

Mense, Andreas

Article

Steigende Wohnkosten belasten das System der sozialen Sicherung

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Mense, Andreas (2025) : Steigende Wohnkosten belasten das System der sozialen Sicherung, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 78, Iss. 10, pp. 55-59

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/331661>

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.

Zur Diskussion gestellt

Steigende Wohnkosten belasten das System der sozialen Sicherung



Dr. Andreas Mense ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich Regionale Arbeitsmärkte des IAB Nürnberg.

Im Allgemeinen sind Mieterinnen und Mieter in Deutschland durch eine Reihe an wohnungspolitischen Elementen gut gegen Wohnungsverlust geschützt. Selbst wenn Haushalte in eine finanzielle Notlage geraten und auf Leistungen aus dem SGB II angewiesen sind, werden Wohnkosten in angemessenem Umfang übernommen.

Die Kehrseite dieses umfangreichen Schutzes gegen Wohnungs- und Obdachlosigkeit ist, dass sich steigende Mieten in höheren Kosten für das System der sozialen Sicherung niederschlagen. So sind im Zuge der Mietsteigerungen der letzten Jahre die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft im SGB II deutlich gewachsen. Laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit beliefen sich die laufenden anerkannten Kosten der Unterkunft im Monatsbericht Mai 2015 noch auf 1,33 Mrd. Euro. Dieser Wert lag im Mai 2025 bei 1,61 Mrd. Euro, trotz gleichzeitig sinkender Zahl der Bedarfsgemeinschaften von 3,3 Mio. im Mai 2015 auf 2,9 Mio. im Mai 2025. Hochgerechnet aufs Jahr ergibt sich daraus eine Differenz von etwa 3,4 Mrd. Euro. Die Krise auf dem Wohnungsmarkt in Deutschland ist damit im System der sozialen Sicherung angekommen.

Steigende Ausgaben für Mieten im SGB II

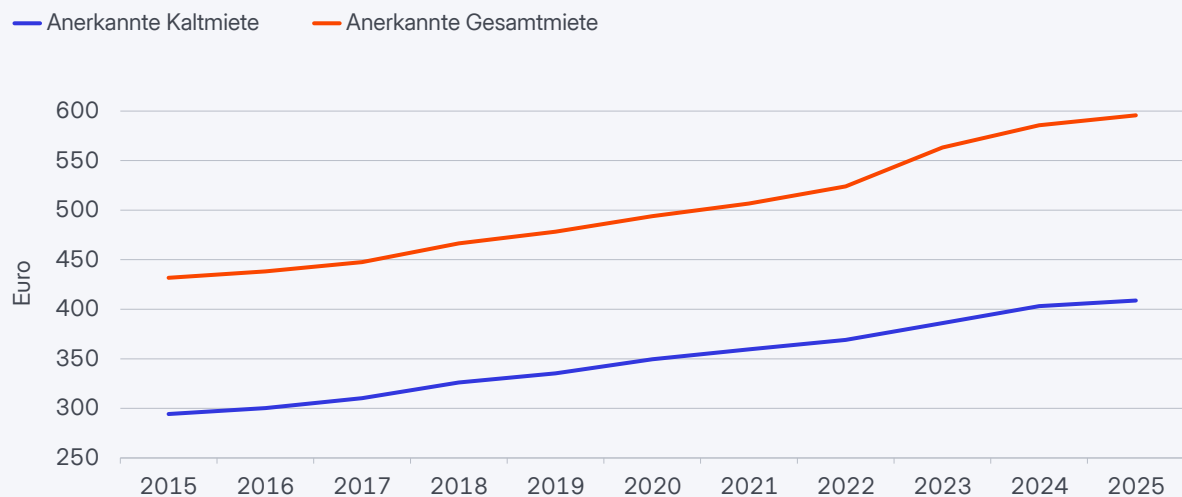
Die gestiegenen Gesamtausgaben für die Kosten der Unterkunft im SGB II schlagen sich entsprechend auch in den Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft nieder. Berücksichtigt man nur Bedarfsgemeinschaften, die zur Miete wohnen, so stiegen die anerkannten Kosten der Unterkunft je Bedarfsgemeinschaft von nominal 432 Euro im Mai 2015 auf 596 Euro im Mai 2025 (vgl. Abb. 1). Zwischen 2022 und 2023 stieg die Gesamtmiete infolge des Überfalls Russlands auf die Ukraine stärker als die Kaltmiete. Ansonsten verlief die Entwicklung weitgehend parallel. Das zeigt, dass die Zunahme der Heizkosten seit 2022 den allgemeinen Trend der Wohnkosten nur zu einem kleinen Teil erklären kann. Auch die Änderungen im SGB II – etwa die im Rahmen der Bürgergeldreform eingeführte Karenzzeit Wohnen – haben augenscheinlich keine substantielle Kostensteigerung verursacht. Wesentlicher Treiber dürfte vielmehr das gestiegene Niveau der Mieten im gesamten deutschen Mietwohnungsmarkt sein.

Dementsprechend hat die Entwicklung der Kaltmieten aufgrund der deutlichen Verteuerung von Wohnraum in Deutschland in den letzten 15 Jahren im SGB II zu steigenden Ausgaben beigetragen.

Dies wird umso deutlicher, wenn man neben der Entwicklung der anerkannten Wohnkosten je Bedarfsgemeinschaft auch die zugrunde liegenden tatsächlichen Kosten sowie die Quadratmetermieten betrachtet. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung beider Größen seit 2015 als Index (2015 = 100) und vergleicht sie mit der allgemeinen Teuerung, gemessen am Verbraucherpreisindex. Der Anstieg der tatsächlichen Gesamtmiete je Bedarfsgemeinschaft von 2015 bis 2025 lag bei 40,6% und damit deutlich über der Entwicklung der Verbraucherpreise (+ 28,3%). Die tatsächliche Kaltmiete pro Quadratmeter stieg sogar

Abb. 1

Kosten der Unterkunft im SGB II je Bedarfsgemeinschaft (Unterkunftsart Miete)

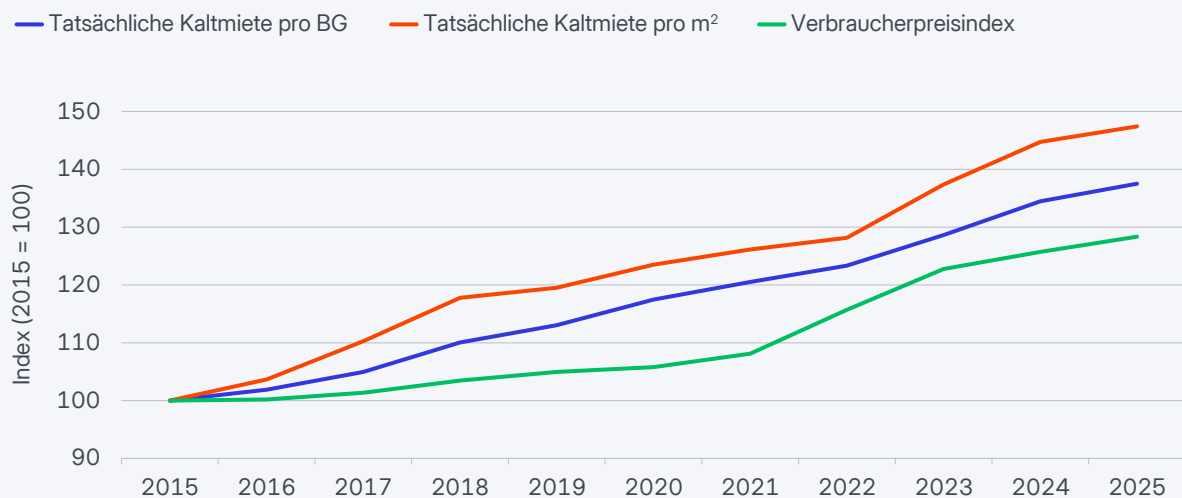


Quelle: BA-Statistik, Arbeitsmarkt in Zahlen – Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II, Wohn- und Kostensituation, Tabelle 2b: Wohn- und Wohnkostensituation nach Typ der Bedarfsgemeinschaft – Unterkunftsart Miete; die Werte beziehen sich auf den Mai des jeweiligen Jahres.

© ifo Institut

Abb. 2

Entwicklung der Kosten der Unterkunft (Kaltmiete) im SGB II



Quelle: BA-Statistik, Arbeitsmarkt in Zahlen – Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II, Wohn- und Kostensituation, Tabelle 2b: Wohn- und Wohnkostensituation nach Typ der Bedarfsgemeinschaft (BG) – Unterkunftsart Miete; Statistisches Bundesamt; die Werte beziehen sich auf den Mai des jeweiligen Jahres.

© ifo Institut

um 47,4% und damit ähnlich stark wie die anerkannte Kaltmiete pro Quadratmeter (+48,7%, nicht in der Abbildung gezeigt). Folglich sank der Konsum von Wohnfläche je Bedarfsgemeinschaft über den gleichen Zeitraum leicht.

Der Anstieg der durchschnittlichen Miete pro Quadratmeter dürfte zu einem Teil am allgemeinen Anstieg der Mieten liegen. Dieser könnte gerade am unteren Ende des Mietmarkts überproportional stark ausgefallen sein. Weitere mögliche Ursachen sind Kompositionseffekte, entweder im Hinblick auf die Größe der Bürgergeldhaushalte oder die regionale Verteilung. Hier sind kleinere Verschiebungen im Betrachtungszeitraum zu beobachten: Der Anteil der Bedarfsgemeinschaften mit vier oder mehr Haushaltsmitgliedern wuchs von 15,3% im Mai 2015 auf 18,4% im Mai 2025, wohingegen der Anteil der Bedarfsgemeinschaften mit zwei oder drei Haushaltsmitgliedern um drei Prozentpunkte sank. Im Hinblick auf die regionale Zusammensetzung fiel der Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit Unterkunftsart Miete in den teuersten Städten Deutschlands – Berlin, Hamburg, München, Köln, Düsseldorf, Frankfurt am Main und Stuttgart – aber relativ gesehen deutlicher aus als im Bundesdurchschnitt.

Eine weitergehende Analyse dieser und anderer möglicher Gründe für den starken Anstieg der anerkannten und tatsächlichen Unterkunfts-kosten im SGB II würde den Rahmen dieses Diskussionsbeitrags sprengen. Dessen ungeachtet ist die Entwicklung aus mindestens zwei Gründen problematisch. Erstens belasten die hohen Leistungen das Budget, das für staatliche Unterstützungsleistungen zur Verfügung steht. Und zweitens können aus hohen Zahlungen für die Kosten der Unterkunft negative Arbeitsanreize entstehen.

Können wir uns die soziale Sicherung der Wohnung nicht mehr leisten?

Diese Entwicklungen werfen die Frage auf, ob die steigenden Kosten der Unterkunft im SGB II durch niedrigere Leistungen abgefangen werden sollten. Der Blick ins anglo-amerikanische Ausland legt jedoch nahe, dass Einsparungen in diesem Bereich teuer erkaufte wären. Dort ist der rechtliche Schutz von Mieterinnen und Mietern vergleichsweise schwach ausgeprägt und die finanzielle Unterstützung in Notlagen durch den Staat befindet sich auf einem deutlich niedrigeren Niveau als in Deutschland. Dies trifft auch auf die soziale Wohnraumförderung zu. Beispielsweise besteht in den USA kein Rechtsanspruch auf das dortige Wohngeld (*Housing Voucher*). Die Mittel sind so knapp bemessen, dass nur etwa 25% der zum Bezug eines *Housing Vouchers* berechtigten Haushalte die Leistung erhalten (Metcalf 2018). Zudem ist die Mittelausstat-

tung der lokalen Behörden unabhängig vom lokalen Mietniveau. Dadurch kommt es in den Großstädten zu massiven Unterdeckungen. Beispielsweise bewarben sich in Los Angeles im Jahr 2015 etwa 600 000 Haushalte auf einen *Housing Voucher*. Aufgrund des hohen Preisniveaus in der Metropole reichten die Mittel jedoch nur für etwa 2 400 Haushalte aus (Metcalf 2018). Wenig verwunderlich geht eine derart krasse Unterversorgung mit einem hohen Risiko einher, die eigene Wohnung etwa infolge von Arbeitslosigkeit oder Krankheit zu verlieren. Die sozialen und persönlichen Folgekosten von Wohnungsverlust sind jedoch gravierend (Collinson et al. 2024).

Dieses Beispiel verdeutlicht, dass eine Reduzierung der Leistungen für die Kosten der Unterkunft im SGB II mit großen Risiken verbunden wäre. Vielmehr sind die Absicherung durch das Bürgergeld und ergänzende wohnungspolitische Maßnahmen wie der soziale Wohnungsbau und das Wohngeld wichtig, um die sozialen Folgen der Wohnungskrise abzumildern.

Weitergehende Lösungen für diese Problemlage zu entwickeln, ist nicht trivial. Denn ursächlich sind allem Anschein nach die hohen Mieten in den wirtschaftlich attraktiven Ballungszentren. Dementsprechend müssen diese Lösungen vor allem im Wohnungsmarkt gefunden werden.

Subjekt- oder Objektförderung?

Der freie Wohnungsmarkt ist nicht immer in der Lage, einkommensschwachen Haushalten adäquate Wohnungen bereitzustellen. Deshalb müssen staatliche Unterstützungsleistungen den Unterschied zwischen der Marktmiete und der für einkommensschwache Haushalte verkraftbaren Miethöhe überbrücken.

In der Debatte in Deutschland wird häufig zwischen zwei Arten der Wohnraumförderung für einkommensschwache Haushalte unterschieden. Bei der Subjektförderung – namentlich dem Wohngeld für Bedürftige außerhalb des SGB II und den Kosten der Unterkunft im SGB II – wird ein Zuschuss zur Miete gezahlt. Dieser ist von der eigenen Miete und dem lokalen Mietniveau (sowie im Falle des Wohngelds vom Einkommen) abhängig. Demgegenüber wird bei der Objektförderung ein Bauvorhaben bezuschusst – beispielsweise über subventionierte Kredite – und die entstehenden Wohnungen müssen im Gegenzug über einen gewissen Zeitraum preisvergünstigt an Haushalte mit niedrigen Einkommen vermietet werden.

Befürworter der Subjektförderung führen oftmals ins Feld, dass diese Art der Förderung sehr zielgerichtet sei, weil die Leistung direkt und in Abhängigkeit des Einkommens und

der Miethöhe ausgezahlt wird. Dies trifft jedoch nur dem Anschein nach zu. Denn Vermieterinnen und Vermieter können einen Teil der Förderung abschöpfen, indem sie die Miete an die Entwicklung von Wohngeld und Kosten der Unterkunft anpassen. Zwar fehlen Studien zu Deutschland, die diesen Anteil für Wohngeld und Kosten der Unterkunft bestimmen. Aber viele Studien zu vergleichbaren Fördermaßnahmen aus anderen Ländern kommen zu dem Schluss, dass in etwa die Hälfte der gezahlten Leistung von den Vermieterinnen und Vermietern in Form höherer Mieten abgeschöpft wird. Ein gutes Beispiel sind die bereits genannten *Housing Vouchers* in den USA, die von Collinson und Gaong (2018) untersucht wurden. Die Mieten von Haushalten mit *Housing Voucher*-Mietzuschuss stiegen nach Erhöhungen örtlicher Mietobergrenzen deutlich an. Diese örtlichen Obergrenzen sind vergleichbar mit den gemeindespezifischen Mietobergrenzen, die für das Wohngeld beziehungsweise die Kosten der Unterkunft in Deutschland festgelegt werden. Erhöhte sich die Obergrenze um einen US-Dollar, so stieg in der Folge die Miete um 47 Cent. Sowohl in Deutschland als auch in den USA sind die genannten Obergrenzen öffentlich einsehbar. Entsprechend einfach können Vermieterinnen und Vermieter auf Änderungen reagieren. Es ist also zu vermuten, dass in Deutschland ähnlich hohe Anteile der Leistungen für die Kosten der Unterkunft und das Wohngeld von den Vermieterinnen und Vermietern abgeschöpft werden können wie in den USA.

Als Alternative zur Subjektförderung gilt die Objektförderung. Hier wird bei der Zuteilung der Wohnungen geprüft, ob die Bewerberin oder der Bewerber bedürftig ist. Es kann jedoch vorkommen, dass Haushalte in den Wohnungen bleiben, nachdem sich ihre finanzielle Situation entspannt hat – eine sogenannte „Fehlbelegung“, was in der öffentlichen Debatte oftmals als großer Nachteil im Vergleich zum Wohngeld dargestellt wird. Denn in diesem Fall würde die Förderung einem Haushalt zugutekommen, dessen Haushaltseinkommen höher als die Bedürftigkeitsgrenze wäre. Mutmaßlich ist diese Fehlallokation jedoch weit weniger gravierend als im Falle der Subjektförderung. Denn in vielen Fällen dürften diese Haushalte Einkommen haben, die vergleichsweise knapp oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze liegen. Umgekehrt kommt bei der Subjektförderung ein Teil der Sozialleistung den Vermietern beziehungsweise Vermieterinnen zugute, die in der Regel ein weit höheres Vermögen und Einkommen aufweisen dürften. Dies legt nahe, dass die Objektförderung weitaus zielgenauer ist als die Subjektförderung.

Trotzdem wäre es falsch, rein auf die Objektförderung zu setzen. Denn ein gravierender Nachteil der Objektförderung ist der lange Planungshorizont. Das Angebot an

gefördertem Wohnraum könnte wegen langer Planungs- und Bauzeiten nur sehr langsam auf Änderungen im regionalen Bedarf reagieren. Zudem kann eine räumliche Konzentration von geförderten Wohnungen gravierende negative Begleiterscheinungen mit sich bringen. Hier liegt der eigentliche Vorteil der Subjektförderung, die einzelnen Haushalten unabhängig von ihrem Wohnort kurzfristig ziel- und bedarfsgenau helfen kann.

Es sollten deshalb beide Arten der Förderung kombiniert werden. Um den deutschen Wohnungsmarkt wieder krisenfest zu machen, sollte der Bestand an Sozialwohnungen wieder auf das Niveau der 1990er- und 2000er-Jahre wachsen. Langfristig könnte sich der Bedarf an geförderten Wohnungen an der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II orientieren.

Mindestens genauso wichtig ist jedoch, in den Ballungsräumen für ein höheres Angebot an Wohnraum zu sorgen. Dabei ist es zweitrangig, ob es sich bei den neu gebauten Wohnungen um marktüblichen Neubaustandard oder preisgünstige, einfachere Wohnungen handelt. Denn die Neuvertragsmieten am unteren Ende des Marktes sinken in jedem Fall, wenn neu gebaut wird – und zwar sogar dann, wenn es sich bei den neu gebauten Einheiten um Einfamilienhäuser oder hochwertige Eigentumswohnungen handelt (Mense 2025). Dadurch würden nicht nur die Mieterinnen und Mieter entlastet. Es würden auch staatliche Mittel frei werden, weil die Wohnraumförderung dann weniger kostet.

Fehlen die Anreize für den Neubau?

Es bleibt die Frage, warum in Ballungsräumen wie München „zu wenig“ gebaut wird. In der Debatte werden als Ursache vielfach (zu) hohe Standards im Neubau angeführt, die die Baukosten nach oben treiben. Dies kann sicherlich einen Teil des Anstiegs der Neubaupreise im bundesweiten Durchschnitt erklären. Es erklärt jedoch nicht, warum dieser Anstieg in den Ballungszentren weitaus stärker war als auf dem flachen Land.

Die Ursache hierfür sind vielmehr die steigenden Landpreise in den Ballungszentren, weil dort das Angebot an geeignetem Bauland nicht mit der gestiegenen Nachfrage Schritt gehalten hat. Hinzu kommen örtliche Regulierungen. Beispielsweise entstehen wegen des berühmt-berüchtigten Münchener „Hochhausverbots“ auf den wenigen innenstadtnahen Bauflächen vergleichsweise niedrige Bürogebäude, die man eher im Gewerbegebiet einer typischen Kleinstadt vermuten würde als in Sichtweite des Münchener Hauptbahnhofs.

In diesem Sinne müssen die Lösungen für die Wohnungskrise auf lokaler Ebene gefunden werden; die Bundes- und Landesregierungen haben hier kaum Zugriffsmöglichkeiten. Sie könnten jedoch die Rahmenbedingungen anpassen, damit Kommunen in wirtschaftlich wachsenden Regionen ein stärkeres Interesse an der Ausweisung von Bauland und einer dichteren Bebauung haben, als dies bisher der Fall ist.

Denn die Bevölkerung vor Ort hat durchaus nachvollziehbare Gründe für die Begrenzung des Neubaus und damit des Zuzugs in die Gemeinde. Für die Bewohnerinnen und Bewohner vor Ort ist es zunächst ein Nachteil, wenn in der Nachbarschaft neue Wohnblocks entstehen, deren Bewohner im Zweifel Park- und Kitaplätze belegen. Auch der Kommune entstehen Folgekosten für die Versorgung der Bewohnerinnen und Bewohner – insbesondere dann, wenn diese auf staatliche Unterstützung angewiesen sein sollten. Demgegenüber versprechen Einfamilienhaussiedlungen eine Entlastung des kommunalen Budgets, weil deren Bewohnerinnen und Bewohner in der Regel gutbezahlte Jobs haben und der Gemeinde deshalb zusätzliche Einnahmen bescheren.

Der kommunale Finanzausgleich bietet einen einfachen Weg, Anreize für den Neubau von Mehrfamilienhäusern ins System einzubauen. Dies könnte gerade Randgemeinden großer Städte dazu bewegen, eine dichtere Bebauung zuzulassen und somit zur Entspannung auf dem lokalen Wohnungsmarkt beizutragen.

Fazit

Der Schutz der Wohnung hat in den sozialen Sicherungssystemen einen hohen Stellenwert, der nicht nur aus ökonomischer Sicht gerechtfertigt ist. Denn die Wohnung ist als Rückzugsort für das Wohlbefinden und die persönliche Sicherheit äußerst wichtig und damit auch Voraussetzung für eine erfolgreiche ökonomische Teilhabe. Die Kosten für den Staat hängen stark von der Entwicklung der Mieten ab. Eine Dämpfung der Preis- und Mietsteigerungen durch ein größeres Wohnungsangebot würde deswegen nicht nur den Mieterinnen und Mietern in Deutschland helfen, sondern gleichzeitig das System der sozialen Sicherung entlasten. •

Referenzen

Collinson, R. und P. Ganong (2018), "How Do Changes in Housing Voucher Design Affect Rent and Neighborhood Quality?", *American Economic Journal: Economic Policy* 10(2), 62–89.

Collinson, R., J. E. Humphries, N. Mader, D. Reed, D. Tannenbaum und W. van Dijk (2024), "Eviction and Poverty in American Cities", *The Quarterly Journal of Economics* 139(1), 57–120.

Mense, A. (2025), "The Impact of New Housing Supply on the Distribution of Rents", *Journal of Political Economy: Macroeconomics* 3(1), 1–42.

Metcalf, G. (2018), "Sand Castles Before the Tide? Affordable Housing in Expensive Cities", *The Journal of Economic Perspectives* 32(1), 59–80.