014, eigene Berechnungen

Das Wohngeld richtet sich in Abhängigkeit der Mietenstufe und der Haushaltsgröße an Haushalte zwischen 48 und 68 Prozent des Bundeseinkommensmedian. Sowohl in den Einkommensklassen unter 60 Prozent des Bundesmedianeinkommens als auch zwischen 60 und 80 Prozent gibt es deutlich mehr Haushalte, die soziale Transferleistungen und Kosten der Unterkunft beziehen, als Wohngeldhaushalte (Tabelle 14). Der Anteil der Haushalte mit Wohngeldzahlungen an allen wohnungsbezogenen Transferleistungen beträgt gerade einmal 13 Prozent.

Unabhängig von diesen beschränkten Mengeneffekten ist das Wohngeld überwiegend nicht geeignet, leistbare Mietbelastungsquoten zu sichern. Die mittlere Mietbelastung der Haushalt nach Wohngeld Zahlung beträgt weit über 40 Prozent des Einkommens, wenn das Wohngeld als zweckgebundenes Einkommen von der Miete abgezogen wird (siehe Tabelle 13). Damit wird die Mietbelastungsgrenze der Leistbarkeit (30 Prozent) weit verfehlt. Das Resteinkommen nach Wohngeldzahlung beträgt für Einpersonenhaushalte unter den für die Haushalte günstigsten Konstellationen von Einkommen und Miete maximal 556 € und ermöglichst ein Leben knapp über Grundsicherungsniveau.

Karte 1

Anteil der Haushalte, die Wohngeld empfangen - 2014



1 Köln
2 Leverkusen
3 Bergisch Gladbach
4 Düsseldorf
5 Neuss
6 Mülheim (R)
7 Oberhausen
8 Essen
9 Gelsenkirchen
10 Recklinghausen
11 Herne
12 Bochum
13 Remscheid
14 Solingen

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus, 2014, eigene Berechnungen/Darstellung.

3. Förderprogramme

Förderprogramme der Wohnraumförderung sind Instrumente der Objektförderung, bei denen staatliche Subventionen für den Bau oder die Modernisierung von Wohnungen Mietpreis- und Belegungsbindungen erwirken. Die meisten Förderprogramme in Deutschland sehen dabei eine zeitlich begrenzte Bindung des Mietpreises vor und werden im internationalen Vergleich als „Förderung privater Mietwohnungsinvestitionen mit sozialer Zwischennutzung“ (Donner 2000: 200) beschreiben (Donner 2001), weil keine dauerhaften Bindungen entstehen und die geförderten Wohnungen nach Ablauf der Bindungsfristen wie frei finanzierte Wohnungen bewirtschaftet werden können.

Nach einer Beschreibung von Struktur und Wirkungsweise der Förderprogramme erfolgt auch eine Analyse der sozialen Versorgungseffekte. Dabei werden sowohl der Umfang als auch die soziale Reichweite der Förderprogramme betrachtet.

3.1 Struktur und Wirkungsweise der Förderprogramme

Förderprogramme der Wohnraumförderung werden hauptsächlich von den Bundesländern gestaltet. Mit der Föderalismusreform von 2006 wurde die Zuständigkeit für die Gesetzgebung zur sozialen Wohnraumförderung vom Bund auf die Länder übertragen. Die Länder tragen damit nicht nur die Verantwortung für die Gesetzgebung, sondern auch für die Finanzierung der sozialen Wohnraumförderung. Soweit keine landespezifischen Wohnraumförderungsgesetze erlassen wurden, gelten die Bedingungen des Wohnungsbindungsgesetzes (WoBindG) des Bundes.

Mit der Föderalismusreform verbunden ist der Rückzug des Bundes aus der Verantwortung für die Wohnraumförderung. Um diesen Wegfall der Finanzhilfen des Bundes zu kompensieren, werden bis einschließlich 2019 sogenannte Kompensationszahlungen des Bundes an die Länder bereitgestellt. Der Umfang dieser Kompensationsmittel betrug zunächst 518,2 Mio. € jährlich und wurde ab 2016 im Rahmen des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes (BGBl 2015) um 500 Mio. € jährlich aufgestockt. Für die Jahre 2017 und 2018 wurden die Wohnraumfördermittel des Bundes im Rahmen des Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration (BGBl 2016) um weitere 500 Mio. € jährlich erhöht, so dass der aktuelle Förderbeitrag des Bundes zurzeit bei 1.518,2 Mio. € liegt. Für 2019 soll diese jedoch wieder auf 1.018,2 Mio. € gesenkt werden. Der Förderumfang zum Zeitpunkt der

von uns ausgewerteten Daten in den Großstädten (2014) lag bei 518,2 Mio. €.

Seit 2014 gibt es keine aufgabenspezifische Zweckbindung der Kompensationsmittel mehr, so dass diese auch für andere investive Zwecke genutzt werden können, was jedoch nur einen kleinen Prozentsatz betrifft. So wurden beispielsweise im Jahr 2016 ca. 6 Prozent (58,3 Mio. Euro) anderweitig genutzt, dies betraf die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt (Bericht der Bundesregierung über die Verwendung der Kompensationsmittel für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung 2016, S. 3).

Durch den Wegfall der Zweckbindung entfiel auch die gesetzliche Verpflichtung der Länder, dem Bund über die Verwendung der Gelder zu berichten, was jedoch weiterhin freiwillig erfolgte. Damit die Berichte transparenter und besser vergleichbar sind, wurde für den Zeitraum 2016–2019 ein neues einheitliches Berichtswesen entwickelt, in dem nun auch Daten zu den Miet- und Belegungsbindungen erhoben werden. Daher gibt es erst ab 2016 eine einheitliche Datenübersicht zu den genannten Themen. Für die Jahre davor kann auf Statistiken der jeweiligen Länder zurückgegriffen werden, die sich jedoch in Umfang und Zusammensetzung stark unterscheiden, so dass eine Analyse schwerer fällt.

Die finanziellen Hilfen können sowohl von kommunalen wie privaten Vermietern/Investoren abgerufen werden und je nach Land/Programm verschieden eingesetzt werden (Baukostendarlehen, Einkommenszuschüsse, spezielle Zinsen und Tilgungsraten etc.). In der Regel wird ein Eigenanteil von mindestens 20 % bei den Baukosten verlangt.

Diese Förderung geht dabei mit einer Miet-/Belegungsbindung einher, d. h. nur an Personen mit einem Wohnberechtigungsschein darf vermietet werden. Dafür gelten in den Ländern jeweils verschiedene Einkommensgrenzen, in der Regel muss das Einkommen weit unter dem regionalen Durchschnitt liegen. In einigen Ländern (z. B. Berlin, Brandenburg, Schleswig-Holstein) ist es jedoch auch möglich, die Wohnungen an Personen mit Einkommen über der Einkommensgrenze zu vermieten (in diesen Fällen fällt die Förderung dann meist weniger stark aus, und die Mindestmieten können etwas höher ausfallen).

In den meisten Ländern werden Mindestmieten für die geförderten Wohnungen festgesetzt. Diese orientieren sich in der Regel an den regionalen Mietspiegeln oder Angebotsmieten mit einer entsprechenden Festlegung um wie viel höher/niedriger die Miete sein darf (z. B. „nicht höher als 15 % unter der ortsüblichen Vergleichsmiete“ in Hessen). In manchen Ländern gibt es darüber hinaus verschiedene Mietzonen (z. B. Rheinland-Pfalz, NRW), in denen jeweils unterschiedliche Mindestmie-

ten gelten, um das Gefälle zwischen Stadt und ländlichen Raum realistischer abzubilden.

Die Höhe der finanziellen Förderung ist in den meisten Ländern an die Dauer der Miet-/Belegungsbindungen gekoppelt. Die Bindungsdauer der Programme weist eine Spanne von 10 (z. B. Saarland, Baden-Württemberg) bis 35 (Schleswig-Holstein) Jahre aus. Größtenteils liegt sie zwischen 15 und 25 Jahre. Manche Länder haben eine festgelegte Bindungsdauer, in anderen gibt es flexible Modelle, wo sich der Vermieter selbst für eine bestimmte Dauer entscheiden kann (längere Bindungszeiten gehen dabei in der Regel mit höheren/lukrativeren finanziellen Zuschüssen einher).

Gefördert werden sowohl der Neubau, wie auch der Umbau/Modernisierungen im Bestand bzw. Erweiterungen, wie z. B. Dachgeschossausbauten. Der Fokus liegt dabei nicht nur auf der Schaffung von preiswerten Mietwohnungen für einkommensschwache Haushalte, sondern auch auf der Bildung von Wohneigentum (speziell für Familien). Zudem können barrierefreie/seniorengerechte (Aus-)Neubauten gefördert werden, oder Wohnungen für Studenten und Flüchtlinge.

Die Zahl der gebundenen Mietwohnungen ist in Deutschland seit Jahrzehnten rückläufig. So gab es 1990 noch ca. 3 Millionen, 2004 ca. 2,2 und 2014 nur noch ca. 1,4 Millionen gebundene Mietwohnungen (siehe Tabelle 15, vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11403 S. 26 ff.). Allein zwischen 2004 und 2014 reduzierte sich der bundesweite Bestand an Sozialwohnungen durch Eintritt des Bindungsendes um über 900.000 Wohnungen. Dieser Rückgang entspricht bundesweit einem Anteil von 41 Prozent. Die größten Einschnitte gab es in diesem Zeitraum in Nordrhein-Westfalen und Sachsen mit einem Rückgang von fast 380.000 bzw. 127.000 Wohnungen. Gemessen am Anteil verringerte sich der Bestand der gebundenen Wohnungen in Sachsen (–15 Prozent), im Saarland (–19 Prozent) und in Sachsen-Anhalt (–11 Prozent) am stärksten. Die geringsten Rückgänge gibt es für den Untersuchungszeitraum in Niedersachsen (–1 Prozent), Rheinland-Pfalz (–15 Prozent) und Hessen (–14 Prozent) zu verzeichnen.

Der durchschnittliche Verlust von etwa 90.000 Sozialwohnungen, die jährlich aus den Bindungen fallen, kann durch die Neubauaktivitäten im Rahmen der Wohnraumförderung nicht kompensiert werden. In den vergangenen Jahren wurde der Umfang der Neubauförderung auf fast 25.000 Wohnungen pro Jahr (2016) verdoppelt. Bundesweit kann damit nicht einmal ein Drittel der Abgänge ausgeglichen werden. In den Jahren 2014 bis 2016 wurden knapp über 50.000 neue Sozialwohnungen errichtet – das entspricht einem Anteil von gerade einmal 4 Prozent der Sozialwohnungsbestände von 2014.

Tabelle 15: Bestand an gebundenen Mietwohnungen 2004 und 2014 nach Bundesländern

	Bestand		**Differenz (2004–2014)**	
Bundesland	**2004**	**2014**	**Anzahl**	**Anteil**
Baden-Württemberg	k.A.	63.200	-	-
Bayern[6]	215.267	147.078	–68.189	–32 %
Berlin	216.326	135.346	–80.980	–37 %
Brandenburg	113.215	59.871	–53.344	–47 %
Bremen	19.400	9.268	–10.132	–52 %
Hamburg	141.462	87.461	–54.001	–38 %
Hessen	147.724	112.768	–34.956	–24 %
Mecklenburg-Vorpommern	9.713	6.984	–2.729	–28 %
Niedersachsen	97.474	93.395	–4.079	–4 %
Nordrhein-Westfalen	867.471	488.858	–378.613	–44 %
Rheinland-Pfalz	76.929	65.329	–11.600	–15 %
Saarland*	4.873	1.026	–3.847	–79 %
Sachsen**	133.997	7.026	–126.971	–95 %
Sachsen-Anhalt***	74.211	21.771	–52.440	–71 %
Schleswig-Holstein	73.588	49.910	–23.678	–32 %
Thüringen	13.638	8.206	–5.432	–40 %
Gesamt	**2.205.288**	**1.357.497**	**–910.991**	**–41 %**

**Zahlen für Saarland: 2005 und 2015; **Zahlen für Sachsen: 2006 und 2013; ***Zahlen für Sachsen-Anhalt erste Spalte 2003*

Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11403 S. 26 ff.

Die jährliche Reproduktion der Sozialwohnungsbestände lag in diesem Zeitraum bei gerade einmal 1,3 Prozent. Notwendig wären bei einer durchschnittlichen Bindungszeit von 20 Jahren jedoch mindestens 5 Prozent. Um zumindest den reduzierten Bestand von 2014 zu erhalten, müssten pro Jahr etwa 68.000 Sozialwohnungen neu errichtet werden. Der Förderumfang 2016 lag bei lediglich knapp 25.000 Wohnungen (Tabelle 16).

6 „Die genannten Zahlen beziehen sich ausschließlich auf sozialen Bindungen unterworfene Mietwohnungen. Daneben gibt es eine nicht unbeachtliche Zahl an sozial gebundenem selbstgenutztem Eigenwohnraum. Auch diese Wohnungen dienen der Wohnraumversorgung sozial schwacher Haushalte. […]“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11403 S. 27)

Tabelle 16: Neubau von geförderten Mietwohnungen im Zeitraum 2014 bis 2016[7]

Bundesland	**2014**	**2015**	**2016**
Baden-Württemberg	621	1.511	1.011
Bayern	1.683	1.897	3.725
Berlin	1.000	1.014	2.305
Brandenburg	0	41	443
Bremen	53	136	267
Hamburg	2.340	2.041	2.290
Hessen	535	733	2.222
Mecklenburg-Vorpommern	0	0	149
Niedersachsen	515	599	1.182
Nordrhein-Westfalen	4.125	5.583	9.301
Rheinland-Pfalz	302	330	570
Saarland	0	0	0
Sachsen	0	0	0
Sachsen-Anhalt	39	29	0
Schleswig-Holstein	1.078	683	1.058
Thüringen	226	56	27
Gesamt	**12.517**	**14.653**	**24.550**

Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11403 S. 71 f., Bericht der Bundesregierung über die Verwendung der Kompensationsmittel für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung 2016, S. 5

Die Förderprogramme der Länder weisen erhebliche Variationen hinsichtlich der Fördermechanismen, des Förderumfangs, der Miethöhen und der Bindungsdauer auf. Die meisten Länder haben verschiedene Programme für unterschiedliche Zielgruppen entwickelt. So sehen beispielsweise die Förderrichtlinien von Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein unterschiedliche Förder-

7 Die Darstellung beinhaltet alle Maßnahmen, die die Länder mit den vom Bund gezahlten Kompensationsmitteln zuzüglich eigener Haushaltsmittel gefördert haben. Die Daten basieren auf den eigenen Erhebungen der Länder, und die Erfassung von geförderten Neubauwohnungen kann sich zwischen den Bundeländern unterscheiden, da es keine klaren Erfassungsvorgaben gibt. So ist beispielsweise nicht eindeutig geregelt, ob genehmigte Förderungen oder Baufertigstellungen erfasst werden.

wege für Haushalte mit geringen Einkommen (1. Förderweg) und Haushalte mit mittleren Einkommen (2. Förderweg) vor. In sieben Bundesländern gibt es darüber hinaus ortsspezifische Mietpreisbindungen: In Baden-Württemberg, Sachsen und Hessen orientieren sich die Sozialmieten an den ortsüblichen Vergleichsmieten, in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und dem Saarland wurden lageabhängige Mieten festgelegt. So unterscheiden sich z. B. die Einstiegsmieten des sozialen Wohnungsbaus in Brandenburg zwischen dem Berliner Umland und sonstigen Regionen um bis zu 1 €/m².

Die Förderung wird in den meisten Ländern als ein Mix aus günstigen Darlehen und Zuschüssen ausgestaltet. In einigen Bundesländern wie in Sachsen oder Mecklenburg-Vorpommern werden Baukostenzuschüsse gewährt, die bereits in der Bauphase ausgezahlt werden (Baukostenfinanzierung), in anderen Ländern werden Teile der Zuschüsse und Darlehen als laufende Zahlung während der Förderphase z. B. als „Tilgungszuschuss“ in Baden-Württemberg oder als „laufende Zuschüsse“ in Hamburg gezahlt, um beispielsweise einen Kredit für die Baumaßnahme oder den Grundstückserwerb zu bedienen (Kapitalkostenfinanzierung).

In den Förderprogrammen der Länder werden sehr unterschiedliche Laufzeiten und Miethöhen für die Mietpreisbindungen festgelegt. Für einen Zeitraum von 10 (Programme in Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg und dem Saarland) bis 35 Jahren (Schleswig-Holstein) werden Sozialmieten zwischen 3,50 €m² (nettokalt) (einzelne Förderprogramme in Bayern) und 8,50 €/m² (einzelne Programme in Baden-Württemberg und 2. Förderweg in Hamburg) festgelegt. Die häufigsten Bindungsfristen der Förderprogramme der Ländern betragen 20 Jahre und die Mietpreise der meisten Förderprogramme liegen zwischen 5,50 €/m² und 6,50 €/m² (nettokalt).

3.2 Versorgungseffekte der Förderprogramme

Die Analyse der Versorgungseffekte erfolgt in zwei Schritten als Darstellung der Mengeneffekte und als Beschreibung der sozialen Reichweite und Zielgenauigkeit.

3.2.1 Umfang und Mengeneffekte der Förderprogramme

Die Förderprogramme sind seit der Föderalismusreform 2006 Länderangelegenheit und werden in der Regel auch von den Bundesländern administriert. Entsprechend liegen detaillierte Daten zum Umfang und zur Ausgestaltung der Förderprogramme auf Landesebene vor, so dass nicht zu allen Städten Aussagen möglich sind. Für die Untersuchung zu den Mengeneffekten der Wohnungsbauförderung haben wir daher Daten zu den zehn bevölkerungsreichsten Städten ausgewertet.

Mit über 400.000 Sozialwohnungen konzentrierten sich im Jahr 2014 über 30 Prozent aller Sozialwohnungen der Bundesrepublik in den zehn Städten mit den höchsten Bevölkerungszahlen (Tabelle 17). Mit über 4.700 Baufertigstellungen von geförderten Wohnungen im Jahr 2014 liegt der Anteil der Städte am bundesweiten Fördergeschehen mit über 37 Prozent etwas höher als der Anteil am Sozialwohnungsbestand.

Tabelle 17: Sozialwohnungen und Förderaktivitäten in den zehn bevölkerungsreichsten Städten, 2014

	Sozialwohnungen		**alle Wohnungen**	
	Bestand	**Baufertig-stellungen**	**Bestand**	**Baufertig-stellungen**
Berlin	135.346	197	1.891.798	7.069
Hamburg	87.461	2.331	923.840	6.086
München	40.674	1.050	772.878	6.204
Köln	37.500	609	550.485	3.435
Frankfurt/M	25.569	189	376.431	3.556
Stuttgart	18.255	–	306.544	1.599
Düsseldorf	18.289	246	337.467	2.182
Dortmund	25.546	99	312.171	948
Essen	18.843	–	311.193	657
Bremen	9.268	–	289.698	1.079
Gesamt	**416.751**	**4.721**	**6.072.505**	**32.815**
Bundesweit	1.357.497	12.617	41.221.210	216.120
Anteil Städte	30,7 %	37,4 %	14,7 %	15,2 %

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018a, 18b; Landeshauptstadt München 2016; NRW Bank 2015; Stadt Frankfurt am Main 2017; Landeshauptstadt Stuttgart 2017; Investitionsbank Berlin 2016; Bremische Bürgerschaft 2015; Freie und Nasestadt Hamburg 2017, eigene Berechnungen

Trotz einer leicht überdurchschnittlichen Bauleistung in den zehn Untersuchungsstädten, reichen die Bauaktivitäten nicht aus, um den steigenden Versorgungsbedarf zu decken. Die knapp 33.000 Baufertigstellungen im Jahr 2014 entsprechen in den zehn untersuchten Städten einem Anteil von 0,54 Prozent des Wohnungsbestandes. Diese Neubauaktivität reicht gerade einmal für den Ersatzbedarf, also eine einfache Reproduktion von Wohnungsbeständen zur Kompensation der baubedingten Abgänge (Kühne-Büninng/Hesse 2005: 212 ff.). Nicht aufgefangen werden kann mit dieser Neubauleistung der vergangenen Jahre der Neubaubedarf, der sich aus den steigenden Haushaltszahlen durch demographische Veränderungen und Zuzüge ergibt. Die Anzahl der Haushalte ist zwischen 2011 und 2015 im Durchschnitt der zehn bevölkerungsreichsten Großstädten um etwa 2,3 Prozent pro Jahr gestiegen.

Tabelle 18: Jährliche Veränderung der Haushaltszahlen in den zehn bevölkerungsreichsten Städten zwischen 2011 und 2015

	Neubedarf	
Stadt	**Anzahl**	**Anteil Gesamtbestand**
Berlin	33.933	1,8 %
Hamburg	29.033	3,1 %
München	20.003	2,6 %
Köln	9.025	1,6 %
Frankfurt/M	12.083	3,2 %
Stuttgart	6.825	2,2 %
Düsseldorf	7.346	2,2 %
Dortmund	3.938	1,3 %
Essen	2.177	0,7 %
Bremen	8.300	2,9 %
Gesamt	**132.662**	**2,2 %**

** Berechnung auf der Basis der Haushaltszahlen von 2011 und 2016*

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011, statistische Angaben der Städte für 2015 bzw. 2016

Die jährliche Neubauleistung müsste allein für den Ersatzbedarf und jährlichen Neubedarf knapp 3 Prozent des Wohnungsbestandes betragen. Statt der 33.000 Wohnungen aus dem Jahr 2014 müssten in den zehn bevölkerungsreichsten Städten etwa 170.000 Wohnungen pro Jahr gebaut werden, um den steigenden Bedarf zu decken.

Diese allgemeinen Mengenbetrachtungen der Wohnungsmärkte geben noch keinen Einblick in die Lage der sozialen Wohnungsversorgung

in den Städten. Die Daten zu den Sozialwohnungsbeständen, und den Förderaktivitäten zeigen für die ausgewählten Großstädte deutliche Unterschiede zum bundesweiten Durchschnitt auf (Tabelle 19). So ist der Anteil von Sozialwohnungen mit knapp 7 Prozent in den Großstädten mehr als doppelt so hoch wie im Bundesschnitt. Der Anteil geförderter Wohnungen an allen Baufertigstellungen war in den Städten im Jahr 2014 mit über 14 Prozent sogar fast dreimal so hoch wie im bundesweiten Durchschnitt.

Tabelle 19: Sozialwohnungen und Förderaktivitäten in den zehn bevölkerungsreichsten Städten, 2014 (Anteile)

	Anteile am Gesamtbestand			**Anteil Sozialwohnungen an Baufertigstellung**	**Anteil geförderter Neubau an allen Sozialwohnungen**
	Sozialwohnungen (Bestand)	**Baufertigstellung**	**Fertigstellung Sozialwohnungen**		
Berlin	7,2 %	0,37 %	0,01 %	2,8 %	0,15 %
Hamburg	9,5 %	0,66 %	0,25 %	38,3 %	2,67 %
München	5,3 %	0,80 %	0,14 %	16,9 %	2,58 %
Köln	6,8 %	0,62 %	0,11 %	17,7 %	1,62 %
Frankfurt/M	6,8 %	0,94 %	0,05 %	5,3 %	0,74 %
Stuttgart	6,0 %	0,52 %	0,00 %	0,0 %	0,00 %
Düsseldorf	5,4 %	0,65 %	0,07 %	11,3 %	1,35 %
Dortmund	8,2 %	0,30 %	0,03 %	10,4 %	0,39 %
Essen	6,1 %	0,21 %	0,00 %	0,0 %	0,00 %
Bremen	3,2 %	0,37 %	0,00 %	0,0 %	0,00 %
Gesamt	**6,9 %**	**0,54 %**	**0,08 %**	**14,4 %**	**1,13 %**
Bundesweit	3,3 %	0,52 %	0,03 %	5,8 %	0,93 %

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018a, 18b; Landeshauptstadt München 2016; NRW Bank 2015; Stadt Frankfurt am Main 2017; Landeshauptstadt Stuttgart 2017; Investitionsbank Berlin 2016; Bremische Bürgerschaft 2015; Freie und Nasestadt Hamburg 2017, Holm et al. 2018, eigene Berechnungen

Um die Sozialwohnungsbestände mit einer durchschnittlichen Bindungsdauer von 20 Jahren zu reproduzieren, müssten die neugeförderten Wohnungen pro Jahr etwa 5 Prozent des Sozialwohnungsbestandes entsprechen. Notwendig wären knapp 21.000 neuen Sozialwohnungen pro Jahr – allein um den Bestand auf dem derzeitigen Niveau zu halten

Im Durchschnitt der untersuchten Städte liegt die Reproduktionsquote der Sozialwohnungsbestände bei lediglich 1,13 Prozent (siehe Tabelle 19). Im Bundesdurchschnitt sind es sogar nur 0,93 Prozent. Die Verringerung der Mietpreis- und Belegungsbindungen wird sich mit Förderaktivitäten auf dem Niveau des Jahres 2014 nicht aufhalten lassen[8].

Das Potential der aktuellen Neubauaktivitäten im Rahmen der Förderprogramme ist beschränkt. Rund 4.700 geförderte Wohnungen im Jahr 2014 entsprechen im Durchschnitt der untersuchten Städte gerade einmal 0,54 Prozent der sozialen Versorgungslücke[9] von knapp 880.000 leistbaren Wohnungen in den zehn bevölkerungsreichsten Großstädten (siehe Holm et al. 2018) (Tabelle 20). Bei Beibehaltung des aktuellen Fördervolumens würde es demnach selbst bei unbefristeten Bindungen fast 200 Jahre dauern, um die 2014 bestehenden Versorgungslücken über die Wohnungsbauförderung zu schließen. So wichtig ein Ausbau des geförderten Wohnungsbaus auch erscheint – für die Lösung der Versorgungslücken in den Städten hat der soziale Wohnungsbau nur ein begrenztes Potential.

8 Im Jahr 2015 sind sowohl die Zahlen für Baufertigstellungen (34.940 Wohnungen) als auch der geförderten Neubauten (6.047 Sozialwohnungen) leicht angestiegen. Die Neubauquote am Gesamtbestand ist dadurch lediglich auf 0,57 Prozent (2014: 0,54 Prozent) gestiegen. Die Reproduktionsquote des sozialen Wohnungsbaus ist auf 1,53 Prozent (2014: 1,13 Prozent) zwar deutlich gestiegen, verfehlt aber die notwendige Förderaktivität von 5 Prozent immer noch deutlich.

9 Die soziale Versorgungslücke beschreibt die Anzahl der fehlenden Wohnungen zu Mietpreise zwischen 4 und 6 €/m², um eine umfassende Wohnungsversorgung zu leistbaren Mieten mit einer Mietkostenbelastung von maximal 30 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens für alle Haushalte in der Stadt sicherzustellen (siehe Holm et al. 2018).

Tabelle 20: Sozialwohnungen und Förderaktivitäten in den zehn bevölkerungsreichsten Städten, 2014 (Anteile)

				Versorgungspotential	
	Bestand	**Baufertig-stellungen**	**Versor-gungslücke**	**Sozialwoh-nungen Bestand**	**Geförderte Baufertig-stellungen**
Berlin	135.346	197	310.255	43,6 %	0,06 %
Hamburg	87.461	2.331	150.323	58,2 %	1,55 %
München	40.674	1.050	78.882	51,6 %	1,33 %
Köln	37.500	609	86.008	43,6 %	0,71 %
Frank-furt/M	25.569	189	42.058	60,8 %	0,45 %
Stuttgart	18.255	–	42.551	42,9 %	0,00 %
Düsseldorf	18.289	246	43.521	42,0 %	0,57 %
Dortmund	25.546	99	32.561	78,5 %	0,30 %
Essen	18.843	–	39.428	47,8 %	0,00 %
Bremen	9.268	–	53.873	17,2 %	0,00 %
Gesamt	416.751	4.721	879.459	47,4 %	0,54 %

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018a, 18b; Landeshauptstadt München 2016; NRW Bank 2015; Stadt Frankfurt am Main 2017; Landeshauptstadt Stuttgart 2017; Investitionsbank Berlin 2016; Bremische Bürgerschaft 2015; Freie und Hansestadt Hamburg 2017, Holm et al. 2018; eigene Berechnungen

Fazit Mengeneffekte der Förderprogramme: Mit knapp 7 Prozent an den Wohnungsbeständen sind mietpreisgebundene Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus ein wichtiger Baustein für die soziale Wohnungsversorgung.

Die seit Jahren rückläufigen Zahlen zeigen jedoch, dass die geförderten Wohnungen zurzeit keinen zusätzlichen Beitrag zur Schließung der bestehenden Versorgungslücken in den Städten bieten. In allen untersuchten Städten übersteigt die Zahl der Versorgungslücken die Zahl der bestehenden Sozialwohnungen deutlich. Einer Versorgungslücke von fast 880.000 Haushalten mit geringen Einkommen oder unterhalb der Armutsgrenze stehen in den zehn einwohnerstärksten Großstädten nur etwa 416.000 Sozialwohnungen gegenüber (Tabelle 20). Diese Sozialwohnungen sind bei der Analyse der Versorgungslücken bereits berücksichtigt worden, das Verhältnis zeigt jedoch, dass selbst die bestehenden Bestände nicht ausreichen würden, selbst wenn sie zielgerichtet an die Haushalte mit den größten Versorgungsbedarfen vermietet würden.

3.2.2 Soziale Reichweite der Förderprogramme

Die Abschätzung der Zielgenauigkeit und sozialen Reichweite der Förderprogramme erfolgt auf der Basis der Mietkosten in den geförderten Objekten. Maßgeblich für die Analyse sind dabei die von den Mieterhaushalten in den Sozialwohnungen zu tragenden Gesamtkosten.

Die Einstiegsmieten der Förderprogramme weisen ein relativ weites Spektrum von Mietpreisen zwischen 3,50 €m² und 8,50 €/m² (nettokalt) auf. Die Minimalmieten der Programme weisen eine Spanne von 3,50 €/m² (Bayern) bis 6,50 €/m² (Baden-Württemberg) auf und liegen im Mittel bei 5,22 €/m² (nettokalt). Die Höchstmieten der Programme liegen zwischen 5,40 €/m² (Saarland) und 8,50 €/m² (Baden-Württemberg und Hamburg) und betragen im Mittelwert 6,93 €/m². Der Mittelwert aller Einstiegsmieten liegt bei **6,07 €/m²**. Das niedrigste Niveau der Fördermieten gibt es in Bayern (4,75 €/m²) und im Saarland (5,05 €/m²). Die höchsten Sozialmieten werden im Mittel in Baden-Württemberg (7,50 €/m²), Hamburg (7,45 €/m²) und Berlin (7,00 €/m²) aufgerufen (Tabelle 21).

Um die tatsächlich in den geförderten Wohnungen zu zahlenden Wohnkosten zu ermitteln, wurde pauschal für alle Wohnungen ein Betriebskosten- und Heizkostenanteil von 2,65 €/m² angenommen. Dieser Wert entspricht den mittleren Betriebs- und Heizkosten des Wohnungsbestandes in den 77 untersuchten Großstädten. Daraus ergeben sich für die Mittelwerte aller Förderprogramme Bruttowarmmieten zwischen 7,87 €/m² und 9,58 €/m² (Tabelle 22).

Tabelle 21: Einstiegsmieten der Förderprogramme nach Bundesländern

	Fördermiete		
Bundesland	**Kleinste Miete**	**Höchstmiete**	**Median**
Baden-Württemberg	6,50 €	8,50 €	7,50 €
Bayern	3,50 €	6,00 €	4,75 €
Berlin	6,00 €	8,00 €	7,00 €
Brandenburg	4,90 €	7,00 €	5,95 €
Bremen	6,10 €	7,00 €	6,55 €
Hamburg	6,40 €	8,50 €	7,45 €
Hessen	Miethöhe nach ortsüblicher Vergleichsmiete		
Mecklenburg-Vorpommern	5,50 €	5,50 €	5,50 €
Niedersachsen	5,60 €	7,00 €	6,30 €
NRW	4,25 €	7,15 €	5,70 €
Rheinland-Pfalz	4,00 €	7,25 €	5,63 €
Saarland	4,70 €	5,40 €	5,05 €
Sachsen	Miethöhe nach ortsüblicher Vergleichsmiete		
Sachsen-Anhalt	Kein Förderprogramm		
Schleswig-Holstein	4,85 €	7,30 €	6,08 €
Thüringen	5,50 €	5,50 €	5,50 €
Gesamt	**5,22 €**	**6,93 €**	**6,07 €**

Quelle: Förderrichtlinien der Länder

Tabelle 22: Nettokalt- und Bruttowarmmieten für die mittleren Einstiegsmieten der Förderprogramme aller Bundesländer

	Fördermiete		
	Kleinste Miete	**Höchstmiete**	**Median**
Nettokaltmiete	5,22 €	6,93 €	6,07 €
Betriebs- und Heizkosten	2,65 €	2,65 €	2,65 €
Bruttowarmmiete	**7,87 €**	**9,58 €**	**8,72 €**

Quelle: Förderrichtlinien der Länder und eigene Berechnungen

Um die zu erwartenden Wohnkosten im Sozialen Wohnungsbau zu ermitteln, müssen die üblichen Wohnflächen für die verschiedenen Haushaltsgrößen berücksichtigt werden. Hinsichtlich der Wohnungsgrößen gibt es keine einheitlichen Festlegungen, so dass auch hier mittlere Wohnflächen der Förderprogramme ermittelt werden, um die Wohnkos-

ten der Sozialwohnungen zu ermitteln. In einigen Förderprogrammen werden Mindestflächen für die verschiedenen Haushaltsgrößen festgelegt (Tabelle 23). Alle Programme weisen Höchstgrenzen auf. Aus den Grenzwerten der verschiedenen Programme wurden folgende Mittelwerte abgeleitet.

Tabelle 23: Wohnflächen der Förderprogramme nach Haushaltsgrößen

Haushaltsgröße	Min. in m²	Max. in m²	Mittelwert in m²
1 Person	25	50	**45**
2 Personen	50	70	**60**
3 Personen	65	75	**70**
4 Personen	75	90	**85**
5 Personen	90	105	**100**
jede weitere	10	15	-

Quelle: Förderrichtlinien der Länder und eigene Berechnungen

Ausgehend von den vorliegenden Informationen zu den Mietpreisen und Wohnflächen können die Gesamtkosten des Wohnens in den geförderten Wohnungen ermittelt werden (Tabelle 24).

Tabelle 24: Bruttowarmmietkosten der Förderprogramme

Haushaltsgröße	Mittlere Fördermieten (bruttowarm)		
	Kleinste Miete **7,87 €**	Höchstmiete **9,58 €**	Medianmiete **8,72 €**
1 Person	353,94 €	431,13 €	392,54 €
2 Personen	471,92 €	574,85 €	523,38 €
3 Personen	550,58 €	670,65 €	610,62 €
4 Personen	668,56 €	814,37 €	741,46 €
5 Personen	786,54 €	958,08 €	872,31 €

Quelle: Förderprogramme der Länder und eigene Berechnungen

Unter Berücksichtigung der Maßgaben der Leistbarkeit (Bruttowarmmietkostenbelastung maximal 30 Prozent des monatlichen Nettoeinkommens) können so die Einkommensgrenzen bestimmt werden, für die die Sozialmieten leistbar sind. Die Übersicht der Bruttowarmmietkosten zeigt, dass es innerhalb der Förderprogramme erhebliche Unterschiede

zwischen den Wohnkosten geben kann. So beträgt der Unterschied zwischen der errechneten Medianfördermiete für einen Einpersonenhaushalt zwischen den Kleinst- und den Höchstmieten selbst bei Betrachtung der Mittelwerte fast 80 Euro bzw. 22 Prozent.

Aus den Bruttowarmmietkosten können die Einkommensgrenzen der Leistbarkeit bestimmt werden. Für die Extrembeispiele (Tabelle 21) werden auch hier gravierende Unterschiede deutlich. So wären die geförderten Wohnungen in Bayern mit einer Einstiegsmiete von 3,50 €/m² (nettokalt) für einen Einpersonenhaushalt mit knapp 923 € leistbar, während in Baden-Württemberg in den Förderwohnungen mit einer Nettokaltmiete von 8,50 €/m² das Einkommen bereits bei über 1.670 € liegen müsste, um eine leistbare Mietkostenbelastung nicht zu überschreiten.

Bezogen auf das Bundesmedianeinkommen zeigen die Leistbarkeitsgrenzen, welch breites Spektrum an Zielgruppen mit den Förderprogrammen erreicht wird. Während sich die mittleren Sozialmieten an Haushalte mit Einkommen von 65 bis 88 Prozent des Bundesmedianeinkommens überwiegend an Haushalte mit geringen Einkommen richtet, sind für die Höchstmieten in den Förderprogrammen Einkommen zwischen 83 und 113 Prozent des Bundesmedianeinkommens die Voraussetzung für leistbare Mieten. Insbesondere bei den Alleinlebende richten sich die Programmieten an Haushalte mit überdurchschnittlichen Einkommen

Tabelle 25: Einkommensgrenzen der Leistbarkeit in geförderten Wohnungen

Haushaltsgröße	Einkommen in € bei … (bruttowarm)		
	Kleinste Miete 6,15 €/m²	**Höchstmiete 11,15 €**	**Medianmiete 8,72 €**
1 Person	922,50 €	1.672,50 €	1.308,46 €
2 Personen	1.230,00 €	2.230,00 €	1.744,62 €
3 Personen	1.435,00 €	2.601,67 €	2.035,38 €
4 Personen	1.742,50 €	3.159,17 €	2.471,54 €
5 Personen	2.050,00 €	3.716,67 €	2.907,69 €

Quelle: Förderprogramme der Länder und eigene Berechnungen

Von den zurzeit festgelegten Fördermieten sind ausschließlich die kleinsten Mieten von 6,15 €/m² (nettokalt) in allen Haushaltsgrößen für Haushalte mit Einkommen unterhalb der Armutsgrenze von 60 Prozent des Bundesmedianeinkommens geeignet.

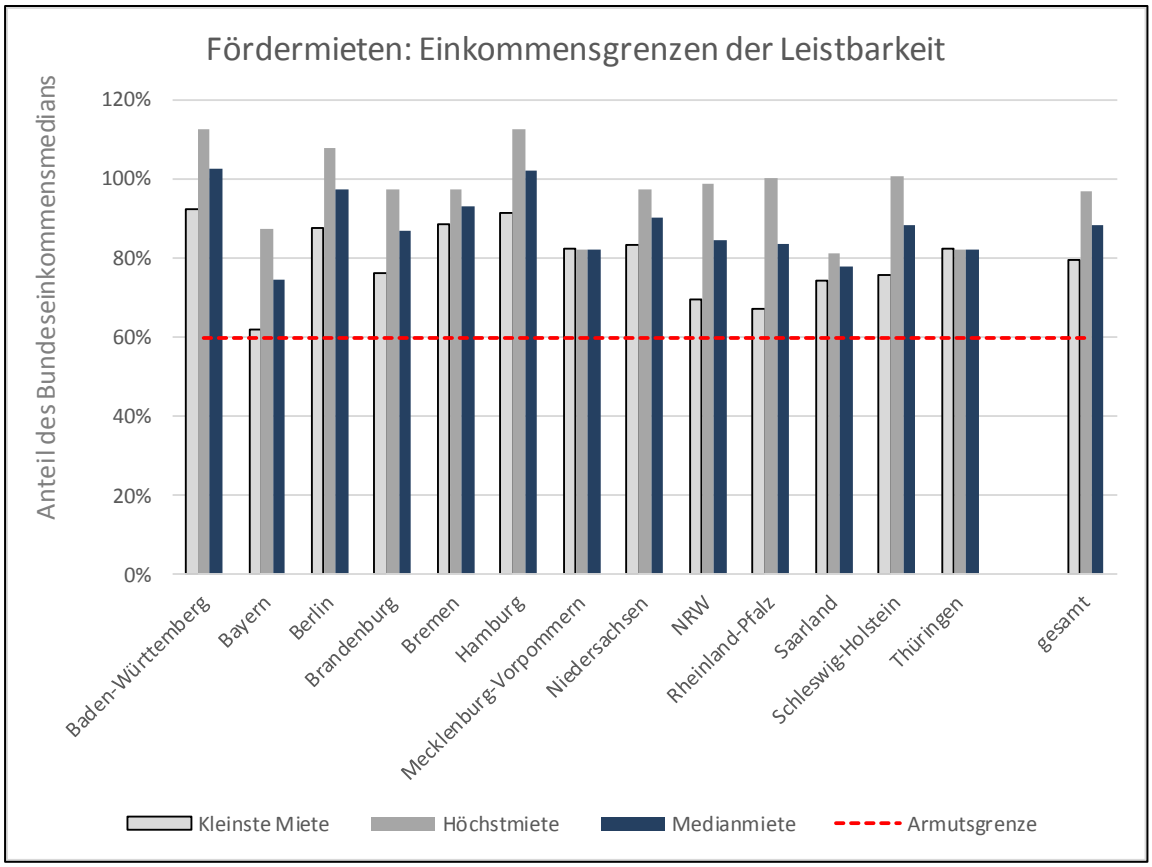
Tabelle 26: Einkommensgrenzen der Leistbarkeit im geförderten Wohnungsbau im Verhältnis zum Bundesmedianeinkommen

Haushaltsgröße	Leistbarkeit im Verhältnis zum Medianeinkommen		
	Kleinste Miete 6,15 €/m²	**Höchstmiete 11,15 €**	**Medianmiete 8,72 €**
1 Person	62 %	113 %	88 %
2 Personen	55 %	100 %	78 %
3 Personen	48 %	88 %	69 %
4 Personen	47 %	85 %	67 %
5 Personen	46 %	83 %	65 %

Quelle: Förderprogramme der Länder und eigene Berechnungen

Eine Gegenüberstellung der jeweiligen Kleinst-, Höchst- und Medianmieten zeigt für die Förderprogramme der einzelnen Bundesländer, für welche Einkommensklassen sie jeweils leistbare Mietbelastungen bieten. Für die Gruppe der Einpersonenhaushalte unterhalb der Armutsquote (< 60 Prozent des Bundesmedianeinkommens), die den größten Versorgungsbedarf aufweisen, übersteigen alle Fördermieten die Bedingungen der Leistbarkeit.

Abbildung 8: Fördermieten und Einkommensgrenzen der Leistbarkeit für Einpersonenhaushalte nach Bundesländern



Quelle: Förderprogramme der Länder und eigene Berechnungen

Fazit soziale Reichweite der Förderprogramme: Die Mietpreise der Förderwohnungen weisen große Unterschiede auf und richten sich an Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen. Für die Haushalte unterhalb der Armutsgrenze, die den größten Versorgungsbedarf aufweisen, sind die Mieten im geförderten Wohnungsbau überwiegend zu teuer. Der soziale Wohnungsbau hat eine wichtige Funktion für die allgemeine Entspannung der Versorgungssituation vor allem in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten. Das Versorgungspotential für die ärmeren Haushalte jedoch ist begrenzt.

4. Mietpreisbremse

Die Mietpreisbremse ist eine 2015 per Gesetz beschlossene mietrechtliche Sonderregel für Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten, die die Mietpreise der Neu- und Wiedervermietungen regulieren soll. Im Rahmen einer Mietrechtsnovelle als „Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs“ (MietNovG 2015) und von einer Mehrheit im Bundestag verabschiedet, griff die Mietpreisbremse den in der öffentlichen Diskussion artikulierten und in den Studien dargelegten Problemdruck auf und wurde mit den wachsenden Schwierigkeiten von „vor allem einkommensschwächeren Haushalten aber […] auch Durchschnittsverdienern […] eine bezahlbare Wohnung zu finden“ (Referentenentwurf MietNovG 2014) begründet. Die Mietpreisbremse sollte verhindern, dass „erhebliche Teile der angestammten Wohnbevölkerung aus ihren Wohnquartieren verdrängt werden“ (ebenda).
Im Anschluss an eine Beschreibung von Struktur und Wirkungsweise der Mietpreisbremse erfolgt eine Analyse der potentiellen sozialen Versorgungseffekte des Instruments.

4.1 Struktur und Wirkungsweise der Mietpreisbremse

Die Mietpreisbremse ist im Kern eine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen für eine räumlich begrenzte und zeitlich befristete Kappung der Wiedervermietungsmieten. Im Gesetzestext heißt es:
„Wird ein Mietvertrag über Wohnraum abgeschlossen, der in einem durch Rechtsverordnung nach Absatz 2 bestimmten Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt liegt, so darf die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete (§ 558 Absatz 2) höchstens um 10 Prozent überschreiten“ (§ 556d (1), MietNovG)

Mit dem Gesetz werden die Landesregierungen der Bundeländer ermächtigt, für Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten für die Dauer von jeweils 5 Jahren eine entsprechende Rechtsverordnung zu erlassen. Die meisten Landesregierungen haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und eine entsprechende Rechtsverordnung erlassen. In Mecklenburg-Vorpommern hat der Landtag die Landesregierung beauftragt eine entsprechende Verordnung auf Anfrage der Kommunen zeitnah zu beschließen, in Sachsen-Anhalt und im Saarland wird die Einführung der Mietpreisbremse geprüft. Sachsen ist das einzige Bundesland, das von einer entsprechenden Entscheidung explizit absieht, weil mit einem von der Staatskanzlei beauftragten Gutachten festgestellt wurde,

dass es in Sachsen keine Städte und Regionen mit angespannten Wohnungsmärkte gibt (siehe Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz 2017).

Als Kriterien für einen angespannten Wohnungsmarkt bietet das Gesetz drei Begründungsmöglichkeiten an: (1) Mieten, die deutlich stärker steigen als im Bundesdurchschnitt, (2) eine im Bundesvergleich deutlich überdurchschnittliche Mietbelastung der Wohnbevölkerung sowie (3) geringer Leerstand bei großer Nachfrage (§ 556d (2), MietNovG).

Neben der allgemeinen Festlegung, die Miete auf maximal 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete zu kappen, räumt das Gesetz eine Reihe von Ausnahmen ein. Die Mietkappung greift nicht, wenn die Vormiete der Wohnung bereits über der zulässigen Miete lag. In diesem Fall darf die bisherige Miethöhe verlangt werden. Eine zweite Ausnahme gibt es, wenn vor Beginn des neuen Mietverhältnisses Modernisierungsarbeiten durchgeführt werden. Die nach Mietpreisbremse bestehende Mietkappung darf dabei um den Betrag einer entsprechenden Modernisierungsumlage (nach § 559 BGB) angehoben werden. Eine dritte und vierte Ausnahme gilt für Erstvermietungen nach umfassenden Modernisierungsmaßnahmen und neu errichtete Wohnungen (§ 551 f.).

Eine Reihe von Studien zur Wirkung der Mietpreisbremse haben in den vergangenen Jahren festgestellt, dass trotz der Rechtsverordnungen ein Großteil der Angebotsmieten deutlich über den Kappungsgrenzen der Mietpreisbremse lag. So stellte etwa eine vom Berliner Mieterverein beauftragte Studie für Berlin für über 80 Prozent der Wohnungsangebote eine Überschreitung der Mietkappung nach Mietpreisbremse fest. Die Überschreitung betrifft dabei alle Baualtersklassen. Im Durchschnitt wird die Mietpreiskappung um über 2,00 €/m² überschritten (von Bodelschwingh u. a. 2016: 14 ff.). Auch eine Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft in Köln konnte für die sogenannte deutschen A-Städte (Berlin, München, Hamburg, Köln, Düsseldorf, Frankfurt/Main und Stuttgart) zeigen, dass die Einführung der Mietpreisbremse faktisch keinen Einfluss auf den fortgesetzten Anstieg der Neuvermietungsmieten hatte (Deschermeier u. a. 2017: 4). Fast zwei Drittel der Wohnungsangebote lagen über den Kappungsgrenzen der Mietpreisbremse (ebenda, S. 10). Auch eine vom Center for Real Estate Studies (CRES) durchgeführte Untersuchung stellte für Hamburg fest, dass 72 Prozent aller Neuvermietungsmieten über den Kappungsgrenzen der Mietpreisbremse lagen (Wölfle 2015: 9). Die immobilienwirtschaftlich angelegte Studie errechnete auf der Basis der vorliegenden Daten allein für Hamburg einen Verlust des potentiellen Ertragswerts in der Höhe von 400 bis

500 Mio. € bei einer unterstellten Laufzeit der Mietpreisbremse von 10 Jahren (Wölfle 2015: 13).

Als Gründe für die weitgehende Wirkungslosigkeit der Mietpreisbremse werden die Ausnahmeregelungen, die Unkenntnis des Instruments bei Wohnungssuchenden und die beschränkten Sanktionspotentiale diskutiert. Einer repräsentativen Befragung des Instituts für Verbraucherpolitik zu Folge wissen bundesweit 59 Prozent der Befragten nicht, welche Regelungen mit der Mietpreisbremse getroffen werden und können demzufolge das Instrument nicht für sich nutzen. Selbst in Regionen, in denen die Mietpreisbremse gilt, ist dieser Anteil mit über 52 Prozent nur unwesentlich geringer als im Durchschnitt (Thorun/Vetter 2016: 2 f.). Hinzu kommen clevere Umgehungsstrategien von Vermietungsbüros und Kontrolldefizite bei den Miethaushalte, Vermietertricksereien mit Angeboten von „möblierten Wohnungen“, schwer zu durchschauende Ausnahmen bei überhöhten Vormietermieten und die Scheu vor Aufwand und Prozessrisiken bei vielen Wohnungssuchenden haben die Mietpreisbremse selbst ausgebremst (Holm 2018).

4.2 Versorgungseffekte der Mietpreisbremse

Unabhängig von der bisher beschränkten Umsetzung der Mietpreisbremse untersuchen wir in den folgenden Abschnitten die potentiellen Effekte des Instruments. Auf der Basis unserer Daten zu den Wohnverhältnissen und Miethöhen aus dem Mikrozensus 2014 und den Angebotsmieten desselben Jahres (BBSR 2014) projizieren wir die Wirkungsweise der Mietpreisbremse (Kappung 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete) auf das Jahr 2014. Beschränkt durch den Aufbau und die Datenbasis dieser Untersuchung ist diese Form der retrospektiven Simulation einer Mietpreisbremse der einzige Weg, die potentiellen Effekte für die soziale Wohnungsversorgung in den 77 von uns untersuchten Großstädten abzuschätzen.

Die Wirkungsweise der Mietpreisbremse bezieht sich auf die Angebotsmieten. Ein Vergleich der Städte mit den höchsten und niedrigsten Angebotsmieten verweist auf eine sehr große Spanne zwischen den Städten. Während zum Untersuchungszeitpunkt 2014 die mittleren Angebotsmieten für neue Mietverträge in den Städten Bremerhaven, Gelsenkirchen, Herne, und Chemnitz unter 5,00 €/m² lagen, wurden in Freiburg, Stuttgart, Hamburg und Frankfurt am Main über 10 €/m² aufgerufen (Tabelle 27). Die mit Abstand höchsten Angebotsmieten wurden mit fast 14 €/m² in München festgestellt. Vor allem in den Städten mit hohen

Angebotsmieten wäre von einer konsequent umgesetzten Mietpreisbremse eine relevante Kappung der Mieten zu erwarten.

Tabelle 27: Städte mit den höchsten und niedrigsten Angebotsmieten

höchste Angebotsmieten	
Stadt	**nettokalt in €/m²**
München	13,99 €/m²
Frankfurt am Main	11,71 €/m²
Stuttgart	10,73 €/m²
Freiburg im Breisgau	10,50 €/m²
Hamburg	10,29 €/m²
Heidelberg	9,99 €/m²
Regensburg	9,68 €/m²
Ingolstadt	9,60 €/m²
Darmstadt	9,54 €/m²
Mainz	9,48 €/m²

niedrigste Angebotsmieten	
Stadt	**nettokalt in €/m²**
Bremerhaven	4,63 €/m²
Gelsenkirchen	4,91 €/m²
Chemnitz	4,92 €/m²
Hagen	4,95 €/m²
Hamm	5,06 €/m²
Herne	5,14 €/m²
Duisburg	5,16 €/m²
Leipzig	5,19 €/m²
Recklinghausen	5,21 €/m²
Magdeburg	5,26 €/m²

Quelle: BBSR 2014

Entscheidend für die Wirkung der Mietpreisbremse ist nicht allein die Höhe der Angebotsmieten, sondern vor allem der Abstand zu den ortüblichen Vergleichsmieten, die ja bei einem neuen Mietvertragsabschluss um höchstens 10 Prozent überschritten werden dürfen. In fast allen Städten liegen die Mittelwerte der Angebotsmieten über dem Median der Bestandsmieten. Mit der Ausnahme von Essen, Hagen, Herne und Bremerhaven müssen in allen Großstädten bei einem Umzug in eine vergleichbare Wohnung höhere Mietpreise gezahlt werden. In acht Städten beträgt die Differenz zwischen den mittleren Bestands- und Angebotsmieten mehr als 3,00 €/m² (siehe Tabelle 28). In diesen Städten würde eine tatsächliche Umsetzung der Mietpreisbremse zu deutlichen Absenkungen der Mieten führen. Die Kappung der Mietpreisbremse würde die aufgerufenen Marktpreise um 29 Prozent (Stuttgart) bis 42 Prozent (Jena) reduzieren. Im Mittel der zehn Städte mit den größten Differenzen zwischen Bestands- und Angebotsmieten beträgt der potentielle Kappungseffekt 34 Prozent der Angebotsmieten. Die Angebotsmieten müssten in diesen Städten demnach um etwa ein Drittel abgesenkt werden, um die Auflagen der Mietpreisbremse zu erfüllen.

Tabelle 28: Bestands- und Angebotsmieten im Vergleich, Städte mit der größten Differenz

	Mieten in €/m² (nettokalt)			**Mietpreis-bremse**
Stadt	**Angebots-mieten**	**Bestands-mieten**	**Differenz**	Kappung Angebotsmiete*
München	13,99 €/m²	9,08 €/m²	4,91 €/m²	35 %
Frankfurt am Main	11,71 €/m²	7,63 €/m²	4,07 €/m²	35 %
Freiburg im Breisgau	10,50 €/m²	6,68 €/m²	3,81 €/m²	36 %
Heidelberg	9,99 €/m²	6,29 €/m²	3,70 €/m²	37 %
Jena	8,69 €/m²	5,00 €/m²	3,69 €/m²	42 %
Hamburg	10,29 €/m²	7,19 €/m²	3,10 €/m²	30 %
Stuttgart	10,73 €/m²	7,64 €/m²	3,09 €/m²	29 %
Ingolstadt	9,60 €/m²	6,56 €/m²	3,04 €/m²	32 %
Ulm	8,91 €/m²	6,01 €/m²	2,90 €/m²	33 %
Potsdam	8,73 €/m²	5,88 €/m²	2,85 €/m²	33 %

** Angegeben wird hier die potentielle Kappung der mittleren Angebotsmiete durch die vollständige Anwendung der Mietpreisbremse*

Quelle: FDZ 2014, BBSR 2014

Mit hohen Angebotsmieten schränken sich nicht nur die Zugangsmöglichkeiten zur Wohnungsversorgung für Haushalte mit mittleren und geringen Einkommen ein, sondern es steigt der Verwertungs- und Verdrängungsdruck für bestehende Altmietverhältnisse. Aus der Perspektive von Vermieterinnen und Vermietern gilt: Je größer die Ertragslücke zwischen Bestands- und Neuvermietungsmiete, desto größer der ökonomische Anreiz für einen Mietvertragswechsel. Die Daten zeigen, dass selbst in Städten mit einem sehr hohen Mietniveau der Bestandsmieten noch erhebliche Ertragssteigerungen durch den Austausch der Mieterinnen und Mieter realisiert werden können. In München beispielsweise können die Mieterträge im Mittel aller Bestand- und Angebotsmieten um 4,91 €/m² erhöht werden, wenn ein neuer Mietvertrag abgeschlossen wird. Für eine durchschnittliche Wohnung mit 70m² wären das Mehreinnahmen von über 4.000 € im Jahr. Unter der Annahme, dass bei langjährigen Mitverhältnissen in attraktiven Lagen die Differenz zwischen Ist-Mieten und den potentiellen Neuvertragsmieten noch deutlich höher ausfallen können als im Mittel, wird deutlich, wie hoch der Verdrängungsdruck in einzelnen Wohnvierteln ausfällt. Eine Kappung der Wiedervermietungsmieten, wie sie von der Mietpreisbremse vorgesehen sind, würde hier nicht nur den Zugang zur Wohnungsversorgung verbessern, sondern auch die ökonomischen Anreize zur Verdrängung reduzieren.

Am anderen Ende der Differenzskala sind Städte mit weitgehend entspannten Wohnungsmärkten zu finden. In insgesamt 32 Städten (von den 77 untersuchten Großstädten) ist die Differenz zwischen Bestands- und Angebotsmieten kleiner als 1 €/m² (Tabelle 29). In den meisten dieser Städte liegen die aufgerufenen Preise bei einer Neuvermietung zwischen 5 und 6 €/m² (siehe Anhang, Tabelle 31). Im Mittel dieser 32 Städte würde der Kappungseffekt der Mietpreisbremse gerade einmal 7 Prozent betragen. Bei den zehn Städten mit den geringsten Mietdifferenzen (und teilweise sogar Angebotsmieten unterhalb der Bestandsmiethöhen) würde der Mittelwert der Kappungseffekte sogar nur 0,3 Prozent betragen[10].

10 Die entsprechenden Daten sind im Anhang in der Tabelle 31 zu finden, der Mittelwert der Kappungseffekte für die Gruppe der 32 Städte mit einer geringen Differenz von weniger als 1 €/m² zwischen Bestands- und Angebotsmieten wurde auf dieser Basis errechnet, ist aber in der Darstellung nicht gesondert ausgewiesen.

Tabelle 29: Bestands- und Angebotsmieten im Vergleich, Städte mit der kleinsten Differenz

	Mieten in €/m² (nettokalt)		
Stadt	**Angebotsmieten**	**Bestandsmieten**	**Differenz**
Hagen	4,95 €/m²	5,27 €/m²	–0,33 €/m²
Herne	5,14 €/m²	5,38 €/m²	–0,24 €/m²
Bremerhaven	4,63 €/m²	4,75 €/m²	–0,13 €/m²
Essen	5,72 €/m²	5,72 €/m²	0,00 €/m²
Remscheid	5,34 €/m²	5,22 €/m²	0,12 €/m²
Bochum	5,61 €/m²	5,48 €/m²	0,14 €/m²
Oberhausen	5,30 €/m²	5,16 €/m²	0,14 €/m²
Recklinghausen	5,21 €/m²	5,07 €/m²	0,14 €/m²
Rostock	5,68 €/m²	5,51 €/m²	0,17 €/m²
Duisburg	5,16 €/m²	4,97 €/m²	0,19 €/m²

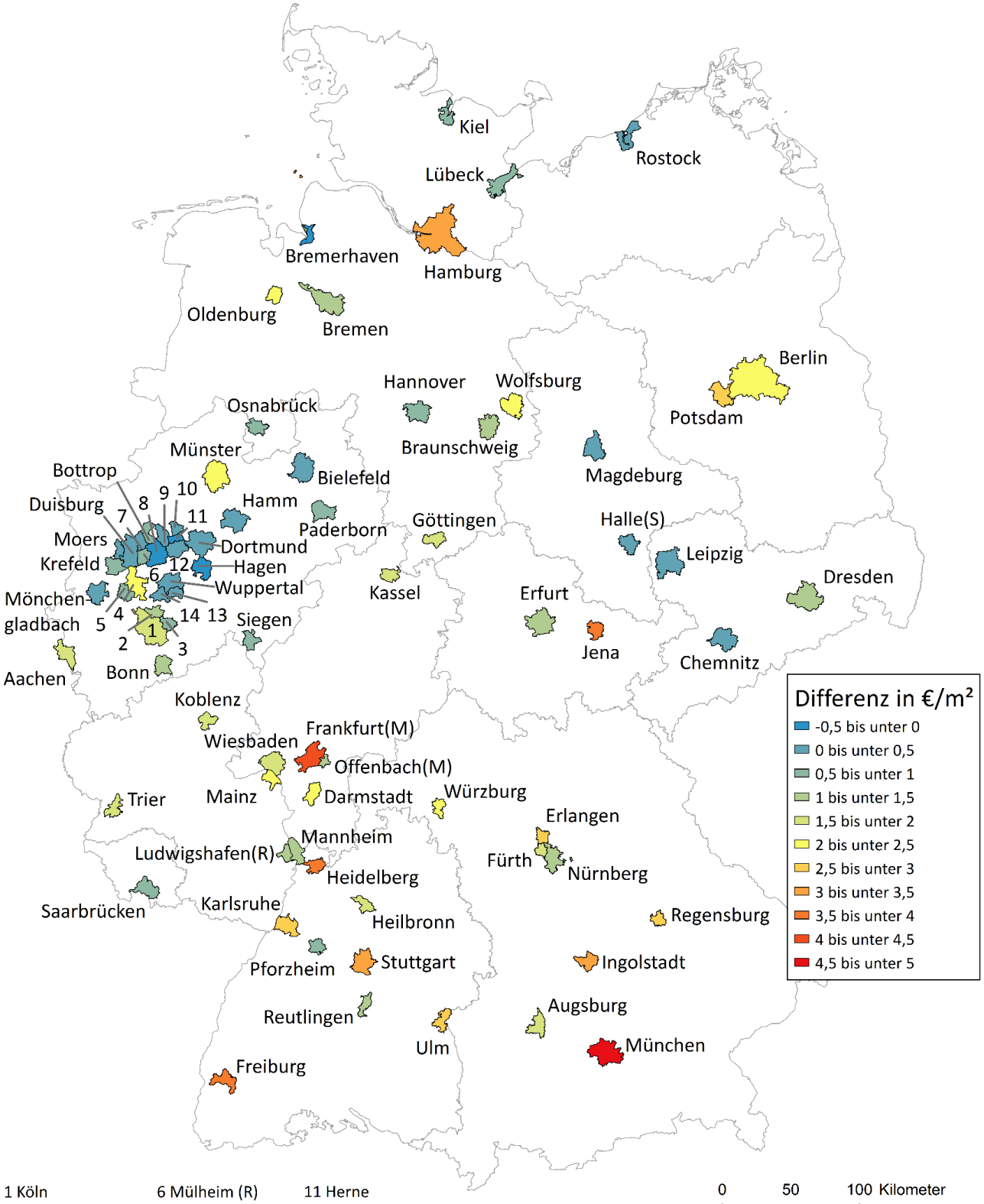
Quelle: FDZ 2014, BBSR 2014

Die sehr unterschiedlichen Wirkungspotentiale der Mietpreisbremse zeigen, wie sinnvoll eine differenzierte Anwendung des Instruments ist. Die vom Gesetzgeber definierte Anwendungsvoraussetzung der angespannten Wohnungsmärkte erscheint dabei durchaus sinnvoll.

In 44 der 77 Großstädte wurde die Mietpreisbremse inzwischen eingeführt. Die Daten zu den Mietdifferenzen der Bestands- und Angebotsmieten zeigt, wie unterschiedlich die Steigerungsmöglichkeiten bei Neuvermietungen in Städten mit und ohne Mietpreisbremse ausfallen (siehe Karten 2 und 3).

Karte 2

Differenz zw. Angebots- und Bestandsmieten in €/m²
Median nettokalt - 2014

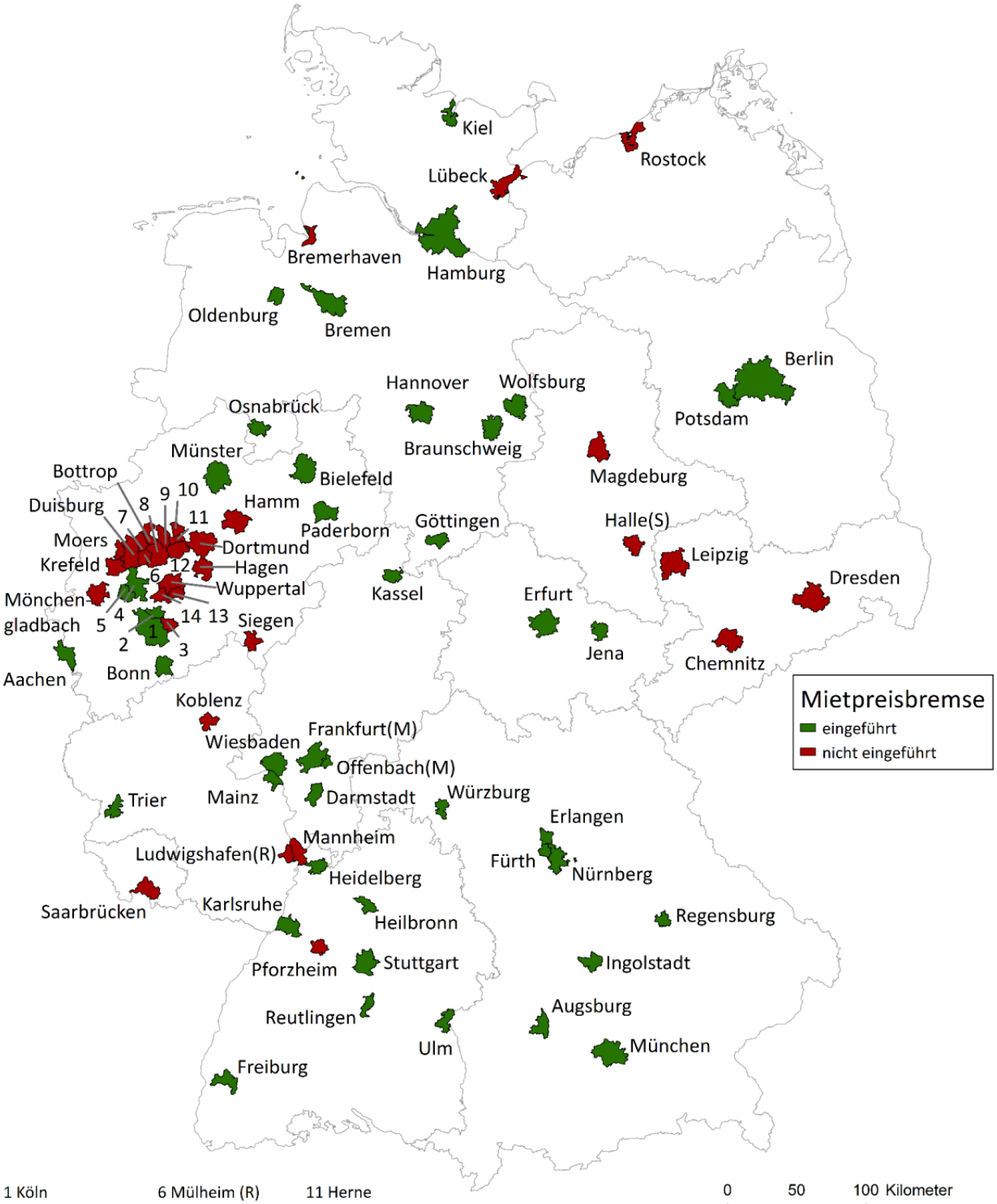


1 Köln
2 Leverkusen
3 Bergisch Gladbach
4 Düsseldorf
5 Neuss
6 Mülheim (R)
7 Oberhausen
8 Essen
9 Gelsenkirchen
10 Recklinghausen
11 Herne
12 Bochum
13 Remscheid
14 Solingen

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus, 2014, eigene Berechnungen/Darstellung. BBSR 2014, eigene Berechnungen/Darstellung.

Karte 3

Mietpreisbremse in deutschen Großstädten



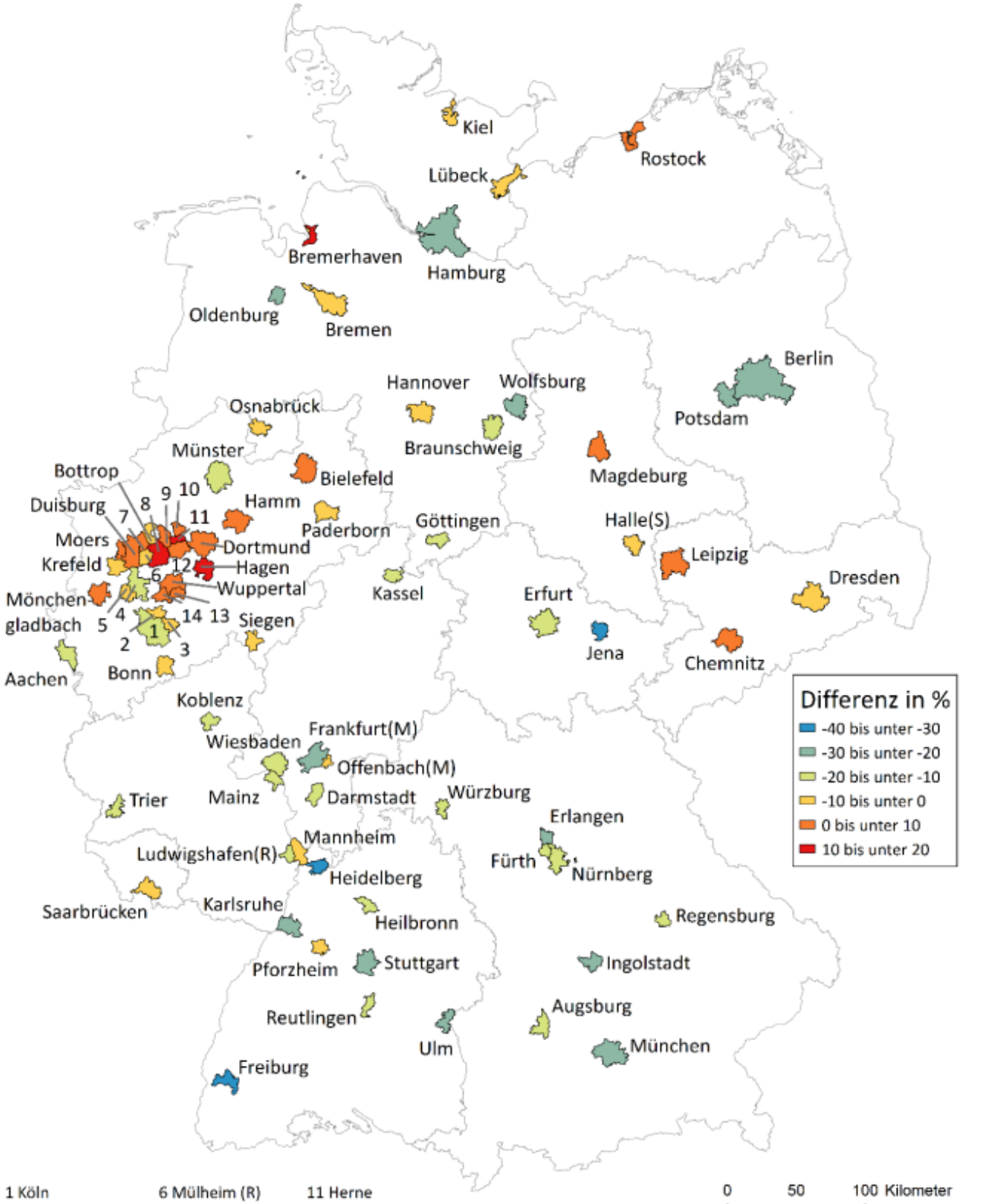
1 Köln
2 Leverkusen
3 Bergisch Gladbach
4 Düsseldorf
5 Neuss
6 Mülheim (R)
7 Oberhausen
8 Essen
9 Gelsenkirchen
10 Recklinghausen
11 Herne
12 Bochum
13 Remscheid
14 Solingen

Quelle: BMJV 2017, eigene Darstellung

Karte 4

Mietsenkungspotential der Mietpreisbremse in Prozent (nettokalt)

hypothetische Mietpreissenkung der Angebotsmieten, bei Kappung (Bestandsmiete + 10 Prozent)



1 Köln
2 Leverkusen
3 Bergisch Gladbach
4 Düsseldorf
5 Neuss
6 Mülheim (R)
7 Oberhausen
8 Essen
9 Gelsenkirchen
10 Recklinghausen
11 Herne
12 Bochum
13 Remscheid
14 Solingen

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus, 2014, eigene Berechnungen/Darstellung. BBSR 2014, eigene Berechnungen/Darstellung.

Ein Vergleich der Städte mit und ohne Mietpreisbremse zeigt, dass die Anwendung des Instrumentes sachgerecht erfolgt und vor allem in den Städten mit einer großen Differenz zwischen Bestands- und Angebotsmieten erfolgt. Entsprechend unterschiedlich fällt auch das Kappungspotential der Mietpreisbremse aus. In den Städten mit der Mietpreisbremse müssten bei konsequenter Anwendung die Wiedervermietungsmieten um 24 Prozent gesenkt werden. In den Städten ohne Mietpreisbremse wäre dieser Effekt mit durchschnittlich 8 Prozent deutlich geringer.

Tabelle 30: Vergleich der Städte mit und ohne Mietpreisbremse (Mietpreise von 2014)

Mietpreisbremse	**Anzahl**	**Angebotsmieten**	**Bestandsmieten**	**Differenz**	**Kappungspotential in Prozent***
Städte mit …	44	8,35 €/m²	6,30 €/m²	2,06 €/m²	24 %
Städte ohne …	33	5,72 €/m²	5,26 €/m²	0,47 €/m²	8 %
alle Städte	77	7,23 €/m²	5,85 €/m²	1,37 €/m²	17 %

** Angegeben wird hier die potentielle Kappung der mittleren Angebotsmiete durch die vollständige Anwendung der Mietpreisbremse*

Quelle: FDZ 2014, BBSR 2014, Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz 2017

Ein hohes Kappungspotential in Städten mit großen Differenzen zwischen Bestands- und Angebotsmieten ist naheliegend. Entscheidend für die Einschätzung der sozialen Versorgungseffekte der Mietpreisbremse, ist die Leistbarkeit der jeweiligen Kappungsgrenzen notwendig. Basierend auf den angemessenen Wohnungsgrößen haben wir daher die notwendigen Einkommen errechnet, mit denen die gekappten Mietpreise (inklusive der Betriebs- und Heizkosten) die 30 Prozent des Nettoeinkommens nicht überschreiten.

Beispiel:
Am Beispiel von Berlin lässt sich das Wirkungspotential der Mietpreisbremse exemplarisch darstellen: Der Mittelwert der maximal zulässigen Miethöhe bei voller Anwendung der Mietpreisbremse liegt mit 6,44 €/m² deutlich unter der Angebotsmiete ohne Kappung von 8,25 €/m². Unter der Berücksichtigung der ortsüblichen Betriebs- und Heizkosten ergeben sich Bruttowarmmieten von 10,94 €/m² (Angebotsmieten) bzw. 9,12 €/m². Bei einer Wohnfläche von 45m² ergeben sich daraus für Einpersonenhaushalte Gesamtwohnkosten in der Höhe von 492,30 € bei voller Angebotsmiete bzw. von 410,40 € bei Anwendung der Mietpreisbremse. Die für eine leistbare Mietkostenbelastung notwendigen Einkommen unterschieden sich entsprechend. Während für die ungekappte Angebotsmiete ein Einkommen von 1.641 € (das entspricht 111 Prozent des Bundesmedianeinkommens) benötigt wird, reichen für die nach Mietpreisbremse gekappte Miete bereits 1.368 € für eine leistbare Mietbelastung (entspricht 92 Prozent des Bundeseinkommensmedians).

Tabelle Beispielrechnung für Berlin (Einpersonenhaushalte)

	Angebotsmiete	Mietpreisbremse
Mietpreis (nettokalt)	8,26 €/m²	6,44 €/m²
Mietpreis bruttowarm*	10,94 €/m²	9,12 €/m²
Miethöhe bei 45m²	492,30 €	410,40 €
Leistbarkeitsgrenze**	1.641 €	1.368 €
Prozent vom Bundesmedian	111%	92%

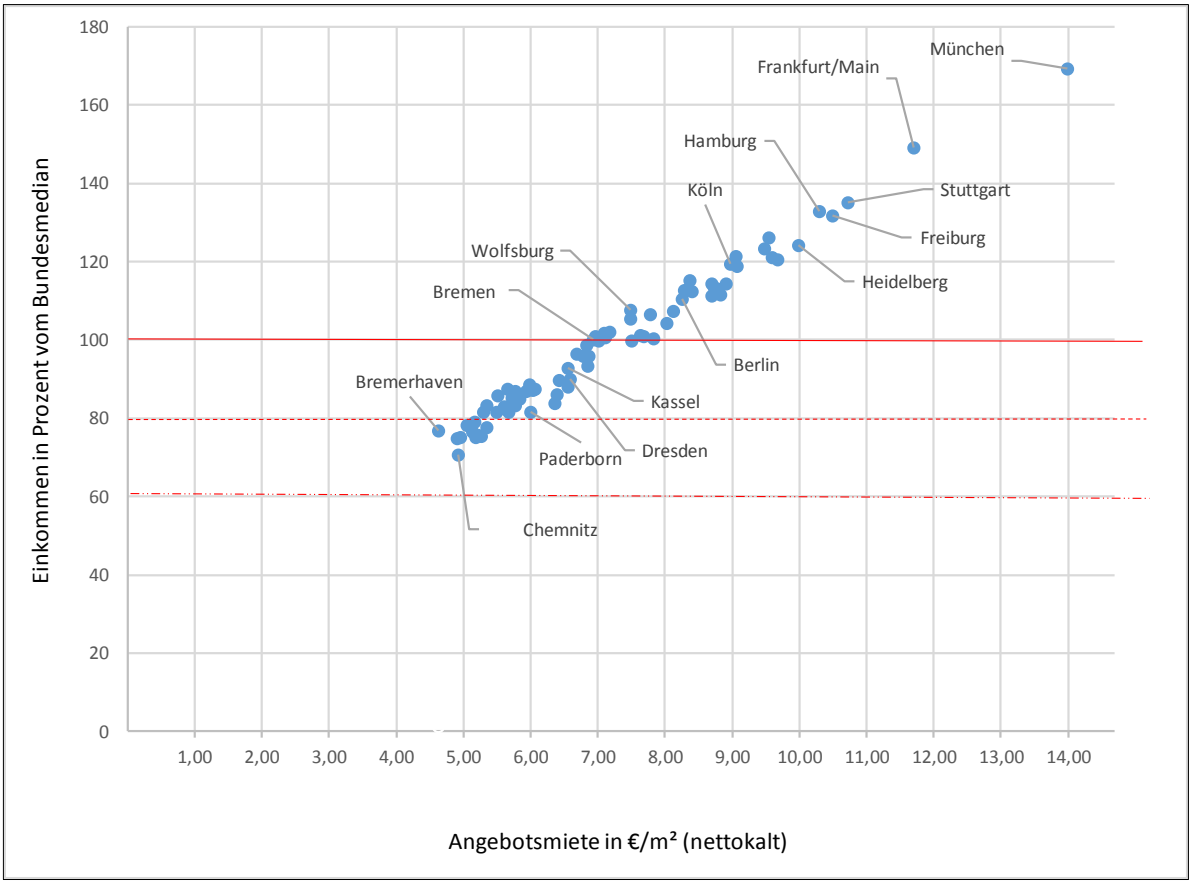
* Median der Betriebs- und Heizkosten 2,68 €/m²
** Leistbarkeit = Mietkostenbelastung von max. 30 Prozent des Einkommens

Ein Vergleich der mittleren Mietkostenbelastung in den Städten mit und ohne Mietpreisbremse verweist auf das Wirkungspotential und die Grenze des Instruments.

Ohne Mietpreisbremse sind die Angebotsmieten in fast der Hälfte aller Städte (38 Städte) nur für Haushalte mit überdurchschnittlichen Einkommen leistbar (Abbildung 9). In Städten wie Hamburg, Freiburg und Stuttgart sind die mittleren Angebotsmieten nur für Haushalte mit über 130 Prozent des Bundesmedianeinkommens leistbar, in Frankfurt am Main gar nur für Haushalte mit 150 Prozent und in München werden sogar Einkommen von fast 170 Prozent des Bundesmedians benötigt, um eine leistbare Mietkostenbelastung von 30 Prozent nicht zu überschreiten. Dem stehen 11 Städte gegenüber (u. a. Bremerhaven, Gelsenkirchen, Duisburg und Leipzig), in denen die mittlere Angebotsmiete auch für Haushalte mit weniger als 80 Prozent des Einkommens leistbar wären. Doch selbst in Chemnitz, der Stadt mit der niedrigsten Leistbar-

keitsgrenze, werden 71 Prozent vom Bundesmedianeinkommen benötigt, um die mittlere Angebotsmiete zu zahlen. Für Haushalte unterhalb der Armutsgrenze ist es zurzeit in allen Großstädten schwer, ein leistbares Wohnungsangebot zu finden.

Abbildung 9: Mittlere Mietkostenbelastung und Angebotsmieten (ohne Kappung) in den Großstädten, Einpersonenhaushalte in Wohnungen < 45 m²

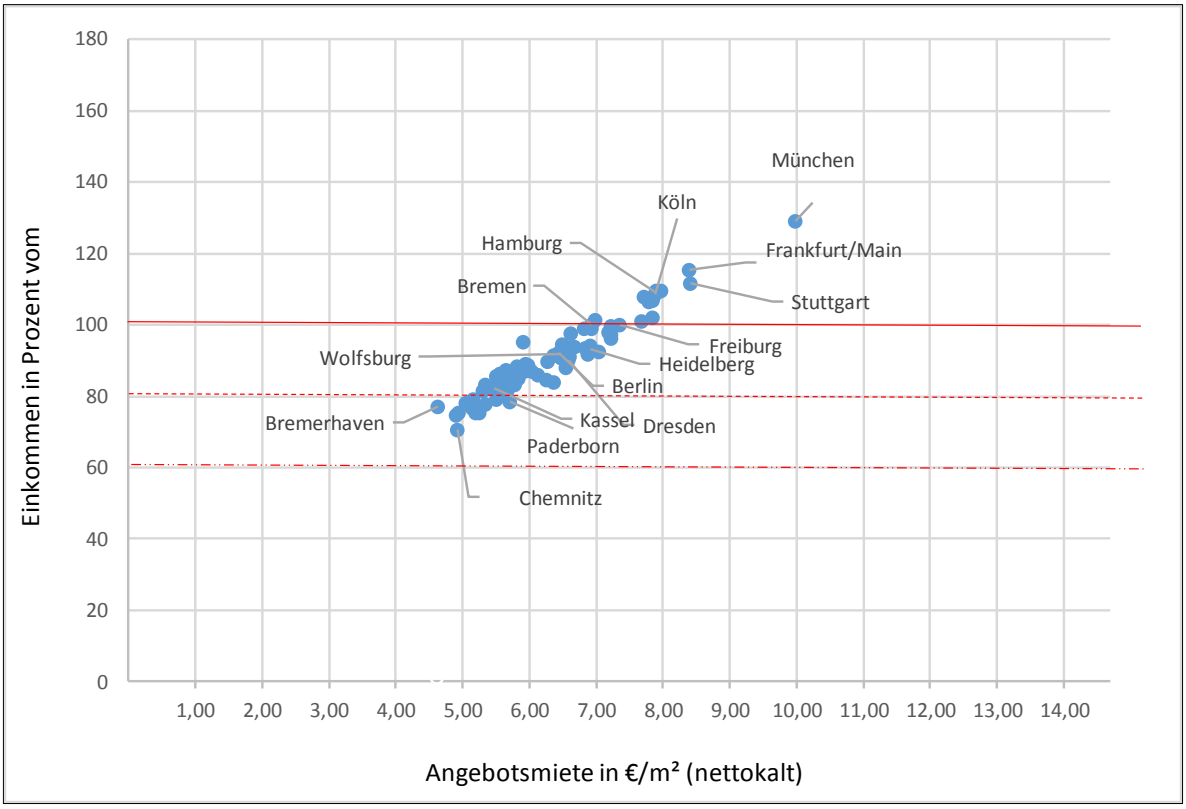


Quelle: FDZ 2014, BBSR 2014

Ein deutlich anderes Bild ergibt sich bei der Projektion einer vollständigen Kappung nach den Bedingungen der Mietpreisbremse. Die Zahl der Städte, in denen die Leistbarkeitsgrenze für eine neu angemietete Wohnung bei über 100 Prozent des Bundesmedianeinkommens liegt, verringert sich auf 16 Städte (ohne Mietpreisbremse: 38 Städte). Insbesondere in den Hochpreismärkten wie München, Frankfurt/Main oder Stuttgart führt die Mietpreisbremse zu deutlichen Mietabsenkungen, gleichwohl auch immer noch Einkommen von über 110 Prozent des Medianeinkommens notwendig sind, um eine Wohnung zur leistbaren Konditionen anzumieten. So gut wie keinen Einfluss hat die Mietpreisbremse auf die

Versorgungslage der Haushalte mit geringen Einkommen (unter 80 Prozent des Bundesmedian). Da die Mietpreisbremse ausschließlich in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten angewandt wird, verbessert sie die Versorgungssituation fast ausschließlich in Städten mit sehr hohen Mietniveaus. Mit der Ausnahme von Paderborn gibt es keine Stadt, in der durch die Anwendung der Mietpreisbremse die mittleren Mieten (nach der Kappung) nun auch für Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen leistbar wären.

Abbildung 10: Mittlere Mietkostenbelastung mit Kappung durch Mietpreisbremse in den Großstädten, Einpersonenhaushalte in Wohnungen < 45 m²



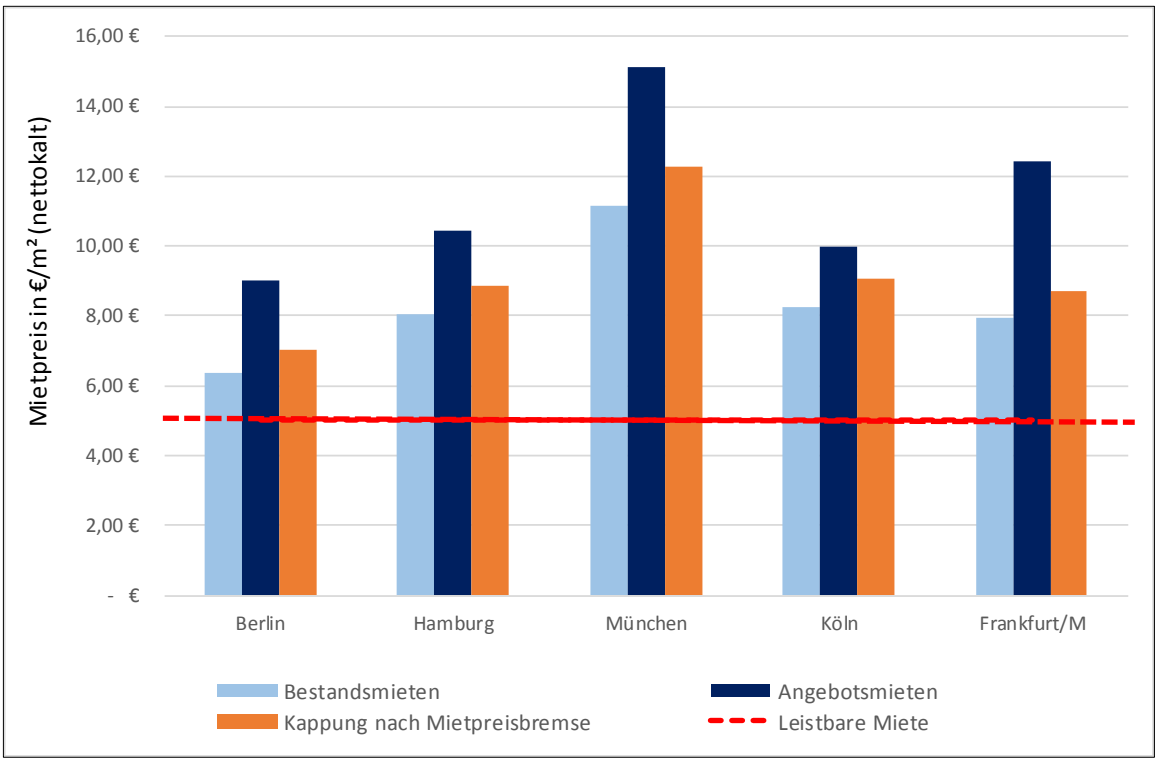
Quelle: FDZ 2014, BBSR 2014

Am Beispiel der fünf größten Städte in Deutschland lassen sich Wirkung und Versorgungseffekt exemplarisch darstellen (Abbildung 11). In Berlin, Hamburg, München, Köln und Frankfurt/Main leben über acht Millionen Menschen in knapp 4,5 Mio. Haushalten – das entspricht etwa einem Drittel der gesamten Bevölkerung in den von uns untersuchten Großstädten. Trotz unterschiedlicher Mietniveaus bei den Bestands- und Angebotsmieten wird deutlich, dass in allen Städten die Mietpreise für die Haushalte mit geringen Einkommen zu teuer sind. Mietpreise für die

Einkommensklassen mit der größten Versorgungslücke müsste nach den Maßstäben der Leistbarkeit bei etwa 5 €/m² (nettokalt) liegen.

Eine Auswertung der fünf größten Städte zeigt, dass die Mieten in allen Kategorien über den Grenzen der Leistbarkeit liegen und auch die Mietpreisbremse – trotz deutlicher Effekte – die Wohnungsversorgung der Haushalte mit den größten Bedarfen nicht decken kann.

Abbildung 11: Wirkungsgrad und Versorgungseffekt der Mietpreisbremse in ausgewählten Städten



Quelle: FDZ 2014, BBSR 2014

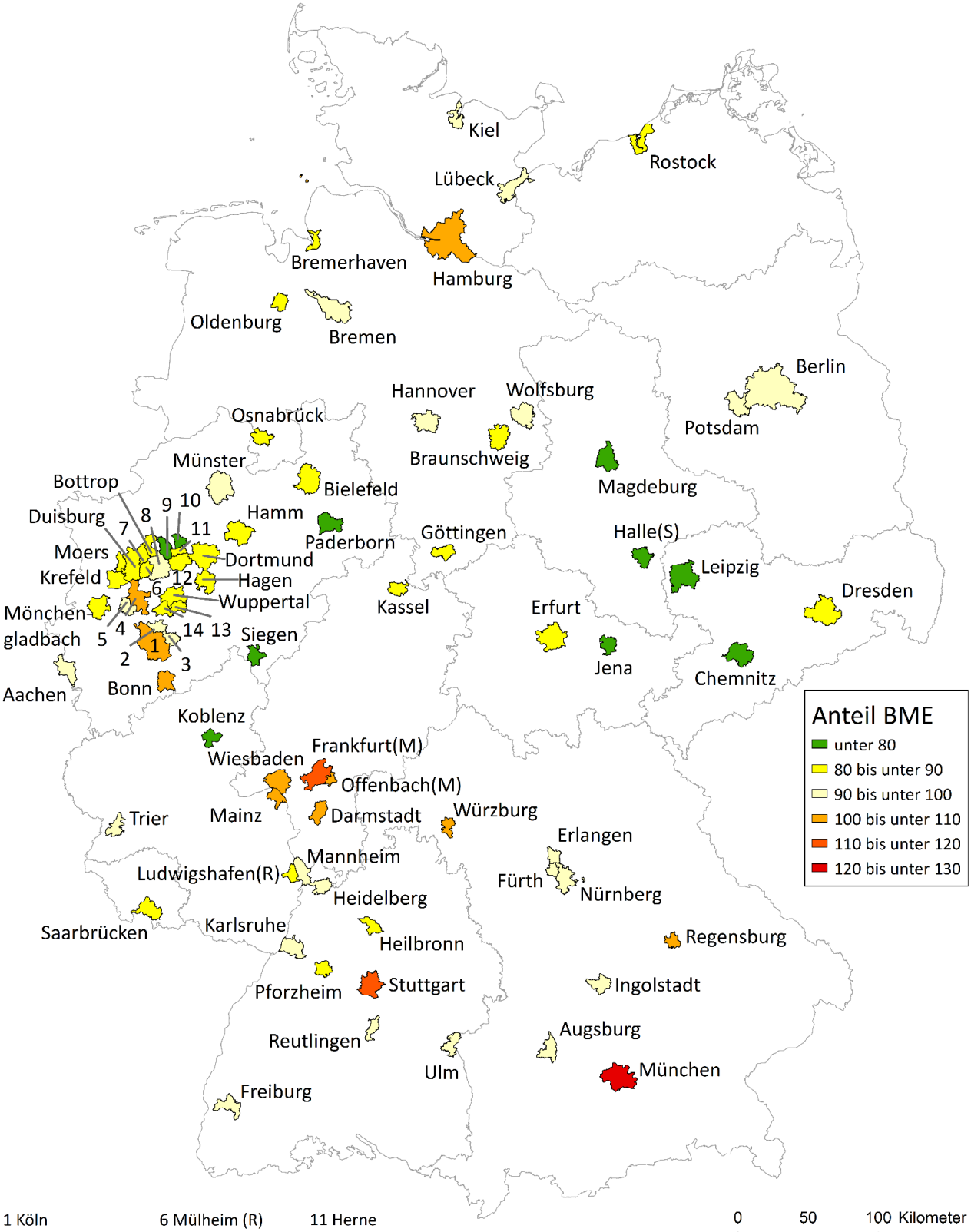
Die fünf bevölkerungsreichsten Metropolen sind Magneten der Zuwanderung und hatten allein im Jahr 2016 Zuzüge von insgesamt fast 590.000 Personen zu verzeichnen (Statistischen Ämter des Bundes und der Länder 2016) hinzu kommen etwa 630.000 Personen, die innerhalb der Städte umgezogen sind (Offene Daten Köln 2016; Statistisches Amt München 2016; Statista 2018; Bürgeramt Statistik und Wahlen Frankfurt am Main 2016). Bezogen auf die Einwohnerzahlen der Großstädte entspricht das einer Mobilitätsquote von etwa 14 Prozent. Bezogen auf die durchschnittlichen Haushaltsgrößen von 1,9 Personen pro Haushalte entsprechen die Zuzüge und Binnenwanderungen etwa 645.000 Umzugsbewegungen. Selbst wenn ein erheblicher Teil dieser Umzüge in

Eigentumswohnungen und von der Mietpreisbremse ausgenommenen Neubauten erfolgt, wird deutlich, dass die Mietpreisbremse über einen relativ großen Mengenhebel in der Größenordnung von mehreren Hunderttausend Neuvermietungen pro Jahr verfügt.

Fazit zur sozialen Reichweite der Mietpreisbremse: Trotz der großen zahlenmäßigen Bedeutung des Neuvermietungsgeschehens in den Großstädten bleibt der Effekt der Mietpreisbremse für die soziale Wohnungsversorgung beschränkt. Unabhängig von den gesetzlichen Ausnahmenregelungen und den Durchsetzungs- und Sanktionsbeschränkungen bei der Anwendung des Instruments zeigt unsere Projektion einer vollwirksamen Mietpreisbremse, dass sie vor allem zu Gunsten der Haushalte mit durchschnittlichen und überdurchschnittlichen Einkommen wirkt. Für diese würde eine konsequente Kappung der Angebotsmieten den Zugang zur Wohnungsversorgung deutlich verbessern. Auf die Versorgungslage Haushalte mit geringen Einkommen und unterhalb der Armutsgrenze hingegen hat die Mietpreisbremse keinen Einfluss.

Karte 5

Leistbarkeitsgrenzen bei Kappung nach Mietpreisbremse für Einpersonenhaushalte in Prozent des Bundesmedianeinkommens - 2014

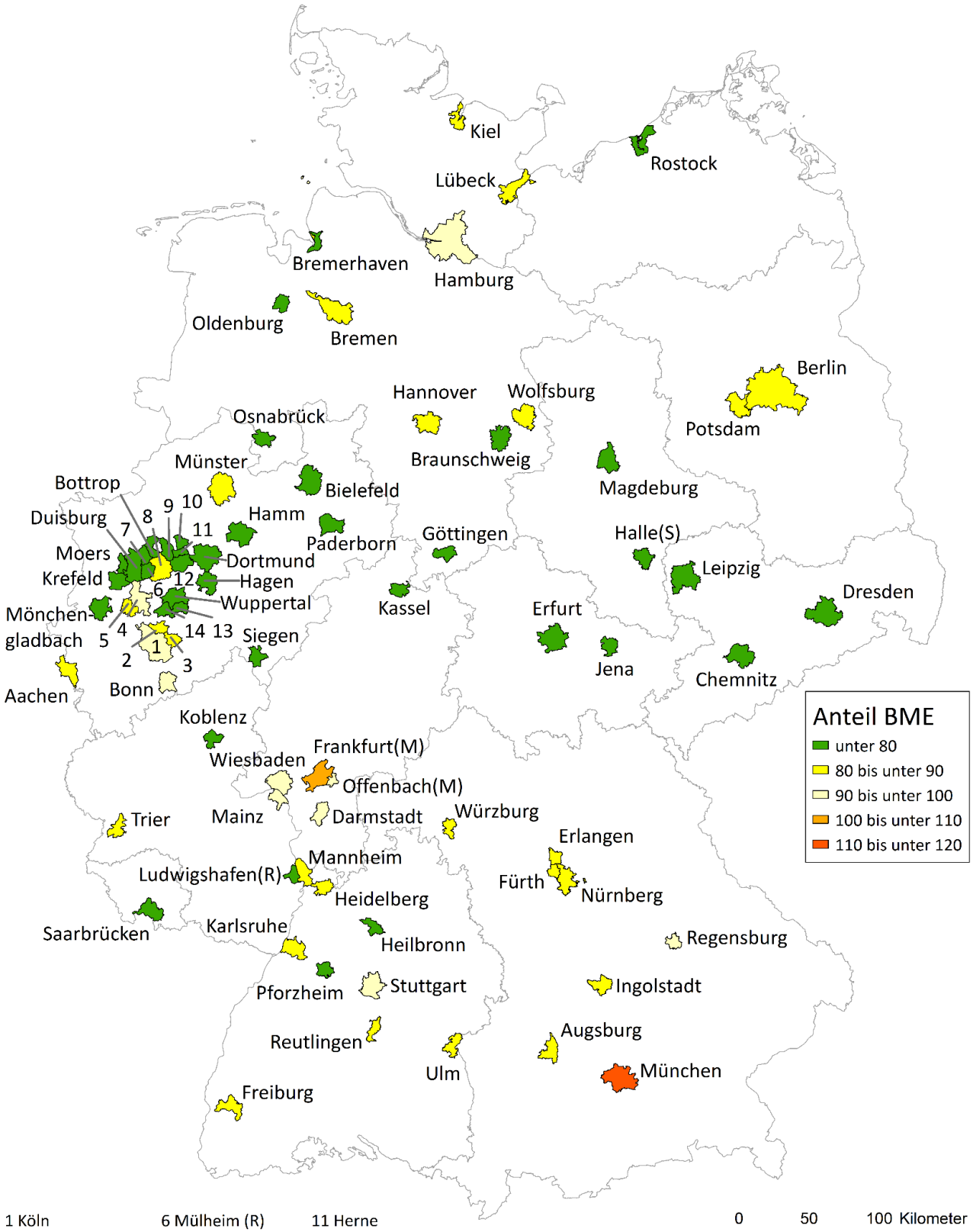


1 Köln
2 Leverkusen
3 Bergisch Gladbach
4 Düsseldorf
5 Neuss
6 Mülheim (R)
7 Oberhausen
8 Essen
9 Gelsenkirchen
10 Recklinghausen
11 Herne
12 Bochum
13 Remscheid
14 Solingen

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus, 2014, eigene Berechnungen/Darstellung.

Karte 6

Leistbarkeitsgrenzen bei Kappung nach Mietpreisbremse für Zweipersonenhaushalte in Prozent des Bundesmedianeinkommens - 2014

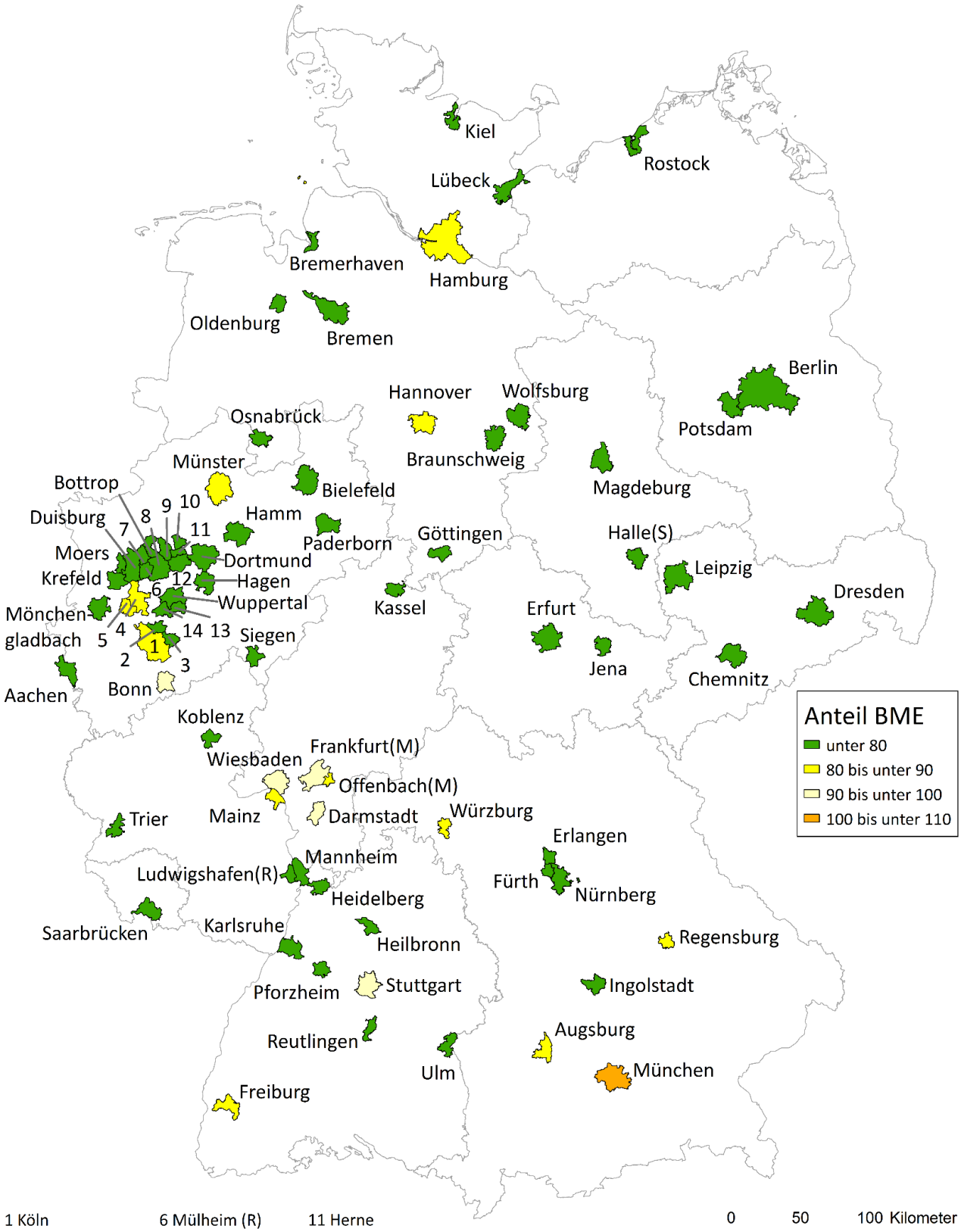


1 Köln
2 Leverkusen
3 Bergisch Gladbach
4 Düsseldorf
5 Neuss
6 Mülheim (R)
7 Oberhausen
8 Essen
9 Gelsenkirchen
10 Recklinghausen
11 Herne
12 Bochum
13 Remscheid
14 Solingen

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus, 2014, eigene Berechnungen/Darstellung.

Karte 7

Leistbarkeitsgrenzen bei Kappung nach Mietpreisbremse für Dreipersonenhaushalte in Prozent des Bundesmedianeinkommens - 2014

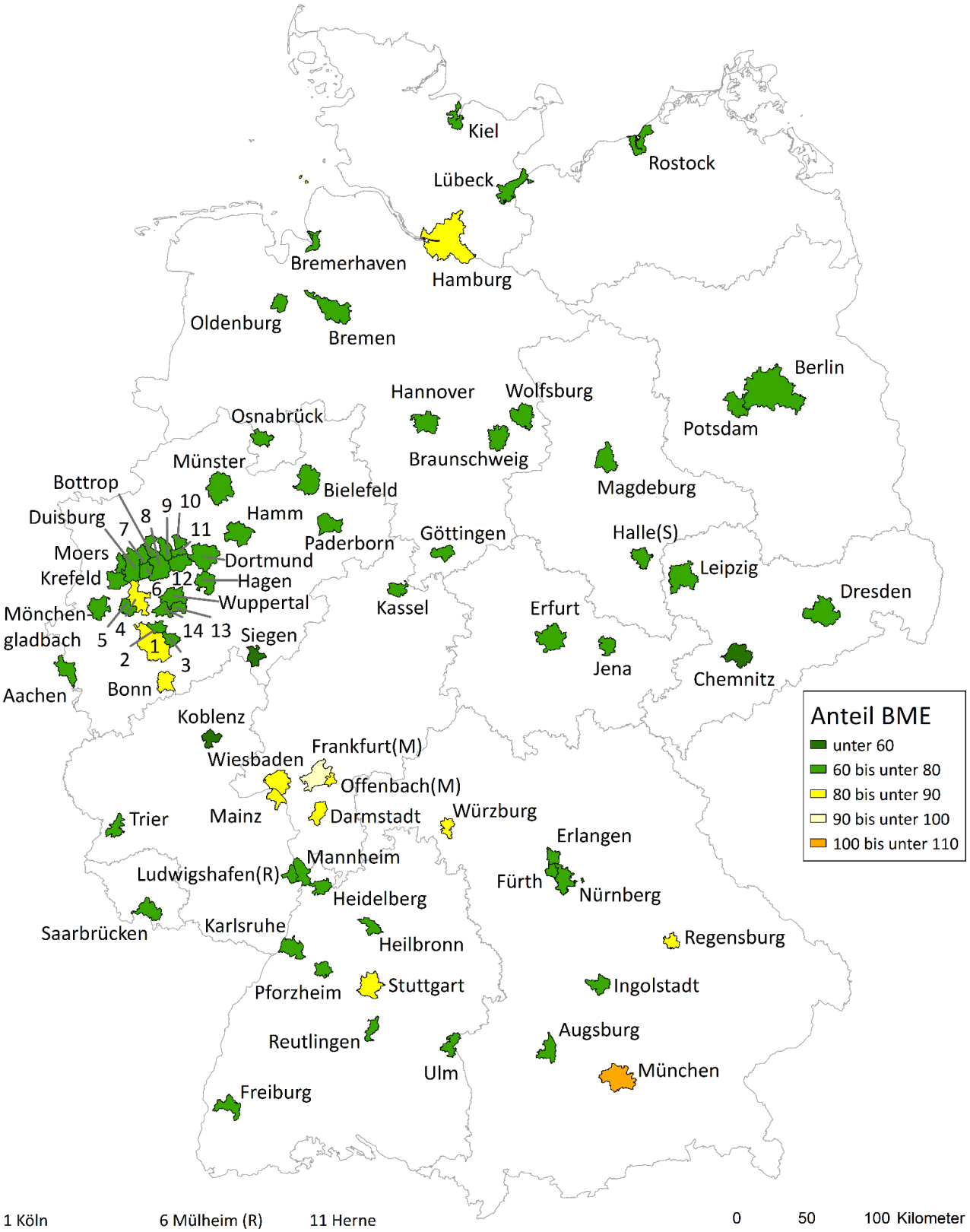


1 Köln
2 Leverkusen
3 Bergisch Gladbach
4 Düsseldorf
5 Neuss
6 Mülheim (R)
7 Oberhausen
8 Essen
9 Gelsenkirchen
10 Recklinghausen
11 Herne
12 Bochum
13 Remscheid
14 Solingen

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus, 2014, eigene Berechnungen/Darstellung.

Karte 8

Leistbarkeitsgrenzen bei Kappung nach Mietpreisbremse für Vierpersonenhaushalte in Prozent des Bundesmedianeinkommens - 2014

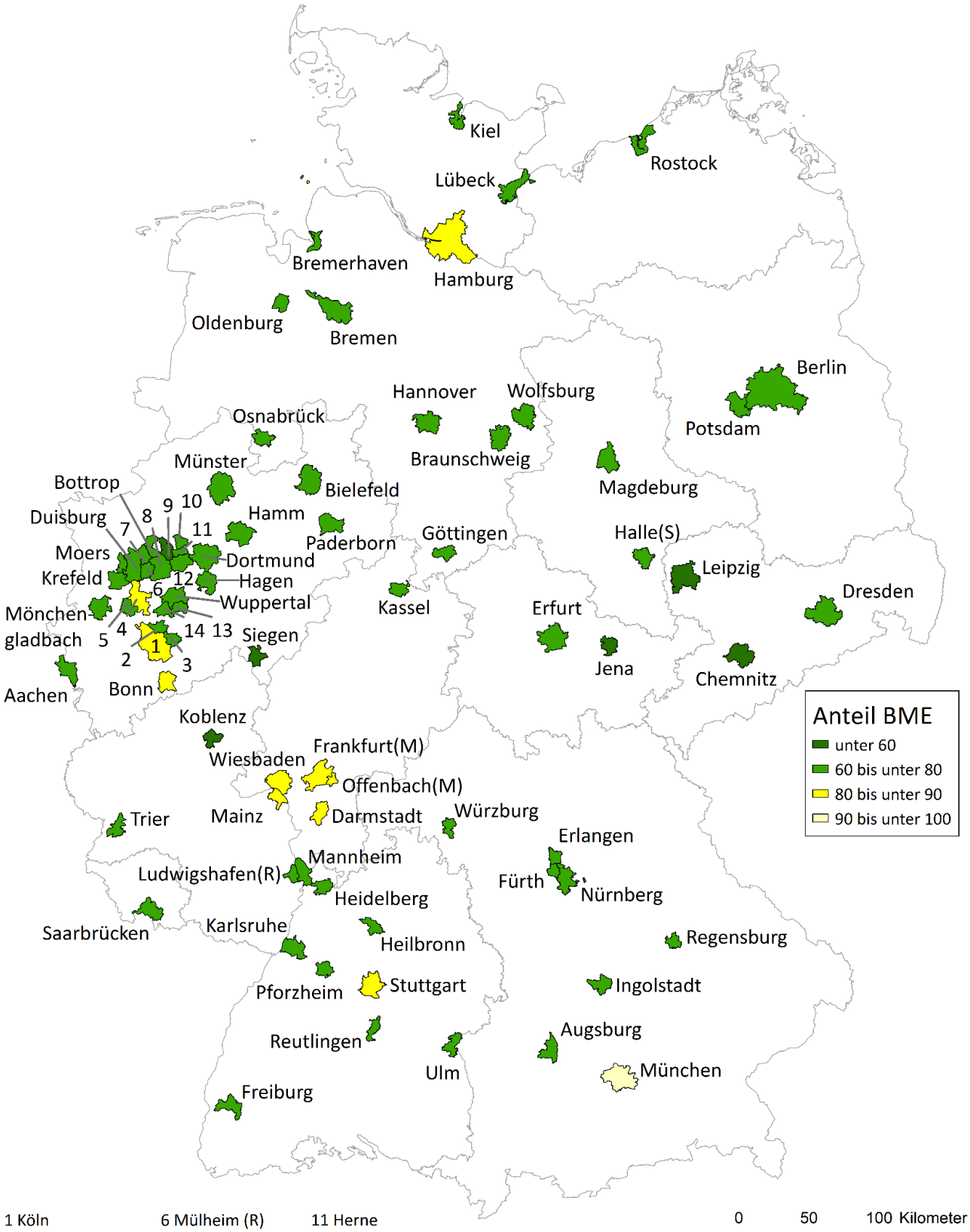


1 Köln
2 Leverkusen
3 Bergisch Gladbach
4 Düsseldorf
5 Neuss
6 Mülheim (R)
7 Oberhausen
8 Essen
9 Gelsenkirchen
10 Recklinghausen
11 Herne
12 Bochum
13 Remscheid
14 Solingen

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus, 2014, eigene Berechnungen/Darstellung.

Karte 9

Leistbarkeitsgrenzen bei Kappung nach Mietpreisbremse für Fünfpersonenhaushalte in Prozent des Bundesmedianeinkommens - 2014



1 Köln
2 Leverkusen
3 Bergisch Gladbach
4 Düsseldorf
5 Neuss
6 Mülheim (R)
7 Oberhausen
8 Essen
9 Gelsenkirchen
10 Recklinghausen
11 Herne
12 Bochum
13 Remscheid
14 Solingen

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus, 2014, eigene Berechnungen/Darstellung.

Literatur

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2014): BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung: Angebotsmieten. Berlin: BBSR

BGBl 2015: Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2015 Teil I Nr. 40

BGBl 2016: Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration vom 1. Dezember 2016. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil I Nr. 57

BMUB (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit) 2017: Wohngeldtabelle für ein bis sechs zu berücksichtigende Haushaltsmitglieder (http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnraumfoerderung/wohngeld_tabelle_1_gesamt_2016_bf.pdf, zuletzt aufgerufen am 04.09.2017)

Bremische Bürgerschaft 2015: Sozialwohnungsbau und Miethöhen im Rahmen des Wohnraumförderprogramms 2012/2013. Antwort des Senats auf die Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE. Bremen: Drucksache 18/1761

Bundesministerium des Innern (2009): Wohngeld für ein zu berücksichtigendes Haushaltsmitglied. (http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMVBS-36-20090429-KF01-A006.pdf, zuletzt aufgerufen am 29.09.2017)

Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz 2008: Wohngeldgesetz (WoGG) (http://www.gesetze-im-internet.de/wogg/WoGG.pdf, zuletzt aufgerufen am 18.12.2017)

Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz 2017: Themenportal Mietpreisbremse und Maklercourtage, http://www.mietpreisbremse.bund.de/WebS/MPB/DE/Home/home_node.html (zuletzt aufgerufen am 20.12.2017)

Bundesregierung (2013): Hartz IV-Regelsatz wird angehoben. Mitteilung der Bundesregierung vom 11.10.2013 (https://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Artikel/2013/09/2013-09-04-grundsicherung-erhoehnung-regelbedarf-ab-2014.html, zuletzt aufgerufen am 29.09.2017)

Bundesregierung 2017: Sozialer Wohnungsbau in Deutschland – Entwicklung, Bestand, Perspektive. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Caren Lay, Herbert Behrens, Karin Binder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Berlin: Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11403

Bürgeramt Statistik und Wahlen Frankfurt am Main 2016: Materialien zur Stadtbeobachtung 24. Frankfurt am Main: Bürgeramt Statistik und Wahlen

Clamor, Tim; Henger, Ralph; Horschel, Nicole; Voigtländer, Michael 2011: Das Wohngeld als Instrument zur sozialen Absicherung des Wohnens. In: Informationen zur Raumentwicklung, 09/2011, 535–544.

Deschermeier, Philipp; Seipelt, Björn, Voigtländer, Michael 2017: Evaluation der Mietpreisbremse. IW policy paper · 5/2017, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW)

Donner Christian 2000: Wohnungspolitiken in der Europäischen Union: Theorie und Praxis. Wien: Eigenverlag

FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus, 2014, eigene Berechnungen.

Freie und Hansestadt Hamburg 2017: Fördervolumen Mietwohnungsneubau. Schriftliche Antwort auf eine Anfrage vom 23.10.2017.,

Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiet des Mietpreisrechts (Erstes Bundesmietengesetz), 1955: Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1955, Teil 1, 458–468

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Wohnbeihilfen, 1965: Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1965, Teil 1, 140–146

Hartziv.org (2017): Angemessene Wohnkosten. (http://www.hartziv.org/angemessene-wohnkosten.html, zuletzt aufgerufen am 12.02.2018)

Holm, Andrej 2018: Mietpreisbremse reloaded? In: Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 98/1, 4–5

Holm, Andrej; Horlitz, Sabine; Jensen, Inga 2018: Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte. Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung (https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Studien_5-17_Neue_Wohnungsgemeinnuetzigkeit.pdf, zuletzt aufgerufen am 12.02.2018).

Holm, Andrej; Junker, Stephan; Lebuhn, Henrik; Neitzel, Kevin 2018: Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? Die soziale Versorgungslücke nach Einkommen und Wohnungsgröße. Working Paper Forschungsförderung Nr. 63. Düsseldorf.

Holm, Andrej; Junker, Stephan; Lebuhn, Henrik; Neitzel, Kevin 2017: Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten. Bericht aus dem Forschungsprojekt der Hans-Böckler-Stiftung „Sozialer Wohnversorgungsbedarf“.

Hulchanski, David (2013): The Concept of Housing Affordability. Six Contemporary Uses of the Housing-Expenditure-to-Income-Ratio. In: Elizabeth Mueller, Elizabeth; Tighe, Rosie eds.): The Affordable Housing Reader. New York: Routledge, 79–94.

Investitionsbank Berlin 2016: IBB Wohnungsmarktbericht 2015. Berlin: IBB.

Kühne-Büning, Lidwina; Höbel, Regina 2005: Instrumente zur Prognose der Wohnungsmarktentwicklung. In: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag, 212–231.

Kuhnert, Jan, Leps, Olof 2017: Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum. Wiesbaden: VS-Verlag.

Landeshauptstadt München 2016: Bericht zur Wohnungssituation 2014 – 2015. München: Referat für Stadtplanung und Bauordnung

Landeshauptstadt Stuttgart 2017: Wohnungsmarkt Stuttgart 2017. Stuttgart: Statistisches Amt

Mietrechtsnovellierungsgesetz (MietNovG): Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung vom 21.04. 2015, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2015 Teil I, Nr. 16

NRW Bank 2015: Soziale Wohnraumförderung 2014. Düsseldorf: NRW Bank (Wohnraumförderung/Wohnraumbeobachtung)

Offene Daten Köln 2016: Einwohnerbewegung nach Stadtteilen (https://www.offenedaten-koeln.de/dataset/9823f6f8-c1b1-4deb-baf7-5894f00596fd/resource/9823f6f8-c1b1-4deb-baf7-5894f00596fd#{}, zuletzt aufgerufen am 25.03.2018)

Praum, Carsten 2016: Der Mythos der Bezahlbarkeit. Zur wohnungspolitischen Relevanz von Faustregeln. In: dérive, 65, 37–41

Referentenentwurf MietNovG 2014: Entwurf zum Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung, Oktober 2014

Regionalstatistik 2018: Zu- und Fortzüge (über Gemeindegrenzen) 2016, (https://www.regionalstatistik.de, zuletzt aufgerufen am 25.03.2018)

Schwabe, Hermann (1966 [1868]): Das Verhältniß von Miethe und Einkommen in Berlin. In: Hausbau Rheinland-Pfalz AG (Hg.): Das Verhältniß von Miethe und Einkommen in Berlin mit einem Nachwort von Heinrich Schiebel. Ludwigshafen am Rhein: o. A., 1–11.

Stadt Frankfurt am Main 2017: Wohnungsmarkt Bericht 2016. Frankfurt am Main: Amt für Wohnungswesen

Statista 2017: Regelsätze nach dem SGB II (Hartz IV) seit 01. Jan. 2017 (https://de.statista.com/statistik/daten/studie/77153/umfrage/regelsaetze-hartz-4/, zuletzt aufgerufen am 04.09.2017)

Statista 2018: Umzugsquote in den deutschen Bundesländern in den Jahren von 2013 bis 2016 (https://de.statista.com/statistik/daten/studie/309765/umfrage/umzugsquote-nach-bundeslaendern/, zuletzt aufgerufen am 25.03.2018)

Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011: Mikrozensus 2011. Ergebnisse. https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:04011,GWZ_4_1_0,HHTYP_FAM-1,table, zuletzt aufgerufen am, 25.03.2018)

Statistischen Ämter des Bundes und der Länder 2016: Zuzüge über die Gemeindegrenzen. Regionaldatenbank (https://www.regionalstatistik.de, zuletzt aufgerufen am 06.08.2018)

Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2018a: Wohngebäude- und Wohnungsbestand, Fortschreibung auf Basis GWZ 2011

Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2018b: Baufertigstellungen: Errichtung neuer Wohngebäude sowie Wohnungen in Wohngebäuden

Statistisches Amt München 2016: Die Münchner Umzüge 2016 nach Herkunfts- und Zielgebieten (https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr: 5accb88a-6321-4093-a0b0-7af4b1662f8c/jt170140.pdf, zuletzt aufgerufen am 25.03.2018)

Statistisches Bundesamt 2016: Erläuterungen zur Wohngeldstatistik. Fachserie 13 Reihe 4.

Thorun, Christian; Vetter, Max 2016: Mietpreisbremse: wissen, praktische Hürden und Befürchtungen von Mieterinnen und Mietern. Berlin: ConPolicy (Institut für Verbraucherpolitik)

von Bodelschwingh, Arnt, Dettmann, Marleen; Schlichting, Hendrik 2016: Wiedervermietungsmieten und Mietpreisbremse in Berlin. Kurzanalyse für den Berliner Mieterverein e. V.. Berlin: RegioKontext

Wohnungsbindungsgesetzes (WoBindG): Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (Wohnungsbindungsgesetz – WoBindG) vom 24.08.1965, zuletzt geändert am 31. August 2015, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2001 Teil 1, Nr. 48

Wölfle, Marco 2015: Mietpreisbremse und Immobilienwert – am Beispiel des Markts Hamburg. CRES Discussion Paper No. 6, Freiburg: CRES

Zweites Wohngeldgesetz, 1970, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1970, Teil 1, 1637–1658

Autoren

Andrej Holm ist Sozialwissenschaftler. Seine Forschungsschwerpunkte sind: Gentrification, Wohnungspolitik und soziale Bewegungen. Er lebt und arbeitet in Berlin.

Stephan Junker studiert Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin, mit Auslandsaufenthalten an der New York University und King's College London. Er schreibt seine Masterarbeit zu „Klassenprozesse im Wandel? Ein Vergleich der Beziehungen zwischen Dimensionen von Klasse in Deutschland zwischen 1994 und 2013 mit Daten des SOEP".

Kevin Neitzel ist Dipl.-Geograph und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Humboldt-Universität zu Berlin. Seine Arbeitsschwerpunkte sind soziale Segregation, Ungleichheiten und Demographischer Wandel.

Anhang

Tabelle 31 Bestands- und Angebotsmieten in den Großstädten und potentielle Kappungseffekte der Mietpreisbremse

Stadt	**Angebots-mieten*** (in €/m² nettokalt)	**Bestands-mieten*** (in €/m² nettokalt)	**Differenz Angebots-/Bestandsmiete in €/m² und in Prozent**		**Mietpreise-bremse**	**Kappung Mietpreis-bremse**	**Mietsenkungspotential der Mietpreisbremse in €/m² und in Prozent**	
Aachen	7,49	5,88	1,61	27 %	ja	6,47	–1,02	–14 %
Augsburg	8,13	6,54	1,59	24 %	ja	7,19	–0,94	–12 %
Bergisch Gladbach**	6,93	6,17	0,76	12 %	nein	–	–	–
Berlin	8,26	5,85	2,41	41 %	ja	6,44	–1,83	–22 %
Bielefeld	6,06	5,70	0,36	6 %	ja	6,27	0,21	3 %
Bochum	5,61	5,48	0,13	2 %	nein	–	–	–
Bonn	8,29	7,25	1,04	14 %	ja	7,98	–0,31	–4 %
Bottrop	5,84	5,06	0,78	15 %	nein	–	–	–
Braunschweig	6,68	5,41	1,27	23 %	ja	5,95	–0,73	–11 %
Bremen	7,02	5,91	1,11	19 %	ja	6,50	–0,52	–7 %

Lesehilfe für **Aachen (=Spalte 1)**: In Aachen lag die mittlere **Angebotsmiete** im Jahr 2014 bei 7,94 €/m² (nettokalt) (=Spalte 2), die mittlere **Bestandsmiete** zu diesem Zeitpunkt lag bei 5,88 €/m² (nettokalt) (=Spalte 3). Die **Differenz** zwischen **Angebots-/Bestandsmiete** betrug demnach 1,61 €/m² bzw. 27% (=Spalten 4 & 5). Die Stadt Aachen hat die **Mietpreisbremse** eingeführt (=Spalte 6) und die mittlere **Kappung der Mietpreisbremse** (Bestandsmiete + 10%) müsste bei 6,47 €/m² liegen (=Spalte 7). Verglichen mit den tatsächlichen Angebotsmieten entspricht diese Kappung einem **Mietsenkungspotential der Mietpreisbremse** (Angebotsmiete – Kappungsmiete) von 1,02 €/m² bzw. 14% (=Spalten 8 & 9).

Stadt	**Angebots-mieten*** (in €/m² nettokalt)	**Bestands-mieten*** (in €/m² nettokalt)	**Differenz Angebots-/Bestandsmiete in €/m² und in Prozent**		**Mietpreise-bremse**	**Kappung Mietpreis-bremse**	**Mietsenkungspotential der Mietpreisbremse in €/m² und in Prozent**	
Bremerhaven	4,63	4,75	–0,12	–3 %	nein	–	–	–
Chemnitz	4,92	4,67	0,25	5 %	nein	–	–	–
Darmstadt	9,54	7,18	2,36	33 %	ja	7,90	–1,64	–17 %
Dortmund	5,51	5,03	0,48	10 %	nein	–	–	–
Dresden	6,59	5,54	1,05	19 %	nein	–	–	–
Duisburg	5,16	4,97	0,19	4 %	nein	–	–	–
Düsseldorf	9,05	7,02	2,03	29 %	ja	7,72	–1,33	–15 %
Erfurt	6,43	5,08	1,35	27 %	ja	5,59	–0,84	–13 %
Erlangen	8,8	6,29	2,51	40 %	ja	6,92	–1,88	–21 %
Essen	5,72	5,72	0	0 %	nein	–	–	–
Frankfurt am Main	11,71	7,63	4,08	53 %	ja	8,39	–3,32	–28 %
Freiburg im Breisgau	10,5	6,68	3,82	57 %	ja	7,35	–3,15	–30 %
Fürth	7,79	5,96	1,83	31 %	ja	6,56	–1,23	–16 %
Gelsenkirchen	4,91	4,59	0,32	7 %	nein	–	–	–

Lesehilfe für **Darmstadt (=Spalte 1)**: In Darmstadt lag die mittlere **Angebotsmiete** im Jahr 2014 bei 9,54 €/m² (nettokalt) (=Spalte 2), die mittlere **Bestandsmiete** zu diesem Zeitpunkt lag bei 7,18 €/m² (nettokalt) (=Spalte 3). Die **Differenz** zwischen **Angebots-/Bestandsmiete** betrug demnach 2,36 €/m² bzw. 33% (=Spalten 4 & 5). Die Stadt Darmstadt hat die **Mietpreisbremse** eingeführt (=Spalte 6) und die mittlere **Kappung der Mietpreisbremse** (Bestandsmiete + 10%) müsste bei 7,90 €/m² liegen (=Spalte 7). Verglichen mit den tatsächlichen Angebotsmieten entspricht diese Kappung einem **Mietsenkungspotential der Mietpreisbremse** (Angebotsmiete – Kappungsmiete) von 1,64 €/m² bzw. 17% (=Spalten 8 & 9).

Stadt	**Angebots-mieten*** (in €/m² nettokalt)	**Bestands-mieten*** (in €/m² nettokalt)	**Differenz Angebots-/Bestandsmiete in €/m² und in Prozent**		**Mietpreise-bremse**	**Kappung Mietpreis-bremse**	**Mietsenkungspotential der Mietpreisbremse in €/m² und in Prozent**	
Göttingen	7,18	5,29	1,89	36 %	ja	5,82	–1,36	–19 %
Hagen	4,95	5,27	–0,32	–6 %	nein	–	–	–
Halle (Saale)	5,34	4,85	0,49	10 %	nein	–	–	–
Hamburg	10,29	7,19	3,10	43 %	ja	7,91	–2,38	–23 %
Hamm	5,06	4,82	0,24	5 %	nein	–	–	–
Hannover	6,96	6,02	0,94	16 %	ja	6,62	–0,34	–5 %
Heidelberg	9,99	6,29	3,70	59 %	ja	6,92	–3,07	–31 %
Heilbronn	7,51	5,58	1,93	35 %	ja	6,14	–1,37	–18 %
Herne	5,14	5,38	–0,24	–4 %	nein	–	–	–
Ingolstadt	9,60	6,56	3,04	46 %	ja	7,22	–2,38	–25 %
Jena	8,69	5,00	3,69	74 %	ja	5,50	–3,19	–37 %
Karlsruhe	8,82	6,25	2,57	41 %	ja	6,88	–1,95	–22 %
Kassel	6,55	4,98	1,57	32 %	ja	5,48	–1,07	–16 %
Kiel	6,87	6,07	0,80	13 %	ja	6,68	–0,19	–3 %

Lesehilfe für **Hamburg (=Spalte 1)**: In Hamburg lag die mittlere **Angebotsmiete** im Jahr 2014 bei 10,29 €/m² (nettokalt) (=Spalte 2), die mittlere **Bestandsmiete** zu diesem Zeitpunkt lag bei 7,19 €/m² (nettokalt) (=Spalte 3). Die **Differenz** zwischen **Angebots-/Bestandsmiete** betrug demnach 3,10 €/m² bzw. 43% (=Spalten 4 & 5). Die Stadt Hamburg hat die **Mietpreisbremse** eingeführt (=Spalte 6) und die mittlere **Kappung der Mietpreisbremse** (Bestandsmiete + 10%) müsste bei 7,91 €/m² liegen (=Spalte 7). Verglichen mit den tatsächlichen Angebotsmieten entspricht diese Kappung einem **Mietsenkungspotential der Mietpreisbremse** (Angebotsmiete – Kappungsmiete) von 2,38 €/m² bzw. 23% (=Spalten 8 & 9).

Stadt	**Angebots-mieten*** (in €/m² nettokalt)	**Bestands-mieten*** (in €/m² nettokalt)	**Differenz Angebots-/Bestandsmiete in €/m² und in Prozent**		**Mietpreise-bremse**	**Kappung Mietpreis-bremse**	**Mietsenkungspotential der Mietpreisbremse in €/m² und in Prozent**	
Koblenz	6,36	4,77	1,59	33 %	nein	–	–	–
Köln	8,97	7,17	1,80	25 %	ja	7,89	–1,08	–12 %
Krefeld	5,98	5,34	0,64	12 %	nein	–	–	–
Leipzig	5,19	4,96	0,23	5 %	nein	–	–	–
Leverkusen	6,79	5,78	1,01	17 %	ja	6,36	–0,43	–6 %
Lübeck	6,83	6,04	0,79	13 %	nein	–	–	–
Ludwigshafen am Rhein	6,85	5,52	1,33	24 %	nein	–	–	–
Magdeburg	5,26	5,00	0,26	5 %	nein	–	–	–
Mainz	9,48	7,14	2,34	33 %	ja	7,85	–1,63	–17 %
Mannheim	7,68	6,32	1,36	22 %	nein	–	–	–
Mönchengladbach	5,65	5,23	0,42	8 %	nein	–	–	–
Moers**	5,63	5,28	0,35	7 %	nein	–	–	–
Mülheim an der Ruhr	5,93	5,36	0,57	11 %	nein	–	–	–
München	13,99	9,08	4,91	54 %	ja	9,99	–4,00	–29 %

Lesehilfe für **Leverkusen (=Spalte 1)**: In Leverkusen lag die mittlere **Angebotsmiete** im Jahr 2014 bei 6,79 €/m² (nettokalt) (=Spalte 2), die mittlere **Bestandsmiete** zu diesem Zeitpunkt lag bei 5,78 €/m² (nettokalt) (=Spalte 3). Die **Differenz** zwischen **Angebots-/Bestandsmiete** betrug demnach 1,01 €/m² bzw. 17% (=Spalten 4 & 5). Die Stadt Leverkusen hat die **Mietpreisbremse** eingeführt (=Spalte 6) und die mittlere **Kappung der Mietpreisbremse** (Bestandsmiete + 10%) müsste bei 6,36 €/m² liegen (=Spalte 7). Verglichen mit den tatsächlichen Angebotsmieten entspricht diese Kappung einem **Mietsenkungspotential der Mietpreisbremse** (Angebotsmiete – Kappungsmiete) von 0,43 €/m² bzw. 6% (=Spalten 8 & 9).

Stadt	**Angebots-mieten*** (in €/m² nettokalt)	**Bestands-mieten*** (in €/m² nettokalt)	**Differenz Angebots-/Bestandsmiete in €/m² und in Prozent**		**Mietpreise-bremse**	**Kappung Mietpreis-bremse**	**Mietsenkungspotential der Mietpreisbremse in €/m² und in Prozent**	
Münster	8,69	6,57	2,12	32 %	ja	7,23	–1,46	–17 %
Neuss**	7,12	6,30	0,82	13 %	ja	6,93	–0,19	–3 %
Nürnberg	8,02	6,56	1,46	22 %	ja	7,22	–0,80	–10 %
Oberhausen	5,30	5,16	0,14	3 %	nein	–	–	–
Offenbach am Main	8,40	7,09	1,31	18 %	ja	7,80	–0,60	–7 %
Oldenburg	7,10	5,06	2,04	40 %	ja	5,57	–1,53	–22 %
Osnabrück	6,40	5,68	0,72	13 %	ja	6,25	–0,15	–2 %
Paderborn	6,00	5,19	0,81	16 %	ja	5,71	–0,29	–5 %
Pforzheim	6,55	5,80	0,75	13 %	nein	–	–	–
Potsdam	8,73	5,88	2,85	48 %	ja	6,47	–2,26	–26 %
Recklinghausen	5,21	5,07	0,14	3 %	nein	–	–	–
Regensburg	9,68	7,13	2,55	36 %	ja	7,84	–1,84	–19 %
Remscheid	5,34	5,22	0,12	2 %	nein	–	–	–
Reutlingen	7,83	6,40	1,43	22 %	ja	7,04	–0,79	–10 %

Lesehilfe für **Nürnberg (=Spalte 1)**: In Nürnberg lag die mittlere **Angebotsmiete** im Jahr 2014 bei 8,02 €/m² (nettokalt) (=Spalte 2), die mittlere **Bestandsmiete** zu diesem Zeitpunkt lag bei 6,56 €/m² (nettokalt) (=Spalte 3). Die **Differenz** zwischen **Angebots-/Bestandsmiete** betrug demnach 1,46 €/m² bzw. 22% (=Spalten 4 & 5). Die Stadt Nürnberg hat die **Mietpreisbremse** eingeführt (=Spalte 6) und die mittlere **Kappung der Mietpreisbremse** (Bestandsmiete + 10%) müsste bei 7,22 €/m² liegen (=Spalte 7). Verglichen mit den tatsächlichen Angebotsmieten entspricht diese Kappung einem **Mietsenkungspotential der Mietpreisbremse** (Angebotsmiete – Kappungsmiete) von 0,80 €/m² bzw. 10% (=Spalten 8 & 9).

Stadt	**Angebots-mieten*** (in €/m² nettokalt)	**Bestands-mieten*** (in €/m² nettokalt)	**Differenz Angebots-/Bestandsmiete in €/m² und in Prozent**		**Mietpreise-bremse**	**Kappung Mietpreis-bremse**	**Mietsenkungspotential der Mietpreisbremse in €/m² und in Prozent**	
Rostock	5,68	5,51	0,17	3 %	nein	–	–	–
Saarbrücken**	6,04	5,30	0,74	14 %	nein	–	–	–
Siegen**	5,78	4,79	0,99	21 %	nein	–	–	–
Solingen	5,78	5,42	0,36	7 %	nein	–	–	–
Stuttgart	10,73	7,64	3,09	40 %	ja	8,40	–2,33	–22 %
Trier	7,63	5,99	1,64	27 %	ja	6,59	–1,04	–14 %
Ulm	8,91	6,01	2,90	48 %	ja	6,61	–2,30	–26 %
Wiesbaden	9,07	7,14	1,93	27 %	ja	7,85	–1,22	–13 %
Wolfsburg	7,49	5,38	2,11	39 %	ja	5,92	–1,57	–21 %
Wuppertal	5,49	5,10	0,39	8 %	nein	–	–	–
Würzburg	8,37	6,35	2,02	32 %	ja	6,99	–1,39	–17 %

Lesehilfe für **Stuttgart (=Spalte 1)**: In Stuttgart lag die mittlere **Angebotsmiete** im Jahr 2014 bei 10,73 €/m² (nettokalt) (=Spalte 2), die mittlere **Bestandsmiete** zu diesem Zeitpunkt lag bei 7,64 €/m² (nettokalt) (=Spalte 3). Die **Differenz** zwischen **Angebots-/Bestandsmiete** betrug demnach 3,09 €/m² bzw. 40% (=Spalten 4 & 5). Die Stadt Stuttgart hat die **Mietpreisbremse** eingeführt (=Spalte 6) und die mittlere **Kappung der Mietpreisbremse** (Bestandsmiete + 10%) müsste bei 8,40 €/m² liegen (=Spalte 7). Verglichen mit den tatsächlichen Angebotsmieten entspricht diese Kappung einem **Mietsenkungspotential der Mietpreisbremse** (Angebotsmiete – Kappungsmiete) von 2,33 €/m² bzw. 22% (=Spalten 8 & 9).

** Grundgesamtheit: Wohnungen in Großstädten (Fläche 40–130m²; Gebäudetyp: Mehrfamilienhaus)*

*** Für die kreisangehörigen Städte Bergisch Gladbach, Moers, Neuss, Saarbrücken und Siegen beziehen sich die Angebotsmieten auf den gesamten Kreis, da hier keine Einzelerhebung auf Stadtebene erfolgt.*

Quelle: FDZ 2014, BBSR 2014

Wohngeld, Förderprogramme für den sozialen Wohnungsbau und Mietpreisbremse können als die derzeit wichtigsten wohnungspolitischen Instrumente in Deutschland genannt werden. Aber wie wirksam sind sie? Wem nutzen sie? Die Studie analysiert auf Basis von Mikrozensusdaten aus dem Jahre 2014, ob und in welchem Maß die Instrumente der Wohnungspolitik geeignet sind, in 77 deutschen Großstädten die Lücken der sozialen Wohnungsversorgung zu schließen. Das Ergebnis ist ernüchternd: Die drei Instrumente leisten nur einen eingeschränkten Beitrag zur Versorgung der Haushalte mit dem größten sozialen Wohnversorgungsbedarf.

ISSN 2509-2359