

Vertiefungsstudie zur sozialen Wohnraumversorgung

Im Rahmen der Wohnraumbedarfsprognose 2031 der Stadt Bremen



empirica

Auftraggeber

Die Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung

Auftragnehmer

empirica ag
Büro: Bonn
Kaiserstraße 29, 53113 Bonn
Telefon (0228) 91 48 9-0
bonn@empirica-institut.de
www.empirica-institut.de

Bearbeitung

Timo Heyn, Marco Schmandt, Lukas Weiden, Alexander Raetz

Projektnummer

2023105

Berlin/Bonn, März 2025

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung.....	1
2.	Kosten der Unterkunft.....	3
3.	Wohngeldberechtigte Haushalte	4
3.1	Modellhafte Betrachtung der Wohngeldhöhe für Mieterhaushalte in Bremen seit der Wohngeldreform zum 1.1.2023.....	4
3.2	Erschwinglichkeit von Mietwohnungen unter Berücksichtigung des Wohngeldeffektes	8
3.3	Wohngeldempfänger und Anspruchsberechtigte.....	14
4.	Öffentlich geförderte Wohnungen („Sozialwohnungen“).....	17
4.1	Einkommensgrenzen und anspruchsberechtigte Haushalte (WBS).....	17
4.2	Ermittlung des quantitativen Bedarfs an Sozialwohnungen	19
4.3	Kleinräumige Differenzierung nach Stadtteilen	20
4.4	Empfehlungen zu Sozialwohnungen	24
5.	Anhang.....	27
5.1	Wohnungsnachfrage durch KdU-Haushalte.....	27
5.2	Weitere Abbildungen	28

1. Einleitung

Zur Bekämpfung einer möglichen Unterversorgung mit Wohnraum von einkommensschwachen Haushalten gibt es drei zentrale Instrumente:

1. **Kosten der Unterkunft:** Übernahme der Wohnkosten von Haushalten im Transferbezug
2. **Wohngeld:** Zuschuss zu den Wohnkosten bei Haushalten außerhalb des Transferbezugs
3. **Sozialer Wohnungsbau:** Finanzierung von Krediten/direkte Förderung von neu errichtetem Wohnungsbau mit Mietpreisbindung.

Im ersten Teil wird zunächst grundsätzlich die Objekt- und Subjektförderung dargestellt. Danach erfolgte eine Analyse der drei zentralen Instrumente der sozialen Wohnraumversorgung. Zunächst erläutern wir die Versorgung von KdU-Haushalten, die über die Richtwerte der Stadt Bremen sichergestellt wird.

Im zweiten Teil des Kapitels analysieren wir das Wohngeld. Seit 2023 steht mit dem reformierten Wohngeld ein deutlich umfassenderes Instrument zur Unterstützung benachteiligter Haushalte außerhalb der Sozialhilfe zur Verfügung. Der Umfang und die (theoretischen, erwartbaren) Wirkungen dieses Instruments in Bremen werden daher gesondert analysiert.

Während die Ausgestaltung des Wohngelds durch den Bund vorgegeben ist, hat Bremen insbesondere auf die Mittelbereitstellung und die Vergabe von preisgebundenen Sozialwohnungen einen Einfluss. Daher werden die Einkommensgrenzen überprüft und der quantitative Bedarf an Sozialwohnungen anhand vergangener Versorgungsquoten sowie der Bedarf auf Ebene der Stadtteile anhand stadtteilspezifischer Versorgungsquoten hergeleitet.

Hintergrund: Instrumente der sozialen Wohnraumversorgung

Die Diskussion zwischen Objektförderung und Subjektförderung am Wohnungsmarkt ist ein zentraler Aspekt der Wohnungsbau- und Sozialpolitik. Objektförderung bezieht sich auf die direkte Förderung des Baus und der Bereitstellung von Wohnungen, wie durch Subventionen für Sozialwohnungen oder den vergünstigten Verkauf von Bauland. Ziel der Objektförderung ist es, langfristig bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und gleichzeitig strukturelle Engpässe auf dem Wohnungsmarkt zu entschärfen. Durch diese Maßnahmen wird nicht nur die Wohnraumversorgung gesichert, sondern auch eine gewisse soziale Durchmischung in angespannten Märkten ermöglicht. Ein entscheidender Vorteil der Objektförderung liegt in ihrer Nachhaltigkeit: Geförderte Wohnungen bleiben – zumindest für die Dauer der Bindung – preisgünstig und können gezielt an bedürftige Haushalte vergeben werden.

Im Gegensatz dazu setzt die Subjektförderung auf die direkte finanzielle Unterstützung von Haushalten, wie durch Wohngeld oder Transferleistungen wie die Kosten der Unterkunft (KdU). Diese Maßnahmen sind flexibel und können schnell an veränderte Lebenssituationen der Betroffenen angepasst werden. Sie haben jedoch den Nachteil, dass sie die strukturellen Probleme auf dem Wohnungsmarkt – etwa den Mangel an bezahlbarem Wohnraum – nicht direkt lösen (wobei eine höhere Nachfrage im unteren Preissegment

auch zu Marktanreizen der Ausweitung des frei finanzierten Neubaus führen sollte). Aus wohnungspolitischer Sicht wird daher oft eine Kombination beider Ansätze empfohlen: Während die Subjektförderung kurzfristige Entlastung schafft, stellt die Objektförderung eine langfristige Stabilisierung des Wohnungsmarktes sicher. Mit dieser Balance soll die soziale Wohnraumversorgung gewährleistet werden.

Subjektförderung: "Kosten der Unterkunft" (KdU) und Wohngeld

Die "Kosten der Unterkunft" (KdU) sind ein zentraler Bestandteil des deutschen Sozialleistungssystems und bezeichnen jene Ausgaben für Wohnraum, die bedürftigen Haushalten im Rahmen der Grundsicherung oder der Sozialhilfe erstattet werden. Dazu zählen in der Regel die Miete (einschließlich Betriebskosten) sowie die Heizkosten bzw. Zuschläge zu den Heizkosten. Die Übernahme der KdU soll sicherstellen, dass einkommensschwache Haushalte Zugang zu angemessenem Wohnraum erhalten, ohne durch die Wohnkosten finanziell überlastet zu werden. Die Angemessenheit der übernommenen Kosten wird dabei durch die Kommunen geprüft und richtet sich nach lokalen Mietniveaus.

Haushalte, die KdU-Leistungen erhalten, tragen selbst nur einen kleinen oder gar keinen Teil ihrer Mietkosten, sofern diese innerhalb der als angemessen bewerteten Grenzen liegen. Steigen jedoch die Mieten, können auch die KdU-Leistungen zunehmen, was wiederum Auswirkungen auf statistische Kennzahlen wie die Mietkostenbelastung hat¹.

Das Wohngeld ist eine staatliche Sozialleistung in Deutschland, die der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens dient. Es handelt sich dabei um einen Zuschuss zu den Miet- oder Wohnkosten, der nur bewilligt werden kann, wenn keine anderen Sozialleistungen (insbesondere KdU) in Anspruch genommen werden. Anspruch auf Wohngeld haben sowohl Mieterhaushalte (in Form eines Mietzuschusses) als auch Eigentümerhaushalte, die ihr selbst genutztes Wohneigentum finanzieren müssen (in Form eines Lastenzuschusses). Die Höhe des Wohngelds wird individuell berechnet und hängt von der Haushaltsgröße, dem Einkommen sowie den zu berücksichtigenden Wohnkosten ab. Mit der Reform des Wohngeldes zum 1.1.2023, „Wohngeld Plus“, wurde diese Leistung zuletzt ausgeweitet, um eine größere Zahl von Haushalten in Zeiten steigender Mieten zu entlasten.

Objektförderung: Preisgebundene Mietwohnungen („Sozialwohnungen“)

Sozialwohnungen sind ein zentrales Instrument der sozialen Wohnraumversorgung in Deutschland und sollen sicherstellen, dass auch einkommensschwache Haushalte Zugang zu angemessenem und bezahlbarem Wohnraum haben. Diese Wohnungen werden durch öffentliche Fördermittel errichtet und unterliegen bestimmten mietpreisregulierenden Vorgaben sowie einer Belegungsbindung. Letztere bedeutet, dass die Wohnungen ausschließlich an Haushalte mit Wohnberechtigungsschein (WBS) vergeben werden, die bestimmten Einkommensgrenzen nicht überschreiten. Ziel der Förderung ist es, bezahlbaren Wohnraum in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten zu schaffen und soziale Durchmischung zu fördern.

¹ Steigen die Leistungen der KdU während der Regelsatz konstant bleibt, so erhöht sich statistisch die Mietkostenbelastung für KdU-Haushalte.

Aus kommunaler Perspektive sind Sozialwohnungen von besonderer Relevanz, da sie eine der wenigen wohnungspolitischen Maßnahmen darstellen, die direkt von den Kommunen beeinflusst werden können. Während Instrumente wie das Wohngeld oder Regulierungen des Mietmarktes überwiegend auf Landes- oder Bundesebene entschieden werden, haben Kommunen bei der Förderung und Bereitstellung von Sozialwohnungen eine aktive Gestaltungsmöglichkeit.

Im Bundesland Bremen ist die Besonderheit, dass auch landespolitische Entscheidungen mit beeinflusst werden können. Dazu zählt insbesondere, dass die Einkommensgrenzen beeinflusst werden können, d. h. die Zielgruppe der Sozialwohnungen beeinflusst werden kann. Dieser Aspekt wird daher im Folgenden gesondert untersucht und die Zielgruppe zu den aktuellen Grenzen abgeschätzt.

2. Kosten der Unterkunft

Laut der Abschätzung im Rahmen der Studie (vgl. Kapitel 5.1) hat Bremen mit Stand 2022 rd. 52.000 wohnungsnachfragende Haushalte in KdU (die rd. 18 % der wohnungsnachfragenden Haushalte insgesamt bilden).

Mietobergrenzen und Erschwinglichkeit für Transferhaushalte im KdU-Bezug

Als Träger der Grundsicherung nach SGB II und XII ist die Stadt Bremen gesetzlich verpflichtet, die angemessenen Kosten der Unterkunft (KdU) für hilfebedürftige Personen zu übernehmen. Dabei handelt es sich um eine Sozialleistung, die sicherstellen soll, dass Betroffene in der Lage sind, ihre Wohnkosten zu decken und nicht aus ihren Wohnungen verdrängt werden. In einem richtungsweisenden Urteil vom 7. November 2006 hat das Bundessozialgericht klargestellt, dass die Übernahme der Unterkunftskosten nicht pauschal erfolgen darf. Stattdessen müssen diese individuell anhand der örtlichen Verhältnisse bestimmt werden, um den spezifischen Wohnungsmarktbedingungen in der jeweiligen Kommune gerecht zu werden.

Die Stadt Bremen leitet die Mietobergrenzen der Kosten der Unterkunft in einem sog. schlüssigen Konzept her. Die Festlegung der Richtwerte erfolgt dabei anhand von anerkannten mathematisch-statistischen Methoden und ermöglicht abstrakt und auch bezogen auf das tatsächliche Angebot einen hinreichenden Marktzugriff für die Gruppe der Haushalte im Transferbezug und im Bezug von Leistungen der KdU². Eine gesonderte quantitative Untersuchung der Verfügbarkeit für diese Gruppe erfolgt in diesem Gutachten daher nicht.

Theoretisch versetzen die Richtwerte die KdU Haushalte dazu in die Lage, auf einen ausreichenden Anteil des Wohnungsangebots zugreifen zu können. Die Frage ist daher, ob sie auch tatsächlich eine Wohnung vermietet bekommen. Nach Gesprächen mit unterschiedlichen Ansprechpartnern von Wohnungsunternehmen und Verbänden am Bremer Wohnungsmarkt wurde den Gutachtern geschildert, dass Transferbezieher eine Gruppe sind, die durchaus am Wohnungsmarkt zum Zuge kommen kann. Der Grund ist, dass durch die **gesicherte Wohnkostenübernahme** Vermieter ein nur sehr geringes Risiko für Mietausfälle haben. Unterschiedlich ist dabei, ob Mietzahlungen direkt von der

² Siehe z. B. für das Jahr 2021: https://www.rathaus.bremen.de/sixcms/media.php/13/top%2B24_20210622_Anlage_Fachgutachten_Kosten_Unterkunft_.pdf

Leistungsbehörde an die Vermieter überwiesen werden (was Vermieter anstreben, um Mietausfallrisiken zu minimieren) oder ob Mieter als Empfänger der Leistungen dazwischengeschaltet sind und als Vertragspartner selbst die Mietzahlungen weiterleiten.

3. Wohngeldberechtigte Haushalte

Wie einleitend beschrieben, kann ein Anspruch auf Wohngeld sowohl bei Mieterhaushalten in Form eines Mietzuschusses bestehen als auch bei Eigentümerhaushalten in Form eines Lastenzuschusses, um ihr selbst genutztes Wohneigentum zu finanzieren. Anteilig machen die Mieterhaushalte den überwiegenden Teil der Wohngeldhaushalte aus. Mit Stand 19.11.2024 erhielten rd. 94 % der Haushalte im Bezug von Wohngeld in Bremen einen Mietzuschuss, während nur 6 % der Haushalte im Wohngeldbezug einen Lastenzuschuss erhielten (Quelle: SBMS Referat Wohngeld). Damit ist das Wohngeld in erster Linie eine wohnungspolitische Maßnahme, die auf die Unterstützung bei den Wohnkosten von Mietern abzielt.

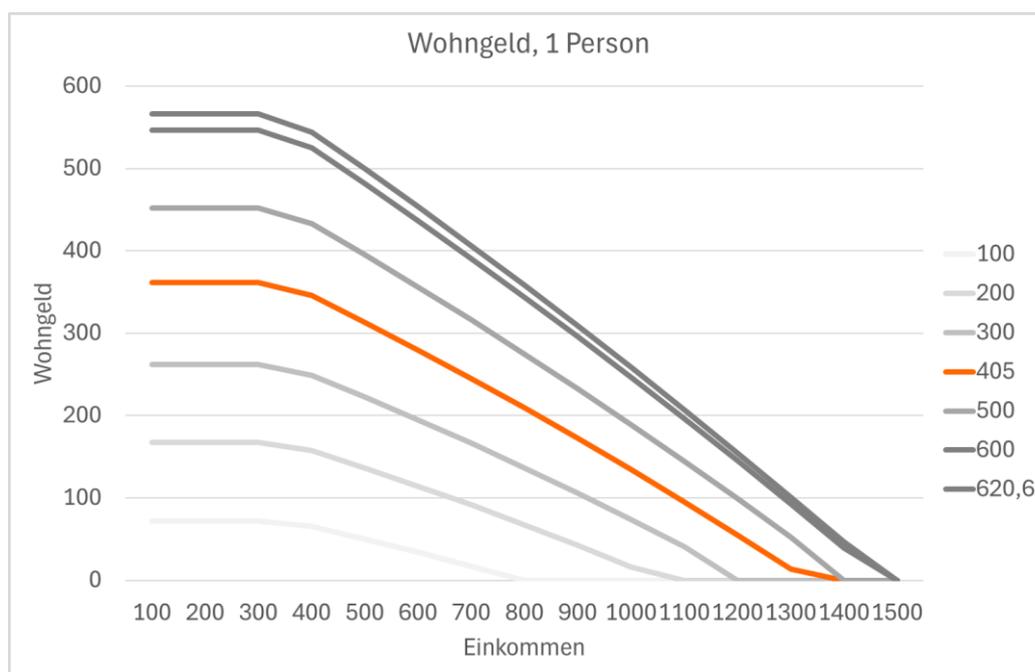
3.1 Modellhafte Betrachtung der Wohngeldhöhe für Mieterhaushalte in Bremen seit der Wohngeldreform zum 1.1.2023

Betrachtet wird die Wirkung des Wohngelds auf die Erschwinglichkeit von Mietwohnungen in Bremen. Die Höhe des Wohngeldes richtet sich nach der Haushaltsgröße, den Wohnkosten und dem Einkommen (§ 4 Wohngeldgesetz – WoGG), sowie der Mietstufe. Die Mietstufen werden je nach Region festgelegt und orientieren sich am regionalen Mietniveau. Das resultierende Wohngeld steigt mit den Wohnkosten an und sinkt mit dem anrechenbaren Einkommen. Nachfolgende Modellrechnungen zeigen mögliche Auswirkungen auf die Erschwinglichkeit durch die Wohngeldleistungen nach der Reform vom Januar 2023.

Wohngeldanspruch in Abhängigkeit von Einkommen und Miete

Die Stadt Bremen hat die Mietstufe 4. Für diese Mietstufe ist der Wohngeldbetrag je nach zu berücksichtigender Miete im nachfolgenden Diagramm exemplarisch für Einpersonenhaushalte dargestellt (Abbildung 1). Für größere Haushalte liegen die Einkommensgrenzen und die anrechenbaren Höchstmieten höher, der Zusammenhang zwischen anrechenbarer (Bruttokalt-)Miete, Wohngeldhöhe und Einkommenshöhe ist aber der gleiche. Im Diagramm entspricht jede Linie einer (anrechenbaren) Miete. Wenn man einer Linie „folgt“, so sieht man, dass das Wohngeld (y-Achse) bei einer gegebenen Miete (jeweils eine Linie) je höher liegt, desto niedriger das Einkommen ist (weit „links“ in der Abbildung). Für höhere Einkommen und eine gegebene Miete sinkt das Wohngeld (weit „rechts“ in der Abbildung).

Abbildung 1: Wohngeldhöhe in Bremen (2023) in Abhängigkeit des Einkommens und der Miete



Leseanleitung: Jede Linie im Diagramm entspricht einer zu berücksichtigenden Miete. Für eine gegebene zu berücksichtigende Miete fällt das Wohngeld mit dem Einkommen. Die höchste angegebene Miete entspricht der höchsten anrechenbaren Miete.

Quelle: Eigene Darstellung

empirica

Analysiert wird nachfolgend, was diese Wohngeldzahlungen bei gegebenen Einkommen und bestimmten Miethöhen im Resultat für die Bezahlbarkeit von Mietwohnungen bedeuten? Es ist zur Bewertung der Auswirkungen des Wohngelds auf die soziale Wohnraumversorgung zu analysieren, welche Wohnkostenbelastungen bei Zahlung des Wohngelds maximal von den Haushalten zu leisten wären. Der Hintergrund ist, dass in der öffentlichen Debatte oftmals maximale Wohnkostenbelastungen diskutiert werden. Bezogen auf die Nettokaltmiete sind das typischerweise 30 %, bezogen auf die Bruttowarmmiete höchstens 40 %.

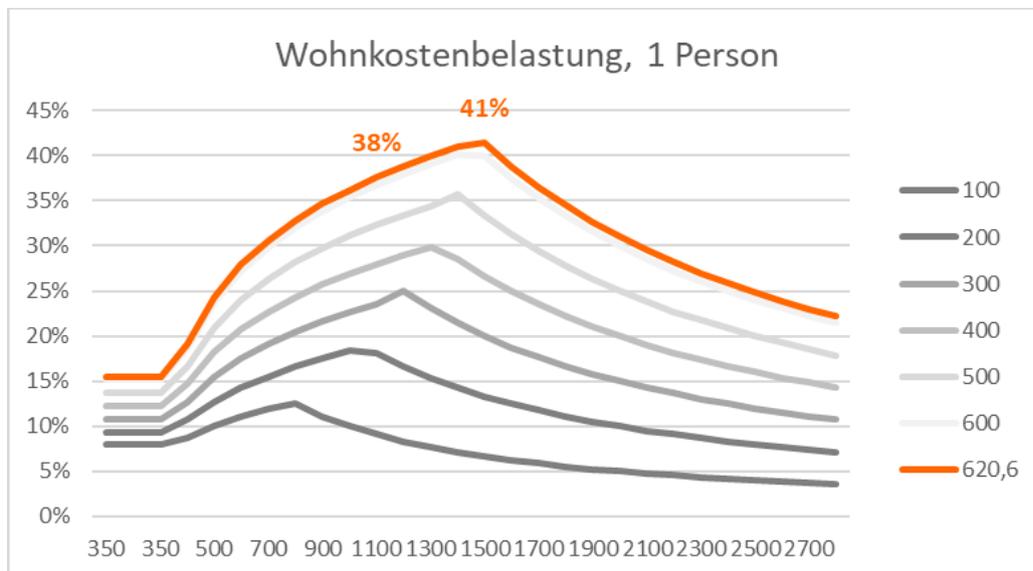
Dazu wird die anrechenbare Miete abzüglich des Wohngeldanspruchs (sogenannte „Restmiete“)³ durch das Einkommen geteilt. Es zeigt sich dabei, dass im Resultat Einpersonenhaushalte unterhalb der Einkommensgrenze des Wohngelds höchstens eine Mietbelastung (bruttokalt) von rd. 41 % des Einkommens haben, sofern die tatsächliche Miete die maximal anrechenbare Miete nicht übersteigt. Diese Belastungshöhe ist für Haushalte größer, deren Einkommen näher an der Einkommensschwelle liegt (Abbildung 2).

Die resultierende Belastung ist für die maximal anrechenbare Miete am höchsten. Bei einer Miete über der maximal anrechenbaren Miete wäre die Mietkostenbelastung entsprechend nochmals höher (jeder weitere Euro Miete ginge hier zu 100 % in die Wohnkostenbelastung ein, da kein zusätzlicher Wohngeldanspruch bestünde). Solange jedoch die tatsächliche Miete geringer als die maximal anrechenbare Miete ist, ist die

³ Restmiete = Bruttokaltmiete - Wohngeldanspruch.

resultierende Wohnkostenbelastungsquote niedriger als der Maximalwert von 41 % in Abbildung 2.

Abbildung 2: Mietkostenbelastung je Einkommen für Einpersonenhaushalte in Bremen (2023) unter Berücksichtigung des Wohngelds



Anmerkungen: Mietkostenbelastung (Bruttokaltmiete) unter Berücksichtigung des Wohngelds je nach Einkommenshöhe. Jede Linie im Diagramm entspricht einer anrechenbaren Miete. Für höhere Mieten liegt die Wohnkostenbelastung bei einem gegebenen Einkommen höher (vertikale Verschiebung). Für hohe Einkommen ab 1.600 Euro besteht kein Wohngeldanspruch mehr. Die Wohnkostenbelastung entspricht also einfach der (bruttokalten) Miete geteilt durch das Einkommen.

Quelle: Eigene Darstellung

empirica

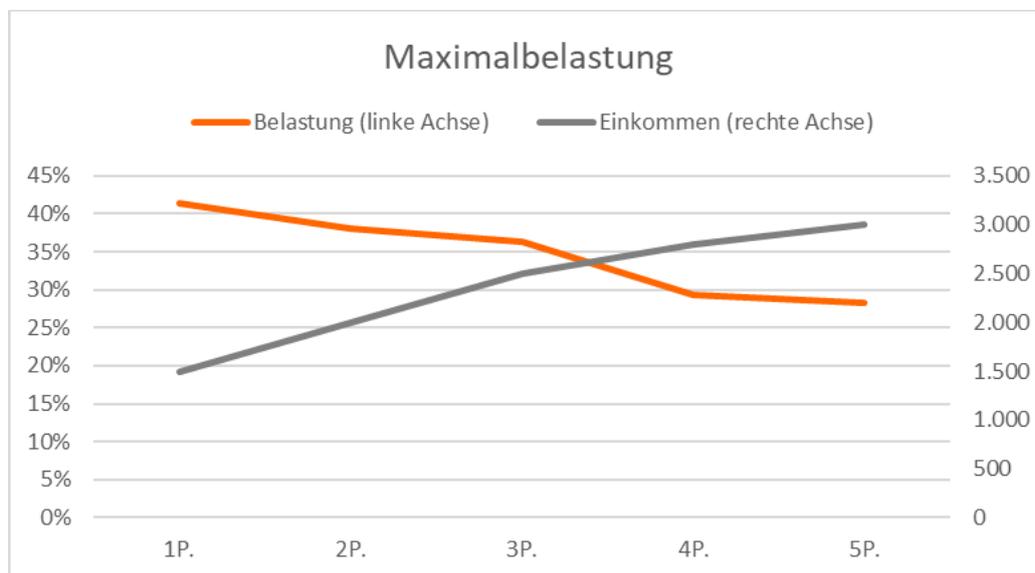
Legt man eine konventionelle Einkommensbelastungsschwelle zugrunde, so sollte unter Berücksichtigung des Wohngelds theoretisch nur ein kleiner Teil der Haushalte eine sehr hohe Wohnkostenbelastung von z. B. über 36 %⁴ bezogen auf die Bruttokaltmiete haben. Bei großen Haushalten ist das für 0 % der Haushalte der Fall, siehe zusammenfassend Abbildung 3: Hier wird für die unterschiedlichen Haushaltsgrößen die Maximalbelastung unter Berücksichtigung des Wohngeldanspruchs dargestellt (linke Achse). Für große Haushalte mit vier oder fünf Personen liegt die maximale Mietbelastung unter Berücksichtigung von Wohngeld bei unter 30 %, sofern die Haushalte Wohngeld beziehen und höchstens die maximal anrechenbare Wohngeldmiete zahlen.

Kleinere Haushalte, z. B. Einpersonenhaushalte, haben mit einem Nettoeinkommen zwischen rd. 700 und 2.000 Euro bei relativ hohen Mieten eine Mietkostenbelastung über 36 %, genauer: bei Miethöhen ab ca. 600 Euro bis zu 620,6 Euro. Die resultierende Mietkostenbelastung für die Miethöhen, bei denen noch Wohngeld bezahlt wird, ist jedoch nicht größer als 41 %, sofern die maximalen anrechenbaren Mieten nicht überschritten werden. Es ist zu berücksichtigen, dass ab einem Einkommen von mehr als ca. 1.500 Euro

⁴ Bezogen auf die Nettokaltmiete wird normalerweise eine Mietkostenbelastung von höchstens 30 % als „leistbar“ angesehen. Da die kalten Nebenkosten im Schnitt gute 20 % der Nettokaltmiete ausmachen (jeweils Median 2023 in Bremen laut empirica Preisdatabank) gehen wir hier und im Folgenden von einer „leistbaren“ Mietkostenbelastung in Bezug auf die Bruttokaltmiete von 36 % aus.

kein Wohngeldanspruch mehr besteht (vgl. Abbildung 1) – die „Rest“-Miete entspricht für Haushalte oberhalb dieser Einkommensschwelle also einfach der Gesamtmiete.

Abbildung 3: Maximalbelastung je nach Haushaltsgröße in Bremen (2023) unter Berücksichtigung des Wohngelds



Leseanleitung: Linke Achse stellt die Maximalbelastung (bruttokalt) unter Berücksichtigung des Wohngelds dar, sofern die Miete nicht höher als die maximal anrechenbare Miete ist. Rechte Achse ist das Einkommen, bei dem die Maximalbelastung erreicht wird. Jeweils dargestellt für Haushalte unterschiedlicher größer (1 Person, 2 Personen etc.).

Quelle: Eigene Darstellung

empirica

Schlussfolgerungen

Diese modellhaften Berechnungen zeigen noch nicht, ob Personen überhaupt das Wohngeld beantragen, bzw. wissen, dass sie leistungsberechtigt wären. Zudem ist nicht klar, ob die Konstellationen, auf die das Wohngeld abzielt (Einkommenshöhen und verfügbare Mietwohnungen), in der Praxis tatsächlich bestehen. Die Mietobergrenzen des Wohngelds müssen ausreichend hoch sein, damit für die (maximalen) Wohngeldmieten auch tatsächlich ein adäquater Anteil an Wohnungen am Bremer Wohnungsmarkt angemietet werden kann. Zudem müssten Vermieter einen theoretischen Wohngeldanspruch bei der Vermietung auch als Einkommensbestandteil berücksichtigen. Sofern diese Bedingungen erfüllt wären, kann jedoch geschlussfolgert werden, dass **unter diesen Voraussetzungen für wohngeldberechtigte Haushalte, die das Wohngeld auch tatsächlich beantragen, keine Bezahlbarkeitsprobleme mehr auftreten sollten**. Die entscheidende Frage ist, ob die Voraussetzungen auch tatsächlich erfüllt sind. Diese Frage wird im folgenden Unterkapitel analysiert.

3.2 Erschwinglichkeit von Mietwohnungen unter Berücksichtigung des Wohngeldeffektes

Analysiert wird die Erschwinglichkeit von Mietwohnungen unter Berücksichtigung des Wohngelds. Damit kann die entscheidende Frage beantwortet werden: können unter Berücksichtigung des Wohngelds ausreichend Wohnungen mit einer vertretbaren Mietkostenbelastung angemietet werden?

Betrachtet wird das gesamte Spektrum an Einkommen für Einpersonenhaushalte (exemplarisch), sowie die Erschwinglichkeit gemessen an der sogenannten Wohnungsarmutsgefährdungsquote⁵ zusätzlich für größere Haushalte. Die Ergebnisse im zeitlichen Verlauf unterscheiden sich nicht wesentlich für größere Haushalte, jedoch auf anderem Niveau.

Referenzwerte für die Wohnungsarmutsgefährdungsquote

Ein Haushalt gilt als „wohnungsarmutsgefährdet“, sofern er mit seinem Einkommen weniger als einen vorgegebenen (normativen) Anteil der angebotenen Mietwohnungen bezahlen kann, ohne durch die Wohnkosten überlastet zu sein. Als Überlastung wird dabei eine Nettokaltmiete oberhalb von 30 % bzw. eine Bruttokaltmiete oberhalb von 36 % des Haushaltsnettoeinkommens definiert.⁶

Dazu ist es in einem ersten Schritt notwendig zu definieren, wo diese Schwelle liegt, die Frage ist also: Wie viel Prozent des Mietwohnungsangebots muss vom Einkommen leistbar sein, damit man nicht von einer Wohnungsarmutsgefährdung sprechen muss? In der Festlegung der Mietobergrenzen der KdU wird diese Diskussion geführt. Angelehnt an diese Diskussionen liegt dieser normative Referenzwert bei mindestens 20 %. Für KdU Haushalte wird in der Praxis häufig sogar von etwa 30 % ausgegangen. Da hier Haushalte außerhalb der KdU betrachtet werden, könnte aber auch argumentiert werden, dass der Referenzwert noch höher liegen sollte, z. B. bei 50 %. Nochmals: dieser „Referenzwert“ ist eine normative Vorgabe darüber, wie groß der Anteil des Mietwohnungsangebots ist, den sich ein Haushalt mindestens leisten kann. Basierend auf dieser normativen Setzung lässt sich ein Budget für die Miete ableiten, über das jeder Haushalt mindestens für das Wohnen verfügen sollte, ohne „wohnungsarmutsgefährdet“ zu sein. Im Folgenden werden diese drei Schwellenwerte von 20 %, 30 % und 50 % der angebotenen Mietwohnungen als Referenzwerte für die Verfügbarkeit herangezogen.

Wohnungsarmutsgefährdung in Bremen

Insofern ein Haushalt weniger als 20 % (bzw. 30 % oder 50 %) der angebotenen Mietwohnungen in einem Jahr aus seinem Wohnbudget bezahlen kann, wird er als „wohnungsarmutsgefährdet“ klassifiziert. Zur Ableitung der entsprechenden Schwellenwerte werden

⁵ empirica definiert die Wohnungsarmutsgefährdungsquote als den Anteil Haushalte, die mit ihrem Einkommen weniger als einen normativ festgesetzten Anteil der angebotenen Mietwohnungen bezahlen können, ohne eine „zu hohe“ Mietkostenbelastungsquote zu haben.

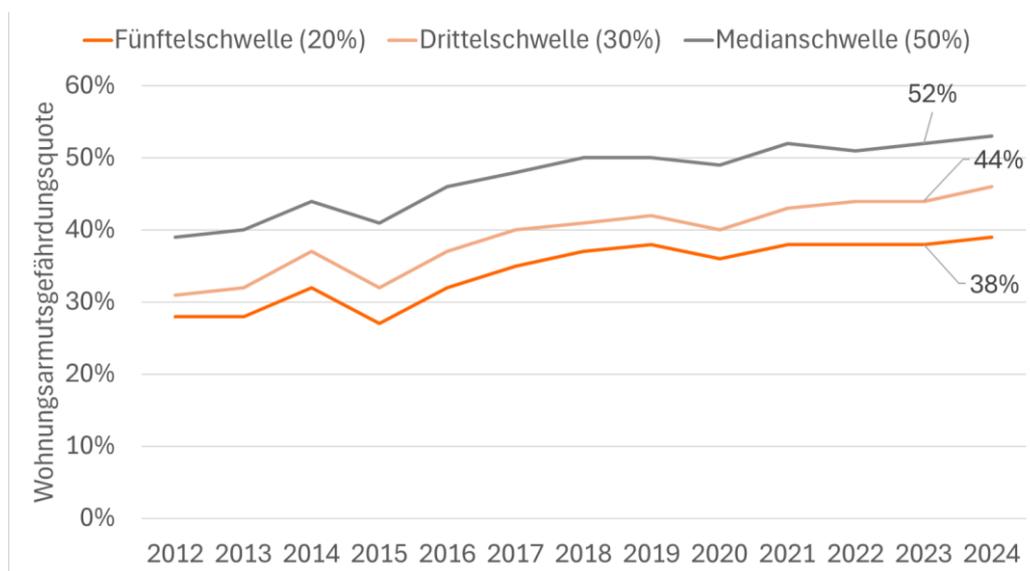
⁶ Die Analyse bezieht sich zunächst auf das Haushaltsnettoeinkommen, da in den analysierten Preisdaten der empirica-Preisdatenbank für alle Mietwohnungsinsere Angaben zur Nettokaltmiete vorliegen. Im weiteren Verlauf wird die Bruttokaltmiete betrachtet (und die Preisbeobachtung entsprechend modelliert).

Angebotsmietdaten aus der **empirica Preisdatenbank**⁷ genutzt. Die resultierenden Schwellenwerte für Bremen sind anhand der angebotenen Mietwohnungen für Bremen im Anhang in Abbildung 16 dargestellt. Um den Anteil der wohnungsarmutsgefährdeten Haushalte abzuleiten, müssen diese Schwellenwerte mit einer (Netto-)Einkommensverteilung verglichen werden. Dazu werden Einkommensverteilungen nach Haushaltsgrößen aus dem **empirica Einkommensmodell**⁸ genutzt.

Wohnungsarmutsgefährdung in Bremen seit 2012 gestiegen

Der Anteil Haushalte, der eine Wohnkaufkraft unterhalb der drei genannten Schwellenwerte hat, ist teilweise deutlich angestiegen (Abbildung 4 für die Einpersonenhaushalte, vgl. Abbildung 17 im Anhang für die Entwicklung bei den größeren Haushalten). Einen Anstieg gab es dabei unabhängig davon, welcher Referenzwert der Verfügbarkeit (20 %, 30 % oder 50 % Marktzugriff) gewählt wird – der Anteil der Haushalte unterhalb dieser Schwellen ist in jedem Fall in den letzten Jahren in Bremen angestiegen. Gleichzeitig gibt es jedoch Unterschiede beim Niveau zwischen den Haushaltsgrößen. Die Anteile sind bei den Einpersonenhaushalten am höchsten, bei den Zweipersonenhaushalten am niedrigsten.

Abbildung 4: Wohnungsarmutsgefährdungsquote von 1-Pers.-Haushalten in Bremen (2012-2024) ohne Berücksichtigung des Wohngelds



Quelle: VALUE Marktdaten, eigene Berechnungen

empirica

⁷ Die empirica-Preisdatenbank reicht zurück bis ins Jahr 2004 und ist die mit Abstand größte Sammlung von Immobilieninseraten für Deutschland. Die empirica-Preisdatenbank stützt sich auf einen ausgewogenen Mix an Datenquellen verschiedenster Vertriebskanäle. Neben den großen Immobilienmarktplätzen fließen auch spezialisierte Internetquellen und Printmedien ein. Die Daten werden kontinuierlich, deutschlandweit und flächendeckend recherchiert, im Querschnitt (über alle Quellen) und im Längsschnitt (über die Zeit) professionell um Doppler bereinigt. Detaillierte Informationen zur Datenbasis online abrufbar: <https://www.empirica-institut.de/kufa/empirica-Preisdatenbank.pdf>

⁸ Das empirica Einkommensmodell basiert auf der Einkommenssteuerstatistik auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte und dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP). Für jeden der 400 Landkreise und kreisfreien Städte wird auf Basis der Einkommenssteuerstatistik in einem ersten Schritt die Einkommensverteilung der Steuerpflichtigen berechnet. Die Struktur der Einkommensverteilungen aus dem SOEP wird dann verwendet, um die regionalen Einkommenswerte für Haushaltstypen (4 Typen: Alleinerziehende, Einpersonenhaushalte, Paarhaushalte mit Kindern, Paarhaushalte ohne Kinder), Haushaltsgrößen (1, 2, 3, 4 und mehr Personen) und Altersklassen (bis 30, 30 bis 65, über 65) für jeden der 400 Landkreise und kreisfreien Städte zu bestimmen.

Wichtig ist es dabei zu berücksichtigen, dass die Quoten für 2023 und 2024 in Abbildung 4 auf fortgeschriebenen Einkommensdaten basieren, ohne Berücksichtigung der Wohngeldreform. Die Frage ist nun, wie viele Haushalte noch unter die Referenzwerte fallen, wenn die Wohngeldreform 2023 berücksichtigt wird.

Vorgehen zur Berechnung der Wohnungsarmutsgefährdung in Bremen seit der Wohngeldreform

Berücksichtigt wird der Wohngeldanspruch je nach Einkommen, so wie er in Abbildung 1 dargestellt ist. Je teurer die Wohnung ist, desto höher ist das Wohngeld bei einem gegebenen Einkommen. Berücksichtigt man den Wohngeldanspruch, so ergibt sich für ein gegebenes Einkommen und eine gegebene Miethöhe eine tatsächlich aus dem eigenen Einkommen zu zahlende sogenannte „Restmiete“ unter Berücksichtigung des Wohngelds⁹. Diese Restmiete ist definiert als die Differenz aus der tatsächlichen Miethöhe der Schwellenwohnung (bruttokalt) und der entsprechenden Wohngeldzahlung (siehe oben), entspricht also dem Geldbetrag, den ein wohngeldberechtigter Haushalt tatsächlich aus seinem Nettoeinkommen als Miete zahlen muss, um die vorgegebenen (normativen) Anteile von 20 %, 30 % bzw. 50 % des Mietwohnungsangebots anmieten zu können.

Berechnung der „Restmiete“ unter Berücksichtigung des Wohngelds

Die für diese Betrachtung zugrunde gelegte Miethöhe orientiert sich an dem Bremer Mietpreisniveau und den zuvor erläuterten normativen Referenzwerten, d. h. 20 %, 30 % und 50 %¹⁰. Mit steigendem Einkommen nimmt bei jeder der angesetzten „Schwellenwohnungen“ (d. h. für die angesetzten Referenzwerte aus der Mietenverteilung) die Wohngeldleistung ab (vgl. Anhang Abbildung 18).¹¹

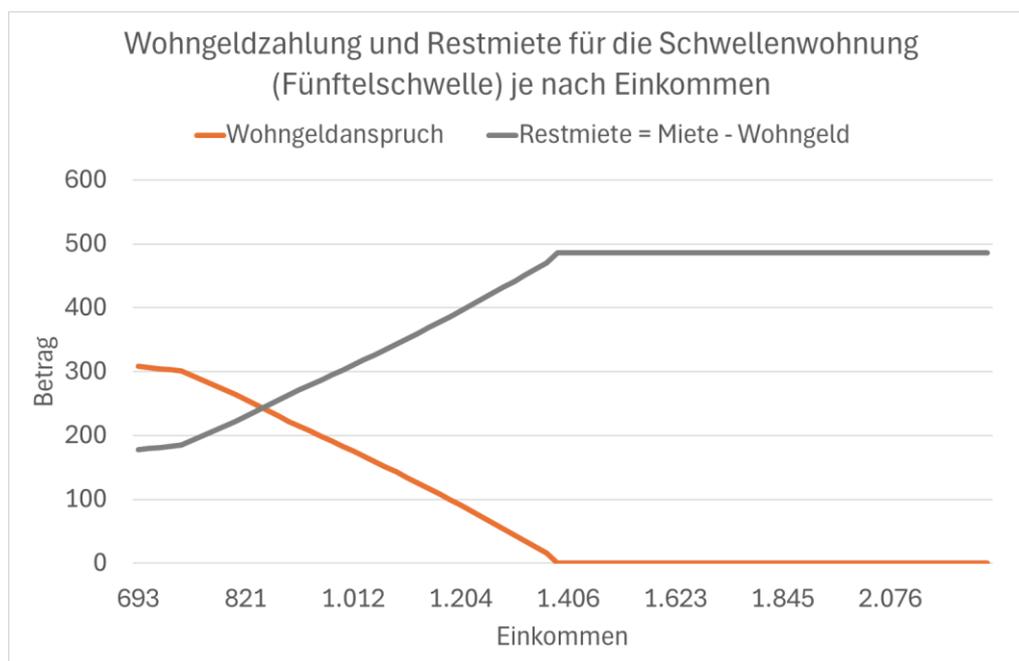
Wie hoch liegt die Restmiete, d. h. die tatsächlich aus dem Nettoeinkommen zu zahlende Miete? Am Beispiel des 20 %-Referenzwertes für die Einpersonenhaushalte zeigt sich, dass für Haushalte mit mittlerem Einkommen oberhalb der Einkommensschwelle (d. h. es besteht aufgrund des zu hohen Einkommens kein Leistungsanspruch nach dem Wohngeld mehr) die Restmiete der tatsächlichen Miete entspricht. Unterhalb der Einkommensschwelle liegt die Restmiete niedriger, da sie sich um den jeweiligen Wohngeldbetrag reduziert. Diese Reduktion ist für sehr niedrige Einkommen beträchtlich (vgl. Abbildung 5).

⁹ Dies gilt wie oben bereits diskutiert nur bis zum gesetzlichen Miethöchstbetrag inkl. CO₂-Pauschale und Klimakomponente.

¹⁰ Das Wohngeld bezieht sich auf die Bruttokaltmiete. Da nur ein kleiner Teil der inserierten Mietwohnungen Angaben zur Bruttokaltmiete hat werden daher die Schwellenwerte der Nettokaltmiete pauschal um 20 % erhöht. Der Aufschlag ist empirisch hergeleitet. Im Median betragen 2023 die kalten Nebenkosten pro m² rd. 20 % der Nettokaltmiete in Bremen für Wohnungen mit Angaben zu den kalten Nebenkosten (Quelle: empirica Preisdatenbank (Basis: VALUE Marktdaten), eigene Berechnungen).

¹¹ Wir fügen zudem eine weitere „Bezahlbarkeitsschwelle“ hinzu, die sich nicht am Mietangebot orientiert, sondern an den Bestandsmieten, die sog. „Bestandsschwelle“. Diese berechnet sich über die durchschnittlichen Bestandsmieten laut Zensus 2022.

Abbildung 5: Restmiete (bruttokalt) bei Referenzwert (anteilige Bezahlbarkeit) von 20 % in Bremen (2023)



Leseanleitung: Die Restmiete ist die Differenz aus Miete und Wohngeld, d. h. der Betrag, der aus dem eigenen Nettoeinkommen ohne Wohngeld bezahlt werden muss. Hier wird als Referenzwohnung angesetzt, dass mindestens 20 % der angebotenen Mietwohnungen in Bremen bezahlt werden können. Die Restmiete bezogen auf die Bruttokaltmiete, berechnet als die Nettokaltmiete der Referenzwohnung zzgl. 20 % Aufschlag.

Quelle: VALUE Marktdaten, eigene Berechnungen

empirica

Mit Wohngeld sind für die meisten Haushalte mindestens 20 % und bis zu mehr als 50 % der angebotenen Mietwohnungen leistbar

Es stellt sich nun die Frage, ob die Restmiete (d. h. die Bruttokaltmiete abzüglich des Wohngeldanspruchs) für Personen mit niedrigen Einkommen tatsächlich als erschwinglich einzustufen ist. D. h. die Frage ist, ob sie innerhalb des Wohn-Budgets eines Haushalts mit einem entsprechenden niedrigem Einkommensniveau liegt? Dazu wird die Restmiete für ein gegebenes Einkommensniveau mit dem Wohnbudget der Haushalte betrachtet.

Bei diesem Vergleich zeigt sich, dass – nach der theoretischen Betrachtung erwartbar – die Haushalte im unteren Einkommensbereich tatsächlich unabhängig ihres Einkommens bei Unterstellung einer 36 % Definition der Wohnkaufkraft bezogen auf die Bruttokaltmiete die Restmiete für die Schwellenwohnung(en) fast immer leisten können (vgl. Abbildung 6). Das gilt nicht völlig unabhängig davon, welche normative Bezahlbarkeitsschwelle angesetzt wird. Unter Berücksichtigung des Wohngelds sind unabhängig vom Einkommen immer 20 % der inserierten Wohnungen leistbar. Je nach Einkommensbereich sind es teilweise sogar mehr als 30 % [„Drittelschwelle“, vgl. Anhang Abbildung 20] oder sogar 50 % [„Medianschwelle“] der angebotenen Mietwohnungen. In der Abbildung ist für ein gegebenes Einkommen die Erschwinglichkeit daran ablesbar, dass die Wohnkaufkraft (orange Linien) über der sogenannten Restmiete (graue Linie) der Schwellenwohnungen liegt.

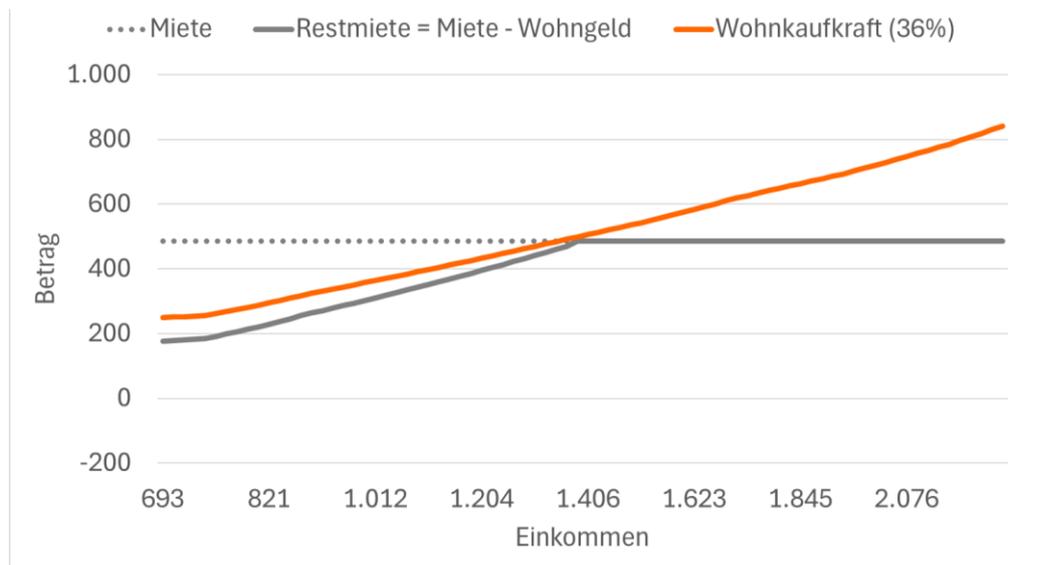
Im Resultat können sich Einpersonenhaushalte mit einem Einkommen zwischen 1.050 Euro und 1.650 Euro (in diesen Einkommensbereich fallen rd. 30 % der Einpersonenhaushalte) weniger als die Hälfte der Mietwohnungen leisten. Haushalte mit einem Einkommen zwischen 1.325 Euro und 1.460 Euro (8 % der Einpersonenhaushalte) können

sich trotz Wohngeld sogar weniger als 30 % der inserierten Mietwohnungen in Bremen leisten.

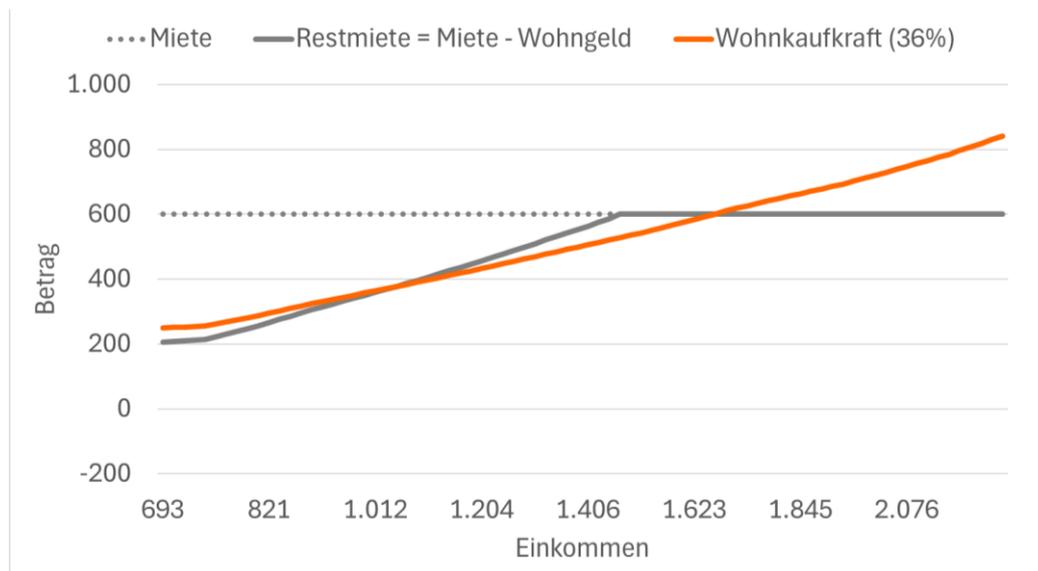
Der Grund dafür, dass die Erschwinglichkeit mit Wohngeld teilweise sogar relativ hoch ist, liegt darin, dass das Wohngeld mit der Miethöhe in hohem Maße steigt. Die einzigen Einkommensbereiche, die trotz Wohngeld noch Erschwinglichkeitsprobleme haben, sind Haushalte mit einem Einkommen leicht unter oder knapp über der Einkommensschwelle des Wohngelds, die bei rd. 1.500 Euro liegt (vgl. Abbildung 6, dies entspricht dem Einkommensbereich, in dem die orangefarbene Linie unter der grauen Linie liegt).

Abbildung 6: Vergleich Wohnbudget und Restmiete abzüglich Wohngeldanspruchs je nach Schwellenwohnung (2023)

(a) Fünftelschwelle (min. 20 % leistbar)



(b) Medianschwelle (min. 50 % leistbar)



Leseanleitung: Vergleich von zu zahlender Restmiete und Wohnkaufkraft.

Quelle: VALUE Marktdaten, empirica-Einkommensmodell, eigene Berechnungen

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Analysen zeigen, dass empirisch **unter Berücksichtigung des Wohngeldanspruchs für die meisten Haushalte keine gravierenden Bezahlbarkeitsprobleme mehr sichtbar** sind. Es können in Bremen unter Berücksichtigung des Wohngelds ausreichend Wohnungen (mindestens 20 % der inserierten Wohnungen) mit einer vertretbaren Mietkostenbelastung angemietet werden. Diese Schwelle stellt jedoch ein Mindestmaß dar, welches in der Regel im vergleichbaren Kontext der Angemessenheitskriterien überschritten wird. Von den Einpersonenhaushalten können sich 8 % der Haushalte mit einem Einkommen zwischen 1.325 Euro und 1.460 Euro weniger als 30 % und 30 % der Haushalte mit einem Einkommen zwischen 1.050 Euro und 1.650 Euro auch mit Wohngeld weniger als 50 % der angebotenen Mietwohnungen auch unter Berücksichtigung eines potenziellen Wohngeldanspruchs leisten. Das heißt, dass selbst Haushalte mit Wohngeldanspruch mit einem Einkommen leicht unterhalb bzw. leicht oberhalb der Einkommensschwelle des Wohngelds mehr als 36 % ihres Einkommens aufwenden, um die Bruttokaltmiete bezahlen zu können.

Die Ergebnisse sind hier analytisch und empirisch für Einpersonenhaushalte dargestellt. Für die anderen Haushalte ergibt die Analyse vergleichbare Ergebnisse, dies wird aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht detailliert gezeigt.

Im Resultat ist wichtig, dass einige Gruppen nicht durch das Wohngeld profitieren und daher weiterer Unterstützungsbedarf besteht:

- **Haushalte, die knapp unter oder knapp über der Einkommensschwelle für das Wohngeld liegen, sind weiter durch Wohnarmut gefährdet.**
- **Haushalte mit niedrigen Einkommen ohne Wohngeldanspruch.** Dazu zählen insbesondere Studierende, die Leistungen nach dem BAföG erhalten.

Zwei weitere Voraussetzungen sind nötig, damit für Haushalte im unteren Einkommensbereich tatsächlich eine ausreichende Verfügbarkeit von Mietwohnungen sichergestellt werden kann:

- **Wohnungssuchende und Mieter müssen wissen, dass sie Wohngeld beantragen können und ein Wohngeldanspruch besteht.** Sie müssen das Wohngeld auch tatsächlich beantragen.
- **Vermieter müssen bei Wohnungsvergabe einen zukünftigen Wohngeldanspruch auch in ihrer Bonitätsprüfung akzeptieren.**

Empfehlungen

Die letzte Bedingung ist sehr wichtig zu betonen, da sie ein entscheidendes Kriterium ist und in der Praxis noch eine große Hürde darstellt. Vermieter berücksichtigen i. d. R. einen potenziellen Wohngeldanspruch bei ihrer Bonitätsprüfung nicht, da nicht nachweisbar ist, dass auch tatsächlich eine Wohngeldzahlung erfolgt. Hier wäre ein entsprechender für die Vermieter verbindlicher Nachweis durch die Wohngeldstelle zielführend, um auch die möglichen Wirkungen des Wohngelds zu verbessern. Voraussetzung ist zudem, dass Mieter über die Möglichkeit und praktische Handhabung der Beantragung von Wohngeld informiert sind.

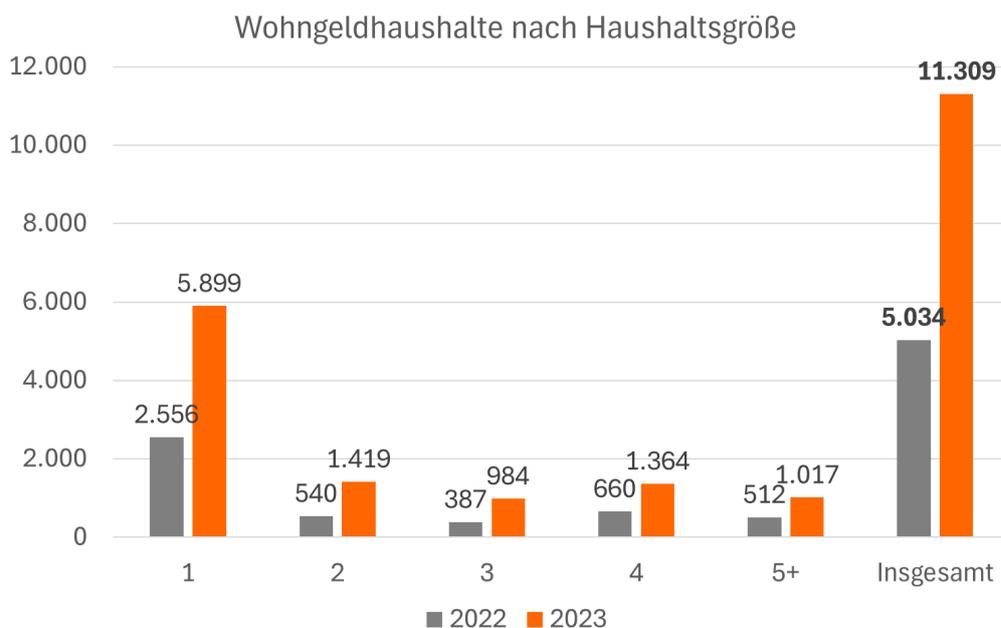
3.3 Wohngeldempfänger und Anspruchsberechtigte

Anzahl Wohngeldempfänger in Bremen gestiegen

Die Wohngeldreform zum 1.1.2023 hat zu einer deutlichen Ausweitung des potenziellen Empfängerkreises des Wohngelds geführt. Laut Schätzung des IW-Köln sollte sich der Empfängerkreis durch die Reform bundesweit ungefähr verdreifachen, die Mietzuschüsse für Haushalte, die bereits vor der Reform Wohngeld erhalten haben, sich verdoppeln.¹²

In Bremen ist die Anzahl Wohngeldempfänger daher im Jahr 2023, im Vergleich zu 2022, sehr deutlich angestiegen, um insgesamt rd. 125 %. Vergleicht man die Zahlen zum Stand 31.12.2022 mit denen zum 31.12.2023, so zeigt sich, dass der Anstieg bei den kleinen Haushalten mit rd. 3.340 Haushalte (+131 %) am größten war. Relativ gesehen war der Anstieg bei den Zweipersonenhaushalten am größten mit rd. 880 Haushalten (+163 %, vgl. Abbildung 7). Damit bleibt der Anstieg bislang etwas unter den theoretischen Berechnungen zurück.

Abbildung 7: Anzahl Wohngeldempfänger in Bremen (2022-2023)



Anmerkung: Jeweils Stand 31.12.

Quelle: SBMS Referat Wohngeld, eigene Darstellung

empirica

Wie viele Haushalte wären theoretisch anspruchsberechtigt?

Regionalisierte Schätzungen des potenziellen Empfängerkreises des Wohngelds liegen nicht vor. Die Abschätzung ist schwierig, da das Wohngeld anhand mehrerer Dimensionen berechnet wird. Das sind: die Mietstufe je nach dem Preisniveau des regionalen Mietmarkts, das individuelle Einkommen sowie die individuelle Miethöhe. Um den Kreis der

¹² Vgl. Henger, Ralph / Niehues, Judith / Stockhausen, Maximilian, 2022, Umfassende Wohngeldreform 2023, IW-Kurzbericht, Nr. 77, Köln / Berlin.

leistungsberechtigten Haushalte abzuschätzen, muss die gemeinsame Verteilung von Mieten und Einkommen bekannt sein.¹³

In einem ersten Schritt wird daher der potenzielle Empfängerkreis abgeschätzt, indem unterstellt wird, dass alle Haushalte unabhängig von ihrem Einkommen die durchschnittliche Bestandsmiete von Haushalten der gleichen Größe laut Zensus 2022 zahlen müssen. Diese Annahme (als Setzung) erlaubt eine grobe Abschätzung basierend auf der heutigen Bestandsmietenverteilung. Es zeigt sich dabei, dass bei Unterstellung der durchschnittlichen Bestandsmiete nur ein kleiner Teil der Haushalte tatsächlich Wohngeld erhalten würde (Abbildung 8, 1. Spalte).¹⁴

Da die tatsächlichen Antragszahlen insbesondere bei den größeren Haushalten höher sind, ist davon auszugehen, dass Wohngeldhaushalte in Wohnungen leben, die teurer als die durchschnittliche Bestandsmietwohnung sind. Ein Grund dafür dürfte sein, dass Wohngeld beziehende Haushalte häufiger in jüngerer Zeit umgezogen sind. Das ist nicht überraschend, wenn man bedenkt, dass sehr mobile Haushalte, die oft umziehen und daher höhere Marktmieten zu tragen haben, auch häufiger einkommensarm sind.¹⁵

Im zweiten Schritt wird eine Obergrenze an Haushalten abgeleitet, die in einem Umzugsfall Wohngeldleistungen beziehen könnten. Hierzu werden statt der Bestandsmietenverteilung die Verteilung der Angebotsmieten herangezogen und dabei die Median Angebotsmiete von Wohnungen mit einer für den jeweiligen Haushalt angemessenen Wohnungsgröße herangezogen. Die Betrachtung der Bestandsmieten (Minimum) und der Angebotsmieten (Maximum) bildet den Korridor für die Betrachtung der möglichen Anspruchsberechtigten (Abbildung 8, 2. Spalte).¹⁶

Würden alle Haushalte, die bei Unterstellung der Bestandsmietenverteilung noch keinen Anspruch auf Wohngeld, aber bei Unterstellung der Angebotsmietenverteilung einen Anspruch auf Wohngeld haben, so würden im Resultat maximal rd. 33.400 Haushalte einen Anspruch auf Wohngeld haben (vgl. Abbildung 8, 3. Spalte). Die Abschätzung in Spalte 3 der Tabelle berücksichtigt dabei, dass bei den Einpersonenhaushalten ein gewisser Anteil an Haushalten gar keinen Anspruch auf Wohngeld hat, dazu zählen insbesondere Studierende, die zumeist Einpersonenhaushalte bilden und oftmals niedrige Einkommen haben. In Bremen gibt es rd. 30.000 Studierende. Je nach Anteil Studierender, die Einpersonenhaushalte bilden (d. h. nicht mehr bei den Eltern leben oder mit Partnerpersonen zusammenleben) dürfte damit der potenzielle Anteil wohngeldberechtigter Haushalte deutlich kleiner sein. Da die Abschätzung hier grob erfolgt, lässt sich diese Unsicherheit nicht

¹³ Eine umfassende Auswertung könnte theoretisch mit den Mikrodaten des Mikrozensus vorgenommen werden, stellt jedoch eine eigenständige Forschungsarbeit dar. Zudem könnte dadurch nur der Kreis der Anspruchsberechtigten bei der aktuellen Bestandsmietenverteilung modelliert werden. Dies ist aber nicht entscheidend. Der Wohngeldanspruch wird typischerweise erst bei einem Umzug entstehen.

¹⁴ Wir nutzen zur Abschätzung wieder die Einkommensverteilungen laut empirica-Einkommensmodell.

¹⁵ Siehe z. B. empirica (2020). Wohnraumbedarfsprognose im Rahmen des Stadtentwicklungsplans Wohnen (STEP) der Stadt Bremen 2030. Online abrufbar: https://bau.bremen.de/sixcms/media.php/13/Wohnraumbedarfsprognose%20STEP%20Bremen%202030_Endbericht.pdf

¹⁶ Im Szenario, in dem alle Haushalte umziehen würden, wäre dies die maximale Quote mit Wohngeld, wobei KdU Haushalte rausgerechnet werden müssen.

genau berechnen. Unterstellt wird, dass 50 % der Studierenden Einpersonenhaushalte bilden¹⁷ und davon wiederum die Hälfte keinen Anspruch auf Wohngeld hat.

Abbildung 8: Haushalte mit Wohngeldanspruch je nach zugrunde gelegter Mietenverteilung (Abschätzung 2023)

Haushaltsgröße	Haushalte mit hypothetischem Wohngeldanspruch, bei:		Zusatzpotenzial	
	Bestandsmietenverteilung	Angebotsmietenverteilung	bei Umzug aller Haushalte	Summe 2023-2030
1 Person	43.193	72.453	22.131	15.881
2 Personen	2.442	17.906	11.256	7.302
3 Personen	-	7.301	2.610	1.478
4+ Personen	-	10.195	4.790	2.713
Summe	45.635	107.856	40.787	27.374

Methodische Anmerkungen: Jeweils KdU Haushalte rausgerechnet, mit SGB II-Quote nach Haushaltsgrößen (vgl. Abbildung 19 im Anhang für die Quoten). Zusatzpotenzial bei Umzug berechnet sich als Differenz zwischen Anspruchsberechtigten, wenn alle Haushalte die durchschnittliche Bestandsmiete bzw. Angebotsmiete zahlen müssten und unterstellt, dass 50 % der Einpersonenhaushalte nicht anspruchsberechtigt sind. Umzugsquoten laut Bericht Wohnungsnachfrageprognose 2031. Kumulierte Umzugsquoten berechnet als geometrische Reihe, siehe zur Methodik Fußnote 17.

Quellen: Zensus 2022, VALUE Marktdatenbank, empirica Einkommensmodell, eigene Modellierung **empirica**

Solange die Haushalte in ihren bisherigen Wohnungen verbleiben, werden sich die Wohnkosten i. d. R. nicht (so stark) erhöhen und die Haushalte daher eher selten Wohngeld beantragen. Daher kann lediglich der Teil der Haushalte, der umzieht und dadurch tatsächlich durch die höheren Neuvertragsmieten betroffen ist, auch Wohngeld beantragen. Im Hauptbericht der Wohnungsnachfrageprognose 2031 wurden die Umzugsquoten nach Haushaltstypen hergeleitet. Dies ermöglicht die Abschätzung, wie hoch der Anteil an Haushalten ist, der jährlich neu hinzukommt, mit einem möglichen Wohngeldanspruch. Über die Umzugsquoten lässt sich auch eine mittelfristige Abschätzung vornehmen, wobei unterstellt wird, dass Haushalte zufällig wieder oder erstmalig umziehen und dabei dann ein Wohngeldanspruch erstmalig oder wiederholt realisiert wird.¹⁸ Bis 2030 würden laut dieser modellhaften Abschätzung somit insgesamt rd. 27.300 Haushalte einen

¹⁷ Die Zahl ist dabei grob aus Befragungsdaten hergeleitet. So zeigen Befragungen, dass rd. 21 % allein leben und rd. 28 % in einer Wohngemeinschaft, vgl. Kroher, M., Beuße, M., Isleib, S., Becker, K., Ehrhardt, M. C., Gerdes, F., ... & Buchholz, S. (2023). Die Studierendenbefragung in Deutschland: 22. Sozialerhebung: die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2021. LCSS Working Papers; 14. Online abrufbar: https://www.studierendenwerke.de/fileadmin/user_upload/22_Soz_Hauptbericht_barrierefrei.pdf

¹⁸ Die kumulierte Umzugsquote über mehrere Jahre errechnet sich dann über eine geometrische Reihe. Sei p die Umzugsquote in Jahr 1 und (1-p) die Bleibequote. Dann ist die Bleibequote in Jahr 6: $(1-p)^6$ und die Umzugsquote ist $1-(1-p)^6$. Dies gilt wohlgermerkt nur, wenn die Umzüge zufällig erfolgen und nicht selektiv bereits umgezogene Haushalte nochmals häufiger umziehen. Wir verdeutlichen dies anhand eines Beispiels: im Jahr 1 ziehen 19 % um (mittlere Umzugsquote über Einpersonenhaushalte), dann ziehen im Jahr 2 wieder 19 % um, aber welche? Die Annahme ist nun, dass von den 19 % nochmal 19 % umziehen. Für diese entsteht kein neuer Anspruch, sondern der bereits neu dazugekommene Anspruch bleibt nun bestehen, weil dieser schon im Vorjahr realisiert wurde. Von den anderen 81 % ziehen auch wieder 19 % um, d. h. nach 2 Jahren sind es nicht $19\%+19\% = 38\%$, sondern $19\%+0,81*19\% = 34,39\%$, die nun einen Anspruch haben.

Wohngeldanspruch haben. Die Anzahl der potenziell anspruchsberechtigten Haushalte ist bei den Einpersonenhaushalten am größten (Abbildung 8).

4. Öffentlich geförderte Wohnungen („Sozialwohnungen“)

Untersucht wird die Gruppe der anspruchsberechtigten Haushalte für einen Wohnberechtigungsschein (WBS). Folgende Fragestellungen stehen im Fokus:

- Ist die Höhe der Einkommensgrenzen angemessen?
- Wie viele Sozialwohnungen werden benötigt?
- Wo im Stadtgebiet werden Sozialwohnungen in Bremen benötigt?

4.1 Einkommensgrenzen und anspruchsberechtigte Haushalte (WBS)

Unterschiedliche Einkommensgrenzen je nach historischem Förderweg in Bremen

Zahlen der Stadt Bremen zeigen, dass rd. 2.900 Wohnungen über den 1. Förderweg und rd. 500 Wohnungen über den 4. Förderweg (§ 9 WoFG + 10 %) gefördert werden. Für diese rd. 3.400 Sozialwohnungen liegen die relevanten Einkommensgrenzen jeweils bei 1.100 Euro Monatseinkommen (Einkommensgrenze Bund +10 %) für 1-Personen-Haushalte. Für Zweipersonenhaushalte bei 1.650 Euro und für jedes weitere Haushaltsmitglied rd. 341 Euro pro Monat höher¹⁹.

Zusätzlich werden in allen Förderwegen seit 2009, das sind insbesondere die Neubauförderung (Mietenstufe 6,10 – 6,80 €/m²) und Modernisierungsförderung (Mietenstufe 5,60 – 6,80 €/m²) rd. 2.200 Wohnungen gefördert. Für diese Wohnungen gilt die Einkommensgrenze des Bundes +60 %, d. h. für 1-Personen-Haushalte liegt sie aktuell bei 1.600 Euro Monatseinkommen. Damit liegen die **Einkommensgrenzen für rd. 57 % (3.400 WE) der Wohnungen bei 1.100 Euro für Einpersonenhaushalte (Grenze des Bundes + 10 %) und für rd. 43 % (2.200 WE) der Wohnungen bei 1.600 Euro (Grenze des Bundes +60 %)**²⁰.

Theoretisch rd. 123.000 Haushalte anspruchsberechtigt, in der Praxis wird Großteil der WBS aber an Transferhaushalte vergeben

Zur Abschätzung des Kreises der anspruchsberechtigten Haushalte nutzen wir die Einkommensverteilungen gemäß dem empirica Einkommensmodell²¹. Theoretisch ist demnach eine sehr große Zahl an Haushalten WBS berechtigt, insbesondere bei den höheren

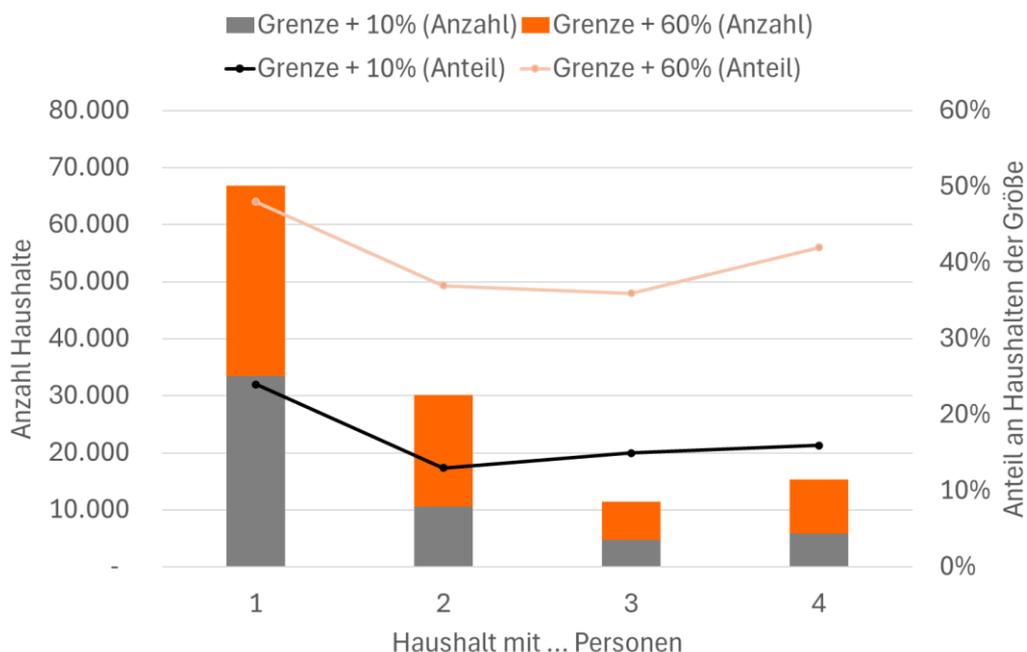
¹⁹ Die Einkommensgrenzen regelt der Bund in § 9 Abs. 2 WoFG. Die jährlichen Einkommensgrenzen liegen demnach bei 12.000 Euro pro Jahr für Einpersonenhaushalte, 18.000 Euro pro Jahr für Zweipersonenhaushalte und zusätzlich 4.100 Euro pro Jahr für jede weitere Person im Haushalt.

²⁰ Ein Überblick zu Förderungen findet sich auf: https://www.transparenz.bremen.de/metainformationen/verordnung-ueber-abweichungen-von-den-einkommensgrenzen-des-9-abs-2-des-wohnraumfoerderungsgesetzes-auf-dem-gebiet-der-sozialen-wohnraumfoerderung-und-des-sozialen-wohnungsbaus-vom-18-mai-2009-72259?temp-late=20_gp_ifg_meta_detail_d

²¹ Siehe Fußnote oben für Erläuterungen zum empirica-Einkommensmodell.

Einkommensgrenzen. Bei Einpersonenhaushalten sind es bis zu 48 %, insgesamt sind es über 123.000 Haushalte, die unter die Einkommensgrenzen fallen (Abbildung 9).

Abbildung 9: Abschätzung Haushalte unterhalb der WBS Grenzen (2022)



Quellen: empirica Einkommensmodell, Zensus 2022, eigene Berechnungen

empirica

Allerdings sind auch die Wohnungen mit den höheren Einkommensgrenzen auch für ärmere Haushalte erschwinglich, da die Mieten auch hier sehr niedrig liegen. Insbesondere sind sie auch für Transferempfänger erschwinglich, da die Quadratmetermieten unterhalb der Mietobergrenzen der KdU liegen.

Obwohl eine so große Zahl an Haushalten theoretisch anspruchsberechtigt wäre (bei den höheren Grenzen), werden gleichzeitig rd. 80 % der WBS an Transferhaushalte ausgestellt²². Geht man von rd. 123.000 anspruchsberechtigten Haushalten aus, entspricht der Anteil der KdU-Haushalte rd. 42 % hiervon. D. h. KdU-Haushalte bekommen etwa doppelt so häufig eine WBS. Das lässt darauf schließen, dass diese Haushalte dann auch überproportional häufig den Zuschlag für die Sozialwohnungen erhalten haben. Die tatsächliche Zahl transferbeziehender Haushalte in geförderten Wohnungen ist unbekannt (wird nicht erhoben). In den Gesprächen mit Akteuren am Bremer Wohnungsmarkt wurde nahegelegt, dass tatsächlich oft der Fall sein dürfte.

²² Vgl. Bremische Bürgerschaft (2024). Drucksache 21/674. Online abrufbar: https://www.bremische-buerger-schaft.de/drs_abo/2024-07-31_Drs-21-674_ebf99.pdf

4.2 Ermittlung des quantitativen Bedarfs an Sozialwohnungen

Quantitativer Bedarf durch Wohngeld verringert

Aus der Versorgungsperspektive ist der **quantitative Bedarf durch die Wirkungen des Wohngelds nunmehr gering**. Einkommensarme Haushalte, die wohngeldberechtigt sind, können nun auf einen substanziellen Anteil des Wohnangebots zugreifen (vgl. Kapitel 3), sofern das Wohngeld bei der Anmietung durch den Vermieter als Einkommen angesehen und bei der Vergabe der Wohnung entsprechend berücksichtigt wird.

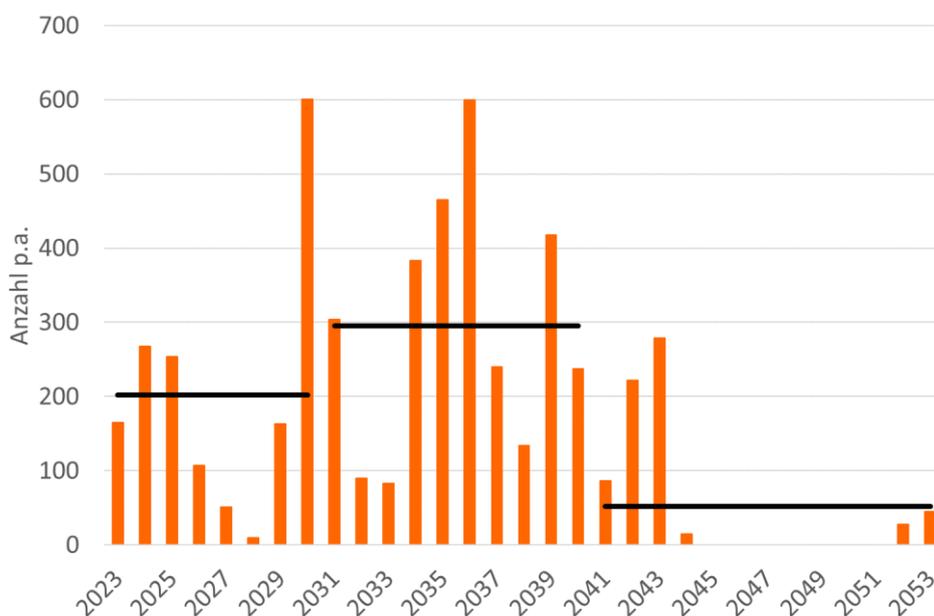
Darüber hinaus besteht jedoch weiterhin ein Bedarf an Wohnungen für die Schwellengruppe mit mittlerem Einkommen, die leicht über oder unter der Einkommensgrenze liegen. Diese erhalten (fast) kein Wohngeld und kommen daher aus ihrem laufenden Einkommen leichter an die Belastungsgrenze (siehe Kapitel 3).

Bedarf, um Versorgung konstant zu halten, steigt im Zeitverlauf

Als Orientierung für eine Größenordnung der Menge an Sozialwohnungen kann die Beibehaltung bisheriger Versorgungsquoten herangezogen werden. Anhand der Laufzeiten der bestehenden Förderungen lässt sich ableiten, wie viele Wohnungen dazu nötig sind. In Abbildung 10 sind die auslaufenden Bindungen dargestellt:

- Um die heutigen Versorgungsquoten sicherzustellen, sind dabei jährlich bis 2030 rd. 200 Sozialwohnungen nötig.
- Zwischen 2030 und 2040 fallen besonders viele Wohnungen aus der Bindung und daher sind jährlich rd. 300 neue Wohnungen nötig

Abbildung 10: Auslaufende Bindungen von Sozialwohnungen in der Stadt Bremen 2023-2053



Anmerkung: Wohnungen mit Angaben zum Auslaufen der Preisbindung. Schwarze Linien jeweils Mittelwert im Zeitraum (bis 2030, 2031-2040, 2041-2050).

Quelle: Stadt Bremen (Die Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung), eigene Berechnungen
empirica

Sozialwohnungen zum Erhalt der Steuerungswirkung

Sozialwohnungen haben noch andere Funktionen, als die rein quantitative Wohnraumversorgung sicherzustellen. Sie gewährleisten eine Steuerungsfähigkeit der Kommune, insbesondere hinsichtlich folgender Ziele:

- Um Segregation entgegenzuwirken
- Abschwächen von Marktzugangshemmnissen/Diskriminierung
- Kurzfristige Überbrückung der Krise der Baufinanzierung

Unabhängig von der Krise der Baufinanzierung besteht ein Bedarf an Sozialwohnungen, um der Segregation entgegenzuwirken. Dieser Bedarf besteht immer – unabhängig davon, wie hoch der quantitative Bedarf aus Sicht der sozialen Wohnraumversorgung ist. Der Bedarf ist jedoch nicht genau bezifferbar, sondern muss politisch gesetzt werden. Je mehr Sozialwohnungen gebaut werden, desto höher ist die (potenziell) verringere Wirkung auf die Segregation.

Zudem kann die Stadt Bremen durch Sozialwohnungen, Marktzugangshemmnissen und Diskriminierung bei der Wohnungsvergabe durch eigene Vorgaben bei der Wohnungsvergabe entgegenwirken. Je mehr Wohnungen dazu zur Verfügung stehen, desto eher kann dies gelingen. Daher ergibt sich auch aus dieser Zielsetzung kein konkreter quantitativer Bedarf an Sozialwohnungen.

4.3 Kleinräumige Differenzierung nach Stadtteilen

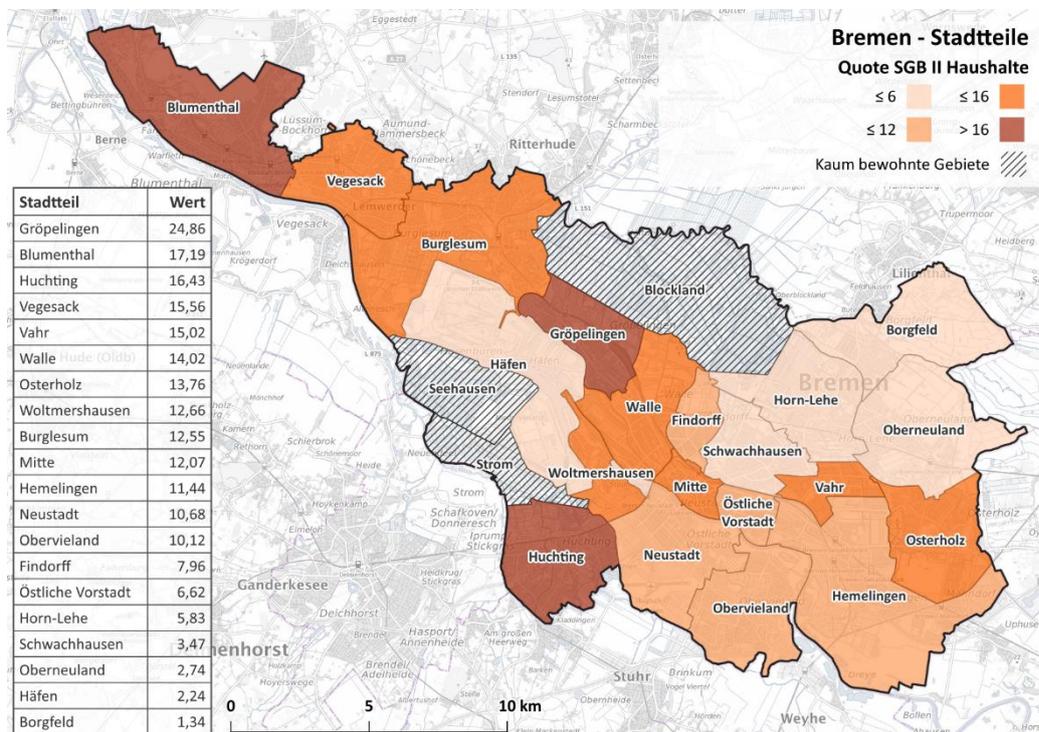
Ein wesentliches Ziel bei der Bereitstellung von Sozialwohnungen ist es, der Segregation entgegenzuwirken. Gleichzeitig besteht ein Bedarf insbesondere dort, wo viele Haushalte mit niedrigem Einkommen leben, um den Wohnungsbedarf dieser Haushalte an ihrem Wohnort zu decken. Es besteht daher grundsätzlich ein Zielkonflikt aus Bedarfsdeckung und dem Ziel, Segregation entgegenzuwirken. Allerdings ist die Bedarfsdeckung nicht das vorrangige Ziel. Durch die Reform der Subjektförderung des Wohngelds existiert nun ein Instrument, das – künftige Anpassungen unterstellt – für einkommensarme Haushalte entlastend wirkt und eine soziale Wohnraumversorgung sicherstellen kann.

Ungleiche Verteilung der Nachfrager im Stadtgebiet

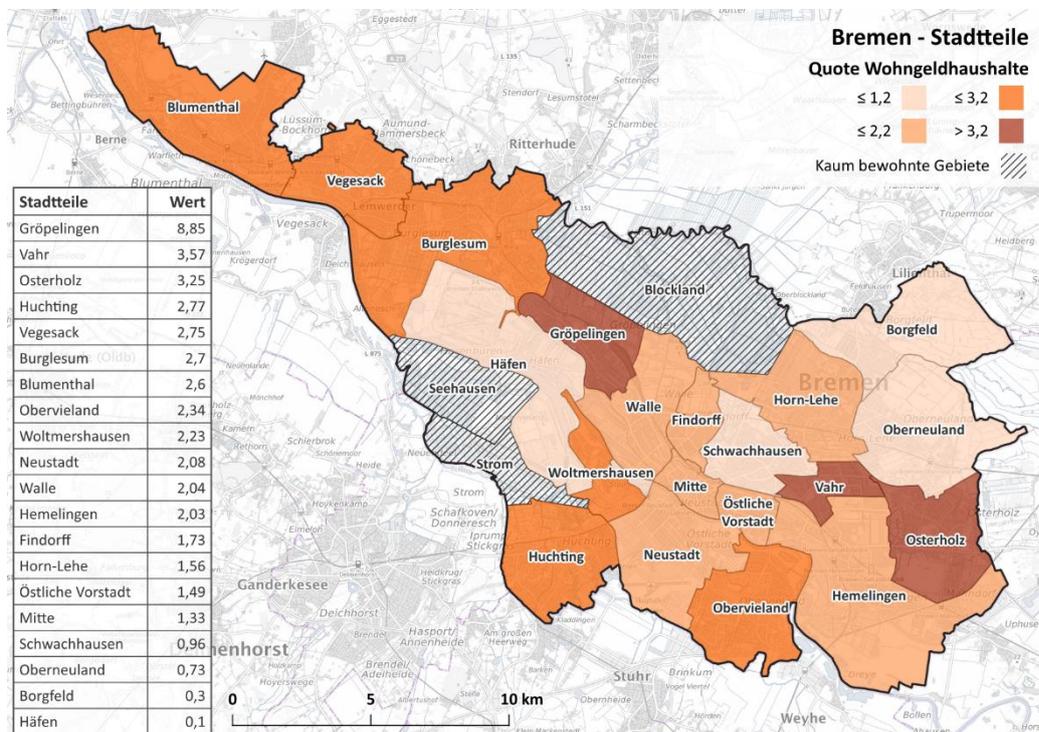
Die Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum lässt sich approximieren über die Verteilung der KdU Haushalte anhand der SGB II Haushalte zzgl. der nun in größerem Maße hinzukommenden Wohngeldhaushalte. Wir nutzen jeweils die Anzahl der Haushalte mit Stand 31.12.2023 und berechnen die Quote der Haushalte mit entsprechendem Wohntransfer jeweils gemessen an der Anzahl Haushalte im Stadtteil laut Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Landesamts (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11: Transferhaushalte auf Stadtteilebene in Bremen

(a) Quote SGB II-Haushalte (31.12.2022)



(b) Quote Wohngeldhaushalte (31.12.2023)



Quellen: Stadt Bremen (Auswertung Wohngeldhaushalte), Bundesagentur für Arbeit, Zensus 2022, eigene Berechnungen **empirica**

Es zeigt sich dabei, dass die Verteilung der SGB II-Haushalte im KdU Bezug und der Wohngeldhaushalte auf Ebene der Stadtteile hoch korreliert sind (Korrelationskoeffizient 0,90, vgl. Abbildung 11). Diese hohe Parallelität der stadträumlichen Verteilung ist wenig überraschend, da sie durch den Wohnungsmarkt getrieben ist. Dort, wo in den starken Bauphasen ein hoher Anteil an Geschosswohnungsbau einfacher und mittlerer Qualität entstanden ist, gibt es heute günstigen Wohnraum. Daher gibt es in diesen Stadtteilen auch viele Haushalte mit niedrigem Einkommen, die teilweise Wohntransfers beziehen.

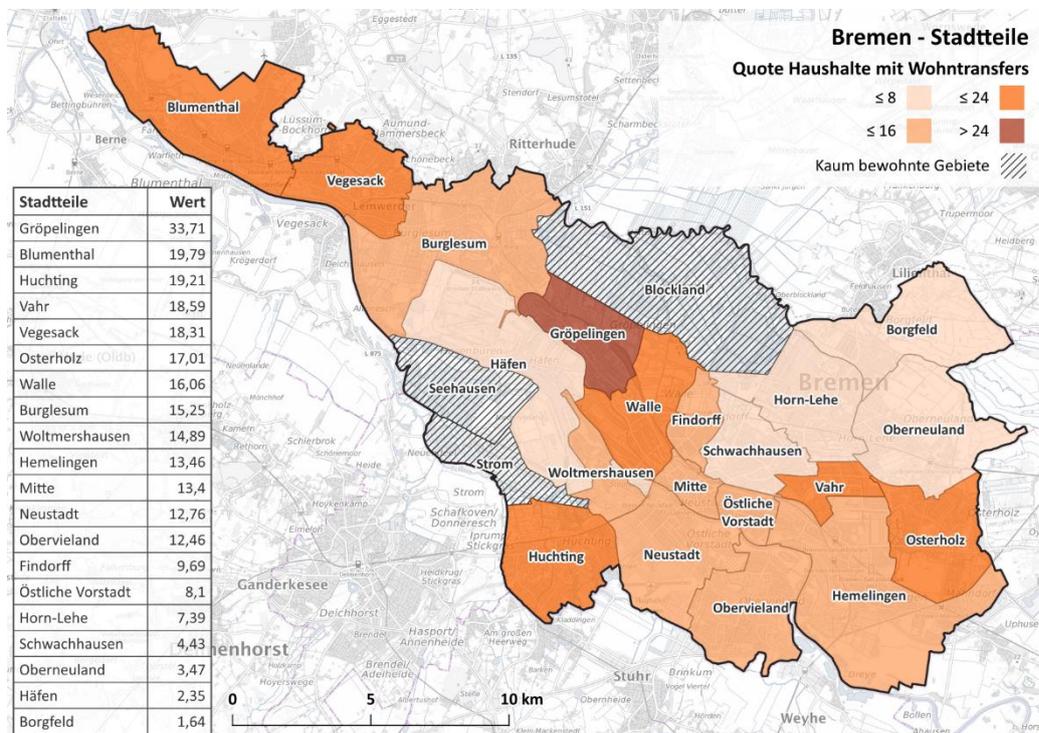
Gleichzeitig ist die stadträumliche Verteilung jedoch höchst ungleich. Addiert man die Anteile (Quoten) der KdU-Bezieher und Wohngeldbezieher je Stadtteil auf, so ergeben sich z. B. in Gröpelingen sehr hohe Anteile von rd. 28 %, während der Anteil der Summe der Bezieher von Wohntransfers in Oberneuland nur bei rd. 3 % liegt (vgl. Abbildung 12 (a)).

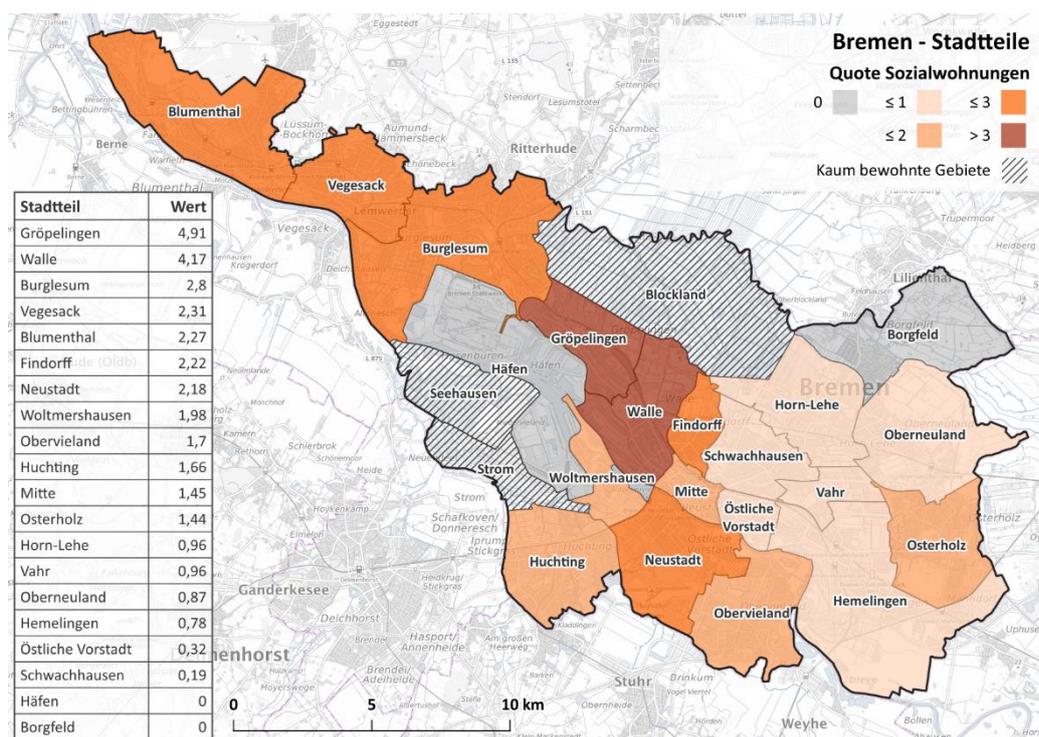
Demgegenüber steht der (heutige) Bestand an Sozialwohnungen im Stadtgebiet auf Ebene der Stadtteile. Wir berechnen auch eine Quote Sozialwohnungen, indem wir die Anzahl Sozialwohnungen laut Stadt Bremen durch die Anzahl Haushalte im Stadtteil laut Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Landesamts teilen (vgl. Abbildung 12 (b)).

Dabei zeigt sich, dass das heutige Angebot an Sozialwohnungen eine hohe Korrelation mit der Nachfrage nach Sozialwohnungen hat (Korrelationskoeffizient 0,76). **Der heutige Bestand an Sozialwohnungen adressiert also das Ziel Segregation entgegenzuwirken nicht**, da er in hohem Maße mit der heutigen (ungleichen) Verteilung der Haushalte im Bezug von Wohntransfers zusammenhängt.

Abbildung 12: Haushalte mit Wohntransfers auf Stadtteilebene in Bremen

(a) Quote Bezieher von Wohntransfers (31.12.2023)



(b) Quote Sozialwohnungen (Stand: 31.12.2023)

Quellen: Stadt Bremen (Auswertung Wohngeldhaushalte), Bundesagentur für Arbeit, Zensus 2022, eigene Berechnungen **empirica**

Ableitung des kleinräumigen Bedarfs anhand von zwei Kriterien

Der kleinräumige Bedarf an Sozialwohnungen lässt sich anhand von zwei Kriterien ableiten:

1. **Versorgungsgrad:** Wo gibt es gemessen an der Anzahl wohnhafter wohntransferabhängiger Haushalte vergleichsweise wenige Sozialwohnungen?
2. **Segregationsausgleich:** Wo gibt es vergleichsweise wenige Haushalte, die auf Wohntransfers angewiesen sind?

Das Kriterium Versorgungsgrad misst, dass dort, wo viele wohntransferabhängige Haushalte leben, mehr Sozialwohnungen zur Bedarfsdeckung benötigt werden. Das Kriterium Segregationsausgleich misst, in welchen Stadtteilen die heutige Konzentration von transferabhängigen Haushalten vergleichsweise hoch oder niedrig ist. Zwischen diesen beiden Zielen besteht ein Zielkonflikt. Einerseits sollen Haushalte mit niedrigem Einkommen dort versorgt werden, wo sie sind. Das heißt in einem Stadtteil, in dem viele Transferbezieher leben, werden auch mehr Sozialwohnungen benötigt. Andererseits soll Segregation entgegengewirkt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, sollten Sozialwohnungen genau in den Stadtteilen neu gebaut werden, in denen es bisher keine/wenige Sozialwohnungen gibt und in denen (daher) keine Transferbezieher leben, um eine soziale Durchmischung zu fördern.

Beide Kriterien, der Bedarf gemessen am Versorgungsgrad und der Segregationsausgleich, werden nachfolgend operationalisiert. Demnach sollten gemessen am Kriterium „Versorgungsgrad“ Sozialwohnungen in Stadtteilen mit unterdurchschnittlicher

Sozialwohnungsquote gebaut werden. Das Kriterium „Segregationsausgleich“ kann erreicht werden, falls Wohnungen in Stadtteilen gebaut werden, die bisher einen unterdurchschnittlichen Anteil an Sozialwohnungen haben.

In der Tabelle in Abbildung 13 sind die Verteilungen auf die Stadtteile des Angebots an Sozialwohnungen (ganz links) und der Nachfrage nach Sozialwohnungen („Haushalte mit Wohntransfers“) dargestellt.

Ob der Stadtteil die o.g. Kriterien erfüllt, ist in den Spalten ganz rechts sichtbar. Je Stadtteil kann entweder eines oder können beide Ziele durch den Neubau von Sozialwohnungen erreicht werden. Wenn beide Ziele erfüllt werden sollen, dann müssten Wohnungen vorrangig in folgenden Stadtteilen gebaut werden: Borgfeld, Horn-Lehe, Hemelingen, Östliche Vorstadt, Schwachhausen, Mitte. Wird nur das Kriterium Segregationsausgleich hinzugenommen, so sollten Sozialwohnungen außerdem in den Stadtteilen Neustadt, Obervieland, Oberneuland und Findorff errichtet werden.

Abbildung 13: Gegenüberstellung von Angebot und Nachfrage nach Sozialwohnungen auf Stadtteilebene in Bremen

Stadtteile	Sozialwohnungen			Haushalte mit Wohntransfers		Versorgungsgrad	Bedarf hinsichtlich...	
	Anzahl	Anteil am Bestand	Quote im Stadtteil	Anzahl	Anteil an allen HH		Versorgungsgrad	Segregationsausgleich
11 Mitte	171	3%	1%	1575	13%	11%	ja	ja
21 Neustadt	631	11%	2%	3699	13%	17%	nein	ja
23 Obervieland	294	5%	2%	2157	12%	14%	nein	ja
24 Huchting	248	4%	2%	2873	19%	9%	ja	nein
25 Woltmershausen	155	3%	2%	1166	15%	13%	nein	nein
31 Östliche Vorstadt	60	1%	0%	1526	8%	4%	ja	ja
32 Schwachhausen	45	1%	0%	1034	4%	4%	ja	ja
33 Vahr	143	3%	1%	2782	19%	5%	ja	nein
34 Horn-Lehe	123	2%	1%	948	7%	13%	ja	ja
35 Borgfeld	0	0%	0%	65	2%	2%	ja	ja
36 Oberneuland	56	1%	1%	223	3%	25%	nein	ja
37 Osterholz	258	5%	1%	3040	17%	8%	ja	nein
38 Hemelingen	176	3%	1%	3051	13%	6%	ja	ja
42 Findorff	347	6%	2%	1514	10%	23%	nein	ja
43 Walle	777	14%	4%	2991	16%	26%	nein	nein
44 Gröpelingen	905	16%	5%	5176	28%	17%	nein	nein
51 Burglesum	472	8%	3%	2539	15%	19%	nein	nein
52 Vegesack	397	7%	2%	3143	18%	13%	ja	nein
53 Blumenthal	363	6%	2%	3163	20%	11%	ja	nein
Häfen etc.				28	3%	3%		
Stadt Bremen	5.621	100%	2%	42.693	14%	13%	k.A.	k.A.

Anmerkungen: Sozialwohnungen mit Stand Mitte November 2023. Haushalte mit Wohntransfers umfasst Wohngeldhaushalte mit Stand 31.12.2023 und Haushalte im KdU Bezug (nur nach SGB2) zum 31.12.2023. Haushalte 2023 laut Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Landesamts Bremen. Quoten gemessen an der Anzahl Haushalte im Stadtteil. Gesamt nur mit Angaben zu Stadtteilen.

Quellen: Stadt Bremen, Statistisches Landesamt Bremen, Bundesagentur für Arbeit, Zensus 2022, eigene Berechnungen **empirica**

4.4 Empfehlungen zu Sozialwohnungen

Höhe der WBS-Grenzen anpassen

Als Orientierung werden zunächst die Haushalte mit Wohngeldberechtigung sowie diejenigen, die etwas darüber liegen, herangezogen. Dabei zeigt sich: KdU-Haushalten wird über die Einkommensgrenzen ein Marktzugang ermöglicht. Ebenso erhalten Haushalte

mit Wohngeldanspruch eine Unterstützung. Wie in Kapitel 3.2 empirisch aufgezeigt, führt das Wohngeld für diese Haushalte dazu, dass nunmehr unter Berücksichtigung des Wohngelds eine substantielle Erschwinglichkeit für Haushalte mit niedrigem Einkommen besteht – insofern sie denn wirklich Wohngeld erhalten. In den empirischen Analysen zeigt sich jedoch auch, dass Einpersonenhaushalte mit einem Einkommen zwischen 1.050 Euro und 1.650 Euro auch mit Wohngeld weiterhin eine im Vergleich geringere Erschwinglichkeit haben.

Um mit dem Sozialwohnungsbau auch diese Haushalte zu adressieren, sollte der Einkommensbereich ca. bei 1.650 Euro liegen (2023, Einpersonenhaushalte). D. h. die aktuell geltenden höheren Einkommensgrenzen reichen gerade nicht mehr aus. Daher sollten die Einkommensgrenzen in naher Zukunft und vor dem Hintergrund der Inflation angehoben werden, um diese Gruppe auch in Zukunft weiterhin zu adressieren. Ein Bezugspunkt sollten dabei die Einkommensgrenzen des Wohngelds sein und die Entwicklung der Einkommensgrenzen für den WBS sollten etwas höher als die Einkommensgrenzen für das Wohngeld gesetzt werden, sofern das Wohngeld weiterhin regelmäßig angepasst wird. Wir empfehlen daher eine Anpassung der Einkommensgrenzen für den WBS auf die Einkommensgrenze Bund +80 %. Es ist zu empfehlen, in Zukunft regelmäßig zu überprüfen, bei welchem Einkommen die Wohngeld-Einkommensschwelle liegt und ob in Bremen Haushalte leicht oberhalb der Einkommensgrenze des Wohngelds eine im Vergleich verringerte Erschwinglichkeit haben.

Notwendige Sozialwohnungsquote im Neubau zur Sicherung des Bestands

Um die Zielgröße von jährlich rd. 250 Sozialwohnungen zu erreichen²³, müssten gemessen an der mittleren Prognosezahl nachgefragter Neubaugeschosswohnungen im Zeitraum bis 2031 etwa ein Viertel der jährlichen Baufertigstellungen geförderte Wohnungen sein. Unter Berücksichtigung der absehbaren diffusen Bautätigkeit, i. d. R. kleinere Maßnahmen, in etwa der Hälfte der künftigen Neubaunachfrage, stellt sich besonders die Steuerungsfrage, inwieweit hier Instrumente eingesetzt werden können, um die Zielsetzungen auch in kleinen Neubaumaßnahmen zu erreichen. Geht man davon aus, dass eine solche Umsetzung nicht nur schwierig ist, sondern vielfach auch nicht gelingt (z. B. Dachaufstockungen, Ein- und Zweifamilienhausbau etc.), wächst entsprechend proportional der Anteil erforderlicher Sozialwohnungen in den größeren Potenzialflächenprojekten. Müssten die Potenzialflächenprojekte weitgehend den gesamten Sozialwohnungsbau tragen, entspräche dies einer Quote von rd. der Hälfte aller Neubaugeschosswohnungen. Zu berücksichtigen ist dabei auch, in welchem Umfang es gelingt, künftige Sozialbindungen im Wohnungsbestand zu schaffen, mit denen auch die Zahl der Sozialwohnungen erhöht werden kann. Für alle drei unterschiedlichen Bereiche sollten kommunal erreichbare Zielsetzungen formuliert werden, um in der Summe die Gesamtzielsetzung erreichen zu können. Hierzu können weitere empirische Arbeiten erfolgen, um erreichbare Zielgrößen definieren zu können (z. B. differenzierte Analyse der bisherigen diffusen Bautätigkeit, um den Einsatz von Steuerungsinstrumenten einschätzen zu können).

²³ Mittelwert der jährlichen aus der Bindung fallenden Wohnungen der 2020er und 2030er Jahre.

Kleinräumige Verteilung zum Ausgleich von Segregation

Als Ausgangspunkt für eine Aufteilung des Neubaus preisgebundener Mietwohnungen können die beiden Kriterien Versorgungsgrad und Segregationsausgleich verwendet werden. Wir schlagen zwei Varianten vor.

- **Variante 1 – Versorgungsgrad & Sozialwohnungen:** Es werden beide Kriterien berücksichtigt. Wenn in einem Stadtteil beide Kriterien zutreffen, also wenig Sozialwohnungen im Verhältnis zur Anzahl Haushalte bestehen und wenig Transferhaushalte im Verhältnis zur Anzahl Haushalte leben, so wird die Quote Sozialwohnungen im Neubau auf 40 % gesetzt. Falls nur eins der Kriterien erfüllt ist, so wird die Quote im Neubau auf 20 % gesetzt.
- **Variante 2 – Nur Segregationsausgleich:** In Stadtteilen mit unterdurchschnittlicher Quote Haushalte mit Wohntransfers wird die Quote preisgebundener Mietwohnungen im Neubau auf 50 % gesetzt.

Die Quoten bemessen sich jeweils anhand der Neubaunachfrage im Stadtteil gemäß der Neubaunachfrageprognose des Hauptgutachtens. Die Ergebnisse für die Stadtteile zeigt Abbildung 14. Es wird die Neubaunachfrage p. a. insgesamt genutzt. Im Resultat werden in beiden Varianten rd. 250 neue Sozialwohnungen errichtet. Dies entspricht der Anzahl, die langfristig zu einer konstanten Versorgung mit Sozialwohnungen auf dem heutigen Niveau entspricht.

Abbildung 14: Mögliche Varianten der kleinräumigen Verteilung des Neubaus preisgebundener Mietwohnungen in Bremen

Stadtteile	Bedarf hinsichtlich...		Neubaunachfrage p.a. 2023-2031	Variante 1: Versorgungsgrad & Segregationsausgleich	Variante 2: Nur Segregationsausgleich
	Versorgungsgrad	Segregationsausgleich			
11 Mitte	ja	ja	18	8	9
21 Neustadt	nein	ja	85	21	43
23 Obervieland	nein	ja	42	10	21
24 Huchting	ja	nein	46	12	0
25 Woltmershausen	nein	nein	152	0	0
31 Östliche Vorstadt	ja	ja	99	45	50
32 Schwachhausen	ja	ja	49	22	25
33 Vahr	ja	nein	28	7	0
34 Horn-Lehe	ja	ja	56	25	28
35 Borgfeld	ja	ja	16	7	8
36 Oberneuland	nein	ja	43	11	21
37 Osterholz	ja	nein	54	14	0
38 Hemelingen	ja	ja	73	33	37
42 Findorff	nein	ja	24	6	12
43 Walle	nein	nein	186	0	0
44 Gröpelingen	nein	nein	51	0	0
51 Burglesum	nein	nein	71	0	0
52 Vegesack	ja	nein	61	15	0
53 Blumenthal	ja	nein	63	16	0
Häfen etc.			8		
Stadt Bremen	k.A.	k.A.	1.226	252	253

Quellen: eigene Berechnungen

empirica

5. Anhang

5.1 Wohnungsnachfrage durch KdU-Haushalte

Wir leiten die Einkommensstrukturen aus dem Mikrozensus 2022 ab, der letzten vorliegenden Erhebung, in der auch Daten zur Wohnsituation erfragt worden sind. Ein Nachteil ist, dass die Anzahl an KdU Haushalten im Mikrozensus nicht plausibel erfasst ist. Nur rd. 1,4 Mio. Haushalte gaben im Mikrozensus 2022 an, dass sie KdU im SGB II-Bezug erhalten haben, während es laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit rd. 2,8 Mio. Bedarfsgemeinschaften gab, die KdU bezogen haben. Da die Definitionen eines Haushalts im Mikrozensus und einer Bedarfsgemeinschaft in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit fast deckungsgleich sind, sollten die Zahlen aber ungefähr übereinstimmen. Da diese stark abweichen, nehmen wir nachfolgende Abschätzung vor.

Um die Strukturen in Bremen plausibel abzubilden, schätzen wir daher zunächst in einem ersten Schritt die Gesamtzahl KdU Haushalte. Diese Anzahl lässt sich jedoch für Bremen nicht ohne weiteres ableiten, da die Statistiken der Bundesagentur für Arbeit auf der Ebene von Bedarfsgemeinschaften oder Personen erfasst sind. Die Wohnungsnachfrage besteht aber durch Haushalte und es muss daher eine Anzahl Haushalte abgeleitet werden. Wir ziehen daher als Kennziffern die Bedarfsgemeinschaftsgrößen für vorliegende Statistiken heran, in denen nur die Anzahl Personen im Transferbezug bekannt sind: 1,1 für Personen im SGB XII-Bezug, 2 für Personen im Asylbewerberleistungsgesetz. Wir unterstellen dann, dass eine Bedarfsgemeinschaft immer einem Haushalt entspricht. Das mag im Einzelfall nicht zutreffen, wir schätzen den Fehler, der in der Abschätzung dadurch gemacht wird, aber als gering ein.

Im Resultat lebten laut unserer Abschätzung mit Stand 2022 in Bremen rd. 52.000 Haushalte, die auch Leistungen der KdU erhalten haben (vgl. Abbildung 15). Das macht gerechnet auf die insgesamt rd. 288.000 Haushalte zum Stand Mai 2022 (Zensus 2022) in Bremen eine Quote im direkten Bezug von Transfers von rd. 18 % aller Haushalte.

Abbildung 15: Transferhaushalte in Bremen 2022

Transferleistung	Anzahl Personen (2022)	Schätzung Anzahl Haushalte	Quote
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	13.780	12.527	4,3%
Hilfe zum Lebensunterhalt (außerhalb von Einrichtungen)	1.285	1.168	0,4%
Empfänger von Asylbewerberleistungen	4.945	2.473	0,9%
Im SGB2 und KdU Bezug	-	36.223	12,5%
Insgesamt		52.391	18,1%

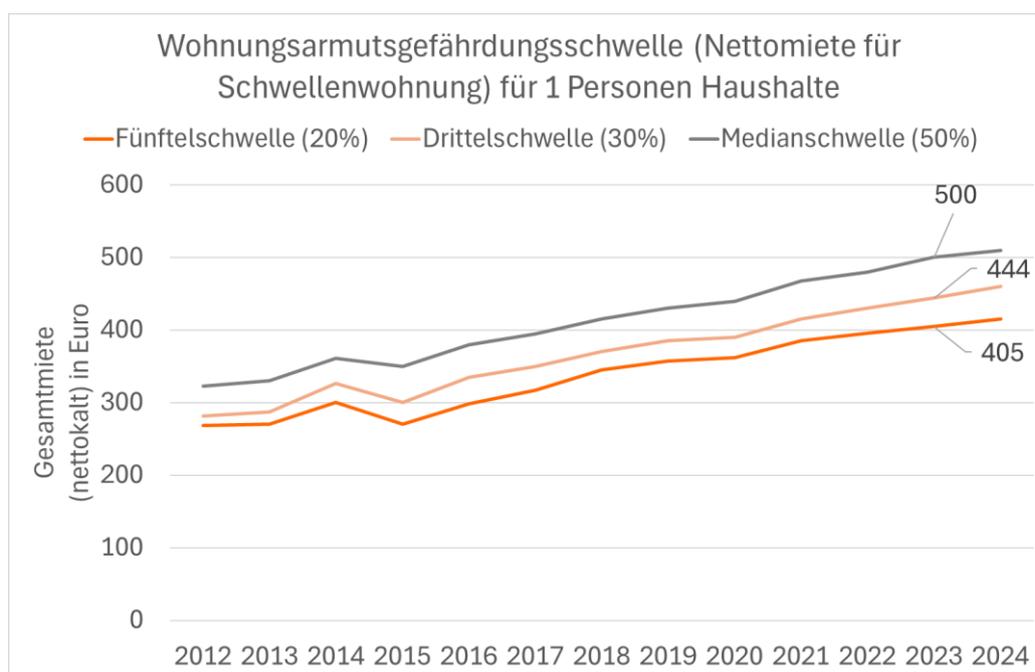
Anmerkungen: Haushaltszahlen laut Zensus 2022 zum Stand 15.05.2022, SGB II Zahlen mit Stand Juni 2022, Zahlen zu SGB XII und Asylbewerberleistungsgesetz Stand 31.12.2022. Annahme der Haushaltsgröße bei Personen in SGB XII ist 1,1 Personen je Haushalt und bei Personen nach Asylbewerberleistungsgesetz je 2 Personen je Haushalt.

Quellen: Zensus 2022, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, empirica regio (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018-2024, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>), eigene Berechnungen

Zum Vergleich: im Mikrozensus mit Stand 2022 gaben hochgerechnet in Bremen rd. 27.000 Haushalte an, dass sie Leistungen der KdU (im SGB II Bezug) erhalten hätten, also nur rd. 50 % dieser geschätzten Haushalte. Aus pragmatischer Sicht ist daher zu unterstellen, dass unabhängig vom Haushaltstyp nicht die im Mikrozensus angegebene Zahl, sondern doppelt so viele Haushalte im KdU Bezug waren.²⁴ Wir unterstellen daher pauschal einen doppelt so hohen Anteil als im Mikrozensus erfasst, entsprechend reduziert sich der Anteil Haushalte im Niedrigeinkommensbereich.

5.2 Weitere Abbildungen

Abbildung 16: Wohnungsarmutsgefährdungsschwelle in Bremen für 1-Personen-Haushalte (2012-2024)



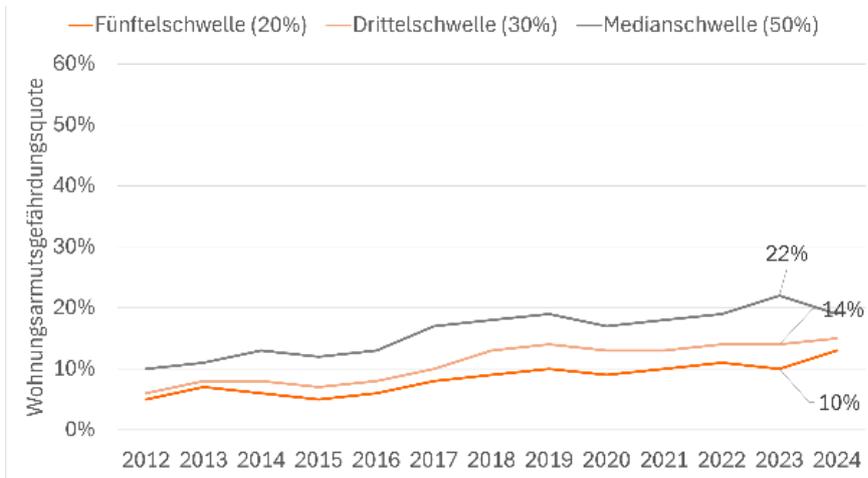
Quelle: VALUE Marktdaten, eigene Berechnungen

empirica

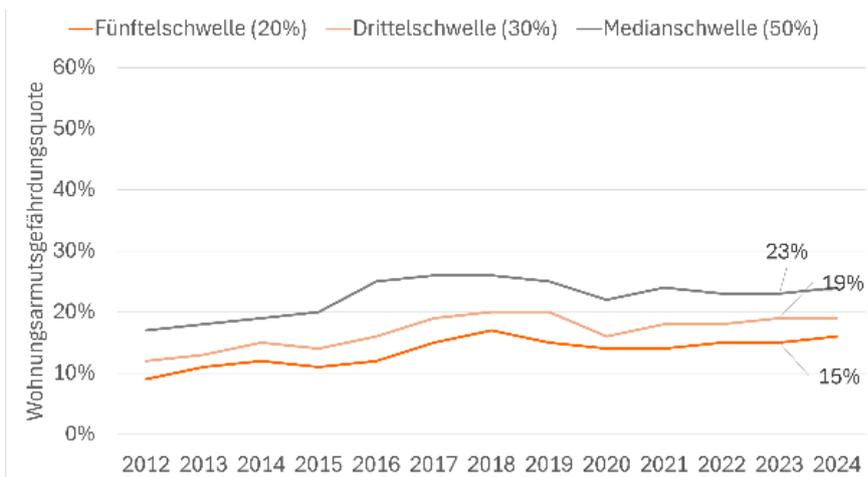
²⁴ Die Aufteilung ist dementsprechend als modellhafte Abschätzung zu verstehen, nicht als exakte Herleitung. Eine exakte Herleitung der Wohnungsnachfrage ist mit den in Deutschland vorliegenden Datenquellen nicht möglich.

Abbildung 17: Wohnungsarmutsgefährdungsquote in Bremen je nach Haushaltsgröße und Bezahlbarkeitsschwelle (2012-2024)

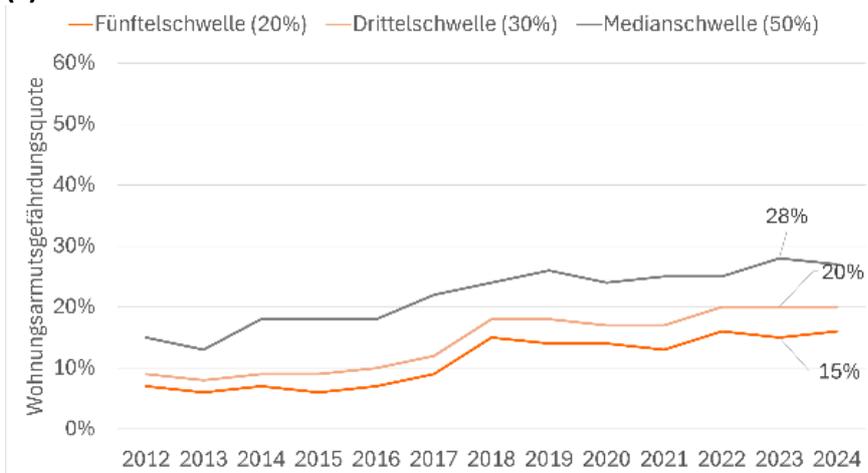
(a) 2-Personen-Haushalt



(b) 3-Personen-Haushalt



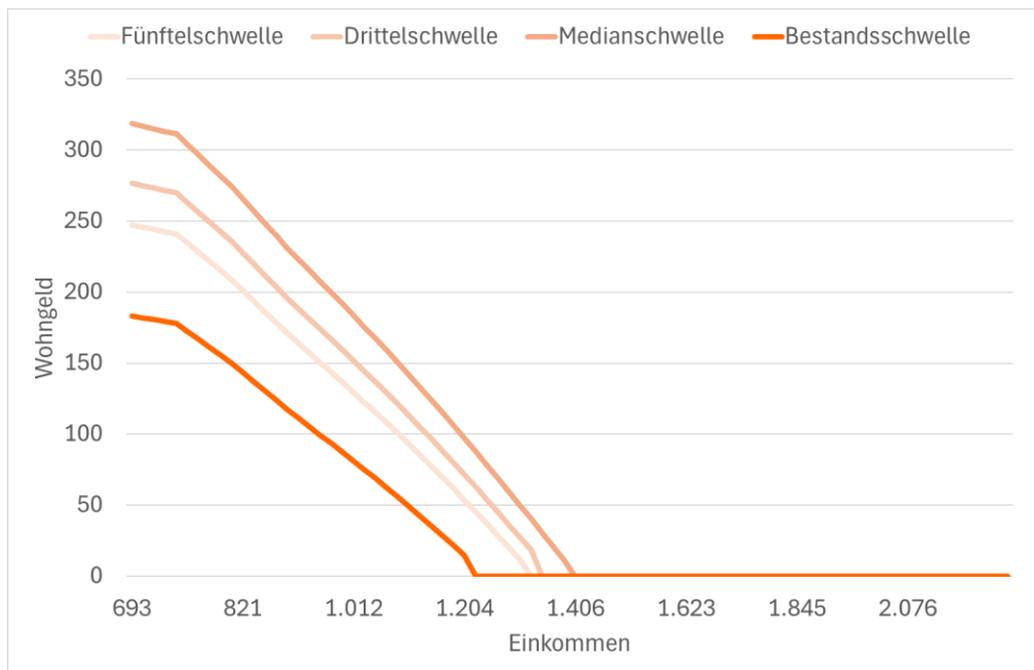
(c) 4-Personen-Haushalt



Quelle: VALUE Marktdaten, eigene Berechnungen

empirica

Abbildung 18: Wohngeld je nach angesetztem Referenzwert in Bremen (2023)

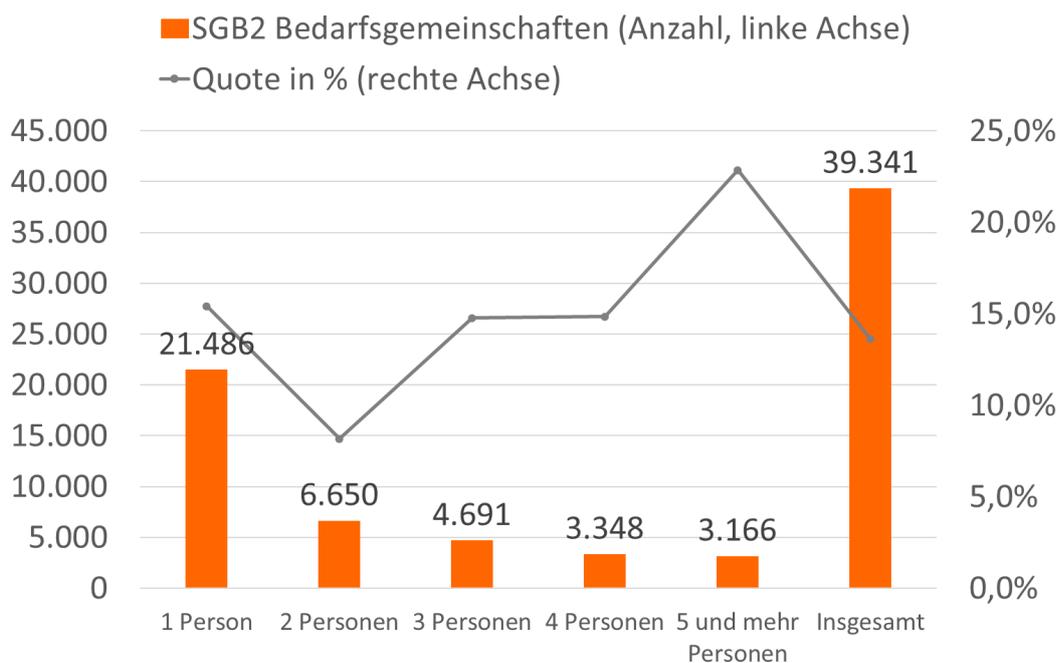


Leseanleitung: Jede Linie im Diagramm entspricht einer zu berücksichtigenden Miete. Für eine gegebene zu berücksichtigende Miete fällt das Wohngeld mit dem Einkommen. Die zu berücksichtigenden Mieten („Schwellen“) sind aus der empirischen Mietenverteilung in Bremen 2023 (Angebotsmieten) bzw. 2022 (Bestandsmieten) hergeleitet.

Quelle: VALUE Marktdaten, eigene Berechnungen

empirica

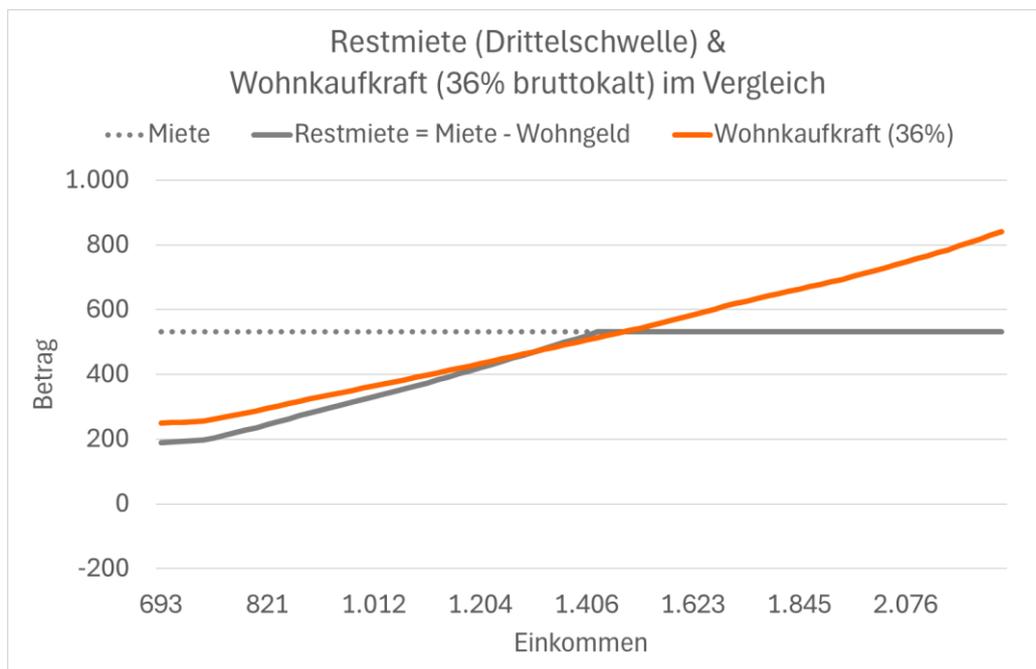
Abbildung 19: Haushalte im Transferbezug nach SGB II in Bremen nach Haushaltsgröße (2022)



Quellen: empirica regio (Statistik der Bundesagentur für Arbeit), eigene Berechnungen

empirica

Abbildung 20: Vergleich Wohnbudget und Restmiete abzüglich Wohngeldanspruchs je nach Schwellenwohnung (2023)
(a) Drittschwelle (min. 30 % leistbar)



Leseanleitung: Vergleich von zu zahlender Restmiete und Wohnkaufkraft.

Quelle: VALUE Marktdaten, empirica-Einkommensmodell, eigene Berechnungen

empirica