

Neue Wohnungsknappheit in deutschen Städten

Welchen Beitrag kann Neubau für bezahlbares Wohnen leisten?

Alternativ:

Strategien für bezahlbares Wohnen in der Stadt

Welchen Beitrag kann der Neubau angesichts neuer Wohnungsknappheit leisten?

Studie

Berlin, 18.01.2013

im Auftrag von

BFW - Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V.

BDB - Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel e.V.

DGfM - Deutsche Gesellschaft für Mauerwerksbau e.V.

DMB - Deutscher Mieterbund e.V.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.

IG Bau - Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt

ZDB - Zentralverband Deutsches Baugewerbe

Bearbeitung:

Arnt von Bodelschwingh

Prof. Dr. Götz von Rohr

Olaf Keßler

Vorbemerkung	4
1 Einführende Überlegungen und Problemaufriss.....	5
1.1 Erhebliche Wohnungs-Engpässe in vielen Großstädten und Verdichtungsräumen	5
1.1.1 <i>Entwicklungen und Trends auf der Nachfrageseite</i>	5
1.1.2 <i>Entwicklungen und Trends auf der Angebotsseite</i>	9
1.1.3 <i>Mieten, Betriebskosten, Wohnkostenbelastung</i>	13
1.2 Der Mietwohnungsneubau steht derzeit vor massiven Hindernissen.	19
1.3 Der Bestand spielt eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum.	24
2 Lösungsrichtungen zur Marktentlastung durch Wohnungsneubau	26
2.1 In den angespannten Wohnungsmärkten muss für Entlastung gesorgt werden. Dazu trägt letztlich jede neu gebaute Wohnung bei.	26
2.2 Neubau von Mietwohnungen ist im unteren Preissegment nur begrenzt möglich.	27
2.3 Neubau von Mietwohnungen im mittleren Preissegment bringt besonders effektiv Entlastung.	29
3 Kommunale Ansatzpunkte und Instrumente.....	31
3.1 Wohnungsbau muss kommunale Chefsache sein.	31
3.2 Aktive Preisdämpfung - auch wenn „heilige Kühe“ geschlachtet werden müssen.	34
3.3 Neubaupolitik durch aktive Bestandspolitik unterstützen.	38
4 Ansatzpunkte und Instrumente der Länder- und der Bundesebene.....	40
4.1 Das Bauen und Bewirtschaften von Immobilien wieder attraktiv machen.	40
4.2 Verschaufpause bei der EnEV! Und: Energetische Anpassung als Instrument für bezahlbaren Wohnraum begreifen.	43
4.3 Emissionsziele für zusammenhängende Immobilienbestände!	45
4.4 In der Innenstadt städtebauliche angemessene Dichte nachhaltig ermöglichen.	46
4.5 Wir brauchen in den Städten einen Förderweg, der unterhalb von 10 Euro deckelt.	48
5 Fazit: Wir brauchen einen Schulterschluss für bezahlbares Wohnen.	53
5.1 Situationsanalyse	53
5.2 Lösungsvorschläge für Strategieansätze	54
6 Anhang	56
6.1 Daten zur Wirtschaftlichkeitsrechnung in Kapitel 1.2	56
6.2 Fallbeispiele: Wo schlummern Aktivierungspotenziale im Bestand?	58

Vorbemerkung

In etlichen Städten Deutschlands ist seit einiger Zeit eine stärkere Anspannung auf den Wohnungsmärkten zu verzeichnen. Dies gilt vor allem für Ballungsgebiete, Groß- und Universitätsstädte.

Die Ursachen hierfür sind vielfältig und reichen von gesteigerter Zuwanderung in die urbanen Zentren bis hin zu veränderten Haushaltsstrukturen. Es zeichnet sich deutlich ab, dass der augenblickliche Wohnungsbestand in diesen Regionen nicht ausreicht, um der gestiegenen und weiter wachsenden Zahl an Haushalten ausreichenden und angemessenen Wohnraum anbieten zu können. Daher muss zusätzlicher bedarfsgerechter Wohnraum durch Neubau geschaffen werden.

Die vorliegende Untersuchung geht daher der Frage nach, welche Art von Neubau hier besonders effektiv Abhilfe schaffen könnte und wie die verschiedenen öffentlichen Handlungsebenen die Voraussetzungen dafür optimieren können.

Antworten darauf können vor allem diejenigen geben, die täglich mit dem Geschehen an den Wohnungsmärkten, dem Bau und dem Bewirtschaften von Immobilien in den Städten befasst sind. Aus diesem Grund stützt sich die Untersuchung stark auf die Einschätzungen von verschiedensten Marktakteuren – von den Vertretern der Kommunalpolitik und -verwaltung über privatwirtschaftliche sowie öffentliche Investoren bis hin zur Interessensvertretung der Mieterseite. Dazu wurden vom Forschungsteam mehr als 20 Expertengespräche in den Städten Hamburg, Jena, Köln, Mainz, München, Potsdam und Berlin durchgeführt. Insgesamt standen mehr als 40 Personen in solchen Gesprächen zur Verfügung. Ziel war es, Kernprobleme bei den jeweiligen Aktivitäten auf den Wohnungsmärkten und Lösungsrichtungen im Hinblick auf mehr bezahlbaren Wohnraum in den Städten herauszuarbeiten.

Dieses Vorgehen spiegelt sich auch in der Struktur der Studie:

Als Grundlage werden im ersten Kapitel statistische Befunde zu Wohnungsnachfrage und -angebot aufbereitet. Diese werden im folgenden Kapitel mit Ergebnissen aus den Expertengesprächen unter der Fragestellung zusammengeführt, welche Lösungsrichtungen zur Marktentlastung durch Wohnungsneubau zu erkennen sind. Dies bedeutet, dass hier stark die qualitativen Befunde aus den Expertengesprächen Eingang finden. Kapitel 3 und 4 stützen ebenfalls stark auf die Ergebnisse der Expertengespräche: Hier werden konkrete Lösungsansätze für die kommunale Ebene (Kapitel 3) sowie für Bund und Länder (Kapitel 4) herausgearbeitet.

Ziel der Untersuchung ist es, Beiträge der unterschiedlichen Handlungsebenen aufzuzeigen, die einzeln für sich genommen bereits Beiträge zu mehr bezahlbaren Wohnungen in den Städten leisten würden. Besonders zielführend wäre jedoch die Kombination möglichst vieler der skizzierten Maßnahmen – im Sinne eines strategischen Schulterschlusses aller Beteiligten für bezahlbares Wohnen.

Besonderer Dank gilt den zahlreichen Vertretern von Kommunen, Ländern, Wohnungsunternehmen und -genossenschaften, Investoren, Mietervereinen, Verbänden und sozialen Trägern, die den Untersuchungsgang mit umfassenden und konstruktiven Einschätzungen unterstützen.

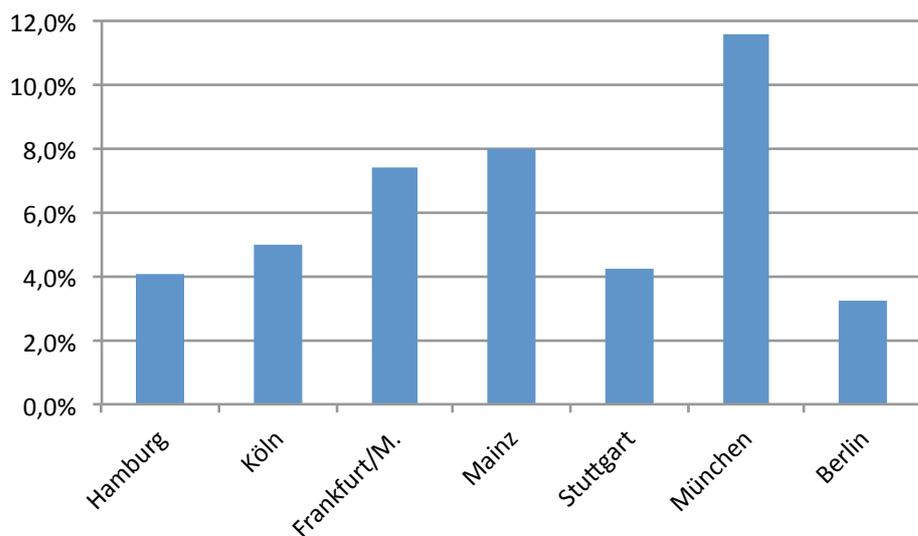
1 Einführende Überlegungen und Problemaufriss

1.1 Erhebliche Wohnungs-Engpässe in vielen Großstädten und Verdichtungsräumen

1.1.1 Entwicklungen und Trends auf der Nachfrageseite

In vielen Regionen nehmen Bevölkerung und Zahl der Haushalte weiterhin zu.

Auch wenn der Gesamtbefund für Deutschland anders ausfällt: In vielen, meist städtisch strukturierten Regionen wächst die Bevölkerung unverändert – und dies zum Teil in nennenswertem Ausmaß und seit Jahren.



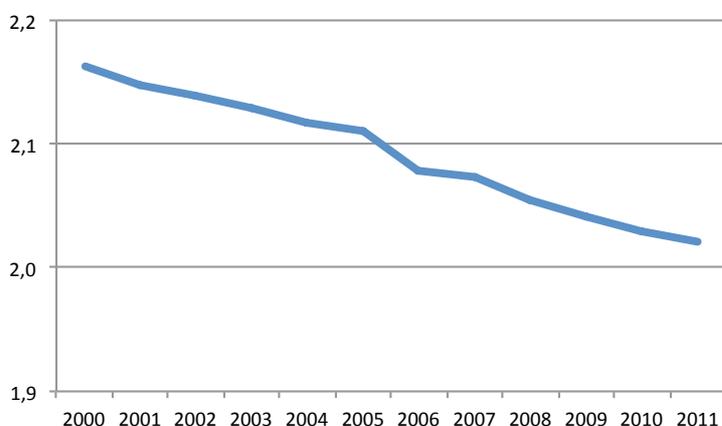
Vor allem wirtschaftlich prosperierende Großstädte wachsen in ihrer Einwohnerzahl.

Abbildung 1: Fortschreibung des Bevölkerungsstandes in ausgewählten Großstädten 2002 – 2011
Quelle: Statistisches Bundesamt

Dieses Wachstum hat mehrere Ursachen. Vor allem ist es auf Wanderungsgewinne zurückzuführen, d.h. die entsprechenden Regionen entfalten sowohl innerhalb Deutschlands als auch gegenüber dem Ausland so hohe Anziehungskraft, dass die Zahl der Zuwandernden diejenige der Abwandernden regelmäßig übersteigt.

Auch die aktuellen Prognosen beschreiben ein fortgesetztes Wachstum: In der Hälfte der Kernstädte Deutschlands wird die Bevölkerung auch bis 2019 weiter wachsen, in einem Drittel der Städte um 4% und mehr. Addiert man die Einwohnerzahlen der Regionen mit steigenden Bevölkerungszahlen, so leben in diesen Regionen mehr als 50 % der deutschen Gesamtbevölkerung - mit eindeutig steigender Tendenz.¹

Entscheidend für die Wohnungsmarktsituation ist, dass noch stärker als die Bevölkerungszahl auch die Zahl der Haushalte ansteigt. Wesentliche Ursache ist eine fortschreitende Haushaltsverkleinerung: Die durchschnittliche Haushaltsgröße sinkt in Deutschland seit vielen Jahren kontinuierlich. Und typischerweise ist dieser Verkleinerungsprozess in den Städten weiter vorangeschritten: Hier sind die mittleren Haushaltsgrößen deutlich kleiner als im Bundesdurchschnitt.



Der Trend ist
ungebrochen: Die
Haushalte in Deutschland
werden immer kleiner.

Abbildung 2: Durchschnittliche Haushaltsgröße (Personen je Haushalt) in Deutschland 2000 – 2011
Quelle: Mikrozensus, Statistisches Bundesamt

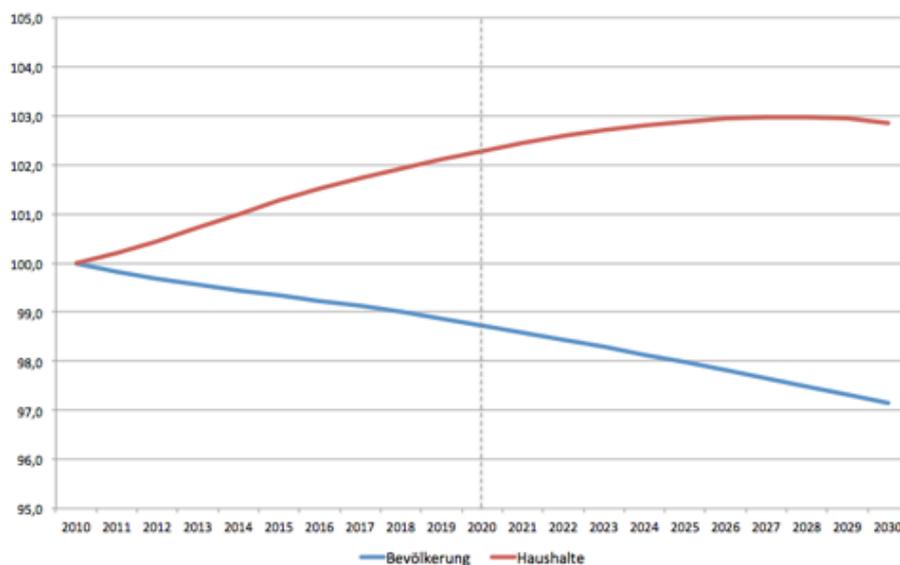
Zum einen wirken hier demografische Ursachen: Die zunehmende Lebenserwartung begünstigt demografisch die Entstehung kleinerer Haushalte. Senioren leben länger, und dies zu einem hohen Anteil allein. Dagegen nimmt der Anteil der größeren Haushalte, meist Familien, kontinuierlich ab: Der Pillenknick hat längst die Generation der heutigen Familiengründer erreicht. Zum anderen wirken sich gesamtgesellschaftliche Individualisierungsprozesse aus: Moderne Lebensformen, aber auch eine wachsende Scheidungsrate führen dazu, dass immer häufiger auch in den mittleren Lebensphasen in kleineren Haushalten gelebt wird – mit den entsprechenden Auswirkungen auf die mittlere Haushaltsgröße.

Nicht zuletzt mit dieser Haushaltsverkleinerung geht der Prozess einher, dass die Wohnfläche pro Kopf kontinuierlich ansteigt. Hier wirken mehrere Faktoren:

- Je kleiner der durchschnittliche Haushalt, um so größer der gesamte Flächenbedarf: So benötigen beispielsweise zwei Einpersonenhaushalte mehr Wohnfläche als ein Zweipersonenhaushalt, da beide Wohneinheiten der nötigen infrastrukturellen Ausstattung mit Bad, Küche etc. bedürfen.

¹ Vgl.: RegioKontext GmbH: Gutachten zur Fortführung der Kompensationsmittel für die Wohnraumförderung, S. 51ff.

- Mit dem Auszug der Kinder oder dem Tod eines Partners wird normalerweise nicht die Wohnfläche an die kleinere Haushaltsgröße angepasst. Dies ist meist weder ohne weiteres möglich (z.B. bei Wohneigentum), noch gewollt, mit der Konsequenz, dass dann die gleiche Wohnfläche von weniger Personen genutzt wird (sogenannter Remanenz-Effekt).
- Zumindest teilweise ist auch ein höherer Wohnflächen-Anspruch festzustellen – mit der Folge, dass beispielsweise gut verdienende Ein- oder Zweipersonenhaushalte ohne weiteres die Wohnfläche einer familientauglichen Wohnung nachfragen (und somit mit den Familien auf dem Markt konkurrieren).



Die Bevölkerung sinkt - aber die Zahl der Haushalte wächst noch über das Jahr 2020 hinaus weiter an.

Abbildung 3: Bevölkerungs- und Haushaltsprognose

Quelle: Raumordnungsprognose 2030 des BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn 2012

Während in Deutschland bei der Bevölkerung bis 2030 mit einer leicht rückläufigen Entwicklung um -2,9% gegenüber 2010 zu rechnen ist, wird die Zahl der Haushalte mittelfristig noch leicht steigen (bis 2030 +2,9% gegenüber 2010)² – mit entsprechenden Auswirkungen auf die Wohnungsnachfrage. **Zudem ist die Bevölkerung auf Grund gesteigener Zuwanderung aus dem Ausland in den Jahren 2011 und 2012 entgegen dem Trend gewachsen.**³ Bei der Bevölkerungsentwicklung gibt es allerdings regionale Unterschiede. Weitere Zuwächse werden vor allem in den großen Metropolregionen (v.a. im Westen) prognostiziert. Im Osten betrifft dies praktisch nur Berlin und das Umland. Ansonsten wird in den neuen Ländern fast flächendeckend ein Rückgang sowohl bei der Bevölkerung als auch bei der Haushaltszahl erwartet.⁴ Überdies ist aus demografischen

² gemäß BBSR-Raumordnungsprognose 2030, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn 2012

³ Der hohe Wanderungsgewinn im Jahr 2011 (+ 279 000) fiel zufolge der vorläufigen Schätzung des Statistischen Bundesamts 2012 nochmals deutlich höher aus: Es wird damit gerechnet, dass mindestens 340 000 Personen mehr aus dem Ausland zugezogen als ins Ausland fortgezogen sind.

⁴ gemäß BBSR-Raumordnungsprognose, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn 2012

Gründen mit signifikanten strukturellen Veränderungen zu rechnen, wie die Zahlen in der nachfolgenden Tabelle verdeutlichen. Zum einen wird der Anteil der Einwohner im Alter von über 60 Jahren deutlich ansteigen und zum anderen wird der bereits hohe Anteil an Einpersonenhaushalten mittelfristig noch weiter zunehmen.

	Einwohner insgesamt	Einwohner im Alter von 60+	Privathaushalte	Einpersonenhaushalte
2006	82,3 Mio.	20,5 Mio.	39,8 Mio.	15,6 Mio.
2019	79,6 Mio.	23,7 Mio.	40,7 Mio.	16,8 Mio.
Veränderung in %	-3,2%	+15,5%	+1,9%	+7,9%

Tabelle 1: Wohnungsbedarfs-Eckwerte für Deutschland – Veränderung 2006 - 2019
 Quelle: RegioKontext GmbH: Gutachten zur Fortführung der Kompensationsmittel des Bundes für die Wohnraumförderung, 2011; Datenbasis: Raumordnungsprognose des BBSR

Tabelle 2 zeigt die Entwicklung der wichtigsten Nachfrageindikatoren für die Kernstädte⁵ der Wohnungsmarktregionen Deutschlands, differenziert nach ihrer Wachstumsdynamik. In den Kategorien der ersten drei Zeilen finden sich die Regionen mit wachsender Bevölkerungszahl. Sie repräsentieren aktuell 52,6 % der bundesdeutschen Bevölkerung. Hinzu kommt die Kategorie „Stagnation“, in der bis 2019 zumindest auch die Zahl der Haushalte noch nennenswert ansteigt. All diese Städte eint überdies die Prognose weiter deutlich steigender Einwohneranteile im Alter über 60 Jahren. Auch der Anteil an Einpersonenhaushalten nimmt hier weiter deutlich zu – vor allem in den stark wachsenden Kernstädten (+15,6 %).

	Einwohner insgesamt	Einwohner im Alter von 60+	Privathaushalte	Einpersonenhaushalte
stark wachsend (N=12)	+4,9%	+11,2%	+9,6%	+15,6%
wachsend (N=20)	+3,9%	+7,4%	+8,0%	+13,2%
divergierend (N=17)	+1,6%	+13,5%	+5,2%	+8,3%
Stagnation (N=13)	+0,3%	+10,0%	+4,2%	+8,0%
Schrumpfung (N=17)	-4,5%	+7,0%	-0,7%	+4,2%
starke Schrumpfung (N=16)	-13,4%	+8,3%	-9,6%	-5,9%
Insgesamt	0,0%	+9,6%	+4,1%	-8,8%

Tabelle 2: Prognose-Eckwerte / Veränderungen 2006/2019 nach Wohnungsmarktregionen (nur Kernstädte)⁶
 Quelle: RegioKontext GmbH: Gutachten zur Fortführung der Kompensationsmittel des Bundes für die Wohnraumförderung, 2011; Datenbasis: Raumordnungsprognose des BBSR

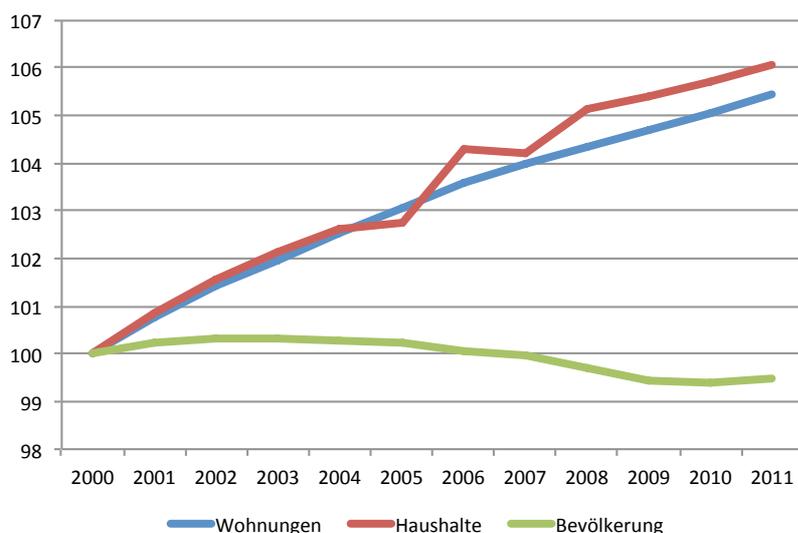
⁵ Gemäß der siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBSR werden als Kernstädte kreisfreie Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern ausgewiesen. Kreisfreie Städte unterhalb dieser Größe werden mit ihrem Umland zu Kreisregionen zusammengefasst.

⁶ Anmerkung: Da die Prognose der Wohnungsmarktentwicklung nur auf Kreisbasis erfolgen kann, liegen für die vollständigen gemeindefreie abgegrenzten Wohnungsmarktregionen keine Prognosezahlen vor. Die Tabelle berücksichtigt deshalb nur die Kernstädte.

1.1.2 Entwicklungen und Trends auf der Angebotsseite

Die Angebotsseite kommt mit der Schaffung zusätzlichen Wohnraums nicht nach.

Der Zahl der Wohnungen entwickelt sich bereits in der pauschalen Summe langsamer als die Zahl der Haushalte. Letztere ist seit 2000 um 6,1% gestiegen. Der Wohnungsbestand erhöhte sich im selben Zeitraum zwar auch um 5,4%. Darin enthalten ist aber auch der gesamte Wohneigentumsbau, der durchaus auch abseits der angespannten urbanen Wohnungsmärkte stattfindet.



Der Wohnungsbestand wächst nicht im gleichen Maße wie die Zahl der Haushalte.

Abbildung 4: Entwicklung von Bevölkerung, Wohnungsbestand und Haushaltszahl
Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus, eigene Berechnungen

In den verdichteten urbanen Regionen mit wachsender Haushaltszahl verschärft sich das Bild. Während z.B. in Berlin die Zahl der Haushalte zwischen 2003 und 2011 um +6,2% anstieg, nahm dort die Zahl der Wohnungen nur um +1,4% zu. Auch in Hamburg nahm die Zahl der Haushalte in diesem Zeitraum mit +8,4% deutlich stärker zu als die Zahl der Wohnungen (+3,1%).⁷

⁷ Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus

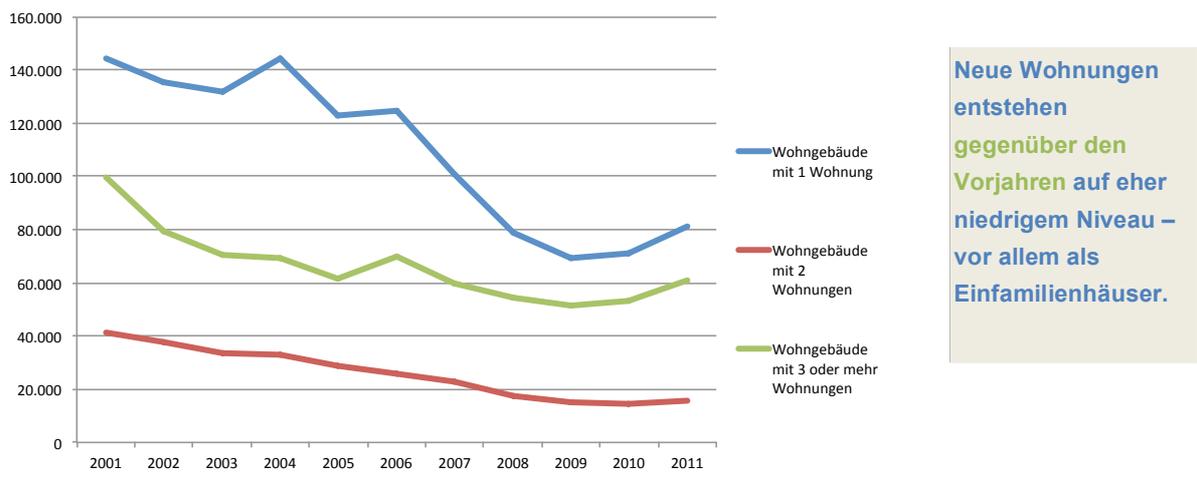


Abbildung 5: Fertigestellte Wohnungen, differenziert nach Gebäudegrößen (Gebäude mit 1 u. 2 Wohnungen = EZFH; Gebäude mit 3 u. mehr Wohnungen = MFH)
Quelle: Statistisches Bundesamt

Abbildung 5 belegt: Neue Wohnungen entstehen vor allem im Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser (zusammen zuletzt knapp 100.000 Wohnungen) – und dies auf eher niedrigem Niveau gegenüber den Jahren bis 2006. Nur gut 60.000 Wohneinheiten entfielen zuletzt auf Gebäude mit drei oder mehr Wohnungen. Und dort steigt der Anteil der Eigentumswohnungen, vor allem in Städten wie Hamburg und Berlin (Abbildung 6) – wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass diese Eigentumswohnungen nicht notwendigerweise selbstgenutztes Eigentum darstellen müssen. Zahlen zum Anteil vermieteter Eigentumswohnungen liegen allerdings nicht vor.

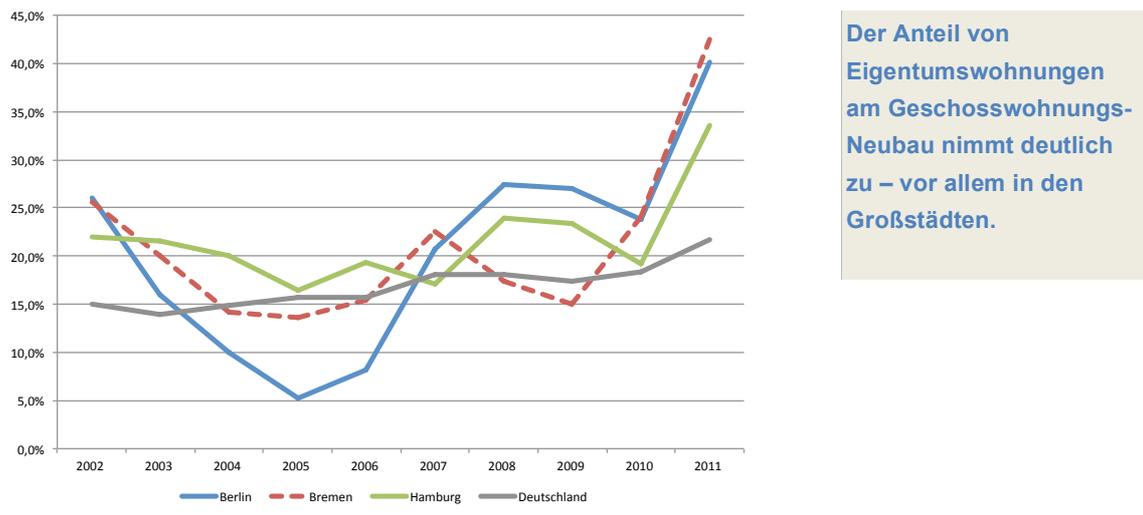


Abbildung 6: Anteil erteilter Baugenehmigungen für Eigentumswohnungen (in neuen Wohngebäuden an genehmigten Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden insgesamt)
Quelle: Statistisches Bundesamt

Dies deckt sich mit den Angaben zu den errichteten Wohngebäuden. 2011 wurden 7.330 Wohngebäude mit 3 oder mehr Wohnungen neu gebaut, darunter 4.458 Wohngebäude mit Eigentumswohnungen (rd. 61%).⁸

Und auch im Mietwohnungsneubau entstehen vor allem Wohnungen im oberen und mittleren Preissegment jedoch kaum im unteren (Abgrenzung der Preissegmente: s. Info-Kasten).

Eine Umfrage des GdW bei seinen Mitgliedsunternehmen im Jahr 2011 ergab, dass im Jahr 2010 knapp ein Fünftel aller neu gebauten Mietwohnungen in den westlichen Bundesländern derzeit dem unteren Preissegment zuzuordnen.

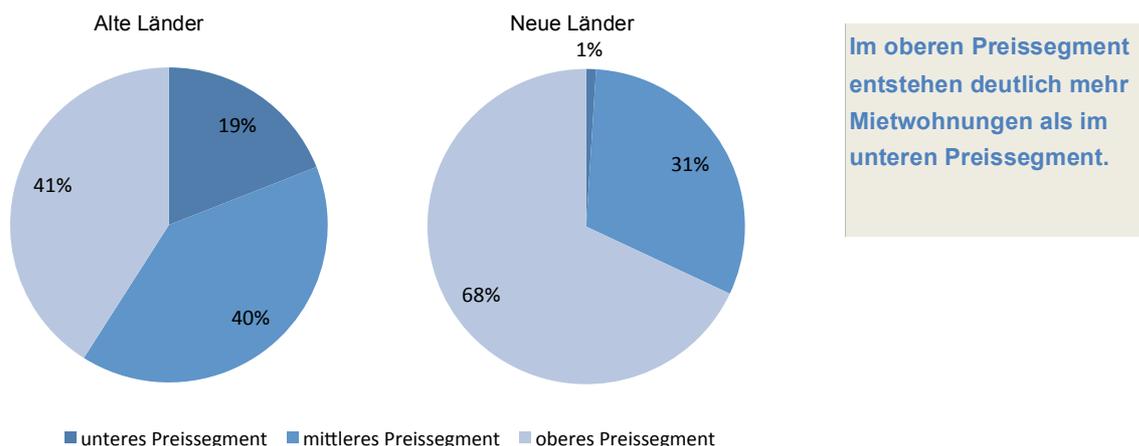


Abbildung 7: Fertiggestellte Mietwohnungen 2010 nach Preissegmenten bei Mitgliedsunternehmen des GDW

Quelle: GDW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V., Ergebnisse der Umfrage Wohnungsneubau, Januar 2012

Abgrenzung der Preissegmente

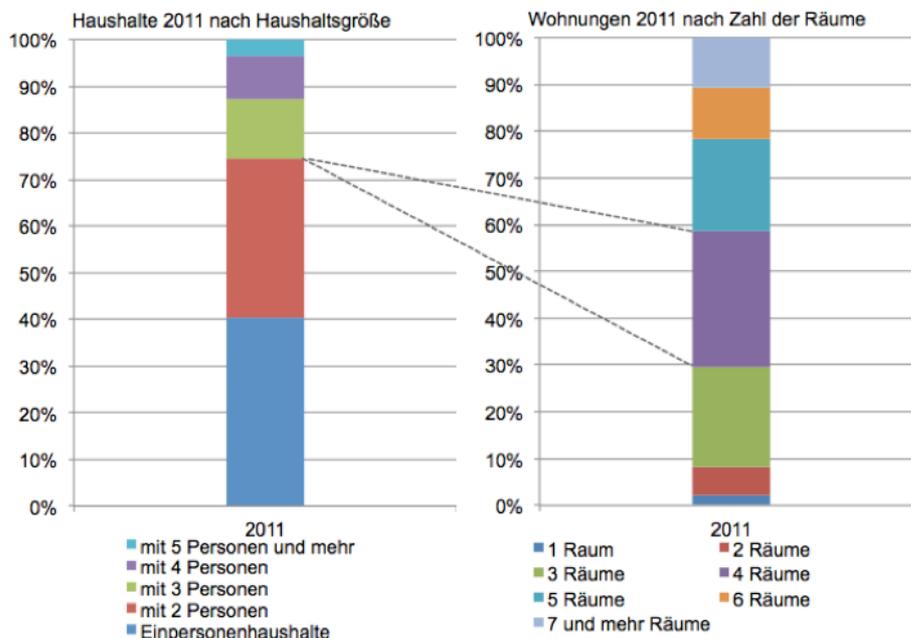
Die Grenzen für die einzelnen Preissegmente sind regional sehr unterschiedlich und hängen auch von der jeweiligen örtlichen Kaufkraft ab. Für den Gesamtbestand (einschließlich Neubau) werden sie hier wie folgt grob eingegrenzt:

- Die Mieten im preisgebundenen Segment hängen von der Förder-Grundlage zum Zeitpunkt der Errichtung und damit der Förderzusage ab. Sie liegen jedoch meist im Bereich des unteren Preissegments.
- Für das untere Preissegment liegt ein typischer Orientierungswert bei (5,50 Euro bis) maximal 6 Euro. Dieser Wert stellt nach Ansicht der Marktakteure auch eine wichtige psychologische Grenze dar.
- Der Orientierungsbereich für das mittlere Preissegment bewegt sich zumeist zwischen 6,00 und 8,50 Euro, in sehr angespannten Märkten reicht dieses Segment auch bis an 11,00 Euro heran.
- Gehobenes Preissegment (alles oberhalb des mittleren)

Es handelt sich hierbei um grobe Richtwerte, um im Untersuchungsgang Orientierung zu bieten. Das bedeutet nicht, dass nicht lokal deutliche Abweichungen möglich sind.

⁸ Quelle: Statistisches Bundesamt

Betrachtet man die Struktur des Wohnungsbestands (Wohnungsgröße – nach Anzahl der Räume) und vergleicht diese mit der Haushaltsstruktur, zeigt sich ein zunehmendes Missverhältnis. Während der Anteil kleiner Haushalte (mit einer oder zwei Personen) deutlich überwiegt und in den letzten zehn Jahren sogar noch zunahm, überwiegt beim Wohnungsbestand deutlich der Anteil größerer Wohnungen. Das Diagramm veranschaulicht diese Diskrepanz.



Passen die Wohnungen zur Struktur der künftigen Nachfrage?

Abbildung 8: Haushaltsgrößen und Wohnungsgrößen 2011
Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus

Bei der Wohnraumstatistik ist allerdings zu berücksichtigen, dass hierbei auch Küchen mitgezählt werden, d.h. eine Wohnung mit einem Wohnraum, einem Schlafraum und Küche gilt als Wohnung mit drei Räumen. Dies ändert jedoch nichts an der Unausgeglichenheit zwischen Haushalts- und Wohnungsgrößen. Während der Anteil kleiner Haushalte (mit einer oder zwei Personen) aktuell rund 75% ausmacht, liegt der Anteil kleinerer Wohnungen mit bis zu drei Räumen (inkl. Küche) zusammen nur bei 30% (**untere gestrichelte Linie**). Wenn man Wohnungen mit vier Räumen (inkl. Küche) hinzurechnet, kommt man insgesamt nur auf 59% (**obere gestrichelte Linie**). Andersherum steht größeren Haushalten mit drei und mehr Personen, die nur einen Anteil von 25% an allen Haushalten haben, rein rechnerisch ein überproportional großes Angebot von 70% an größeren Wohnungen mit vier und mehr Räumen zur Verfügung.

Diese Gegenüberstellung beinhaltet natürlich auch die vielen Fälle, in denen die Haushalte geschrumpft sind, dennoch weiterhin die alte Wohnung bewohnt wird. Wie oben bereits ausgeführt, wird in solchen Situationen oftmals die angestammte Wohnung beibehalten. Gleichwohl ist festzuhalten, dass der Anteil kleiner Haushalte, der sich nicht in solchen Remanenz-Situationen befindet, höher sein dürfte als das statistisch zur Verfügung stehende Angebot an kleinen Wohnungen. Diese Knappheit zeigt sich in Großstädten mit hohem Anteil kleiner Haushalte und allgemein angespannter Wohnungsmarktlage zunehmend auch am Wohnungsmarkt.

1.1.3 Mieten, Betriebskosten, Wohnkostenbelastung

Das Wohnen wird immer teurer: In vielen Großstädten kommen zu steigenden Betriebskosten spürbare anziehende Mieten (vor allem bei Neu- und Wiedervermietung).

Das Gut „Wohnen“ wird allgemein teurer – absolut und relativ. „Absolut“ heißt, dass die monatlichen Kosten für das Wohnen (dunkelblaue Linie in Abbildung 9) durchschnittlich steigen. „Relativ“ bedeutet, dass der Anteil, den diese Summe am Einkommen der Bewohner ausmacht, im Durchschnitt ebenfalls ansteigt: Die dunkelblaue Linie liegt oberhalb der roten.

Welche Faktoren treiben die Entwicklung? Entscheidend sind neben wohnungsmarktbedingten Kostensteigerungen – bei Mietwohnungen also den Mietsteigerungen – **betriebsbezogene Steigerungen** der Wohnkosten, was bei Haushalten mit stagnierendem oder sinkendem Einkommen zu höheren Wohnkostenbelastungen führt. Dabei wirken sich vor allem zwei Faktoren aus:

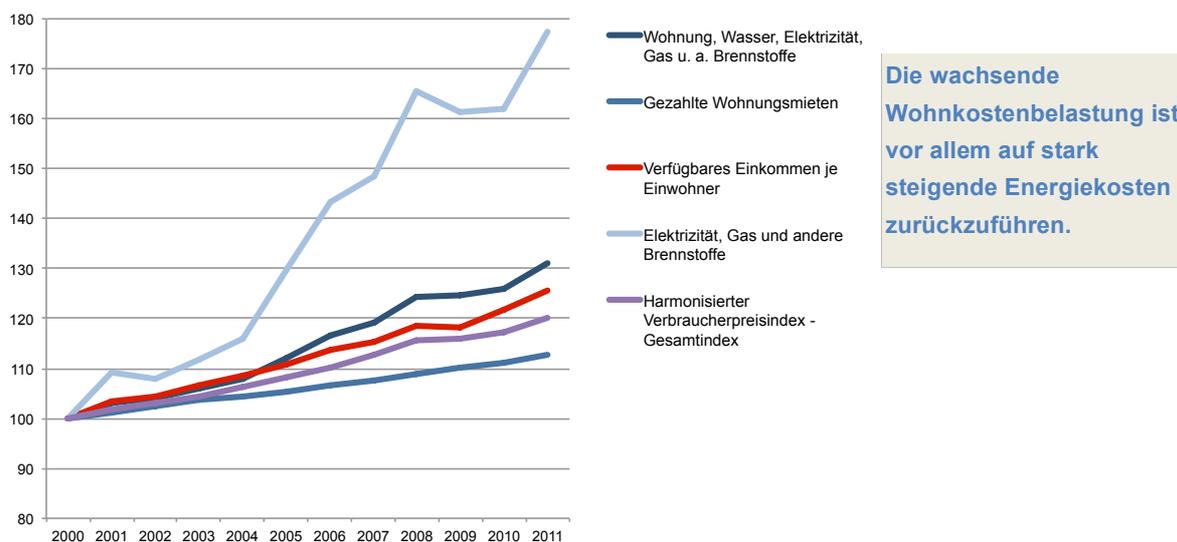
1. Die sogenannte „zweite Miete“, also die **Wohnungs-Betriebskosten** und hierbei vor allem die Energiekosten, steigt seit mehreren Jahren an. Abbildung 9 zeigt deutlich:

Die reinen Mietkosten (gezahlte Wohnungsmieten nettokalt) verzeichnen seit dem Jahr 2000 einen eher geringen Anstieg (+13%), d.h. rechnerisch 1,1% pro Jahr. Damit liegt dieser Wert unterhalb der allgemeinen Teuerungsrate und auch unterhalb der Entwicklung der verfügbaren Einkommen. Dieser Wert ist ein Durchschnitt zwischen einfachsten und teuersten Wohnungen, zwischen Alt- und Neumieten sowie zwischen Stadt und Land. Auf den angespannten Wohnungsmärkten liegt der Anstieg auch im Durchschnitt deutlich höher.

Demgegenüber sind – wieder bezogen auf das Jahr 2000 – die gesamten Wohnkosten (Wohnung, Wasser, Elektrizität, Gas u.a. Brennstoffe) im bundesdeutschen Durchschnitt erheblich stärker gestiegen als die verfügbaren Haushaltseinkommen je Einwohner. Dies führt zu einer steigenden Wohnkostenbelastung. Zu beachten ist: Die Abbildung zeigt in der roten Kurve einen Durchschnitt über alle Einkommensgruppen. Für die unteren zwei Drittel der Einkommenspyramide steigt die Belastung also deutlich stärker.

Zu Buche schlagen vor allem die Energiekosten (hier dargestellt als indizierter Durchschnittswert der Kosten für Elektrizität, Gas und andere Brennstoffe). Diese legen seit dem Jahr 2000 um fast 80% zu. Festzuhalten ist daher: Die (im bundesweiten Durchschnitt) wachsenden Wohnkosten sind vor allem auf stark steigende Energiekosten zurückzuführen.

- Der Gebäudebestand v.a. große Teile des Bestands aus den 1950er und 1960er Jahren befindet sich in einem Stadium, in dem zu grundsätzlichem Modernisierungsbedarf auch energetische und sonstige strukturelle Anpassungsnotwendigkeiten (v.a. auch demografisch) kommen. Durch die Kosten entsprechender Modernisierungs- und Anpassungsmaßnahmen steigt ebenfalls die Nettokaltmiete. Zwar **werden die Betriebskosten** durch Maßnahmen zur Energieeinsparung abgemildert, von weiteren Preissteigerungen unberührt bleibt sie dennoch nicht. Im Gegenteil: Die geplante Intensivierung der energetischen Modernisierung dürfte in naher Zukunft ein Treiber bei den Nettokaltmieten sein.

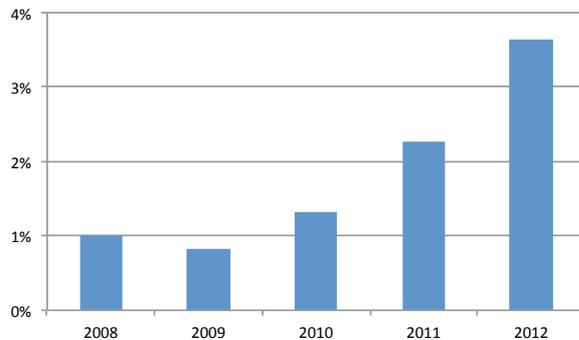


Die wachsende Wohnkostenbelastung ist vor allem auf stark steigende Energiekosten zurückzuführen.

Abbildung 9: Entwicklung von Wohnungsmieten, Energiekosten, allgemeinem Verbraucherpreisindex und verfügbarem Einkommen
Quelle: Statistisches Bundesamt

Bei beiden Punkten handelt es sich allein um **betriebsbedingte Kostensteigerungen**. Hinzu kommen auf den angespannten Wohnungsmärkten – wie bereits erwähnt – **knappheitsbedingt steigende Marktpreise** (Kaufpreise, Mieten). Dies zeigt sich im Folgenden bei der Analyse der Mieten.

Die Neu- und Wiedervermietungsrenten sind in Deutschland seit 2007 um durchschnittlich 9,3% gestiegen – d.h. rechnerisch pro Jahr um 1,8%. Damit sind die Angebotsrenten deutlich stärker gestiegen als die Renten allgemein (inklusive Bestandsrenten), welche sich im Vergleichszeitraum nur um 5,8% erhöhten (knapp 1,2% pro Jahr)⁹.



Die Steigerung der Neu- und Wiedervermietungsrenten dynamisierte sich in den letzten Jahren deutlich.

Abbildung 10: Veränderung der Angebotsrenten (Neu- und Wiedervermietungsrenten) gegenüber dem Vorjahr 2008 - 2012 in EUR/m² (jeweils 1. Halbjahr, nettokalt)

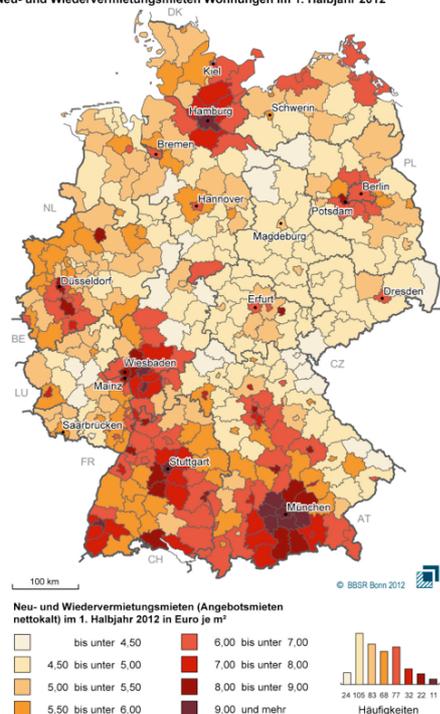
Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, IDN ImmoDaten GmbH), eigene Berechnungen

Betrachtet man die Veränderung der Neu- und Wiedervermietungsrenten gegenüber dem Vorjahr, wird deutlich, dass die Renten seit 2010 spürbar steigen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass hier nur der Mittelwert für ganz Deutschland abgebildet wird, welcher durch die Renten in stagnierenden oder schrumpfenden Regionen gedämpft wird. In den prosperierenden Metropolregionen mit starker Nachfrage fallen die Steigerungsraten oftmals noch höher aus – insbesondere in den dort besonders gefragten Stadtteilen.

⁹ Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, IDN ImmoDaten GmbH); "Gezahlte Wohnungsmieten" laut Harmonisierter Verbraucherpreisindizes, Deutschland, Statistisches Bundesamt

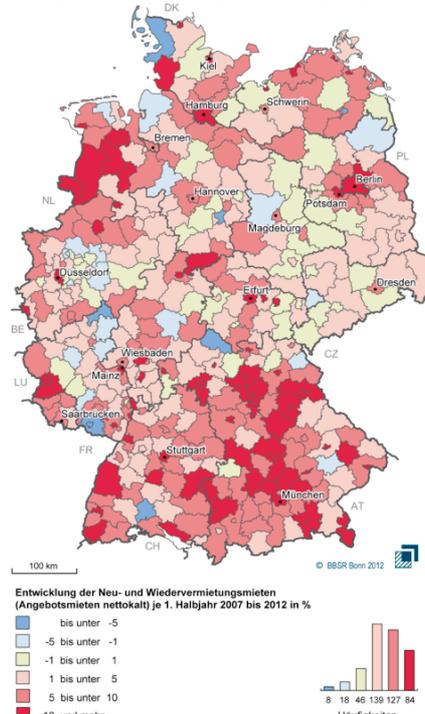
Die folgenden Karten veranschaulichen die deutlichen Unterschiede bei den Mieten, zu denen die Wohnungen jeweils auf dem Markt angeboten (Angebotsmieten) in den einzelnen Regionen.

Neu- und Wiedervermietungsnettomieten Wohnungen im 1. Halbjahr 2012



Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbearbeitungssystem, IDN ImmoDaten GmbH
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise (modifiziert), 31.12.2009
Anmerkungen:
In Brandenburg innere Differenzierung der Kreise nach engerem Verflechtungsraum und äußerem Entwicklungsraum. Regionalkreis Hannover und Städteregion Aachen differenziert nach Stadt und ehemaligem Umlandkreis.

Entwicklung Neu- und Wiedervermietungsnettomieten Wohnungen 1. Hj. 2007 bis 2012



Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbearbeitungssystem, IDN ImmoDaten GmbH
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise (modifiziert), 31.12.2009
Anmerkungen:
In Brandenburg innere Differenzierung der Kreise nach engerem Verflechtungsraum und äußerem Entwicklungsraum. Regionalkreis Hannover und Städteregion Aachen differenziert nach Stadt und ehemaligem Umlandkreis.

Besonders hohes Mietpreisniveau in den wachsenden, wirtschaftsstarken Metropolregionen und regional unterschiedliche Mietpreisentwicklung.

Abbildung 11:
Angebotsmieten (Neu- und Wiedervermietungsnettomieten) im 1. Halbjahr 2012 in EUR/m² (nettokalt)

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbearbeitungssystem, IDN ImmoDaten GmbH)

Abbildung 12:
Entwicklung der Angebotsmieten (Neu- und Wiedervermietungsnettomieten) 1. Hj. 2007 bis 2012 in %

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbearbeitungssystem, IDN ImmoDaten GmbH)

Vor allem die wachsenden, wirtschaftsstarken Metropolregionen wie München, Rhein-Main, Stuttgart und Hamburg weisen ein überdurchschnittlich hohes Mietniveau auf. Deutlich unter dem Durchschnitt sind dagegen die Mieten in den dünn besiedelten strukturschwachen Regionen vor allem in Ostdeutschland, aber auch in den westlichen Bundesländern findet man zahlreiche solcher Landkreise.

Während in den letzten fünf Jahren die Mieten in den dünn besiedelten nachfrageschwachen Regionen überwiegend stagnierten oder vereinzelt sogar sanken, zogen die Mieten in vielen Großstädten mit bereits hohem Mietpreisniveau noch weiter an. Die Hauptursache für diese Mietsteigerungen ist die erhöhte Wohnungsnachfrage (vor allem durch Zuzüge, aber auch durch Haushaltsverkleinerung) in den Großstädten, wo das Wohnungsangebot nicht in gleichem Umfang ausgeweitet wurde.

Die beiden folgenden Diagramme verdeutlichen das hohe Mietpreisniveau und den weiteren Anstieg der Angebotsmieten vor allem in westdeutschen Großstädten wie München, Frankfurt a.M., Hamburg und Stuttgart. Aber auch in Ostdeutschland war in den letzten Jahren – zwar noch auf geringerem Niveau – in mehreren Städten ein stärkerer Anstieg der Angebotsmieten zu verzeichnen (wie etwa in Berlin, Potsdam und Jena).

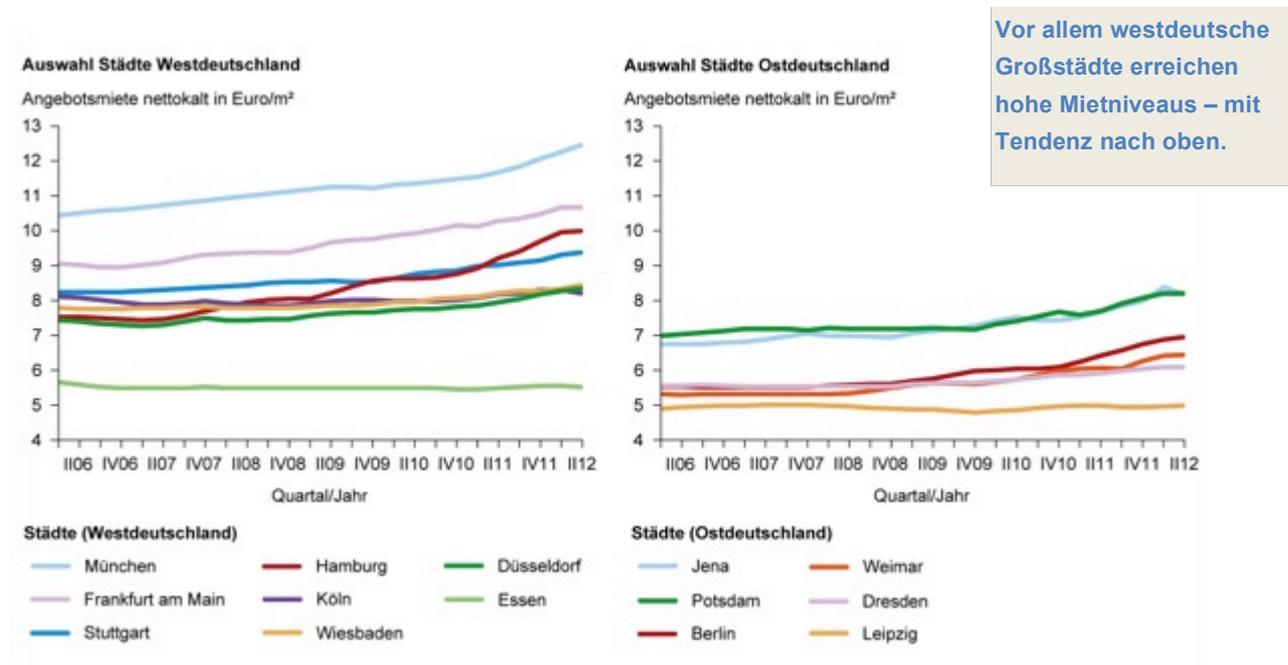


Abbildung 13: Entwicklung der Angebotsmieten (Neu- und Wiedervermietungs-mieten) 2006 bis 1. Halbjahr 2012 in EUR/m² (nettokalt)

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, IDN ImmoDaten GmbH)

Von dieser Entwicklung besonders betroffen sind die Einkommensschwächeren und zunehmend die mittleren Einkommensgruppen.

Der Anstieg der Wohnkostenbelastung betrifft Haushalte umso stärker, je niedriger deren Einkommen ist (Abbildung 14). Wie die Abbildung deutlich zeigt, müssen die unteren Einkommensgruppen einen höheren Anteil ihrer Konsumausgaben für das Wohnen einsetzen. **Bei den unteren Einkommensgruppen liegt die Wohnkostenbelastung bei 40% und darüber.** Zudem ist der Anteil der Wohnkosten bei den unteren Einkommensgruppen in den letzten Jahren stärker gestiegen, während sich dieser Anteil bei der obersten Einkommensgruppe sogar verringert hat.

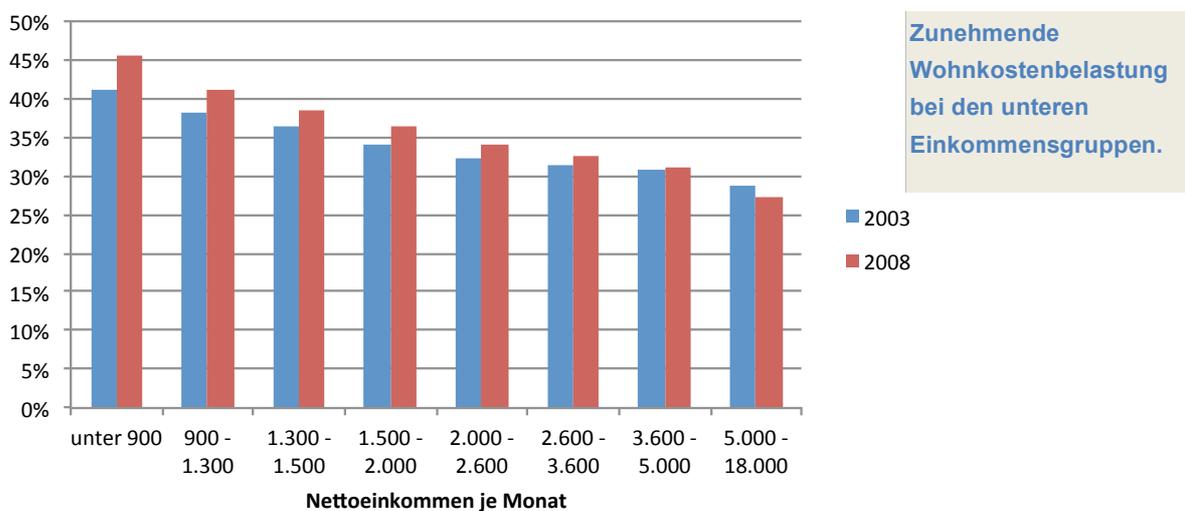


Abbildung 14: Anteil der Ausgaben für Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung 2003 und 2008
Quelle: Statistisches Bundesamt

Es geht also um die Frage, ob für die unteren Einkommensgruppen ausreichend neuer und zugleich bezahlbarer Wohnraum angeboten wird und ggf. auch neu entsteht. Dabei kann es sich gerade in urbanen und angespannten Wohnungsmärkten fast nur um Mietwohnungen handeln.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich deshalb die zwei Kernfragen:

- 1. Wie wird rein quantitativ dort, wo es Wohnungsknappheit gibt, mehr Neubau möglich?**
- 2. Wie kann man gleichzeitig das Angebot an Wohnungen im unteren Preissegment vergrößern oder zumindest stabilisieren?**

1.2 Der Mietwohnungsneubau steht derzeit vor massiven Hindernissen.

Handlungsbedarf besteht in den angespannten Wohnungsmärkten im Hinblick v.a. auf die unteren Einkommensgruppen – also bezogen auf das untere und mittlere Preissegment. Damit gerät der Geschosswohnungsbau – und hierbei vor allem der Mietwohnungsbau – in den Fokus:

Warum entsteht – trotz Bedarf – kaum Geschosswohnungsbau, v.a. Mietwohnungen im unteren und mittleren Preissegment?

Die Erklärungsansätze seitens der Marktakteure beziehen sich hierbei einhellig auf drei wesentliche Faktoren:

I. Typische Investoren für diese Art von Wohnungsbau sind in den letzten Jahren und Jahrzehnten weggebrochen.

Klassischerweise sorgten in der Bundesrepublik (aber auch in der DDR) bestimmte Bauherrngruppen für Mietwohnungsangebote im preiswerten Segment. Zu nennen sind u.a.

- **öffentliche Arbeitgeber** (Bahn, Post, Behörden, Kommunen etc.); diese haben sich überwiegend aus der Wohnungsversorgung ihrer Mitarbeiter zurückgezogen. Die entsprechenden Wohnungsbestände wurden meist privatisiert und sind somit für eine aktive Wohnungspolitik nicht mehr verfügbar.
- **Großunternehmen, Versicherungen:** Auch diese traditionelle Bauherren haben sich im Zuge der Konzentration auf das Kerngeschäft in den letzten Jahren und Jahrzehnten sukzessive von ihren Wohnungsbeständen getrennt – auch deshalb, weil in den überwiegend entspannten Wohnungsmärkten seit den 1980er Jahren kein Bedarf mehr bestand, die eigene Belegschaft bei der Versorgung mit Wohnraum zu unterstützen (**auch nicht in den akuten Bedarfsphasen Anfang der 1990er Jahre**). Mit der Privatisierung dieser Bestände ist gerade in Städten ein nennenswerter Beitrag zu bezahlbarem Wohnraum verloren gegangen. Gleichwohl ist ein gewisser Gegentrend zu verzeichnen: Versicherungen beginnen Wohnungsinvestments wieder verstärkt als Asset-Klasse wahrzunehmen und investieren zum Teil wieder gezielt in Wohnungsbau als langfristige Kapitalanlage. Hier ist allerdings anzumerken, dass Versicherungen von den meisten Fördermittel-Programmen nicht erreicht werden, weil sie nicht kreditfinanziert investieren dürfen.
- **altersvorsorgeorientierte Einzelbauherren:** Der private Mietshausbesitzer ist eigentlich ein klassischer Investor am Wohnungsmarkt. Der Marktanteil dieser Eigentümergruppe ist bis heute immens: **37%** aller vermieteten Wohnen im Geschosswohnungsbau in Deutschland gehören privaten Kleinanbietern.¹⁰ Gleichwohl geht dieser Anteil kontinuierlich zurück. Flächenhaft ist zu beobachten, dass diese Klientel (oder ihre Erben) gar nicht mehr neu baut und sich oftmals von ihren Objekten trennt. Das Bauen und Bewirtschaften von Mietwohnungsobjekten, das vormals eine typisches Element der Altersvorsorge gerade für den

¹⁰ vgl. JLL On Point Wohnungsmarktbericht Deutschland Herbst 2011

(selbständigen) Mittelstand, ist in den letzten Jahren unattraktiv geworden. Alternativen etwa am Kapitalmarkt waren ungleich attraktiver und weniger aufwändig.

- In den zurückliegenden Jahren wurden größere **Wohnungsbestände der öffentlichen Hand** (von Bund, Ländern und in Einzelfällen auch von Kommunen) an Investoren verkauft. Zudem sind die kommunalen Wohnungsunternehmen unterschiedlichen Einschränkungen und Zwängen unterworfen: Hier sind Bestandsentwicklung und die energetische Anpassung zu leisten, gleichzeitig gibt es vielfach klare Rendite-Erfordernisse seitens der kommunalen Eigentümer. Das engt die Spielräume für zusätzlichen Neubau erheblich ein.
- **Genossenschaften:** Der Zweck von Wohnungs-Genossenschaften ist die Versorgung ihrer Mitglieder mit preisgünstigem Wohnraum. Unter dieser Aufgabenstellung haben die deutschen Genossenschaften in der Vergangenheit einen wichtigen Beitrag zum flächendeckenden Aufbau und Erhalt von bezahlbarem Wohnraum geleistet. Gleichwohl haben etliche Genossenschaften ihre Neubauaktivitäten in den letzten Jahren stark zurückgefahren und – wie andere Marktakteure auch – die Modernisierung vordringlich in den Blick genommen. Anreize für Neubau sind vielfach nicht gegeben, sofern nicht strukturelle Bestandsdefizite beseitigt werden (z.B. altersgerecht). Zudem verfügen die Genossenschaften in der Regel kaum über Grundstücksreserven. Vor diesem Hintergrund halten sich viele Genossenschaften unter angespannten urbanen Marktbedingungen mit Neubau eher zurück.

II. Das Bauen ist immer aufwändiger und teurer geworden.

Der organisatorische und technische Aufwand des Wohnungsbaus ist sukzessive immer weiter gestiegen. Bezeichnend ist hierbei die Aussage eines Gesprächspartners: „Projektentwicklung für Wohnungsbau gab es früher nicht. Heute ist er unverzichtbar.“ Die Komplexität setzt nicht nur hochgradig professionalisierte Prozesse voraus. Sie führt auch zu erheblich verlängerten Bauzeiten - vor allem in der Vorbereitung: Die eigentliche Errichtung eines Wohnhauses dauert heute nicht länger als früher, jedoch sind – gerade in städtischen Kontexten - im Vorfeld immer mehr Aspekte von Belang, die abgearbeitet und vorfinanziert werden müssen: Die Vielfalt der Aufgabenstellungen spiegelt sich auch in der Zahl der einbezogenen öffentlichen Ämter und Behörden wider. So ist von Denkmalschutz bis hin zum Grünflächenamt ein Themenspektrum berührt, das etwa von einem einzelnen privaten Bauherren ohne professionelle Unterstützung und ohne langen finanziellen Atem nicht gestemmt werden kann.

Zum organisatorischen Aufwand bei der Projektentwicklung kommen hohe, sich zudem häufig verschärfende Auflagen für bauliche Mindeststandards – insbesondere durch immer höhere Vorgaben zur energetischen Qualität.

Dies verteuert das Bauen – aber nicht allein: So sind die Bodenpreise in etlichen Städten, aufgrund von Knappheit und des Marktmechanismus', zum Teil dramatisch angestiegen.

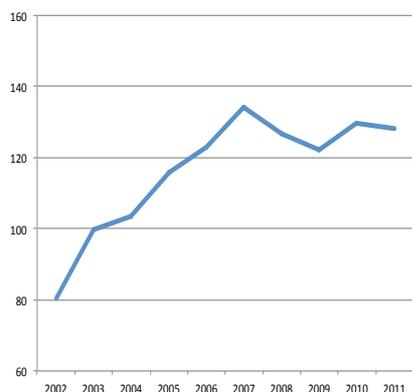
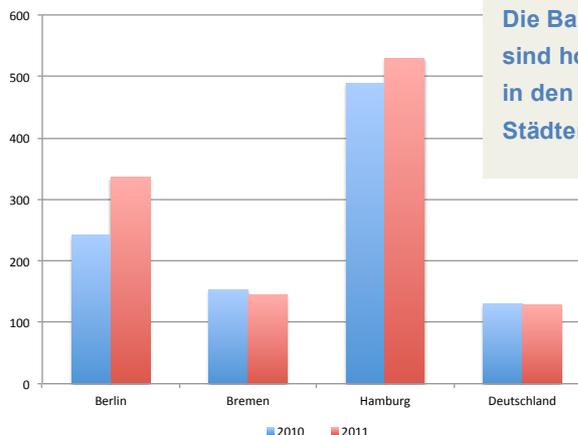


Abbildung 15:
Kosten für baureifes Bauland in Deutschland
2002 - 2011 (in Euro je m²)

Quelle: Statistisches Bundesamt



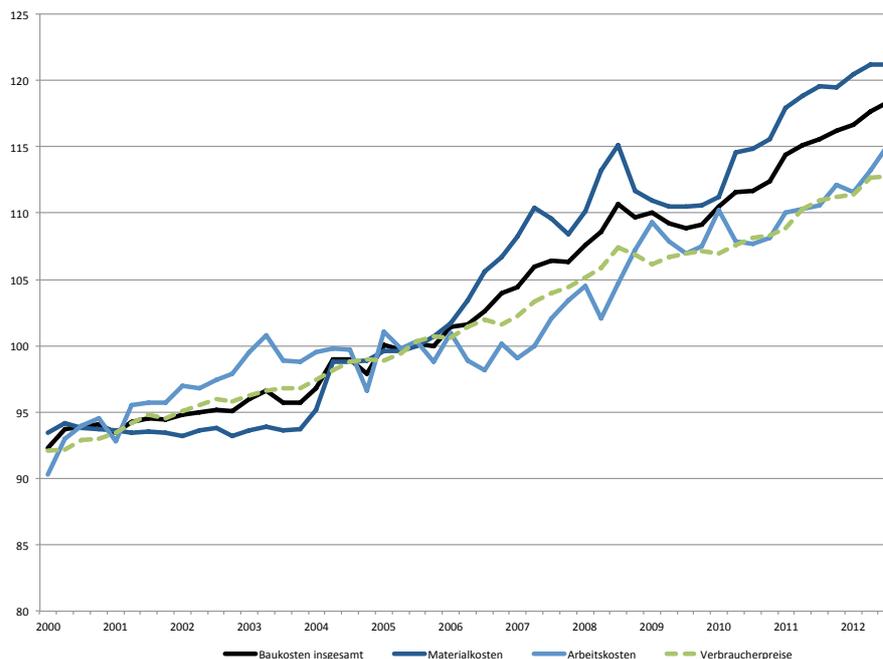
Die Baulandpreise
sind hoch - gerade
in den großen
Städten.

Abbildung 16:
Kosten für baureifes Bauland in ausgewählten
Städten 2010 und 2011 (in Euro je m²)

Quelle: Statistisches Bundesamt

Hinzu kommt: Auch die eigentlichen Baukosten steigen seit Jahren.

- Zum einen muss immer aufwändiger gebaut werden. Unabhängig vom Wohnstandard sind die Vorgaben etwa für die energetische Qualität – gemessen an den langen Investitionszyklen der Wohnungswirtschaft – rasant gestiegen. **Experten und Marktakteure bestätigen nachdrücklich:** Entsprechend **ergibt sich** bei Baumaterialien und auch bei der Gebäudetechnik ein erhebliches Mehr an Aufwand, das voll auf die zu kalkulierende Quadratmetermiete durchschlägt.
- Zum anderen haben die Preise für Bauleistungen zum Teil kräftig zugelegt. **Gemäß Baukostenindex des Statistischen Bundesamts sind die Baukosten (insgesamt) seit 2000 um rund 26% gestiegen. Insbesondere** die Materialkosten **nahmen** mit 28% deutlich **zu**. Preistreibend wirken aber auch Personalknappheit auf der Anbieterseite: Die stark gesunkenen Fertigstellungszahlen seit Ende der 1990er Jahre haben zu einem Abbau an personellen Kapazitäten geführt und es wurde weniger ausgebildet. Das lässt sich heute dort, wo Bedarf besteht, nicht kurzfristig wieder umdrehen. Entsprechende Knappheiten diktieren daher vielerorts die Preise.



Die Baukosten steigen stetig an, sowohl bei Material als auch beim Personal.

Abbildung 17: Entwicklung der Baukosten in Deutschland
Quelle: Statistisches Bundesamt

III. Die derzeitigen Kapitalmarktbedingungen machen die Förderprogramme für Wohnungsbau unattraktiv.

Die öffentliche Förderung des Wohnungsbaus wird vielfach als sehr aufwändig und undurchsichtig empfunden. Auch wenn bei der sozialen Wohnraumförderung sehr unterschiedliche Bedingungen in den einzelnen Ländern bestehen: Die Marktakteure sehen sich durch die Vorgaben der Förderungen (v.a. die Bindungen) zu sehr eingeeengt, als dass dies durch einen gewissen Finanzierungsvorteil kompensiert würde. Hierbei ist derzeit ein Aspekt ganz entscheidend: Gerade die (heute weitgehend übliche) darlehensbasierte Förderung bietet aufgrund des insgesamt niedrigen Kapitalmarktzinses nur geringe Anreize. Dieser Opportunitätsabgleich führt bei den Investoren oft zu einer Entscheidung gegen einen Förderantrag.

„WIR KÖNNEN SELBST FÜR DIE NORMALEN EINKOMMENSGRUPPEN KAUM NOCH MIETWOHNUNGEN BAUEN, UND SCHON GAR NICHT IN DER INNENSTADT.“

Die beschriebenen Restriktionen ergeben sich schließlich nicht nur aus gestiegenen hohen Kosten. Eng damit verbunden sind zudem auch wirtschaftliche wie bauliche Risiken sowie die Maßgabe hoher Renditeerwartungen. Dies führt dazu, dass ein Neubau von Mietwohnungen in den Innenstädten nur noch für bestimmte Zielgruppen interessant ist. Entsprechend steht in den angespannten Wohnungsmärkten der Neubau von Wohneigentum im Fokus. Mietwohnungen entstehen primär im gehobenen Segment.

Zwar drängt aufgrund des gegenwärtigen Zinsumfeldes durchaus Kapital in den Markt, es sucht aber stets maximale Renditen. Diese sind zur Zeit im Eigentumssegment und im gehobenen Mietsegment weitaus attraktiver. Nicht nur ist es lukrativer, diese Nachfrage zu bedienen. Die Preise in diesem Segment erlauben am ehesten, die zusätzlichen Kosten und Risiken abzudecken. Anders formuliert: Die steigenden Anforderungen und Standards, die in der Regel für alle Neubauten gleichermaßen gelten, schlagen im unteren und mittleren Preissegment deutlich stärker durch und verengen die Investitionsrechnungen in diesem Bereich zusätzlich.

Eine modellhafte Wirtschaftlichkeitsrechnung für den Neubau eines Mietwohnungsbaus zeigt, dass unter den gegebenen Voraussetzungen bei einer Anfangs-Kaltmiete von 7,50 Euro/m² nur eine Rendite zwischen 2,3% und 3,0% über einen Zeitraum von 15 Jahren zu erwarten ist.¹¹ (s. Anhang)

¹¹ vgl. Eduard Pestel Institut: Wohnungsbauinvestitionen und Staatliche Haushalte (im Auftrage der Kampagne „Impulse für den Wohnungsbau“), Hannover, 2010, S. 11 f.

1.3 Der Bestand spielt eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum.

Was ist bezahlbarer Wohnraum?

Bezahlbarkeit bestimmt sich primär **relativ** zum Einkommen, umfasst aber auch die individuelle Wohnpräferenzen. Anders formuliert:

- Das Einkommen limitiert die Zahlungsfähigkeit in absoluter Weise nach oben („Mietzahlungsfähigkeit“).
- Unterhalb dieser Grenze können sich zusätzlich individuelle Vorstellungen darauf auswirken, welcher Einkommensanteil für das Wohnen ausgegeben werden soll (Mietzahlungsbereitschaft) – immer auch unter der Fragestellung, wie gut die jeweilige Wohnung (noch) den eigenen Wohnpräferenzen nahe kommt – in Größe, Lage, Komfortaspekten etc.

In angespannten Wohnungsmärkten reduziert sich dies vielfach auf die einfache Frage: Welchen Anteil kann der Haushalt maximal für das Wohnen ausgeben?

Rechenbeispiele für die Angebotsseite zeigen deutlich: Mietwohnungsneubau ist zu Renditeerwartungen von 3 – 5 % ohne Förderung in der Regel nicht zu Nettokaltmieten unter 8 – 10 EUR/m² realisierbar. Wichtige weitere Faktoren neben Eigenkapital-Anteil und deren Rendite sind u.a. die Finanzierungskosten, die Grundstückspreise, der bauliche Standard, Auflagen wie Stellplatzanforderungen und das jeweilige Baukostenniveau.

Für welche Nachfrage-Gruppen wäre dieses Preisniveau im Neubau bezahlbar? Dies können durchaus auch Haushalte mit mittlerem Einkommen sein. Je nach Größe und Verhältnismäßigkeit der Wohnung und auch absoluter Miethöhe kommen sie als Nachfrager für dieses mittlere (in der Regel nicht geförderte) Preissegment durchaus in Frage – wenn es ein entsprechendes Angebot überhaupt gibt.

Das Problem liegt darin, dass es neben dieser durchaus zahlungsfähigen Nachfrage der Haushalte mit niedrigem bis mittlerem Einkommen in den angespannten Wohnungsmärkten immer auch kauf- und zahlungskräftigere Nachfrage (durch Haushalte mit höheren Einkommen) gibt, die unter Knappheitsbedingungen seitens des Marktes vornehmlich bedient wird (da hier die erwarteten Renditen höher ausfallen). Trotz bestehender Nachfrage/Bedarfe entsteht kein ausreichendes Angebot im mittleren Preissegment.

Immer den Bestand mitdenken!

Der Neubau-Bedarf vor Ort hängt stark von der Struktur des jeweiligen Bestands ab. Hierbei ist eine wichtige Frage, ob ein ausreichendes, bedarfsgerechtes Angebot (bestimmte Wohnungstypen und vor allem -größen) in allen Preissegmenten besteht.

Letztlich muss immer berücksichtigt werden: Der Wohnungs-Neubau ist (und war) teurer als die Wohnraumversorgung durch Wohnungen im Bestand. Dies liegt auf der Hand, verdeutlicht aber auch, dass Lösungsansätze für die angemessene Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum immer auch den Wohnungsbestand einbeziehen müssen. Mit anderen Worten: Was im Neubau mithilfe hoher Fördersummen an Bezahlbarkeit erkaufte werden muss, **kann im Wohnungsbestand zum Teil bereits vorhanden sein.**

Diese Wohnungen sind für die Versorgung von Haushalten mit geringer Mietzahlungsfähigkeit quantitativ viel relevanter als immer nur in geringer Menge möglicher (geförderter) Wohnungsneubau. Daher ist zu fragen, ob und wie sich preisgünstige Wohnungen im Bestand nicht nur erhalten, sondern im Zuge einer aktiven Wohnungspolitik auch aktivieren lassen.

Denn: Das Problem mit dem zu geringen Angebot an bezahlbaren Wohnungen bezieht sich in den untersuchten Metropolenräumen fast ausschließlich auf die Neu- und Wiedervermietung von Wohnungen. Darüber hinaus sind in besonders gefragten Lagen allerdings die preiswerten Bestände auch durch lukrative Luxussanierungen bzw. Errichtung höherwertiger Ersatzneubauten gefährdet. **Deshalb ist ggf. auch über praktikable Möglichkeiten einer Begrenzung von Neuvertrags- und Wiedervermietungsrenten nachzudenken, ohne die Wirtschaftlichkeit von Bau und Bewirtschaftung zu gefährden.**

Dennoch lässt die Tatsache, dass sich die Marktengpass primär bei Neu- und Wiedervermietungen auswirkt, auch den Bestandsmarkt nicht unberührt: Wenn eine Umzugsnotwendigkeit eintritt, schränken die höheren Angebotsrenten bzw. das geringe Angebot an billigen Wohnungen die Auswahl erheblich ein. Entsprechende Zurückhaltung beim Wohnungswechsel ist das messbare Ergebnis **eine vergleichsweise niedrige Binnenwanderung nimmt a-**, Durch hohe Beharrung in (zunehmend suboptimalen) Altmietverhältnissen werden noch weniger Wohnungen frei. Die Verhältnisse in den Bestandsverträgen zementieren sich gleichsam. Das verknüpft den Markt zusätzlich.

Daher sollten auch diese Bestandswohnungen mit in den Blick genommen werden – gerade wenn sie falsch oder zumindest suboptimal belegt sind. Dies gilt sowohl für belegungs- oder mietpreisgebundene Wohnungen als auch für solche, die ohne Bindung preiswerte Bestandmietverträge aufweisen. Hier ist ein Potenzial für preiswerten Wohnraum gegeben, das allerdings im Falle einer Neuvermietung stets gefährdet ist – vor allem unter Knappheitsbedingungen.

Wo schlummern Aktivierungspotenziale im Bestand? Als Stichpunkte sind z.B. die weggefallene Bedürftigkeit (bei Haushalten in belegungs-gebundenen Wohnungen) oder die „Wohnflächenübersorgung“ beispielsweise von allein lebenden Senioren in großen Wohnungen (mit alten preisgünstigen Mietverträgen). Diese Wohnungen stehen dann z.B. Familien, die aktuell eine entsprechende Wohnung brauchen, nicht zur Verfügung. Dabei muss dahin gehend unterschieden werden, ob die betrachtete Wohnung einer Mietpreis-/Belegungsbindung unterliegt oder nicht. Die Fallbeispiele (s. Anhang) verdeutlichen typische Konstellationen auch in dieser Hinsicht.¹²

Daher liegt ein wichtiger Ansatzpunkt in der Kombination: Preisgünstigen Wohnraum wirksam erhalten und aktivieren + möglichst zielgerichteter Neubau.

¹² Letzten Satz ggf. streichen, wenn Fallbeispiele entfallen

2 Lösungsrichtungen zur Marktentlastung durch Wohnungsneubau

2.1 In den angespannten Wohnungsmärkten muss für Entlastung gesorgt werden. Dazu trägt letztlich jede neu gebaute Wohnung bei.

- **Jede zusätzlich neu gebaute Wohnung erhöht das Angebot und schafft damit quantitative Entlastung.**

Zunächst ist festzuhalten: Jede zusätzlich neu gebaute Wohnung erhöht das Angebot und schafft damit quantitative Entlastung.

Wie weit dieser Effekt wirkt, hängt einerseits stark von den konkreten Bedarfslagen vor Ort ab, andererseits aber auch davon, welche Art von Geschosswohnungsneubau betrieben wird. Entsprechend können solche mittelbaren Entlastungseffekte ebenso wirksam sein wie der Neubau geförderter Wohnungen – oder eben nur eine marginale Entlastungswirkung entfalten.

- **Befriedigung starker Nachfrageüberhänge über alle Segmente hinweg.**

Wenn sich das marktinduzierte Neubaugeschehen überwiegend auf das obere Preissegment konzentriert, ist ein Handlungsschwerpunkt gerade in den unteren und mittleren Teilmärkten zu sehen. Bei starken Nachfrageüberhängen über alle Segmente hinweg ist es aber dennoch wichtig, dass auch das obere Nachfragesegment mit bedient wird. Andernfalls orientiert sich diese Nachfrage um so mehr auf den Wohnungsbestand im mittleren und unteren Preissegment (insbesondere auch durch Aufwertung infolge von Modernisierungsmaßnahmen) und verengt dort den Markt zusätzlich.

Damit ergeben sich zwei wesentliche Wirkungsmechanismen, auf deren Basis Neubau entlastend wirkt:

- **Direkter Effekt: Wenn man exakt im Bedarfssegment baut, kann in eine neu gebaute Wohnung ein Haushalt einziehen, der eine andere Wohnung freimacht.**

Dadurch werden Umzugsketten eingeleitet, die theoretisch am Ende auch Wohnungen für die Einkommensschwächsten freimachen, wenn sie weit genug reichen.. Das funktioniert gut bei Wohnungen, die z. B. von Genossenschaften oder kommunalen Wohnungsunternehmen oder auch von anderen Wohnungsunternehmen gebaut werden, die mit sozialer Verantwortung agieren. Die Umzugskette bricht immer dann ab, wenn ein Haushalt nachrückt, der bisher noch gar nicht existierte, sich also gerade neu gebildet hat (durch Auszug aus dem Elternhaus, durch Scheidung etc.), oder der eine Wohnung verlässt, die anschließend als solche nicht wieder auf den Markt geht.

- **Mittelbarer Effekt: Der Haushalt, der die neue Wohnung bezieht, scheidet für längere Zeit aus dem Kreis der Mitbewerber um freiwerdende Wohnungen aller Art aus.**

Das ist vor allem bei Gentrifizierungsprozessen sehr wichtig: Je mehr Wohnungen gebaut werden, die für potenzielle Gentrifizierer attraktiv sind, desto klarer sinkt der Umwandlungsdruck auf gentrifizierungsgeeignete (und damit zur Zeit noch preiswerte) Altbauwohnungen. Auf diese Weise kann durchsetzungsstarke Nachfrage von preiswerten Angeboten abgelenkt werden – durchaus auch solche Nachfrage, die (noch) im preiswerten Bestand lebt, aber auf geeignete Alternativen wartet (z. B. junge Familie in ehemaliger Studenten-Wohnung; s. Fallbeispiele). Das setzt den Bau von entsprechenden geeigneten Wohnungen voraus. Dann kann indirekte Wohnungsmarktentlastung ebenso wirksam sein wie der Neubau einer geförderten Wohnung.

Mithin ist eine Befriedigung starker Nachfrageüberhänge über alle Segmente hinweg wichtig, wobei der wirksamste direkte Zusammenhang zweifelsohne im unteren Preissegment gegeben ist.

Dies alles jedoch nur unter der Voraussetzung, dass in den entsprechenden Segmenten gebaut werden kann und gebaut wird.

2.2 Neubau von Mietwohnungen ist im unteren Preissegment nur begrenzt möglich.

Neubau von Mietwohnungen im unteren Preissegment in hoher Anzahl wäre (theoretisch) notwendig, brächte die klarste Entlastung.

Neubau von Mietwohnungen im unteren bzw. geförderten Segment ist in vielen innerstädtischen Wohnungsmärkten ein unverzichtbarer Beitrag, um eine gemischte Angebotslandschaft zu erhalten.

Er rechnet sich wegen der Kostenentwicklung aber nicht, schon gar nicht in zentral gelegenen Stadtteilen – und ist angesichts von Flächenknappheiten dort auch vielfach nicht machbar.

Gleichwohl ist der finanzielle Förderaufwand, massenhaft Wohnraum im unteren Segment neu zu schaffen, nicht vertretbar – und angesichts von Flächenknappheiten in den Innenstädten auch gar nicht machbar. Auch aus Gründen der sozialen Mischung wird dieses Lösungsmodell – vermutlich zu Recht – als nicht mehr zeitgemäß angesehen.

Seit Jahren gehen nennenswert preisgünstige/gebundene Bestände verloren. Hier ist zumindest partiell Ersatz nötig.

Auf der anderen Seite kann es nicht ausreichen, allein auf die Marktkräfte zu setzen. Der Neubau einer hochwertigen Wohnung nimmt entsprechende Nachfrager aus der Konkurrenz um Wohnungen in anderen Segmenten heraus. Damit ist mittelbar eine auch quantitative Marktentlastung im unteren Segment erreicht, da entsprechend weniger preiswerte Wohnungen hochmodernisiert werden. Die Verringerung der Zahl preiswerter Wohnungen wird somit gebremst. Zusätzlich werden jedoch auch neue Wohnungen in den unteren Preissegmenten benötigt, da

- die Zahl der nachfragenden Haushalte in diesen Segmente, wie gezeigt, steigt und
- da Zahl der entsprechenden Bestandswohnungen zurückgeht.

In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass seit Jahren nennenswert preisgünstige Wohnungen durch das Auslaufen von Bindungen oder Aufwertung verloren gehen – ohne dass der Bedarf an preiswerten Wohnungen erkennbar nachgelassen hätte – eher im Gegenteil: Hier ist zumindest partiell Ersatz nötig – auch im Zuge von Neubau.

Da bei Wohnungsneubau zu Kaltmieten von unter 8,50 Euro/m² nur vergleichsweise geringe Renditen zu erwarten sind (vgl. Modellrechnung im Anhang), wird von den Investoren derzeit kaum in diesem Segment gebaut. Dementsprechend wäre neben der klassischen sozialen Wohnraumförderung (zu Kaltmieten von etwa 5,50 Euro/m²) eine Förderung auch für dieses mittlere Preissegment (Kaltmieten bis etwa 8,50 Euro/m²) zu empfehlen (vgl. Kap. 4.5).

Zudem ist im unteren Segment kurz- bis mittelfristig ein zusätzlicher Neubaubedarf für bestimmte Wohnungstypen gegeben.

Dies betrifft vor allem kleine (und damit eher bezahlbare) Wohnungen, aber auch altersgerechte Angebote, die naturgemäß in jedem Preissegment benötigt werden. Schließlich zeigen sich auch beim Segment der Haushalte in der Qualifizierungsphase (Studenten, Auszubildenden, Weiterbilder) ein Bedarf nach kleinen, aber bezahlbaren Angeboten in der Nähe zu den Ausbildungsstätten Entsprechend zeigen sich derzeit in fast allen Hochschulstädten deutliche Nachfrageüberhänge, die einerseits den doppelten Jahrgängen, andererseits aber auch den allgemeinen Angebotsengpässen geschuldet sind.

Lösungsansätze können jedoch nicht allein im Mietwohnungsbau im unteren Preissegment liegen...

2.3 Neubau von Mietwohnungen im mittleren Preissegment bringt besonders effektiv Entlastung.

Wenn man im mittleren Segment (das Richtige) baut, schafft man effektive Entlastung (quantitativ und qualitativ).

Wie gezeigt wurde, kann mittelbare Wohnungsmarktentlastung **im Idealfall fast** genauso wirksam sein wie der Neubau einer geförderter Wohnungen – insbesondere dann, wenn der Neubau nahe am eigentlichen Bedarfssegment entsteht.

Neubau von Mietwohnungen im mittleren Segment trägt also dazu bei, Druck aus besonders „umkämpften“ Teilmärkten zu nehmen. Zudem werden hier Entlastungseffekte durch Umzugsketten schneller in Richtung des preiswerten Segments wirksam.

Neubau im mittleren Segment wäre grundsätzlich eher darstellbar.

Er rechnet sich grundsätzlich eher als derjenige im unteren Preissegment. Dies kann auch bestimmte, eher auf langfristige und bezahlbare Projekte orientierte Investoren motivieren, ohne dass durch Förderung Bindungen eingegangen werden müssen. Die erzielbaren Mieten befinden sich – gerade in den betrachteten Innstadtmärkten – in einem Bereich, in dem die Nettoerlöse aus der Vermietung - auch ohne Förderung – durchaus zur Bedienung von Zins, Tilgung und interner Renditeerwartung ausreichen können. Dies hängt aber auch ab vom Investorenmodell. Und, wie bereits ausgeführt wurde: Umzugsketten, die im mittleren Segment beginnen, erreichen häufiger auch das untere Segment (vgl. 2.1).

Dennoch lautet der derzeitige Befund:

In zentrumsnahen Stadtteilen werden kaum Mietwohnungen im mittleren Preissegment gebaut.

Das Bauen von Wohnungen im oberen Preissegment ist erheblich attraktiver. Zum Teil lassen zudem sehr hohe Grundstückspreise die erzielbaren Rendite von Neubauten im mittleren Segment auf ein unattraktives oder unwirtschaftliches Maß schrumpfen. Daher gibt es in den meisten Innenstädten derzeit kaum zusätzliches Angebot in diesem Segment.

Das Resultat ist, dass die Nachfrager in diesem Segment in preisgünstigen Mietverhältnissen beharren und Umzugspläne, soweit dies möglich ist, verschieben. Dabei werden im bestehenden Mietverhältnis im Zweifel auch strukturelle Nachteile in Kauf genommen, so dass die aktuelle Wohnung dadurch oftmals nicht mehr den aktuellen Lebensbedingungen eines Haushalts gerecht werden – sei es in Wohnfläche, Ausstattungsmerkmalen etc. **Eine vergleichsweise niedrige innerstädtische Binnenwanderungs-Dynamik sind ein wichtiges Indiz.**

Diese Haushalte wären alternativen Angeboten gegenüber aufgeschlossen, sofern diese ähnliche (meist innerstädtische) Quartiersbezüge aufwiesen, strukturell besser passen (Grundrisse, Komfort etc.) und bezahlbar sind. Der Handlungsbedarf bezieht sich also auf das

1. Aktivieren von gebundenen, zumindest aber preiswerten Wohnungen durch attraktive Wohnungsangebote für Mieter, die aus der Wohnberechtigung herausgewachsen sind (bzw. das Übertragen der Bindung auf eine andere Wohnung);
2. Aktivieren von z. B. großen familiengerechten Wohnungen durch aktive Umzugsberatung und -hilfe für Mieter, die durch altersbedingte Haushaltsverkleinerung in zu großen Wohnungen wohnen.

Durch Neubau bezahlbarer Angebote in bestimmten Lagen wäre somit eine suboptimale Situation zu beheben, preisgünstige Wohnungen würden für das erforderliche aktive Belegungsmanagement frei – unter der Voraussetzung, dass ein Mechanismus existiert, der die preisgünstige Bestandswohnungen preisgünstig erhält.

Aber: Der innerstädtische Wohnungsneubau im mittleren und unteren Preissegment passiert nicht in ausreichendem Maße. Daher werden dringend zusätzliche Anreize und Unterstützung benötigt.

Die deutschen Großstädte mit angespannten Wohnungsmärkten verzeichnen beim Neubau eine klare Fokussierung auf Eigentumswohnungen und hochpreisige Mietwohnungen. Die befragten Experten sehen die Ursachen vor allem in der starken Rendite-Orientierung des derzeit – an sich gut verfügbaren – Kapitals und der geänderten Investorenstruktur. Auch die innerstädtisch hohen Bodenpreise und die starken kalkulatorischen Risiken des Bauens ließen sich in den gehobenen und den Eigentumssegmenten eher abfedern. Die vorhandene kaufkräftige Nachfrage in den gehobenen Segmenten wird dabei aufgrund der besseren Rendite-Aussichten prioritär vom Markt bedient – und nicht die akuten Bedarfslagen im weniger profitablen mittleren und unteren Preissegment.

3 Kommunale Ansatzpunkte und Instrumente

3.1 Wohnungsbau muss kommunale Chefsache sein.

Problembereich 1:

Kommunalpolitisch gibt es zu viele divergierende Interessen und Widerstände gegen konkrete Projekte. Daran beteiligen sich sowohl die Parteien als auch die Verbände und Bürger, häufig in Bürgerinitiativen. Bei aller Berechtigung von Einzelpositionen fehlt vielfach die gemeinsame Grundeinstellung, dass „endlich etwas getan werden müsse“.

Problembereich 2:

Verwaltungsbezogene Hemmnisse stehen dem Neubau zusätzlicher Wohnungen in den Innenstädten im Weg. Eine Vielzahl von Behörden ist den Prozess involviert. Zahlreiche Verordnungen sind zu beachten. Die macht aus Wohnungsbau eine komplexe Herausforderung, vor der viele kleinere Investoren zurückschrecken. Größere Investoren arrangieren sich mit diesen Bedingungen, verweisen aber darauf, dass hier ein wesentlicher Grund für relative geringe Fertigstellungszahlen und für teures Bauen (mit entsprechend hohen Mieten) zu suchen ist.

Lösungsrichtung: Höchste Priorität für den Wohnungsbau und ein „Bündnis für das Wohnen“ + Effektivierung der Verwaltungsprozesse.

▪ Herstellung eines politischen Grundkonsenses

Der politischer Grundkonsens muss deutlich machen: Wohnungsbau genießt höchste politische Priorität in der Abwägung unterschiedlicher fach- und parteipolitischer Interessen, also insbesondere bei Nutzungskonflikten in Bezug auf zur Diskussion stehenden Flächen. Der politische Konsens muss sich auf alle Vertretungskörperschaften (also unter Mitwirkung der Fraktionen) beziehen.

Unverzichtbar ist die „Chefsache“: Das Stadtoberhaupt muss hierbei eine führende Rolle spielen, entscheidet aber nicht allein, sondern muss auch überzeugen und einbinden.

○ Beteiligung ermöglichen – bis zu einem definierten Punkt.

Um Akzeptanz und Unterstützung herbeizuführen, ist eine Mitwirkung und Beteiligung der Öffentlichkeit unbedingt in ausreichender Form ermöglichen – bis zu einem definierten Punkt und in eindeutig definierten Mitwirkungsbereichen. Auch aus diesem Grund ist übergreifende Programmatik (Priorisierung und Ziele des Wohnungsbaus) frühzeitig klar kommunizieren.

○ **Priorisierung des Wohnungsbaus und Konzepte klar kommunizieren.**

Nur so können die Qualitäten des Gesamtrahmens und damit der späteren Einzelvorhaben erkennbar und nachvollziehbar gemacht werden. Der Gesamtrahmen ermöglicht es auch, Vorhabenspakete zu schnüren, um Einzelvorhaben gegen partiellen Widerstand zu „schützen“. Die Erstellung und Verabschiedung eines kommunalen wohnungspolitischen Konzepts ist daher eine wichtige Kommunikationsgrundlage.

▪ **Herstellung eines Verwaltungskonsenses**

Wichtig ist, innerhalb der Kommunalverwaltung einen Konsens für die Priorität des Wohnungsbaus zu schaffen und diesen möglichst durch einen politischen Beschluss zu bekräftigen.

Ziel ist ein ergebnisorientiertes, abgestimmtes und schnelles Abarbeiten der Planungs- und Genehmigungsprozesse. Dazu gehören auch eine hochrangige Koordination des Wohnungsbaus und eine in dieser Thematik ausgeprägte kooperative Verwaltungskultur.

Die einschlägigen Beispiele **wie etwa Hamburg oder München** zeigen deutlich: Wenn die politische Spitze sich des Themas „Wohnungsbau“ aktiv und prioritär annimmt, wird ein wichtiges Signal an die Marktakteure ausgesendet. Dies muss institutionell unterlegt werden, etwa indem die Koordination des Themas, auch im Zusammenspiel von Investoren, Entwicklern und Verwaltung, zentral und hochrangig verankert ist.

○ **Institutionalisierung zentraler Entscheidungen**

Durch die Institutionalisierung zentraler Entscheidungen entsteht verwaltungsintern das wichtige Signal, dass die Priorisierung auch von der Verwaltungsspitze gelebt und umgesetzt wird. Dies kann auch bedeuten, dass strittige oder wichtige Entscheidungen im Zweifel in einem hochrangigen Gremium abschließend entschieden werden – unter Beteiligung aller relevanten Entscheidungsträger. Dieses Gremium ist als finale Entscheidungsebene eine Plattform für entsprechenden Dialog und einvernehmliche Lösungen – und im Zweifel auch eine „positive Drohkulisse“, um verwaltungsintern Verbindlichkeit für das Thema zu schaffen.

○ **„Leitstelle Wohnungsbau“**

Neben dieser „institutionellen Lösung für den Sonderfall“ sollte auch der Regelfall eine klare institutionelle Zuordnung erfahren. Gute Erfahrungen zeigen sich beispielsweise mit einer „Leitstelle Wohnungsbau“, die nicht nur Bauanträge entgegen nimmt, sondern die verwaltungsinternen Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse zusammenführt. Auf diese Weise erhält der Investor klare Aussagen und idealerweise als Gesamtstellungnahme aus einer Hand.

- **Recht auf Entscheidung innerhalb eines Jahres.**

Dem Bauen vorgelagerte Genehmigungsprozesse sollten auf einen überschaubaren Zeitraum begrenzt werden. Eine Beschränkung auf nur ein Jahr Bearbeitungszeit würde bereits einen großen Fortschritt darstellen, mehr Investitionssicherheit ermöglichen und auch ein (weiteres) wichtiges Signal aussenden, dass die Kommune gewillt ist, Wohnungsbau zu ermöglichen.

Politischer Beschluss und eine entsprechende Ausrichtung der Verwaltung stellen wichtige Erfolgsfaktoren bei der systematischen Einbindung weiterer Akteure dar, etwa wenn es um den Beschluss eines „Bündnisses für das Wohnen“ geht. Insbesondere die Wohnungswirtschaft gilt es für das Thema zu aktivieren, denn letztlich kann Politik und Verwaltung nur Rahmenbedingungen und Grundlagen schaffen: Das eigentliche Bauen ist und bleibt Aufgabe von Immobilienwirtschaft **und privaten Bauherren**.

3.2 Aktive Preisdämpfung - auch wenn „heilige Kühe“ geschlachtet werden müssen.

Problem:

In vielen angespannten Wohnungsmärkten gibt es bei steigender Nachfrage und knappen verfügbaren Bauflächen zu wenige Flächen für Wohnungsbau: Die Grundstückspreise laufen weg und treiben die Marktpreise.

Lösungsrichtung: Flächenbereitstellung priorisieren und alle Möglichkeiten der Preisdämpfung ausnutzen.

▪ Stärkere Nutzung des besonderen Städtebaurechts und der Bauleitplanung, Instrumentarium der städtebaulichen Verträge

Das Städtebaurecht/Bauplanungsrecht bietet den Kommunen erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten. Mit Bauleitplanung, Bebauungsplänen und städtebaulichen Verträgen besteht ein breites Instrumentarium zur Steuerung dessen, was und wie gebaut wird. Auch der Milieuschutz bietet ein effektives Mittel, um in abgegrenzten Quartieren Mietpreissteigerungen zu dämpfen.

Diese Instrumente und Verfahren sind zugegebenermaßen meist aufwändig und werden oftmals auch rechtlich angegriffen. Gleichwohl fordern etliche Marktakteure, dass die Kommunen nicht den Aufwand scheuen sollten und dieses Instrument systematisch zur qualitativen Mitsprache beim innerstädtischen Wohnungsbau einsetzen.

Umso wichtiger ist die Schaffung einer entsprechenden konzeptionellen Grundlage. Daher ist die Erstellung und Verabschiedung eines kommunalen wohnungspolitischen Konzepts ein wichtiges Signal an die Marktakteure. Damit lassen sich bestimmte Spielregeln festschreiben, die dann für alle Investoren verbindlich durchgesetzt werden können – die Beispiele „Soziale Bodennutzung“ in München oder der verpflichtende Mindestanteil an gebundenen Mietwohnungen bei Neubau in Hamburg belegen dies eindrücklich – unter anderem auch den Ansatz, preisgünstigen Wohnraum bei Neubauprojekten systematisch einzumischen.

Beispiele zeigen, dass den Investoren ein verpflichtendes Drittel geförderte Wohnungen, gerade weil es keinerlei Ausnahme von der Regel gibt.

▪ Flächenvergabe als Konzeptvergabe – nicht nur nach finanziellen, sondern auch nach sozialen und stadtentwicklungspolitischen Kriterien

In etlichen Großstädten in Deutschland ist bei diesem Themenfeld ein Umdenken bereits erfolgt: Dort werden städtische Grundstücke nicht mehr nach Höchstgebot vergeben, sondern nach konzeptioneller Qualität im umfassenden Sinne. Die Maßgaben hierfür werden im Zuge der Ausschreibung festgelegt und liegen damit im direkten Einflussbereich der Kommune. Hier ist ein anteiliger Verzicht auf mögliche

Verkaufserträge zugunsten höherer Gestaltungsspielräume unbedingt zu begrüßen und ohne Frage auch als nachhaltig zu bezeichnen. Werden beispielsweise bestimmte soziale Kriterien als Aspekt für die Vergabe angeführt, kann die Kommune nachgelagert möglicherweise bei entstehenden preisgebundenen Neubauwohnungen unmittelbar bei den Kosten der Unterkunft für die dort einziehenden Haushalte Einsparungen generieren.

Flächenvergabe nach Konzeptqualität bewirkt unter Umständen auch ein schnelleres Bauen: So scheiden diejenigen Bieter, die möglicherweise auf kurzfristige Renditen beim Grundstückshandel spekulieren und die Fläche dadurch unter Umständen auf Jahre blockieren, von vornherein aus.

Die Expertengespräche mit Investoren erbrachten deutlich: Konzeptvergaben spielen gerade den Bestandhaltern unter den Investoren in die Karten, da sie ohnehin nie ohne Konzept an ein Neubauprojekt herangehen. Anders formuliert: Dieses Verfahren begünstigt tendenziell diejenigen Investoren, die an langfristiger Bestandhaltung interessiert sind, und den lokalen Markt und die örtlichen Baubedingungen gut kennen – kurz: solide Beiträge zum Wohnungsangebot schaffen.

- **Nachverdichtung stärker priorisieren, in stark nachgefragten Innenstadtlagen höhere Bebauungsdichte ermöglichen und durchsetzen; mehr Dichte erlauben, wo wohnungspolitische Ziele erreicht werden.**

Innerstädtisch ist Dichte ein wichtiger Faktor für das Baugeschehen. Ein Mehr an Dichte macht das einzelne Projekt schlagartig lukrativer – aber unter Umständen auch tragfähiger. Wenn so gezielte Einflussnahme durch die öffentliche Hand an der kalkulatorischen Logik des Bauherrn ansetzt, werden – ohne zusätzlichen Fördermittel- oder Zuschussbedarf – auch wohnungspolitische Ziele verhandelbar und erreichbar.

Beim Thema „Dichte“ gibt es berechtigte Einsprüche seitens der kritischen Öffentlichkeit. Nicht jeder gründerzeitliche Hinterhof, der in den vergangenen Jahrzehnten möglicherweise gezielt entkernt und dadurch geöffnet wurde, sollte nun wieder vollgebaut werden. Dennoch sollten die Kommunen sich im klaren sein: Innerstädtische Wohnbebauung ist per se eine dichte Bebauung. Dies ist gegebenenfalls auch gegenüber öffentlicher Kritik durchzusetzen. Dies fällt um so leichter, wenn hier beispielsweise anhand eines wohnungspolitischen Konzepts angeführt werden kann, dass dieser zusätzlichen baulichen Dichte eine Gegenleistung in Form eines bestimmten Anteil preisgünstiger Wohnungen gegenübersteht.

- **Flächenreserven überprüfen und für den Wohnungsbau aktivieren.**

Flächennutzungen in der Innenstädten werden grundsätzlich hinterfragt, entsprechende Debatten müssen ausgehalten werden. Das gilt um so mehr, wenn sich diese Flächen im Eigentum der Kommune oder eines kommunalen Unternehmens befinden. Zweifelsohne sind bei derartigen Vorhaben nennenswerte Widerstände zu erwarten.

Zu hinterfragen sind in gleicher Weise innerstädtische unbebaute Gewerbeflächen, die im Rahmen der Wirtschaftsförderung als strategische Reserve gehalten werden. Hier sollte gegebenenfalls zumindest die Diskussion darüber angestoßen werden, welche gewerblichen Ansiedlungen tatsächlich realistisch sind oder ob die entsprechenden Flächen nicht einen wichtigen Beitrag für eine Stimulierung zusätzlichen Wohnungsbaus darstellen könnten. Ebenso sind, sofern dies lokal relevant ist, Kleingartenflächen und Garagenhöfe in die Abwägung einzubeziehen.

▪ **Stellplatznachweise aufheben, dafür sinnvolle Infrastruktur heraushandeln**

Durch Stellplatzaufgaben wird Wohnungsbau teurer: Grundflächen können baulich nicht optimal genutzt werden oder es müssen teure Tiefgaragen auch dort eingeplant werden, wo sie konzeptionell eigentlich gar nicht vorgesehen oder notwendig sind. Dies gilt insbesondere in innerstädtischen Lagen: Hier sind die Grundstücke meist besonders knapp geschnitten. Zudem ist der Baugrund hier besonders teuer – und: in Innenstädten gibt es in der Regel eine gute Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr, dessen Nutzung bei Nicht-Vorhandensein von Stellplätzen um so attraktiver wird.

Stellplatzaufgaben schlagen durch bis auf die Quadratmetermiete. Sie bestrafen mithin genau diejenigen Investoren, die in den hier besonders kostensensitiven Segmenten (unteres und mittleres Preissegment) bauen wollen. Im oberen Preissegment dürfte der Stellplatz hingegen ohnehin zum Standard gehören und entsprechend eingepreist sein – ohne dass die entsprechende Verordnung die Rendite schmälert.

Sinnvoll wäre hier ein völliger Verzicht auf eine Stellplatzverordnung zumindest in besonders angespannten Lagen. Wo Wohnungsbau priorisiert wird, sollte auch dieses Thema im Lichte der Wohnungsmarktlage auf die Tagesordnung genommen werden. Letztlich sollte das „knappe Gut Parkplatz“ den entscheidenden Einfluss auf die Fahrzeug-Menge haben, die geparkt werden soll und muss. Die Experten aus mehreren Großstädten bestätigen aus ihrer Erfahrung die These: Wenn es um innerstädtische Lagen geht, wird durch solche Knappheit der ÖPNV viel schneller als Alternative wahrgenommen.

Wo ein völliger Verzicht auf Regulierung im Straßenraum zugunsten anderer allgemein zugänglicher Vorteile politisch nicht durchsetzbar ist, sollte die Verordnung so angepasst werden, dass zumindest im Rahmen des besonderen Städtebaurechts von bestehenden Stellplatzregelungen abgerückt werden kann. Durch verhandelbare Stellplatzzahlen ließen sich beim Investor möglicherweise andere Beiträge für die öffentliche Infrastruktur heraushandeln, die dann allen Bürgern zugute kämen – oder auch ein verbindlicher Anteil preisgünstiger Wohnungen.

▪ **Preisdämpfung durch Marktentlastung: auch weniger zentral Quartiersentwicklung konzeptionell anstoßen**

In vielen Großstädten existieren Quartiere mit klarem Innenstadtbezug: Die Entfernung zum eigentlichen Zentrum oder den „angesagten“ Quartieren ist gering und die Anbindung mit dem öffentlichen Personennahverkehr in der Regel gut. Solche Quartiere bieten sich offensichtlich an, um Entlastung zu schaffen, sie sind aber dennoch nicht immer sehr gefragt.

Ein sinnvoller Lösungsansatz wäre, – ausdrücklich eingebettet in eine Wohnungsbau-Gesamtstrategie – hier Quartiersentwicklung konzeptionell anzustoßen und durch Impuls-Neubauprojekte als „Signalgeber“ eine tragfähige Entwicklungsperspektive zu geben.

Entsprechend bedarf es in solchen Fällen ganzheitlicher Konzepte, die einen klaren Entwicklungsplan, konkrete Maßnahmen und eine ausreichende Ausstattung mit entsprechenden Budgets umfassen. Ein solcher Ansatz müsste geeignet sein, um diese „neuen alten Wohnquartiere“ aktiv und glaubhaft als attraktive Alternative kommunizieren. Vor allem müsste man darauf achten, dass man dort den i.d.R. noch preiswerten Wohnungsbestand vor zu heftigen Preissteigerungen schützt.

3.3 Neubaupolitik durch aktive Bestandspolitik unterstützen.

Problem:

Zu viele Wohnungen im gebundenen Segment sind von Haushalten belegt, deren Bedürftigkeit nicht mehr gegeben ist. Diese Bindungen fehlen rein quantitativ bei der Versorgung von **bedürftigen** Haushalten mit angemessenem Wohnraum.

Lösungsrichtung: Flexibles Bindungsmanagement im Zusammenspiel mit Neubau

Im unteren Preissegment sind preiswerte Wohnungen oft im Bestand vorhanden. Das Problem mit dem zu geringen Angebot an bezahlbaren Wohnungen bezieht sich fast ausschließlich auf die Neu- und Wiedervermietung von Wohnungen – und damit nur auf einen vergleichsweise kleinen Teil des gesamten Geschehens an den hier betrachteten innerstädtischen Mietwohnungsmärkten.

Daher stellt der Bestand ein wichtiges flankierendes Handlungsfeld für die hier betrachtete Thematik dar.

- **Bedürftigkeit der Bewohner regelmäßig erfassen - und bei entfallender Bedürftigkeit Bindung bedarfsbezogen an anderer Stelle aktivieren**

Die Zahl der gebundenen Wohnungen sinkt faktisch flächendeckend. Die urbanen Wohnungsmärkte stellen hier überwiegend keine Ausnahme dar. Damit verliert das zentrale Instrument der Kommunen bei der Wohnraumversorgung immer mehr seine Wirksamkeit.

Umso wichtiger ist es, die tatsächliche Bedürftigkeit der Haushalte, die in geförderten Wohnungen mit bestehenden Bindungen leben, zu erfassen und zu kennen – mit dem Ziel, belegungspolitisch zumindest gewisse Spielräume zu gewinnen.

Wie bereits ausgeführt, kann diese Überprüfung für die Kommune sehr aufwändig bei Kosten und gebundenem Personal sein. Es ist allerdings zu fragen, ob unter starker Wohnungsmarktanspannung dieser Mehraufwand nicht durch gewonnene Spielräume kompensiert wird.

In der Konsequenz sollte kein Haushalt gezwungen werden, auszuziehen. Statt hier preistreibende Umzugsketten auszulösen, sollte vielmehr die Bindung wandern, und zwar auf eine andere Wohnung beim gleichen Eigentümer. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist, dass die bestehende Bindung übertragen und damit gesichert werden kann.

- **Durch Konzept des Kooperationsvertrags Anreize für Neubau setzen und (gleichzeitig) bezahlbare Mieten im Bestand möglichst erhalten.**

Kooperationsverträge zwischen Wohnungsunternehmen und Kommune (und dem Bundesland) ermöglichen eine Förderung, bei der Bindungen im Neubau auf andere Wohnungen im Bestand des Unternehmens übertragen werden können. Unterschiedliche bauliche und sonstige Qualitäten werden dabei zum Beispiel über die Flächen verrechnet. Dieses Verfahren kommt inzwischen in einigen Ländern und in verschiedenen Ausprägungen zur Anwendung.¹³

Das setzt voraus, dass (a) Kooperationsverträge möglich sind und (b) auch zur Anwendung kommen. Kooperationsverträge bieten in diesem Zusammenhang eine doppelte Funktion: Sie setzen Anreize für Neubau und erhalten (gleichzeitig) bezahlbare Mieten im Bestand. Inzwischen existieren weitreichende Modelle für Kooperationsverträge, die zum Teil Bindung und Wohnung weitgehend entkoppeln. So kann bei Freiwerden einer Wohnung die Kommune im Rahmen der Vereinbarung gegebenenfalls direkt darüber entscheiden, ob diese Wohnung für eine übertragene Bindung in Frage kommt.

Wünschenswert wäre daher darüber hinaus eine flexible Lösung, bei der – auch ohne bereits bestehenden Kooperationsvertrag – Kommune und Eigentümer eine Verschiebung der Bindung innerhalb des Bestandes kurzfristig verhandeln und vereinbaren können. Dies setzt allerdings voraus, dass auch der Fördermittelgeber ein solches Verfahren zulässt.

Der hier skizzierte Vorschlag greift jedoch nur bei öffentlich geförderten Wohnungen und dort v.a. bei größeren Wohnungsunternehmen. Dies bildet jedoch nur einen Ausschnitt der Bestandsmietverträge ab. Daher ist auch jenseits des gebundenen Bestands auch über praktikable Möglichkeiten einer Begrenzung von Neuvertrags- und Wiedervermietungsmieten nachzudenken. Dies darf jedoch nicht die Wirtschaftlichkeit von Neubau und Bewirtschaftung gefährden.

13 Eine besonders lange gute Praxis mit diesem Instrument gibt es in Schleswig-Holstein.

4 Ansatzpunkte und Instrumente der Länder- und der Bundesebene

4.1 Das Bauen und Bewirtschaften von Immobilien wieder attraktiv machen.

Problem:

Bestimmte Investorentypen, die traditionell auch bezahlbare Wohnungen bauten und bewirtschaften, sind vom Markt verschwunden.

Lösungsrichtung: Vielfalt auf der Eigentümerseite erhalten: Miethausbau und -besitz durch Private, Genossenschaften und Wirtschaft (wieder) attraktiv machen

▪ **Setzung von steuerlichen Anreizen für den Neubau**

Die Abbildung des tatsächlichen Werteverzehrs im frei finanzierten Wohnungsbau ist nicht sachgerecht. Die derzeit gültige 2%-ige lineare AfA (Absetzung für Abnutzungen) entspricht einer vollständigen Abschreibung des Objekts über 50 Jahre. Dies ist nicht realistisch. Ein Beleg dafür ist, dass beispielsweise die (in der Regel sachlich begründete) Tilgung von Wohnungsbau-Darlehen höher als 2% ausfällt: Das Darlehen soll getilgt sein, wenn vermehrt Instandhaltungsbelastungen zu erwarten sind. **Dies ist meist nach 20 bis 30 Jahren der Fall.** Hier sollte eine sachgerechte Kongruenz hergestellt werden.

Heutige Wohnungs-Neubauten erreichen einen komplexen technischen Standard. Der Anteil der technischen Kostengruppen (KG 400) steigt beständig an. Auch dies macht eine schnellere Anpassung notwendig. Auch dies rechtfertigt die Forderung nach einer sachgerechten Anpassung des linearen Abschreibungssatzes.

Im Übrigen lassen sich (gewerbliche) Gebäude im Betriebsvermögen mit 3% abschreiben (§ 7 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 EStG), ohne dass ein eindeutiger Grund für diese steuerliche Ungleichbehandlung zu sehen ist. Im Gegenteil: Der Wohnungsbau ist ohnehin durch die nicht-Umlegbarkeit der Mehrwertsteuer auf den Endnutzer im direkten Vergleich mit dem Gewerbeimmobilienbau strukturell benachteiligt. Dieser Nachteil könnte zumindest in Teilen durch eine angepasste AfA-Regelung für den Wohnungsbau kompensiert werden.

Vor diesem Hintergrund ist die Anpassung des Abschreibungssatzes von 2% auf 4% dringend erforderlich, um spürbare Impulse für den Wohnungsbau zu setzen – auch psychologisch: Die Signalwirkung einer solchen Anpassung für die Investoren darf nicht unterschätzt werden. Gleichwohl droht keineswegs eine massenhafte Fehlallokation: 4% AfA stehen für einen Abschreibungszeitraum über 25 Jahre. Dies und Linearität der Abschreibung **sollte** verhindern, dass massenhaft unerfahrene Investoren, die vornehmlich auf die Verlustseite blicken, in den Wohnungsneubau einsteigen. Im

Gegenteil: Dieser steuerliche Rahmen stellt sicher, dass Wirtschaftlichkeit und solide finanzielle Basis gegeben sein müssen, um zu investieren. In diesem Sinne würde eine solche Anpassung diejenigen Investoren belohnen, die bereits aktiv sind und mit maßvollen Rendite-Erwartungen wirtschaften.

- **Steuerliche Anreize sind im Zuge der energetischen und altersgerechten Gebäudesanierung zu setzen.**

Wenn die Themen der energetischen und der altersgerechten Anpassung des Wohnungsbestands weiter vorangebracht werden sollen, ist auch hier eine steuerliche Behandlung dieses Bereichs angezeigt. Auch hier sollte nicht unterschätzt werden, welchen psychologischen Effekt die Neuregelung auf die Bestandhalter haben würde. Gerade dadurch könnte man die – in der Sanierung eher passiven – privaten Mietshausbesitzer effektiv ansprechen – und deutlich direkter, als ein geförderter Zins es in einem Darlehens-Förderprogramm unter den derzeitigen Niedrigzins-Rahmenbedingungen kann.

- **Wohnungsversorgung der Mitarbeiter als Teil einer vorausschauenden (oder zukunftsfähigen) Unternehmenspolitik**

Die freie Wirtschaft ist zunehmend mit einer Facharbeiterknappheit konfrontiert. Daher gewinnen nicht-monetäre Leistungen zunehmend an Bedeutung bei der Entscheidung für oder gegen einen Arbeitgeber. Gleichzeitig hängen angespannte Wohnungsmärkte und wirtschaftliche Prosperität eng zusammen: Die Wanderungsbewegungen orientieren sich natürlicherweise dorthin, wo Arbeitsplätze angeboten werden – in die Regionen, in denen derzeit die Wohnungen knapp werden.

Es steht nicht zu erwarten, dass Großunternehmen und Industrie wieder in den betriebseigenen Wohnungsbau einsteigen. Aber das Modell, das in der Vergangenheit viel zu stabilen Wohn- und Lebensverhältnisse in den Städten beitragen hat, sollte zum Anlass genommen werden, um über neue Ansätze in diesem Bereich nachzudenken. Denkbar wäre, dass Unternehmen gezielt Belegrechte für Neubauvorhaben in ihrer Umgebung erwerben – und dabei Mengenrabatte heraushandeln. Denn schließlich versorgen sie den Investor vorab mit gesicherter Nachfrage für sein Projekt.

Unternehmen verfügen möglicherweise über Flächen im betrieblichen Vermögen, die sich für Wohnungsbau eignen. Darüber sollten Kommune und Unternehmen ggf. ins Gespräch kommen. Denkbar ist auch, dass ein Großunternehmen belegschaftsbezogene Genossenschafts-Neugründungen oder Baugruppen durch Infrastruktur oder finanziell (nachrangige Darlehen) unterstützen.

Zu fragen ist daher, wie solches wohnungspolitisches Engagement von Unternehmen erleichtert und aktiviert werden kann – auch von Seiten des Staates und der Gesetzgebung. Wir regen an, dieses Themenfeld grundsätzlich in den Blick zunehmen und entsprechend das Gespräch mit der Wirtschaft zu suchen.

▪ **Ansatz: Den gemeinwohlorientierten Wohnungssektor stärken und Bürgerfonds für Investitionen in bezahlbaren Wohnungsbau ermöglichen**

Der gemeinwohlorientierte Wohnungssektor war und ist eine wichtige Stütze für den bezahlbaren Mietwohnraum. Daher ist eine stärkere Orientierung von Anreizen und Förderung auf Genossenschaften und sonstige gemeinnützige Träger sinnvoll – zumal diese von den geforderten steuerlichen Abschreibungen nicht in gleicher Weise profitieren können. Ziel wäre eine Stärkung des gemeinwohlorientierten Wohnungssektors.

Die derzeitige Zinssituation hat eine Kehrseite, die sich im Hinblick auf den Wohnungsbau aktivieren ließe: Bei der Geldanlage sind derzeit selbst moderate Verzinsungen Mangelware. Daher sind viele Bürger an zumindest durchschnittlichen Geldanlagerenditen interessiert. Andere Branchen, z.B. die erneuerbaren Energien, zeigen, wie mit bürgerlich organisierten Fonds Kapital vor Ort aktiviert und Wertschöpfung entsprechend regionalisiert werden kann.

Daher regen wir an, die Möglichkeiten solcher (regionalisierter) Fonds-Lösungen zu prüfen. Die Erfahrung zeigt: Bei „Investitionen in Sichtweite“ sind die private Anleger oftmals mit Zinssätzen zufrieden, die aktuell durchaus im Bereich von 3% liegen können – wenn das Investment und der Träger entsprechend grundsolide sind (z.B. Stadtwerke). Zu einer solchen Eigenkapitalrendite ist Wohnungsbau **zu vergleichsweise preisgünstigen Konditionen eher** machbar. Zu klären ist auch, wer bei seinem Projekt von der Finanzierung durch diesen Fonds profitieren kann. Hier ließe sich beispielsweise bevorzugt der eingangs erwähnte gemeinnützige Sektor gezielt in den Blick nehmen.

4.2 Verschnaufpause bei der EnEV!

Und: Energetische Anpassung als Instrument für bezahlbaren Wohnraum begreifen.

Problem:

Die Dynamik der Anpassung energetischer Standards hemmt Investitionen. Soziale und wirtschaftliche Aspekte bleiben bei der Ausgestaltung der EnEV außen vor.

Lösungsrichtung: In der Bestandspolitik energetische Nachhaltigkeit umfassender denken

Konkrete Vorschläge:

▪ Die Anpassung der EnEV entschleunigen.

Die Dynamik der Anpassung energetischer Standards ca. alle 3 Jahre hemmt Investitionen. Diese Zeiträume passen nicht zu den langen Zyklen der Wohnungswirtschaft. Daher ist eine „Verschnaufpause“ dringen notwendig und die regelmäßigen Verschärfung temporär aussetzen.

Künftig ist zwischen zwei ENEV-Anpassungen ~~ist~~ grundsätzlich mehr Zeit (**mindestens fünf Jahre**) einzuplanen – auch um Erfahrungen sammeln zu können. Wünschenswert wäre eine kritische Zwischen-Evaluierung, welche die Folgen zunehmend steigender energetischer Standards bei den Wohnungsbeständen aus ganzheitlicher Sicht in den Blick nimmt – d.h. baulich/bauphysikalisch, technisch, wirtschaftlich und sozial.

Zumindest sollte bei den Regelungen der Energieeinsparverordnung 2012 maximal eine 1:1-Umsetzung der Europäischen Gebäuderichtlinie vorgenommen werden. Über diese Standards hinausgehende deutsche Alleingänge sollten vom deutschen Gesetzgebers vermieden werden.

▪ Mehr Anreiz für preismildernde Teilmodernisierungen setzen.

Die derzeitigen hohen Modernisierungsstandards funktionieren vor allem in leistungsfähigen Märkten. Hier ist ausreichend zahlkräftige Nachfrage gegeben, um die notwendigerweise höheren Mieten in derart modernisierten Wohnungen zu zahlen. In einem solchen Umfeld sind die bestehenden Anreizsysteme zweifelsohne auch begründet, da durch sie ein machbares „Mehr“ bei der Modernisierung induziert wird.

Das funktioniert aber nicht notwendigerweise flächendeckend. Die Umlage der entsprechenden Modernisierungskosten muss im Einzelfall auch realisierbar sein. In vielen entspannten Märkten ist dies zweifelhaft. Um auch die weniger leistungsfähigen (d.h. entspannten) Wohnungsmarktregionen effektiv zu erreichen, sollte ergänzend eine Förderung angeboten werden, die unter solchen Rahmenbedingungen eine moderate energetische Anpassung ermöglicht. Das Beispiel der Wohnungsbestände in den Neuen Bundesländern zeigt, dass eine moderate Anpassung breiter Bestände auch auf

entspannten Wohnungsmärkten möglich ist. Aufgrund der dadurch erzielbaren Breitenwirkung dürfte ein nennenswerter Klimaeffekt erzielt werden, ohne dass die Mietpreise auf unwirtschaftliche Niveaus nach oben schießen. Dieser Punkt ist ein weiteres Argument für mehr regionale Differenzierung in der Förderpolitik im Sinne einer Berücksichtigung der jeweiligen Marktlage.

- **Moderat niedrigere Standards im sozialen Wohnungsneubau erlauben.**

Hohe allgemeine bauliche Standards schlagen gerade im unteren und mittleren Preissegment spürbar bis auf die Miete durch. Wenn es um preiswerten Wohnraum geht, sollte auch über moderat niedrigere Standards im sozialen Wohnungsneubau nachgedacht werden. Dies bedeutet nicht Schlichtbau, aber einfachere Standards gerade bei kostenintensiven Bauteilen. Gefragt sind pragmatische Lösungen, etwa die altersgerechte Wohnung im Erdgeschoss oder der Verzicht auf Fahrstühle bei z.B. nur dreigeschossigen Neubauten. **Unterkellerung oder Tiefgaragen können ebenfalls erhebliche zusätzliche Kosten nach sich ziehen.** Auch einzelne Wohnungen sollten gezielt einfacher gestaltet werden können. **Beispiele zeigen:** In diesem Bereich sind Kostenvorteile zu erzielen, die direkt auf die Grundrentierlichkeit und damit auf die wirtschaftlich notwendigen Miethöhe durchschlagen.

4.3 Emissionsziele für zusammenhängende Immobilienbestände!

Problem:

Investitionen unterbleiben, wenn energetische Vorgaben auf Ebene der Einzelobjekte nicht wirtschaftlich sinnvoll sind. Lösungen in großmaßstäblicheren Kontexten wären sinnvoll, unterbleiben aber.

Lösungsrichtung: Emissionsziele für Immobilienbestände oder Quartiere

▪ Öffnung der EnEV hin zu ganzen Blöcken oder Quartieren

Jede Modernisierung verteuert den Mietzins – so auch energetische Modernisierung. Auch wenn dieser Zuschlag zumindest teilweise durch geringere Heizkosten kompensiert wird, trägt die – politisch gewünschte – energetische Modernisierung einen gewissen Teil zu Mieterhöhungen und dem entsprechenden Verlust an preisgünstigem Wohnraum bei.

Maßnahmen zur energetischen Ertüchtigung erfolgen meist auf der Ebene des einzelnen Gebäudes und nicht im Kontext der umgebenden Bebauung. Jedoch wäre gerade im Hinblick auf innerstädtische Quartiere häufig ein konsistentes „Anfassen“ z.B. eines gesamten Blocks sinnvoller: In der Gesamtschau ließe sich mit gleichem Mitteleinsatz ein weitaus höheres Einsparpotenzial erzielen – **wenn diese Alternative gegeben wäre.**

▪ Freiheit der Entscheidung über die Umsetzung beim Unternehmen belassen – und so preiswerte Bestände erhalten

Was spricht dagegen, hier - ähnlich wie beim Kooperationsvertrag – statt für ein einzelnes Objekt für ein komplettes Wohnungsportfolio oder ein Quartier ein Gesamt-Emissionsminderungsziel vorzugeben (z.B. 50% weniger CO₂ bis 2020)? Die Freiheit der Entscheidung über die Umsetzung würde beim Wohnungsunternehmen belassen. Dies würde bewirken, dass nicht jedes Objekt auf das vorgeschriebene energetische Niveau angehoben würde, sondern dass einzelne Spitzen-Sanierungen auch weniger anspruchsvolle Sanierungen in der Gesamtbilanz kompensieren – eine Chance, preiswerte Bestände eingemischt zu erhalten.

▪ Den Aspekt der Energieversorgung aufwerten.

Schließlich könnte durch diesen Quartiersbezug der energetischen Bilanzierung der Aspekt der Energieversorgung deutliche Aufwertung erfahren – gerade weil dezentrale Energiesysteme sinnvollerweise auf der Block- oder Quartiersebene (und nicht nur für das einzelne Objekt) zu konzipieren sind.

Dieser Ansatz eröffnet neue Bezugsgrößen für energetische Sanierung, er integriert die Energieversorgung und kann zum Erhalt preiswerter Wohnungen beitragen.

4.4 In der Innenstadt städtebauliche angemessene Dichte nachhaltig ermöglichen.

Problem:

Hohe bauliche Dichten für Wohnnutzungen sind in den beplanten Bereichen der Innenstädte (im Geltungsbereich alter und neuer B-Pläne) nur mühsam umzusetzen; die GFZ- und GRZ-Regelungen der BauNVO stehen dem als rechtlich beachtliche Belange regelmäßig entgegen. Ausnahmen vom geltenden Baurecht sind abschließend und eng begrenzt geregelt; Befreiungen sind auf Einzelfälle beschränkt und müssen die hohen in § 31 BauGB angelegten Hürden einhalten.

Lösungsrichtung: In der Innenstadt die Ausnahme zur Regel machen.

Das städtebauliche Leitbild der aufgelockerten Stadt, das der Baunutzungsverordnung (BauNVO) zugrunde liegt, passt nicht mehr zum aktuellen Ansatz einer vordringlichen Innenentwicklung. Der einzige Gebietstyp, das Kerngebiet (MK), das hohe Geschossflächenzahlen (GFZ) und Grundflächenzahlen (GRZ) vorsieht, ist zentralen Einrichtungen der Wirtschaft und des Handels vorbehalten und der Wohnnutzung nur beschränkt zugänglich.

Gemäß der derzeitig noch gültigen BauNVO gelten folgende Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung:

1	2	3	4
Baugebiet	Grundflächenzahl (GRZ)	Geschoßflächenzahl (GFZ)	Baumassenzahl (BMZ)
in Kleinsiedlungsgebieten (WS)	0,2	0,4	-
in reinen Wohngebieten (WR) allgem. Wohngebieten (WA) Ferienhausgebieten	0,4	1,2	-
in besonderen Wohngebieten (WB)	0,6	1,6	-
in Dorfgebieten (MD) Mischgebieten (MI)	0,6	1,2	-
in Kerngebieten (MK)	1,0	3,0	-
in Gewerbegebieten (GE) Industriegebieten (GI) sonstigen Sondergebieten	0,8	2,4	10,0
in Wochenendhausgebieten	0,2	0,2	-

Abbildung 18: Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung (§ 17, Abs. 1 BauNVO)

Quelle: Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), die durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466) geändert worden ist

Eine planungsrechtliche Entwicklung hoher baulicher Dichten für neue Wohngebiete durch eine Überschreitung der gesetzlichen Höchstwertvorschriften des § 17 BauNVO ist in Bebauungsplänen nur dann möglich, wenn besondere städtebauliche Gründe dies erfordern. Die geplante Novelle der BauNVO (Sommer 2013) legt einen geringeren Maßstab zur Überschreitung der Höchstwertvorschriften an („wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen“); damit ist jedoch das Kernproblem der zu geringen baulichen Dichten nicht beseitigt. Durch mehr „erlaubte Dichte“ könnten zudem Verteuerungseffekte durch hohe bauliche Standards etc. (s.o.) zumindest teilweise kompensiert werden.

Hilfreich beim Ziel „Ankurbeln des Wohnungsneubaus“ wäre es,...

- **die BauNVO zu modernisieren;**

Hier ist eine eindeutige (Neu-) Orientierung auf das derzeitige Leitbild der Innenentwicklung gefordert. Entsprechend sind regulär höhere bauliche Dichten in definierten Raumtypen oder Stadtlagen einzuführen („Wohnen im Innenstadtgebiet“). Dies würde auch die „Angreifbarkeit“ von Planungen reduzieren.

- **höhere Dichten als Verhandlungsmasse aktivieren zu können;**

Die Kommunen müssen die Möglichkeit erhalten, eine höhere bauliche Dichte **leichter** als Ausnahme zuzulassen – z.B. als Gegenleistung für einen bestimmten Anteil an sozialen Wohnungsbau bei Neubauprojekten, die von der Kommune im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags eingebracht werden können.

- **Ausgleichsmaßnahmen zu bündeln.**

Ausgleichsmaßnahmen sollten stärker auf das Gemeinwohl orientiert werden. Die derzeitige Praxis individueller Ausgleichmaßnahmen ist suboptimal und wird vom Bauherrn allenfalls als weitere Gängelung empfunden. Sinnvoller wäre es, wenn Ausgleichsmaßnahmen für planbedingte Eingriffe nicht vom Investor selbst und auf dem Grundstück erfolgen müssten. Ersatzweise sollte eine Ausgleichzahlung an einen kommunalen Fonds möglich sein, aus dem gebündelt Maßnahmen im Sinne des Gemeininteresses finanziert werden könnten.

4.5 Wir brauchen in den Städten einen Förderweg, der unterhalb von 10 Euro deckelt.

Problem:

Fördermittel werden derzeit in vielen Städten kaum in Anspruch genommen – zum Teil weder KfW-Programme noch die Wohnraumförderung der Bundesländer. Speziell bei Letzterer geht damit die Chance verloren, Wohnungsbindungen aufzubauen und damit den abschmelzenden Bindungszahlen zumindest partiell entgegenzuwirken.

Lösungsrichtung: (Wohnraum-) Förderung sichern und zielgenau ausbauen

4.5.1 Förderung verlässlich machen

Die Unsicherheit über die Fortführung der Kompensationsmittel des Bundes für die Wohnraumförderung wird bei den Akteuren auf den Wohnungsmärkten sehr genau registriert. Vor allem Kommunen bemängeln, dass dadurch vielversprechende Projektansätze in Frage gestellt werden, weil eine Förderung nach 2014 unklar ist.

Doch auch in der laufenden Förderung gibt es nach Ansicht der Experten zu viel Unsicherheiten: Wenn die Mittel für die Wohnraumförderung über drei Jahre verplant werden, aber schon nach weniger als einem Jahr erschöpft sind, scheint die Mittelvergabe nicht sachgerecht. Es erscheint abwegig, dass für neue Förderprojekte in einem solchen Modell frühestens erst wieder in drei Jahren Mittel bereitstehen (könnten).

Es gilt die Wohnraumförderung (a) zu sichern (Kompensationsmittel), (b) **“angesichts der Bedarfslage finanziell angemessen dotieren** und damit (c) in Programmatik, Ausstattung und Anschlussfinanzierung verlässlich zu machen.

In Richtung der Bundesregierung ist das Problem zu benennen, dass die KfW-Förderung aufgrund des EU-Beihilfe-Rechts räumlich nicht differenziert werden darf. Dies wäre eine wichtige Voraussetzung für zielgenaue Unterstützung und quantitative Marktentlastung in besonders angespannten regionalen Wohnungsmärkten (auch jenseits der Wohnraumförderung). Daher wird dringend dafür plädiert, auf Europäischer Ebene dieses Thema anzugehen und diesen zweifellos unerwünschten Effekt auszuschalten.

4.5.2 Förderprogramme von Bund und Ländern vereinfachen

Die Förderung sollte möglichst die breite Masse an Wohnungsanbietern ansprechen und erreichen. Dafür muss sie passgenau und praktikabel sein und darf nicht abschrecken. Die aktuelle Erfahrung zeigt: Gerade in Zeiten niedriger Zinsen verzichten viele Investoren eher auf einen geringfügigen Zinsvorteil durch Förderung und ersparen sich somit zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Von kleineren Investoren werden die Verfahren von KfW und Landesförderung als zu kompliziert wahrgenommen, entsprechend bleibt eine Beantragung oftmals aus. Hinzu kommt, dass die Geschäftsbanken oft kein Interesse an der Beratung zu KfW-Programmen haben, da die ihnen zugestandenen Margen bei diesen Durchleitungsdarlehen zu wenig Rendite abwerfen.

Im Hinblick auf die Wohnraumförderung der Bundesländer ist zu fragen, ob die derzeitigen Ansatzpunkte geeignet sind, gerade in angespannten Wohnungsmärkten für mehr Neubau bezahlbaren Wohnraums zu sorgen. Im Einzelnen ergeben sich folgende grundsätzlichen Ansatzpunkte:

- **Niedrigere Eigenmittel-Erfordernisse, mehr Orientierung auf die Grundrentierlichkeit**

Die in der Förderung nachzuweisenden Eigenmittel liegen in einigen Ländern vergleichsweise hoch. Die Gespräche mit dortigen Investoren erbrachten jedoch, dass sie sich auch im geförderten Wohnungsbau entsprechend mehr engagieren würden, wenn diese Schwelle reduziert würde – z.B. auf unter 20%, wie es in einigen Bundesländern bereits der Fall ist (z.B. **Schleswig-Holstein**). Ein solcher Schritt würde unmittelbar auch auf die Grundrentierlichkeit wirken, die aus Sicht der Experten der wichtigste Ansatzpunkt für effektive Förderung ist.

- **Regionalisierte Förderung, v.a. bei Mietobergrenzen und Baukosten**

Etliche Länder machen es bereits vor: Förderung muss nicht innerhalb eines Bundesländern nicht überall identisch ausfallen. **Ansätze, die begrenzten Mittel der sozialen Wohnraumförderung auf dringliche Tatbestände und Handlungsbedarfe zu konzentrieren, erfolgen bereits in Gestalt von Förderkulissen auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen (z.B. Region, Stadt, Fördergebiete in der Stadt). Daneben werden z.T. auch die Gebietskulissen der Städtebauförderung zur Anwendung gebracht. Andere Modelle orientieren sich an qualitativen Merkmalen wie den Wohngeldstufen oder setzen den Status eines Hochschulstandortes für bestimmte Förderungen voraus (z.B. Baden-Württemberg). In einigen Ländern erfolgt eine Budgetierung oder zumindest eine Zuordnung/Kontingentierung von Wohnraum-Fördermitteln zu Landkreisen oder kreisfreien Städten.**

Gerade in Ländern mit großen Unterschieden bei den Wohnungsmarktsituationen ist es absolut kontraproduktiv, wenn beispielsweise die entspannten Durchschnittsbefunde des ganzen Landes zum einheitlichen Maßstab für die Förderung gemacht werden. Für einen einzelnen regionalen Teilmarkt mit starker Anspannung geht dies immer negativ aus, weil etwa starre Mietobergrenzen in der lokalen Situation nicht realistisch sind.

Dabei spielt ein weiterer Aspekt eine wichtige Rolle: Gerade in boomenden Märkten sind die Baukapazitäten knapp und entsprechend teuer. Dieser Befund ergibt sich für alle untersuchten Städte gleichermaßen. Mit anderen Worten: Die Baukosten sind hier aufgrund von Kapazitätsengpässen bei den ausführenden Bauunternehmen zusätzlich höher als in entspannten Märkten. Entsprechend sollten einheitliche Obergrenzen für die anerkannten Baukosten in der Förderung aufgelockert werden, wenn eine starke regionale Marktanspannung festgestellt wird.

Daher ist die Definition eines Förderrahmens für angespannte innerstädtische Wohnungsmärkte essentiell. Fraglos sollte es ein Ziel der Wohnraumförderung sein, dass dort, wo wirklich Bedarf nach Mietwohnungsneubau besteht, auch tatsächlich bezahlbarer Wohnraum entstehen kann – mit angepassten Maßgaben für die Mietpreisbindungen und die anrechnungsfähigen Baukosten.

o Aktives Belegungsmanagement für die Kommunen ermöglichen

Selbst unter hohem Fördermitteleinsatz ist eine Versorgung mit preiswertem Wohnraum allein durch Neubau nicht realistisch. Entsprechend muss ein Teil über den Wohnungsbestand erfolgen. Will man aktiv bestehende niedrige Mietpreise für das geförderte Segment sichern, sind mittelbare Bindungen und Kooperationsverträge ein unverzichtbares Element (vgl. 3.3). Daher muss die Landesförderung den Kommunen in der Förderung solche Kooperationsverträge ermöglichen – möglichst auch in einer besonders flexiblen Form, bei der Kommune und Eigentümer eine Verschiebung der Bindung innerhalb des Bestandes kurzfristig verhandeln und vereinbaren können.

4.5.3 Längere Darlehenslaufzeiten

Die derzeitige Kapitalmarktlage macht die darlehensbasierte Förderung unattraktiv: Die Investoren bevorzugen angesichts niedriger Zinsen Kapitalmarktfinanzierungen, die sie in ihren Handlungsspielräumen vermeintlich einschränken. Dieser Sachzusammenhang lässt sich jedoch auch wenden, wenn längere Finanzierungen und vor allem Zinsbindungen in der Förderung angeboten werden. Modellrechnungen zeigen: Geringe Kapitaldienste wirken unmittelbar auf die Grundrentierlichkeit und damit auf das Niveau der wirtschaftlich mindestens notwendigen Miete. Damit wäre ein doppelter Effekt zu erzielen: Niedrigere Mieten im Neubau und möglicherweise sogar länger laufende Bindungen.¹⁴

4.5.4. Mehr Zuschussförderung

Angesichts der aktuellen Kapitalmarktlage wäre es sinnvoll, verstärkt auch über Zuschüsse zu fördern. Dabei könnte derselbe Barwert wie in der Darlehensförderung direkt als Zuschuss ausgezahlt werden. Der Effekt wäre, dass die Fördermittel gleich zu Beginn der Förderung, wenn hohe Aufwendungen durch den eigentlichen Bau anstehen, liquiditätswirksam werden. Überdies dürfte dieses „Cash“ einen nicht unerheblichen psychologischen Effekt haben. Dieser allein dürfte beispielsweise bei den kleineren privaten Vermietern erhebliche Wirkung haben. Und mit den Versicherungen würde auch ein Investorentyp erfasst, der bei der reinen Darlehensförderung grundsätzlich ausscheidet (da Versicherungen sich nicht verschulden dürfen).

Die Zuschuss-Förderung verzichtet zwar auf das Element, dass Darlehensförderung per se Wirtschaftlichkeit im Projekt voraussetzt. Hingegen dürfte der Verwaltungsaufwand gegenüber der Darlehensförderung eher sinken, da eine laufende Überwachung des Förderengagements weniger aufwändig ausfallen dürfte (da z.B. die Regelungen des §20 KWG nicht anzuwenden sind).

¹⁴ An dieser Stelle ist beispielsweise auf den Wohnbaufonds des Landes Salzburgs als best practice zu verweisen.

4.5.5 zusätzliche Bindungen auch durch Modernisierungsförderung aufbauen

Die Zuschussförderung sollte sich nicht nur auf den Neubau, sondern auch auf die Modernisierung beziehen – um auch im Bestand zusätzliche Bindungen aufzubauen. Gerade hier kann eine barwertige Förderung zweifelsohne wichtige psychologische Akzente setzen und Bestandshalter dazu bewegen, ihre Objekte zu modernisieren. Wichtig wäre hier, dass auch eine moderate Modernisierung förderfähig ist, auch bei den engeren Renditerahmen des unteren Preissegments die Grundrentierlichkeit verbessert wird.

Dabei sollten in entspannten Märkten gezielt Anreize für preismildernde Teilmodernisierungen gesetzt werden. Die derzeitigen hohen Modernisierungsstandards funktionieren vor allem in leistungsfähigen Märkten. Ziel wäre eine moderate Anpassung breiter Bestände auch auf entspannten Wohnungsmärkten. Aufgrund dessen dürfte ein nennenswerter Klimateffekt erzielt werden, ohne dass die Mietpreise unwirtschaftliche Niveaus erreichen. Auch diese Art der regionalen Differenzierung in der Förderpolitik wäre ein wichtiger Beitrag zu mehr Marktnähe in der Förderpolitik.

4.5.6 Ergänzung eines „Förderprogramms light“

Lösungsansätze für die angemessene Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum müssen immer auch den Wohnungsbestand einbeziehen. Mit anderen Worten: Was im Neubau mithilfe hoher Fördersummen an Bezahlbarkeit erkaufte werden muss, ist im Wohnungsbestand möglicherweise in Teilen längst vorhanden.

Das bedeutet auch: Damit Investitionen in den Neubau von Wohnungen – und vor allem auch entsprechende Fördermittel – (volks-)wirtschaftlich möglichst effizient eingesetzt werden, sollten diese möglichst gezielt dorthin gelenkt werden, wo die größten Defizite bestehen. Dies bedeutet eine qualitativ ausgerichtete Form der Förderung, die einerseits den Bestand mit in den Blick nimmt und gleichzeitig zielgerichtet in besonders angespannte Regionen und Segmente fließt.

Prinzipiell gibt es mit der sozialen Wohnraumförderung für das untere (gebundene) Preissegment ein geeignetes Instrument, das allerdings im Hinblick auf die angespannten großstädtischen Märkte noch effektiviert werden kann – etwa durch systematische Einbettung in die Grundstücksvergabe im Rahmen von Konzeptvergaben. Die Beispiele München oder Hamburg zeigen, dass auf solche Weise ein verpflichtender Anteil an Sozialwohnungen als allgemeine „Spielregel“ durchsetzbar ist.

Das mittlere Preissegment im Mietwohnungsbau spielt daher bei der Bewältigung der aktuellen Probleme eine zentrale Rolle. Allerdings fällt es aus der regulären Wohnraumförderung üblicherweise heraus: Die Mieten in diesem Segment überschreiten die gängigen Obergrenzen, ebenso die Einkommen der nachfragenden Haushalte in diesem Segment. Der sogenannte zweite Förderweg war hier ein Ansatz, der in mehreren Bundesländern zur Anwendung kam und kommt.

Bei dem Ziel, die angespannten urbanen Wohnungsmärkte ins Gleichgewicht zu bringen, spielt das mittlere Segment eine Schlüsselrolle (vgl. hierzu v.a. Kapitel 2.3). Angesichts dessen gilt es, den Ansatz eines 2. Förderweges in Form eines „Förderprogramms light“ auszubauen. Ansatzpunkt wäre bei der beabsichtigten Angebotsausweitung in diesem Segment, unrentierliche kalkulatorische Spitzen aufgrund der Rahmenbedingungen mit hohen Bau- und Grundstückspreisen **durch eine öffentliche Förderung** zu kappen und

so einen Nachteilsausgleich herbeizuführen. Wenn auf diese Weise nennenswert neue Mietwohnungen zu einem Mietpreis von 9 bis 10 Euro (nettokalt) entstehen, wäre ein wichtiger Beitrag zur Marktentlastung erbracht. **Zielgruppe wären hierbei explizit (auch) Haushalte mit mittlerem Einkommen.** Und dies auf effizientere Weise: Es darf nicht übersehen werden, dass man mit einer Förderung des Wohnungsneubaus im mittleren Segment bei gleichem Fördermitteleinsatz quantitativ deutlich mehr erreichen kann.

5 Fazit: Wir brauchen einen Schulterchluss für bezahlbares Wohnen.

5.1 Situationsanalyse

- a) In vielen Regionen in Deutschland werden bezahlbare Wohnungen Mangelware – besonders **in Großstädten und Metropolregionen**. Gerade in den Innenstädten wird erschwinglicher Wohnraum zunehmend knapp, Segregation und soziale Instabilitäten drohen bzw. bestehende Problemlagen drohen sich zu verschärfen – mit den altbekannten Folgekosten.
- b) In angespannten und weiter wachsenden Märkten entstehen nicht ausreichend neue bezahlbare Mietwohnungen. Entgegen dem allgemeinen Bedarf werden dort neue Wohnungen zuvorderst für eine kaufkräftige Klientel im gehobenen Segment gebaut. Da auf diese Weise nicht die Engpässe im unteren und mittleren Preissegment behoben werden, sind bei entsprechenden Wohnungen steigende Neu- und Wiedervermietungsmieten die Folge.
- c) Steigende Mieten führen zu höherer Wohnkostenbelastung, wovon vor allem die unteren Einkommensgruppen betroffen sind und insbesondere diejenigen Haushalte, die aus beruflichen oder familiären Gründen eine neue Wohnung benötigen. Die sich in den letzten Jahren weiter öffnende Einkommensschere trägt zu einer Verschärfung dieses Problems bei. Es ist zu beobachten, dass die Probleme, sich am freien Markt angemessen mit bezahlbarem Wohnraum zu versorgen, zunehmend auch Haushalte mit mittleren Einkommen betreffen.
- d) Hinzu kommen strukturelle Defizite: Angebot und Nachfrage passen zunehmend nicht zueinander, und das gilt gerade für Wohnungen mit niedrigeren Mieten. Zu große Wohnungen übersteigen die Zahlungsfähigkeit einkommensschwacher Haushalte. Kleinere Wohnungen, die zudem „Hartz4-sicher“ wären oder auch von Senioren mit niedriger Rente bezahlt werden können, finden sich kaum auf dem Markt und werden z.B. durch Zusammenlegungen im Rahmen von Modernisierungen noch knapper. Und obwohl es einen ungebrochenen Trend zu kleinen Haushalten gibt, entstehen im Neubau überwiegend große Wohnungen (sowie Einfamilienhäuser) mit im Durchschnitt mehr als 100 m².
- e) Der Neubau von Mietwohnungen im unteren bis mittleren Preissegment ist derzeit wirtschaftlich vergleichsweise unattraktiv, so dass er viel zu wenig stattfindet. Der Neubau von Wohnungen im geförderten Segment kann dies nicht überall ausgleichen. Für den innerstädtischen Wohnungsneubau werden daher vor allem im mittleren Preissegment dringend zusätzliche Anreize benötigt. Mit neuen Wohnungen in diesem Preissegment kann kurzfristig am wirksamsten Entlastung auf den angespannten großstädtischen Wohnungsmärkten geschaffen werden – direkt sowie auch indirekt.

5.2 Lösungsvorschläge für Strategieansätze

Es bedarf daher gemeinsamer Anstrengungen der Entscheidungsträger für **bezahlbaren Wohnungsbau** auf allen Ebenen – im Sinne eines **Schulterschlusses** aller, die für preiswerten Wohnraum Verantwortung tragen: Neben Bund, Ländern und Kommunen sind dies Investoren und Planer, Förderinstitute und Genehmigungsbehörden, Verwalter und Eigentümer, Wirtschaft und soziale Träger. Bund, Länder und Kommunen können dafür wichtige Voraussetzungen schaffen:

1. Seitens der Kommunen muss **Wohnungsbau Chefsache** werden. Dabei ist das Herstellen eines Verwaltungskonsenses zum Beschleunigen von Planung und Genehmigung vorrangig.
 - > Wünschenswerte Elemente darin können kommunale Leitstellen für Wohnungsbau oder ein Anspruch auf kommunale Entscheidungen innerhalb eines Jahres sein.
 - > Bei der Baulandbereitstellung gerade auch in den inneren Stadtgebieten gilt es, alle Register einer aktiven Preisdämpfung zu ziehen.
 - > Zudem müssen die Kommunen weiterhin konsequent alles tun, um Wohnungsbestände im unteren Mietsegment zu erhalten.
2. All dies zusammen bedeutet eine **ausdrückliche Priorisierung des Wohnungsbaus** als politischen Konsens. Insbesondere die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft muss für ein entsprechendes Bündnis mobilisiert werden, denn Politik und Verwaltung können zwar die Rahmenbedingungen verbessern: Das eigentliche Bauen ist und bleibt Aufgabe der Immobilienwirtschaft.
3. Darauf **müssen auch** die Ansatzpunkte und Instrumente von Bund und Ländern **zielen**, etwa durch Setzung von **steuerlichen Anreizen** für den Neubau durch die **Anpassung des Abschreibungssatzes von 2% auf 4%**.
4. **Zielführende** Anreize **vergleichbarer Art** sind im Zuge der energetischen und altersgerechten Gebäudesanierung zu setzen, **um eine Benachteiligung und unrealistischen Wertverzehr zu vermeiden**.
5. Es bedarf einer **Verschärfungspause bei der EnEV**: Es ist dringend notwendig, die regelmäßige Verschärfung der EnEV temporär auszusetzen und bei der Gelegenheit die bisherigen Schritte des **Verschärfens** zu evaluieren. Ein wichtiger Impuls wären **Emissionsziele für** zusammenhängende Immobilienbestände. Eine Öffnung der EnEV hin zu ganzen Blöcken oder **Quartieren** würde die Freiheit der Entscheidung über die Umsetzung beim Unternehmen belassen, preiswerte Bestände erhalten und den Aspekt der Energieversorgung aufwerten.
6. Der Bund muss in der BauNVO städtebaulich **angemessene Dichte** in der Innenstadt als Regelfall ermöglichen. Die Regelungen zu Ausgleichsmaßnahmen sollten angepasst werden, um deren stärkere Orientierung auf das Gemeinwohl zu ermöglichen.
7. Für mehr bezahlbaren Wohnungsneubau ist es wichtig, die Förderung verlässlich machen – sowohl in der sozialen Wohnraumförderung als auch bei der KfW. **Dies bedeutet auch mindestens 4 Jahre sichere Förderbedingungen und eine sichere Bereitstellung der Fördermittel.**

8. Zudem müssen Förderprogramme von Bund und Ländern vereinfacht und auch inhaltlich stärker aufeinander abgestimmt werden. **Stärker regionalisierte Förderregeln** würden den speziellen Erfordernissen der angespannten großstädtischen Wohnungsmärkte oftmals besser gerecht werden. Beim derzeit extrem niedrigen Zinsniveau spricht zudem viel für mehr Zuschussförderung, die zudem einen wichtigen psychologischen Signal wäre.
9. Schließlich bedarf es eines ergänzenden „**Förderprogramms light**“, eines Förderweges für das mittlere Preissegment im Mietwohnungsbau, der die Mieten im Bereich unterhalb von 10 Euro/m² deckelt.

Ein konsequenter Schulterschluss für bezahlbares Wohnen eröffnet die Chance des effektiven Gegensteuerns, um in den Städten die neu gewonnene Attraktivität durch eine lebendige Mischung zu erhalten – ein Ziel, das allen Akteuren zweifelsfrei wichtig sein dürfte.

6 Anhang

6.1 Daten zur Wirtschaftlichkeitsrechnung in Kapitel 1.2

Für die Wirtschaftlichkeitsrechnung wurde von folgendem Musterneubau ausgegangen:

- Neubauprojekt Mietwohnungsbau mit 12 Wohnungen
 - Ø-Grundstücksgröße je WE: 100 m²
 - Ø-Grundstückskosten: 280 €/m²
 - Grundstückskosten: 336.000 €
 - Ø-Größe: 82 m²
 - Ø-Errichtungskosten (Kostengruppen 200 - 700): 1.563 €/m²
 - abschreibungsfähige Errichtungskosten (inkl. MWSt.): 1.538.000 €
 - Gesamtkosten: 1.874.000 €

Weitere Rahmenbedingungen für die Berechnungen der Rendite bei unterschiedlichen Abschreibungsbedingungen:

- Eigenkapital: 20 %
- Darlehnszins: 5 %
- Darlehnstilgung im ersten Jahr: 1 %
- Inflation: 2 %
- Kaltmiete im ersten Jahr a) 7,5 €/m², b) 8,5 €/m²
- Mietausfall ersten Jahr: 2 %
- Nicht umlegbare Kosten im ersten Jahr: 12 €/m²

Es handelt sich um ein Annuitätendarlehn. Der Mietausfall steigt jährlich um 0,1 Prozentpunkte. Die Miete bleibt die ersten fünf Jahre konstant. Anschließend erfolgt eine um 0,5 Prozentpunkte unter Inflationsrate liegende jährliche Steigerung.

Die nicht umlegbaren Kosten bleiben die ersten fünf Jahre konstant. Vom 5. bis 24. Jahr liegt die jährliche Steigerung um 0,5 %-Punkte über der Inflationsrate, ab dem 25. Jahr um 1 %-Punkt über der Inflationsrate.

Wertentwicklung der Immobilie (inkl. Grundstück): Vorjahreswert * ((100 + Inflationsrate - 0,5)/100). Zum Ausstiegszeitpunkt, wird von dem ermittelten Wert ein Sicherheitsabschlag in Höhe von 20 % vorgenommen.

Ergebnisse:

Die Berechnungen wurden durchgeführt für einen Investor mit einem Spitzensteuersatz von 30 % (31,65 % inkl. Solidaritätszuschlag) und 45 % (47,48 % inkl. Solidaritätszuschlag). Die Rendite über einen Zeitraum von 15 Jahren zeigt für die verschiedenen Fälle die nachfolgende Tabelle:

Steuersatz	Abschreibungsregel	Kaltmiete im ersten Jahr	
		8,50 €/m ²	7,50 €/m ²
		Rendite in %	
30%	2% linear	4,1	2,3
45%	2% linear	4,4	3,0

6.2 Fallbeispiele: Wo schlummern Aktivierungspotenziale im Bestand?

RegioKontext: Wir schlagen vor, die Fallbeispiele in der Endfassung herauszunehmen. Da hierdurch ein starker Akzent auf Bestandsfragen gelegt wird, der ansonsten in der Studie nicht erfolgt.

Die Fallbeispiele illustrieren den engen Zusammenhang zwischen Neubau und Bestand bei diesem Thema. Deutlich werden neben der Bandbreite typischer Problemlagen auch mögliche Lösungsrichtungen. Die Fallbeispiele belegen damit die Relevanz des flankierenden Politikfeldes „Bestandspolitik“ mit dem Ziel,

die preiswerten Bestände nicht zu vergessen, während man sich um Neubau kümmert;

den Neubau für diejenigen Bewohner attraktiv zu machen, die preiswerte Bestände „blockieren“ (obwohl sie darin eigentlich suboptimal wohnen).

Fallbeispiel 1: Entfallene Bedürftigkeit

Beim Nutzer einer gebundenen Sozialwohnung ist die Bedürftigkeit nicht (mehr) gegeben. Dieser Sachverhalt bleibt in der Regel ohne Konsequenz, da meist auf eine regelmäßige Überprüfung der Bedürftigkeit seitens der Kommune verzichtet wird. Der primäre Grund hierfür ist darin zu sehen, dass diese Art einer regelmäßigen Überprüfung personalintensiv und teuer ist.

Sozial- und gesellschaftspolitisch ist bei diesem Beispiel ausgesprochen begrüßenswert, dass ein Haushalt den Schritt aus der Bedürftigkeit heraus bewältigt. Auch die Tatsache, dass dieser Haushalt im bestehenden Quartier verbleibt, ist primär positiv zu bewerten, trägt er doch zu Stabilisierung durch soziale Mischung bei. Dies sollte ohne Zweifel unterstützt werden. Es ist jedoch zu hinterfragen, ob dies zu Lasten des Bestands an gebundenen Mietwohnungen geschehen sollte. Mit anderen Worten: Hier wäre zum einen eine (moderat) steigende Miete im bestehenden Mietverhältnis zumutbar, zum anderen könnte und müsste die bestehende Bindung auf eine andere Wohnung übertragen werden. Dies ist unter bestimmten Voraussetzungen technisch wie rechtlich grundsätzlich möglich, etwa im Rahmen eines sogenannten Kooperationsvertrags. Diese Konstruktion existiert aber in der Regel im Falle größerer Vermieter (üblicherweise gewerbliche Wohnungsunternehmen). Sie könnte praktisch nur angewendet werden, wenn die entfallene Bedürftigkeit überhaupt festgestellt werden kann. Es ergeben sich in diesem Fallbeispiel daher mehrere Lösungsrichtungen:

Kontrolle der Bedürftigkeit: Wenn die Marktverhältnisse angespannt sind, muss die Kommune an einer solchen Stelle schon im Eigeninteresse Personalkapazität aufbringen.

Voraussetzung ist: Die Bindung kann übertragen und damit gesichert werden. Das bedeutet, dass (a) Kooperationsverträge möglich sind und (b) auch zur Anwendung kommen. Wünschenswert wäre daher eine flexible Lösung, bei der – möglicherweise auch ohne bestehenden Kooperationsvertrag – Kommune und Eigentümer eine Verschiebung der Bindung innerhalb des Bestandes kurzfristig verhandeln und vereinbaren können. Dies setzt allerdings voraus, dass auch der Fördermittelgeber ein solches Verfahren zulässt.

Fallbeispiel 2: Familie in ehemaliger Studenten-Altbauwohnung

Dieses typische Beispiel für Innenstädte ergibt sich aufgrund der veränderten Haushaltsgröße: Mit der Geburt eines oder mehrerer Kinder verändert sich der Bedarf an Wohnfläche und Ausstattung, die bisherige Wohnung wird zu klein. Gleichzeitig besteht jedoch vielfach der Wunsch, im angestammten Quartier zu bleiben – wo sich das soziale Umfeld und z.B. die Schule der Kinder oder der Arbeitsplatz befindet. In einem angespannten Innenstadt-Wohnungsmarkt lässt sich ein Umzug in eine größere Wohnung im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten jedoch oft nicht realisieren.

In diesem Fallbeispiel besteht ein konkreter Handlungsdruck – sowohl für den betreffenden Haushalt als auch für die betreffende Stadt: Denn der Verbleib junger Familien in der Stadt an sich dürfte aus stadtentwicklungspolitischer Perspektive wünschenswert sein.

Dieses Fallbeispiel deckt aber auch ein wichtiges Dilemma auf: Die betreffende Wohnungen dürfte typischerweise gerade keine gebundene Wohnung sein. Das bedeutet: Selbst wenn es gelänge, einer solchen Familie ein strukturell besser passendes, bezahlbares Angebot in der Stadt zu erschließen, dürfte ihre bisherige Wohnung bei der Neuvermietung sprunghaft steigen – bezahlbarer Mietwohnraum ginge im Zuge der Marktanpassung aufgrund bestehender Knappheiten dennoch verloren. Rein quantitativ ist dieser Wirkzusammenhang nur durch massenhaften Neubau zur Entlastung des Engpasses aufzuhebeln. Daher sind hier eher qualitative Lösungsrichtungen gefragt:

Zielgenaues Angebot: Unabhängig von der Frage der nachgelagerten Umzugsketten und ihrer Mietpreise liegen für den betreffenden Haushalt Lösungsansätze allein v.a. im Neubau von familiengerechten, bezahlbaren Angeboten. Mit anderen Worten: Unter der Prämisse, dass diese Familie in der Stadt gehalten werden soll, muss quartiersnah ein entsprechendes Angebot entstehen.

Attraktivierung innerstadtnaher Quartiere: Möglicherweise ist „Quartiersnähe“ hier auch weiter zu fassen, indem ein entsprechendes Angebot (in Bestand oder Neubau) innerhalb eines erweiterten innerstädtischen Suchradius' durch andere strukturelle Vorteile kompensiert wird. Das setzt eine aktive Quartierspolitik voraus.

Fallbeispiel 3: Remanenz- und Beharrungseffekte

Vielfach leben Menschen langfristig in Wohnungen, die strukturell nicht mehr zu ihren Lebensbedingungen passen. Klassisch ist der Fall, dass Ehepaare nach dem Auszug der Kinder in der angestammten Wohnung verbleiben. Auch nach dem Tod eines Ehepartners wird oft die Wohnung etliche Jahre behalten. Hier ist vor allem die langjährige Gewöhnung an ein vertrautes Wohnumfeld ein wesentliches Motiv, oft aber auch ein ausgesprochen günstiger Mietzins aufgrund des langjährigen Mietverhältnisses.

In diesem Fall gibt es meist (zunächst) keinen Handlungsdruck seitens des Mieterhaushaltes – sofern nicht mehr oder weniger plötzlich ein Bedarf nach altersgerechten Ausstattungselementen entsteht. Hinzu kommt, dass in der Nachbarschaft entsprechende Alternativen oft nicht gegeben bzw. nicht bezahlbar sind. Das bedeutet nicht, dass gewisse Ausstattungsmerkmale nicht sogar einen Anreiz darstellen und sogar eine etwas höhere Mietbelastung akzeptabel machen könnten. Es fehlt schlicht am passenden Angebot. Und auch hier ist zu konstatieren, dass ein Verbleib in den gewachsenen sozialen Strukturen eigentlich unbedingt zu begrüßen wäre. Es wird eine entsprechende Passivität praktiziert und die Entscheidung aus nachvollziehbaren Gründen hinausgeschoben.

Auch in diesem Fallbeispiel kommt es zu dem beschriebenen Dilemma, das eigentlich ein (quartiersnaher) Umzug familiengerechte Wohneinheiten freimachen würde, diese aber typischerweise gerade keine gebundene Wohnung sind. Entsprechend ist ein – in der Regel erheblicher – Mietsprung zu erwarten, so dass auch hier bezahlbarer Mietwohnraum im Zuge der Marktanpassung aufgrund bestehender Knappheiten verloren ginge. Da kein äußerer Druck besteht, etwas an den Wohnverhältnissen zu ändern, können sich mögliche Lösungsrichtungen ergeben:

Ansetzen bei veränderten Bedarfsstrukturen: An einem bestimmten Punkt wird ein Verbleib im angestammten Quartier für einen Seniorenhaushalt nur dann möglich sein, wenn bestimmte Ausstattungsmerkmale vor allem im Bereich der altersgerechten Ausstattung bestehen. Wenn es gelingt, diesem veränderten Bedarf vor Ort ein Angebot gegenüberzustellen, wäre ein Anreiz zum Umzug gegeben.

Sicherung der preiswerten Miete im Bestand: Wünschenswert wäre ein Instrumentarium, mit dessen Hilfe sich der relative Preisvorteil der freiwerdenden Bestandswohnung zumindest in Teilen „konservieren“ lässt. Nur so würde durch ein Freiziehen ein besonders nachhaltiger und wirksamer Beitrag zur Marktentlastung im unteren/mittleren Preissegment gegeben.