

Kurzstudie
Leitfaden für soziales und bezahlbares
Wohnen in Deutschland

beauftragt vom

Verbändebündnis
„Soziales Wohnen“

erstellt durch

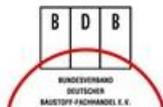


Hannover, August 2019

CBP



BDB



DMB



DGfM



IG BAU



Auftraggeber:

Verbändebündnis
SOZIALES WOHNEN
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.
Gretchenstraße 7
30161 Hannover

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

Inhalt

	Seite
1	AUSGANGSSITUATION 1
2	ENTWICKLUNG SEIT 2011 1
3	AKTUELLE SITUATION AUF DEUTSCHLANDS WOHNUNGSMÄRKTEN 3
4	HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN 6
5	KOSTEN DES BAUS VON JÄHRLICH 80.000 SOZIALWOHNUNGEN, DER SCHAFFUNG VON SOZIALBINDUNGEN DURCH MODERNISIE- RUNGS- UND BELEGUNGSRECHTE IN 75.000 WOHNUNGEN UND VON 60.000 BEZAHLBAREN WOHNUNGEN 7
6	FAZIT 10

Abbildungen, Tabellen

Abbildung 1	Veränderung des Bestandes und Neubau von Sozialwohnungen und Neubau von Sozialwohnungen von 2011 bis 2018	4
Übersicht 1:	Für die ab 2020 gültigen Mietenstufen des Wohngeldgesetzes definierte bezahlbare Miete	5
Übersicht 2:	Notwendiger Mitteleinsatz durch Bund, Ländern und Kommunen zur Wiederherstellung bezahlbaren Wohnens in Deutschland	9
Tabelle 1	Bezahlbare Miete, Anzahl der Städte im IVD-Preisspiegel mit Angaben zur Erstvermietung (mittlere Lage und Ausstattung), in diesen Städten errichtete Neubaugeschosswohnungen 2017 so- wie Städte, in denen die durch-schnittliche Neubaumiete die „be- zahlbare Miete“ unterschritt	5
Tabelle 2	Zuschüsse und Zinssubventionen im sozialen Wohnungsbau 2017 und 2018	8

ANHANG

1 AUSGANGSSITUATION

Vor acht Jahren fand mit dem Zensus 2011 letztmalig eine umfangreiche Erhebung von regionalen Daten zu Bevölkerung, privaten Haushalten und Wohnungsbeständen statt. Bereits damals zeigten sich erhebliche Unterschiede zwischen den Regionen und erste Verknappungen auf Wohnungsmärkten in wirtschaftlich dynamischen Regionen. Setzt man für einen funktionsfähigen Wohnungsmarkt einen Stichtagsleerstand von 3 % des Bestandes für Modernisierungen und Umzüge an, so fehlten damals in 71 Kreisen und kreisfreien Städten knapp 54.000 Wohnungen, während in 330 Kreisen und kreisfreien Städten knapp 670.000 Wohnungen mehr als notwendig vorhanden waren. Ein erheblicher Anteil der insbesondere in Ostdeutschland gezählten Leerwohnungen hätte von einer Nutzung allerdings saniert werden müssen.

2 ENTWICKLUNG SEIT 2011

Von 2011 bis 2018 haben sich die nachfolgenden Entwicklungen eingestellt.

- Die **Bevölkerung** stieg von 80,33 Millionen um 2,69 Millionen (+3,4 %) auf 83,02 Millionen Einwohner,
- die Zahl der **privaten Haushalte** nahm (bei einer Fortsetzung zwischen 1987 (Westdeutschland) bzw. 1995 (Ostdeutschland) und 2011 beobachteten Haushaltsverkleinerung von 37,64 Millionen um 2,57 Millionen (+6,8 %) auf 40,21 Millionen zu,
- die **Bevölkerung im Ruhestandsalter** stieg von 16,60 Millionen um 0,77 Millionen (+4,6 %) auf 17,37 Millionen Personen,
- der **Wohnungsbestand** wurde von 40,63 Millionen um 1,6 Millionen (3,9 %) auf 42,23 Millionen gesteigert,
- die Zahl der **Erwerbstätigen** (Mikrozensus) erhöhte sich von 38,17 Millionen um 2,44 Millionen (6,4 %) auf 40,61 Millionen Personen,
- die Zahl der **Arbeitslosen** sank von 2,976 Millionen um 636 Tausend (21,4 %) auf 2,340 Millionen Personen,
- die Zahl der **Empfänger von Grundsicherung im Alter** stieg von 436 Tausend um 123 Tausend (28,2 %) auf 559 Tausend Personen,
- die von den Job-Center getragenen **Kosten der Unterkunft** stiegen von 4,79 €/m² (reine Unterkunftskosten) im August 2011 um 40,3 % auf 6,72 €/m²,
- die **Baulandpreise** (Kaufwerte für baureifes Land) stiegen von durchschnittlich 108 €/m² um 96 % auf 212 €/m². In Städten mit mehr 100.000 Einwohnern lagen die durchschnittlichen Ende 2018 bei über 390 €/m²,
- die **Mieten (Wiedervermietung)** stiegen in den „big seven“ zwischen 17 % und 70 %,
- die **Errichtungskosten von Wohnungen** stiegen um rund 25 %
- die **Verbraucherpreise** stiegen um 9,5 %.

Im Gegensatz zu den Erwartungen stieg die Einwohnerzahl in Deutschland deutlich an. Voraussetzung dafür war die positive wirtschaftliche Entwicklung mit einer starken Zunahme der Zahl an Arbeitsplätzen und der davon ausgehenden Zuwanderung vor allem aus der übrigen EU. Die Flüchtlingszuwanderungen von 2014 bis 2016 steigerten die Wanderungsgewinne zusätzlich.

Die Bevölkerung versucht zudem, sich über die Binnenwanderungen stärker in den Städten zu konzentrieren. Die Gründe hierfür liegen zum Beispiel in der zunehmenden Akademisierung der Ausbildung oder den in der Regel besser erreichbaren Kinderbetreuungseinrichtungen in den Städten.

Trotz der Zuwanderung überwiegend jüngerer Menschen macht sich die Alterung der einheimischen Bevölkerung immer stärker bemerkbar. Auch die bereits laufende Erhöhung des Renteneintrittsalters konnte nicht verhindern, dass die Bevölkerung im Ruhestandsalter relativ stärker zunahm als die Gesamtbevölkerung.

Bei einer Fortsetzung der bis 2011 zu beobachtenden Haushaltsverkleinerung wäre die Zahl der privaten Haushalte deutlich stärker gestiegen als die Zahl der Wohnungen. Das Wachstum der Haushaltszahl wäre in den Großstädten überdurchschnittlich gewesen.

Insgesamt zeigte sich in Deutschland seit 2011 eine durchgehende wirtschaftliche Expansion in der Kombination mit einer unerwartet hohen Zuwanderung und einer zunehmenden Konzentration der Bevölkerung in den Städten. Die Entwicklung der Baupreise und der von den Job-Centern übernommenen Kosten der Unterkunft sowie der Mieten in den sieben größten deutschen Städten lagen weit oberhalb der Entwicklung der Verbraucherpreise.

3 AKTUELLE SITUATION AUF DEUTSCHLANDS WOHNUNGSMÄRKTEN

Seit dem Jahr 2009 wurden vom Pestel Institut mit diversen Untersuchungen nahezu alle Facetten des Wohnens beleuchtet und Wege zu einer „sinnvollen“ Wohnungsbaupolitik aufgezeigt. Ebenso wurde in diesen Untersuchungen auf die Konsequenzen einer unzureichenden Wohnungspolitik hingewiesen. Hervorzuheben sind:

- 2009: Sozialpolitische Implikationen geringer Wohnungsbautätigkeit
- 2010: Wohnungsbauinvestitionen und Staatliche Haushalte
- 2012: Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland
- 2013: Wohnen der Altersgruppe 65plus
- 2014: Mietwohnungsbau 2.0 - Bezahlbarer Wohnraum durch Neubau -
- 2015: Mietwohnungsneubau in Deutschland - Unterversorgte Marktsegmente und Eingriffsmöglichkeiten –

- 2015: Modellrechnungen zu den langfristigen Kosten und Einsparungen eines Neustarts des sozialen Wohnungsbaus sowie die Einschätzung des aktuellen und mittelfristigen Wohnungsbedarfs
- 2018: Das Baujahr 2018 im Fakten-Check
- 2018 Wohnsituation geistig und körperlich beeinträchtigter Menschen in Hessen

Da die Wohnungspolitik bis heute nur unzureichend auf das Auseinanderlaufen von Bevölkerungsentwicklung und Wohnungsbau reagiert hat, haben sich die in den Studien aufgezeigten quantitativen Versorgungsprobleme ebenso eingestellt wie die qualitativen Versorgungsschwierigkeiten, die aus der Alterung der Bevölkerung und angestrebten Inklusion beim Wohnen resultieren.

Im Einzelnen bedeutet dies für weite Teile Deutschlands:

Es gibt insgesamt **zu wenig Wohnungen!** Während das hochpreisige Wohnungssegment in den vergangenen Jahren von Investoren durchaus marktgerecht bedient wurde, fehlen vor allem **bezahlbare Wohnungen** für niedrige und mittlere Einkommen!

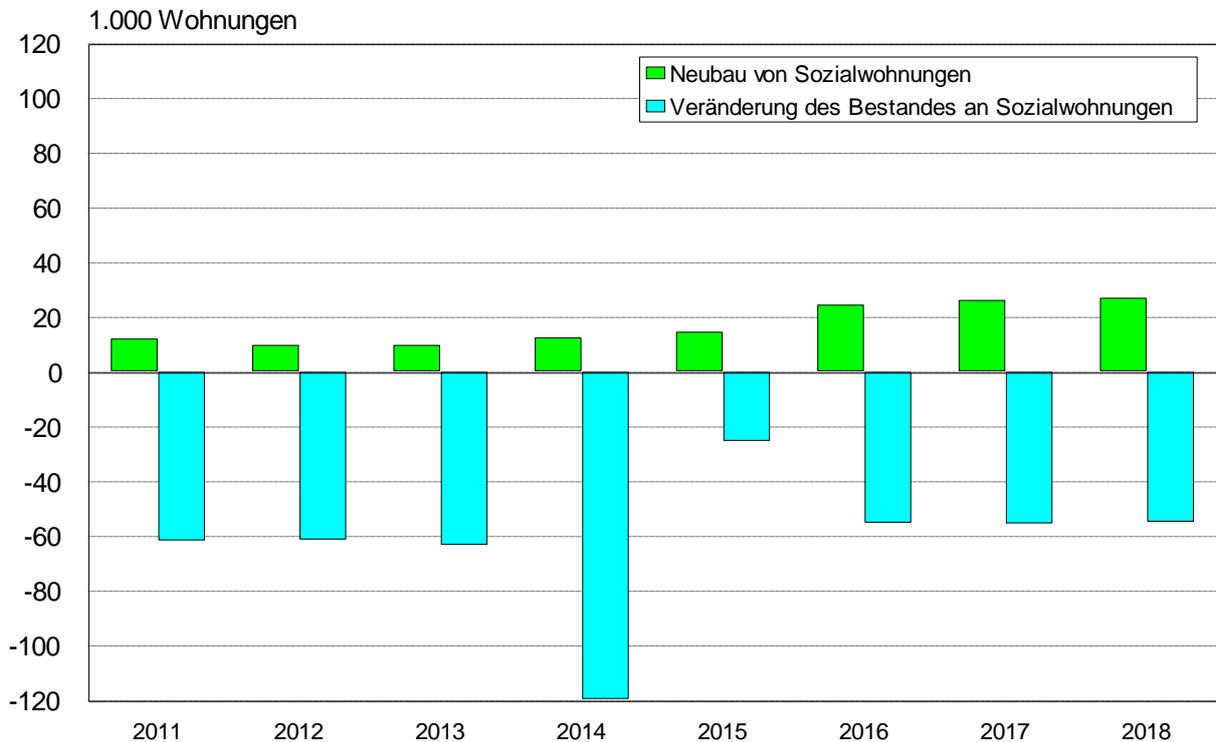
Die **Ausgrenzung** der Gruppen, die es schon immer schwer haben am Wohnungsmarkt, **hat deutlich zugenommen!**

Inklusion beim Wohnen ist bisher auch in Ansätzen kaum gelungen!

Die **Preisbildung** erfolgt nahezu ausschließlich **über Angebot und Nachfrage**, wobei praktisch alle wirtschaftlich prosperierenden Wohnungsmärkte gegenwärtig Anbietermärkte sind!

Trotz der Steigerung des Neubaus auf 27.000 **Mietsozialwohnungen** und der weiteren Schaffung von über 20.000 Mietsozialwohnungen über die Modernisierungsförderung und den Ankauf von Belegungsrechten ist der Bestand an Mietsozialwohnungen kontinuierlich zurückgegangen!

Abbildung 1: Veränderung des Bestandes und Neubau von Sozialwohnungen und Neubau von Sozialwohnungen von 2011 bis 2018^{*)}



^{*)} Zahl für 2018 geschätzt

Insgesamt fielen seit 2011 rund 500.000 Wohnungen mehr aus dem Sozialwohnungsbestand als neue geschaffen wurden.

Das Segment des „**bezahlbaren Wohnens**“ kann angesichts der Entwicklung der Errichtungskosten und der Baulandpreise frei finanziert kaum noch bedient werden. Die im Jahr 2015 gewählte Kopplung des regional „bezahlbaren Wohnens“ an die Kosten der Unterkunft ist heute nicht mehr sinnvoll. So liegen die anerkannten Kosten der Unterkunft nach den Daten der Bundesagentur für Arbeit zum Beispiel in der Stadt München bei 18,45 €/m² (reine Unterkunfts-kosten)¹. Nach der bisherigen Definition (KdU + 20 %) würden in München Wohnungen mit einer Miete von gut 22 €/m² als bezahlbar gelten.

Da eine bundeseinheitliche Definition des „bezahlbaren Wohnens“ wegen der vorhandenen Einkommensunterschiede nicht infrage kommt, muss eine neue Definition wieder auf eine bundesweit verfügbare Regionaldifferenzierung zurückgreifen können. Hier können die ab dem 1.1.2020 geltenden Mietstufen des Wohngeldgesetzes genommen werden. Weiterhin sollten die bezahlbaren Mieten oberhalb der Sozialmieten liegen. Als „bezahlbare Mieten“ wurden die nachfolgenden Obergrenzen festgelegt:

¹ Bundesagentur für Arbeit: Wohn- und Kostensituation SGB II (Monatszahlen) Kreis München, Landeshauptstadt, März 2019

Übersicht 1: Für die ab 2020 gültigen Mietenstufen des Wohngeldgesetzes definierte bezahlbare Miete

Mietenstufe	Miete
1	6,00 €/m ²
2	6,50 €/m ²
3	7,00 €/m ²
4	7,50 €/m ²
5	8,00 €/m ²
6	8,50 €/m ²
7	9,00 €/m ²

Diese Abstufung liegt über der zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen für die Einkommensgruppe B gelten Sozialmieten (die bei Single-Haushalten Jahresbruttoeinkommen bis 42.000 € zulässt), aber unterhalb der im Wohngeldgesetz aus den monatlichen Höchstbeträgen für Miete und Belastung unter Ansatz der entsprechenden Wohnflächen (50 m² für Single-Haushalte bis 95 m² für Fünfpersonen-Haushalte) errechneten Mieten je m² Wohnfläche, die in der Mietenstufe 7 bis über 12 €/m² reichen.

Um zu testen, wieviel "bezahlbares Wohnen" im Jahr 2017 geschaffen wurde, wurde der IVD-Preisspiegel ausgewertet. Danach ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 1: Bezahlbare Miete, Anzahl der Städte im IVD-Preisspiegel mit Angaben zur Erstvermietung (mittlere Lage und Ausstattung), in diesen Städten errichtete Neubaugeschosswohnungen 2017 sowie Städte, in denen die durchschnittliche Neubaumiete die „bezahlbare Miete“ unterschritt

Mietenstufe	bezahlbare Miete	Anzahl Städte mit Angaben Erstvermietung "mittel"	MFH-Bau (WE) in diesen Städten insgesamt	Städte, in denen „Neubau/Erstvermietung - mittel“ unter der bezahlbaren Miete lag	
				Zahl	MFH-Bau
a	b	c	d	e	f
1	6,00	30	309	19	64
2	6,50	71	5.031	22	1.052
3	7,00	92	12.285	9	396
4	7,50	55	25.890	1	0
5	8,00	26	8.978	0	0
6	8,50	11	17.074	0	0
7	9,00	1	6.674	0	0
Summe		286	76.241	51	1.512

Quellen: IVD-Preisspiegel; Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Die 286 Städte im IVD-Preisspiegel mit Angaben zu "Neubau/Erstvermietung" repräsentierten 2017 den Neubau von 76.241 Geschosswohnungen (55% des gesamten Geschosswohnungsneubaus).

Die unter (b) aufgeführten Mietobergrenzen für bezahlbares Wohnen wurden in der Erstvermietung "mittel" nur in 51 Städten unterschritten. Allerdings wurden in diesen Städten nur 1.512 Geschosswohnungen (2% von 76.241) errichtet. Rechnet man dies auf den gesamten Geschosswohnungsbau hoch, so werden gegenwärtig maximal 3.000 bezahlbare Geschosswohnungen in Städten und Gemeinden der Mietstufen 1 bis 3, also dort, wo der Wohnraummangel eher gering ist, gebaut. Das Segment des bezahlbaren Wohnens wird damit vor allen in den Städten ab Mietstufe 4 praktisch nicht gebaut.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es die Wohnungspolitik der vergangenen Jahre nicht geschafft hat, den Rückgang des Bestandes an Sozialwohnungen zu stoppen und zusätzliche „bezahlbare Wohnungen“ in den wirtschaftlich prosperierenden Regionen zu initiieren, um dort preisdämpfende Effekte auszulösen.

4 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Im Jahr 2015 wurden die bereits zuvor aufgestellten Forderungen nach einer Ausweitung des Neubaus von Sozialwohnungen und die Schaffung zusätzlicher Wohnungen im Mietbereich oberhalb des klassischen sozialen, aber deutlich unter dem im frei finanzierten Mietwohnungsbau vorherrschenden Niveau, konkretisiert.

Die Forderung war eine Aufstockung des sozialen Wohnungsbaus auf 80.000 Wohnungen je Jahr, das weitere Abschmelzen des Sozialwohnungsbestandes nicht nur zu stoppen, sondern den Bestand zusammen mit der Modernisierungsförderung und dem Ankauf von Belegrechten im Bestand wieder zu erhöhen. Bei bislang jährlich etwa 80.000 bis 90.000 auslaufenden Bindungen sind dazu auch in den letztgenannten Bereichen erhöhte Anstrengungen erforderlich.

Kaum nachvollziehbar ist, dass in den vergangenen drei Jahren bei gut 28 % der Mietwohnungen die Förderung mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus keine Sozialbindungen zur Folge hatte. Auch das 36 % der mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus geförderten Eigentumsmaßnahmen ohne Einkommensgrenzen erfolgten, ist bei der unbestrittenen Knappheit dieser Mittel schwer zu verstehen.

Insgesamt bleibt damit nicht nur die Forderung nach einem Neubau von 80.000 Mietsozialwohnungen je Jahr bestehen, darüber hinaus sollten keine Fördermittel ohne nachfolgende Sozialbindung vergeben werden und auf längere Sicht sollte ein Sozialwohnungsbestandsziel festgelegt werden. Während die als sinnvoll erachteten 5,6 Millionen Sozialwohnungen² kaum in überschaubarer Zeit erreicht werden können, wäre ein Zielmarke von 2 Millionen Sozialwohnungen bis zum Jahr 2030 durchaus realistisch. Bei einem Bestand Ende 2019 von (geschätzten) 1,13 Millionen Sozialwohnungen und einem durchschnittlichen Bindungsauslauf von 75.000 Wohnungen je Jahr

² Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland; Pestel Institut 2012

müssten 155.000 Sozialbindungen je Jahr geschaffen werden. Davon 80.000 durch Neubau und 75.000 durch Modernisierungsförderung und den Ankauf von Belegrechten im Bestand.

Weiterhin sind jährlich 60.000 Mietwohnungen in einem „bezahlbaren“ Preisbereich zu schaffen. Diese könnten von verschiedenen Akteuren der Wohnungswirtschaft über eine gezielte Erhöhung der Abschreibung und die Bereitstellung von verbilligtem Bauland realisiert werden. Bedingung für die Förderung wäre eine maximale Anfangsmiete nach Übersicht 1 und eine temporäre Mieterhöhungsbegrenzung. Ziel der Förderung wäre neben der Schaffung von mehr Wohnungen vor allem die Erweiterung des Neuangebots um eine bezahlbare Komponente, von der bei 60.000 Wohnungen je Jahr ein preisdämpfender Einfluss ausgehen sollte. Das bezahlbare Wohnen sollte insbesondere in Städten ab Mietenstufe 4 gefördert werden, da dort gegenwärtig kein bezahlbarer Mietwohnraum geschaffen wird.

Neben diesen zu schaffenden Fördermöglichkeiten, die auch eine deutliche Ausweitung der bereit zu stellenden Mittel beinhaltet, muss die Wohnungspolitik wieder ein erheblich höheres Maß an Kontinuität gewinnen. Die Perspektiven für Investoren und Bauwirtschaft erfordern eine Planbarkeit nicht über zwei bis vier, sondern über acht und mehr Jahre. Die Wohnungspolitik muss sich zu den Zielen bekennen und eine Förderung über einen längeren Zeitraum aufrechterhalten. Die jüngsten Programme etwa des Baukindergeldes oder der Sonderabschreibung sind das Gegenteil der geforderten Kontinuität.

5 KOSTEN DES BAUS VON JÄHRLICH 80.000 SOZIALWOHNUNGEN, DER SCHAFFUNG VON SOZIALBINDUNGEN DURCH MODERNISIERUNGS- UND BELEGUNGSRECHTE IN 75.000 WOHNUNGEN UND VON 60.000 BEZAHLBAREN WOHNUNGEN

Die Kosten für den Bau von Sozialwohnungen sind im Rahmen von Vergleichsrechnungen etwa zum frei finanzierten Mietwohnungsbau kaum zu ermitteln. Aus den Veröffentlichungen des Bundes zur Verwendung der Kompensationsmittel geht die Aufteilung dieser Mittel auf Neubau, Modernisierung und den Ankauf von Belegrechten nicht hervor. Erst seit 2017 werden Zahlen zum Subventionswert im sozialen Wohnungsbau veröffentlicht. Allerdings gibt es keine Aufschlüsselung auf die verschiedenen Fördermaßnahmen im Bereich von Mietwohnungen und Eigentumsmaßnahmen. Die Höhe der ausgewiesenen Zuschüsse und Zinssubventionen zeigt **Tabelle 2**.

Tabelle 2: Zuschüsse und Zinssubventionen im sozialen Wohnungsbau 2017 und 2018

Jahr	Zuschüsse	Zinssubventionen
	in Millionen €	
2017	842	1.125
2018	996	1.385

Quellen: BT Drucksachen 19/3500 und 19/10220

In der Summe erreichten die Zuschüsse und Zinssubventionen im Jahr 2017 knapp 2 und im Jahr 2018 knapp 2,4 Milliarden €. Bei gut 1,5 Milliarden vom Bund an die Länder gezahlter Entflechtungsmittel lag der Einsatz eigener Mittel der Länder - ohne Verrechnungen mit den Vorjahren einzubeziehen - bei 450 Millionen € im Jahr 2017 und 860 Millionen € im Jahr 2018. Die auch von den Bundesländern immer wieder betonte Bedeutung des Wohnungsbaus als „soziale Frage unserer Zeit“ ist in diesem eigenen Mitteleinsatz, der weit unter den gut 1,5 Milliarden € des Bundes lag, nicht zu erkennen. Aus dieser bisher unzureichenden Beteiligung der meisten Länder am sozialen Wohnungsbau die Rückkehr zur paritätischen Förderung des sozialen Wohnungsbaus durch Bund und Länder als zusätzliche Forderung abgeleitet werden.

Betrachtet man nun die Bundesländer mit einem besonders hohen Anteil der Mietwohnungsneubauförderung an allen Maßnahmen und teilt dann die Gesamtsumme des Subventionswertes in diesen Ländern durch die Maßnahmen insgesamt, dürfte dies eine erste Näherung an die tatsächlichen Werte sein. In Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen lagen der Anteil der Mietwohnungsneubaumaßnahmen an allen Maßnahmen bei 70 % bis 80 % und die Subventionswerte je Maßnahme (über alle Maßnahmen) reichte von 48.100 € in Niedersachsen über 55.900 € in Nordrhein-Westfalen bis 74.000 € in Schleswig-Holstein. Da die insgesamt eingesetzten Mittel (Summe aus Zuschuss und Darlehen) beim Neubau am höchsten ist (hierzu liegen wiederum Daten nur für das Jahr 2016 vor³), würde man mit einem gewichteten Mittelwert über die drei Bundesländer den Subventionswert im Neubau tendenziell unterschätzen. Insgesamt erscheint der Ansatz eines Subventionswertes in Höhe von 60.000 € je Neubausozialwohnung angemessen. Damit erfordern 80.000 Neubausozialwohnungen je Jahr 4,8 Milliarden € an Mitteln von Bund und Ländern. Eine Begrenzung der geförderten Kosten, wie sie von vielen Bundesländern bereits praktiziert wird, ist sinnvoll und fördert das preiswerte Bauen seitens der Investoren. Auch eine Begrenzung der Grundstückspreise bei im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus geförderten Wohnungen ist überlegenswert. Es erscheint wenig sinnvoll, wenn im sozialen Wohnungsbau Bewilligungsmieten vereinbart werden, die weit über den „zumutbaren“ Mieten liegen und dann individuell über Mietzuschüsse auf die zumutbaren Mieten heruntersubventioniert werden.

³ Bundestagsdrucksache 18/13054

Zusätzlich müssten 75.000 Sozialbindungen je Jahr durch Modernisierungsförderungen und den Ankauf von belegrechten geschaffen werden. Der Ansatz eines Subventionswertes in Höhe eines Drittels der Neubauförderung erscheint gerechtfertigt und ist von der Größenordnung her auch aus den für das Jahr 2016 vorliegenden Daten ableitbar. Die Schaffung von 75.000 Sozialwohnungen im Bestand erfordert somit den Einsatz von weiteren 1,5 Milliarden € an Fördermitteln im sozialen Wohnungsbau.

Für die Schaffung von „bezahlbaren Mietwohnungen“ kann auf die Berechnungen aus dem Jahr 2015 zurückgegriffen werden. Die seither eingetreten Preissteigerungen werden durch die niedrigeren Zinsen (damals wurde von 3 % ausgegangen) kompensiert, so dass weiterhin von einem Subventionswert von gut 3 Milliarden € für die Schaffung von 60.000 Wohnungen im Segment des „bezahlbaren Wohnens“ ausgegangen werden kann. Die Mietstufen ergeben sich aus den vor Ort gezahlten Mieten der Wohngeldempfänger. Da die Baulandpreise immer ein wesentlicher Faktor der Mietendifferenzierung zum Bauzeitpunkt sind, spiegeln die Bestandsmieten die Bodenpreisunterschiede der Vergangenheit. Die Förderung kann deshalb vor allem auf die Abschreibung konzentriert werden. Die 2015 geforderte AfA in Höhe von 4 % zuzüglich einer Baulandverbilligung kann durch eine AfA in Höhe von 4,5 % über den Mietbegrenzungszeitraum (in der Regel 10 Jahre) und eine anschließende Abschreibung von 3 % je Jahr bis zur vollständigen Abschreibung ersetzt werden. Bei einer Eigenkapitalverzinsung von 3 % beträgt der Abstand zur notwendigen Miete bei der aktuellen Sonderabschreibung 1,25 € je m² und Monat. Der Vorteil für Vermieter, die diese Form der Förderung und Mietbegrenzung akzeptieren, liegt in der Sicherheit einer dauerhaften Vermietung. Sollten sich in einzelnen Städten die Baulandpreise extrem erhöht haben, so sind eher die Kommunen in der Pflicht zu sehen, Bauland für bezahlbaren Wohnraum zu bezahlbaren Preisen bereit zu stellen. Denn nur die Kommunen sind über ihre Planungshoheit in der Lage, neue Baulandflächen zu schaffen. Die Kommunen sollten gezielt Flächen für sozialen Wohnungsbau und das bezahlbare Wohnen ausweisen. Wenn keine kommunalen Flächen vorhanden sind, sollten die Kommunen beim Aufbau von Flächenreserven durch Bund (einschließlich bundeseigener Unternehmen wie der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben und der Deutsche Bahn AG) und Länder (Landesentwicklungsgesellschaften oder auch neu zu gründender Gesellschaften) unterstützt werden, denn gerade für finanzschwache Kommunen ist beispielsweise eine preisreduzierte Vergabe von Grundstücken mit hohen haushaltsrechtlichen Hürden verbunden.

Übersicht 2: Notwendiger Mitteleinsatz durch Bund, Ländern und Kommunen zur Wiederherstellung bezahlbaren Wohnens in Deutschland

Bereich	Mitteleinsatz in Milliarden € je Jahr
Neubau von 80.000 Sozialwohnungen	4,8
Schaffung von 75.000 Sozialwohnungen durch Modernisierungsförderung und den Ankauf von Belegrechten	1,5
Schaffung von 60.000 bezahlbaren Wohnungen	3,0
Summe	9,3

Insgesamt ist für den sozialen Wohnungsbau und die Schaffung von bezahlbaren Wohnungen ein Mitteleinsatz von 9,3 Milliarden € je Jahr notwendig. Diese Summe ist (einschließlich der Berücksichtigung von Preissteigerungen) für die Zeit bis mindestens 2030 zuzusichern, um allen am Wohnungsbau Beteiligten und nicht zuletzt auch den Wohnungssuchenden eine Perspektive zu geben.

Wenn der Wohnungsbau insgesamt gesteigert werden kann, wird auch ein erheblicher Teil der eingesetzten Mittel als Steuerzahlungen wieder in die staatlichen Kassen zurückfließen. Nach den 2015 durchgeführten Berechnungen können diese beim „bezahlbaren Wohnen“ bis zu 84 % und im sozialen Wohnungsbau bis zu 57 % der eingesetzten Mittel erreichen. Die Sozialabgaben für die mit Planung, Finanzierung und Bau beschäftigten Personen waren in diese Berechnungen nicht eingegangen.

6 FAZIT

Eine Entspannung auf Deutschlands Wohnungsmärkten ist nicht in Sicht. Die für den sozialen Wohnungsbau als Zuschüsse und Zinssubventionen eingesetzten Mittel in Höhe von 2 Milliarden € im Jahr 2017 und 2,4 Milliarden € im Jahr 2018 konnten ein weiteres Abschmelzen des Bestandes an Sozialwohnungen nicht verhindern. Inzwischen gelten die Neubaumieten in vielen Städten Deutschlands bis weit in die Mittelschicht hinein als nicht mehr bezahlbar. In der Folge nahm die Ausgrenzung derer, die schon bei entspannten Wohnungsmärkten Probleme bei der Wohnungssuche haben, weiter zu. Zu diesen Gruppen zählen unter anderem Alleinerziehende, Behinderte, Asylsuchende oder auch ehemalige Strafgefangene (die Liste ließe sich nahezu beliebig erweitern).

Angesichts der aktuellen Probleme erscheint das Ziel, den Bestand an Sozialwohnungen bis 2030 wieder auf zwei Millionen Wohnungen - dies entspricht dem Bestand am Jahresende 2007 - zu erhöhen, eher ein Minimalziel darzustellen. Aber selbst die Realisierung dieses Minimalzieles erfordert eine erhebliche Ausweitung der Wohnungsbauförderung. Im sozialen Wohnungsbau sind die von 2,4 Milliarden € im Jahr 2018 auf 6,3 Milliarden € je Jahr für mindestens 11 Jahre zu steigern. Der Einsatz von Mitteln des sozialen Wohnungsbaus für Mietwohnungen ohne die Schaffung von Sozialbindungen sollte ebenso ausgeschlossen werden wie eine Eigentumsförderung ohne Einkommengrenzen. Die paritätische Finanzierung durch Bund und Länder ist anzustreben. Die Kommunen sind vor allem über die Bereitstellung von Baulandflächen, deren Preise sozialen Wohnungsbau ermöglichen, zu beteiligen.

Weitere 60.000 Wohnungen im Bereich des „bezahlbaren Wohnens“ sind vordringlich in Kommunen der ab 2020 geltenden Mietenstufen 4 bis 7 zu schaffen. Hier wird im Neubaubereich dringend ein höheres Maß an Konkurrenz durch „bezahlbare“ Angebote benötigt, um auch insgesamt eine preisdämpfende Wirkung zu erzielen.

Die Kommunen achten bei der Vergabe von Sozialwohnungen in der Regel ohnehin auf die „soziale Dringlichkeit“. In Städten, wo dies bisher nicht der Fall ist, sollte die Förderung von Sozialwohnungen die Forderung nach einem entsprechenden Vergabemodus beinhalten, um den oben genannten Gruppen die Chance auf eine Wohnung zu eröffnen.

Unabhängig von der notwendigen Förderung kann auch eine verbesserte Einbindung der Zentren in die Regionen über den öffentlichen Nahverkehr eine wichtige Rolle bei der Entzerrung der Wohnungsmärkte spielen. Dies kann vor allem beim Abbau der Preisspitzen helfen. Je stärker der Aufwand (Geld **und** Zeit) für die Fahrt in die Zentren gesenkt wird, desto attraktiver werden die Wohnlagen außerhalb der Zentren.

Bei allen Forderungen steht die Notwendigkeit einer Verstetigung der Wohnungspolitik im Vordergrund. Ohne diese Verstetigung kann eine langfristig orientierte Branche wie die Wohnungswirtschaft nicht agieren. Kurzfristige, temporäre Fördermaßnahmen widersprechen der Kontinuität, die Rahmenbedingungen in einem marktwirtschaftlichen System aufweisen sollten.

ANHANG

Daten der Bundesländer

Die nachfolgenden Tabellen zeigen das Engagement auf der Ebene der Bundesländer. Beim Vergleich der erhaltenen Entflechtungsmittel mit den berechneten Förderwerten in Tabelle A2 wurde die rechtlich möglichen Verrechnungen mit Altverpflichtungen oder etwaige Rückstellungen nicht berücksichtigt. Mit dieser Darstellung wird die dem sozialen Wohnungsbau von den Ländern zugemessene Bedeutung aus unserer Sicht transparent wiedergegeben. Wenn einzelne Bundesländer der Überzeugung sind, dass sie keinen sozialen Wohnungsbau benötigen, dann stellt sich allerdings die Frage, warum **alle** Bundesländer an den auf 1,518 Milliarden € erhöhten Zahlungen des Bundes beteiligt wurden. Insgesamt untermauert die Betrachtung auf Länderebene die bereits gestellte Forderung nach einer mindestens paritätischen Co-Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus durch die Bundesländer.

Tabelle A1: Geschaffene Wohnungen mit Sozialbindungen je 100.000 Einwohner je Jahr im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018

Bundesland	geschaffene Wohnungen mit Sozialbindung je 100.000 EW je Jahr
Hamburg	217,0
Berlin	81,2
Bayern	51,3
Nordrhein-Westfalen	51,2
Hessen	43,2
Schleswig-Holstein	38,9
Sachsen-Anhalt	32,3
Bremen	30,9
Mecklenburg-Vorpommern	22,6
Rheinland-Pfalz	22,2
Sachsen	18,2
Brandenburg	18,0
Baden-Württemberg	16,4
Niedersachsen	16,2
Saarland	5,3
Thüringen	5,1
Gesamt	40,1

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundestagsdrucksachen 18/13054, 19/3500 und 19/10220 eigene Berechnungen

Tabelle A2: Insgesamt eingesetzte Mittel für Zinssubvention und Zuschüsse, empfangene Kompensationsmittel und abgeleitete eigene Ländermittel im Durchschnitt der Jahre 2017 und 2018

	insgesamt eingesetzte Mittel *)	empfangene Kompensations- mittel	eigene Mittel	Anteil eigener Mittel am gesamten Miteleinsatz
Bundesland	in Millionen €			in v.H.
Hamburg	216,4	31,5	185,0	85%
Schleswig-Holstein	130,4	41,8	88,6	68%
Bayern	524,2	198,2	326,0	62%
Nordrhein-Westfalen	498,8	296,5	202,3	41%
Berlin	145,2	89,5	55,7	38%
Baden-Württemberg	230,1	147,9	82,2	36%
Rheinland-Pfalz	75,2	60,9	14,3	19%
Hessen	111,1	96,5	14,6	13%
Brandenburg	40,7	74,6	-34,0	-84%
Niedersachsen	67,1	125,1	-58,0	-87%
Sachsen-Anhalt	29,6	61,0	-31,4	-106%
Sachsen	65,0	142,4	-77,4	-119%
Bremen	4,9	10,9	-6,0	-123%
Thüringen	22,0	70,6	-48,6	-220%
Mecklenburg-Vorpommern	12,9	51,9	-39,1	-304%
Saarland	0,4	18,9	-18,5	-4625%
Gesamt	2.173,8	1.518,1	655,7	30%

*) Zuschüsse und Zinssubventionen gemäß der Bundestagsdrucksachen 19/3500 und 19/10220, eigene Berechnungen

Tabelle A3: Mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus geförderte Mietwohnungen ohne Sozialbindungen in der Summe der Jahre 2016 bis 2018 und deren Anteil an den geförderten Mietwohnungen insgesamt

Bundesland	geförderte Mietwohnungen insgesamt	davon: ohne Sozialbindung	
		insgesamt	in v.H.
Baden-Württemberg	7.290	1.878	25,8
Bayern	20.034	0	0
Berlin	21.729	12.919	59,5
Brandenburg	1.955	606	31,0
Bremen	631	0	0
Hamburg	14.810	2.915	19,7
Hessen	8.088	0	0
Mecklenburg-Vorpommern	5.087	3.994	78,5
Niedersachsen	3.864	0	0
Nordrhein-Westfalen	27.854	355	1,3
Rheinland-Pfalz	2.710	0	0
Saarland	157	0	0
Sachsen	6.419	4.188	65,2
Sachsen-Anhalt	10.253	8.105	79,1
Schleswig-Holstein	3.545	170	4,8
Thüringen	4.779	4.449	93,1
Gesamt	139.226	39.580	28,4

Quellen: Bundestagsdrucksachen 18/13054, 19/3500 und 19/10220, eigene Berechnungen

Tabelle A4: Mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus geförderte Eigentumsmaßnahmen ohne Einkommensgrenze in der Summe der Jahre 2016 bis 2018 und deren Anteil an den geförderten Eigentumsmaßnahmen insgesamt

Bundesland	geförderte Eigentumsmaßnahmen insgesamt	davon: ohne Einkommensgrenzen	
		insgesamt	in v.H.
Baden-Württemberg	7.505	3.803	50,7
Bayern	10.564	0	0
Berlin	0	0	0
Brandenburg	122	36	29,5
Bremen	0	0	0
Hamburg	3.529	3.371	95,5
Hessen	2.444	1.782	72,9
Mecklenburg-Vorpommern	1.466	1.466	100,0
Niedersachsen	503	0	0
Nordrhein-Westfalen	1.654	63	3,8
Rheinland-Pfalz	4.343	0	0
Saarland	0	0	0
Sachsen	2.182	82	3,8
Sachsen-Anhalt	450	335	74,4
Schleswig-Holstein	3.264	3.226	98,8
Thüringen	606	0	0
Gesamt	38.656	14.164	36,6

Quellen: Bundestagsdrucksachen 18/13054, 19/3500 und 19/10220, eigene Berechnungen

Tabelle A5: Geschaffene Wohnungen mit Sozialbindung in der Summe der Jahre 2016 bis 2018, Sozialwohnungsbestand Ende 2015 und Ende 2018 sowie die Zahl ausgelaufener Bindungen in der Summe der Jahre 2016 bis 2018

	geschaffene Wohnungen mit Sozialbindung	Sozialwohnungsbestand		ausgelaufene Bindungen 2016 bis 2018 (c-b-a)
		Ende 2015	Ende 2018	
Bundesland	a	b	c	d
Baden-Württemberg	5.412	60.000	56.000	-9.412
Bayern	20.034	135.823	136.904	-18.953
Berlin	8.810	152.854	116.220	-45.444
Brandenburg	1.349	51.673	28.826 *	-24.196
Bremen	631	8.496	8.048	-1.079
Hamburg	11.895	88.700	80.928	-19.667
Hessen	8.088	100.660	80.309	-28.439
Mecklenburg-Vorpommern	1.093	6.728	6.099	-1.722
Niedersachsen	3.864	90.637	74.887	-19.614
Nordrhein-Westfalen	27.499	476.700	457.563 *	-46.636
Rheinland-Pfalz	2.710	63.227	52.568	-13.369
Saarland	157	1.100	530	-727
Sachsen	2.231	11.766	11.784	-2.213
Sachsen-Anhalt	2.148	12.880	3.749	-11.279
Schleswig-Holstein	3.375	50.148	47.196	-6.327
Thüringen	330	19.069	15.714 **	-3.685
Gesamt	99.646	1.330.461	1.177.325	-252.782

* vorläufige Zahlen

** inklusive 867 nur miethpreisgebundener Wohnungen

Quellen: Bundestagsdrucksachen 18/13054, 19/3500, 19/10220 und 19/12234, eigene Berechnungen