

Schriftenreihe des  
ifo Instituts für Wirtschaftsforschung

---

Nr. 145

# Förderpraxis des sozialen Wohnungsbaus

Untersuchung der praktizierten Förderung  
und Analyse ihrer Effizienz

Von

Karin Behring, Joachim Kirchner  
und Rudi Ulbrich

unter Mitarbeit von

Renate Guder und Andreas Spillner



Duncker & Humblot · Berlin / München

KARIN BEHRING · JOACHIM KIRCHNER · RUDI ULBRICH

## Förderpraxis des sozialen Wohnungsbaus

Schriftenreihe des  
ifo Instituts für Wirtschaftsforschung

Nr. 145

# Förderpraxis des sozialen Wohnungsbaus

Untersuchung der praktizierten Förderung  
und Analyse ihrer Effizienz

Von

Karin Behring (ifo), Joachim Kirchner (IWU)  
und Rudi Ulbrich (IWU)

unter Mitarbeit von

Renate Guder (IWU) und Andreas Spillner (ifo)



Duncker & Humblot · Berlin / München

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Behring, Karin:**

Förderpraxis des sozialen Wohnungsbaus / Untersuchung der praktizierten Förderung und Analyse ihrer Effizienz / von Karin Behring ; Joachim Kirchner und Rudi Ulbrich. Unter Mitarb. von Renate Guder und Andreas Spillner. – Berlin ; München : Duncker und Humblot, 1998

(Schriften des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung ; Nr. 145)

ISBN 3-428-09398-4

Alle Rechte vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0445-0736

ISBN 3-428-09398-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

## Vorwort

Über die Fortführung und Ausgestaltung des sozialen Wohnungsbaus wird in Deutschland seit Jahren kontrovers diskutiert. Zugleich hat sich die in den Ländern und Kommunen praktizierte Förderung mit unterschiedlichen Schwerpunkten entwickelt. Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat deshalb das Institut Wohnen und Umwelt (IWU) und das ifo Institut für Wirtschaftsforschung (ifo) beauftragt, gemeinsam die "Praxis des sozialen Wohnungsbaus" zu untersuchen.

Unter der Projektleitung von Dr. Joachim Kirchner (IWU) wurden in enger Kooperation der beiden Institute folgende Aspekte der Fragestellung bearbeitet:

- Darstellung und vergleichende Auswertung der gültigen Richtlinien der sechzehn Bundesländer für die Förderung sozialer Miet- und Eigentümerwohnungen,
- vertiefende Untersuchung der Praxis des sozialen Mietwohnungsbaus anhand von Expertengesprächen in ausgewählten Länderministerien, Kommunen und mit Investoren,
- Analyse der Effizienz des sozialen Mietwohnungsbaus anhand konkreter, aus den Expertengesprächen gewonnener Fälle.

Die vorliegende Publikation, in der Vorgehensweise und Ergebnisse ausführlich dokumentiert sind, bietet eine weitere Informationsgrundlage für die anstehenden politischen Entscheidungen.

Wir bedanken uns bei unseren Gesprächspartnern für Engagement und Auskunftsbereitschaft sowie bei den Vertretern des Bundesbauministeriums für die intensive fachkundige Begleitung.

München, September 1997

Prof. Dr. Karl Heinrich Oppenländer  
Präsident  
des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung



# Inhaltsübersicht

<b>Zusammenfassung</b> .....	IX
Inhaltsverzeichnis .....	XLV
Tabellenverzeichnis .....	LI
Abbildungsverzeichnis .....	LV
<b>Gesamtbericht</b>	
1. Fragestellungen der Untersuchung .....	3
<b>Teil A: Auswertung der Förderungsrichtlinien</b>	
2. Einleitung .....	9
3. Vergleich der Länderrichtlinien .....	10
<b>Teil B: Auswertung der Experteninterviews</b>	
4. Vorbemerkungen .....	63
5. Baden-Württemberg .....	65
6. Nordrhein-Westfalen .....	91
7. Schleswig-Holstein .....	123
8. Thüringen .....	144
9. Investitionsmotive und erwartete Mindestrendite .....	165
<b>Teil C: Effizienzanalyse</b>	
10. Einleitung .....	171
11. Betriebswirtschaftliche Effizienz .....	174
12. Zahlungsbereitschaft als Maßstab für die Festlegung der Sozialmieten .....	216
13. Versorgungseffekte über Angebotsausweitung .....	287
14. Kosten-Wirksamkeits-Analyse .....	323
15. Empfehlungen .....	332
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	341
<b>Anhang: Förderungsprogramme der Bundesländer in Tabellenform</b> .....	343





## **Zusammenfassung**



Die Zusammenfassung folgt in der Gliederung der Langfassung des Forschungsberichts, d.h. die Teile- und Kapitelbezeichnungen wiederholen sich in Numerierung und Überschriften. Diese Parallelität soll die Auffindbarkeit des jeweils zugehörigen ausführlichen Teils im Gesamtbericht erleichtern. Da einige Kapitel für die Kurzfassung übergangen werden mußten, ist die Durchnummerierung nicht vollständig. Eventuell auftretende Irritationen lassen sich leicht anhand des Inhaltsverzeichnisses beseitigen.

## **1. Fragestellungen der Untersuchung**

Mit der vorliegenden Untersuchung wurden zwei Ziele verfolgt, zum einen war die Förderpraxis des sozialen Wohnungsbaus darzustellen, zum anderen sollte die Effizienz der vorgefundenen Förderung beurteilt werden. Der Bericht besteht aus drei Teilen. In Teil A wurden die Förderrichtlinien der Länder ausgewertet. Da sich die Förderpraxis über eine Richtlinienbewertung allein aber nicht vollständig erfassen läßt, wurden zusätzlich Expertengespräche mit ausgewählten Landesministerien, Kommunen und Investoren geführt, deren Ergebnisse in Teil B zu finden sind. Teil C enthält die Effizienzanalyse.

### **Teil A: Auswertung der Förderungsrichtlinien**

## **3. Förderung des Mietwohnungsbaus**

### **3.1. Erster Förderungsweg**

Der 1. Förderungsweg ist durch eine umfangreiche bundesrechtliche Gesetzgebung stark reglementiert. Die Wohnberechtigung ist auf Haushalte beschränkt, deren Einkommen die Grenzen des §25 nicht übersteigt. Die Höhe der Förderung wird über die II. Berechnungsverordnung (II. BV) festgelegt. Dabei sollen sich Kosten und Erträge des ersten Jahres ausgleichen. Diese Förderungsberechnung führt zu Entschuldungsgewinnen, weil die Kapitalkosten, wegen der laufenden Tilgung, im Zeitablauf unter die angesetzten Werte sinken.

Das Kostenmietrecht bindet die Mieten für den gesamten Bindungszeitraum an die Kosten. Bei einer Anhebung der Zinssätze für die öffentlichen Darlehen steigen die Kapitalkosten und mit ihnen die Mieten. Dabei werden die neu zu

berechnenden Kapitalkosten, trotz zwischenzeitlicher Tilgungen, auf Basis des ursprünglichen Darlehensbetrages ermittelt. Um die Förderung niedrig zu halten, können die Bewilligungsstellen Gesamtkosten- und Aufwandsverzichte verlangen. In diesen Fällen werden die Baukosten bzw. die laufenden Kosten in der Wirtschaftlichkeitsberechnung nicht in vollständiger Höhe berücksichtigt. Aufwandsverzichte dürfen später wieder angesetzt werden. Das führt zu einer Erhöhung der Kosten und Mieten.

In den Förderungsrichtlinien der Länder fällt vor allem die Regelungsvielfalt auf. Der Bindungszeitraum entspricht der Laufzeit der öffentlichen Darlehen, die von der Entwicklung der Zinssätze abhängt. Zum Bewilligungszeitpunkt sind die Darlehen meist zinslos. Weil sich die Länder spätere Anhebungen vorbehalten, steht die Laufzeit zum Investitionszeitpunkt noch nicht fest. In der Regel wird mit 45 Jahren gerechnet. Baden-Württemberg und Hamburg haben die Darlehenslaufzeit dagegen von vornherein auf einen relativ kurzen Zeitraum begrenzt.

In fast allen Ländern findet sich eine Abstufung der Mieten nach Regionen. In vielen Ländern werden die Mieten darüber hinaus auch nach Wohnungs- und Haushaltsmerkmalen differenziert. Besondere Erwähnung verdient die Abhängigkeit der Mietpreise vom Einkommen der Mieter in Bremen.

Wegen der damit verbundenen Mieterhöhungsmöglichkeiten halten sich alle Länder spätere Zinssatzanhebungen offen. Zeitpunkt und Umfang der Zinssatzanpassung stehen zum Bewilligungszeitpunkt dabei in der Regel noch nicht fest. Eine Ausnahme bilden lediglich Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Während in Baden-Württemberg Zeitpunkt und Umfang der Zinssatzanpassungen für den gesamten Bindungszeitraum festgelegt sind, ist das in Nordrhein-Westfalen nur für die ersten Jahre der Fall.

Weitere Möglichkeiten zur Erhöhung der Mieten ergeben sich durch die Auflösung von Aufwandsverzichten. In manchen Länderrichtlinien werden Aufwandsverzichte vorgeschrieben sowie Zeitpunkt und Umfang der Nachholung geregelt.

Obwohl die Förderung im 1. Förderungsweg über die II. BV bestimmt wird, begrenzen fast alle Länder ihre Förderungsbeträge. Entweder vergeben sie Pau-

schalbeträge oder sie geben Höchstbeträge an. Lediglich in Berlin sind die Förderungsbeträge nicht begrenzt. Ist die Landesförderung im Einzelfall nicht ausreichend, müssen die Gemeinden zusätzlich eigene Mittel einsetzen. Die Höhe der Landesförderung kann häufig den Umständen des Einzelfalles entsprechend gestaltet werden. In Nordrhein-Westfalen wird die Förderung beispielsweise um 20% gekürzt, wenn der Vermieter kein Besetzungsrecht einräumt. In Baden-Württemberg erhalten Investoren, die auf die degressive Abschreibung verzichten, eine höhere Förderung.

### **3.2. Zweiter Förderungsweg**

Im Gegensatz zum 1. Förderungsweg sind im 2. Förderungsweg Haushalte mit einem mittleren Einkommen wohnberechtigt. Die Mieten sind höher, der Bindungszeitraum ist kürzer und die Förderung entsprechend geringer. Auch hier gelten allerdings die starren Regelungen des Kostenmietrechts. Bei der Förderung des Mietwohnungsbaus hat der 2. Förderungsweg nur eine geringe Bedeutung. Er wird lediglich in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Hamburg angeboten. In Hamburg sind die Mieten einkommensabhängig gestaltet. Der 2. Förderungsweg wird dort als 3. bis 5. Förderungsweg bezeichnet, wobei die unterschiedlichen Förderungswege verschiedenen Einkommensgruppen vorbehalten sind.

### **3.3. Vereinbarte Förderung**

Während der 1. Förderungsweg durch Bundesrecht stark reglementiert ist, können in der vereinbarten Förderung die Sozialmieten, die Wohnberechtigung, die Bindungsdauer, die Ausgestaltung der Belegungsbindungen und natürlich die Höhe der Förderung zwischen zuständiger Stelle und Investor grundsätzlich frei vereinbart werden. Die bestehenden Freiheitsgrade werden durch die Länderrichtlinien jedoch mehr oder weniger vollständig ausgefüllt, so daß für die Bewilligungsstellen und die Investoren bezüglich der Regelungsintensität oft kaum ein Unterschied zwischen den Förderungswegen besteht. Die beabsichtigte Flexibilität konnte über die vereinbarte Förderung so nicht erreicht werden.

Der 3. Förderungsweg wird mittlerweile in allen Bundesländern praktiziert, in neun Bundesländern sogar über mehrere Programme.