

Kurzstudie
Modellrechnungen zu den langfristigen Kosten
und Einsparungen eines Neustarts des sozialen
Wohnungsbaus sowie Einschätzung des
aktuellen und mittelfristigen Wohnungsbedarfs

beauftragt vom



erstellt durch



Hannover, September 2015

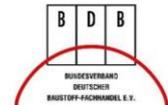
Auftraggeber:

Verbändebündnis
SOZIALER WOHNUNGSBAU
Koordination
Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks-
und Wohnungsbau e. V. (DGfM)
Dr. Ronald Rast
DGfM-Geschäftsführer
Kochstraße 6-7
10969 Berlin
Tel.: 030 / 25 35 96 - 40
Fax: 030 / 25 35 96 - 45
E-Mail: mail@dgfm.de

Verantwortlich für den Inhalt:

Matthias Günther
Eduard Pestel Institut e.V.
Königstr. 50A
30175 Hannover

Tel. 0511 / 99094-20
E-Mail: guenther@pestel-institut.de



Bundesverband Freier
Immobilien- und Wohnungs-
unternehmen



Inhalt

	Seite	
1	Ausgangslage, Ziele und Vorgehensweise	1
2	Modellrechnungen zur Subjekt- und Objektförderung	2
2.1	Festlegung der Rahmenbedingungen	3
2.2	Marktentwicklung	4
2.3	Maßnahmen der Förderung	6
2.4	Ergebnisse der Modellrechnungen	6
3	Einschätzung des aktuellen Wohnungsdefizits und des mittelfristigen Wohnungsbedarfs	8
3.1	Wohnungsdefizit Ende 2015	9
3.2	Notwendige Bautätigkeit zum mittelfristigen Defizitabbau	11
3.3	Maßnahmen zum Erreichen der erhöhten Bautätigkeit	12
3.3.1	Mehr bezahlbare Wohnungen in Ballungsgebieten für Haushalte mit mittleren Einkommen	13
3.3.2	Neustart des sozialen Wohnungsbaus für Haushalte mit unteren Einkommen sowie sozial Bedürftige	14
3.4	Die Zielvorgabe ist temporär ein Neubau von rund 400.000 Wohnungen pro Jahr in den kommenden 5 Jahren	15
4	Kosten und Erträge einer Förderung der Wohnungsbautätigkeit	16
4.1	Bezahlbarer Mietwohnungsbau in Ballungsgebieten	16
4.2	Neustart des sozialen Wohnungsbaus	16
5	Fazit	17

Übersichten, Abbildungen, Tabellen

Übersicht 1:	Spezifische Investitionen zur Errichtung des Typengebäudes mit 12 Wohnungen in städtischer Lage	3
Übersicht 2:	Rahmenbedingungen des Investors und Vorgaben für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen	4
Abbildung 1:	Ansätze zur Entwicklung der Sozialwohnungsmiete sowie der Marktmiete in den Marktentwicklungstypen	5
Abbildung 2:	Barwerte der Förderung von Sozialwohnungen bzw. der Wohngeldförderung über 30 Jahre je m ² Wohnfläche	7
Abbildung 3:	Wohnungsbedarfsprognose nach BBSR und Ist-Status in Ost- und Westdeutschland	10
Abbildung 4:	Wohnungsbedarf einschließlich Defizitabbau bis 2025	11
Abbildung 5:	Wohnungsbau der Jahre 2011 bis 2015 sowie möglicher Wohnungsbau der Jahre 2016 bis 2025 zur Abdeckung des aktuellen Bedarfes und zum Abbau des Wohnungsdefizits	15
Tabelle 1:	Wohnungsbedarf bis 2015 nach BBSR und tatsächlicher Wohnungsbau	9

Modellrechnungen zu den langfristigen Kosten und Einsparungen eines Neustarts des sozialen Wohnungsbaus sowie Einschätzung des aktuellen und mittelfristigen Wohnungsbedarfs

1 Ausgangslage, Ziele und Vorgehensweise

Das von der zuständigen Ministerin im Juli 2014 initiierte "Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen" hat bisher noch nicht zu konkreten, umsetzbaren Vorschlägen für eine Neuausrichtung des Wohnungsbaus geführt.

Nach dem Wohnraumförderungsgesetz vom 13. September 2001 sind als „Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind“ zu betrachten. Die Größenordnung der zu versorgenden Haushalte wurde in der Untersuchung „Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland“¹ mit 7,15 Mio. ermittelt. Davon sind jedoch 1,55 Mio. in ländlichen Räumen lebende Haushalte abzuziehen, da dort die Versorgung über die Anmietung verfügbarer Wohnungen wegen erhöhter Leerstände unproblematisch ist. Es verbleibt damit eine Größenordnung von 5,6 Mio. Haushalten, deren Wohnkonsum mehr oder weniger im Rahmen der staatlichen Daseinsvorsorge zu gewährleisten ist.

Die sinnvollste Art der Versorgung wird seit Jahrzehnten kontrovers diskutiert. Nachdem über Jahrzehnte, insbesondere während der Wiederaufbauphase, die Objektförderung mittels des sozialen Wohnungsbaus dominierend war, galt ab Mitte der 1980er-Jahre die direkte Unterstützung der Haushalte (Subjektförderung) als Königsweg. Die Hauptargumente gegen den sozialen Wohnungsbau waren die mangelnde Zielgenauigkeit (Fehlbelegung), der Aufbau einseitig belegter Quartiere und Auswüchse bei den Kostenmieten.

Während sich in weitgehend entspannten Wohnungsmärkten die Subjektförderung als durchaus leistungsfähig erwiesen hat, treten bei Wohnungsknappheiten erhebliche Probleme zu Tage: Da der Staat mit seinen „unerschöpflichen“ finanziellen Möglichkeiten seinem Versorgungsauftrag nachkommen muss und faktisch für die Miete bürgt bzw. sie unmittelbar zahlt, eröffnen sich Mieterhöhungsspielräume. Diese Mieterhöhungen belasten dann nicht nur den Staat, sondern letztlich alle Mieterhaushalte. Von einem derartigen Effekt ist gegenwärtig für viele Groß- und Universitätsstädte auszugehen. Weiterhin erhöht die Subjektförderung bei einer (anzunehmenden) Subventionsüberwälzung zwar die Rendite des Wohnungsbestandes, führt aber nicht zum Neubau von Wohnungen. Der Neubau stellt jeweils die qualitative und preisliche Spitze des Wohnens da und kommt dementsprechend für die zu versorgenden Haushalte kaum infrage. Der potenzielle Mieterkreis für frei finanzierte Neubaumietwoh-

¹ Günther, M.: Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland; Hrsg.: Wohnungsbau Initiative; Koordination: Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks- und Wohnungsbau e. V. (DGfM); Berlin 2012

nungen ist allerdings begrenzt und der generierte Neubau kann die aktuellen Wohnungsmarktprobleme nicht lösen.

Diese Untersuchung will Ansätze zur Versachlichung des alten Streits Objekt-versus Subjektförderung liefern. Mit Hilfe von Modellrechnungen werden potenziell plausible Entwicklungslinien aufgezeigt und die Wirkungen unterschiedlicher Formen der Wahrnehmung der staatlichen Aufgabe „Sicherstellen des Wohnens für benachteiligte Haushalte“ analysiert.

Da angesichts der bereits seit einigen Jahren deutlich über den Erwartungen liegenden Zuwanderung und des aktuellen Zustroms an Flüchtlingen auch die jüngeren Wohnungsbedarfsprognosen als überholt gelten dürfen, wird eine Abschätzung des Wohnungsdefizits vorgenommen. Auf dieser Basis wird dann eine mögliche Wohnungsbaustruktur für die kommenden Jahre abgeleitet, die unter Einsatz verschiedener Förderinstrumente eine mittelfristige Entspannung der Situation erlaubt. Neben der notwendigen quantitativen Steigerung des Wohnungsbaus werden für die verschiedenen Förderinstrumente auch die Kosten (in Form von Steuerminderungen, Aufwendungen für Zinsverbilligungen oder direkte Zuwendungen) betrachtet. Nicht vergessen werden darf bei derartigen Betrachtungen, dass insbesondere der Wohnungsbau auch erhebliche Einnahmen des Staates zu Folge hat. Die zu erwartenden Einnahmen werden dem Aufwand gegenübergestellt, um die von den Maßnahmen ausgehende Nettobelastung der staatlichen Haushalte auf den Ebenen Bund, Länder und Gemeinden herauszuarbeiten.

2 Modellrechnungen zur Subjekt- und Objektförderung

Während die Subjektförderung als laufende Sozialausgabe in ihrer Höhe von der Entwicklung der einbezogenen Haushalte und der individuell notwendigen Subvention (und damit der Mietpreisentwicklung) abhängt, kann die Förderung im sozialen Wohnungsbau als Investition betrachtet werden, die über den Zeitraum der Belegungsbindung abgeschrieben wird. Dies gilt auch für die Zinsverbilligung, die ja bereits mit der Investition über den Gesamtzeitraum fixiert wird.

Neben den unmittelbaren Kosten sind qualitative Aspekte zu berücksichtigen. So führt die Objektförderung zur realen Verfügbarkeit von Wohnraum für benachteiligte Haushalte durch Neubau, wohingegen ein auf dem freien Markt artikulierter Nachfragewunsch trotz mittels Wohngeld erhöhter Zahlungsbereitschaft durchaus ohne Angebot bleiben kann. Selbst der Staat mit seiner nach oben praktisch nicht limitierten Zahlungsfähigkeit kann ohne Angebot bleiben, wie viele Kommunen aktuell bei der Unterbringung von Flüchtlingen wieder feststellen müssen.

2.1 Festlegung der Rahmenbedingungen

Das eigentliche Investitionsobjekt im sozialen Wohnungsbau kann hinsichtlich des Neubaus aus der Untersuchung „Mietwohnungsbau 2.0“² übernommen werden. Es handelt sich um ein Mehrfamilienhaus mit 12 Wohnungen von durchschnittlich 73 m². Dieses Typengebäude wurde von der „Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V.“, Kiel, aus den konkreten Abrechnungen einer Vielzahl bundesweit errichteter Mehrfamilienhäuser abgeleitet. Die Kosten je m² Wohnfläche zeigt **Übersicht 1**.

Übersicht 1: Spezifische Investitionen³ zur Errichtung des Typengebäudes mit 12 Wohnungen in städtischer Lage

lfd. Nr.	Kostenbereich	Kosten je m² Wohnfläche:
1	Errichtungskosten (KG 300 und 400)	1.432 €
	Zusatzkosten durch:	
2	Kellergeschoss	94 €
3	Tiefgarage	249 €
4	Aufzug	68 €
5	Anspruchsvolle Baustellenlogistik	137 €
6	Außenanlagen	40 €
7	Baunebenkosten (19,9 % der KG 300 bis 600)	402 €
8	Grundstückanteil (0,8 m ² Grundstück á 720 €/m ² je m ² Wohnfläche)	576 €
Summe je m² Wohnfläche		2.998 €

In **Übersicht 2** sind die in die Wirtschaftlichkeitsrechnung für den Neubau eingehenden Werte und Ansätze ausgewiesen. Die unterstellte Mietsteigerung ab dem 4. Jahr ist möglich, da Neubauten von der Mietpreisbremse ausgenommen sind.

² Günther, M.: Mietwohnungsbau 2.0 - Bezahlbarer Wohnraum durch Neubau -; Hrsg.: Verbändebündnis; Koordination: Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks- und Wohnungsbau e. V. (DGfM); Berlin 2012
³ Walberg, D.; Gniechwitz, T.; Schulze, T.; Cramer, A.: Optimierter Wohnungsbau - Untersuchung und Umsetzungsbetrachtung zum bautechnisch und kostenoptimierten Mietwohnungsbau in Deutschland; Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V., Kiel 2014

Übersicht 2: Rahmenbedingungen des Investors und Vorgaben für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

1	Grenzsteuersatz des Investors	47,48 %
2	Betrachtungszeitraum	30 Jahre
3	Zinssatz zur Abzinsung	4,00 %
4	Eigenkapitalanteil	20,00 %
5	Darlehenszins	3,00 %
6	Darlehenstilgung im ersten Jahr	2,102 %
7	Inflationsrate	2,00 %
8	Mietsteigerung für die Ermittlung der Basismiete ab dem 4. Jahr	variabel nach Marktentwicklung (s. 2.2) 1,5 % p.a.
9	Mietausfall im ersten Jahr	2,00 % (jährliche Erhöhung um 0,1 %-Punkte)
10	nicht umlegbare Kosten	1,2 € je m ² und Monat (jährliche Erhöhung um 2,5 %)
11	Wertentwicklung der Immobilie	1,5 %-Punkte unter Inflation
12	Verkaufserlös bei Verwertung	Abschlag von 20 %
13	Beim sozialen Mietwohnungsbau durch öffentliche Wohnungsunternehmen und Genossenschaften entfallen steuerliche Wirkungen	

Als einzige Abweichung gegenüber der Untersuchung Mietwohnungsbau 2.0 wurde für die „nicht umlegbaren Kosten“ die Erhöhung bereits ab dem 2. Jahr angesetzt. Die notwendige Kaltmiete im ersten Jahr beträgt bei den gewählten Ansätzen 10,46 € je m² und Monat.

2.2 Marktentwicklung

Es werden drei Typen von städtischen Marktentwicklungen über 30 Jahre angesetzt:

- Typ 1 anhaltende Marktanspannung,
- Typ 2 zunehmende Entspannung nach 15 Jahren und
- Typ 3 zunehmende Entspannung nach 5 Jahren und ab dem 10. Jahr aufkommende Leerstände

Konkret werden folgende Steigerungsraten für die Mieten unterstellt, wobei von einer Erhöhung der allgemeinen Lebenshaltungskosten insgesamt von 2 % pro Jahr ausgegangen wird:

Mietsteigerung pro Jahr:

Typ 1 die ersten drei Jahre keine Erhöhung, anschließend 2,5 %,

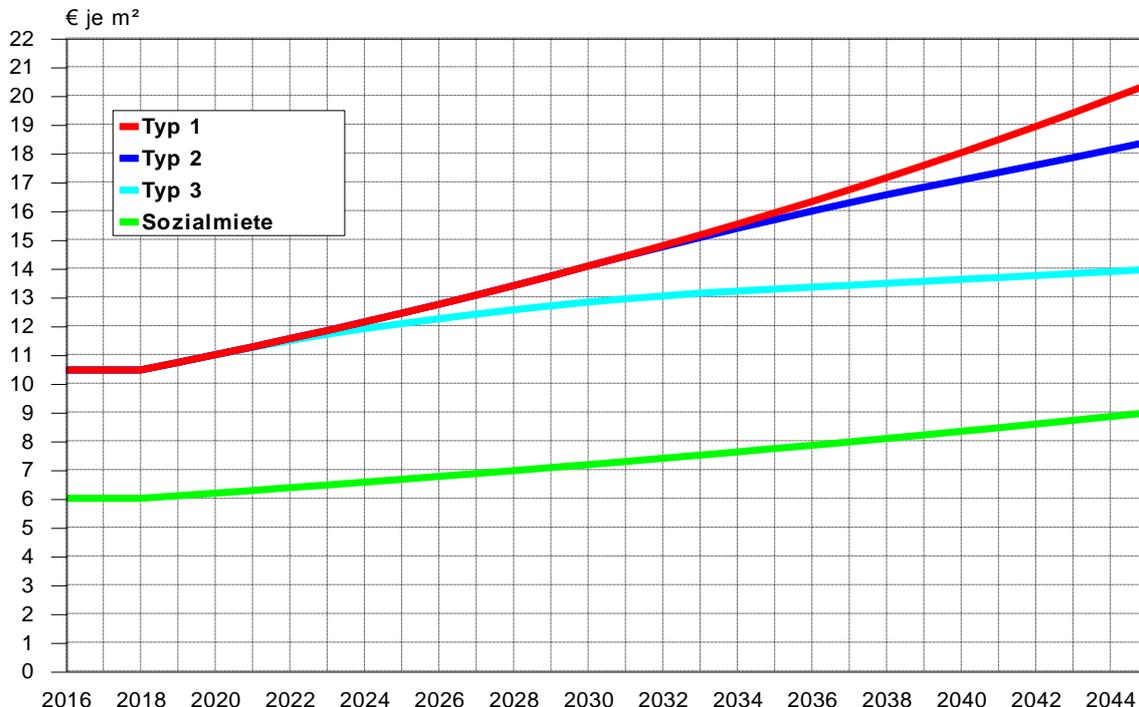
Typ 2 die ersten drei Jahre keine Erhöhung, anschließend 2,5 % bis zum 15. Jahr, anschließend jährliche Reduzierung der Steigerung um 0,1-Prozentpunkte bis zum 25. Jahr, anschließend konstant 1,5 %

Typ 3 die ersten drei Jahre keine Erhöhung, anschließend 2,5 % bis zum 5. Jahr, anschließend jährliche Reduzierung der Steigerung um 0,2-Prozentpunkte bis zum 10. Jahr und dann um 0,1-Prozentpunkte bis zum 20. Jahr, anschließend konstant 0,5 %

Sozialmiete die ersten drei Jahre keine Erhöhung, anschließend 1,5 %.

Damit erreichen nur die Mieten in Typ 1 eine dauerhaft über der allgemeinen Inflationsrate liegende Steigerung. Den aus diesen Ansätzen resultierenden Verlauf der Nominalmieten zeigt **Abbildung 1**. Bei den Sozialmieten wird ein Anfangsniveau von 6 € Monatsmiete je m² unerstellt.

Abbildung 1: Ansätze zur Entwicklung der Sozialwohnungsmiete sowie der Marktmiete in den Marktentwicklungstypen



Der Vergleich wird beschränkt auf den Neubau von Mietsozialwohnungen als Objektförderung und das Wohngeld als Subjektförderung. Auf die Einbeziehung des Ankaufs von Belegrechten wurde verzichtet, weil dieser quantitativ bisher ohne Bedeutung war (101 Wohnungen im Jahr 2011; neuere Zahlen liegen

nicht vor) und davon auszugehen ist, dass insbesondere in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf der Ankauf nicht leichter geworden ist.

2.3 Maßnahmen der Förderung

Die Zielsozialmiete beträgt 6 € je m² und Monat. Im Falle der Wohngeldzahlung muss angesetzt werden, dass die gesamte Differenz zwischen Marktmiete und Sozialmiete ausgeglichen wird.

Um die Ausgangssozialmiete zu erreichen, wurde den Berechnungen im klassischen sozialen Wohnungsbau die Förderung über ein zinsloses Darlehen über 30 Jahre und eine Investitionszulage in Höhe von 10 % der Errichtungskosten zugrunde gelegt. Bei Zinsen unter 3 % kann zusätzlich ein Aufwendungszuschuss über die 30 Jahre vereinbart werden, der den Subventionswert aber nicht verändert.

Zusätzlich wird die Schaffung von Sozialwohnungen über eine steuerliche Förderung betrachtet, wie sie von 1989 bis 1995 in Form des § 7k EStG galt (AfA im Jahr der Errichtung und den folgenden vier Jahre je 10%; in den folgenden 5 Jahren je 7 % und anschließend 30 Jahre je 0,5 %) galt. In diesem Fall wird die Ausgangssozialmiete bei einer Laufzeit von 25 Jahren erreicht. Da anschließend die „normale“ Gesetzgebung zur Mieterhöhung gilt und bei der Barwertmethode die letzten fünf Jahre nur mit einem sehr geringen Gewicht in die Berechnungen einfließen, kann diese Unschärfe vernachlässigt werden. Ob private Investoren bei einer steuerlichen Förderung über den § 7k EStG bereit sind, eine Sozialbindung über 25 Jahre einzugehen, kann gegenwärtig nicht abschließend beurteilt werden.

Insgesamt muss die Ausgestaltung von Programmen zum sozialen Wohnungsbau an den Anforderungen der Investoren orientiert sein.

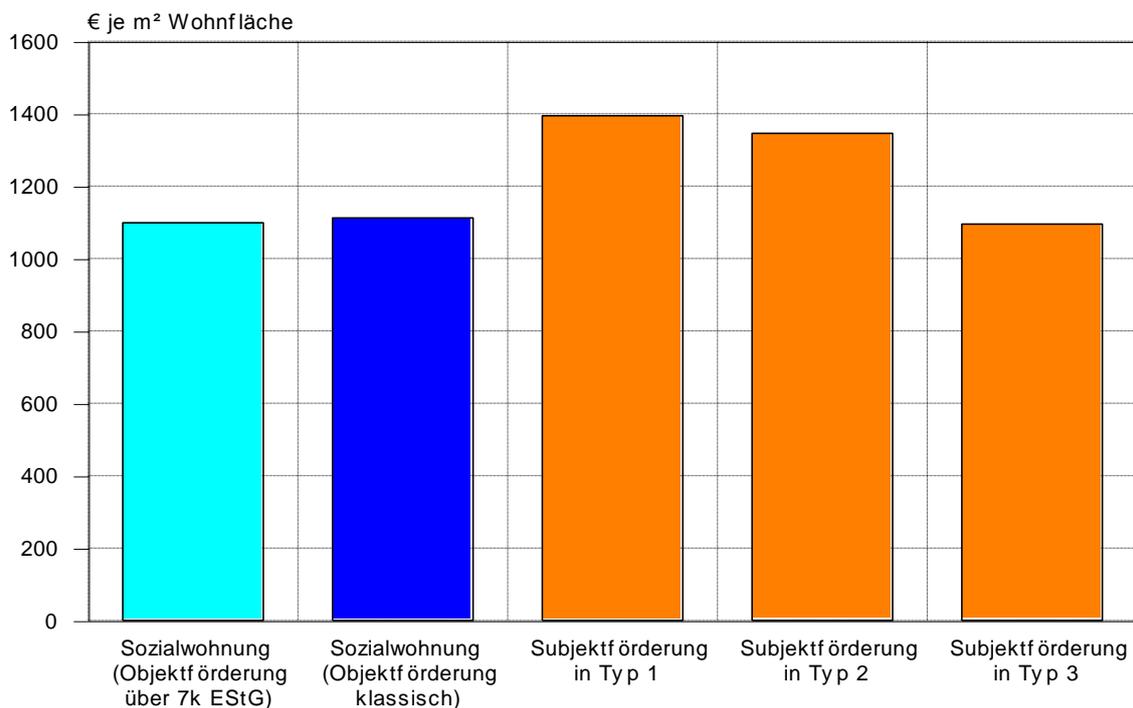
2.4 Ergebnisse der Modellrechnungen

Der Subventionswert je m² Wohnfläche über 30 Jahre ist in **Abbildung 2** ausgewiesen. Im sozialen Wohnungsbau liegt der Subventionswert sowohl bei der oben beschriebenen Förderung durch Zinsverbilligung plus Investitionszulage als auch bei der steuerlichen Förderung über § 7k EStG in einer Größenordnung von 1.100 €/m² Wohnfläche.

Wenn dagegen die Differenz zwischen Marktmiete und Sozialmiete über eine Wohngeldförderung vollständig ausgeglichen wird, so liegen die Barwerte der Wohngeldförderung bei den Wohnungsmarkttypen 1 und 2 mit knapp 1.400 bzw. 1.350 €/m² Wohnfläche deutlich darüber. Lediglich im Wohnungsmarkttyp 3 wird ein dem sozialen Wohnungsbau vergleichbares Niveau erreicht.

Der Grund für den höheren Subventionswert in den Wohnungstypen 1 und 2 liegt in den Ansätzen zur Mietenentwicklung. Während für die Sozialmiete eine kontinuierliche Entwicklung unterstellt wurde, ist für die Regionen mit erhöhtem Wohnungsbedarf, wo der Neustart des sozialen Wohnungsbaus schwerpunktmäßig zu verorten ist, von zunächst stärkeren Mietsteigerungen auszugehen. Dies wirkt sich auf die notwendige individuelle Förderung privater Haushalte durch Wohngeld entsprechend aus.

Abbildung 2: Barwerte der Förderung von Sozialwohnungen bzw. der Wohngeldförderung über 30 Jahre je m² Wohnfläche



Trotz aller Unterschiede liegen die monetären Ergebnisse recht eng zusammen. Die in der Vergangenheit häufig unzulängliche Anpassung des Wohngeldes mit entsprechender Einsparung für den Staat kann der Objektförderung nicht angelastet werden. Ebenso ist die in der Vergangenheit mangelnde Zielgenauigkeit des sozialen Wohnungsbaus nicht systemimmanent, sondern eher der früher vorherrschenden Konzentration der Belegrechte auf einzelne Quartiere geschuldet. Von den Einkommensgrenzen her scheinen beim sozialen Wohnungsbau noch immer „breite Schichten der Bevölkerung“ im Fokus zu stehen. Dabei kann es nicht sinnvoll sein, dass in manchen Großstädten bis zu 50 % der Haushalte einen Wohnberechtigungsschein erhalten können. Dadurch besteht hinsichtlich der Vergabe der Wohnungen die Gefahr einer Positivauswahl durch die Vermieter, und die Chancen tatsächlich bedürftiger Haushalte zum Bezug einer Sozialwohnung tendieren gegen Null. Verbesserungsbedarf beim Einsatz des sozialen Wohnungsbaus ist nicht zu leugnen.

Andererseits tritt die Bedeutung der tatsächlichen Verfügbarkeit von Wohnungen gerade in der aktuellen Situation wieder deutlich zu Tage. Umso wichtiger ist die reale Schaffung von neuen Wohnungen durch den sozialen Wohnungsbau. Denn der marktwirtschaftliche Prozess stößt gegenwärtig beim Wohnungsneubau an die Grenzen der Zahlungsfähigkeit der privaten Haushalte und ist somit limitiert. Mehr als die für das Jahr 2015 erwarteten 260.000 bis 270.000 neuen Wohnungen sind bei den aktuellen Rahmenbedingungen nicht zu erwarten.

Insofern kann es kein „entweder oder“, sondern nur ein „sowohl als auch“ geben. Wir brauchen in Deutschland eine ausgewogene Mischung aus Objekt- und Subjektförderung. Die Vernachlässigung der Objektförderung in den vergangenen 20 Jahren lässt in diesem Bereich einen erheblichen Nachholbedarf erkennen. Dies darf allerdings nicht zu Kürzungen der Subjektförderung führen.

Das Wohnen wurde durch den Verzicht auf die sachlich gebotene Anhebung der „Normalabschreibung“ bei Mietwohnungsobjekten von 2 % linear auf 3 % linear und die nahezu vollständige Einstellung der Wohneigentumsförderung inzwischen zu einer wichtigen Einnahmequelle für Bund, Länder und Gemeinden. Es ist nunmehr an der Zeit, einen Teil der abgeschöpften Mittel einzusetzen, um den Bürgern bezahlbares Wohnen zu ermöglichen.

3 Einschätzung des aktuellen Wohnungsdefizits und des mittelfristigen Wohnungsbedarfs

Deutschland hat den Wohnungsnotstand ausgerufen. Lag die Chance zur Anmietung oder gar zum Kauf einer bezahlbaren Wohnung für Bezieher mittlerer und niedriger Einkommen in vielen Groß- und Universitätsstädten schon in den vergangenen Jahren nahe Null, so wird die Zuwanderung des Jahres 2015 eine weitere Verschärfung der Situation herbeiführen und auch in vielen Städten und Gemeinden, die bisher kaum betroffen waren, werden Wohnungen zu einem knappen, und damit nach marktwirtschaftlichen Regeln im Preis steigenden, Gut.

Was führte nun aber zu den Wohnungsknappheiten in den Städten? Es kommen hier einige Faktoren zusammen, die offensichtlich politisch so gewollt waren.

Zunächst einmal hat sich das Wanderungsverhalten der Bevölkerung in den vergangenen 20 Jahren erheblich verändert. Mit der Liberalisierung der Arbeitsmärkte bleiben heute auch Familien in den Städten. Der Berufseinstieg über Zeitverträge und eher niedrige Einkommen motivieren ebenso wenig wie die gestiegenen Mobilitätskosten zum Umzug aufs Land. Auch der Fortfall bzw. die Absenkung der Subventionen für das Wohnen auf dem Land (z. B. der Fortfall der Eigenheimzulage ab 2006; Absenkung der Entfernungspauschale ab

2004) macht einen solchen Umzug im Vergleich zu früheren Jahren unattraktiver. Zudem lässt sich auch die Kinderbetreuung für berufstätige Paare in der Regel aus der Stadt heraus besser organisieren als im ländlichen Raum.

Die Akademisierung der Ausbildung hat, verstärkt durch das Aussetzen der Wehrpflicht und das Experiment einer Schulzeitverkürzung, zu einem drastischen Anstieg der Studierendenzahl um 757.000 (39 %) von 2007 bis 2014 (jeweils Wintersemester) geführt. Die Hochschulen liegen selbstverständlich weit überwiegend in den Städten und die dortigen Wohnungsmärkte werden entsprechend zusätzlich belastet.

Hinsichtlich der Auslandszuwanderung ist zunächst festzuhalten, dass die vom Statistischen Bundesamt in Zusammenarbeit mit den Landesämtern erstellten Bevölkerungsvorausrechnungen über die vergangenen 20 Jahren als Zuwanderungsvarianten immer eine Nettozuwanderung von 100.000 und 200.000 Personen vorgesehen hatten. Lediglich Ende der 1990er-Jahre wurde zusätzlich einmal eine Null-Variante gerechnet. Eine längerfristig höhere Nettozuwanderung schien offensichtlich außerhalb des Erwartbaren. Tatsächlich stellt eine Nettozuwanderung in Höhe von 300.000 Personen pro Jahr aus heutiger Sicht eher eine untere Grenze dar. Allein die Arbeitsmigration aus der übrigen EU liegt in dieser Größenordnung.

3.1 Wohnungsdefizit Ende 2015

Ausgangspunkt für die Berechnung des aktuellen Wohnungsdefizits sind die Bedarfsberechnungen der Wohnungsmarktprognose 2025 des BBSR. Dort wurde in der „oberen Variante“ (Nettozuwanderung von 200.000 Personen pro Jahr) bis zum Jahr 2015 ein durchschnittlicher Neubaubedarf von 242.000 Wohnungen ausgewiesen.

Tabelle 1: Wohnungsbedarf bis 2015 nach BBSR und tatsächlicher Wohnungsbau

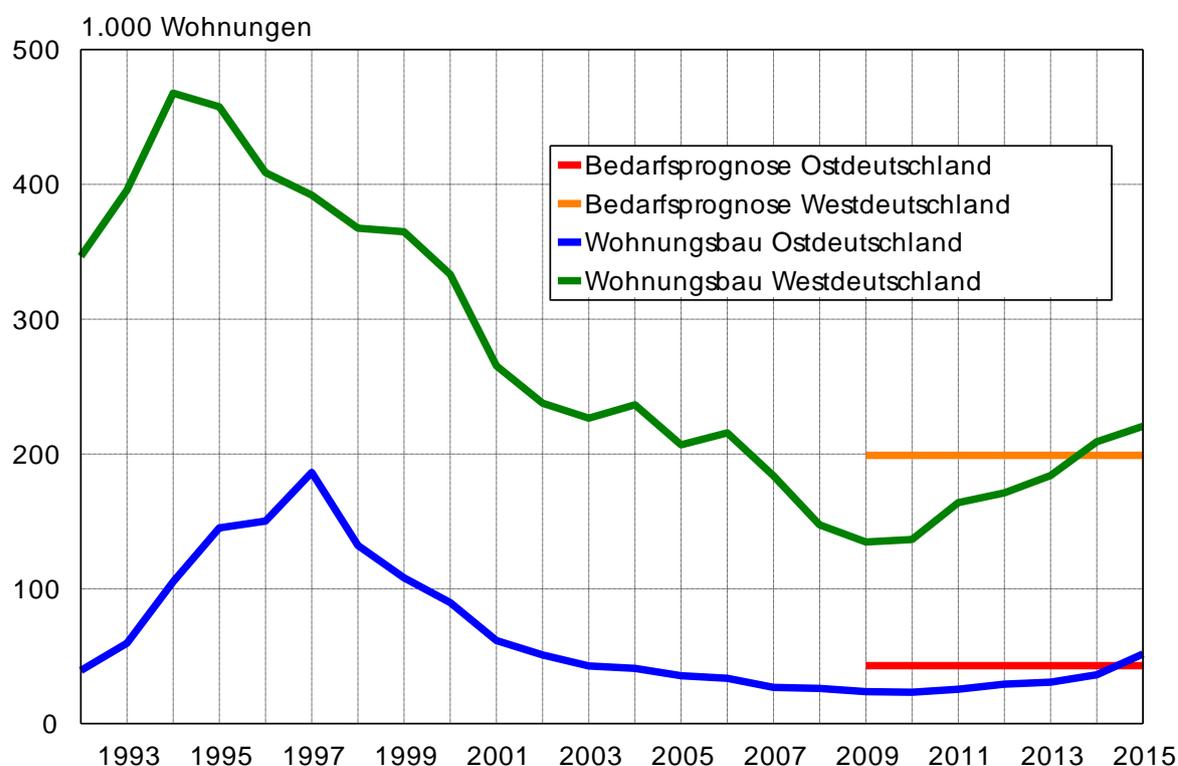
Region/ Gebäudeart	Wohnungsbedarf nach BBSR ^{*)} 2010 - 2015	Wohnungsbau im Durchschnitt 2009 - 2015	Differenz 2009 - 2015 im Durchschnitt	kum. Differenz 2009 - 2015 = Defizit
EZFH alte Länder	132.000	82.205	49.795	348.567
MFH alte Länder	67.000	66.129	871	6.095
sonstige alte Länder	k.A.	25.084	-25.084	-175.587
Summe alte Länder	199.000	173.418	25.582	179.075
EZFH neue Länder	28.000	15.367	12.633	88.430
MFH neue Länder	15.000	9.863	5.137	35.959
sonstige neue Länder	k.A.	6.325	-6.325	-44.272
Summe neue Länder	43.000	31.555	11.445	80.117
Summe gesamt	242.000	204.973	37.027	259.192

*) Wohnungsmarktprognose 2025; BBSR-Berichte KOMPAKT 1/2010

In der Realität wurden im Durchschnitt der betrachteten Jahre aber nur knapp 205.000 Wohnungen pro Jahr gebaut. Aus der Differenz über sieben Jahre⁴ errechnet sich ein Defizit von knapp 260.000 Wohnungen.

Die in **Abbildung 3** ausgewiesene Wohnungsbautätigkeit in Ost- und Westdeutschland seit 1993 visualisiert zusammen mit den Werten der BBSR-Wohnungsbedarfsprognose für die Jahre 2009 bis 2015 den Aufbau des Defizits. Auch wenn im Jahr 2015 die Bautätigkeit voraussichtlich über den ausgewiesenen Bedarfswerten liegt, so summiert sich die Differenz auf die bereits genannten rund 260.000 Wohnungen, die im Vergleich zur Bedarfsprognose des BBSR weniger gebaut wurden.

Abbildung 3: Wohnungsbedarfsprognose nach BBSR und Ist-Status in Ost- und Westdeutschland



Hinzu kommt der Wohnungsbedarf aufgrund der im Vergleich zum angesetzten Wanderungsgewinn (200.000 Personen pro Jahr) erhöhten Zuwanderung. Entgegen der Annahme beträgt die Zuwanderung von 2009 bis 2015 nicht 1,4 Mio. Personen, sondern rund 2,75 Mio. Personen⁵. Geht man für die Zuwanderer von durchschnittlich 2,5 Personen je Haushalt aus (die Massenunterkünfte für Flüchtlinge und Asylbewerber stellen nur Übergangslösungen dar), so errechnet sich ein zusätzlicher Wohnungsbedarf von rund 540.000 Wohnungen. Insgesamt beläuft sich das Defizit Ende 2015 auf mindestens 800.000 Wohnungen.

⁴ Für das erste Prognosejahr der BBSR Ausarbeitung, 2009, wurde hier auch der Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2015 angesetzt.

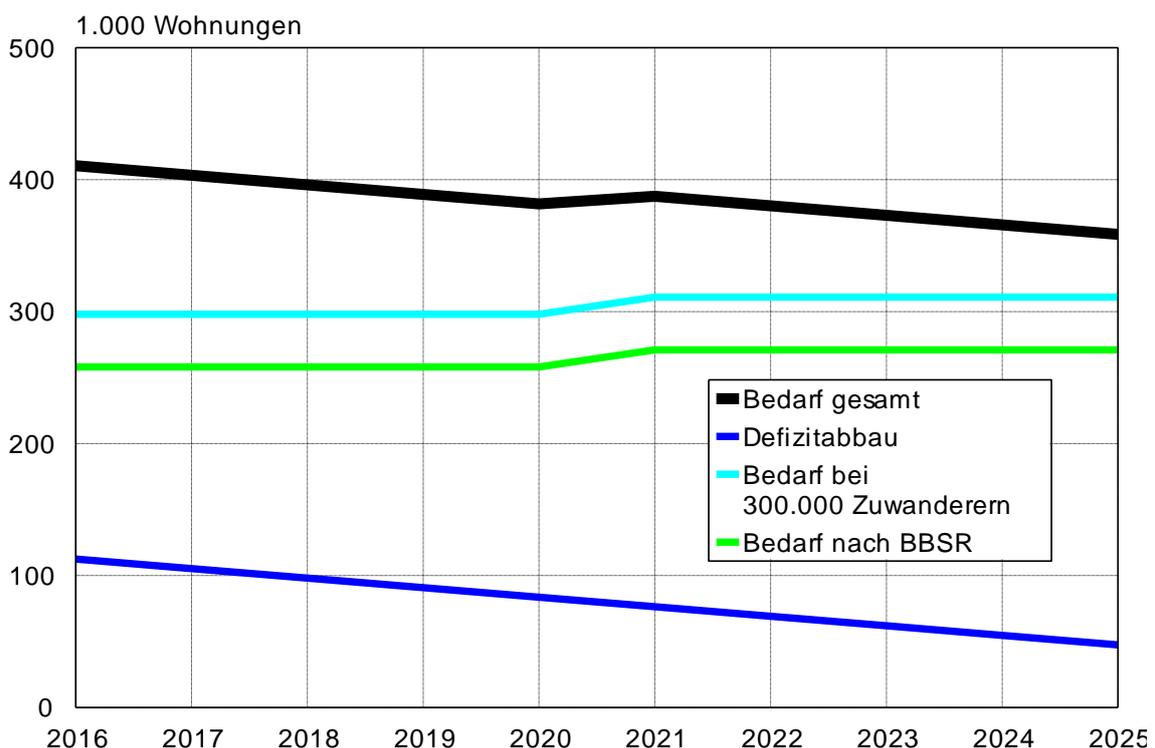
⁵ Für 2015 wurde von einer „normalen“ Arbeitsmigration in einer Größenordnung von 0,3 Mio. Personen ausgegangen und 0,7 Mio. Personen Nettozuzug von Flüchtlingen und Asylbewerbern.

Dabei bleiben regionale Disparitäten unberücksichtigt, d. h. das tatsächliche Defizit ist höher zu veranschlagen, da in den letzten Jahren auch in Regionen ohne Wohnungsbedarf neue Wohnungen entstanden sind.

3.2 Notwendige Bautätigkeit zum mittelfristigen Defizitabbau

Für die weiteren Berechnungen wurde eine mittelfristige Nettozuwanderung von 300.000 Personen pro Jahr unterstellt. Für diesen die obere Variante der BBSR-Wohnungsmarktprognose um 100.000 Nettozuwanderer übertreffenden Ansatz werden bei einer unterstellten Haushaltsgröße von 2,5 Personen pro Haushalt zusätzlich 40.000 Wohnungen pro Jahr benötigt. Ein Abbau des Defizits über zehn Jahre erfordert im Durchschnitt den zusätzlichen Bau von rund 80.000 Wohnungen pro Jahr. Vom zeitlichen Verlauf her wäre aber ein zunächst schnellerer Defizitabbau anzustreben, um die Mangelsituation umgehend zu entschärfen. Die Bautätigkeit könnte daher den in **Abbildung 4** dargestellten Verlauf nehmen.

Abbildung 4: Wohnungsbedarf einschließlich Defizitabbau bis 2025



Eine Wohnungsbautätigkeit in einer Größenordnung von 400.000 Wohnungen pro Jahr ist somit erforderlich, um bei einer Nettozuwanderung von 300.000 Personen jährlich den jeweils aktuellen Wohnungsbedarf abzudecken und zusätzlich das bereits aufgelaufene Wohnungsdefizit bis 2025 vollständig abzubauen. Eine Wohnungsbauspitze wie in den 1990er-Jahren - damals wurden in den Jahren 1994 bis 1997 jeweils 550.000 bis 600.000 Wohnungen pro Jahr gebaut - wäre zwar geeignet, das Defizit schneller abzubauen, kann aber kein

Ziel einer neu zu implementierenden Wohnungsbauförderung sein. Während nach übereinstimmenden Angaben des Zentralverbandes des Deutschen Baugewerbes und der IG BAU die Kapazitäten für den Bau von 400.000 Wohnungen auch kurzfristig darstellbar wären, würden deutlich weiter gehende Steigerungen der Wohnungsbauleistung kurzfristig kaum leistbar sein. Wichtiger wäre auch eine Stabilisierung der Wohnungsbauleistung auf dem erhöhten Niveau um 400.000 Wohnungen. Die einzuführende Wohnungsbauförderung kann auch einer stetigen Evaluation insbesondere hinsichtlich der Zuwanderung unterworfen werden. Nach den gewählten Ansätzen macht sich ein Plus oder Minus von 100.000 Nettozuwanderern mit jeweils 40.000 Wohnungen bei Wohnungsbedarf bemerkbar. Sollte entgegen den aktuellen Erwartungen die Nettozuwanderung in den kommenden Jahren weit unter die Marke von 300.000 Personen pro Jahr sinken, so kann unmittelbar nachgesteuert werden. Dies gilt entsprechend bei höheren Nettozuwanderungswerten.

3.3 Maßnahmen zum Erreichen der erhöhten Bautätigkeit

Die Bautätigkeit wird sich nur erhöhen lassen, wenn Investoren den Verkauf bzw. eine dauerhafte Vermietung der errichteten Wohnungen erwarten. Trotz des unbestritten hohen Wohnungsdefizits ist eine anhaltende Dynamik bei der Entwicklung der Baugenehmigungen (jährliche zweistellige Steigerungsraten) nicht mehr erkennbar. Eine Bautätigkeit zwischen 250.000 und 270.000 Wohnungen pro Jahr scheint unter den aktuellen Rahmenbedingungen kaum noch überschreitbar. Deshalb ist zusätzlicher Wohnungsbau in einer Größenordnung von 140.000 Wohnungen zu generieren.

Die zusätzlich zu bauenden Wohnungen müssen insbesondere von Haushalten mit mittleren und unteren Einkommen gemietet werden können und eine Integration der längerfristig verbleibenden Einwanderer ermöglichen!

Ohne Förderung ist eine zusätzliche Bauleistung von 140.000 Wohnungen pro Jahr nicht zu erreichen. Als Förderinstrument bietet sich zum einen die in der Studie Mietwohnungsbau 2.0 aufgezeigte Förderung durch eine auf 4 % erhöhte lineare Abschreibung zuzüglich einer Baulandverbilligung an. Diese Förderung erlaubt regional differenzierte Neubaumieten, die 20 % bis 25 % über den Angemessenheitsgrenzen der Job-Center liegen. Zum anderen propagiert die Bundesregierung ohnehin den Neustart des sozialen Wohnungsbaus. Die klassische Förderung über eine Zinsverbilligung wird dabei allerdings nicht ausreichend sein, so dass die Zinsverbilligung um eine Investitionszulage und eventuell auch Aufwendungszuschüsse ergänzt werden muss.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass die Förderprogramme so auszulegen sind, dass sie von den potenziellen Investoren auch angenommen werden. Es wäre fatal, wenn in der gegenwärtigen Wohnungsmarktsituation Förderprogramme

aufgelegt werden, die dann nicht oder nur unzureichend Wohnungsbau generieren.

3.3.1 Mehr bezahlbare Wohnungen in Ballungsgebieten für Haushalte mit mittleren Einkommen

Die gegenwärtig gültige lineare Abschreibung von 2 % p. a. für Wohnbauten ist nach allgemeiner Einschätzung aufgrund erhöhter technischer Anforderungen an Neubauten nicht mehr sachgerecht⁶. Das bedeutet im Zusammenhang mit den deutlich gestiegenen Baukosten, dass bei den von privaten Investoren errichteten Mietwohnungen die Mieter gegenwärtig eine Kaltmiete oberhalb von 10,00 Euro pro m² Wohnfläche zahlen müssen. Angemessen wäre eine lineare Abschreibung von 3 %, da die umfangreiche technische Gebäudeausstattung in neu errichteten Wohnungsbauten im Regelfall deutlich weniger als 50 Jahre genutzt werden kann. Die generelle Erhöhung der Abschreibung im Mietwohnungsneubau auf 3 % ist ein erster notwendiger Schritt, um zusätzliche Potenziale für Haushalte mit mittleren Einkommen zur Bezahlbarkeit von Neubaumietwohnungen zu erschließen. Bei einer sachgerechten Abschreibung und gleich bleibender Eigenkapitalrendite hat der private Investor gemäß den Untersuchungen der Studie „Mietwohnungsneubau 2.0“ die Möglichkeit, die Kaltmiete bedarfsgerecht um gut 1,60 Euro je m² Wohnfläche und Monat abzusenken.

Für Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf sollte entsprechend der Studie „Mietwohnungsneubau 2.0“ zusätzlich 1% Sonder-AfA regional und temporär begrenzt für bezahlbaren Wohnungsbau gewährt werden. Damit wäre die Bereitstellung von Neubaumietwohnungen für mittlere Einkommensgruppen zu einer Kaltmiete von durchschnittlich 7,50 bis 8,00 Euro je m² Wohnfläche und Monat möglich.

Unter **Bezahlbarem Wohnen in Ballungsgebieten** wird die Schaffung von Rahmenbedingungen zur Erstellung von Wohnungsneubauten verstanden, deren Miete je m² Wohnfläche die Angemessenheitsgrenzen der Job-Center um 20 % bis 25 % übersteigt. In vielen Oberzentren und auch im Bundesdurchschnitt errechnet sich danach eine Miete für bezahlbares Wohnen in Höhe von etwa 7,50 € je m² und Monat. Beim Konzept des bezahlbaren Wohnens wird diese Anfangsmiete (Voraussetzung für die Sonder-AfA) mit dem Investor/Vermieter entsprechend vereinbart. Anschließend werden die Mieterhöhungsmöglichkeiten über mindestens zehn Jahre auf die eines bestehenden Mietverhältnisses begrenzt. Die Mieter können frei gewählt werden, d.h. es ist kein Wohnberechtigungsschein erforderlich.

Von der Größenordnung her sollen auf diesem Weg rund 60.000 zusätzliche Mietwohnungen pro Jahr geschaffen werden-

⁶ Walberg, D.; Gniechwitz, T.; Halstenberg, M.: Kostentreiber für den Wohnungsbau; Hrsg.: Dietmar Walberg, Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V.; Kiel 2015

3.3.2 Neustart des sozialen Wohnungsbaus für Haushalte mit unteren Einkommen sowie sozial Bedürftige

Auch der versprochene Neustart des sozialen Wohnungsbaus ist überfällig. Mit der Föderalismusreform war die Verantwortung für den sozialen Wohnungsbau auf die Länder übergegangen. Der Bund zahlt seitdem jährlich 518 Mio. € so genannte Kompensationsmittel an die Länder. Im Ergebnis erreichte der soziale Mietwohnungsneubau in den vergangenen Jahren Werte zwischen 10.000 und 15.000 Wohnungen pro Jahr. Da jährlich noch immer 60.000 bis 80.000 ältere Wohnungen aus der Belegungsbindung fallen, reduziert sich der Bestand an Mietsozialwohnungen stetig.

Die zusätzlichen Programme und Fördermaßnahmen müssen allerdings so ausgestaltet werden, dass sie sowohl für genossenschaftliche und öffentliche Unternehmen als auch für private Investoren die richtigen Anreize setzen. Schließlich ist kein Unternehmer bzw. privater Investor verpflichtet, sein Kapital im sozialen Wohnungsbau zu investieren.

Dies bedeutet für genossenschaftliche und öffentliche Wohnungsunternehmen in der gegenwärtigen Niedrigzinsphase zusätzlich zur bisherigen Zinsabsenkung in den Landesförderprogrammen eine weitere Förderung z. B. durch angemessene Investitionszulagen.

Bei privaten Investoren können temporär und regional entsprechende Anreize durch die zeitlich begrenzte Wiedereinführung der degressiven Abschreibung nach § 7k EStG gesetzt werden. Diese Form der Sonderabschreibung wurde in den Jahren von 1989 bis 1995 bereits erfolgreich praktiziert.

Unter einem **Neustart des sozialen Wohnungsbaus** wird die Schaffung von Rahmenbedingungen zur Erstellung von **neuen Sozialmietwohnungen** verstanden, die unter Ausrichtung an den regionalen Angemessenheitsgrenzen der Job-Center im Bundesdurchschnitt zu Kaltmieten von etwa 6,00 Euro je m² Wohnfläche und Monat vermietet werden. Der Neubau derartig geförderter Sozialwohnungen sichert preisgünstige Wohnungen über einen längeren Zeitraum. In der Regel reicht die Belegungsbindung bis zum Ende der Rückzahlung zinsreduzierter Darlehen zzgl. einer Nachbindungsfrist. Der Mieter muss einen Wohnberechtigungsschein vorweisen. In der erweiterten Form verfügen die Kommunen über ein Besetzungsrecht; d. h. dem Vermieter kann dann eine bestimmte Haushaltsgemeinschaft als Mieter vorgegeben werden.

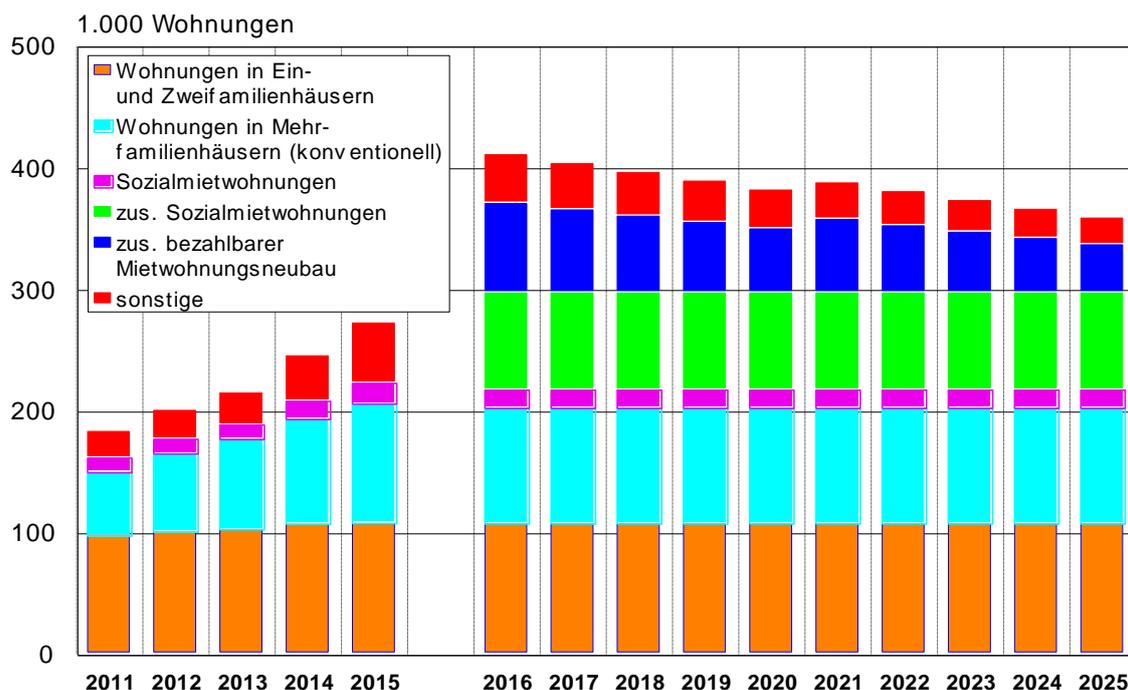
Insgesamt sollten rund 80.000 neue Mietsozialwohnungen pro Jahr gebaut werden.

3.4 Die Zielvorgabe ist temporär ein Neubau von rund 400.000 Wohnungen pro Jahr in den kommenden 5 Jahren

Die Bautätigkeit der vergangenen Jahre sowie einen zur Bedarfsdeckung inkl. Defizitabbau geeigneten Verlauf der Bautätigkeit bis 2025 zeigt **Abbildung 5**. Die aufgeführten Maßnahmen zur Schaffung „bezahlbarer“ Wohnungen und Sozialmietwohnungen sind regional und zeitlich begrenzt. Hier ist eine stetige Evaluation der Maßnahmen sinnvoll, um die Programme anpassen zu können.

Unbenommen der unmittelbaren Maßnahmen zur Erhöhung des Wohnungsbaus wird eine deutliche Steigerung ohne ausreichende Baulandflächen nicht möglich sein. Hier gilt es, Flächen von Bund, Ländern und Gemeinden zu aktivieren. Auch eine Reaktivierung der „Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme“ könnte einen wichtigen Schritt zu preiswürdigen Baulandversorgung darstellen.

Abbildung 5: Wohnungsbau der Jahre 2011 bis 2015 sowie möglicher Wohnungsbau der Jahre 2016 bis 2025 zur Abdeckung des aktuellen Bedarfes und zum Abbau des Wohnungsdefizits



.Von einem Neustart des sozialen Wohnungsbaus⁷ kann nur gesprochen werden, wenn die weitere Ausdünnung des Bestandes an Sozialmietwohnungen mindestens gestoppt wird. Deshalb wurden von dem zusätzlichen Mietwohnungsneubau in einer Größenordnung von 140.000 Wohnungen pro Jahr 80.000 Wohnungen dem sozialen Mietwohnungsneubau zugeordnet. Die verbleibenden zusätzlichen Mietwohnungen fallen dann automatisch in die Kategorie der bezahlbaren Wohnungen in Ballungsgebieten, da beim konventionellen Mietwoh-

⁷ Der Neustart des Sozialen Wohnungsbaus wurde in der Rede der Bundesministerin Dr. Barbara Hendricks beim 8. Kongress Nationale Stadtentwicklungspolitik am 16.09.2014 in Essen angekündigt

nungsbau mit Mieten deutlich jenseits der 10,00 € je m² und Monat die Grenzen der Vermarktbarkeit erreicht sind. Zumindest zeigen sich in diesem Marktsegment bereits erste Erosionstendenzen bei den Baugenehmigungen.

4 Kosten und Erträge einer Förderung der Wohnungsbautätigkeit

4.1 Bezahlbarer Mietwohnungsbau in Ballungsgebieten

Wenn im Rahmen der Förderung des „Bezahlbaren Wohnens“ 60.000 Wohnungen pro Jahr gefördert werden (AfA 3 % linear + 1% Sonder-AfA + Baulandverbilligung um 15 %), errechnet sich ein maximaler Subventionswert in Höhe von 3,22 Mrd. €. Diesem Subventionswert stehen Steuereinnahmen in Höhe von 2,70 Mrd. € gegenüber. Die Verteilung von Subventionen und Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Kommunen wäre folgendermaßen zu veranschlagen:

	Bund	Länder	Gemeinden
Subventionen (Mrd. €)	1,292	1,144	0,780
Steuereinnahmen (Mrd. €)	1,062	1,032	0,614

Nicht berücksichtigt sind bei dieser Berechnung gut 710 Mio. € Beiträge zu den Sozialversicherungen.

4.2 Neustart des sozialen Wohnungsbaus

Wenn 40.000 Sozialmietwohnungen über private Investoren (§ 7 k EStG) sowie weitere 40.000 Sozialmietwohnungen durch kommunale bzw. genossenschaftliche Wohnungsunternehmen errichtet werden sollen, stehen einem Subventionswert in Höhe von 6,4 Mrd. € (§ 7 k EStG über 25 Jahre bzw. Zinsverbilligung plus 10 % Investitionszulage) Steuereinnahmen in Höhe von 3,63 Mrd. € gegenüber. Die Verteilung von Subventionen und Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Kommunen wäre folgendermaßen zu veranschlagen, wenn davon ausgegangen wird, dass sich die Länder hälftig am sozialen Wohnungsbau beteiligen:

	Bund	Länder	Gemeinden
Subventionen (Mrd. €)	3,064	2,880	0,458
Steuereinnahmen (Mrd. €)	1,414	1,394	0,820

Nicht berücksichtigt sind bei dieser Berechnung gut 947 Mio. € Beiträge zu den Sozialversicherungen.

5 Fazit

Auf die Frage, ob die Subjekt- oder die Objektförderung zu bevorzugen ist, kann es nur die Antwort geben, dass beide Formen der Förderung notwendig und sinnvoll sind. Da die Objektförderung in den vergangenen 20 Jahren stark vernachlässigt wurde, ist es an der Zeit, einen Teil der über das Wohnen eingenommenen Steuern für diese Art der Förderung einzusetzen, ohne die direkte Förderung der einkommensarmen Haushalte zu vernachlässigen.

Ohne eine Verbesserung der Rahmenbedingungen ist eine Entspannung auf Deutschlands angespannten Wohnungsmärkten nicht zu erwarten. Neben der aus sachlichen Gründen gebotenen Erhöhung der Regelabschreibung im Mietwohnungsbau auf 3 % linear ist ein breiter Einsatz von Förderinstrumenten in den Regionen mit erhöhtem Wohnungsbedarf erforderlich. **Die Zielvorgabe ist temporär ein Wohnungsbau von rund 400.000 Wohnungen pro Jahr mindestens in den kommenden 5 Jahren.** Das entspricht gegenüber der aktuellen Bautätigkeit einem Anstieg der Fertigstellungen um rund 140.000 Wohnungseinheiten im bezahlbaren und sozialen Wohnungsbau. Für mehr bezahlbares Wohnen in Ballungsgebieten sollen etwa 60.000 Wohnungen pro Jahr gefördert werden (AfA 3 % linear + 1% Sonder-AfA + Baulandverbilligung um 15 %). Hier errechnet sich ein maximaler Subventionswert in Höhe von 3,22 Mrd. €, dem Steuereinnahmen in Höhe von 2,70 Mrd. € aus dem Bau dieser Wohnungen gegenüber stehen. Wenn dazu jeweils weitere 40.000 Sozialmietwohnungen über private Investoren sowie durch kommunale bzw. genossenschaftliche Wohnungsunternehmen errichtet werden sollen, stehen einem Subventionswert in Höhe von 6,4 Mrd. € (§ 7 k EStG über 25 Jahre bzw. Zinsverbilligung plus 10 % Investitionszulage) Steuereinnahmen in Höhe von 3,63 Mrd. € durch den Bau dieser 80.000 Wohnungen gegenüber.

Flankierend sollten etwa durch die Aktivierung von Flächen im öffentlichen Eigentum, die Prüfung von Standards und die Beschleunigung von Verfahren Kosten gesenkt werden.

Der Verzicht auf die Grunderwerbsteuer und die befristete Aussetzung der Grundsteuer b für geförderte Wohnungen sollte selbstverständlich sein.

Voraussetzung für eine Erhöhung des Wohnungsbaus ist die Verfügbarkeit von Baulandflächen. Dabei sind Bund, Länder und Kommunen gefordert. Hier ist die Wiedereinführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zu prüfen. Eine ungehinderte Fortsetzung der gegenwärtigen Entwicklung bei den Baulandpreisen würde Maßnahmen insbesondere zur Versorgung unterer und mittlerer Einkommensgruppen konterkarieren.