

Mietwohnungsneubau in Deutschland - Unterversorgte Marktsegmente und Eingriffsmöglichkeiten -

Kurzstudie im Auftrag der



Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks-
und Wohnungsbau e.V.

erstellt vom



Hannover, Januar 2015

Auftraggeber:

Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks-
und Wohnungsbau e. V. (DGfM)

Dr. Ronald Rast

DGfM-Geschäftsführer

Kochstraße 6-7

10969 Berlin

Tel.: 030 / 25 35 96 - 40

Fax: 030 / 25 35 96 - 45

E-Mail: mail@dgfm.de

verantwortlich für den Inhalt:

Matthias Günther

Pestel Institut

Königstraße 50 A, 30175 Hannover

Telefon (0511) 99094 - 20, Telefax (0511) 99094 - 30

Internet: www.pestel-institut.de

E-Mail: info@pestel-institut.de

Mietwohnungsneubau in Deutschland

Unterversorgte Marktsegmente und Eingriffsmöglichkeiten

1 Ausgangslage, Ziel und Vorgehen

Das Pestel Institut hat in den vergangenen Jahren mehrfach die soziale Dimension des Wohnens in Deutschland betrachtet. Insbesondere in den Kurzstudien „Bedarf an Sozialwohnungen“¹ und „Mietwohnungsbau 2.0 - Bezahlbarer Wohnraum durch Neubau“² wurde auf die sozialen Aspekte eingegangen.

Ziel dieser Kurzstudie ist die Quantifizierung des Bedarfes an Wohnungen insgesamt, des spezifischen Bedarfes an bezahlbarem Wohnraum sowie eine Abschätzung, welche Beiträge der Neubau von Sozialmietwohnungen und der Neubau von Mietwohnungen für das mittlere Preissegment hierbei leisten können.

Vor der quantitativen Abschätzung des Bedarfs gilt es zunächst, die im politischen Raum vielfach verwendeten Begriffe des „Bezahlbaren Wohnens“ und des „Sozialen Wohnungsbaus“ mit Inhalt zu versehen.

2 Bezahlbares Wohnen und Sozialer Wohnungsbau

2.1 Bezahlbares Wohnen

In der Untersuchung „Mietwohnungsbau 2.0“ wurde „bezahlbares Wohnen durch Neubauten“ definiert als spezifische Nettokaltmiete, bei der Haushalte mit einem Einkommen ab 100 % über den SGB II Leistungen eine Mietbelastung bis zu 30 % ihres Einkommens aufweisen, wenn sie eine im Vergleich zur Angemessenheit nach dem SGB II um 20 % größere Wohnung bewohnen. Im bundesweiten Durchschnitt errechnet sich eine anzustrebende Nettokaltmiete von rund 7,50 €. Nach dieser Definition umfasst der „bezahlbare Mietwohnungsneubau“ eine Zielgruppe von rund 7,2 Mio. Mieterhaushalten in Deutschland.

Über die SGB II Leistungen wurde auch eine Regionalisierung des „bezahlbaren Wohnens“ generiert. Denn neben der unmittelbaren und bundesweit einheitlichen Geldleistung umfasst das SGB II auch die regional differenzierten Kosten der Unterkunft. So addierten sich im März 2014 die Regelleistung und die anerkannten Kosten der Unterkunft für einen Single Haushalt im Kreis Waldeck-Frankenberg (Hessen) auf

¹ M. Günther; Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland; Auftraggeber: Wohnungsbau Initiative (Koordination: Deutsche Gesellschaft für Mauerwerksbau e.V.); Hannover, August 2012

² M. Günther; Mietwohnungsbau 2.0 - Bezahlbarer Wohnraum durch Neubau; Auftraggeber: Verbändebündnis (Koordination: Deutsche Gesellschaft für Mauerwerksbau e.V.); Hannover, September 2014

681,50 € je Monat. In Berlin errechnete sich im Durchschnitt eine Summe von 756,31 € und in München mussten 864,49 € aufgewendet werden.

Zwar zahlen bereits heute über 1,8 Mio. Mieterhaushalte eine monatliche Bruttokaltmiete von 9,- €/m² und mehr³, das verbleibende Potenzial liegt aber trotzdem weit über dem Potenzial für den gegenwärtig stattfindenden frei finanzierten Mietwohnungsbau.

Insgesamt zielt damit das „Bezahlbare Wohnen im Mietwohnungsneubau“ auf Zielgruppen mit eher mittleren bis gehobenen Einkommen. Die untere Bruttoeinkommensschwelle liegt für einen Single-Haushalt in München bei 2.700 € Monatseinkommen. Für Berlin und den Kreis Waldeck-Frankenberg errechnen sich 2.300 € bzw. gut 2.000 € als unteres monatliches Bruttoeinkommen. Das Ziel der Schaffung von „bezahlbarem Wohnraum“ durch Neubauten liegt in der Bereitstellung von bedarfsgerechten Wohnungen in den Ballungsräumen und einer Verstetigung des Mietwohnungsneubaus.

Als durchaus gewünschter „Nebeneffekt“ wird vom bezahlbaren Mietwohnungsneubau eine preisdämpfende Wirkung im Bestand ausgehen. Gegenwärtig ist, auch wegen den aktuell bestehenden Rahmenbedingungen, eine Konzentration des Mietwohnungsneubaus im oberen und obersten Preisbereich festzustellen. Wenn aber frei finanzierte Neubauwohnungen zukünftig auch im mittleren Preissegment angeboten werden, reduzieren sich die Mieterhöhungsspielräume in der Wiedervermietung automatisch.

Damit sind die direkten positiven Wirkungen einer Umsetzung des bezahlbaren Bauens in einer quantitativen Ausweitung des Mietwohnungsangebotes im mittleren Preissegment und damit der Absicherung des Grundbedürfnisses Wohnen für Haushalte mit mittleren bis gehobenen Einkommen auch in Ballungszentren zu sehen. Außerdem kommt die indirekte Eingrenzung von Mieterhöhungsspielräumen dann aber auch Haushalten mit niedrigen Einkommen zugute.

2.2 Sozialer Wohnungsbau

Die letztmalige Definition der Ziele des Sozialen Wohnungsbaus erfolgte im September 2001. Damals wurde vom Bundestag das Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts beschlossen. Artikel 1 dieses Gesetzes ist das Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz – WoFG). Eine wesentliche Änderung gegenüber den bis dahin geltenden Regelungen betrifft die Einschränkung des Kreises der Nutzer des sozialen Wohnungsbaus. Während seit den 1950er Jahren als Adressaten der Förderung „**breite Schichten der Bevölkerung**“ genannt wurden und die Einkommensgrenzen so gesetzt waren, dass rund 70 % der Bevölkerung in den Kreis der zu fördernden Personen passten, wird nunmehr in § 1 dieses Gesetzes definiert: „**Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung sind Haushalte, die sich**

³ Die Grenze von 9,- € je m² wurde gewählt, weil diese Bruttokaltmiete bei Betriebskosten in einer Größenordnung von 1,50 € je m² (insbesondere in Großstädten ein üblicher Wert) einer Nettokaltmiete von etwa 7,50 € je m² entspricht.

am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind“.

Trotz dieser Beschränkung der Zielgruppe wurde „die Förderung der Bildung selbst genutzten Wohneigentums insbesondere (durch) Familien und andere Haushalte mit Kindern sowie behinderte Menschen, die unter Berücksichtigung ihres Einkommens und der Eigenheimzulage die Belastungen des Baus oder Erwerbs von Wohnraum ohne soziale Wohnraumförderung nicht tragen können“ beibehalten.

Der Soziale Wohnungsbau hat Haushalte mit niedrigen Einkommen unmittelbar als Zielgruppe. So liegt in Köln für einen Single-Haushalt die Einkommensgrenze zur Erlangung eines Wohnberechtigungsscheins bei gut 18.000 € im Jahr. Bei der vorgegebenen Einkommensberechnung entspricht dies bei einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einem Bruttoeinkommen von 28.800 € im Jahr bzw. 2.400 € im Monat und reicht damit fast an das Bruttoeinkommen der Zielgruppe für das „bezahlbare Wohnen“ heran, das in Köln für einen Single-Haushalt bei 2.480 € monatlich liegt. Da eine Versorgung aller Haushalte mit niedrigen Einkommen angesichts eines Sozialwohnungsbestandes von nur noch rund 1,5 Mio. Wohnungen bundesweit nicht möglich ist, sind innerhalb der Gruppe weitere Differenzierungen erforderlich. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit haben erfahrungsgemäß zum Beispiel Alleinerziehende, Asylbewerber, Menschen mit psychischen/physischen Einschränkungen, Ausländer, Transferleistungsbezieher und kinderreiche Familien besondere Probleme, sich selbst am Wohnungsmarkt zu versorgen. Diesen Gruppen wird deshalb in der Regel eine höhere Priorität eingeräumt.

3 Wohnungsdefizit und Wohnungsbedarf

Eine grobe quantitative Abschätzung des seit 2009 bundesweit aufgelaufenen Wohnungsdefizits erlaubt auch die BBSR Wohnungsmarktprognose 2025⁴. In **Tabelle 1** sind die angesetzten Bedarfswerte der „oberen Variante“ (ausgehend von einer jährlichen Nettozuwanderung in Höhe von 200.000 Personen) ausgewiesen, wobei vereinfachend davon ausgegangen wird, dass der ermittelte Bedarf auch für 2009 gilt, da Datenbasis der Untersuchung das Jahr 2008 war. Insgesamt erreichte die Bautätigkeit unter Berücksichtigung der durch Maßnahmen im Bestand und in Nichtwohngebäuden geschaffenen Wohnungen bei weitem nicht den vom BBSR ermittelten Wohnungsbedarf. Das kumulierte Defizit beläuft sich auf gut 290.000 Wohnungen.

⁴ BBSR-Berichte KOMPAKT - Wohnungsmärkte im Wandel - Zentrale Ergebnisse der Wohnungsmarktprognose 2025; Hrsg.: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR); 1/2010.

Tabelle 1: BBSR Bedarfsprognose und reale Bautätigkeit bis 2013

| Region/ Gebäudeart | Wohnungsbedarf 2010 - 2015 | Wohnungsbau im Durchschnitt 2009 – 2013 | kum. Defizit 2009 – 2013 |
|-------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| EZFH alte Länder | 132.000 | 79.181 | 264.095 |
| MFH alte Länder | 67.000 | 56.341 | 53.295 |
| sonstige alte Länder | k.A. | 21.326 | |
| Summe alte Länder | 199.000 | 156.848 | 210.760 |
| EZFH neue Länder | 28.000 | 14.583 | 67.085 |
| MFH neue Länder | 15.000 | 6.788 | 41.060 |
| sonstige neue Länder | k.A. | 5.224 | |
| Summe neue Länder | 43.000 | 26.595 | 82.025 |
| Summe gesamt | 242.000 | 183.442 | 292.785 |

Quelle: BBSR, Wohnungsmarktprognose 2025 (obere Variante); eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Landesämter

Weiterhin wurde selbst die in der oberen Variante angesetzte Zuwanderung von der Realität noch übertroffen. Ausgegangen wurde bei der Bedarfsberechnung von einem Außenwanderungssaldo von 200.000 Personen pro Jahr. Tatsächlich betrug der Außenwanderungssaldo im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2013 gut 240.000 Personen pro Jahr. Statt der angenommenen 1,0 Mio. Personen erreichte die Zuwanderung in den vergangenen fünf Jahren gut 1,2 Mio. Personen. Rechnet man für die Differenz mit einer Haushaltsgröße von 2 Personen, so fehlen zusätzlich zu den in Tabelle 1 ausgewiesenen rund 293.000 Wohnungen weitere rund 100.000 Wohnungen. Da der Wanderungsgewinn im Jahr 2014 offensichtlich weiter auf hohem Niveau um 400.000 Personen liegen wird, ist aktuell von rund 500.000 fehlenden Wohnungen auszugehen.

Um die Entwicklung der kommenden Jahre abzubilden, wird als Basis wiederum auf die Wohnungsbedarfsprognose des BBSR aus dem Jahre 2010 zurückgegriffen. Dort wird von einem durchschnittlichen Wohnungsbedarf in einer Größenordnung von gut 260.000 Wohnungen ausgegangen. Dieser Wohnungsbedarf beruht u.a. wieder auf der Annahme einer Nettozuwanderung in Höhe von 200.000 Personen pro Jahr. Auch wenn die aktuelle Zuwanderung weit über diesem Ansatz liegt, ist die Annahme für einen langjährigen Durchschnitt vertretbar. Zusätzlich wird unterstellt, dass das inzwischen aufgelaufene Wohnungsdefizit bis Ende 2025 (Ende der übernächsten Legislaturperiode) abgebaut werden soll. Dadurch erhöht sich der jährliche Wohnungsbedarf um durchschnittlich 45.000 Wohnungen, wobei für die ersten Jahre von einem stärkeren Defizitabbau ausgegangen wird als gegen Ende des Betrachtungszeitraums. In der Summe errechnen sich Bedarfswerte von gut 300.000 Wohnungen jährlich, wie **Tabelle 2** zeigt.

Tabelle 2: BBSR Bedarfsprognose 2025 in der oberen Variante ergänzt um den notwendigen Defizitabbau

| Jahr | Wohnungsbedarf nach BBSR 2010 | Defizitabbau bis Ende 2025 | Wohnungsbedarf insgesamt |
|--------------|--------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| 2015 | 242.000 | 60000 | 302.000 |
| 2016 | 258.000 | 57000 | 315.000 |
| 2017 | 258.000 | 54000 | 312.000 |
| 2018 | 258.000 | 51000 | 309.000 |
| 2019 | 258.000 | 48000 | 306.000 |
| 2020 | 258.000 | 45000 | 303.000 |
| 2021 | 271.000 | 42000 | 313.000 |
| 2022 | 271.000 | 39000 | 310.000 |
| 2023 | 271.000 | 36000 | 307.000 |
| 2024 | 271.000 | 33000 | 304.000 |
| 2025 | 271.000 | 30000 | 301.000 |
| Summe | 2.887.000 | 495.000 | 3.382.000 |

4 Wohnungsbau der kommenden Jahre

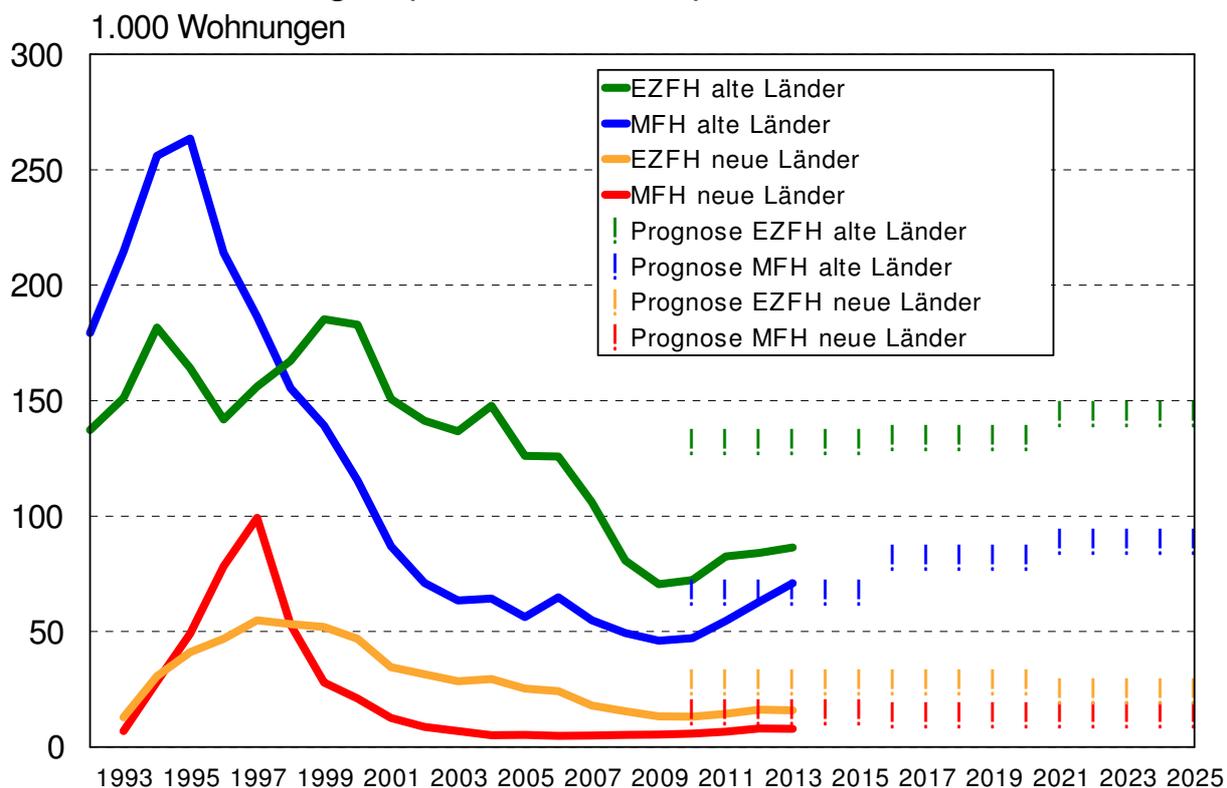
4.1 Wohnungsbau ohne Verbesserung der Rahmenbedingungen

Die Zahl der Wohnungsfertigstellungen ist in den vergangenen Jahren ebenso wie die Zahl der Baugenehmigungen deutlich angestiegen. Der Aufbau des Wohnungsdefizits in einer Größenordnung von 500.000 Wohnungen konnte durch diesen Anstieg allerdings nicht verhindert werden. Bei den Baugenehmigungen zeigen sich inzwischen erste Stagnationstendenzen. Insbesondere bei privaten Haushalten als Bauherren ist die Zahl der Baugenehmigungen in der den ersten 10 Monaten des Jahres 2014 gegenüber dem Vorjahreszeitraum nur noch um 0,4 % angestiegen. Vor dem Hintergrund extrem niedriger Zinsen und damit auch mangelnder alternativer Anlagemöglichkeiten muss diese Entwicklung angesichts des hohen Wohnungsdefizits und der insbesondere in vielen Ballungsräumen stark gestiegenen Mieten als enttäuschend bezeichnet werden.

Möglicherweise werden im Jahr 2015 Fertigstellungen in einer Größenordnung von 250.000 Wohnungen erreicht. Ein Abbau des Defizits wäre aber selbst bei einem Rückgang der Zuwanderung auf 200.000 Personen nicht in Sicht. Dies bedeutet, dass mit gegebenen Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau mit einer weiteren Verschärfung der Wohnungsmarktsituation zu rechnen ist.

Die Aufteilung des im Rahmen der BBSR Prognose erwarteten Wohnungsbaus auf „Ein- und Zweifamilienhäuser“ und „Mehrfamilienhäuser“ sowie auf das frühere Bundesgebiet und die neuen Bundesländer zeigt Abbildung 1.

Abbildung 1: Bedarfsprognose und Ist-Status nach BBSR nach Gebäudeart und Region (ohne Defizitabbau)



Quellen: BBSR Wohnungsmarktprognose 2025 (obere Variante); Statistisches Bundesamt

Der Abgleich der bisherigen Bautätigkeit mit der Bauprognose des BBSR zeigt deutlich, in welchen Bereichen die größten Abweichungen der Fertigstellungen von den Prognosewerten festzustellen sind. Zum einen werden die Prognosewerte in den neuen Bundesländern in der Realität weit unterschritten. Am stärksten ist die Abweichung jedoch bei Ein- und Zweifamilienhäusern im früheren Bundesgebiet. Hier liegt die Differenz zwischen Prognose (obere Variante) und Realität in den Jahren 2010 bis 2013 bei jährlich rund 50.000 Wohnungen. Dagegen wurden die Prognosewerte für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern in den alten Ländern in den Jahren 2012 und 2013 nahezu getroffen.

4.2 Notwendiger zusätzlicher Wohnungsbau

Mit der Betrachtung des realen Wohnungsbaus ist auch die Dimension der zusätzlich zu schaffenden Wohnungen abgesteckt. Ausgehend von der BBSR Wohnungsmarktprognose 2025 mit einer angenommenen Nettozuwanderung in Höhe von 200.000 Personen pro Jahr ist eine Ausweitung des Wohnungsbaus um 50.000 Wohnungen pro Jahr erforderlich, um den demografischen Bedarf abzudecken und den Defizitabbau zu gewährleisten.

Gegenüber der BBSR Prognose (obere Variante) hat sich in den Jahren 2010 bis 2013 der größte Teil des Defizits bei den Ein- und Zweifamilienhäusern in den alten Bundesländern aufgebaut, also bei der klassischen Gebäudeart des selbstgenutzten

Wohneigentums. Die realen Wohnungsdefizite liegen jedoch in den Groß- und Hochschulstädten, die wiederum traditionell eher geringe Wohneigentumsquoten aufweisen. Eine drastische Ausweitung des Neubaus von Ein- und Zweifamilienhäusern erscheint für die heutigen Defizitregionen nahezu ausgeschlossen.

Da es sich um notwendige zusätzliche Wohnungen handelt, sind auch Maßnahmen im Bestand wie etwa der Ankauf von Belegrechten im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus nicht zielführend.

Die Ausweitung und anschließende Verstetigung des Wohnungsbaus in einer Größenordnung von 300.000 Wohnungen pro Jahr kann nur über den Bau zusätzlicher Wohnungen in Mehrfamilienhäusern gelingen. Da der Mietwohnungsneubau in den vergangenen Jahren – nicht zuletzt aufgrund der aktuell gegebenen Rahmenbedingungen – eher das hochpreisige Segment abgedeckt hat, muss der zusätzliche Geschosswohnungsbau in den Defizitregionen die Segmente mit den höchsten Defiziten, d.h. das Wohnungsangebot im mittleren und unteren Preissegment stärken.

Dies kann zum einen über eine Ausweitung des sozialen Mietwohnungsneubaus erfolgen. Die letzten vorliegenden Zahlen (2011) zeigen einen Mietwohnungsneubau im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus in Höhe von gut 12.000 Wohnungen. Da jährlich Sozialwohnungen in einer Größenordnung von 70.000 bis 100.000 Wohnungen aus der Bindung fallen, wäre eine drastische Ausweitung des sozialen Mietwohnungsneubaus erforderlich, um allein den aktuellen Stand an Mietsozialwohnungen zu halten. Eine Ausweitung des sozialen Mietwohnungsneubaus auf gut 70.000 Wohnungen im Jahr hätte die Bereitstellung zusätzlicher Mittel in Höhe von rund 2,1 Mrd. € zur Voraussetzung, sofern sich das notwendige Fördervolumen je Wohnung seit 2011 nicht weiter erhöht hat (der durchschnittliche Barwert der Fördermittel in der Neubauförderung von Mietwohnungen betrug im Jahr 2011 gut 36.000 € je Wohnung; 70.000 Mietwohnungen würden 2,53 Mrd. € erfordern, abzüglich der 2011 eingesetzten 0,44 Mrd. verbleiben rund 2,1 Mrd. € zusätzlicher Mitteleinsatz).

Weiterhin kann zusätzlicher Mietwohnungsneubau als „bezahlbarer Mietwohnungsneubau“ im Sinne der bereits mehrfach genannten Untersuchung Mietwohnungsneubau 2.0 durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen des Mietwohnungsbaus generiert werden. Zu nennen sind als Voraussetzungen für die Schaffung bezahlbarer Mietwohnungen insbesondere die Anpassung der Abschreibungssätze an den realen Wertverlust, ein zumindest temporärer steuerlicher Anreiz für bezahlbaren Mietwohnungsneubau sowie die Bereitstellung von Grundstücken durch die Kommunen. Eine mögliche Aufteilung des Wohnungsbaus der kommenden Jahre zeigen **Abbildung 2** und **Tabelle 3**. Dabei wurde bereits berücksichtigt, dass eine Ausweitung des sozialen Mietwohnungsneubaus auf 70.000 Wohnungen pro Jahr eher unwahrscheinlich ist.

Abbildung 2: Wohnungsbau der Jahre 2011 bis 2013 sowie möglicher Wohnungsbau der Jahre 2015 bis 2025 zur Abdeckung des aktuellen Bedarfes und zum Abbau des Wohnungsdefizits

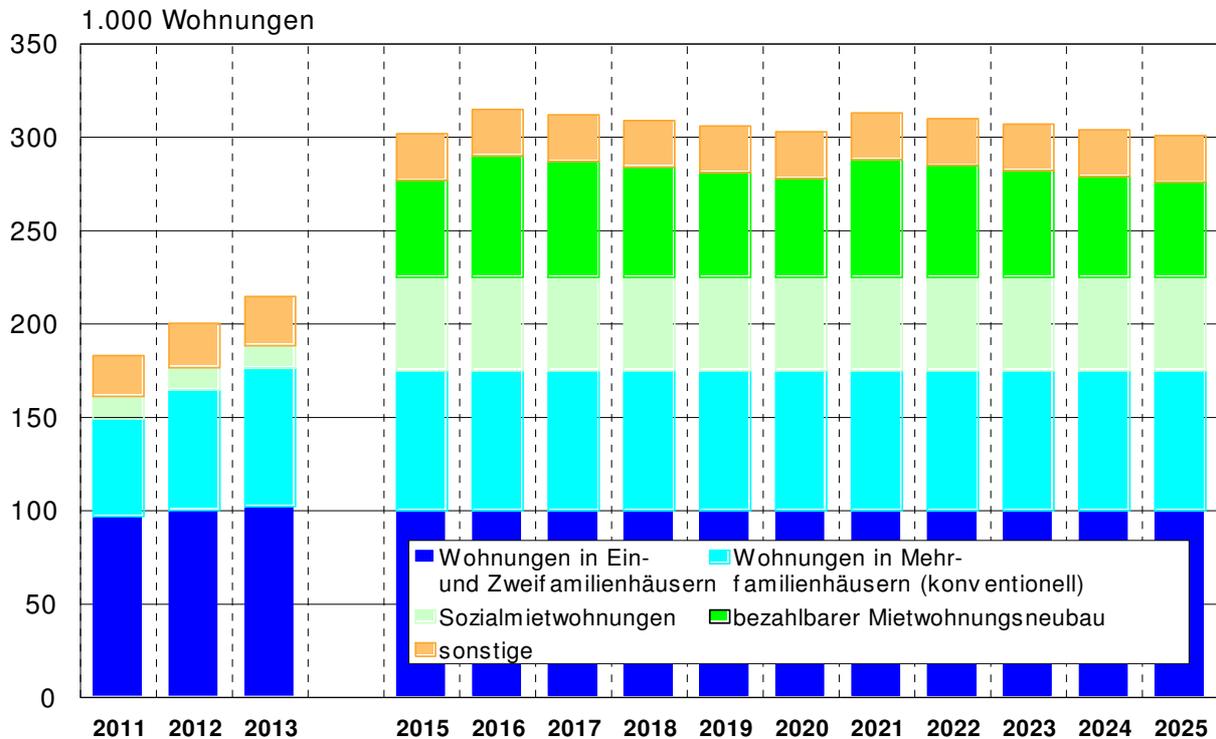


Tabelle 3: Mögliche Aufteilung des künftigen Wohnungsbaus

| Jahr | Ein- und Zweifamilienhäuser | Geschosswohnungen (konventionell) | Sozialmietwohnungen | bezahlbarer Mietwohnungsneubau | sonstiger Wohnungsbau |
|--------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|---------------------|--------------------------------|-----------------------|
| 2011 | 97.015 | 52.171 | 12.000 | | 21.924 |
| 2012 | 100.294 | 64.326 | 12.000 | | 23.846 |
| 2013 | 102.246 | 74.151 | 12.000 | | 26.420 |
| 2015 | 100.000 | 75.000 | 50.000 | 52.000 | 25.000 |
| 2016 | 100.000 | 75.000 | 50.000 | 65.000 | 25.000 |
| 2017 | 100.000 | 75.000 | 50.000 | 62.000 | 25.000 |
| 2018 | 100.000 | 75.000 | 50.000 | 59.000 | 25.000 |
| 2019 | 100.000 | 75.000 | 50.000 | 56.000 | 25.000 |
| 2020 | 100.000 | 75.000 | 50.000 | 53.000 | 25.000 |
| 2021 | 100.000 | 75.000 | 50.000 | 63.000 | 25.000 |
| 2022 | 100.000 | 75.000 | 50.000 | 60.000 | 25.000 |
| 2023 | 100.000 | 75.000 | 50.000 | 57.000 | 25.000 |
| 2024 | 100.000 | 75.000 | 50.000 | 54.000 | 25.000 |
| 2025 | 100.000 | 75.000 | 50.000 | 51.000 | 25.000 |
| Summe 2015 - 2025 | 1.100.000 | 825.000 | 550.000 | 632.000 | 275.000 |