Soziale Wohnraumförderung in den deutschen Bundesländern: Wohnraum zwischen Markt und Dekommodifizierung

Nikolas Daub

Zusammenfassung: Der soziale Mietwohnungsbau ist neben dem Wohngeld und den Kosten der Unterkunft (KdU) das zentrale wohnungspolitische Instrument zur Wohnraumversorgung unterstützungsbedürftiger Haushalte in Deutschland. Die Kompetenz für den sozialen Wohnungsbau liegt seit der Föderalismusreform 2006 in der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Die vorliegende Untersuchung fragt, welche Unterschiede bei der Ausgestaltung des wohnungspolitischen Instrumentes auf Ebene der Bundesländer bestehen, welche Wirkung dies für den Grad der Dekommodifizierung von Sozialwohnungen hat und wie sich die bestehende Policy-Varianz erklären lässt. Dazu erfolgt in einem ersten Schritt ein systematischer Vergleich der Länderpolicies anhand wesentlicher Förderdimensionen des sozialen Mietwohnungsbaus. Im Anschluss versucht der Aufsatz, die Policy-Varianz mit Hilfe einer Fuzzy-Set QCA zu erklären. Das Ergebnis zeigt, dass die Förderprogramme der Länder in unterschiedlichem Grad dekommodifizierend auf den geförderten Wohnraum wirken. Dabei legen die Daten ein Muster offen, bei dem verschiedene Bedingungskombinationen aus parteipolitischer Zusammensetzung der Regierung, Anspannungstendenzen auf regionalen Wohnungsmärkten und die unterschiedliche Finanzkraft zur Erklärung stärker dekommodifizierter Mietwohnraumförderung beitragen können.

Schlagwörter: soziale Wohnraumförderung, Policy-Varianz, Föderalismus, Dekommodifizierung, fsQCA

Social Housing in Germany's Federal States: Housing between Market and Decommodification

Abstract: Besides housing allowances, social housing is the central housing policy instrument in Germany for households in need. Since the federalism reform in 2006, social housing is an exclusive competence of the German federal states. This study examines differences in the design of this policy instrument at the state level, their effect on decommodification of social housing, and how to explain policy variance. The first step is a systematic comparison of state policies based on key dimensions of social housing subsidies. The article then applies fuzzy-set QCA to explain policy variance. The results show that the states' subsidy programmes have different decommodifying effects. The data reveal that different combinations of conditions, such as partisan composition of the government, strains on regional housing

 https://doi.org/10.3224/dms.v18i1.11

markets, and different levels of public debt, contribute to explaining decommodified social housing.

Keywords: social housing, federalism, decommodification, comparative, fsQCA

1 Einleitung

Die soziale Mietwohnraumförderung ist neben dem Wohngeld und den Kosten der Unterkunft (KdU) das zentrale wohnungspolitische Instrument bei der Wohnraumversorgung unterstützungsbedürftiger Haushalte in Deutschland. Statt eines Mietzuschusses fördert der Staat mit diesem Instrument den Bau neuer Wohnungen oder den Ankauf von Belegungsrechten im Bestand, für die dann über einen vereinbarten Zeitraum festgelegte Mietpreise unterhalb ortsüblicher Marktmieten bezahlt werden (Vaché & Krapp, 2022). Neben geringeren Mietpreisen sind die herkömmlichen Mieterhöhungsmöglichkeiten nach §§557–559 BGB für die Zeit der Preis- und Belegungsbindung eingeschränkt. Zugleich erhalten staatliche Verwaltungsstellen, in der Regel die kommunalen Wohnungsämter, Mitbestimmungsrechte bei der Belegung der geförderten Wohnung. Dabei dominierte die Diskussion über das wohnungspolitische Instrument in den letzten Jahren vor allem ein Befund: Die Zahl sozial geförderter Wohnungen in Deutschland sinkt kontinuierlich (Abstiens et al., 2017; Spars, 2021). Und dies, obwohl sich vor dem Hintergrund zunehmend angespannter Wohnungsmärkte in vielen Regionen Deutschlands seit 2013 jede Bundesregierung ambitioniertere Ziele für den sozialen Wohnungsbau[1] gesetzt hat. Das Ziel, das sich die Ampel-Koalition setzte, war der Neubau von 100.000 Sozialwohnungen im Jahr. Zu Beginn ihrer Legislatur 2021 verkündete die Bundesregierung dafür 13,5 Mrd. Euro im Zeitraum von 2022 bis 2026 bereitzustellen. Diese Ankündigung revidierte sie in der Zwischenzeit und erhöhte die Mittel nochmals, sodass bis 2027 im Bundeshaushalt insgesamt 18,15 Mrd. Euro für den sozialen Wohnungsbau eingeplant sind. Unter dem Eindruck, dass die Bundesregierung die Fördermittel immer weiter erhöht, gerät eines leicht aus dem Blick: Der Bund besitzt keine rechtliche Zuständigkeit für den sozialen Wohnungsbau. Mit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 ging die Kompetenz für den sozialen Wohnungsbau aus der konkurrierenden Gesetzgebung in die ausschließliche Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz der Länder über (Scharpf, 2009, S. 106). Nur durch eine Grundgesetzänderung im Jahr 2019 ist es dem Bund überhaupt wieder möglich, den Ländern zweckgebundene Finanzmittel für den sozialen Wohnungsbau bereitzustellen (Art. 104d GG). Zwar verausgaben die Länder den Großteil der Fördermittel für den Neubau geförderter Mietwohnungen, allerdings hat der Bund nur geringen Einfluss darauf, was und wie gefördert wird (Marquardt & Glaser, 2023). Bei der Umsetzung wohnungspolitischer Ziele im Bereich des sozialen Wohnungsbaus ist der Bund daher auf die Kooperation der Länder angewiesen.

Der Artikel geht daher im Folgenden der Frage nach, welche Unterschiede in den Ländern bei der Ausgestaltung der sozialen Mietwohnraumförderung bestehen, welche Konsequenz dies für die Dekommodifizierung von Wohnraum hat und womit sich die Unterschiede möglicherweise erklären lassen. Dazu werte ich zunächst die bestehende Literatur zur Dekommodifizierung von Wohnraum und zur Policy-Varianz bei der Wohnraumförderung der

1 Ich verwende die Begriffe soziale Wohnraumförderung und sozialer Wohnungsbau im Folgenden synonym.