



# IW-Analysen 136

## Wohnen – die neue soziale Frage?

Pekka Sagner / Maximilian Stockhausen /  
Michael Voigtländer



Forschungsberichte aus dem  
Institut der deutschen Wirtschaft

# IW-Analysen 136

## **Wohnen – die neue soziale Frage?**

Pekka Sagner / Maximilian Stockhausen /  
Michael Voigtländer

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-15018-2 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45634-5 (E-Book|PDF)

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Grafik: Dorothe Harren

© 2020 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-450

[iwmedien@iwkoeln.de](mailto:iwmedien@iwkoeln.de)

[www.iwmedien.de](http://www.iwmedien.de)

Titelbild: [gettyimages/bgblue](https://www.gettyimages.com/)

Druck: Elanders GmbH, Waiblingen



# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b>	5
<b>1 Einleitung</b>	6
<b>2 Entwicklung der Wohnkosten in Deutschland</b>	7
2.1 Mietpreisanstieg in der öffentlichen Wahrnehmung	7
2.2 Relevanz der Neuvertragsmieten	9
2.3 Entwicklung der Bestands- und Neuvertragsmieten auf Haushaltsebene	11
2.4 Schutz der Bestandsmieter	14
2.5 Einfluss der Neubautätigkeit	15
<b>3 Bezahlbares Wohnen</b>	17
3.1 Das Konzept vom bezahlbaren Wohnen	17
3.1.1 Ursprung und Entwicklung	17
3.1.2 Das Konzept der Bezahlbarkeit in Politik und Wissenschaft	18
3.1.3 Anwendbarkeit und Grenzen	20
3.2 Objektive Maße	22
3.2.1 Eine breitere Definition	22
3.2.2 Wohnkostenbelastung	23
3.2.3 Einkommen	28
3.2.4 Wohnfläche	30
3.3 Subjektive Maße	31
3.3.1 Allgemeine Zufriedenheit mit der Wohnsituation	31
3.3.2 Subjektive Wohnkostenbelastung	33
3.4 Im Fokus: Unterschiede in der Wohnkostenbelastung	37
<b>4 Wohnen als (neue) soziale Frage</b>	47
4.1 Versuch einer historischen Einordnung	47
4.1.1 Gesamtwirtschaftliche Bedingungen	48
4.1.2 Betroffenheit	51
4.1.3 Exkurs: Dauerhaft niedrige Einkommen	55
4.1.4 Interessenvertretung	59
4.2 Soziale Fragen im Deutschen Bundestag	61

<b>5</b>	<b>Sozialpolitische Ableitungen</b>	65
5.1	Wohngeld	66
5.2	Soziale Wohnraumförderung	69
5.3	Einfach-Wohnungen	74
<b>6</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>	76
	<b>Literatur</b>	78
	<b>Abstract</b>	83
	<b>Autoren</b>	84

# Zusammenfassung

Die 2010er Jahre waren durch einen starken Anstieg der Mieten und der Kaufpreise gerade in den Ballungsräumen gekennzeichnet. Hieraus wird teilweise abgeleitet, dass Wohnen „die soziale Frage unserer Zeit“ sei. In dieser Analyse wird auf der Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) die Entwicklung der Wohnkostenbelastung im Längs- und Querschnitt analysiert. Außerdem wird die historische Bedeutung der sozialen Frage erläutert. Insgesamt zeigt sich, dass die starke Arbeitsmarktentwicklung in Kombination mit einer Reduktion der Wohnflächen die Wohnkostenbelastung bei vielen Haushalten konstant gehalten hat. Nur bei wenigen Haushalten gibt es tatsächlich einen merklichen Anstieg der Belastung, jedoch bei gleichzeitig gestiegener Zufriedenheit mit der Wohnsituation. Auch wenn Wohnen damit nicht als die soziale Frage unserer Zeit bezeichnet werden kann, brauchen doch zahlreiche Haushalte Unterstützung. Insbesondere aufgrund der virusbedingten Wirtschaftskrise im Jahr 2020 dürfte deren Zahl noch steigen. Die dafür zur Verfügung stehenden Instrumente wie das Wohngeld und Sozialwohnungen sollten gestärkt werden, aber gerade bei Sozialwohnungen sollte darauf geachtet werden, die soziale Treffsicherheit zu verbessern.

# 1 Einleitung

In den 2010er Jahren sind die Mieten und Kaufpreise für Wohnraum vor allem in den Ballungsräumen deutlich gestiegen. Ursächlich hierfür waren hauptsächlich die steigende Nachfrage aufgrund von Binnenwanderung und internationaler Arbeitsmarktmigration sowie die zu geringe Bautätigkeit. Nicht nur Horst Seehofer, Minister des Innern, für Bau und Heimat, schlussfolgerte daraus: „Wohnen ist die soziale Frage unserer Zeit“ (BMI, 2018).

Wohnen ist ein Grundbedürfnis, und die Sorge, sein Zuhause wegen fehlender Zahlungsfähigkeit zu verlieren, ist sehr gewichtig. Doch wie gravierend ist die soziale Situation im Wohnungsmarkt tatsächlich? Inwieweit wird die Lage im Wohnungsmarkt durch den bis Anfang 2020 erlebten Arbeitsmarktboom kompensiert? Diesen Fragen geht die vorliegende IW-Analyse eingehend nach. Auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) werden die Wohnungslage und vor allem die Wohnkostenbelastung der Bevölkerung und der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen analysiert. Auf Grundlage dieser Analyse werden dann sozialpolitische Schlussfolgerungen abgeleitet. Außerdem wird die „soziale Frage“ historisch eingeordnet.

Insgesamt stellt sich die sozialpolitische Lage weniger bedenklich dar, als dies manche Medienberichte suggerieren. Bei vielen sozialpolitisch relevanten Gruppen hat sich die Wohnkostenbelastung kaum verändert, bei anderen ist zumindest keine Persistenz einer Überbelastung festzustellen. Dennoch gibt es aber Haushalte, die sozialpolitisch zielgenau unterstützt werden müssen. Wenn nun infolge der durch Covid-19 ausgelösten Wirtschaftskrise mehr Menschen unterstützungsbedürftig werden, sind die kluge Ausgestaltung der Instrumente sowie die Identifikation der tatsächlich hilfebedürftigen Haushalte umso wichtiger. Insofern kann die vorliegende Analyse einen wichtigen Beitrag leisten, die soziale Wohnungspolitik zielführender zu gestalten.



# 2 Entwicklung der Wohnkosten in Deutschland

## 2.1 Mietpreisanstieg in der öffentlichen Wahrnehmung

Zentral in der öffentlichen Wahrnehmung der Geschehnisse am deutschen Mietwohnungsmarkt sind die Anstiege der Neuvertragsmieten. Dieser Fokus ist sowohl nachvollziehbar als auch zu kurz gegriffen, wie der folgende Abschnitt erläutern soll.

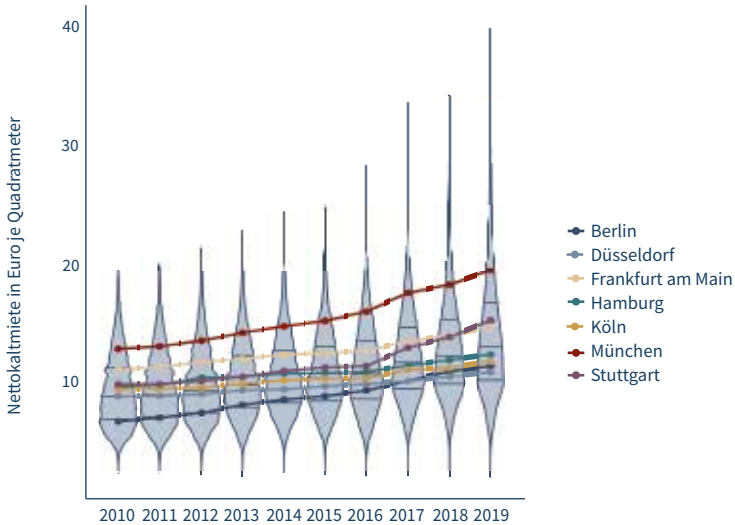
Die Miethöhe bei neuen Mietverträgen ist maßgeblich von den Konstellationen in den lokalen Wohnungsmärkten abhängig. In Märkten, in denen Wohnraum knapp ist, steigen die Mieten typischerweise stärker, in Märkten mit Überhängen und Leerständen stagnieren oder sinken die Angebotsmieten. Fest steht, dass die Mieten beim Wieder- oder Neubezug einer Mietwohnung in den Großstädten, Ballungsräumen und Umlandgemeinden seit Ende der 2000er Jahre bis zu Beginn der 2020er Jahre gestiegen sind. Deutschland lässt sich in Großstädte (mit insgesamt rund 26 Millionen Einwohnern), Mittelstädte (rund 24 Millionen Einwohner) und Kleinstädte (rund 33 Millionen Einwohner) einteilen (BBSR, 2018). Die höchsten Mietsteigerungen zeigen sich dabei in den großen Großstädten, das heißt in Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern (BBSR, 2019). Aufgrund ihrer Bevölkerungszahl (rund 14 Millionen Einwohner) und des großen Anteils an Mietern an der Gesamtbevölkerung sind die Entwicklungen in diesen Märkten besonders relevant. Deshalb stehen auch die sieben größten deutschen Städte Berlin, München, Hamburg, Köln, Stuttgart, Frankfurt am Main und Düsseldorf häufig im Fokus der öffentlichen Debatte. Auf sie verteilen sich rund zehn Millionen Einwohner.

Eine Auswertung der Wohnungsinserate des Internetportals Immobilien-scout24 für die sieben größten deutschen Städte zeigt das erwartete Bild (Abbildung 1). Die mittleren Nettokaltmieten (Grundmiete ohne Nebenkosten) bei Neuvertrag stiegen in diesen Städten seit 2010 um nominal 5,7 Prozent pro Jahr. Die allgemeine jährliche Preissteigerungsrate lag zwischen 2010 und 2018 bei durchschnittlich 1,4 Prozent (Statistisches Bundesamt, 2019c). Real ergibt sich somit ein Anstieg des Medianmietpreises in den betrachteten sieben Großstädten von 4,3 Prozent pro Jahr. In realen Preisen mit Basisjahr 2018 kostete

## Mietpreise in ausgewählten Großstädten

Abbildung 1

Nettokaltmiete in Wohnungsinserten je Quadratmeter Wohnfläche, in Euro



2019: 1. Halbjahr.

Linien: Entwicklung der mittleren inserierten Mietpreise (Median) in den Städten; reale Preise mit Basisjahr 2018.

Violinenplot: Je breiter die graue Fläche, desto mehr Wohnungsinserte lagen im jeweiligen Preissegment. Die obere horizontale Linie stellt das 75-Prozent-Perzentil dar, die untere das 25-Prozent-Perzentil und die mittlere den Median über alle sieben Großstädte.

Quellen: Immobilienscout24, 2019; eigene Berechnungen

eine Wohnung bei Neuvermietung im Jahr 2018 im Mittel 12,30 Euro, im ersten Halbjahr 2019 im Mittel 13,00 Euro.

Dabei unterscheiden sich sowohl das Preisniveau als auch die Preissteigerungsraten der Angebotsmieten zwischen den Großstädten. Die inserierten Mieten stiegen in Berlin seit 2010 am stärksten. Ausgehend von einem – relativ zu den anderen Großstädten – niedrigen Niveau, stiegen hier die Preise der inserierten Mietwohnungen um real 6 Prozent pro Jahr. In Stuttgart (5 Prozent) und München (4,8 Prozent) kletterten die Mietpreise ebenfalls stark. In Frankfurt (3,2 Prozent), Hamburg (2,8 Prozent), Köln (2,5 Prozent) und Düsseldorf (2,3 Prozent) legten sie hingegen moderater zu.

Am teuersten sind die inserierten Mietwohnungen in München. Im Jahr 2018 kostete dort eine Mietwohnung bei Neuvertrag im Mittel 18,30 Euro je Quadrat-

meter, im ersten Halbjahr 2019 im Mittel 19,50 Euro. Während Berlin im Jahr 2010 mit 6,78 Euro noch deutlich günstigere Angebotsmieten als die anderen Großstädte aufwies, schloss die Hauptstadt seitdem zu Köln und Düsseldorf auf. Im Jahr 2018 lagen die Angebotsmieten in Berlin bei 11,00 Euro, im ersten Halbjahr 2019 bei 11,40 Euro.

Abbildung 1 zeigt neben der Entwicklung der mittleren Mietpreise zudem, wie sich die inserierten Mietpreise im jeweiligen Jahr verteilen. Je breiter der graue Bereich im abgebildeten Violinenplot, desto stärker konzentriert waren die Inserate im jeweiligen Preissegment. Hier wird deutlich, dass sich nicht nur das Preisniveau der angebotenen Wohnungen verändert hat, sondern auch die Verteilung. Zu Beginn des Betrachtungszeitraums waren die inserierten Preise konzentrierter, mit einer Standardabweichung von 2,99 Euro und einem Interquartilsabstand von 4,20 Euro. Der Interquartilsabstand bezeichnet die Differenz zwischen der Grenze zum teuersten Viertel der Angebote und der Grenze zum günstigsten Viertel. Im Jahr 2018 betrug die Standardabweichung 4,51 Euro und der Interquartilsabstand lag bei 5,36 Euro. Die mittleren 50 Prozent der Angebote erstreckten sich somit über ein deutlich breiteres Preisintervall als im Jahr 2010. Sowohl die mittleren Preisanstiege als auch die Verknappung günstiger Wohnungsinserate und die zunehmende Preisspreizung illustrieren die Anspannung in den betrachteten Wohnungsmärkten eindrücklich.

Der Markt für Neuvertragsmieten bildet jedoch nur einen kleinen Teil des Mietwohnungsmarktes ab. Kapitel 2.2 widmet sich der Relevanz der Neuvertragsmieten relativ zum Bestandsmarkt und zeigt einen wichtigen Aspekt auf, warum eine Fokussierung auf Neuvertragsmieten zur Evaluation der Entwicklung der Preise von Mietwohnungen zu kurz greift.

## **2.2 Relevanz der Neuvertragsmieten**

So beachtlich die Entwicklungen der Neuvertragsmieten in den sieben größten deutschen Städten auch sind, so sehr abstrahiert eine isolierte Betrachtung dieser Entwicklungen vom gesamten Mietwohnungsmarkt in Deutschland. Auf der Nachfrageseite sind diejenigen Haushalte und Personen von steigenden Neuvertragsmieten betroffen, die in eine neue Mietwohnung umziehen oder auf der Suche nach einer neuen Mietwohnung sind.

Nach Erhebungen des Energiedienstleisters Techem, der im Rahmen der Erfassung des Verbrauchs für die Heizkostenabrechnung über Mieterwechsel informiert wird, bezogen in Deutschland zuletzt 8,8 Prozent der Mieter eine neue Wohnung; andere Erhebungen kommen zu ähnlichen Ergebnissen (Techem, 2018; Umzug.AG, 2016). Demnach macht der Markt für Neuvermietungen nur einen geringen Teil des gesamten Mietwohnungsmarktes aus. In den Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern lag die Umzugsquote der Mieter im Jahr 2017 zwischen 10,6 Prozent in Nürnberg und 5,9 Prozent in Berlin, in Hamburg zogen 7,4 Prozent der Mieter um, in München 6,7 Prozent (Techem, 2018). Der größte Teil der Mieter verfügt auch in den Großstädten über einen Bestandsmietvertrag.

### **Sozio-oekonomisches Panel (SOEP)**

Das SOEP ist eine jährlich durchgeführte Haushalts- und Personenbefragung (Goebel et al., 2019). Die für die Bevölkerung in Deutschland repräsentativen Daten werden bereits seit 1984 erhoben. Neben objektiven Kennzahlen, wie Einkommen und Wohnstatus, werden zudem auch subjektive Einschätzungen erhoben.

Im Folgenden werden Informationen für Mieterhaushalte ausgewertet. Hierbei gilt für die Höhe der Miete und folglich der Mietkostenbelastung, dass die Werte für die Jahre 2014 und 2015 nicht mit den Vor- und Nachperioden vergleichbar sind (SOEP Group, 2018, 18 ff.), weshalb darauf verzichtet wird, diese auszuweisen. Dies soll verhindern, Fehlinterpretationen wie beispielsweise in Tobsch (2019, 16) zu liefern.

Zur Bestimmung der Mietkostenbelastung wird zudem auf das monatliche Haushaltsnettoeinkommen aus dem SOEP zurückgegriffen. Dieses ist definiert als die Summe der Arbeits- und Kapitaleinkommen aller Haushaltsmitglieder zuzüglich aller empfangenen privaten und öffentlichen Transfers. Davon ist anschließend die Summe der zu zahlenden Steuern und Sozialabgaben des Haushalts abzuziehen.

Eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels zeigen zudem die Entwicklung des Anteils der Mieterhaushalte mit einem Neuvertrag über einen längeren Zeitraum auf. Hierfür wurde die Umzugsquote der Mieter als Teil der Haushalte bestimmt, die im Befragungsjahr oder im Jahr zuvor umzogen. Damit unterscheidet sich die Berechnungsmethode von der von Techem (2018) genutzten und die bestimmten Werte sind entsprechend höher. Dieses Vorgehen ergibt sich aus dem Befragungsdesign des SOEP.

Tabelle 1 stellt die Entwicklung der Mieterhaushalte mit einem Neuvertrag für Deutschland und in den großen Großstädten dar. Im Jahr 2018 lag demnach der Anteil der Mieterhaushalte mit einem neuen Mietvertrag in Deutschland bei rund 14 Prozent. Bereits seit der Jahrtausendwende, zu der mit etwas mehr

## Mieter mit einem Neuvertrag

Tabelle 1

Anteil der Mieterhaushalte, die erst seit dem Beobachtungs- oder Vorjahr in der aktuellen Wohnung wohnen, in Prozent

	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Deutschland	13,5 (12,1–14,8)	20,4 (18,8–22,0)	16,2 (15,0–17,4)	14,1 (12,8–15,3)	14,9 (13,9–16,0)	14,1 (13,1–15,2)
Große Großstädte	9,5 (7,0–12,0)	15,8 (12,3–18,9)	14,4 (11,7–17,0)	13,0 (10,2–15,5)	11,6 (9,7–13,4)	13,2 (11,0–15,1)

Große Großstädte: Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern.

In Klammern: 95-Prozent-Konfidenzintervalle; bestimmt mittels Bootstrap-Verfahren mit 1.000 Wiederholungen.

Quellen: SOEP v35; eigene Berechnungen

als 20 Prozent der Höhepunkt erreicht war, ging diese Quote bis 2010 stetig zurück – seitdem stagniert sie. In den großen Großstädten zeigt sich ein ähnlicher Verlauf, wobei der Anteil der Mieterhaushalte mit einem Neuvertrag dort (unwesentlich) geringer ist als im bundesdeutschen Mittel. Dieser Befund ergibt sich auch bei den von Techem (2018) erhobenen Werten.

Mit geringen Umzugsquoten könnte auch ein Lock-in-Effekt im Wohnungsmarkt verbunden sein. Von einem Lock-in wird im Wohnungsmarkt dann gesprochen, wenn ein Umzug in eine andere Wohnung ausbleibt, da die verfügbaren Alternativen nicht die Anforderungen der Wohnungssuchenden erfüllen. Auch deshalb werden im weiteren Verlauf neben der Entwicklung der Neuvertragsmieten ebenfalls andere Variablen, die die Wohnsituation deutscher Haushalte beschreiben, kritisch untersucht, um eventuelle, durch die steigenden Neuvertragsmieten entstehende Verwerfungen im gesamten Mietwohnungsmarkt und insbesondere auf Ebene der Haushalte zu beleuchten.

## 2.3 Entwicklung der Bestands- und Neuvertragsmieten auf Haushaltsebene

In Phasen hoher Wohnungsnachfrage sind Bestandsmieten günstiger als Neuvertragsmieten und steigen langsamer als diese. Ist der Wohnungsmarkt entspannter, ist die Differenz zwischen Neuvertragsmieten und Bestandsmieten geringer und Neuvertragsmieten können sogar unter den Bestandsmieten liegen. Zur Bestimmung der Bestands- und Neuvertragsmieten in den Daten des SOEP folgen wir auch hier der Definition, wonach Mieterhaushalte mit

Neuvertrag diejenigen Mieter sind, die im Befragungsjahr selbst oder im Vorjahr in die Wohnung zogen. Wir betrachten im Folgenden die preisbereinigten Bruttokaltmieten (Grundmiete plus kalte Nebenkosten, wie zum Beispiel Müllabfuhr, Hausmeister und Grundsteuer) je Quadratmeter Wohnfläche (vgl. auch Kohl et al., 2019, 5 für eine Diskussion der verschiedenen Mietkonzepte im SOEP).

Abbildung 2a zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Bestands- und Neuvertragsmieten im SOEP in realen Preisen mit Basisjahr 2018 für Deutschland. Die Mieten sind vor allem in den Jahren direkt nach der Wiedervereinigung stark gestiegen. Hierbei ist zu beachten, dass ein Teil des Anstiegs auf die sehr geringen Mieten in Ostdeutschland zu Beginn der 1990er Jahre zurückzuführen ist, welche die Durchschnittswerte für die Bundesrepublik zu Beginn der 1990er Jahre stark nach unten verzerren. Diese Verzerrung war besonders in der Gruppe der Einkommensschwächsten zu sehen (Kohl et al., 2019, 10). Die in der DDR politisch verordnete Mietpreisbindung wurde nach der Wiedervereinigung aufgehoben und es bildeten sich realistischere Marktmieten (Frick/Grimm, 2009, 17).

Auffällig in der Phase nach der Wiedervereinigung ist auch die Differenz zwischen Bestands- und Neuvertragsmieten (Dustmann et al., 2018, 21). Zwischen 1991 und 1999 lagen die Mieten für Haushalte mit einem neuen Mietvertrag 20 Prozent über denen der Bestandsmieter – die höchste Differenz im gesamten Untersuchungszeitraum.

In den 2000er Jahren stiegen die nominalen Mieten auch bei Neuverträgen weniger stark als das allgemeine Preisniveau, was real sinkende Mieten impliziert (Kholodilin/Ulbricht, 2014, 320). Die Differenz zwischen Neuvertragsmieten und Bestandsmieten war in dieser Phase gering – im Mittel der Jahre 2000 bis 2013 lagen die Neuvertragsmieten 5 Prozent über den Bestandsmieten. Zeitlich vergleichbare Werte für die Bruttokaltmieten liegen für die Jahre 2014 und 2015 nicht vor (SOEP Group, 2018, 18 ff.). In den Jahren 2016 bis 2018 zeigt sich jedoch, dass die Differenz zwischen den Bestands- und Neuvertragsmieten wieder zugenommen hat, im Durchschnitt der drei Jahre lag diese bei 14 Prozent. Im Jahr 2018 betrug die durchschnittliche Bruttokaltmiete bei Neuvertrag 8,47 Euro und die Bestandsmiete 7,40 Euro.

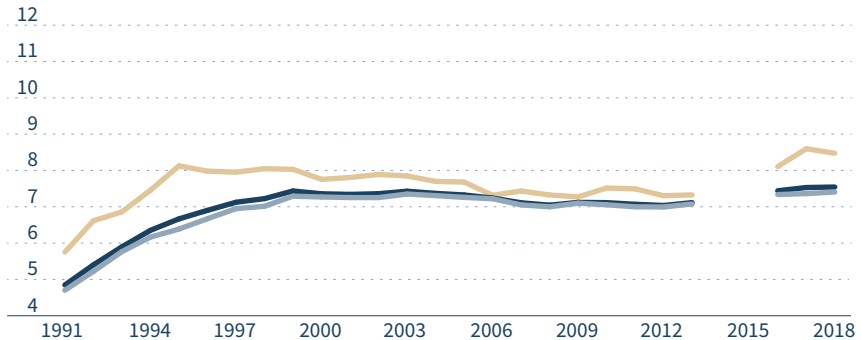
## Bestands- und Neuvertragsmieten

Abbildung 2

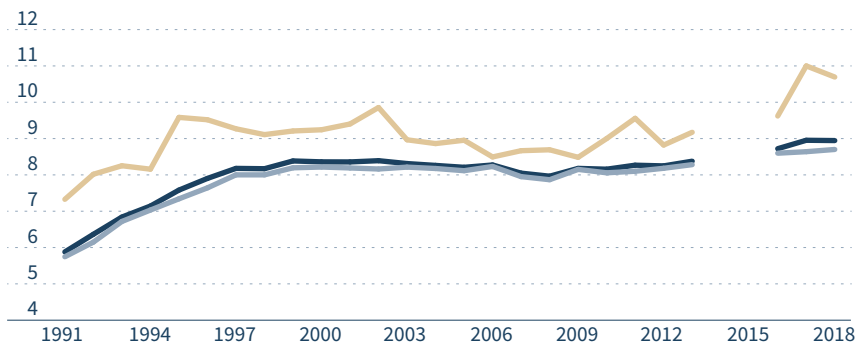
Bruttokaltmiete je Quadratmeter Wohnfläche in realen Preisen von 2018, in Euro

— Bestandsmieten — Alle Mieten — Neuvertragsmieten

### a) Deutschland



### b) Große Großstädte



Große Großstädte: Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern.

2014 und 2015: keine Daten verfügbar.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/GiAbNPPaxmeKzjR>

Quellen: SOEP v35; eigene Berechnungen

In den Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern fand die beschriebene Entwicklung weitestgehend parallel statt (Abbildung 2b). Lediglich im Niveau unterscheiden sich die Mietpreise. Im Jahr 2018 mussten Neuvertragsmieter dort im Durchschnitt 10,70 Euro Bruttokaltmiete je Quadratmeter aufwenden, Bestandsmieter 8,70 Euro. Die in Kapitel 2.1 beschriebenen Anstiege der inserierten Neuvertragsmieten zeigen sich somit auch in den Befragungsdaten des SOEP für den Durchschnitt aller Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern.

Auch das Statistische Bundesamt hat – auf Basis des Mikrozensus – auf die höheren Mieten bei Neuverträgen seit 2015 aufmerksam gemacht (Statistisches Bundesamt, 2019e).

## 2.4 Schutz der Bestandsmieter

Der im SOEP ebenfalls festgestellte Anstieg der durchschnittlichen Bestandsmieten erfolgt nicht zuletzt deswegen, weil Neuvertragsmieten zu Bestandsmieten werden. Neue Mietverträge zu höheren Preisen heute erhöhen das Mietniveau in bestehenden Verträgen in der Zukunft. Die Mieten in bestehenden Mietverträgen steigen in der Regel jedoch nur langsam, was unter anderem darauf zurückzuführen ist, dass ein Teil der Vermieter die Miete nicht regelmäßig erhöht, sondern beispielsweise eine Neuvermietung abwartet, um die Miete auf das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete zu erhöhen (BBSR, 2015, 138).

Ein weiterer Grund für langsamer steigende Bestandsmieten bei bestehenden Mietverträgen liegt in den gesetzlichen Regelungen. Sie sind in den §§ 557–561 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) festgehalten. Mieter und Vermieter können beispielsweise vorab Vereinbarungen hinsichtlich der zukünftigen Mietpreissteigerungen treffen. So kann die zukünftige Mieterhöhung in Form eines Staffelmietvertrags nach § 557a BGB festgeschrieben werden. In dem Fall würde die Miete höchstens jährlich um einen festen Geldbetrag erhöht. Nach § 557b BGB kann zudem eine Indexmiete vereinbart werden, wonach eine Anhebung der Miete in Höhe der allgemeinen Preissteigerungsrate für die Lebenshaltung möglich ist.

Wurde eine Miete 15 Monate lang nicht verändert, so kann diese auf das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete angehoben werden. Bei der Anhebung der Miete auf dieses Niveau muss gemäß § 558 BGB die Kappungsgrenze berücksichtigt werden, wonach sich die Miete innerhalb von drei Jahren nicht um mehr als 20 Prozent erhöhen darf. In Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt („Mietpreisbremse“; § 556d BGB) liegt diese Grenze bei 10 Prozent.

Schließlich gibt es die Möglichkeit für die Vermieter, eine Mieterhöhung durchzusetzen, wenn Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt wurden (§ 559 BGB; geändert zum 1. Januar 2019). In diesem Fall kann der Vermieter die



jährliche Miete um 8 Prozent der Kosten der Modernisierungsmaßnahme abzüglich der ohnehin notwendigen Kosten für die Instandsetzung heraufsetzen. Auch hier gelten Kappungsgrenzen, wonach sich die monatliche Miete durch das Umlegen der Modernisierungskosten innerhalb von sechs Jahren nicht um mehr als 3 Euro je Quadratmeter erhöhen darf. Bei Wohnungen mit einer Nettokaltmiete unter 7 Euro darf sich die Miete maximal um 2 Euro je Quadratmeter und Monat erhöhen.

Die oben genannten Einschränkungen für Mieterhöhungen bei Bestandsmietverträgen erklären auch, warum in Phasen, in denen der Wohnungsmarkt als entspannt angesehen werden kann, die Differenz aus Bestands- und Neuvertragsmieten geringer ist. Es gibt jedoch neben den gesetzlichen Regelungen und dem Vermieterverhalten noch einen weiteren wichtigen Grund, warum durchschnittliche Neuvertragsmieten und Bestandsmieten in Phasen hoher Wohnungsnachfrage weiter auseinanderliegen: die Neubautätigkeit.

## **2.5 Einfluss der Neubautätigkeit**

In Phasen mit hoher Wohnungsnachfrage wächst auch die Anzahl der fertiggestellten Wohnungen. Eine steigende Bevölkerungszahl erhöht die Nachfrage nach Wohnraum. Um dieser höheren Nachfrage zu begegnen und starke Preisanstiege wirksam zu verhindern, muss die Neubautätigkeit ausgeweitet werden (Braun, 2018; Henger/Voigtländer, 2019; Baldenius et al., 2019). Dennoch hat eine Ausweitung der Neubauaktivitäten einen Einfluss auf die durchschnittlichen Neuvertragsmieten, denn Mieten in Neubauten sind häufig höher als im Bestand. Neben stetig steigenden Baukosten (ARGE, 2019; BMUB, 2015), spielen hier auch Qualitätsverbesserungen eine wichtige Rolle. Ein höheres Ausstattungsniveau der Neubauten, beispielsweise in Form von Aufzügen, Maßnahmen zur Gewährleistung der Barrierefreiheit, höherwertigen Sanitäranlagen oder besserer Wärmedämmung als bei Bestandswohnungen, ist auch mit entsprechend höheren Mieten verbunden. Um Investitionen in den Neubau nicht zu hemmen, ist dieser darüber hinaus von Regulierungen wie der Mietpreisbremse ausgenommen.

Laut der Zusatzerhebung Wohnen des Mikrozensus 2018 ist der Anteil der Neubau-Mietwohnungen am gesamten Mietwohnungsbestand gering. Von den

19,8 Millionen bewohnten Mietwohnungen in Deutschland wurden lediglich 452.000 im Jahr 2011 oder später gebaut – das entspricht 2 Prozent des gesamten Mietwohnungsmarktes (Statistisches Bundesamt, 2019f). Ein Viertel der Mietwohnungen ist vor 1948 gebaut worden. Mit 47 Prozent stammen die meisten aus den Jahren zwischen 1949 und 1978. Zwischen 1979 und 1990 entstanden 12 Prozent und zwischen 1991 und 2010 weitere 13 Prozent.

Die Angebotssituation in den Großstädten sieht jedoch anders aus – hier sind Neubauten deutlich stärker vertreten. Eine Auswertung der Inseratsdaten von Immobilienscout24 zeigt dies. Von den mehr als 150.000 inserierten Mietwohnungen in den sieben größten deutschen Städten im Jahr 2018 und im ersten Halbjahr 2019 wurden 27 Prozent vor 1948 erbaut, was dem Anteil im bundesweiten Mietwohnungsbestand sehr nahekommt. Mit 32 Prozent war der Anteil der inserierten Wohnungen, die zwischen 1949 und 1978 erbaut wurden, deutlich geringer als im bundesdeutschen Bestand. Weitere 8 Prozent der inserierten Wohnungen wurden zwischen 1979 und 1990 gebaut, 15 Prozent zwischen 1991 und 2010 – diese Werte ähneln wiederum dem tatsächlichen Mietwohnungsbestand. Deutlich überrepräsentiert hingegen waren in den Wohnungsinseraten Wohnungen, die ab 2011 hinzukamen. Hierauf bezogen sich 18 Prozent aller Wohnungsinserate im Jahr 2018 und dem ersten Halbjahr 2019, im Vergleich zu nur 2 Prozent im gesamtdeutschen Mietwohnungsbestand.

Der große Anteil an Neubauten in den Inseraten der größten deutschen Städte verzerrt das Bild über deren Anteil im gesamten Mietwohnungsmarkt. Neubauwohnungen sind aus oben beschriebenen Gründen (Qualitätsverbesserungen, Baukosten) teurer als Bestandswohnungen, dies zeigt sich auch bei den Inseraten. Im Median wurde eine Mietwohnung, die zwischen 2011 und 2018 erbaut wurde, im Jahr 2018 in den sieben größten Städten für einen Quadratmeterpreis von 14,98 Euro (in realen Preisen von 2018) inseriert. Dieser Preis liegt deutlich höher als für Wohnungen älteren Baujahrs. Wohnungen mit Baujahr zwischen 1991 und 2010 beispielsweise wurden im Median für 12,00 Euro angeboten.

Diese Daten könnten suggerieren, dass Neubau zu teureren Mieten führt. Dem ist jedoch nicht so, denn Neubau hat insgesamt eine entlastende Wirkung auf den gesamten Mietwohnungsmarkt und schafft wichtiges Angebot. In den

Wohnungsinseraten jedoch spiegelt sich die erhöhte Bautätigkeit in den Großstädten eben auch anhand eines höheren Anteils an Neubauwohnungen, wodurch die reinen Angebotspreise die tatsächliche Preissituation in diesen Märkten besonders stark nach oben verzerren.

## **3 Bezahlbares Wohnen**

### **3.1 Das Konzept vom bezahlbaren Wohnen**

Nachdem die Preisentwicklungen im Angebotsmarkt in den Großstädten sowie bei den Bestands- und Neuvertragsmieten im bundesdeutschen Mittel und den Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern analysiert wurden, werden im Folgenden die Preisentwicklungen und -niveaus vor dem Hintergrund des Konzepts des bezahlbaren Wohnens diskutiert. Dabei wird auf bisher außen vor gebliebene Aspekte wie die Entwicklung der Einkommen und der qualitativen Merkmale der Wohnungen sowie subjektive Einschätzungen eingegangen.

#### **3.1.1 Ursprung und Entwicklung**

Die Frage nach der Bezahlbarkeit von Wohnraum untersuchte bereits Schwabe (1868) explizit. Dieser definierte in Anlehnung an (beziehungsweise im Widerspruch zu) Engel (1895 [1857]) das Schwabe'sche Gesetz. Dieses besagt, dass der Einkommensanteil, der für die Wohnkosten aufgewendet wird, mit zunehmendem Einkommen abnimmt. In Engels Studie war zuvor noch implizit ein konstanter Ausgabenanteil vermerkt worden. Praum (2016) fasst die historische Entwicklung des relativen Maßes der Bezahlbarkeit des Wohnens zusammen: Der Anteil der Wohnkosten am Einkommen entwickelte sich seit dem 19. Jahrhundert von einem zunächst rein deskriptiven zu einem normativen Maß. Hierbei stieg der „normale“ Anteil der Wohnkosten am Einkommen mit der Zeit stetig an: von einem Zehntel des monatlichen Einkommens (Krummel, 1858, 109) über den Lohn einer Woche für die Miete eines Monats bis hin zu 30 Prozent des Einkommens.

Mit der ersten empirischen Erhebung zum Budget privater Haushalte entwickelten sich Faustregeln, die einen fixen Anteil der Wohnkosten am Einkommen als Grenze der Bezahlbarkeit festlegten. Diese werden noch heute herangezogen.

gen, um die Bezahlbarkeit von Wohnen zu operationalisieren (Holm et al., 2017, 69). Außer Frage ist dennoch, dass eine starre, dichotome Unterscheidung zwischen „bezahlbar“ und „unbezahlbar“ auf Basis der Wohnkostenbelastung zu kurz greift, um die Wohnsituation vollständig zu erfassen. Auch beim Konzept vom bezahlbaren Wohnraum bildet neben den Wohnkosten (in Kapitel 2 für die Miete erläutert) das Einkommen und letztlich vor allem die Kombination der beiden nur einen Teilaspekt bezahlbaren Wohnraums ab.

### **3.1.2 Das Konzept der Bezahlbarkeit in Politik und Wissenschaft**

„Bezahlbarer Wohnraum“ ist ein politisch und medial häufig bemühtes Konzept (BMUB/BBSR, 2015). Ein Grund hierfür ist unter anderem, dass die Ausgaben für den Wohnraum meist für den größten singulären Anteil an den Konsumausgaben der Haushalte stehen. Im Durchschnitt über alle Haushalte machen die Ausgaben für Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung 33,6 Prozent der gesamten Konsumausgaben eines Haushalts aus – mehr als die nächstgrößeren Posten Verkehr (14,0 Prozent) und Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren (13,3 Prozent) zusammen (Statistisches Bundesamt, 2020). Wohnen, ähnlich wie der Konsum von Lebensmitteln, stellt einen nur bedingt steuerbaren Ausgabenposten im Budget der Haushalte dar. Die Kosten des Wohnens sind auch insofern unabdingbar beziehungsweise nicht beeinflussbar, als dass eine Veränderung der Wohnkosten durch die Haushalte in der Regel mit hohen Transaktionskosten verbunden ist. Nur durch einen Umzug oder die Änderung der Wohnform (Miete oder Eigentum) sind die Haushalte in der Lage, die Wohnkosten nennenswert zu beeinflussen.

Trotz der Relevanz des Wohnens und der Aufmerksamkeit in öffentlicher und politischer Debatte gibt es keine einheitliche Definition des Konzepts bezahlbares Wohnen. Im Folgenden werden verschiedene nationale Beispiele angeführt, in denen die Bezahlbarkeit von Wohnraum erwähnt wird.

Es existiert eine Vielzahl an qualitativen Definitionen bezahlbaren Wohnens, die anhand quantitativer Kennzahlen operationalisiert (gemessen) werden. Gemein haben die verschiedenen Definitionen beziehungsweise Operationalisierungen jedoch, dass diese auf einem normativ-maßgebenden Fundament basieren. So impliziert das Wort „bezahlbar“ in diesem Kontext zunächst nur eine ausreichend hohe Zahlungsfähigkeit einer Person oder eines Haushalts,

um die mit dem Wohnen verbundenen Kosten aufzubringen. Was als Wohnkosten herangezogen wird, wie hoch die Wohnkosten sein sollten, was als Zahlungsfähigkeit angesehen wird, wie hoch diese sein sollte und wie sich das Verhältnis aus Wohnkosten und Zahlungsfähigkeit darstellen sollte, unterscheidet sich dabei.

Die Definitionen von bezahlbarem Wohnraum und folglich auch die Operationalisierungen sind je nach empirischer Studie anders. Die Unterschiede sind auf verschiedene Datengrundlagen und Untersuchungsfragen zurückzuführen. Eine häufige Gemeinsamkeit der Studien besteht darin, dass sie ein relatives Konzept bemühen, wobei Wohnkosten in Relation zum Einkommen gesetzt werden.

Frick/Grimm (2009) sowie Kohl et al. (2019) beispielsweise bedienen sich der Daten des SOEP und verwenden das Verhältnis von Bruttokaltmiete und monatlichem Haushaltsnettoeinkommen. Holm et al. (2017) nutzen Daten aus der Zusatzerhebung Wohnen des Mikrozensus. Auch hier wird die Bruttokaltmiete mit dem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen verglichen. Das Statistische Bundesamt verwendet das gleiche Konzept in seinen Berechnungen der Wohnkostenbelastung (Statistisches Bundesamt, 2019f). Im Gegensatz hierzu betrachten Romeu Gordo et al. (2019) auf Basis des SOEP die monatlichen Einkommen in Relation zur Bruttowarmmiete (ab 2010 zuzüglich Stromkosten). Das Statistikamt der Europäischen Union (Eurostat) wiederum nutzt den Vergleich der Nettokaltmiete am verfügbaren Haushaltseinkommen und bestimmt daraus die sogenannte Quote der Überbelastung durch Wohnkosten (EU-SILC, 2019).

Bezahlbares Wohnen wird darüber hinaus auf Bundes-, Landes- und Städteebene von politischen Entscheidungsträgern und Interessenvertretern diskutiert. So spricht das Bündnis für Wohnen Potsdam von bezahlbarem Wohnraum dann, wenn die Ausgaben für die Bruttowarmmiete dauerhaft nicht mehr als ein Drittel des verfügbaren Haushaltsnettoeinkommens betragen. Zusätzlich werden in Abhängigkeit der Haushaltsgröße Mindestbeträge definiert, die nach Abzug der Mietzahlungen vom Haushaltseinkommen übrig bleiben sollen (Jekel, 2018). Für das Göttinger Bündnis für bezahlbares Wohnen hingegen wird bezahlbarer Wohnraum äquivalent zu gefördertem Wohnraum im Sinne

der sozialen Wohnraumförderung nach dem Niedersächsischen Wohnraumförderungsgesetz (NWoFG) definiert. Es existiert darüber hinaus eine Vielzahl weiterer lokaler Definitionen bezahlbaren Wohnens.

Dieser impliziten Uneinigkeit über das Konzept und die Messung von bezahlbarem Wohnen trägt das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen (BMUB/BBSR, 2015) Rechnung, indem es selbst von einer Definition des namensstiftenden Begriffs absieht. Die verschiedenen Operationalisierungen des Konzepts haben jedoch Grenzen, die im Folgenden diskutiert werden.

### 3.1.3 Anwendbarkeit und Grenzen

In englischsprachigen Studien entspricht der Begriff „Affordable Housing“ dem des bezahlbaren (oder auch leistbaren) Wohnraums. Hulchanski (1995) widmet sich dem Begriff des Affordable Housing in einer kritischen Würdigung. Er definiert dabei sechs verschiedene Anwendungen der Wohnkostenbelastung als Relation aus Wohnkosten und Einkommen und betrachtet auch deren Zulässigkeit. Auf vier Aspekte soll hier im Kontext der Bezahlbarkeit von Wohnraum eingegangen werden:

- Als ersten Anwendungsfall nennt er den zeitlichen Querschnitt: Hierbei wird die Wohnkosten-Einkommensrelation lediglich als eine beschreibende Größe genutzt, um Aussagen hinsichtlich der Budgetaufwendungen verschiedener Haushaltstypen zu treffen. Dabei sollte bei der Interpretation der Ergebnisse von einer Definition von Gesetzmäßigkeiten, Faustregeln oder Erschwinglichkeit abgesehen werden, da dies ohne die Einbettung in einen breiteren Kontext sowie einen Theorierahmen schlicht nicht möglich sei.
- Ähnliche Einschränkungen müssten bei der Analyse von zeitlichen Trends berücksichtigt werden, so Hulchanski (1995).
- Der Wohnkostenanteil spielt eine wichtige Rolle bei der Zuweisung von öffentlichen Fördermitteln. Die gewählte Grenze, die Haushalte oder Personen förderfähig macht, sei dabei jedoch eine subjektive Entscheidung. Wissenschaftliche Expertise kann zwar politische Entscheidungen begleiten und durch die in Punkt 1 und 2 genannten Anwendungen unterstützen, beantwortet jedoch keine normativen Fragen. Die Wahl von Förderungs-

grenzen dient somit auch der Budgetallokation. Sie sind in Deutschland im Fall der sozialen Wohnraumförderung seit der Föderalismusreform nicht einheitlich festgesetzt. Die finale Entscheidung über die Höhe der Fördermittel und ihre Verteilung verbleibt letztlich bei den politischen Entscheidungsträgern. Die Relation aus Wohnkosten und Einkommen ist dabei lediglich ein Indikator, an dem sich zielgerichtete Förderung orientieren kann, wie beispielsweise im Fall des Wohngelds in Deutschland (Henger/Niehues, 2019b).

- Die legitime Anwendung der Wohnkosten-Einkommensrelation als Entscheidungshilfe bei der Verteilung öffentlicher Fördergelder ist abzugrenzen von der Anwendung bei der Definition von Wohnungsbedarf (Housing Need).

In Deutschland erfreuen sich Faustregeln in Form von fixen Relationen zuletzt neuer Beliebtheit bei der Definition von Erschwinglichkeitsproblemen). So sollen die Mietausgaben nicht mehr als 30 Prozent des Einkommens betragen, äußerte etwa die SPD-Chefin Saskia Esken (2020). In einem Referentenentwurf des Berliner Mietendeckels war außerdem vorgesehen, dass alle Haushalte, deren Ausgaben für die Nettokaltmiete mehr als 30 Prozent des Einkommens ausmachen, ein Anrecht auf Mietabsenkung erhalten sollten (Engelbrecht, 2019). Hierbei wird suggeriert, dass alle Haushalte, die einen Anteil von mehr als 30 Prozent für die Wohnkosten aufwenden, ein Erschwinglichkeitsproblem hätten. Zudem schwingt die Annahme mit, dass es „normal“ sei, weniger als 30 Prozent des Einkommens für die Miete aufzuwenden.

Wie Hulchanski (1995, 482) beschreibt, ist diese Art der Anwendung des rein deskriptiven Maßes der Wohnkostenbelastung viel zu kurz gegriffen und würde ein Erschwinglichkeitsproblem in Deutschland massiv überzeichnen. Würde man die Grenze von 30 Prozent beispielsweise bei der Bruttokaltmiete zugrunde legen, so wären laut SOEP im Jahr 2018 34 Prozent aller Mieterhaushalte betroffen gewesen, dies entspricht 6,9 Millionen Haushalten. Dieser Anteil ist jedoch in den vergangenen Jahren trotz steigender Bestands- und Neuvertragsmieten nicht größer geworden, sondern wurde bereits Mitte der 2000er Jahre erreicht (Kohl et al., 2019, 15). Ein Heranziehen dieses Maßes, um die Zuspitzung eines eventuellen Erschwinglichkeitsproblems in jüngster Zeit zu diagnostizieren, ist deshalb nicht möglich.

Jedoch ist nicht die Tatsache, dass so ein großer Teil der Mieterhaushalte unter diese Definition fiel, Grund zur Ablehnung des Maßes als Definition für Erschwinglichkeitsprobleme. Vielmehr vermag das Maß als solches nicht die gesamte Realität der Haushalte abzubilden. Bereits Stone (1990, 50 f.) bezeichnet die Relation aus Einkommen und Wohnkosten als eine gleitende Skalierung, entlang derer sich Haushalte einordnen. Sie sei jedoch nicht in der Lage, die Erschwinglichkeit oder die Bezahlbarkeit von Wohnen zu erfassen – auch dann nicht, wenn nach verschiedenen Haushaltstypen unterschieden werde. Es sollten darüber hinaus Unterschiede in der Haushaltszusammensetzung, dem anderweitigen Konsumverhalten der Haushalte sowie den finanziellen Mitteln, die über das Haushaltseinkommen hinausgehen, berücksichtigt werden.

Die von Hulchanski (1995) und anderen vorgebrachte Kritik an der Wohnkostenbelastung als einziges Maß zur Bestimmung der Bezahlbarkeit des Wohnens ist alles andere als neu. In der aktuellen Debatte um die Wohnkosten und deren Bezahlbarkeit wird dennoch häufig außen vor gelassen, dass sich nicht nur die Wohnkosten in den vergangenen Jahren dynamisch entwickelt haben, sondern auch die anderen Elemente, die Teil einer umfassenderen Definition von bezahlbarem Wohnraum sein können.

## 3.2 Objektive Maße

### 3.2.1 Eine breitere Definition

Eine mögliche Definition bezahlbaren Wohnens kann entlang von zwei deskriptiven Dimensionen mit jeweils zwei Ebenen (objektiv, subjektiv) stattfinden:

Die erste Dimension kann dabei der „Bezahlbarkeit“ im Sinne der finanziellen Faktoren gewidmet sein. Diese ist auf der objektiven Ebene für die Haushalte durch eine Kostenseite sowie eine zugrunde liegende Budgetrestriktion gekennzeichnet. Auf der Kostenseite finden sich die Ausgaben für das Wohnen, hierzu gehören die Grund- oder Nettokaltmiete, je nach Untersuchungsfrage die kalten und warmen Nebenkosten und weitere mit dem Wohnen verbundene Aufwendungen, wie beispielsweise Heizungs- oder Modernisierungs- und Instandhaltungskosten. Auf der Budgetseite der Haushalte befinden sich letzt-



lich alle liquiden finanziellen Mittel, typischerweise operationalisiert durch die monatlichen Haushaltsnettoeinkommen. Vorstellbar ist hier auch eine Berücksichtigung von liquiden Vermögenswerten. Auf der subjektiven Ebene der finanziellen Faktoren werden Aspekte, die über die objektiven Faktoren hinaus Informationsgehalt für die Bezahlbarkeit von Wohnen haben, subsumiert. Hierzu gehören subjektive Selbsteinschätzungen über die finanzielle Belastung der Haushalte durch die Wohnkosten, aber auch, ob die Höhe der Wohnkosten als angemessen in Relation zu anderen, vergleichbaren Wohnungen angesehen wird.

Die zweite Dimension des bezahlbaren Wohnens beinhaltet die physischen Attribute der Unterkunft selbst. Auf der objektiven Ebene sind hier die Ausstattungsmerkmale der Wohnung sowie das Wohnumfeld zu berücksichtigen. Hierzu gehört die Größe der Wohnung, die Qualität der Innenausstattung, aber auch die Wärmedämmung oder die Nähe zum öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und zu anderen Infrastruktureinrichtungen. Auf der subjektiven Ebene der physischen Faktoren wiederum steht die subjektive Bewertung der physischen Attribute des Wohnens. Hier können zum Beispiel die Zufriedenheit mit der Größe der Wohnung, der Anbindung an den ÖPNV oder die empfundene Lärmbelastung berücksichtigt werden.

Im Weiteren werden einige deskriptive empirische Befunde zu den in Kapitel 3.2.1 genannten objektiven und subjektiven Aspekten aufgezeigt. Dabei steht die Beziehung zwischen dem klassischen Verhältnis aus Wohnkosten und Einkommen und den weiteren Aspekten, die bezahlbares Wohnen ausmachen, im Vordergrund.

### **3.2.2 Wohnkostenbelastung**

Zunächst soll das Bild zur Entwicklung des Bestands- und Neuvertragsmarktes um die Wohnkostenbelastung vervollständigt werden. Wie oben illustriert, erreichten die Bestands- und Neuvertragsmieten zuletzt Spitzenwerte (in realen Preisen). Daraus lässt sich jedoch nicht folgern, dass auch die Wohnkostenbelastung der Mieterhaushalte, hier als Anteil der Bruttokaltmiete (Grundmiete plus kalte Nebenkosten) am monatlichen Haushaltseinkommen, ansteigt (Abbildung 3). Die monatlichen Haushaltsnettoeinkommen beinhalten dabei bereits öffentliche Transferzahlungen, wie zum Beispiel das Wohngeld.

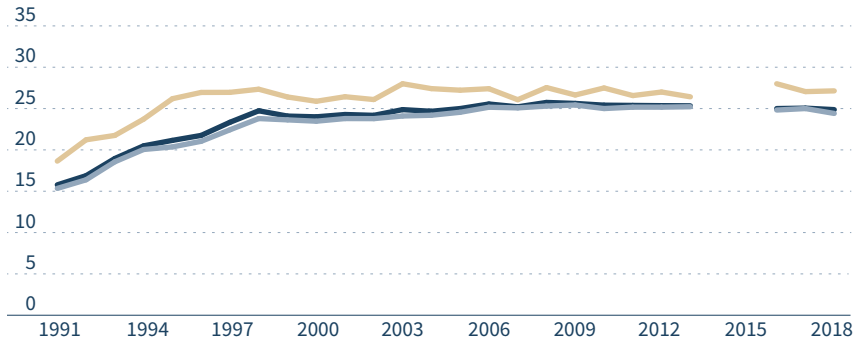
# Mietkostenbelastung

Abbildung 3

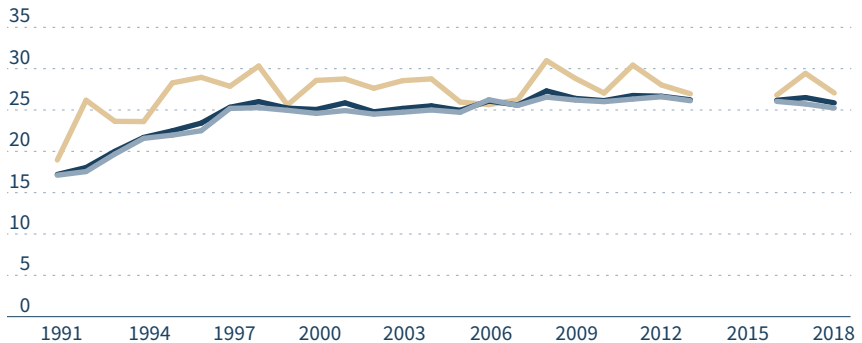
Anteil der monatlichen Bruttokaltmiete am monatlichen Haushaltsnettoeinkommen, Median in Prozent

— Bestandsmieter — Alle Mieterhaushalte — Neuvertragsmieter

## a) Deutschland



## b) Große Großstädte



Große Großstädte: Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern.

2014 und 2015: keine Daten verfügbar.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/aHSAC3GbXMwYdSe>

Quellen: SOEP v35; eigene Berechnungen

Die mittlere Wohnkostenbelastung für Neuvertragsmieter lag in allen Jahren seit der Wiedervereinigung über der mittleren Belastung der Bestandsmieter. Im Durchschnitt liegt seit 1991 die mittlere Wohnkostenbelastung für Neuvertragsmieter 13 Prozent über der von Bestandsmietern, dies entspricht einer Differenz von 3 Prozentpunkten. Die höchsten Differenzen zwischen den Bestands- und Neuvertragsmietern traten dabei in den 1990er Jahren auf. Zwischen 1991 und 1999 lag die mittlere Wohnkostenbelastung bei Neuvertrag 21 Prozent

(4 Prozentpunkte) über der der Bestandsmieter. Dieser Unterschied verringerte sich bis in die 2010er Jahre hinein. Zwischen 2005 und 2009, einer Phase sinkender realer Mietpreise, war diese Differenz mit 7 Prozent (2 Prozentpunkte) am geringsten. Anschließend nahm dieses Verhältnis wieder leicht zu und lag im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018 bei 11 Prozent (die Differenz bei knapp 3 Prozentpunkten). Hier zeigen sich somit Indizien dafür, dass die steigenden Neuvertragsmieten mit höheren mittleren Wohnkostenbelastungen, zumindest in der kurzen Frist, einhergehen.

Hierbei sind Überlagerungseffekte mit zu berücksichtigen. So war zuletzt beispielsweise auch das durchschnittliche Alter des Haushaltsvorstands in den Haushalten rückläufig, die neu in eine Mietwohnung einzogen. Dieses lag im Jahr 2010 bei 39 Jahren, im Jahr 2018 bei 37. Das durchschnittliche Alter des Haushaltsvorstands der Bestandsmieter ist wesentlich höher und betrug im Jahr 2018 55 Jahre. Mit einem sinkenden durchschnittlichen Alter bei den Neuvertragsmieten könnten Präferenzverschiebungen verbunden sein. Sind die Haushalte beispielsweise noch am Beginn ihrer beruflichen Karriere, so ist es nicht unwahrscheinlich, dass sie in der kurzen Frist höhere Wohnkostenbelastungen in Kauf nehmen, da sie mit höheren Löhnen in der Zukunft rechnen. Festzuhalten ist jedoch, dass die mittlere Wohnkostenbelastung der Mieterhaushalte in den Daten des SOEP weder im bundesdeutschen Mittel noch bei einer separaten Betrachtung der großen Großstädte im selben Maß steigt, wie der Anstieg der Neuvertragsmieten dies vermuten ließe.

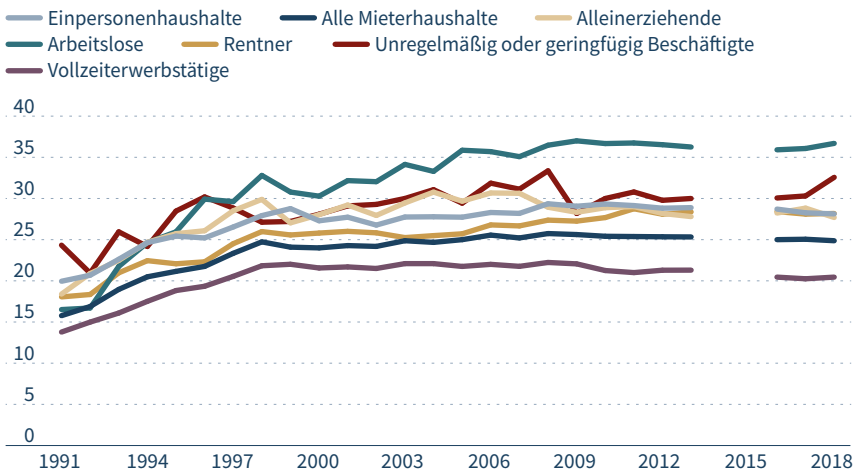
Im Weiteren werden Bevölkerungsgruppen betrachtet, die auch in der Armutsforschung häufig im Mittelpunkt stehen. Dazu gehören Arbeitslose, unregelmäßig oder geringfügig Beschäftigte, Alleinerziehende und Einpersonenhaushalte. Zusätzlich werden auch Rentnerhaushalte berücksichtigt. Die Gruppenzugehörigkeiten schließen sich dabei nicht gegenseitig aus; so kann ein Haushalt beispielsweise sowohl ein Einpersonenhaushalt als auch ein Rentnerhaushalt sein. Da die Analyse auf Haushaltsebene stattfindet, werden die Informationen für den Haushaltsvorstand verwendet.

Abbildung 4 zeigt den mittleren Anteil des Haushaltsnettoeinkommens (Median), den die Mieterhaushalte in den jeweiligen Gruppen zwischen den Jahren 1991 und 2018 für die Bruttokaltmiete aufwendeten. Dieser variiert zwischen

## Mietkostenbelastung nach sozialen Gruppen

Abbildung 4

Anteil der monatlichen Bruttokaltmiete am monatlichen Haushaltsnettoeinkommen, Median in Prozent



2014 und 2015: keine Daten verfügbar.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/NfpgFTWqdWrniWc>

Quellen: SOEP v35; eigene Berechnungen

den Gruppen deutlich. Am höchsten war der Anteil, der für die Miete aufgewendet wurde, bei den Haushalten mit einem arbeitslosen Haushaltsvorstand. Dazu können sowohl Bezieher von Arbeitslosengeld (ALG) I als auch von ALG II gehören. Für Letztere sollte jedoch berücksichtigt werden, dass die Wohnkosten im Zuge der Kosten der Unterkunft (KdU) übernommen werden, solange diese als angemessen gelten. Somit ist die Belastungswirkung eine andere.

Im Mittel brachten Haushalte mit einem arbeitslosen Haushaltsvorstand im Jahr 2018 knapp 37 Prozent der monatlichen Nettoeinkommen für die Bruttokaltmiete auf. War der Haushaltsvorstand unregelmäßig oder geringfügig beschäftigt, lag dieser Anteil bei fast 33 Prozent (im Jahr 2017 und den Vorjahren ab 2010 bei rund 30 Prozent). Die mittlere Wohnkostenbelastung unterschied sich bei Rentnern, Einpersonens- und Alleinerziehendenhaushalten mit rund 28 Prozent kaum.

Als Referenzen sind zusätzlich die mittleren Anteile für alle Mieterhaushalte sowie für Mieter mit einem voll erwerbstätigen Haushaltsvorstand abgebildet.

Die Hälfte aller Mieterhaushalte wendete im Jahr 2018 mehr als rund 25 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens für die Bruttokaltmiete auf, die andere Hälfte weniger als rund 25 Prozent. Bei den voll Erwerbstätigen lag die Belastung im Median bei knapp über 20 Prozent.

Die Wohnkostenbelastungen haben sich seit Beginn der anhaltenden Periode der steigenden Neuvertragsmieten im Jahr 2010 unauffällig entwickelt. Die mittleren Wohnkostenbelastungen haben sich seitdem nicht etwa erhöht, sondern stagnieren. Eine Ausnahme stellt der Sprung bei den unregelmäßig oder geringfügig Erwerbstätigen dar, der aufgrund der höheren statistischen Schwankungen in dieser Gruppe jedoch nicht überinterpretiert werden sollte. Neben den theoretischen Argumenten, warum die Bezahlbarkeit von Wohnen nicht allein auf die Wohnkostenbelastung zurückzuführen ist, zeigte sich in den vergangenen Jahren entlang der oben betrachteten Gruppen kein Trend, der eine Fokussierung auf die Wohnkostenbelastung rechtfertigen würde. Es lässt sich keine stetige Zunahme der Wohnkostenbelastung für die betrachteten gesellschaftlichen Gruppen ausmachen, die als bedrohlich einzuordnen wäre.

Für voll erwerbstätige Mieter ist die Mietkostenbelastung im Median in den vergangenen Jahren in der Tendenz rückläufig. Diese Tendenz zeigt sich auch bei einer Aufteilung dieser Mieterhaushalte entlang ihres monatlichen Nettoäquivalenzeinkommens in fünf gleich große Gruppen (nicht grafisch dargestellt). Entgegen dem Trend steigender Mietpreise ist die Mietkostenbelastung in allen fünf Gruppen seit dem Jahr 2010 nicht gestiegen. Eine bemerkenswerte Entwicklung nahm die Wohnkostenbelastung der einkommensärmsten 20 Prozent der Mieterhaushalte mit einem in Vollzeit erwerbstätigen Haushaltsvorstand. Seit dem Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 ist bei ihnen der Anteil des für die Bruttokaltmiete verwendeten Einkommens von 29 auf 26 Prozent im Jahr 2018 gesunken. Auch in den anderen Einkommensquintilen ergaben sich im jüngeren Zeitraum im Mittel geringere Belastungsquoten.

Entlang der Einkommensverteilung ist der Wohnkostenanteil der Bruttokaltmiete am Haushaltsnettoeinkommen ebenfalls sehr unterschiedlich verteilt. Im Sinne des Schwabe'schen Gesetzes gilt, dass Haushalte mit geringeren

## Mietkostenbelastung nach Einkommensdezilen

Tabelle 2

Anteil der monatlichen Bruttokaltmiete am monatlichen Haushaltsnettoeinkommen, in Prozent

	1. Dezil	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10. Dezil
1993	33,0	24,1	20,3	20,5	19,9	17,8	17,5	16,0	15,4	14,0
1998	39,5	33,2	27,4	26,5	24,4	23,5	21,7	19,8	20,4	18,0
2003	43,4	34,6	30,7	26,3	24,0	23,5	20,9	20,1	19,0	16,3
2008	43,1	36,0	31,2	27,8	25,4	24,2	23,3	21,4	19,5	16,7
2013	42,0	36,0	31,0	27,7	25,4	23,8	20,5	21,2	19,1	16,0
2018	39,1	36,9	32,0	27,0	25,0	21,8	21,0	20,3	19,3	15,7

Einkommensdezile auf Basis der monatlichen Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen der Mieterhaushalte (neue OECD-Skala).

Quellen: SOEP v35; eigene Berechnungen

Einkommen, hier auf Basis der monatlichen Nettoäquivalenzeinkommen, einen höheren Anteil für die Miete aufwenden. Dargestellt ist dies in Tabelle 2 für die Einkommensdezile. Interessant ist auch hier der zeitliche Verlauf, der seit 2010 keinen rapiden Anstieg der Mietkostenbelastung aufzeigt. Augenscheinlich ist jedoch die Konvergenz der Mietkostenbelastung bei den zwei einkommensschwächsten Dezilen. Während die mittlere Mietkostenbelastung bei den Einkommensschwächsten um 10 Prozent zwischen 2003 und 2018 zurückging, stieg diese beim nächsthöheren Einkommensdezil um 7 Prozent an.

Öffentliche Fördermaßnahmen, die in direkter Verbindung mit den Wohnkosten der Haushalte stehen, hängen zu einem großen Teil von der Höhe der Einkommen ab. Darum ist in den Gruppen mit relativ geringen Einkommen der Anteil der Haushalte, die eine solche Förderung beziehen, entsprechend höher. Belastbare Aussagen über die Anteile der geförderten Haushalte sind mit den Daten des SOEP jedoch nur eingeschränkt möglich. So stiegen beispielsweise in den SOEP-Daten Anteil und Anzahl der Haushalte in einer Sozialwohnung zwischen den Jahren 2015 und 2016 stark an, obwohl die Zahl der geförderten Wohnungen laut Angaben der Bundesregierung bundesweit weiter zurückging (Deutscher Bundestag, 2019a). Für die Zahl der Wohngeld- und KdU-Empfänger gelten ähnliche Einschränkungen.

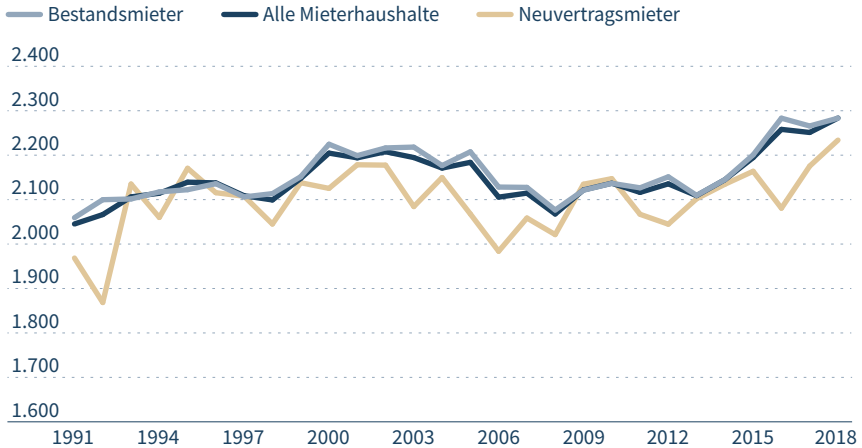
### 3.2.3 Einkommen

Im Einklang mit der Analyse der Mietpreise je Quadratmeter Wohnfläche wird die Entwicklung der durchschnittlichen preisbereinigten (in Preisen von 2018)

## Haushaltseinkommen

Abbildung 5

Preisbereinigtes monatliches Haushaltsnettoeinkommen, in Euro



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/oiCNCcTLapDZD5k>

Quellen: SOEP v35; eigene Berechnungen

monatlichen Haushaltsnettoeinkommen der Neuvertrags- und Bestandsmieter betrachtet (Abbildung 5). Hierbei werden deutliche reale Einkommenszuwächse in den Jahren ab 2013 sichtbar. Die monatlichen Haushaltsnettoeinkommen haben sich im Durchschnitt aller Mieterhaushalte seit 2010 von rund 2.140 Euro auf rund 2.280 Euro um real knapp 7 Prozent erhöht. Einkommensentwicklung und -niveau der Neuvertragsmieter entsprechen dabei im Wesentlichen denjenigen aller Mieterhaushalte.

Somit erklärt sich der ausbleibende Anstieg der mittleren Wohnkostenbelastung der Mieterhaushalte zu einem nicht unwesentlichen Teil durch die starken Einkommenszuwächse der vergangenen Jahre. Höhere Mieten bei gleichzeitig steigenden Einkommen bleiben erschwinglich, zumindest für die Mieterhaushalte, deren Einkommen entsprechend zulegen (vgl. zur Lohnentwicklung in Deutschland auch Fedorets et al., 2020).

Es bleibt dennoch die Frage offen, wieso die mittlere Wohnkostenbelastung der Neuvertragsmieter nicht im selben Maß steigt wie der durchschnittliche Mietzins, zumal das durchschnittliche Haushaltseinkommen der Neuvertrags-

mieter nicht über dem Durchschnitt der Bestandsmieter liegt. Neben einem funktionierenden Matching am Wohnungsmarkt – teure Wohnungen werden von Besserverdienenden bezogen und günstige von weniger Einkommensstarken – gibt es eine weitere Ausweichmöglichkeit für Wohnungswechsler. Die Haushalte können kleinere Wohnungen beziehen, also auf Wohnfläche verzichten.

### 3.2.4 Wohnfläche

Die Wohnfläche pro Kopf ist in Deutschland seit der Wiedervereinigung kontinuierlich gestiegen. Auch seit 2010 hat sie weiter zugelegt, laut Statistischem Bundesamt (2019a, 6) von 45,0 auf 46,7 Quadratmeter pro Kopf. Doch wie von Kohl et al. (2019) mit den Daten des SOEP gezeigt und vom Statistischen Bundesamt (2019b) bestätigt, sank in den deutschen Großstädten die Wohnfläche pro Kopf in jüngster Zeit.

Dieser Befund wird anhand der Daten des SOEP noch eindrücklicher, wenn man den Wohnflächenkonsum pro Kopf der Mieterhaushalte nach Bestands- und Neuvertragsmietern isoliert betrachtet. In den 1990er und 2000er Jahren lag die durchschnittliche Wohnfläche der Neuvertrags- und Bestandsmieter stets nah beieinander und entwickelte sich weitgehend parallel. Mit Beginn der 2010er Jahre sank die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf in den Haushalten mit einem neuen Mietvertrag, während die Fläche bei den Bestandsmietern, zwar schwächer als noch in den 1990er oder 2000er Jahren, aber dennoch weiter stieg.

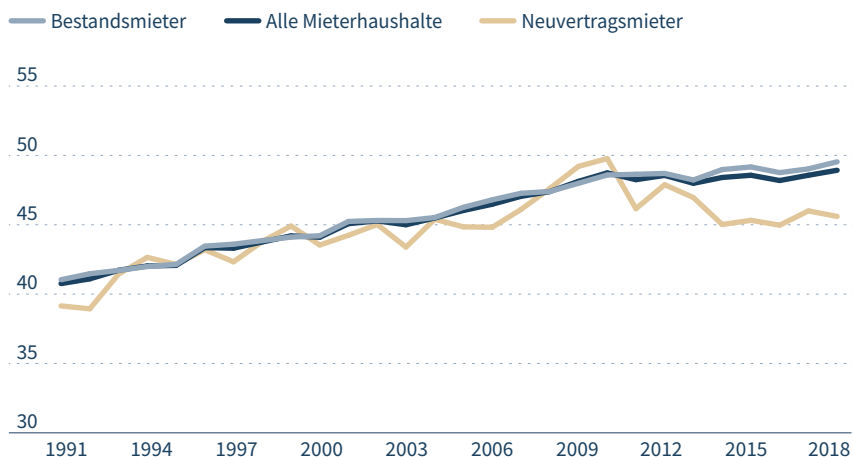
Neuvertragsmieter beziehen also in zunehmendem Maß relativ zur Zahl der Haushaltsmitglieder kleinere Wohnungen. Im Jahr 2018 lag die Wohnungsgröße bei Bestandsmietern bei durchschnittlich 49,5 Quadratmetern pro Kopf. Neuvertragsmieter bezogen hingegen Wohnungen, die im Durchschnitt zu einer Wohnfläche pro Kopf von 45,6 Quadratmetern führten – eine Differenz von rund vier Quadratmetern (Abbildung 6). Der Rückgang der Wohnfläche pro Kopf bei den Neuvertragsmietern ist dabei zu einem großen Teil auf einen Rückgang der Wohnfläche je Haushalt zurückzuführen (nicht abgebildet). Im Durchschnitt bezogen Neuvertragsmieter 2018 und im Vorjahr eine Wohnung mit 69,7 Quadratmetern, während die durchschnittliche Wohnungsgröße bei Bestandsmietern 74,2 Quadratmeter betrug. Dies ist eine Entwicklung, die



## Wohnfläche pro Kopf

Abbildung 6

je gewichtetes Haushaltsmitglied, in Quadratmetern



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/3MAsReN2JHM4RHK>

Quellen: SOEP v35; eigene Berechnungen

auch durch eine geringere Wohnungsgröße im Neubau unterstützt wird (Kohl et al., 2019, 32).

### 3.3 Subjektive Maße

Das Verhältnis aus monatlichen Mietkosten und Haushaltseinkommen als deskriptives Maß hat sich in den letzten Jahren kaum verändert. Begründet ist dies durch einen hohen Anteil an Bestandsmietern, eine positive Einkommensentwicklung der Bestands- und Neuvertragsmieter sowie eine Reduktion der durchschnittlichen Wohnfläche pro Kopf bei Neuvertragsmietern. Diese im Sinne der Deskription objektiven Kennzahlen sollen nun durch subjektive Maße ergänzt werden.

#### 3.3.1 Allgemeine Zufriedenheit mit der Wohnsituation

Die Zufriedenheit mit der Unterkunft ist ein essenzielles subjektives Maß für die Angemessenheit von Wohnraum. Sie ist abhängig von einer Vielzahl von Faktoren und wird beeinflusst von individuellen Einstellungen. Eine Steigerung

der Zufriedenheit mit der Wohnsituation über die Zeit ist ein positives Indiz für eine Versorgung der Haushalte mit adäquatem Wohnraum. Eine hohe Mietkostenbelastung ist dabei mit einer geringeren Wohnungszufriedenheit korreliert. Dies kann etwa auf ein schlechteres Ausstattungsniveau der Wohnung zurückzuführen sein oder eine negativere Grundhaltung, die dazu führt, dass die Zufriedenheit mit der Wohnung schlechter eingestuft wird. Über einen längeren Zeitraum hat sich die durchschnittliche Zufriedenheit der Mieterhaushalte stark verbessert. Dies liegt unter anderem daran, dass sich die Wohnungsausstattung, vor allem in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung, stark verbessert hat (Frick/Grimm, 2009).

Aktuell spielt die Debatte um die Zufriedenheit mit der Wohnsituation eine wichtige Rolle. Unzufriedenheit mit dem Wohnungsmarkt beziehungsweise mit der Wohnungspolitik und den Wohnungsunternehmen führte in verschiedenen Städten zu Protestaktionen, allen voran in Berlin (Bockenheimer, 2019). Um zu analysieren, ob sich die Einschätzung der Wohnungspolitik auch in der Beurteilung der eigenen Wohnsituation spiegelt, wird die Entwicklung der durchschnittlichen Zufriedenheit für Neuvertrags- und Bestandsmieter betrachtet.

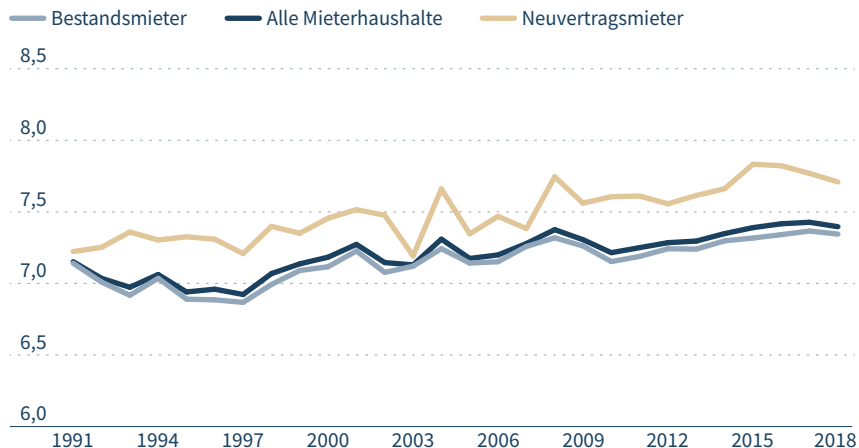
Hierbei zeigt sich zunächst, dass die durchschnittliche Zufriedenheit mit der Wohnsituation für alle Mieterhaushalte zugenommen hat. Auf einer elfstufigen Skala von 0 (sehr geringe Zufriedenheit) bis 10 (volle Zufriedenheit) bewerteten die Mieterhaushalte im Jahr 2018 ihre eigene Wohnsituation mit 7,4 Punkten (Abbildung 7). Die Zufriedenheit ist bei Neuvertragsmietern dabei im gesamten Betrachtungszeitraum höher als bei Bestandsmietern. Sie steigt typischerweise direkt nach dem Einzug in die neue Wohnung stark an („Umzugseffekt“) und sinkt in den Folgejahren wieder ab („Anpassungseffekt“; Wolbring, 2017).

Bei den Neuvertragsmietern zeichnet sich gegen Ende des Betrachtungszeitraums – von 2015 bis 2018 – ein leichter Rückgang der Zufriedenheit mit der Wohnsituation ab. Dieser sollte aufgrund potenzieller statistischer Ungenauigkeiten nicht überinterpretiert werden. Auch in der Vergangenheit gab es Schwankungen in der Zufriedenheit, während der langfristige Trend eine positive Entwicklung beschreibt. Die Daten ergeben hier jedoch zumindest Potenzial für eine zwiespältige Interpretation. Auf der einen Seite scheint die durch-

## Zufriedenheit mit der Wohnung

Abbildung 7

auf einer Skala von 0 („ganz und gar unzufrieden“) bis 10 („sehr zufrieden“)



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/TqRqTiFjFNtHrmJ>

Quellen: SOEP v35; eigene Berechnungen

schnittliche Zufriedenheit der Neuvertragsmieter rückläufig, was ein negatives Bild auf die Wohnsituation im Neuvertragsmarkt wirft. Auf der anderen Seite blieb die Differenz zwischen der durchschnittlichen Zufriedenheit der Neuvertrags- und Bestandsmieter in den letzten Jahren dennoch hoch.

### 3.3.2 Subjektive Wohnkostenbelastung

Die subjektive Wohnkostenbelastung der Mieterhaushalte wurde in den Daten des SOEP für die Jahre 2017 und 2018 mit folgender Frage erhoben: „Sind die Wohnkosten, also Miete und Nebenkosten für Ihren Haushalt, eine hohe finanzielle Belastung, eine geringe Belastung oder kein Problem?“. Der Haushaltsvorstand antwortet mit einer Angabe auf einer Skala von 0 („überhaupt kein Problem“) bis 10 („sehr hohe finanzielle Belastung“). Für die Jahre bis einschließlich 2014 wurde außerdem auf einer Skala mit fünf Kategorien von „sehr günstig“ bis „viel zu hoch“ gefragt, wie die Höhe der Miete relativ zu anderen, vergleichbaren Wohnungen eingeschätzt wird. Die Antworten auf die beiden gestellten Fragen behandeln zwar streng genommen zwei verschiedene Aspekte, zielen jedoch auf die subjektiv empfundene Angemessenheit der Wohnkosten ab.

Zunächst wird betrachtet, wie die Höhe der Miete relativ zu anderen, vergleichbaren Wohnungen im Zeitverlauf bewertet wurde. Wie bei allen anderen diskutierten subjektiven wie auch objektiven Indikatoren zeigte sich die stärkste Dynamik erneut in den 1990er Jahren. Bis zur Mitte der 2000er Jahre stieg die durchschnittliche Punktzahl bei den Mieterhaushalten recht stetig an, was bedeutet, dass die Mieterhaushalte die eigene Wohnung relativ zu anderen Wohnungen als teurer empfanden. Gegen Ende der 2000er Jahre hat sich dieser Trend jedoch gewandelt und die Bestandsmieter bewerteten die eigene Situation besser.

Eine mögliche Interpretation dieser Entwicklungen könnte sein, dass die Bestandsmieter, die im Durchschnitt in günstigeren Wohnungen wohnen als die Neuvertragsmieter, erkannt haben, dass vergleichbare Wohnungen am Markt für Neuvertragsmieten teurer angeboten werden. Folglich bewerten sie die finanziellen Anforderungen, die an sie gestellt werden, relativ zu den Alternativen am Markt als besser. Die Erhebung dieser Frage wurde ab dem Jahr 2015 eingestellt. Dies ist bedauerlich, weil somit keine Zeittrends für die aktuell andauernde Phase der steigenden Mietpreise bestimmt werden können.

Um dennoch die subjektiv empfundene Wohnkostenbelastung von Mieterhaushalten für diese jüngere Phase zu evaluieren, wird der Querschnitt im Jahr 2018 betrachtet. Wie zu erwarten, gilt im Prinzip, dass Haushalte, die sich subjektiv hoch belastet fühlen, auch objektiv einen hohen Anteil ihres monatlichen Einkommens für ihre Wohnung aufwenden. So lag der mittlere Anteil der Bruttokaltmiete am monatlichen Haushaltseinkommen in der Gruppe derer, die die finanzielle Belastung mit 0 („überhaupt kein Problem“) bewerteten, bei 20 Prozent, bei denen, die eine 5 vergaben, bei 28 Prozent, und bei denen, die den höchsten Wert 10 („sehr hohe finanzielle Belastung“) nannten, bei 37 Prozent.

Die Verteilung der subjektiv empfundenen Wohnkostenbelastung in den Mieterhaushalten ist in Tabelle 3 dargestellt. Am häufigsten (knapp 24 Prozent aller Mieterhaushalte) wurde dabei angegeben, dass die Wohnkostenbelastung als „überhaupt kein Problem“ empfunden wird. Etwas mehr als die Hälfte (51 Prozent) der Mieterhaushalte vergab einen Wert von 0 bis einschließlich 3 Punkten und etwas mehr als drei Viertel (76 Prozent) nannten einen Wert bis

## Subjektive Belastung durch Wohnkosten

Tabelle 3

Subjektive Wohnkostenbelastung von Mieterhaushalten im Jahr 2018 auf einer Skala von 0 („überhaupt kein Problem“) bis 10 („sehr hohe finanzielle Belastung“), Angaben in Prozent

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Anteile der Haushalte</b>	23,8	7,2	9,0	11,0	7,6	17,4	6,6	7,5	6,0	1,5	2,2
<b>Anteile, kumuliert</b>	23,8	31,0	40,0	51,1	58,7	76,1	82,7	90,2	96,2	97,8	100,0

Rundungsdifferenzen.

Quellen: SOEP v35; eigene Berechnungen

einschließlich 5 Punkten. Jeweils rund 2 Prozent der Haushalte gaben einen Wert von 9 beziehungsweise 10 („sehr hohe finanzielle Belastung“) an.

Im Weiteren wird die Verteilung der subjektiven Einschätzung hinsichtlich der finanziellen Belastung durch die Miete mit der objektiven, also der Relation der Bruttokaltmiete und des Haushaltseinkommens, gegenübergestellt. Hierfür wurden die Mieterhaushalte entlang ihrem monatlichen Ausgabenanteil für die Bruttokaltmiete in zehn gleich große Gruppen geteilt. In der ersten Gruppe befinden sich somit die 10 Prozent der Mieterhaushalte mit der geringsten Wohnkostenbelastung (1. Dezil), in der zehnten Gruppe die 10 Prozent mit der höchsten (10. Dezil).

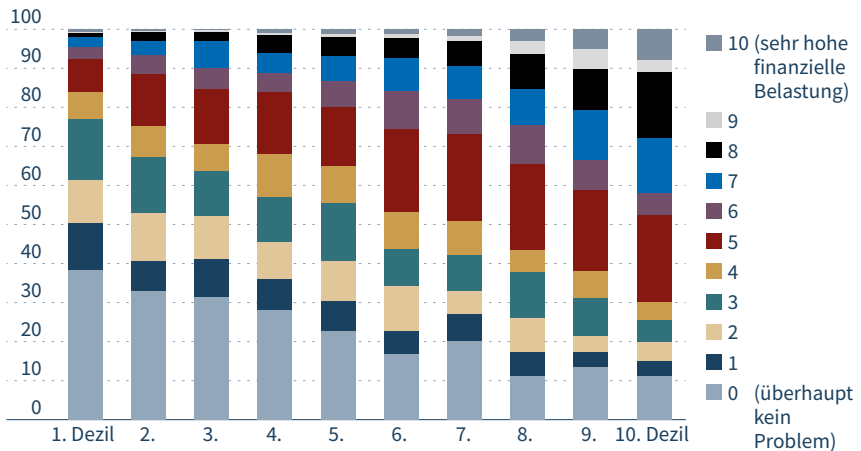
Anschließend wurde für diese Gruppen jeweils der Anteil der elf Gruppen der subjektiven Wohnkostenbelastung bestimmt. Das Ergebnis ist in Abbildung 8 dargestellt. Neben dem erwarteten Bild, dass der Anteil derjenigen, die eine höhere subjektive Belastung angeben, mit der Höhe des objektiven Ausgabenanteils steigt, zeigt sich ein vielleicht unerwartetes Bild. So finden sich auch unter den Haushalten, die objektiv einen hohen Anteil ihres monatlichen Einkommens für die Miete aufwenden, noch Haushalte, die die subjektive Belastung durch die Wohnkosten als relativ gering bewerten. Ein Viertel der Haushalte, die zu den 10 Prozent der Mieterhaushalte gehören, die den größten Anteil ihres Einkommens für die Miete aufwenden, bewerten die subjektive Belastung mit maximal 3 Punkten.

Eine Vielzahl an Erklärungen ist für diesen Befund denkbar. So befindet sich im Dezil der Mieterhaushalte mit dem größten Ausgabenanteil ein großer Anteil an Empfängern von öffentlichen Fördermitteln. Diese Mittel werden in

## Subjektive und objektive Belastung durch Wohnkosten

Abbildung 8

Subjektive Einschätzung der nach objektiver Wohnkostenbelastung gruppierten Mieterhaushalte im Jahr 2018 auf einer Skala von 0 („überhaupt kein Problem“) bis 10 („sehr hohe finanzielle Belastung“)



Objektive Wohnkostenbelastung: Die Mieterhaushalte wurden entlang ihrer Mietkostenbelastung (Verhältnis von Bruttokaltmiete zu Haushaltsnettoeinkommen) in zehn gleich große Gruppen geteilt.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/LX4QBP5HsHBRC2Z>

Quellen: SOEP v35; eigene Berechnungen

Teilen zweckgebunden ausgezahlt und dienen direkt zum Bestreiten der Wohnkosten. Für diese Haushalte wäre es somit möglich, dass die subjektive Situation positiver eingeschätzt wird, als die objektiv bestimmte es vermuten ließe – gewissermaßen müssen sich diese Haushalte um die Wohnkosten nur eingeschränkt sorgen, da diese zum Beispiel in Form der Kosten der Unterkunft (KdU) übernommen werden.

Darüber hinaus ist es möglich, dass Haushalte, die eine objektiv hohe Wohnkostenbelastung (relativ zu den anderen Haushalten) aufweisen, ihre Situation subjektiv positiver empfinden, da sie davon ausgehen oder ihnen sogar bewusst ist, dass die hohe Belastung nur kurzfristig in Kauf genommen werden muss. Dabei spielt die individuelle Lebenssituation eine wichtige Rolle. So ist beispielsweise die Wohnkostenbelastung für Neuvertragsmieter kurzfristig höher (vgl. Abbildung 3, Seite 24). Darüber hinaus kann die Geburt eines Kindes und die damit verbundene Reduktion der Arbeitszeit und des Einkommens die

Wohnkostenbelastung erhöhen, ohne dass dies zwingend zu einer subjektiven Last für die Haushalte führt.

Ein weiterer Erklärungsgrund könnte in der Gewöhnung der Haushalte liegen, etwa in Haushalten, die über längere Zeit bereits einen hohen Anteil ihres Einkommens für die Wohnkosten aufwenden. Somit sind die Ausgaben subjektiv keine große Last, obwohl ein großer Teil des monatlichen Einkommens für die Miete verwendet wird.

Auch denkbar ist, dass die Haushalte einen großen Anteil ihres Einkommens für die Wohnungsmiete ausgeben, weil ihnen dies der Wohnraum schlicht wert ist. Höhere absolute Wohnkosten sind schließlich mit einer besseren Lage und einem besseren Ausstattungsniveau der Wohnung korreliert. Ein Haushalt könnte beispielsweise aus freien Stücken entscheiden, eine Wohnung mit einem zusätzlichen Raum zu mieten, obwohl dieser eigentlich nicht notwendig ist. Solche Haushalte nehmen die entsprechenden Mehrkosten freiwillig in Kauf und die subjektive finanzielle Belastung steigt nicht zwingend.

### **3.4 Im Fokus: Unterschiede in der Wohnkostenbelastung**

An dieser Stelle soll vertiefend untersucht werden, für welche Mieterhaushalte die objektive Wohnkostenbelastung in der Vergangenheit besonders hoch (gewesen) ist, wie sich die Betroffenheit für unterschiedliche Gruppen über die Zeit verändert hat und welche anderen Faktoren, beispielsweise das Wohnumfeld, hierfür bestimmend waren.

Diesen Fragen wird mithilfe einer First-Difference-Regressionsanalyse (Übersicht 1) unter Verwendung des SOEP nachgegangen. Betrachtet wird dazu die Veränderung der Wohnkostenbelastung von Mietern für drei Zeiträume, die sich durch unterschiedliche Dynamiken bei der Entwicklung der Mietkosten auszeichnen. Die Zeiträume umfassen die Jahre 1991 bis 2000, 2000 bis 2009 und 2009 bis 2018. Zur Untersuchungsgruppe zählen alle privaten Mieterhaushalte in Deutschland und die darin lebenden Personen, wobei der Haushaltsvorstand älter als 16 Jahre sein muss. Die geschätzten Regressionskoeffizienten, die die durchschnittliche Stärke des Zusammenhangs zwischen der abhängigen Variable (Wohnkostenbelastung) und den jeweiligen unabhängigen

Variablen (beispielsweise Haushaltstyp oder Wohnfläche) messen, werden in den Abbildungen 9a bis 9c zusammen mit den dazugehörigen 95-Prozent-Konfidenzintervallen („Whiskers“) dargestellt. Die Ergebnisse werden im Folgenden faktorenweise diskutiert.

## First-Difference-Regression

Übersicht 1

In einer First-Difference-Regressionsanalyse werden die Veränderungen in der Wohnkostenbelastung von Mietern auf die Veränderungen in einer Reihe erklärender Variablen regressiert. Die Betrachtung der zeitlichen Veränderungen reduziert Endogenitätsprobleme, indem zeitlich unveränderliche Haushaltscharakteristika ausgeschaltet werden, die sich nicht hinreichend beobachten und damit auch nicht kontrollieren lassen. Zu diesen Charakteristika können beispielsweise unterschiedliche Präferenzen des Haushalts bezüglich eines lebenswerten Wohnens zählen, die mit persönlichen Wertvorstellungen und anderen nicht beobachtbaren Faktoren zusammenhängen, und die Bereitschaft, für das Wohnen unterschiedlich viel zu bezahlen. Wenn diese Präferenzen über die Zeit unveränderlich sind, lassen sie sich durch eine einfache erste Differenzbildung ausschalten, da ihr Effekt in jeder Periode gleich groß ausfällt. Sie verzerren somit nicht weiter die Schätzergebnisse der anderen Modellvariablen. Die Schätzgleichung nimmt die folgende Form an:

$$\Delta w_h = \alpha_0 + \beta_1 \Delta x_{h1} + \dots + \beta_k \Delta x_{hk} + \Delta u_h, \quad k = 1, \dots, K$$

Die abhängige Variable  $w$  steht für die Wohnkostenbelastung des Mieterhaushalts  $h$ . Die Wohnkostenbelastung ist normiert zwischen 0 und 1 (Prozent), wobei ein Top-Coding der Werte bei 0,75 stattfindet, wie es in der Literatur üblich ist (DIW, 2015; Kohl et al., 2019). Höhere Werte werden als unplausibel wahrgenommen, was weniger als 1 Prozent aller Fälle betrifft. Des Weiteren bezeichnet  $\Delta$  die Veränderung einer Variable zwischen dem Start- und Endzeitpunkt einer Periode. Die Jahre dazwischen werden für die Regression nicht verwendet. Robustheitskontrollen konnten zeigen, dass sich dadurch die wesentlichen Ergebnisse nicht verändern, insbesondere bei den hochsignifikanten Ergebnissen. Die Konstante  $\alpha_0$  erfasst den allgemeinen zeitlichen Trend in der Veränderung der Wohnkostenbelastung in einer Periode.

Zu den unabhängigen Variablen  $x_{hk}$  zählen sowohl unterschiedliche Haushaltsmerkmale als auch geografische und räumliche Faktoren sowie Merkmale, die die Wohnsituation beschreiben. Dazu gehören: das Alter des Haushaltsvorstands, der Haushaltstyp, das Bildungsniveau des Haushaltsvorstands, der Beschäftigungsstatus des Haushaltsvorstands, der Raum (Stadt/Land), die Region (Ost/West), die Einkommenssituation (Quintile des bedarfsgewichteten monatlichen Nettoeinkommens), die Gemeindegroßenklasse, die Wohnfläche pro Kopf, die Wohnhausart, das Baujahr des Wohnhauses und die Wohndauer.

Die Schätzkoeffizienten  $\beta_k$  messen wie in einer herkömmlichen Kleinste-Quadrate-Regression (OLS) die jeweiligen Unterschiede in der Höhe der Wohnkostenbelastung von Mietern, wenn sich ein bestimmtes Merkmal  $k$  verändert und alles andere gleich bleibt (partielle Effekte). Die Variable  $u_h$  bezeichnet den idiosynkratischen Fehlerterm des Mieterhaushalts  $h$ , der annahmegemäß unabhängig von den erklärenden Variablen ist. Zudem werden auf Haushaltsebene geclusterte Standardfehler zur Vermeidung von Heteroskedastie-Problemen berechnet.

Eigene Darstellung

## Allgemeiner Trend

Die drei Perioden sind durch einige Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede geprägt. Während die allgemeine Wohnkostenbelastung (WKB) in der Pe-



riode von 1991 bis 2000 durch einen verhältnismäßig starken Anstieg gekennzeichnet war, fiel die Veränderung in der Periode von 2000 bis 2009 bereits geringer aus, war aber dennoch positiv. In der Periode von 2009 bis 2018 ging die durchschnittliche Wohnkostenbelastung hingegen erstmals zurück. Welche Faktoren im Einzelnen zu einer verhältnismäßig stärkeren WKB beigetragen haben, wird im Folgenden näher beschrieben.

### **Baujahr des Mietshauses**

Erste Unterschiede bei der Höhe der WKB zeigen sich nach Baujahr des Hauses: In der ersten Periode stellt sich die WKB für Mieter in Altbauten (Baujahr vor 1949) höher dar als für Mieter in Wohnungen mittleren Baualters (1950 bis 1971). Für Mieter in Neubauten (Baujahr 1991 bis 2010) ergab sich in dieser Phase noch keine signifikant höhere WKB gegenüber der Referenzgruppe. Ein Koeffizient ist immer dann statistisch signifikant, wenn die 95-Prozent-Konfidenzintervalle („Whiskers“ in der Abbildung) die Nulllinie nicht schneiden. In der zweiten Periode ändert sich dieses Bild, wobei die WKB von Mietern in Wohnungen jüngeren Baujahrs (1972 bis 1990) und in Neubauten (1991 bis 2010) signifikant höher ausfiel als in den anderen Gruppen. In der dritten Periode wird ein stärkerer Anstieg der WKB nur noch bei Neubauten erkennbar, die nach 2010 errichtet wurden.

### **Wohndauer**

In allen drei Perioden war die WKB für Mieterhaushalte mit einer Wohndauer von mehr als 20 Jahren in derselben Mietwohnung signifikant geringer als für Mieter mit mittlerer Wohndauer (zwischen drei und sechs Jahren). In der ersten und zweiten Periode traf dies ebenfalls auf Mieter mit einer Wohndauer von über sechs Jahren zu, wobei die Effektstärke kleiner ausfiel. In der letzten Periode lässt sich eine geringere WKB dann nur noch bei sehr langer Wohndauer von über 20 Jahren beobachten.

### **Wohnhausart**

Eine Differenzierung nach der Art des Wohnhauses zeigt, dass die WKB in der ersten Periode lediglich für Mieter in sonstigen Wohnhäusern inklusive landwirtschaftlicher Wohngebäude höher war als in der Vergleichsgruppe (Miethäuser mit drei bis acht Wohnungen). Für die anderen Gruppen fanden sich keine statistisch signifikanten Unterschiede, sodass zwischen den anderen

Wohnhausarten die WKB relativ ähnlich ausfiel. In den späteren beiden Perioden ist nur eine überproportional höhere WKB bei Mietern in Reihenhäusern zu beobachten. Für sonstige Wohnhäuser ist ebenfalls eine höhere WKB auszumachen, die jedoch statistisch nicht signifikant höher ausfällt als in der Referenzgruppe.

### **Wohnfläche pro Kopf**

Die WKB lag in der ersten Periode für Mieter mit einer Wohnfläche von über 50 Quadratmetern pro Kopf höher als in der Vergleichsgruppe (26 bis 35 Quadratmeter pro Kopf). Auch in den anderen beiden Perioden zeigt sich für höhere Wohnflächennutzungen pro Kopf eine höhere WKB, nun schon ab einer Fläche von 36 Quadratmetern pro Kopf. Bei geringerer Flächennutzung pro Kopf ergibt sich hingegen kein eindeutiges Bild über die Zeit: In der ersten Periode fiel die WKB bei einer Wohnfläche von weniger als 26 Quadratmetern pro Kopf nur unwesentlich geringer aus als in der Vergleichsgruppe, während sie in der zweiten Periode signifikant geringer war. In der dritten Periode tendierte die WKB dazu, höher zu sein als in der Vergleichsgruppe, aber die Schwankungsbreite ist in diesem Fall sehr hoch und damit statistisch nicht signifikant unterschiedlich von der Referenzgruppe.

### **Gemeindegröße**

Ein differenzierter Blick auf die unterschiedliche Höhe der WKB nach Gemeindegrößenklassen zeigt in der ersten Periode lediglich eine statistisch signifikant höhere WKB in Kleinstädten im Vergleich zu Mittelstädten. Bereits in der zweiten Periode, aber auch in der dritten Periode gibt es keine statistisch belastbaren Unterschiede in der WKB zwischen unterschiedlichen Gemeindegrößenklassen. Dieses Ergebnis erscheint zunächst kontraintuitiv, da besonders hohe durchschnittliche WKB zuletzt vornehmlich in Großstädten beobachtet werden konnten. Das schließt dieses Ergebnis nicht aus. Allerdings scheinen andere Faktoren, in denen sich die Gemeinden unterscheiden, hier von größerer Bedeutung zu sein. Dazu könnte beispielsweise der höhere Anteil von Menschen mit geringeren Einkommen in Großstädten zählen.

### **Verfügbares Einkommen**

Beim Einfluss der verfügbaren Einkommen auf die Höhe der Wohnkostenbelastung ergibt sich ein eindeutiges und einheitliches Bild: Für niedrigere

Einkommen ist die WKB deutlich höher als für mittlere oder hohe Einkommen. Die Unterschiede haben sich über die Zeit noch stärker ausdifferenziert, sodass die WKB für niedrigere Einkommen in der dritten Periode noch höher ausfiel als für mittlere Einkommen. Für höhere Einkommen war die WKB gegenüber den restlichen Einkommensgruppen in der zweiten und dritten Periode relativ gesehen gesunken.

### **Raum**

In der ersten Periode lassen sich keine statistisch signifikanten Unterschiede in der WKB zwischen ländlichem und urbanem Raum finden, wobei es eine Tendenz gibt, dass die WKB auf dem Land geringfügig höher war. In der zweiten Periode findet sich noch immer kein statistisch signifikanter Unterschied, wenngleich sich die Tendenz hin zu einer höheren WKB in urbanen Räumen umdreht. Erst in der dritten Periode findet sich das klare Ergebnis, dass die WKB in ländlichen Regionen geringer ist als in urbanen Regionen.

### **Region**

Die WKB war in der ersten Periode, das heißt in den Jahren nach der Wende im Osten, im Durchschnitt noch deutlich geringer als im Westen, obwohl es teils zu deutlichen Mietsteigerungen gekommen ist. Allerdings haben sich auch die Einkommen im Osten stark erhöht. In der zweiten Periode stellt sich die WKB in Ost- und Westdeutschland vergleichsweise ähnlich dar, das heißt, es lässt sich kein statistisch signifikanter Unterschied beobachten, auch wenn die WKB im Osten in der Tendenz immer noch etwas geringer gewesen ist. In der dritten Periode werden ebenfalls keine signifikanten Unterschiede in der WKB deutlich, wobei die WKB im Osten weiterhin tendenziell geringer ausfiel als im Westen.

### **Beschäftigungsstatus des Haushaltsvorstands**

Ein stark differenziertes Bild zeigt sich bei Betrachtung des Beschäftigungsstatus des Haushaltsvorstands: In der ersten Periode gab es eine höhere WKB lediglich für Rentner, Beamte und sonstige Beschäftigte im Vergleich zu Arbeitern, die als Referenzgruppe dienen. Hingegen findet sich in der zweiten Periode für keine spezifische Beschäftigungsgruppe eine statistisch signifikante unterschiedliche WKB gegenüber den Arbeitern. Erst in der dritten Periode lag die WKB von Arbeitslosen höher als für Arbeiter.

Das mag daran liegen, dass sich die Löhne und damit auch in vielen Fällen die verfügbaren Haushaltseinkommen mit der Mietpreisentwicklung in gleichem Maß entwickelt haben, nicht aber die Einkommen aus ALG I. Dies wäre jedoch nur dann eine problematische Entwicklung, wenn Arbeitslosigkeit ein dauerhafter Zustand wäre. Individuell können sich hierbei sicherlich Unterschiede ergeben, allerdings hat sich die durchschnittliche Bezugsdauer des ALG I seit 2005 erheblich reduziert (Hutter/Weber, 2019).

### **Bildungsniveau des Haushaltsvorstands**

Ein heterogenes Bild zeigt sich ebenfalls bei einer Differenzierung nach dem Bildungsniveau des Haushaltsvorstands. So ist in der ersten Periode eine höhere WKB für Haushaltsvorstände ohne Abitur gegenüber denjenigen mit einem mittleren Bildungsstand (Abitur) zu beobachten. In der zweiten Periode fiel die WKB für Haushaltsvorstände ohne Abitur und mit hohem Bildungsstand (mehr als Abitur) höher aus als bei mittlerem. Keine signifikanten Unterschiede ergaben sich in der dritten Periode. Allerdings war hier die andersgeartete Tendenz zu beobachten, dass die WKB bei Haushaltsvorständen ohne Abitur unter der lag von denen mit Abitur.

### **Haushaltstyp**

Eine deutlich höhere WKB lässt sich in den 1990er Jahren bei Alleinstehenden im Vergleich zu Paaren ohne Kinder beobachten. Auch bei Alleinerziehenden ergab sich diese Tendenz, die Unterschiede zur Referenzgruppe waren aber nicht statistisch signifikant. Gleichzeitig zeigt sich in der ersten Periode eine geringere WKB bei Paaren mit Kindern und sonstigen Haushaltstypen im Vergleich zu Paaren ohne Kinder. In der zweiten Periode waren insbesondere Alleinstehende von einer höheren WKB gegenüber Paaren ohne Kinder betroffen. Anders als zuvor waren Alleinerziehende nun mit einer geringeren WKB konfrontiert als Paare ohne Kinder, aber auch hier ist der Unterschied nicht statistisch signifikant. Wiederum lässt sich jedoch eine geringere WKB bei Paaren mit Kindern und sonstigen Haushaltstypen beobachten. In der dritten Periode war die WKB für Alleinstehende gegenüber allen anderen Gruppen erneut deutlich höher. Nur für Paare mit Kindern war die WKB zuletzt geringer als für Paare ohne Kinder. Dies lässt sich möglicherweise durch einen gesunden Flächenverbrauch pro Kopf erklären.

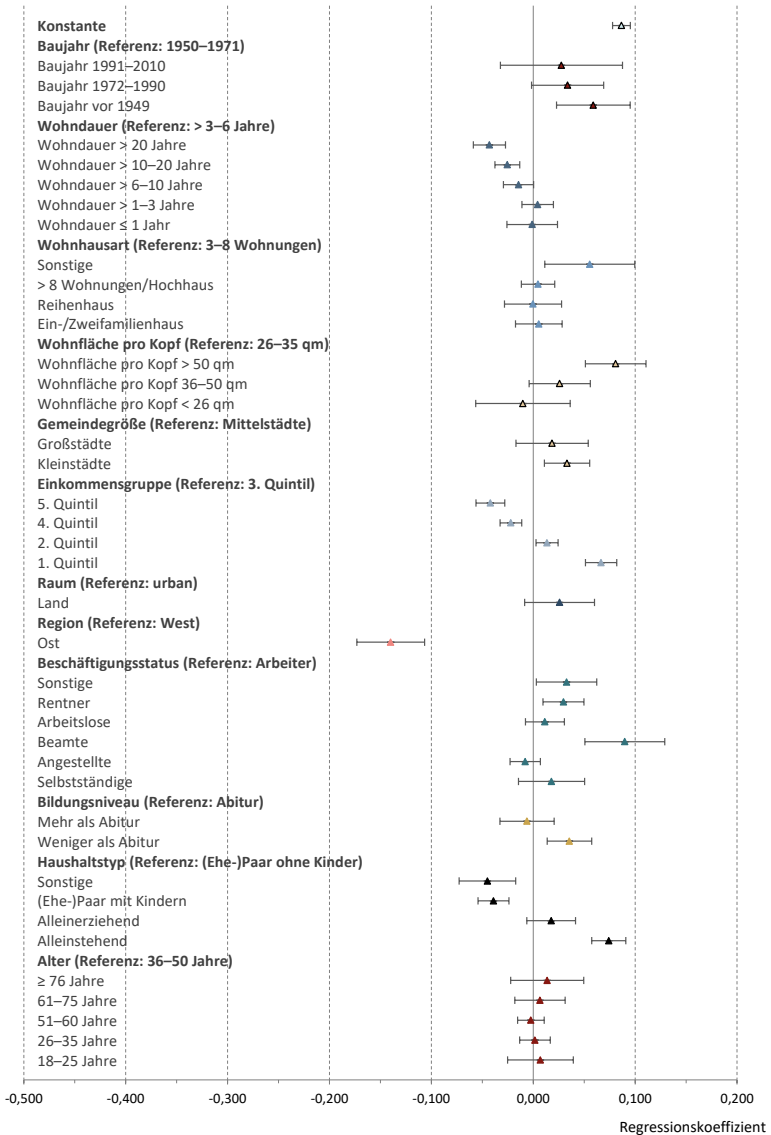
### **Alter des Haushaltsvorstands**

Das Alter des Haushaltsvorstands kann keine bedeutenden Unterschiede in der Höhe der WKB in der ersten und zweiten Periode erklären. Lediglich in der letzten Periode fiel die WKB für die Altersgruppe der 26- bis 35-Jährigen statistisch signifikant geringer aus als für die Referenzgruppe der 36- bis 50-Jährigen, während sie für die 51- bis 60-Jährigen etwas höher lag.

Zusammengefasst hat die Regressionsanalyse im Wesentlichen gezeigt, dass die Wohnkostenbelastung von Mieterhaushalten insbesondere für kleine Einkommen in allen Perioden höher lag als für alle anderen Einkommensgruppen. Dieser Unterschied hat sich in seiner Intensität über die Zeit noch verstärkt. Ebenfalls waren Alleinlebende in allen Perioden vergleichsweise stärker von höheren WKB betroffen als beispielsweise Paare ohne Kinder.

Räumliche und geografische Unterschiede zeigten sich über die Zeit weniger prävalent und sind mit einigen Veränderungen einhergegangen: So zeichnete sich nach der Wiedervereinigung einerseits eine erheblich geringere WKB im Osten ab, was sich in den nachfolgenden Perioden jedoch änderte. Die Wohnkostenbelastung im Osten tendiert zwar weiterhin dazu, geringer zu sein als im Westen, aber die Unterschiede sind seit den 2000er Jahren nicht weiter statistisch signifikant voneinander verschieden. Andererseits ließ sich in den 1990er Jahren zunächst kaum ein Unterschied in der WKB zwischen urbanen und ländlichen Räumen erkennen. Über die Zeit kam es jedoch zu einem stärkeren Anstieg der WKB in urbanen gegenüber ländlichen Räumen, sodass die durchschnittliche Wohnkostenbelastung zuletzt in urbanen Regionen größer war als in ländlichen.

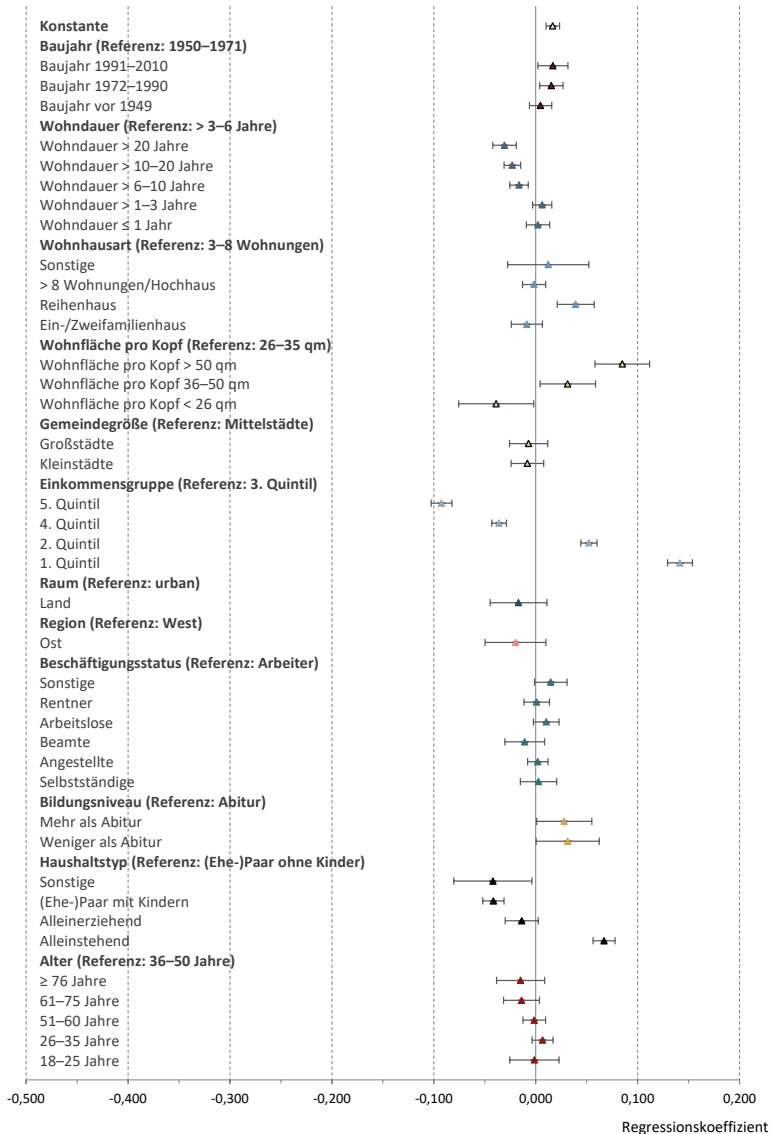
Als besonders auffällig hat sich auch die Höhe der WKB bei hohem Wohnflächengebrauch pro Kopf erwiesen. Altersunterschiede und der Beschäftigungsstatus des Haushaltsvorstands haben hingegen keine grundlegenden Unterschiede in der WKB von Mieterhaushalten aufgezeigt. In allen Perioden fiel die WKB bei langer Wohndauer im selben Mietobjekt deutlich geringer aus als bei Vergleichsmietern.



Auf Haushaltsebene geclusterte Standardfehler; „Whiskers“ stellen 95-Prozent-Konfidenzintervalle dar. Ein Koeffizient ist statistisch signifikant von null verschieden, wenn die „Whiskers“ die Nulllinie nicht schneiden.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/fYELq6TJEL3gAL3>

Quellen: SOEP v35; eigene Berechnungen

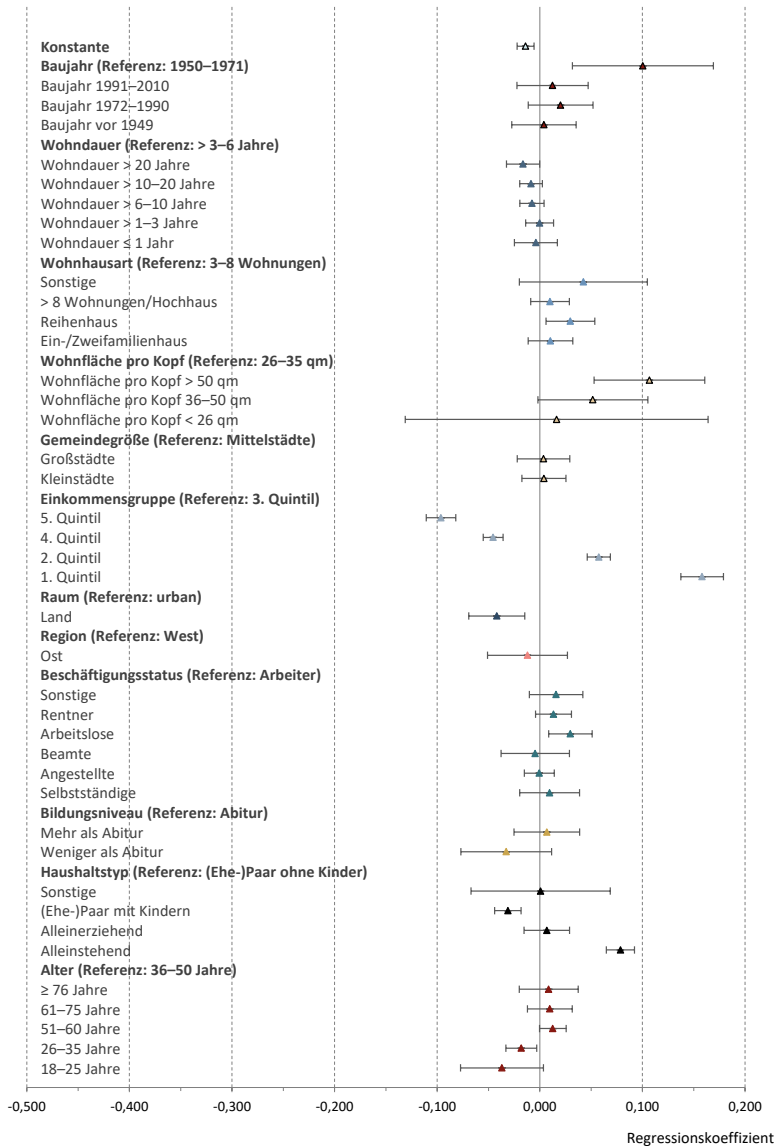


Auf Haushaltsebene geclusterte Standardfehler; „Whiskers“ stellen 95-Prozent-Konfidenzintervalle dar. Ein Koeffizient ist statistisch signifikant von null verschieden, wenn die „Whiskers“ die Nulllinie nicht schneiden.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/NLDm4bk5qCNybRg>

Quellen: SOEP v35; eigene Berechnungen

First-Difference-Regressionsanalyse für den Zeitraum 2009 bis 2018 Abbildung 9c



Auf Haushaltsebene geclusterte Standardfehler; „Whiskers“ stellen 95-Prozent-Konfidenzintervalle dar. Ein Koeffizient ist statistisch signifikant von null verschieden, wenn die „Whiskers“ die Nulllinie nicht schneiden.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/96YsYXyjrGNeqPQ>

Quellen: SOEP v35; eigene Berechnungen



# 4 Wohnen als (neue) soziale Frage

## 4.1 Versuch einer historischen Einordnung

Um zu beurteilen, ob die gegenwärtige Wohnungsknappheit in deutschen Großstädten die neue soziale Frage unserer Zeit ist, hilft es auch zu verstehen, was Gegenstand sozialer Fragen früherer Tage war und unter welchen historischen Bedingungen sie sich entwickelt haben. Am Beispiel der Diskussion der 1970er Jahre soll versucht werden, Kriterien zu bestimmen, anhand derer die Geschehnisse in den Wohnungsmärkten bewertet werden können.

Prägend für die damalige westdeutsche Debatte zur sogenannten neuen sozialen Frage war Heiner Geißler. Er etablierte den Begriff auf dem Parteitag der CDU im Jahr 1975 in der Mannheimer Erklärung. Seinen Ausführungen zufolge erwuchs diese Frage im Wesentlichen daraus, dass sich Politik zu lange allein mit dem Konflikt zwischen Arbeit und Kapital und der Wiederherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beschäftigt und dabei die Sozialpolitik vernachlässigt habe (CDU, 1975).

Die gesamtwirtschaftliche Lage war von einer steigenden Inflation, zunehmenden Arbeitslosigkeit und immer höheren Überschuldung öffentlicher Haushalte gekennzeichnet. Angesichts dessen stand die Sozialpolitik neuen Herausforderungen gegenüber, die sie seit Ende des Zweiten Weltkriegs nicht mehr zu bewältigen hatte. Zu wenig war darauf geachtet worden, was mit gesellschaftlichen Gruppen wie Kindern, Frauen oder älteren Menschen geschah, die unter den Folgen der schlechten wirtschaftlichen Bedingungen litten und die sich noch nicht oder nicht mehr in einem Arbeitsverhältnis befanden, das ihnen ein Auskommen sicherte.

Auf dem Höhepunkt dieser Zeit waren sechs Millionen Menschen von Armut bedroht. Der Wohlfahrtsstaat hatte Mühe, diese Menschen angemessen zu versorgen. Zudem handelte es sich dabei um Gruppen, deren Interessenvertretungen nur wenig organisiert waren und daher in der Politik wenig wahrgenommen wurden. Daraus resultierte eine über Jahre „unausgewogene Verteilung sozialer Lasten und Leistungen“ (CDU, 1975, 97), die nicht den Bedürftigen zugutekamen. So heißt es weiter: „Die Ansprüche vieler gesellschaftlicher

Gruppen verfehlen heute nicht nur das wirtschaftlich Mögliche, sondern zunehmend auch das sozial Notwendige. Leidtragende sind regelmäßig die sozial Schwachen“ (CDU, 1975, 97).

Das Ausrufen der neuen sozialen Frage sollte somit dazu beitragen, die Stellung des Einzelnen in der Gesellschaft zu stärken. Es sollte die nicht organisierten Interessen (Hilfsbedürftige alte Menschen, Mütter mit Kindern oder nicht mehr Arbeitsfähige) gegenüber den organisierten Interessen (beispielsweise Verbände) in das öffentliche Bewusstsein transportieren und politische Lösungen zur Bekämpfung von zunehmender und dauerhafter Arbeitslosigkeit und Armut finden.

Aus diesen Beschreibungen lassen sich drei wesentliche Merkmale ableiten, die den Krisencharakter der damaligen Situation skizzieren und zur Einordnung der aktuellen Entwicklungen im Mietwohnungsmarkt dienen können:

- die gesamtwirtschaftlichen Bedingungen, wozu das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, die Entwicklung der Arbeitslosigkeit sowie die Teuerung von Waren und Dienstleistungen zählen,
- die Art und Zahl der Betroffenen, insbesondere die Zahl der von Armut betroffenen oder bedrohten Menschen, und
- die Interessenvertretung von marginalen Gruppen.

#### **4.1.1 Gesamtwirtschaftliche Bedingungen**

Bei den gesamtwirtschaftlichen Bedingungen zeigt sich folgendes Bild: Die 1970er Jahre wiesen gegenüber den beiden Jahrzehnten nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs eine zunehmend geringere Wachstumsdynamik auf. Eingeleitet durch die erste Rezession der Nachkriegszeit im Jahr 1967, stieg das inflationsbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) zwischen 1970 und 1980 im Jahresdurchschnitt nur noch um 2,9 Prozent. Zwischen 1950 und 1960 waren es jahresdurchschnittlich noch rund 8,2 Prozent und zwischen 1960 und 1970 rund 4,4 Prozent.<sup>1</sup> Begleitet wurde diese Entwicklung von einer Zunahme und Verfestigung der Arbeitslosigkeit, steigenden Güterpreisen (Inflationstendenzen) sowie einer zunehmenden Verschuldung von Bund, Ländern und Ge-

meinden. Infolgedessen wurde unter anderem von der CDU im Rahmen der Mannheimer Erklärung kritisiert, dass wichtige Zukunftsausgaben wegen fehlender Mittel nicht getätigt werden konnten und der Staat weitgehend reformunfähig war.

Im Zeitraum von 2001 bis 2010 fiel das durchschnittliche BIP-Wachstum mit 0,9 Prozent vergleichsweise gering aus; deutlich geringer als in den 1970er Jahren (Statistisches Bundesamt, 2019d). Allerdings ist zu beachten, dass in diese Dekade die drastische Rezession um das Jahr 2009 hineinfällt. Allein im Krisenjahr 2009 schrumpfte das BIP um 5,6 Prozent. In den beiden Folgejahren erholte es sich jedoch wieder und wuchs mit rund 4,1 Prozent im Jahr 2010 und rund 3,7 Prozent im Jahr 2011. Verkürzt man den Betrachtungszeitraum auf die Jahre von 2001 bis 2008, so lag das durchschnittliche BIP-Wachstum bei 1,6 Prozent. Zwischen den Jahren 2011 und 2018 legte das jahresdurchschnittliche inflationsbereinigte BIP um rund 2,1 Prozent zu. Ohne das Erholungsjahr 2011 betrug das durchschnittliche BIP-Wachstum rund 1,5 Prozent.

Die wirtschaftliche Dynamik – gemessen am BIP-Wachstum – fiel daher in absoluten Zahlen zwar geringer aus als in der Dekade von 1970 bis 1980. Allerdings zeigt sich – mit Ausnahme der Jahre um die Finanz- und Wirtschaftskrise – keine bedeutende Eintrübung der wirtschaftlichen Wachstumsdynamik, sondern ein relativ gleichmäßiges Wachstum. Dabei ist es nicht ungewöhnlich, dass die Wachstumsrate bei steigendem Niveau der gesamtwirtschaftlichen Leistung tendenziell geringer ausfällt (abnehmende Grenzproduktivität).

Ein Vergleich der Arbeitslosenquoten zeigt darüber hinaus, dass die Quote mit durchschnittlich 3,1 Prozent in den 1970er Jahren geringer war als zwischen 2010 und 2019, als sie im Durchschnitt bei 6,2 Prozent in Bezug auf alle zivilen Erwerbspersonen lag (BA, 2019). Allerdings hat der heutige Arbeitsmarkt ebenfalls eine fundamental andere Dynamik: Während sich die Arbeitslosenquote von 0,7 Prozent im Jahr 1965 auf 4,7 Prozent im Jahr 1975 erhöhte und im späteren Verlauf weiter anstieg, sank sie seit ihrem Höhepunkt im Jahr 2005

---

1 Das Statistische Bundesamt (2019d, 6) weist darauf hin, dass „die Ergebnisse von 1950 bis 1970 (Früheres Bundesgebiet) [...] wegen konzeptioneller und definitorischer Unterschiede nicht voll mit den Ergebnissen von 1970 bis 1991 (Früheres Bundesgebiet) und den Angaben ab 1991 (Deutschland) vergleichbar [sind]“.

mit 11,7 Prozent auf zuletzt 5 Prozent im Jahr 2019, den tiefsten Stand seit der Wiedervereinigung. Eine ähnlich lange und kontinuierliche Phase des Abbaus von Arbeitslosigkeit ist bislang einmalig im wiedervereinten Deutschland und besitzt damit bereits historische Dimension.

Bei der Höhe und Entwicklung der Inflationsrate zeigen sich ebenfalls Unterschiede zwischen den Dekaden: Während die Inflationsrate in den 1960er Jahren zwischen 1,6 und 3,3 Prozent lag, fiel sie in den 1970er Jahren zunehmend höher aus und erreichte Werte zwischen 2,7 und 7,1 Prozent. Seit Mitte der 1990er Jahre liegt sie hingegen in fast allen Jahren unterhalb der Zielmarke von 2 Prozent und damit auf einem geringeren Niveau als in den 1960er und 1970er Jahren.

Vielmehr erwiesen sich infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise rund ums Jahr 2009 deflationäre Tendenzen als das größere Problem. Diesen Tendenzen konnte die Europäische Zentralbank mithilfe einer expansiven Geldpolitik und eines Absenkens der Leitzinssätze in der Eurozone jedoch entgegenwirken. Nachdem die Staatsschuldenquote durch die Bankenrettung zuvor stark angestiegen war, hat das sich entwickelnde Niedrigzinsumfeld zusammen mit der günstigen konjunkturellen Entwicklung dazu beigetragen, dass die Verschuldung des Bundes erstmals seit dem Jahr 2003 wieder auf ein Niveau von nur knapp oberhalb der 60-Prozent-Marke des BIP gesunken ist. Die Einhaltung der Stabilitätskriterien des Vertrags von Maastricht gerieten in Sichtweite. Durch die Covid-19-Krise sollte sich dies jedoch wieder ändern.

Auch die Bundesländer verfügten bis zu dieser Krise über gut gefüllte Kassen. Hingegen ist eine Vielzahl von Gemeinden und Kommunen überschuldet und teilweise wenig handlungsfähig. Dies liegt an strukturellen Umbrüchen, etwa dem Ende der Kohleförderung im Ruhrpott, und an den vom Bund auferlegten Finanzierungsaufgaben im Sozialbereich. Allerdings können Ausgleichsmechanismen wie der kommunale Finanzausgleich die Handlungsfähigkeit dieser Kommunen sicherstellen und es wird mittlerweile über Entschuldungsprogramme gesprochen, die die Länder im gegebenen Niedrigzinsumfeld finanzieren könnten. Auch an dieser Stelle könnten die Entwicklungen rund um das Coronavirus die Sachlage jedoch verändern und zu angespannten Haushaltslagen führen.

Insgesamt ist die gesamtwirtschaftliche Situation in den 1970er Jahren nicht mit der in den 2010er Jahren vergleichbar. Letztere stellte sich bis Anfang 2020 deutlich positiver dar. Wirtschaftliche Stabilität war gegeben und die öffentlichen Finanzen waren weitestgehend konsolidiert, wenn auch nicht auf allen Ebenen gleichermaßen. Der Staat war auf nahezu allen Ebenen handlungsfähig – was sich ebenfalls in der aktuellen Coronavirus-Krise zeigt – und wäre in der Lage gewesen, anstehende Zukunftsinvestitionen zu tätigen. Bis zum Ende des Jahres 2019 war vielmehr ein Problem, dass eingeplante Finanzmittel zu langsam abflossen und am Haushaltsende unverbraucht übrig blieben. Die Entwicklungen rund um das Coronavirus zu Beginn des Jahres 2020 könnten diese positive Phase jedoch abrupt beenden und die gesamtwirtschaftliche Situation grundlegend ändern.

#### **4.1.2 Betroffenheit**

Kennzeichnend für die neue soziale Frage der 1970er Jahre war die Erkenntnis, dass sich Sozialpolitik zu lange ausschließlich mit der Frage über den Konflikt zwischen Arbeit und Kapital beschäftigt hatte und zu wenig mit der ökonomischen Situation benachteiligter Gruppen. Mit zunehmender Arbeitslosigkeit und Armut änderte sich das jedoch. Die Zahl der Armen stieg bis Mitte der 1970er Jahre auf rund sechs Millionen Menschen an, wozu insbesondere Alte, Alleinerziehende, Kinder und Arbeitslose gehörten. Geißler definierte dabei all jene als arm, deren Einkommen unterhalb des damaligen Sozialhilfeniveaus lag (Geißler, 1980). Bei einer westdeutschen Bevölkerung von knapp 61 Millionen Menschen war somit jeder Zehnte von Armut betroffen.

Ein direkter Vergleich ist angesichts der unterschiedlichen zeitlichen Gegebenheiten schwierig. Da die Sozialhilfe – Geißlers Armutsmaßstab – mit der Hartz-IV-Reform abgeschafft und mit der Arbeitslosenhilfe zum Arbeitslosengeld II (ALG II) zusammengelegt wurde, mag ein geeigneter Vergleichsmaßstab die Zahl der heutigen Empfänger von Grundsicherungsleistungen gemäß Sozialgesetzbuch (SGB) II und XII sein. Dies schließt Bezieher von Grundsicherung für Arbeitssuchende, von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und von Asylbewerberleistungen mit ein. Das ALG II fiel aufgrund der Berücksichtigung von Mehraufwendungen für die allermeisten ehemaligen Sozialhilfebezieher etwas höher aus. Frühere Bezieher von Arbeitslosenhilfe verfügten dagegen mit dem neuen ALG II tendenziell über weniger Einkommen.

Im Jahr 2018 gab es rund 7,2 Millionen Menschen, die Grundsicherungsleistungen gemäß SGB II erhielten (SAEBL, 2020). Das entsprach rund 8,7 Prozent der Bevölkerung. Dank der zuvor beschriebenen wirtschaftlichen Dynamik in den letzten Jahren ist die Zahl der ALG-II-Bezieher rückläufig gewesen. Daher ist zwar das heutige Niveau ähnlich zu dem in den 1970er Jahren, aber die Entwicklung geht hier ebenfalls in die entgegengesetzte Richtung: Auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist in den letzten Jahren gesunken.

Armut wird heute zudem nicht absolut gemessen, das heißt anhand einer fixen Einkommensschwelle wie dem ALG-II-Satz, sondern relativ zum mittleren Einkommen der Bevölkerung. So gilt eine Person mit einem bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen von weniger als 60 Prozent des Medians als von relativer Armut bedroht und mit weniger als 50 Prozent des Medians als relativ arm (monatliche Größe ohne den imputierten Wert von selbstgenutztem Wohneigentum). Einkommensarm ist derjenige, der weniger als 40 Prozent des Medians zur Verfügung hat (Sinn, 2008).

Im Jahr 2018 waren laut Daten des SOEP und auf Grundlage der bedarfsgewichteten monatlichen Haushaltsnettoeinkommen rund 3,6 Prozent der Bevölkerung einkommensarm. Im Jahr 2010 belief sich ihr Anteil noch auf 2,5 Prozent und ist somit über die Zeit gestiegen. Als relativ arm galten im Jahr 2018 rund 8,7 Prozent der Bevölkerung. Auch hier ist ein höheres Niveau gegenüber 2010 zu beobachten, als die Quote bei 6,6 Prozent lag. Die erhöhte Migration aus Osteuropa und die sich anschließende Flüchtlingsmigration aus dem Nahen Osten und den Ländern Nordafrikas haben zu dieser Entwicklung einen nicht unwesentlichen Teil beigetragen. Aber auch der Hang zum Alleinleben ist hierbei sicherlich maßgeblich, sodass Vorteile des gemeinsamen Wirtschaftens geringer sind. All diese Faktoren wirken sich erhöhend auf die Zahl der von Armut Betroffenen aus (Stockhausen/Calderón, 2020).

Die enorme Wohnungsnot, die noch nach Ende des Zweiten Weltkriegs vorherrschte, war in den 1970er Jahren hingegen kein bedeutsames Thema mehr. Vielmehr verabschiedete sich die Politik zunehmend von der Wohnungszwangsbewirtschaftung und wandte sich der Deregulierung des Mietmarktes zu. Allerdings stärkte sie durch das erste und zweite Wohnraumkündigungsgesetz in den Jahren 1971 und 1974 gleichzeitig den Mieterschutz, um den dauer-

haften Kündigungsschutz von Mietern sicherzustellen. Damit wurde der besondere Charakter von Wohnraum als lebensnotwendiges und schützenswertes Gut deutlich unterstrichen.

Darüber hinaus ist die relative Armutsquote in urbanen Regionen, die angesichts ihrer angespannten Wohnungsmärkte hier im Fokus stehen, tendenziell höher als in ländlichen Regionen oder im Bevölkerungsdurchschnitt. Laut SOEP lebten im Jahr 2018 rund 2,7 Millionen Menschen, die von relativer Armut (Einkommen unter 50 Prozent des Medians) betroffen waren, in Großstädten (mit mehr als 100.000 Einwohnern). Das entsprach rund 3,4 Prozent der Gesamtbevölkerung oder 10,2 Prozent der Bevölkerung in den Großstädten.

Der Anteil derer, die gleichzeitig relativ einkommensarm sind, in Großstädten leben und deren Mietkostenbelastung (monatliche Bruttokaltmiete/monatliches Haushaltsnettoeinkommen) über 30 Prozent liegt, fiel mit 2,2 Prozent der Gesamtbevölkerung noch einmal etwas geringer aus. Betroffen waren rund 1,8 Millionen Mieter in Deutschland. Im Jahr 2010 waren es 1,5 Prozent beziehungsweise rund 1,3 Millionen Mieter. Wenngleich also ein Anstieg in der Betroffenheitsquote vorliegt, so ist der gesamte Personenkreis damals wie heute relativ klein. Ob eine Wohnkostenbelastung von mehr als 30 Prozent bereits als bedrohlich anzusehen ist, kann objektiv nicht eindeutig beantwortet werden (vgl. Kapitel 3). Da dieser Belastungswert in der öffentlichen Diskussion oftmals als kritische Grenze genannt wird, wird er an dieser Stelle als Grenzwert herangezogen und weiter variiert.

Aus Tabelle 4 geht hervor, dass der Anteil der Mieter, die im Jahr 2018 gleichzeitig in Großstädten lebten, ein Einkommen unterhalb der relativen Armutsgrenze von 50 Prozent des Medians bezogen und deren Mietkostenbelastung über 40 Prozent lag, mit 1,1 Prozent der Gesamtbevölkerung beziehungsweise rund 910.000 Menschen in Mieterhaushalten erwartungsgemäß kleiner ausfiel als zuvor. Eine Mietkostenbelastung von mehr als 50 Prozent wiesen rund 460.000 relativ arme Mieter in Großstädten auf oder 0,6 Prozent der Gesamtbevölkerung. Ebenso kann eingewendet werden, dass die relative Armutsgrenze von 50 Prozent des mittleren Einkommens zu eng gewählt ist und auch Menschen mit höheren Einkommen zum Teil deutlich von hohen Mietkosten belastet sind.

## Mietkostenbelastung und Nettoeinkommen in Großstädten

Tabelle 4

Anzahl der Mieter im Jahr 2018; Anteil an der Gesamtbevölkerung in Klammern

Mietkostenbelastung	Monatliches bedarfsgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen		
	unter 50 % des Medians	unter 80 % des Medians	unter 120 % des Medians
über 30 %	1.797.817 (2,2 %)	4.097.810 (5,0 %)	5.118.439 (6,3 %)
über 40 %	909.504 (1,1 %)	1.714.624 (2,1 %)	1.920.855 (2,4 %)
über 50 %	459.826 (0,6 %)	741.261 (0,9 %)	798.276 (1 %)

Großstädte: Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern.

Quellen: SOEP v35; eigene Berechnungen

Der Anteil der Mieter, die weniger als 80 beziehungsweise 120 Prozent des Medianeinkommens bezogen, in Großstädten lebten und deren Mietbelastung über 30 Prozent lag, fiel im Jahr 2018 mit rund 5 (6,3) Prozent der Gesamtbevölkerung höher aus. Dies entsprach rund 4,1 (5,1) Millionen Menschen. Bei einer Mietkostenbelastung von über 50 Prozent reduziert sich wie zuvor die Zahl der Betroffenen erheblich. In diesem Fall waren es noch rund 741.000 (798.000) Mieter in Großstädten, die ein Einkommen von weniger als 80 (120) Prozent des Medians hatten und mehr als 50 Prozent ihres monatlichen Haushaltsnettoeinkommens für die Miete ausgaben. Das waren jeweils rund 1 Prozent der Gesamtbevölkerung.

Wird der Blick über die Mieter in Großstädten hinaus auf das ganze Bundesgebiet gerichtet, nimmt die Zahl der durch Mietkosten von über 30 Prozent belasteten Mieter mit niedrigem Einkommen noch einmal zu. Grob gerechnet verdoppelt sich die Zahl der betroffenen Mieter, wie in Tabelle 5 dargestellt wird. So gaben rund 3,8 Millionen Mieter mit einem monatlichen Einkommen von weniger als 50 Prozent des Medians im Jahr 2018 mehr als 30 Prozent ihres monatlichen Haushaltsnettoeinkommens für ihre Bruttokaltmiete aus. Das waren 4,6 Prozent der Gesamtbevölkerung. Rund 825.000 Menschen in Mieterhaushalten, die von relativer Armut betroffen waren, gaben sogar mehr als 50 Prozent für die Miete aus, was 1 Prozent der Gesamtbevölkerung entsprach. Betrachtet man Mieter mit weniger als 80 (120) Prozent des Medianeinkommens, so gaben rund 8,6 (10,5) Millionen Menschen mehr als 30 Prozent ihres monatlichen Haushaltsnettoeinkommens für die Miete aus. Dies waren 10,5 (12,8) Prozent der Gesamtbevölkerung.



## Mietkostenbelastung und Nettoeinkommen in Deutschland

Tabelle 5

Anzahl der Mieter im Jahr 2018; Anteil an der Gesamtbevölkerung in Klammern

Mietkosten- belastung	Monatliches bedarfsgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen		
	unter 50 % des Medians	unter 80 % des Medians	unter 120 % des Medians
über 30 %	3.760.552 (4,6 %)	8.576.730 (10,5 %)	10.486.306 (12,8 %)
über 40 %	1.880.430 (2,3 %)	3.427.002 (4,2 %)	3.796.477 (4,7 %)
über 50 %	824.902 (1,0 %)	1.286.377 (1,6 %)	1.366.330 (1,7 %)

Quellen: SOEP v35; eigene Berechnungen

Unter dem Strich zeigen die Betrachtungen, dass deutlich weniger Menschen akut von einer sozialen Schwere betroffen sind, als es beim Ausrufen der neuen sozialen Frage in den 1970er Jahren der Fall war. Zumindest ergibt sich diese Beurteilung für jene Mieter, für die die drei Faktoren Niedrigeinkommen, hohe Wohnkostenbelastung und Großstadt zusammenkommen. Die neue soziale Frage der 1970er Jahre hatte demnach einen deutlich allgemeineren Charakter und betraf einen deutlich größeren Personenkreis, wenngleich es keine trennscharfe Abgrenzung der jeweiligen Betroffenenengruppen geben kann.

### 4.1.3 Exkurs: Dauerhaft niedrige Einkommen

Der Bezug niedriger Einkommen erweist sich dann als besonders nachteilig für die betroffenen Haushalte, wenn er dauerhaft ist. So lassen sich vorübergehend geringe Einkommen, beispielsweise durch Arbeitslosigkeit, zumeist aus eigenen Rücklagen oder mit der finanziellen Hilfe von nahen Verwandten überbrücken. Werden jedoch dauerhaft geringe Einkommen bezogen, ist die Gefahr groß, den Anschluss an die Gesellschaft zu verlieren.

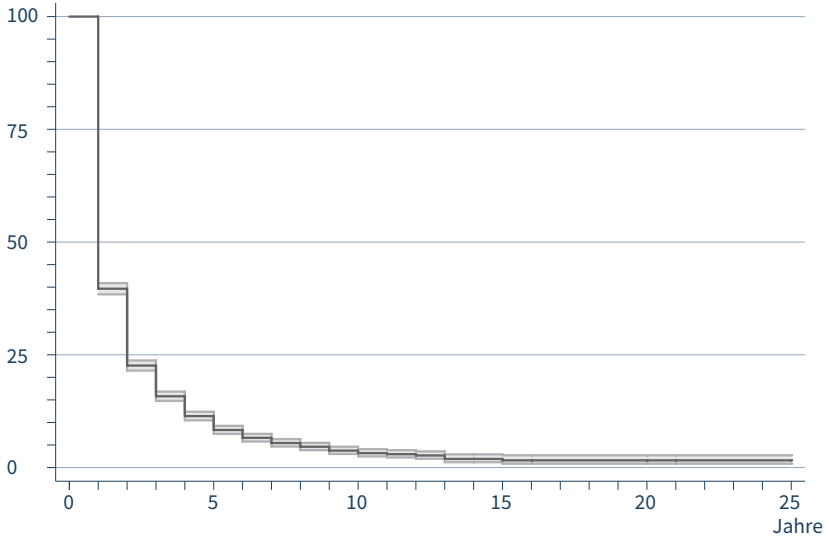
Daher wird in den Abbildungen 10a bis d betrachtet, wie lange Haushalte im Durchschnitt unterhalb einer zu definierenden kritischen Einkommensgrenze liegen, bevor sie diese wieder überschreiten. Dabei stellt sich die Frage, ob Mieterhaushalte im Durchschnitt länger von Phasen mit niedrigen Einkommen betroffen sind als Eigentümerhaushalte. Methodisch kann sich dieser Fragestellung mithilfe der sogenannten Kaplan-Meier-Überlebensfunktion genähert werden, die die (bedingte) Wahrscheinlichkeit misst, nach einem bestimmten Zeitraum noch in einem Zustand zu verharren (Otto/Siedler, 2003).

## Phasen mit relativ niedrigem Einkommen

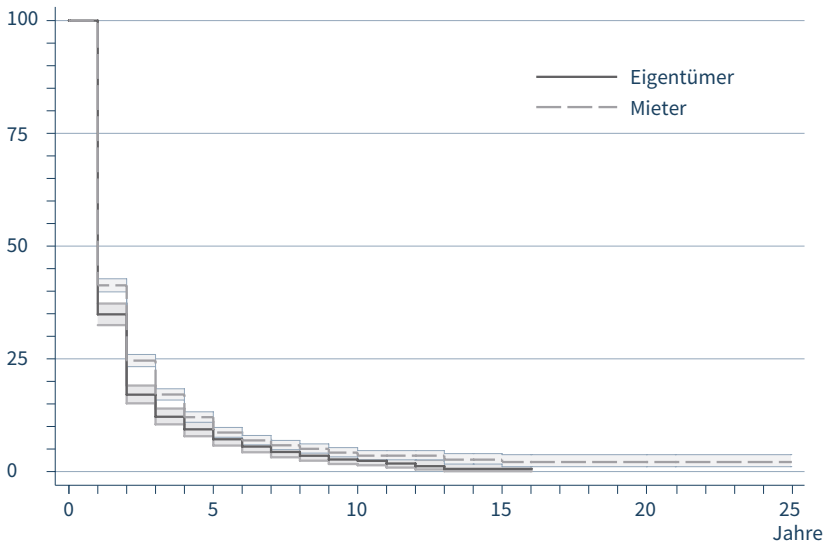
Abbildung 10

Anteil der Haushalte mit Einkommen unterhalb der jeweiligen Armutsgrenze nach ... Jahren, in Prozent (Kaplan-Meier-Schätzer)

a) Alle Haushalte – Armutsgrenze < 50 Prozent des Medians

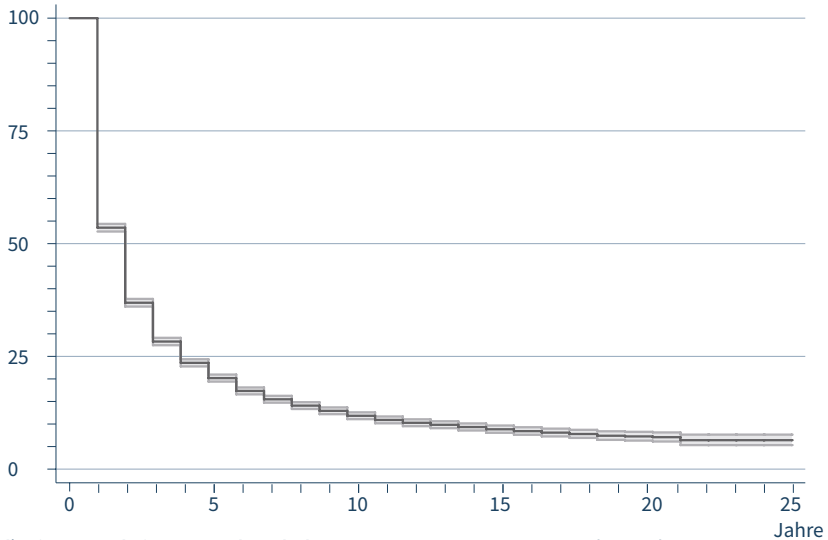


b) Mieter- und Eigentümerhaushalte – Armutsgrenze < 50 Prozent des Medians

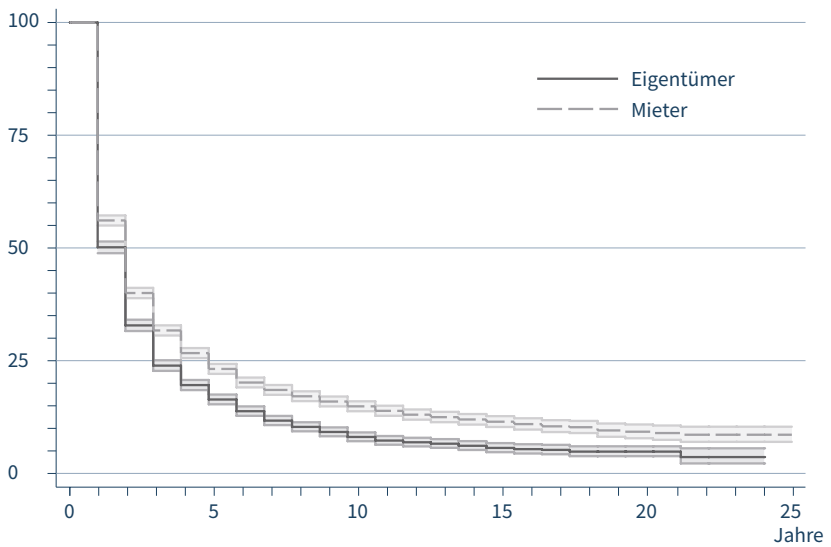


Die Armutsgrenzen richten sich nach dem bedarfsgewichteten mittleren Haushaltsnettoeinkommen (Median). Die grauen Bereiche stellen 95-Prozent-Konfidenzintervalle dar.

c) Alle Haushalte – Armutsgrenze < 80 Prozent des Medians



d) Mieter- und Eigentümerhaushalte – Armutsgrenze < 80 Prozent des Medians



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/C4aY4DF4ofw6s6g>  
Quellen: SOEP v35; eigene Berechnungen

Datengrundlage ist erneut das SOEP, wobei hier ein unbalanciertes Panel für die Jahre von 1991 bis 2018 für die Analyse verwendet wird. Einschränkend gilt, dass ein Haushalt dabei beobachtet werden muss, wie er zum ersten Mal ein Einkommen unterhalb der kritischen Einkommensgrenze erhält. Dadurch reduziert sich die Beobachtungszahl. Es werden bedarfsgewichtete monatliche Haushaltsnettoeinkommen verwendet. Die Bedarfsgewichtung erfolgt mithilfe der neuen OECD-Skala. Die kritischen Einkommensgrenzen werden sowohl mit 50 Prozent als auch mit 80 Prozent des bedarfsgewichteten mittleren Haushaltsnettoeinkommens festgelegt. Die erste Grenze wurde bereits zuvor eingeführt; ein Haushalt mit einem Einkommen von weniger als 50 Prozent des Medians gilt als relativ einkommensarm. Die zweite Grenze ist mit 80 Prozent des Medians höher gewählt und schließt damit auch Haushalte der unteren Einkommensmitte ein, die nach gängiger Armutdefinition nicht mehr von Einkommensarmut bedroht sind (Niehues et al., 2013).

Bei Betrachtung aller Haushalte und bei Verwendung einer kritischen Einkommensgrenze von 50 Prozent des Medians zeigt sich in Abbildung 10a, dass rund 60 Prozent der Haushalte bereits nach einem Jahr ein Einkommen oberhalb der kritischen Grenze erzielen konnten und nicht länger von relativer Einkommensarmut betroffen waren (rund 40 Prozent verharrten unterhalb der Grenze). Nach zwei Jahren konnten rund 77 Prozent den Niedrigeinkommensbereich verlassen und nach fünf Jahren rund 92 Prozent. Dauerhafte relative Einkommensarmut stellt somit in Deutschland kein Massenphänomen dar.

Eine differenzierte Betrachtung macht deutlich, dass Mieterhaushalte vergleichsweise länger ein niedriges Einkommen beziehen als Eigentümerhaushalte. Während rund 65 Prozent der Eigentümerhaushalte bereits nach dem ersten Jahr den kritischen Einkommensbereich von weniger als 50 Prozent des Medians verließen, waren es bei den Mieterhaushalten rund 59 Prozent (Abbildung 10b). Die Unterschiede setzten sich über die gesamte Dauer fort, wurden jedoch immer geringer. Einige wenige Mieterhaushalte (1,6 Prozent) konnten auch noch nach 25 Jahren nicht über die kritische Einkommensgrenze gelangen. Bei Eigentümerhaushalten endete die längste Periode nach 16 Jahren.

Bei Verwendung der Grenze von 80 Prozent stellt sich das Ergebnis ähnlich dar. Allerdings blieben mit rund 54 Prozent mehr Haushalte nach einem Jahr

unterhalb der kritischen Einkommensgrenze von 80 Prozent des Medians als zuvor (Abbildung 10c). Umgekehrt konnten 46 Prozent der Haushalte bereits nach einem Jahr ein Einkommen oberhalb der kritischen Grenze erzielen. Nach zwei Jahren gelang insgesamt rund 63 Prozent der Haushalte der Sprung über die Grenze. Nach fünf Jahren konnten rund vier Fünftel der Haushalte ihr Einkommen derart verbessern, dass sie oberhalb der Grenze lagen. Entsprechend verharrte nach fünf Jahren immer noch rund ein Fünftel der Haushalte darunter; bei der niedrigeren Einkommensgrenze waren es nur rund 8 Prozent (vgl. Abbildung 10a). Nach 15 Jahren befanden sich noch rund 9 Prozent der Haushalte unter der kritischen 80-Prozent-Grenze. Nach 25 Jahren verharrten weiterhin rund 6 Prozent der Haushalte unterhalb der kritischen Einkommensgrenze.

Zwischen Mieter- und Eigentümerhaushalten zeigen sich ebenfalls ähnliche Unterschiede wie zuvor, die in diesen Fällen noch stärker ausgeprägt und statistisch hoch signifikant sind. Dabei tendieren Mieterhaushalte in aller Regel dazu, länger ein Einkommen unterhalb der Grenze von 80 Prozent des Medians zu beziehen (Abbildung 10d). Während rund 50 Prozent der Eigentümerhaushalte nach einem Jahr ihr Einkommen so steigern konnten, dass sie über die Grenze gelangten, waren es bei den Mieterhaushalten lediglich rund 44 Prozent. Nach fünf Jahren waren es rund 84 respektive 77 Prozent und nach zehn Jahren rund 92 respektive 85 Prozent. Die Unterschiede zwischen Mietern und Eigentümern zeigen sich dabei über die Dauer der Betroffenheit stabil. Eigentümerhaushalten gelingt also in vielen Fällen eine schnellere Einkommenssteigerung, um über die Grenze von 80 Prozent des Medians zu gelangen.

#### **4.1.4 Interessenvertretung**

Wie zu Beginn von Kapitel 4 erwähnt, übte Heiner Geißler 1975 deutliche Kritik an dem Umstand, dass die Interessen von gesellschaftlichen Randgruppen in der Politik zu wenig Gehör fanden: „Die Nichtorganisierten, alte Menschen, Mütter mit Kindern oder die nicht mehr Arbeitsfähigen sind den organisierten Verbänden in aller Regel unterlegen. Hier stellt sich die Neue Soziale Frage“ (CDU, 1975, 114).

Neben Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden gibt es heute eine Vielzahl von Organisationen und Interessenvertretungen, wie Verbraucherzentralen,

Mieterverbände und andere Nichtregierungsorganisationen. Sie vertreten die Interessen auch von gesellschaftlichen Randgruppen und tragen diese regelmäßig in parlamentarische Anhörungen, in die Berichterstattung und auch darüber hinaus in die Öffentlichkeit und Politik.

Allerdings weisen Organisationen wie LobbyControl oder Transparency International regelmäßig darauf hin, dass die Kräfteverhältnisse auch heutzutage ungleich verteilt sind und zu wenig Transparenz bei der politischen Einflussnahme von Interessenorganisationen vorliegt. So kritisiert beispielsweise LobbyControl (2018), dass beim Wohnungsgipfel im September 2018 im Kanzleramt die Interessen der Immobilienwirtschaft ein größeres Gewicht erhielten als die von Mieterbündnissen, was allein an der Teilnehmerzahl und -verteilung festgemacht werden konnte. Allerdings ist auch anzumerken, dass gerade der Deutsche Mieterbund ebenfalls sehr erfolgreich in der Interessenvertretung ist. Sein Konzept zu einer Mietpreisbremse wurde etwa fast 1:1 von der Bundesregierung im Jahr 2015 umgesetzt.

Doch auch wenn die in den 1970er Jahren noch weniger gut vertretenen Nichtorganisierten inzwischen besser organisiert und ihre Ansprachemöglichkeiten durch Neue Medien umfangreicher sind, dürfte die grundsätzliche Kritik von Geißler heute zumindest teilweise auch noch gelten. Am Ende liegt die Verantwortung bei der Politik, einen fairen und sozialen Ausgleich zwischen den einzelnen Interessen der Bürger und Marktteilnehmer zu finden.

### **Zwischenfazit**

Anhand der aus den 1970er Jahren abgeleiteten Kriterien zur neuen sozialen Frage – das heißt aus den gesamtwirtschaftlichen Bedingungen, der Betroffenheit und der Interessenvertretung – lässt sich Wohnen nicht pauschal zur neuen sozialen Frage unserer Zeit erklären. Die gesamtwirtschaftlichen Kennzahlen sind zwar auf einem ähnlichen absoluten Niveau wie in den 1970er Jahren. Jedoch sind sie Resultat gänzlich anderer ökonomischer Bedingungen und stellen im direkten Vergleich zur Situation der letzten Jahrzehnte erhebliche Verbesserungen dar. Das BIP, die Arbeitslosigkeit und die Inflation entwickelten sich bisweilen unter deutlich positiveren Vorzeichen und folgten einer anhaltend positiven wirtschaftlichen Dynamik. Gleiches gilt für die Verschuldungslage und damit für die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte. Die

kurz- und langfristige Arbeitslosigkeit ging kontinuierlich zurück und die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse nahm stetig zu.

So stellte sich die Situation zumindest bis zum Jahr 2018 dar und wird sich wahrscheinlich in ähnlicher Weise auch bis zum Jahr 2020 fortgesetzt haben. Wie groß der volkswirtschaftliche Schaden durch den plötzlichen Ausbruch der Coronavirus-Pandemie sein wird und welche Folgen sich daraus für den Immobilienmarkt und die soziale Situation von Mietern und Eigentümern ergeben werden, ist aufgrund zahlreicher Unsicherheiten bezüglich der Dauer und Schwere der Krise nicht klar abzuschätzen.

Unabhängig davon lag jedoch der Anteil der Menschen im Jahr 2018, der gleichzeitig relativ einkommensarm war, in Großstädten lebte und dessen Mietbelastung über 30 Prozent betrug, bei 2,2 Prozent der Gesamtbevölkerung in Deutschland. Von einer massenhaften Betroffenheit kann folglich nicht gesprochen werden. Auch bei einem ungleichen Kräfteverhältnis zwischen organisierten und nicht organisierten Interessenvertretungen kann insbesondere auch aufgrund des deutlich geringeren Betroffenheitsgrads bis zum Jahr 2018 nicht von einer neuen sozialen Frage ausgegangen werden.

Dabei soll nicht verkannt werden, dass bestimmte Personengruppen ein Problem haben, bezahlbaren Wohnraum in Ballungsräumen zu finden und zu finanzieren, der ihren persönlichen Vorstellungen, Lebensumständen und Einkommensmöglichkeiten entspricht. Es gilt, diese Knappheiten im Wohnungsmarkt zu verstehen, die Problemgruppen zu identifizieren und bestehende Knappheiten durch eine flankierende Sozialpolitik möglichst gezielt zu beseitigen oder zumindest zu reduzieren.

## **4.2 Soziale Fragen im Deutschen Bundestag**

Im Folgenden wird analysiert, inwieweit der Begriff der sozialen Frage Eingang in die politische Debatte gefunden hat. Führende deutsche Politiker haben in der jüngeren Vergangenheit Wohnen als „neue soziale Frage“ oder „soziale Frage unserer Zeit“ bezeichnet (BMI, 2018). Es soll dementsprechend betrachtet werden, ob dieser Gedanke neu oder bereits seit Längerem Thema im Diskurs der Politik ist und, falls ja, in welchem Kontext. Dafür wurden die tran-

skribierten Plenardebatten aller Legislaturperioden des Deutschen Bundestags ausgewertet und mittels elektronischer Textanalyse analysiert. Insgesamt waren es 4.252 Plenarprotokolle, von der ersten Bundestagssitzung am 7. September 1949 bis zur 147. Sitzung der 19. Legislaturperiode am 14. Februar 2020. Die Plenarprotokolle sind online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/services/opendata>.

Zum ersten Mal in der Geschichte des Deutschen Bundestags wurde der Begriff „soziale Frage“ in seiner sechsten Sitzung am 21. September 1949 verwendet, der ersten Sitzung, nachdem sich das Parlament am Tag zuvor eine Geschäftsordnung gegeben hatte. Der Fraktionsvorsitzende der FDP, Herrmann Schäfer, verwendete den Begriff wie folgt (Deutscher Bundestag, 1949, 25): „Die soziale Frage unserer Zeit, wenigstens das Kernstück aller sozialen Fragen unserer Zeit ist das ungeheuerliche Schicksal, das die Millionen der Menschen betroffen hat, die man aus ihrer Heimat, aus ihrer Existenz vertrieben hat.“ Im Kern ging es in Schäfers Rede um das beherrschende Thema dieser Zeit, wie die neu gegründete Bundesrepublik die Folgen des Zweiten Weltkriegs mit allen Herausforderungen bewältigen sollte.

Erkenntnistiftend für das Verständnis des Begriffs der „sozialen Frage“ ist Schäfers Ansicht nach, dass es nicht zwingend nur eine soziale Frage geben muss, sondern dass sich verschiedene soziale Fragen bündeln können. Dies bedeutet auch, dass der Begriff „soziale Frage“ ein Platzhalter für ein gesellschaftliches, noch ungelöstes Problem ist, für das eine Lösung gefunden werden soll. In der Tat war auch das Wohnen in dieser Phase bereits Teil der sozialen Fragen der Bundesrepublik. Es mussten massive Zerstörungen und daraus resultierende Mängel in der Versorgung mit Wohnraum bewältigt werden (Heinelt/Egner, 2006).

Der Begriff „soziale Frage“ findet insgesamt an 334 Plenartagen mindestens einmal Verwendung, was 8 Prozent der ausgewerteten Sitzungstage entspricht. Der Begriff wird also in der historischen Gesamtschau nicht etwa inflationär gebraucht, sehr wohl aber über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg verwendet. Relativ häufig taucht der Begriff in den 1970er und 1980er Jahren auf. So zum Beispiel am 20. Februar 1976, als der Bundesminister für Arbeits- und Sozialordnung, Walter Arendt (SPD), Folgendes sagte (Deutscher Bundes-



tag, 1976, 15687): „Herr Geißler entdeckt die Armut in Deutschland neu. Herr Biedenkopf entdeckt die neue soziale Frage.“ Damit geht er direkt auf Heiner Geißler, der den Begriff der „neuen sozialen Frage“ Mitte der 1970er Jahre salonfähig machte, sowie auf Kurt Biedenkopfs Buch „Fortschritt in Freiheit“, in dem die Debatte aufgegriffen wurde, ein (Biedenkopf, 1975).

In diesen Beiträgen und der damit verbundenen Diskussion spiegelt sich die vermehrte Verwendung des Begriffs in den politischen Debatten im Bundestag. Dies ist besonders bemerkenswert, nachdem der Begriff im Jahrzehnt zuvor kaum Verwendung fand. In der Tat wurde auf die politischen Debatten, ausgelöst durch Geißler und Biedenkopf, auch fast fünf Jahre später, am 18. Dezember 1980, noch eingegangen. Der Abgeordnete Detlef Kleinert (FDP) sagte (Deutscher Bundestag, 1980, 386): „Damals hat Herr Geißler die ‚Neue Soziale Frage‘ auf Ihrem Parteitag in Mannheim soeben erfunden, um dieses ‚ganz neue Image‘ zu machen.“ Sowie: „[...] daß diese ‚Neue Soziale Frage‘ der Trend war, mit dem Sie in die Bundestagswahl wollten.“ Es lässt sich für diese Periode festhalten, dass die diskutierte „soziale Frage“ in den Debatten des Deutschen Bundestags in direktem Zusammenhang mit der „neuen sozialen Frage“ nach Geißler und Biedenkopf stand.

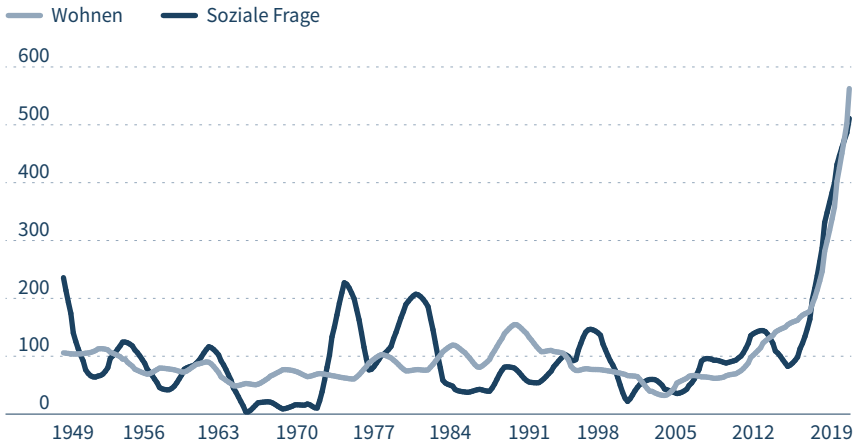
Wie Abbildung 11 zeigt, war der Begriff „soziale Frage“ in den Plenardebatten nie präsenter als in der aktuellen 19. Legislaturperiode. Seit der konstituierenden Sitzung am 24. Oktober 2017 bis zum 14. Februar 2020 fand der Begriff an 44 der ausgewerteten 146 Sitzungstage Verwendung, das entspricht einem Anteil von 30 Prozent. Zum Vergleich: In der 18. Legislaturperiode wurde der Begriff lediglich an 11 Prozent der Sitzungstage genannt. So zum Beispiel am 19. März 2014, als in einer Aktuellen Stunde zur „Haltung der Bundesregierung zur Verlängerung von Laufzeiten für Atomkraftwerke in Deutschland“ debattiert wurde. Steffen Kanitz (CDU) sagte damals Folgendes (Deutscher Bundestag, 2014, 1719): „Die Energiekosten sind ein Standortfaktor. Zu hohe Energiekosten gefährden den Standort Deutschland. [...] Hohe Strompreise sind aber auch eine soziale Frage.“ Daraufhin entgegnete Sylvia Kötting-Uhl (Bündnis 90/Die Grünen) in einem Zwischenruf: „Atomare Unfälle sind auch eine soziale Frage.“

In der aktuellen Legislaturperiode sind die beiden Sitzungstage verzeichnet, die anteilig die meisten Nennungen des Begriffs „soziale Frage“ aufweisen. Am

## Begriffe „Wohnen“ und „soziale Frage“ in den Plenardebatten des Deutschen Bundestags

Abbildung 11

Häufigkeit in den Jahren 1949 bis 2020



Gefittete Werte einer LOESS-Regression mit einer Spannweite von 0,1. Werte geben Auftreten der Begriffe in Relation zum Durchschnitt über alle Plenartage an. Je höher die Werte, desto häufiger traten die Begriffe in Relation zu allen Begriffen am jeweiligen Plenartag und zum Durchschnitt über alle Plenartage auf. Ein Wert von 100 besagt, dass der Begriff durchschnittlich häufig genannt wurde.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/SBN8DXtXZcRJ5sQ>

Quellen: Deutscher Bundestag, verschiedene Jahre; eigene Berechnungen

26. September 2018 wurden in einer Aktuellen Stunde die Ergebnisse des Wohngipfels der Bundesregierung vom 21. September 2018 diskutiert. Sieben Mal fiel in dieser Debatte der Begriff „soziale Frage“. Horst Seehofer (CDU/CSU) machte den Anfang (Deutscher Bundestag, 2018, 5359): „Wir geben gleichzeitig die richtigen Antworten auf die entscheidende soziale Frage unserer Zeit: Mehr Mietwohnungsbau, mehr Wohneigentum und bezahlbares Wohnen, das sind die richtigen Antworten, um gesicherten und angemessenen Wohnraum zu schaffen.“

Die anderen Redebeiträge verwendeten den Begriff im selben Kontext und die Abgeordnete Mechthild Heil (CDU/CSU) fasste die häufige Verwendung des Begriffs wie folgt zusammen (Deutscher Bundestag, 2018, 5373): „Nicht Arbeit etwa oder Rente, nein, ‚Wohnen ist die soziale Frage unserer Zeit‘. Dieser Satz hat in den letzten Monaten wirklich eine steile Karriere gemacht, auch heute

haben wir ihn ein paarmal gehört.“ Diese Plenardebatte zeigt eindrücklich, dass die Begriffe „soziale Frage“ und „Wohnen“ in der aktuellen politischen Diskussion eng miteinander verwoben sind.

Der Begriff „soziale Frage“ ist jedoch auch in der aktuellen Debatte keineswegs exklusiv für das Thema „Wohnen“ reserviert. Am 5. Juni 2019 wurde in einer Aktuellen Stunde die „Haltung der Bundesregierung zu konkreten Maßnahmen für den Klimaschutz, insbesondere CO<sub>2</sub>-Preis und Kohleausstieg“ diskutiert. Wenig überraschend angesichts des Titels der Debatte, sagte Carsten Müller (CDU/CSU): „Klimawandel ist eine soziale Frage; aber auch Klimapolitik ist eine soziale Frage“ (Deutscher Bundestag, 2019b, 12569). Im Folgenden griffen auch Carsten Träger (SPD) und Volkmar Vogel (CDU/CSU) den Begriff im Kontext der Klimadebatte auf. Volkmar Vogel war es auch, der die beiden Debatten um Klima und Wohnen verband und darauf hinwies, dass durch die im Zuge des Klimaschutzes wichtige energetische Ertüchtigung des Gebäudesektors das Wohnen ebenfalls eine soziale Frage ist (Deutscher Bundestag, 2019b, 12574).

Wie in Abbildung 11 dargestellt, finden die Begriffe „soziale Frage“ und „Wohnen“ in der aktuellen politischen Debatte häufig Verwendung. Jedoch haben die obigen Ausführungen gezeigt, dass der Begriff der „sozialen Frage“ nicht exklusiv mit dem Thema „Wohnen“ verknüpft ist – weder in der aktuellen Debatte noch in der historischen Sicht. Es kann jedoch konstatiert werden, dass beide Begriffe zuletzt häufig Verwendung fanden und die „soziale Frage“ eine Renaissance und Boomphase im politischen Sprachgebrauch erfahren hat.

## 5 Sozialpolitische Ableitungen

Die Mieten sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen, aber auch die verfügbaren Einkommen haben teilweise stark zugenommen, zum einen aufgrund von Lohnsteigerungen, zum anderen aufgrund von Arbeitsaufnahmen. Hinzu kommt, dass viele Haushalte ihre Wohnungsnachfrage an die gestiegenen Preise angepasst haben, also etwa weniger Wohnraum konsumieren oder aber Wohnraum in weniger zentralen Lagen wählen. Aufgrund dieser Gemengelage

haben sich die Wohnkostenbelastungen der Haushalte, auch in unteren Einkommensbereichen, in den letzten Jahren kaum verändert. Viel schwerwiegender als das Problem der Erschwinglichkeit ist das Problem der Verfügbarkeit von Wohnungen, was Haushalte in allen gesellschaftlichen Gruppen zwingt, Wohnraum zu akzeptieren, der nicht den Präferenzen entspricht.

Auch wenn die Erschwinglichkeit von Wohnraum damit nicht per se ein gesellschaftliches Problem ist, gibt es aber natürlich gesellschaftliche Gruppen, die im besonderen Maße auch finanziell unter der Wohnungsmarktlage leiden. Dies sind vor allem Gruppen, die an dem wirtschaftlichen Aufschwung der letzten Jahre nicht partizipierten oder deren Einkommensentwicklung zumindest unterdurchschnittlich war. Dies sind zum Beispiel Haushalte von geringfügig Beschäftigten, Alleinerziehenden, Alleinstehenden und Arbeitslosen. Diese Gruppen brauchen gegebenenfalls eine besondere Unterstützung, um ihren Wohnungskonsum zu sichern. Ausdrücklich ausgeklammert werden im Folgenden Bezieher von Grundsicherung, da im Rahmen der Grundsicherung die Wohnkosten grundsätzlich vollständig übernommen werden, sofern die Kosten und die Wohnungsgröße als angemessen betrachtet werden. Die Höhe der Angemessenheitsgrenzen wird lokal festgelegt, weshalb dieser Aspekt hier bewusst außen vor bleibt.

Vielmehr geht es im Folgenden um die Frage, wie Haushalten im Wohnungsmarkt geholfen werden kann, die zwar über ein Einkommen oberhalb des Grundsicherungsniveaus verfügen, aufgrund der Wohnkosten aber überlastet sind oder aufgrund besonderer Merkmale keinen Zugang zu Wohnraum erhalten. Mit dem Wohngeld und den Sozialwohnungen stehen im Wesentlichen zwei Instrumente zur Verfügung, die diese Ziele erreichen können, wobei jedoch im Folgenden überprüft wird, ob die Ausgestaltung noch verbessert werden kann. Als dritte Option wird darüber hinaus auch der Bau von einfachen Wohnungen diskutiert, gerade um das bisher vernachlässigte Problem der Obdachlosigkeit zu adressieren.

## 5.1 Wohngeld

Das Wohngeld ist ein im Wesentlichen einkommensbezogener Transfer an Haushalte, die über ein Einkommen oberhalb der Grundsicherung verfügen,

aber die Wohnkosten nicht allein stemmen können. Die Wohnkosten werden dabei nicht vollständig, sondern nur zum Teil übernommen. Regional differenzierte Höchstgrenzen sollen verhindern, dass der Wohnkonsum stark ausgeweitet wird.

In der Wohngeldstatistik wird zwischen sogenannten reinen Wohngeldhaushalten und Mischhaushalten unterschieden, also Haushalten, die sich aus Wohngeldempfängern und Empfängern anderer Sozialleistungen zusammensetzen. Ende des Jahres 2018 erhielten in Deutschland rund 520.000 Haushalte Wohngeld (reine Wohngeldhaushalte), durchschnittlich lag die Transferzahlung bei 159 Euro monatlich.

Das Wohngeld ist sozial treffsicher und es besteht ein Rechtsanspruch auf die Leistung. Dies sind große Vorteile des Instruments gegenüber Sozialwohnungen (vgl. Kapitel 5.2). Jeder antragstellende Haushalt, der die Einkommensgrenzen unterschreitet, bekommt Wohngeld, und die Leistung endet, sobald höhere Einkommen erzielt werden. In Großstädten erhalten Familien mit zwei Kindern noch mit einem jährlichen Einkommen von rund 42.000 Euro Wohngeld, Singles mit einem Einkommen von etwas mehr als 20.000 Euro.

Trotz der Vorzüge des Wohngelds gibt es immer wieder Kritik an der Leistung. Erstens wird bemängelt, dass das Wohngeld letztlich mietentreibend wirkt. Zweitens wird der kontinuierliche Rückgang der Wohngeldempfänger kritisiert und drittens die hohe Nichtinanspruchnahme.

Das Wohngeld als Transfer erhöht das Einkommen der Haushalte und steigert damit den Konsum von Wohnraum beziehungsweise ermöglicht erst eine Teilnahme am Wohnungsmarkt. Wie bei jeder Subvention sind damit Preis- und Mengeneffekte verbunden, je nach Elastizität von Angebot und Nachfrage. Dies gilt im Übrigen für jede Form von Sozialleistung. Auch die Grundsicherung erhöht in dieser Weise etwa Lebensmittelpreise. Gerade beim Wohngeld sind die Preiseffekte aber eher gering. Der Anteil der Wohngeldempfänger in den Großstädten liegt meist unter 2 Prozent (Holm et al., 2018). Wohngeldempfänger sind auch auf kein bestimmtes Segment im Wohnungsmarkt konzentriert, sodass die erhöhte Nachfrage durch Wohngeldempfänger allenfalls einen geringen Effekt auf die Mieten haben wird.

Basierend auf der Wohngelderhöhung 2009 wurde auch der Effekt auf die Mieten in den Regionen geprüft, in denen es aufgrund einer Änderung der Mietenstufe eine kräftigere Wohngelderhöhung gab. Tatsächlich konnte kein statistisch signifikanter Anstieg identifiziert werden (Clamor et al., 2015). Ein grundsätzlicher Effekt auf die Mieten ist damit zwar nicht auszuschließen. Vor allem aber steigert das Wohngeld, so wie es intendiert ist, die Kaufkraft einkommensschwacher Haushalte.

Bezüglich des zweiten Kritikpunkts ist die Entwicklung der Anzahl der Empfänger von Wohngeld zu berücksichtigen (Henger/Niehues, 2019a). Seit 2010 steigen die Mieten in vielen Großstädten und Ballungsräumen deutlich, doch bis 2015 ging die Zahl der Wohngeldempfänger und damit auch die Höhe der Wohngeldausgaben zurück. 2016 gab es dann einen Anstieg, doch danach wird wiederum ein Rückgang der Empfänger erwartet. Ursächlich hierfür ist die fehlende Anpassung der Wohngeldleistungen an die Miet- und Einkommensentwicklung. Hierdurch entsteht ein Drehtüreffekt zwischen Grundsicherung und Wohngeld, da aufgrund der realen Entwertung der Wohngeldleistungen im Zeitablauf immer mehr Menschen in die Grundsicherung zurückfallen (Henger/Niehues, 2019a).

Darüber hinaus wachsen Haushalte aus dem Wohngeld heraus, obwohl sie in realen Größen keine Einkommensverbesserung haben. Um diesen Missstand zu beheben, bedarf es einer kontinuierlichen Dynamisierung anstatt der bisherigen Reformen alle sieben Jahre. Dies wird nun mit der aktuellen Wohngeldreform 2020 auch umgesetzt, sodass sich in Zukunft die Zahl der Wohngeldempfänger stabilisieren sollte. Allerdings greift die Dynamisierung erst 2022, und statt einer jährlichen wird es eine Anpassung im Zweijahresturnus geben. Zusätzlich könnte man überlegen, den Empfängerkreis insgesamt zu steigern, da gerade in Großstädten wie München oder Stuttgart die Einkommensgrenzen im Wohngeld relativ eng sind.

Der dritte Kritikpunkt betrifft die Nichtinanspruchnahme des Wohngelds. Laut Schätzungen beziehen nur rund 50 Prozent der Menschen Wohngeld, die darauf einen Anspruch hätten (Henger/Niehues, 2019a). Ein Grund hierfür ist wahrscheinlich die Aussicht auf relativ kleine Beträge, die den hohen Aufwand der Antragstellung nicht rechtfertigen. Vielfach dürfte es aber auch so sein,

dass die Haushalte sich dieser Sozialleistung gar nicht bewusst sind. Schließlich kennen viele Menschen das Wohngeld nicht oder glauben, dass es eine Leistung im Rahmen der Grundsicherung sei. Daher wären bessere Informationen hilfreich, gegebenenfalls auch eine Kampagne oder automatisierte Hinweise im Rahmen der Einkommensteuererklärung.

Insgesamt ist das Wohngeld eine sehr wichtige und zielführende Sozialleistung, die zahlreiche Haushalte im Wohnungsmarkt entlasten kann. Allerdings kann das Wohngeld das Zugangsproblem nicht lösen. Es nimmt auch keinen Einfluss auf die Art des Wohnungsneubaus. Daher sind ergänzende Maßnahmen, wie etwa Sozialwohnungen, hilfreich.

## 5.2 Soziale Wohnraumförderung

Während das Wohngeld in Deutschland im Jahr 1959 eingeführt wurde, gibt es den sozialen Wohnungsbau – oder heute breiter gefasst die soziale Wohnraumförderung – bereits seit 1950. Der soziale Wohnungsbau war eine Antwort auf den erheblichen Mangel an Wohnungen nach dem Zweiten Weltkrieg und den gleichzeitigen Mangel an Kapital. Schließlich gab es aufgrund der Vermögensverluste und Zerstörungen kaum die Möglichkeit für private Investitionen, es fehlten die Finanzierungsmärkte. Daher förderte der Staat den Bau von Wohnungen, wobei im Gegenzug zum einen Grenzen in der Größe berücksichtigt werden mussten und zum anderen nur an Haushalte mit bestimmten Einkommensgrenzen vermietet werden durfte.

Der soziale Wohnungsbau war ein großer Erfolg, denn der immense Wohnungsfehlbedarf konnte relativ schnell verringert werden (Blumenroth, 1973). Als sich die Märkte zunehmend entspannten, wurden auch die Fördermittel zurückgefahren. Erst seit einigen Jahren und bedingt durch die Anspannung in den Ballungsräumen erfährt der soziale Wohnungsbau eine Renaissance. Die Grundzüge sind geblieben, allerdings obliegen die Regeln seit der Föderalismusreform 2006 nun den Ländern, sodass es in den Details, aber auch in den Fördervolumina sehr große Unterschiede gibt.

Seit den 1950er Jahren hat sich die Lage deutlich verändert. Der Kapitalmarkt funktioniert heute, und statt eines Kapitalmangels gibt es eher einen Liquiditäts-

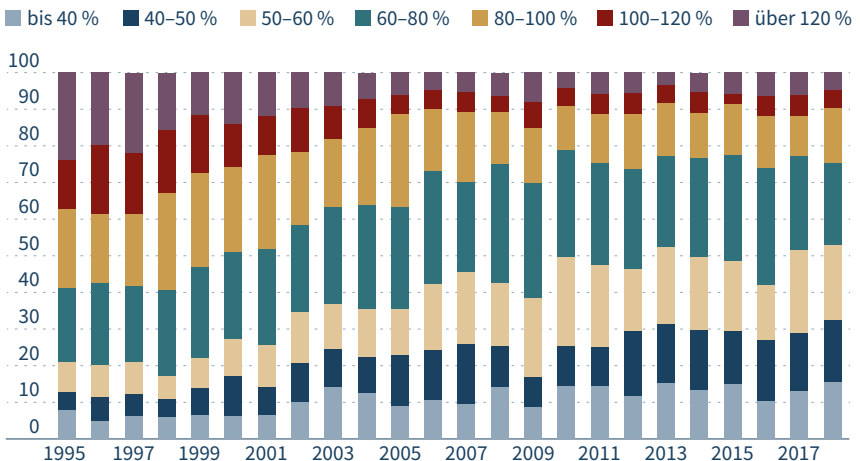
tätsüberfluss. Darüber hinaus erweist sich der soziale Wohnungsbau als sozialpolitisch wenig treffsicher. Nach gängigen Definitionen gelten Menschen, die über weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens verfügen, als armutsgefährdet. Diese Menschen sollten primär die Nutznießer von Sozialwohnungen sein. Zieht man den Kreis etwas weiter, um auch lokale Unterschiede zu berücksichtigen, so sollten Sozialwohnungen vor allem den Menschen zur Verfügung stehen, die weniger als 80 Prozent des Medians verdienen. Tatsächlich erreichten im Jahr 2018 aber ein Viertel der Mieter von Sozialwohnungen mehr als 80 Prozent des Medianeinkommens, rund 47 Prozent mehr als 60 Prozent des Medianeinkommens und knapp 10 Prozent sogar mehr als das mittlere Einkommen (Abbildung 12).

Im Zeitverlauf hat sich die Treffsicherheit zwar erhöht, insgesamt ist sie aber nach wie vor als unbefriedigend einzustufen. Dies hat in Kombination mit den verbesserten Finanzierungsbedingungen und damit dem unvermeidlichen Crowding-out privater Investitionen in der Vergangenheit dazu geführt, dass

### Einkommen der Haushalte in Sozialwohnungen

Abbildung 12

Anteil der Mieterhaushalte in einer geförderten Wohnung nach Einkommen auf Basis der äquivalenzgewichteten monatlichen Haushaltsnettoeinkommen aller Haushalte, in Prozent



Nur Wohnungen mit Belegungsbindung.

Leeseispiel: Im Jahr 2018 lag das monatliche Nettoäquivalenzeinkommen in 15,4 Prozent der Mieterhaushalte in Sozialwohnungen bei weniger als 40 Prozent des Medians.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/sh6mPEit8kPPXw>

Quellen: SOEP v35; eigene Berechnungen



das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) die soziale Wohnraumförderung insgesamt sehr kritisch betrachtet (Schier/Voigtländer, 2016).

An der Definition der Fehlbelegung gab es dabei auch Kritik, vor allem von Wehland (2019). So sei die Datenbasis des SOEP zu klein für statistisch aussagekräftige Werte. Darüber hinaus wurde angemerkt, dass der Zugang zu Sozialwohnungen nicht von der relativen Armutsgrenze, sondern durch die Einkommensgrenzen der Wohnberechtigungsscheine bestimmt werde. Die Berechnung der Fehlbelegung basiert auf dem Sozio-oekonomischen Panel, das als repräsentative Befragung gilt. Die Zahl der Mieter in Sozialwohnungen mit Belegungsbindung liegt bei mehr als 1.200 für die letzte Befragungswelle (2018) in den Vorperioden und ab 2010 bei durchgehend mehr als 450. Über den gesamten Zeitraum waren es immer mindestens 240 Haushalte. Damit ist die Beobachtungszahl groß genug, um statistisch signifikante Ergebnisse zu erzielen.

Der zweite Kritikpunkt ist formal richtig, aber hier setzt bereits ein Problem der Ausgestaltung an. Die Grenzen für den Wohnberechtigungsschein sind relativ weit gefasst. In manchen Großstädten kann fast die Hälfte aller Mieter einen Wohnberechtigungsschein erhalten, aber nur für einen kleinen Anteil stehen Sozialwohnungen zur Verfügung. In Berlin zum Beispiel gab es 2014 rund 135.000 Sozialwohnungen (Holm et al., 2018). Dem standen etwa 1,5 Millionen Mieterhaushalte gegenüber. Geht man davon aus, dass 50 Prozent der Mieterhaushalte einen Wohnberechtigungsschein erhalten, entfallen auf jede Sozialwohnung rund 5,5 berechnete Haushalte. Es ist nicht auszuschließen, dass sich auch bei Sozialwohnungen typischerweise die Einkommensstärkeren durchsetzen, sodass eher Haushalte am oberen Rand der Verteilung, die möglicherweise schnell aus der Berechtigung rausfallen, Nutznießer der Sozialwohnungen sind. Primär sollten sich solche sozialpolitischen Instrumente aber an bedürftige Haushalte, also vor allem armutsgefährdete Haushalte, richten.

Auf diese Problematik reagiert die Politik durchaus. In Berlin und Bayern zum Beispiel sind die Mieten bei Sozialwohnungen einkommensabhängig, sodass Mieter bei steigenden Einkommen auch mehr bezahlen müssen. Diese Mehreinnahmen werden dann zur Finanzierung neuer Sozialwohnungen genutzt.

Ähnlich funktioniert auch eine Fehlbelegungsabgabe, wie sie in Hessen Anwendung findet. Das Problem ist jedoch, dass die Sozialwohnungen für diese Mieter auch dann noch relativ günstig sind, da als Vergleichsmaßstab die ortsübliche Vergleichsmiete gilt. Diese liegt aber oft unter den Marktmieten (Deschermeier et al., 2017b). Hinzu kommt, dass der Bau neuer Sozialwohnungen stockt, da es wie im frei finanzierten Wohnungsbau an Bauland fehlt. Somit sind auch einkommensbezogene Mieten keine vollständig überzeugende Lösung. Die Forderung einer Abschaffung des sozialen Wohnungsbaus ist damit durchaus legitim (BMW, 2018).

Allerdings sind weitere Aspekte zu beachten. Erstens wird mit dem sozialen Wohnungsbau auch ein Belegungsrecht geschaffen, das den Zugang zum Wohnungsmarkt vielen Haushalten erst ermöglicht. Typischerweise können sich heute Haushalte mit Wohnberechtigungsschein um eine Sozialwohnung bewerben, aber politische Entscheidungsträger könnten auch andere Lösungen wählen. So kann der Staat etwa bestimmen, dass der Vermieter Kandidaten aus einer Dreierliste auswählt, bei der die Kommune die Vorauswahl vornimmt. So hätten auch Haushalte die Chance auf Zugang zu Wohnraum, die aufgrund bestimmter Merkmale Schwierigkeiten haben, einen Mietvertrag zu schließen (ZEIT ONLINE, 2020). Solche Belegungsrechte können auch im Bestand erworben werden. Der Markt für solche Belegungsrechte ist in Deutschland jedoch immer noch unterentwickelt. Gerade in Phasen angespannter Wohnungsmärkte ist es schwierig, die erforderlichen Belegungsrechte zu erwerben.

Zweitens wird mit dem Bau von Sozialwohnungen auch auf die Art des Wohnungsbaus Einfluss genommen. Bei ausreichendem Bauland werden Projektentwickler für alle Nachfrager ein entsprechendes Angebot bereithalten. Bei knappem Baulandangebot werden sich die Projektentwickler hingegen auf die Nachfrager konzentrieren, bei denen sie die höchsten Margen erzielen. Daher werden überwiegend Wohnungen mit hohen Quadratmetermieten gebaut, also entweder sehr kleine Wohnungen oder aber sehr große und gut ausgestattete Wohnungen. Gerade Wohnungen mit zwei oder drei Zimmern werden dagegen weniger auf den Markt gebracht (Deschermeier et al., 2017a).

Daher wäre ein Eingriff durchaus gerechtfertigt, um auch langfristig eine Durchmischung der Quartiere zu erreichen. Eine Möglichkeit bieten hier Konzept-

vergeben. Dabei fordert die Kommune nicht nur einen angemessenen Preis für das Grundstück, sondern stellt etwa auch Anforderungen an den Wohnungsbau. Dies setzt aber voraus, dass die Stadt tatsächlich über Grundstücke verfügt. Einen anderen Weg zur Beeinflussung des Wohnungsangebots stellen dann Sozialwohnungen dar, die tendenziell eine größere Durchdringung erzielen.

Sozialwohnungen werden also durchaus gebraucht. Als sozialpolitische Maßnahme muss jedoch auch sichergestellt werden, dass diese den tatsächlichen Zielgruppen zugutekommt. Hierzu sollte der Wohnberechtigungsschein restriktiver vergeben werden. Vornehmlich sollten Haushalte mit kombinierten Zahlungs- und Zugangsproblemen einen Wohnberechtigungsschein erhalten. Für Haushalte mit bloßer Einkommensarmut wäre hingegen das Wohngeld die bessere Wahl. Darüber hinaus sollten die Mietlaufzeiten im sozialen Wohnungsbau grundsätzlich auf fünf Jahre beschränkt werden. Basierend auf dem Sozio-oekonomischen Panel lässt sich feststellen, dass nach fünf Jahren rund 86 Prozent der Haushalte die relative Armutsgefährdungsgrenze von 60 Prozent des Medianeinkommens hinter sich gelassen haben (Tabelle 6).

Daher sollte am Ende der Mietvertragslaufzeit die Einkommenssituation des Haushalts geprüft werden. Bei einer signifikanten Verbesserung sollte der Mietvertrag nicht verlängert, sondern der Haushalt aufgefordert werden, eine

### Dauer der relativen Armutsgefährdung

Tabelle 6

Relative Armutsgefährdungsgrenze bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Mediannettoeinkommens

Jahre	Anteil der Mieter, deren Einkommen nach ... Jahren noch unterhalb der relativen Armutsgefährdungsgrenze liegt
1	46 %
2	29 %
3	21 %
4	17 %
5	14 %
6	11 %
7	10 %
8	9 %
9	8 %
10	8 %

Quellen: SOEP v35; eigene Berechnungen

frei finanzierte Wohnung zu suchen. Befristete Mietverträge würden das Signal geben, dass staatliche Unterstützung zunächst einmal temporär gewährt wird. Durch eine größere Fluktuation könnte insgesamt mehr Menschen geholfen werden. Die stärkere Fokussierung auf bedürftige Haushalte kann zwar zur Kumulation sozialer Risiken führen. Dies lässt sich aber verhindern, wenn der soziale Wohnungsbau immer auch mit frei finanziertem Wohnungsbau kombiniert wird. Daher sollte die Quote an Sozialwohnungen etwa bei der Gestaltung kooperativer Baulandmodelle auch nicht überdehnt werden.

Darüber hinaus sollte an der zeitlichen Befristung der Sozialwohnungen festgehalten werden. Üblicherweise gilt die Belegungsbindung 15, 20 oder 25 Jahre. Oft wird beklagt, dass hierdurch der Bestand an Sozialwohnungen sinkt. Es darf dabei jedoch nicht vergessen werden, dass der Bedarf heute sozialpolitisch motiviert ist, während bis in die 1960er Jahre die Politik mit diesem Instrument auch auf mangelnde Kapitalmärkte reagierte. Zudem muss berücksichtigt werden, dass sich in vielen Märkten die Lage allein aus demografischen Gründen langfristig entspannen wird. Bei Bindungslaufzeiten von 20 Jahren ist der Förderaufwand geringer und das Interesse der Investoren höher. Außerdem wird nur so sichergestellt, dass auf Dauer für alle Haushalte das Wohnungsangebot tatsächlich breiter wird.

### 5.3 Einfach-Wohnungen

Wohngeld und Sozialwohnungen sind sehr wichtige Instrumente, die bedürftige Haushalte dauerhaft unterstützen. Doch in der aktuellen Lage fehlt es generell an Wohnungen, was sich vor allem auf einkommensschwache Haushalte auswirkt. Nach einer Untersuchung von Kohl et al. (2019) ist die Zahl der Haushalte in Großstädten, die in einer überbelegten Wohnung leben, von 5,0 Prozent im Jahr 2010 auf 7,2 Prozent im Jahr 2017 gestiegen. Als überbelegt gelten Wohnungen, wenn rechnerisch für jedes Haushaltsmitglied weniger als ein Raum zur Verfügung steht.

Noch deutlicher lässt sich die Problematik an der Entwicklung der Wohnungslosenzahlen festmachen. Allein in Nordrhein-Westfalen (NRW) galten im Jahr 2018 rund 44.000 Menschen als wohnungslos, im Jahr 2014 waren es noch rund 20.000 (MAGS NRW, 2019). Als wohnungslos gelten Menschen, die kom-

munal und ordnungsrechtlich untergebrachte Personen sind sowie solche, die über die freien Träger der Wohnungslosenhilfe untergebracht oder den Fachberatungsstellen als wohnungslos bekannt sind. Grundsätzlich hat in Deutschland jeder Mensch ein Recht auf eine Unterkunft. Die Notfallunterkünfte werden jedoch von einigen Wohnungslosen gemieden, unter anderem aufgrund von Gewalt und fehlender Privatsphäre, weshalb es auch zur Obdachlosigkeit kommt. Qualifizierte Schätzungen zur Zahl der Wohnungslosen gibt es nicht. Die Statistiken zu diesem wichtigen Thema sind nicht flächendeckend verfügbar und werden teilweise erst noch aufgebaut. Da viele Fälle nicht gemeldet werden, dürften die tatsächlichen Zahlen noch höher sein.

Ein wesentlicher Grund für den starken Anstieg, nicht nur in NRW, dürfte die starke Zuwanderung von Flüchtlingen sein, daneben aber auch die Anspannung am Wohnungsmarkt. Der Sprung für Menschen von der Notunterkunft in den regulären Mietwohnungsmarkt oder auch in Sozialwohnungen ist schwer, zumal die Konkurrenz sehr groß ist. Gleichzeitig wären viele Haushalte in Notunterkünften auch mit einfacheren Wohnungen zufrieden, die mehr Privatsphäre, ausreichende Wohnfläche und eigene Sanitäreinrichtungen bieten. Einfache Wohnungen, die sich von den Standards her eher an den 1980er Jahren als am aktuellen Neubau orientieren, dürfen aber gar nicht gebaut werden. Hier ist eine Lücke entstanden, die bestmöglich geschlossen werden sollte.

Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass es um Wohnungen geht, die vor allem einen temporären Zweck haben. Es geht um Wohnungen, die kurzfristig und günstig geschaffen werden, um eine Bedarfsspitze abzufedern, die dann aber schnell wieder vom Markt genommen werden können. Nutznießer solcher Wohnungen könnten daher auch Studierende sein, denen oftmals eine zentrale Lage in Universitätsnähe deutlich wichtiger als eine hohe Bauqualität ist. Da es um temporäre Lösungen geht, sind hier auch Grundstücke denkbar, die eine Stadt nicht dauerhaft als Siedlungsfläche verwenden möchte.

Der Systembau bietet hier einige günstige Möglichkeiten. In den Niederlanden werden etwa auch alte Container ausgebaut, um sie als Wohnung zu verwenden. Darüber hinaus sind gerade mit Holzbauweise günstige und auch klimafreundliche Lösungen möglich.

## 6 Schlussfolgerungen

Ist Wohnen die soziale Frage unserer Zeit? Nach der Durchsicht der zahlreichen Statistiken und Analysen muss man dies wohl verneinen. Zwar gibt es Haushalte, die einen merklichen Anstieg der Wohnkostenbelastung verzeichnen. Zahlenmäßig ist diese Gruppe allerdings zu klein, um daraus eine gesamtgesellschaftliche soziale Frage abzuleiten.

Nichtsdestotrotz stellt der Wohnungsmarkt die Gesellschaft vor zwei Herausforderungen. Zum einen muss es darum gehen, ausreichend Wohnraum dort zu schaffen, wo er auch benötigt wird. Die steigende Zahl von Haushalten in überbelegten Wohnungen verdeutlicht die Notwendigkeit, mehr Wohnungen bereitzustellen. Dies muss nicht zwangsläufig in den Stadtzentren geschehen. Auch gut angeschlossene Stadtränder und Umlandgemeinden bieten Potenzial für den Bau von neuen und erschwinglichen Neubauten. Zum anderen geht es darum, denjenigen gezielt zu helfen, die tatsächlich von einer sehr hohen Wohnkostenbelastung betroffen sind. Hier stehen mit dem Wohngeld und mit Sozialwohnungen zwei Instrumente zur Verfügung, die bei richtiger Anwendung und Ausgestaltung eine große Wirksamkeit entfalten können.

In der durch die Covid-19-Pandemie ausgelösten Wirtschaftskrise wird die Bedeutung der zweiten Herausforderung steigen, die erste dagegen etwas an Bedeutung verlieren. Zwar wird sich der Trend der Verlagerung wirtschaftlicher Aktivität in die Ballungsräume fortsetzen. Es ist aber damit zu rechnen, dass die Zuwanderung aus dem Ausland nachlässt und dass die nun notwendigen Flexibilisierungen der Arbeit die Bedeutung der Nähe von Wohnort und Arbeitsort reduzieren. Ohnehin konnte bereits davon ausgegangen werden, dass der Wohnungsbedarf aufgrund der prognostizierten Abnahme der Zuwanderung kleiner wird; dies wird nun noch einmal beschleunigt.

Umso wichtiger ist aber die zweite Herausforderung, die sozialpolitische Unterstützung von Haushalten. Infolge der Krise werden mehr Menschen ihre Arbeit verlieren, andere müssen Einkommenseinbußen hinnehmen. Gleichzeitig wird die Verschuldung des Staates deutlich ansteigen. Dies bedeutet, dass es noch mehr als bisher darauf ankommt, die sozialpolitischen Instrumente so einzu-

setzen, dass sie tatsächlich den bedürftigen Haushalten zugutekommen. Dazu ist es notwendig, vor allem die soziale Wohnraumförderung anders zu gestalten und etwa über eine zeitliche Befristung der Mietverträge die Treffsicherheit zu erhöhen. Darüber hinaus könnten über eine Aufstockung des Wohngelds mehr Haushalte vor einem Abrutschen in die Grundsicherung bewahrt werden.

# Literatur

- ARGE, 2019, Bauwerkskostenindex für Wohngebäude, Kiel
- BA – Bundesagentur für Arbeit, 2019, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf, Nürnberg
- Baldenius, Till / Kohl, Sebastian / Schularick, Moritz, 2019, Die neue Wohnungsfrage. Gewinner und Verlierer des deutschen Immobilienbooms, <http://www.macrohistory.net/wp-content/uploads/2019/06/Die-neue-Wohnungsfrage-.pdf> [8.4.2020]
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2015, Privateigentümer von Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern, BBSR-Online-Publikation, Nr. 02/15, [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2015/DL\\_ON022015.pdf%3F\\_\\_blob%3DpublicationFile%26v%3D5](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2015/DL_ON022015.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D5) [30.3.2020]
- BBSR, 2018, Laufende Stadtbeobachtung – Raumabgrenzungen. Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland, [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp\\_node.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp_node.html) [30.3.2020]
- BBSR, 2019, Mieten inserierter Wohnungen erneut gestiegen, Bonn
- Biedenkopf, Kurt H., 1975, Fortschritt in Freiheit. Umriss einer politischen Strategie, München
- Blumenroth, Ulrich, 1973, 100 Jahre deutsche Wohnungspolitik, Bonn
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2018, Ein Haushalt für den Zusammenhalt in unserer Bevölkerung. Rede des Bundesministers Horst Seehofer, anlässlich der Aussprache über den Haushaltsentwurf 2019 des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/reden/DE/2018/09/seehofer-erste-lesung-hh-2019.html> [25.7.2019]
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2015, Bericht der Baukostensenkungskommission im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen, [https://www.die-wohnraumoffensive.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/buendnis-bezahlbares-wohnen-baukostensenkungskommission.pdf](https://www.die-wohnraumoffensive.de/fileadmin/user_upload/pdf/buendnis-bezahlbares-wohnen-baukostensenkungskommission.pdf) [8.4.2020]
- BMUB / BBSR, 2015, Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Kernempfehlungen und Maßnahmen, [https://www.die-wohnraumoffensive.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/buendnis\\_kernempfehlungen\\_massnahmen\\_bf.pdf](https://www.die-wohnraumoffensive.de/fileadmin/user_upload/pdf/buendnis_kernempfehlungen_massnahmen_bf.pdf) [8.4.2020]
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2018, Soziale Wohnungspolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin
- Bockenheimer, Johannes C., 2019, Mietenwahnsinn-Demo in Berlin, Tagesspiegel, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/mietenwahnsinn-demo-in-berlin-einig-im-protest-gespalten-bei-enteignungen/24190590.html> [7.5.2020]
- Braun, Reiner, 2018, Regionalisierte Wohnungsmarktprognose (3 Varianten) – 2019 bis 2022 und Ausblick bis 2030, Empirica Working Paper, Nr. 244, Berlin



- CDU – Christlich Demokratische Union Deutschlands, 1975, Unsere Politik für Deutschland. Mannheimer Erklärung, Bonn
- Clamor, Tim / Henger, Ralph / Niehues, Judith / Voigtländer, Michael, 2015, Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes, [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2015/DL\\_Wohngeld.pdf;jsessionid=B19D552483EBAAD2D8872E4CA672BD72.live11292?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2015/DL_Wohngeld.pdf;jsessionid=B19D552483EBAAD2D8872E4CA672BD72.live11292?__blob=publicationFile&v=3) [8.4.2020]
- Deschermeier, Philipp / Henger, Ralph / Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, 2017a, Zuwanderung in die Großstädte und resultierende Wohnungsnachfrage. Gutachten für die d.i.i. Deutsche Invest Immobilien GmbH, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/325122/IW\\_Gutachten\\_2017\\_Zuwanderung\\_Grossstaedte\\_Wohnungsnachfrage.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/325122/IW_Gutachten_2017_Zuwanderung_Grossstaedte_Wohnungsnachfrage.pdf) [8.4.2020]
- Deschermeier, Philipp / Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, 2017b, Evaluation der Mietpreisbremse, IW-Policy Paper, Nr. 5/2017, Köln
- Deutscher Bundestag, 1949, Plenarprotokoll 01/006, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btp/01/01006.pdf> [3.4.2020]
- Deutscher Bundestag, 1976, Plenarprotokoll 07/225, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btp/07/07225.pdf> [3.4.2020]
- Deutscher Bundestag, 1980, Plenarprotokoll 09/012, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btp/09/09012.pdf> [3.4.2020]
- Deutscher Bundestag, 2014, Plenarprotokoll 18/022, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18022.pdf> [3.4.2020]
- Deutscher Bundestag, 2018, Plenarprotokoll 19/051, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btp/19/19051.pdf> [3.4.2020]
- Deutscher Bundestag, 2019a, Drucksache 19/12786, Antwort der Bundesregierung, Wohnungspolitische Bilanz der Bundesrepublik Deutschland seit 2006, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/127/1912786.pdf> [3.4.2020]
- Deutscher Bundestag, 2019b, Plenarprotokoll 19/103, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btp/19/19103.pdf> [3.4.2020]
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2015, SOEP 2013 – SOEPmonitor Household 1984–2013 (SOEP v30), SOEP Survey Papers, Nr. 283, Berlin
- Dustmann, Christian / Fitzenberger, Bernd / Zimmermann, Markus, 2018, Housing Expenditures and Income Inequality, ZEW Discussion Paper, 18-048, Mannheim
- Engel, Ernst, 1895 [1857], Die Lebenskosten belgischer Arbeiter-Familien früher und jetzt. Die Productions- und Consumtionsverhältnisse des Königreichs Sachsen, Dresden
- Engelbrecht, Sebastian, 2019, Berliner Mietendeckel – ein hoch umstrittenes Projekt. Kostenfaktor Wohnen, Deutschlandfunk, [https://www.deutschlandfunk.de/kostenfaktor-wohnen-berliner-mietendeckel-ein-hoch.724.de.html?dram:article\\_id=461620](https://www.deutschlandfunk.de/kostenfaktor-wohnen-berliner-mietendeckel-ein-hoch.724.de.html?dram:article_id=461620) [7.5.2020]

- Esken, Saskia, 2020, Miete darf nur 30 Prozent des Einkommens kosten, Rede von SPD-Chefin Esken, Welt online, <https://www.welt.de/politik/deutschland/video/205339645/Rede-von-SPD-Chefin-Esken-Miete-darf-nur-30-Prozent-des-Einkommens-kosten.html> [7.5.2020]
- EU-SILC – European Union Statistics on Income and Living Conditions, 2019, Anteil der Miete für selbstgenutzten Wohnraum am verfügbaren Haushaltseinkommen, nach Haushaltstyp und Einkommensniveau – EU-SILC Erhebung, [https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-datasets/product?code=ilc\\_mdcd02](https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-datasets/product?code=ilc_mdcd02) [23.7.2019]
- Fedorets, Alexandra / Grabka, Markus M. / Schröder, Carsten / Seebauer, Johannes, 2020, Lohnungleichheit in Deutschland sinkt, in: DIW-Wochenbericht, 87. Jg., Nr. 7, S. 91–97
- Frick, Joachim / Grimm, Steffi, 2009, Wohnen in Deutschland nach dem Mauerfall: Eine Analyse für die Jahre 1990 bis 2008 auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, Nr. 236, Berlin
- Geißler, Heiner, 1980, Die neue soziale Frage. Analysen und Dokumente, Freiburg im Breisgau
- Goebel, Jan et al., 2019, The German Socio-Economic Panel Study (SOEP), in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 239. Jg., Nr. 2, S. 345–360
- Heinelt, Hubert / Egner, Björn, 2006, Wohnungspolitik – von der Wohnraumzwangsbewirtschaftung zur Wohnungspolitik, in: Schmidt, Manfred G. / Zohnhöfer, Reimut (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, S. 203–220
- Henger, Ralph / Niehues, Judith, 2019a, Fragmentierung und Integration. Schnittstellenprobleme und Schnittstellenmanagement im deutschen Sozialstaat, in: Sozialer Fortschritt, 68. Jg., Nr. 10, S. 791–817
- Henger, Ralph / Niehues, Judith, 2019b, Strukturelle Verbesserung der Anreize und Dynamisierung des Wohngeldes, BBSR-Online-Publikation, Nr. 16/2019, [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2019/bbsr-online-16-2019-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2019/bbsr-online-16-2019-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2) [8.4.2020]
- Henger, Ralph / Voigtländer, Michael, 2019, Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells, IW-Report, Nr. 27/2019, Köln
- 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, [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_fofoe\\_WP\\_093\\_2018.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_093_2018.pdf) [8.4.2020]
- Holm, Andrej / Lebhuhn, Henrik / Junker, Stephan / Neitzel, Kevin, 2017, Wohnverhältnisse in Deutschland. Eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten, <https://www.boeckler.de/pdf/fof/99313.pdf> [8.4.2020]
- Hulchanski, David J., 1995, The concept of housing affordability: Six contemporary uses of the housing expenditure-to-income ratio, in: Housing Studies, 10. Jg., Nr. 4, S. 471–491

- Hutter, Christian / Weber, Enzo, 2019, Abbau der Arbeitslosigkeit – geht noch was in der Arbeitslosenversicherung?, IAB-Forum, <https://www.iab-forum.de/abbau-der-arbeitslosigkeit-geht-noch-was-in-der-arbeitslosenversicherung/> [19.3.2020]
- Immobilienscout24, 2019, Datenbank Mietwohnungsinserate, Sonderauswertung
- Jekel, Gregor, 2018, Was ist Bezahlbarkeit? Definition des Bündnisses für Wohnen und empirischer Erfahrungsbericht aus Potsdam, [http://buendnis-wohnen-brandenburg.de/wp-content/uploads/2018/10/Wohnkonferenz\\_Bezahlbarkeit\\_Jekel.pdf](http://buendnis-wohnen-brandenburg.de/wp-content/uploads/2018/10/Wohnkonferenz_Bezahlbarkeit_Jekel.pdf) [27.1.2020]
- Kholodilin, Konstantin A. / Ulbricht, Dirk, 2014, Mietpreisbremse: Wohnungsmarktregulierung bringt mehr Schaden als Nutzen, in: DIW-Wochenbericht, 81. Jg., Nr. 15, S. 319–327
- Kohl, Sebastian / Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael, 2019, Mangelware Wohnraum. Ökonomische Folgen des Mietpreisbooms in deutschen Großstädten, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Gutachten/PDF/2019/iw-gutachten-mangelware-wohnraum-2019.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2019/iw-gutachten-mangelware-wohnraum-2019.pdf) [8.4.2020]
- Krummel, H., 1858, Ueber Arbeiterwohnungen und Baugesellschaften, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 14. Jg., Nr. 1, S. 105–149
- LobbyControl, 2018, Bezahlbares Wohnen? Seehofers Immobilienlobby-Gipfel steht an, <https://www.lobbycontrol.de/2018/09/bezahlbares-wohnen-seehofers-immobilienlobby-gipfel-steht-an/> [11.5.2020]
- MAGS NRW – Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2019, Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2018 in Nordrhein-Westfalen. Struktur und Umfang von Wohnungsnotfällen, [http://www.sozialberichte.nrw.de/sozialberichterstattung\\_nrw/kurzanalysen/Kurzanalyse-1\\_2019.pdf](http://www.sozialberichte.nrw.de/sozialberichterstattung_nrw/kurzanalysen/Kurzanalyse-1_2019.pdf) [8.4.2020]
- Niehues, Judith / Schaefer, Thilo / Schröder, Christoph, 2013, Arm und Reich in Deutschland. Wo bleibt die Mitte?, IW-Analysen, Nr. 89, Köln
- Otto, Birgit / Siedler, Thomas, 2003, Poverty in Western and Eastern Germany. A Detailed Comparison, in: DIW Economic Bulletin, 40. Jg., Nr. 2, S. 71–76
- Praum, Carsten, 2016, Der Mythos der Bezahlbarkeit. Zur wohnungspolitischen Relevanz von Faustregeln, in: *dérive*, Nr. 65, S. 37–41
- Romeu Gordo, Laura et al., 2019, Immer mehr ältere Haushalte sind von steigenden Wohnkosten schwer belastet, in: DIW-Wochenbericht, 86. Jg., Nr. 27, S. 467–476
- SAEBL – Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2020, Sozialberichterstattung zur Mindestsicherung, <https://www.statistikportal.de/de/sbe/ergebnisse/mindestsicherung/b-12-empfaengerinnen-und-empfaenger-sozialer> [19.3.2020]
- Schier, Michael / Voigtländer, Michael, 2016, Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand, in: IW-Trends, 43. Jg., Nr. 1, S. 21–35
- Schwabe, Ernst, 1868, Das Verhältnis von Miete und Einkommen in Berlin. Berlin und seine Entwicklung, in: Gemeindekalendar und städtisches Jahrbuch, 2. Jg., S. 264–267

- Sinn, Hans-Werner, 2008, Der bedarfsgewichtete Käse und die neue Armut, in: ifo Schnelldienst, 61. Jg., Nr. 10, S. 14–16
- SOEP Group, 2018, SOEP-Core v33.1 – Documentation of Household-related Status and Generated Variables in \$HGEN, SOEP Survey Papers, Nr. 482, Berlin
- SOEP v35, Sozio-oekonomisches Panel, 2020, Daten für die Jahre 1984–2018, Version 35, DOI: 10.5684/soep-core.v35
- Statistisches Bundesamt, 2019a, Bautätigkeit und Wohnungen. Bestand an Wohnungen, Fachserie 5, Reihe 3, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Publikationen/Downloads-Wohnen/bestand-wohnungen-2050300187004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Publikationen/Downloads-Wohnen/bestand-wohnungen-2050300187004.pdf?__blob=publicationFile) [16.4.2020]
- Statistisches Bundesamt, 2019b, Städte-Boom und Baustau: Entwicklungen auf dem deutschen Wohnungsmarkt 2008–2018, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2019/Wohnen/pm\\_StBa\\_wohnen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2019/Wohnen/pm_StBa_wohnen.pdf?__blob=publicationFile) [16.4.2020]
- Statistisches Bundesamt, 2019c, Verbraucherpreisindex Deutschland, Tabelle 61111-0001, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt, 2019d, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Wichtige Zusammenhänge im Überblick, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/zusammenhaenge-pdf-0310100.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/zusammenhaenge-pdf-0310100.pdf?__blob=publicationFile) [8.4.2020]
- Statistisches Bundesamt, 2019e, Wohnen 2018: Mieten und Mietbelastung in Metropolen besonders hoch, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/10/PD19\\_N001\\_129.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/10/PD19_N001_129.html) [27.2.2020]
- Statistisches Bundesamt, 2019f, Wohnen in Deutschland. Zusatzprogramm des Mikrozensus 2018, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Publikationen/Downloads-Wohnen/wohnen-in-deutschland-5122125189005.html> [16.4.2020]
- Statistisches Bundesamt, 2020, Struktur der Konsumausgaben im Zeitvergleich: Deutschland, Konsumausgaben und Lebenshaltungskosten, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Konsumausgaben-Lebenshaltungskosten/Tabellen/liste-private-konsumausgaben-d.html> [30.3.2020]
- Stockhausen, Maximilian / Calderón, Mariano, 2020, IW-Verteilungsreport 2020. Stabile Verhältnisse trotz gewachsener gesellschaftlicher Herausforderungen, IW-Report, Nr. 8/2020, Köln
- Stone, Michael E., 1990, One-Third of a Nation: A New Look at Housing Affordability in America, Washington D. C.
- Techem, 2018, Wer hat, der bleibt, Pressemeldung vom 27.6.2018, [https://newsroom.techem.de/fileadmin/de/newsroom/Pressemitteilungen/2018/PM\\_Techem\\_Umzugsquote\\_2017\\_final.pdf](https://newsroom.techem.de/fileadmin/de/newsroom/Pressemitteilungen/2018/PM_Techem_Umzugsquote_2017_final.pdf) [8.4.2020]

- Tobsch, Verena, 2019, Allein(erziehend) wird's teuer! Die Entwicklung der Wohnkostenbelastung für Familien. Ein Analysepapier im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/15886-20191220.pdf> [8.4.2020]
- Umzug.AG, 2016, Größe und wirtschaftliche Bedeutung des deutschen Umzugsmarktes in 2016, München
- Wehland, Tjerk, 2019, Fehler bei der Fehlbelegung. Wissenschaftler stellen Kritik am geförderten Wohnungsbau auf wackelige Datenbasis, [https://www.vdwbayern.de/wp-content/uploads/sites/4/2019/04/wohnen\\_2\\_2019\\_Fehler\\_bei\\_Fehlbelegung\\_web.pdf](https://www.vdwbayern.de/wp-content/uploads/sites/4/2019/04/wohnen_2_2019_Fehler_bei_Fehlbelegung_web.pdf) [8.4.2020]
- Wolbring, Tobias, 2017, Home Sweet Home! Does Moving Have (Lasting) Effects on Housing Satisfaction?, in: Journal of Happiness Studies, 18. Jg., Nr. 5, S. 1359–1375
- ZEIT ONLINE, 2020, Zugewanderte werden bei Wohnungssuche diskriminiert, 29.1.2020, <https://www.zeit.de/gesellschaft/2020-01/umfrage-wohnungssuchende-migrations-hintergrund-diskriminierung-wohnungsmarkt> [8.4.2020]

## Abstract

### Housing – the new social question?

The sharp rise in rents and housing prices in the 2010s, particularly in the major conurbations, has led some to assert that housing is “the social question of our time”. This paper uses the Socio-Economic Panel (SOEP) as a basis for longitudinal and cross-sectional analyses of the development of the housing cost burden, and also explores the historical significance of the social question. Overall, it reveals that a booming labour market combined with a reduction in living space has kept the housing cost burden constant for many households. Only for a few occupants has the burden actually increased to any noticeable extent, and even then it has been accompanied by a simultaneous increase in satisfaction with their accommodation. Yet if housing cannot be described as the social issue of our time, many households still need support and their number could rise, particularly in view of the virus-related economic crisis of 2020. The instruments available for this purpose, such as housing benefit and subsidised housing, thus need to be strengthened. However, especially in the latter case, attention must be paid to improving their targeting.

## Autoren

**Pekka Sagner**, M. Sc., geboren 1991 in Heilbronn; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Bayreuth und dem Beijing Institute of Technology; seit 2018 im Institut der deutschen Wirtschaft, Economist im Kompetenzfeld „Finanzmärkte und Immobilienmärkte“; seit 2020 Promotion in Wuppertal.

Dr. rer. pol. **Maximilian Stockhausen**, geboren 1987 in Berlin; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Berlin; seit 2017 im Institut der deutschen Wirtschaft, Economist im Kompetenzfeld „Öffentliche Finanzen, Soziale Sicherung, Verteilung“.

Prof. Dr. rer. pol. **Michael Voigtländer**, geboren 1975 in Leverkusen; Studium der Volkswirtschaftslehre in Münster und Köln sowie Promotion in Köln; seit 2005 im Institut der deutschen Wirtschaft, Leiter des Kompetenzfelds „Finanzmärkte und Immobilienmärkte“; zudem Dozent für Immobilienökonomie an der EBS Universität für Wirtschaft und Recht, an der IREBS International Real Estate Business School der Universität Regensburg, der Bergischen Universität Wuppertal und der Akademie deutscher Genossenschaften sowie seit 2011 Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg.

Kostenfreier Download auf [www.iwkoeln.de/studien/iw-analysen](http://www.iwkoeln.de/studien/iw-analysen).

Christina Anger / Wido Geis-Thöne  
**Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund**  
Herausforderungen für das deutsche Bildungssystem  
IW-Analysen 125, 2018, 78 Seiten

Michael Grömling / Hans-Peter Klös  
**Inklusives Wachstum – Potenziale und Grenzen eines Konzepts**  
Eine institutionenökonomische Analyse  
IW-Analysen 126, 2018, 72 Seiten

Christiane Flüter-Hoffmann /  
Andrea Hammermann / Oliver Stettes  
**Individuelle und organisationale Resilienz**  
Theoretische Konzeption und empirische Analyse auf Basis eines kombinierten Beschäftigten-Betriebsdatensatzes  
IW-Analysen 127, 2018, 90 Seiten

Sandra Vogel  
**Die Allgemeinverbindlicherklärung im Tarifvertragssystem**  
Wirkung und Bedeutung der Reform von 2014  
IW-Analysen 128, 2019, 80 Seiten

Alevtina Krotova / Christian Rusche /  
Markus Spiekermann  
**Die ökonomische Bewertung von Daten**  
Verfahren, Beispiele und Anwendungen  
IW-Analysen 129, 2019, 60 Seiten

Barbara Engels / Henry Goecke  
**Big Data in Wirtschaft und Wissenschaft**  
Eine Bestandsaufnahme  
IW-Analysen 130, 2019, 60 Seiten

Berthold Busch  
**Die italienische Misere**  
Ökonomische Strukturprobleme und wirtschaftliche Herausforderungen  
IW-Analysen 131, 2019, 72 Seiten

Oliver Koppel / Thomas Puls /  
Enno Röben  
**Innovationstreiber Kfz-Unternehmen**  
Eine Analyse der Patentanmeldungen in Deutschland für die Jahre 2005 bis 2016  
IW-Analysen 132, 2019, 60 Seiten

Martin Beznoska / Tobias Hentze /  
Susanna Kochskämper /  
Maximilian Stockhausen  
**Die Besteuerung von Ehepaaren in Deutschland**  
Ökonomische Effekte verschiedener Reformvorschläge  
IW-Analysen 133, 2019, 72 Seiten

Barbara Engels / Klaus-Heiner Röhl  
**Start-ups und Mittelstand**  
Potenziale und Herausforderungen von Kooperationen  
IW-Analysen 134, 2019, 66 Seiten

Dominik H. Enste / Louisa Marie Kürten /  
Lena Suling / Anja Katrin Orth  
**Digitalisierung und mitarbeiterorientierte Führung**  
Die Bedeutung der Kontrollüberzeugung für die Personalpolitik  
IW-Analysen 135, 2020, 72 Seiten

**Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.**

Konrad-Adenauer-Ufer 21  
50668 Köln  
T 0221 4981-1  
info@iwkoeln.de

**iwkoeln.de**

ISBN 978-3-602-15018-2 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45634-5 (E-Book|PDF)