Prof. Dr. Volker Eichener

unter Mitarbeit von Jonas Bengtsson und Daniel Heinrich

Wohnungsbau in Deutschland – Zuständigkeiten von Bund, Ländern, Kommunen und Europäischer Union?

Studie im Auftrag der Initiative „Impulse für den Wohnungsbau“

Bochum, Februar 2012

EBZ Business School – University of Applied Sciences

Springorumallee 20
44795 Bochum
www.ebz-business-school.de

Tel. 0234-9447-710
Fax 0234-9447-777
V.Eichener@ebz-bs.de

Auftraggeber:

Kampagne „Impulse für den Wohnungsbau“

Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel e.V.
Am Weidendamm 1 A
10117 Berlin

Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V.
Kurfürstendamm 57
10707 Berlin

Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks- und Wohnungsbau e.V.
Kochstraße 6-7
10969

Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
Olof-Palme-Straße 19
60439 Frankfurt / Main

Zentralverband Deutsches Baugewerbe e.V.
Kronenstraße 55-58
10117 Berlin

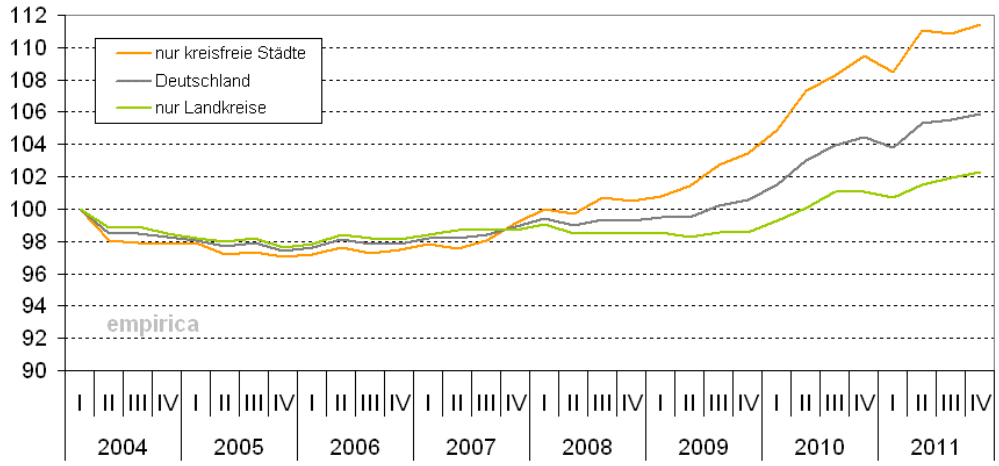
Deutscher Mieterbund e.V.
Littenstraße 10
10179 Berlin

Deutschland hat wieder eine Wohnungsnot

Deutschland hat wieder eine Wohnungsnot – nicht überall; aber in den meisten Großstädten wie Hamburg, Köln, Düsseldorf, Münster, Frankfurt am Main, Heidelberg, Stuttgart, Wiesbaden, Mainz, Darmstadt oder München ist es wieder schwer geworden, eine Wohnung zu finden.

Die Wohnungsnot ist nicht nur gefühlt: Die Angebotsmieten, als objektive Indikatoren für Knappheit, sind allen in den letzten vier Jahren im Durchschnitt aller kreisfreien Städte um 11% gestiegen, in Hamburg sogar um 28%.

Abb. 1: Entwicklung der Angebotsmieten in Deutschland[1]



Auch die Zahl der Wohnungslosen steigt wieder: Nach den Erhebungen der Bundesarbeitsgemeinschaft ist die Zahl der Wohnungslosen nach jahrelangem Rückgang wieder angestiegen – zwischen 2008 und 2010 um 9,3% auf bundesweit 248.000 Personen.[2]

In den meisten Großstädten ist die Wohnungsnot schon da – und sie wird sich noch verschärfen: Denn dort wird die Bevölkerung noch weiter wachsen, und da die Zahl der Haushalte, also der eigentlichen Wohnungsnachfrager noch stärker wächst als die Zahl der Einwohner, wird die Wohnungsnot überproportional zunehmen.

Die politische Konsequenz aus der Entwicklung ist, dass die Wohnungspolitik wieder wahlentscheidend wird: Bei der Hamburger Bürgerschaftswahl im Februar 2011 war mitentscheidend, wie die Parteien den Wohnungsbau ankurbeln wollten; und auch bei den Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus im September 2011 fand sich das Thema „Miete“ auf den Plakaten aller Parteien.

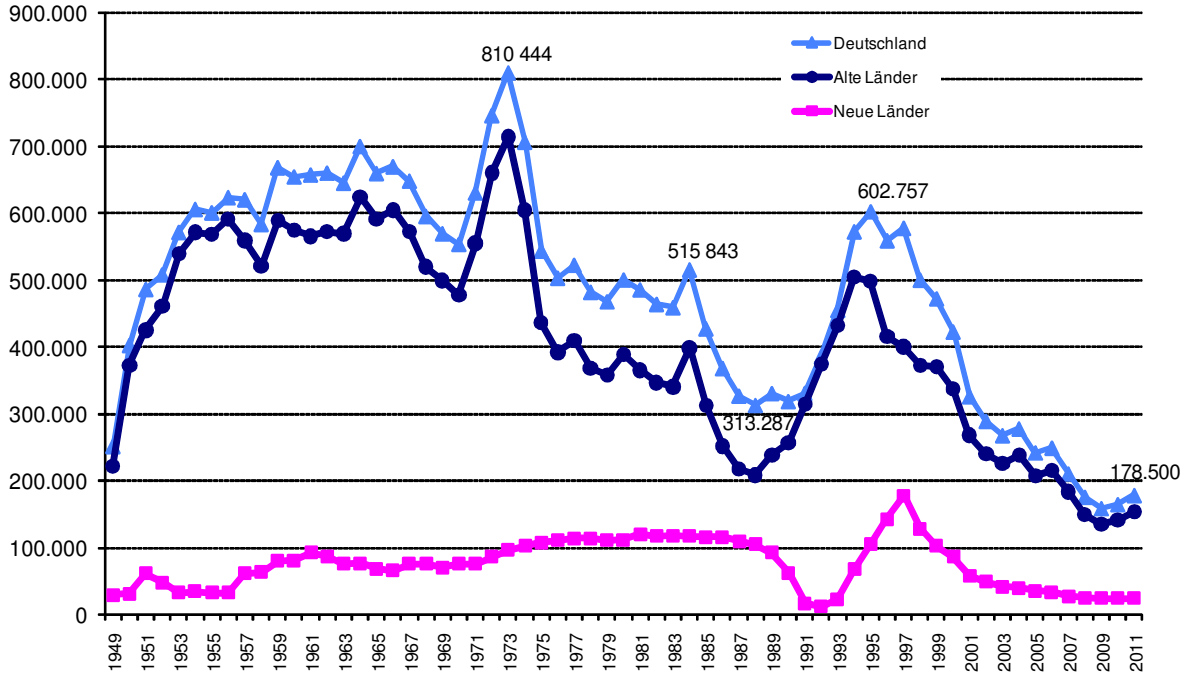
[1] Quelle: empirica-Deutschlandindex Mieten (Angebotsmieten aus 113 Quellen).

[2] Quelle: BAG Wohnungslosenhilfe, 9.11.2011.

Die neue Wohnungsnot ist hausgemacht

Die neue Wohnungsnot ist nicht überraschend gekommen – sie war vorhersehbar und vorprogrammiert. Seit zehn Jahren schon sind die Bauleistungen zu niedrig, und seit 2007 – also genau dem Jahr, von dem an die Mieten ihre Sprünge gemacht haben – erreichen sie nur noch Hälfte des Niveaus, das wir bräuchten, um den Ersatzbedarf und den Zusatzbedarf in den wachsenden Regionen Deutschlands zu decken. Nur noch 178.000 Wohnungen sind im Jahr 2011 fertiggestellt worden. Mitte der 90er Jahre wurden noch über 600.000 Wohnungen jährlich gebaut, und Anfang der 70er Jahre sogar bis zu 810.000 Wohneinheiten pro Jahr.

Abb. 2: Entwicklung der Baufertigstellungen (Wohnungen) in Deutschland[3]



Die Wohnungsbau*leistungen* sind unmittelbare Folge der Wohnungsbau*politik* – im Positiven wie im Negativen.

Ein halbes Jahrhundert Erfolgsgeschichte: Die Förderung des Wohnungsbaus als nationale Aufgabe

Die Nachkriegszeit war eine einzige Erfolgsgeschichte der Wohnungsbaupolitik. Als nach dem Zweiten Weltkrieg allein in der jungen Bundesrepublik, bedingt durch Zerstörung und Flüchtlingszustrom, 6 Millionen Wohnungen fehlten, wurde der Wohnungsbau zur nationalen Aufgabe erklärt. Denn Wohnen ist ein Grundbedürfnis der Menschen.

[3] Quelle: GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen.

Mit dem Ersten Wohnungsbaugesetz von 1950 und dem Zweiten Wohnungsbaugesetz von 1956 wurde das Fördersystem des Sozialen Wohnungsbaus entwickelt, der die Zahl der Baufertigstellungen rasch in die Höhe trieb. Aber die soziale Wohnungsbauförderung stellte nicht den einzigen Ansatz dar, den Wohnungsbau zu fördern. Der freifinanzierte Mietwohnungsbau wurde durch eine degressive Abschreibung erleichtert, die in § 7 Abs. 5 Einkommensteuergesetz geregelt war. Der Bau von Eigenheimen profitierte ebenfalls von einer steuerlichen Förderung, die zunächst durch den berühmten §7b des Einkommensteuergesetzes, später durch §10e Einkommensteuergesetz geregelt wurde und dann durch die Eigenheimzulage ersetzt wurde.

Das Erfolgsrezept, das über fünf Jahrzehnte lang für hohe Bauleistungen sorgte, lässt sich in zwei Grundsätzen zusammenfassen:

1. Der Schwerpunkt der Wohnungspolitik lag stets auf der Förderung des Neubaus von Wohnungen, also auf der Objektförderung.

2. Die Wohnungspolitik förderte stets alle Arten des Wohnungsneubaus zugleich – den Bau von Sozialwohnungen, den Bau von freifinanzierten Mietwohnungen und den Bau von Eigenheimen. Das Prinzip war: Jede neugebaute Wohnung entlastet den Wohnungsmarkt.

Fünf Jahrzehnte lang war die Wohnungsbauförderung eine Gemeinschaftsleistung von Bund, Ländern und Kommunen – unter Federführung des Bundes. Das Erste und das Zweite Wohnungsbaugesetz waren Gesetze des Bundes, ebenso das 2001 verabschiedete Wohnraumförderungsgesetz. Die steuerlichen Rahmenbedingungen setzte der Bund ohnehin.

Rückzug auf Raten: Der Bund zieht sich aus der Förderung des Wohnungsbaus zurück

Doch ausgerechnet, als die Baufertigstellungen Mitte der 90er Jahre einen erneuten Höhepunkt erreicht hatten, begann sich der Bund schrittweise aus der Wohnungsbauförderung zurückziehen – und die Bundesländer folgten. Die Geschichte der Wohnungspolitik in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten liest sich als Folge von Streichungen und Kürzungen, die dazu beigetragen haben, dass sich die ohnehin schwierigen Bedingungen für Investitionen in den Bau von Wohnungen sukzessive verschlechtert haben.

Abb. 3: Entwicklung der Wohnungspolitik seit 1996

1996	Reduzierung der degressiven AfA für vermietete Wohnungen nach § 7 Abs. 5 EStG von 7% auf 5%.
1997	Anhebung der Grunderwerbssteuer von 2% auf heute 3,5 bis 5%.
1999	Verlängerung der Besteuerungsfrist für Erlöse aus Verkäufen von Eigentumswohnungen auf zehn Jahre.
2001	Schwerpunktverlagerung von der Neubauförderung auf Bestandsnutzung durch das Wohnraumförderungsgesetz.
2001	Förderung einer nicht zweckgebundenen Alternative zum Bausparen durch die „Riester Rente".
2002	Streichung der Verlustverrechnung für negative Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung.
2004	Reduzierung der degressiven AfA für vermietete Wohnungen nach § 7 Abs. 5 EStG von 5% auf 4%.
2005	Reduzierung der Eigenheimzulage von 5% auf 1%.
2006	Vollständige Streichung der degressiven AfA für vermietete Wohnungen nach § 7 Abs. 5 EStG.
2006	Föderalismusreform
2007	Vollständige Streichung der Eigenheimzulage.
2007ff.	Kürzung der sozialen Wohnraumförderung und Umschichtung auf die Förderung des Erwerbs von Bestandsobjekten durch die Länder

Alle drei Säulen der Wohnungsbauförderung sind nach und nach demontiert worden:

1. Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus, die seit 2001 nur noch „Wohnraumförderung" heißt, weil eine Schwerpunktverlagerung von der Neubauförderung zur Bestandsnutzung erfolgt ist, und die im Jahr 2006 ganz aus der Verantwortung des Bundes entlassen wurde.

2. Die steuerliche Erleichterung des Baus von freifinanzierten Mietwohnungen durch die degressive Abschreibung, die in mehreren Runden reduziert und im Jahr 2006 komplett gestrichen wurde.

3. Die Förderung des Baus von Eigenheimen, indem die Eigenheimzulage erst reduziert und im Jahr 2007 vollständig abgeschafft wurde.

Abb. 4: Entwicklung der gesamten Wohnraumförderung durch Bund und Länder: Zahl der geförderten Wohneinheiten im Neubau und durch Bestandsmaßnahmen[4]

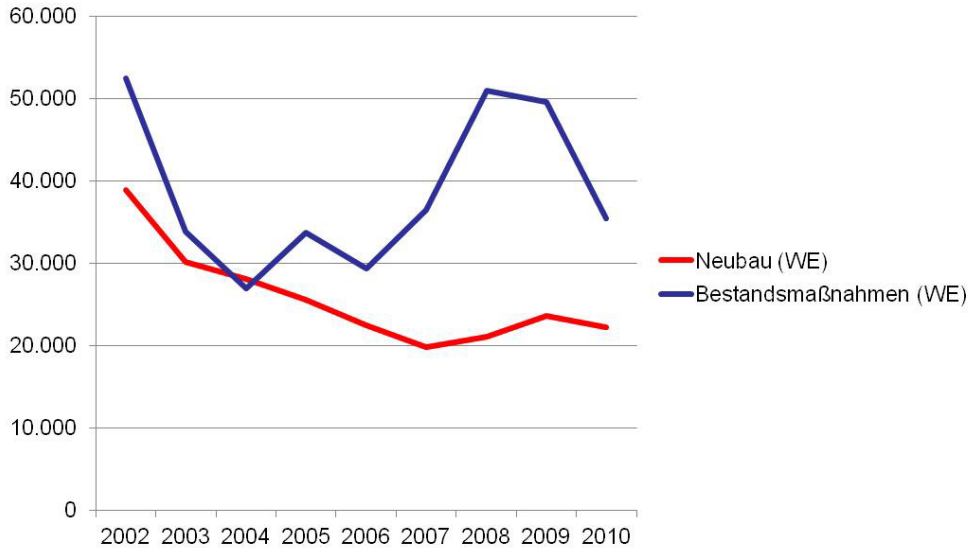


Abb. 4 zeigt die Tendenz in der sozialen Wohnraumförderung in Deutschland. Die Zahl der geförderten neu errichteten Wohneinheiten ist von bundesweit 38.911 WE im Jahr 2002 um 43% auf 22.176 WE im Jahr 2010 gesunken. Selbst die neue Wohnungsnot, die ab 2008 spürbar geworden ist, hat nur zu einem geringfügigen Anstieg der Neubauförderung geführt. Stattdessen übersteigt die Zahl der Bestandsmaßnahmen, die aber keinen Beitrag zur Linderung des Wohnungsmangels leisten, die Zahl der Neubaumaßnahmen seit 2004.

Seit der Föderalismusreform: Es reicht nicht mehr

Die gravierendste Abkehr von der Erfolgsgeschichte einer nationalen Wohnungsbaupolitik markiert die 2006 erfolgte Föderalismusreform, mit der der Bund die Verantwortung für die Wohnraumförderung in die Hand der Länder gelegt hat.

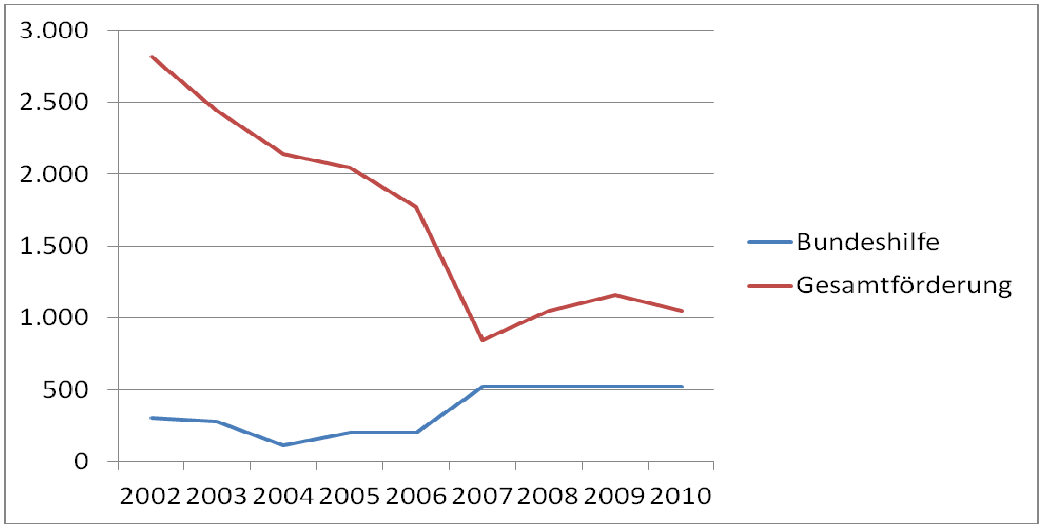
Seit der Föderalismusreform hat der Bund keinen Einfluss mehr auf die Förderschwerpunkte, die Förderinstrumente und die geförderten Regionen. Der Bund stellt auch kein nationales Förderprogramm mehr auf, dessen Volumen an die Entwicklung der Wohnungsbaubedarfe angepasst werden könnte. Um den Übergang der Wohnraumförderung in die Verantwortung der Länder abzufedern, zahlt der Bund lediglich eine jährliche Kompensationszahlung in Höhe von 518 Mio. Euro an die Länder, die nach einem einwohnerzahlbezogenen Schlüssel auf die Länder verteilt wird. Diese Mittel sind zweckgebunden, d.h. sie müssen von den Ländern auch für die Wohnraumförderung verwendet werden. Allerdings enthält die Kompensationszahlung auch die Mittel, die der Bund

[4] Quelle: v. Bodelschwingh et al.: Fortführung der Kompensationsmittel für die Wohnraumförderung. Studie im Rahmen der Ressortforschung des des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2011; eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

ohnehin zahlen müsste, weil er noch Altverpflichtungen aus Förderungszusagen erfüllen muss, die er bis 2006 gewährt hat.

Diese Kompensationszahlung – die nicht dynamisiert ist und sich im Zuge der Inflation von Jahr zu Jahr entwertet – ist durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz nur noch bis Ende 2013 festgeschrieben. Eine Revisionsklausel legt fest, dass Bund und Länder gemeinsam prüfen werden, ob diese Kompensationszahlungen für die Jahre 2014 bis 2019 noch angemessen und erforderlich sind. Allerdings hat das Gesetz bereits festgelegt, dass ab 2014 die Zweckbindung der Kompensationszahlungen entfällt, d.h. die Ländern könnten dann die Gelder auch für andere investive Maßnahmen, die nichts mit dem Bau von Wohnungen zu tun haben, verwenden.

Abb. 5: Entwicklung der gesamten Wohnraumförderung durch Bund und Länder und der Bundeshilfe in Mio. Euro[5]



Die Verlagerung der Zuständigkeit für die Wohnraumförderung vom Bund auf die Länder hat dem Wohnungsbau nicht gut getan. Die Bundesländer haben ihre Wohnraumförderung zwischen 2002 und 2010 um 79% von 2,5 Mrd. € auf 0,5 Mrd. € reduziert. Die Gesamtförderung ist aber wegen der Kompensationszahlungen des Bundes „nur“ um 63% zurückgegangen.

Die Mittel sind nicht nur gekürzt worden – das, was an Förderung noch übrig ist, kommt immer weniger dem Wohnungsbau zugute: Seit 2008 übersteigt bei der Wohneigentumsförderung der Länder die Förderung des Erwerbs von Gebrauchtobjekten die Förderung des Neubaus.

Symptomatisch für den Bedeutungsverlust der Wohnungspolitik ist, dass die Bau- und Wohnungsministerien in den Ländern – wie auch auf der Bundesebene – weitgehend verschwunden sind. Stattdessen sind die Bauressorts in den meisten Bundesländern zu bloßen Abteilungen in größeren Ministerien degradiert worden. So ist die Zuständigkeit für die Wohnraumförderung in den Ländern höchst unterschiedlich angesiedelt, so in den

- Ressorts für Inneres (Bayern, Sachsen, Schleswig-Holstein),

[5] Quelle: v. Bodelschwingh et al. 2011, eigene Darstellung.

- Ressorts für Finanzen (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz),
- Ressorts für Bauen, Wohnen und/oder Stadtentwicklung (Berlin, Bremen, Hamburg),
- Ressorts für Infrastruktur oder Verkehr (Brandenburg, Saarland, Sachsen-Anhalt),
- Ressorts für Soziales (Niedersachsen),
- Mischressorts (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Thüringen).

Lediglich die Stadtstaaten weisen noch originäre Bauressorts auf – offensichtlich ein Indikator für die größere Nähe zur Problematik der Wohnungsmärkte.

Reichen die Kompensationszahlungen des Bundes aus?

Der Bund stellt den Ländern jährlich 518 Mio. Euro für die Wohnraumförderung zur Verfügung. Die folgende Tabelle zeigt, wie diese Mittel eingesetzt werden:

Abb. 6: Kompensationsmittel des Bundes und Gesamtförderung in den Ländern seit 2007[6]

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

Quelle: Länderdaten Wohnraumförderung, eigene Erhebungen

Die Tabelle zeigt, dass in 10 von 16 Bundesländern das gesamte Fördervolumen unterhalb des Betrags der Bundesmittel liegt. In einigen dieser Länder werden die Kompensationszahlungen des Bundes allein dafür verbraucht, dass die Altverpflichtungen aus früher gewährten Förderzusagen erfüllt werden müssen – für neue Förderzusagen steht in diesen Ländern aus Bundesmitteln nichts mehr zur Verfügung. Es sind aber auch Bundesländer dabei – namentlich Niedersachsen und einige

[6] Quelle: v. Bodelschwingh et al. 2011.

ostdeutsche Länder – in denen die Gesamtförderung geringer ist als die Kompensationszahlungen des Bundes abzüglich der Altverpflichtungen. In diesen Ländern werden Zuweisungen des Bundes offensichtlich nicht der Zweckbindung entsprechend für die Wohnraumförderung eingesetzt.

Die Kompensationszahlungen des Bundes reichen also bei weitem nicht aus, um dem Neubau von Wohnungen Impulse zu geben, und viele Bundesländer fügen aus eigenen Mitteln nichts – oder nur sehr wenig – hinzu.

Hat der Bund eine Verantwortung für die Förderung des Wohnungsbaus?

Die Verlagerung der Zuständigkeit für die Wohnraumförderung in die Zuständigkeit der Länder ist offensichtlich gescheitert – die Bundesmittel sind insgesamt viel zu gering, reichen in einigen Bundesländern überhaupt nicht aus, um den Wohnungsneubau zu fördern, weil sie allein die Altverpflichtungen decken können; und viele Bundesländer stellen selber zu wenig oder überhaupt keine Fördermittel mehr zur Verfügung.

Der Bund hilft zu wenig – stattdessen erschwert er noch den Wohnungsbau:

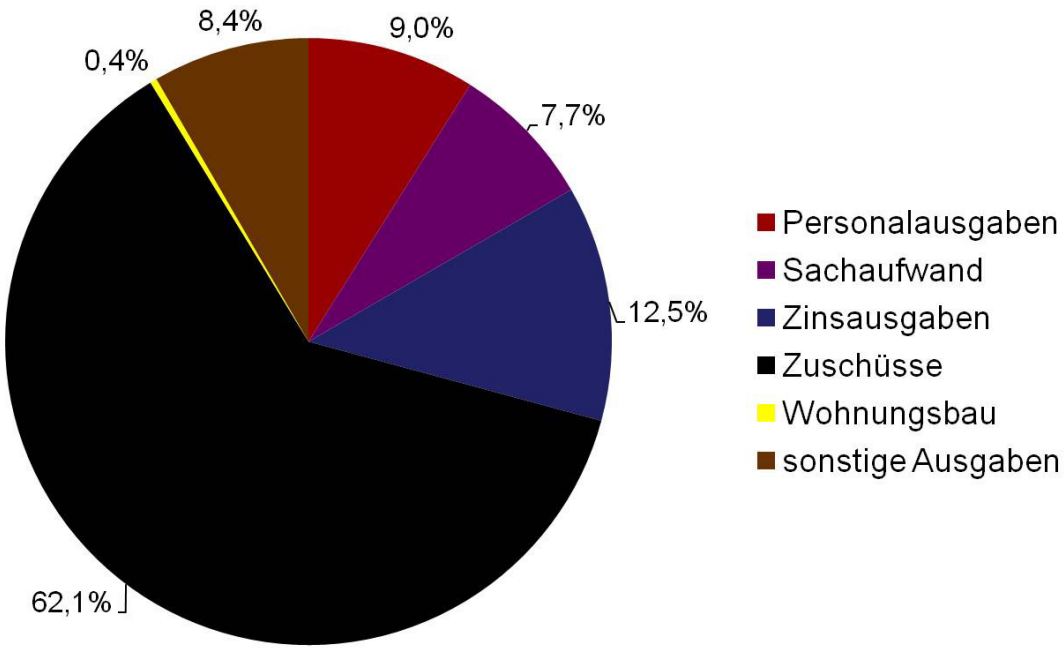
- Der Bund ist und bleibt zuständig für die Einkommensteuergesetzgebung und legt damit die Abschreibungssätze für Wirtschaftsgüter fest, mit denen der Wertverlust durch Abnutzung ausgeglichen wird. Seit 2006 geht das Steuerrecht des Bundes davon aus, dass eine Wohnung über eine wirtschaftliche Lebensdauer von 50 Jahren hinweg gleichmäßig an Wert verliert und deshalb eine lineare Abschreibung von jährlich 2% anzusetzen ist. Dadurch ist der Bau von Mietwohnungen weitgehend unwirtschaftlich geworden.

- Der Bund legt eine große Priorität auf den Klimaschutz. Der Klimaschutz weist jedoch eine Nebenwirkung auf: Die periodisch steigenden Anforderungen der Energieeinsparverordnung an die Ausrüstung und Dämmung von Wohnungen verteuert das Bauen. Wenn der Bund den Klimaschutz im Wohnungsbau will, dann steht er auch in der Verantwortung, die dadurch verursachten Mehrkosten durch Förderung auszugleichen.

Die Förderung des Wohnungsbaus überlastet den Bundeshaushalt nicht. Der Bund gewährt den Ländern jährlich 518 Mio. Euro an Kompensationszahlungen, gewährt die Wohnungsprämie im Rahmen der Bausparförderung und stellt der KfW-Bank Mittel zur Verfügung, die im wesentlichen in die Förderung der Bestandsmodernisierung fließen.

Die Gesamtausgaben des Bundes für den Wohnungsbau – Kompensationszahlungen zuzüglich KfW-Förderung und Bausparförderung – erreichen im Haushaltsplan für das Jahr 2012 ein Volumen von 1,1 Mrd. €. Bei einem Gesamtetat von 306,0 Mrd. € entspricht dies einem Anteil von 0,4%.

Abb. 7: Anteil der Förderung des Wohnungsbaus an den Gesamtausgaben des Bundes im Jahr 2012[7]



Für die Zukunft ist trotz wachsender Wohnungsnot keine Steigerung des Mitteleinsatzes für den Wohnungsbau zu erwarten. Der Finanzplan des Bundes sieht vor, dass die Nettokreditaufnahme zurückgefahren werden soll, indem die Ausgaben des Bundes allenfalls geringfügig erhöht werden sollen. Für den Wohnungsbau sieht der Finanzplan des Bundes 2011 bis 2015 eine nominale Reduzierung der Förderbeträge auf 0,9 bis 1,0 Mrd. € vor, was einer noch stärkeren realen Verringerung entspricht.

[7] Quelle: Finanzplan des Bundes 2011-2015, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Abb. 8: Geplante Investitionsausgaben des Bundes einschließlich Wohnungsbauförderung[8]

Die Investitionsausgaben des Bundes 2010 bis 2015

- aufgeteilt nach den größten Einzelaufgaben -

		Ist 2010	Soll 2011	Entwurf 2012	Finanzplan 2013	Finanzplan 2014	Finanzplan 2015
		- in Mrd. € -					
1.	Überjährige Darlehen an die BA	-	5,4	-	-	-	-
2.	Bundesfernstraßen	5,2	4,8	5,0	4,8	4,8	4,8
3.	Entwicklungshilfe	4,8	4,9	4,4	3,8	3,9	4,0
4.	Eisenbahnen des Bundes	4,3	3,9	4,0	4,1	4,2	4,2
5.	Gewährleistungen	0,8	1,8	1,6	1,5	1,4	1,3
6.	Bildung und Forschung	1,6	1,6	1,8	1,8	1,9	1,9
7.	Kommunaler Straßenbau/ÖPNV/ Kompensation	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
8.	Wohnungsbau (einschl. Wohnungsbauprämie)/Kompensation	1,2	1,1	1,1	1,0	0,9	1,0

Die neue Wohnungsnot ist hausgemacht – und die Politik kann etwas dagegen tun

Die neue Wohnungsnot ist nicht überraschend gekommen. Der Wohnungsmangel, der die wachsenden Regionen Deutschlands betrifft, war vielmehr durch den Abbau der wohnungspolitischen Maßnahmen vorprogrammiert. Wenn die neue Wohnungsnot hausgemacht ist, kann sie durch eine Erneuerung der Wohnungspolitik auch wieder beseitigt werden.

Dabei erscheinen insbesondere vier Handlungsbereiche vielversprechend:

1. Erhöhung der Kompensationszahlungen des Bundes an die Länder bei Aufrechterhaltung der Zweckbindung.
2. Steuerliche Erleichterungen für den Neubau von Mietwohnungen.
3. Die Förderung des Ersatzneubaus.
4. Integrierte Wohnungsbauförderung durch Bund, Länder und Kommunen.

Erhöhung der Kompensationszahlungen des Bundes an die Länder bei Aufrechterhaltung der Zweckbindung

[8]Quelle: Finanzplan des Bundes 2011-2015.

Die bisherigen Kompensationszahlungen in Höhe von 518 Mio. Euro pro Jahr decken in einigen Ländern gerade einmal die Altverpflichtungen ab. Die für die Wohnraumförderung vorgesehenen Bundesmittel könnten aber besonders effektiv gegen die Wohnungsnot wirken, weil es mit ihrer Hilfe möglich wäre, preisgebundene Mietwohnungen zu bauen, die gerade den einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten, die besonders stark unter der Wohnungsnot leiden, unmittelbar helfen würden.

Dazu wäre es erforderlich,

- die Zweckbindung der Mittel über das Jahr 2013 hinaus aufrecht zu erhalten,
- die Zweckbindung auf den Neubau von Wohnungen auszuweiten (um zu verhindern, dass die Mittel für den Erwerb von Gebrauchtobjekten eingesetzt werden, was nicht gegen den Wohnungsmangel helfen würde),
- das Gesamtvolumen der Zahlungen zu verdoppeln.

Angesichts der geltenden Gesetzeslage wäre die Aufrechterhaltung und Erweiterung der Zweckbindung nur mit Zustimmung der Länder möglich. Die Länder werden jedoch ihre Zustimmung bereitwillig erteilen, wenn sie dafür mit insgesamt erheblich steigenden Mitteln rechnen könnten.

Zur Zeit werden mit den Mitteln der Wohnraumförderung bundesweit pro Jahr etwa 12.000 Mietwohnungen und 10.000 Eigentumsobjekte neu errichtet, also 22.000 Wohneinheiten insgesamt. Hinzu kommen rund 35.000 Bestandsmaßnahmen, die aber nicht zur Beseitigung des Wohnungsmangels beitragen. Wenn wir davon ausgehen, dass die Mittel zur Förderung der Bestandsmaßnahmen in den Neubau umgeleitet werden (und dass – aufgrund höheren Mitteleinsatzes für den Neubau – daraus die halbe Zahl von Neubaumaßnahmen gefördert werden könnte), und wenn das Gesamtvolumen der Mittel verdoppelt würde, ließe sich das gesamte jährliche Neubauvolumen im geförderten Wohnungsbau von derzeit rund 22.000 Einheiten auf etwa 80.000 Wohneinheiten steigern, d.h. eine Verdoppelung der Mittel würde fast zu einer Vervierfachung der Fertigstellungsleistungen führen, wenn die Mittel zugleich auf Neubaumaßnahmen konzentriert würden.

Steuerliche Erleichterung des Mietwohnungsbaus durch angemessene Abschreibungssätze

Die Wirtschaftlichkeit von Investitionen in den Bau von Mietwohnungen folgt einer typischen Kurve. In den ersten Jahren übersteigen die Auszahlungen, insbesondere für Zins und Tilgung, aber auch für Instandhaltungsrücklagen und die Verwaltung, die Einzahlungen durch Mieteinnahmen bei weitem. Im Zeitablauf verbessert sich allerdings das Verhältnis: Die Zinsbelastung sinkt, während die Mieteinnahmen im Zuge der allgemeinen Inflationsentwicklung allmählich steigen.

Der Punkt, wo die Einnahmen die Ausgaben zu übersteigen beginnen, wird auf einem typischen Wohnungsmarkt erst nach rund zehn Jahren erreicht. Bis dahin sind allerdings Verluste entstanden, für die auch noch Zinsen gezahlt werden müssen. Bis diese kumulierten jährlichen Verluste abgetragen sind, dauert es noch einmal acht bis zehn Jahre. Insgesamt beginnt sich eine Investition in

eine Mietwohnung also erst nach 18 bis 20 Jahren zu rentieren – vorausgesetzt, es gibt dann noch ausreichende Nachfrage.

Dieser Amortisationszeitraum ist den meisten Investoren zu lang. Das ist der Grund, weshalb sich der freifinanzierte Mietwohnungsbau seit 2006 so dramatisch reduziert hat. 2006 ist nämlich die degressive AfA (Abschreibung für Anlagen) komplett gestrichen worden.

Bis zu diesem Zeitpunkt hatte nämlich die Festsetzung der zulässigen AfA-Sätze durch das Einkommensteuerrecht dafür gesorgt, dass die Rentabilitätskurve einer Investition in eine Mietwohnung geglättet wird, wenn die steuerlichen Effekte mitberücksichtigt werden.

Bis 2006 galten nämlich degressive AfA-Sätze, d.h. erhöhte Abschreibungssätze in den ersten Jahren nach Fertigstellung, die durch entsprechend erniedrigte AfA-Sätze in den späteren Jahren ausgeglichen wurde. Für den Investor hatte das den Effekt, dass in den Anfangsjahren ein erhöhter steuerlicher Verlust geltend gemacht werden konnte, der zu einer Reduzierung der Steuerzahlung führte. Diese Steuerersparnis trug dazu bei, dass sich die Investition früher zu rechnen begann und keine hohen Verlustvorträge kumuliert wurden. In den späteren Jahren war dann zwar die Steuerbelastung des Investors entsprechend höher, konnte aber leicht getragen werden, weil die Wohnung jetzt Überschüsse abwarf.

Die degressive Abschreibung ist nämlich keine Steuerermäßigung, sondern bewirkt lediglich eine zeitliche Verschiebung der Steuerlast. Da die Steuersätze im Laufe des Lebens im allgemeinen ansteigen, führte diese Steuerverschiebung sogar zu einem guten Geschäft für den Fiskus.

Durch den Übergang zur linearen AfA ist dieser Verschiebungseffekt verloren gegangen und der Bau von Mietwohnungen führt zu derart hohen Anfangsverlusten, dass er unterbleibt.

Der Gesetzgeber kann die AfA-Sätze jedoch nicht willkürlich festlegen, sondern muss berücksichtigen, welche Abschreibungskurven sich aus der tatsächlichen Wertentwicklung einer Immobilie ergeben. Der Wohnungsbau hat sich verändert, insbesondere auch durch die rechtlichen Vorgaben der Bundesregierung. Wohnungen werden heute zunehmend mit Bauteilen ausgerüstet, die nur noch eine kurze Lebensdauer aufweisen.

Abb. 9: Lebensdauer von Bauteilen in Jahren (Auswahl)[9]

[9] Quelle: IEMB Institut für Erhaltung und Modernisierung von Bauwerken, eigene Darstellung.

Fassadenanstriche	6-25
Mehrscheiben-Isolierglas	20-30
Flachdachabdichtungen	15-30
Dachziegel	40-60
Warmwasserleitungen	15-30
Mess-/Steuer-/Regelanlagen	12-15
Zentrale Wasserwärmer,Heizkessel	15-25
Heizflächen und Armaturen	20-30
Raumlufttechnische Geräte	10-20
elektrische Leitungen, Kabel, Verteilungen	20-30
Aufzugsanlagen	20-35

Ausgerechnet die Bauteile und Ausrüstungselemente, die dazu beitragen, Energie zu sparen, wie moderne Heizungsanlagen, die damit einhergehende Mess- und Regeltechnik, die Lüftungstechnik, Dämmstoffe und Fenster, weisen eine Lebensdauer auf, die häufig unter 25 Jahren, teilweise sogar nur bei 10 Jahren, liegt.

Es ist deshalb gerechtfertigt, die technische und wirtschaftliche Lebensdauer einer Wohnung mit 25 Jahren anzusetzen, weil dann ein hoher, oft neubauähnlicher Sanierungsaufwand anfällt.

Eine wirtschaftliche Lebensdauer von 25 Jahren bedeutet, dass das Objekt nach 25 Jahren abgeschrieben sein muss. Geht man davon aus, dass der Wertverlust in dieser Zeitspanne gleichmäßig eintritt, wäre eine lineare AfA in Höhe von 4% über 25 Jahre festzusetzen.

Tatsächlich tritt der Wertverlust nicht gleichmäßig ein. In den ersten Jahren ist der Wertverlust in aller Regel überproportional hoch. Als „fairer“ Wert einer Immobilie („fair value“) gilt der Marktwert, also der Wert, der bei einer Veräußerung zu erzielen wäre. Ein potentieller Käufer vergleicht jedoch eine Gebrauchtimmobilie, die ihm zum Kauf angeboten wird, mit dem Neubau. Gegenüber dem Neubau weist das Gebrauchtobjekt eine Fülle von Nachteilen auf:

- Kein Einfluss auf bauliche Gestaltung.
- Keine Vereinnahmung von Erstbezugsmieten.
- Kein Einfluss auf Erstbelegung.
- Bonitätsrisiken werden übernommen.
- Fluktuation und fluktuationsbedingte Kosten steigen.
- Erster Instandsetzungsbedarf.

In den ersten Jahren ist der Verlust des Verkehrswerts überproportional hoch, weil ein Erwerber nur dann eine Gebrauchtimmobilie kauft, wenn sie einen deutlichen Preisabschlag gegenüber dem Neubau aufweist.

Um diesen Wertverlust abzubilden, ist es erforderlich, die Immobilie mit degressiven AfA-Sätzen abzuschreiben, also beispielsweise mit AfA-Sätzen in Höhe von 8% über 8 Jahre, danach 4% über 4 Jahre, danach 2% über 10 Jahre, danach 0%.

Die Förderung des Ersatzneubaus

Die deutschen Wohnungsmärkte spalten sich. In den Regionen Deutschlands, in denen die Bevölkerung wächst, ist wieder eine akute Wohnungsnot entstanden. In anderen Regionen schrumpft die Bevölkerung dagegen so stark, dass sich die Wohnungsnachfrage verringert und Wohnungsleerstände entstehen.

Wachsende Wohnungsleerstände führen zu sinkenden Mieten, weil einzelne Eigentümer versuchen, Mieter zu gewinnen, indem sie die Miete senken, weil eine niedrige Mieteinnahme immer noch besser ist als gar keine Mieteinnahme.

Wenn das Mietenniveau sinkt, amortisieren sich Investitionen in den Neubau und auch in den Bestand erst recht nicht mehr, weil Investoren auf steigende Einnahmen angewiesen sind, um eine Wirtschaftlichkeit zu erzielen.

Das hat mehrere Konsequenzen:

- Durch Wohnungsleerstand bedingte Desinvestition führt dazu, dass Instandhaltungs- und Instandsetzungsinvestitionen unterbleiben und sogenannte „Schrottimmobilien“ entstehen, die städtebaulich problematisch sind.
- Die zum Erreichen der Klimaschutzziele erforderliche energetische Sanierung des Wohnungsbestands wird nicht erreicht, weil sie die energetische Sanierung weder für den Vermieter noch für den Mieter rechnet.
- Es unterbleibt auch die energetische Ertüchtigung des Wohnungsbestands, indem alte, CO_2-intensive Gebäude durch energieeffiziente Neubauten ersetzt werden.
- Das Angebot an altersgerechten, barrierearmen Wohnungen bleibt hinter dem Bedarf, weil sich der Neubau barrierefreier Wohnungen nicht rechnet.

Für Objekte, die leer stehen und die nicht mehr technisch oder wirtschaftlich sanierungsfähig sind, empfiehlt sich daher eine Kombi-Förderung für Abriss und Ersatzneubau. Die Kombi-Förderung umfasst

- einen Zuschuss für den Abriss,
- zinsverbilligte Darlehen für den Neubau an gleicher Stelle.

Die Kombi-Förderung könnte mit den bewährten Instrumenten der KfW-Bank abgewickelt werden.

Ein wohnungspolitisches Hilfsprogramm für Regionen mit akutem Wohnungsmangel: Integrierte Wohnungsbauförderung durch Bund, Länder und Kommunen

Die neue Wohnungsnot ist ein lokales Phänomen, von dem die wachsenden Regionen, insbesondere die Großstädte, betroffen sind. Diese Regionen benötigen akute Hilfe – und die Wählerinnen und Wähler scheinen diese Hilfe auch zu honorieren.

Die Bundesregierung kann eine solche Hilfe derzeit nicht bieten, weil sich der Bund im Zuge der Föderalismusreform selbst entmachtet hat.

Allerdings hindert den Bund nichts daran, wieder die Initiative zu ergreifen, indem er ein neues Förderprogramm entwickelt, das regionale Wohnungsbaubedarfe berücksichtigt.

Der Schwerpunkt des Programms sollte darin liegen, den Bau von möglichst vielen Wohneinheiten in Regionen mit akutem Wohnungsmangel anzuregen. Um höchste Fördereffizienz zu gewährleisten, sollten keine anderen politischen Ziele mit dem Programm verbunden werden.

Ein solches Förderprogramm könnte über die KfW-Bank eingerichtet werden und folgende Komponenten aufweisen:

- Antragsberechtigt sind Bauherren, die Mietwohnungen in Wohnungsmarktregionen errichten, in denen nachweislich ein akuter Wohnungsmangel herrscht. Ob eine Mangelsituation herrscht, stellt die Förderstelle bei der KfW-Bank aufgrund eines Antrags der jeweiligen Kommune anhand objektiver Daten (z.B. Mietniveau, Anzahl registrierter Wohnungssuchender im Verhältnis zur Einwohnerzahl) fest. Für die Entscheidung, ob eine bestimmte Kommune förderfähig ist, kann bei der KfW-Bank ein Ausschuss eingerichtet werden, der mit Bundespolitikern besetzt wird, so dass wohnungspolitische Ziele des Bundes in die Förderpraxis einfließen können.

- Die Bauherren erhalten von der KfW-Bank ein zinsverbilligtes Baudarlehen.

- Die Bauherren haben darüber hinaus die Möglichkeit, ein zusätzliches zinsverbilligtes Baudarlehen über die Wohnraumförderung ihres Bundeslandes zu erhalten.

- Die Kommune erhält von der KfW-Bank einen Förderzuschuss, wenn sie dem Bauherrn ein kostengünstiges Grundstück überlassen (käuflich oder in Erbpacht).

Mit einem solchen Programm hätten auch Bundespolitiker die Chance, bedürftigen Wohnungsmarktregionen gezielt Hilfe zukommen zu lassen. Der Bund würde seine Verantwortung für eine nationale Wohnungsbaupolitik wieder aufnehmen und dabei gleichzeitig die regional unterschiedlichen Bedarfe berücksichtigen.