

Sozialer Wohnungsbau: Reform oder Bedeutungslosigkeit

Von Dieter Rink und Björn Egner

Die Wohnungsfrage steht derzeit in Deutschland weit oben auf der politischen Agenda. Vor allem in den Großstädten und Ballungsräumen besitzt sie eine enorme Dringlichkeit. Im OB-Barometer, einer jährlichen Befragung der Oberbürgermeister:innen der deutschen Städte mit über 50 000 Einwohnern durch das Deutsche Institut für Urbanistik (DIfU), gehört das Thema „Wohnen“ seit geraumer Zeit zu den „wichtigsten Aufgaben in der eigenen Stadt“.¹ Auch die Bundesregierung sieht dringenden Handlungsbedarf und versucht, auf diesem Feld politische Dynamik zu erzeugen. So hatte sie erst Ende September 2023 die Verbände zum „Wohngipfel“ ins Kanzleramt geladen. Doch die Ergebnisse des Gipfels, die unter anderem eine Initiative zum Bürokratieabbau im Baubereich, zinsvergünstigte Baukredite für Familien und die Aussetzung von Verschärfungen der Energiestandards für Neubauten beinhalteten, sahen viele im Nachgang zwar als Schritt in die richtige Richtung, aber insgesamt als zu schwach an.² Einige zentrale wohnungspolitische Verbände waren dem Treffen von vornherein aus Protest ferngeblieben, beispielsweise der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW).

Der Handlungsbedarf ist enorm: Der Ampelkoalition zufolge werden pro Jahr etwa 400 000 neue Wohneinheiten benötigt.³ Das Pestel-Institut und die Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen (ARGE) gehen aktuell sogar von einem Defizit von 700 000 Wohneinheiten aus.⁴ Doch der Bau von Wohnungen stockt. Im Jahr 2022 wurden nur knapp 300 000 Wohnungen fertiggestellt, im Jahr 2023 nur rund 270 000. Zugleich standen in Deutschland Ende 2021 rund 1,6 Mio. Wohnungen leer, davon etwa 600 000 marktaktiv⁵ – die meisten davon allerdings in ländlichen Regionen und in Klein- und Mittelstädten in Ostdeutschland.

Neben dem Knappheits- hat Deutschland vor allem in den Großstädten auch ein Bezahlbarkeitsproblem – und dieses reicht bis in die Mittelschich-

1 Deutsches Institut für Urbanistik (DIfU), OB-Barometer 2023, difu.de, 2023.

2 Geteiltes Echo auf Wohngipfel im Kanzleramt, deutschlandfunk.de, 27.9.2023.

3 Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, bundesregierung.de, S. 69.

4 Pestel-Institut und ARGE, Bauen und Wohnen in der Krise, Hannover 2023, S. 12.

5 CBRE, CBRE-empirica-Leerstandsindex 2022. Zeitreihe 2009-2021, empirica-institut.de, Dezember 2022.

ten hinein. Laut einer Studie der Hans-Böckler-Stiftung konnten sich im Jahr 2018 insgesamt 1,5 Mio. Haushalte in deutschen Großstädten nicht mit bezahlbarem und angemessenem Wohnraum versorgen. Dieser „harte Kern“ der Wohnungsnot betrifft über 18 Prozent aller Mieter:innenhaushalte in den Großstädten.⁶ Nach einer neuen Studie des Ökoinstituts Freiburg geben rund 3,1 Mio. mietende Haushalte mehr als 40 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für Wohnkosten aus.⁷ Das entspricht knapp 15 Prozent aller mietenden Haushalte. Das von vielen Politiker:innen gepredigte Mantra „Bauen, bauen, bauen“ hilft dabei allerdings nicht weiter, denn gebaut werden vor allem teure Neubauwohnungen, während vor allem preiswerte Wohnungen nachgefragt werden. Was es daher dringend braucht, ist eine Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus, der in den vergangenen Jahrzehnten dazu diente, die Versorgung mit preiswerten Wohnungen sicherzustellen.

Gefragt, aber knapp: Der Wohnraum im sozialen Wohnungsbau

Doch es werden schlicht nicht ausreichend Sozialwohnungen gebaut, um den Bedarf zu decken. Laut Berechnungen von Pestel-Institut und ARGE steht nur für zehn Prozent der elf Mio. Haushalte mit Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein tatsächlich eine Sozialwohnung zur Verfügung.⁸ Der Zuschlag zu einer Sozialwohnung kommt daher einer regelrechten „Versorgungslotterie“ gleich.

Zwar hat die Wohnungspolitik mit der (Wieder-)Gründung eines eigenständigen Bauministeriums 2021 einen deutlichen politischen Bedeutungsgewinn erfahren. Auch der soziale Wohnungsbau spielt eine größere Rolle. Im Koalitionsvertrag der Ampelregierung wird das Ziel von 100 000 neuen Sozialwohnungen pro Jahr festgeschrieben.⁹ Bund und Länder stellen von 2022 bis 2026 insgesamt 19 Mrd. Euro für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung. Im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung sollen langfristige, an regionalen Bedarfen ausgerichtete Miet- und Belegungsbindungen angeboten werden; ein besonderer Schwerpunkt soll dabei auf Investitionen in bezahlbaren Wohnraum in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten liegen.

Doch das „Verbändebündnis Soziales Wohnen“ (bestehend aus Branchenverbänden der Bauwirtschaft, Sozialverbänden und dem Deutschen Mieterbund) hält diesen Zuwachs öffentlicher Mittel für unzureichend. Eine von dem Bündnis in Auftrag gegebene Studie warnt vor einer „neuen und in ihrer Dimension beängstigenden Sozialwohnungsnot“.¹⁰ Entsprechend fordert das Bündnis die Einrichtung eines Sondervermögens „Soziales Wohnen“ mit einem Volumen von 50 Mrd. Euro bis 2025. Bei den aktuell geltenden Energiestandards seien für den Bau von 100 000 Sozialwohnungen pro Jahr 12,6 Mrd. Euro notwendig, so die Studie. Weitere Forderungen des Bündnisses

6 Hans-Böckler Stiftung, Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme, Düsseldorf 2021, S. 1.

7 Ökoinstitut e.V., Wie wohnt Deutschland?, Berlin, 14.11.2022, S. 29f.

8 Pestel-Institut und ARGE 2023, Pressemitteilung vom 12.1.2023, S. 3.

9 Mehr Fortschritt wagen, a.a.O., S. 69.

10 Pestel-Institut und ARGE, Bauen und Wohnen in der Krise, a.a.O., S. 1.

sind die Absenkung der Mehrwertsteuer von 19 auf 7 Prozent für den sozialen Wohnungsbau sowie eine raschere Bearbeitung von Förderanträgen. Das Verbändebündnis fordert außerdem einen langfristigen Ausbau des Segments der Sozialwohnungen auf rund zwei Mio. bis 2030. In seiner neuesten Studie beziffert das Bündnis das Sozialwohnungsdefizit auf 900 000 Wohnungen.¹¹

ImmobilienökonomInnen halten die Wohnungspolitik der Ampelregierung dagegen schon jetzt für viel zu teuer. Viele der Maßnahmen im Koalitionsvertrag „sind so teuer, dass bereits heute schon absehbar ist, dass sie nicht oder nur in Teilen umgesetzt werden“.¹² Die Zielvorgabe von 400 000 Wohnungen sei zu hoch angesetzt und berge die Gefahr, dass Überkapazitäten entstünden, insbesondere wegen der Unterschiede zwischen den Großstädten und ihrem Umland. Ein deutsches „Globalziel“ für den Wohnungsbau sei daher grundsätzlich wenig sinnvoll. Hinzu käme, dass Sozialwohnungen nicht die einzige Option darstellten, bedürftige Haushalte zu unterstützen. Gerade das Wohngeld sei deutlich treffsicherer und effizienter. Daher sei es sinnvoll, nicht nur neue Sozialwohnungen zu bauen, sondern etwa über kürzere Mietbindungen dafür zu sorgen, dass tatsächlich nur bedürftige Haushalte von den Förderungen profitieren. Die beiden ImmobilienökonomInnen folgern: „100 000 Sozialwohnungen sind kaum zu stemmen, die dafür notwendigen Mittel könnten anderweitig besser eingesetzt werden.“¹³

Schon lange kritisieren ImmobilienökonomInnen auch die sogenannte Fehlbelegung, die sie als einen „klaren Fall von Fehlsubventionierung“ ansehen.¹⁴ Da die geförderten Haushalte die für die Zuweisung einer Sozialwohnung festgelegte Einkommensgrenze häufig nach dem Einzug im Laufe der Zeit überschritten, seien diese oftmals nicht mehr wohnberechtigt. Ansätze, um diese „Fehlbelegung“ zu beheben, wie wiederholte Einkommensüberprüfungen oder die sogenannte Fehlbelegungsabgabe kamen in der Praxis jedoch bislang kaum zur Anwendung und haben sich – aufgrund des Aufwands – nicht bewährt. Zudem sei der soziale Wohnungsbau ineffizient; mit anderen Instrumenten wie dem Wohngeld oder dem Ankauf von Belegungsbindungen könnten viel bessere Wirkungen erzielt werden. Der soziale Wohnungsbau, so die Folgerung, müsse daher eingestellt und es müsse stattdessen auf zielgenauere Instrumente gesetzt werden.¹⁵

In der kritischen Sozialwissenschaft wird das indes gänzlich anders gesehen. Hier will man den sozialen Wohnungsbau nicht abschaffen, sondern grundlegend reformieren. Kritisiert werden vor allem die befristeten und zu kurzen Laufzeiten der Sozialbindungen, die dem nachhaltigen Aufbau eines marktfernen Wohnungssegments im Weg stünden.¹⁶ Auch die Mieten im sozi-

11 Pestel-Institut, Bauen und Wohnen 2024 in Deutschland, Hannover 2024, S. 29.

12 Ralph Henger und Michael Voigtländer, Wohnungspolitik in Rot, Grün und Gelb. Eine Bewertung des Ampel-Koalitionsvertrags aus ökonomischer Sicht, IW Gutachten, Köln, 16.2.2022, S. 4.

13 Ebd., S. 12.

14 Friedrich Breyer, Mehr öffentliche Mittel für den Bau? Contra: Sozialer Wohnungsbau, in: „Wirtschaftsdienst“, 10/2018, S. 687.

15 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Soziale Wohnungspolitik. Gutachten, Berlin, bmwk.de, 17.7.2018.

16 Vgl. Christian Donner, Wohnungspolitik in der Europäischen Union: Theorie und Praxis, Wien 2000, S. 200.

alen Wohnungsbau seien deutlich zu hoch: Denn die mit ihm verbundene Kostenmiete hänge von den Finanzierungskonditionen für das von den Bauherren aufgenommene Fremdkapital und dem von diesen kalkulierten Gewinn ab. Da diese die Mietsteigerungsdynamik einpreisten, führe das zu dem sozialen Ansinnen zuwiderlaufenden hohen Mieten. Der Stadtsoziologe Andrej Holm bezeichnet den sozialen Wohnungsbau daher auch als „hoch subventioniertes und enorm lukratives Wirtschaftsförderprogramm für Wohnungsbaugesellschaften und private Investoren“.¹⁷ Eine Reform des sozialen Wohnungsbaus müsse daher im Sinne der Nachhaltigkeit *erstens* eine Verlängerung der Bindungsfristen beinhalten; *zweitens* müssten bei der Förderung gemeinnützige bzw. öffentliche Träger bevorzugt werden; *drittens* gelte es, die Subventionierungsinstrumente effizienter zu gestalten und die Baukosten zu begrenzen und *viertens*, Sozialmieten festzulegen, anstatt Kostenmieten zu erheben.

In der Tat reicht es nicht, lediglich die anvisierten Neubauzahlen für den sozialen Wohnungsbau auf 100 000 Wohneinheiten jährlich zu erhöhen. Es muss auch gesagt werden, welche Zielgruppe bedacht und wie mit den berechtigten Kritikpunkten umgegangen werden soll. Unklar bleibt auch, wie der soziale Wohnungsbau mit anderen Zielen, wie insbesondere der neuen Gemeinnützigkeit, verknüpft werden soll. Es wird zudem kein Fernziel bestimmt: Wie groß soll das Segment des sozialen Wohnungsbaus einmal sein, um den Bedarf zu decken? Wie soll dieses Ziel angesichts hoher Baulandpreise, Baukosten und Zinsen erreicht werden? Braucht es statt der befristeten Belegungsbindungen nicht ein dauerhaftes marktfernes Segment an Sozialwohnungen, die für die Zielgruppe auch bezahlbar sind?

Der schrittweise Abbau eines zentralen sozialpolitischen Instruments

Der soziale Wohnungsbau wurde in der Vergangenheit immer dann eingesetzt, wenn es eine starke Wohnungsnachfrage ohne passendes Angebot gab, beispielsweise unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg. In den Nachkriegsjahrzehnten bildete der soziale Wohnungsbau in der Bundesrepublik eine wichtige Säule des Wohlfahrtsstaats und war *das* zentrale Instrument, um die akute Wohnungsnot zu lindern. Zielgruppe waren damals breite Schichten der Bevölkerung. In den 1950er und 60er Jahren wurden insgesamt 5,6 Mio. Sozialwohnungen gebaut, in den 70er und 80er Jahren immerhin noch 2,2 Mio. Wohnungen. In den 90er Jahren wurde der soziale Wohnungsbau – nach stetigem Rückgang – noch einmal reaktiviert, was zu beachtlichen Fertigstellungszahlen führte. Ziel war die Lösung der Wohnungsfrage, die inzwischen durch die im Zuge der deutschen Vereinigung entstandene Binnenwanderung von Ost nach West sowie die Fluchtzuwanderung aus Ex-Jugoslawien entstanden war. Dennoch war die Zahl der Sozialwohnungen in den 1990er Jahren insgesamt rückläufig, da mehr Wohnungen aus der Bindung herausfielen als nachgebaut wurden. Bereits in den 1990er Jahren kon-

¹⁷ Andrej Holm, (Un)sozialer Wohnungsbau. Schwerpunkt der Berliner Verdrängungsdynamik, in: „Berliner Hefte zu Geschichte und Gegenwart der Stadt“, 2/2016, S. 13-99, hier: S. 13, 20 und 22.

statierten die bekannten Stadtsoziologen Hartmut Häußermann und Walter Siebel das „Ende des sozialen Wohnungsbaus“.¹⁸

Anfang der 2000er Jahre galt die Wohnungsfrage in Deutschland als gelöst. Der Bauboom der 1990er Jahre hatte gemeinsam mit der schwachen Bevölkerungsentwicklung sogar zu einer Leerstandskrise geführt. Vor diesem Hintergrund wurde der soziale Wohnungsbau reformiert und dessen Adressaten auf soziale Gruppen beschränkt, die sich nicht selbst am Markt versorgen können. Seitdem funktioniert der soziale Wohnungsbau als „Armenwohnungsbau“, allerdings mit einem entscheidenden Programmfehler: Um die Wohnungen dauerhaft für die neue Zielgruppe vorhalten zu können, hätten auch die Einkommensgrenzen enger gezogen und die Bindungsfristen verlängert werden müssen, doch diese Konsequenz blieb aus. Stattdessen reduzierten Bund und Länder die Mittel für den sozialen Wohnungsbau deutlich, spätestens ab 2005 kam er dadurch faktisch zum Erliegen.

Leerstand, Stadtumbau und Abriss – die Agenda der 2000er Jahre

Mit der Föderalismusreform 2006 übergab der Bund seine Kompetenzen in der Wohnungspolitik – und damit auch die der sozialen Wohnraumförderung – an die Länder und zog sich damit aus diesem Politikfeld weitestgehend zurück. Um die Übergangsphase abzufedern, überwies der Bund Kompensationszahlungen von jährlich 500 Mio. Euro an die Länder. Damit wurde es ruhig um den sozialen Wohnungsbau; in den 2000er Jahren standen stattdessen die Themen Leerstand, Stadtumbau und Abriss auf der Agenda. Seither hat sich Deutschland im europäischen Vergleich zu einem Land mit einem kleinen Sozialwohnungsbestand entwickelt.¹⁹

Erst Anfang der 2010er Jahre setzte zunächst die Linkspartei die Forderung nach einem „Neustart des sozialen Wohnungsbaus“ auf die politische Agenda.²⁰ Seit Mitte der 2010er Jahre fordert auch das „Verbändebündnis Wohnen“ unter Beteiligung von Sozialverbänden, Branchenverbänden und der Gewerkschaft der Bauindustrie die Errichtung von 80 000 bis 100 000 neuen Sozialwohnungen pro Jahr.²¹ Doch erst durch die Fluchtzuwanderung in den Jahren 2015/16 stellte die damalige Bundesregierung zusätzliche Mittel bereit, um den sozialen Wohnungsbau wiederzubeleben: jeweils etwa eine Mrd. Euro in den Jahren 2015, 2016 und 2019 sowie jeweils rund 1,5 Mrd. Euro in den Jahren 2017 und 2018. Inklusive Kofinanzierung durch die Länder standen damit in den vergangenen Jahren jeweils rund 2,2 Mrd. Euro für die soziale Wohnraumförderung bereit. Allerdings reichten die zusätzlichen Mittel nicht aus, um die Zahl der Sozialwohnungen wesentlich zu erhöhen.

18 Hartmut Häußermann und Walter Siebel, *Soziologie des Wohnens*, Weinheim und München 1996, S. 153ff.

19 Kathrin Scanlon, Christine Whitehead und Melissa Arrigoitia (Hg.), *Social Housing in Europe*, Oxford 2014.

20 Caren Lay, *Wohnopoly. Wie die Immobilienspekulation das Land spaltet und was wir dagegen tun können*, Frankfurt a. M. 2022, S. 46.

21 Pestel-Institut, *Bezahlbarer Wohnraum 2021. Herausforderungen – Belastungen – Notwendigkeiten – Potenziale*, Hannover 2020, S. 22.

Nur etwa zehn Prozent des gesamten Neubaus waren in dieser Phase Sozialwohnungen, überwiegend in Großstädten mit angespannten Wohnungsmärkten. Immerhin befähigt eine erneute Grundgesetzänderung aus dem Jahr 2019 den Bund nunmehr dazu, die Länder wieder direkt beim sozialen Wohnungsbau zu unterstützen.

Von der Wohnungsfrage zur Wohnungskrise

Unter den aktuellen krisenhaften Bedingungen scheint sich die Wohnungsfrage nun zu einer massiven Wohnungskrise zu verschärfen. Aufgrund der Inflation bricht die Baukonjunktur ein, was auch den sozialen Wohnungsbau betrifft. Zudem kommt es durch die anhaltende Zuwanderung, insbesondere auch die Fluchtmigration nach Deutschland, vor allem in den Großstädten zu stark wachsender Nachfrage nach Wohnraum. Die Wohnungsknappheit wird sich daher auf absehbare Zeit vielerorts weiter zuspitzen und auch in Mittel- und Kleinstädten spürbar werden; damit wird das Problem der Bezahlbarkeit noch stärker in den Mittelpunkt rücken. Hinzu kommen die Anforderungen der Umwelt- und Klimapolitik, die die Problembearbeitung zusätzlich verkomplizieren und verteuern – die Integration dieser beiden Debatten bzw. Politikfelder steht erst am Anfang.

War sozialer Wohnungsbau in den Nachkriegsjahrzehnten eine wichtige Säule des westdeutschen Sozialstaats und für eine kurze Zeit das zentrale Instrument wohlfahrtsstaatlicher Wohnungsversorgung, zielt er in seiner neuen Form auf die Bewältigung von Ausnahmesituationen und die Abfederung zyklisch wiederkehrender Wohnungskrisen, wie wir sie gerade wieder erleben.²² Es ist jedoch zu bezweifeln, ob der soziale Wohnungsbau in seiner gegenwärtigen Ausrichtung und mit dem geplanten Finanzvolumen den dauerhaften Bedarf an günstigem Wohnraum in den Städten befriedigen kann.

Wird nicht stark gegengesteuert, droht beim sozialen Wohnungsbau vielmehr statt einer dringend notwendigen Ausweitung ein verhängnisvoller Einbruch. Weder beim Bund noch bei den Ländern scheint dieses Erkenntnis auch nur ansatzweise angekommen zu sein. Es war zweifellos ein Fehler, dass der Bund seine Kompetenzen in der Wohnungspolitik mit der Föderalismusreform 2006 fast vollständig an die Länder abgegeben hat. Mit der erneuten Grundgesetzänderung von 2019 kann der Bund jetzt zwar weiter finanziell beim sozialen Wohnungsbau unterstützen, ihm fehlt aber die Möglichkeit, die Ausrichtung in den Ländern entscheidend zu beeinflussen. Genau das aber wäre jetzt notwendig, um den „Tanker soziale Wohnraumversorgung“ umzusteuern. Doch dafür bräuchte es dringend eine öffentliche und politische Debatte. Die Zukunft des sozialen Wohnungsbaus ist daher momentan völlig offen: Einer politisch angestrebten Renaissance steht die Gefahr einer Marginalisierung des Segments gegenüber. Letzteres aber gilt es angesichts der für viele Menschen akuten Lage unbedingt zu verhindern.

²² Barbara Schöning, Ausnahmesegment. Form und Funktion sozialen Wohnungsbaus im transformierten Wohlfahrtsstaat, in: „Prokla“, 2/2018, S. 227-245, hier: S. 232.