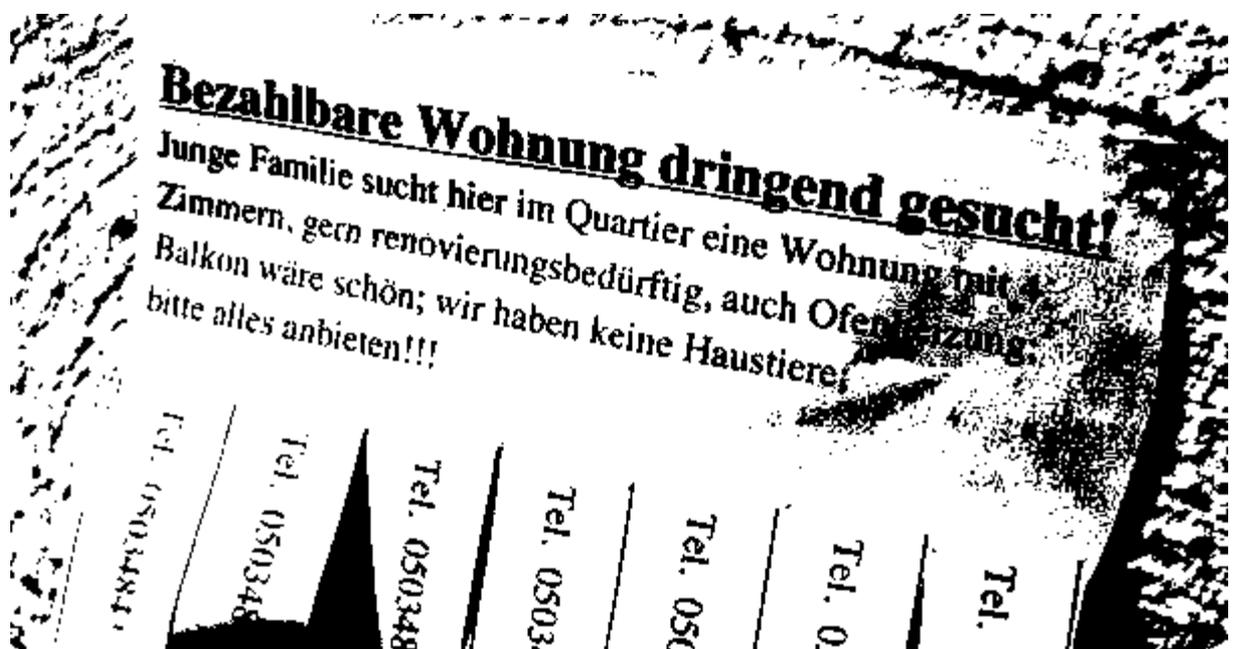


Strategien für bezahlbares Wohnen in der Stadt



Welchen Beitrag kann der Neubau angesichts neuer Wohnungsknappheit leisten?

Studie

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

Berlin, Februar 2013

Kurzfassung

Ausgangssituation

In vielen Großstädten und Metropolregionen in Deutschland werden bezahlbare Wohnungen Mangelware. In den betroffenen Wohnungsmärkten wohnt etwa die Hälfte der bundesdeutschen Bevölkerung. Hier wird erschwinglicher Wohnraum zunehmend knapp, auch weil nicht ausreichend neue bezahlbare Mietwohnungen entstehen. Steigende Neu- und Wiedervermietungsrenten sind die Folge. Dies führt zu höherer Wohnkostenbelastung vor allem in den unteren Einkommensgruppen. Es ist aber zu beobachten, dass die Probleme, bezahlbaren Wohnraum zu finden, zunehmend auch Haushalte mit mittleren Einkommen betreffen. Hinzu kommen strukturelle Defizite: Angebot und Nachfrage passen zunehmend nicht zueinander. Aufgrund des anhaltenden Trends zu kleineren Haushalten mangelt es in vielen Städten an bezahlbaren Wohnungen für einkommensschwache kleine Haushalte – etwa Studenten, alleinlebende Niedrigverdiener oder Bezieher von niedrigen Renten oder von Arbeitslosengeld II. Die am Markt angebotenen Wohnungen übersteigen aufgrund großer Wohnflächen und hoher Preise zunehmend die Zahlungsfähigkeit dieser Haushalte. Im Neubau entstehen jedoch derzeit überwiegend große Wohnungen mit durchschnittlich mehr als 100 m².

Grundvoraussetzung für eine bedarfsgerechte soziale Wohnraumförderung

Infolge auslaufender Bindungen geht der Bestand an gebundenen Wohnungen in allen Bundesländern kontinuierlich zurück (bundesweit um fast 38% seit 2002). Für die angespannten Wohnungsmarktregionen ist (mindestens) von einem gleich starken Rückgang auszugehen. Um hier wirksam gegensteuern zu können, sind die Kompensationszahlungen des Bundes für die soziale Wohnraumförderung der Länder auch nach 2014 mit jährlich 518 Millionen Euro nicht nur fortzusetzen und zu verstetigen, sondern bedarfsgerecht aufzustocken – unter der Maßgabe, dass die Gelder zweckgebunden eingesetzt und durch geeignete Länderförderungen ergänzt werden. Dies sind Grundvoraussetzungen für eine bedarfsgerechte soziale Wohnraumförderung und damit zusätzlichen Wohnungsneubau im unteren bzw. gebundenen Preissegment.

Entlastungseffekte durch mehr Neubau im mittleren Preissegment

Der Neubau von Mietwohnungen im unteren bis mittleren Preissegment ist derzeit wirtschaftlich vergleichsweise unattraktiv und findet daher viel zu wenig statt. Der Neubau von Wohnungen im derzeit vor allem geförderten unteren Marktsegment allein kann dies nicht ausgleichen. Für den Wohnungsneubau in den Städten werden daher vor allem im mittleren Preissegment dringend zusätzliche Impulse benötigt. Denn mit neuen Wohnungen im mittleren Preissegment kann kurzfristig am wirksamsten Entlastung auf den angespannten großstädtischen Wohnungsmärkten geschaffen werden – durch direkte und indirekte Entlastungseffekte auch im unteren Mietsegment. Die Grafik (nächste Seite) veranschaulicht diese Wirkungszusammenhänge.

Um bezahlbaren Wohnraum in Wachstumsregionen für die unteren und mittleren Einkommensgruppen bereitstellen zu können, ist daher gerade der Neubau im mittleren Segment durch geeignete politische Rahmenbedingungen und entsprechende Förderprogramme zu aktivieren. Durch eine ergänzende Förderung des mittleren Segments werden so bei gleichem Fördermitteleinsatz mehr Förderfälle (sprich: geförderte Wohnungen) möglich.

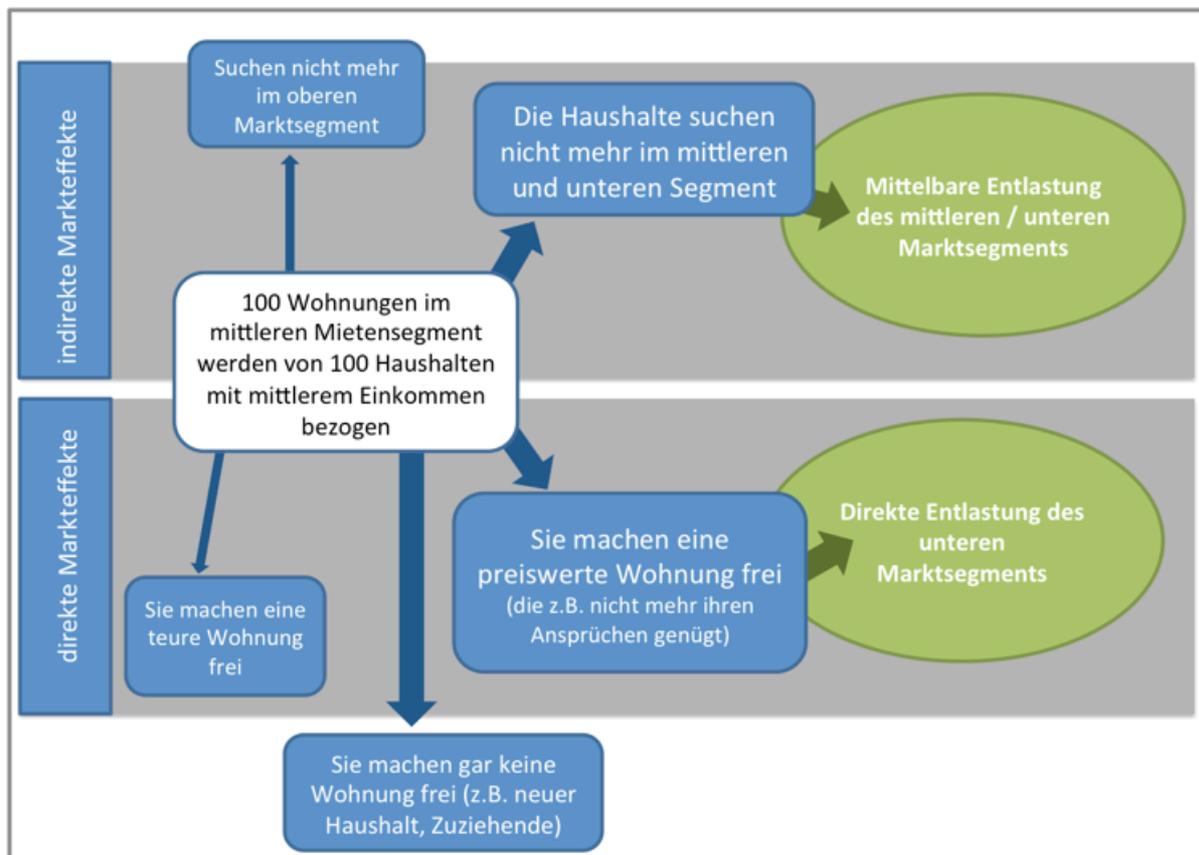


Abbildung: Schematische Darstellung der direkten und indirekten Markteffekte beim Bau von Wohnungen im mittleren Preissegment
Quelle: RegioKontext GmbH

Entlastungseffekte durch vereinbarte Förderung und aktives Belegungsmanagement im Bestand

Dies wird vor allem möglich, indem die Förderung mit mittelbarer Bindung und als sogenannte vereinbarte Förderung erfolgt. Mittelbare Bindungen zwischen Investor und Kommune (und dem Bundesland) ermöglichen eine Förderung, bei der Bindungen im Neubau auf andere Wohnungen im Bestand des Investors übertragen werden können. Unterschiedliche bauliche und sonstige Qualitäten werden dabei zum Beispiel über die Flächen verrechnet. Mittelbare Bindungen setzen somit Anreize für Neubau und tragen gleichzeitig zum Erhalt bezahlbarer Mieten im Bestand bei. Dies eröffnet zusätzliche Möglichkeiten bei der Steuerung der Belegungsrechte im Bestand angespannter Wohnungsmärkte – als Beitrag zu einem aktiven Belegungsmanagement.

Schulterschluss für bezahlbaren Wohnraum: Forderungen an Bund, Länder und Kommunen

Es bedarf daher gemeinsamer Anstrengungen der Entscheidungsträger für bezahlbaren Wohnungsbau auf allen Ebenen – im Sinne eines Schulterschlusses aller, die hierbei Verantwortung tragen: Bund, Länder und Kommunen müssen hierfür die Voraussetzungen schaffen.

1. Der Bund muss das Bauen und Bewirtschaften von Immobilien wieder attraktiv machen – auch durch die Anpassung des Abschreibungssatzes von 2% auf 4%.
2. Es bedarf einer temporären Verschonung bei der EnEV. Ein weiterer wichtiger Impuls können Emissionsziele für zusammenhängende Immobilienbestände sein. Eine Öffnung der EnEV hin zu ganzen Blöcken oder Quartieren würde die Freiheit der Entscheidung über die Umsetzung beim Eigentümer belassen, preiswerte Bestände erhalten und könnte zudem den Aspekt der Energieversorgung besser integrieren.
3. Für mehr bezahlbaren Wohnungsneubau ist es wichtig, die Förderung verlässlich zu machen. Die Fortführung der Kompensationsmittel des Bundes für die soziale Wohnraumförderung der Länder auch über 2014 hinaus ist essenziell.
4. Die Förderprogramme der Länder müssen durch Vereinfachung attraktiver und durch stärker regionalisierte Förderregeln ergänzt werden. Beim derzeit extrem niedrigen Zinsniveau spricht zudem viel für mehr Zuschussförderung, die auch ein wichtiges psychologisches Signal wäre.
5. Wohnungsneubau im mittleren Marktsegment führt auch im unteren Segment zu direkten und mittelbaren Entlastungseffekten, deren Intensität durch geeignete Vereinbarungen noch gesteigert werden kann. Deshalb ist es sinnvoll, mit ergänzenden Förderprogrammen auch für das mittlere Preissegment Investitionen in dieses Segment attraktiv zu machen.
6. Seitens der Kommunen muss Wohnungsbau Chefsache werden. Dabei ist das Herstellen eines Verwaltungskonsenses zum Beschleunigen von Planung und Genehmigung vorrangig. Bei der Baulandbereitstellung gerade auch in urbanen Kontexten gilt es, alle Register einer aktiven Preisdämpfung zu ziehen. Zudem müssen die Kommunen weiterhin konsequent alles tun, um Wohnungsbestände im unteren Mietsegment zu erhalten.
7. All dies zusammen bedeutet eine ausdrückliche Priorisierung des Wohnungsbaus als politischen Konsens. Insbesondere die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft muss in ein entsprechendes Bündnis einbezogen werden, denn Politik und Verwaltung können zwar die Rahmenbedingungen verbessern: Das eigentliche Bauen ist und bleibt Aufgabe der Immobilienwirtschaft und privater Bauherren.

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

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
Vorbemerkung	8
1 Einführende Überlegungen und Problemaufriss	9
1.1 Erhebliche Wohnungs-Engpässe in vielen Großstädten und Verdichtungsräumen	9
1.2 Der Mietwohnungsneubau steht derzeit vor massiven Hindernissen.	24
1.3 Der Bestand spielt eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum.	29
2 Lösungsrichtungen zur Marktentlastung durch Wohnungsneubau	31
2.1 In den angespannten Wohnungsmärkten muss für Entlastung gesorgt werden. Dazu trägt letztlich jede neu gebaute Wohnung bei.	31
2.2 Neubau von Mietwohnungen im unteren Preissegment muss fortgesetzt werden, stößt jedoch an Grenzen.	33
2.3 Mehr Neubau von Mietwohnungen im mittleren Preissegment zur Entlastung des Wohnungsmarktes – auch im unteren Segment.	36
2.4 Wie lassen sich direkte und indirekte Marktentlastung im mittleren und unteren Preissegment gezielt induzieren?	39
3 Handlungsoptionen des Bundes	40
3.1 Das Bauen und Bewirtschaften von Immobilien wieder attraktiv machen – auch durch Rückkehr zur 4%-igen linearen AfA.	40
3.2 Verschnaufpause bei der EnEV! Und: Energetische Anpassung als Instrument für bezahlbaren Wohnraum begreifen.	43
3.3 Emissionsziele für zusammenhängende Immobilienbestände!	44
3.4 Die BauNVO muss höhere Baudichten an geeigneten Standorten zur Regel machen.	45
3.5 Die Länder sind auf die Kompensationsmittel des Bundes angewiesen.	47

4	Handlungsoptionen der Länder	48
4.1	Die Förderprogramme der Länder müssen durch Vereinfachung attraktiver werden.	48
4.2	Bei Laufzeiten und Art der Förderung auf Kapitalmarktlage reagieren.	51
4.3	Ergänzende Förderprogramme im mittleren Marktsegment	52
5	Handlungsoptionen der Kommunen	54
5.1	Wohnungsbau muss kommunale Chefsache sein.	54
5.2	Aktive Preisdämpfung - auch wenn „heilige Kühe“ geschlachtet werden müssen.	57
5.3	Neubaupolitik durch aktive Bestandspolitik unterstützen.	61
6	Fazit: Wir brauchen einen Schulterschluss für bezahlbares Wohnen.	63
6.1	Situationsanalyse	63
6.2	Lösungsvorschläge für Strategieansätze	64
7	Anhang	66
7.1	Daten zur Wirtschaftlichkeitsrechnung in Kapitel 1.2	66

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 gesteigener 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 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 bis 5 stützen ebenfalls stark auf die Ergebnisse der Expertengespräche: Hier werden konkrete Lösungsansätze für den Bund (Kapitel 3), die Länder (Kapitel 4) sowie die kommunale Ebene (Kapitel 5) 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

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.

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

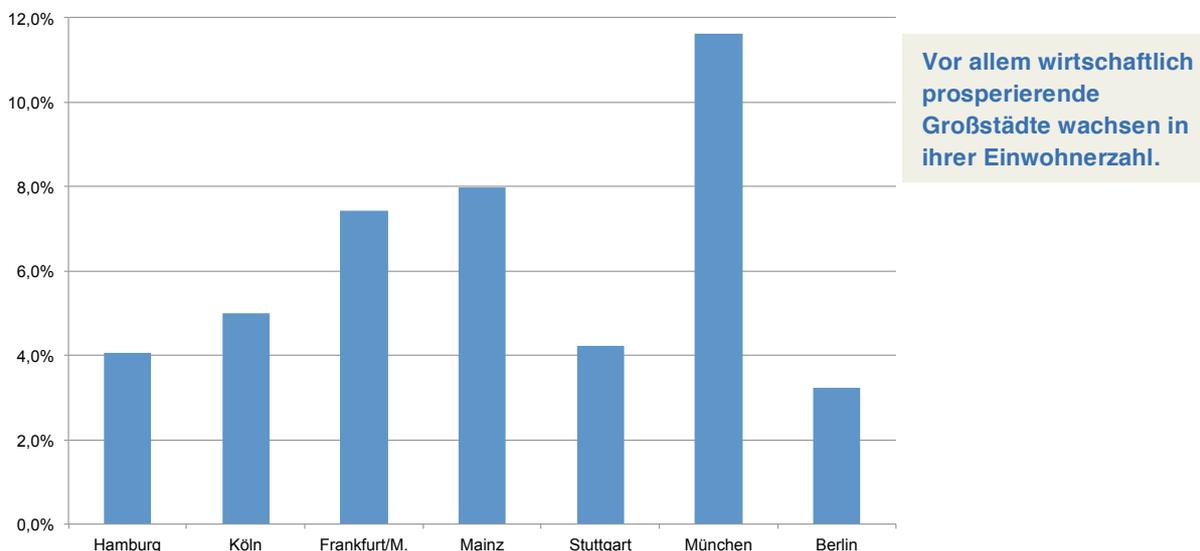


Abbildung 1: Fortschreibung des Bevölkerungsstandes in ausgewählten Großstädten 2002 – 2011

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

¹ vgl. RegioKontext GmbH: Gutachten zur Fortführung der Kompensationsmittel für die Wohnraumförderung, Berlin 2011, S. 51ff.

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.

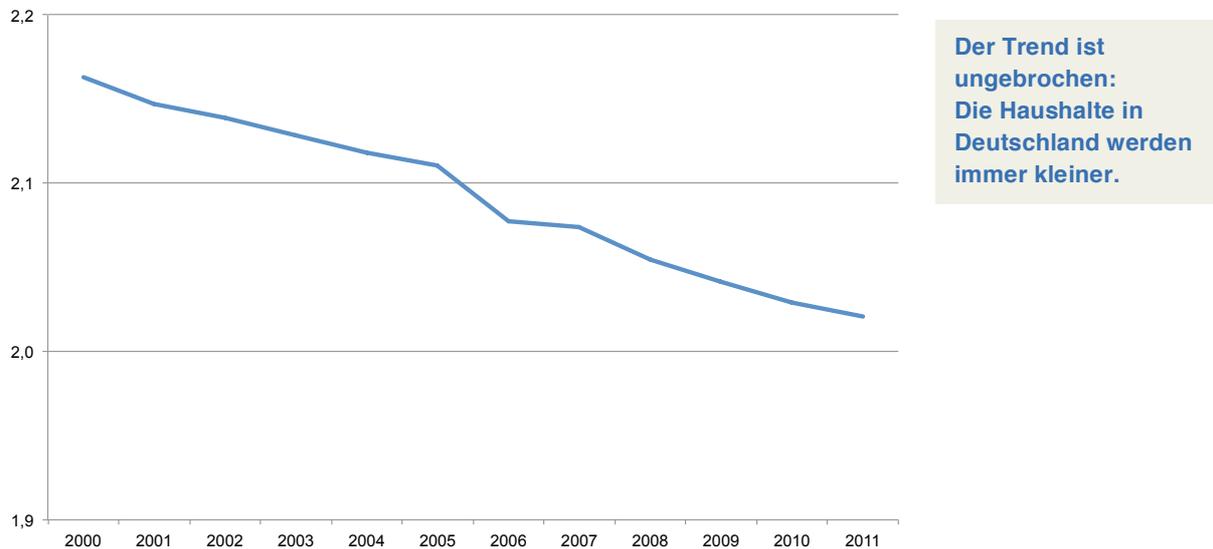


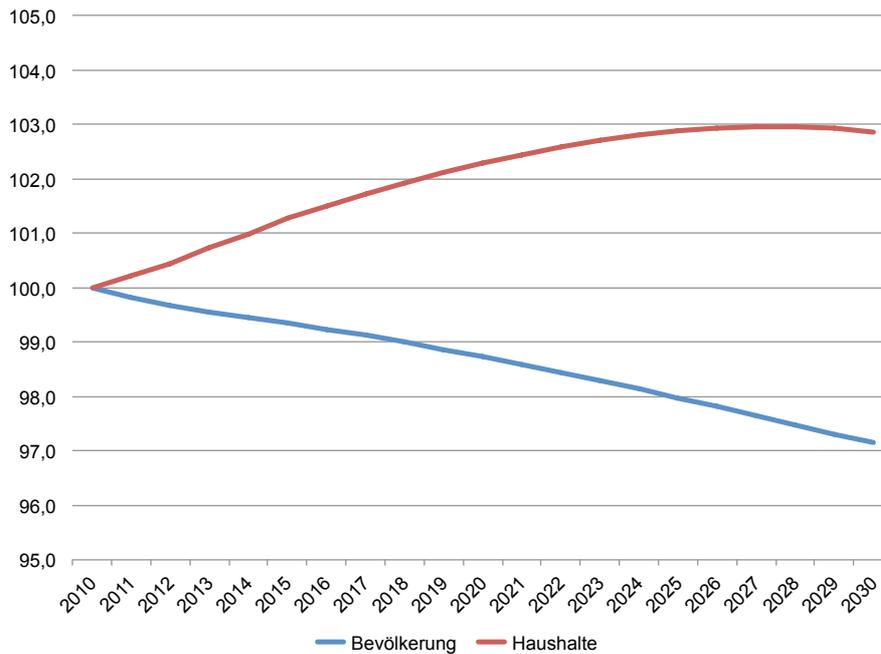
Abbildung 2: Durchschnittliche Haushaltsgröße (Personen je Haushalt) in Deutschland 2000 – 2011
Quelle: Mikrozensus, Statistisches Bundesamt

Die hat zum einen 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 durchschnittliche 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.
- 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 als Nachfrager und Bedarfsträger mittelfristig noch leicht steigen (bis 2030 +2,9% gegenüber 2010)² – mit entsprechenden Auswirkungen auf die Wohnungsnachfrage. Zudem ist die Bevölkerung aufgrund gesteigerter Zuwanderung aus dem Ausland in den Jahren 2011 und 2012 entgegen der Prognose 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 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.

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

	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: Fachgutachten zur Fortführung der Kompensationsmittel des Bundes für die Wohnraumförderung im Auftrag des BMVBS, 2011; Datenbasis: Raumordnungsprognose des BBSR

Tabelle 2 zeigt die Entwicklung der wichtigsten Nachfrageindikatoren für die Kernstädte⁵ der Wohnmarktregionen 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 Wohnmarktregionen (nur Kernstädte)⁶

Quelle: RegioKontext GmbH: Fachgutachten zur Fortführung der Kompensationsmittel des Bundes für die Wohnraumförderung im Auftrag des BMVBS, 2011; Datenbasis: Raumordnungsprognose des BBSR

In der BBSR-Wohnungsmarktprognoze bis 2025 wird von einem durchschnittlichen jährlichen Neubaubedarf von bis zu 256.000 WE ausgegangen (obere Variante, die eine Zuwanderung von 200.000 Menschen jährlich zugrunde legt).⁷ Tatsächlich wurden in den letzten fünf Jahren im Durchschnitt aber nur rd. 155.000 Wohnungen pro Jahr fertig gestellt, womit der Neubau gegenwärtig klar unter dem für die nächsten Jahre prognostizierten Bedarf liegt.

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.

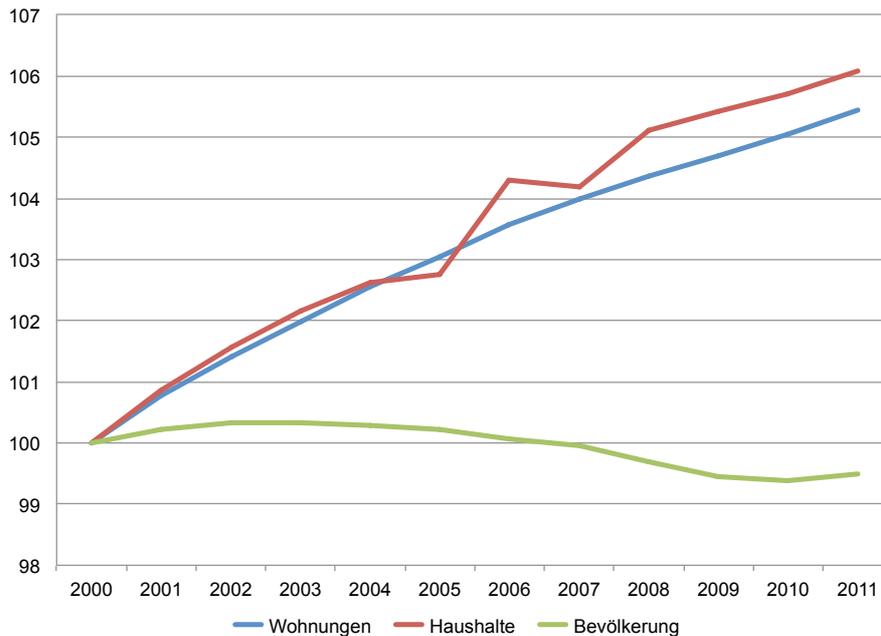
⁶ Anmerkung: Da die Prognose der Wohnungsmarktentwicklung nur auf Kreisbasis erfolgen kann, liegen für die vollständigen gemeindegrenzt abgegrenzten Wohnmarktregionen keine Prognosezahlen vor. Die Tabelle berücksichtigt deshalb nur die Kernstädte.

⁷ vgl. BBSR-Berichte KOMPAKT: Wohnungsmärkte im Wandel – Zentrale Ergebnisse der Wohnungsmarktprognoze 2025, Bonn, 2010, S. 12

1.1.2 Entwicklungen und Trends auf der Angebotsseite

In vielen Regionen wächst die Zahl der Wohnungen langsamer als die Zahl der Haushalte.

Die 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 immerhin auch um 5,4%. Darin enthalten ist aber auch der gesamte Wohneigentumsbau, der durchaus auch abseits der angespannten urbanen Wohnungsmärkte stattfindet.



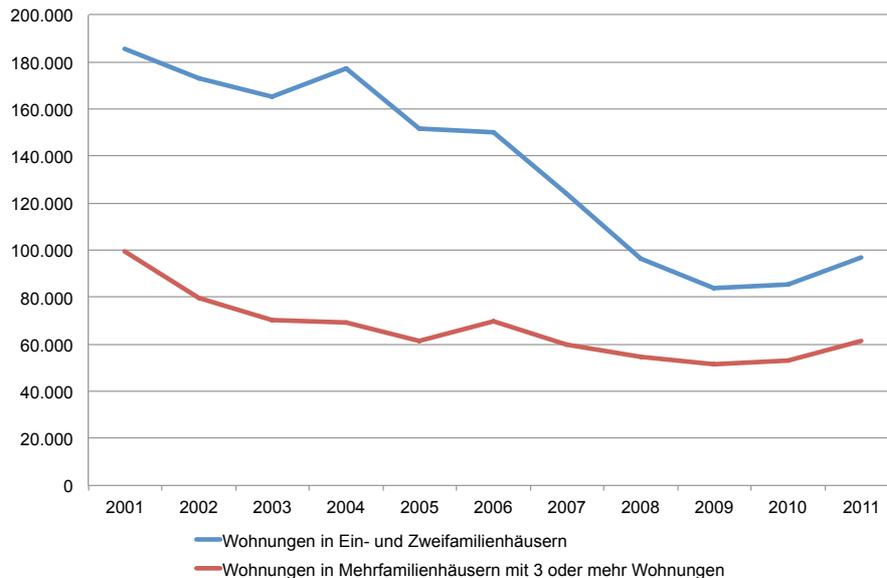
Der Wohnungsbestand wächst nicht im gleichen Maße wie die Zahl der Haushalte.

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%).⁸

⁸ Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus



Neue Wohnungen entstehen gegenüber den Vorjahren auf eher niedrigem Niveau – vor allem als Einfamilienhäuser.

Abbildung 5: Fertiggestellte Wohnungen, differenziert nach Gebäudegrößen

Quelle: Statistisches Bundesamt

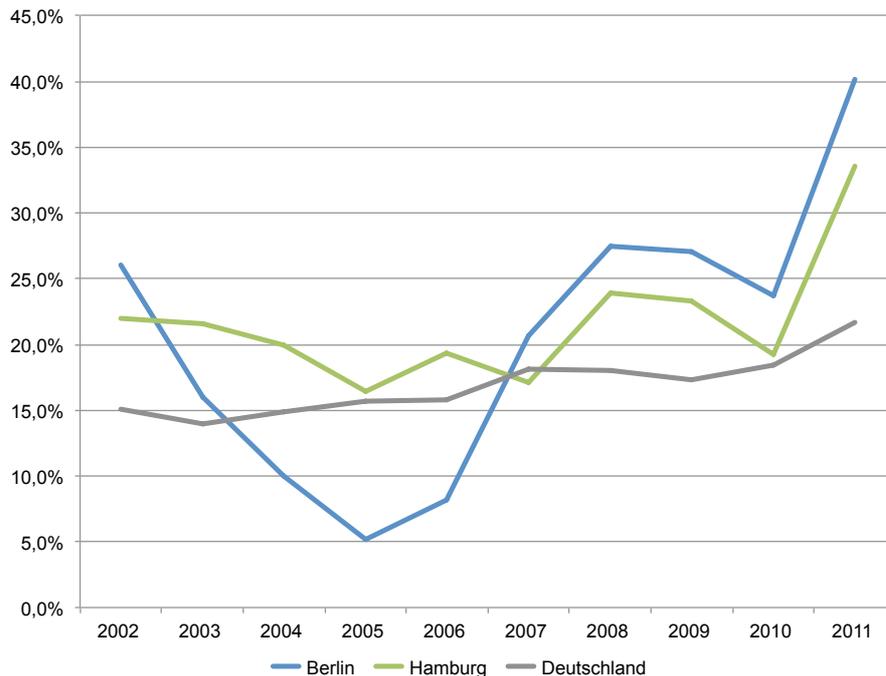
Abbildung 5 belegt: Neue Wohnungen entstehen vor allem im Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser (zusammen zuletzt knapp 100.000 Wohnungen) – und dies auf eher niedrigem Niveau gegenüber den Jahren bis 2006. Nur gut 60.000 Wohneinheiten entfielen 2011 auf Mehrfamilienhäuser mit drei oder mehr Wohnungen.

Welchen genauen Anteil daran der Mietwohnungsbau hat, wird im Rahmen der amtlichen Statistik nicht erfasst. Auf Grundlage der „Mikrozensus-Zusatzerhebung Wohnen“ und der Baufertigstellungsstatistik des Statistischen Bundesamtes lässt sich aber die Zahl der fertig gestellten Mietwohnungen abschätzen. Demnach sind 2011 in Mehrfamilienhäusern knapp 36.000 Wohnungen gebaut worden, die keine Eigentumswohnungen waren.⁹ Das entspricht einem Anteil von knapp 60%. Ein entsprechender Anteil ergibt sich auch für vermietete Wohnungen in neueren Mehrfamilienhäusern (Fertigstellungsjahre 2005 bis 2008) gemäß der „Mikrozensus-Zusatzerhebung Wohnen“.¹⁰ In diesen vermieteten Wohnungen sind allerdings neben den Wohnungen des klassischen Mietwohnungsbaus auch vermietete Eigentumswohnungen enthalten. Der Anteil des klassischen Mietwohnungsbaus (etwa durch Wohnungsunternehmen oder Genossenschaften) dürfte also etwas geringer ausfallen.

Zudem ist bundesweit ein steigender Anteil bei den Genehmigungen für Eigentumswohnungen zu verzeichnen, vor allem in Großstädten wie Hamburg und Berlin (**Abbildung 6**). Zwar wird ein Teil dieser Eigentumswohnungen später auch vermietet, hierzu liegen jedoch keine genauen Zahlen vor.

⁹ Quelle: GdW / Baufertigstellungs-Statistik des Statistischen Bundesamtes

¹⁰ Quelle: Statistisches Bundesamt - Mikrozensus-Zusatzerhebung Wohnen 2010; eigene Berechnungen.



Der Anteil von Eigentumswohnungen am Geschosswohnungsneubau nimmt deutlich zu – vor allem in den Großstädten.

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

Quelle: Statistisches Bundesamt

Abgrenzung der Preissegmente

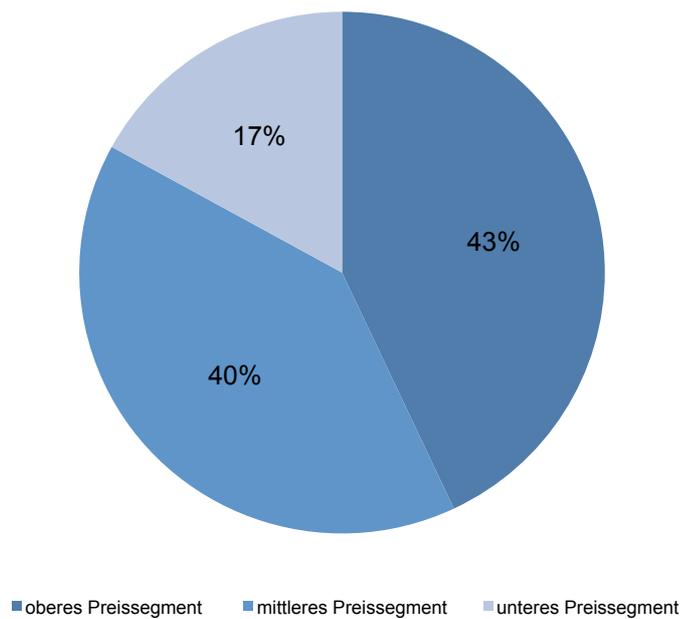
Die Grenzen für die einzelnen Preissegmente sind regional sehr unterschiedlich und hängen auch von der jeweiligen örtlichen Kaufkraft ab. Legt man die Rahmenbedingungen angespannter urbaner Wohnungsmärkte zugrunde, lassen sie sich für den Gesamtbestand (einschließlich Neubau) wie folgt grob eingrenzen:

- Die Mieten im preisgebundenen Segment richten sich nach der Förder-Grundlage zum Zeitpunkt der Errichtung und damit nach der Förderzusage. Sie liegen jedoch meist im Bereich des unteren Preissegments.
- Für das untere Preissegment liegt ein typischer Orientierungswert bei (5,50 Euro/m² bis) maximal 6,00 Euro/m². 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/m², in sehr angespannten Märkten reicht dieses Segment auch bis an 11,00 Euro/m² 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.

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 bei den GdW-Mitgliedsunternehmen zeigte, dass von den in 2010 neu errichteten Mietwohnungen 43% im oberen Preissegment entstanden, 40% im mittleren und nur 17% im unteren Preissegment.

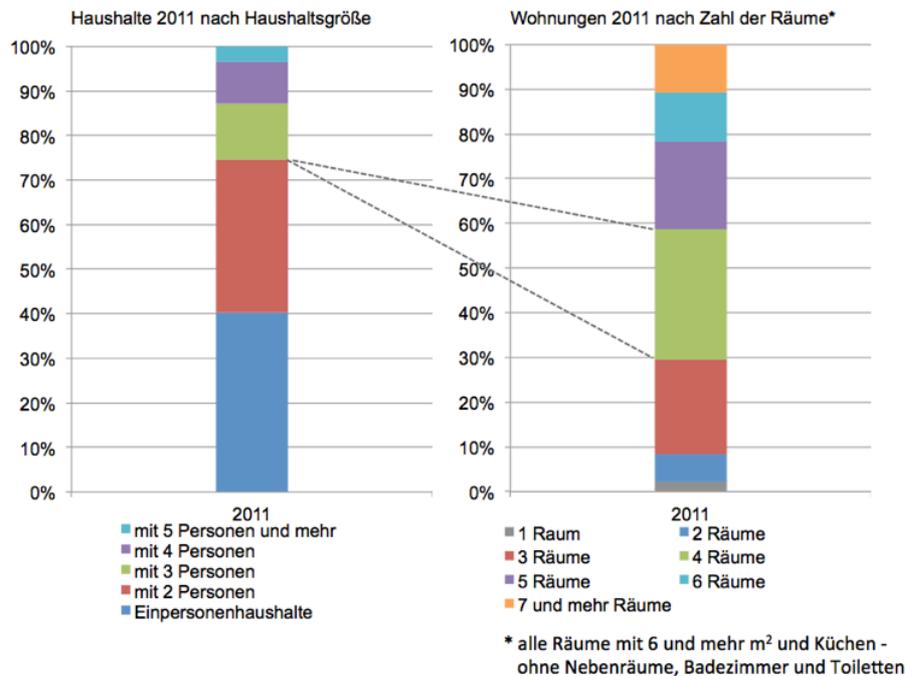


Im oberen Preissegment entstehen deutlich mehr Mietwohnungen als im unteren Preissegment.

Abbildung 7: Verteilung der von GdW-Mitgliedsunternehmen in 2010 neu errichteten Mietwohnungen nach Mietpreissegmenten

Quelle: GdW

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 durchschnittlich steigen (vgl. blaue Linie in Abbildung 9, welche die Entwicklung der Preise für Wohnung, Wasser, Elektrizität, Gas u. a. Brennstoffe anzeigt). „Relativ“ bedeutet, dass der Anteil, den diese Summe am Einkommen der Bewohner ausmacht, im Durchschnitt ebenfalls ansteigt: Die blaue Linie in Abbildung 9 liegt oberhalb der roten (welche die Entwicklung der verfügbaren Einkommen zeigt).

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:

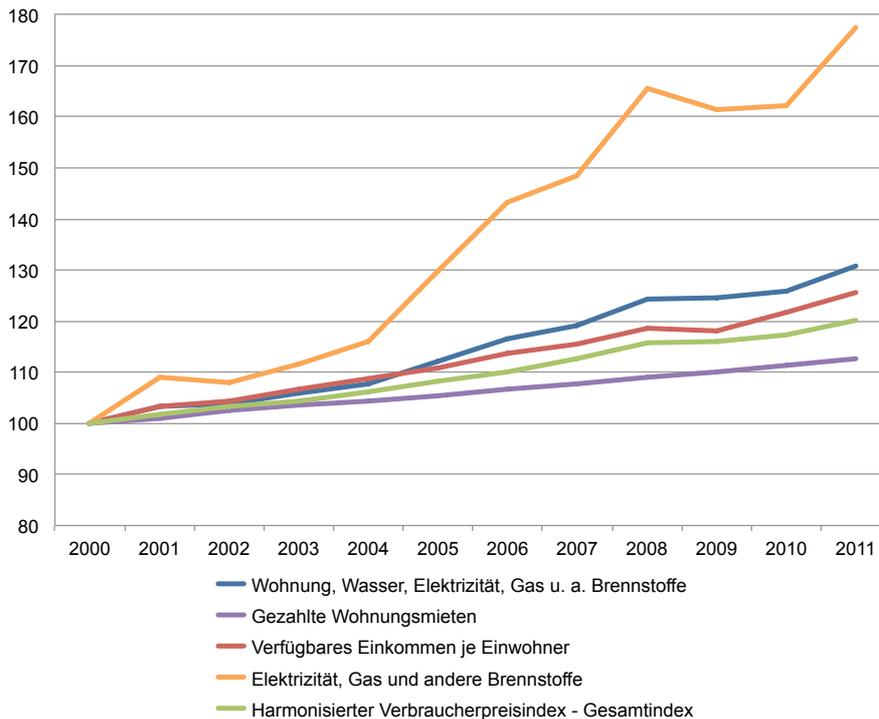
1. Die sogenannte „zweite Miete“, also die Wohnungs-Betriebskosten und hierbei vor allem die Energiekosten, steigt seit mehreren Jahren an. Abbildung 9 zeigt deutlich:

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 – 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.

2. 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 aus demografischen Gründen) 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 bisher 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).¹¹

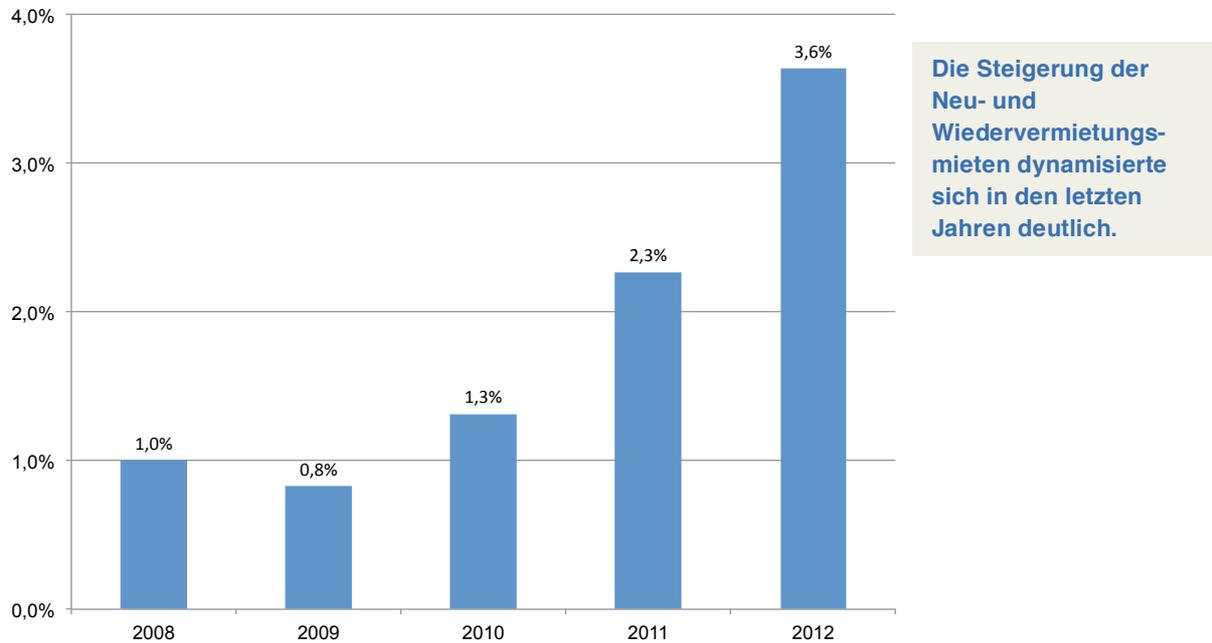


Abbildung 10: Veränderung der Angebotsrenten (Neu- und Wiedervermietungsrenten) gegenüber dem Vorjahr 2008 - 2012 in EUR/m² (jeweils 1. Halbjahr, nettokalt)

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.

¹¹ 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 werden (Angebotsmieten) in den einzelnen Regionen.

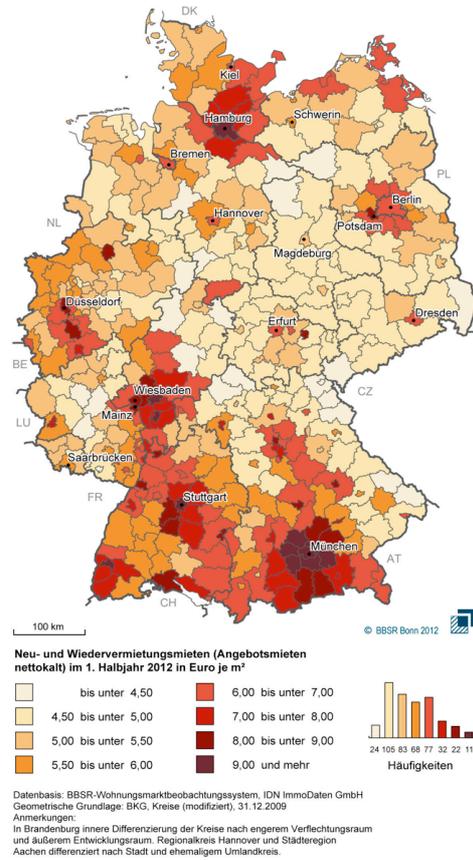


Abbildung 11:
Angebotsmieten (Neu- und Wiedervermietungsrenten) im 1. Halbjahr 2012 in EUR/m² (nettokalt)

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

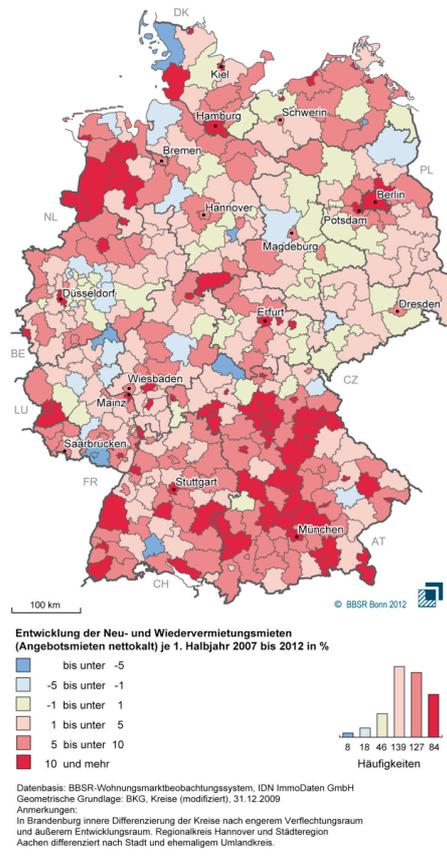


Abbildung 12:
Entwicklung der Angebotsmieten (Neu- und Wiedervermietungsrenten) 1. Hj. 2007 bis 2012 in %

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

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

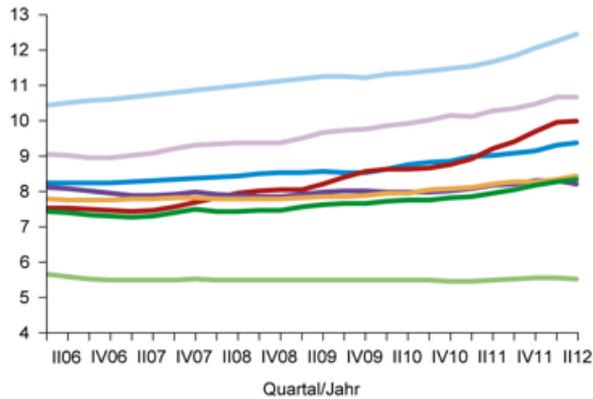
Vor allem die wachsenden, wirtschaftsstarke Metropolregionen wie München, Rhein-Main, Stuttgart und Hamburg weisen ein überdurchschnittlich hohes Mietniveau auf. Deutlich unter dem Durchschnitt sind dagegen die Mieten in den dünn besiedelten strukturschwachen Regionen vor allem in Ostdeutschland, aber 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).

Auswahl Städte Westdeutschland

Angebotsmiete nettokalt in Euro/m²

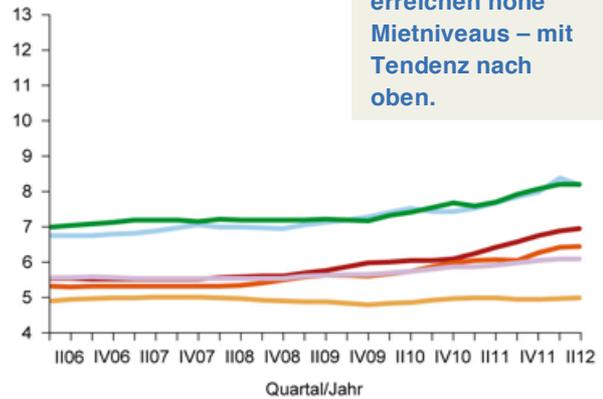


Städte (Westdeutschland)

- | | | |
|---------------------|-------------|--------------|
| — München | — Hamburg | — Düsseldorf |
| — Frankfurt am Main | — Köln | — Essen |
| — Stuttgart | — Wiesbaden | |

Auswahl Städte Ostdeutschland

Angebotsmiete nettokalt in Euro/m²



Städte (Ostdeutschland)

- | | |
|-----------|-----------|
| — Jena | — Weimar |
| — Potsdam | — Dresden |
| — Berlin | — Leipzig |

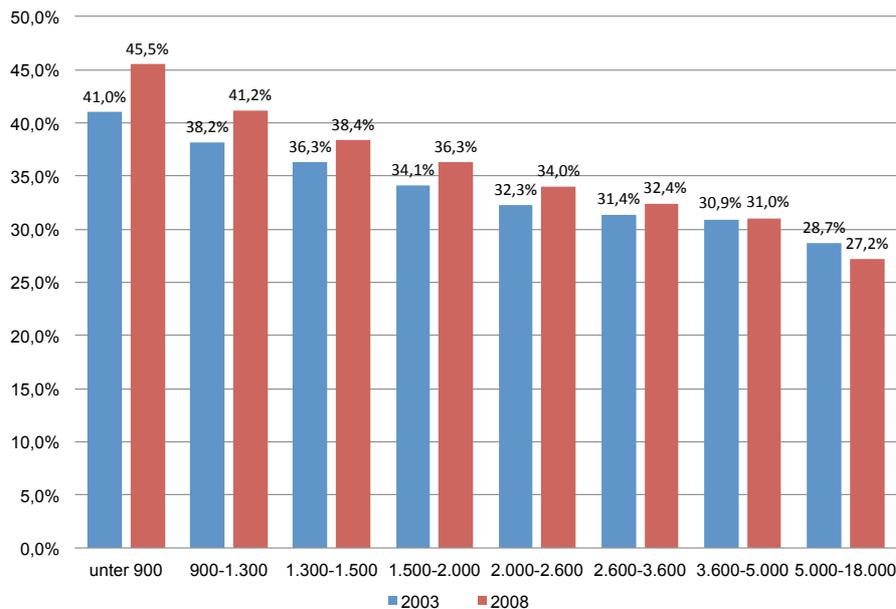
Vor allem westdeutsche Großstädte erreichen hohe Mietniveaus – mit Tendenz nach oben.

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.



Zunehmende Wohnkostenbelastung bei den unteren Einkommensgruppen.

Abbildung 14: Anteil der Ausgaben für Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung in % des Haushaltseinkommens nach Einkommensgruppen 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 Markakteure 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 Bauherrengruppen 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 Fördermittelprogrammen 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 (vgl. **Abbildung 15**). 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 (selbständigen) Mittelstand war, 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.

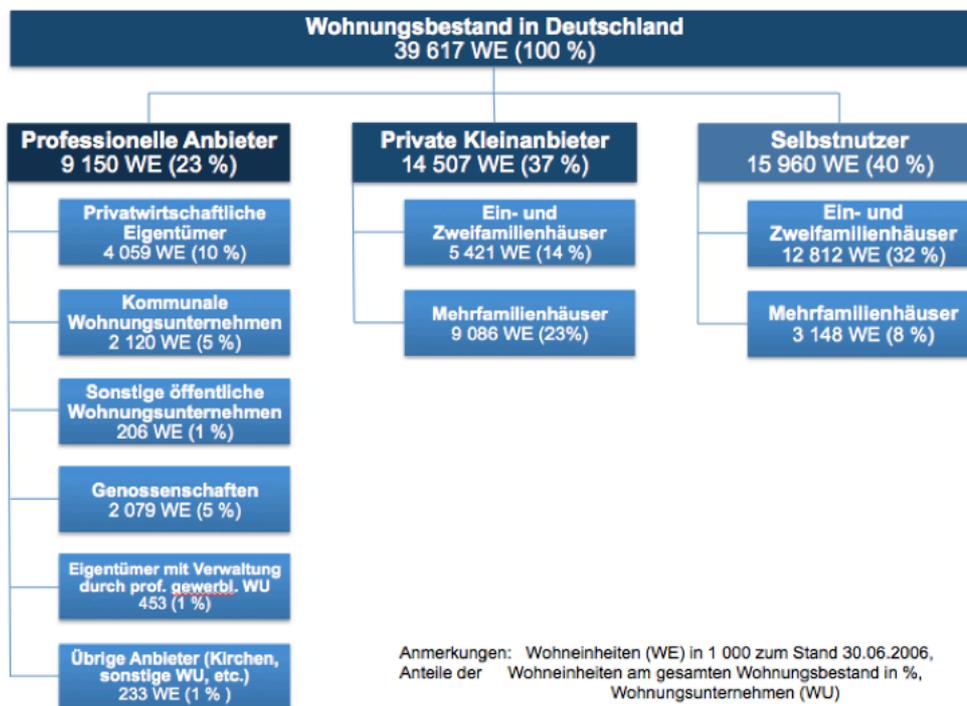


Abbildung 15: Verteilung des Wohnungsbestands in Deutschland nach Eigentümergruppen

Quelle: BMVBS und BBR (Hrsg.): Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen. Forschungen H. 124, S. 26, Bonn 2007

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 sie 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.

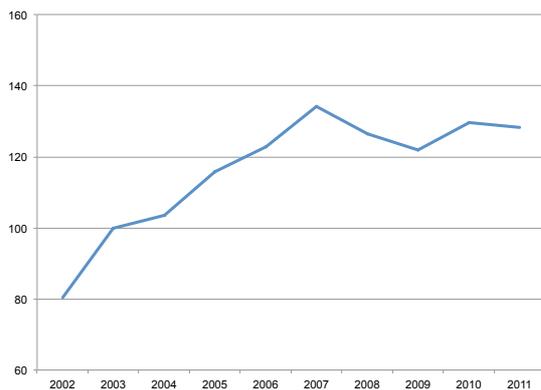


Abbildung 16:
Kosten für baureifes Bauland in Deutschland
2002 - 2011 (in Euro je m²)

Quelle: Statistisches Bundesamt

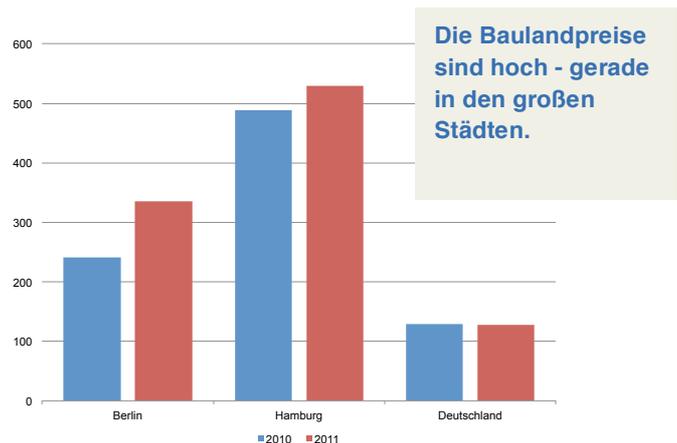


Abbildung 17:
Kosten für baureifes Bauland in ausgewählten
Städten 2010 und 2011 (in Euro je m²)

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 Baukosten zum Teil kräftig zugelegt. Gemäß Baukostenindex des Statistischen Bundesamts sind sie seit 2000 um rund 26% gestiegen. Insbesondere die Materialkosten nahmen mit 28% deutlich zu.

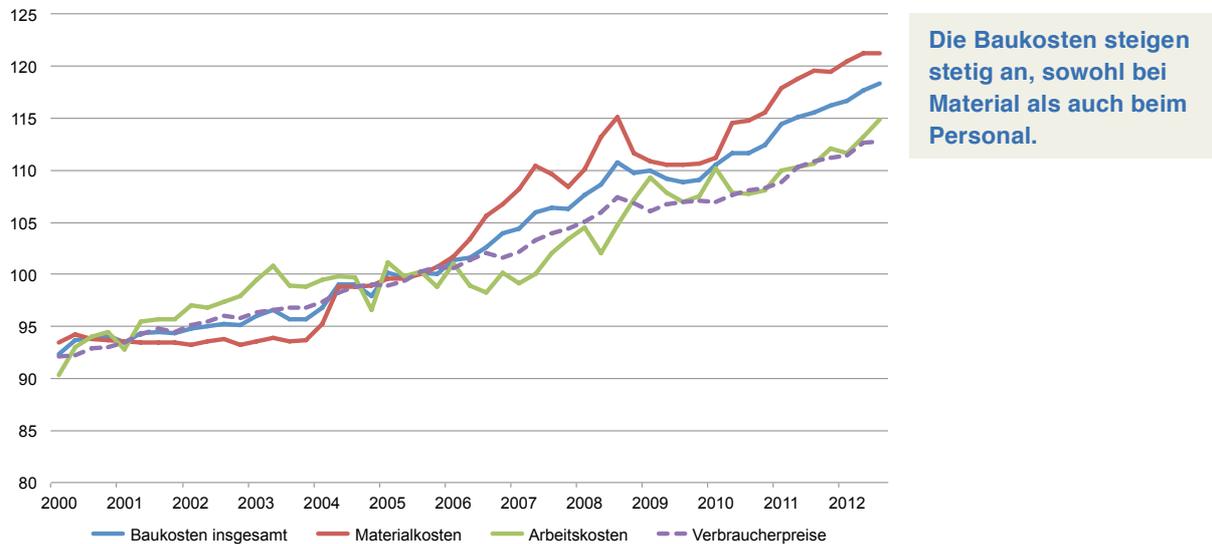


Abbildung 18: Entwicklung der Baukosten für Wohnungsneubau in Deutschland

Quelle: Statistisches Bundesamt

Regional 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. Wo, wie in den Ballungsräumen, zusätzlich viel Sanierung in den Beständen stattfindet und Kapazitäten bindet, diktiert daher entsprechende Knappheiten vielerorts die Preise.

III. Die derzeitigen Kapitalmarktbedingungen machen die klassischen darlehensbasierten 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 eingeengt, 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 Kapitalmarktzins nur geringe Anreize. Dieser Opportunitätsabgleich führt bei den Investoren oft zu einer Entscheidung gegen einen Förderantrag.

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 zurzeit 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 Eigenkapitalrenditen von mehr als 3% über einen Zeitraum von 15 Jahren freifinanziert erst bei Anfangs-Kaltnieten oberhalb von 8,50 Euro/m² darstellbar sind (s. Anhang).¹²

¹² vgl. Eduard Pestel Institut: Wohnungsbauinvestitionen und Staatliche Haushalte (im Auftrage der Kampagne „Impulse für den Wohnungsbau“), Hannover, 2012, S. 12 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 diese Abwägung allerdings 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 8,00 – 10,00 EUR/m² realisierbar. Wichtige weitere Faktoren neben Eigenkapital-Anteil und dessen 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 zahlungskraftigere 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 mit berücksichtigen.

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) immer 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: Abgesehen davon, dass Wohnungsneubau zumeist eher im oberen Preissegment entsteht und in besonders gefragten Lagen die preiswerten Bestände auch durch lukrative Luxussanierungen bzw. Errichtung höherwertiger Ersatzneubauten gefährdet sind, tragen gerade in angespannten urbanen Wohnungsmärkten vor allem auch stark steigende Wiedervermietungsrenten (bei Mieterwechsel) dazu bei, dass sich dort das Angebot an bezahlbaren Wohnungen zunehmend verknappt.

Im Hinblick auf besonders angespannte Wohnungsmarktregionen wird daher derzeit die Frage diskutiert, welche Instrumente geeignet wären, dämpfend auf die Marktdynamik einzuwirken – etwa indem die Mieterhöhungsmöglichkeiten bei Wiedervermietung in Relation zur ortsüblichen Vergleichsmiete begrenzt werden. Dies zielt darauf ab, extreme Preissteigerungen im Wohnungsbestand zu verhindern. Es wird aber auch darauf hingewiesen, dass eine solche Reglementierung nicht die Wirtschaftlichkeit der Bestandspflege gefährden darf.

Wenn das Angebot an bezahlbaren Wohnungen im Bestand immer knapper wird, verschärft sich die Situation zusätzlich dadurch, dass Mieter stärker in preisgünstigen Altmietverträgen beharren (ggf. auch wenn die Wohnung eigentlich nicht mehr optimal passt). Dadurch werden dann noch weniger Wohnungen frei. Die Verhältnisse in den Bestandsverträgen zementieren sich gleichsam. Das verknappt den Markt zusätzlich und erschwert es Haushalten bei gegebener Umzugsnotwendigkeit, eine passende und bezahlbare Wohnung zu finden.

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 Bestandsmietverträge aufweisen. Hier ist ein Potenzial für preiswerten Wohnraum gegeben, das allerdings im Falle einer Neuvermietung stets gefährdet ist – vor allem unter Knappheitsbedingungen.

Wo liegen Aktivierungspotenziale im Bestand? Als Stichpunkte sind z.B. die weggefallene Bedürftigkeit (bei Haushalten in belegungsgebundenen Wohnungen) oder die „Wohnflächenübersorgung“ beispielsweise von allein lebenden Senioren in großen Wohnungen (mit alten preisgünstigen Mietverträgen) zu nennen. 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.

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

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, kommunalen oder anderen freien 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 Aufwertungs- und Verdrängungsprozessen sehr wichtig: Je mehr Wohnungen gebaut werden, die für einkommensstarke Haushalte attraktiv sind, desto klarer sinkt der Umwandlungsdruck auf potenziell aufwertungsgeeignete (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 im unteren Preissegment muss fortgesetzt werden, stößt jedoch an Grenzen.

Der Neubau von preisgünstigen Mietwohnungen entlastet den Wohnungsmarkt im unteren Marktsegment am deutlichsten.

Die Zahl von Haushalten mit Schwierigkeiten beim Zugang zu Wohnungen des freien Wohnungsmarktes und mit besonderem Unterstützungsbedarf wächst bis 2019 absehbar weiter an. Dies betrifft insbesondere ältere und behinderte Menschen sowie generell Haushalte mit niedrigem Einkommen, darunter auch viele Haushalte mit Migrationshintergrund. Bei diesen Gruppen ergibt sich eine Schere zwischen steigenden Wohnkosten und sinkender Mietzahlungsfähigkeit.¹³

Insgesamt ist das Angebot an preiswerten Wohnungen knapp. Zum Gesamtbestand an preiswerten Wohnungen auf dem Mietwohnungsmarkt liegen keine hinreichenden Informationen vor. Eine Schätzung des BBSR auf Basis von Angebotsmieten zeigt, dass von den bundesweit ca. 21 Mio. Mietwohnungen etwa 25% (5,28 Mio. Wohnungen) als „relativ preiswert“ eingestuft werden können. Bei den Berechnungen wurden regionale Mietniveau-Unterschiede einbezogen. Diese Wohnungen leisten einen erheblichen Beitrag zur Versorgung einkommensschwächerer Haushalte.¹⁴

Jedoch sind gerade diese Bestände einem Preisdruck aufgrund steigender Nachfrage sowie durch Aufwertung und Modernisierung ausgesetzt – insbesondere auch durch die politisch gewollte energetischer Modernisierung.

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

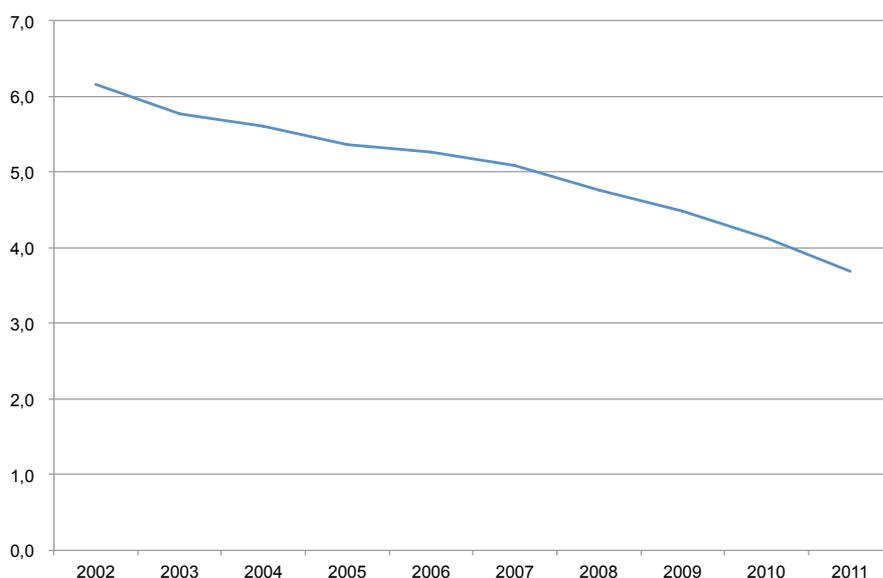
Auf der anderen Seite kann es nicht ausreichen, allein auf die Marktkräfte zu setzen. Der Neubau einer hochwertigen Wohnung nimmt entsprechende Nachfrager aus der Konkurrenz um Wohnungen in anderen Segmenten heraus. Damit ist mittelbar eine auch quantitative Marktentlastung im unteren Segment erreicht, 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 Segmenten, 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.

¹³ vgl. RegioKontext GmbH: Fachgutachten zur Fortführung der Kompensationsmittel des Bundes für die Wohnraumförderung im Auftrag des BMVBS, Berlin 2011

¹⁴ ebd.

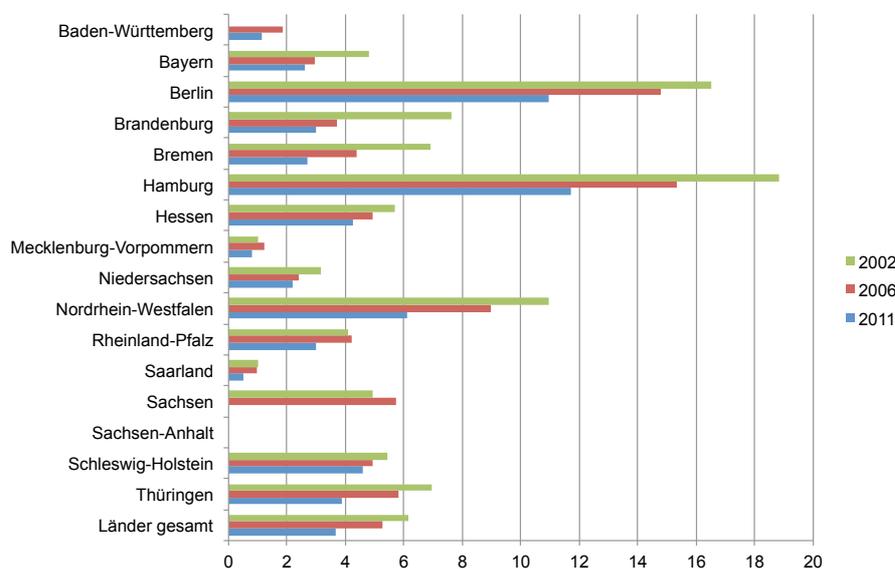


Der Bestand an preisgebundenen Wohnungen geht seit Jahren stark zurück.

Abbildung 19: Anteil des gebundenen Wohnungsbestands am gesamten Wohnungsbestand in Deutschland insgesamt (in %)

Quelle: RegioKontext GmbH; Datenbasis: Länderdaten Wohnraumförderung

Diese Entwicklung betrifft praktisch alle Länder gleichermaßen:



Rückgänge beim gebundenen Wohnraum ergeben sich über alle Bundesländer hinweg.

Abbildung 20: Anteil des gebundenen Wohnungsbestands am gesamten Wohnungsbestand 2002, 2006 und 2011 im Vergleich (in %)

Quelle: RegioKontext GmbH; Datenbasis: Länderdaten Wohnraumförderung

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. Kapitel 4.3).

Wohnungsbau im unteren Preissegment ist oft wirtschaftlich vergleichsweise unattraktiv.

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

Dementsprechend ist die soziale Wohnraumförderung der Länder fast vollständig darauf ausgerichtet, die Rückgänge an preisgebundenen Wohnungen zumindest teilweise zu kompensieren. Ihre Anstrengungen ändern aber nichts daran, dass in vielen Stadtregionen zu wenig in diesem Sektor gebaut wird.

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 daher nicht allein im Mietwohnungsbau im unteren Preissegment liegen.

2.3 Mehr Neubau von Mietwohnungen im mittleren Preissegment zur Entlastung des Wohnungsmarktes – auch im unteren Segment.

Wenn man im mittleren Segment – richtig strukturiert und flankiert – baut, schafft man effektive Entlastung auch im unteren Segment (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, was sich durch flankierende Regelungen noch unterstützen lässt (s. Kapitel 4.3).

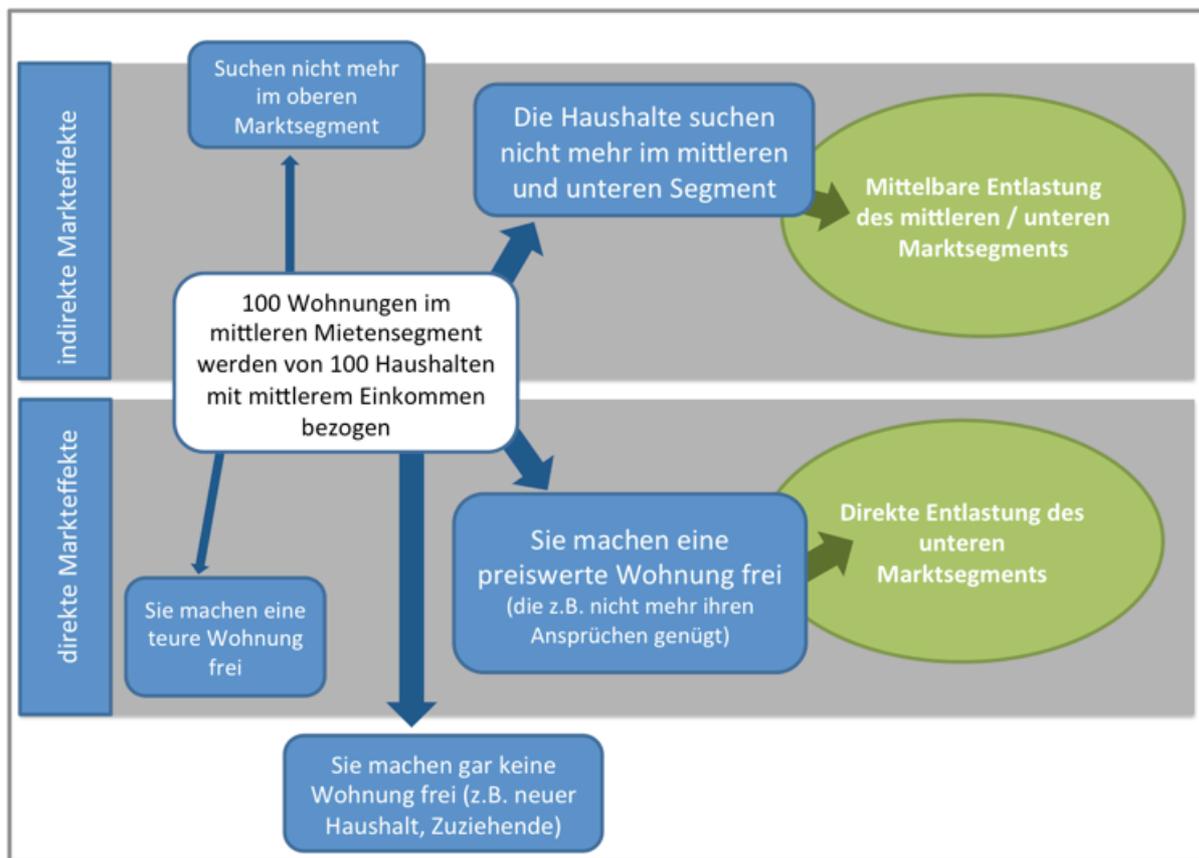


Abbildung 21: Schematische Darstellung der direkten und indirekten Markteffekte beim Bau von Wohnungen im mittleren Preissegment
Quelle: RegioKontext GmbH

Neubau im mittleren Segment rechnet sich eher als im unteren Preissegment.

Der Neubau im mittleren Preissegment 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 Nettorenditen 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. Kapitel 2.1).

Dennoch lautet der derzeitige Befund:

In den angespannten Wohnungsmärkten werden derzeit jedoch zu wenig 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 Binnenwanderungs-Dynamik in den Städten ist ein wichtiges Indiz.

Diese Haushalte wären alternativen Angeboten gegenüber aufgeschlossen, sofern diese ähnliche Quartiersbezüge aufweisen, 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.

Der Wohnungsneubau im mittleren und unteren Preissegment findet nicht in ausreichendem Maße statt. 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 hohen Bodenpreise in den Städten 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.

2.4 Wie lassen sich direkte und indirekte Marktentlastung im mittleren und unteren Preissegment gezielt induzieren?

In den folgenden Kapiteln werden die Bund, Ländern und Kommunen zur Verfügung stehenden Instrumente daraufhin durchgeprüft („Instrumente-Check“), wie Wohnungsneubau im unteren und mittleren Marktsegment angekurbelt werden kann. Wie einführend erläutert, basieren die Ergebnisse auf ausführlichen Interviews mit Entscheidungsträgern in den Städten Hamburg, Jena, Köln, Mainz, München, Potsdam und Berlin, also mit Gesprächspartnern, die täglich mit dem Geschehen an den Wohnungsmärkten, dem Bau und dem Bewirtschaften von Immobilien in den Städten befasst sind. Damit gehen die Einschätzungen von verschiedensten Marktakteuren – von den Vertretern der Kommunalpolitik und -verwaltung über privatwirtschaftliche sowie öffentliche Investoren bis hin zur Interessenvertretung der Mieterseite – direkt in die Empfehlungen ein.

Es werden etliche Ansatzpunkte aufgezeigt, an denen entspannend auf das Marktgeschehen insbesondere im mittleren und unteren Marktsegment eingewirkt werden kann – vor allem bezogen auf:

- mehr Neubau im unteren Marktsegment, wo insgesamt starke Nachfrageüberhänge existieren
- speziell zusätzlichen Neubau im mittleren Marktsegment als wichtiges ergänzendes Entlastungselement

Auch Neubau im mittleren Marktsegment wirkt sich direkt und indirekt auf die Verfügbarkeit von Mietwohnungen im unteren Segment aus, wie Abbildung 21 (im vorigen Kapitel) veranschaulicht. Diese Effekte können im Rahmen gezielter Programme zur Förderung von Wohnungsneubau im mittleren Preissegment in Verbindung mit Kooperationsverträgen nach § 14 WoFG erheblich verstärkt werden (vgl. Kapitel 4.3).

Die vorhergehenden Kapitel widmeten sich dem Eingrenzen der zentralen Problembereiche. Ihnen werden in den folgenden Kapiteln Ansatzpunkte und konkrete Handlungsoptionen für Bund, Länder und Kommunen zugeordnet. Jeder dieser Vorschläge kann wichtige Beiträge zu effektiver Marktentspannung leisten – insbesondere dann, wenn die verschiedenen Schritte im Zusammenspiel unternommen werden: Im Sinne eines Schulterschlusses für bezahlbares Wohnen in den Städten.

3 Handlungsoptionen des Bundes

3.1 Das Bauen und Bewirtschaften von Immobilien wieder attraktiv machen – auch durch Rückkehr zur 4%-igen linearen AfA.

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

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

▪ Schaffung von steuerlicher Neutralität für den Wohnungsbau

Die Abbildung des wirtschaftlichen Werteverzehrs im frei finanzierten Wohnungsbau ist nicht sachgerecht. Die derzeit gültige 2%-ige lineare AfA (Absetzung für Abnutzungen) entspricht einer theoretischen vollständigen Abschreibung des Objekts über 50 Jahre.¹⁵ Für diese Lebensdauer wird eine Immobilie damit steuerrechtlich angesetzt. 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 Nichtumlegbarkeit 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% durch den Bund dringend erforderlich, um spürbare Impulse für den Wohnungsbau zu setzen – auch psychologisch: Die Signalwirkung einer solchen Anpassung für die Investoren darf nicht unterschätzt werden. Durch die beschleunigte Abschreibung werden die Steuerbelastungen der Investoren reduziert, wodurch positive Anreize für Neubauinvestitionen gesetzt werden.

Gleichwohl droht keineswegs eine massenhafte Fehlallokation: 4% AfA stehen für einen Abschreibungszeitraum über 25 Jahre. Dies und die Linearität der Abschreibung sollten 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

¹⁵ Durch die Tatsache, dass jede spätere aktivierungspflichtige Investition wiederum mit 2% abgeschrieben wird, verlängert sich diese Frist darüber hinaus permanent.

Anpassung diejenigen Investoren belohnen, die bereits aktiv sind und mit maßvollen Rendite-Erwartungen wirtschaften.

▪ **Ansatz: Wohnungsversorgung der Mitarbeiter als Teil einer vorausschauenden 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 überrascht daher nicht, dass in vielen Großstädten der Wohnungsmarkt zunehmend als wichtiger Standortfaktor benannt wird – etwa auch von der Wirtschaftsförderung.

Es steht nicht zu erwarten, dass Großunternehmen und Industrie wieder in den betriebseigenen Wohnungsbau einsteigen – auch aufgrund der Abschaffung der Regelung, dass sogenannte Werkswohnungen an Mitarbeiter günstiger vermietet werden durften. Diese Abschaffung ist im Lichte der derzeitigen Wohnungsmarktentwicklung zumindest zu hinterfragen. 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 z.B. 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 gemeinwohlorientierte 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 gemeinwohlorientierte Sektor etwa auch in Gestalt von neu gegründeten Genossenschaften gezielt in den Blick nehmen.

3.2 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.

▪ Die Anpassung der EnEV entschleunigen

Die Dynamik der Anpassung energetischer Standards ca. alle drei Jahre hemmt Investitionen. Diese Zeiträume passen nicht zu den langen Planungs- und Investitionszyklen der Wohnungswirtschaft. Daher ist eine „Verschnaufpause“ dringend notwendig, die regelmäßigen Verschärfungen sind zumindest temporär aussetzen.

Der Bund muss dafür Sorge tragen, dass bei den Regelungen der Energieeinsparverordnung 2012 maximal eine 1:1-Umsetzung der Europäischen Gebäuderichtlinie vorgenommen wird. Über diese Standards hinausgehende deutsche Alleingänge sollten vom Gesetzgeber vermieden werden. Dies schafft sowohl für Investoren als auch für Eigentümer die notwendige Planungssicherheit für künftige Projektplanungen. 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, ökologisch und sozial.

▪ Mehr Anreiz für preismildernde Teilmodernisierungen setzen

Die immer weitere Verschärfung der EnEV befördert primär den Neubau im hochpreisigen Segment, so dass sich die Wohnungssituation für Menschen mit mittleren oder kleinen Einkommen zuspitzt. 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 diese 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.

3.3 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: (EnEV-) Emissionsziele für Immobilienbestände oder Quartiere zulassen.

▪ 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 städtische 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. Hier ist der Bund gefragt, die bestehenden Regelungen der EnEV im Sinne der folgenden Vorschläge zu ergänzen.

▪ Freiheit der Entscheidung über die Umsetzung beim Eigentümer 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 Eigentümer im Quartier 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 stärker integrieren

Schließlich könnte durch diesen Quartiersbezug der energetischen Bilanzierung der Aspekt der Energieversorgung besser integriert werden – 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 und kann zum Erhalt preiswerter Wohnungen beitragen.

3.4 Die BauNVO muss höhere Baudichten an geeigneten Standorten zur Regel machen.

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 (Bau-NVO) 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 derzeit noch gültigen BauNVO gelten folgende Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung:

Baugebiet	Grundflächenzahl (GRZ)	Geschoßflächenzahl (GFZ)	Baummassenzahl (BMZ)
in Kleinsiedlungsgebieten (WS)	0,2	0,4	-
in reinen Wohngebieten (WR) allgem. Wohngebiet Ferienhausgebiet	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
in Wochenendhausgebieten	0,2	0,2	-

Tabelle 3: 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 also die Modernisierung der BauNVO mit einer eindeutigen (Neu-) Orientierung auf das derzeitige Leitbild der Innenentwicklung. Entsprechend sind regulär höhere bauliche Dichten in definierten Raumtypen oder Stadtlagen einzuführen („Wohnen im Innenstadtgebiet“ mit einer höheren regulären Geschossflächenzahl von z.B. 2,0). Dies würde auch die „Angreifbarkeit“ von Planungen reduzieren, wie sie heute auf der Basis von Ausnahmeregelungen üblich sind.

Der Vorrang der Innenentwicklung darf jedoch im Ergebnis nicht zur Baulandverknappung führen. Hinzu kommt, dass es in bestimmten Wachstumsregionen auch zukünftig erforderlich sein wird, weitere Flächen in Anspruch zu nehmen. Aus bauplanungsrechtlicher Sicht ist zudem anzumerken, dass damit ein neuer unbestimmter Rechtsbegriff des „Wohnens in der Innenstadt“ eingeführt würde. Vielfach besteht auch in Dorfgebieten, mittelalterlichen Wohngebieten oder abseits der Innenstädte zu planenden oder zu sichernden Misch- oder Wohngebieten ein Bedürfnis nach höherer baulicher Wohndichte besteht (aus Gründen des schonenden Umgangs mit Grund und Boden, der Ausnutzung vorhandener Infrastruktureinrichtungen oder aus Kostengründen). Dies verdeutlicht, dass eine Typisierung in Form von Raumtypen angesichts der Vielfalt und Unterschiedlichkeit unserer Städte und Dörfer nicht unproblematisch ist. Aus diesem Grund wäre ggf. zu überlegen, insgesamt das Maß der baulichen Nutzung zu erhöhen, auch auf die Gefahr hin, dass es regelmäßig in allen Raumstrukturen ausgenutzt wird. Ein in Großstädten bereits heute begangener Weg ist die Darstellung höherer baulicher Dichten im Flächennutzungsplan (FNP). Auch bei diesem Weg gelten für aus dem Flächennutzungsplan entwickelte Bebauungspläne die Höchstwertvorschriften des §17 BauNVO, allerdings nur mit den dies rechtfertigenden „städtebaulichen Gründen“ für Bestandsgebiete. Hier wäre zur Erhöhung der baulichen Dichte für alle Nutzungsarten/ Baugebiete zu überlegen, ob durch eine Klarstellung in § 17 (2) BauNVO das Entwicklungsgebot es rechtfertigt und städtebaulich begründet, dass die Dichtewerte des Flächennutzungsplan das planungsrechtlich legitimierte und umzusetzende städtebauliche Leitbild für den Bebauungsplan sind.¹⁶

¹⁶ Expertengespräch mit Dr. Werner Klinge, Städtebauassessor, Kommentator zum BauGB und zur BauNVO

3.5 Die Länder sind auf die Kompensationsmittel des Bundes angewiesen.

Problem: Die Wohnraumförderung der Länder, die maßgeblich durch Kompensationsmittel des Bundes finanziert wird, ist ein unverzichtbares Instrument, um Wohnungsbindungen aufzubauen und damit den abschmelzenden Bindungszahlen zumindest partiell entgegenzuwirken. Derzeit besteht keine Sicherheit für diese Mittel über das Jahr 2014 hinaus. Die Kompensationsmittel sind jedoch erforderlich und in ihrer Höhe eher zu niedrig. Die Bedarfe nehmen bis 2019 nicht ab, sondern in vielen Feldern eher zu – gerade in den angespannten Wohnungsmärkten der Großstädte bieten sie eine wichtige Chance, Wohnungsbindungen aufzubauen und damit den abschmelzenden Bindungszahlen zumindest partiell entgegenzuwirken.

Lösungsrichtung: Wohnraumförderung sichern und zielgenau ausbauen

▪ 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. Es gilt die Wohnraumförderung

- (a) in Form der Kompensationsmittel des Bundes zu sichern,
- (b) angesichts der Bedarfslage finanziell angemessen zu 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, dieses Thema auf europäischer Ebene anzugehen und diesen zweifellos unerwünschten Effekt auszuschalten.

▪ 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 zugestanden Margen bei diesen Durchleitungsdarlehen zu wenig Rendite abwerfen.

4 Handlungsoptionen der Länder

4.1 Die Förderprogramme der Länder müssen durch Vereinfachung attraktiver werden.

Problem: 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. Ausgefeilte Regularien sollen Zielgenauigkeit sichern, aber schrecken viele Investoren ab und machen die Abwicklung der Förderung für alle Seiten kompliziert.

Lösungsrichtung: Förderung attraktiver machen – und sinnvoll ergänzen.

▪ Niedrigere Eigenmittel-Erfordernisse und 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 – etwa auf unter 20%, wie es in einigen Bundesländern bereits der Fall ist (z.B. Schleswig-Holstein). So könnten bei gleichem Eigenkapitaleinsatz mehr Bauvolumen und damit mehr neue Wohnungen realisiert werden. Die Förderung ist zudem vor allem auf die Grundrentierlichkeit auszurichten, die aus Sicht der Experten der wichtigste Ansatzpunkt für effektive Förderung ist.

▪ Wohnraumförderung der Länder verstetigen

Unsicherheiten in der sozialen Wohnraumförderung entstehen derzeit v.a. durch die unklare Fortführung der Kompensationsmittel des Bundes für die Wohnraumförderung (s. Kapitel 3.5). Doch auch in der laufenden Förderung gibt es nach Ansicht der Experten zu viel Unsicherheiten: Wenn etwa die Mittel für die Wohnraumförderung vom Land 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 nach drei Jahren Mittel bereitstehen (könnten).

▪ Regionalisierte Förderung, v.a. bei Mietobergrenzen und Baukosten

Etlliche Länder machen es bereits vor: Förderung muss innerhalb eines Bundeslandes 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 städtische 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.

▪ 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. Kapitel 5.3). 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.

▪ 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, damit 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.

▪ Mehr Anreiz für preismildernde Teilmodernisierungen setzen

Wie bereits ausgeführt, funktionieren die derzeitigen hohen Modernisierungsstandards vor allem in leistungsfähigen Märkten, in denen ausreichend zahlkräftige Nachfrage gegeben ist, um höhere Mieten in modernisierten Wohnungen zu zahlen. Um auch in entspannten Wohnungsmarktregionen effektive Anreize zur Modernisierung zu setzen, sollte ergänzend eine Förderung angeboten werden, die unter solchen Rahmenbedingungen eine moderate energetische Anpassung ermöglicht (vgl. hierzu v.a. Kapitel 3.2).

▪ 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, wie 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.

4.2 Bei Laufzeiten und Art der Förderung auf Kapitalmarktlage reagieren.

Problem: Die Konditionen auf dem freien Kapitalmarkt machen derzeit die Landesförderprogramme für viele potenzielle Investoren unattraktiv. Mangels Anreizwirkung werden zu wenig geförderte und damit gebundene Wohnungen gebaut.

Lösungsrichtung: Verlängerung der Darlehenslaufzeiten und mehr Zuschussförderung.

▪ Längere Darlehenslaufzeiten

Die derzeitige Kapitalmarktlage macht die darlehensbasierte Förderung unattraktiv: Die Investoren bevorzugen angesichts niedriger Zinsen Kapitalmarktfinanzierungen, die sie in ihren Handlungsspielräumen vermeintlich weniger einschränken. Dieser Sachzusammenhang lässt sich jedoch auch wenden, indem längere Finanzierungen und vor allem längere 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. Durch 1% Zinsvorteil kann die wirtschaftlich erforderliche Kaltmiete spürbar niedriger ausfallen – um einen Euro und mehr.¹⁷ Damit wäre ein doppelter Effekt zu erzielen: niedrigere Mieten im Neubau und möglicherweise sogar länger laufende Bindungen.¹⁸

▪ 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. Solche Anreize setzen zudem direkt am Cash Flow an und sprechen daher auch eher beispielsweise an. Dieser „Cash-Anreiz“ könnte einen nicht unerheblichen psychologischen Effekt zeitigen – bei den kleineren privaten Vermietern oder auch Finanzinvestoren. Und mit den Versicherungen würde auch ein Investorentyp abgedeckt, 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).

¹⁷ vgl. RegioKontext GmbH: Möglichkeiten und Grenzen des Ersatzneubaus, Studie im Auftrag des BMVBS; Bonn 2012, S. 38

¹⁸ An dieser Stelle ist beispielsweise auf den Wohnbaufonds des Landes Salzburgs als ein Best Practice zu verweisen.

4.3 Ergänzende Förderprogramme im mittleren Marktsegment

Problem: Die bestehende soziale Wohnraumförderung setzt v.a. im unteren Preissegment an. Dies ist unverzichtbar. Gerade in den angespannten städtischen Wohnungsmärkten ergeben sich jedoch vielfach zwei Befunde:

- Wohnungsbau im unteren, aber auch im mittleren Preissegment bietet vielfach vergleichsweise unattraktive Renditen und geschieht daher zu wenig. (vgl. Kap. 2.2).
- Haushalte mit mittleren Einkommen, die über den entsprechenden Einkommensgrenzen liegen, kommen nicht für den Bezug einer gebundenen Wohnung in Frage – zumal der Bestand an gebundenen Wohnungen inzwischen ohnehin oft schon zu knapp für die eigentliche Zielgruppe ist. Im Ergebnisse trifft die Anspannung der Märkte Teile der mittleren Einkommensgruppe mit besonderer Härte. Betroffen sind vielfach besonders Familien mit Kindern und kleine Haushalte.

Lösungsrichtung: Ergänzende Förderprogramme für das mittlere Preissegment, um auch im unteren Segment direkte und mittelbare Entlastungseffekte zu bewirken.

Wohnungsneubau im mittleren Marktsegment führt auch im unteren Segment zu direkten und mittelbaren Entlastungseffekten (vgl. Abbildung 20), deren Intensität durch geeignete Vereinbarungen noch gesteigert werden kann.

- **Für die Städte wird ein Förderweg benötigt, der Neubau mit Mieten im mittleren Preissegment zulässt.**

Prinzipiell gibt es mit der sozialen Wohnraumförderung für das untere (gebundene) Preissegment ein geeignetes Instrument, das im Hinblick auf die angespannten großstädtischen Märkte allerdings 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.

Um Investitionen in den Neubau von Wohnungen – und vor allem auch entsprechende Fördermittel – (volks-) wirtschaftlich möglichst sinnvoll einzusetzen, sollten diese möglichst gezielt dorthin gelenkt werden, wo sie besonders effizient wirksam werden. Mit anderen Worten: Wenn man ergänzend das mittlere Preissegment in den Blick nimmt, werden bei gleichem Fördermitteleinsatz mehr Förderfälle (sprich: geförderte Wohnungen) möglich.

- **Das mittlere Preissegment durch ein schlankes Förderprogramm für neue Investitionen attraktiver machen**

Bei dem Ziel, die angespannten urbanen Wohnungsmärkte ins Gleichgewicht zu bringen, spielt das mittlere Segment eine Schlüsselrolle (vgl. hierzu v.a. Kapitel 2.3). Allerdings fällt es aus der regulären Wohnraumförderung üblicherweise heraus: Die Mieten in diesem Segment überschreiten die gängigen Obergrenzen, ebenso die Einkommen der nachfragenden Haushalte. Angesichts dessen gilt es, den Ansatz eines darauf zugeschnittenen 2. Förderweges (der bereits in mehreren Bundesländern zur Anwendung kommt) 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 – z.B. in Form von zeitlich begrenzten Kostenzuschüssen als Gegenleistung für bestimmte Mietpreisbegrenzungen. Wichtig ist hier das Kriterium schlanker und transparenter Förderbedingungen – je einfacher, desto attraktiver gerade auch für diejenigen Investorentypen, deren derzeitige Zurückhaltung sich auf der Angebotsseite schmerzhaft bemerkbar macht.

- **Vereinbarte Förderung gezielt auf das mittlere Segment ausweiten mit dem Ziel, auch im unteren Segment Entlastungseffekte zu bewirken**

In einer zweiten Stufe ist darüber nachzudenken, wie sich diese Art der Förderung mit der hergebrachten Wohnraumförderung im gebundenen Segment kombinieren lässt: Mit Bezug auf den Abschnitt 3 des WoFG (§14, §15) ist vertraglich vereinbarte Förderung vorstellbar, die das untere wie das mittlere Preissegment gleichermaßen einbezieht – indem man den Ansatz der mittelbaren Bindung und der Kooperationsverträge als (ggf. auch frei verhandelbaren) Vertrag zwischen Investor, Kommune und Land konsequent weiterdenkt.¹⁹ Das Land bringt hierbei Fördermittel ein und die Kommune bietet ggf. besondere Baurechte, mehr bauliche Dichte oder sogar ein preiswertes Grundstück (siehe hierzu v.a. Kapitel 5.1 und 5.2). Der Investor bietet im Gegenzug eine bestimmte (und ggf. höhere) Zahl von Bindungen in seinen preiswerten Wohnungsbeständen als Ausgleich für geförderte Neubauwohnungen im mittleren Segment. Auch ausgleichende Infrastrukturmaßnahmen oder Vereinbarungen über bauleitplanerische Eckwerte können Gegenstand eines solchen Kooperationsvertrags sein.

Für diesen Lösungsansatz kommen aufgrund der notwendigen Bestandszahlen vor allem größere Investoren mit genügend Spielraum in ihren eigenen Beständen für flexibles Bindungsmanagement in Frage.

Wenn auf diese Weise nennenswert neue Mietwohnungen im mittleren Preissegment entstehen, wäre ein wichtiger Beitrag zur Marktentlastung erbracht. Zielgruppe wären hierbei explizit Haushalte mit mittleren Einkommen. Und dies auf effizientere Weise: Es darf nicht übersehen werden, dass man mit einer Förderung des Wohnungsneubaus im mittleren Segment bei gleichem Fördermitteleinsatz mehr Preisdämpfung bei gleichzeitiger Angebotsausweitung erreichen kann.

¹⁹ § 14 WoFG sieht ausdrücklich das Vertragsdreieck Investor-Land-Kommune vor, § 15 erwähnt flexibles Bindungsmanagement. Eine überblicksartige Darstellung der Funktionsweise von mittelbaren Bindungen und Kooperationsverträgen findet sich in Kapitel 5.3.

5 Handlungsoptionen der Kommunen

5.1 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 muss“.

Problembereich 2: Verwaltungsbezogene Hemmnisse stehen dem Neubau zusätzlicher Wohnungen in den Innenstädten im Weg. Eine Vielzahl von Behörden ist in 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“ plus Effektivierung der Verwaltungsprozesse.

▪ Herstellung eines politischen Grundkonsenses

Der politische 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 Zeitpunkt

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 auf einer eindeutigen konzeptionellen Grundlage 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.

▶ Ausgleichsmaßnahmen bündeln

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sollten stärker auf das Gemeinwohl orientiert werden. Die immer noch verbreitete Praxis individueller Ausgleichsmaßnahmen ist suboptimal und wird vom Bauherrn allenfalls als weitere Gängelung empfunden. Gute Beispiele zeigen: Sinnvoller wäre es, wenn Ausgleichsmaßnahmen für planbedingte Eingriffe nicht vom Investor selbst und auf dem Grundstück erfolgen müssen. Vielmehr erfolgt die Ausgleichzahlung an einen kommunalen Fonds, aus dem gebündelt Maßnahmen im Sinne des Gemeininteresses finanziert werden könnten.

▶ höhere bauliche Dichten als Verhandlungsmasse

Die Kommune muss 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.

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.

5.2 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 steigen ungebremst 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 vorbereitender und verbindlicher Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungspläne) und städtebaulichen Verträgen besteht ein breites Instrumentarium zur Steuerung dessen, was und wie gebaut wird. Auch kommunale Vorkaufrechte im Geltungsbereich von Erhaltungssatzungen (Milieuschutz) bieten Ansatzpunkte, um in abgegrenzten Quartieren Mietpreissteigerungen zu dämpfen. Praxisbeispiele zeigen, dass sich über Bebauungspläne sowohl das Preisniveau beeinflussen als auch (nachrangig) Wohnungsbau für bestimmte Zielgruppen festlegen lässt.²⁰

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 Wohnungsbau in der Stadt 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 durchaus akzeptieren und einkalkulieren können, gerade weil es keinerlei Ausnahme von der Regel gibt.

²⁰ vgl. InWIS Forschung & Beratung GmbH: Grundrisse für bezahlbaren Wohnraum, München (o.D.); Studie im Auftrag von DGB Region München und Mieterverein München e.V.

- **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 scheidet 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 Bestandshaltern 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 Bestandshaltung interessiert sind, und den lokalen Markt und die örtlichen Baubedingungen gut kennen – kurz: solide Beiträge zum Wohnungsangebot schaffen.

- **Nachverdichtung stärker priorisieren; ggf. mehr Dichte erlauben und durchsetzen, wo wohnungspolitische Ziele erreicht werden**

In städtischen Wohnsiedlungen kann Dichte, je nach Zentralität, ein wichtiger Faktor für das Baugeschehen sein. Ein Mehr an Dichte macht das einzelne Projekt schlagartig lukrativer – oder unter Umständen überhaupt erst tragfähig. 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 bebaut 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. Auch gilt es die Chancen zur Stabilisierung und Qualifizierung der Quartiere, die durch Nachverdichtung und bauliche Ergänzung entstehen, herauszustellen.

▪ Flächenreserven überprüfen und für den Wohnungsbau aktivieren

Die Aktivierung von Flächenreserven in den Innenstädten wird grundsätzlich hinterfragt. 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. Entsprechende Debatten müssen ausgehalten werden.

Zu hinterfragen sind in gleicher Weise unbebaute Gewerbeflächen in der Stadt, 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 kostspielige Tiefgaragen auch dort eingeplant werden, wo sie konzeptionell eigentlich gar nicht vorgesehen oder notwendig sind. In urbanen Kontexten 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 (ÖPNV), 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: Durch solche Knappheit wird der öffentliche Personennahverkehr 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.

Daher 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.

5.3 Neubaupolitik durch aktive Bestandspolitik unterstützen.

Problem: Zu viele Wohnungen im gebundenen Segment sind von Haushalten belegt, deren Bedürftigkeit nicht mehr gegeben ist – etwa wenn sich das Einkommen des Bewohnerhaushalts seit seinem Einzug deutlich verbessert hat. Diese gebundenen Wohnungen fehlen rein quantitativ bei der Versorgung von Haushalten mit niedrigem Einkommen 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 städtischen 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 statt des Haushalts 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 mittelbare Bindung Anreize für Neubau setzen und (gleichzeitig) bezahlbare Mieten im Bestand möglichst erhalten**

Mittelbare Bindungen zwischen Investor und Kommune (und dem Land) ermöglichen eine Förderung, bei der Bindungen im Neubau auf andere Wohnungen im Bestand des Investors 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. Mittelbare Bindungen bieten in diesem Zusammenhang eine doppelte Funktion: Sie setzen Anreize für Neubau und erhalten (gleichzeitig) bezahlbare Mieten im Bestand. Die folgende Grafik illustriert die Funktionsweise:

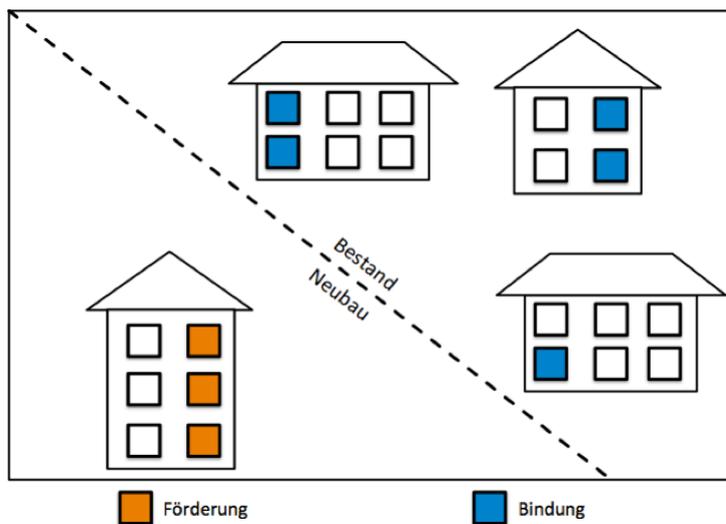


Abbildung 22: Schematische Darstellung der mittelbaren Bindung
Quelle: RegioKontext GmbH

Im Falle größerer Investoren lässt sich die mittelbare Bindung besonders effektiv und marktgerecht im Rahmen von Kooperationsverträgen umsetzen.²¹ 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. Damit ist nur einen Ausschnitt der Bestandsmietverträge abgebildet.

²¹ Eine besonders lange gute Praxis mit dem Instrument der Kooperationsverträge gibt es in Schleswig-Holstein.

6 Fazit: Wir brauchen einen Schulterschluss für bezahlbares Wohnen.

6.1 Situationsanalyse

- a) In vielen Regionen in Deutschland werden bezahlbare Wohnungen Mangelware – besonders in Großstädten und Metropoleregionen. 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 die Engpässe im unteren und mittleren Preissegment so nicht behoben werden, sind aufgrund der großen Nachfrage nach entsprechenden Wohnungen steigende Neu- und Wiedervermietungsmieten die Folge.
- c) Steigende Mieten führen zu höherer Wohnkostenbelastung, die vor allem die unteren Einkommensgruppen und insbesondere diejenigen Haushalte betreffen, 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) Wegen des anhaltenden Trends zu kleineren Haushalten mangelt es in vielen Städten an bezahlbaren Wohnungen für einkommensschwache kleine Haushalte – etwa Studenten, alleinlebende Niedrigverdiener oder Bezieher von niedrigen Renten oder von Arbeitslosengeld II. Viele der am Markt angebotenen Wohnungen übersteigen aufgrund großer Wohnflächen und hoher Preise zunehmend die Zahlungsfähigkeit dieser Haushalte. Durch Modernisierungen, Wohnungszusammenlegungen oder auch durch Ersatzneubau wird das Angebot an bezahlbaren kleinen Wohnungen weiter verknappt. Darüber hinaus 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 Wohnungsneubau in den Städten werden daher – ergänzend zum klassischen geförderten sozialen Wohnungsbau – vor allem im mittleren Preissegment dringend zusätzliche Anreize benötigt. Mit neuen Wohnungen im mittleren Preissegment kann kurzfristig am wirksamsten Entlastung auf den angespannten großstädtischen Wohnungsmärkten geschaffen werden – durch direkte und indirekte Entlastungseffekte auch im unteren Mietensegment. Da bei der Förderung von Wohnungen im mittleren Preissegment ein geringerer Fördermitteleinsatz pro Wohnung erforderlich ist als im klassischen sozialen Wohnungsbau, können bei gleichem Fördermitteleinsatz mehr neue Wohnungen gebaut werden.

6.2 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: Bund, Länder und Kommunen sind gefordert und müssen Investoren und Planer, Förderinstitute und Genehmigungsbehörden, Verwalter und Eigentümer, Wirtschaft und soziale Träger so intensiv wie möglich einbinden.

1. Der Bund muss das Bauen und Bewirtschaften von Immobilien wieder attraktiv machen – auch durch die Anpassung des Abschreibungssatzes von 2% auf 4%.
2. Es bedarf einer temporären Verschnaufpause bei der EnEV – auch um die Effekte der bisherigen Schritte des Verschärfens evaluieren zu können. Ein wichtiger Impuls können Emissionsziele für zusammenhängende Immobilienbestände sein. Eine Öffnung der EnEV hin zu ganzen Blöcken oder Quartieren würde die Freiheit der Entscheidung über die Umsetzung beim Eigentümer belassen, preiswerte Bestände erhalten und könnte zudem den Aspekt der Energieversorgung besser integrieren.
3. Der Bund muss in der BauNVO städtebaulich angemessene Dichte in zentralen Lagen der Innenstädte als Regelfall ermöglichen.
4. Für mehr bezahlbaren Wohnungsneubau ist es wichtig, die Förderung verlässlich zu machen – sowohl in der sozialen Wohnraumförderung als auch bei der KfW. Dies bedeutet auch mehrjährig sichere Förderbedingungen und eine sichere Bereitstellung der Fördermittel. Daher sind die Kompensationszahlungen des Bundes für die soziale Wohnraumförderung der Länder auch nach 2014 mit jährlich 518 Millionen Euro nicht nur fortzusetzen und zu verstetigen, sondern bedarfsgerecht aufzustocken.
5. Die Förderprogramme der Länder müssen durch Vereinfachung attraktiver werden. Stärker regionalisierte Förderregeln werden den speziellen Erfordernissen der angespannten großstädtischen Wohnungsmärkte besser gerecht. Beim derzeit extrem niedrigen Zinsniveau spricht zudem viel für mehr Zuschussförderung, die zudem einen wichtiges psychologisches Signal wäre.
6. Wohnungsneubau im mittleren Marktsegment führt auch im unteren Segment zu direkten und mittelbaren Entlastungseffekten. Daher bedarf es ergänzender Förderprogramme für das mittlere Preissegment, damit Investitionen in dieses Segment attraktiver werden.
7. Besonders wirkungsvoll ist eine solche Förderung, wenn sie durch eine aktive Belegungssteuerung im Wohnungsbestand zur Sicherstellung eines Wohnungsangebotes im unteren Segment flankiert wird. Dies wird vor allem möglich, indem die Förderung mit mittelbarer Bindung und als sogenannte vereinbarte Förderung erfolgt, in die die Kommunen mit ihren spezifischen Handlungsoptionen (s. folgende Ziffern) einbezogen werden müssen. Mittelbare Bindungen setzen somit Anreize für Neubau und tragen gleichzeitig zum Erhalt bezahlbarer Mieten im Bestand bei.

8. Seitens der Kommunen muss Wohnungsbau Chefsache werden. Dabei ist das Herstellen eines Verwaltungskonsenses zum Beschleunigen von Planung und Genehmigung vorrangig.
 - Wünschenswerte Elemente darin sind u.a. kommunale Leitstellen für Wohnungsbau oder ein Anspruch auf kommunale Entscheidungen innerhalb eines Jahres.
 - Bei der Baulandbereitstellung gerade auch in den inneren Stadtgebieten gilt es, alle Register einer aktiven Preisdämpfung zu ziehen – auch, indem städtische Baugrundstücke nach Konzeptqualität und nicht nach Höchstpreis vergeben werden.
 - Zudem müssen die Kommunen weiterhin konsequent alles tun, um Wohnungsbestände im unteren Mietsegment zu erhalten.
9. 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 und privater Bauherren.

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

7 Anhang

7.1 Daten zur Wirtschaftlichkeitsrechnung in Kapitel 1.2

Für die Wirtschaftlichkeitsrechnung²² 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: 4 %
- Darlehnstilgung im ersten Jahr: 2,5 %
- Inflation: 2 %
- Kaltmiete im ersten Jahr a) 8,50 €/m², b) 7,50 €/m², c) 6,50 €/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 6. 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 - 1)/100)

Zum Ausstiegszeitpunkt, wird von dem ermittelten Wert ein Sicherheitsabschlag in Höhe von 30 % vorgenommen.

²² vgl. Eduard Pestel Institut: Wohnungsbauinvestitionen und Staatliche Haushalte (im Auftrage der Kampagne „Impulse für den Wohnungsbau“), Hannover, 2012, S. 12 f.

Ergebnisse:

Die Berechnungen wurden durchgeführt für einen Investor mit einem Spitzensteuersatz von 30 % (31,65 % inkl. Solidaritätszuschlag) und 45 % (47,48 % inkl. Solidaritätszuschlag).

Die Eigenkapitalrendite 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	6,50 €/m ²
		Eigenkapitalrendite in %		
30%	2% linear	3,1	-0,1	-3,3
30%	4% linear	5,7	2,5	-0,7
45%	2% linear	4,4	1,2	-2,0
45%	4% linear	8,3	5,1	1,9