

**Kurzfassung der Studie
Modellrechnungen zur den langfristigen Kosten
und Einsparungen eines Neustarts des sozialen
Wohnungsbaus sowie die Einschätzung des aktu-
ellen und mittelfristigen Wohnungsbedarfs**

beauftragt vom



erstellt durch



Hannover, September 2015



vdz.



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



Kurzfassung zur Studie „Modellrechnungen zum sozialen Wohnungsbau“

1 Ausgangslage und Ziele der Untersuchung

Die aktuelle Entwicklung zeigt einmal mehr die Vergänglichkeit von Prognosen. Zwar waren sich die meisten Experten einig, dass seit Jahren in den Zentren und Universitätsstädten Deutschlands zu wenige Wohnungen gebaut werden, die gegenwärtige Einwanderung übersteigt jedoch alles Erwartbare und verschärft die bereits bestehende Wohnungsversorgungsproblematik nochmals drastisch.

Während die Untersuchung ursprünglich als Diskurs von Subjekt- und Objektförderung angelegt war, standen nach der nahezu wöchentlichen Korrektur der für 2015 erwarteten Zuwanderung durch das Innenministerium plötzlich Fragen zum aktuellen Wohnungsdefizit und Möglichkeiten zur Steigerung des bezahlbaren und sozialen Wohnungsbaus im Vordergrund.

2 Ergebnisse der Untersuchung

2.1 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 ¹⁾ 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

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

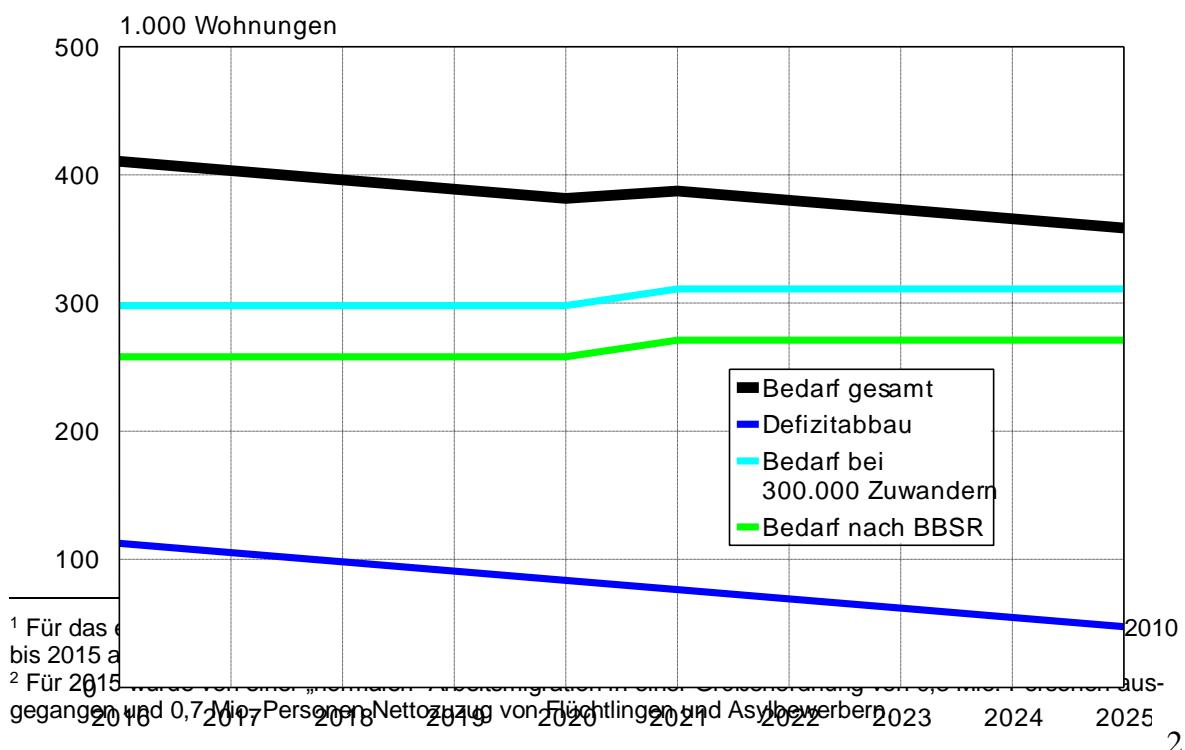
In der Realität wurden im Durchschnitt der betrachteten Jahre aber nur knapp 205.000 Wohnungen pro Jahr gebaut. Aus der Differenz über sieben Jahre¹ errechnet sich ein Defizit von knapp 260.000 Wohnungen.

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 2,68 Mio. Personen². 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 510.000 Wohnungen. Insgesamt beläuft sich das Defizit Ende 2015 auf mindestens 770.000 Wohnungen. 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.

2.2 Notwendige Bautätigkeit zum mittelfristigen Defizitabbau

Für die weiteren Berechnungen wurde eine mittelfristige Nettozuwanderung von 300.000 Personen pro Jahr unterstellt. Für die im Vergleich zur oberen Variante der BBSR Wohnungsmarktprognose zusätzlichen 100.000 Nettozuwanderer 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 1** dargestellten Verlauf nehmen.

Abbildung 1: Wohnungsbedarf einschließlich Defizitabbau bis 2025



2.3 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!

2.4 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 sachgerecht. 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 in neu errichteten Wohnungsbauten die moderne Anlagentechnik gemäß EnEV einen immer größeren Investitionsbedarf bei Standzeiten deutlich unterhalb von 50 Jahren nach sich zieht. 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 „Mietwohnungsbau 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 „Mietwohnungsbau 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 **Bezahlbaren Wohnen in Ballungsgebieten** wird die Schaffung von Rahmenbedingungen zur Erstellung von Wohnungsneubauten verstanden, deren Miete je m² Wohnfläche die Angemessenheitsgrenzen der Job-Center um bis zu 20 % 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 verein-

bart. 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.

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

Auch der versprochene Neustart des Sozialen Wohnungsbaus ist überfällig. Die 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 1998 bis 2006 bereits erfolgreich praktiziert.

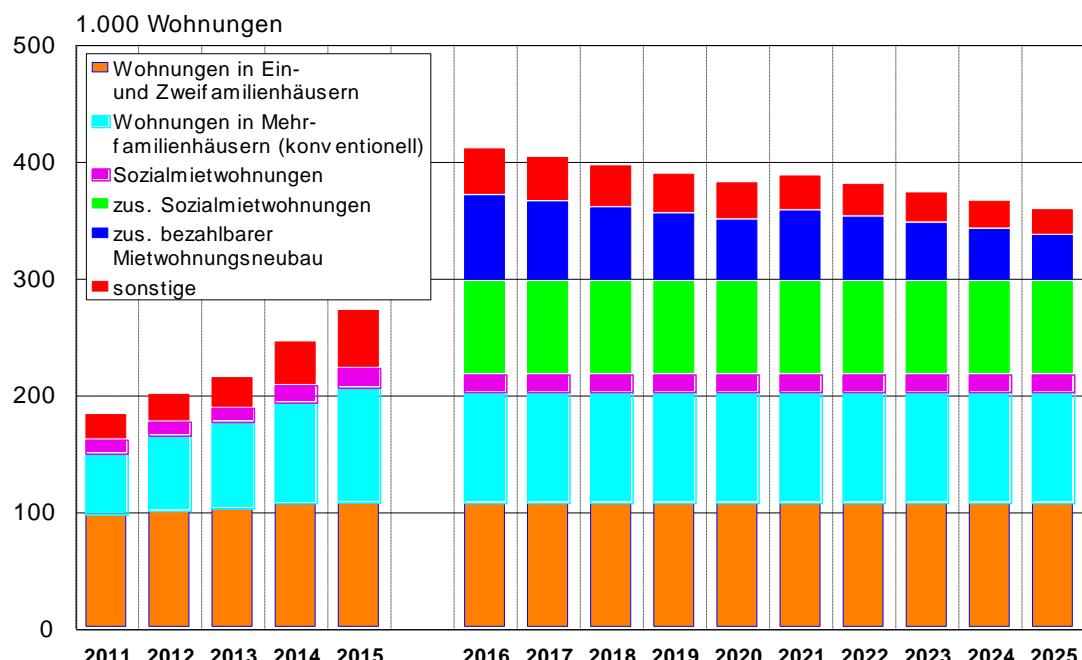
Unter einem **Neustart des sozialen Wohnungsbaus** wird die Schaffung von Rahmenbedingungen zur Erstellung von **neuen Sozialmietwohnungen** verstanden, die unter Ausrichtung an den regionalen Angemessenheitsgrenzen der Job-Center im Bundesdurchschnitt zu Kaltmieten von etwa 6,00 Euro je m² Wohnfläche und Monat vermietet werden. Der Neubau derartig geförderter Sozialwohnungen sichert preisgünstige Wohnungen über einen längeren Zeitraum. In der Regel reicht die Belegungsbinding 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.

2.6 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 2**. Die aufgeführten Maßnahmen zur Schaffung „bezahlbarer“ Wohnungen und Sozialmietwohnungen sind regional und zeitlich begrenzbar. 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 2: Wohnungsbau der Jahre 2011 bis 2015 sowie möglicher Wohnungsbau der Jahre 2016 bis 2025 zur Abdeckung des aktuellen Bedarfes und zum Abbau des Wohnungsdefizits



Da gegenwärtig noch immer 60.000 bis 80.000 ältere Wohnungen aus der Belegungsbinding fallen, kann nur von einem Neustart des Sozialen Wohnungsbaus gesprochen werden, wenn die weitere Ausdünnung des Bestandes an Sozialmietwohnungen mindestens gestoppt wird. Deshalb wurden von dem zusätzlichen Mietwohnungsbau in einer Größenordnung von 140.000 Wohnungen pro Jahr 80.000 Wohnungen dem Sozialen Mietwohnungsbau zugeordnet. Die verbleibenden zusätzlichen Mietwohnungen fallen dann in die Kategorie der bezahlbaren Wohnungen in Ballungsgebieten, da beim konventionellen Mietwohnungsbau mit Mieten deutlich jenseits der 10,00 € je m² Wohnfläche und Monat wohl die Grenzen der gegenwärtigen Vermarktbarkeit erreicht sind. Zumindes zeigen sich in diesem Marktsegment bei den Baugenehmigungen bereits erste Anzeichen dafür, dass keine spürbaren Steigerungen mehr zu erwarten sind. Daher müssen die Rahmenbedingungen dafür bedarfsgerecht angepasst werden.

3 Kosten und Erträge einer Förderung der Wohnungsbautätigkeit

3.1 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 + Bau-landverbilligung 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.

3.2 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.

4 Fazit

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.

Eine Aussetzung der Grundsteuer über die Bindungsfrist von Sozialwohnungen sollte ebenso selbstverständlich sein wie die Befreiung geförderter Wohnungen von der Grunderwerbsteuer.

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