

Instrumentenkasten für wichtige Handlungsfelder der Wohnungsbaupolitik

InWIS-Studie

in Kooperation mit:

ARGE//eV

Arbeitsgemeinschaft
für zeitgemäßes Bauen e.V.

im Auftrag des
Verbändebündnis Wohnungsbau



Bundesverband Freier
Immobilien- und Wohnungs-
unternehmen



Deutsche Gesellschaft
für Mauerwerks-
und Wohnungsbau e.V.



Bochum, den 27. Mai 2016

Auftraggeber: Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel e.V. – BDB
Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. – GdW
Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V. – BFW
Deutsche Gesellschaft für Mauerwerksbau e.V. – DGfM
Deutscher Mieterbund e.V. – DMB
Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt - IG BAU
Zentralverband Deutsches Baugewerbe e.V. – ZDB

Herausgeber:
Michael Neitzel (InWIS)
Dietmar Walberg (ARGE//eV)

Autoren (InWIS):	Autoren (Beiträge der ARGE//eV):
Michael Neitzel	Dietmar Walberg
Simon Austrup	Timo Gniechwitz
Wiebke Gottschalk	

Eine Studie in Kooperation mit der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. (ARGE//eV)

Erschienen auch als:

Bauforschungsbericht Nr. 70

bei der
Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V.
Walkerdamm 17
24103 Kiel
www.arge-sh.de

ISBN 978-3-939268-40-6

InWIS Forschung & Beratung GmbH
InWIS - Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und
Regionalentwicklung an der EBZ Business School und der Ruhr-Universität Bochum

Geschäftsführung: Dipl.-Ingenieur Torsten Bölting, Dipl.-Ökonom Michael Neitzel
Sitz der Gesellschaft: Bochum HR B Nr. 6958, Steuernummer: 350/5709/1036
Springorumallee 5 44795 Bochum

Tel.: +49 (0)2 34/890 34 - 0
Fax: +49 (0)2 34/890 34 - 49
E-Mail: info@inwis.de
www.inwis.de

InWIS wird getragen von der Gesellschaft der Freunde und Förderer des InWIS e.V.

© InWIS 2016, Bochum. Alle Rechte vorbehalten.

Inhalt

1. Einleitung	5
2. Bezahlbares Bauen und Wohnen	7
2.1. Die Situation auf den Wohnungs- und Immobilienmärkten	7
2.1.1 Wachstumstreiber Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung	7
2.1.2 Steigender Wohnungsneubaubedarf	9
2.1.3 Steigende Mieten und Wohnkosten	12
2.1.4 Exkurs: Wirtschaftliche Bedeutung des Wohnungsbaus	15
2.2. Maßnahmen zur Steigerung des Wohnungsbaus	17
2.2.1 Investoren gewinnen	18
2.2.2 Finanzielle Anreize setzen	20
2.2.3 Bauland bereitstellen	25
2.2.4 Aufstocken und nachverdichten	31
2.2.5 Baukosten senken	35
2.2.6 Serielles Bauen fördern	46
2.2.7 Wirtschaft macht Wohnen	47
2.3. Wohnungsbau in Schrumpfungregionen	49
3. Sozialer Wohnungsbau	54
3.1. Bedeutung des sozialen Wohnungsbaus	54
3.2. Bestand und Bedarf an Sozialwohnungen	56
3.3. Maßnahmen zur Steigerung des sozialen Wohnungsbaus	59
3.3.1 Förderbedingungen gestalten	59
3.3.2 Standards setzen	60
3.3.3 Der Verantwortung gerecht werden	61
4. Wohnungsbau für bestimmte Zielgruppen	64
4.1. Studierende	64
4.2. Flüchtlinge und Asylbewerber	68
5. Wohnungsbau im Bestand	74
5.1. Energetisch sanieren	74
5.2. Generationengerecht umbauen	79
5.3. Bestand ersetzen	83
6. Das Fazit: Wohnungsbaupolitik ist am Zuge	89
7. Überblick: Der Instrumentenkasten der Wohnungspolitik	93
8. Abbildungs- und Tabellenverzeichnis, Abkürzungen	98
9. Literaturverzeichnis	104
10. Anhang	115
10.1. Struktur der Bautätigkeit und Bauherren	115

10.2. Struktur des Gebäude- und Wohnungsbestandes	119
10.3. Bauvolumenrechnung	121
10.4. Baukosten und Baukostenentwicklung	122
10.5. Ausgangsdaten für Wirtschaftlichkeitsberechnungen	123
10.5.1 Verwendete Parameter	123
10.5.2 Baukosten des Typenhauses	124
10.6. Steuerliche Effekte einer höheren Abschreibungsförderung auf die öffentlichen Haushalte	125
10.7. Sozialer Wohnungsbau in Deutschland	126
10.8. Wohnen für bestimmte Zielgruppen - Flüchtlinge	127
10.8.1 Zusatzinformationen über die Zuwanderung von Flüchtlingen nach Deutschland	127
10.8.2 Grundrissvarianten des „Kieler Modells“	129
10.9. Unterschiedliche Qualitätskategorien für den Bestandsersatz	131

1. Einleitung

In den letzten Jahren hat sich die Situation auf den Wohnungs- und Immobilienmärkten in Deutschland erheblich gewandelt. Die Wohnungsbaupolitik steht wieder vor großen Herausforderungen:

- Der Wohnungsneubau muss forciert werden, um mit dem Bedarf Schritt zu halten. Jährlich müssen mittelfristig mindestens 400.000 neue Wohnungen gebaut werden.¹ Der Nachholbedarf ist immens und steigt an. In Städten und Regionen mit steigender Bevölkerung fehlt vor allem Wohnraum, der bezahlbar ist.
- Der Wohnungsbestand muss an gestiegene gesellschaftliche Anforderungen und Ziele – wie veränderte Demografie, höhere Energieeffizienz, stärkere Berücksichtigung von Klimabelangen und nicht zuletzt höhere Qualitätsansprüche der Nachfrage – angepasst werden.
- Im ländlichen Raum und in der Peripherie hält der Strukturwandel an, Menschen ziehen fort, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verschlechtern sich. Dort müssen für die Bevölkerung angemessene Wohn- und Lebensbedingungen aufrechterhalten und die negativen Auswirkungen dieses Wandels gemildert werden.
- Die Zuwanderung aus dem europäischen Ausland und von Flüchtlingen und Asylbewerbern stellt für Deutschland und für die Wohnungs- und Immobilienmärkte eine große Chance dar. Um sie zu nutzen, müssen die Zuwanderer in unsere Wohn- und Stadtquartiere integriert werden. Es erfordert große Anstrengungen, dass unsere Nachbarschaften stabil und durchmischt bleiben.

Seit 2009 wurde von bau- und wohnungswirtschaftlichen Verbänden in mehreren Studien auf eine Fehlsteuerung hingewiesen und Handlungsbedarf angemahnt. Angesichts der hohen Zuwanderung aus der EU sowie von Flüchtlingen und Asylbewerbern ist immer deutlicher geworden, wie groß der Handlungsbedarf in der Wohnungspolitik mittlerweile geworden ist.

Die Herausforderungen lassen sich nur meistern, wenn die zur Verfügung stehenden wohnungspolitischen Instrumente für mehr Wohnungsbau – vom frei finanzierten Wohnungsbau über die soziale Wohnraumförderung bis hin zu Maßnahmen der Wohneigentumsbildung² – konsequent und gezielt eingesetzt werden. Gleichzeitig dürfen die vom Strukturwandel betroffenen Regionen nicht vernachlässigt werden.

Der vorliegende Bericht arbeitet die wesentlichen Handlungsfelder einer künftigen Wohnungsbaupolitik für den Mietwohnungsbau heraus und stellt das wohnungsbaupolitische Instrumentarium im Sinne eines Instrumentenkastens in seiner Breite anschaulich dar. Bedeutung und Wirkungsweise einzelner Instrumente werden erläutert und aufgezeigt, welche Instrumente sinnvoll eingesetzt werden können, um die Situation auf den Wohnungsmärkten nachhaltig zu verbessern. Ein Fokus liegt auf der Frage, mit welchen Instrumenten verschiedene Gruppen von Investoren erreicht werden können, damit diese sich stärker als bisher am Neubau von Wohnungen beteiligen.

¹ Pestel 2015b: 11.

² Pestel 2013a: 2.

Wandel der Wohnungs- und Immobilienmärkte

Fehlsteuerung angemahnt, Handlungsbedarf durch hohe Zuwanderung gewachsen

Konsequenter Einsatz der wohnungspolitischen Instrumente für mehr Wohnungsbau erforderlich

Wohnungsbaupolitischer Instrumentenkasten zeigt Handlungsoptionen auf

Zentrale Studien des Verbändebündnis Wohnungsbau der letzten Jahre werden zusammengeführt

Dieser Instrumentenkasten fasst dabei die Ergebnisse und zentralen Handlungsempfehlungen der Studien, die das Verbändebündnis in den letzten Jahren zu wohnungsbaupolitischen Themen in die Diskussion eingebracht hat, vor dem Hintergrund der aktuellen Lage zusammen.

Thematische Gliederung nach Handlungsfeldern

Der Bericht ist thematisch nach wesentlichen Handlungsfeldern gegliedert. Damit erhält der Leser einen guten Zugriff auf die Themen, die für seine Arbeit vorrangig von Bedeutung sind. Die Instrumente werden aus der Perspektive einer Förderung des bezahlbaren Mietwohnungsbaus geschildert. Einige der vorgestellten Instrumente wirken gezielt auf den Wohnungsbau im unteren und mittleren Preissegment, andere verbessern die Rahmenbedingungen für zusätzlichen Wohnungsbau allgemein und schließen auch andere Segmente des Mietwohnungsbaus sowie den Neubau für Selbstnutzer mit ein.

2. Bezahlbares Bauen und Wohnen

2.1. Die Situation auf den Wohnungs- und Immobilienmärkten

2.1.1 Wachstumstreiber Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung

Die Wohnungsmärkte in Deutschland sind seit mehreren Jahren gespalten: In vielen deutschen Städten – Kernstädte der Ballungsräume, Großstädte in Mittelzentren und Hochschulstädten – wird Wohnraum knapp und steigen als Indikator dafür die Mieten. Die Märkte sind aufgrund einer hohen Zuwanderung und sich ändernder Haushaltsstrukturen angespannt. Dort lebt ungefähr die Hälfte der bundesdeutschen Bevölkerung.³ In ländlich geprägten und den abseits der Zentren gelegenen, peripheren Räumen sind die Bevölkerungszahlen hingegen stark gesunken.⁴ In vielen dieser Regionen, fast flächendeckend in Ostdeutschland, aber auch in einigen Teilen Westdeutschlands, bestehen bereits heute Wohnungsüberhänge, die sich in den nächsten Jahren erhöhen werden.

Das Wachstum der Städte insbesondere in den Ballungsräumen hat viele Ursachen: Neben geänderten Wohnvorstellungen und Qualitätsansprüchen führen u. a. gestiegene Mobilitätskosten, höhere Anforderungen an die Mobilität, die bessere Infrastruktur sowie eine größere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes dazu, dass Wohnen in der Stadt immer attraktiver geworden ist. Daran wird sich auch künftig nichts ändern.⁵

Durch die hohe Zuwanderung nach Deutschland hat der Druck auf Wohnungsmärkte gerade in diesen Gebieten erheblich zugenommen. Im Jahr 2014 sind doppelt so viele Menschen nach Deutschland gekommen, wie im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009. Per Saldo sind im Jahr 2014 rund 468.000 Personen mehr nach Deutschland eingewandert als fortgezogen.

Gespaltene Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland, steigende Mieten in den Ballungsräumen

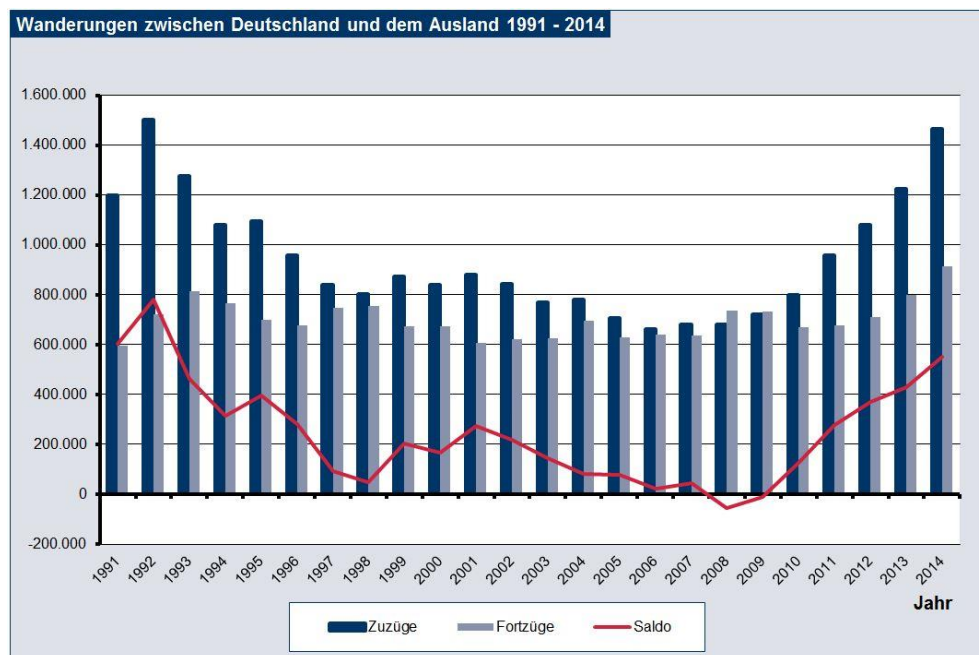
Attraktivität der Städte nimmt weiter zu

Deutlicher Anstieg der Zuwanderung seit 2010

³ RegioKontext 2013b: 3.

⁴ RegioKontext 2013b: 3, 9.

⁵ Pestel 2014b: 3.

Abbildung 1: Wanderungsbewegungen von 1991 bis 2014


Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2016d⁶

Hohe Zuwanderung aus der EU und im Rahmen der internationalen Flüchtlingsbewegung

Viele der Zuwanderer stammen aus Süd- und Osteuropa und kommen im Rahmen von Arbeitsmigration nach Deutschland. Sie streben vorrangig in die prosperierenden Wirtschaftszentren, in denen gute Arbeitsmarktbedingungen herrschen und wo sie sich Beschäftigung erhoffen. Zuletzt ist diese Entwicklung durch die internationale Flüchtlingsbewegung verschärft worden. Im Jahr 2015 sind rund 1,1 Mio. Flüchtlinge in Deutschland registriert worden, vier Mal mehr als im Jahr 2014. Im ersten Quartal des Jahres 2016 haben sich erst rund 175.000 Flüchtlinge registrieren lassen, davon rund 20.000 im März. Das Statistische Bundesamt geht für das Jahr 2015 davon aus, dass rund 1,14 Mio. Ausländerinnen und Ausländer netto nach Deutschland eingewandert sind. Das ist der höchste Wanderungsüberschuss dieser Gruppe seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland.⁷

Kurzfristig deutliche Bevölkerungszunahme zu erwarten

Nach der 13. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung soll die Bevölkerung noch bis zum Jahr 2020 auf 82 Mio. Einwohner ansteigen und sich dann aufgrund des Altersaufbaus wieder zurückbilden. Für das Jahr 2035 wird mit einer Bevölkerungszahl von 80 Mio. Einwohnern gerechnet.⁸ In dieser Prognose sind die hohen Zuzüge der Flüchtlingswanderung noch nicht berücksichtigt.

Künftige Bevölkerungsentwicklung hängt stark von der Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern ab

Angesicht der hohen Unsicherheit über die künftige Höhe der Zuwanderung nach Deutschland kann sich die Bevölkerungszahl rasch ändern. Bleibt die Zuwanderung aufgrund der Flüchtlingsbewegung in den nächsten Jahren weiter auf einem höheren Niveau als in der Prognose unterstellt, so ist mit einem

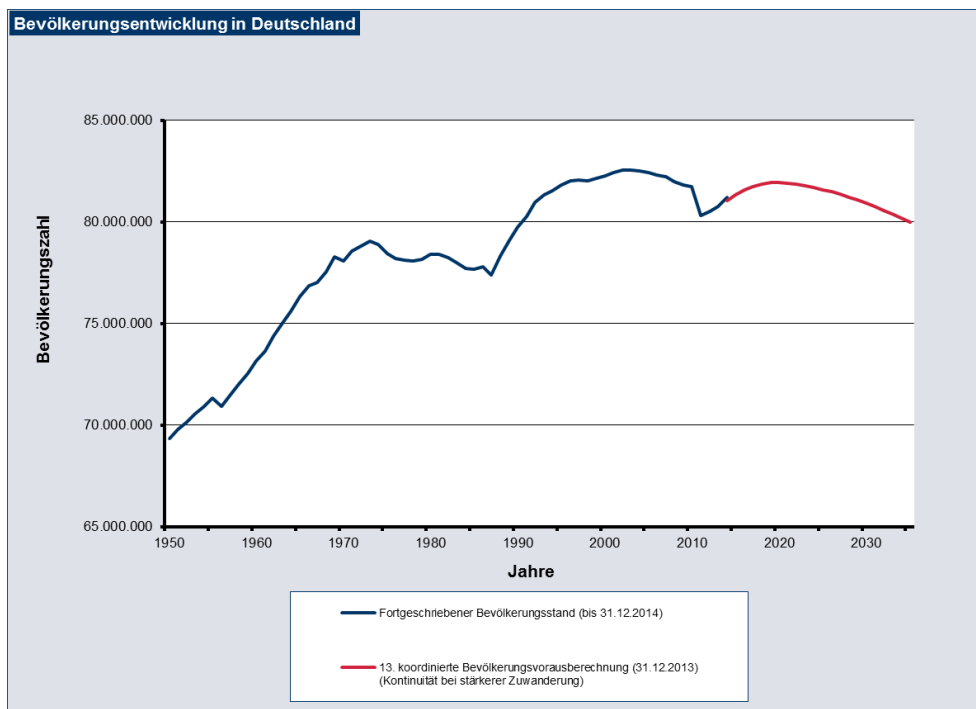
⁶ Anmerkung zu den Ergebnissen der Jahre 2008, 2009 und 2010: Aufgrund zahlreicher enthaltener Melderegisterbereinigungen, die infolge der Einführung der persönlichen Steuer-Identifikationsnummer durchgeführt worden sind, sind die Ergebnisse mit dem jeweiligen Vorjahr eingeschränkt vergleichbar.

⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt 2016f: 1.

⁸ Erläuterung: In der 13. Koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes und der statistischen Ämter der Länder wurde eine Abnahme der Nettozuwanderung von 500.000 Personen im Jahr 2014 auf 200.000 Personen ab dem Jahr 2021 bis zum Ende des Prognosezeitraumes im Jahr 2060 unterstellt.

Anstieg der Bevölkerung auf über 82 Mio. Einwohner bis zum Jahr 2020 und darüber hinaus zu rechnen.

Abbildung 2: Langfristige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland (bis 2035)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung, eigene Darstellung.

Aber selbst bei rückläufiger Bevölkerung ist die Zahl der Haushalte in der vergangenen Dekade weiter angestiegen. Grundlegende gesellschaftliche Trendmuster sorgen für einen Anstieg der Ein- und Zweipersonenhaushalten, während die Bedeutung von Familienhaushalten abnimmt.⁹ Dadurch erhält die Wohnungsnachfrage zusätzliche Impulse: Bis zum Jahr 2025 wird mit einem Haushaltszuwachs von 650.000 bzw. 2 Prozent auf einen Höhepunkt von 41,5 Mio. gerechnet.¹⁰ Je nach Ausmaß der künftigen Flüchtlingswanderung ist aber mit einem deutlichen höheren Zuwachs an Haushalten zu rechnen.

Anstieg der Zahl der Haushalte selbst bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung

2.1.2 Steigender Wohnungsneubaubedarf

Um den durch den Bevölkerungs- und Haushaltszuwachs entstehenden Wohnungsbedarf zu befriedigen, werden deutlich mehr Wohnungen als bisher benötigt. Eine Studie der bau- und wohnungswirtschaftlichen Verbände prognostizierte, dass in Deutschland bis 2020 jedes Jahr rund 400.000 Neubauwohnungen benötigt werden, um den Bedarf zu decken.¹¹ Angesichts der hohen Zuwanderung erwartet die Bundesregierung mittlerweile, dass jährlich mindestens 350.000 Wohnungen errichtet werden müssen.¹²

Aufgrund hoher Nachfrage jährlich 400.000 Neubauwohnungen notwendig

Eine hohe Zahl von Baufertigstellungen ist notwendig, um die derzeit bestehende, hohe Nachfrage zu befriedigen. In den letzten Jahren ist die Bauleis-

Wegen geringer Bauleistung baut sich zusätzlicher Nachholbedarf auf

⁹ RegioKontext 2013b: 3, 10, 8f.

¹⁰ BBSR 2015a: 15f., BBSR 2015c: 6, 13f.

¹¹ Pestel 2015b: 11.

¹² BMUB 2016: 5.

tung jedoch deutlich hinter dem erforderlichen Neubauniveau zurückgeblieben, sodass sich ein Nachholbedarf aufgebaut hat.¹³

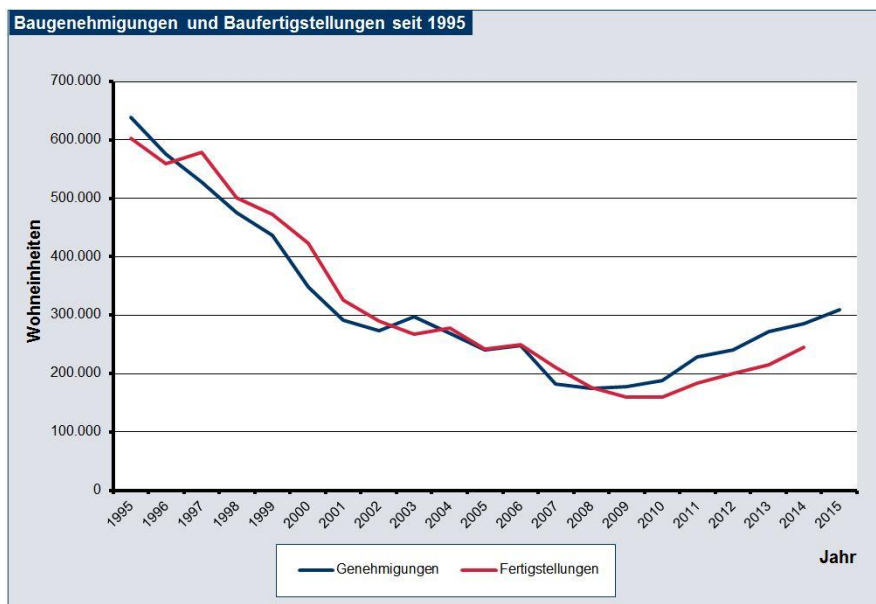
Im Jahr 2014 nur 245.000 Wohneinheiten neu errichtet

Im Jahr 2014 wurden lediglich 245.325 Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden neu errichtet, davon rund 220.000 Wohneinheiten in neuen Gebäuden und 25.000 Wohnungen in einem bestehenden Gebäude, beispielsweise durch Anbau, Aufstocken oder Ausbau eines Dachgeschosses. Rund 45 Prozent der neu errichteten Wohnungen wurden in Ein- und Zweifamilienhäusern errichtet und können den Mietwohnungsmarkt nur bedingt entlasten.¹⁴

Baufertigstellungszahl muss um 140.000 Wohneinheiten jährlich gesteigert werden

Für das Jahr 2015 wird mit einem Niveau von mehr als 270.000 Wohneinheiten gerechnet.¹⁵ Damit liegt die Bauleistung zwar deutlich höher als im Tiefpunkt des Jahres 2009, in dem lediglich 170.000 Wohneinheiten fertig gestellt wurden, aber noch weit von den anvisierten Zielmarken entfernt. In den kommenden Jahren sind jährlich rund 140.000 zusätzliche(Miet-)Wohneinheiten erforderlich, davon rund 80.000 preisgebundene Wohnungen des Sozialwohnungsbaus und 60.000 Wohneinheiten bezahlbare Wohnungen im mittleren und unteren Preissegment.¹⁶

Abbildung 3: Entwicklung der Baugenehmigungen und Baufertigstellungen von 1995 bis 2014/15



Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2014b, KfW Research 2016. Dargestellt sind Wohneinheiten in Wohn- und Nichtwohngebäuden.

Kapazitäten für Neubau von 400.000 Wohnungen jährlich stehen kurzfristig zur Verfügung

Zwar ist mit dem Anziehen der Wohnungsbaukonjunktur auch die Kapazitätsauslastung im Baugewerbe wieder deutlich angestiegen¹⁷, nach Angaben des Zentralverbandes des Deutschen Baugewerbes (ZDB) und der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) sind aber kurzfristig ausreichend Kapazitäten bereitstellbar, um jährlich 400.000 Wohneinheiten zu bauen.

¹³ Die Studie des BBSR 2015c (S. 13f) prognostiziert vor dem Hintergrund anderer Voraussetzungen einen Bedarf von 230.000 Neubauwohnungen jährlich zwischen 2015 und 2030, bzw. von 272.000 Neubauwohnungen bis 2020. Neuere Entwicklungen, wie der Zuzug von Flüchtlingen aus Krisenregionen, sind dabei jedoch nicht vollumfänglich eingerechnet worden.

¹⁴ Der Bau von Eigentumsmaßnahmen sorgt nur indirekt durch Filtering-Prozesse für eine Entlastung des Mietwohnungsmarktes. Für weiterführende Informationen zu Baufertigstellungen siehe Kapitel 10.1, S. 127.

¹⁵ Zum Zeitpunkt der Berichtslegung waren lediglich inoffizielle Schätzungen verfügbar.

¹⁶ Vgl. Pestel 2015: 15.

¹⁷ Vgl. Kiel Economics 2015: 13.

Eine Bauleistung in einer Größenordnung von mehr als 550.000 Wohneinheiten, wie sie in den Jahren 1995 und 1997 erreicht wurde, ist mittelfristig realisierbar, wird aber nach heutigen Prognosen nicht erforderlich sein.¹⁸

Unter Beibehaltung derzeitiger Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau und bei anhaltend zu niedriger Bautätigkeit ist mit einer weiteren Anspannung der Wohnungsmärkte in größeren Städten zu rechnen.¹⁹

In den letzten Jahren ist die Zahl der Baugenehmigungen bereits deutlich gestiegen und hat im Jahr 2015 erstmals seit dem Jahr 2000 wieder die Marke von 300.000 Genehmigungen überschritten. Da nicht alle genehmigten Bauvorhaben unmittelbar umgesetzt werden und die Fertigstellungszeit in Anspruch nimmt, baut sich ein Bauüberhang auf. Im Jahr 2010 belief sich der Bauüberhang auf rund 340.000 Wohneinheiten. Er ist bis zum Jahr 2014 auf über 470.000 Wohneinheiten angewachsen. Das ist ein deutliches Zeichen dafür, dass der Wohnungsbau angesprungen ist, aber noch nicht die Kraft hat, das erforderliche Niveau zu erreichen.

Tabelle 1: Entwicklung des Bauüberhangs in den Jahren 2010 bis 2014/15 (Wohneinheiten)

Jahr	Baugenehmigungen	Baufertigstellungen	Differenz	Bauüberhang	Erlöschene Baugenehmigungen
2010	187.632	159.832	27.800	341.661	17.411
2011	228.311	183.110	45.201	371.911	16.493
2012	241.090	200.466	40.624	398.716	16.669
2013	272.433	214.817	57.616	443.394	14.385
2014	285.079	245.325	39.754	470.496	13.568
2015	308.687	-	-	-	-

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Für das Jahr 2015 ist bisher nur die Anzahl der Baugenehmigungen veröffentlicht worden.²⁰

In der Regel befinden sich von den im Bauüberhang genehmigten Bauvorhaben mehr als zwei Drittel bereits in der Umsetzung, aber mit rund 30 Prozent der Bauvorhaben ist noch nicht begonnen worden.²¹

In den sieben größten Städten Deutschlands (Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt a. M., Stuttgart und Düsseldorf) ist es zu einem Anstieg der Baugenehmigungen im Geschosswohnungsbau gekommen, allerdings lag die Anzahl der Fertigstellungen ca. 30 Prozent hinter den Baugenehmigungen zurück. 2013 wurden in diesen Städten insgesamt rund 42.000 Wohnungen genehmigt, jedoch nur ca. 30.000 fertig gestellt. Die Relation ist in diesen Städten ungünstiger als in Deutschland insgesamt. Der Neubaubedarf dieser Städte liegt zwischen 2015 und 2030 bei durchschnittlich ca. 38.000 Wohnungen, bis 2020 sogar bei ca. 47.000 Wohnungen jährlich und hat damit einen Anteil von ungefähr 16 Prozent am gesamtdeutschen Neubaubedarf. Eine besonders hohe Nachfrage besteht in Berlin, wo der Neubaubedarf ca. 36 Prozent des gesamten Bedarfs aller sieben Großstädte ausmacht.²²

¹⁸ Vgl. TU Darmstadt/Pestel 2016: 59.

¹⁹ Vgl. Pestel 2015a: 5.

²⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt 2016g.

²¹ Beispielsweise ist in Nordrhein-Westfalen von 67.598 Wohnungen, die als Bauüberhang ausgewiesen wurden, bei 20.794 Wohnungen bzw. 30,7 Prozent noch nicht mit dem Bau begonnen worden.

²² BBSR 2015d: 16f.

Weitere Anspannung der Märkte zu erwarten

Wohnungsbau ist angesprungen, erreicht aber nicht das erforderliche Niveau

30 Prozent der genehmigten Vorhaben wurden noch nicht begonnen

In den Großstädten Deutschlands bleiben Genehmigungen und Fertigstellungen deutlich hinter dem Bedarf zurück

2.1.3 Steigende Mieten und Wohnkosten

Anstieg insbesondere der Angebotsmieten

Deutliche Erhöhung der Angebotsmieten in Großstädten

Durch den Nachfrageüberhang hat sich das Wohnen in vielen Städten in den letzten Jahren deutlich oberhalb der allgemeinen Preissteigerungsrate verteuert. Die folgende Tabelle liefert einen Überblick über die Entwicklung der Angebotsmieten zwischen 2006 und 2015.

Tabelle 2: Entwicklung der durchschnittlichen Angebotsmiete in ausgewählten deutschen Städten zwischen 2006 und 2015

Großstadt	Durchschnittliche Angebotsmiete im Jahr ... in Euro/m ² Wfl.			Anstieg in % p.a.	
	2006	2010	2015	2006 - 2015	2010 - 2015
Hamburg	8,08	9,55	10,74	3,2	2,4
Berlin	5,67	6,63	9,26	5,6	6,9
Köln	8,33	8,59	9,86	1,9	2,8
Frankfurt/Main	10,07	10,98	13,08	2,9	3,6
Stuttgart	8,68	9,26	11,91	3,6	5,2
München	10,99	12,02	14,72	3,3	4,1

Quelle: Datengrundlage ImmobilienScout24, eigene Berechnungen.

Hoher Anstieg der Angebotsmiete in Berlin von niedrigerem Ausgangsniveau

Besonders stark sind die Angebotsmieten in Berlin gestiegen. Allerdings ist das Niveau in Berlin auch recht niedrig. Im Jahr 2006 lag die durchschnittliche Angebotsmiete bei 5,67 Euro/m² und damit rund 30 Prozent unterhalb des Niveaus von Hamburg und halb so hoch wie in München, das in 2006 mit rund 11,00 Euro/m² das höchste Niveau hatte. Auch im Jahr 2015 weist Berlin noch das niedrigste Angebotsmietenniveau der beobachteten Städte auf. Berlin hat jedoch beinahe zu Köln aufgeschlossen und liegt nur noch 14 Prozent unterhalb des Hamburger, aber noch 37 Prozent unterhalb des Münchner Niveaus.

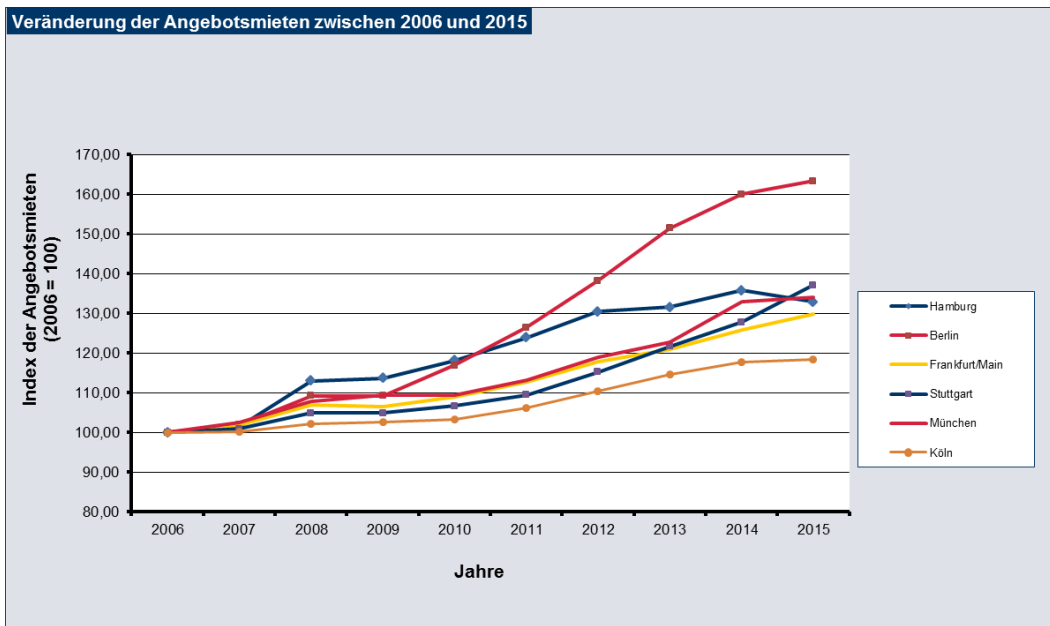
Jährliche Steigerungsrate der Angebotsmiete oft bei 3 Prozent

In Stuttgart, München, Hamburg und Köln hat sich das Mietenniveau im Durchschnitt mit einer jährlichen Steigerungsrate von rund 3,0 Prozent und leicht darüber oberhalb der Inflationsrate entwickelt. Nur in Köln war eine moderatere Mietenentwicklung zu beobachten.

Zusätzliche Dynamik in der Entwicklung der Angebotsmieten durch hohe Zuwanderung

Über den betrachteten Zeitraum von 9 Jahren lassen sich zwei Phasen unterscheiden: Wie die folgende Grafik zeigt, haben sich die Angebotsmieten zwischen 2006 und 2010 mit vergleichsweise niedrigen jährlichen Steigerungsraten entwickelt. Mit dem Anwachsen der Zuwanderungen ist spürbar Bewegung in die Mietenentwicklung gekommen.

Tabelle 3: Veränderung der Angebotsmieten zwischen 2006 und 2015 in ausgewählten deutschen Städten



Quelle: Datengrundlage ImmobilienScout24, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Innerhalb der Wohnungsteilmärkte in diesen Städten zeigen sich erhebliche Unterschiede: Die Angebotsmieten im oberen Preissegment liegen oft zwischen 10 und 15 Prozent über dem Niveau des Gesamtmarktes. Je nach Lage, Ausstattungsqualität und Wohnungstyp (beispielsweise Mikrowohnungen/Wohnungen für Studierende) sind auch Preisausschläge von mehr als 20 Prozent gegenüber dem Durchschnittsniveau keine Seltenheit.

Deutliche Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte

Für Haushalte mit niedrigem Einkommen ist es unter diesen Rahmenbedingungen zunehmend schwerer geworden, eine bezahlbare Wohnung – gerade in Zentrums- und zentrumsnahen Lagen – zu finden. Aufgrund des hohen Angebotsdefizits sind davon in den letzten Jahren auch Haushalte mit mittleren Einkommen betroffen. Es wird daher dringend zusätzlicher bezahlbarer Wohnraum vor allem mit Preisbindung sowie im unteren und mittleren Preissegment benötigt.²³

Für Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen ist die Wohnungssuche schwierig geworden

Ausgehend vom Durchschnittsniveau differenzieren sich die Mieten je nach Marktstruktur weiter aus. Das untere Preissegment wird von Wohnungen gebildet, deren Miete innerhalb der Angemessenheitsgrenzen für die Übernahme der Wohnkosten durch die Leistungsträger nach § 22 SGB II liegt. Mit deutlichen regionalen Unterschieden liegen diese Mieten in einer Spanne von rund 5 bis 6 Euro/m² Wohnfläche. Wie sich ausgehend von diesem Niveau die Mieten in ein mittleres und das obere Preissegment weiter ausdifferenzieren, hängt

Unteres Preissegment auf dem Niveau der angemessenen Kosten der Unterkunft nach SGB II

²³ Pestel 2015a: 1f, Pestel 2015b: 13. Die Bezahlbarkeit von Wohnraum hängt neben der Miethöhe immer vom jeweiligen Einkommen ab („Mietzahlungsfähigkeit“), bezieht aber auch die individuell unterschiedlichen Wohnpräferenzen mit ein („Mietzahlungsbereitschaft“). Ist der Wohnungsmarkt stark angespannt, stellt sich häufig jedoch nur noch die Frage danach, welchen Anteil des monatlichen Einkommens ein Haushalt höchstens für die Wohnung ausgeben kann. Als allgemeiner Richtwert für bezahlbares Wohnen sollte die Nettokaltmiete, berechnet nach dem deutschlandweiten Durchschnitt, bei ca. 7,50 Euro/m² liegen und damit eine Zielgruppe von rund 7,2 Mio. Haushalten bedienen. Bei dieser Berechnung sind regional differenzierte Kosten der Unterkunft nach SGB II berücksichtigt. Für einen Single-Haushalt ergab sich im März 2014 eine Summe aus Hartz-IV-Regelleistungen und anerkannten Kosten der Unterkunft von 681,50 Euro/Monat im Kreis Waldeck-Frankenberg (Hessen), 756,31 Euro/Monat in Berlin und 864,49 Euro/Monat in München.

stark von der örtlichen Kaufkraft ab. Insbesondere in angespannten Märkten ist das Mietenniveau in den verschiedenen Segmenten deutlich nach oben verschoben.

Bezahlbare Wohnungen haben eine Miete von durchschnittlich 7,50 Euro/m² Wfl.

Als bezahlbar sind Mieten dann anzusehen, wenn Haushalte mit einem Einkommen ab 100 Prozent über den SGB II-Leistungen eine Mietbelastung von nicht mehr als 30 Prozent ihres Einkommens aufweisen. Das ist – mit regionalen Unterschieden – eine Mietenniveau zwischen 7 und 8 Euro/m² Wohnfläche. Als bundesweiter Durchschnitt kann von rund 7,50 Euro/m² Wohnfläche ausgegangen werden; dieser Wert liegt rund 20 bis 25 Prozent oberhalb des SGB II-Niveaus.²⁴

Neubau von Wohnungen im unteren und mittleren Preissegment unzureichend

Gerade der Neubau von Wohnungen im unteren bis mittleren Preissegment hält mit den aktuellen Entwicklungen nicht Schritt²⁵, weil derzeit oft aufgrund der bestehenden Rahmenbedingungen viele Wohnungen in den oberen Mietpreissegmenten oder als Eigentumswohnungen für Selbstnutzer gebaut werden.²⁶

Auch Filtering-Prozesse sorgen für bezahlbare Wohnungen, Neubau von Sozialwohnungen ist die schnellere Alternative

Zwar sorgt Neubau im oberen Preissegment und im Eigentumsmarkt über sogenannte Filtering-Prozesse für eine Entlastung in angrenzenden Preissegmenten des Wohnungsmarktes. Jedoch hängt dieser Effekt vom Verlauf der Umzugsketten ab, wenn bspw. Haushalte mit höherem Einkommen Eigentumswohnungen erwerben und preisgünstigere Mietwohnungen für Haushalte mit niedrigerem Einkommen sukzessive frei gezogen und am Wohnungsmarkt zur Wiedervermietung angeboten werden. Bis im unteren Mietpreissegment auf diese Weise eine Wohnung für einen einkommensbenachteiligten Haushalt verfügbar wird, dauert es erheblich länger, als direkt bspw. Wohnungen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung für diese Haushalte zu bauen.²⁷

Hohe Nachfrage oft nach kleineren Wohnungen

Hoher Bedarf besteht häufig an kleineren Wohnungen, weil die Nachfrage von einkommensbenachteiligten Single- und Paarhaushalten bei anhaltendem Trend zu kleineren Haushalten besonders hoch ist. Werden überwiegend größere Wohnungen gebaut, so kann dies nicht zu einer Entlastung des Wohnungsmarktes beitragen.²⁸

Zusätzliche Belastung durch Wohnnebenkosten

Nebenkosten tragen zum Anstieg der Wohnkostenbelastung bei

Mieterhaushalte werden zusätzlich durch den Anstieg der kalten und warmen Wohnnebenkosten belastet. Davon sind auch Mieterhaushalte betroffen, deren Miete in bestehenden Mietverhältnissen nicht angepasst wird. Vor dem starken Verfall des Preises für Rohöl und damit auch für leichtes Heizöl, an dessen Preisniveau Lieferverträge für Erdgas in der Vergangenheit häufig gekoppelt waren, zählten die Energiepreise zu den wesentlichen Kostentreibern bei den Wohnnebenkosten.²⁹ Aber auch kalte Nebenkosten wie für die Trinkwasserversorgung oder die Entsorgung von Abwasser entwickeln sich parallel zu den Wohnungsmieten oder weisen höhere Preissteigerungen auf und tragen zu einem Anstieg der Wohnkostenbelastung bei.³⁰

²⁴ Vgl. Pestel 2015a: 1.

²⁵ RegioKontext 2013b: 3.

²⁶ RegioKontext 2013b: 15ff, Pestel 2015a: 2, 7.

²⁷ RegioKontext 2013b: 4.

²⁸ RegioKontext 2013b: 3, 15ff., Pestel 2014b: 15.

²⁹ RegioKontext 2013b: 18 f.

³⁰ Neitzel 2014: 23 f.

Kommunen, die sich in schwieriger Haushaltssituation befinden, haben in den letzten Jahren damit begonnen, ihre Einnahmen über eine deutliche Anhebung der Hebesätze zur Grundsteuer B zu verbessern und damit zum Haushaltsausgleich beizutragen.³¹ Zwischen 2010 und 2014 sind die Hebesätze der Grundsteuer B in den Gemeinden in Deutschland zwar nur um 2,1 Prozent pro Jahr auf rund 440 Prozent im Durchschnitt angestiegen. Der höchste durchschnittliche Hebesatz liegt in NRW mit 461 Prozent vor, gefolgt von Sachsen mit 402 Prozent. Zwischen Kommunen gibt es erhebliche Spreizungen, bspw. zwischen einem Hebesatz von 80 Prozent in Ingelheim am Rhein (Rheinland-Pfalz) und 960 Prozent in Nauheim (Hessen).³²

Viele Kommunen haben Grundsteuer B deutlich an

In dem Vier-Jahreszeitraum von 2010 bis 2014 haben 58 Prozent der Kommunen den Hebesatz angehoben, 5 Prozent der Kommunen sogar um mehr als 30 Prozent. Dagegen hat nur 1 Prozent der Kommunen den Hebesatz gesenkt.³³ In Nauheim ist der Hebesatz von 270 auf den Spitzenwert von 960 um mehr als das 3,5-fache angehoben worden. In Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen haben mehr als 90 Prozent der Kommunen den Hebesatz in diesen vier Jahren angehoben. Im Zeitraum von 2006 bis 2009 haben deutschlandweit dagegen nur in 11 Prozent der Kommunen den Hebesatz angehoben. In einigen Kommunen gab es für das Jahr 2016 Überlegungen, die Hebesätze auf über 1.000 Punkte zu steigern.³⁴

Zwischen 2010 und 2014 haben 58 Prozent der Kommunen den Hebesatz der Grundsteuer B angehoben

2.1.4 Exkurs: Wirtschaftliche Bedeutung des Wohnungsbaus

Der Wohnungsbau sowie die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft als Branche haben für die deutsche Volkswirtschaft eine hohe Bedeutung. Die Bruttowertschöpfung im Baugewerbe betrug 2015 128,1 Mrd. Euro, im Grundstücks- und Wohnungswesen 304,0 Mrd. Euro. Beide Wirtschaftsbereiche geben eine Orientierung für die Wirtschaftsleistung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft und haben zusammen genommen einen Anteil von 15,9 Prozent der Wertschöpfung in Deutschland.³⁵

Hohe volkswirtschaftliche Bedeutung des Wohnungsbaus und der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft

³¹ Neitzel 2014: 31 f.

³² Dargestellt sind nur Gemeinden mit mehr als 100 Einwohnern. Bundesweit gab es zum Stichtag 30. Juni 2014 6 Gemeinden, die einen Hebesatz bei der Grundsteuer B von Null aufweisen, davon vier mit mehr als 100 Einwohnern.

³³ Ernst & Young 2015: 3f.

³⁴ Quelle: Hebesätze der Realsteuern, Angaben der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder für die Jahr 2014 und 2010, eigene Berechnungen.

³⁵ Die Bruttowertschöpfung eines Wirtschaftsbereichs ergibt sich durch den Wert der hergestellten Waren und Dienstleistungen abzüglich der eingesetzten Vorleistungen. Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft einschließlich Baugewerbe sind verzweigte Wirtschaftsbereiche, die eng mit anderen Branchen verflochten sind. Bspw. sind der Branche auch Wertschöpfungsanteile immobiliennaher Architekten und Ingenieure, des Finanzierungssektors und Reinigungsdienstleistungen zuzurechnen, die in der Systematik der Wirtschaftszweige anderen Bereichen zugeordnet sind. Für eine grobe Orientierung reichen die Ergebnisse der beiden genannten Wirtschaftsbereiche in Tabelle 4 aus. Für eine feinere Methodik siehe DV 2009: 59 ff. Für das in diesem Gutachten gewählte Basisjahr 2006 erhöht sich der Wertschöpfungsanteil des Immobiliensektors gegenüber der Summe aus den beiden Wirtschaftsbereichen Baugewerbe sowie Grundstücks- und Wohnungswesen um rund 20 Prozent. Der Wirtschaftsbereich „Grundstücks- und Wohnungswesen“ enthält zu etwa 40 Prozent Wertschöpfungsanteile von Selbstnutzern, die auf der Basis fiktiver Mieten berechnet wurden. Dieser Anteil ist zu korrigieren, um die für Dritte erstellten Leistungen auszuweisen.

Tabelle 4: Bruttowertschöpfung der Wirtschaftsbereiche in Deutschland zwischen 2010 und 2015

Entwicklung der Bruttowertschöpfung (in jeweiligen Preisen; in Mrd. Euro)							
Wirtschaftsbereiche	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2010 - 2015 in v.H. p.a.
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	16,7	20,0	19,1	20,0	17,9	15,0	-2,1
Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	600,4	635,7	651,2	655,5	674,8	701,2	3,2
Verarbeitendes Gewerbe	515,2	556,0	563,7	572,6	593,6	615,4	3,6
Baugewerbe	99,8	106,5	111,1	113,3	120,7	128,1	5,1
Handel, Verkehr, Gastgewerbe	370,5	387,0	387,2	396,3	407,2	421,6	2,6
Information und Kommunikation	103,3	112,1	116,5	122,9	127,5	133,4	5,2
Erbringung von Finanz- und Versicherungsleistungen	106,3	101,7	104,4	104,7	107,6	106,6	0,1
Grundstücks- und Wohnungswesen	267,3	281,6	277,2	283,6	291,8	304,0	2,6
Unternehmensdienstleister	246,3	255,9	264,5	276,4	290,2	305,0	4,4
Öffentliche Dienstleister, Erziehung, Gesundheit	414,4	428,9	443,8	460,6	478,4	497,0	3,7
Sonstige Dienstleister	96,6	98,6	100,2	103,5	107,0	110,7	2,8
Insgesamt	2.321,7	2.428,1	2.475,1	2.536,9	2.623,1	2.722,7	3,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Wertschöpfung des Fahrzeugbaus deutlich geringer

In der Diskussion über die wirtschaftliche Bedeutung einzelner Branchen wird oft der Fahrzeugbau hervorgehoben, der zum Verarbeitenden Gewerbe zählt. Dessen Wertschöpfung lag im Jahr 2013 bei 114,9 sowie im Jahr 2014 bei 107,0 Mrd. Euro und damit zuletzt sogar unterhalb des Niveaus, das vom Baugewerbe markiert wird.³⁶ Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft und das Baugewerbe zusammen genommen haben eine mehr als drei Mal höhere Bedeutung für die Wertschöpfung in Deutschland als der Fahrzeugbau.

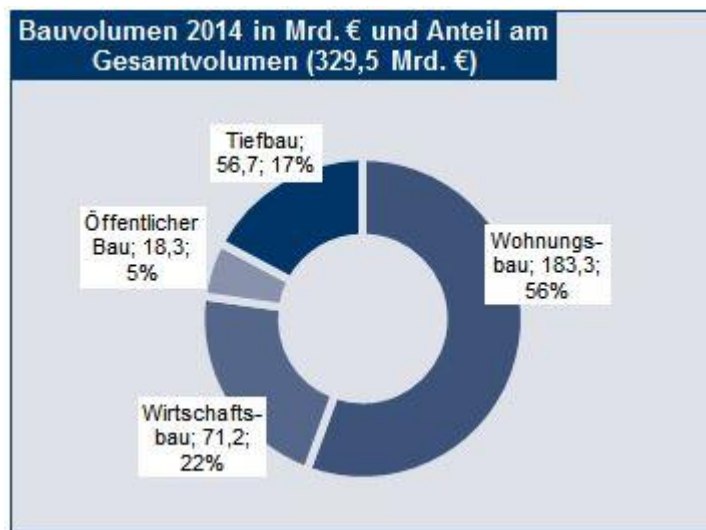
Hohes Bauvolumen von 329,5 Mrd. Euro im Jahr 2014

Auch das Bauvolumen, mit dem sämtliche Leistungen erfasst werden, die auf die Herstellung und Erhaltung von Bauwerken gerichtet sind, liefert eine Einschätzung zur Bedeutung und zur Entwicklung des Wohnungsbaus.³⁷ Im Jahr 2014 belief sich das Bauvolumen auf 329,5 Mrd. Euro (einschl. MwSt.), davon entfiel der größte Anteil auf den Wohnungsbau (183,3 Mrd. Euro, 56 Prozent).³⁸

³⁶ Statistisches Bundesamt 2016: 109 und BMWi 2015a: 3. Angaben für das Jahr 2015 zum Zeitpunkt der Berichtslegung nicht vor.

³⁷ DIW 2015: 4 ff.

³⁸ BBSR 2015f: 3f.

Abbildung 4: Bauvolumen in Deutschland 2014.

Quelle: DIW Berlin.

Innerhalb des Wohnungsbaus entfallen zwei Drittel auf Bestandsleistungen (130,3 Mrd. Euro für Voll- und Teilmodernisierungen sowie Instandhaltungen) und 53,0 Mrd. Euro auf den Neubau. Angesichts der positiven Aussichten für den Wohnungsbau wird mit einer Zunahme des Bauvolumens auf ein Niveau von 202 Mrd. Euro im Jahr 2016 gerechnet.

Ein Drittel des Bauvolumens entfällt auf Neubau

Von einer Erhöhung des Bauvolumens gehen positive Effekte auf die konjunkturelle Entwicklung aus, weil nahezu jeder Bereich der Volkswirtschaft aufgrund enger Verflechtungen bei Vorleistungen von Bauinvestitionen profitiert. Aus einer Bauinvestition in zusätzlichen Wohnungsbau von 1 Mrd. Euro entsteht durch indirekte Effekte ein bis zu 2,4 Mal höherer Produktionswert in der Volkswirtschaft. Die Beschäftigung steigt durch eine anfängliche Investition in der Bauwirtschaft um bis zu 11.600 Personen und in anderen Branchen um weitere rund 11.000 Personen. Die Einnahmen- und Ausgabenbilanz öffentlicher Haushalte wird durch positive fiskalische Effekte verbessert: Steuereinnahmen und Sozialbeiträge erhöhen sich, bei wachsender Beschäftigung werden Einsparungen an Sozialleistungen und der Arbeitslosenversicherung erzielt.³⁹

Positive Beschäftigungseffekte und fiskalische Effekte durch Bauinvestitionen

2.2. Maßnahmen zur Steigerung des Wohnungsbaus

Der Wohnungsbaupolitik stehen wirksame Instrumente zur Verfügung, um den Neubau von Wohnungen zu steigern und den bestehenden Bedarf zu decken. Die Instrumente unterscheiden sich hinsichtlich ihrer zeitlichen Wirkung und den Anreizen, die Adressaten erhalten:

Wohnungsbaupolitik verfügt über wirksame Instrumente, sie richten sich an unterschiedliche Adressaten

- Einige Instrumente – wie die Verbesserung der steuerlichen Abschreibungsbedingungen und direkte Investitionszulagen – entfalten ihre Wirkung unmittelbar und geben dem Wohnungsbau rasch Impulse, während andere Maßnahmen einen längeren Vorlauf besitzen und erst mittelfristig einen Effekt ausüben.
- Einige Instrumente richten sich nur an bestimmte Gruppen von Bauherren und Investoren, während andere – wie beispielsweise eine

³⁹ BMVBS 2011: 38ff. und 47ff.

Änderung bauordnungsrechtlicher Vorschriften – für nahezu alle Akteure im Wohnungs- und Immobilienmarkt von Vorteil sind.

Der folgende Abschnitt stellt dar, welche Bauherren und Investoren den Wohnungsbau in den letzten Jahren maßgeblich getragen haben. Im Anschluss daran werden wesentliche Instrumente zur Steigerung des Wohnungsbaus überblickartig erläutert.

2.2.1 Investoren gewinnen

Wohnungsbau wird von unterschiedlichen Investoren getragen

Historisch gewachsen wird der Wohnungsbau in Deutschland von privaten Haushalte und privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen getragen. Öffentliche Bauherren, zu denen sowohl Bund, Länder und Kommunen als auch Unternehmen zählen, an denen sich die öffentliche Hand mehrheitlich beteiligt hat, sowie gemeinnützige Organisationen ohne Erwerbszweck, tragen seit 1990 nur wenig zum Wohnungsbau bei. Deren Anteil an der Bautätigkeit lag häufig unter zwei Prozent der jährlich neu errichteten Wohnungen.

Höhere Bauleistung von Wohnungsunternehmen, öffentlicher Bauherren und Organisationen ohne Erwerbszweck reicht nicht aus

Angesichts des hohen Wohnungsbedarfs hat sich die Bautätigkeit öffentlicher Bauherren seit 2010 bereits vervierfacht und diejenige von Organisationen ohne Erwerbszweck, zu denen auch kirchliche Organisationen gehören, verdoppelt, aber mit einem Anteil von 2,6 Prozent der gesamten Bauleistung fällt diese Steigerung kaum ins Gewicht. Wohnungsunternehmen haben ihre Bauleistung zwar um 60 Prozent gesteigert, aber auch das reicht nicht aus.

1994 hatten private Bauherren einen höheren Anteil an der Baufertigstellung

Betrachtet man die Struktur der Baufertigstellungen der Jahr 1994 und 2014 im Vergleich, so fällt auf, dass damals insbesondere von privaten Bauherren deutlich mehr Wohnungen im Geschosswohnungsbau errichtet worden sind. Deren Anteil lag seinerzeit bei 36 Prozent.⁴⁰

Tabelle 5: Struktur der Baufertigstellungen nach Bauherrngruppen 2014 gegenüber 1994 im Vergleich

	2014		1994	
	absolut	in v.H.	absolut	in v.H.
Insgesamt	101.021	100,0	284.309	100,0
Öffentliche Bauherren	1.382	1,4	3.264	1,1
Unternehmen	72.587	71,9	176.603	62,1
davon:				
Wohnungsunternehmen	63.282	62,6	154.471	54,3
Immobilienfonds	995	1,0	7.305	2,6
Sonstige Unternehmen	8.310	8,2	14.827	5,2
Private Haushalte	25.358	25,1	102.254	36,0
Organisationen o. Erwerbszweck	1.694	1,7	2.188	0,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Dargestellt ist die Zahl der Wohneinheiten in Wohngebäuden.

Erhöhung des Volumens von Mietwohnungen im Geschosswohnungsbau steht im Fokus

Im Jahr 1994 sind mit 210.000 Wohnungen deutlich mehr Einheiten in Ein- und Zweifamilienhäusern errichtet worden, als dies im Jahr 2014 mit rund 106.000 Wohnungen der Fall war. Da es vorrangig darum geht, Mietwohnun-

⁴⁰ Allerdings hat sich in den letzten Jahren die Marktstruktur verändert. Heute werden Geschosswohnungen nach Expertenmeinungen häufiger von Bauträgern errichtet und an private Haushalte – entweder für die Selbstnutzung oder zur Kapitalanlage – veräußert. Dies kann die Veränderung jedoch nicht vollständig erklären.

gen im Geschosswohnungsbau⁴¹ zu errichten, entspricht die Bauleistung im Geschosswohnungsbau des Jahres 1994 ungefähr dem Volumen, das heute erforderlich ist, um 400.000 Wohnungen jährlich zu bauen.

Gegenüber der damaligen Struktur müssten sich insbesondere private Haushalte deutlich stärker am Neubau von Wohnungen beteiligen. Sie haben heute nur noch einen Anteil von einem Viertel an der Baufertigstellung im Geschosswohnungsbau. Das Fertigstellungsvolumen privater Bauherren müsste sich Vervierfachen, damit diese Gruppe eine ähnlich hohe Bedeutung wie 1994 einnehmen würde. Entsprechend hoch müssen die Anreize sein, um eine höhere Beteiligung dieser Gruppe zu erreichen.

Nicht nur im Wohnungsneubau hat sich die Struktur der Akteure in den vergangenen zwei bis drei Jahrzehnten deutlich verändert. Auch die Anbieterstruktur von Wohnungen auf den Wohnungsmärkten hat sich gewandelt. Oft haben sich Anbieter aus dem Markt zurückgezogen, die insbesondere Wohnungen im unteren und mittleren Preissegment bereitgestellt haben⁴²:

- Öffentliche Arbeitgeber (Deutsche Bahn, Post, Behörden etc.), Großunternehmen aus der gewerblichen Wirtschaft und Versicherungen, die früher ihre Mitarbeiter mit Wohnungen versorgt haben, haben ihre Bestände bei zunehmend entspannter Marktlage und dem betriebswirtschaftlichen Paradigma, sich auf das Kerngeschäft zu konzentrieren, veräußert. Sie haben damit die Möglichkeit verloren, Mieten am Wohnungsmarkt zu beeinflussen. In den Wirtschaftsräumen mit stark steigenden Mieten und Immobilienpreisen sind zu hohe Wohnkosten für Facharbeiter ein zusätzliches Hemmnis geworden.
- Bund und Länder sowie in Einzelfällen auch Kommunen haben ihre Bestände in großem Umfang an private Investoren verkauft und konnten sich nicht mehr am Markt- und Baugeschehen beteiligen.
- Kommunale Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften haben verstärkt die Modernisierung ihrer Wohnungsbestände in den Fokus ihrer Bewirtschaftungsstrategien genommen. Dadurch waren Handlungsspielräume für den Neubau eingeschränkt.
- Die nach wie vor sehr große Gruppe von Einzelbauherren, die Wohnungen zur Altersvorsorge im größeren Stil gebaut und erworben hat, errichtet weniger Wohnungen. Der Bau und die Bewirtschaftung von Wohnungsbeständen, früher ein typisches Element der Altersvorsorge des (selbstständigen) Mittelstandes, sind mehr und mehr unattraktiv geworden. Für viele ist Bauen aufgrund der Fülle zu beachtender Vorschriften und langer Bauzeiten nicht mehr interessant. Angesichts des niedrigen Zinsniveaus alternativer Anlagen auf den Kapitalmärkten hat der Erwerb (vermieteter) Immobilien insbesondere unter Anlagegesichtspunkten wieder einen Bedeutungszuwachs erfahren.

Um den Wohnungsneubau deutlich zu erhöhen, ist es erforderlich, die wohnungspolitischen Instrumente so einzusetzen oder anzupassen, dass Akteure, die für den Wohnungsmarkt eine große Bedeutung besitzen, wieder vermehrt in den Neubau von Wohnungen investieren oder neu errichtete Wohnungen in größerem Umfang für ihren Bestand oder zur Kapitalanlage erwerben. Ohne

Private Bauherren müssten Anzahl der Baufertigstellungen vervierfachen, um gleiche Bedeutung wie 1994 einzunehmen

Wandel der Anbieterstruktur hat sich nachteilig auf günstigen Neubau ausgewirkt

Einsatz wohnungspolitischer Instrumente für mehr Neubau dringend erforderlich

⁴¹ Der Anteil von Mietwohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern ist erfahrungsgemäß sehr gering.

⁴² RegioKontext 2013b: 24f.

eine gezielte zusätzliche Förderung wird es schwer werden, die Bauleistung um jährlich rund 140.000 Wohneinheiten auf das erforderliche Niveau zu steigern.⁴³

Wohnungsbaupolitische Maßnahme: Investoren gewinnen

Eine erfolgreiche Wohnungsbaupolitik hat daher ganz zu Beginn die Aufgabe, Bauherren und Investoren für den Bau neuer Wohnungen zu gewinnen und muss dann dafür sorgen, dass dafür möglichst gute Rahmenbedingungen bestehen. Zu dieser Aufgabe zählt es auch, die wohnungspolitischen Instrumente darauf hin zu prüfen, ob sie für Investoren, die ein großes Neubaupotenzial besitzen, ausreichend hohe Anreize bieten, damit diese in den nächsten Jahren deutlich mehr Wohnraum zur Verfügung stellen.

2.2.2 Finanzielle Anreize setzen

Ausreichende Wirtschaftlichkeit ist Grundvoraussetzung für (Neubau-)Investitionen

Unabhängig von individuellen Zielsetzungen und Motivlagen einzelner Akteure am Wohnungs- und Immobilienmarkt ist die ausreichende Wirtschaftlichkeit einer Investition Grundvoraussetzung für deren Handeln. Hohe Bodenpreise für knappes Bauland (vgl. Kapitel 2.2.3, S. 25) und gestiegene Baukosten (vgl. Kapitel 2.2.5, S. 35) führen in der Tendenz dazu, dass freifinanzierter Neubau vorwiegend in guten bis sehr guten Wohnlagen und im oberen Preissegment für eine einkommensstärkere Nachfrage errichtet werden kann und errichtet wird.

Finanzielle Anreize wirken rasch und zielgenau

Finanzielle Anreize sind ein rasch wirksames Instrument, um die Wirtschaftlichkeit von Neubauinvestitionen zu erhöhen und damit das Interesse von Investoren zu steigern, mehr neue Wohnungen zu bauen. Abhängig von der Höhe des finanziellen Anreizes wird es dann auch lohnenswert, Wohnungen für ein niedrigeres Preis- oder Mietenniveau zu errichten. Wichtige finanzielle Anreize können durch höhere steuerliche Abschreibungen und Investitionszulagen gesetzt werden.

Regelmäßige Absetzung für Abnutzung (Normal AfA) liegt bei 2 Prozent p.a.

Anreize durch höhere steuerliche Abschreibungen

Mit der Absetzung für Abnutzung (AfA), die in § 7 ff. EStG geregelt ist, wird der bei gewöhnlicher Nutzung eines Gebäudes entstehende Werteverzehr steuerlich erfasst und im Grundsatz die zu entrichtende Einkommenssteuerschuld eines Steuerpflichtigen gemindert. Bei neu errichteten Gebäuden beträgt der Abschreibungssatz seit 2006 2 Prozent (§ 7 Abs. 4 EStG) und setzt die Nutzungsdauer eines Gebäudes mit 50 Jahren an.⁴⁴

Kontinuierliche Verschlechterung steuerlicher Rahmenbedingungen seit 1989

Seit 1989 wurden die steuerlichen Abschreibungsbedingungen mehrfach verschlechtert, wobei konjunkturelle, fiskal- und wohnungspolitische Überlegungen oft im Vordergrund standen.⁴⁵

⁴³ Pestel 2015b: 12.

⁴⁴ Dies entspricht einer Nutzungsdauer von 50 Jahren. Der Abschreibungssatz wird auf die Anschaffungs- und Herstellungskosten für die reine Gebäudesubstanz angewendet. Das Grundstück unterliegt keiner Abnutzung, sodass der darauf entfallende Anteil an den Kosten unberücksichtigt bleibt.

⁴⁵ Vgl. IW Köln 2013: 3.

Tabelle 6: Maximal zulässige Abschreibungssätze für Wohngebäude in Deutschland seit 1989

März 1989 – 1995	1996 – 2003	2003 – 2005	Seit 2006
4 Jahre: 7 Prozent 6 Jahre: 5 Prozent 6 Jahre: 2 Prozent 24 Jahre: 1,25 Prozent	8 Jahre: 5 Prozent 6 Jahre: 2,5 Prozent 36 Jahre: 1,25 Prozent	10 Jahre: 4 Prozent 8 Jahre: 2,5 Prozent 32 Jahre: 1,25 Prozent	50 Jahre: 2 Prozent ⁴⁶
100 Prozent	100 Prozent	100 Prozent	100 Prozent

Quelle: iw Köln, eigene Darstellung. Die Möglichkeit der degressiven Abschreibung war ein Wahlrecht, das nur bei Neubauten in Anspruch genommen werden konnte.

Die Bezugsgrößen für die Nutzungsdauer von Gebäuden unterliegen einem Wandel: Beispielsweise ist aufgrund gesetzlicher Vorschriften wie dem EE-WärmeG, aber auch je nach Anwendung der EnEV, der Anteil technischer Anlagen an den Bauwerkskosten in den letzten Jahren ständig gestiegen. Solche technischen Anlagen müssen in deutlich kürzeren Abständen als 50 Jahre ausgetauscht werden. Der Anteil solcher gegenüber dem Rohbau kurzlebiger Bauteile macht inzwischen ca. 54 Prozent an den Bauwerkskosten aus. Die durchschnittliche, über alle Bauteile gerechnete Nutzungsdauer heutiger Neubauten liegt aktuell nur bei rechnerisch 36 Jahren, mit sinkender Tendenz.⁴⁷

Ein niedrigerer steuerlicher Abschreibungssatz von 2 Prozent p.a., wie er derzeit gilt, entspricht nicht mehr dem Sachstand. Dies stellt gerade für private Investoren ein deutliches Hemmnis dar, sich am Mietwohnungsbau zu beteiligen.⁴⁸ Daher ist es wichtig, die Abschreibungssätze dauerhaft an den tatsächlichen Werteverzehr anzupassen.⁴⁹ Auch die Baukostensenkungskommission empfiehlt daher eine Erhöhung der linearen Abschreibungssätze auf mindestens 3 Prozent.⁵⁰ Damit wird die Benachteiligung beseitigt, die Mietwohnungen derzeit gegenüber anderen (Kapital-)Anlageformen und auch gegenüber Eigentumsmaßnahmen aufweisen.

Höhere Abschreibungssätze setzen für Investoren aber auch Anreize, weil sie sich positiv auf die Wirtschaftlichkeit auswirken. Die Steuerlast wird zeitlich verlagert und auf einen kürzeren Zeitraum verteilt, wobei die Summe der Abschreibungen und damit im Prinzip die Summe der Steuervorteile über die gesamte Nutzungsdauer unverändert bleibt. Wirtschaftlichkeitsberechnungen zeigen, dass je nach Gestaltung der Abschreibungsmodelle (Anhebung der linearen AfA, Einführung einer degressiven AfA) eine deutliche Steigerung der Rendite erreicht werden kann, auch im Vergleich zu anderen wohnungsbaupolitischen Instrumenten – wie einer Verbilligung des Bodenpreises (respektive der Baukosten; vgl. Kapitel 2.2.3, S. 25 und 2.2.5, S. 35) oder einer Verminderung des Fremdkapitalzinssatzes. Dieser Vorteil kann am Wohnungsmarkt in Form niedrigerer Mieten bei Erstvermietung weitergegeben werden.

Nutzungsdauer von Neubauten liegt nur noch bei rechnerisch 36 Jahren

Sachgerecht ist eine steuerliche Abschreibung von 3 Prozent p.a., damit wird Benachteiligung des Mietwohnungsbaus beseitigt

Höhere Abschreibungssätze wirken sich positiv auf Wirtschaftlichkeit aus

⁴⁶ Für Gebäude, die nach dem 31. Dezember 1924 fertig gestellt wurden.

⁴⁷ ARGE 2015a: 78.

⁴⁸ Pestel 2014a: 1, Pestel 2013a: 4, EBZ Business School 2012: 10.

⁴⁹ Pestel 2015a: 7.

⁵⁰ BMUB 2015a: 134.

Tabelle 7: Alternative steuerliche Abschreibungsmodelle im Vergleich zu anderen wohnungspolitischen Instrumenten

Varianten für lineare AfA	Varianten für degressive AfA
2 Prozent p.a. (Referenzfall; seit 2006) 3 Prozent p.a. (tatsächlicher Werteverzehr, Baukostenenkommision) 4 Prozent p.a. (Setzen zusätzlicher Anreize)	Variante A: 5 Jahre: 8 Prozent 5 Jahre: 4 Prozent 40 Jahre: 1 Prozent Variante B (gültig 2004 und 2005): 10 Jahre: 4 Prozent 8 Jahre: 2,5 Prozent 32 Jahre: 1,25 Prozent
Vergleichsmodelle: Reduzierung Baulandkosten 25 Prozent Reduzierung Fremdkapitalzinssatz um 1 Prozentpunkt	

Quelle: Pestel 2014: 1, eigene Darstellung.

Anfangsmiete von 10,05 Euro/m² bei Erstvermietung im Normalfall erforderlich

Bei dem Neubau eines Typengebäudes⁵¹ mit Gestehungskosten in Höhe von 2.998 Euro je m² Wohnfläche (einschl. Grundstück; das Gesamtinvestitionsvolumen bei 880 m² Wohnfläche liegt bei rund 2,6 Mio. Euro) benötigt ein Investor eine Anfangsmiete von 10,05 Euro/m² Wfl. (nettokalt), damit eine 4-prozentige Rendite auf das eingesetzte Eigenkapital (20 Prozent) erzielt werden kann (Referenzfall, ohne weitere Maßnahmen).

Tabelle 8: Notwendige Nettokaltmiete beim Neubau in Abhängigkeit von Abschreibungsregelung und weiteren wohnungspolitischen Maßnahmen

Notwendige Nettokaltmiete beim Neubau des Typengebäudes (in Euro/m ² Wfl.)				
Abschreibungsregelung	Ohne weitere Maßnahme	Baulandpreissenkung	Zinsverbilligung	Beide Maßnahmen
Referenzfall	10,05	9,48	9,07	8,54
AfA 3 % p.a.	8,43	7,86	7,45	6,92
AfA 4 % p.a.	7,42	6,85	6,44	5,91
AfA degressiv Variante A	7,67	7,09	6,68	6,16
AfA degressiv Variante B	8,62	8,04	7,64	7,11

Quelle: Pestel 2014a: 13, eigene Darstellung

Bei AfA von 4 Prozent p.a. kann Anfangsmiete um 25 Prozent auf 7,42 Euro/m² vermindert werden

Erhöht man die lineare Abschreibung über das erforderliche Maß für den tatsächlichen Werteverzehr hinaus um einen weiteren Prozentpunkt – also eine Verdoppelung des linearen Abschreibungssatzes auf 4 Prozent p.a. – dann reicht bereits eine Anfangsmiete von 7,42 Euro/m² aus, um die gleiche Eigenkapitalrendite zu erzielen. Die Miete bei Erstvermietung vermindert sich dann um rund 2,60 Euro/m² Wohnfläche oder um mehr als 25 Prozent. Das kann zu einer spürbaren Minderung der Wohnkostenbelastung von Haushalten mit mittlerem Einkommen führen.

Geringere Vorteile durch Verringerung des Grundstückspreises oder höhere Zinsverbilligung

Im Vergleich dazu kann das anfängliche Mietenniveau mit einer 25-prozentigen Verringerung des Grundstückspreises (um 180 Euro/m² Grundstücksfläche auf 540 Euro/m²) nur um rund 0,60 Euro/m² Wohnfläche und mit einer Zinsverbilligung um 1 Prozentpunkt um rund 1,00 Euro/m² Wohnfläche in deutlich geringerem Umfang reduziert werden.

⁵¹ Das Typengebäude ist von der ARGE Kiel entwickelt worden, um Kostenunterschiede beim Bauen, die durch unterschiedliche technische Rahmenbedingungen und gesetzliche Anforderungen ausgelöst werden, verdeutlichen zu können. Vgl. ARGE 2014a: 11f.

Um die Gruppe privater Investoren, die stark von steuerlichen Anreizen profitieren, wieder vermehrt für Wohnungsneubau zu gewinnen und damit gute Voraussetzungen für die Errichtung bezahlbaren Wohnraums zu schaffen, ist eine Anhebung der linearen AfA um einen weiteren Prozentpunkt auf 4 Prozent p.a. ein wirksames Instrument. Diese steuerliche Abschreibung, die dann über den Werteverzehr hinausgeht, kann als regionalisierte Sonder-AfA gezielt auf den Neubau bezahlbarer Wohnungen in Ballungsräumen konzentriert werden.⁵² Eine degressive Sonder-AfA lässt sich mit vergleichbaren Wirkungen ausstatten.⁵³

Anhebung der linearen AfA auf 4 Prozent p.a. setzt deutliche Anreize für mehr Wohnungsbau, degressive AfA kann gleichwertig ausgestaltet werden

Zusätzlicher Wohnungsbau, der durch steuerliche Anreize entsteht, löst Steuern und Sozialabgaben aus. Dies lässt sich exemplarisch anhand des Typengebäudes zeigen. Bei der Errichtung dieses Gebäudes entstehen für Bund, Länder und Gemeinden unmittelbare Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben in Höhe von 875.000 Euro. Durch höhere steuerliche Abschreibungssätze verringern sich aber die Steuereinnahmen während der Nutzungsphase, wobei die staatliche Einnahmen-/Ausgabenbilanz in einem Betrachtungszeitraum von 30 Jahren stets positiv bleibt.⁵⁴

Neubau führt während der Bauphase unmittelbar zu zusätzlichen Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben

Die Ausfälle an Steuereinnahmen werden kompensiert, wenn bei einer Anhebung der linearen AfA-Sätze auf 3 Prozent p.a. rund 40.000 und bei einer Anhebung auf 4 Prozent p.a. rund 90.000 Mietwohnungen zusätzlich gebaut werden.⁵⁵

Kompensation der Ausfälle an Steuereinnahmen durch zusätzlichen Neubau möglich

Eine Erhöhung der steuerlichen Abschreibungen setzt sehr wirksame Anreize, da – je nach Ausgestaltung der weiteren Anwendungsvoraussetzungen (Marktlage, Obergrenze für Herstellungskosten, Mietenniveau) – entweder von Investoren eine höhere Rendite erzielt werden kann oder – bei gleicher Rendite – bei einer niedrigeren Erstvermietungsmiete im mittleren bis hin zum unteren Preissegment eine höhere Nachfrage erreicht werden kann.

Steuerliche Anreize regen Mietwohnungsbau an, sind Voraussetzung für niedrigere Erstvermietungsmiete

Zusätzliche Anreize für Neubau im mittleren Preissegment führen kurzfristig zu einer besonders wirksamen Entlastung der Wohnungsmärkte, da der aktuelle Nachfragedruck von Mietern mit mittleren Einkommen auf Wohnungen im unteren Mietpreissegment verringert wird.⁵⁶ Gerade im mittleren Preissegment werden jährlich rund 60.000 Wohnungen benötigt. Für dieses Segment müssen Instrumente noch ausgestaltet werden. Steuerliche Anreize können auch im Rahmen der Förderung von Sozialwohnungen eingesetzt werden (siehe hierzu Kapitel 3.3, S. 59).

Steuerliche Anreize können für zusätzlichen Neubau im mittleren Preissegment ausgestaltet werden

Eine dauerhafte Anpassung der linearen Abschreibungssätze an den tatsächlichen Werteverzehr ist sachlich angemessen und notwendig. Aber mit einer kurzfristig umgesetzten und zeitlich befristeten „Sonder-AfA“, wie sie derzeit diskutiert wird, können sehr schnell zusätzliche Anreize für private Investoren gesetzt werden, um vorzugsweise besonders stark angespannte Wohnungsmärkte zu entlasten.⁵⁷

Über eine Anpassung der Abschreibungssätze an den tatsächlichen Werteverzehr hinaus ist Sonder-AfA notwendig

⁵² Verbändebündnis 2016: 1.

⁵³ Vgl. Bundesrats-Drucksache 67/16 vom 5.2.2016, S. 2.

⁵⁴ Vgl. Pestel 2014a: 16f. sowie Kapitel 10.6, S. 98.

⁵⁵ Vgl. Pestel 2014a: 19f.

⁵⁶ RegioKontext 2013b: 3.

⁵⁷ Verbändebündnis 2016: 1.

Degressive AfA wirkt besonders schnell

Hohe anfängliche Abschreibungssätze einer degressiven Staffel führen unmittelbar zu wirtschaftlichen Vorteilen. Sie bieten für Investoren mit steuerlichen Verrechnungsmöglichkeiten einen hohen Anreiz. Der Effekt steuerlicher Abschreibungen verringert sich bei niedrigeren individuellen Steuersätzen.

Steuerliche Anreize wirken nur auf bestimmte Investorengruppen

Für Akteure, die aufgrund steuerlicher Regelungen grundsätzlich keine Steuern auf Einkommen entrichten müssen, oder für Steuerpflichtige, die kein Potenzial mehr besitzen, zusätzliche Abschreibungsmöglichkeiten unmittelbar steuermindernd einzusetzen, bleibt dieser Anreiz ohne Wirkung.

Investitionszulage für andere Investorengruppen wirksam, die keine steuerlichen Verrechnungsmöglichkeiten haben

Anreize durch Gewährung einer Investitionszulage

Eine Investitionszulage bietet auch wirksame Anreize für alle anderen Investoren, die keine Steuern auf Einkommen entrichten müssen oder bei denen sich aufgrund ihrer individuellen Voraussetzungen kein spürbarer steuerlicher Effekt ergeben würde (fehlende oder geringer steuerliche Verrechnungsmöglichkeiten). Anreize, die lediglich auf steuerlichen Tatbeständen beruhen, schließen bestimmte Investorengruppen von vornherein aus.

Investitionszulage erforderlich für steuerbefreite Wohnungsgenossenschaften und viele andere Wohnungsunternehmen

Dazu zählen auch Investoren, die umfangreiche Gebäude- und Wohnungsbestände besitzen und die sich auf ihren jeweiligen Wohnungsmärkten insbesondere im mittleren und unteren Preissegment stark engagieren, wie steuerbefreite Wohnungsgenossenschaften und viele andere, ehemals gemeinnützige Wohnungsunternehmen, zu denen auch kirchliche und kommunale Wohnungsunternehmen gehören.⁵⁸ Um das anvisierte Neubauziel zu erreichen, ist es erforderlich, dass diese Gruppen zusätzliche Anreize erhalten, um sich verstärkt am Neubau zu beteiligen; zumal zu erwarten ist, dass viele dieser Unternehmen aufgrund ihrer Satzungszwecke oder aufgrund der von ihnen verfolgten Ziele insbesondere Nachfrager mit mittleren und unteren Einkommen in den Fokus nehmen.

Gleichwertige Ausgestaltung von steuerlichen Anreizen und Investitionszulage

Eine Investitionszulage ist ein in der Regel einmalig, bspw. nach Errichtung des Gebäudes oder dem Erwerb eines Neubaus gezahlter finanzieller Anreiz. Damit die unterschiedlichen Investorengruppen keine Vor- oder Nachteile durch eine erhöhte steuerliche Abschreibung oder eine alternative Investitionszulagenregelung erhalten, sollten beide Instrumente gleichwertig ausgestaltet sein.

Orientierung der Investitionszulage am Barwert der steuerlichen Anreizförderung

Eine Investitionszulage kann sich, wie bei der steuerlichen Abschreibungsförderung, an den Anschaffungs- und Herstellungskosten eines Gebäudes orientieren und auf den Barwert der gewährten staatlichen Leistungen abstellen. In der im vorherigen Kapitel vorgestellten Wirtschaftlichkeitsberechnung beläuft sich der Barwertvorteil der steuerlichen Abschreibung für einen Investor mit einem Grenzsteuersatz von 47,48 Prozent bei einer 4-prozentigen Abschreibungsregelung auf rd. 550 Euro je m² Wohnfläche.⁵⁹

⁵⁸ Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sind nach § 5 Abs. 1 Nr. 10 KStG von der Körperschaftsteuer befreit, wenn sie Wohnungen herstellen oder erwerben und diese an Mitglieder zum Gebrauch überlassen (sogenannte Vermietungsgenossenschaften). Bei ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen entstehen Ertragssteuern nur in geringem Umfang. Dies ist auf steuerliche Tatbestände zurückzuführen, die mit dem Übergang dieser Unternehmen in die Steuerpflicht nach der Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG) zum 31. Dezember 1989 zusammen hängen (Vgl. GdW 2013: 51ff und 55).

⁵⁹ Vgl. Pestel 2014a: 19. Vgl. zu den Parametern der Wirtschaftlichkeitsrechnung auch Kapitel 10.5, S. 96. Der GdW hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsbaus anlässlich der öffentlichen Anhörung im Finanzaus-

Die Investitionszulage verbessert die Wirtschaftlichkeit einer Investition und führt – wie die steuerliche Abschreibungsförderung – zu einer höheren Rendite des Investors bzw. ermöglicht es, die Erstvermietungsmiete deutlich zu reduzieren.

Investitionszulage verbessert Wirtschaftlichkeit wirksam

Eine Investitionszulagenregelung galt zwischen 1999 und 2004 für Modernisierungsmaßnahmen und bis zum Jahr 2001 – unter bestimmten Voraussetzungen – auch für die Errichtung bzw. Anschaffung neuer Gebäude im Gebiet der neuen Länder (§§ 3 und 3a des Investitionszulagengesetzes - InvZulG). Für den Zeitraum von 1999 bis 2002 sind insgesamt rund 3,46 Mrd. Euro an Zulagen gezahlt worden, ein Drittel davon in Höhe von 1,17 Mrd. Euro bereits 1999, im ersten Jahr der Zulage.⁶⁰

Investitionszulage galt 1999 bis 2004 in den neuen Ländern und hat hohes Investitionsvolumen ausgelöst

Die damalige Investitionszulagenregelung hat eine vergleichsweise hohe Förderwirkung entfaltet und vor allem für Investorengruppen mit geringen oder fehlenden steuerlichen Verrechnungsmöglichkeiten deutliche Anreize gesetzt. Wesentliche der seinerzeit damit verfolgten Ziele – damals galt es insbesondere Bestandsinvestitionen anzuregen – sind erreicht worden.⁶¹

Investitionszulagenregelung war damals ein Erfolg

Anreize durch Zinsverbilligung und Tilgungszuschuss

Zu den indirekten Anreizinstrumenten zählen auch Zinsverbilligungen und Tilgungszuschüsse. Sie werden bereits in Förderprogrammen der KfW für energieeffizientes Bauen und im Wohneigentumsprogramm sowie in der sozialen Wohnraumförderung eingesetzt (siehe Kapitel 3.3.1, S. 59). Ihre Anreizwirkung soll an den aufgeführten Stellen betrachtet werden.

Zinsverbilligungen und Tilgungszuschüsse bieten auch Anreize

Im Grunde sind diese Förderinstrumente auch für den frei finanzierten Mietwohnungsbau gestaltbar. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen haben jedoch gezeigt, dass die Anreizwirkung bspw. einer Zinsverbilligung hinter demjenigen einer steuerlichen Abschreibungsförderung zurückbleibt. Angesichts des niedrigen Kapitalmarktzinsniveaus sind Verringerung des Zinssatzes von Finanzierungen zur Steuerung der Anreizwirkung Grenzen gesetzt.

Wirkung einer Zinsverbilligung bleibt hinter steuerlicher Anreizförderung zurück

2.2.3 Bauland bereitstellen

Hoher Neubaubedarf erfordert zusätzliches Bauland

Um den Neubaubedarf in den großen Ballungszentren zu decken, ist es wieder notwendig, sowohl kurz- als auch mittelfristig Strategien zur systematischen Entwicklung zusätzlicher Bauflächen zu entwickeln. Anreize für Investoren können noch so gut gestaltet sein, ohne die Bereitstellung von Bauland gehen sie ins Leere.

Systematische Entwicklung von Bauland erforderlich

Wohnungsbaupolitik gerät damit in einen Konflikt mit dem Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung aus dem Jahr 2002, die zusätzlichen Flächenbedarf für Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahr 2020 auf deutschlandweit 30 ha pro Tag zu begrenzen. Vor dem Hintergrund der erwarteten rückläufigen Bevölkerungsentwicklung war dieses Ziel gut nachvollzieh-

Begrenzung der Flächeninanspruchnahme für Ballungsräume überdenken

schuss des Deutschen Bundestages am 25. April 2016 Vorschläge zur Ausgestaltung einer Investitionszulagenregelung vorgelegt und einen Satz von 10 Prozent der Bemessungsgrundlage von Anschaffungs- und Herstellungskosten der begünstigten Investitionen, maximal jedoch auf 2.000 Euro/m² Wohnfläche, angeregt (Vgl. GdW 2016a: 3).

⁶⁰ Vgl. BBR 2004: 46.

⁶¹ BBR 2004: 145.

bar und schien erreichbar. Der Flächenbedarf hat sich dieser Marke in den letzten Jahren bereits stark angenähert. Mit 69 ha pro Tag im Jahr 2013 ist der Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrsfläche, der 2001 noch über 120 ha pro Tag gelegen hat, bereits deutlich zurückgegangen. Er hängt aber u.a. davon ab, wie viele Gebäude und Wohnungen neu errichtet werden.⁶²

Angesichts hohen Neubaubedarfs wird die Flächeninanspruchnahme steigen

Um gerade in den Ballungszentren langfristig Möglichkeiten zur Erschließung weiteren Baulands schaffen zu können, ist eine kritische Auseinandersetzung mit den Vorgaben der Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke notwendig. Angesichts des hohen Neubaubedarfs ist nicht absehbar, dass der Flächenbedarf zurückgehen wird.⁶³ Zwar kann die Flächeninanspruchnahme verringert werden, wenn vorhandene Quartiers- und Siedlungsstrukturen systematisch auf Potenziale für eine Nachverdichtung und für das Aufstocken zusätzlicher Geschosse auf bestehende Gebäude untersucht werden (vgl. Kapitel 2.2.4, S. 31). Aber dennoch wird es notwendig sein, mehr Bauland zu schaffen und dafür zusätzliche Flächen in Anspruch zu nehmen, auch wenn dadurch das gesetzte Ziel für eine maximale Flächeninanspruchnahme nicht erreicht werden kann.

Hoher Preis für Bauland verteuert das Wohnen

Kaufpreise für Bauland deutlich stärker gestiegen als Lebenshaltungskosten

Damit Wohnungsneubau außerhalb von Nachverdichtungsarealen überhaupt möglich ist, wird Bauland in ausreichender Menge und zu vertretbaren Preisen benötigt. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes betrug der Durchschnittspreis für Bauland in Deutschland im Jahr 2000 76 Euro/m² Grundstücksfläche (baureifes Land). Er ist im Verlauf des Jahres 2015 auf rund 109 Euro/m² oder um 42 Prozent angestiegen; nahezu doppelt so stark wie das allgemeine Preisniveau, das um 24,7 Prozent gestiegen ist.⁶⁴

Regional sehr unterschiedliche Entwicklung des Preisniveaus

Die Entwicklung des Preisniveaus für Bauland vollzieht sich in Deutschland sehr unterschiedlich. Bereits zwischen kleinen und großen Städten und Gemeinden bestehen große Unterschiede, die noch deutlicher werden, wenn zwischen Wachstums- und Schrumpfungregionen unterschieden wird.

Hohes Baulandpreisniveau vor allem großen Städten

Gerade in großen Ballungsräumen sind die Kosten für Bauland infolge der hohen Nachfrage sowie der Problematik, nicht unbegrenzt zusätzliche Wohnbauflächen ausweisen und bereitstellen zu können, sehr hoch.⁶⁵ In Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnern lag das Baulandpreisniveau zwischen 5 und 6 Mal so hoch wie im Durchschnitt in Deutschland.

Deutlicher Anstieg des Grundstücksgeschäftes in größeren Städten

Belief sich der Anteil der großen Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern am Umsatzvolumen im Jahr 2000 noch auf 7 Prozent, so entfallen drauf jetzt rund 30 Prozent aller Kaufumsätze für baureifes Land. Aber trotz dieser deutlichen Belegung am Grundstücksmarkt reicht das verfügbare Bauland bei weitem nicht aus.

⁶² TU Darmstadt/Pestel 2016: 43 ff.

⁶³ Der DV hat dazu den Vorschlag erarbeitet, dass ein Handel mit Flächenzertifikaten zwischen Schrumpfs- und Wachstumsregionen eingeführt wird, damit weitere Siedlungsflächen vor allem dort ausgewiesen werden, wo sie aufgrund hohen Bedarfs benötigt werden. Die Effekte eines Zertifikatehandels sollten zunächst untersucht werden. Sie können gegen eine weitere Verteuerung von Bauland in den Ballungsräumen wirken, wenn das Baulandangebot dort verknappt wird (vgl. DV 2014: 2).

⁶⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt.

⁶⁵ BMUB 2015a: 46.

Die Durchschnittswerte für Deutschland bilden nicht die tatsächlichen Preise ab, die in großen Städten und Ballungsräumen für Bauland tatsächlich anfallen.⁶⁶ Innerhalb einzelner Städte hängt die Höhe des Baulandpreisniveaus sehr stark von den individuellen Lagebegabungen einer Fläche ab. Um zu verdeutlichen, wie sich Preise für Bauland zwischen Städten, aber auch nach Lagen innerhalb einer Stadt unterscheiden, sind in der folgenden Tabelle Angaben der lokalen Gutachterausschüsse für Grundstückswerte für ausgewählte Städte dargestellt.

Innerhalb der Städte treten lagebedingt erhebliche Preisunterschiede auf

Tabelle 9: Übersicht über Bodenrichtwerte für Wohnbauland (MFH) in ausgewählten Städten⁶⁷

Bodenrichtwerte für Wohnbauland (MFH) (Euro/m ² Grundstücksfläche)					
Stadt	Jahr	sehr gute Lage	gute Lage	mittlere Lage	einfache Lage
Berlin West ⁶⁸	2014	600 – 700	350 – 1.500	150 – 660	160 – 600
	2013	570 – 670	330 – 1.200	140 – 600	150 – 500
Berlin Ost	2014		180 – 350	130 – 1.600	130 – 1.600
	2013		170 – 290	120 – 1.200	120 – 1.200
Düsseldorf	2014	1.450 – 2.300	750 – 1.100	750 – 1.100	340 – 490
	2013	1.400 – 2.250	730 – 1.050	730 – 1.050	330 – 470
Karlsruhe	2014		290 – 1.220	290 – 1.220	
	2013	520 – 540	440 – 530	350 – 490	290 – 350
Köln	2014		630	560	410
	2013		600	530	390
München	2014		3.000	1.850	
	2013		2.550	1.700	
Münster	2014		820	570	340
	2013		700	520	330

Die höchsten Bodenpreise in dieser Übersicht weist München mit rd. 3.000 Euro /m² Grundstücksfläche im Jahr 2014 in guter Lage. Aber auch in vielen anderen Städten werden in guten und mittleren Lagen Bodenrichtwerte von mehr als 1.000 Euro /m² erzielt. Steigende Mieten und Kaufpreise werden von Grundstückseigentümern unmittelbar in höhere Preisforderungen umgesetzt. Baulandpreise für Grundstücke im Geschosswohnungsbau (GFZ 1,0) in München erhöhten sich in der Kategorie „gute Wohnlage“⁶⁹ gegenüber dem Jahr 2013 im Durchschnitt um 14 Prozent. Der durchschnittliche Baulandpreis lag im Jahr 2013 bei 2.550 Euro bei einer Preisspanne von 2.010 bis 3.140 Euro /m² Grundstücksfläche. Im Durchschnitt wurde für ein Baugrundstück zur Errichtung einer Wohnanlage rund 12 Mio. Euro gezahlt.⁷⁰

München weist ein sehr hohes Bodenpreisniveau auf

⁶⁶ BMUB 2015a: 47.

⁶⁷ Quelle: Gutachterausschüsse für Grundstückswerte der jeweiligen Städte, zitiert nach BMUB 2015a: 51.

⁶⁸ In Berlin reichen die Bodenrichtwerte von guten Wohnlagen über die Spannengrenzen der sehr guten Wohnlagen hinaus. Das hängt mit der Definition der Qualitäten von Wohnlagen im Verhältnis zu deren Zentralität zusammen. Als gute Wohnlagen sind bspw. die innerstädtischen Lagen wie Tiergarten und Wilmersdorf ausgewiesen.

⁶⁹ Traditionell gefragte Innenstadt- und Innenstadtrandlagen mit überwiegend gewachsener Gebietsstruktur und überdurchschnittlichem Anteil denkmalgeschützter Gebäude; urbane „In-Viertel“, ruhige Wohngegenden mit Gartenstadtcharakter, ausreichender bis guter Infrastruktur und positivem Image.

⁷⁰ Gutachterausschuss München, 2014.

Ausweitung des Angebotes und Maßnahmen zur Begrenzung des Preisanstiegs von Bauland erforderlich

Da die Baulandpreisentwicklung gerade die unter akuter Wohnungsknappheit leidenden Regionen trifft, müssen Wege gefunden werden, Bauland zu bezahlbaren Preisen anzubieten bzw. das Angebot auszuweiten. Sind die Preise für Bauland zu hoch, besteht die Gefahr, dass andere Maßnahmen zur Reduktion von Kosten (bspw. Verbesserung von Rahmenbedingungen für Bau und Vermietung) durch die Baulandpreise konterkariert werden. Länder und Kommunen müssen daher ihre Möglichkeiten zur Begrenzung des Preisanstiegs von Bauland prüfen, um eine langfristige Verbesserung der Plan- und Kalkulierbarkeit sowie Stabilisierung von Baulandpreisen zu erreichen.⁷¹

Vorhandene Instrumente konsequent einsetzen

Langfristig orientierte kommunale Liegenschaftspolitik

Vorrangig ist es Aufgabe der Kommune, die vorhandenen Instrumente zur Stadtentwicklung und Bodenpolitik gezielt einzusetzen. Dies betrifft eine langfristig orientierte kommunale Liegenschaftspolitik, die bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse und Handlungskonzepte bzw. Baulandstrategien enthält. Instrumentell geht es um die Ausgestaltung von Vergabeverfahren für öffentliche Grundstücke nach wohnungspolitischen und städtebaulichen Prinzipien, Grundlagen einer sozialgerechten Bodenordnung sowie Leitlinien für städtebauliche Verträge und Entwicklungsmaßnahmen.⁷²

Wiederbelebung kommunalen Flächenmanagements

Kommunen mit hohem Baulandbedarf bietet sich an, das klassische kommunale Flächenmanagement wiederzubeleben und dauerhaft zu pflegen, mit dem eine nachhaltige und effiziente Nutzung von Grund und Boden, bereits vorhandener Infrastruktur und Verkehrswege sowie der gewachsenen Strukturen möglich ist.⁷³

Beteiligung privater Unternehmen an der Grundstücksentwicklung

Für noch vorhandene eigene Flächen der Kommunen bietet sich die Übertragung der Bebauungsplanung auf private Entwickler an, um eine zügige Entwicklung der Fläche voranzutreiben. In diesem Fall kaufen Investoren Grundstücke von den Kommunen, führen sie auf eigene Kosten zur Baureife und verkaufen sie anschließend wieder. Die Kommune schafft ihrerseits Planungsrecht und schließt städtebauliche Verträge mit den privaten Investoren gemäß § 11 BauGB bspw. über eine vergünstigte Abgabe von Flächen an die Kommune zur Bebauung mit mietgebundenen Wohnungen oder darüber, dass sich private Eigentümer verpflichten, selbst günstigen Wohnraum herzustellen.⁷⁴

Reaktivierung des Instruments der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme

Über eine Reaktivierung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme kann ebenfalls kurzfristig Bauland mobilisiert werden, da es den Zwischenerwerb unentwickelter Flächen sowie deren Weiterverkauf nach Erschließung erlaubt.⁷⁵

Abstimmungsprozesse zwischen Kernstädten und Umland sinnvoll

In den Ballungsräumen sollten die Kernstädte nicht auf eine maßvolle Entwicklung des Umlandes verzichten. Baugrundstücke sind hier in der Regel in größerer Anzahl sowie zu günstigeren Preisen verfügbar und können rascher entwickelt werden⁷⁶, sodass eine langfristige Erschließung von Neubauf lächen – ggf. in einem aufeinander abgestimmten Prozess – möglich ist, wie ihn Planungsverbände für eine koordinierte Entwicklungsplanung durchführen.

⁷¹ BMUB 2015a: 49f und ARGE 2014a: 32.

⁷² Heyer 2014.

⁷³ STMI Bayern 2015: 8f.

⁷⁴ BMUB 2015a: 50f.

⁷⁵ Verbändebündnis 2016: 2.

⁷⁶ Heyer 2014.

Der im Zusammenhang mit Rechtsgrundlagen von Bebauungsplänen der Innenentwicklung entstehende Arbeitsaufwand ist nach wie vor hoch. Die allgemeine Reduzierung des Personals in Stadtplanungsämtern erschwert das Erbringen dieses Aufwandes zusätzlich. Eine funktionierende Innenentwicklung kann aber nur mithilfe einer ausreichenden städtischen Planungskapazität erreicht werden. Kommunen müssen diese bereitstellen, um langfristig die Planungsprozesse zu verkürzen und zu vereinfachen, damit die Gesamtkosten reduziert werden.⁷⁷

Ausreichende Kapazität in den Stadtplanungsämtern bereitstellen

Bauland nach Konzeptqualität vergeben (Konzeptvergabe)

Bei eigenen Grundstücken bzw. beim Zwischenerwerb von noch unentwickelten Flächen – insbesondere beim Zwischenerwerb innerhalb des Haushalts einer Kommune – haben Kommunen die Möglichkeit, ihren Spielraum zu nutzen, um das Baulandpreisniveau zu begrenzen und bezahlbares Wohnen zu forcieren. Anstelle der Vergabe der Grundstücke im Höchstpreisverfahren sollte nach Konzeptqualität vergeben werden (Konzeptvergabe) und zudem eine Quote vorgesehen werden, nach der eine festgelegte Anzahl bzw. ein festgelegter Anteil kostengünstiger Wohneinheiten im geförderten Wohnungsbau entstehen muss.⁷⁸

Konzeptvergabe statt Höchstpreisverfahren

In diesem Zusammenhang sollte der Bund vorbildhaft die Regelungen für die Bundesimmobilienanstalt insoweit ändern, dass Liegenschaften des Bundes ungedeckt zu günstigen Preisen veräußert werden können. Auch die Länder sollten Vorschriften ändern, damit es Gemeinden ermöglicht wird, Bauland günstig zu verkaufen.⁷⁹

Abgabe von Bundesliegenschaften zu günstigen Preisen für bezahlbaren Wohnraum

Höhere Baudichten zulassen

Der Baunutzungsverordnung (BauNVO) liegt das städtebauliche Leitbild einer aufgelockerten Stadt zugrunde. Danach wurden für das Maß der baulichen Dichte Obergrenzen für die bebaute Fläche von Grundstücken (Grundflächenzahl – GRZ) und die darauf maximal zulässige Geschossfläche (Geschossflächenzahl – GFZ) festgelegt (§ 17 Abs. 1 BauNVO).

Baunutzungsverordnung begrenzt bauliche Dichte

In der Novelle von BauGB im Jahr 2013 wurde der Vorrang der Innenentwicklung bei der städtebaulichen Entwicklung ausdrücklich als Leitziel formuliert, um die Inanspruchnahme neuer Flächen zu begrenzen (BauGB § 1 Abs. 5 Satz 3). Zeitgleich wurde in der BauNVO die Handhabung der Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung flexibilisiert. Die Obergrenzen können aus städtebaulichen Gründen überschritten werden, wenn die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht beeinträchtigt werden und nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden werden (§ 17 Abs. 2 BauNVO).

Maßgabe der Innenentwicklung im BauGB gestärkt

Der Vorrang der Innenentwicklung darf aber nicht dazu führen, dass weniger Bauland zur Verfügung gestellt wird oder dadurch die Anzahl der Wohnungen, die errichtet werden können, verringert wird. In den Innenstadtbereichen, die in den letzten Jahren für Wohnen attraktiver geworden sind und in denen die Mieten und Immobilienpreise am stärksten gestiegen sind, sollte die Ausnahme von der Obergrenze zur Regel gemacht werden.

Baulandausweisung trotz Vorrang der Innenentwicklung erforderlich

⁷⁷ DV 2014: 3.

⁷⁸ BMUB 2015a: 50.

⁷⁹ Verbändebündnis 2016: 2.

**Höhere Baudichte in urbanen
Innenstadtlagen zulassen**

Mit einem neuen Gebietstyp, dem „Wohnen im Innenstadtgebiet“ oder dem „urbanen Wohngebiet“, könnten Gebiete mit einer regulär höheren baulichen Dichte, bspw. mit einer Geschossflächenzahl von 2,0 geschaffen werden.⁸⁰ Damit wird auch das Aufstocken von Wohnungen auf bestehenden Gebäuden erleichtert.

**Grunderwerbsteuer verteuert
Bauland, Benachteiligung von
Bauträgern****Grunderwerbsteuer reduzieren**

Bei Erwerb eines unbebauten Grundstücks fällt für den Käufer einmalig Grunderwerbsteuer an. Damit werden auch die Kosten für das Bauland zusätzlich erhöht. Der Erwerb eines Gebäudes oder einer Wohnung von einem Bauträger wird zusätzlich benachteiligt, weil zusätzlich Umsatzsteuer und Grunderwerbsteuer auf die Baukosten zu entrichten sind.

**Bundeseinheitlicher Satz von 3,5
Prozent bis 2006, die meisten
Länder haben Grunderwerbsteuer
deutlich erhöht**

Zwischen 1997 und 2006 war der Steuersatz bundeseinheitlich auf 3,5 Prozent des Kaufpreises festgelegt. Seit dem 1. September 2006 haben die Bundesländer die Steuerhoheit erhalten und die Steuersätze bis auf Bayern und Sachsen zum Teil kräftig erhöht. Die höchsten Grunderwerbsteuersätze gelten derzeit mit 6,5 Prozent in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Thüringen hat eine Anpassung auf 7,0 Prozent zum 1. Januar 2017 angekündigt.

**Befreiung von der Grunderwerbs-
steuer, um Bereitstellung von
Wohnraum zu forcieren**

Gebiete mit hohem Neubaubedarf sollten von der Grunderwerbssteuer befreit werden, sofern eine rasche Bereitstellung von Wohnraum durch den Bauherrn garantiert wird.⁸¹ Ansonsten sollte eine Senkung bzw. eine kostenneutrale Gestaltung der Grunderwerbssteuer für den Wohnungsbau erfolgen.⁸² Beim Bau bezahlbarer Wohnungen empfiehlt sich eine Absenkung auf einheitlich 3,5 % für die kommenden fünf Jahre bis 2021.⁸³

⁸⁰ Vgl. RegioKontext: 2013: 46.

⁸¹ Heyer 2014.

⁸² BMUB 2015a: 136.

⁸³ Verbändebündnis 2016: 2.

Tabelle 10: Höhe der Grunderwerbssteuer in einzelnen Bundesländern und Datum der letzten Erhöhung

Bundesland	Derzeit geltender Steuersatz [%]	Datum der letzten Erhöhung
	01.01.2016	
Baden-Württemberg	5,0	05.11.2011
Bayern	3,5	keine Erhöhung
Berlin	6,0	01.01.2014
Brandenburg	6,5	01.07.2015
Bremen	5,0	01.01.2014
Hamburg	4,5	01.01.2009
Hessen	6,0	01.08.2014
Mecklenburg-Vorpommern	5,0	01.07.2012
Niedersachsen	5,0	01.01.2014
Nordrhein-Westfalen	6,5	01.01.2015
Rheinland-Pfalz	5,0	01.03.2012
Saarland	6,5	01.01.2015
Sachsen	3,5	keine Erhöhung
Sachsen-Anhalt	5,0	01.03.2012
Schleswig-Holstein	6,5	01.01.2014
Thüringen	5,0	07.04.2011

Quelle: Veröffentlichungen der einzelnen Bundesländer, eigene Darstellung und Berechnung.

2.2.4 Aufstocken und nachverdichten

In den meisten Fällen werden Wohnungen in neuen Gebäuden auf Grundstücken errichtet, auf denen Baurecht neu geschaffen wurde. Oft wird unterschätzt, dass in größerem Umfang Möglichkeiten bestehen, in bestehenden Gebäuden zusätzlichen Wohnraum zu schaffen, in dem Dachgeschosse ausgebaut oder Dächer aufgestockt und dadurch Wohnungen nachverdichtet werden.

Die in Deutschland zahlenmäßig stark vertretenen Gebäudebestände aus den 1950er bis 1980er Jahre bieten grundsätzlich die konstruktiven Voraussetzungen, um weitere Wohnungen aufzustocken. Die Wohngebäude sollten ein dem Baulter entsprechenden, möglichst geringen Verschleiß aufweisen, die bauliche Substanz sollte mängelfrei und in gutem technischen Zustand sein.⁸⁴

Aus statisch-konstruktiver Sicht ist zu prüfen, ob ausreichende Lastreserven der obersten Geschossdecke, der Tragkonstruktion und der Gründung des Bestandsgebäudes bestehen. Tragfähigkeitsuntersuchungen an repräsentativen Mehrfamilienhäusern zeigen, dass rund 85 bis 90 Prozent des Bestandes für eine 1-geschossige Aufstockung vergleichsweise günstige Voraussetzungen besitzen, weil die oberste Geschossdecke und das Tragwerk im Normalfall ausreichende Tragreserven besitzen sollte.

Bei zwei bis fünf Prozent des Bestandes ist auch eine 3-geschossige Aufstockung realisierbar, allerdings ist bei Mehrfamilienhäusern weniger als 5 Vollgeschossen eine Überschreitung der vorhandenen Traglastreserven zu erwarten. Verstärkungsmaßnahmen an der Tragkonstruktion und der Gründung müs-

Zusätzlicher Wohnraum durch Aufstocken von Gebäuden

Konstruktive Voraussetzungen in Gebäuden der 1950er und 1980er Jahre gegeben

Ausreichende Lastreserven müssen vorhanden sein

Auch 3-geschossiges Aufstocken vereinzelt möglich

⁸⁴ TU Darmstadt/Pestel 2016: 24ff.

sen im Vergleich zu dem Nutzen der Aufstockung unter ökonomischen Gesichtspunkten abgewogen werden.

Tabelle 11: Realisierbarkeit von Aufstoccungen auf Grundlage konstruktiver Merkmale

Aufstoccungen	Staffelgeschoss	1-geschossige Aufstockung	2-geschossige Aufstockung	3-geschossige Aufstockung
Potential für Aufstoccungen	60 % bis 90 % des Bestandes	85 % bis 90 % des Bestandes	35 % bis 45 % des Bestandes	2 % bis 5 % des Bestandes
Realisierbarkeit von Aufstoccungen	Problematisch bei Rücksprünge von Staffelgeschossen ist die Lasteinleitung in die darunter liegende Tragstruktur. Dies erfordert meist eine Lastverteilungsebene, z.B. eine zusätzliche Decke in Form eines Trägerrostes	Gut realisierbar, Lasteinleitung aufwendig bei komplexen Tragstrukturen, Dachformen sowie bei speziellen Dachaufbauten u.ä.	Aufwendig bei Überschreitung der Traglastreserven von Gründung und Tragkonstruktion	Überschreitung der Traglastreserven bei Mehrfamilienhäusern mit weniger als fünf Vollgeschossen zu erwarten, Verbunden mit Verstärkungsmaßnahmen von Gründung und Tragkonstruktion
Berücksichtigte Verkehrslasten DIN 1055 Blatt 3 (Stand: Februar 1951 und Juni 1971)	Flachdach: 2,0 kN/m ² * Nicht ausgebautes Dachgeschoss: 2,0 kN/m ² Geschossdecken ohne ausreichende Querverteilung: 2,0 kN/m ² Geschossdecken mit ausreichender Querverteilung: 1,5 kN/m ²		Verkehrslastenreduktion bei Wohngebäuden ab dem 4. Geschoss um je 20% pro Geschoss möglich **	
Tragreserven in der obersten Decke bei Satteldächern bzw. Tragreserven des Flachdaches	Bedingt tragfähig bei hohen Punktlasten, diese führen zu Ertüchtigung über eine zusätzliche Lastverteilungsebene	Tragfähig bei Bemessung und Ausführung mit den vorgeschriebenen Verkehrslasten, bedingt tragfähig bei hohen Punktlasten, diese führen zu Ertüchtigung über eine zusätzliche Lastverteilungsebene		
Tragreserven im Tragwerk	Tragfähig bei einer Lasteinleitung in tragende Bauteile	Bei Überschreitung der Lastreserven der tragenden Bauteile Verstärkungsmaßnahmen notwendig, ggf. Feststellung der vorhandenen Baustoff-Festigkeit des Bestandes erforderlich		
Tragreserven in den Fundamenten	Bodengutachten, Tragfähig bei einer Aktivierung der Tragreserven durch abgeschlossene Bodenverdichtung		Bodengutachten, Überschreitung der Tragreserven führt ggf. zu Verstärkungsmaßnahmen an Fundamenten / Gründung	

Quelle: TU Darmstadt/Pestel 2016, 25.

Unter statisch-konstruktiven Voraussetzungen Potenzial von durchschnittlich 1,3 zusätzlichen Vollgeschossen

Unter Berücksichtigung verschiedener Nachverdichtungsvarianten – Errichtung eines zusätzlichen Staffelgeschosses bzw. Aufstockung um bis zu 3 weitere Vollgeschosse – und der statisch-konstruktiven Voraussetzungen im Bestand, ergibt sich ein Potenzial von ca. 1,3 Vollgeschosse pro Gebäude (sog. mittlerer Verdichtungsschlüssel – mVS).⁸⁵ Für die Bestimmung des Gesamtpotenzials ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass zwischen 20 und 40 Prozent der Dachgeschosse in Gebäuden mit Satteldach bereits ausgebaut sind.

⁸⁵ Vgl. TU Darmstadt, Pestel 2016: 26 f. „Der mittlere Verdichtungsschlüssel ist ein auf die Grundfläche bezogenes Maß der durchschnittlich erzielbaren zusätzlichen Geschossfläche, bei Ausnutzung der konstruktiven Tragfähigkeitsreserven durch eine Aufstockung.“ (TU Darmstadt/Pestel 2016: 26).

Bei Aufstockungen sind u.a. bauordnungs- und bauplanungsrechtliche Regelungen zu beachten:⁸⁶

Bauordnungs- und bauplanungsrechtliche Regelungen beachten

- Bauordnungsrechtlich sind vor allem Fragen des Brandschutzes zu klären. Bei ausreichender Feuerwiderstandsfähigkeit des Bestandsgebäudes und ausreichenden Aufstellflächen für die Feuerwehr sind brandschutztechnische Anforderungen kein maßgebliches Anwendungshemmnis.
- Je nachdem, wie die Stellplatzbaupflicht in den Landesbauordnungen oder ergänzenden kommunalen Satzungen geregelt ist, können durch eine Aufstockung von neuen Wohneinheiten zusätzliche Stellplatzanforderungen entstehen. Dies ist im Einzelfall zu prüfen. Gerade in Märkten mit hoher Wohnraumnachfrage sollte die Stellplatzbaupflicht bei Aufstockungen unter Berücksichtigung moderner Mobilitätskonzepte (siehe Kapitel 2.2.5 zu Baukosten) praxisgerecht gehandhabt werden, um die Errichtung von Wohnraum nicht zu erschweren.
- Bauplanungsrechtlich ist das Maß der baulichen Nutzung von Belang. Die Obergrenzen für unterschiedliche Gebietstypen sind in der Baunutzungsverordnung festgelegt, wobei abhängig von dem Zeitpunkt der Verabschiedung des Bebauungsplanes, sofern ein solcher existiert, unterschiedliche Vorschriften zur Berechnung der baulichen Dichte (Geschossflächenzahl, GFZ) bestehen. Bei einer Blockrandbebauung kann es sein, dass in reinen und allgemeinen Wohngebieten bei Aufstocken um mehr als ein Vollgeschoss die zulässige GFZ überschritten wird. Neben der baulichen Dichte sind Regelungen zu Abstandsflächen sowie zur maximalen Trauf- und Firsthöhe zu beachten.
- Im Einzelfall zu prüfen ist auch die Auslastung der vorhandenen technischen und sozialen Infrastruktur.

Je nachdem, welche Konstruktionsform für die Aufstockung gewählt wird, entstehen unterschiedliche Brutto-Baukosten für das Bauwerk. Als Untergrenze ist von ca. 1.800 Euro/m² Wfl. auszugehen.

Untergrenze der Brutto-Baukosten bei ca. 1.800 Euro/m² Wfl.

Tabelle 12: Brutto-Baukosten für Aufstockungen nach Konstruktionsform

Bauwerk (KG 300+400)	[€ / m ² Wfl.]	von	Median	bis
Holzbau		1.520	1.670	1.880
Stahlleichtbau		1.510	1.550	1.800
Massivbau		1.540	1.570	1.760
Weitere Kosten	[€ / m ² Wfl.]	von	Median	bis
Baunebenkosten (KG 700) abhängig von anrechenbaren Kosten gemäß HOAI		360	370	430
Weitere mögliche Kosten	[€ / Einheit]	von	Median	bis
Ertüchtigung oberste Geschossdecke	[€ / m ²]	125	170	310
Aufzug außen, für 3 bis 6 Geschosse	[€ / Stück]	71.000		101.000
Aufzug außen, für jedes weitere Geschoss	[€ / Geschoss]		9.500	

* Die Brutto-Baukosten wurden auf Basis von ausgeführten Projekten der Jahre 2004 bis 2012 ermittelt und zu Preisen 2014 nach dem Baupreisindex des Statistischen Bundesamtes 2015 hochgerechnet.

Quelle: TU Darmstadt/Pestel 2016: 38.

⁸⁶ TU Darmstadt/Pestel 2016: 28ff.

Einsparung von Grundstückskosten

Bei vergleichbaren Errichtungskosten ist die Aufstockung um die bei einem alternativen Neubau anfallenden Grundstückskosten wirtschaftlich vorteilhafter.

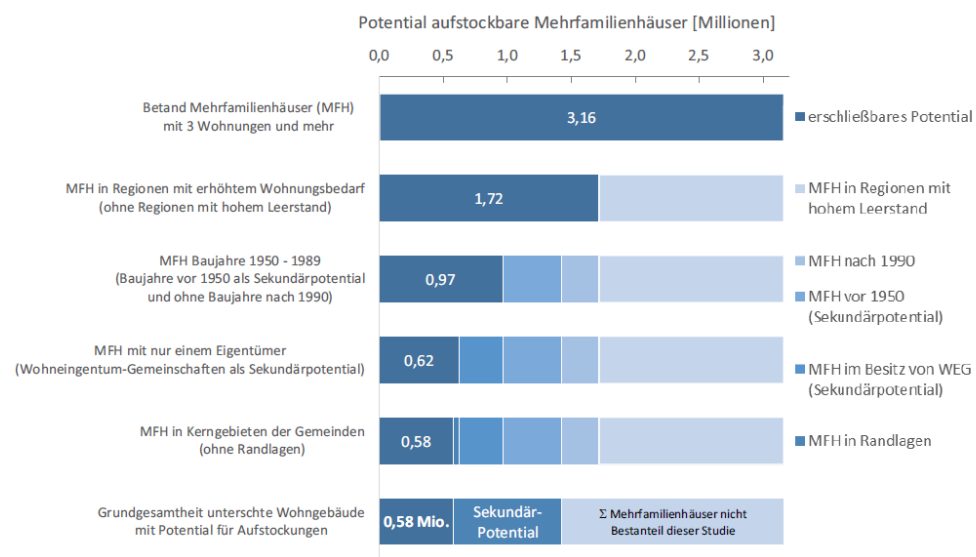
Ökologische Vorteile des Aufstokkens: Keine Inanspruchnahme zusätzlicher Siedlungsfläche, Verminderung des Energiebedarfs im Bestand

Aus ökologischer Sicht hat die Aufstockung von Gebäuden deutliche Vorteile, weil dadurch keine zusätzliche Siedlungsfläche in Anspruch genommen wird und der Energiebedarf in den Wohnungen im obersten Geschoss um bis zu 50 Prozent verringert wird. Damit werden auch die Klimaschutz- und Energieeffizienzziele der Bundesregierung wirksam unterstützt.

Grundsätzliches Potenzial weisen 580.000 Gebäude auf

Grundsätzlich besteht ein Potenzial in 3,16 Mio. Mehrfamilienhäusern. Lässt man Gebäude außer Acht, die vor 1950 und nach 1990 errichtet sowie in Randlagen errichtet worden sind, so verbleiben rund 580.000 Gebäude, in denen grundsätzlich ein Potenzial für Aufstockungen besteht.

Abbildung 5: Grundgesamtheit der Wohngebäude mit Potenzial für Aufstockungen



Quelle: TU Darmstadt, Pestel 2016: 54.

Potenzial von 1,1 Mio. Wohnungen in den von 1950 bis 1989 errichteten Gebäuden

In den Gebäuden, die in den Jahren 1950 bis 1989 errichtet worden sind, ergibt sich ein Potenzial von rund 84,2 Mio. m² Wohnfläche und für rund 1,1 Mio. Wohnungen.

Tabelle 13: Wohnraumpotenziale durch Aufstockung nach Baualterklassen und Wohneigentum

Wohnraumpotenzial	Baujahre 1950 – 1989	Baujahre vor 1950	Im Besitz von Wohneigentumsgemeinschaften	Summe
Potenzial zusätzliche Wohnfläche [m ²]	84.200.000	8.150.000	23.650.000	116.000.000
Potenzial zusätzliche Wohnungen [WE]	1.123.000	107.000	317.000	1.547.000

Quelle: TU Darmstadt, Pestel 2016: 63.

Rechnerisches Potenzial einschließlich Sekundärpotenziale für Aufstockung liegt bei rund 1,5 Mio. Wohnungen

Berücksichtigt man darüber hinaus sogenannte Sekundärpotenziale in Gebäuden, die vor 1950 errichtet worden sind und Gebäude, deren Wohnungen sich in Besitz von Wohneigentümergeinschaften befinden, so beläuft sich das

theoretische Gesamtpotenzial für die Aufstockung von Gebäuden auf rund 1.547.000 zusätzliche Wohnungen.⁸⁷

Um das Potenzial möglichst rasch zu erschließen, sollte die Zulassung höherer Baudichten sowie die kurzfristige Vereinfachung von Richtlinien zur Aufstockung von Gebäuden geprüft werden.⁸⁸ Baurechtlich sollten die Stellplatzanforderungen, die Bebauungspläne (hinsichtlich Trauf-/ Firsthöhenbeschränkung), Abstandsflächenregelungen sowie die Anforderungen an die Barrierefreiheit vereinfacht werden und Kommunen sollten zentrale Stellen einrichten, die einer beschleunigten Genehmigung von Aufstockungsprojekten dienen.⁸⁹

Voraussetzungen: Höhere Baudichten zulassen, baurechtliche Anforderungen prüfen und vereinfachen

2.2.5 Baukosten senken

Höhe der Baukosten und Entwicklung

Eine weitere wichtige Voraussetzung für bezahlbaren Wohnraum sind möglichst niedrige Baukosten. Im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen, das von der Bundesbauministerin Dr. Hendricks im Jahr 2014 unter breiter Beteiligung wichtiger gesellschaftlicher Bündnispartner ins Leben gerufen wurde, hat sich die Baukostensenkungskommission mit der Frage der Senkung von Baukosten befasst und über 70 Empfehlungen erarbeitet.⁹⁰ Mehrere davon sind in das 10-Punkte-Programm der Wohnungsbau-Offensive eingeflossen.⁹¹

Niedrige Baukosten als Voraussetzung, um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen

Ausgangspunkt für die Arbeit der Baukostensenkungskommission war die Beobachtung, dass Kosten für die Errichtung von Gebäuden in den vorangegangenen Jahren deutlich gestiegen waren. Die Kommission hat sich daher intensiv mit der zurückliegenden Entwicklung von Baupreisen und Baukosten auseinander gesetzt, um Ursachen für deren Anstieg zu ermitteln und daraus Empfehlungen für Maßnahmen zur Senkung abzuleiten.⁹² Als eine Datengrundlage wurde die Entwicklung des Bauwerkskostenindex für Wohngebäude der ARGE Kiel verwendet, der anhand eines Typengebäudes ermittelt wurde, um insbesondere Kostenunterschiede aufgrund von Qualitätsveränderungen und Änderungen bzw. Verschärfungen gesetzlicher Vorschriften auf einer einheitlichen Vergleichsgrundlage beurteilen zu können.⁹³ Für die vorliegende Studie des Instrumentenkastens wurden die Berechnungen zu den Baukosten auf den Stand 1. Quartal 2016 aktualisiert.

Bauwerkskostenindex der ARGE Kiel bildet Kostenunterschiede durch Qualitätsveränderungen und geänderte gesetzliche Anforderungen gut ab

⁸⁷ Vgl. TU Darmstadt/Pestel 2016: 63.

⁸⁸ BMUB 2015a: 135, Heyer 2014.

⁸⁹ TU Darmstadt/Pestel 2016: 89f.

⁹⁰ Vgl. BMUB 2014: S. 2 ff., BMUB 2015a.

⁹¹ Vgl. BMUB 2015c.

⁹² Vgl. BMUB 2015a: 11 ff.

⁹³ Vgl. ARGE 2014 und ARGE 2015a. Die Baukostensenkungskommission hat für die Ermittlung des Kostenanstiegs unterschiedliche Datengrundlagen herangezogen, mit denen jeweils Vor- und Nachteile verbunden sind. Der von der ARGE Kiel entwickelte Bauwerkskostenindex stellt die tatsächlich von einem Bauherren/Investor gezahlten Kosten für ein Wohngebäude dar. Der Index hat den Vorteil, dass durch die Verwendung eines Typenhauses gebäudespezifische Einflüsse (bspw. Größe, Kubatur, Erschließungssystem, Verhältnis von Nutzfläche zu Bruttogeschossfläche) eliminiert werden und Kostenunterschiede aufgrund geänderter Anforderungen und Qualitäten ohne solche Verzerrungen beobachtet werden können (Vgl. BMUB 2015a: 15). Das Typengebäude (MFH), ein Mehrfamilienhaus mit 12 Wohneinheiten, und der Bauwerkskostenindex werden in der Studie „Optimierter Wohnungsbau“ (ARGE 2014: 11 ff.) erläutert.

Tabelle 14: Erläuterung wichtiger Kostenbegriffe

In der Praxis existieren unterschiedliche baubezogene Kostenbegriffe, die jeweils voneinander abgegrenzt werden müssen. Die Tabelle gibt Auskunft über wesentliche Kostenbegriffe (Für weitere Details siehe ARGE 2015a: 97)	
Begriff	Definition
Gestehungskosten	Gesamtheit aller für den Bau erforderlichen Aufwendungen. Summe aus den KG 100 bis 700, d.h. inklusive der Kosten für den Grunderwerb sowie der Geldbeschaffungs- und Finanzierungskosten Kurz: KG 100 bis 700 DIN 276
Anschaffungskosten	Kaufpreis sowie z.B. Aufwendungen für Kauf- bzw. Anschaffungsnebenkosten (z.B. Makler, Grunderwerbsteuer, Notariats- und Grundbuchgebühren). Dazu gehören nicht: Aufwendungen für das Baugrundstück und Geldbeschaffungs- und Finanzierungskosten wie u.a. Aufwendungen im engen Zusammenhang mit der Erlangung eines Kredites (Dis-agio, Agio, Zinsen, Spesen, Wechseldiskont oder Wechselspesen etc.) aber auch z.B. für die Aufnahme und Eintragung einer Hypotheken- bzw. Grundschuld. Kurz: Kostengruppen 200 bis 600 + teilw. 100/700 nach DIN 276 (bei den Anschaffungskosten werden in 100 und 700 keine Aufwendungen für das Baugrundstück sowie Geldbeschaffungs- und Finanzierungskosten erfasst)
Herstellungskosten (Errichtungskosten)	Alle Aufwendungen, die zur gebrauchsfähigen Errichtung eines Gebäudes aufgewandt werden müssen, insbesondere Bauwerkskosten sowie Kosten für Ausstattung, Herrichtung und Erschließung, Außenanlagen, Planungs- und Beratungshonorare und anfallende Gebühren. Nicht enthalten: Aufwendungen für das Baugrundstück. Kurz: Kostengruppen 200 bis 600 + teilw. 700 nach DIN 276 (bei den Herstellungskosten werden in der Kostengruppe 700 nur die technischen Baunebenkosten erfasst)
Baukosten (Erstellungskosten)	Bauwerkskosten inkl. der Kosten für besondere Betriebseinrichtungen sowie Kosten für Ausstattung, Außenanlagen und Baunebenkosten. Nicht enthalten: Aufwendungen für das Baugrundstück und/oder dessen Herrichtung und Erschließung Kurz: Kostengruppen 300 bis 700 nach DIN 276
Bauwerkskosten (Herstellkosten)	Kosten sämtlicher Bauleistungen, die für die Errichtung des Gebäudes erforderlich sind. Hierzu zählen: Aufwendungen für Baukonstruktion und für technische Anlagen. Kurz: KG 300 und 400 nach DIN 276

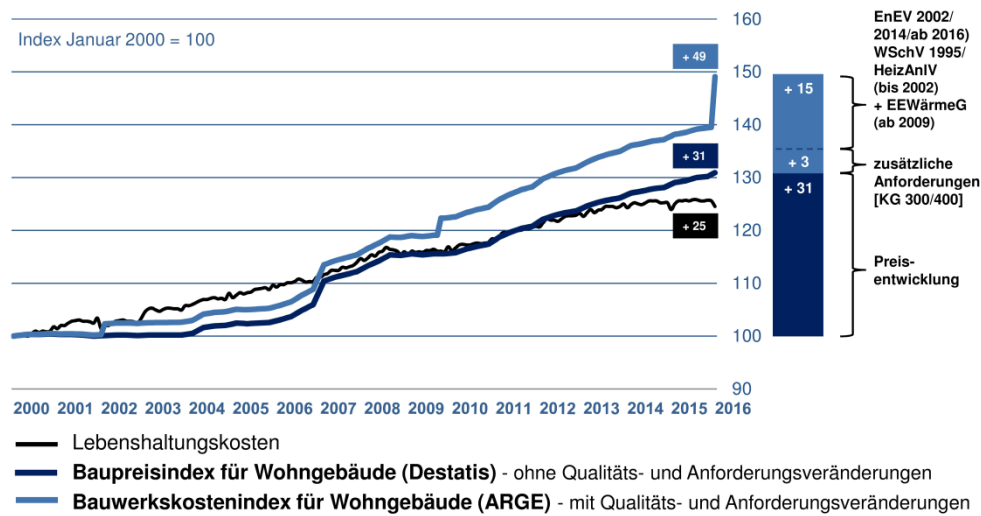
Quelle: ARGE Kiel 2015a: 96 f., eigene Kürzungen und Darstellung.

Bauwerkskosten in den vergangenen Jahren seit 2000 um 49 Prozent gestiegen

Die Bauwerkskosten (Kostengruppe 300 und 400 der DIN 276) für das Typengebäude sind seit dem 1. Quartal 2000 bis zum 1. Quartal 2016 um 49 Prozent gestiegen (vgl. Abbildung 6). Ein großer Teil davon – 31 Prozentpunkte oder rund zwei Drittel des Anstiegs – ist auf den Anstieg der Preise für Bauleistungen zurückzuführen.⁹⁴ Bis zur Mehrwertsteuererhöhung zum 1. Januar 2007 ist der Anstieg der Baupreise hinter der allgemeinen Entwicklung der Lebenshaltungskosten zurückgeblieben, danach haben sich Baupreise und Lebenshaltungskosten bis zum Jahr 2013 parallel verteuert. Während die Verbraucherpreise seit 2013 stagnieren, steigen die Preise für Bauleistungen dagegen kontinuierlich weiter an.

⁹⁴ Bei vom Statistischen Bundesamt regelmäßig erstellte Index der Preise für Bauleistungen wird nach dem Laspeyres-Verfahren berechnet. Preisveränderungen beziehen sich auf Bauleistungen zum jeweiligen Basisjahr, deren Qualität im Zeitablauf nicht verändert wird (Qualitätsbereinigung). Qualitative Veränderungen von Bauleistungen, die sich durch technischen Fortschritt oder infolge der Änderung gesetzlicher Vorschriften ergeben, oder ein quantitativ höherer Einsatz der Menge werden nicht berücksichtigt, um reine Preisveränderungen für die ausgewählten Leistungen zu betrachten. Der Preisindex für Bauleistungen kann daher die Entwicklung der tatsächlichen Baukosten für ein Gebäude im Zeitablauf nicht zutreffend wiedergeben (Vgl. auch BMUB 2015a: 15).

Abbildung 6: Entwicklung der Bauwerkskosten von 2000 bis 2016



Quelle: ARGE Kiel.⁹⁵

3 Prozentpunkte des Bauwerkskostenanstiegs sind in dem betrachteten Zeitraum auf zusätzliche (gesetzliche) Anforderungen zurückzuführen, die in den Kostengruppen 300 und 400 der DIN 276 wirksam wurden. 15 Prozentpunkte oder rund ein Drittel des Kostenanstiegs hängt mit veränderten Vorschriften zur Energieeffizienz und zum Einsatz erneuerbarer Energien zusammen. Nach dem Bauwerkskostenindex wird sich die EnEV 2014, die für Neubauten zum 1. Januar 2016 eine Verschärfung des Standards vorsah, mit einem Kostenanstieg von 9 Prozent gegenüber dem Vorjahr aus.

Verschärfung von Energieeffizienzstandards und zum Einsatz erneuerbarer Energien wirken sich kostensteigernd aus

Für die Errichtung des Typengebäudes^{MFH} in der Grundvariante im mittleren Preissegment mit gutem Wohnkomfort belaufen sich die Kosten je m² Wohnfläche (inkl. Mehrwertsteuer) im Bundesdurchschnitt auf 1.470 Euro/m² Wfl. Für das Bauvorhaben wurden die Vorgaben der EnEV ab 2016 berücksichtigt. Hätte man das Typengebäude^{MFH} nach den zu Beginn des Jahres 2014 geltenden Vorschriften der EnEV 2009 und zu den Baukosten des 1. Quartals 2014 errichtet, so wären dafür im Durchschnitt 1.334 Euro/m² Wfl. An Kosten entstanden. Die Bauwerkskosten sind also zwischen 2014 und 2016 um 10,2 Prozent gestiegen.⁹⁶

Bauwerkskosten sind zwischen 2014 und 2016 (jeweils 1. Quartal) um 10,2 Prozent auf 1.470 Euro/m² Wfl. gestiegen

⁹⁵ Entwicklung der Bauwerkskosten im Wohnungsbau (ARGE-Bauwerkskostenindex/DESTATIS-Preisindex) unter Berücksichtigung der Umsatzsteuer im Vergleich zu den allgemeinen Lebenshaltungskosten, Zeitraum: 1. Quartal 2000 bis 1. Quartal 2016, Bundesdurchschnitt. Datenquellen: Statistisches Bundesamt, Controlling und Datenarchiv ARGE sowie Erhebungen in Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft.

⁹⁶ Vgl. ARGE 2014: 24.

Tabelle 15: Darstellung der ermittelten Bauwerkskosten des Typengebäudes^{MFH} in seiner Grundvariante

Betrachtungsjahr 2016	€ je m ² Wohnfläche	%-Anteil KG 300-400
Leistungsbereiche	von/ Median /bis	von/ Median /bis
001 Erdarbeiten	32/ 37 /67	2,3/ 2,5 /4,3
002 Maurer-/Betonarbeiten	357/ 426 /593	25,8/ 29,0 /37,8
003 Dämmarbeiten	66/ 81 /115	4,8/ 5,5 /7,3
004 Zimmer-/Holzbauarbeiten	27/ 48 /66	1,9/ 3,3 /4,2
005 Klempner-/Stahlbauarbeiten	19/ 31 /49	1,3/ 2,1 /3,1
006 Dachdecker-/abdichtungsarbeiten	25/ 43 /84	1,8/ 2,9 /5,3
Rohbau	568/ 667 /815	41,1/ 45,4 /52,0
007 Sanitäre Installation/Obj.	64/ 82 /105	4,6/ 5,6 /6,7
008 Elektrische Installation	55/ 74 /98	4,0/ 5,0 /6,2
009 Heizungsinstallation	77/ 93 /141	5,5/ 6,4 /9,0
010 Def. Be- und Entlüftung	21/ 28 /106	1,5/ 1,9 /6,8
011 Fliesenarbeiten	40/ 50 /69	2,9/ 3,4 /4,4
012 Tischlerarbeiten (außen)	53/ 75 /118	3,9/ 5,1 /7,5
013 Tischlerarbeiten (innen)	33/ 52 /95	2,4/ 3,5 /6,1
014 Trockenbau	20/ 37 /75	1,4/ 2,5 /4,8
015 Malerarbeiten	29/ 42 /57	2,1/ 2,9 /3,6
016 Schlosserarbeiten	12/ 23 /47	0,9/ 1,6 /3,0
017 Balkone	44/ 60 /70	3,2/ 4,1 /4,4
018 Innenputz	24/ 34 /52	1,7/ 2,3 /3,3
019 Estricharbeiten	27/ 36 /49	1,9/ 2,5 /3,2
020 Bodenbelagsarbeiten	31/ 40 /52	2,2/ 2,7 /3,3
021 Küchen	34/ 50 /70	2,5/ 3,4 /4,5
022 Betonwerkstein	9/ 17 /29	0,7/ 1,2 /1,8
023 Schließanlage	2/ 3 /4	0,1/ 0,2 /0,3
024 Baureinigung	3/ 5 /9	0,2/ 0,3 /0,6
Ausbau	648/ 803 /977	46,9/ 54,6 /66,3
Bauwerkskosten Grundvariante	1.382/ 1.470 /1.568	100/ 100 /100

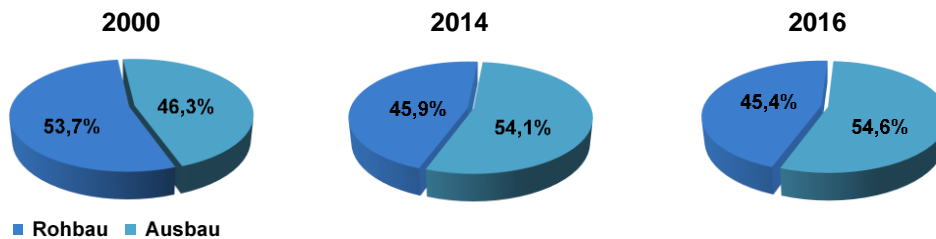
Quelle: ARGE Kiel. Differenzierung der entsprechenden Leistungsbereiche (001-024), Betrachtungsjahr 2016, Bundesdurchschnitt.

Ausbaugewerke haben Anteil von 55 Prozent an den Bauwerkskosten

Der Trend, dass die Ausbaugewerke einen größeren Anteil der Bauwerkskosten ausmachen, hat sich auch in den letzten beiden Jahren fortgesetzt. Im Betrachtungsjahr 2016 ist der Anteil der Kosten für die Ausbaugewerke auf 54,6 Prozent der gesamten Bauwerkskosten gestiegen, während der Rohbau nur noch auf einen Anteil von 45,4 Prozent kommt.

Abbildung 7: Verteilung der Bauwerkskosten 2000 bis 2016 im Vergleich

Verteilung der Bauwerkskosten



Quelle: ARGE Kiel. Darstellung der Entwicklung der Verteilung bei den Bauwerkskosten zwischen den Jahren 2000, 2014 und dem Betrachtungsjahr 2016, Bundesdurchschnitt.⁹⁷

Im Rohbau hat sich der Anteil der Arbeiten des Leistungsbereichs 002 Maurer-/Betonarbeiten weiter rückläufig entwickelt. Im Jahr 2000 lag deren Anteil an den gesamten Bauwerkskosten noch bei 36,9 Prozent, im 1. Quartal 2016 nur noch bei 29,0 Prozent. Bei den Ausbaugewerken gab es in den Leistungsbereichen unterschiedliche Entwicklungen: Der Kostenanteil für Heizungsinstallation ist zwischen 2000 und 2016 von 3,7 auf 6,4 Prozent am stärksten gestiegen. Auf Installationen im Leistungsbereich 010 für definierte Be- und Entlüftung entfielen 2014 und 2016 jeweils 1,9 Prozent; im Jahr 2000 waren nach dem damaligen Standard keine technischen Anlagen vorzusehen. Andere Positionen haben sich sowohl leicht erhöht als auch vermindert (siehe Tabelle 38, S. 122 in Kapitel 10.4).

Bedingt durch den höheren Anteil von Leistungen im Ausbau geht die mittlere Nutzungsdauer von Neubauten weiter zurück. Bedingt durch die kürzeren Austauschintervalle und eine höhere Ersatzhäufigkeit, bspw. von technischen Anlagen, liegt die über alle Bauteile gemittelte Nutzungsdauer bei nur noch 36 Jahren.⁹⁸

Die skizzierten Bauwerkskosten umfassen lediglich die Kosten der Kostengruppe 300 und 400. Um ein Gebäude zu errichten, sind zusätzlich die Kostengruppen 500 bis 700 mit einzubeziehen. Die Baukosten unterscheiden sich zum Teil deutlich zwischen einzelnen Regionen. In der folgenden Tabelle sind – über die jeweiligen Grundkosten hinaus – auch Zusatzkosten ausgewiesen, die in Metropolregionen bzw. städtischen Regionen regelmäßig anfallen.

Stärkste Zunahme der Kostenanteile von Heizungsinstallationen sowie Anlagen zur Be- und Entlüftung

Mittlere Nutzungsdauer eines Neubaus liegt bei nur noch 36 Jahren

Die Bauwerkskosten machen nur einen bestimmten Teil der Baukosten aus

⁹⁷ Die Verteilung der Kosten für das Jahr 2014 bezieht sich auf ein Typengebäude^{MFH}, das nach den Vorschriften der EnEV 2014 errichtet wird, die ab dem 1. Januar 2016 gelten. Dieser Standard wurde auch für die ausgewiesenen Kosten des Jahres 2016 zu Grunde gelegt.

⁹⁸ Vgl. ARGE 2015a: 78.

Tabelle 16: Darstellung der Baukosten (ohne grundstücksbezogene Kosten) in Metropolregionen bzw. städtischen Regionen für die erweiterte Variante des Typengebäudes^{MFH}

Baukosten in Metropolregionen bzw. städtischen Regionen	Kurzbeschreibung	€ je m ² Wohnfläche	Summe
		Median	Median
Bauwerkskosten (Kostengruppen 300/400) <small>Bezug: Typengebäude^{MFH} erweiterte Variante</small>	Grundkosten	1.470	2.083
	Zusatzkosten (z.B. Keller, Tiefgarage, Aufzugsanlage, anspruchsvolle Baustellenlogistik etc.)	560	
	Kostentreiber bei den Bauwerkskosten (z.B. zusätzliche kommunale Auflagen „ökologisches und energieeffizientes Bauen“)	53	
Außenanlagen (Kostengruppen 500/600)	Geringe Erstellungsmaßnahmen	41	48
	Kostentreiber bei den Außenanlagen (z.B. zusätzliche kommunale Auflagen „ökologische Ausgleichsmaßnahmen“)	7	
Baunebenkosten (Kostengruppe 700)	Durchschnittlicher Leistungsumfang	433	446
	Kostentreiber bei den Baunebenkosten (z.B. zusätzliche kommunale Auflagen „Artenschutz“, „Infrastrukturabgaben“)	13	
Bewertungsaufschlag	Angespannte Marktlage (z.B. Metropolregionen/städtische Regionen)		211
Baukosten (Kostengruppen 300-700 inkl. Bewertungsaufschlag)	Ohne grundstücksbezogene Kosten		2.788

Quelle: ARGE Kiel, Kostenangaben unter Berücksichtigung der aktuellen Marktlage und der ermittelten Median-Kostenwerte für Wachstumsregionen bzw. Ballungsgebiete (Kostentreiber), Kostenstand: 1. Quartal 2016, Bundesdurchschnitt, inkl. Mehrwertsteuer (Bruttokosten).

In Metropolregionen belaufen sich allein die Bauwerkskosten für typische Gebäude auf 2.083 Euro/m² Wfl.

Belaufen sich die Bauwerkskosten auf 1.470 Euro/m² Wfl., so sind u.a. für Keller, Tiefgarage, Aufzugsanlage und anspruchsvolle Baustellenlogistik (entspricht der erweiterten Variante des Typengebäudes MFH) rund 560 Euro/m² Wfl. zusätzlich zu berücksichtigen. Weitere 53 Euro/m² Wfl. fallen das Erfüllen von kommunalen Auflagen an. Die Bauwerkskosten erhöhen sich in Metropolregionen auf 2.083 Euro/m².

Für die Kostengruppen 500 bis 700 fallen zusätzlich 705 Euro/m² Wfl. an

Außenanlagen sowie Kosten für Ausstattung und Kunstwerke (KG 500/600) schlagen mit 48 Euro/m² Wfl. zu Buche, die Baunebenkosten belaufen sich auf 446 Euro/m² Wfl. Für Metropolregionen mit angespannter Marktlage ist mit einem Kostenaufschlag von 211 Euro/m² zu rechnen.

Die gesamten Baukosten belaufen sich auf 2.788 Euro/m², grundstücksbezogene Kosten sind nicht berücksichtigt

Die Baukosten (KG 300 bis 700) belaufen sich daher auf 2.788 Euro/m² Wfl. für die Errichtung eines Gebäudes in Metropolregionen. Darüber hinaus sind grundstücksbezogene Kosten hinzuzurechnen, die stark von der Lage eines Grundstücks innerhalb einer Stadt und der Beschaffenheit des Grundstücks abhängen.

In stark angespannten Märkten können die Baukosten im Durchschnitt 3.190 Euro/m² Wfl. erreichen

Die Baukosten unterscheiden sich erheblich je nach Ausführungspraxis und der Marktlage. In der Grundvariante des Typengebäudes^{MFH} belaufen sich die durchschnittlichen Baukosten auf 1.730 Euro/m² Wfl. (KG 300 bis 700). Bei der erweiterten Variante des Typengebäudes^{MFH} können sich die Baukosten durchschnittlich auf 3.190 Euro/m² Wfl. belaufen.

Tabelle 17: Darstellung der Baukosten (ohne grundstücksbezogene Kosten) in den einzelnen Wohnungsbauregionen für die Grundvariante bzw. die erweiterte Variante des Typengebäudes^{MFH}

	Ausführungspraxis	Marktlage	Bewertungsaufschlag (Marktlage)	Baukosten € je m ² Wohnfläche
			Median	Median
TOP-Standorte	Typengebäude ^{MFH} erweiterte Variante (Keller, Tiefgarage, Aufzug, zusätzlicher Lärm-/Schallschutz, anspruchsvolle Baustellenlogistik)	teilw. stark angespannt	+ 23,8 %	3.190
Metropolregionen und städtische Regionen		angespannt	+ 8,2 %	2.788
ländliche Räume	Typengebäude ^{MFH} Grundvariante (Kellersatzräume, oberirdische Stellplätze)	entspannt bis ausgeglichen	- 6,7 %	1.730

Quelle: ARGE Kiel, Kosten unter Berücksichtigung der aktuellen Marktlage, Kostenstand: 1. Quartal 2016, Bundesdurchschnitt, inkl. Mehrwertsteuer (Bruttokosten)

Ein Investor, der ein Gebäude errichten lassen oder erwerben möchte, muss für seine Investition deutlich höhere Kosten kalkulieren als nur die Bauwerkskosten. Es müssen sämtliche Baukosten sowie grundstücksbezogene Kosten einbezogen werden. Da die Bauwerkskosten einen großen Teil der Baukosten ausmachen, werden sie häufig als Vergleichsmaßstab hervorgehoben.

Investoren haben höheren Kostenaufwand als nur die Bauwerkskosten anzusetzen

Gesetzliche Anforderungen an das Bauen/ Bauordnungsrecht

Die gesetzlichen Anforderungen bedürfen einer generellen Überprüfung. Um die Bedingungen für den Wohnungsneubau weiter zu verbessern, ist es notwendig, Regelungen zu entschlacken und zu vereinfachen. Die gesetzlichen Vorschriften sind heute so unübersichtlich und uneinheitlich, dass sie die Planung verkomplizieren, Bauzeiten verlängern und Baukosten steigern. Eine allgemeine Vereinheitlichung könnte die Attraktivität des Bauens wieder stark erhöhen.

Generelle Überprüfung des Regelwerkes erforderlich

Eine Verbesserung der Planbarkeit von Wohnungsbauprojekten reduziert die Kosten für die Bauherren. Ein wichtiger Punkt, um dies zu erreichen, ist die Überprüfung und Anpassung der Musterbauordnung (MBO). Ideal wäre eine länderübergreifend einheitliche Bauordnung, mindestens aber die Orientierung der Landesbauordnung (LBO) an der Musterbauordnung. Eine damit stattfindende Rechtsangleichung sorgt für Transparenz und spart die Kosten für Umplanungen zur Anpassung an landesspezifische Regeln. In den Ländern dürfen keine Anforderungen gestellt werden, die über die Regelungen des Bundesrechts hinausgehen. Bei der notwendigen Überprüfung muss die Musterbauordnung auch auf interdisziplinäres Konfliktpotenzial hin untersucht werden. Es empfiehlt sich darüber hinaus, den Bestandsschutz in die MBO aufzunehmen und dessen einheitliche Umsetzung in allen Bundesländern zu forcieren.⁹⁹

Länderübergreifend einheitliche Bauordnung erforderlich

Der Wohnungsneubau wird zudem durch immer aufwendigere organisatorische und technische Prozesse gehemmt, die es zu prüfen und zu überarbeiten gilt. Die entstandene Komplexität aus den verschiedenen Aufgaben und einer großen Anzahl einzubeziehender öffentlicher Ämter und Behörden führt derzeit zu

Aufwändige Prozesse verteuern das Bauen

⁹⁹ BMUB 2015a: 135.

einer aufwändigeren Vorplanung und damit zur Verlängerung von Bauzeiten sowie zur Steigerung von Kosten.¹⁰⁰

Einfluss unterschiedlicher EnEV – Standards auf Bauwerkskosten

Hoher Einfluss der energetischen Standards auf die Bauwerkskosten

In den letzten Jahren sind die Bauwerkskosten der KG 300 und 400 erheblich von unterschiedlichen energetischen Standards beeinflusst worden. Nach dem seit dem 1. Januar 2016 geltenden EnEV-Standard belaufen sich die Bauwerkskosten auf 1.470 Euro/m² Wfl. (Kostenstand 1. Quartal 2016). Für den Standard EnEV 2014 belaufen sich die Kosten lediglich auf 1.377 Euro/m² Wfl. Der EnEV 2016-Standard wirkt sich mit 6,7 Prozent höheren Kosten aus. Damit lässt sich eine durchschnittliche Verringerung des Endenergieverbrauchs von rund 14 kWh/m²AN a oder 20,9 Prozent erzielen (von 67 auf 53 kWh/m²AN a).

Tabelle 18: Darstellung der Bauwerkskosten (KG 300-400) und des Endenergieverbrauchs für Heizwärme und Warmwasserbereitung

Energetische Standards im Neubau	Bauwerkskosten je m ² Wohnfläche	Kostenindex KG 300-400	Endenergieverbrauch je m ² Gebäudenutzfläche	Verbrauchsdivergenz [kWh/m ² AN a]
	Median	Median	von/ Median /bis	Median
WSchV 1995	1.288 €/m ² Wfl.	87,6	75/ 113 /134 kWh/m ² AN a	60
EnEV 2014	1.377 €/m ² Wfl.	93,7	45/ 67 /98 kWh/m ² AN a	14
EnEV ab 2016	1.470 €/m ² Wfl.	100	36/ 53 /83 kWh/m ² AN a	0
EffH 55	1.614 €/m ² Wfl.	109,8	29/ 40 /67 kWh/m ² AN a	-13
EffH 40	1.721 €/m ² Wfl.	117,1	25/ 36 /58 kWh/m ² AN a	-17

Quelle: ARGE Kiel. (Bezug: Typengebäude MFH in seiner Grundvariante), Kostenstand: 1. Quartal 2016, Bundesdurchschnitt, inkl. Mehrwertsteuer (Bruttokosten)

Verringerung des Endenergieverbrauchs auf den Standard EnEV 2014 war mit geringen zusätzlichen Bauwerkskosten möglich

Der Vergleich der Baukosten für das Typengebäude^{MFH} nach der Wärmeschutzverordnung von 1995 (WSchV 1995) und EnEV 2014 zeigt aber, dass mit höheren Bauwerkskosten von 6,9 Prozent (1.288 auf 1.377 Euro/m² Wfl.) eine Einsparung des Endenergieverbrauchs um 46 kWh/m²AN a oder 40,7 Prozent erreicht werden konnte. Der Grenznutzen eines zusätzlich investierten Euro, mit dem eine Reduzierung des Endenergieverbrauchs erreicht werden soll, nimmt kontinuierlich ab. D.h. es wird immer teurer, eine zusätzliche Kilowattstunde Endenergie einzusparen.

Eine Verringerung des Endenergieverbrauchs auf EffH 40 ist mit hohen zusätzlichen Bauwerkskosten verbunden

Um ausgehend vom EnEV 2016-Standard auf den EffH 40-Standard zu gelangen, sind 251 Euro/m² Wfl. Bauwerkskosten zusätzlich notwendig. Damit können im Durchschnitt weitere 17 kWh/m²AN a Endenergieverbrauch eingespart werden. Dabei belaufen sich die durchschnittlichen Bauwerkskosten je eingesparter kWh/m²AN a Endenergieverbrauch auf 14,76 Euro/m². Die Verringerung des Endenergieverbrauchs im Vergleich der Standards der Wärmeschutzverordnung von 1995 zu EnEV 2014 hat dagegen nur 1,93 Euro/m² höhere Bauwerkskosten gekostet. 7,6 Mal weniger als jetzt noch den Standard auf das EffH 40 zu verringern.

EnEV 2016 und ambitioniertere Standards nicht mehr wirtschaftlich

Im Vergleich der verschiedenen energetischen Standards wird deutlich, dass bei der EnEV ab 2016 das Kriterium der Wirtschaftlichkeit (Amortisationszeit von weniger als 20 Jahren) nicht mehr gegeben ist. Als gerade noch wirtschaftlich vertretbar wird kann der Standard nach EnEV 2014 angesehen werden, insbesondere in Bezug auf den Wohnungsbau in Mehrgeschossbauweise.¹⁰¹

¹⁰⁰ RegioKontext 2013b: 25f.

¹⁰¹ ARGE 2015a: 38ff. Dies ist vor allem bei einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Fall, bei der sämtliche Kosten angesetzt werden (Vollkosten-Betrachtung). Diese Vorgehensweise ist für Investoren als üblich anzusehen. Mehrkosten-Betrachtungen, bspw. der Mehrkosten eines hö-

Das kostenoptimale Niveau ist bereits mit dem Standard nach der EnEV 2014 als erreicht anzusehen.

Angesichts des hohen Einflusses der vorgeschriebenen energetischen Standards auf die Höhe der Baukosten sollten künftig die gesetzlichen Regelungen zum Klimaschutz so angepasst werden, dass sie Wohnungsneubau nicht bremsen oder verhindern. Die Anforderungen dürfen nur so gestaltet werden, dass sich die durch einen höheren Standard entstehenden Mehrkosten bei der Errichtung eines Gebäudes langfristig durch die Einsparung von Energiekosten amortisieren lassen. Die Erfüllung dieser Anforderungen muss wirtschaftlich gestaltbar sein. Investoren muss die Möglichkeit gegeben werden, Mieten oder Verkaufspreise zu erzielen, die ihre Mehrkosten für energieeinsparende Auflagen decken.

Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Gewährung von mehr Planungssicherheit, die in der Vergangenheit durch häufige Novellierungen und die zunehmende Komplexität der Regelungen nicht ausreichend gegeben war. Künftig sollte möglichst auf weitere Verschärfungen, aber vor allem auf eine rasche zeitliche Abfolge von Novellierungen verzichtet werden. Zudem sollten die Berechnungsverfahren im Rahmen der EnEV (Energieeinsparverordnung) realitätsnäher und praktikabler gestaltet sein, d.h. es sollte mehr auf die Einsparung an Endenergie und auf die CO₂-Einsparung abgestellt werden.

Dies sollte sich auch mit Blick auf die Förderbedingungen der KfW für besonders energieeffiziente Wohngebäude wieder spiegeln. Es sollten Standards besonders stark gefördert werden, bei denen mit niedrigen Kosten ein (kosten-)optimaler Energieeffizienzstandard erreicht wird.¹⁰² Angesichts der besonderen Bedeutung des Quartiers für die Weiterentwicklung von Wohnungs- und Immobilienbeständen sollte das Bilanzierungsverfahren der EnEV auf eine quartiersorientierte Betrachtung umgestellt werden. Darüber hinaus ist es notwendig, EnEV und EEWärmeG zusammenzuführen, damit deren Effekte gemeinsam betrachtet werden können.

Erhöhte Anforderungen an den Schallschutz praxisgerecht regeln

Die durch überhöhte Anforderungen an den Schallschutz entstehenden Mehrkosten müssen langfristig gesenkt werden, um den Wohnungsneubau weiter anzukurbeln. Für Länder und Kommunen gilt es daher die Mindestanforderungen im Schallschutz auf ihre Kosten-Nutzen-Relevanz hin zu überprüfen, zu vereinfachen und zu vereinheitlichen. Die entsprechenden Regelungen bedürfen einer rechtlichen Absicherung, bspw. im Rahmen der Vereinheitlichung von MBO und LBO, um die Planbarkeit von Bauprojekten zu erhöhen.¹⁰³ Über einen in den Bauordnungen geregelten Mindestschallschutz auf einem vertretbaren Kostenniveau sollte es einen erhöhten Schallschutz nur auf privatrechtlicher Basis geben.

Je nach dem angewandten Normansatz für die Ausführung des Schallschutzes ergeben sich andere Anforderungen an die Baukonstruktion, wodurch sich direkte Auswirkungen auf die Höhe der Baukosten ergeben. Während bei Anwendung der DIN 4109 kein nennenswerter Kostenunterschied zwischen dem

Wohnungsneubau darf durch hohe energetische Standards nicht gebremst oder verhindert werden

Ausrichtung der Berechnungsverfahren auf Einsparung Endenergie und CO₂

Quartiersbezogene Bilanzierungsverfahren entwickeln, EnEV und EEWärmeG zusammen führen

Regelung des erhöhten Schallschutzes nur auf privatrechtlicher Basis

Erhebliche Kosteneinflüsse je nach verfolgtem Normansatz

heren energetischen Standards, bilden nicht die Entscheidungssituation eines Investors ab, helfen aber, die Kosteneffekte unterschiedlicher Standards zu analysieren.

¹⁰² ARGE 2015a: 30ff.

¹⁰³ BMUB 2015a: 136.

Mindestschallschutz und dem erhöhten Schallschutz nach dem Beiblatt 2 auftritt, erhöhen die verschiedenen Schallschutzstufen der VDI 4100 die Kosten merklich und tragen gleichzeitig zu einem Verlust von Wohnfläche bei (vgl. Tabelle 19).¹⁰⁴

Tabelle 19: Darstellung der Auswirkungen verschiedener Normansätze für den baulichen Schallschutz am Beispiel des Bauteils Wohnungstrennwand

Schallschutz Beispiel: Bauteil Wohnungstrennwand	€ je m ² Wohnfläche	Kostenindex KG 300-400	€-Mehrkosten je Wohnung	Veränderung Wohnungsgröße
	Median	Median	Median	Median
DIN 4109	1.465	100	0	0
DIN 4109 BBl. 2	1.470	100,3	375	0
VDI 4100 SSt. 1	1.486	101,4	1.560	-0,7 m ² / -0,9 %
VDI 4100 SSt. 2	1.509	103,0	3.200	-1,1 m ² / -1,5 %
VDI 4100 SSt. 3	1.517	103,5	3.790	-1,5 m ² / -2,1 %

Quelle: ARGE 2015a: 44. Ansatz: durchschnittlich große Wohnung mit ca. 35 % Wohnungstrennwandanteil Bezug: Typengebäude MFH in seiner Grundvariante, EnEV ab 2016), Kostenstand: 1. Quartal 2016, Bundesdurchschnitt, inkl. Mehrwertsteuer (Bruttokosten)

Brandschutz

Brandschutzanforderungen können Baukosten erhöhen

Im Brandschutz sollten Länder und Kommunen die Verschärfung der gesetzlichen Regelungen durch örtliche Feuerwehren zu verhindern, denn diese Verschärfungen erschweren die Kalkulation und führen zu Unsicherheiten bei der Planung sowie zu erhöhten Baukosten. In diesem Zusammenhang kann bspw. die Anschaffung von Feuerwehrfahrzeugen geprüft werden, mit deren Hilfe eine Personenrettung über Leitern auch in engen Straßen möglich ist, um den Bau von zweiten Rettungswegen zu vermeiden. Oder es kann eine Prüfung des Baus von technisch weniger aufwändigen innenliegenden Sicherheitstreppehäusern unterhalb der Hochhausrichtlinie erfolgen.¹⁰⁵ Generell müssen Länder und Kommunen die Hochhausrichtlinie auf Potenziale zur Senkung von Aufwendungen für den Brandschutz hin untersuchen, um die Baukosten zu reduzieren.

Hohe Kosten fallen für einen zweiten baulichen Rettungsweg an

Wird für einen zweiten baulichen Rettungsweg ein zweites Treppenhaus erforderlich, so erhöhten sich die Baukosten um durchschnittlich 61 Euro/m² WFl., bei einem Sicherheitsraum in Treppenhäusern um 32 Euro/m² Wfl.

¹⁰⁴ ARGE 2015a: 43f.

¹⁰⁵ BMUB 2015a: 135.

Tabelle 20: Beispielhafte Darstellung von Brandschutzmaßnahmen und den damit verbundenen Kosten (ohne Baunebenkosten)

	Ausführungs- beispiel	Nutzungs- zeitraum	Kosten der Maßnahme	
			€ absolut	€ je m ² Wohnfläche
			Median	Median
zweiter baulicher Rettungsweg	Treppenturm	temporär	19.150	22
	feste Stahltreppe (Spindeltreppe)	langfristig bis dauerhaft	35.600	40
	zweites Treppenhaus (einfacher Standard)	dauerhaft	53.960	61
Sicherheitsräume in Treppenhäusern (einfacher Standard)		dauerhaft	27.970	32

Quelle: ARGE Kiel, Kosten in Bezug auf die Grundvariante des Typengebäudes MFH, Kostenstand: 1. Quartal 2016, Bundesdurchschnitt, inkl. Mehrwertsteuer (Bruttokosten)

Kommunale Stellplatzsatzungen

Der Bau von Stellplätzen verlangsamt und verteuert Wohnungsbauprojekte. Ist eine Tiefgarage erforderlich, so erhöhen sich die Bauwerkskosten durchschnittlich um 298 Euro/m² Wfl. Eine oberirdisch errichtete Einzel- bzw. Gemeinschaftsgarage führt lediglich zu Mehrkosten von durchschnittlich 42 Euro/m².

Die Errichtung von Stellplätzen ist mitunter sehr aufwändig und teuer

Tabelle 21: Darstellung der Kostenbenchmarks für eine Ausführungsvariante mit Garage, Parkpalette oder Tiefgarage

	Kurzbeschreibung	€ je m ² Wohnfläche
		von/ Median /bis
Garage	Einzel- bzw. Gemeinschaftsgarage	29/ 42 /54
Parkpalette	Gemeinschaftsgarage, oberirdisch – freistehend	44/ 60 /71
Tiefgarage	Gemeinschaftsgarage unterirdisch – gebäudebezogen	252/ 298 /355

Quelle: ARGE Kiel, Bezug: Typengebäude^{MFH} in seiner Grundvariante, Kostenstand: 1. Quartal 2016, Bundesdurchschnitt, inkl. Mehrwertsteuer (Bruttokosten).

Daher müssen Länder und Kommunen die Stellplatzanforderungen dringend an die spezifische Nachfrage vor Ort anpassen. Die heutigen Regelungen entsprechen nicht mehr der tatsächlichen Nachfrage, die sich unter anderem aufgrund des veränderten Mobilitätsverhaltens in den letzten Jahren reduziert hat.¹⁰⁶ Als zusätzliches Mittel sollte die Entwicklung zeitgemäßer Mobilitätskonzepte durch Länder und Kommunen gefördert werden. Gerade in den Innenstädten und Ballungsräumen können solche Konzepte die Stellplatzanforderungen ergänzen oder ersetzen und gleichzeitig einen Beitrag zum Erreichen der Klimaschutzziele leisten.¹⁰⁷

Stellplatzanforderungen sollten an der spezifischen Nachfrage und deren Mobilitätsverhalten ausgerichtet werden

¹⁰⁶ BMUB 2015a: 135.

¹⁰⁷ BMUB 2015a: 135.

2.2.6 Serielles Bauen fördern

Rationalisierungs- und Effizienzvorteile durch serielle Bauweisen realisieren

Mit der Förderung serieller Bauweisen wird im Grunde kein wohnungspolitisches Thema berührt. Im Vordergrund steht die Frage, wie sich die Prozesse aller an der Wertschöpfungskette Bau beteiligten Akteure über die Phase von Planung und Ausführung hinweg effektiver und effizienter gestalten lassen und durch rationellere Bauprozesse und höhere Stückzahlen (Skaleneffekte) Kosteneinsparungen erzielt werden können.

Unterschiedliche Ansätze seriellen Bauens

Seriell Bauen fasst eine Vielzahl unterschiedlicher Ansätze zusammen:

- Elementbauweise unterteilt das Gebäude in standardisierte Elemente, die entlang von Schnittstellen zusammen gefügt werden. Das reicht von Mauertafeln bis hin zu komplexen Zellen und Raummodulen. Bei serieller Bauweise ist es möglich, die Elemente im Werk vorzufertigen und auf der Baustelle zusammen zu setzen.
- Baukastensysteme enthalten eine Reihe vorgefertigter Elemente und können in einer Vielzahl von Kombinationen zusammengefügt werden. Dadurch sind trotz standardisierter Elemente flexible Wohnungsangebote errichtbar.
- Die Weiterentwicklung eines Baukastensystems führt zu einem Typengebäude, die nach demselben Konzept und derselben Bauplanung – idealerweise in unterschiedlichen Varianten, die auf die Wohnungsnachfrage eingehen – aber in Serie und gleicher Ausführung an verschiedenen Standorten realisiert werden können.

Hohe architektonische und städtebauliche Qualität sicherstellen

Dabei geht es nicht darum, die industriellen Bauweisen der 1970er und 1980er Jahre in Ostdeutschland wiederzubeleben, sondern hohe architektonische und städtebauliche Qualitäten zu erzielen.

Mehrere Maßnahmen zur Förderung serieller Bauweisen erforderlich

Für eine Förderung serieller Bauweisen ist eine Vielzahl von Maßnahmen erforderlich. Bspw. ist eine frühzeitige Verknüpfung von Planung und Ausführung notwendig.¹⁰⁸ Der Einsatz von Building Information Modeling (BIM) kann dies unterstützen.¹⁰⁹ Verbände und Unternehmen sollten Plattformen schaffen, die Zusammenschlüsse mehrerer Wohnungsunternehmen ermöglichen, um eine gemeinsame Planung vorzunehmen, die für eine Kostenersparnis notwendigen Stückzahlen zu erreichen und Skalenvorteile zu nutzen.¹¹⁰ Mittel- bis langfristig muss eine stärkere Verankerung von Themen des kostensparenden Bauens in Ausbildung, Studium und Forschung erfolgen.¹¹¹

Unterstützung der Wohnungs- und Bauwirtschaft durch Bund und Länder notwendig

Angesichts der Komplexität dieser Aufgabenstellung sollten Bund und Länder die Entwicklung zeitgemäßer und kostensparender Bauweisen sowie die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Wohnungs- und Bauwirtschaft aktiv unterstützen, wie es bereits in der Wohnungsbauoffensive vorgesehen ist. Wichtig ist es, dass insbesondere die Länder ihre Vergabe- und Förderrichtlinien der sozialen Wohnraumförderung prüfen und auf die Förderung kostensparender serieller Bauweisen abstimmen. Um hohe Stückzahlen zu erreichen ist eine einheitliche Bauordnung Voraussetzung.

¹⁰⁸ BMUB 2015a: 105f, 113.

¹⁰⁹ BMUB 2015a: 139.

¹¹⁰ BMUB 2015a: 138.

¹¹¹ BMUB 2015a: 112, 123.

In Schweden wurden serielle Bauweisen von SABO, dem Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen Schwedens, unterstützt. In einem traditionell von hohen Baukosten gekennzeichneten Markt konnten die Bauwerkskosten um rund 25 Prozent reduziert werden.¹¹² Derzeit bereitet das BMUB einen Wettbewerb vor, mit dem unterschiedliche Varianten serieller Bauweisen ermittelt und anschließend in der Praxis umgesetzt werden sollen. Die Wohnungswirtschaft hat großes Interesse daran; mehrere Unternehmen unterstützen den Wettbewerb.

Vorbereitung eines Wettbewerbs durch das BMUB, um die Potenziale serieller Bauweisen zu ermitteln

2.2.7 Wirtschaft macht Wohnen

Seitdem die Mieten und Immobilienpreise in den großen Ballungsräumen und Hochschulstädten deutlich gestiegen sind und die Suche nach bezahlbarem Wohnraum auch für Haushalte mit mittlerem Einkommen schwerer geworden ist, wird die Verfügbarkeit von Wohnungen zum harten Standortfaktor für Wirtschaftsunternehmen. Sie leiden nicht nur unter dem Fachkräftemangel, sondern werden damit konfrontiert, dass Auszubildende und Beschäftigte schwer haben, eine günstige Wohnung in angemessener Nähe zum Unternehmenssitz zu beziehen.

Verfügbarkeit von Wohnraum ist zum harten Standortfaktor geworden

In den Jahren des Wirtschaftswunders nach dem Zweiten Weltkrieg war der Werkswohnungsbau ein wichtiges Instrument, um für die wachsende Belegschaft zunächst von Industrieunternehmen ausreichend Wohnraum zu schaffen. Aus diesem Segment haben sich aber die Industrieunternehmen, wie aber auch Bahn, Post und der Bund seit längerem zurückgezogen und die Wohnungsbestände veräußert.

Werkswohnungsbau hatte nach dem Zweiten Weltkrieg hohe Bedeutung

Je nach Marktlage kann ein Engagement von Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft am Wohnungsmarkt von Vorteil sein.¹¹³ Es zeichnet sich eine win-win-Situation ab: Die Unternehmen erhalten die Möglichkeit, den Beschäftigten günstigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen und können sich mit solchen zusätzlichen, nicht-monetären Leistungen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Unternehmen verschaffen und die Mitarbeiterbindung erhöhen. Die Beschäftigten haben an ihrem Arbeitsort günstigen Wohnraum zur Verfügung. Mitarbeiterwohnen, d.h. Wohnungen speziell für Mitarbeiter, wird zu Faktor in der Personal- und Standortpolitik von gewerblichen Unternehmen.

Stärkeres Engagement von Wirtschaftsunternehmen am Wohnungsmarkt löst Win-Win-Situation aus

Heutiger Wohnungsbau durch die gewerbliche Wirtschaft ist – wie Praxisbeispiele zeigen – kein Massenphänomen wie in den 1950er Jahren, sondern wird auf die jeweilige Wohnungsmarktsituation und branchenspezifisch eingesetzt. Anders als damals bieten sich heute unterschiedliche Modelle an:¹¹⁴

Kleinteilige Modelle müssen auf den Einzelfall ausgerichtet werden

- Klassisch kann das gewerblich tätige Unternehmen ein Wohngebäude bauen lassen, das in sein Eigentum übergeht und dass es später selbst bewirtschaftet (Modell 1). Für das Wirtschaftsunternehmen ist damit ein vergleichsweise hoher Aufwand für die Bewirtschaftung mit typischen Risiken verbunden. Von Vorteil ist es, wenn das Unternehmen selbst über ein geeignetes Baugrundstück verfügt, bspw. ein ehemaliges Betriebsgelände.

¹¹² SABO 2015: 2. Die Errichtung eines m² Bruttogeschossfläche (BGF) kostete im Jahr 2015 ca. 12.000 Schwedische Kronen (SEK), dies entspricht rund 1.300 Euro/m² BGF (Nettokosten ohne MwSt.). Hinzu kommen Mehrwertsteuer und Kosten für Grundstück und Gründung.

¹¹³ Vgl. RegioKontext 2016: 6f.

¹¹⁴ Vgl. RegioKontext 2013b: 41f., RegioKontext 2016: 17ff.

- Gegenüber der klassischen Variante bieten sich unterschiedliche Kooperationsmodelle an. Bspw. kann das Wirtschaftsunternehmen die Baufläche zur Verfügung stellen, damit ein wohnungswirtschaftlicher Partner darauf eine Wohngebäude errichtet (Modell 2). Das Eigentum liegt bei dem wohnungswirtschaftlichen Partner. Alternativ kann die Bewirtschaftung von dem Wirtschaftsunternehmen (interne Bewirtschaftung) oder von einem externen Partner (externe Bewirtschaftung) vorgenommen werden. Die jeweils gewünschte Kooperationsbeziehung ist durch Vertragskonstellationen abzusichern.
- In einem weiteren Kooperationsmodell (Modell 3) kann von einem Wohnungsunternehmen auf einer anderen Baufläche ein Gebäude errichtet werden und das Wirtschaftsunternehmen erhält Belegungsrechte für die Beschäftigten. Wohnungen, die nicht im Rahmen der Belegungsbindung abgerufen werden, können am freien Markt vermietet werden. Dieses Modell führt zu einem sehr geringen Aufwand beim Wirtschaftsunternehmen.

Vertretbare Mieten können für Beschäftigte erreicht werden

Wirtschaftlichkeitsberechnungen belegen, dass je nach den kalkulatorischen Annahmen beispielhaft Nettokaltmieten zwischen 8,79 und 12,72 Euro/m² Wohnfläche angesetzt werden können.¹¹⁵ Der große Mietenunterschied hängt auch davon ab, ob ein Grundstück unternehmensseitig mit eingebracht werden kann. Damit können gerade in den Ballungsräumen vertretbare Mieten für Beschäftigte geschaffen werden, wenn am freien Markt keine adäquaten Wohnungen zur Verfügung stehen.

Hoher Informationsbedarf der gewerblichen Wirtschaft

Der Informationsbedarf der gewerblichen Wirtschaft zu unterschiedlichen Varianten des Mitarbeiterwohnens ist hoch. Idealerweise kann auf kommunaler Ebene eine Dialog zwischen Akteuren aus der Kommune, der gewerblichen Wirtschaft und der Wohnungswirtschaft initiiert werden, in denen die gemeinsamen Möglichkeiten und Potenziale diskutiert und solche Modelle systematisch umgesetzt werden.

Freibetrag für vergünstigte Überlassung von Wohnungen in Arbeitsverhältnissen prüfen

Das skizzierte Mietenniveau ist erreichbar, ohne dass durch die Vermietung eine Vergünstigung entsteht, die von den Beschäftigten als geldwerter Vorteil zu versteuern wäre und damit zusätzliche Kosten auf Arbeiterebene entstehen. Die Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene haben die Möglichkeit, die steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen zur unentgeltlichen oder verbilligten Überlassung einer Wohnung bei einem bestehenden Arbeitsverhältnis zu prüfen und einen speziellen Freibetrag pro Monat einzuführen (beispielsweise 100 bis 150 Euro/Monat).¹¹⁶ Weicht die vereinbarte Miete gegenüber dem ortsüblichen Mietenniveau nur bis zur Höhe des Freibetrages ab, so ist eine Versteuerung nicht notwendig. Dadurch könnte die Miete beispielsweise durch zusätzliche Leistungen des Wirtschaftsunternehmens über das skizzierte Niveau hinaus zusätzlich verbilligt werden, ohne dass es steuerlich- und sozialversicherungsrechtlich schädlich wäre.

Zusätzliche steuerliche Anreize können die Verbreitung dieses Modells unterstützen

Das skizzierte Mietenniveau ist erreichbar, ohne dass steuerliche Anreize oder Mittel der sozialen Wohnraumförderung mit eingebunden wären. Bei der Gestaltung der steuerlichen Anreizförderung (siehe Kapitel 2.2.2, S. 20) könnte das Mitarbeiterwohnen begünstigt werden. Es bietet sich eine Förderung an, wie sie bis 1995 durch § 7k EStG als erhöhte Absetzung für Wohnungen mit

¹¹⁵ Vgl. RegioKontext 2016: S. 28.

¹¹⁶ Vgl. RegioKontext 2016: S. 33.

Sozialbindung gewährt worden ist. Alternativ könnte die soziale Wohnraumförderung auf das Mitarbeiterwohnen ausgedehnt werden.

2.3. Wohnungsbau in Schrumpfungsräumen

Während die Bevölkerung in den Ballungsräumen und den Hochschulstandorten wächst, geht die Bevölkerung in den ländlich geprägten Kreisen und in dünn besiedelten Gebieten kontinuierlich zurück. Sie stehen daher vor großen Herausforderungen bezüglich der zukünftigen Entwicklung, Wohnungspolitik und Daseinsvorsorge.

Im Jahre 2012 waren deutschlandweit rund 46 Prozent der Kommunen und damit 32,8 Mio. Menschen (40 Prozent) von Bevölkerungsrückgängen betroffen. Diese Gebiete liegen v. a. in weiten Teilen von Ostdeutschland, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Rheinland-Pfalz sowie in einigen ländlichen Regionen Schleswig-Holsteins, Baden-Württembergs, in Süd-Niedersachsen, Nordhessen und Nord-Bayern. In den Jahren zwischen 2000 und 2013 hat sich die Bevölkerung in Ostdeutschland außerhalb der Großstädte um jeweils mehr als 10 Prozent verringert.

Tabelle 22: Bevölkerungsentwicklung zwischen 2000 und 2013 in Prozent

	Westdeutschland	Ostdeutschland
Kreisfreie Großstädte	3,31	4,37
Städtische Kreise	0,00	-14,31
Ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen	-0,40	-12,16
Dünn besiedelte ländliche Kreise	-2,00	-10,97

Quelle: BBSR 2015e: 6.

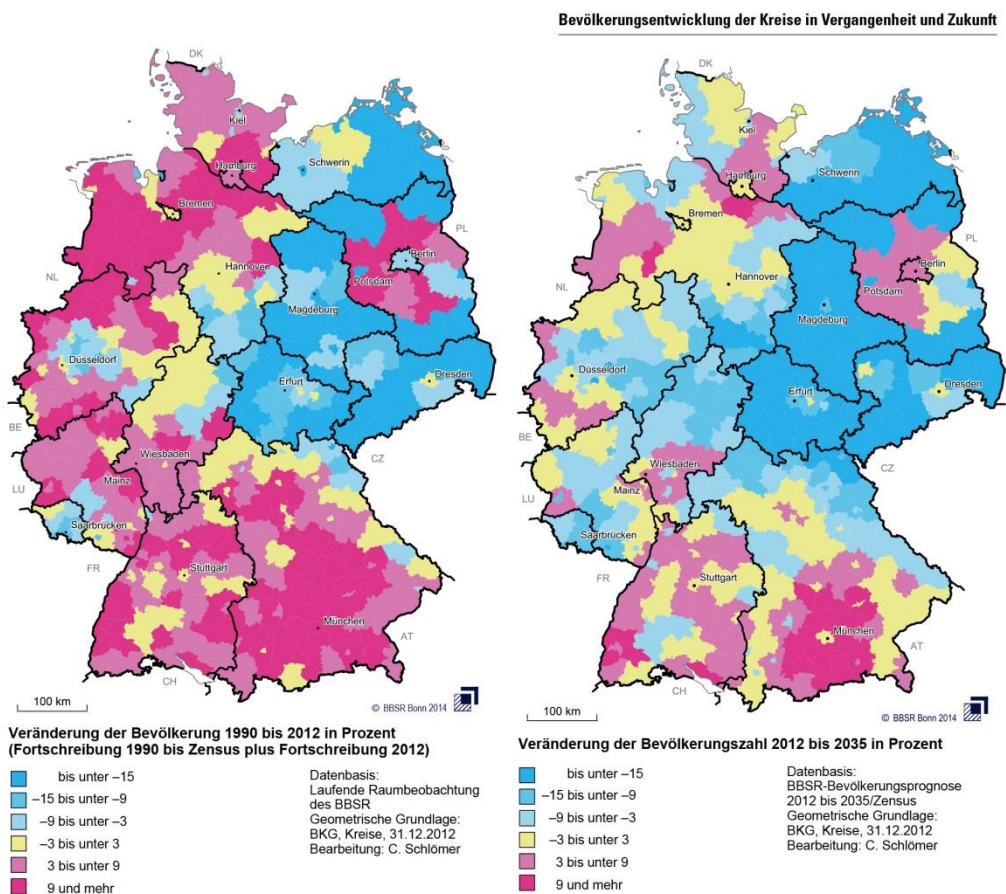
Die regionalisierte Bevölkerungsprognose zeigt, dass sich diese Entwicklung auch in Zukunft weiter fortsetzen wird. In Ostdeutschland wird die Bevölkerung überwiegend zurückgehen, abgesehen von Gebieten Brandenburgs, die von der positiven Entwicklung Berlins profitieren können. Auch wenn die Einwohnerzahl in Deutschland durch die hohe Zuwanderung, nicht zuletzt durch Flüchtlinge (siehe Kapitel 4.2, S. 68) voraussichtlich in den nächsten Jahren weiter wachsen wird, so werden davon überwiegend die auch heute schon wachstumsstarken Regionen profitieren, weil dort Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen und die Zuwanderer auf vorhandene Kontaktnetze zurückgreifen können. Der ländliche Raum wird dadurch eher keinen Bevölkerungszuwachs erfahren.

Bevölkerungsrückgang in ländlich geprägten und dünn besiedelten Regionen

46 Prozent der Kommunen in Deutschland von Bevölkerungsrückgängen betroffen

Bevölkerungsrückgänge halten trotz Zuwanderung an, weil ländliche geprägte Regionen davon kaum profitieren

Abbildung 8: Bevölkerungsentwicklung der Kreise in Deutschland 1990-2012 und 2012-2035



Quelle: BBSR 2015e: 10.

Generationenverhältnis verschiebt sich in strukturschwachen Kommunen weiter

Mit der Abnahme der Bevölkerung verschiebt sich in diesen Regionen auch das Generationenverhältnis. Zwischen 2000 und 2013 bspw. ist der Anteil der über 50-jährigen in stark schrumpfenden Kommunen von ca. 35 % auf rund 50 % gestiegen.¹¹⁷

Schwierige Rahmenbedingungen für Investitionen in den Wohnungsbestand in Schrumpfungsregionen

Insbesondere in schrumpfenden ländlichen Regionen, wo die abnehmende Bevölkerung aufgrund verminderter Nachfrage leerstehende Wohngebäude hinterlässt, sind die Rahmenbedingungen schwierig, um Investitionen in den Wohnungs- und Gebäudebestand zu realisieren. Aber auch dort besteht die Notwendigkeit, die Energieeffizienz im Gebäudebestand zu steigern (siehe Kapitel 5.1, S. 74) und Wohnungen für die älter werdenden Bevölkerung generationengerecht umzubauen oder adäquate Wohnungsangebote zu schaffen (siehe Kapitel 5.2, S. 79). Bleiben neben Investitionen auch Instandhaltungen aus, so können städtebaulich problematische „Schrottimobilien“ entstehen, die sich nachteilig auf die benachbarten Wohnungsbestände und auf ganze Stadtquartiere auswirken.¹¹⁸

Wohnungsnachfrage stellt dennoch hohe Anforderungen an die Wohnqualität

Mit der sich ändernden Demografie, Einwohnerstruktur und Wohnpräferenz ergeben sich häufig Abweichungen zwischen dem Angebot und der Nachfrage. Neubau und Abriss von Wohngebäuden findet daher vielerorts parallel statt. Insbesondere in Schrumpfungsregionen Ostdeutschlands kann trotz der allge-

¹¹⁷ BBSR 2015e: 13.

¹¹⁸ EBZ Business School 2012: 16, ARGE 2016: 15.

meinen Abnahme der Bevölkerungszahlen, dem Anstieg des Anteils älterer Menschen und der Zunahme leerstehender Wohnungen der fortgesetzte Bau neuer Wohnungen beobachtet werden.¹¹⁹ Die Wohnpräferenz der Menschen hat sich so verändert, dass die heutigen Ansprüche und Wünsche in alten Beständen nicht mehr ausreichend oder nur zu hohen Kosten erfüllt werden können. Ältere Menschen möchten bspw. zunehmend ein möglichst langes, selbstbestimmtes Leben in den eigenen Vierwänden realisieren. Die dazu nötigen Umbaumaßnahmen sind kostspielig und lassen sich in Neubauten häufig angemessener realisieren. Auch die verstärkte Nachfrage nach Sozialwohnungen macht den Wohnungsneubau oftmals notwendig.¹²⁰

Finanziell weniger starke Kommunen stehen daher vor einer großen Herausforderung, ihre Attraktivität zu erhalten. Gegenüber den reicheren Städten, die ihre Attraktivität mit baulichen Mitteln fördern, kann sich das Ungleichgewicht daher immer weiter verstärken. Innerhalb der „ärmeren“ Kommunen können sich die Probleme auf Ebene von Stadtteilen so verschärfen, dass sich auch die sozialen Unterschiede in der Bevölkerung weiter vertiefen.¹²¹ Die aktuellen Entwicklungen bergen somit die Gefahr, dass schrumpfende Kommunen aufgrund des Rückganges der Wettbewerbsfähigkeit, der Verteuerung der Daseinsvorsorge, der abnehmenden öffentlichen Finanzspielräume sowie der zunehmenden Belastung der sozialen Sicherungssysteme in eine Abwärtsspirale geraten. Aus diesem Grunde ist es besonders wichtig, mithilfe geeigneter Maßnahmen überall ausreichende Entwicklungschancen zu erhalten.¹²²

In über der Hälfte aller größeren Städte (mit über 50.000 Einwohnern) und vielen weiteren Kommunen ist Die Finanzlage stark angespannt, häufig hat sich dieser Zustand während der letzten Jahre stetig verstärkt. Ca. ein Drittel aller Kommunen (35 Prozent) weisen seit über zehn Jahren negative Finanzsituationen auf, ohne dass eine Verbesserung absehbar wäre. Einige Kommunen haben es jedoch mithilfe von Haushaltssicherungskonzepten (bspw. Entschuldungshilfen, Entlastung bei Sozialausgaben, realistisches Zeitmanagement) geschafft, die Abwärtsspirale zu durchbrechen. 2014 unterlagen ungefähr 50 Prozent aller größeren Städte und insgesamt 26 Prozent aller Kommunen einem Haushaltssicherungskonzept.¹²³

Finanzschwache Kommunen haben kaum Handlungsspielräume

Finanzlage in über der Hälfte der Städte über 50.000 Einwohner angespannt

¹¹⁹ Iwanow, Schäfer 2013: 471f, BBSR 2015b: 8, BBSR 2015e: 14.

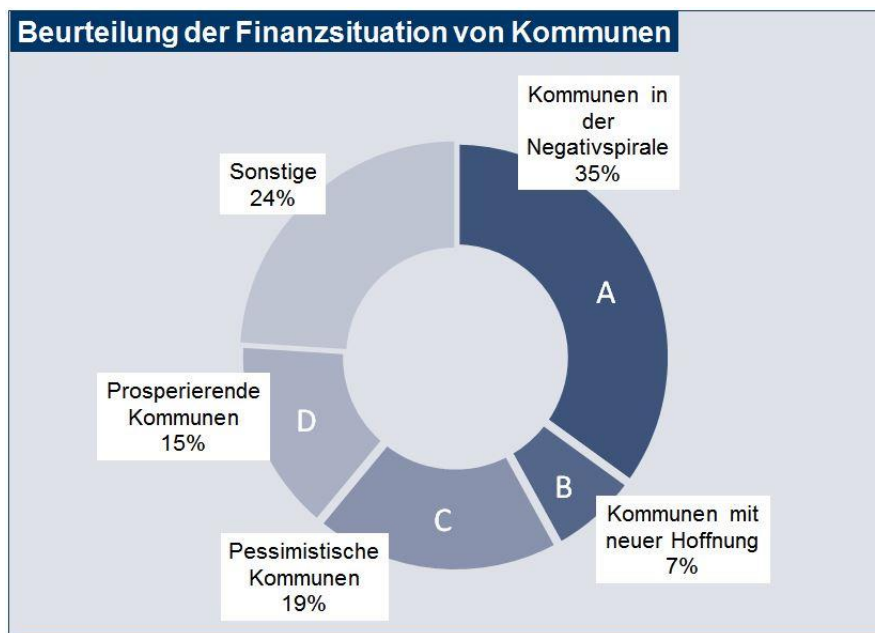
¹²⁰ Iwanow, Schäfer 2013: 482f, BBSR 2015b: 8.

¹²¹ Pestel 2013a: 8.

¹²² BBSR 2015e: 3f.

¹²³ KfW Bankengruppe 2015: 3f, 10f.

Abbildung 9: Gruppierung befragter Kommunen nach ihren Einschätzungen zur Gesamtfinanzsituation im Zeitverlauf



Quelle: KfW Bankengruppe 2015: 33

Aufwertung der Wohnungsbestände auch in Schrumpfsregionen erforderlich

Gerade in den Schrumpfsregionen ist es erforderlich, dass Wohnungsbestände modernen Anforderungen entsprechend aufgewertet werden. Mithilfe von Sanierung und Modernisierung sollen Wettbewerbsvorteile gehoben werden. Förderprogramme auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene sollten zielgerichtet die Risiken der geringen Investitionsspielräume abfedern und Investitionen in diesen Regionen ermöglichen. Sanierungsmaßnahmen sollten sich dabei besonders auf die Kernräume konzentrieren, um deren Attraktivität sowie die Infrastruktur zur Nahversorgung erhalten zu können.¹²⁴ Parallel kann es sinnvoll sein, Neubau zu betreiben, wenn die Qualität der Substanz nicht ausreichend ist, um eine wirtschaftliche Sanierung zu gewährleisten.

Enge Verzahnung von Städtebau- und Wohnraumförderung für integrierte Quartiersentwicklung erforderlich

Für Schrumpfsregionen sind die Mittel der Städtebauförderung von großer Bedeutung, um die Stadt- und Quartiersentwicklung zu sichern. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass die Städtebauförderung – vor allem im Rahmen der Stadtumbauprogramme – vielerorts einen entscheidenden Beitrag zur Stabilisierung von Stadtteilen, zur Stadtentwicklung, zum Denkmalschutz und zum Erhaltung von Lebensqualität und Attraktivität geleistet hat. Auch die Wirkung als Multiplikator und Jobmotor ist dabei nicht zu unterschätzen.¹²⁵ Um nicht nur den öffentlichen Raum in den Stadtquartieren aufzuwerten, sondern auch die Wohnungsbestände zu modernisieren, sind Städtebau- und Wohnraumförderung stärker zu verzahnen.

Hohe Bedeutung von Rückbau nicht mehr benötigter Wohnimmobilien

Dem Rückbau nicht mehr marktgerechter Immobilien kommt weiterhin eine hohe Bedeutung zu und sollte durch den Stadtumbau weiter gefördert werden. Die Abrisskosten übersteigen häufig die Kosten für den Erhalt einer Immobilie, sodass hierbei finanzielle Unterstützung notwendig ist.¹²⁶

¹²⁴ BBSR 2015b: 13.

¹²⁵ Pestel 2013a: 8.

¹²⁶ BBSR 2015b: 13.

Schrumpfungsregionen werden mit komplexen Fragestellungen und Herausforderungen konfrontiert, die über die Themen hinausgehen, die im Rahmen der Wohnungsbaupolitik zu behandeln sind. Im Rahmen der Daseinsvorsorge haben sich Kommunen in Schrumpfungsregionen damit auseinander zu setzen, wie die technische und soziale Infrastruktur qualitativ und quantitativ aufrecht erhalten werden kann, ebenso wie sich dauerhafte Versorgungsstrukturen, wie bspw. im Einzelhandel, sichern lassen. Um die Attraktivität der Städte und Gemeinden in Schrumpfungsregionen zu erhalten und zu erhöhen, sind solche Aspekte sehr wichtig. Sie sollen an dieser Stelle jedoch nur genannt, aber nicht weiter verfolgt werden.

Komplexe Fragestellungen und Herausforderungen in Schrumpfungsregionen gehen über Wohnungsbaupolitik hinaus

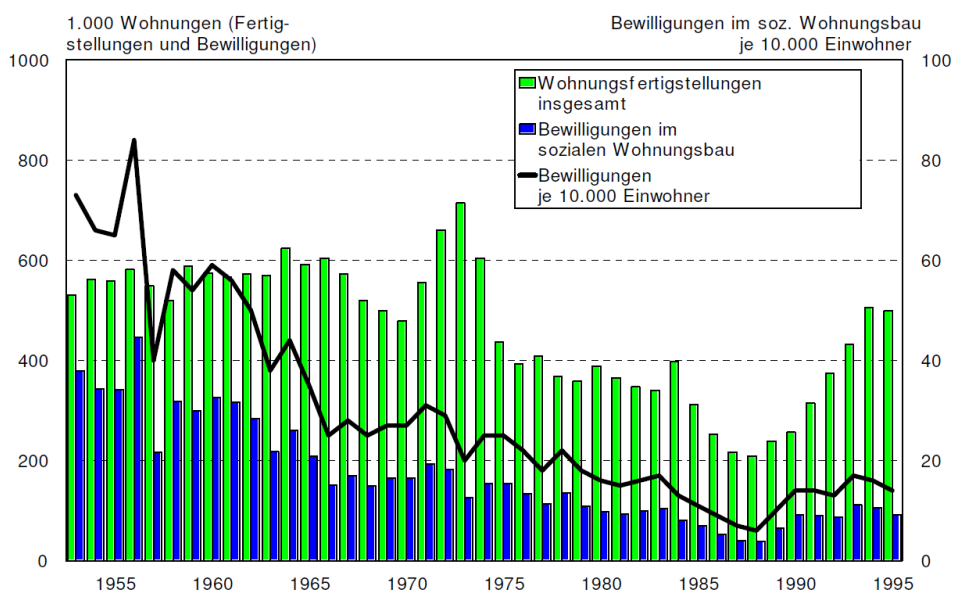
3. Sozialer Wohnungsbau

3.1. Bedeutung des sozialen Wohnungsbaus

Preisgebundener, öffentlich geförderter Wohnungsbau steht wieder im Fokus der Wohnungsbaupolitik

Angesichts der hohen Wohnungsnachfrage von Haushalten mit geringen und mittleren Einkommen, steht der preisgebundene, öffentlich geförderte Wohnungsbau wieder im Fokus der Wohnungsbaupolitik. Der soziale Wohnungsbau hatte in der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg in den 1950er und 1960er Jahre eine sehr große Bedeutung. Nahezu die Hälfte der in dieser Zeit errichteten Wohnungen wurden im sozialen Wohnungsbau gefördert. Insgesamt wurden in den Jahrzehnten nach dem Krieg rund 7,5 Mill. Sozialwohnungen gebaut.¹²⁷

Abbildung 10: Wohnungsfertigstellungen in Deutschland von 1953 bis 1995 und Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau



Quelle: Pestel 2012a: 2.

Seit 2001 Ausrichtung auf Haushalte, die sich nicht aus eigener Kraft versorgen können, mehr Gewicht auf Bestandsmaßnahmen

Die große Wohnungsnot in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland erforderte es, die Förderung auf breite Schichten der Bevölkerung auszurichten. Aufgrund der Einkommensgrenzen waren rund 70 Prozent der Bevölkerung in den Adressatenkreis einbezogen. Mit der Reform des Wohnungsbaurechts 2001 ging der Übergang vom sozialen Wohnungsbau zur sozialen Wohnraumförderung einher, in der die Förderung von Bestandsmaßnahmen ein großes Gewicht erhalten hat. Bedingt durch überwiegend entspannte Wohnungsmärkte in Deutschland wurde die Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung jetzt auf Haushalte begrenzt, die sich am Markt nicht aus eigener Kraft mit Wohnraum versorgen können (§ 1 Abs. 2 WoFG).

Förderung überwiegend durch Förderdarlehen und Zuschüsse, Vereinbarung einer Mietpreisbindung

Die Förderung erfolgt in Form von Darlehen zu günstigen Bedingungen, Zuschüssen und Bürgschaften oder der Bereitstellung von verbilligtem Bauland.¹²⁸ Mit zeitlich befristeten Miet- und Belegungsbindungen wird sichergestellt, dass Sozialwohnungen von der geförderten Zielgruppe angemietet wer-

¹²⁷ Vgl. Pestel 2012a: 1.

¹²⁸ vgl. § 2 Abs. 2 WoFG

den. Die Mietbindung deckelt den Mietpreis pro Quadratmeter und kann zielgenau bezahlbaren Wohnraum für Haushalte zur Verfügung stellen, die die festgelegte Einkommensgrenzen nicht überschreiten.¹²⁹ Belegungsbindungen schaffen das Recht, Wohnraum gezielt für bedürftige Personengruppen bereitzustellen und für Menschen, die besondere Anforderungen an die Wohnung besitzen, wie bspw. Behinderte.¹³⁰

Im Rahmen der Föderalismusreform I im Jahr 2006 wurden die Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern neu aufgeteilt. Seitdem führen die Länder die soziale Wohnraumförderung als eigene Aufgabe durch (§ 3 Abs. 2 WoFG). Der Bund beteiligt sich als Ausgleich für den Wegfall der Bundesfinanzhilfen an den Kosten der Länder in Form von Kompensationsmitteln (siehe auch Kapitel 3.3.3, S. 61).

So lange es sozialen Wohnungsbau gibt, wird kontrovers über die Fördersystematik und die sinnvolle Art der Förderung diskutiert. Bis zur Mitte der 1980er Jahre stand die Objektförderung, d.h. vor allem der Neubau von Wohnungen im Vordergrund. Danach wurde der direkten Unterstützung von Haushalten (Subjektförderung) eine größere Bedeutung eingeräumt. Subjektförderung findet im Wohnungsbereich derzeit vorrangig in Form von Wohngeldzahlungen/Lastenzuschüssen nach dem Wohngeldgesetz und der Übernahme der angemessenen Kosten der Unterkunft (KdU) im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) und im Alter bzw. bei Erwerbsminderung (SGB XII) statt.

Die beiden Förderansätze haben unterschiedliche Vor- und Nachteile.¹³¹ Auf entspannten Wohnungsmärkten hat sich die Subjektförderung als leistungsfähig erwiesen, allerdings setzt sie – weil sie von der Nachfrageseite ausgehen – nur mittelbare und vergleichsweise schwach wirkende Anreize für die Errichtung von (frei finanzierten) Wohnungen. Dagegen ist die Objektförderung sehr gut geeignet, zielgenau in den besonders angespannten Marktsegmenten zusätzlichen Wohnungsneubau zu schaffen und kann über die Gestaltung der Förderkonditionen stark wirksame Anreize für alle Investorengruppen setzen (vgl. Kapitel 3.3.1, S. 59). Modellrechnungen belegen zudem, dass die klassische Objektförderung von Sozialwohnungen bei Vergleich der Barwerte in Wohnungsmärkten mit höheren Mietensteigerungen gegenüber einer Subjektförderung mit Wohngeld zu niedrigerem Aufwand führt.¹³²

Unter Berücksichtigung der momentanen Situation ist es notwendig, Subjekt- und Objektförderung als Basis für eine akzeptable Wohnkostenbelastung zu kombinieren. Da die Subjektförderung jedoch nur die Symptome lindert, die aus der Diskrepanz zwischen Einkommen und Wohnkosten entstehen, muss

Kompetenzen der sozialen Wohnraumförderung 2006 neu geregelt und den Ländern zugesprochen

Objekt- und Subjektförderung für Ausrichtung der Förderung intensiv diskutiert

Objektförderung kann rasch neue Wohnungen bereitstellen

Fördermodelle und –höhen sind auf den Prüfstand zu stellen

¹²⁹ Vgl. § 25 Abs. 1 und 28 WoFG

¹³⁰ vgl. § 26 WoFG

¹³¹ Als wesentliche Kritikpunkte an der Objektförderung wurden die mangelnde Zielgenauigkeit bei längerer Dauer des Mietverhältnisses (Fehlbelegung), die Gefahr einseitig belegter Quartiere und die Höhe der Förderung nach dem Kostenmietensatz angeführt. Die Subjektförderung hat den Nachteil, dass insbesondere in angespannten Märkten bei steigenden Mietkosten das Fördervolumen kontinuierlich ausgeweitet werden müsste (vgl. Pestel 2015b: 1). Voigtländer führt das geringe Wohnungsangebot auf einen Mangel an Bauland und zu hohe Baukosten zurück und empfiehlt, statt dem Neubau von Sozialwohnungen Baukosten zu senken und sozialpolitische Instrumente einzusetzen, wie die Verbesserung des Wohngeldes und den Ankauf von Belegungsbindungen im Bestand und die Verkehrsinfrastruktur zu verbessern (vgl. iw Köln 2015a: 12 ff.). Auf die grundlegende ordnungspolitische und teilweise wissenschaftlich geführte Diskussion, wie die beiden Förderarten in marktwirtschaftliche Lenkungssysteme einzuordnen sind, soll hier nicht eingegangen werden.

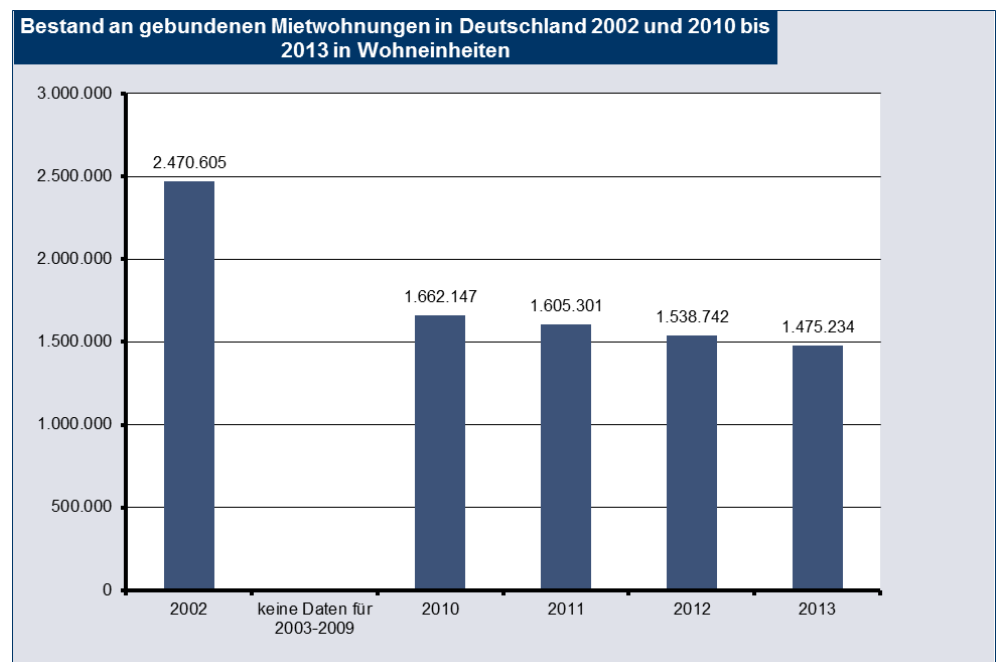
¹³² Vgl. Pestel 2015b: 7.

das Augenmerk wieder auf die Objektförderung, insbesondere auf den Neubau von Sozialwohnungen, gelegt werden, um die Problematik des hohen Neubaubedarfs im unteren und mittleren Preissegment quantitativ zu lösen.¹³³ Auch die Fördermodelle sind auf den Prüfstand zu stellen und dabei in der Objektförderung die Förderhöhe, die Dauer der Mietpreisbeschränkung sowie der Umgang mit Bewohnern, die nicht mehr den Förderkriterien entsprechen, im Vergleich zum Mittelaufwand bei der Subjektförderung zu diskutieren. Eine höhere Bindungsdauer, mit der der Sozialwohnungsbestand sich weniger schnell verringert, lässt sich etwa durch höhere Förderung kompensieren.

3.2. Bestand und Bedarf an Sozialwohnungen

In den vergangenen Jahrzehnten ist der Bestand an preisgebundenen Mietwohnungen kontinuierlich zurückgegangen, nachdem die Bindungen ausgelaufen sind. Noch im Jahr 2002 belief sich der Bestand auf rund 2,5 Mill. Sozialwohnungen. Bis zum Jahr 2013 ist er um 40 Prozent auf nur noch 1,48 Mill. zurückgegangen. Der Bestand an Sozialwohnungen geht zum einen auf geförderten Neubau sowie geförderte Modernisierungsmaßnahmen und zum anderen auf den Ankauf von Belegungsbindungen im Bestand zurück.¹³⁴

Abbildung 11: Entwicklung des Bestands an gebundenen Mietwohnungen (Sozialwohnungen) zwischen 2002 und 2013



Quelle: Thies 2015.¹³⁵

Deutlicher Rückgang des Bestands an Sozialwohnungen auf 1,48 Mio. im Jahr 2013

Bundesländer sind unterschiedliche betroffen

Von dem Rückgang des gebundenen Wohnungsbestandes sind die einzelnen Bundesländer unterschiedlich betroffen. Um mehr als 60 Prozent hat sich der gebundene Wohnungsbestand in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Bremen und Baden-Württemberg verringert. In Bayern (Minus 45 Prozent) sowie im Saarland und in Nordrhein-Westfalen (jeweils Minus rund 40 Prozent) hat sich der gebunde-

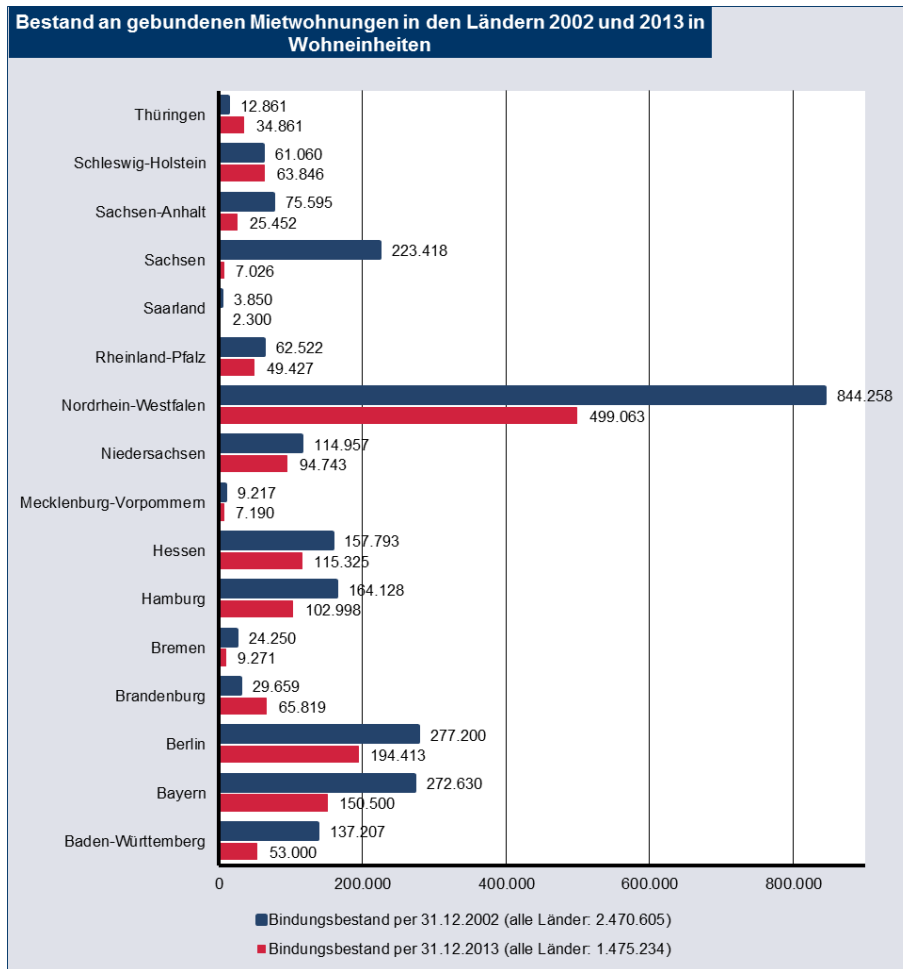
¹³³ Vgl. Pestel 2015: 17.

¹³⁴ vgl. § 2 Abs. 1 WoFG

¹³⁵ Vgl. Thies 2015. Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion „Die Linke“. Die Angaben zum Stand 31. Dezember 2002 beziehen sich auf die Neubauförderung. Die Angaben für die Jahre 2010 bis 2013 enthalten den preisgebundenen Wohnraumbestand aus der sozialen Wohnraumförderung insgesamt.

ne Wohnungsbestand nahezu halbiert. Dagegen ist er in Schleswig-Holstein leicht und in Brandenburg sowie in Thüringen wieder deutlich angestiegen.

Abbildung 12: Sozialwohnungsbestand in den Bundesländern 2002 und 2013



Datengrundlage: BMVBS 2013.

Pro Jahr fallen derzeit ca. 60.000 bis 80.000 Wohneinheiten per Saldo aus der Bindung heraus. Demgegenüber wurden im Zeitraum von 2006 bis 2012 rund 407.000 Wohneinheiten gefördert, davon aber lediglich 143.000 im Neubau. Im sozialen Mietwohnungsneubau sind von 2006 bis 2012 nur 76.000 Wohnungen insgesamt gefördert worden. Die Zahl der geförderten Wohneinheiten liegt in einer Spanne von rund 9.400 bis 12.700 Wohneinheiten. Im Jahr 2012 wurden rund 9.800 Wohneinheiten im Mietwohnungsneubau gefördert.¹³⁶ Die Fachkommission Wohnungsbauförderung hat für das Jahr 2014 eine Neubauförderung von 12.517 Mietwohnungen ermittelt. Dieses Volumen bewegt sich zwar am oberen Rand der letzten Jahre, aber erreicht bei weitem nicht das erforderliche Niveau.¹³⁷

Wegfall von jährlich 60.000 bis 80.000 Wohneinheiten steht ein Neubau von nur 9.000 bis 13.000 Einheiten gegenüber

¹³⁶ Metzler/Seyfried 2014: 14 f.

¹³⁷ Fachkommission Wohnungsbauförderung, Ländervergleich Entflechtungsmittel 2014.

Tabelle 23: Geförderte Wohnungen nach Art der Förderung und Mitteleinsatz (Barwert) 2006 bis 2012

Länder insgesamt	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Summe 2006-2012
Geförderte Wohnungen insgesamt	52.405	56.312	72.203	73.286	59.789	52.288	41.111	407.394
geförderte Mietwohnungen, davon	31.883	35.664	42.508	41.688	32.670	30.635	26.643	241.691
Neubau	9.377	9.493	10.477	12.679	11.896	12.174	9.842	75.938
Bestandsinvestitionen	21.210	26.089	31.838	28.891	20.677	18.360	16.712	163.777
Erwerb von Belegungsbindungen	1.296	82	193	118	97	101	89	1.976
Fördermitteleinsatz (Barwert) insgesamt	794,7	845,5	1.050,2	1.159,8	1.057,9	876,4	703,6	6.488,0
Mitteleinsatz für Mietwohnungen, davon	383,5	425,1	492,9	576,7	536,6	532,6	445,8	3.393,2
Neubau	280,4	315,7	342,5	450,6	439,9	439,8	362,9	2.631,8
Bestandsinvestitionen	96,1	109,0	149,5	125,2	96,0	91,9	82,0	749,6
Erwerb von Belegungsbindungen	7,0	0,4	0,9	1,0	0,6	0,9	1,0	11,9

Quelle: Metzler/Seyfried 2014: 14f. Angaben in Wohneinheiten und Fördermitteleinsatz in Mio. Euro.

Zielsetzung: Bestand an Sozialwohnungen erhalten

Der soziale Mietwohnungsneubau sollte daher allein schon deshalb dringend ausgeweitet werden, damit die aktuelle Anzahl der Sozialwohnungen gehalten werden kann.¹³⁸ Der Anteil der sozialen Mietwohnungen am Bestand betrug 2013 rund 3,5 Prozent, während er in den 1970er Jahren noch bei ca. 30 Prozent des Gesamtbestandes lag.

Bedarf an Sozialwohnungen weiterhin hoch

Aus der Anzahl von Haushalten, die ein niedriges Einkommen haben und die gerade in Städten mit stark steigendem Mieten – und Immobilienpreinsniveau leben, kann unmittelbar kein Bedarf an sozial gebundenem Wohnraum abgeleitet werden. Auch in der Vergangenheit konnten nicht jedem aufgrund formaler Kriterien Anspruchsberechtigten eine preisgebundene Sozialwohnungen zur Verfügung gestellt werden. Das liegt daran, dass die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum sich auch durch andere Instrumente stillen lässt.¹³⁹ Bspw. bieten auch verschiedene Wohnungsanbieter, darunter insbesondere auch kommunale Wohnungsunternehmen oder Wohnungsgenossenschaften Wohnungen ohne Mietpreisbindung im mittleren und unteren Preissegment Wohnungen an. In vielen großen Städten werden kommunale und kommunalnahe Wohnungsunternehmen per Beschluss der Kommune als Gesellschafter an Mietobergrenzen gebunden, um das Preisniveau zu dämpfen. Daher ist es schwierig, den Bedarf detailliert zu bestimmen.

Hoher Anteil von Haushalten mit Wohnberechtigungsschein in angespannten Märkten vorhanden

Aber ein Bedarf an neuen Sozialwohnungen besteht insbesondere dann, wenn in einem Markt zu wenig Angebot vorhanden ist bzw. sich bestimmte Personengruppen am Markt nicht ausreichend mit Wohnraum versorgen können, also eine Situation besteht, wie sie derzeit in den Ballungsräumen anzutreffen ist. Dort ist bspw. der Anteil von Haushalten, die aufgrund ihrer Einkommensverhältnisse über einen Wohnberechtigungsschein verfügen, unverändert hoch und erreichte 2013 Anteilswerte von 30 bis 50 Prozent aller Haushalt.¹⁴⁰

Mehr als 3 Mrd. Fördervolumen jährlich erforderlich, um Sozialwohnungsbestand durch Neubau zu erhalten

Eine sehr einfache Zielgröße ist es daher, den Sozialwohnungsbestand nicht weiter sinken zu lassen, sondern insbesondere durch Neubau auf dem bisherigen Niveau zu halten. Allein dafür ist ein jährlicher Neubau von rund 80.000 Sozialwohnungen erforderlich. Unterstellt man, dass für den Neubau von 10.000 Wohneinheiten barwertig – wie in den Jahren 2010 bis 2012 – Fördermittel von rund 365 Mio. Euro benötigt werden, dann wären für 80.000 Wohneinheiten jährlich 2,9 Mrd. Euro erforderlich. Werden darüber hinaus weitere Maßnahmen aus der Wohnraumförderung gefördert, ist ein jährliches Volumen von insgesamt mehr als 3 Mrd. Euro für Bund und Länder zusammen

¹³⁸ Pestel 2015a: 7, Pestel 2015b: 14.

¹³⁹ Vgl. Pestel 2009: 6.

¹⁴⁰ Pestel 2013a: 3.

notwendig – bei gleicher Förderintensität wie bisher.¹⁴¹ Die bisher gefassten Beschlüsse zur Aufstockung der Kompensationsmittel des Bundes reichen daher bei weitem nicht aus, selbst wenn die Länder für die Neubauförderung das gleiche Volumen zur Verfügung stellen würden.

3.3. Maßnahmen zur Steigerung des sozialen Wohnungsbaus

Zur Steigerung des sozialen Wohnungsbaus sind mehrere Maßnahmen erforderlich:

- Gute Förderbedingungen liefern für Investoren ausreichend Anreize, um in den sozialen Wohnungsbau zu investieren (Kapitel 3.3.1, S. 59).
- Bei der Festlegung der Bedingungen für den sozialen Wohnungsbau sind angemessene Standards zu setzen, damit die Kosten für die Herstellung der Wohnungen niedrig bleiben (Kapitel 3.3.2, S. 60).
- Nur mit einem ausreichend hohem Fördervolumen, das zwischen dem Bund und den Ländern vereinbart wird, kann – bei entsprechender Gestaltung der Landesförderung, das Volumen des sozialen Wohnungsbaus ausgeweitet werden (Kapitel 3.3.3, S. 61).

Mehrere Maßnahmen sind erforderlich

3.3.1 Förderbedingungen gestalten

Damit die Mittel der sozialen Wohnraumförderung für den Neubau von Wohnungen von Investoren in Anspruch genommen werden, sind attraktive Förderbedingungen erforderlich.

Attraktive Förderkonditionen erforderlich

Der monetäre Anreiz, der in der sozialen Wohnraumförderung überwiegend geboten wird, besteht in einer Zinsverbilligung. Je nach Ausgestaltung wird der Zinssatz auf ein bestimmtes niedriges Niveau oder auf einen Zinssatz von Null verbilligt. Das Ausmaß der Verbilligung kann sich im Zeitablauf ändern, bspw. kann die Zinsverbilligung reduziert werden. Nach Ablauf von zumeist 20 Jahren werden Darlehen zu marktüblichen Konditionen verzinst. Auf die gewährten Darlehensbeträge fallen Verwaltungskostensätze an. Zusätzlich können Aufwendungszuschüsse und Aufwendungsdarlehen zur Übernahme von laufenden Aufwendungen gewährt werden.

Förderung besteht wesentlich aus Zinsverbilligung, gewährt werden Aufwendungszuschüsse und Aufwendungsdarlehen

Aufgrund des aktuell niedrigen Zinsniveaus ist die reine Zinsverbilligung daher immer unattraktiver geworden. Das erschwert zumindest in Regionen mit einem hohen Mietniveau die Wettbewerbsfähigkeit sozialer Wohnungsbauvorhaben, die den Miet- und Belegungsbindungen mit gedeckelten Mietpreisen unterliegen, da der Nachteil verminderter Mieteinnahmen nur schwer durch eingesparte Finanzierungskosten kompensiert werden kann.¹⁴²

Angesichts des Zinsniveaus am Kapitalmarkt ist Zinsverbilligung wenig attraktiv

Um die Attraktivität von sozialem Wohnungsbau zu verbessern und Anreize zu schaffen, von dem Förderangebot vermehrt Gebrauch zu machen, sind einige Länder, u.a. Nordrhein-Westfalen, dazu übergegangen, als neue Werkzeuge der Wohnraumförderung Tilgungsnachlässe bzw. Tilgungszuschüsse zu gewähren.

Tilgungszuschüsse mit Nachlässen zwischen 25 bis 50 Prozent sind attraktiver

¹⁴¹ Pestel 2015a: 7.

¹⁴² MBWSV 2015.

Für den Bau von Mietwohnungen können Tilgungsnachlässe von bis zu 25 Prozent in Einzelfällen auf Zusatzdarlehen bis zu 50 Prozent gewährt werden.¹⁴³

Investitionssicherheit durch mehrjährige Förderprogramme, Dauer der Mietpreisbindung zusammen mit Förderhöhe diskutieren

Um den Investoren verlässliche Rahmenbedingungen zu bieten ist es sinnvoll, mehrjährige Förderprogramme aufzulegen und die Förderkonditionen über diese Zeiträume festzuschreiben. Innerhalb eines Förderrahmens kann eine Konzentration auf einzelne Städte mit angespannten Wohnungsmärkten oder zugunsten bestimmter Zielgruppen, wie Studierende, erfolgen. Vorteilhaft sind längere Finanzierungszeiträume und eine längere Zinsbindung. Überdies sollten die Eigenmittelanforderungen geprüft und auch unter ein Niveau von 20 Prozent gesenkt werden.¹⁴⁴ Generell ist auch über die Höhe der Förderung und die Laufzeit der Preisbindungen zu diskutieren. Eine höhere Bindung geht mit einem höheren Fördermitteleinsatz einher.

Vereinfachung der Antragsverfahren

Oftmals werden Verfahren der Landesförderung vor allem von kleineren und privaten Investoren als zu kompliziert wahrgenommen, sodass eine Vereinfachung die Zielgruppe der Investoren erweitern hilft.¹⁴⁵ Auch Vorgaben, die so aufwändig und einschränkend gestaltet sind, dass die Förderungsnehmer keinen Finanzierungsvorteil mehr erzielen, gilt es zu überprüfen und zu vereinfachen.¹⁴⁶

Alternativ Wiedereinführung der Regelungen zu § 7k EStG, die bis 1995 angewendet wurden

Im Rahmen der Gewinnung von privaten Investoren für den Sozialmietwohnungsbau schafft eine Sonderabschreibung nach § 7k EStG Abhilfe. Es sollte über die Wiedereinführung der gesetzlich festgelegten Regelungen nachgedacht werden, die es bis 1995 gab (vgl. hierzu Kapitel 2.2.2, S. 20), als Alternative zur öffentlichen Förderung nachgedacht werden.¹⁴⁷

Mittelbare Bindung stellen ein flexibles und zeitgemäßes Instrument dar

Bei der Ausgestaltung der Mietpreis- und Belegungsbindung ist das Instrument der mittelbaren Bindung im Rahmen der vereinbarten Förderung von großem Vorteil: Bindungen, die bei der Neubauförderung entstehen würden, werden auf andere Wohnungen im Bestand eines Investors übertragen. Eine Verrechnung unterschiedlicher baulicher Qualitäten erfolgt über die Flächenanteile. Regelungen dazu können im Rahmen von Kooperationsverträgen (§ 14 WoFG) auf lokaler Ebene getroffen werden. In Kombination mit einem aktiven Belegungsmanagements können Kommunen flexibel auf die Bedürfnisse einkommensschwacher Bewohner eingehen.¹⁴⁸

3.3.2 Standards setzen

Förderbestimmungen der sozialen Wohnraumförderung sehen höhere Anforderungen vor

Die Standards im sozialen Wohnungsbau sind durch aktuelle Richtlinien und Förderbestimmungen im Vergleich zu früheren Projekten der Wohnraumförderung wesentlich gestiegen, sodass hohe Qualitäten mittlerweile zu den Bedingungen für die Förderzusage gehören. Alle bauordnungs- und bauplanungsrechtlichen sowie aktuellen energetischen Vorgaben sind vollständig einzuhalten, während die Wohnqualität durch bauliche Vorgaben (Balkon, Barrierefreiheit, Dachbegrünung, Anteil erneuerbarer Energien) zusätzlich erhöht wird. In einigen Bundesländern sind auch darüber hinausgehende Bedingungen zu

¹⁴³ Vgl. RegioKontext 2013b: 27f., MBWSV 2015 und MBWSV 2016: 17.

¹⁴⁴ Vgl. RegioKontext 2013b: 48ff.

¹⁴⁵ Vgl. RegioKontext 2013b: 47f.

¹⁴⁶ RegioKontext 2013b: 27f.

¹⁴⁷ Verbändebündnis 2016: 2.

¹⁴⁸ RegioKontext 2013b: 61 f.

erfüllen, die eine gute städtebauliche Qualität sichern oder ein negatives Image der Wohngegend von vornherein verhindern sollen.¹⁴⁹

Je nach Höhe der Anforderungen steigen die Baukosten zum Teil deutlich. Anforderungen, die über das Niveau der Musterbauordnung hinausgehen, sollten daher geprüft und mit vergleichbaren Bauvorhaben im frei finanzierten Wohnungsbau abgeglichen werden. Die soziale Wohnraumförderung sollte keine Anforderungen stellen, die zu höheren Kosten als im frei finanzierten Wohnungsbau führen. Durch eine Anpassung von Anforderungen darf keine Zweiklassengesellschaft gefördert werden.¹⁵⁰

Moderate bauliche Standards können darin zu sehen sein,

- bei Gebäuden mit geringer Geschossanzahl auf einen Aufzug zu verzichten oder diesen nur für eine Nachrüstung vorzusehen,
- keine Unterkellerung vorzusehen und
- mit Blick auf die Mobilitätsanforderungen Stellplatzanforderungen nicht zu erhöhen bzw. auf Tiefgaragen zu verzichten.¹⁵¹

3.3.3 Der Verantwortung gerecht werden

Im Rahmen der Föderalismusreform I haben die Bundesländer nach Änderung des Art 74 Abs. 1 Nr. 18 GG die Gesetzgebungskompetenz für die soziale Wohnraumförderung zum 1. September 2006 erhalten. Das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) bleibt gültig, bis die Bundesländer eigene Gesetze erlassen haben. Davon haben bisher neun Bundesländer¹⁵² Gebrauch gemacht¹⁵³, wobei sich die Gesetze größtenteils am WoFG orientieren.

Zum finanziellen Ausgleich für die nach dem Jahr 2006 fortgefallenen Bundesfinanzhilfen erhalten die Bundesländer vom Bund sogenannte Entflechtungs- bzw. Kompensationsmittel in Höhe von 518,2 Mio. Euro jährlich, die sie bis einschließlich dem Jahr 2013 zweckgebunden für die soziale Wohnraumförderung einsetzen mussten. Seit dem Jahr 2014 können die Bundesländer die Kompensationsmittel des Bundes auch für andere investive Zwecke, bspw. für den Straßenbau einsetzen.

Für die soziale Wohnraumförderung wurden von einigen Bundesländern weitere Fördermittel ergänzend zu den Kompensationsmittel des Bundes in unterschiedlichem Umfang eingesetzt. Anhand der zur Verfügung stehenden Fördermittel zwischen 2007 und 2010 zeigen sich deutliche Unterschiede innerhalb der Bundesländer. Die Kompensationsmittel des Bundes, deren Verteilung auf die Bundesländer nach einem im Entflechtungsgesetz festgelegten Verteilungsschlüssel geregelt ist¹⁵⁴, gehen in einigen Ländern vollumfänglich zu Lasten von Altverpflichtungen aus Zeiten, in denen die Verantwortung der Wohnraumförderung beim Bund lag. Dabei ist zu beobachten, dass beispielsweise Berlin und Bremen über die Bundesmittel hinaus für neue Förderzusagen kaum weitere Mittel zur Verfügung stellen. In Niedersachsen sowie eini-

In der Wohnraumförderung keine höheren Anforderungen stellen, die zu höheren Kosten gegenüber frei finanzierten Gebäuden führen

Gesetzgebungskompetenz für die soziale Wohnraumförderung 2006 auf die Länder übergegangen

Bund zahlt Kompensationsmittel in Höhe von 518,2 Mio. Euro jährlich, längstens bis 2019

Länder stellen zusätzliche Mittel zur sozialen Wohnraumförderung zur Verfügung

¹⁴⁹ WFB NRW 2015.

¹⁵⁰ BMUB 2015a: 107,134.

¹⁵¹ Vgl. RegioKontext 2013b: 50f.

¹⁵² Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen (Stand: 7. April 2014).

¹⁵³ Deutscher Bundestag (2014): 3.

¹⁵⁴ vgl. § 4 Abs. 4 EntflechtG, EBZ Business School 2012:7.

gen neuen Bundesländern ist zu beobachten, dass die Kompensationsmittel nicht komplett genutzt wurden.¹⁵⁵

Tabelle 24: Kompensationsmittel des Bundes und Förderung in den Bundesländern seit 2007

	Bundes-/Kompensationsmittel (Barwerte)				Fördermitteleinsatz insgesamt (Barwert)				Bundesanteil Altverpflichtungen (Barwerte)			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
BL	42,22	42,22	42,22	42,22	45,67	84,49	91,44	67,50	25,06	1,76	0,00	0,00
BW	61,32	61,32	61,32	61,32	140,90	175,30	169,30	164,30	14,10	10,90	3,70	2,90
BY	32,58	32,58	32,58	32,58	1,92	1,91	1,92	1,91	32,58	32,58	32,58	32,58
B	30,28	30,28	30,28	30,28	10,23	19,57	19,37	23,62	14,64	12,20	3,99	3,34
BB	3,14	3,14	3,14	3,14	1,77	1,20	0,92	0,00	3,14	3,14	3,14	3,14
HB	9,52	9,52	9,52	9,52	95,80	113,00	156,53	126,65	0,00	0,00	0,00	0,00
HH	30,31	30,31	30,31	30,31	22,57	22,12	27,00	37,27	-	-	-	-
H	21,32	21,32	21,32	21,32	7,81	4,29	5,70	3,66	20,60	13,30	8,40	5,20
MV	39,86	39,86	39,86	39,86	15,30	23,77	19,15	18,46	14,50	0,57	0,30	0,20
N	97,07	97,07	97,07	97,07	393,10	429,69	526,61	480,87	18,07	18,07	18,07	18,07
NRW	18,71	18,71	18,71	18,71	30,58	29,75	23,55	31,19	48,70	42,60	19,20	7,70
RP	6,55	6,55	6,55	6,55	0,00	0,00	3,70	4,76	1,92	2,00	1,34	1,01
SL	59,64	59,64	59,64	59,64	7,78	11,48	12,01	9,60	35,97	26,55	19,35	14,52
S	23,97	23,97	23,97	23,97	6,23	35,73	21,29	11,49	5,19	2,44	1,05	-
ST	12,62	12,62	12,62	12,62	55,60	78,20	65,55	48,90	7,80	4,60	3,20	1,50
SH	29,11	29,11	29,11	29,11	10,23	19,66	15,72	18,14	11,24	4,98	2,32	0,62
T												
Gesamt	518,22	518,22	518,22	518,22	845,49	1.050,16	1.159,76	1.048,32	253,51	175,69	116,64	90,78

Quelle: EBZ Business School 2012: 9, zum Teil auf Basis von Länderdaten Wohnraumförderung.

Mit steigender Notwendigkeit zur sozialen Wohnraumförderung Länderanteile gestiegen

Seitdem in der letzten Zeit die Notwendigkeit bewusst geworden ist, den sozialen Wohnungsbau wieder aufleben zu lassen, sind die Fördervolumina der Bundesländer zum Teil deutlich gesteigert worden. Bayern bspw. erhöhte sein Förderbudget 2015 um 50 Mio. Euro auf 292,5 Mio. Euro bzw. 2016 um 100 Mio. Euro auf 342,5 Mio. Euro.¹⁵⁶

Weitere Aufstockung der Mittel über die bisherigen Beschlüsse hinaus notwendig

Die Bundesregierung hat eine Erhöhung der Entflechtungs- bzw. Kompensationsmittel bereits beschlossen, sodass von 2016 bis 2019 weitere 500 Mio. Euro, d.h. insgesamt seitens des Bundes mehr als 1 Mrd. Euro jährlich, in den sozialen Wohnungsbau investiert werden kann. Um die aktuellen Bedarfe decken und die Anspannung auf den Wohnungsmärkten lösen zu können, ist jedoch eine weitere Aufstockung der Fördervolumina des sozialen Wohnungsbaus in allen Bundesländern notwendig.¹⁵⁷

Mehr Mitverantwortung des Bundes für die soziale Wohnraumförderung notwendig

Angesichts der drängenden Bedarfe, mehr bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen, muss dem Bund bei der Wohnungsbauförderung wieder eine aktivere Rolle zukommen. Der Bund sollte in die Lage versetzt werden, zumindest in Sondersituationen, wie der derzeitigen Notlage, wieder selbst in der sozialen Wohnraumförderung aktiv zu werden und dafür eine eigenständige Regelungskompetenz erhalten. Ziel sollte es sein, dass der Bund mit über die Förderschwerpunkte und die zu fördernden Regionen bestimmen und sich dadurch an der Befriedigung der derzeitigen Bedarfe beteiligen kann. Dafür sollte ihm eine Mitverantwortung für den sozialen Wohnungsbau eingeräumt werden.¹⁵⁸

Enge Zweckbindung für die Kompensationsmittel, Fortführung über 2019 hinaus

Eine enge Zweckbindung der Entflechtungsmittel des Bundes für Zwecke der sozialen Wohnraumförderung – jeweils angepasst an die lokalen Wohnungs-

¹⁵⁵ EBZ Business School 2012: 9f.

¹⁵⁶ WoFP 2014-2017; STMI Bayern 2015: 4 f.; BMWi 2015.

¹⁵⁷ Bundesregierung 2016.

¹⁵⁸ EBZ Business School 2012: 17.

märkte und ihre Entwicklung – muss verhindern, dass die Mittel in den Ländern für andere Zwecke als den Wohnungsbaus eingesetzt werden.¹⁵⁹ Darüber hinaus ist der Verteilungsschlüssel für die Entflechtungsmittel zu hinterfragen, der im Entflechtungsgesetz festgelegt ist (§ 4 Abs. 4 EntflechtG), sich aber nicht an der jeweiligen Bedarfssituation orientiert. Der Verteilungsschlüssel sollte mit Blick auf den tatsächlichen Bedarf angepasst werden, um den regional unterschiedlichen Bedürfnissen gerecht zu werden.¹⁶⁰

Zusätzlich zur Wiedereinführung einer Zweckbindung der Mittel für die soziale Wohnraumförderung und eine Fortführung der Kompensationszahlungen über das Jahr 2019 hinaus, müssen die Mittel für die sozialen Wohnraumförderung durch Bund und Länder gemeinsam auf insgesamt mehr als 3 Mrd. Euro angehoben werden. 2,9 Mrd. Euro sind bei gleicher Förderintensität wie bisher barwertig für die Förderung von 80.000 Mietwohnungen erforderlich (vgl. Kapitel 3.2, S. 56).

Geschieht dies nicht, besteht die Gefahr, dass es sich Haushalte mit geringen Einkommen nicht mehr leisten können, in attraktiven Städten und Ballungsräumen zu leben. Die Konsequenz wäre eine zunehmende Segregation und die Problematik, dass bspw. Stellen im Niedriglohnbereich nicht mehr besetzt und die daran gekoppelten Dienstleistungen nicht mehr angeboten werden können, was wiederum eine Schwächung von Wachstumskernen in Deutschland nach sich ziehen kann.¹⁶¹

2,9 Mrd. Euro Fördervolumen (barwertig) für den Bau von 80.000 Sozialmietwohnungen erforderlich

Gefahr der Schwächung von Wachstumskernen, weil bezahlbarer Wohnraum fehlt

¹⁵⁹ EBZ Business School 2012: 7f, 10, 12f.

¹⁶⁰ EBZ Business School 2012: 7f, 10, 12f.

¹⁶¹ Pestel 2013a: 3.

4. Wohnungsbau für bestimmte Zielgruppen

Anforderungen unterschiedlicher Zielgruppen bei der Wohnungsmarktsituation berücksichtigen

Die Wohnungssuche gestaltet sich auf den aktuell stark angespannten Märkten gerade für bestimmte Bevölkerungsgruppen besonders schwierig. Es ist daher wichtig, sich mit bestimmten Zielgruppen tiefergehend zu beschäftigen, ihre Schwierigkeiten und Bedürfnisse zu analysieren und das Wohnungsangebot für diese Gruppen gezielt auszubauen.

Tiefergehende Betrachtung von Studierenden sowie Flüchtlingen und Asylbewerbern

Zielgruppen mit speziellen Anforderungen, die am Wohnungsmarkt in großer Anzahl auftreten, sind in diesem Kontext insbesondere Studierende. Für Flüchtlinge ist es hingegen notwendig, während der laufenden Asylverfahren und nach ihrer Anerkennung als Flüchtling Unterbringungsmöglichkeiten zu schaffen, die dauerhaft am Markt genutzt werden können.

4.1. Studierende

Sprunghafter Anstieg der Studierendenzahlen durch Sondereinflüsse

Erste Warnzeichen eines hohen Mietenanstiegs infolge gewachsener Nachfrage sendeten Universitäts- und Hochschulstandorte aus, in denen durch die starke Zuwanderung von Studierenden bei Aufnahme eines Studiums plötzlich ein Wohnungsmangel herrschte. Bedingt durch die Verkürzung der gymnasialen Schulzeit von neun auf acht Jahre, die in den Bundesländern zwischen 2010 und 2013 eingeführt wurde, sowie das Aussetzen der Wehrpflicht zum 1. Juli 2011 sind die Studierendenzahlen deutschlandweit sprunghaft angestiegen, weil innerhalb kurzer Zeit jeweils zwei Jahrgänge von Abiturienten ein Studium aufnehmen konnten.

Langfristige Trends sorgen für Anstieg der Anzahl Studienanfänger

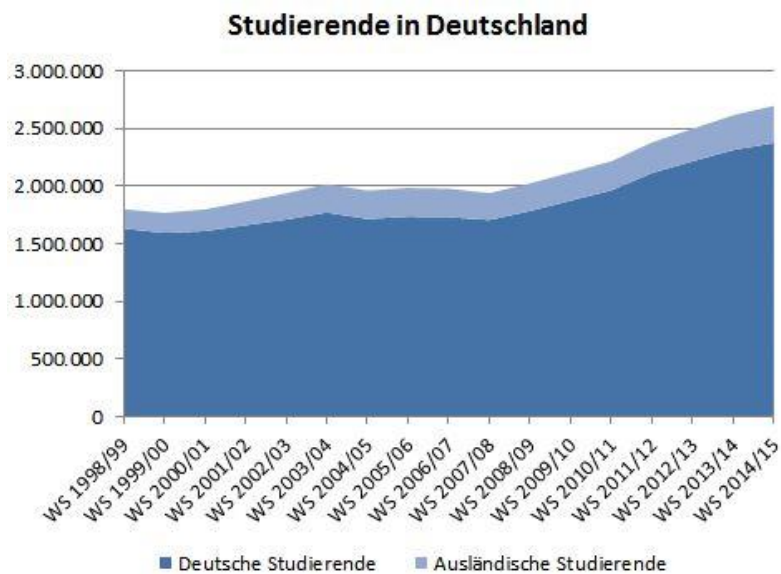
Daneben wirken sich längerfristige Trends wie der Anstieg der Studienberechtigten- und Studienanfängerquote aus. Generell erwerben in Deutschland heute immer mehr junge Menschen eine Hochschulzugangsberechtigung. Die Neigung, ein Studium zu beginnen, nimmt ebenfalls zu, auch bei Personen, die bereits eine berufliche Qualifikation besitzen.¹⁶² Zudem kommen vermehrt Schulabsolventen aus dem Ausland, die in Deutschland ein Studium beginnen.¹⁶³ Seit 2010 ist die Zahl der Studierenden von rund 2,2 auf 2,7 Mio. (Wintersemester 2014/15) um 22 Prozent angestiegen.¹⁶⁴

¹⁶² Der Anteil der Schulabgänger, die eine Studienberechtigung (allgemeine Hochschulreife oder Fachhochschulreife) besitzen, ist über viele Jahre kontinuierlich gestiegen und hat im Jahr 2012 mit rund 60 Prozent des damaligen Jahrgangs einen Höhepunkt erreicht. Im Jahr 2014 lag die Quote mit rund 53 Prozent über dem langfristigen Durchschnitt. Die Quote derjenigen, die an einem Geburtsjahrgang ein Studium aufnehmen, hat sich seit 2000 von 33,3 Prozent auf 58,3 Prozent beinahe verdoppelt (vgl. Statistisches Bundesamt 2015a: 113 und 121.)

¹⁶³ CHE 2012: 3, RegioKontext 2013a: 3, KMK2014b: 2. Die Anzahl der international Studierenden, die im Ausland eine Hochschulzugangsberechtigung erworben haben, ist von rund 130.000 im Jahr 2000 auf 220.000 Personen im Jahr 2014 gestiegen (vgl. Statistisches Bundesamt 2015a: 60).

¹⁶⁴ Statistisches Bundesamt 2016a, Pestel 2015b: 9.

Abbildung 13: Anzahl der Studierenden in Deutschland (Wintersemester 1998/1999 - Wintersemester 2014/2015)



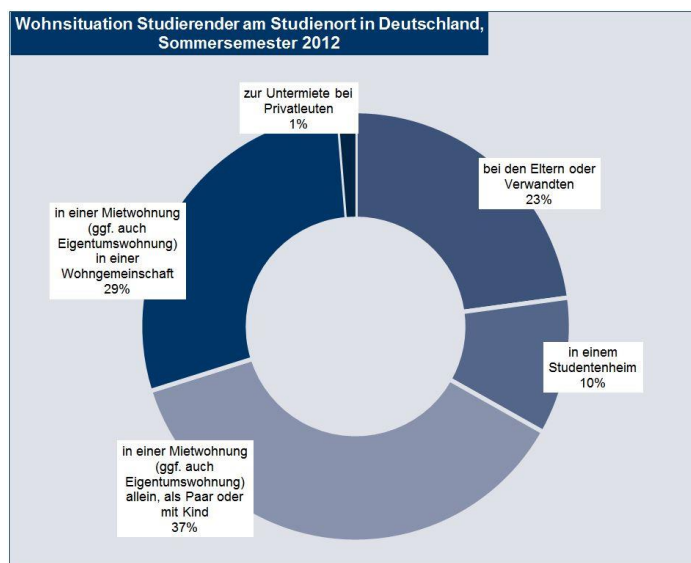
Quelle: Statistisches Bundesamt 2016a

Parallel mit den Studierendenzahlen hat sich auch die Nachfrage nach entsprechendem Wohnraum in den Universitäts- und Hochschulstädten entwickelt und die angespannte Marktlage verschärft.¹⁶⁵ Fast zwei Drittel der in einer Erhebung des Deutschen Studentenwerks befragten Studierenden lebten im Sommersemester 2012 in einer Mietwohnung, sowohl allein oder mit Partner als auch in einer Wohngemeinschaft. Mit der Nachfrage hat die Anzahl von Plätzen in Studentenheimen nicht Schritt halten können. Sie ist zwischen 2002 und 2013 lediglich um 3 Prozent gestiegen, und reicht für eine ausreichende Versorgung der Studierenden zu sorgen. Die Quote der Wohnheimplätze zu Studierenden hat sich daher zwischen 2002 und 2012 kontinuierlich von 12,7 % auf 10,6 % reduziert.

Hohe Nachfrage nach Wohnraum für Studierende

¹⁶⁵ Pestel 2015b: 9.

Abbildung 14: Wohnsituation der Studierenden im Sommersemester 2012. Sonderauszählung zur 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks



Datengrundlage: HIS 2013 : 42.¹⁶⁶

Besonders großer Wohnungsmangel in den Großstädten

Bei der Versorgung von Studierenden mit geeignetem Wohnraum haben sich Engpässe ergeben, die sich bundesweit stark unterscheiden. Als problematisch erweisen sich Städte, in denen die Studierendenzahlen besonders stark gestiegen sind, die Unterbringungsquote in Wohnheimen aber unter 10 Prozent liegt. Dies trifft bspw. auf Wismar, Heilbronn oder Mönchengladbach zu. Auch Städte mit hohen durchschnittlichen Angebotsmieten (über 8 Euro/m²) und geringen Unterbringungsquoten können als Brennpunkte bezeichnet werden. Dies sind vorwiegend die großen Städte, wie z. B. Hamburg, Potsdam, Köln, Frankfurt oder Wiesbaden. Besonders angespannt ist die Lage dort, wo alle genannten negativen Indikatoren zusammenfallen, wie es bspw. in Ingolstadt und Darmstadt der Fall ist.¹⁶⁷

Möblierte Kleinwohnungen und Appartements sind für Investoren interessant

Aufgrund der hohen Nachfrage ist dieser Sektor mittlerweile für private Investoren interessant geworden, die im Segment für kleinere, oft möblierte Wohnungen und Appartements mit Küche und Bad nicht nur für Studierende, sondern auch für Auszubildende, temporär Beschäftigte, Wochenendpendler, Einkommenschwächere oder Flüchtlinge innovative Angebote bereit halten. Zwar liegen die Mieten je m² Wohnfläche oft überdurchschnittlich hoch, bedingt durch die geringere Wohnfläche bleibt die Wohnkostenbelastung einschließlich der warmen Betriebskosten insgesamt noch in einem für die jeweilige Einkommenssituation vertretbaren Rahmen.¹⁶⁸

Nachfrage der Studierenden bleibt auf hohem Niveau

Die Situation wird sich in den nächsten Jahren nicht entspannen. Nach einem starken Anstieg hat die Zahl der Studienanfänger im Jahr 2011 erstmals die Grenze von 500.000 Studierenden überschritten. Noch bis zum Jahr 2018 wird die Zahl auf dem heutigen Niveau bleiben. Erst ab 2019 wird ein leichter

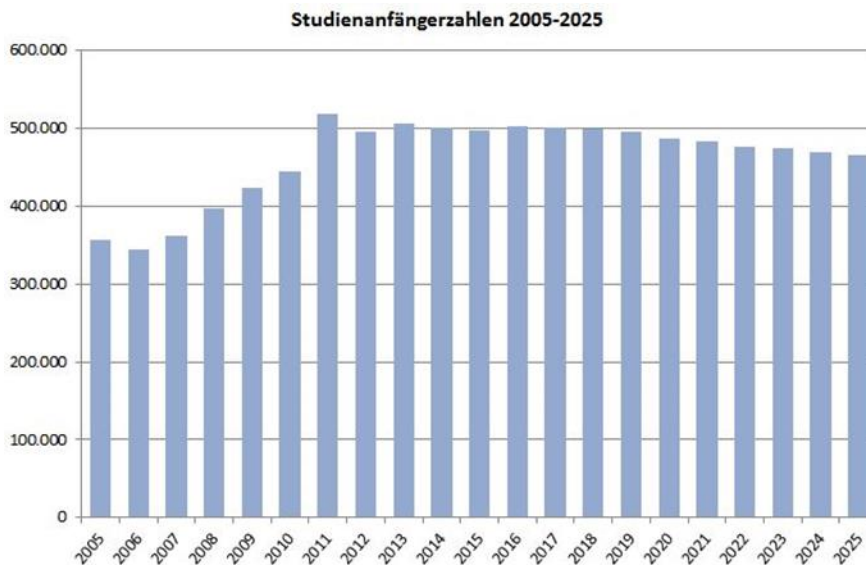
¹⁶⁶ Aktuelleres Datenmaterial liegt nicht vor. Derzeit wird die 21. Sozialerhebung vorbereitet, deren Erhebungsphase im Mai 2016 beginnt.

¹⁶⁷ RegioKontext 2013a: 16ff.

¹⁶⁸ SZ 2015, BMUB 2015b: 1f.

Rückgang auf ein Niveau von 465.000 Studienanfängern eintreten, das immer noch deutlich über dem Niveau von 2010 (444.719) liegt.¹⁶⁹

Abbildung 15: Anzahl der Studienanfänger an deutschen Universitäten und Fachhochschulen von 2005 – 2025 (bis 2013 Ist, ab 2014 Vorausberechnung)



Datengrundlage: KMK 2014a: 9.

Die aktuelle Situation sowie die prognostizierte Entwicklung ziehen entsprechende Handlungsbedarfe nach sich, denen sich die verschiedenen Akteure der Wohnungspolitik stellen müssen.

Handlungsbedarfe aus der Wohnsituation für Studierende

- Generell sollten im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung neue Wohnungen bzw. Wohnheime für die Gruppe der Studierenden geschaffen werden, die architektonisch und baulich anspruchsvoll sind, nachhaltig errichtet werden und im Lebenszyklus flexibel auch für andere Zielgruppen als Studierende nutzbar sind. Um Innovationen anzustoßen fördert der Bund Modellvorhaben zum Bau von Variowohnungen.¹⁷⁰ Ein gelungenes Konzept hat die ARGE Kiel erarbeitet, das in Kapitel 4.2, S. 68, vorgestellt wird. Um angesichts des Problemdrucks rasch handeln zu können, sollten Förderprogramme gezielt auf dieses Wohnungssegment akzentuiert werden.
- Damit ließen sich auch leer stehende Bestände, die für andere Nutzungen vorgesehen waren, oder Konversionsliegenschaften, die für Studierende geeignet sind, umwandeln oder zur kurzfristigen Unterbringung dieser Zielgruppen nutzen. Damit treten Studierende in Konkurrenz zu anderen Gruppen (wie bspw. Flüchtlingen, vgl. Kapitel 4.2, S. 68), sodass vor Ort zu entscheiden ist, welche Bedarfe vorrangig befriedigt werden sollten.
- Bei der Errichtung von Gebäuden für Studierende sollte über eine Prüfung bestehender Standards und Anforderungen (bspw. Stellplatznachweise), nachgedacht werden, um die Schaffung von Wohnraum zu erleichtern. Zugleich sollten geeignete technische und barriere-reduzierende Ausstattungen eingeplant werden. Bspw. können so langfristig auch Einpersonenhaushalte von Senioren als Mieter anvisiert werden, da sich aufgrund des demografischen Wandels hier ein

¹⁶⁹ KMK 2014b: 2.

¹⁷⁰ BMUB 2015b: 1f.

steigendes Marktpotenzial für kleinere Wohnungen in Innenstadtnähe abzeichnet.¹⁷¹ Bezüglich der Gestaltung von Freiflächen sollte eine individuelle Handhabung und die Orientierung an der Zielgruppe ermöglicht werden.¹⁷²

- Im Allgemeinen sind Städte und Kommunen mit problematischer Marktlage für die Problematik der Versorgung von Studierenden mit geeignetem Wohnraum zu sensibilisieren, damit Handlungsfelder erkannt und angegangen werden können.¹⁷³

System des Hochschulzugangs nach Abschaffung der ZVS verstärkt Probleme bei der Wohnungssuche

Die Situation an den Hochschulstandorten ist in den letzten Jahren auch dadurch verschärft worden, dass mit der Abschaffung der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) eine Möglichkeit genommen wurde, die räumliche Verteilung transparenter und geordnet zu gestalten und damit mehr Möglichkeiten zu eröffnen, sich frühzeitig um eine Wohnung zu kümmern bzw. angebotsseitig gezielt mehr Wohnraum zur Verfügung zu stellen.

4.2. Flüchtlinge und Asylbewerber

Flüchtlingsbewegung hat die Zuwanderung 2014 und 2015 stark geprägt

Der hohe Zuzug nach Deutschland in den Jahren 2014 und vor allem 2015 ist wesentlich durch die Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylbewerbern geprägt worden. Über das Ausmaß der Flüchtlingswanderung nach Deutschland geben die registrierten Fälle im sogenannten EASY-System eingeschränkt Auskunft, in dem die Schutzsuchenden unmittelbar nach ihrer Einreise nach Deutschland erfasst und mit dem sie u.a. unter Anwendung des Königsteiner Schlüssels auf Erstaufnahmeeinrichtungen in den Bundesländern verteilt werden.

2015 wurden 4 Mal mehr Flüchtlinge registriert als 2014, zuletzt wieder rückläufige Entwicklung

Während im Jahr 2014 nur rund 240.000 Zugänge im EASY-System registriert wurden, hat sich die Zahl 2015 auf rund 1,1 Mio. Schutzsuchende erhöht und damit mehr als vervierfacht. Im Januar 2016 sind 91.671 Schutzsuchende registriert worden. Das sind wiederum deutlich weniger als noch im Dezember (127.320 Zugänge) und im November 2015 (206.101 Zugänge). Allerdings liegt diese Zahl noch doppelt so hoch wie der Vorjahreswert. Im Verlauf des ersten Quartals 2016 sind die Zugänge im EASY-System deutlich zurückgegangen, auf zuletzt nur noch rund 21.000 Registrierungen im März 2016.

Tabelle 25: Entwicklung der Zugänge im EASY-System und der Asylanträge

Jahr	Zugänge EASY-System	Asylanträge (Erst- und Folgeanträge)
2014	238.676	202.834
2015	1.091.894	476.649
01/2016	91.671	52.103
02/2016	61.428	67.797
03/2016	20.608	59.975

Quelle: Asylgeschäftsstatistik des BAMF, eigene Zusammenstellung.¹⁷⁴

¹⁷¹ RegioKontext 2013a: 29.

¹⁷² RegioKontext 2013a: 31.

¹⁷³ RegioKontext 2013a: 31.

¹⁷⁴ Die Angabe zu den Zugängen des EASY-Systems 2014 ist der Kurzmitteilung des Bremer Institutes für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIA) vom 15. Januar 2016 entnommen. Aktuelle Werte sind Pressemitteilungen des BMI entnommen (vgl. u.a. BMI 2016a).

Würde sich die Zuwanderung in den kommenden Monaten auf dem März-Niveau stabilisieren, dann wäre für das Jahr 2016 mit einer Flüchtlingszuwanderung von rund 360.000 Personen zu rechnen: Nur noch rund ein Drittel der Zuwanderung aus dem Vorjahr, aber 50 Prozent mehr als im Jahr 2014. Der starke Rückgang in den letzten Monaten wird zum einen mit der ungünstigen Witterung in den Wintermonaten, aber vor allem mit den politischen Maßnahmen in Verbindung gebracht, die ergriffen worden sind, um die Zahl der Flüchtlinge zu reduzieren.

Für 2016 womöglich nur mit 360.000 Flüchtlingen zu rechnen

Die Zahl der Asylanträge ist im ersten Quartal 2016 auf einem vergleichsweise hohen Niveau verblieben. Das hängt damit zusammen, dass nicht jeder, der nach Deutschland gekommen ist, unmittelbar einen Asylantrag stellt. Anträge werden mit Zeitverzögerung eingereicht. Die Anzahl der Asylanträge hat sich im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr mehr als verdoppelt, gegenüber dem Jahr 2010 beinahe verzehnfacht. In den Jahren 2006 bis 2009 lag die Anzahl der Asylanträge lediglich auf einem Niveau von rund 30.000 Anträgen.

Zahl der Asylanträge bleibt auf hohem Niveau, da Anträge zeitversetzt gestellt werden

Mit der Registrierung in einer Aufnahmeeinrichtung wird es dem Schutzsuchenden gestattet, sich in der Bundesrepublik aufzuhalten (sogenannte Aufenthaltsgestattung).¹⁷⁵ Während des Asylverfahrens, das sich über mehrere Monate erstrecken kann, können die Asylbegehrenden in Gemeinschaftsunterkünften, aber je nach der Verfügbarkeit von Gemeinschaftsunterkünften und der Wohnungsmarktsituation unter Berücksichtigung persönlicher Faktoren (z.B. gemeinsame Unterbringung aller Mitglieder einer Familie, die gemeinsam Asyl beantragt hat) auch dezentral, beispielsweise in Einzelwohnungen, untergebracht werden. Das Verhältnis von Asylbegehrenden, die in dezentralen Unterkünften untergebracht werden, zu allen Leistungsempfängern wird von einigen Autoren seit 2014 als "Wohnungsquote" bezeichnet.¹⁷⁶ Sie lag 2014 bei rund 47 Prozent.

Unterbringung von Flüchtlingen in Wohnungen geschieht oft schon während des Asylverfahrens

Die Schutzsuchenden sollen für einen Zeitraum von bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu sechs Monaten in der Aufnahmeeinrichtung bzw. einer Außenstelle einer Aufnahmeeinrichtung wohnen (§ 47 Abs. 1 S. 1 AsylG). Sie werden danach für eine Anschlussunterbringung an die Kommunen weiter verteilt, die im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Aufnahmeeinrichtung liegt, deren Außenstelle des BAMF den Asylantrag bearbeitet.

Verbleib in Aufnahmeeinrichtung längstens für 6 Monate

Auch Schutzsuchende, deren Asylanträge sich noch in Bearbeitung befinden, werden nach ca. 3 bis 6 Monaten in die Kreise bzw. kreisangehörigen Kommunen und die kreisfreien Städte verwiesen, die im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Aufnahmeeinrichtungen liegen. Für die Verteilung haben die Bundesländer eigene rechtliche Grundlagen (in der Regel in Form von Flüchtlingsgesetzen oder Verordnungen) geschaffen, in denen sie Kriterien für die gerechte Verteilung bestimmt haben. Überwiegend soll eine Verteilung nach der Einwohnerzahl stattfinden. Bayern berücksichtigt außerdem die Wirtschafts-

Weiterverteilung auf die Städte und Gemeinden in der Regel nach Einwohnerzahl

¹⁷⁵ Auch in der Aufnahmeeinrichtung ist der Schutzsuchende melderechtlich zu erfassen. Angesichts der hohen Zahl von Meldevorgängen wird – beispielsweise in Nordrhein-Westfalen – von einer persönlichen Vorstellung abgesehen und nur ein Datenabgleich mit den Übersichtslisten der in einer Aufnahmeeinrichtung lebenden Schutzsuchenden durchgeführt. Durch den Meldevorgang wird die Bevölkerungsstatistik der jeweiligen Kommunen zumindest für die Dauer der Aufenthaltsgestattung bereits geändert.

¹⁷⁶ Die Asylbewerberleistungsstatistik unterscheidet Asylbewerber unter anderem nach Art der Unterbringung (vgl. § 12 Abs. 2 Nr. 1 d) AsylbLG - Asylbewerberleistungsgesetz), dazu zählt auch eine dezentrale Art der Unterbringung. Für diese Art der Unterbringung hat Wendel (2014) den Begriff „Wohnungsquote“ geprägt.

kraft der Kommunen, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen beziehen mit 10 % Anteilsgewicht noch einen Flächenmaßstab ein. Schleswig-Holstein plant, zusätzlich Kriterien zur Arbeits- und Wohnungsmarktsituation einzubeziehen.

Anerkennungs- bzw. Schutzquote im Asylverfahren 2015 bei 48,5 Prozent

Im Asylantragsverfahren wird darüber entschieden, ob der Antragssteller als Flüchtling anerkannt wird oder ihm Asyl gewährt werden kann. Im Jahr 2015 wurde über rund 280.000 Asylanträge entschieden, davon wurden rund 137.000 als Flüchtling anerkannt. Dies entspricht einer sogenannten Schutzquote von 48,5 Prozent.

Tabelle 26: Entscheidung über Asylanträge 2015 nach Rechtsgrundlagen 2015

Entscheidungen über Asylanträge im Jahr 2015	Anzahl	Anteil
Insgesamt	282.726	100,0%
Sachentscheidungen	232.429	82,2%
davon Rechtsstellung als Flüchtling (§ 3 Abs. 1 AsylG, Art. 16a GG)	137.136	48,5%
darunter Anerkennung als Asylberechtigte (Art. 16a GG und Familienasyl)	2.029	0,7%
davon Gewährung von subsidiärem Schutz gem. § 4 Abs. 1 AsylG	1.707	0,6%
davon Feststellung eines Abschiebungsverbot gem. § 60 Abs. 5 o. 7 AufenthG	2.072	0,7%
davon Ablehnungen	91.514	32,4%
Formelle Entscheidungen	50.297	17,8%

Quelle: BAMF.

Unbefristete Niederlassungserlaubnis für viele Flüchtlinge nach drei Jahren möglich

In der Mehrzahl der Fälle kann daraus nach drei Jahren eine unbefristete Niederlassungserlaubnis entstehen, sofern die Gründe für die Zuerkennung nicht fortgefallen sind.

Bedingte Steuerung der Wohnraumversorgung von Flüchtlingen durch Wohnortzuweisungsgesetz

Die Schnelligkeit der Bearbeitung von Asylanträgen ist auch entscheidend dafür, mit welcher zeitlichen Wirkung aufgrund der rechtlichen Bestimmungen der Aufenthaltsort für die Schutzsuchenden bestimmt und nicht von ihnen frei gewählt werden kann. Eine Verkürzung der Bearbeitungsdauer von Asylanträgen hat zur Folge, dass die dann Asylberechtigten über ihren Wohnort selbst frei bestimmen können. Von der Bundesregierung ist zwischenzeitlich beschlossen worden, dass die Wahl des Wohnortes für Asylberechtigte eingeschränkt werden soll, solange diese ihren Lebensunterhalt nicht selbst bestreiten können, sondern auf soziale Sicherungssysteme angewiesen sind (Wohnortzuweisungsgesetz).

Phasen der Wohnraumversorgung

Bezüglich der Unterbringung von Flüchtlingen und den dafür benötigten Wohnraum sind zwei Phasen zu unterscheiden:

- Die Phase des Asylantrages, in der die Schutzsuchenden in Gemeinschaftsunterkünften, aber auch dezentral im Wohnungsmarkt untergebracht werden können.
- Die Phase, nachdem der Asylantrag genehmigt worden ist und ein Aufenthaltsrecht entstanden ist.

Zeitnahe Abschiebung von Flüchtlingen nach Ablehnung des Asylantrages erforderlich

Schutzsuchende, denen kein Flüchtlingsstatus zuerkannt werden kann, sollten zeitnah abgeschoben werden. Bis dahin ist für diese Gruppe ebenfalls eine Unterbringungsmöglichkeit erforderlich. Um die Unterbringungen einer größe-

ren Anzahl von Flüchtlingen zu verbessern, ist eine Reihe von Maßnahmen erforderlich, von denen einige bereits auf den Weg gebracht wurden:

- Angesichts der rückläufigen Entwicklung der Flüchtlingszuwanderung erscheint die Erstunterbringung, die im Jahr 2015 intensiv diskutiert worden ist, derzeit kein Problem mehr darzustellen. Jedoch bleibt abzuwarten, wie sich die Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylbewerbern künftig weiter entwickeln wird.
- Die Standards und Anforderungen, die derzeit im Bereich Flüchtlingswohnen bestehen, müssten zugunsten von raschen aber nachhaltigen Lösungen zur Schaffung von Wohnraum einer generellen Überprüfung unterzogen werden. Dies betrifft bspw. die unmittelbaren Anforderungen an Barrierefreiheit. Hier kann über Nachrüstlösungen nachgedacht werden.¹⁷⁷
- Die bereits bestehende Sonderförderung der KfW für den Neu- bzw. Umbau, den Erwerb, die Modernisierung oder Ausstattung von Flüchtlingsunterkünften wurde aufgrund der starken Nachfrage 2015 komplett abgerufen (500 Mio. Euro). Das Förderprogramm soll daher entsprechend der aktuellen Bedarfe ausgestaltet werden. Der auf zehn Jahre festgeschriebene Zinssatz liegt bei 0%.¹⁷⁸ Die Sanierung bzw. Inwertsetzung leerstehender Wohnungen, die eine rasche Neu- oder Wiedernutzung versprechen, sollte dabei gezielt gefördert werden.
- Für anerkannte Flüchtlinge sollten die Bewilligungsstellen entsprechend der jeweiligen Verhältnisse vor Ort sozialverträgliche Vorgabebefreiungen einräumen. Es wird vorgeschlagen, dass diese bspw. 10 % der geförderten Wohnungen ausmachen könnten. Da Flüchtlingswohnungen tendenziell dichter belegt werden, ziehen sie stärkere Förderanreize mit höheren Aufwendungen nach sich. In Bayern werden Investoren, die solche Vorgabebefreiungen bei einer siebenjährigen Bindungsdauer akzeptieren, daher mit bis zu 300 Euro/m² Wohnfläche bezuschusst – eine Maßnahme, die kurzfristig, ohne großen Aufwand umgesetzt werden kann und die Integration von Flüchtlingen fördert.¹⁷⁹
- Die eigenen Liegenschaften überlässt der Bund den Ländern mietzinsfrei zur Einrichtung von Erstaufnahme- und Wartezentren. So konnten bis Mitte Januar 2016 145.000 zusätzliche Plätze in von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben zur Verfügung gestellten Unterkünften geschaffen werden.¹⁸⁰

Eine große Herausforderung besteht darin, die Menschen aus unterschiedlichen Herkunftsländern in die Wohnquartiere zu integrieren und Segregation zu vermeiden. Insbesondere in Großwohnsiedlungen, die heute schon unverzichtbar sind, wenn es um kostengünstige Unterbringungsmöglichkeiten einkommensschwächerer Haushalte geht, ist auf die Integration zu achten, da hier bereits jetzt ein Großteil der Bewohner einen Migrationshintergrund hat. Die Belegung in solchen Siedlungen sollte sensibel und kleinteilig gesteuert

Integration der Flüchtlinge in die Wohnquartiere zentrale Herausforderung

¹⁷⁷ Bundesregierung 2016.

¹⁷⁸ Bundesregierung 2016. Auch die NRW.BANK fördert gezielt die Schaffung von Wohnraum für Flüchtlinge durch Neubau oder Umbau von Beständen. Hierzu hat sie spezielle Förderdarlehen mit einer 25-jährigen Zinsbindung (bis zu zehn Jahre: 0 %, weitere 15 Jahre: 0,5 %) und hohen Tilgungsnachlässen aufgelegt (Nachlässe je nach Fördervariante bis ca. 25 %). Mit Hilfe dieser Förderung soll Wohnraum entstehen, der eine bessere und längerfristige Unterbringung ermöglicht, als reine Notunterkünfte und einen Standard bietet, der die spätere Vermietbarkeit sichert.

¹⁷⁹ STMI Bayern 2015: 5.

¹⁸⁰ Bundesregierung 2016.

werden, um die bereits gebildeten Nachbarschaften nicht zu überlasten. Hierzu eignen sich Kooperationsverträge auf freiwilliger Basis, die zwischen Kommunen und Wohnungsgesellschaften geschlossen werden. Auch ein Wohnortzuweisungsgesetz kann hierbei hilfreich sein.¹⁸¹

Für die Wohnraumversorgung von Flüchtlingen sind flexible Lösungen vorteilhaft, die langfristig auch für andere Zielgruppen genutzt werden können

Da derzeit nicht absehbar ist, wie sich die Zuwanderung von Flüchtlingen entwickeln wird, sind vor allem flexible Lösungen von Vorteil, die bei sich rückläufig entwickelnden Flüchtlingszahlen auch für andere Zwecke weiter genutzt werden können. Bund und Länder sollten gezielte Modellprojekte zum nachhaltigen Bau von Flüchtlingswohnungen finanzielle fördern. In Schleswig-Holstein wird in diesem Zusammenhang bspw. das „Kieler Modell“ angewandt, eine Arbeits- und Planungshilfe zur geeigneten, umsichtigen und nachhaltigen Unterbringung von Flüchtlingen. Es berücksichtigt sowohl kurzfristige, zentrale (Erst-)Aufnahmesituationen, das Probe- oder Einzelwohnen, als auch dezentrale, gemeinschaftliche, gemischte und langfristige Nutzungen sowie die zielgruppenspezifischen Anforderungen. Grundlage hierfür sind Mittel aus der sozialen Wohnraumförderung.

Tabelle 27: Nutzungsarten und –möglichkeiten des „Kieler Modells“

Nutzungsphase	Nutzungsart/-möglichkeiten
Für kurzfristigen Bedarf bei hoher Flüchtlingszuwanderung	Erstaufnahmeeinrichtung (EAE) mit einer größeren Zahl von Raumeinheiten von ca. 12 m ² Unterbringung von bis zu 30 Personen/Etage, bei 3 Geschossen 90 Personen je EAE
Unterbringung von Flüchtlingen während des Asylverfahrens	Flüchtlingswohnen in Gemeinschaftsunterkunft. Unterbringung in Gruppen oder als Familienwohnungen Unterbringung von bis zu 24 Personen/Etage bzw. 72 Personen in Gemeinschaftsunterkunft Gemeinschaftsangebote integrierbar
Sozialer Wohnungsbau als „Gutes Wohnen“ mit langfristiger Nutzung für Studierende, Familien, Älter	Auf der Basis des bestehenden Rasters 1- bis 2-Personen-Wohnungen, Familienwohnungen und Wohngemeinschaften darstellbar. Nachrüstbar mit Aufzugsanlage und Balkonen.

Quelle: ARGE Kiel 2015b.

Temporäre Unterbringung in Container schaffen zwar schnelle Entlastung, sind nicht nachhaltig

Länder, Kommunen und Wohnungsunternehmen sollen demnach gemeinschaftliche, dezentrale Flüchtlingsunterkünfte von vornherein so flexibel halten, dass sie später anderen Nutzungen zugeführt werden können. Auch Bestände sollten entsprechend einer Machbarkeitsüberprüfung einbezogen werden. Temporäre Unterbringungen in Containern schaffen zwar mitunter schnelle Entlastung, sind jedoch nicht nachhaltig und insgesamt eher kostenintensiv.¹⁸²

„Kieler Modell“ als ein Beispiel für flexibel nutzbare Einheiten

Das „Kieler Modell“ setzt auf Flächengewinn durch Reduzierung von Individualflächen auf ein Mindestmaß und die Planung größerer gemeinschaftlich genutzter Bereiche. Spiegelbare und symmetrisch einsetzbare Module, ein kompakter Baukörper, ein günstiges A/V-Verhältnis sowie eine zentrale Erschließung über die Gebäudemitte sollen die Kosten gering halten, dabei jedoch zugunsten einer höheren Akzeptanz keine Schlichtwohnungen entstehen lassen. Auch die verschärfte EnEV ab 2016 wird im „Kieler Modell“ berücksich-

¹⁸¹ GdW 2016: 1f.

¹⁸² ARGE 2016: Folie 2ff.

tigt, alles in allem jedoch Bau- bzw. Erstellungskosten von unter 1.760 Euro/m² Wfl. erreicht.¹⁸³

Tabelle 28: Bau- bzw. Erstellungskosten für das „Kieler Modell“ in unterschiedlichen Varianten

Variante	Kosten je m ² (Wfl.)
Grundvariante (nach EnEV-Standard ab 1.1.2016) (KG 300 bis 700)	1.752 Euro
Unter Ausschöpfung von Rationalisierungsmöglichkeiten	1.583 Euro
Plusvariante (ausgehend von der rationellen Variante) Mit Zuschlägen für altengerechtes Wohnen und zweischaligem Sichtmauerwerk	1.759 Euro
Nachrüstmöglichkeiten	Aufzug 75 Euro Dachbegrünung 41 Euro Balkon/Terrassen 80 Euro Nachträgliches zweischaliges Sichtmauerwerk 180 Euro

¹⁸³ ARGE 2016: Folie 9ff. Die Erstellungskosten beziehen auf die KG 300 bis 700 gem. DIN 276, also ohne Grundstück und Erschließung. Bei Ausschöpfung realistischer

5. Wohnungsbau im Bestand

Maßnahmen im Bestand trotz hohem Neubaubedarf nicht außer Acht lassen

Die vorhandenen Wohnungsbestände müssen bei Überlegungen rund um die Versorgung insbesondere einkommensschwächerer Haushalte mit bedarfsgerechten Wohnungen immer mit einbezogen werden. Aus dem Blickwinkel der Energieeffizienz, des Klimaschutzes und unter Berücksichtigung des demografischen Wandels, sind Maßnahmen im Wohnungsbestand von großer Bedeutung, zugleich ist es notwendig, günstigen Wohnraum zu erhalten.

Wohnungspolitik hat daher auch die Aufgabe, sich mit der Anpassung des Wohnungsbestandes an die heutigen Anforderungen auseinander zu setzen. Dabei ist wichtig im Einzelfall zu prüfen, ob es sinnvoller ist,

- günstige Bestände un- oder teilmodernisiert zu erhalten,
- energetische Modernisierungen (Kapitel 5.1) und solche für einen altengerechten Umbau (Kapitel 5.2) zu forcieren oder
- als Alternative zur Vollmodernisierung einen Ersatzneubau in Erwägung zu ziehen.¹⁸⁴

5.1. Energetisch sanieren

Klimaziele der Bundesregierung erfordern Verringerung des Ausstoßes an Treibhausgasen

Die Bundesregierung hat im Jahr 2007 beschlossen, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 40 Prozent gegenüber 1990 zu verringern. Um dieses kurzfristige Ziel, aber auch die langfristigen Ziele der Klimaschutzstrategie – einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand – bis zum Jahr 2050 zu erreichen, ist es erforderlich, die Energieeffizienz im Gebäudebestand zu erhöhen und den Ausstoß klimaschädigender Treibhausgase deutlich zu verringern.¹⁸⁵

Im Gebäudebestand werden 38 Prozent der Endenergie verbraucht

In Deutschland wurden – bezogen auf das Jahr 2013 – 2.600 TWh Endenergie verbraucht. Davon entfielen 62 Prozent auf die Sektoren Industrie, Handel und Dienstleistungen sowie auf den Verkehr, 38 Prozent werden im Zusammenhang mit Gebäuden eingesetzt.¹⁸⁶ Für Beleuchtung und Raumkühlung werden 3 Prozent der Endenergie verbraucht, die restlichen 35 Prozent für Raumheizung und Warmwasserbereitung genutzt.

23 Prozent des Endenergieverbrauchs entfallen auf Wohngebäude

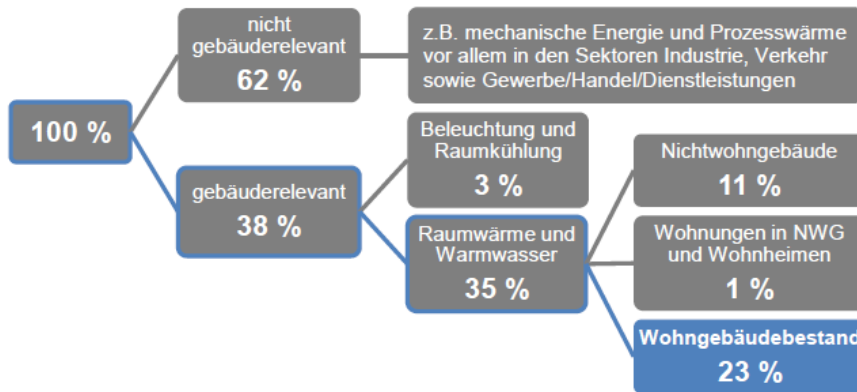
Verteilt man den Endenergieverbrauch für Raumheizung/Warmwasser auf unterschiedliche Gebäudearten, so fallen 23 Prozent des Endenergieverbrauchs im Wohngebäudebestand an. In Nichtwohngebäuden werden 11 Prozent und für Wohnungen in Nichtwohngebäuden sowie für Wohnheime ein weiteres Prozent aufgewendet.

¹⁸⁴ RegioKontext 2013b: 29f.

¹⁸⁵ Mit dem „Aktionsprogramm Klimaschutz“, das die Bundesregierung am 3. Dezember 2014 beschlossen hat, hat sie das Ziel bekräftigt, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 40 Prozent zu verringern. Der Gebäudebereich wird in der Strategie „Klimafreundliches Bauen und Wohnen“ behandelt.

¹⁸⁶ Vgl. ARGE 2016: 18 ff. und Deutsche Umwelthilfe 2013: 2f.

Abbildung 16: Verteilungsschema des Endenergieverbrauchs (EEV) in Deutschland nach Anwendungsbereichen im Jahr 2013

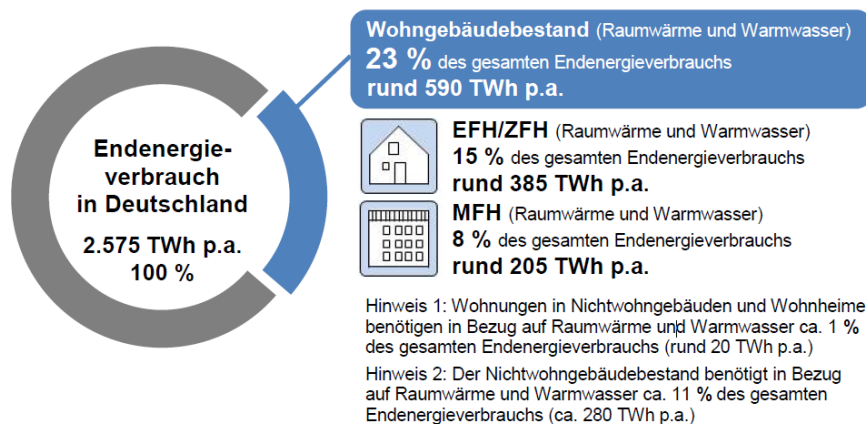


Quelle: ARGE 2016: 18. Der Endenergieverbrauch des Wohngebäudebestandes umfasst Raumwärme und Warmwasserbereitung. Dargestellt ist der gesamte Endenergieverbrauch in Deutschland einschließlich industrieller Prozesse.

Auf den Wohngebäudebestand entfallen demnach 590 TWh p.a., wobei sich diese unterschiedlich auf den Wohngebäudebestand verteilen. Obwohl der Wohnungsbestand in Mehrfamilienhäusern einen Anteil von rund 53 Prozent besitzt, entfällt darauf nur ein Endenergieverbrauch von 8 Prozent des Gesamtverbrauchs (vgl. Kapitel 10.2, S. 119).

8 Prozent Endenergieverbrauch fällt im Geschosswohnungsbau an

Abbildung 17: Übersicht zum aktuellen Status des Endenergieverbrauchs in Deutschland und nach Gebäudetypen im Wohngebäudebestand im Jahr 2013





Quelle: ARGE 2016: 19.

Die Struktur des Endenergieverbrauchs im Wohnungs- und Gebäudebestand ist von großer Bedeutung, weil sich die Aktivitäten, die die unterschiedlichen Eigentümergruppen entwickeln, sehr stark unterscheiden. Professionelle gewerbliche Eigentümer mit einem Anteil von 3 Prozent des Energieverbrauchs, haben in der Vergangenheit bereits umfangreich in Modernisierungsmaßnahmen investiert und sind daran weiter interessiert, sofern die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahmen gewährleistet ist. Private Kleinvermieter (8 Prozent Anteil Endenergieverbrauch) und Selbstnutzer (12 Prozent Anteil), auf die der weitest größte Anteil des Energieverbrauchs entfällt, haben sich in der Vergangenheit weniger am Modernisierungsgeschehen beteiligt. Aufgrund unterschiedlicher Motivlagen ist es deutlich schwieriger, diese für Energieeffizienzmaßnahmen zu aktivieren.

Unterschiedliche Modernisierungsraten der Eigentümergruppen

Tabelle 29: Aufteilung des Endenergieverbrauchs im deutschen Wohngebäudebestand nach Eigentümergruppen und Gebäudetypen im Jahr 2013

		 EFH/ZFH	 MFH
Selbstnutzer ca. 12 % bzw. 310 TWh p.a.		ca. 11 % bzw. 280 TWh p.a.	ca. 1 % bzw. 30 TWh p.a.
Private Kleinvermieter ca. 8 % bzw. 210 TWh p.a.		ca. 4 % bzw. 95 TWh p.a.	ca. 4 % bzw. 115 TWh p.a.
Professionell-gewerbliche Eigentümer ca. 3 % bzw. 70 TWh p.a.	Öffentliche Hand		< 1 % bzw. < 25 TWh p.a.
	Private Wohnungsunternehmen und Unternehmen	< 1 % bzw. < 10 TWh p.a.	< 1 % bzw. < 25 TWh p.a.
	Wohnungsgenossenschaften und Sonstige		< 1 % bzw. < 25 TWh p.a.
Summe		ca. 15 % bzw. 385 TWh p.a.	ca. 8 % bzw. 205 TWh p.a.

Quelle: ARGE 2016: 20.

Bei privaten Kleinvermietern und Selbstnutzern dominieren Einzelmaßnahmen

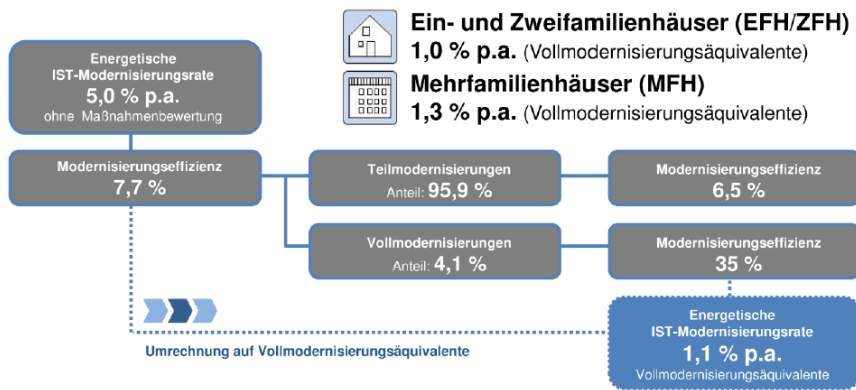
Viele private Kleinvermieter und Selbstnutzer investieren deutlich häufiger in einzelne Maßnahmen, bspw. den Austausch von Fenstern oder eine Dämmung der Außenwände, während professionell-gewerbliche Eigentümer überdurchschnittlich häufig mehrere Maßnahmen umsetzen, mit denen die Gebäude einen höheren Energieeffizienzstandard erreichen.

Modernisierungsquote nach Vollmodernisierungsäquivalenten liegt bei 1,1 Prozent p.a.

Betrachtet man das gesamte Modernisierungsgeschehen bei Energieeffizienzmaßnahmen, so werden an rund 5 Prozent des Wohngebäudebestandes pro Jahr verschiedene, auch einzelne Energieeffizienzmaßnahmen durchgeführt (Energetische IST-Modernisierungsrate). Allerdings wird damit nur eine geringe Modernisierungseffizienz von 7,7 Prozent erreicht, während mit einem umfangreicheren Modernisierungsansatz im Sinne einer Vollmodernisierung eine durchschnittliche Energieeffizienzsteigerung von 35 Prozent zu erzielen wäre.¹⁸⁷ Rechnet man die rund 95,9 Prozent Teilmodernisierungen und nur rund 4,1 Prozent Vollmodernisierungen auf Vollmodernisierungsäquivalente um, so ergibt sich eine energetische Sanierungsrate des Wohngebäudebestandes von rund 1,1 Prozent p.a. (Vollmodernisierungsäquivalente).

¹⁸⁷ Je nach Ausgangszustand eines Gebäudes kann im Durchschnitt eine Steigerung der Energieeffizienz bei einer Vollmodernisierung von 35 Prozent erreicht werden. Mit Einzelmaßnahmen wird die Energieeffizienz in geringerem Umfang verbessert. Eine Modernisierungseffizienz von 7,7 Prozent bedeutet, dass mit den gewählten Maßnahmen nur rund 22 Prozent der Effizienzsteigerung im Vergleich zu einer Vollmodernisierung (Vollmodernisierungsäquivalent) erreicht wird.

Abbildung 18: Energetische IST-Modernisierungsrate unter Berücksichtigung der Modernisierungseffizienz



Quelle: ARGE 2016: 27.

Durch die Modernisierungstätigkeit in den letzten Jahren hat sich die Energieeffizienz im Gebäudebestand bereits deutlich verbessert. Bezogen auf den Wohngebäudebestand sind an rund 38 Prozent der Mehrfamilienhäuser und an 33 Prozent der Ein- und Zweifamilienhäuser bereits unterschiedliche Maßnahmen durchgeführt worden.

In 38 Prozent der MFH wurden bereits Maßnahmen durchgeführt

Tabelle 30: Modernisierungsstand des Wohngebäudebestandes in Deutschland 2013 nach Gebäudetypen und modernisierten Bauteilen in %.

Modernisierungsstand – Wohngebäudebestand			
Modernisierungsmaßnahmen [angegebene Werte in %]	EFH/ZFH	MFH	Wohngebäudebestand
Außenwände	12	16	13
Dach (OG-Decke)	43	45	44
Fenster	50	61	51
Kellerdecke (Sohle)	4	5	4
Heizungsanlage	69	80	71
Energetischer Modernisierungsstand	33	38	34

Quelle: ARGE 2016: 25.

Überdurchschnittlich oft hat in beiden Gebäudetypen ein Austausch der Heizungsanlage stattgefunden, weil die technische Lebensdauer der Komponenten begrenzt ist. Vergleichsweise häufig an ein Austausch der Fenster stattgefunden. Sehr viel seltener wurden die Außenwände von Ein- und Zweifamilienhäusern (12 Prozent) und der Mehrfamilienhäuser (16 Prozent) gedämmt.

Häufig haben Heizungs- und Fensteraustausch stattgefunden

Um die Energieeffizienz im Gebäudebestand weiter zu steigern und die Modernisierungsrate deutlich zu erhöhen, müssen sowohl die Rahmenbedingungen für Investitionen verbessert als auch die Anreize für unterschiedliche Eigentümergruppen erhöht werden.

Höhere Anreize für unterschiedliche Eigentümergruppen erforderlich

Wirtschaftliche Ausgestaltung des Energieeinsparrechtes

Ein wichtiger Schritt wäre die Vereinfachung und wirtschaftliche Ausgestaltung des Energieeinsparrechtes. Der Bund sollte parallele Gesetze und Verordnungen zusammenführen (wie die EnEV und das EEWärmeG), die Anwendung vereinfachen und praxisgerechter handhaben. Zugleich sollte die Taktung, mit der die Vorschriften in den letzten Jahren geändert und häufig verschärft worden sind, verlängern, um den Investoren damit Planungssicherheit zu gewähren und Haftungsrisiken zu mindern.¹⁸⁸

In der Berechnungsmethodik auf Endenergiebedarf und stärker auf CO₂-Einsparung abstellen

Die Berechnungsmethodik sowie die Kennzahlen, die der Ermittlung des Energiebedarfs von Gebäuden zugrunde liegen, müssen so geändert werden, dass sie der Realität näher kommen. Die wirtschaftliche Bewertung der Maßnahmen kann verbessert werden, in dem auf den Endenergiebedarf und zugleich auf die CO₂-Einsparung fokussiert wird.¹⁸⁹ Es ist über einen Paradigmenwechsel nachzudenken, der sogar die CO₂-Minderung in den Vordergrund stellt, während in der Vergangenheit und derzeit die Steigerung der Energieeffizienz hohes Gewicht hat. Das Wirtschaftlichkeitsgebot muss bei den Anforderungen der EnEV dringend gewahrt werden, um die Modernisierungsrate nicht noch zu verringern.¹⁹⁰

Quartiersbezogene Bilanzierungsverfahren erarbeiten

Mit einem quartiersbezogenen Bilanzierungsansatz können Steigerungen der Energieeffizienz und eine Änderung an der Energieversorgungsstruktur für einen umfassenderen Wohnungs- und Gebäudebestand geplant werden. Bei einem gemeinschaftlichen Angang können vielfältige Akteure, Bewohner und Investoren in den Prozess integriert, die Gebäudemaßnahmen optisch aufeinander abgestimmt, umfangreiche Energieversorgungssysteme geplant und Synergieeffekte genutzt werden.

Zusätzliche Anreize für Erhöhung der Modernisierungsrate erforderlich

Eine Steigerung der Modernisierungsrate kann nur mit zusätzlichen (Förder-)Anreizen erreicht werden. Angesichts hoher Kosten der Sanierungsmaßnahmen ist dies erforderlich.

Tabelle 31: Darstellung der energetischen Modernisierungskosten (KG 300/400) und des Endenergieverbrauchs für Heizwärme und Warmwasserbereitung

Energetische Standards im Bestand	Modernisierungskosten je m ² Wohnfläche	Kostenindex KG 300-400	Endenergieverbrauch je m ² Gebäudenutzfläche	Verbrauchsdifferenz [kWh/m ² _{AN} a]
	Median	Median	von/ Median /bis	Median
EnEV-Bestand	312 €/m ² Wfl.	100	64/ 86 /122 kWh/m ² _{AN} a	0
EffH 115	351 €/m ² Wfl.	112,5	56/ 76 /110 kWh/m ² _{AN} a	-10
EffH 100	395 €/m ² Wfl.	126,6	49/ 65 /98 kWh/m ² _{AN} a	-21
EffH 85	490 €/m ² Wfl.	157,1	42/ 56 /88 kWh/m ² _{AN} a	-30
EffH 70	568 €/m ² Wfl.	182,1	36/ 47 /80 kWh/m ² _{AN} a	-39
EffH 55	679 €/m ² Wfl.	217,6	33/ 42 /73 kWh/m ² _{AN} a	-44

Quelle: (Bezug: Gebäude des mehrgeschossigen Wohnungsbaus der Baujahre vor 1979, Ausgangszustand „nicht bzw. gering modernisiert“), Kostenstand: 1. Quartal 2016, Bundesdurchschnitt, inkl. Mehrwertsteuer (Bruttokosten)

Steuerliche Anreizförderung auch für Modernisierungen sehr wirksam

Ähnlich wie bei der Neubauförderung sollten steuerliche Anreize gesetzt werden, die sowohl für private Bauherren als auch für Selbstnutzer von Eigenheimen wirksam eingesetzt werden können. Für Eigentümer, die keine steuerlichen Verrechnungsmöglichkeiten besitzen, haben Investitionszulagen eine höhere Anreizwirkung (siehe Kapitel 2.2.2, S. 20).¹⁹¹ Bund und Länder müssten

¹⁸⁸ Pestel 2013a: 7, Prognos 2010: 22.

¹⁸⁹ BMUB 2015a: 73f, 135.

¹⁹⁰ BMUB 2015a: 79, Pestel 2013a: 7.

¹⁹¹ Verbände bündnis 2014b: 2, Pestel 2013a: 5.

sich dazu endlich gesetzlich auf eine bedarfsgerechte und gezielte Regelung einigen, um das energetische Bauen und Sanieren zu fördern.

Ein weiterer Ansatzpunkt ist die Verbesserung der Konditionen der KfW-CO₂-Gebäudesanierungsprogramme. Kurzfristig erscheint ein Aufstocken des jährlichen Fördervolumens auf 3 Mrd. Euro, langfristig auf 5 Mrd. Euro sinnvoll, um ausreichend Mittel für die energetische Gebäudesanierung bereit zu stellen. Das KfW-Effizienzhaus-70 sollte zudem noch mindestens bis zum Jahr 2021 weiter geführt werden, da mit Hilfe dieses Standards die Abfederung von Kosten möglich ist, die durch die Verschärfung der EnEV entstehen.¹⁹² Die Systematik der Förderung sollte so geändert werden, dass mehr Maßnahmen gefördert werden, die bei geringen Kosten eine hohe Energieeffizienzverbesserung und eine hohe CO₂-Minderung erzielen.

Verbesserung der CO₂-Gebäudesanierungsprogramme, Akzentuierung der Förderung kostengünstige Maßnahmen

Um auch ältere Eigentümer für Modernisierungen zu gewinnen, sind Anpassungen der Konditionen von KfW-Programmen sowie Zuschussregelungen notwendig. Kredite mit langen Laufzeiten sind für diese Investoren nicht attraktiv, auch von steuerlichen Anreizen können sie nicht mehr profitieren, sodass energetische Sanierungen in ihren Beständen ausbleiben. Die Förderprogramme sollten also um direkte Zuschüsse sowie um Möglichkeiten der zusätzlichen Einbindung altersgerechter Modernisierungen ausgeweitet werden.¹⁹³

Zielgruppengerechte Anreizförderung etablieren

Bei der Ausweitung staatlicher Förderprogramme gilt es die positive Rückkopplung zu berücksichtigen, dass bei Investitionen in die Bestandsmodernisierung durch Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte Gelder als Steuern und Sozialabgaben zurück in öffentliche Kassen fließen, bzw. infolge verminderter Arbeitslosigkeit eingespart werden können.¹⁹⁴

Modernisierungen lösen zusätzliche Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte aus

Für eine erfolgreiche energetische Modernisierung ist es wichtig, die Anforderungen und die Möglichkeiten der Nutzer zu berücksichtigen. Eine Steigerung der Modernisierungsrate ist nur dann möglich, wenn die Maßnahmen auch von den Nutzern akzeptiert werden. Angesichts der Tatsache, dass viele Mieterhaushalte nur über ein geringes Einkommen verfügen, sind sozialverträgliche Modernisierungen anzustreben, bei denen die Mieterhaushalte durch Modernisierungsmieterhöhungen nicht überfordert werden. Im Rahmen der Subjektförderung bietet sich mit der Einführung eines 'Klimabonus' im Wohngeld die Möglichkeit, eine höhere Miete bei höherem Energieeffizienzstandard durch eine Erhöhung des Wohngeldes teilweise zu kompensieren.

Nutzerperspektive bei energetischen Modernisierungen berücksichtigen

5.2. Generationengerecht umbauen

Den demografischen Wandel prägt in erster Linie das Verhältnis aus Zunahme des Anteils älterer Menschen an der Gesellschaft zum langfristigen Rückgang der Gesamtbevölkerung. Von 1991 bis 2011 stieg die Anzahl der über 65-jährigen Einwohner Deutschlands von rund 12 Mio. auf ca. 16,6 Mio. (ca. 21 Prozent der Gesamtbevölkerung). Demgegenüber schrumpfte die Altersgruppe der unter 65-Jährigen um 4,4 Mio. Der Altersquotient (Verhältnis der Gruppe 65plus zur Gruppe der 20 bis unter 65-Jährigen) ist zwischen 1990 und 2011 von 24 auf 34 gestiegen.¹⁹⁵ Für die kommenden Jahrzehnte (etwa

Deutlicher Anstieg des Altersquotienten

¹⁹² Verbändebündnis 2016: 2.

¹⁹³ Pestel 2013b: 27, Deutsche Umwelthilfe 2013: 9.

¹⁹⁴ Pestel 2013a: 5, Deutsche Umwelthilfe 2013: 9f.

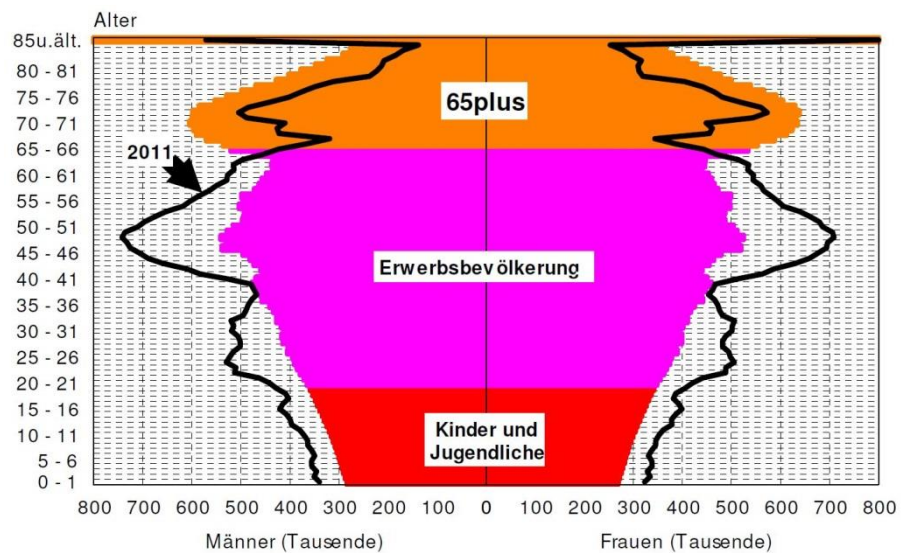
¹⁹⁵ Pestel 2013b: 2.

zwischen 2035 und 2040) wird ein Anstieg der Altersgruppe über 65 Jahren sogar auf 23 bis 24 Mio. Menschen (über 30 Prozent der Gesamtbevölkerung), danach jedoch wieder eine langsame Abnahme erwartet. Der Altersquotient soll demnach 2035 bei ca. 59 liegen.¹⁹⁶

Bedarf an barrierefreien Wohnungen soll bis 2030 auf 2,9 Mio. steigen

Aktuell bestehen in Deutschland 12 Mio. Haushalte, deren Mitglieder über 65 Jahre alt sind. 2,7 Mio. dieser Haushalte sind von einer Mobilitätseinschränkung betroffen und würden daher eine barrierefreie Wohnung benötigen. Es wird geschätzt, dass der Bedarf nach solchen Wohnungen bis 2030 sogar auf 2,9 Mio. steigt. Bundesweit gibt es derzeit jedoch nur ca. 0,7 Mio. (ca. 6 Prozent) altersgerechte Wohnungen. Demnach müssten jährlich ca. 190.000 solcher Wohnungen entstehen, um den Bedarf decken zu können.¹⁹⁷ Die aktuellen Entwicklungen stellen den Staat und die Gesellschaft langfristig vor weitreichende ökonomische und soziale Herausforderungen.¹⁹⁸

Abbildung 19: Altersstruktur der Bevölkerung Deutschland in den Jahren 2011 und 2035



Quelle: Pestel 2013b: 16

Hoher Anteil der Seniorenhaushalte ist einkommensschwach

Der Anteil ärmerer Einkommensklassen unter den Senioren ist relativ hoch. Von den Haushalten der über 65-Jährigen bezogen 2011 rund 0,3 Mio. die Grundsicherung, etwa 1,97 Mio. ein Einkommen von unter 1.100 Euro und ca. 1,2 Mio. ein Einkommen zwischen 1.100 und 1.300 Euro pro Monat. Insgesamt gelten 2011 somit fast 37 Prozent aller Seniorenhaushalte als (relativ) einkommensschwach.¹⁹⁹ Aufgrund der sich abzeichnenden Entwicklungen wird befürchtet, dass sich die Altersarmut zukünftig weiter verschärft. Zwischen 2011 und 2031 wird bspw. mit einem Anstieg des Anteils von Grundsicherungsempfängern von 3 Prozent auf 25 Prozent gerechnet.²⁰⁰ Eine Investition in Sanierungsmaßnahmen zum altersgerechten Umbau oder auch zur Energieeffizienz ist für diesen ärmeren Teil der Bevölkerung also entsprechend erschwert bis unmöglich.

Auch Eigentümerhaushalte von Altersarmut betroffen

Auch bei den Menschen, die über Wohneigentum verfügen, zeichnen sich zunehmend Probleme ab. 2010 gab es rund 1,4 Mio. Eigentümerhaushalte, deren

¹⁹⁶ Pestel 2013b: 15.

¹⁹⁷ ARGE 2016: 15ff.

¹⁹⁸ Pestel 2013b: 2.

¹⁹⁹ Pestel 2013b: 13f.

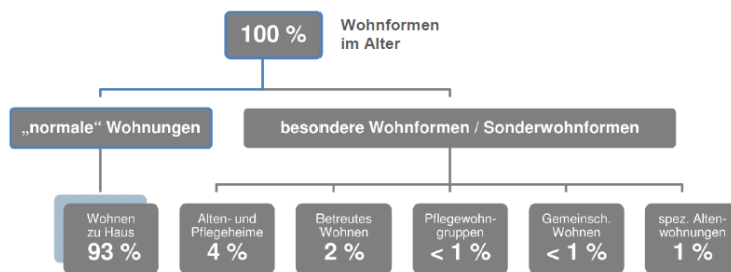
²⁰⁰ Pestel 2013b: 20.

Nettoeinkommen unter 1.100 Euro pro Monat lag und weitere 0,8 Mio. mit einem Nettoeinkommen zwischen 1.100 Euro und 1.300 Euro. Von diesen Gruppen wiederum machen Eigentümer im Alter von 65 Jahren und älter einen großen Anteil aus. Die am weitesten verbreitete Wohneigentumsform ist dabei das Einfamilienhaus, das zumeist so groß ist, dass es einer ganzen Familie Platz bietet und sich zumeist in eher ländlichen Regionen findet. Einkommensschwächeren Haushalten bietet sich daher meist weder die Chance eines Verkaufs und Umzugs, noch einer entsprechenden altersgerechten und energetischen Sanierung.²⁰¹

Für die älteren Menschen stehen nur in begrenztem Umfang auf deren Bedürfnisse abgestimmte Wohnungsangebote zur Verfügung. 93 Prozent leben in der eigenen Wohnung, die oft nicht altersgerecht ausgestattet ist. Betreute Wohnungen und spezielle Altenwohnungen machen nur rund 3 Prozent der Wohnformen aus.

93 Prozent der älteren Haushalte wohnen in einer normalen Wohnung

Abbildung 20: Übersichtsschema zu Wohnformen im Alter und ihre Anteile



Quelle: ARGE 2016: 15.

Das Tempo, mit dem aktuell die Herstellung barrierearmer Wohnungen von statten geht, ist absolut unzureichend und muss angesichts der demografischen Entwicklungen dringend beschleunigt werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass zukünftig immer mehr Menschen in Pflegeheime ziehen müssen, da aufgrund mangelnder Vorrichtungen eine ambulante Betreuung in der eigenen Wohnung nicht durchführbar ist, was sowohl unter volkswirtschaftlichen als auch sozialen Gesichtspunkten nicht hingenommen werden kann. Die Kosten für Pflegekassen und Sozialhilfeträger würden explodieren, denn die stationäre Pflege kostet mindestens ca. 7.200 Euro und bis zu 18.000 Euro pro Person und Jahr mehr, als die ambulante Pflege.²⁰² Es ist also dringend notwendig, dass der altersgerechte Umbau mithilfe geeigneter Instrumente gefördert wird, um die aktuelle wie die steigende Nachfrage nach barrierearmem Wohnraum decken zu können und die Wohnkosten für Senioren langfristig auf einem bezahlbaren Niveau zu halten.

Modernisierungstempo im Bestand zu gering

²⁰¹ Pestel 2013b: 25.

²⁰² Pestel 2013a: 5, Pestel 2013b: 28.

Tabelle 32: Darstellung der Umbaukosten (ohne Baunebenkosten) für die jeweiligen Kategorien der Barrierefreiheit im Bestand

Barrierefreiheit im Bestand	Kategorien der Barrierefreiheit	Umbaukosten € je m ² Wohnfläche
	Kurzbeschreibung	von/ Median /bis
Kategorie 1	Barrieren Reduzieren: Einfach umzusetzende Maßnahmen mit dem Ziel vorhandene Barrieren gemäß den individuellen Ansprüchen weitgehend zu reduzieren	28/ 56 /99
Kategorie 2	Barrieren Beseitigen: Ein- und Umbauten mittleren Umfangs, die auch Raumzusammenschlüsse und einen umfangreichen Badumbau einschließen	204/ 262 /435
Kategorie 3	Barriere reduziert/-frei: Umbauten, die ein weitestgehend barrierefreies Wohnen ermöglichen inkl. barrierefreier Erschließung aller Wohngeschosse (Annäherung an DIN 18040-2)	303/ 496 /843
Kategorie 4	Barrierefrei zzgl. Wohnraumerweiterung: Umbauten gemäß DIN 18040-2 inkl. Wohnraumerweiterungen durch Anbauten oder umfangreiche Grundrissänderungen (ggf. mit wesentlichen Eingriffen in die tragende Bausubstanz)	595/ 816 /1.047

Quelle: ARGE Kiel, Bezug: Gebäude des mehrgeschossigen Wohnungsbaus der Baujahre vor 1979, Ausgangszustand „nicht bzw. gering modernisiert“), Kostenstand: 1. Quartal 2016, Bundesdurchschnitt, inkl. Mehrwertsteuer (Bruttokosten)

Aufstocken bestehender Förderprogramme

Bestehende Förderprogramme für den altersgerechten Um- und Neubau sollten aufgestockt und so angepasst werden, dass gerade ältere Investoren davon profitieren. Über direkte Zuschüsse können ältere Bauherren meist besser überzeugt und in die Lage versetzt werden, altersgerechte Sanierungen durchzuführen, als mithilfe von Krediten mit langen Laufzeiten.²⁰³

Hohes Investitionserfordernis in den nächsten Jahren

Um einen Bedarf von 2,5 Mio. barrierearmen Wohnungen zwischen 2013 und 2023 decken zu können, wären insgesamt 39 Mrd. Euro an Investitionen notwendig. Bei Unterstellung einer Quote von 8 privat aufgebracht Euro je 1 Euro Förderung würden also Fördermittel in Höhe von 200 Mio. Euro pro Jahr benötigt.²⁰⁴ Je nachdem, wie der Wohnungsbestand beschaffen ist, ist im Vergleich zu einer aufwändigen Modernisierung ein Ersatzneubau eine wirtschaftliche Alternative (vgl. Kapitel 5.3, S. 83). Die soziale Wohnraumförderung stellt bei der Gestaltung von Neubauvorhaben zusätzliche Darlehen bspw. für Aufzugsanlagen zur Verfügung.

Volkswirtschaftliche Vorteile durch Verbleib in der eigenen Wohnung, die im Nutzerinteresse liegt

Dass sich diese Förderungen volkswirtschaftlich rentieren und einen hohen Nutzen für die Anwender haben, konnte durch die Einsparung öffentlicher Haushalte belegt werden. Aktuell herrscht Unterversorgung von Pflegebedürftigen mit altersgerechtem Wohnraum. Hätten alle rd. 1,8 Mio. häuslich versorgten Pflegebedürftigen in 2012 bereits in altersgerechten Wohnungen gelebt, hätte der Heimantritt von ca. 15 Prozent verhindert werden können. Die Anzahl stationär versorgter Pflegebedürftiger wäre von 735.000 auf 473.000 gesunken. Dadurch hätte eine Einsparung bei Unterbringung/ Pflege von rund 5,2 Mrd. Euro jährlich (2,2 Mrd. Euro Einsparungen privater Haushalte, 3 Mrd. Euro Einsparungen staatlicher Träger/ soziale Pflegeversicherung/ Sozialhilfe) erreicht werden können.²⁰⁵

Transparentere Gestaltung der Förderung

Die verschiedenen Möglichkeiten der Förderung von Wohnungsanpassungsmaßnahmen sowie die entsprechenden sozialrechtlichen Regeln sind mit Bezug auf private Fördernehmer jedoch transparenter und übersichtlicher zu

²⁰³ Pestel 2013b: 27, Verbändebündnis 2015: 2.

²⁰⁴ Pestel 2013a: 5.

²⁰⁵ Vgl. BBSR 2014: 77.

gestalten. Auch sollte die präventive Reduzierung von Barrieren noch vor Eintreten einer Mobilitätseinschränkung fokussiert werden.²⁰⁶

Baumaßnahmen zur Verringerung oder Beseitigung von Barrieren sollten in Form von abgestuften Mindeststandards mit unterschiedlichen Barrierefreiheitsgraden festgeschrieben werden. Vorschlag eines dreistufigen Konzeptes für den baulichen Mindeststandard „ready“:²⁰⁷

- besuchsgerecht: Bedingt rollstuhlgerecht. Dies bedeutet im Unterschied zur DIN-Norm, dass der Wohnbereich weitestgehend für alle zugänglich und bedingt – mit Hilfe Dritter – auch für mobilitätseingeschränkte Besucher (im Rollstuhl) nutzbar ist.
- ready plus Standard: Barrierefrei in Anlehnung an die DIN 18040-2.
- allready Komfortstandard: Rollstuhlgerecht in Anlehnung an die DIN 18040-2 R.

Die einzelnen Stufen, wie bspw. eine Nachrüstöffnung für einen Aufzug, werden baulich von Beginn an geplant, aber erst umgesetzt, wenn der Bedarf dazu besteht. Hierzu sollten zunächst die jeweiligen Zielgruppen und Bedarfe genau untersucht werden, damit es nicht zur Festlegung von baukostensteigernden Maximallösungen kommt. Regelungen der Bundesländer und entsprechende Förderbestimmungen dürfen nicht über diese Mindeststandards hinausgehen.²⁰⁸

Wohnungsunternehmen, Kommunen und Länder sollten mehr Wert auf Ausbau und Förderung von Wohnprojekten wie das gemeinschaftliche oder Mehrgenerationen-Wohnen legen. Bedarfsgerechte Umbaumaßnahmen durchzuführen sowie ambulante Pflegedienstleistungen anzubieten ist hier einfacher und zu günstigeren Konditionen möglich.²⁰⁹ Auf diese Weise wird die Kostenbelastung der Mieter reduziert²¹⁰ und alleinstehende sowie weniger einkommensstarke Senioren können integriert und versorgt werden. Städte sollten zudem quartiersbezogene Lösungen forcieren, damit Senioren, die aus finanziellen Gründen gezwungen sind umzuziehen, ihr angestammtes soziales Umfeld nicht verlieren.²¹¹ Von der Einbeziehung verschiedener Akteure, dem aufeinander-Abstimmen der Maßnahmen und den Synergieeffekten könnte auch beim altersgerechten Umbau profitiert werden.

5.3. Bestand ersetzen

Der größte Teil des Wohnungs- und Gebäudebestandes in Deutschland ist vor 1979 entstanden. In Deutschland gab es 2013 rund 18,5 Mio. zu Wohnzwecken genutzte Gebäude mit, in denen sich ca. 39,2 Mio. Wohneinheiten. Rund 12,1 Mio. (65 Prozent) dieser Gebäude bzw. 26,7 Mio. (68 Prozent) dieser Wohneinheiten sind vor 1979 zu den damals gültigen Baubestimmungen errichtet worden. Zwei Drittel der derzeitigen Bestände erfüllten bei ihrer Errichtung nicht die heutigen Anforderungen an Klimaschutz, Generationengerechtigkeit oder die heute deutlich höhere Ansprüche an Wohnkomfort und Ausstattungsqualität. 20 Prozent des Wohnungsbestands sind in Mehrfamilien-

Flexible Konzepte mit Nachrüstmöglichkeiten vorsehen

Ausbau von Gemeinschaftswohnprojekten und Mehrgenerationenwohnen

Zwei Drittel der Bestände erfüllen heutige Anforderungen an Klimaschutz und Generationengerechtigkeit nicht

²⁰⁶ BBSR 2014: 77f.

²⁰⁷ Vgl. Jocher 2014: 8f.

²⁰⁸ BMUB 2015a: 64ff, 134f.

²⁰⁹ Pestel 2013b: 22f.

²¹⁰ Pestel 2013b: 24f.

²¹¹ Pestel 2013b: 28.

häusern unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg errichtet worden, viele davon unter den damaligen Richtlinien des sozialen Wohnungsbaus.

Abbildung 21: Wohngebäudebestand 2013 nach Baualtersklassen



Datengrundlage: ARGE 2016:11.

Unterschiedliche Maßnahmen finden im Bestand statt

In den vergangenen Jahren sind viele der älteren Wohnungen in unterschiedlichem Maße modernisiert worden. Im Bestand ist ein sehr umfangreiches Maßnahmenpektrum vorzufinden, das von Hüllmaßnahmen (z.B. Austausch von Fenstern, Erneuerung des Daches, Außenwanddämmung) – auch im Rahmen energetischer Modernisierungen über den Austausch der Heizungstechnik, die Modernisierung von Bädern und der Küchenausstattung, Erneuerung der elektrischen Anlage, Veränderung an Türen und Oberböden, dem Vorständern von Balkonen bis hin zu Grundrissveränderungen – auch im Rahmen generationengerechter Umbauten reicht.

Auch bei Vollmodernisierungen lassen sich bauliche Defizite nicht vollständig beseitigen

Dennoch weisen viele der in der Vergangenheit errichteten Bestände baulich-qualitative Defizite auf, die sich im Rahmen von Modernisierungen nur teilweise oder vollständig nur mit höherem (Kosten-)Aufwand beseitigen lassen. Aber selbst bei umfassenden Vollmodernisierungen lassen sich bestimmte Defizite nicht beseitigen, so ist es nicht möglich, den baulichen Schallschutz selbst in einer (Voll-)Modernisierung auf heutige Standards zu erhöhen. Rund 2 Mio. Gebäude (ca. 3,9 Mio. Wohnungen) werden sogar als nicht modernisierungsfähig eingestuft.²¹²

Ersatzneubau als wirtschaftliche Alternative zur Modernisierung

Anstelle einer Bestandssanierung kann es in vielen Fällen wirtschaftlicher sein, alte Bestände abzureißen und an deren Stelle neue Gebäude zu errichten.²¹³ Dies gilt vor allem in solchen Fällen, in denen das Gebäude und die Wohnungen Defizite aufweisen, aber das Wohnumfeld sowie die verkehrliche, soziale und infrastrukturelle Anbindung für die Lage des Grundstücks sprechen, wie beispielsweise bei einer innerstädtischen Lage.

²¹² ARGE 2016: 10, 12, 14, 35, 68.

²¹³ ARGE 2011: 25.

Für einen Kostenvergleich wird ein 4-geschossiges Typengebäude Bestandersatz (nach Neubau) mit 10 Wohnungen und einer durchschnittlichen Wohnungsgröße von 64 m² definiert (für das Bestandsgebäude wird eine Wohnfläche von 638 m² angenommen). Es orientiert sich im Wesentlichen an den Gebäudestrukturen, die durch das Bestandsgebäude vorgegeben waren. Für den Abriss des Bestandsgebäudes und einen Neubau auf einen Energieeffizienzhaus 70-Standard werden Bruttobaukosten (inkl. MwSt.) von durchschnittlich 2.398 Euro/m² Wohnfläche angesetzt. Darin sind Kosten für die Erschließung, den Abriss des Bestandsgebäudes, die Bauwerkskosten (KG 300 und 400), Kosten für die Außenanlagen, Baunebenkosten sowie Kosten für Umzugsmanagement enthalten.²¹⁴ Die Bandbreite der Kosten reicht von 2.123 bis 2.692 Euro/m² Wohnfläche.

Kostenvorteile im Ersatzneubau unter bestimmten Voraussetzungen

Je nachdem, welche Maßnahmen im Bestand durchgeführt werden, variieren die Kosten erheblich:

- Mit einer reinen Instandhaltung (Variante 0) können technische Mängel beseitigt und die Funktionsfähigkeit wieder hergestellt werden, jedoch wird der Qualitätsstandard nicht verbessert. Die Kosten liegen in einer Spanne von 162 bis 255 Euro/m² Wfl.
- Wird darüber hinausgehend eine energetische Modernisierung durchgeführt, so ist mit noch moderaten Kosten ein EH 100-Standard erreichbar (Variante 1; Kostenspanne 662 bis 893 Euro/m² Wfl.).
- Mit der Variante 2 wird eine Vollmodernisierung abgebildet, die neben der energetischen Modernisierung einen generationsgerechten Umbau enthält. Dabei werden – soweit dies in den Bestandsstrukturen möglich ist - zukunftsfähige und bedarfsgerechte Grundrisse und Ausstattungen teilweise hergestellt. Da die Wohnfläche der Wohnungen nicht verändert wird, sind der Umgestaltung Grenzen gesetzt (Kostenspanne 1.674 bis 2.268 Euro/m² Wfl.).
- Bei einer Vollmodernisierung Plus (Variante 3) findet überdies ein Umbau mit Wohnraumerweiterung statt, um eine Wohnungsgröße von 64 m² herzustellen und damit die Struktur des Ersatzneubaus abzubilden. Für diese Maßnahme entstehen die höchsten Kosten, die sich in einer Spanne von 2.330 bis 3.022 Euro/m² Wfl. bewegen. Auch wenn damit im Hinblick auf Barrierefreiheit, Nutzbarkeit und Grundriss-/Ausstattungsqualität heutige Wohnanforderungen abgebildet werden können, wird der energetische Standard, der im Neubau zu realisieren wäre, nicht erreicht. Ebenso können die Anforderungen des im Neubau häufig üblichen höheren Schallschutzes (gemäß DIN 4109 Beiblatt 2) nicht erfüllt werden.

In der folgenden Abbildung sind die wesentlichen Unterschiede der Varianten und die Kostenabstufungen dargestellt.

²¹⁴ Vgl. die Kostenübersicht in ARGE 2016: 57.

Abbildung 22: Vergleichsübersicht für das Typengebäude (Bestandsersatz) im Verhältnis zu unterschiedlichen Modernisierungsumfängen

Modernisierung		B	W	S	N	Z	Gesamtkosten Typengebäude MFH (B)	Gesamtkosten m ² Wohnfläche
	Variante 0 Instandhaltung Sanierung in Teilbereichen	▼	▼	▼	▼	▼	103.030 € bis 162.180 €	162 bis 255 €/m ² *1
		kein energ. Standard Ø WE-Größe: 53 m ²						
	Variante 1 Energetische Modernisierung Variante 0 + Energetische Modernisierung	▼	▼	▼	▼	▼	421.030 € bis 567.950 €	662 bis 893 €/m ² *1
		Effizienzhaus 100 Ø WE-Größe: 53 m ²						
	Variante 2 Vollmodernisierung Variante 1 + generationsgerechter Umbau	▼	▼	▼	▼	▼	1.064.660 € bis 1.442.450 €	1.674 bis 2.268 €/m ² *1
		Effizienzhaus 100 Ø WE-Größe: 53 m ²						
	Variante 3 Vollmodernisierung^{Plus} Variante 2 + Umbau + Wohnraumerweiterung	▼	▼	▼	▼	▼	1.631.000 € bis 2.115.400 €	2.330 bis 3.022 €/m ² *2
		Effizienzhaus 100 Ø WE-Größe: 64 m ²						
Bestandsersatz								
	Variante 4 Bestandsersatz Abriss und vergleichbarer Neubau	▲	▲	▲	▲	▲	1.390.720 € bis 1.754.880 €	2.173 bis 2.742 €/m ² *3
		Effizienzhaus 70 Ø WE-Größe: 64 m ²						

B arrierefreiheit **W** ärmeschutz **S** challschutz **N** utzbarkeit **Z** eitgemäß

*1 Bestand (636 m²)
 *2 Bestand + Erweiterung (700 m²)
 *3 Bestandsersatz (640 m²)

Quelle: ARGE 2016: 59. Vergleichsübersicht mit Darstellung der Gesamt- bzw. Gestehungskosten in Bezug auf das Typengebäude MFH (Bestandsersatz) und der mit den jeweiligen Varianten verbundenen Qualitäten, Kostenstand: 1. Quartal 2016, Bundesdurchschnitt, inkl. Mehrwertsteuer (Bruttokosten)

Der Bestandsersatz (Variante 4) weist Kostenvorteile auf, wenn ein den heutigen Anforderungen entsprechendes Gebäude hergestellt werden soll. Die Vorteilhaftigkeit, die durch die Kostenunterschiede aufgezeigt wird, lässt sich anhand von Wirtschaftlichkeitsberechnungen bestätigen.²¹⁵

Beurteilungskriterien aus dem Blickwinkel von Investoren

Aus dem Blickwinkel von Investoren und bspw. von Kommunen, die im Rahmen von Stadtentwicklungsprojekten über Maßnahmen eines Bestandsersatzes nachdenken, sind im Einzelfall die Vor- und Nachteile abzuwägen. Beurteilungskriterien für die Durchführung sind u.a.²¹⁶

- die Eigentümerstruktur und deren wirtschaftliche Voraussetzungen,
- die Finanzierungsbedingungen,
- die Wohnungsmarktlage und die mit einem Ersatzneubau erreichbaren Zielgruppen,
- die Situation der derzeitigen Mieter und Möglichkeiten gleichwertigen Wohnraum zu niedrigen Kosten zur Verfügung zu stellen,
- der Ausgangszustand des bestehenden Gebäudes,
- die langfristige Marktfähigkeit der Wohnungen im Bestandsgebäude im Verhältnis zu den vom Markt geforderten und langfristig zukunftsfähigen Wohnungen,
- die technischen und baulichen Umsetzungsmöglichkeiten sowie
- die Qualität des betreffenden Wohnungsbestandes.

Konstruktive Aspekte Ausgangspunkt für die Potenzialermittlung

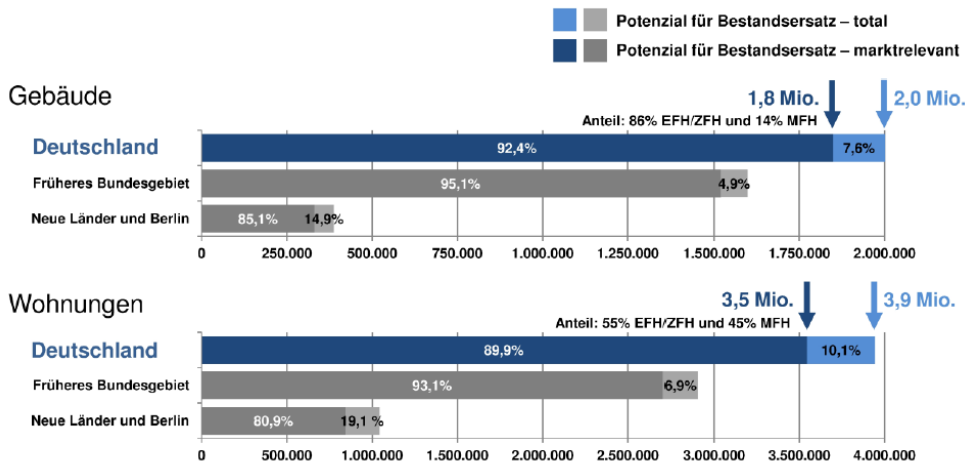
Für eine Potenzialermittlung ist wichtig einzuschätzen, welche Bestandsgebäude aus bautechnischer Sicht erhebliche konstruktive, funktionale und gestalterische Mängel aufweisen und somit individuellen Ausschlusskriterien (z.B. schlechte Bausubstanz, geringe Geschosshöhen, problematischer Schall-

²¹⁵ Die im Rahmen der Studie durchgeführten Wirtschaftlichkeitsberechnungen bestätigen die Tragfähigkeit der Maßnahmen in der Reihenfolge, die durch die Kostenunterschiede bereits dargestellt wird. Für Einzelheiten siehe ARGE 2016: 63ff.

²¹⁶ ARGE 2016: 67.

schutz) für eine Modernisierung unterliegen. Aus bauwirtschaftlicher Sicht ist unter Wirtschaftlichkeitsüberlegungen zu prüfen, ob der ein Bestandsersatz als Option im Vordergrund stehen wird. Vor dem Hintergrund solcher Überlegungen werden rund 2 Mio. Gebäude als nicht modernisierungsfähig eingestuft (totales Potenzial für den Bestandsersatz).

Abbildung 23: Potenziale für den Bestandsersatz (total und marktrelevant)



Quelle: ARGE 2016: 68.

Das marktrelevante Potenzial für den Bestandsersatz ergibt sich, wenn die Marktlage – Wohnungsnachfrage im Verhältnis zum Angebot, Regionen mit strukturellem Leerstand – in einzelnen Teilräumen Deutschlands berücksichtigt wird. Das marktrelevante Potenzial liegt bei ca. 1,8 Mio. Gebäuden mit rund 3,5 Mio. Wohneinheiten. Dies entspricht ungefähr 9 bis 10 Prozent des Gesamtbestandes.²¹⁷ Das Potenzial wird auch damit belegt, dass der Bauabgang in Deutschland zu 58 Prozent aufgrund von bestandsersetzenden Maßnahmen stattfindet.²¹⁸

Marktrelevantes Potenzial für Bestandsersatz bei maximal 3,5 Mio. Wohneinheiten

Um die Potenziale für den Bestandsersatz zu erschließen, sind verschiedene Fragen zu klären. Aus sozialer Sicht kommen nur solche Bestände für Ersatzneubau infrage, die bereits leer stehen oder bei denen im Rahmen eines integrierten Mietermanagements sozial verträgliche Lösungen für die Mieter gefunden werden können.

Bestandsersatz kann für die Mieter nur sozial verträglich realisiert werden

Für den Bestandsersatz wird sich nachteilig aus, dass Sanierungen zu besseren Bedingungen und niedrigeren Anforderungen (bspw. bezüglich der Energieeffizienz) gefördert werden als der Neubau. Hinzu kommt die unterschiedliche bauordnungsrechtliche Handhabe. Während bei Neubauten aktuelle Regelungen zu Stellplätzen, Grenzabständen etc. eingehalten werden müssen, unterliegen Sanierungen dem Bestandsschutz. Nicht mehr zeitgemäße, abrisssreife Bestände werden so eher erhalten und der Bau von neuen Gebäuden, die dem bautechnisch aktuellsten Stand entsprechen, unterlassen, auch wenn die Kosten dafür genauso hoch oder sogar höher sind, als bei einem Abriss und Neubau. Dies ist volkswirtschaftlich ineffektiv, da heutige und zukünftige Bedarfe des Klimaschutzes und des demografischen Wandels nicht ausreichend gedeckt werden können.²¹⁹ Es ist daher wichtig unter bestimmten Gesichtspunk-

Ersatzneubau ist gegenüber Sanierungen benachteiligt

²¹⁷ ARGE 2016: 68.

²¹⁸ ARGE 2016: 31.

²¹⁹ Pestel 2013a: 9.

ten den Ersatz und Neubau von Beständen mithilfe geeigneter Instrumente zu fördern.

Gleichstellung von Ersatzneubau und Vollsanierung in der Förder-systematik

Die Förderprogramme sollten erhöht²²⁰ und so gestaltet werden, dass einerseits der Abriss von leerstehenden Gebäuden, die technisch oder wirtschaftlich nicht sanierungsfähig und gleichzeitig nicht ortsbildprägend oder städtebaulich erhaltenswert sind, über einen Zuschuss und andererseits der Ersatzneubau mithilfe zinsverbilligter Darlehen gefördert wird. Eine solche Kombiförderung wäre in bestehende KfW-Programme zu integrieren und mit den Zielen von Stadtumbau und städtebaulicher Entwicklung zu vereinbaren.²²¹ Die KfW-Förderkriterien müssten dazu so angepasst werden, dass Ersatzneubau und Vollsanierung gleichgestellt sind.²²² Ebenso ist es erforderlich, die Förderkriterien in der sozialen Wohnraumförderung anzupassen.²²³

Aufnahme von Bestandsersatzmaßnahmen in die Bauordnungen, Auseinandersetzung mit dem aktiven Bestandsschutz

Bestandsersatzmaßnahmen sollten neben Neubau und Sanierung ebenfalls in die Musterbauordnung bzw. die Landesbauordnungen aufgenommen und definiert werden. Auch das Baugesetzbuch sollte eine Anpassung erfahren, um Ersatzneubau (bei leerstehenden, sanierungsunfähigen Gebäuden) und Vollsanierung bauordnungsrechtlich gleichzustellen und damit die bürokratischen Hürden zu verringern.²²⁴ Dies erfordert eine Auseinandersetzung mit dem aktiven Bestandsschutz, den der Gesetzgeber gesetzlich stärken und darin den Ersatzneubau zulassen sollte. Sinnvoll ist es, die Zulassung eines Bestandersatzes auch vom öffentlichen Interesse der Verbesserung der Wohnungsversorgung und dem Erreichen von gesetzlichen Anforderungen (wie bspw. beim Klimaschutz und der Energieeffizienz) abhängig zu machen.

Eine gesetzliche Regelung könnte dazu lauten:

„Die Errichtung eines Ersatzbaus für ein bestehendes Gebäude kann genehmigt werden, soweit dies zu einer Verbesserung der allgemeinen Wohnungsversorgung beiträgt und städtebaulich vertretbar ist und die Realisierung des Ersatzbaus auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den sonstigen öffentlichen Belangen vereinbar ist. Eine Wahrung der nachbarlichen Interessen ist regelmäßig anzunehmen, wenn von dem Ersatzbau keine nachteiligeren Auswirkungen ausgehen als von dem bisherigen Gebäude. Bei der Errichtung kann auch eine geringfügige Erweiterung gegenüber dem vorhanden Gebäude oder eine geringfügige Abweichung von dem bisherigen Standort zugelassen werden.“²²⁵

²²⁰ ARGE 2011: 25.

²²¹ EBZ Business School 2012: 16, DV 2010: 4.

²²² Aktion „Impulse für den Wohnungsbau“ 2015: 2, Pestel 2013a: 9.

²²³ Vgl. ARGE 2016: 71 ff.

²²⁴ Aktion „Impulse für den Wohnungsbau“ 2015: 2, Verbändebündnis 2015: 2, Pestel 2013a: 9.

²²⁵ ARGE 2016: 78.

6. Das Fazit: Wohnungsbaupolitik ist am Zuge

In den Ballungsräumen und Hochschulstädten ist mehr und vor allem bezahlbarer Wohnraum dringend notwendig. 400.000 Wohneinheiten pro Jahr müssen errichtet werden, davon rund 140.000 Wohneinheiten als Sozialwohnungen und als bezahlbare, freifinanzierte Wohnungen, damit die Nachfrage annähernd befriedigt werden kann.

400.000 neue Wohnungen jährlich erforderlich

Gegenüber dem derzeitigen Niveau muss die Bautätigkeit um nahezu 50 Prozent gesteigert werden. Das ist eine große Anstrengung, die aber gemeistert werden kann. Die Branche ist bereit, diese Herausforderung anzunehmen.

Bis zu 50 Prozent mehr Fertigstellungen notwendig

Aber dafür müssen die entsprechenden Voraussetzungen geschaffen werden. Mit der Wohnungsbaupolitik, die von der Bundesregierung am 27. November 2015 mit einem 10-Punkte-Plan gestartet wurde, ist ein Schritt in die richtige Richtung getan. Bund, Länder und Kommunen haben es nun in der Hand, alle wohnungsbaupolitischen Instrumente konsequent und so schnell wie möglich einzusetzen, um dem Wohnungsbau in Deutschland die entscheidenden Impulse zu geben und die Bautätigkeit erheblich zu steigern. Jetzt ist die Wohnungsbaupolitik am Zuge.

Konsequenter Einsatz der Wohnungsbaupolitik durch Bund, Länder und Kommunen

Wohnungsbaupolitik muss im Kern darauf zielen, alle Investorengruppen dafür zu gewinnen, sich an zusätzlichem Neubau zu beteiligen. Dies betrifft die gewerbliche Wohnungswirtschaft und private Investoren genauso wie Fondsgesellschaften und Unternehmen, die sich in den vergangenen Jahren aus dem Wohnungsbau zurückgezogen haben. Potenziale bieten sich auch, in dem Wirtschaftsunternehmen und Gewerbebetriebe sich in angespannten Märkten an der Wohnraumversorgung ihrer Mitarbeiter beteiligen. Gerade um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen ist es erforderlich, die Rahmenbedingungen zu verändern und zusätzliche finanzielle Anreize für alle möglichen Investorengruppen zu setzen.

Wohnungsneubau braucht eine breite Basis: Investoren gewinnen

Die Erhöhung der linearen regulären Absetzung für Abnutzung (AfA) von 2 auf 3 Prozent ist erforderlich, um der veränderten technischen Nutzungsdauer der Gebäude Rechnung zu tragen und den Mietwohnungsbau für Investoren wieder interessant zu machen. Damit wird auch die Konkurrenzfähigkeit des Mietwohnungsbaus gegenüber Eigentumsmaßnahmen wieder hergestellt.

Steuerliche Rahmenbedingungen müssen Mietwohnungsbau wieder wettbewerbsfähig machen

Um die Bautätigkeit angesichts hoher Bedarfe insbesondere in Ballungsgebieten und Hochschulstädten wirksam und schnell anzuregen, sind zusätzliche steuerliche Anreize erforderlich. Dies kann in Form einer weiteren, auch regionalisierten Erhöhung der AfA auf insgesamt 4 Prozent oder einer vergleichbar ausgestalteten degressiven oder Sonder-Abschreibung geschehen. Das sind grundlegende Voraussetzungen, damit zusätzlicher Mietwohnungsbau entstehen und bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden kann.

Steuerliche Anreize wirken rasch und sind wichtige Voraussetzung für mehr bezahlbaren Neubau

Solche steuerlichen Anreize sind überwiegend für private Investoren von Vorteil, die steuerliche Verrechnungsmöglichkeiten besitzen. Eine Investitionszulage, die sich gleichwertig ausgestalten lässt, spricht andere Investorengruppen an, die keine steuerlichen Verrechnungsmöglichkeiten haben und ist ein kurzfristig einsetzbares und rasch wirksames Instrument, um die Voraussetzungen für mehr und bezahlbaren Wohnungsbau zu schaffen.

Eine Investitionszulage spricht andere Investorengruppen an und kann kurzfristig eingesetzt werden

Die hohe Nachfrage erfordert zusätzliche Wohnbauflächen

Bezahlbarer Neubau erfordert auch preisgünstiges Bauland, das in den Ballungsräumen kaum noch verfügbar ist, aber dringend geschaffen werden muss. Kommunen müssen die klassischen Instrumente zur Baulandbereitstellung und -entwicklung wieder konsequent einsetzen, um zusätzliche Wohnbauflächen zur Verfügung zu stellen. Mit städtebaulichen Verträgen und Entwicklungsmaßnahmen haben sie wirksame Instrumente und können sich von privaten Entwicklern unterstützen lassen. Kommunen haben bei eigenen Flächen die Chance, statt im Höchstpreisverfahren nach Qualität des Baukonzeptes zu vergeben und dabei den Anteil preiswerten und preisgebundenen Wohnraums zu würdigen.

Höhere Baudichten zulassen

Zusätzliches Bauland wird man angesichts der hohen Nachfrage nur schaffen können, wenn zusätzliche Freiflächen in Anspruch genommen werden – auch bei Vorrang der Innenentwicklung. Mit urbanen Wohnquartieren kann der Bund in der Baunutzungsverordnung die Voraussetzung schaffen, eine höhere Baudichte zuzulassen und damit diese Problematik lindern.

Grunderwerbsteuer für Neubau auf 3,5 Prozent begrenzen

Die Länder können ihren Teil zu einem niedrigen Erwerbspreis für Bauland beitragen, indem sie die Grunderwerbsteuer maßvoll gestalten oder in der jetzigen Phase für den Neubau den Steuersatz auf das alte Niveau von 3,5 Prozent begrenzen.

Das Aufstocken von Gebäuden bietet ein hohes Potenzial, ohne zusätzliches Bauland

Das Potenzial, zusätzlichen Wohnungsbau durch Ausbau von Dachgeschossen und Aufstocken zu schaffen, ist bei weitem nicht ausgeschöpft. Rechnerisch können mehr als 1,5 Mio. Wohnungen dadurch geschaffen werden. Aufstocken ist wirtschaftlich, weil Grundstückskosten nicht anfallen; vorteilhaft ist die Verbesserung der Energieeffizienz auch in den bestehenden Wohnungen. Voraussetzungen sind eine ausreichend hohe bauliche Dichte in den Quartieren, ein maßvoller Umgang mit der Stellplatzbaupflicht und mit Brandschutzauflagen.

Keine höheren gesetzlichen Anforderungen, wenn davon höhere Baukosten ausgehen

Bezahlbares Wohnen erfordert kostengünstiges Bauen, eine Aufgabe, an der sich viele Akteure beteiligen müssen. Bund, Länder und Kommunen ebenso wie Bau- und Wohnungswirtschaft. Die Baukostensenkungskommission hat dazu über 70 Empfehlungen erarbeitet. Aus dem Blickwinkel der Wohnungsbaupolitik ist es wichtig, keine weiteren Regelungen zu schaffen oder bestehende zu verschärfen, wenn damit höhere Baukosten verbunden sind.

Kostensteigernde Auswirkungen von Gesetzgebung und Normung müssen transparent dargestellt und abgewogen werden

Den kostensteigernden Einfluss von Änderungen in bautechnischen und bauordnungsrechtlichen Regelungen sowie in der Normung müssen sich die Regelgeber transparent vor Augen führen. Gerade bei der Energieeffizienz ist das wirtschaftlich vertretbare Niveau lange erreicht. Statt weiterer Verschärfungen sollten EnEV und EEWärmeG stärker auf die Einsparung von CO₂ und Endenergie ausgerichtet werden,

Serielles Bauen birgt Einsparpotenziale

Serielles und modulares bzw. elementiertes Bauen sowie Typengebäude können einen Beitrag leisten, um bei höheren Stückzahlen und höherer Prozesseffizienz Baukosten zu senken. Eine integrierte Planung und die Verknüpfung von Planung und Ausführung können wesentlich dazu beitragen. Der Einsatz von Building Information Modeling (BIM) kann dies unterstützen. Bund und Länder können die Entwicklung fördern, indem sie Modellvorhaben initiieren und die Ergebnisse verbreiten, die Landesbauordnungen vereinheitlichen und Typengenehmigungen zulassen.

Bezahlbarer Wohnraum ist heute nicht nur für Bezieher niedriger Einkommen, sondern in den Groß- und Hochschulstädten bereits für Mittelschicht Haushalte von großer Bedeutung und knapp geworden. Für viele dieser Mieterhaushalte kommen Sozialwohnungen aufgrund der Einkommensgrenzen nicht in Betracht, daher werden auch im mittleren Preissegment jährlich rund 60.000 neue Wohnungen benötigt. Für dieses Segment sind geeignete Förderinstrumente bereitzustellen. Für private Investoren könnte das eine Kombination aus steuerlichen Anreizen und Bereitstellung kostengünstigen Baulands sein. Für kommunale und genossenschaftliche Wohnungsbaugesellschaften eine Kombination aus Landesbauförderung und Baulandbereitstellung.

60.000 neue Wohnungen jährlich sind auch im mittleren Preissegment erforderlich, Förderinstrumente bereitstellen

Vorrangig wird über Wohnungsneubau in den Ballungsräumen nachgedacht. Aber auch in den Schrumpfungsregionen, in denen Bevölkerung abwandert und Leerstand entsteht und weiter zunehmen wird, sind auch Neubau und Modernisierung erforderlich, um aus dem Blickwinkel höherer Energieeffizienz und Barrierefreiheit modernen Wohnansprüchen zu genügen und die Wohn- und Lebensqualität in diesen Regionen zu steigern. Zugleich ist es notwendig, nicht mehr benötigte Wohnungsbestände bei Bedarf zurückzubauen. In Schrumpfungsregionen kommt dadurch der Städtebauförderung eine große Bedeutung zu, die gestärkt und eng mit der Wohnraumförderung verknüpft werden sollte.

Wohnungsneubau und Modernisierung auch in Schrumpfungsregionen erforderlich, hohe Bedeutung der Städtebauförderung

Um zusätzlich in angespannten Märkten im preisgebundenen Segment Sozialmietwohnungen rasch zu erstellen, müssen die Förderbedingungen attraktiv gestaltet sein. Angesichts des niedrigen Zinsniveaus bieten Tilgungszuschüsse oder –nachlässe einen wirksamen Anreiz, um das erforderliche Niveau von jährlich 80.000 Sozialwohnungen zu erreichen und damit das kontinuierliche Abschmelzen der Sozialwohnungsbestände aufzuhalten. Wirksam sind steuerliche Anreize auch für den Bau von Sozialwohnungen, die entsprechend der bis 1995 erfolgreich angewendeten Regelungen des § 7 k EStG ausgestaltet werden können. Für den sozialen Wohnungsbau darf es im Vergleich zum freifinanzierten Wohnungsbau keine höheren, kostensteigernden Anforderungen geben. Dadurch wird der Neubau von Sozialwohnungen verteuert, sodass bei gleichem Mittelvolumen weniger Wohnungen gefördert werden können. Mittelbare Belegung ist ein flexibles Instrument, um Neubau anzuregen und im Wohnungsbestand bezahlbaren Wohnraum zu erhalten.

Sozialen Wohnungsbau durch zeitgemäße Förderkonditionen forcieren. Keine höheren, kostensteigernden Anforderungen gegenüber dem freifinanzierten Wohnungsbau stellen.

Sozialer Wohnungsbau erfordert Kontinuität, wie sie durch mehrjährige Förderprogramme gegeben ist. Angesichts hoher Bedarfe bei gleichzeitigem, weiterem Rückgang der Sozialwohnungsbestände ist in der sozialen Wohnraumförderung ein höheres Engagement erforderlich. Der Bund sollte sich dauerhaft an der sozialen Wohnraumförderung beteiligen und Mittel über das Jahr 2019 hinausbereit stellen. Folgerichtig und unabdingbar ist es daher, über eine Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern nachzudenken und dem Bund eine Mitverantwortung für den sozialen Wohnungsbau einzuräumen.

Dauerhafte Mitverantwortung des Bundes für den sozialen Wohnungsbau

Die Länder sollten die Mittel des Bundes aufstocken und zweckgebunden für die soziale Wohnraumförderung einsetzen. Damit jährlich 80.000 neue Sozialwohnungen entstehen können, ist – bei gleicher Förderintensität – eine deutliche Aufstockung des Mittelvolumens auf insgesamt 3 Mrd. Euro jährlich erforderlich.

Höheres Mittelvolumen für Verdreifachung des sozialen Wohnungsbaus erforderlich

Die Versorgung von Flüchtlingen und Asylbewerbern mit Wohnraum und deren Integration in Wohn- und Stadtquartiere ist eine große Herausforderung

Eine besondere Herausforderung stellt die Versorgung von Flüchtlingen und Asylbewerbern dar. Effizient ist eine Versorgung mit flexibel nutzbaren Wohnangeboten, die bei hoher Ausstattungsqualität und vertretbaren Baukosten später auch für andere Zielgruppen langfristig nachhaltig genutzt werden können. Wichtig ist die Versorgung derjenigen, die dauerhaft bleiben, mit angemessenem Wohnraum und deren aktive Integration in die Wohn- und Stadtquartiere.

Modernisierung und Anpassung des Wohnungsbestandes an heutige Erfordernisse sind – ergänzend zum Neubau - wichtige Ziele, Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen ist auf solche mit hohem Nutzen bei geringen Kosten zu konzentrieren

Der gezielte Einsatz der wohnungsbaupolitischen Instrumente ist für den Neubau dringend erforderlich. Aber zugleich gilt es, die generationengerechte Anpassung des Bestands an heutige Wohnanforderungen und die Belange von Klimaschutz und Klimaanpassung nicht aus den Augen zu verlieren. Um die Modernisierungsraten im Wohnungsbestand zu steigern, ist eine deutliche Aufstockung der Fördermittel, insbesondere der Kreditanstalt für Wiederaufbau, und ein Paradigmenwechsel erforderlich. Sowohl für Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz als auch für altersgerechte Modernisierungen sind Tilgungszuschüsse und Zulagen wichtige Instrumente. Bei energetischen Modernisierungen sollten solche Maßnahmen stärker gefördert werden, die bei geringen Kosten eine hohe Energieeffizienzverbesserung und eine hohe CO₂-Minderung erzielen.

Ersatzneubau ist in vielen Fällen wirtschaftlicher als eine Vollmodernisierung, die Maßnahmen müssen aus sozialer Sicht vertretbar sein

In bestimmten Gebäuden lassen sich (Voll-)Modernisierungen auf einen heutigen, dem Neubau vergleichbaren Standard nicht zu vertretbaren Kosten realisieren. In diesen Fällen ist Ersatzneubau die wirtschaftlichere Alternative. Aus sozialer Sicht sind Bestandsersatzmaßnahmen auf Bestandsgebäude zu beschränken, die bereits leer stehen oder bei denen ein integriertes Mietermanagement zu sozial verträglichen Lösungen für die Mieter führt.

Ersatzneubau sollte in der Förderung einer Vollsanierung gleichgestellt werden und aktiven Bestandsschutz angemessen regeln

Um Ersatzneubau nicht schlechter zu stellen als eine Vollsanierung, ist die Fördersystematik der KfW mit derjenigen der sozialen Wohnraumförderung gleichzustellen und der aktive Bestandsschutz für Ersatzneubau ausdrücklich so zu regeln, dass im Hinblick auf Sachverhalte wie bspw. Stellplätze und Grenzabstände nicht die bauordnungsrechtlichen Anforderungen eines Neubaus zu erfüllen sind.

Gezielter Einsatz der Instrumente ist erforderlich, damit bezahlbarer Wohnraum entstehen kann

Der Instrumentenkasten für die Wohnungsbaupolitik zeigt, dass für eine Erhöhung des Wohnungsneubaus wirksame Instrumente zur Verfügung stehen. Deren Einsatz ist grundlegende Voraussetzung dafür, dass bezahlbarer Wohnraum überhaupt entstehen kann. Der Instrumentenkasten ist gut bestückt. Wohnungs(bau)politik kann handeln. Sie sollte es auch tun.

7. Überblick: Der Instrumentenkasten der Wohnungspolitik

Die folgende Übersicht stellt die zentralen Maßnahmen des Instrumentenkastens überblickartig zusammen. Sie benennt die Akteure, die handeln können, und die Adressaten, an die sich eine Maßnahme richtet. Darüber hinaus werden Einschätzungen über die Wirksamkeit einer Maßnahme zur Förderung des Wohnungsbaus abgegeben sowie und zur Fristigkeit, in der eine Maßnahme voraussichtlich umgesetzt werden kann.

Handlungsfeld	Maßnahme	Handelnder Akteur / Regelgeber	Adressat	Wirksamkeit (hoch/mittel/niedrig)	Fristigkeit (kurz-/mittel-/langfristig)
Maßnahmen zur Steigerung des Wohnungsbaus					
Investoren gewinnen	Adäquate Anreizstrukturen aufbauen und darüber informieren	Bund/Länder/Kommune	alle Investoren	mittel	kurzfristig
Rahmenbedingungen verbessern und finanzielle Anreize setzen	Anpassung der steuerlichen Normalabschreibung von 2 auf 3 Prozent	Bund/Länder	alle Investoren	hoch	kurzfristig
	Weitere regionalisierte Erhöhung der AfA auf 4 Prozent, steuerliche Sonderabschreibungen, degressive Abschreibung		Investoren mit ausreichenden steuerlichen Verrechnungsmöglichkeiten		
	Investitionszulage einführen	Bund/Länder	Investorengruppen ohne ausreichende steuerliche Verrechnungsmöglichkeiten	hoch	kurzfristig
Bauland bereitstellen	Aktive kommunale Liegenschaftspolitik (Grundsatzbeschlüsse zu Baulandbereitstellung und -entwicklung)	Kommunen	alle Investoren	mittel	mittelfristig
	Kommunales Flächenmanagement	Kommunen	alle Investoren	mittel	mittelfristig
	Zügige Grundstücksentwicklung unter Beteiligung privater Entwickler und durch Zwischenerwerb	Kommunen	alle Investoren	hoch	kurzfristig
	Nutzung von Instrumenten wie städtebaulicher Verträge und städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen	Kommunen	alle Investoren	mittel	kurz-/mittelfristig
	Vergabe von Bauland nach Konzeptqualität (nicht im Höchstpreisverfahren)	Kommunen	alle Investoren	hoch	kurzfristig
	Höhere Baudichten zulassen (BauNVO ändern)	Bund, Kommunen	alle Investoren	hoch	kurz-/mittelfristig
	Grunderwerbsteuer reduzieren (für Neubau auf 3,5 Prozent p.a.)	Länder	alle Investoren	hoch	kurzfristig
Aufstocken und Nachverdichten	Brandschutzaufgaben pragmatisch handhaben	Länder/Kommunen/Feuerwehr	Immobilien Eigentümer	hoch	kurz-/mittelfristig
	Stellplatzbaupflicht flexibilisieren/reduzieren	Länder/Kommunen	Immobilien Eigentümer	hoch	kurz-/mittelfristig
	Höhere Baudichte zulassen, BauNVO ändern	Bund/Kommunen	Immobilien Eigentümer	hoch	kurz-/mittelfristig
Baukosten senken	Bauordnungsrecht vereinheitlichen (Musterbauordnung)	Bund/Länder	alle Investoren	hoch	kurz-/mittelfristig
	Kommunale Stellplatzsatzungen flexibilisieren	Länder/Kommunen	alle Investoren	hoch	kurz-/mittelfristig
	EnEV/EEWärmeG zusammenführen und auf neue Ziele ausrichten (CO ₂ -Senkung, Endenergie)	Bund	alle Investoren	hoch	kurz-/mittelfristig
	Schallschutzanforderungen nicht verschärfen	Regelgeber/Normung	alle Investoren	hoch	kurz-/mittelfristig
	Brandschutzanforderungen in der Praxis pragmatisch handhaben	Länder/Kommunen	alle Investoren	hoch	kurz-/mittelfristig

Handlungsfeld	Maßnahme	Handelnder Akteur / Regelgeber	Adressat	Wirksamkeit (hoch/mittel/niedrig)	Fristigkeit (kurz-/mittel-/langfristig)
	Empfehlungen der Baukostensenkungskommission umsetzen	Bund/Länder/Kommunen	alle Investoren	mittel bis hoch	kurz-/mittelfristig
Serielles , typisiertes, modulares Bauen fördern	Mustertreue der Bundesländer, einheitliche Bauordnung	Bund/Länder	alle Investoren, die größere Stückzahlen errichten	hoch	kurzfristig
	Vergabe- und Förderrichtlinien auf serielles Bauen abstimmen	Länder	alle Investoren, die größere Stückzahlen errichten	hoch	kurzfristig
	Förderung von Modellvorhaben	Bund/Länder	alle Investoren, die größere Stückzahlen errichten	hoch	kurzfristig
Wirtschaft macht Wohnen	Information, Dialog auf kommunaler Ebene	Bund/Länder sowie Kommunen	gewerbliche Wirtschaft und Partner	hoch	kurzfristig
	Freibeträge für Mitarbeiterwohnen (geldwerter Vorteil)	Bund/Länder	gewerbliche Wirtschaft und Partner, Mitarbeitende	mittel	kurzfristig
	Finanzielle Anreize (steuerliche Anreize, Wohnraumförderung)	Bund/Länder	gewerbliche Wirtschaft und Partner	Hoch	kurzfristig
Wohnungsbau in Schrumpfsregionen	Förderprogramme zum Abfedern von unrentierlichen Kosten gestalten	Länder	Investoren/Immobilien Eigentümer in Schrumpfsregionen	hoch	kurz-/mittelfristig
	Städtebauförderung erhöhen und verstetigen	Bund/Länder	Investoren/Immobilien Eigentümer in Schrumpfsregionen	hoch	kurz-/mittelfristig
	Programme der Städtebauförderung mit denen der Wohnraumförderung enger verknüpfen	Bund/Länder	Investoren/Immobilien Eigentümer in Schrumpfsregionen	hoch	mittelfristig
	Rückbauförderung ausreichend dimensionieren	Bund/Länder	Immobilien Eigentümer	hoch	kurz-/mittelfristig
Maßnahmen zur Forcierung des sozialen Wohnungsbaus					
Förderbedingungen gestalten	Höhere Anreize durch Tilgungszuschüsse/-nachlässe	Bund/Länder	alle Investoren	hoch	kurzfristig
	Mehrjährige Förderprogramme auflegen	Bund/Länder	alle Investoren	mittel	kurz-/mittelfristig
	Sonderabschreibung mit Sozialbindung wie bei § 7k EStG einführen	Bund/Länder	alle Investoren	hoch	kurzfristig
	Mietpreis- und Belegungsbindung: mittelbare Bindung zulassen	Länder	alle Investoren	mittel	kurzfristig
Standards setzen	Vertretbare Standards setzen (Barrierefreiheit, Aufzug, keine Unterkellerung, Stellplatzanforderungen)	Länder	alle Investoren	hoch	kurz-/mittelfristig
Der Verantwortung gerecht werden	Dauerhafte Mittelbereitstellung des Bundes und Landesförderung erhöhen, Zweckbindung einführen	Bund/Länder	alle Investoren	hoch	kurzfristig
	Dauerhafte Mitverantwortung des Bundes für die soziale Wohnraumförderung	Bund/Länder	alle Investoren	hoch	mittelfristig
Wohnungsbau für bestimmte Zielgruppen					
Zielgruppe Studierende	Wohnraumförderung auf Wohnen für Studierende akzentuieren	Länder	alle Investoren	hoch	kurzfristig
	Anreize für zusätzliche Wohnheime schaffen	Länder	alle Investoren	hoch	kurzfristig

Handlungsfeld	Maßnahme	Handelnder Akteur / Regelgeber	Adressat	Wirksamkeit (hoch/mittel/niedrig)	Fristigkeit (kurz-/mittel-/langfristig)
	Nutzungsneutrale Baukonzepte fördern und verfolgen	Länder/Kommunen	alle Investoren	mittel	kurz-/mittelfristig
Flüchtlinge	Nutzungsneutrale Baukonzepte fördern und verfolgen	Länder/Kommunen	alle Investoren	mittel	kurz-/mittelfristig
Wohnungsbau im Bestand					
	EnEV/EEWärmeG zusammenführen, , CO2 und Endenergie in den Fokus, quartiersbezogener Bilanzierungsansatz	Bund/Länder	Immobilien Eigentümer	hoch	kurz-/mittelfristig
Energetisch sanieren	Regelungshäufigkeit verringern	Bund	Immobilien Eigentümer	mittel	mittelfristig
	KfW-CO2-Gebäudesanierungsprogramm auf 5 Mrd. Euro aufstocken, Paradigmenwechsel bei der Förderung, direkte Zuschussregelungen.	Bund	Immobilien Eigentümer	hoch	kurzfristig
	KfW-Förderung mit direkten Zuschüssen attraktiver gestalten	Bund	Immobilien Eigentümer	hoch	kurzfristig
Generationengerecht umbauen	Landesbauordnungen am Mindeststandard ausrichten (Neubau)	Länder	Immobilien Eigentümer	hoch	kurzfristig
	Keine zu hohen Standards in der Wohnraumförderung zu Barrierefreiheit	Länder	Immobilien Eigentümer	hoch	kurzfristig
	Förderung von Wohnprojekten (Gemeinschaftswohnen/Mehrgenerationenwohnen)	Bund/Länder	alle Investoren	hoch	kurzfristig
	Kombiförderung für Abriss und Neubau bei KfW einführen	Bund	Immobilien Eigentümer	mittel	kurz-/mittelfristig
Bestand ersetzen	Gleichstellung von Ersatzneubau und Vollsanierung in KfW-Förderung	Bund	Immobilien Eigentümer	mittel	kurz-/mittelfristig
	Definition von Bestandsersatzmaßnahmen in Muster- und Länderbauordnung	Länder	Immobilien Eigentümer	mittel	kurz-/mittelfristig
	Aktiven Bestandschutz regeln und Ersatzneubau zulassen	Länder	Immobilien Eigentümer	mittel	kurz-/mittelfristig

8. Abbildungs- und Tabellenverzeichnis, Abkürzungen

Abbildungen

Abbildung 1:	Wanderungsbewegungen von 1991 bis 2014	8
Abbildung 2:	Langfristige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland (bis 2035)	9
Abbildung 3:	Entwicklung der Baugenehmigungen und Baufertigstellungen von 1995 bis 2014/15	10
Abbildung 4:	Bauvolumen in Deutschland 2014.	17
Abbildung 5:	Grundgesamtheit der Wohngebäude mit Potenzial für Aufstockungen	34
Abbildung 6:	Entwicklung der Bauwerkskosten von 2000 bis 2016	37
Abbildung 7:	Verteilung der Bauwerkskosten 2000 bis 2016 im Vergleich.....	39
Abbildung 8:	Bevölkerungsentwicklung der Kreise in Deutschland 1990-2012 und 2012-2035	50
Abbildung 9:	Gruppierung befragter Kommunen nach ihren Einschätzungen zur Gesamtfinanzsituation im Zeitverlauf ...	52
Abbildung 10:	Wohnungsfertigstellungen in Deutschland von 1953 bis 1995 und Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau	54
Abbildung 11:	Entwicklung des Bestands an gebundenen Mietwohnungen (Sozialwohnungen) zwischen 2002 und 2013	56
Abbildung 12:	Sozialwohnungsbestand in den Bundesländern 2002 und 2013	57
Abbildung 13:	Anzahl der Studierenden in Deutschland (Wintersemester 1998/1999 - Wintersemester 2014/2015)	65
Abbildung 14:	Wohnsituation der Studierenden im Sommersemester 2012. Sonderauszählung zur 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks.....	66
Abbildung 15:	Anzahl der Studienanfänger an deutschen Universitäten und Fachhochschulen von 2005 – 2025 (bis 2013 Ist, ab 2014 Vorausberechnung).....	67
Abbildung 16:	Verteilungsschema des Endenergieverbrauchs (EEV) in Deutschland nach Anwendungsbereichen im Jahr 2013.....	75
Abbildung 17:	Übersicht zum aktuellen Status des Endenergieverbrauchs in Deutschland und nach Gebäudetypen im Wohngebäudebestand im Jahr 2013	75
Abbildung 18:	Energetische IST-Modernisierungsrate unter Berücksichtigung der Modernisierungseffizienz	77
Abbildung 19:	Altersstruktur der Bevölkerung Deutschland in den Jahren 2011 und 2035.....	80
Abbildung 20:	Übersichtsschema zu Wohnformen im Alter und ihre Anteile	81
Abbildung 21:	Wohngebäudebestand 2013 nach Baualtersklassen.....	84
Abbildung 22:	Vergleichsübersicht für das Typengebäude (Bestandersatz) im Verhältnis zu unterschiedlichen Modernisierungsumfängen	86

Abbildung 23:	Potenziale für den Bestandsersatz (total und marktrelevant).....	87
Abbildung 24:	Anbieterstruktur auf dem deutschen Wohnungsmarkt Zensus 2011	118
Abbildung 25:	Struktur der Wohngebäude differenziert nach Gebäudetypen und Baualtersklassen.....	119
Abbildung 26:	Struktur der Wohnungen in Wohngebäuden differenziert nach Gebäudetypen und Baualtersklassen.....	120
Abbildung 27:	Bauvolumen des Wohnungsbaus in Deutschland 2014 – 2016	121
Abbildung 28:	Kumulierte Einnahmen von Steuern und Sozialabgaben in der Investitionsphase des Typengebäudes mit Gesamtkosten von 2,6 Mio. Euro	125
Abbildung 29:	Verlauf der staatlichen Einnahmen durch den Bau und die Vermietung eines Typenhauses bei Veränderung der Rahmenbedingungen	126
Abbildung 30:	Subventionierte und nicht subventionierte Mieterhaushalte in Deutschland 2010 nach Haushaltgröße und Einkommen (in Vielfachen des SGB-II-Satzes inkl. Kosten der Unterkunft)	126
Abbildung 31:	Grundrissvarianten einer dezentralen Gemeinschaftsunterkunft	129
Abbildung 32:	Grundrissbeispiel mit Wohnungen für Senioren.....	130

Tabellen

Tabelle 1:	Entwicklung des Bauüberhangs in den Jahren 2010 bis 2014/15 (Wohneinheiten).....	11
Tabelle 2:	Entwicklung der durchschnittlichen Angebotsmiete in ausgewählten deutschen Städten zwischen 2006 und 2015	12
Tabelle 3:	Veränderung der Angebotsmieten zwischen 2006 und 2015 in ausgewählten deutschen Städten	13
Tabelle 4:	Bruttowertschöpfung der Wirtschaftsbereiche in Deutschland zwischen 2010 und 2015	16
Tabelle 5:	Struktur der Baufertigstellungen nach Bauherrengruppen 2014 gegenüber 1994 im Vergleich.....	18
Tabelle 6:	Maximal zulässige Abschreibungssätze für Wohngebäude in Deutschland seit 1989	21
Tabelle 7:	Alternative steuerliche Abschreibungsmodelle im Vergleich zu anderen wohnungspolitischen Instrumenten ...	22
Tabelle 8:	Notwendige Nettokaltmiete beim Neubau in Abhängigkeit von Abschreibungsregelung und weiteren wohnungspolitischen Maßnahmen	22
Tabelle 9:	Übersicht über Bodenrichtwerte für Wohnbauland (MFH) in ausgewählten Städten	27
Tabelle 10:	Höhe der Grunderwerbssteuer in einzelnen Bundesländern und Datum der letzten Erhöhung	31
Tabelle 11:	Realisierbarkeit von Aufstockungen auf Grundlage konstruktiver Merkmale	32
Tabelle 12:	Brutto-Baukosten für Aufstockungen nach Konstruktionsform.....	33
Tabelle 13:	Wohnraumpotenziale durch Aufstockung nach Baualtersklassen und Wohneigentum.....	34
Tabelle 14:	Erläuterung wichtiger Kostenbegriffe	36
Tabelle 15:	Darstellung der ermittelten Bauwerkskosten des Typengebäudes ^{MFH} in seiner Grundvariante	38
Tabelle 16:	Darstellung der Baukosten (ohne grundstücksbezogene Kosten) in Metropolregionen bzw. städtischen Regionen für die erweiterte Variante des Typengebäudes ^{MFH}	40
Tabelle 17:	Darstellung der Baukosten (ohne grundstücksbezogene Kosten) in den einzelnen Wohnungsbauregionen für die Grundvariante bzw. die erweiterte Variante des Typengebäudes ^{MFH}	41
Tabelle 18:	Darstellung der Bauwerkskosten (KG 300-400) und des Endenergieverbrauchs für Heizwärme und Warmwasserbereitung	42
Tabelle 19:	Darstellung der Auswirkungen verschiedener Normansätze für den baulichen Schallschutz am Beispiel des Bauteils Wohnungstrennwand	44
Tabelle 20:	Beispielhafte Darstellung von Brandschutzmaßnahmen und den damit verbundenen Kosten (ohne Baunebenkosten.....	45
Tabelle 21:	Darstellung der Kostenbenchmarks für eine Ausführungsvariante mit Garage, Parkpalette oder Tiefgarage	45

Tabelle 22:	Bevölkerungsentwicklung zwischen 2000 und 2013 in Prozent	49
Tabelle 23:	Geförderte Wohnungen nach Art der Förderung und Mitteleinsatz (Barwert) 2006 bis 2012.....	58
Tabelle 24:	Kompensationsmittel des Bundes und Förderung in den Bundesländern seit 2007.....	62
Tabelle 25:	Entwicklung der Zugänge im EASY-System und der Asylanträge	68
Tabelle 26:	Entscheidung über Asylanträge 2015 nach Rechtsgrundlagen 2015	70
Tabelle 27:	Nutzungsarten und – möglichkeiten des „Kieler Modells“	72
Tabelle 28:	Bau- bzw. Erstellungskosten für das „Kieler Modell“ in unterschiedlichen Varianten	73
Tabelle 29:	Aufteilung des Endenergieverbrauchs im deutschen Wohngebäudebestand nach Eigentümergruppen und Gebäudetypen im Jahr 2013	76
Tabelle 30:	Modernisierungsstand des Wohngebäudebestandes in Deutschland 2013 nach Gebäudetypen und modernisierten Bauteilen in %.....	77
Tabelle 31:	Darstellung der energetischen Modernisierungskosten (KG 300/400) und des Endenergieverbrauchs für Heizwärme und Warmwasserbereitung.....	78
Tabelle 32:	Darstellung der Umbaukosten (ohne Baunebenkosten) für die jeweiligen Kategorien der Barrierefreiheit im Bestand.....	82
Tabelle 33:	Anzahl neu errichteter Wohnungen in den Jahren 2001 und 2014.....	115
Tabelle 34:	Struktur der neu errichteten Wohnungen in den Jahren 2001 und 2014	115
Tabelle 35:	Anzahl und Struktur der neu errichteten Wohnungen in Wohngebäuden in den Jahren 2001 und 2014 nach Gebäudetypen	116
Tabelle 36:	Anzahl und Struktur der neu errichteten Wohnungen in Wohngebäuden in den Jahren 2001 und 2014 nach Gebäudetypen	116
Tabelle 37:	Struktur der Baufertigstellungen 2014 gegenüber 1994 im Vergleich	117
Tabelle 38:	Darstellung der prozentualen Anteile in Bezug auf die ermittelten Bauwerkskosten des Typengebäudes ^{MFH}	122
Tabelle 39:	Rahmenbedingungen des Investors und Vorgaben für die Wirtschaftlichkeitsberechnungen	123
Tabelle 40:	Zusammensetzung der Gestehungskosten für den Neubau eines Typengebäudes mit 12 Wohnungen in städtischer Lage	124
Tabelle 41:	Aufnahmequoten der Bundesländer nach dem Königsteiner Schlüssel für das Jahr 2015	127
Tabelle 42:	Zuerkannter Status, Aufenthaltsrechte und Rechtsgrundlagen.....	127
Tabelle 43:	Unterbringung von Asylbewerbern nach Art der Unterkunft.....	128
Tabelle 44:	Kategorien zur Beurteilung von Qualitätsunterschieden von Modernisierungen gegenüber Bestandsersatz	131

Abkürzungsverzeichnis

A/V	A/V-Verhältnis – Verhältnis Oberfläche-zu-Volumen
AfA	Absetzung für Abnutzung
A _N	Gebäudenutzfläche
ARGE Kiel	Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V., Kiel
AsylG	Asylgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BIAJ	Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendhilfe
BMI	Bundesministerium des Innern
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
DIN	Deutsches Institut Normung
DV	Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.
EAE	Erstaufnahmeeinrichtung
EEWärmeG	Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz
EFH/ZFH	Einfamilienhaus/Zweifamilienhaus
EH	Energieeffizienzhaus(Standard)
EnEV	Energieeinsparverordnung
EntflechtG	Entflechtungsgesetz
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.
GFZ	Geschossflächenzahl
GG	Grundgesetz
GRZ	Grundflächenzahl

HIS	Hochschul-Informations-System eG
IG Bau	Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
InvZulG	Investitionszulagengesetz
KdU	Kosten der Unterkunft
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KG	im Kontext von Baukosten: Kostengruppe nach DIN 276
KMK	Kultusministerkonferenz
KStG	Körperschaftsteuergesetz
kWh	Kilowattstunde
LBO	Landesbauordnung
MBO	Musterbauordnung
MFH	Mehrfamilienhaus
mVS	mittlerer Verdichtungsschlüssel
SGB	Sozialgesetzbuch
STMI	Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr
TU	Technische Universität
TWh	Terrawattstunden
Wfl.	Wohnfläche
WGG	Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz
WoFG	Wohnungsbaufördergesetz
WoGG	Wohngeldgesetz
ZDB	Zentralverband des Deutschen Baugewerbes
ZVS	Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen

9. Literaturverzeichnis

Aktion „Impulse für den Wohnungsbau“ (2015): Steuerliche Anreize für die energetische Gebäudesanierung nicht infrage stellen – richtige Rahmenbedingungen setzen.

ARGE – Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen (2015b): Arbeits- und Planungshilfe für Kommunen und Wohnungswirtschaft - Das "Kieler Modell". Präsentation. Kiel.

ARGE – Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen (2015c): Das "Kieler Modell". Teil 2: Stufe II – Machbarkeitsstudie. Flüchtlingswohnen im Rahmen der Sozialen Wohnraumförderung Schleswig-Holstein, Kiel, 2015.

ARGE – Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen (Walberg, D.; Gniechwitz, T.; Halstenberg, M.) (2015a): Kostentreiber für den Wohnungsbau - Untersuchung und Betrachtung der wichtigsten Einflussfaktoren auf die Gesteuerungskosten und auf die aktuelle Kostenentwicklung von Wohnraum in Deutschland. Bauforschungsbericht Nr. 67. Kiel.

ARGE – Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen (Walberg, D.; Gniechwitz, T.) (2016), Verbändebündnis (Auftraggeber): Bestandsersatz 2.0 – Potenziale und Chancen - Studie zur aktuellen Bewertung des Wohngebäudebestands in Deutschland unter Berücksichtigung von Neubau, Sanierung und Bestandsersatz. Kiel, 2016.

ARGE – Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen (Walberg, D.; Holz, A.; Gniechwitz, T.; Schulze, T.) (2011), Verbändebündnis (Auftraggeber): Wohnungsbau in Deutschland – 2011. Modernisierung oder Bestandsersatz. Studie zum Zustand und der Zukunftsfähigkeit des deutschen „Kleinen Wohnungsbaus“. Bauforschungsbericht Nr. 59. Kiel.

ARGE – Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. (Walberg, Dietmar; Gniechwitz, Timo; Schulze, Thorsten; Cramer, Antje) (2014): Optimierter Wohnungsbau. Untersuchung und Umsetzungsbetrachtung zum bautechnisch und kostenoptimierten Mietwohnungsbau in Deutschland, Kiel, 2014.

BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016a): Aktuelle Zahlen zu Asyl. Nürnberg.

BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016b): Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland Januar bis September 2015. Nürnberg.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.)(2004): Inanspruchnahme und Wirkungen der Investitionszulage für den Mietwohnungsbezug, BBR-Online-Publikation, Juni 2004.

BBSR - Bundesinstitut für Bau, Stadt und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumentwicklung (BBR) (Hrsg.) (2015e): Wachsen oder schrumpfen? In BBSR-Analysen KOMPAKT 12/2015. Bonn.

BBSR - Bundesinstitut für Bau, Stadt und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumentwicklung (BBR) (Hrsg.) (Rein, Stefan) **(2015f)**: Bericht zur Lage und Perspektive der Bauwirtschaft. In BBSR-Analysen Kompakt 18/2015, Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau, Stadt und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumentwicklung (BBR) (Hrsg.) **(2014)**: Potenzialanalyse altersgerechte Wohnungsanpassung. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau, Stadt und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumentwicklung (BBR) (Hrsg.) **(2015a)**: Die Raumordnungsprognose 2035 nach dem Zensus. In: BBSR-Analysen KOMPAKT 05/2015. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau, Stadt und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumentwicklung (BBR) (Hrsg.) **(2015b)**: Perspektiven der Regionalentwicklung in Schrumpfsregionen. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau, Stadt und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumentwicklung (BBR) (Hrsg.) **(2015c)**: Wohnungsmarktprognose 2030. In: BBSR-Analysen KOMPAKT 07/2015. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau, Stadt und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumentwicklung (BBR) (Hrsg.) **(2015d)**: Internationale Migration in deutsche Großstädte. In BBSR-Analysen KOMPAKT 11/2015. Bonn.

BMI - Bundesministerium des Innern **(2016)**: 2015: Mehr Asylanträge in Deutschland als jemals zuvor. Berlin. URL: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/01/asylantraege-dezember-2015.html> [Zugriff: 18.03.2016]

BMI – Bundesministerium des Innern **(2016a)**: 181.405 Asylanträge im ersten Quartal 2016, Pressemitteilung vom 8. April 2016. URL: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/04/asylantraege-m%C3%A4rz-2016.html> [Zugriff: 07.05.2016].

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) **(2015c)**: Hendricks stellt Wohnungsbau-Offensive vor. URL: <http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/hendricks-stellt-wohnungsbau-offensive-vor/> [Zugriff: 05.02.2016]

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) **(2015d)**: Wohngeld- und Mietenbericht 2014. Berlin.

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) **(2016)**: Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive, Berlin, 3. März 2016. URL: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_bezahlbares_wohnen_bauen_bf.pdf [Zugriff: 01.05.2016].

BMUB - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) **(2014)**: Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen – Auftaktklärung vom 10. Juli 2014. Berlin. URL:

<http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/wohnungswirtschaft/details-wohnungswirtschaft/artikel/memorandum-zum-buendnis-fuer-bezahlbares-wohnen-und-bauen/> [Zugriff: 14.05.2016].

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) **(2015a)**: Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen - Bericht der Baukostensenkungskommission. Berlin.

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit **(2015b)**: Förderprogramm für Modellvorhaben zum nachhaltigen und bezahlbaren Bau von Variowohnungen. Berlin.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.)**(2011)**: Multiplikator- und Beschäftigungseffekte von Bauinvestitionen. BMVBS-Online-Publikation 20/2011, Berlin, Oktober 2011.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.)**(2011a)**: Fortführung der Kompensationsmittel für die Wohnraumförderung, Berlin, 2011.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung **(2012)**: Antwort auf die Frage der Partei die Linke nach der Zahl der Wohnungen, die dem Wohnraumförderungsgesetz entsprechen. Berlin.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie **(2015)**: Wohnraumförderung – Förderung von selbst genutztem Wohneigentum. URL: <http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/suche.html?get=views;document&doc=9896&typ=KU> [Zugriff: 14.01.2016]

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie **(2015a)**: Monitoring-Report Wirtschaft Digital. Wirtschaftsindex Digital. Branchenprofil Fahrzeugbau 2015, München/Mannheim, November 2015. URL: <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/monitoring-report-wirtschaft-digital-2015,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> Bruttowertschöpfung Fahrzeugbau 2015 [Zugriff 02.05.2016].

Bundesrat (2016): Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Bundesrats-Drucksache 67/16 vom 05.02.2016.

Bundesregierung (2015a): Wiedereinstieg in den sozialen Wohnungsbau - Millionen für soziale Wohnraumförderung. URL: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/11/2015-11-24-etat-bmub.html> [Zugriff: 14.01.2016]

Bundesregierung (2015b): Soziale Wohnraumförderung. URL: <http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung/> [Zugriff: 06.04.2016]

Bundesregierung (2016): Förderung bezahlbaren Wohnraums – Wohnungsneubau auch für Flüchtlinge. URL: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/01/2016-01-20-wohnraum-fuer-fluechtlinge.html> [Zugriff: 24.02.2016]

CHE - Centrum für Hochschulentwicklung (Berthold, C.; Gabriel, G.; Herdin, G.; von Stuckrad, T.) (2012): Modellrechnungen zur Entwicklung der Studienanfängerzahlen in Deutschland. Gütersloh.

Clamor, T.; Henger, R. M.; Horschel, N.; Voigtländer, M. (2011): Das Wohngeld als Instrument zur sozialen Absicherung des Wohnens: In: Informationen zur Raumentwicklung, Ausgabe 9, S. 535-544. URL: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2011/9/Inhalt/D_L_Clamor_ua.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Zugriff: 14.01.2016]

Deutsche Umwelthilfe (2013): Energetische Gebäudesanierung? Ja, bitte! Berlin.

Deutscher Bundestag (2014): Drucksache 18/1058: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Kühn (Tübingen), Anja Hajduk, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN – Drucksache 18/893: Zweckgemäßer Einsatz der Entflechtungsmittel für Wohnraumförderung in den Bundesländern. Berlin.

Deutscher Städtetag (2010): Sozialleistungen der Städte in Not - Zahlen und Fakten zur Entwicklung kommunaler Sozialausgaben. In: Beiträge des Deutschen Städtetages zur Stadtpolitik, Band 93. Berlin, Köln.

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2015): Strukturdaten zur Produktion und Beschäftigung im Baugewerbe – Berechnungen für das Jahr 2014, Berlin, September 2015.

DV – Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (Voigtländer, Michael, Demary, Markus; Ganz, Paul; Schmitz-Veltin, Ansgar; Westerheide, Peter) (2009): Wirtschaftsfaktor Immobilien. Die Immobilienmärkte aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive, Wiesbaden, 2009 (Zeitschrift für Immobilienökonomie).

DV – Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (2010): Notwendigkeiten für eine nachhaltige Wohnungsbaupolitik in der nächsten Dekade. Diskussionspapier der Arbeitsgruppensitzung „Wohnungswesen“ vom 23. Februar 2010. Berlin.

DV – Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (2014): Thesen: Wohnungsbau braucht Bauland – zu Akzeptanz und Grenzen der Innenentwicklung. Berlin.

EBZ Business School (Eichener, V.; Bengtsson, J.; Heinrich, D.) (2012), Initiative „Impulse für den Wohnungsbau“ (Auftraggeber): Wohnungsbau in Deutschland – Zuständigkeiten von Bund, Ländern, Kommunen und Europäischer Union?. Bochum.

EntflechtG – Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen; Entflechtungsgesetz: vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098, 2102), das durch Artikel 12 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) geändert worden ist.

Ernst & Young (Busson, Hans-Peter) (2015): Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2014. Analyse der Hebesätze zu Gewerbe- und Grundsteuer im Rahmen der EY Kommunenstudie 2015, Februar 2015.

GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (Hrsg.) (2013): Praxis der Besteuerung von Wohnungs- und Immobilienunternehmen, Freiburg, 2. Auflage, 2013 (Fachbuch für die Wohnungswirtschaft).

GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (Hrsg.) (2016): wi – Wohnungspolitische Informationen, Ausgabe 7. Januar 2016. Berlin.

GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (Hrsg.) (2016a): Stellungnahme des GdW zum Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsbaus. BT-Drucksachen 18/7736 und 18/8044, 21. April 2016.

Heinrich Böll Stiftung (2016): Kommunalwiki: Reiche Gesellschaft – arme Kommunen. Berlin. URL: http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Reiche_Gesellschaft_%E2%80%93_arme_Kommunen [Zugriff: 07.04.2016]

Helbrecht, I.; Geilenkeuser, T. (2012): Demographischer Wandel, Generationeneffekte und Wohnungsmarktentwicklung: Wohneigentum als Altersvorsorge? In: Raumforschung und Raumordnung, 70: 425-436. Berlin.

Heyer, J. (2014): Mehr Bauland für bezahlbares Wohnen. In: Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (2014): DV aktuell, 03/2014, S. 3. Berlin.

HIS – Institut für Hochschulforschung (2013), Deutsches Studentenwerk (Auftraggeber): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2012. Hannover.

Immobilien Report München (2015): Gutachterausschuss: Neue Rekordpreise im Jahresbericht 2014, München, 5. Juni 2015. URL: <http://www.immobilienspiegel.de/wohnen/Gutachterausschuss-Muenchen-Jahresbericht-2014.php> [Zugriff: 06.05.2016].

IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2015): Auswirkungen der erhöhten Zuwanderung auf demographische Prognosen und die Folgen für den Wohnraumbedarf in Deutschland. Köln, 2015.

IW Köln - Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2015a): Optionen für bezahlbaren Wohnraum. Ein policy paper in Kooperation mit dem ZIA Deutschland. IW policy paper, Nr. 14, Köln, 2015.

IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Brügelmann, Ralph; Clamor, Tim; Voigtländer, Michael) (2013): Abschreibungsbedingungen für den Mietwohnungsneubau, Köln, IW Trends, 2/2013, Juni 2013.

Iwanow, I.; Schäfer, S. (2013): Wohnungsneubau in Schrumpfungsregionen - Fehlentwicklung oder Notwendigkeit? In: Raumforschung und Raumordnung, 71: 471-486. Berlin.

IWU – Institut Wohnen und Umwelt (Behr, Iris; v. Malottki, Christian) (2012): Aktuelle Fragen der Wohnungspolitik. Stellungnahme zum Entwurf für ein Gesetz über die Förderung von sozialem Wohnraum in Hessen vom 18. Juni 2012. Darmstadt, August 2012.

Jocher, T.; Mühltaler, E.; Gerhards, P. (2014): ready – vorbereitet für altengerechtes Wohnen. Neue Standards und Maßnahmenets für die stufenweise, altengerechte Wohnungsanpassung im Neubau. In: Schriftenreihe Zukunft Bauen: Forschung für die Praxis, Band 01. Bonn.

KfW Bankengruppe (Hrsg.), difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2015): KfW-Kommunalpanel 2015. Frankfurt am Main.

KfW Research (Müller, M) (2016): KfW-Investbarometer Deutschland: März 2016. Wohnungsneubau - Neubau bleibt bis 2016 noch hinter dem Bedarf zurück. Frankfurt am Main.

Kiel Economics – Meier, Carsten-Patrick/Hennecke, Peter/Weiß, Finn (2015): Zyklizität von Baukosten, Kiel, 2015.

KMK – Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2014a): Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen 2014-2025 - Erläuterung der Datenbasis und des Berechnungsverfahrens. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 205. Berlin.

KMK – Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2014b): Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen 2014-2025 – Zusammenfassung der Ergebnisse. Berlin.

MBWSV – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2016): Mehrjähriges Wohnraumförderungsprogramm 2014 bis 2017 (WoFP 2014-2017), Runderlass vom 23. Januar 2014, i.d.F. vom 21. Januar 2016 (IV.4 – 250 – 2/16).

MBWSV Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2015): Sozialer Wohnungsbau wird so rentabel wie frei finanziert: NRW mit neuen Anreizen für Investoren bundesweit Vorreiter. Pressemitteilung vom 02.10.2015. Düsseldorf URL: http://www.mbwsv.nrw.de/presse/pressemitteilungen/Archiv_2015/2015_10_01_Massnahmenpaket_sozialer_Wohnungsbau/index.php [Zugriff: 14.01.2016]

Metzler, Johannes/Seyfried, Matthias (2014): Günstiger Wohnraum: Länder stellen sich der Herausforderung, Bundesbaublatt, H. 6, 2014, S. 14 – 17.

Neitzel, Michael / Dylewski, Christoph / Klöppel, Sebastian / Schumacher, Anke (2014): Wohnkostenbericht 2014. Auswirkungen politischer Entscheidungen auf die Höhe der Miete und Betriebskosten, Bochum, September 2014.

Pestel Institut (2009): Sozialpolitische Implikationen geringer Wohnungsbautätigkeit, Hannover, 2009.

Pestel Institut (2013a), Verbändebündnis Wohnen (Auftraggeber): Analyse zum Wohnungsbau in Deutschland – Kernforderungen und Fakten. Hannover.

Pestel Institut (Günther, M.) (2010): Impulse für den Wohnungsbau (Auftraggeber): Wohnungsbauinvestitionen und Staatliche Haushalte, Hannover, 2010.

Pestel Institut (Günther, M.) (2012a): Wohnungsbau Initiative (Auftraggeber): Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland. Hannover, August 2012.

Pestel Institut (Günther, M.) (2012b), Kampagne „Impulse für den Wohnungsbau“ (Auftraggeber): Mietwohnungsbau in Deutschland – regionale Verteilung, Wohnungsgrößen, Preissegmente. Hannover.

Pestel Institut (Günther, M.) (2013b), Verbändebündnis Wohnen 65Plus (Auftraggeber): Wohnen der Altersgruppe 65plus. Hannover.

Pestel Institut (Günther, M.) (2014a), Verbändebündnis (Auftraggeber): Mietwohnungsbau 2.0 - Bezahlbarer Wohnraum durch Neubau. Hannover.

Pestel Institut (Günther, M.) (2014b), Kampagne „Impulse für den Wohnungsbau“ (Auftraggeber): Wohnungsbauinvestitionen und Staatliche Haushalte. Hannover.

Pestel Institut (Günther, M.) (2015a), DGfM (Auftraggeber): Mietwohnungsneubau in Deutschland – Unterversorgte Marktsegmente und Eingriffsmöglichkeiten. Kurzstudie. Hannover.

Pestel Institut (Günther, M.) (2015b): Verbändebündnis Sozialer Wohnungsbau (Auftraggeber): Modellrechnungen zu den langfristigen Kosten und Einsparungen eines Neustarts des sozialen Wohnungsbaus sowie Einschätzung des aktuellen und mittelfristigen Wohnungsbedarfs. Hannover.

Prognos (Böhmer, M.; Kemper, L.; Erhardt, T.), Kampagne „Impulse für den Wohnungsbau“ (Auftraggeber) (2010): Wohnungsmangel in Deutschland - Auswirkungen und Ansätze zur Überwindung. Basel.

RegioKontext (Schlichting, H., von Bodelschwingh, A.; Keßler, O.) (2013a), BFW - Bundesverband freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (Auftraggeber): Kurzgutachten zu Entwicklungen, Trends und Potenzialen für studentisches Wohnen. Berlin.

RegioKontext (von Bodelschwingh, A.; Abstiens, L.; Wieland, S.; Gilewski, A.) (2016): „Wirtschaft macht Wohnen.“ Mitarbeiterwohnen: Aktuelle Herangehensweisen und modellhafte Lösungen. Handreichung für die gewerbliche Wirtschaft, die Wohnungswirtschaft und lokale Akteure, Berlin, 2016.

RegioKontext (von Bodelschwingh, A.; von Rohr, G.; Keßler, O.) (2013b), Verbändebündnis (Auftraggeber): Strategien für bezahlbares Wohnen in der Stadt – Welchen Beitrag kann der Neubau angesichts neuer Wohnungsknappheit leisten? Berlin.

SABO (Hrsg.)(2015): SABO-Analyse. Die Auswirkung von SABOS Kombohus auf die lokalen Wohnungsmärkte, März 2015.

Statistisches Bundesamt (DESTATIS) (2014a): Preise. Kaufwerte für Bauland. 2013. Fachserie 17, Reihe 5. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (DESTATIS) (2014b): Bauen und Wohnen - Baugenehmigungen / Baufertigstellungen - Lange Reihen z.T. ab 1949. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (DESTATIS) (2015): Bevölkerung Deutschlands bis 2060 - 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (DESTATIS) (2015a): Bildung und Kultur. Nichtmone-
täre hochschulstatistische Kennzahlen. 1980 bis 2014. Fachserie 11, Reihe 4.3.1, Wiesbaden, 2015.

Statistisches Bundesamt (DESTATIS) (2016a): Zahlen & Fakten: Bildung, For-
schung, Kultur. Wiesbaden. URL:
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/BildungForschungKultur/BildungForschungKultur.html;jsessionid=ED54A006BE3C2666646641F9531CE366.cae1> [Zugriff: 23.03.2016]

Statistisches Bundesamt (DESTATIS) (2016b): Zahlen & Fakten: Gesellschaft &
Staat: Einkommen, Konsum, Lebensbedingungen, Wohnen. Wiesbaden. URL:
https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Wohnen/Tabellen/HuG_Wonflaeche_AnteileEVS.html
[Zugriff: 29.03.2016]

Statistisches Bundesamt (DESTATIS) (2016c): Zahlen & Fakten: Bauen. Wies-
baden. URL:
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/Bauen/Bauen.html;jsessionid=19516CAA3E4D5ACA71EEEE6A4BE46E96.cae2> [Zugriff:
04.04.2016]

Statistisches Bundesamt (DESTATIS) (2016d): Zahlen & Fakten: Bevölkerungs-
stand. Wiesbaden. URL:
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerung.html> [Zugriff: 11.04.2016]

Statistisches Bundesamt (DESTATIS) (2016e): Volkswirtschaftliche Gesamt-
rechnungen. Inlandsproduktberechnung. Detaillierte Jahresergebnisse. Fach-
serie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden, 2016.

Statistisches Bundesamt (DESTATIS) (2016f): Nettozuwanderung von Auslän-
derinnen und Ausländern im Jahr 2015 bei 1,1 Millionen. Pressemitteilung vom
21. März 2016, Nr. 105/16. URL:

https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/03/PD16_105_12421.html [Zugriff: 19.05.2016].

Statistisches Bundesamt (DESTATIS) (2016g): 8,4 % mehr Baugenehmigungen im Jahr 2015. Pressemitteilung vom 17. März 2016, Nr. 99/16. URL: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/03/PD16_099_31111.html [Zugriff: 19.05.2016].

STMI Bayern – Bayerisches Staatsministerium des Innern, Bauen und Verkehr **(2015):** Statement des Bayerischen Staatsministers des Innern, für Bau und Verkehr, Joachim Herrmann, anlässlich der Pressekonferenz „Wohnraum für anerkannte Flüchtlinge“ am 10. August 2015 in München.

SZ – Süddeutsche Zeitung (Körper, M.) **(2015):** Studentenwohnungen - Kleiner und billiger. München. URL: <http://www.sueddeutsche.de/geld/studentenwohnungen-kleiner-und-billiger-1.2693342> [Zugriff: 23.03.2016]

Thies, V. (2015): Linkspartei fordert 150.000 neue Sozialwohnungen pro Jahr. In: IZ Immobilien Zeitung online vom 27.07.2015. URL: <http://www.immobilien-zeitung.de/1000026334/linkspartei-fordert-150-000-neue-sozialwohnungen-pro-jahr> [Zugriff: 28.07.2015]

TU Darmstadt – Technische Universität Darmstadt (Tichelmann, K. U.; Groß, K.); **Pestel** Institut (Günther, M.) **(2016)**, Verbändebündnis (Auftraggeber): Deutschland-Studie 2015 – Wohnraumpotentiale durch Aufstockungen. Darmstadt, Hannover.

VdW – Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen (Hrsg.) **(2015):** vm – Verbandsmagazin, Sonderausgabe: Unterbringung von Flüchtlingen. Düsseldorf.

Verbändebündnis – Aktion „Impulse für den Wohnungsbau“ **(2013):** Neue Bundesregierung muss an "Baustelle Wohnungsbau" arbeiten. Berlin.

Verbändebündnis – Aktion „Impulse für den Wohnungsbau“ **(2014a):** Neue Aktionspläne für die Belebung des Wohnungsbaus und zur energetischen Gebäudesanierung – wir nehmen die neue Bundesregierung beim Wort! Berlin.

Verbändebündnis – Aktion „Impulse für den Wohnungsbau“ **(2014b):** Neue Aktionspläne für Klimaschutz (BMUB) und Energieeffizienz (NAPE des BMWi) müssen zu mehr energetischer Gebäudesanierung motivieren. Berlin.

Verbändebündnis – Aktion „Impulse für den Wohnungsbau“ **(2015):** G7 funktioniert nicht ohne Gebäudesanierung: 4 Punkte für mehr Energieeinsparung. Berlin.

Verbändebündnis – Aktion „Impulse für den Wohnungsbau“ **(2016):** Maßnahmenplan Wohnungsneubau. Berlin.

WFB NRW – Wohnraumförderungsbestimmungen **(2015):** RdErl. D. Ministeriums für Bauen und Verkehr. – IV A 2 - 2010-02/06 v. 26.1.2006 – zuletzt geändert durch RdErl. vom 22.01.2015 – IV.2-2010-8/15.

Witkowski, R.; Ehing, D.; Raffelhüschen, B. (2015), IVD (Auftraggeber): Zur Wirkung der "Flüchtlingskrise" auf die langfristige Wohnimmobiliennachfrage in Deutschland. Freiburg.

WoFG – Wohnraumförderungsgesetz: vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2376), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 2. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1610) geändert worden ist.

10. Anhang

10.1. Struktur der Bautätigkeit und Bauherren

Struktur der Bautätigkeit

Im Jahr 2014 sind 245.325 Wohnungen fertig gestellt worden. Die Anzahl ist gegenüber dem Vergleichsjahr 2001 um rund 25 Prozent zurückgegangen.

Tabelle 33: Anzahl neu errichteter Wohnungen in den Jahren 2001 und 2014

Neu errichtete Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden (Anzahl)						
Jahr	2014			2001		
Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden	insgesamt	in neu errichteten Gebäuden	in bestehenden Gebäuden	insgesamt	in neu errichteten Gebäuden	in bestehenden Gebäuden
Wohnungen insgesamt	245.325	220.293	25.032	326.187	292.328	33.859
davon in:						
Nichtwohngebäuden	4.539	4.173	366	6.713	6.403	310
Wohngebäuden	240.786	216.120	24.666	319.474	285.925	33.549

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Der größte Anteil der Maßnahmen entfällt auf Wohnungen in Wohngebäuden, die neu errichtet worden sind. Rund 10 Prozent der Maßnahmen insgesamt findet an bzw. in bestehenden Gebäuden statt. Dieses Verhältnis unterscheidet sich zwischen den Jahren 2001 und 2014 nicht.

Tabelle 34: Struktur der neu errichteten Wohnungen in den Jahren 2001 und 2014

Neu errichtete Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden (in v.H.)						
Jahr	2014			2001		
Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden	insgesamt	in neu errichteten Gebäuden	in bestehenden Gebäuden	insgesamt	in neu errichteten Gebäuden	in bestehenden Gebäuden
Wohnungen insgesamt	100,0	89,8	10,2	100,0	89,6	10,4
davon in:						
Nichtwohngebäuden	1,9	1,7	0,1	2,1	2,0	0,1
Wohngebäuden	98,1	88,1	10,1	97,9	87,7	10,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Die Struktur der fertiggestellten Wohnungen hat sich im Jahr 2014 im Vergleich zu 2001 deutlich verändert:

- Im Jahr 2001 wurde rd. 65 Prozent der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern errichtet, im Jahr 2014 liegt dieser Anteil bei 50 Prozent.
- Im Jahr 2001 wurden nur wenige Wohnungen in Wohnheimen errichtet (0,3 Prozent), im Jahr 2014 lag dieser Anteil bei 3,8 Prozent.
- Dementsprechend hat sich der Anteil von Wohnungen, die in Mehrfamilienhäusern neu errichtet worden sind, von rund 35 Prozent auf 47 Prozent erhöht.
- Im Jahr 2014 sind rund 56.000 Wohnungen oder etwas mehr als ein Viertel der neu gebauten Wohnungen als Eigentumswohnungen er-

richtet worden. Im Jahr 2001 lag dieser Anteil bei einem Fünftel. Darunter befinden sich auch Eigentumswohnungen, die vom Eigentümer als Kapitalanlage erworben wurden und vermietet werden.

Tabelle 35: Anzahl und Struktur der neu errichteten Wohnungen in Wohngebäuden in den Jahren 2001 und 2014 nach Gebäudetypen

Struktur der Baufertigstellungen nach Gebäudetypen	2014		2001	
	Anzahl	in v.H.	Anzahl	in v.H.
Wohnungen in Wohngebäuden,	216.120	100,0	285.925	100,0
und zwar in ...				
... Einfamilienhäusern	87.868	40,7	144.186	50,4
... Zweifamilienhäusern	18.978	8,8	41.186	14,4
... Gebäude mit 3 und mehr Wohnungen (MFH)	101.021	46,7	99.631	34,8
... Wohnheimen	8.253	3,8	922	0,3
darunter				
Wohnungen in Gebäuden mit Eigentumswohnungen	55.954	25,9	59.655	20,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Der Anteil der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern an den insgesamt fertig gestellten Wohnungen ist seit 2001 kontinuierlich gestiegen. Der Wohnungsneubau von Ein- und Zweifamilienhäusern ist seit 2001 dagegen schrittweise gesunken. Zu dem starken Rückgang in den Jahren 2007 und 2008 auf ein Niveau von rund 85.000 Wohnungen ist u.a. auch auf den Wegfall der Eigenheimzulage im Jahr 2006 zurückzuführen.

Tabelle 36: Anzahl und Struktur der neu errichteten Wohnungen in Wohngebäuden in den Jahren 2001 und 2014 nach Gebäudetypen

Jahr	Wohnungen in neu errichteten Wohngebäuden									
	Insgesamt	davon in folgenden Gebäudetypen						darunter		
		EFH/ZFH		MFH		Wohnheimen		in Gebäuden mit Eigentumswohnungen		
	Anzahl	in v.H.	Anzahl	in v.H.	Anzahl	in v.H.	Anzahl	in v.H.		
2001	285.925	185.372	64,8	99.631	34,8	922	0,3	59.655	20,9	
2002	253.700	172.874	68,1	79.728	31,4	1.098	0,4	48.138	19,0	
2003	236.088	165.162	70,0	70.354	29,8	572	0,2	40.597	17,2	
2004	247.795	177.204	71,5	69.386	28,0	1.205	0,5	41.656	16,8	
2005	213.766	151.456	70,9	61.518	28,8	792	0,4	36.549	17,1	
2006	220.637	150.069	68,0	69.616	31,6	952	0,4	41.622	18,9	
2007	185.315	124.040	66,9	59.859	32,3	1.416	0,8	34.010	18,4	
2008	152.237	96.369	63,3	54.615	35,9	1.253	0,8	30.371	19,9	
2009	136.518	83.898	61,5	51.463	37,7	1.157	0,8	26.511	19,4	
2010	140.096	85.367	60,9	53.014	37,8	1.715	1,2	27.364	19,5	
2011	161.186	97.015	60,2	61.217	38,0	2.954	1,8	32.698	20,3	
2012	176.617	100.294	56,8	71.041	40,2	5.282	3,0	40.321	22,8	
2013	188.397	102.246	54,3	78.910	41,9	7.241	3,8	44.411	23,6	
2014	216.120	106.846	49,4	101.021	46,7	8.253	3,8	55.954	25,9	

Tabelle 37: Struktur der Baufertigstellungen 2014 gegenüber 1994 im Vergleich

	2014							
	Insgesamt	in v.H.	EFH/ZFH	in v.H.	MFH	in v.H.	Wohnheime	in v.H.
	216.120	100,0	106.846	100,0	101.021	100,0	8.253	100,0
Öffentliche Bauherren	2.817	1,3	218	0,2	1.382	1,4	1.217	14,7
Unternehmen	94.100	43,5	15.984	15,0	72.587	71,9	5.529	67,0
davon:								
Wohnungsunternehmen	79.488	36,8	12.944	12,1	63.282	62,6	3.262	39,5
Immobilienfonds	1.531	0,7	70	0,1	995	1,0	466	5,6
Sonstige Unternehmen	13.081	6,1	2.970	2,8	8.310	8,2	1.801	21,8
Private Haushalte	116.306	53,8	90.509	84,7	25.358	25,1	439	5,3
Organisationen o. Erwerbszweck	2.897	1,3	135	0,1	1.694	1,7	1.068	12,9
	1994							
	501.728	100,0	212.354	100,0	284.309	100,0	5.065	100,0
Öffentliche Bauherren	4.086	0,8	381	0,2	3.264	1,1	441	8,7
Unternehmen	208.818	41,6	28.927	13,6	176.603	62,1	3.288	64,9
davon:								
Wohnungsunternehmen	181.700	36,2	24.101	11,3	154.471	54,3	3.128	61,8
Immobilienfonds	8.246	1,6	941	0,4	7.305	2,6	0	0,0
Sonstige Unternehmen	18.872	3,8	3.885	1,8	14.827	5,2	160	3,2
Private Haushalte	285.804	57,0	182.827	86,1	102.254	36,0	723	14,3
Organisationen o. Erwerbszweck	3.020	0,6	219	0,1	2.188	0,8	613	12,1

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Dargestellt ist die Zahl der Wohneinheiten in Wohngebäuden.

Abgrenzung von Bauherren im Wohnungsbau (Bautätigkeitsstatistik)

Bauherr ist, wer im eigenen Namen und für eigene oder fremde Rechnung Bauvorhaben durchführt oder durchführen lässt. Bauherr ist demnach z. B. auch ein Wohnungsunternehmen, das im eigenen Namen ein Kaufeigenheim für Rechnung des bereits feststehenden Auftraggebers baut, der aber noch nicht Grundstückseigentümer ist, ferner derjenige, der im eigenen Namen Bauvorhaben durch Dritte durchführen lässt. Die Feststellung des Bauherrn bezieht sich auf den Zeitpunkt der Baugenehmigung.

Die amtliche Statistik unterscheidet zwischen folgenden Typen von Bauherren:

- Öffentliche Bauherren: Kommunen, kommunale Wohnungsunternehmen sowie Bund und Land. Dies sind Unternehmen oder Einrichtungen, bei denen Kommune, Land oder Bund mit mehr als 50 % Nennkapital oder Stimmrecht beteiligt sind.
- Wohnungsunternehmen: Alle Unternehmen, die Wohngebäude errichten lassen, um die Wohnungen zu vermieten oder zu verkaufen. Dazu zählen auch Bauträgergesellschaften. Maßgebend für die Einordnung als Wohnungsunternehmen ist der wirtschaftliche Schwerpunkt des Unternehmens und nicht etwa eine einmalige oder vorübergehende Funktion als Bauträger im Rahmen des Wohnungsbaus.
- Immobilienfonds: Anlagefonds, deren gegen Ausgabe von Anteilscheinen (Zertifikate) hereingenommene Mittel vom Fondsträger für Rechnung der Anleger in Immobilien (Wohn- oder Nichtwohngebäude) angelegt werden. Immobilienfonds sind hier nur insofern als Bauherr anzugeben, als der Fondsträger als Bauherr auftritt (ggf. unter Betreuung durch ein Wohnungsunternehmen). Führt dagegen das Wohnungsunternehmen das Bauvorhaben im eigenen Namen und auf eigene Rechnung durch mit der Absicht, das Gebäude nach seiner Fertigstellung einem Immobilienfonds zu übereignen, dann

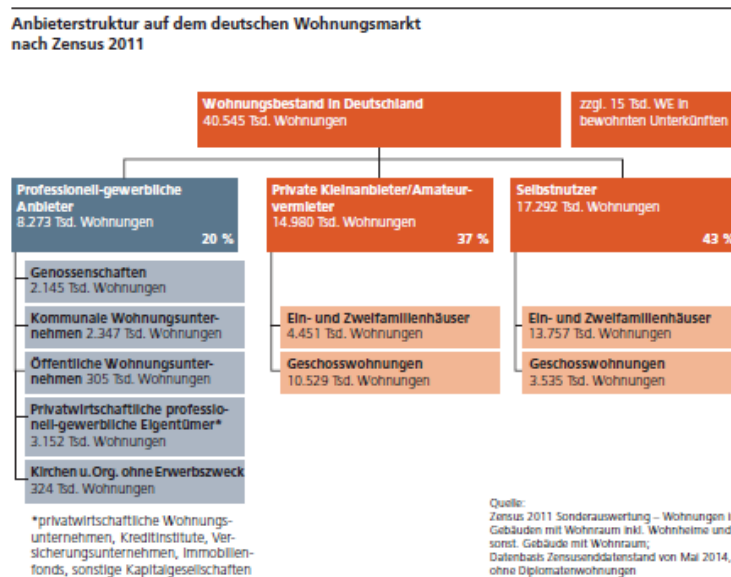
ist das Wohnungsunternehmen und nicht der Immobilienfonds als Bauherr anzugeben.

- Sonstige Unternehmen: Alle Unternehmen, die keine Wohnungsunternehmen oder Immobilienfonds sind. Zu ihnen zählen unter anderem die Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft, des Produzierenden Gewerbes (Elektrizitäts-, Gas-, Fernwärme- und Wasserversorgung, Bergbau, Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe), des Handels, des Kredit- und Versicherungsgewerbes, des Verkehrs, der Nachrichtenübermittlung und des Dienstleistungsbereichs.
- Private Haushalte: Alle natürlichen Personen und Personengemeinschaften ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Bei Einzelunternehmen und freiberuflich tätigen Personen ist entscheidend für die Zuordnung, wie der Bauherr nach außen auftritt. Handelt er im Namen seines Unternehmens, wird das Bauvorhaben dem Betriebsvermögen zugerechnet, andernfalls dem Privateigentum. Private Bauherrengemeinschaften gelten als private Haushalte.
- Organisationen ohne Erwerbszweck sind Vereine, Verbände und andere Zusammenschlüsse, die gemeinnützige Zwecke verfolgen oder der Förderung bestimmter Interessen ihrer Mitglieder bzw. anderer Gruppen dienen. Zu ihnen gehören unter anderem Kirchen, Orden, religiöse und weltliche Vereinigungen, karitative Organisationen, Organisationen der Erziehung, Wissenschaft, Kultur sowie der Sport- und Jugendpflege, Organisationen des Wirtschaftslebens und der Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Berufsorganisationen und Wirtschaftsverbände, politische Parteien und sonstige, nicht auf die Erzielung eines wirtschaftlichen Ertrages ausgerichtete Zusammenschlüsse.

Anbieterstruktur des deutschen Wohnungsbestandes

Im Rahmen des Zensus 2011 wurde die Anbieterstruktur des deutschen Wohnungsbestandes in der Gebäude- und Wohnungszählung erhoben.

Abbildung 24: Anbieterstruktur auf dem deutschen Wohnungsmarkt Zensus 2011

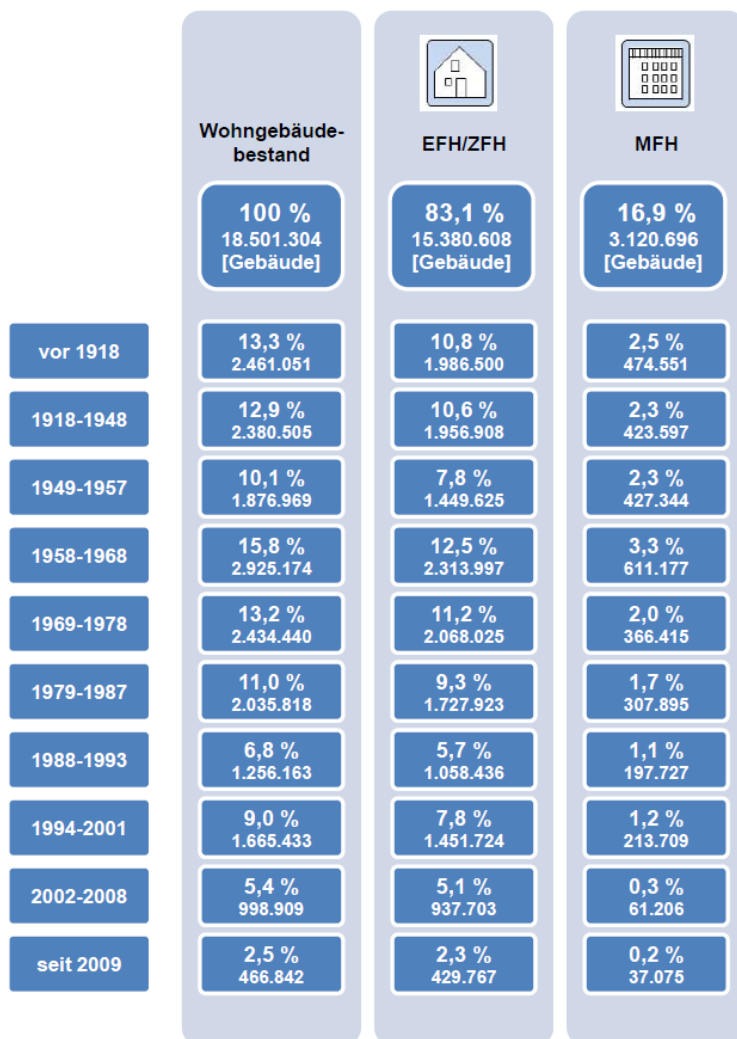


Quelle: GdW, Daten und Trends 2015.

10.2. Struktur des Gebäude- und Wohnungsbestandes

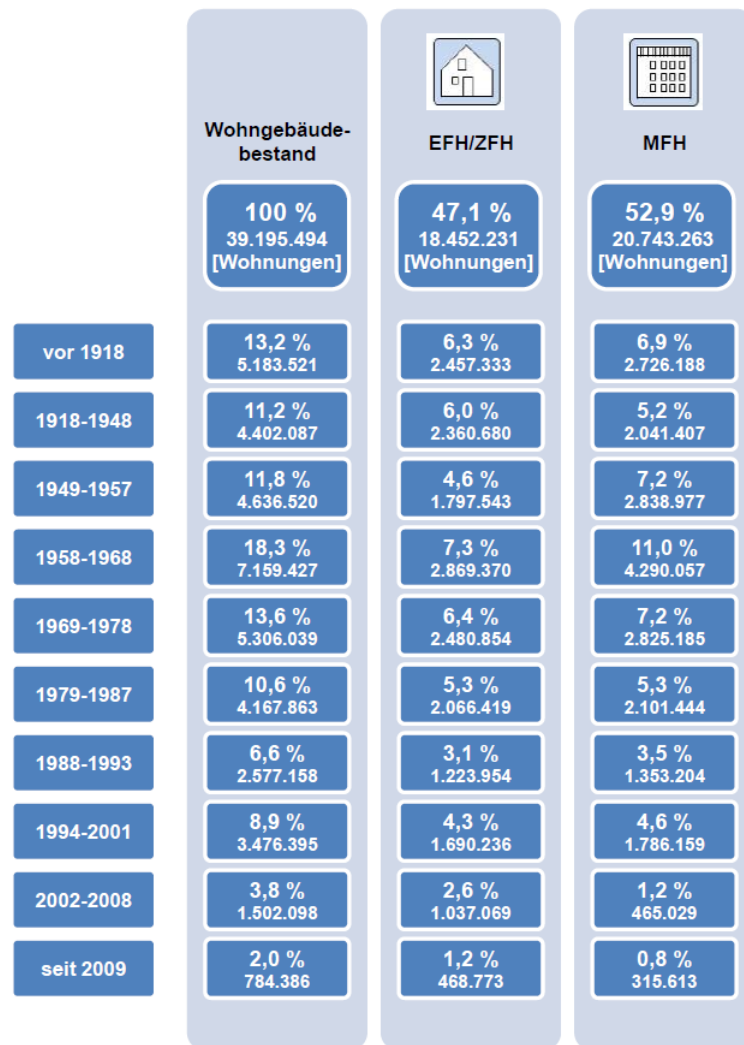
Der Gebäude- und Wohnungsbestand in Deutschland weist die in der folgenden Tabelle dargestellte Struktur auf. 83,1 Prozent der Gebäude sind Ein- und Zweifamilienhäuser, 16,9 Prozent sind Mehrfamilienhäuser. Sie wurden zum überwiegenden Teil (zwei Drittel) bis zum Jahr 1968 einschließlich errichtet.

Abbildung 25: Struktur der Wohngebäude differenziert nach Gebäudetypen und Baualtersklassen



Quelle: ARGE 2016: 11.

Bezogen auf die Anzahl der Wohnungen befindet sich die Mehrzahl in Mehrfamilienhäusern (mit 3 und mehr Wohnungen). Darauf entfallen 52,9 Prozent des Bestandes.

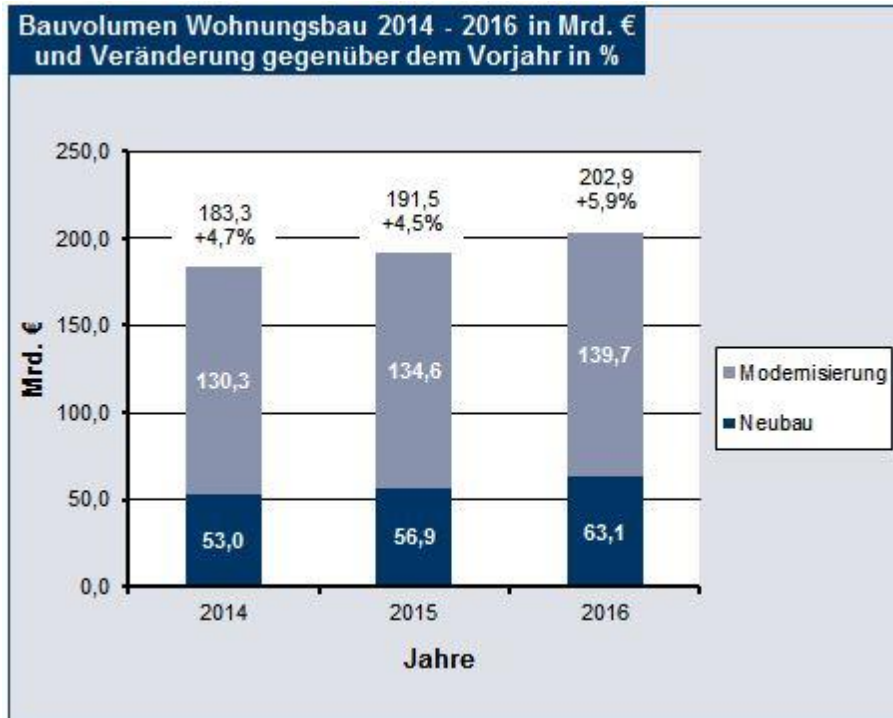
Abbildung 26: Struktur der Wohnungen in Wohngebäuden differenziert nach Gebäudetypen und Baualterklassen


Quelle: ARGE 2016: 13.

10.3. Bauvolumenrechnung

Ausgehend von einem Bauvolumen im Wohnungsbau von 183,3 Mrd. Euro im Jahr 2014 wird ein Anstieg auf 202,9 Mrd. Euro für das Jahr 2016 erwartet.

Abbildung 27: Bauvolumen des Wohnungsbaus in Deutschland 2014 – 2016



Quelle: DIW Berlin. 2015 und 2016 Prognose

Gegenüber 2014 ist mit einem Anstieg des Bauvolumens im Neubau von Gebäuden und Wohnungen um ein Fünftel oder 10 Mrd. Euro auf 63,1 Mrd. Euro zu rechnen.

10.4. Baukosten und Baukostenentwicklung

Die Struktur der Baukosten hat sich seit dem Jahr 2000 deutlich verändert. Der Rohbau hat im Jahr 2016 nur noch einen Anteil von 45,4 Prozent an den gesamten Bauwerkskosten. Dagegen haben die Ausbaugewerke jetzt einen Anteil von 54,6 Prozent.

Tabelle 38: Darstellung der prozentualen Anteile in Bezug auf die ermittelten Bauwerkskosten des Typengebäudes^{MFH}

Leistungsbereiche	2000	2014	2016
	%-Anteil KG 300-400	%-Anteil KG 300-400	%-Anteil KG 300-400
	Median	Median	Median
001 Erdarbeiten	2,6	2,5	2,5
002 Maurer-/Betonarbeiten	36,9	29,5	29,0
003 Dämmarbeiten	5,1	5,5	5,5
004 Zimmer-/Holzbauarbeiten	3,8	3,3	3,3
005 Klempner-/Stahlbauarbeiten	1,9	2,1	2,1
006 Dachdecker-/abdichtungsarbeiten	3,3	2,9	2,9
Rohbau	53,7	45,9	45,4
007 Sanitäre Installation/Obj.	4,5	5,5	5,6
008 Elektrische Installation	4,5	4,9	5,0
009 Heizungsinstallation	3,7	6,2	6,4
010 Def. Be- und Entlüftung	0,0	1,9	1,9
011 Fliesenarbeiten	4,1	3,4	3,4
012 Tischlerarbeiten (außen)	3,2	5,1	5,1
013 Tischlerarbeiten (innen)	3,6	3,5	3,5
014 Trockenbau	2,7	2,5	2,5
015 Malerarbeiten	3,5	2,9	2,9
016 Schlosserarbeiten	1,4	1,5	1,6
017 Balkone	3,5	4,1	4,1
018 Innenputz	2,7	2,3	2,3
019 Estricharbeiten	1,9	2,4	2,5
020 Bodenbelagsarbeiten	2,6	2,7	2,7
021 Küchen	2,8	3,4	3,4
022 Betonwerkstein	1,3	1,2	1,2
023 Schließanlage	0,2	0,2	0,2
024 Baureinigung	0,3	0,3	0,3
Ausbau	46,3	54,1	54,6
Bauwerkskosten Grundvariante	100	100	100

Quelle: ARGE Kiel. Dargestellt sind die Kosten für das Typengebäude^{MFH} in seiner Grundvariante u. a. in den verschiedenen Leistungsbereichen (001-024) zwischen den Jahren 2000, 2014 und dem Betrachtungsjahr 2016, Bundesdurchschnitt.²²⁶

²²⁶ Die Verteilung der Kosten für das Jahr 2014 bezieht sich auf ein Typengebäude^{MFH}, das nach den Vorschriften der EnEV 2014 errichtet wird, die ab dem 1. Januar 2016 gelten. Dieser Standard wurde auch für die ausgewiesenen Kosten des Jahres 2016 zu Grunde gelegt.

10.5. Ausgangsdaten für Wirtschaftlichkeitsberechnungen

10.5.1 Verwendete Parameter

Für die Wirtschaftlichkeitsberechnungen wurden von Pestel folgende Parameter verwendet:

Tabelle 39: Rahmenbedingungen des Investors und Vorgaben für die Wirtschaftlichkeitsberechnungen

lfd. Nr.	Parameter	Ansatz
1	Grenzsteuersatz des Investors	47,48 %
2	Betrachtungszeitraum	30 Jahre
3	Zinssatzes zur Abzinsung (=Eigenkapitalrendite)	4,00 %
4	Eigenkapitalanteil	20,00 %
5	Darlehenszins	3,00 %
6	Darlehenstilgung im ersten Jahr	2,102 %
7	Inflationsrate	2,00 %
8	Mietsteigerung (ab dem 4. Jahr)	1,5 % p.a.
9	Mietausfall im ersten Jahr (jährliche Erhöhung um 0,1 %-Punkte)	2,00 %
10	nicht umlegbare Kosten	1,2 € je m ² und Monat
11	Wertentwicklung der Immobilie	1,5 %-Punkte unter Inflation
12	Verkaufserlös bei Verwertung	Abschlag von 20 %
13	Abschreibung im Referenzfall	2 % linear

Quelle: Pestel 2014a: 10.

10.5.2 Baukosten des Typenhauses

Das Typenhaus verfügt über 12 Wohnungen mit einer Wohnfläche von im Durchschnitt 73 m².

Tabelle 40: Zusammensetzung der Gestehungskosten für den Neubau eines Typengebäudes mit 12 Wohnungen in städtischer Lage

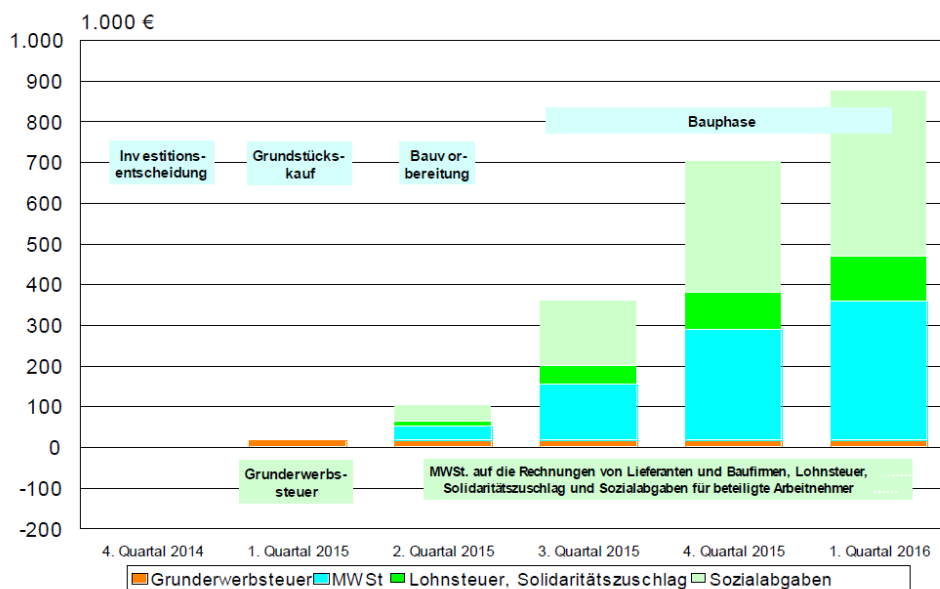
lfd. Nr.	Kostenbereich	Kosten je m ² -Wohnfläche:
1	Errichtungskosten (KG 300 und 400)	1.432 €
	Zusatzkosten durch:	
2	Kellergeschoss	94 €
3	Tiefgarage	249 €
4	Aufzug	68 €
5	Anspruchsvolle Baustellenlogistik	137 €
6	Außenanlagen	40 €
7	Baunebenkosten (19.9 % der KG 300 bis 600)	402 €
8	Grundstückanteil (0.8 m ² Grundstück ä 720 €/m ² je m ² Wohnfläche)	576 €
Summe	je m² Wohnfläche	2.998 €

Quelle: Pestel 2014a: 11, ARGE 2014.

10.6. Steuerliche Effekte einer höheren Abschreibungsförderung auf die öffentlichen Haushalte

Zur Abschätzung der steuerlichen Effekte höherer Abschreibungen für Abnutzung ist eine Einnahmen-/Ausgaben-Bilanz erforderlich. Bei der Errichtung eines Gebäudes nimmt die öffentliche Hand – Bund, Länder, Gemeinden – und die Sozialversicherung beginnend mit dem Grundstückskauf, über die Bauvorbereitung und die Bauphase Steuern und Sozialabgaben ein.

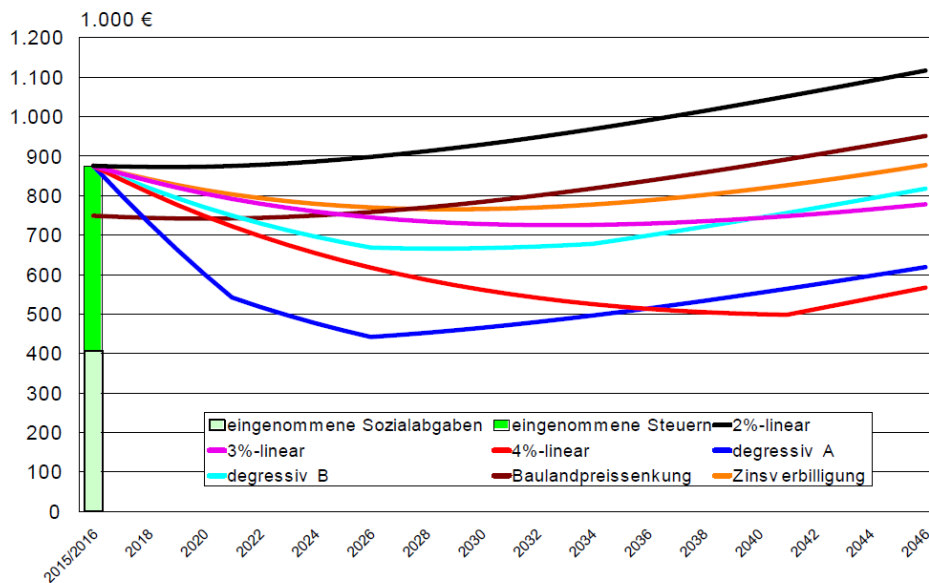
Abbildung 28: Kumulierte Einnahmen von Steuern und Sozialabgaben in der Investitionsphase des Typengebäudes mit Gesamtkosten von 2,6 Mio. Euro



Quelle: Pestel 2014a: 16

Gegenüber dem Referenzfall entstehen durch höhere steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten und den Einsatz weiterer wohnungspolitischer Instrumente Einnahmeausfälle bei Bund, Ländern und Kommunen, die sich jedoch durch zusätzliche Wohnungsfertigstellungen ausgleichen lassen (siehe folgende Abbildung).

Abbildung 29: Verlauf der staatlichen Einnahmen durch den Bau und die Vermietung eines Typenhauses bei Veränderung der Rahmenbedingungen

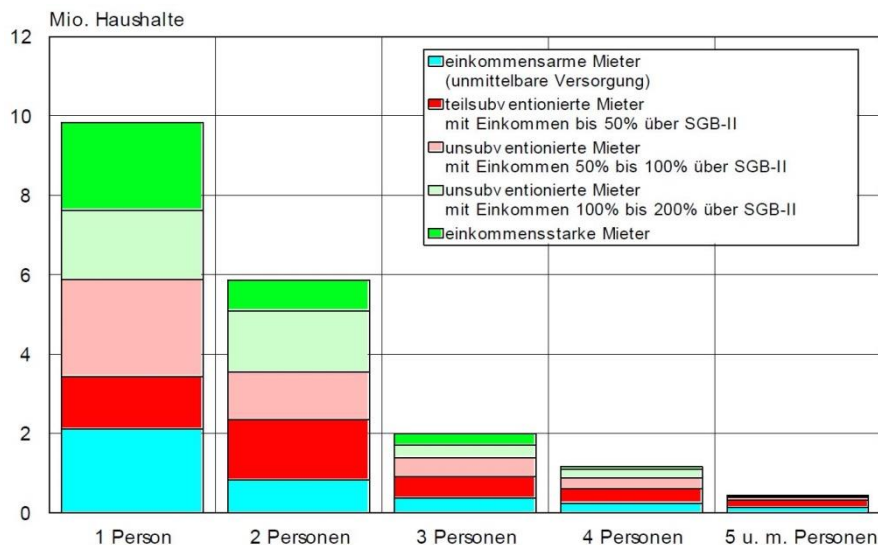


Quelle: Pestel 2014a: 18

Durch die wohnungsbaupolitischen Maßnahmen soll zusätzlicher (Miet-)Wohnungsbau angeregt werden. Modellrechnungen zeigen, dass die Einnahmen-/Ausgabenbilanz bereits ausgeglichen ist, wenn bei einer Anhebung der steuerlichen AfA auf 3 Prozent p.a. rund 40.000 zusätzliche Wohneinheiten geschaffen würden. Bei einer Anhebung der AfA auf 4 Prozent p.a. ist ein zusätzliches Fertigstellungsvolumen von rund 90.000 Wohneinheiten erforderlich.

10.7. Sozialer Wohnungsbau in Deutschland

Abbildung 30: Subventionierte und nicht subventionierte Mieterhaushalte in Deutschland 2010 nach Haushaltsgröße und Einkommen (in Vielfachen des SGB-II-Satzes inkl. Kosten der Unterkunft)



Quelle: Pestel 2014a: 5

10.8. Wohnen für bestimmte Zielgruppen - Flüchtlinge

10.8.1 Zusatzinformationen über die Zuwanderung von Flüchtlingen nach Deutschland

Die Aufnahmequoten der Bundesländer für Flüchtlinge richten sich nach dem sogenannten Königsteiner Schlüssel.

Tabelle 41: Aufnahmequoten der Bundesländer nach dem Königsteiner Schlüssel für das Jahr 2015

Bundesland	Aufnahmequote
Nordrhein-Westfalen	21,21%
Bayern	15,52%
Baden-Württemberg	12,86%
Niedersachsen	9,32%
Hessen	7,36%
Sachsen	5,08%
Berlin	5,05%
Rheinland-Pfalz	4,84%
Schleswig-Holstein	3,40%
Brandenburg	3,06%
Sachsen-Anhalt	2,83%
Thüringen	2,72%
Hamburg	2,53%
Mecklenburg-Vorpommern	2,03%
Saarland	1,22%
Bremen	0,96%

Quelle BAMF. Dem Königsteiner Schlüssel für das Jahr 2015 liegen die Angaben zum Steueraufkommen und der Bevölkerung des Jahres 2013 zugrunde.

Abhängig davon, welcher Status einem Asylbewerber im Antragsverfahren zuerkannt wird, erhält er eine zwischen einem und drei Jahren befristete Aufenthaltserlaubnis. Ihm kann danach eine unbefristete Niederlassungserlaubnis erteilt werden.

Tabelle 42: Zuerkannter Status, Aufenthaltsrechte und Rechtsgrundlagen

Rechtsgrundlagen für Asylentscheidungen			
Nr.	Entscheidung und gesetzliche Grundlage	Aufenthaltstitel	Niederlassungserlaubnis
1.	Anerkennung als Asylberechtigter gem. Art 16a GG	Aufenthaltserlaubnis für 3 Jahre	Niederlassungserlaubnis ist nach 3 Jahren zu erteilen, wenn kein Widerruf erfolgt
2.	Anerkennung als Flüchtling gem. § 3 Abs. 1 AsylG		
3.	Gewährung von subsidiärem Schutz gem. § 4 Abs. 1 AsylG	Aufenthaltserlaubnis für 1 Jahr, Verlängerung für zwei weitere Jahre möglich	Niederlassungserlaubnis kann nach 7 Jahren erteilt werden
4.	Feststellung eines Abschiebungsverbot gem. § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG	Aufenthaltserlaubnis soll für mindestens 1 Jahr erteilt werden	

Quelle: Datenbasis: BAMF.

Asylbewerber werden während des laufenden Antragsverfahrens in Aufnahme-einrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften und dezentral untergebracht. Einrichtungen der dezentralen Unterbringung sind häufig Wohnungen, in die Asylbewerber einquartiert werden, bei denen davon auszugehen ist, dass ihrem Antrag stattgegeben wird und sie als asylberechtigt anerkannt werden.

Tabelle 43: Unterbringung von Asylbewerbern nach Art der Unterkunft

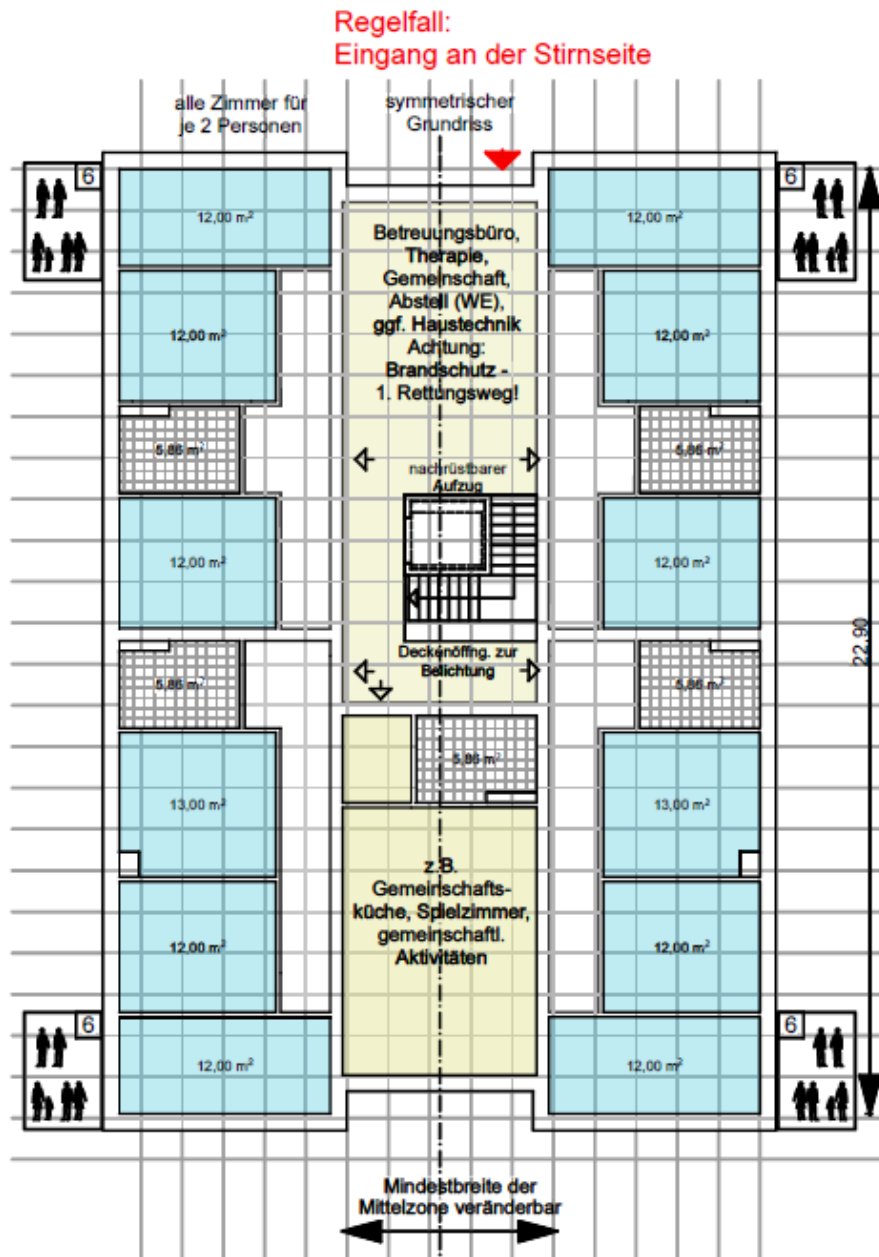
Bundesländer	Insgesamt zum 31.12.2014	davon			Quote dezentral untergebrachter Leistungsempfänger („Wohnungsquote“)
		Aufnahme-einrichtung	Gemeinschafts-unterkunft	dezentrale Unterbringung	
Brandenburg	9.927	1.583	5.704	2.640	26,6%
Baden-Württemberg	38.531	0	27.055	11.476	29,8%
Sachsen	16.549	1.177	9.609	5.763	34,8%
Hessen	26.617	4.360	12.773	9.484	35,6%
Nordrhein-Westfalen	86.358	16.568	38.812	30.978	35,9%
Sachsen-Anhalt	12.701	2.336	5.087	5.278	41,6%
Mecklenburg-Vorpommern	6.762	364	3.497	2.901	42,9%
Berlin	24.607	3.521	9.929	11.157	45,3%
Bayern	45.396	6.033	17.096	22.267	49,1%
Thüringen	8.552	1.419	2.926	4.207	49,2%
Hamburg	12.272	2.917	3.068	6.287	51,2%
Saarland	2.941	175	1.149	1.617	55,0%
Bremen	5.994	182	1.871	3.941	65,7%
Rheinland-Pfalz	16.804	1.891	2.141	12.772	76,0%
Niedersachsen	36.591	2.006	5.776	28.809	78,7%
Schleswig-Holstein	12.248	644	1.196	10.408	85,0%
Deutschland	362.850	45.176	147.689	169.985	46,8%
Früheres Bundesgebiet	283.752	34.776	110.937	138.039	48,6%
Neue Länder einschl. Berlin	79.098	10.400	36.752	31.946	40,4%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik über Asylbewerberleistungen, eigene Berechnungen.

10.8.2 Grundrissvarianten des „Kieler Modells“

Das Kieler Modell basiert auf einem symmetrischen Grundriss mit zentraler Erschließung.

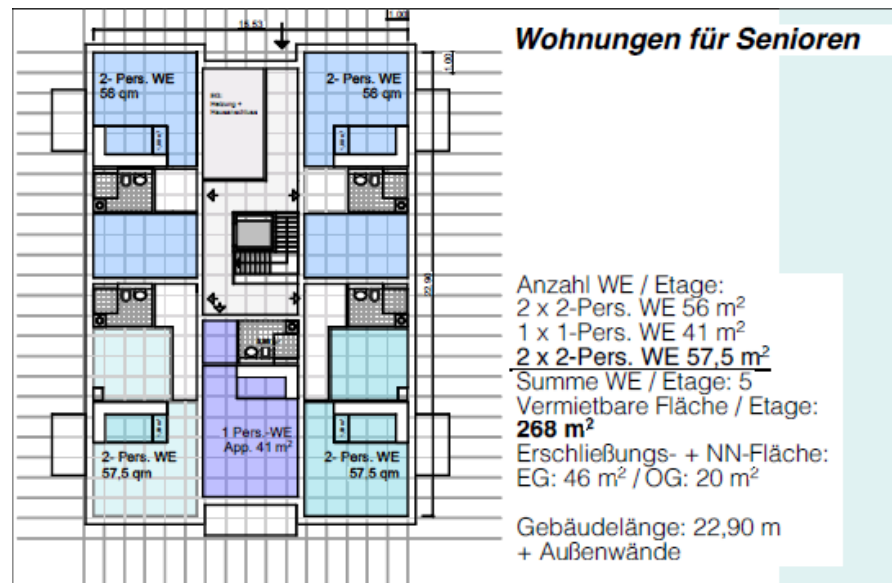
Abbildung 31: Grundrissvarianten einer dezentralen Gemeinschaftsunterkunft



Quelle: ARGE Kiel 2015c, S. 4.

Die Grundrisse können für Folgenutzungen verändert werden. In der folgenden Abbildung ist ein Geschoss in unterschiedliche Wohnungen für Senioren eingeteilt.

Abbildung 32: Grundrissbeispiel mit Wohnungen für Senioren



Quelle: ARGE Kiel 2015c, S. 6.

10.9. Unterschiedliche Qualitätskategorien für den Bestandsersatz

Für die Beurteilung der Qualitätsunterschiede durch Vollmodernisierungen im Vergleich zum Bestandsersatz können die folgenden Kategorien betrachtet werden.

Tabelle 44: Kategorien zur Beurteilung von Qualitätsunterschieden von Modernisierungen gegenüber Bestandsersatz

Barrierefreiheit

- ▲ barrierereduzierte/barrierefreie Ausführung (Niveau der Kategorie 4)⁶⁷
- ▶ barrierereduzierte Ausführung (Niveau der Kategorie 3)⁶⁷
- ▼ mit einer Vielzahl von Barrieren

Wärmeschutz

- ▲ ambitionierter energetischer Standard (> EnEV Neubau) z.B. Effizienzhaus 70
- ▶ hoher energetischer Standard (> EnEV Bestand) z.B. Effizienzhaus 100
- ▼ kein definierter energetischer Standard

Schallschutz

- ▲ hoher Schallschutz (z.B. gem. Anforderungen der DIN 4109 BBI. 2)
- ▶ partieller Schallschutz (z.B. Eigenschaftsverbesserung bei einzelnen Bauteilen)
- ▼ geringer Schallschutz (z.B. Niveau der 50er bis 70er Jahre)⁶⁸

Nutzbarkeit

- ▲ gute und flexible Nutzbarkeit innerhalb der Wohnungen
- ▶ gute Nutzbarkeit mit Einschränkungen auf bestimmte Personengruppen
- ▼ Nutzbarkeit nicht bzw. nur eingeschränkt gegeben

Zeitgemäß

- ▲ zukunftsfähige und bedarfsgerechte Grundrisse und Ausstattungen
- ▶ zum Teil zukunftsfähige und bedarfsgerechte Grundrisse und Ausstattungen
- ▼ Grundrisse und Ausstattungen nicht zeitgemäß (Anpassbarkeit eingeschränkt)

Quelle: ARGE 2016: 58. Fußnoten-Nr. beziehen sich auf die Studie.

