

Das Baujahr 2018 im Fakten-Check

im Auftrage des

„Verbändebündnis Wohnungsbau“

zum

10. Wohnungsbautag 2018

ARGE//eV
Arbeitsgemeinschaft
für zeitgemäßes Bauen e.V.



Hannover, Februar 2018

Auftraggeber:



Anschrift der Verfasser:



Pestel Institut e.V.

Dipl.-Sozwirt. Jonas Abraham
Dipl.-Oek. Matthias Günther
Gretchenstr. 7, 30161 Hannover
Telefon (0511) 99 0 94-0
Telefax (0511) 99 0 94-30
E-Mail: info@pestel-institut.de
Internet: www.pestel-institut.de

ARGE//eV

Arbeitsgemeinschaft
für zeitgemäßes Bauen e.V.

Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes
Bauen e.V.

Dipl.-Ing. Timo Gniechwitz
Dipl.-Ing. Dietmar Walberg
Walkerdamm 17, 24103 Kiel
Telefon (0 43 1) 66 36 9 0
Telefax (0 43 1) 66 36 969
E-Mail: mail@arge-ev.de
Internet: www.arge-ev.de

	Seite
Vorbemerkung	1
1 Wohnungsmangel? Die Baugenehmigungen sind doch gut nach oben gegangen!	1
2 Wohnungsmangel? Es gibt doch genug leerstehende Wohnungen!	3
3 Erst wenn der Wohnungsbau sich deutlich abschwächt, macht eine Förderung Sinn.	5
4 Wenn der Staat den bezahlbaren Wohnungsbau fördert, stecken sich die Bauherren und die Bauunternehmen das Geld sowieso nur in die eigene Tasche. Und die Mieten sinken um keinen Cent.	6
5 Die bauen heute einfach viel zu teuer: völlig überhöhte Bauwerkskosten!	8
6 Ordentlich CO2 einsparen – mit dem „Klima-Retter Nr. 1“: Gerade beim Wohnungsbau geht immer noch mehr, zumal vom Verkehrssektor und der Landwirtschaft keine Entlastungen zu erwarten sind	10
7 Drehen an der Energie-Sparschraube: Schärfere Vorschriften zur Energieeinsparung machen das Bauen und Wohnen nicht teurer	12
8 Warum mehr Sozialwohnungen? Es gibt doch das Wohngeld!	15
9 Sozialwohnungen haben eine geringe Bedeutung, weil nur ein kleiner Teil der Bevölkerung Anspruch hat	17
10 Der Bund muss nicht überall seine Finger im Spiel haben: Die Länder regeln den sozialen Wohnungsbau vor Ort besser selbst	18
11 Bauland ist genug da: Es muss nur bebaut werden	22
12 Kein Mensch will freiwillig mehr auf dem Land leben.	24
13 400.000 neue Wohnungen im Jahr (davon 80.000 Sozialmietwohnungen) sind kein Problem mehr. Das Bauen in Serie schafft Wohnraum per Knopfdruck	26
Fazit	29

Abbildungen und Tabellen

	Seite
Abbildung 1: Genehmigte und fertiggestellte Wohnungen von 1993 bis 2016 sowie die Entwicklung des Wohnungsdefizits seit 2010	2
Abbildung 2: Mittelfristiger jährlicher Neubaubedarf 2016 bis 2020	3
Abbildung 3: Leerstandsquoten und Arbeitslosenquoten in den Kreisen und kreisfreien Städten 2015	4
Abbildung 4: Wohnungsbau in Deutschland von 1990 bis 2016 sowie die Entwicklung des Wohnungsdefizits seit 2010	6
Abbildung 5: Veränderungen bei den Investitionskosten*) vom Jahr 2000 bis zum 2. Quartal 2017	7
Abbildung 6: Kostenentwicklung für die Herstellung eines m ² Wohnraums vom Jahr 2000 bis zum 2. Quartal 2017	8
Abbildung 7: Darstellung der Entwicklung der Verteilung bei den Bauwerkskosten zwischen dem Bezugsjahr 2000 und dem Betrachtungszeitpunkt 2. Quartal 2017, Bundesdurchschnitt	9
Abbildung 8: Entwicklung in den Leistungsbereichen Rohbau, konstruktiver Ausbau, technischer Ausbau und Baunebenkosten vom Jahr 2000 bis zum 2. Quartal 2017	9
Abbildung 9: Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland in der Abgrenzung der Sektoren des Aktionsprogrammes Klimaschutz 2020	11
Abbildung 10: Entwicklung der THG-Emissionen in Deutschland in den verschiedenen Sektoren	12
Abbildung 11: Schärfere Vorschriften zur Energieeinsparung - Entwicklung der EnEV im Wohnungsbau	14
Abbildung 12: Sozialer und frei finanziertes Wohnungsbau in Deutschland von 1990 bis 1995 sowie 2013, 2015 und 2016	16
Abbildung 13: Entwicklung des Bestandes an Sozialmietwohnungen	16
Abbildung 14: Zielgruppen „Bezahlbares Wohnen“ und „Soziale Wohnraumförderung“ nach den Entgelttabellen des öffentlichen Dienstes	17
Abbildung 15: Notwendigkeit von Kompensationsmitteln des Bundes - Rendite und Cash Flow bei Investitionskosten von 3.250 €/m ² Wfl.	19
Abbildung 16: Entwicklung der von den Job-Centern anerkannten reinen Kosten der Unterkunft von Februar 2014 bis Juli 2017	21
Abbildung 17: Preisentwicklung im Wohnungsbau und für Bauland im Vergleich zur Entwicklung der Verbraucherpreise	22
Abbildung 18: Feststellung der Herstellungskosten in deutschen Großstädten Aufschlüsselung nach Kostengruppen (Kostenstand 2016 (Bruttokosten) Bezug: Deutsche Großstädte (Wohnungsneubau))	23
Abbildung 19: Entwicklung der Bevölkerung von 1995 bis 2015	25
Abbildung 20: Kostenreduktion durch serielles Bauen und Planen	26
Abbildung 21: Bauen für 1.800 € je m ² Wohnfläche (Kostengruppen 300/400) in Wachstumsregionen bzw. Ballungsgebieten	28

Tabelle 1 Darstellung der Bauwerkskosten (KG 300/400), Mehrkosten und Heizkosteneinsparungen von energetischen Standards (Bezug: Typengebäude MFH in seiner Grundvariante), Kostenstand: 2. Quartal 2017, Bundesdurchschnitt, inkl. Mehrwertsteuer (Bruttokosten)

13

Thesen zum Bauen und Wohnen

Wo stehen wir und was ist zu erwarten?

Vorbemerkung

In Deutschland hat sich seit 2009 ein Wohnungsdefizit in Höhe von einer Million Wohnungen aufgebaut. Vom Wohnungsmangel betroffen sind nicht nur die Zentren, sondern insgesamt 138 Kreise und kreisfreie Städte Deutschlands, wie die Prognos AG im Auftrag des „Verbändebündnis Wohnen“ im Jahr 2017 feststellte¹. Die Konsequenz des Wohnungsmangels ist eine Entkopplung von Mieten und Einkommen. Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen können am bisherigen Wohnstandort kaum umziehen, weil die angebotenen Wohnungen kaum bezahlbar sind.

Immer wieder wurden in den vergangenen Jahren von verschiedener Seite Argumente zur Relativierung der Wohnungsknappheit oder gegen eine Steigerung des Wohnungsbaus eingebracht, die im Spiegel der realen Entwicklung nicht standhalten. Im Rahmen dieser Untersuchung wurde versucht, einige dieser Thesen auf ihre Stichhaltigkeit hin zu hinterfragen und mittels Fakten zu widerlegen.

1 Wohnungsmangel? Die Baugenehmigungen sind doch gut nach oben gegangen!

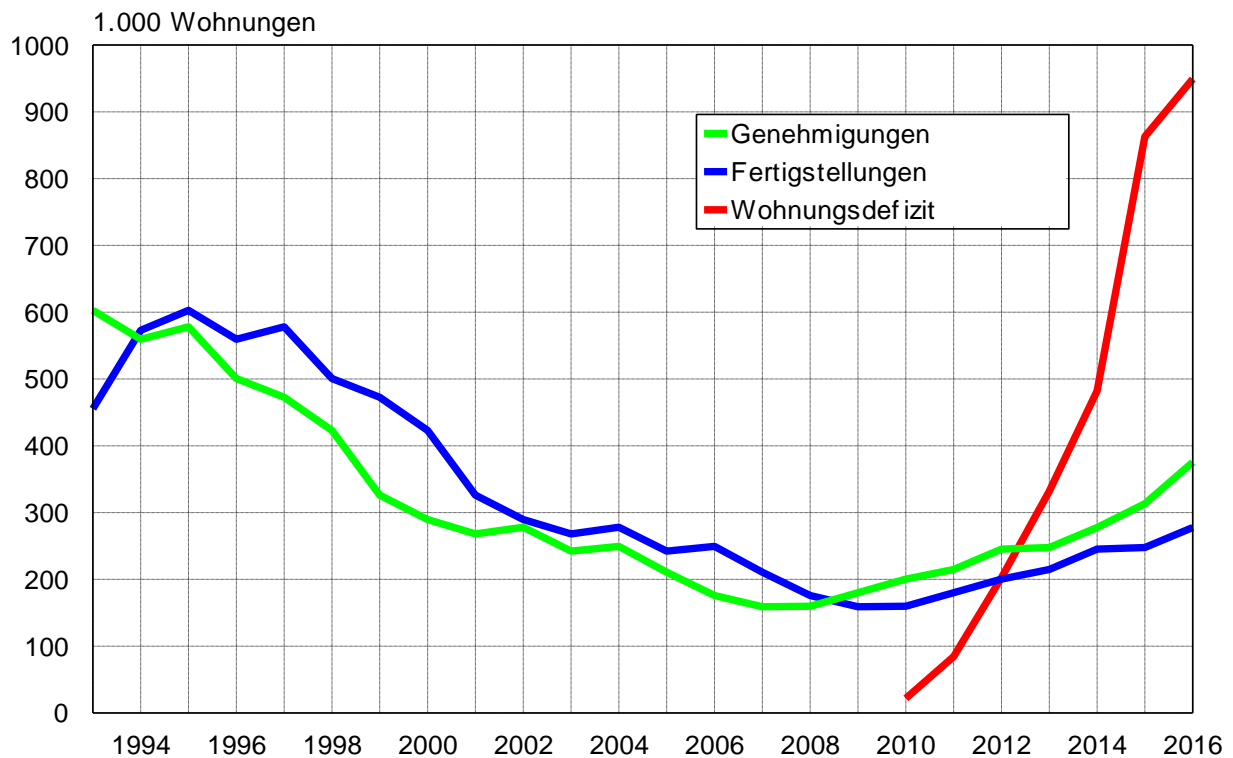
Für das Wohnungsangebot sind nicht die Baugenehmigungen, sondern die Baufertigstellungen entscheidend. Zudem gibt die Zahl allein keine Auskunft, ob die genehmigten Wohnungen für die Marktsegmente mit den größten Versorgungsproblemen vorgesehen sind. Selbst wenn die im Durchschnitt der vergangenen drei Jahre genehmigten Wohnungen tatsächlich gebaut würden, können die notwendigen Fertigstellungszahlen nicht erreicht werden.

Die Entwicklung der Baugenehmigungen und der Baufertigstellungen seit 1993 sowie des kumulierten Wohnungsdefizits seit 2010 zeigt **Abbildung 1**. Im Zeitraum 2010 bis 2016 wurden 374.000 Wohnungen mehr genehmigt als fertiggestellt. Insgesamt werden in der Summe immer mehr Wohnungen genehmigt als fertiggestellt, da ein Teil der Genehmigungen nicht umgesetzt wird.

Vor allem seit 2011 liefen dann die demografische Entwicklung und der Wohnungsbau stark auseinander. Es wird auch deutlich, dass selbst eine vollständige Umsetzung der Baugenehmigungen den Aufbau des Wohnungsdefizits nicht verhindert hätte.

¹ Koch, T., Ehrentraut, O.; Neumann, M. Pivac, A.: Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten; Prognos AG, Berlin 2017

Abbildung 1: Genehmigte und fertiggestellte Wohnungen von 1993 bis 2016 sowie die Entwicklung des Wohnungsdefizits seit 2010



Quelle: Statistisches Bundesamt; Pestel Institut

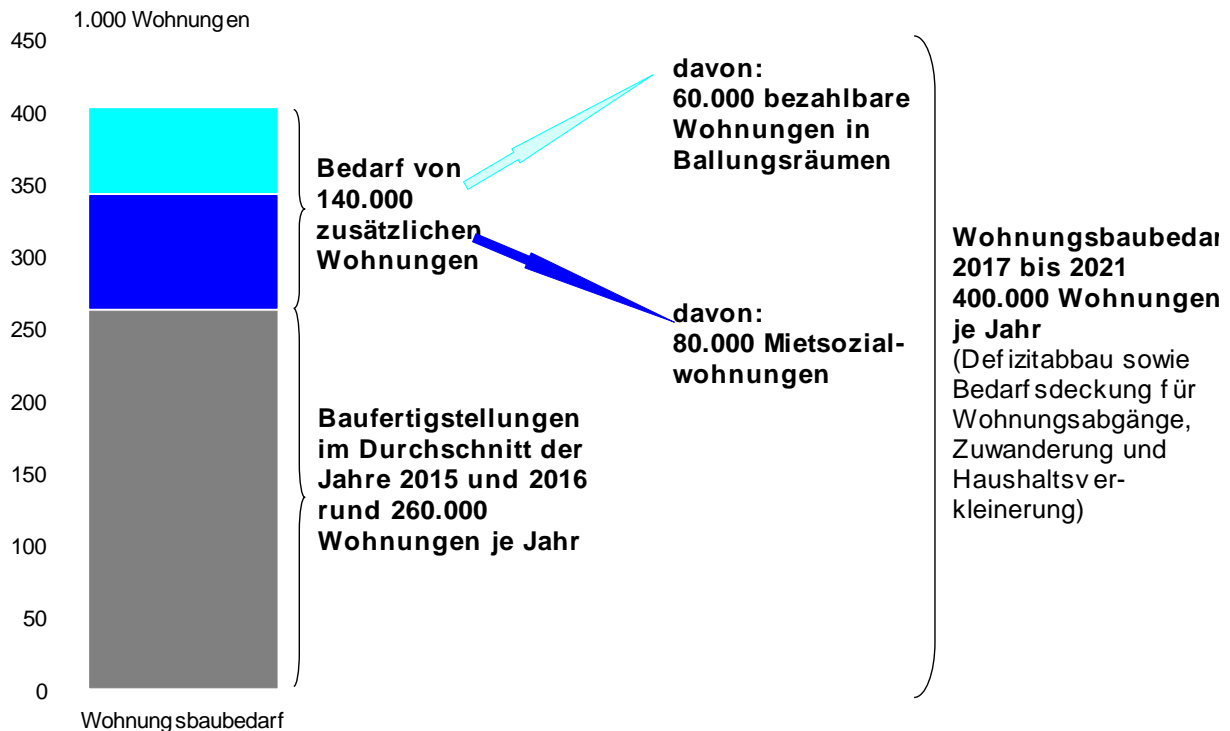
Bedarfsseitig sollte die Ausweitung des Neubaus vor allem im sozialen Mietwohnungsneubau und im Segment des bezahlbaren Wohnens erfolgen. Angemahnt wurde 2015² auf der Basis der damals erwarteten Fertigstellungen von 260.000 Wohnungen der zusätzliche Neubau von 80.000 Sozialmietwohnungen und 60.000 bezahlbaren, z.B. steuerlich geförderten Wohnungen (vgl. **Abbildung 2**).

Zwar stieg die Zahl der im Neubau geförderten Mietwohnungen 2016 um knapp 10.000 auf insgesamt 24.550 Wohnungen an³, der größere Teil der Steigerung der Wohnungsfertigstellungen entfiel aber auf Baumaßnahmen im Bestand und Wohnungen in Nichtwohngebäuden (zusammen gut 11.000 Wohnungen), Wohnheime (5.300 Wohnungen), Ein- und Zweifamilienhäuser (3.600 Wohnungen) und Eigentumswohnungen (2.900 Wohnungen). Geht man davon aus, dass Eigentumswohnungen als Anlageobjekt oder zur Selbstnutzung weit überwiegend in Mehrfamilienhäusern gebaut wurden, dann wurden lediglich gut 53.000 Mietwohnungen gebaut. Zieht man davon die 24.450 im Neubau geförderten Mietwohnungen ab, so errechnet sich für den frei finanzierten Mietwohnungsneubau des Jahres 2016 ein Wert von 28.700 Wohnungen, rund 2.800 Wohnungen weniger als 2015.

² Günther, M.: Kurzstudie „Modellrechnungen zu den langfristigen Kosten und Einsparungen eines Neustarts des sozialen Wohnungsbaus sowie Einschätzung des aktuellen und mittelfristigen Wohnungsbedarfs“ Pestel Institut, Hannover 2015

³ Bundestagsdrucksache 18/13054, S. 3

Abbildung 2: Mittelfristiger jährlicher Neubaubedarf 2017 bis 2021



Quelle: eigene Berechnungen Pestel Institut

Insgesamt ist davon auszugehen, dass der gegenwärtige Wohnungsbau quantitativ und qualitativ nicht zum Wohnungsbedarf passt. Insbesondere der Bedarf an Mietsozialwohnungen und an bezahlbaren Wohnungen wird in hohem Maße nicht gedeckt.

2 Wohnungsmangel? Es gibt doch genug leerstehende Wohnungen!

Die Leerstände sind in den Ballungsräumen auf Werte um 1 % des Wohnungsbestandes gesunken. Wohnungsmärkte sind lokale, maximal regionale Märkte. Hohe Leerstände in entfernten Regionen lösen das Defizit in den Ballungsräumen nicht.

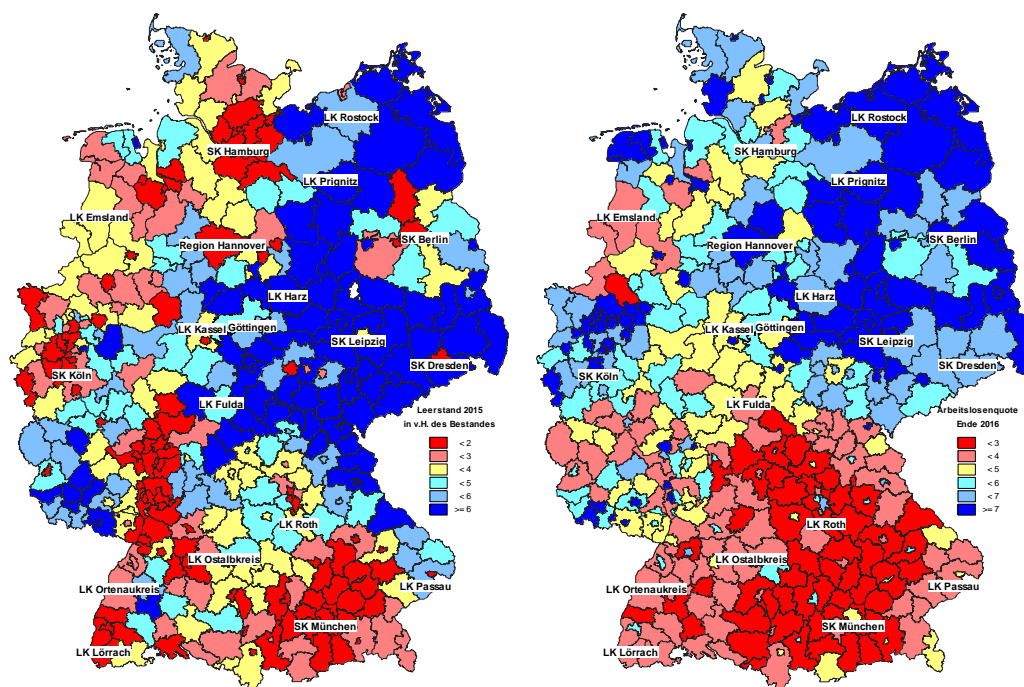
Ohne leerstehende Wohnungen kann kein Wohnungsmarkt funktionieren. Wohnungswechsel gehen in der Regel mit Schönheitsreparaturen in der bisherigen und kleinen Änderungen in der neuen Wohnung einher. Der Tod des letzten Haushaltsmitgliedes oder dessen Umzug in ein Pflegeheim ist häufig mit einem längeren Leerstand verbunden, weil eine Haushaltsauflösung durchgeführt werden muss und nach langjähriger Wohndauer oft eine Anpassung der Wohnung an aktuelle Standards insbesondere beim Bad und bei Fußbodenbelägen erforderlich ist. Zudem erhofft nicht zuletzt die Bundesregierung eine hohe Modernisierungsquote, um die Energieeffizienz im Wohnungsbestand zu erhöhen. Für Nutzerwechsel und Modernisierungen wird heute ein notwendiger Leerstand von 3 % des Wohnungsbestandes veranschlagt. Bei 41,7 Mio. Wohnungen beträgt der erforderliche Leerstand 1,25 Mio.

Wohnungen. Der für funktionierende Wohnungsmärkte notwendige Leerstand ist in vielen Ballungsräumen deutlich unterschritten und liegt vielerorts nur noch bei Werten um 1 %. Ein Indikator zur Beurteilung von Wohnungsmärkten ist die Fluktuationsrate, die bei wachsender Knappheit absinkt. Bei den im GdW organisierten Wohnungsunternehmen ist in den alten Ländern die Fluktuationsrate von 9,3 % im Jahr 2014 auf 6,8 % im Jahr 2016 gesunken.

Die Leerstandsquoten und die Arbeitslosenquoten Ende des Jahres 2015 in den Kreisen und kreisfreien Städten zeigt **Abbildung 3**. Insgesamt lag der Wohnungsleerstand Ende 2015 nach den Berechnungen des Pestel Instituts bei 2,9 % bzw. knapp 1,2 Mio. Wohnungen. Es ist deutlich zu erkennen, dass der Leerstand nicht gleichmäßig in Deutschland verteilt ist.

Ohne einen monokausalen Zusammenhang zu unterstellen, zeigen sich niedrige Leerstände vor allem in Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit. Für die in diesen Regionen nach einer Wohnung suchenden Haushalte sind höhere Leerstände in anderen Regionen nicht relevant. Die Angebote sind immobil. Weiterhin ist bei der Leerstandsdiskussion zu berücksichtigen, dass ein Teil der bereits über einen längeren Zeitraum leerstehenden Wohnungen in einem qualitativ schlechten Zustand ist, so dass ein Bezug dieser Leerstände ohne vorherige Sanierung/Modernisierung nicht möglich ist. Ein weiterer gerade in ländlichen Regionen nicht zu unterschätzender Teil des Leerstands besteht aus der „zweiten Wohnung“ im Zweifamilienhaus. Diese Wohnungen stehen dem Markt nicht vollständig zur Verfügung, da etliche Eigentümer kein Interesse an einer Vermietung haben.

Abbildung 3: Leerstandsquoten und Arbeitslosenquoten in den Kreisen und kreisfreien Städten 2015



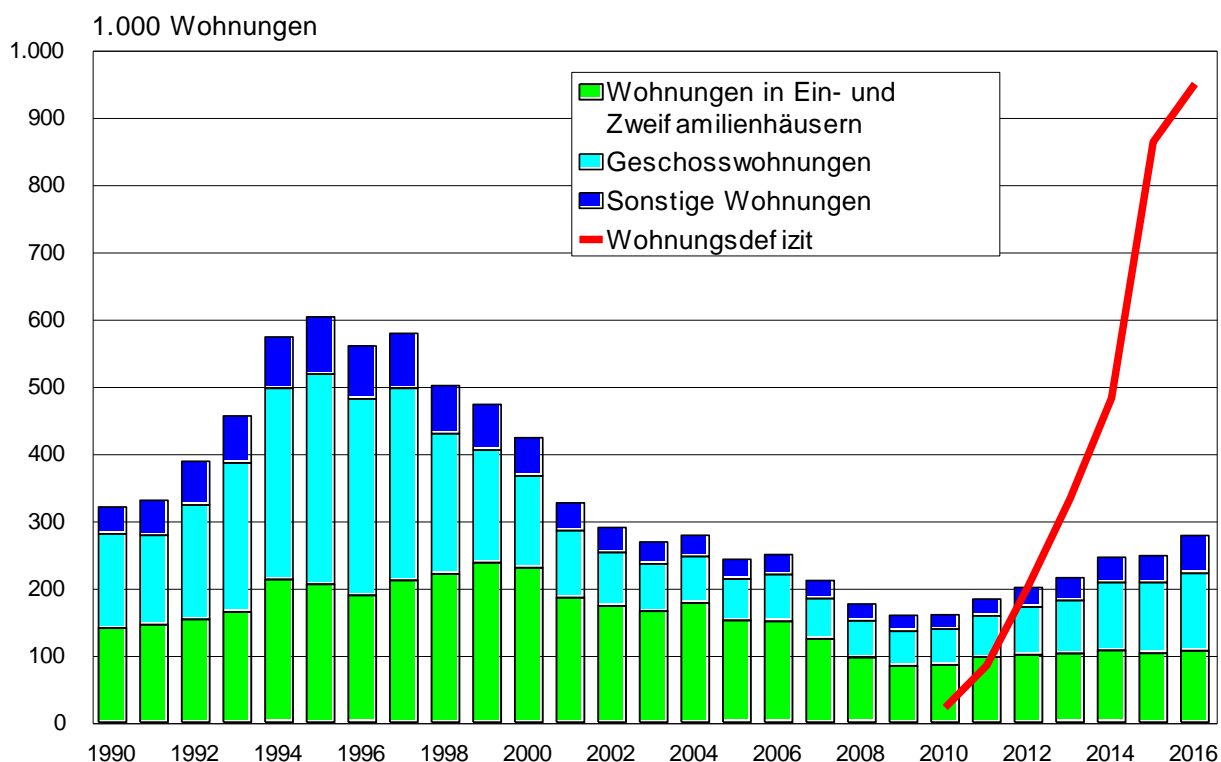
Quellen: Pestel Institut, Bundesagentur für Arbeit

3 Erst wenn der Wohnungsbau sich deutlich abschwächt, macht eine Förderung Sinn

Der „Markt“ produziert seit sieben Jahren einen unterhalb des Bedarfes liegenden Wohnungsbau. Da der Bedarf von 400.000 Wohnungen je Jahr unbestritten ist, muss jetzt gefördert werden, um endlich das Wohnungsdefizit abzubauen und damit den Wohnungssuchenden eine Perspektive zu geben.

In der letzten Phase einer starken Wohnungsknappheit von 1989 bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre wurde unmittelbar mit dem Aufkommen der Wohnungsknappheit reagiert. Die Wirkung war eine Ausweitung des Wohnungsbaus auf 550.000 bis 600.000 Wohnungen in den Jahren 1994 bis 1997, wie **Abbildung 4** zeigt.

Abbildung 4: Wohnungsbau in Deutschland von 1990 bis 2016 sowie die Entwicklung des Wohnungsdefizits seit 2010



Quelle: Baufertigstellungen: Statistisches Bundesamt; Wohnungsdefizit: eigene Berechnungen

Aktuell ist die Zahl der genehmigten Wohnungen in den ersten elf Monaten des Jahres 2017 im Vergleich zum Vorjahr um 7,8 % zurückgegangen. Damit deuten die Baugenehmigungen als Frühindikator auf einen sich zeitverzögert wieder abschwächenden Wohnungsbau hin. Das seit 2010 laufend angewachsene Wohnungsdefizit zeigt, dass die Wohnungsfertigstellungen ständig unter dem jeweiligen Wohnungsbedarf lagen. Ohne Förderung ist mit einem weiteren Anwachsen des Wohnungsdefizits zu rechnen.

Dies ist auch deshalb kritisch, weil die Preisanpassungen in Übernachfragesituationen deutlich schneller erfolgen als bei sich abschwächender Nachfrage. Wenn die Herstellung sachgerechter Verhältnisse (AfA im Mietwohnungsbau) und eine weitere Förderung des Wohnungsbaus nicht unmittelbar angegangen werden, so gibt man nicht nur den Wohnungssuchenden keine Perspektive, sondern nimmt auch einen langfristigen Niveausprung bei den Preisen hin.

4 Wenn der Staat den bezahlbaren Wohnungsbau fördert, stecken sich die Bauherren und die Bauunternehmen das Geld sowieso nur in die eigene Tasche. Und die Mieten sinken um keinen Cent.

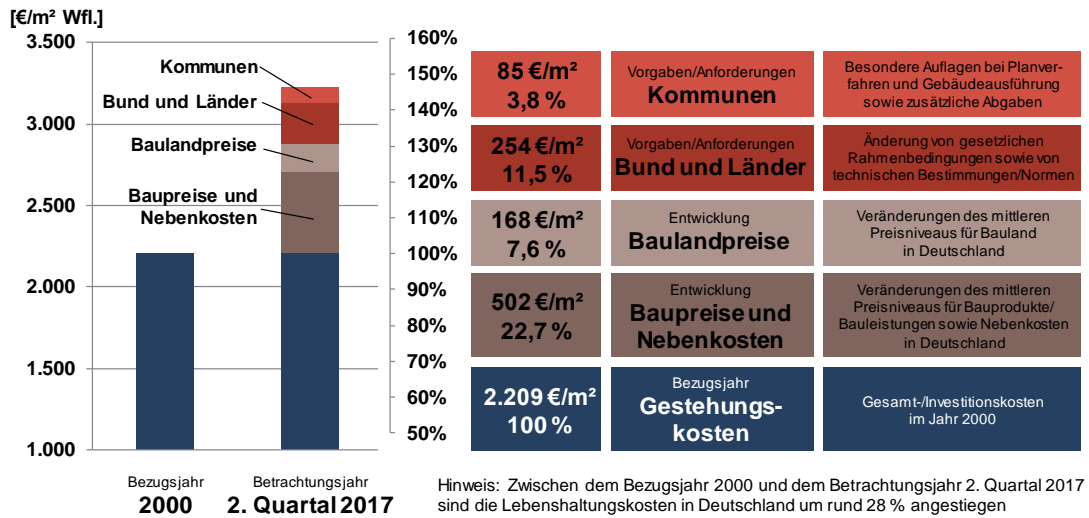
Die Förderung im sozialen Wohnungsbau führt zu mehr Wohnraum sowie unmittelbar zu einer Deckelung der Mieten. Die Förderung des frei finanzierten Wohnungsbaus ermöglicht es Investoren, in allen Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten wieder Mietwohnungsbau zu betreiben.

Im Vergleich zur Entwicklung der allgemeinen Lebenshaltungskosten (+28 % seit dem Jahr 2000) sind die Kosten für Investitionen in den Wohnungsbau in Wachstumsregionen und Ballungsgebieten mit 46 % deutlich stärker angestiegen. Für diese überproportionale Zunahme können die Bauherren und Bauunternehmen jedoch nicht verantwortlich gemacht werden. Wie **Abbildung 5** zeigt, lag die Steigerung der Baupreise einschl. der Nebenkosten mit 22,7 % deutlich unterhalb der Entwicklung der Lebenshaltungskosten. Diese unterdurchschnittliche Preisentwicklung ist nicht gleichbedeutend mit niedrigeren Immobilien- oder Mietpreisen. Sie ist aber eine Voraussetzung dafür, dass ein Angebot an bezahlbaren Neubauwohnungen überhaupt möglich ist.

Rund ein Drittel der Gesamtsteigerung der Investitionskosten ist direkt auf zusätzliche Vorgaben und Anforderungen von Bund, Ländern und Kommunen zurückzuführen. Ohne diese zusätzlichen Vorgaben bzw. Anforderungen von Bund, Ländern und Kommunen wäre die Steigerung der Investitionskosten rund 15 %-Punkte geringer ausgefallen und läge dann mit gut 30 % nur knapp oberhalb der Entwicklung der Verbraucherpreis. In diesen 30 % sind mit 7,6 %-Punkten die Baulandpreise enthalten, die sich seit dem Jahr 2000 nach den Daten des Statistischen Bundesamtes verdoppelt haben.

Obwohl die durchschnittliche Eigenkapitalrendite bei Wohnungsbauprojekten im bezahlbaren Wohnungsbau in den letzten Jahren immer weiter gesunken ist, lässt sich beim derzeitigen Baukostenniveau Wohnraum für kleinere und mittlere Einkommen insbesondere in städtischer Lage ohne eine entsprechende Förderung nicht mehr realisieren.

Abbildung 5: Veränderungen bei den Investitionskosten^{*)} vom Jahr 2000 bis zum 2. Quartal 2017



Investitionskosten und Verteilung der erfassten Kostentreiber für den Wohnungsbau auf die jeweiligen Verursacher am Beispiel von Wachstumsregionen bzw. Ballungsgebieten, Bezug: Typengebäude^{MFH}

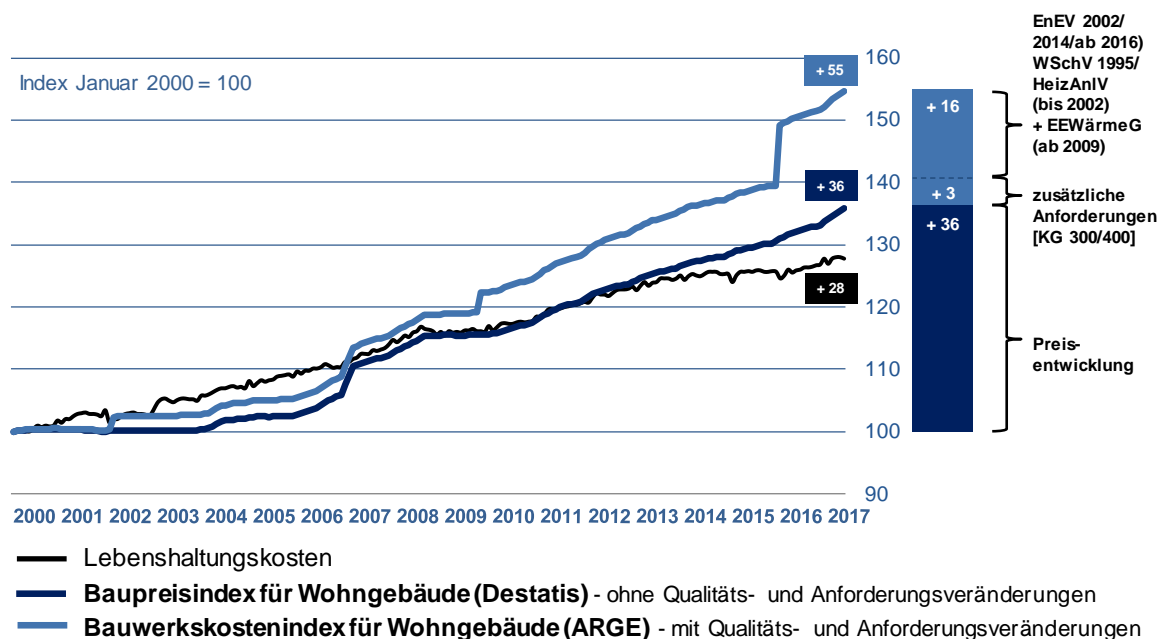
5 Die bauen heute einfach viel zu teuer: völlig überhöhte Bauwerkskosten!

Die Verantwortung für die erhöhten Kosten trägt im Wesentlichen der Gesetzgeber über die verschärften energetischen Anforderungen und die grundsätzlich höheren Anforderungen im Wohnungsbau.

Im Vergleich zu den allgemeinen Lebenshaltungskosten (+28 %) sind die in **Abbildung 6** ausgewiesenen Bauwerkskosten gegenüber dem Jahr 2000 mit rund 55 % tatsächlich erheblich stärker angestiegen⁴.

Die Gründe liegen insbesondere im Bereich des technischen Ausbaus in den verschärften energetischen Standards (+16 %-Punkte) sowie den grundsätzlich höheren Qualitätsanforderungen im Wohnungsbau (+3 %-Punkte). Ebenfalls überdurchschnittlich fällt die Entwicklung bei den Baunebenkosten aus, welche vor allem auf notwendige zusätzliche Fach- und Expertenplanungen zurückzuführen sind, die u.a. wegen Deregulierungen der Landesbauvorschriften erforderlich sind.

Abbildung 6: Kostenentwicklung für die Herstellung eines m² Wohnraums vom Jahr 2000 bis zum 2. Quartal 2017



Quelle: Statistisches Bundesamt, Controlling ARGE eV und Erhebungen in Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft

Die Veränderung der Kostenstruktur im Wohnungsbau zeigen die **Abbildungen 7 und 8**. Der Anteil der Rohbaukosten an den Bauwerkskosten ist von 54 % auf 45 % gesunken. Die anderen Bereiche haben ihre Anteile an den Bauwerkskosten durchweg erhöht. Die konstruktiven Ausbaukosten erreichten im 2. Quartal 2017 einen Anteil von 35,7 % (1,9 %-Punkte mehr als im Jahr 2000). Die stärkste Anteilsauswei-

⁴ Allerdings sind die Baulandpreise noch weit stärker angestiegen (vgl. Abbildung 18, S. 23)

tung ist beim technischen Ausbau festzustellen. Dieser Bereich hat mit 18,9 % um 6,3 %-Punkte gegenüber dem Jahr 2000 zugelegt.

Abbildung 7: Darstellung der Entwicklung der Verteilung bei den Bauwerkskosten zwischen dem Bezugsjahr 2000 und dem Betrachtungszeitpunkt 2. Quartal 2017, Bundesdurchschnitt

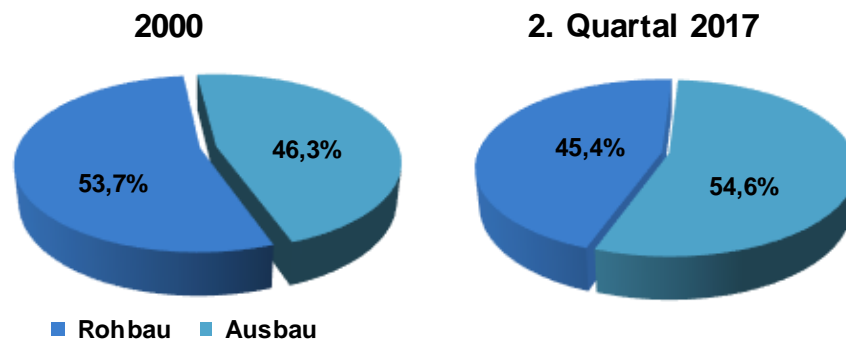
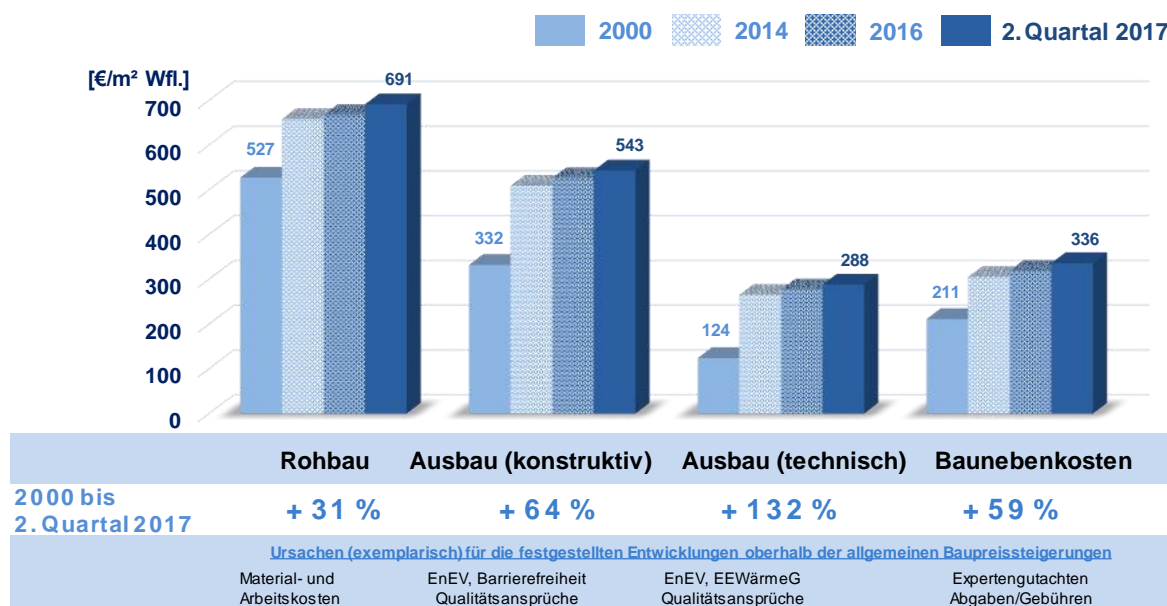


Abbildung 8: Entwicklung in den Leistungsbereichen Rohbau, konstruktiver Ausbau, technischer Ausbau und Baunebenkosten vom Jahr 2000 bis zum 2. Quartal 2017



Insgesamt bestätigt die Detailbetrachtung die wachsende Bedeutung technischer Elemente im Wohnungsbau. Es handelt sich insbesondere um anteilig immer mehr und komplexere technische Anlagen aufgrund der verschärften energetischen Anforderungen. Durch diese Anteilsverschiebungen bei den Bauwerkskosten hat sich die mittlere Nutzungsdauer im modernen Wohnungsbau auf 36 Jahre reduziert. Diese wäre der Ausgangspunkt für eine sachgerechte Abschreibung in Höhe von 3 % im Mietwohnungsbau.

Die trotz des Wissens um die Veränderungen seitens des Gesetzgebers beibehaltene Regelabschreibung von 2 % führt bei privaten Investoren mit Höchststeuersatz rechnerisch zu einer um rund 1 € je m² und Monat höheren notwendigen Kaltmiete als die sachgerechte Abschreibung in Höhe von 3 % je Jahr.

Es wird somit nicht zu teuer gebaut, sondern es wird so gebaut, wie es der Gesetzgeber wünscht. Wenn dabei ein Kostenniveau erreicht wird, dass der überwiegende Teil der Haushalte weder per Kauf noch per Miete finanzieren kann, muss politisch über eine Förderung entschieden werden. Ein erster Schritt wäre im Abbau der Belastung des Mietwohnungsbaus durch die sachgerechte Erhöhung der Regelabschreibung auf 3 % zu sehen.

6 Ordentlich CO₂ einsparen – mit dem „Klima-Retter Nr.1“: Gerade beim Wohnungsbau geht immer noch mehr, zumal vom Verkehrssektor und der Landwirtschaft keine Entlastungen zu erwarten sind

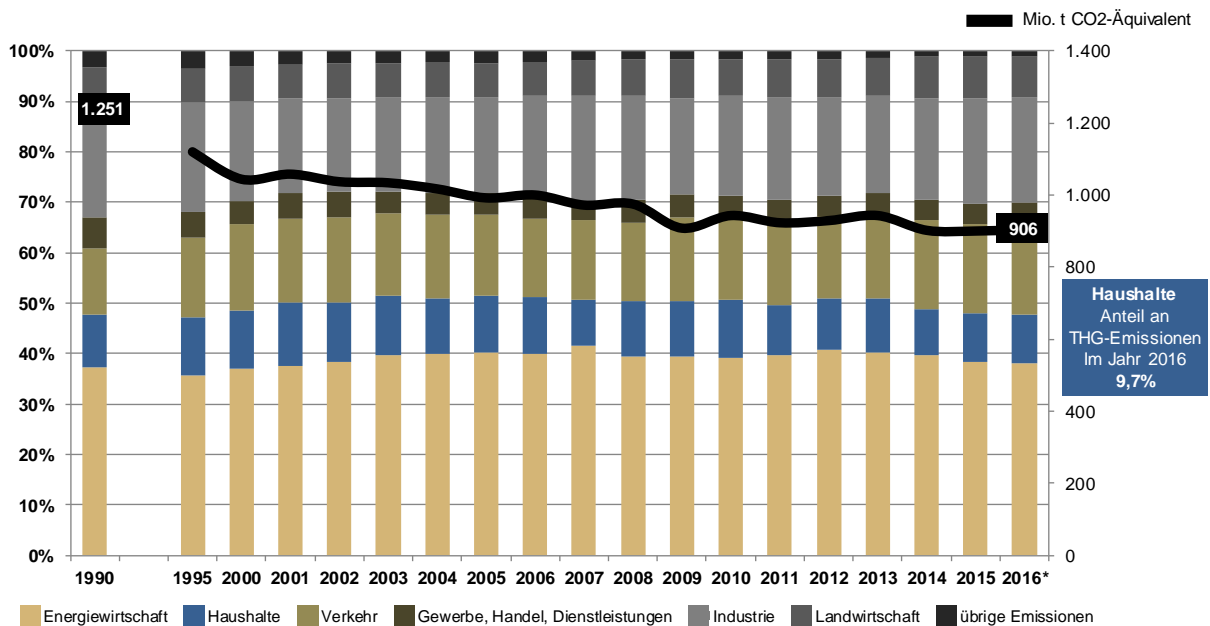
Der Wohnungsbau hat bereits erhebliche Beiträge zum Klimaschutz geleistet. Der Wohnungsbau bietet nicht die größten Potenziale und die Einsparkosten jeder vermiedenen t CO₂ sind in anderen Sektoren weit niedriger.

Nach Daten der TU Darmstadt⁵ führen weiter verschärfte energetische Standards im Wohnungsbau aus umweltökologischer Sicht zu periodischen Vermeidungskosten in Höhe von 370 bis 1.090 €/t CO₂. Demgegenüber kostet es heute im Rahmen des Emissionshandels lediglich 5 bis 8 €/t CO₂, eine entsprechende Menge an Treibhausgasen (THG) ausstoßen zu dürfen.

Somit erfordert die noch effizientere Nutzung von Energie in Gebäuden deutlich höhere finanzielle Mittel als beispielsweise Maßnahmen zur Verringerung von THG-Emissionen in anderen Sektoren. Darüber hinaus ist das Vermeidungspotenzial in anderen Sektoren erheblich größer als im Bereich der Haushalte. Statt einer weiteren Verschärfung der energetischen Standards im Wohnungsbau wäre eine Detailaufnahme der CO₂-Vermeidungskosten in den verschiedenen Sektoren sinnvoll, um über die weiteren Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele auf ökologisch und ökonomisch gesicherter Basis entscheiden zu können. Die Anteile der verschiedenen Sektoren an den Treibhausgasemissionen seit 1990 zeigt **Abbildung 9**.

⁵ Technische Universität Darmstadt; Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band 32, S. 1-95 (Stand 11/2016)

Abbildung 9: Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland in der Abgrenzung der Sektoren des Aktionsprogrammes Klimaschutz 2020

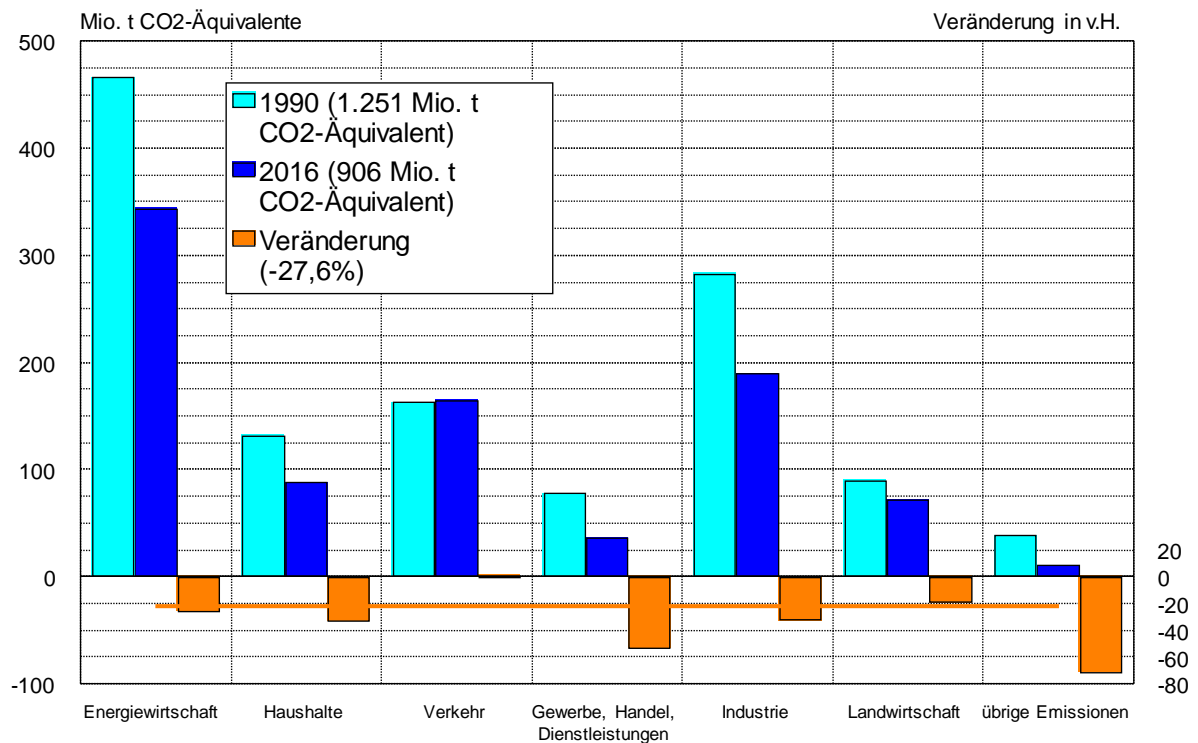


Quelle: Statistiken des Umweltbundesamtes (UBA) und des Statistischen Bundesamtes zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland inklusive Nahzeitprognose des UBA für 2016 (Stand 03/2017) und Schätzung basierend auf PM des UBA zur Klimabilanz 2016 (Stand 09/2017)

Die Entwicklung der Anteile der verschiedenen Sektoren von 1990 bis 2016 zeigt **Abbildung 10**. Insgesamt wurden die Treibhausgasemissionen um 27,6 % vermindert. Unterhalb dieser Verminderung lagen die Energiewirtschaft (-26,2 %), die Landwirtschaft (-20,0 %) und vor allem der Verkehr, dessen Treibhausgasemissionen sogar leicht zunahmen.

Alle übrigen Sektoren, auch die privaten Haushalte, erzielten eine relative Einsparung, die besser als die Gesamteinsparung war.

Abbildung 10: Entwicklung der THG-Emissionen in Deutschland in den verschiedenen Sektoren



Quelle: Statistiken des Umweltbundesamtes (UBA) und des Statistischen Bundesamtes zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland inklusive Nahzeitprognose des UBA für 2016 (Stand 03/2017) und Schätzung basierend auf PM des UBA zur Klimabilanz 2016 (Stand 09/2017)

7 Drehen an der Energie-Sparschraube: Schärfere Vorschriften zur Energieeinsparung machen das Bauen und Wohnen nicht teurer.

Bauen und Wohnen werden mit schärferen Vorschriften teurer. Bereits heute überschreiten beim Neubau die auf die Energieeinsparverordnung zurückzuführenden Kosten die eingesparten Energiekosten.

Es ist nicht zu bestreiten, dass schärfere Vorschriften zur Energieeinsparung die Kosten für die Beheizung und die Bereitstellung von Warmwasser reduzieren. Wie **Tabelle 1** zeigt, wurde mit der EnEV 2016 ein Zustand erreicht, bei dem unter den aktuellen Rahmenbedingungen eine weitere technisch manifeste Absenkung des Energieverbrauchs durch Dämmung, Zwangslüftung oder andere technische Maßnahmen zu im Vergleich zu den Einsparungen stärker steigenden Kapitalkosten führt.

Tabelle 1: Darstellung der Bauwerkskosten (KG 300/400), Mehrkosten und Heizkosteneinsparungen von energetischen Standards (Bezug: Typengebäude^{MFH} in seiner Grundvariante), Kostenstand: 2. Quartal 2017, Bundesdurchschnitt, inkl. Mehrwertsteuer (Bruttokosten)

Energetische Standards	€ je m ² Wohnfläche (Wfl. gem. WoFIV)	Kostenindex KG 300-400	€-Mehrkosten KG 300-400	€-Heizkosteneinsparung ⁶ in 20 Jahren
	Median	Median	Median	Median
EnEV 2014	1.405	100	0	0
EnEV ab 2016	1.499	106,7	82.720	29.690
EffH 70	1.552	110,5	129.360	46.650
EffH 55	1.644	117,0	210.320	57.260
EffH 40	1.752	124,7	305.360	65.740

Hinsichtlich der jeweiligen energetischen Standards bzw. unterschiedlichen Anforderungsniveaus ist über die Kostenbetrachtung hinaus zu berücksichtigen, dass diese i.d.R. mit unterschiedlichen Energieverbräuchen und Emissionen (CO₂-Äquivalente) verbunden sind.

Grundsätzlich weisen Gebäude, die in hohen energetischen Standards errichtet werden, geringe Energieverbräuche und Emissionen auf. Hierbei verläuft allerdings die Entwicklung beispielsweise bei den Kosten und dem Verbrauch nicht linear. Bei ambitionierten energetischen Standards steigen die Kosten aufgrund des hohen baukonstruktiven und anlagentechnischen Aufwandes exponentiell an, während die Kurve des möglichen Einsparpotenzials beim Energieverbrauch immer weiter abflacht.

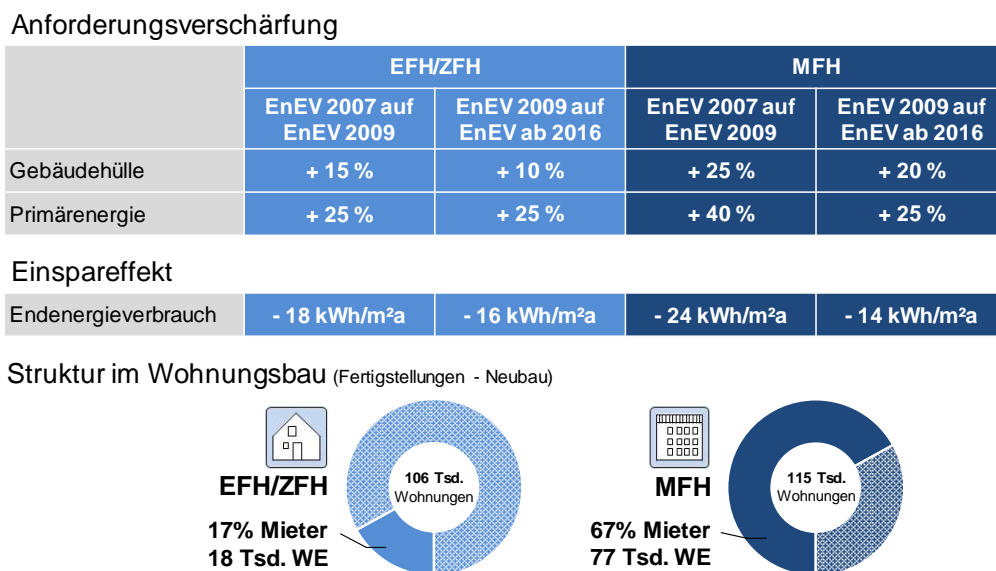
⁶ Bestimmung der €-Heizkosteneinsparung auf Grundlage der spezifischen Endenergieverbrauchskennwerte (Median) für Wärme, welche für Heizung und Warmwasser in den verschiedenen energetischen Standards (Wohnungsbau) durch umfangreiche Verbrauchsdatenanalysen ermittelt wurden. Ergänzend hierzu wurde auch das aktuelle Energiepreisniveau in Deutschland untersucht, um eine entsprechende Festlegung treffen zu können. Nach Angaben von Eurostat, Destatis, EID und dem Bund der Energieverbraucher schwankt der durchschnittliche Bruttopreis je kWh aktuell beispielsweise für Gas zwischen ca. 6 und 7 Cent. Da der überwiegende Teil der Neubauprojekte nach statistischen Erhebungen von Destatis derzeit mit dem Energieträger Gas realisiert wird, wurde für die Bestimmung der €-Heizkosteneinsparung das tatsächlich aktuelle obere Preisniveau für Gas in Höhe von 7 Cent angesetzt. In diesem Zusammenhang werden die Ergebnisse bei Berücksichtigung einer Energiepreissteigerung von 3,5 % p.a. untersucht und dargestellt (Hinweis: Die Prognose der jährlichen Energiepreissteigerungen nach dem Energiekonzept der Bundesregierung vom 28.09.2010 geht von durchschnittlichen Entwicklungen bis 2050 von deutlich unter 3 % p.a. aus). Für die Bestimmung der €-Heizkosteneinsparung wurde ein für solche Betrachtungen im Allgemeinen üblicher Zeitraum von 20 Jahren gewählt.

Hinsichtlich des energetischen Standards EnEV ab 2016 lassen sich bei einer Gegenüberstellung der in **Tabelle 1** aufgeführten €-Mehrkosten (82.720 €) und €-Heizkosteneinsparungen in 20 Jahren (29.690 €) ebenfalls entsprechende Verhältnismäßigkeiten ablesen.

Vor diesem Hintergrund war eigentlich die Grenze der wirtschaftlichen Vertretbarkeit selbst bei einer Energiepreisentwicklung über den derzeitigen Prognosen bereits mit dem Anforderungsniveau der EnEV 2014 insbesondere für den mehrgeschossigen Wohnungsbau erreicht.

Bei den Vorschriften zur Energieeinsparung im Wohnungsbau ist es in Bezug auf die einzelnen Gebäudetypen (EFH/ZFH und MFH) in den letzten Jahren zu sehr asymmetrischen Entwicklungen gekommen, wie **Abbildung 11** ausweist.

Abbildung 11: Schärfere Vorschriften zur Energieeinsparung - Entwicklung der EnEV im Wohnungsbau



Quelle: Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen, Kiel

Obwohl Mehrfamilienhäuser bereits im Ausgangsjahr 2007 einen geringeren spezifischen Energieverbrauch aufwiesen als Ein- und Zweifamilienhäuser, fiel die Anforderungsverschärfung für Mehrfamilienhäuser deutlich höher aus.

Bei den unterschiedlichen Anteilen an Eigentümern und Mietern in den verschiedenen Gebäudearten ist festzustellen, dass weitere Verschärfungen Mieter deutlich stärker treffen als Eigentümer.

8 Warum mehr Sozialwohnungen? Es gibt doch das Wohngeld!

Das Wohngeld erhöht als individuelle Leistung die Wohnkaufkraft eines kleinen Teils der Haushalte, stellt aber keinen Anreiz für Investitionen in den Wohnungsneubau dar. Demgegenüber führt die Förderung des sozialen Mietwohnungsneubaus zu mehr Wohnungen.

Es werden daher mehr Sozialwohnungen gebraucht, ohne auf das Wohngeld zu verzichten. D. h., es werden dauerhaft beide Förderinstrumente gebraucht.

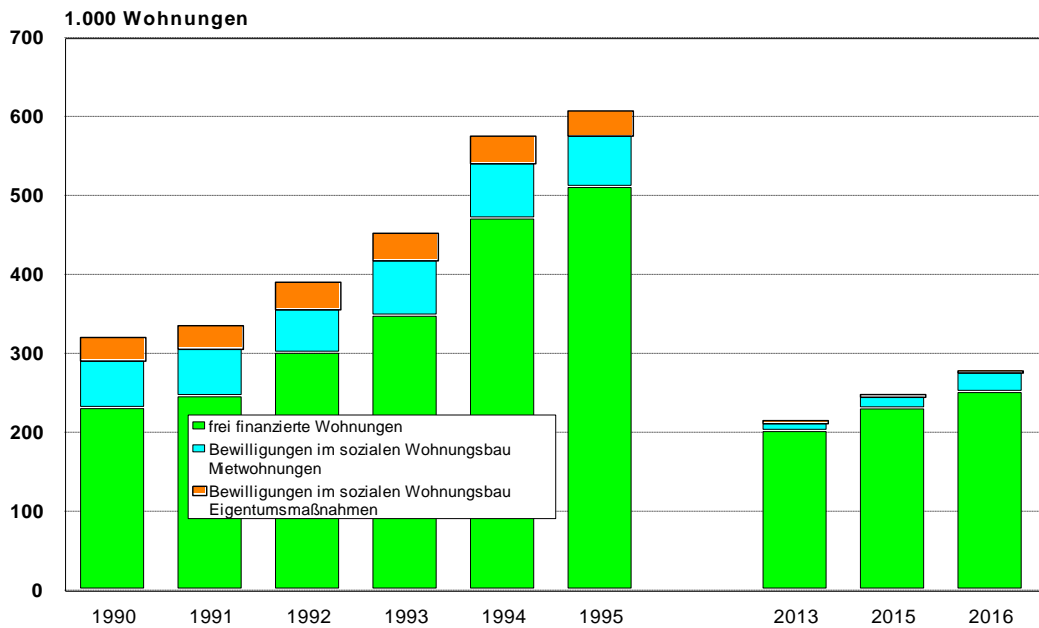
Wohngeld erhielten im Zeitraum von 2005 bis 2016 zwischen 1,1 % und 2,6 % der privaten Haushalte. Die Unterschiede im Zeitablauf resultieren aus der diskontinuierlichen Anpassung des Wohngeldes. Mit jeder Wohngeldanpassung wird der Kreis der Begünstigten erweitert, zuletzt 2016 auf ca. 631.000 Haushalte. Bei nominal steigenden Einkommen überschreitet ein Teil der Begünstigten im Laufe der Jahre die Einkommensgrenzen und fällt aus der Förderung, so dass die Zahl der begünstigten Haushalte spürbar absinkt. Insgesamt wäre beim Wohngeld eine automatische Inflationsanpassung sinnvoll. Ein Investitionsimpuls für Investoren ging von den in 2016 gezahlten 1,2 Mrd. € Wohngeld nicht aus, da mit dieser Förderung Mieter in bestehenden Mietverhältnissen entlastet wurden.

Mietsozialwohnungen mit Belegrechten und Mietpreisbindungen erfüllen neben der Gewährung einer vergleichsweise niedrigen Miete der Bewohner weitere Aufgaben. Grundsätzlich ist die Verfügbarkeit von Wohnraum für alle im Rahmen der Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Der Staat gewährleistet somit etwas, was er nicht oder meist nur in geringem Umfang hat.

Die Vermittlung von Haushalten, die sich selbst am Markt keine Wohnung beschaffen können, gelingt mit Wohngeld nicht. Zur Unterbringung von Haushalten benötigen die Städte und Gemeinden den Zugriff auf Wohnungen. Dies geht nur mit eigenen Wohnungen oder mit Sozialwohnungen mit Mietpreis- und Belegungsrechten. Kommunalen Wohnungsgesellschaften kommt in diesem Zusammenhang in vielen Städten eine wichtige Aufgabe zu. Darüber hinaus ist aber auch die laufende Schaffung neuer, vergleichsweise preiswerter Wohnungen notwendig, um eine Bestandsmischung zu erhalten. Und die im Rahmen des Neubaus von Sozialwohnungen gewährten Mittel führen im Gegensatz zum Wohngeld zu einer Ausweitung des Angebotes an Mietwohnungen.

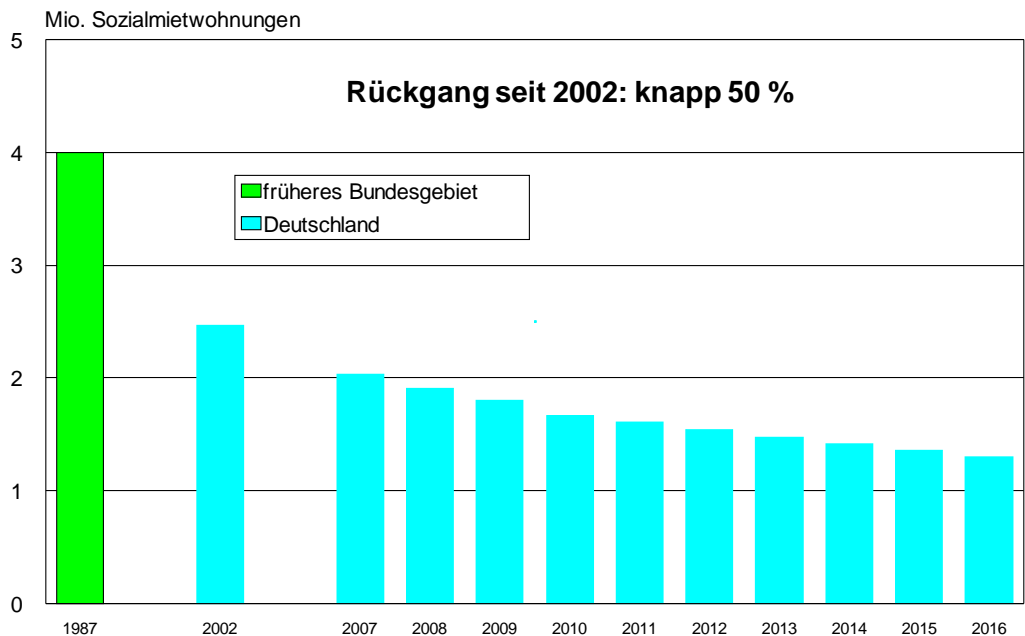
Sozialwohnungen sind natürlich nicht die einzigen preiswerten Angebote im Mietwohnungsbestand. Es sind aber die Angebote mit einer eingebauten „Mietpreisbremse“. Die **Abbildungen 12 und 13** zeigen den Anteil des sozialen Wohnungsbaus in den Zeiträumen „1990 bis 1995“ und „2013, 2015 und 2016“ sowie die Entwicklung des Bestandes an Mietsozialwohnungen.

Abbildung 12: Sozialer und frei finanziert Wohnungsbau in Deutschland von 1990 bis 1995 sowie 2013, 2015 und 2016



Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundestagsdrucksache 18/13054

Abbildung 13: Entwicklung des Bestandes an Sozialmietwohnungen



Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundestagsdrucksache 18/13054

9 Sozialwohnungen haben eine geringe Bedeutung, weil nur ein kleiner Teil der Bevölkerung Anspruch hat

In den Großstädten liegen 35 % bis 50 % der privaten Haushalte unterhalb der Einkommensgrenzen, die zum Bezug einer Sozialwohnung berechtigen. Sie haben damit die grundsätzliche Berechtigung, eine geförderte Mietwohnung zu beziehen. Demgegenüber macht das Angebot an Sozialwohnungen bundesweit etwa 6 % des Mietwohnungsbestandes aus.

Die hohe Bedeutung der Segmente „Bezahlbares Wohnen“ und „Soziale Wohnraumförderung“ wird aus **Abbildung 14** ersichtlich. Unabhängig vom Wohnungsbedarf der Transferleistungsbezieher hätten ohne diese Segmente auch viele Erwerbstätige mit durchschnittlichem Haushaltseinkommen erhebliche Zugangsschwierigkeiten am Wohnungsmarkt. Die Zuordnung der Berufsgruppen orientiert sich u. a. an den Durchschnittswerten der Entgelttabelle zum Tarifvertrag-Länder. Insgesamt umfassen die Zielgruppen (Berufsgruppen) 14,7 Mio. Haushalte in Deutschland.

Abbildung 14: Zielgruppen „Bezahlbares Wohnen“ und „Soziale Wohnraumförderung“ nach den Entgelttabellen des öffentlichen Dienstes

Zielgruppen (Berufsgruppen)		
Anzahl Haushaltsmitglieder	Bezahlbares Wohnen	Soziale Wohnraumförderung
	7,2 Mio. Haushalte	7,5 Mio. Haushalte
1-Person	z.B. Diätassistenten, Schiffsführerin (Bereisungsschiffe), Aufzugsmonteur	z.B. Justizhelfer, Pförtner, Tierwärter
2-Personen	z.B. Forstamtmänner, Leiter Kita, Vermessungstechnische Beschäftigte	z.B. Erzieher, Ergotherapeuten, Arzthelferin, Rettungssanitäter
2-Personen (Alleinerziehend mit Kind)	z.B. Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten	z.B. Hebamme, Altenpfleger, Oberförster, Lehrkräfte (Gesundheit)
3-Personen (Alleinerziehend mit 2 Kindern)	z.B. Verwaltungsdienst Einstiegsamt höherer Dienst	z.B. Forstamtmänner, Leiterin Kita, Vermessungstechnische Beschäftigte
4-Personen (Eltern + 2 Kinder)	z.B. Apotheker, Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte mit entsprech. Funktionen	z.B. Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten
5-Personen (Eltern + 3 Kinder)		z.B. Apotheker, Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte mit entsprech. Funktionen
Summe: 14,7 Mio. Haushalte \triangleq 24 Mio. Personen \triangleq 65 % Mieterhaushalte		

Hinweis: Die Zuordnung orientiert sich u.a. an den Durchschnittswerten der Entgelttabelle zum Tarifvertrag-Länder, d.h. auch bei den mit aufgeführten Ärzten und Apothekern geht es ausschließlich um Angestellte im öffentlichen Dienst

Quelle: Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vom 12. Oktober 2006 in der Fassung des Änderungsstarifvertrages Nr. 9 vom 17. Februar 2017 nebst den Anlagen A bis F

Die vorgenannten Zielgruppen (Berufsgruppen) reichen je nach Familienstand und Haushaltsgröße vom Tierwärter über Vermessungstechnische Beschäftigte bis hin zu angestellten Ärzten und Apothekern im öffentlichen Dienst.

In Ballungsräumen verfügen 35 bis 50 % aller Haushalte aufgrund ihrer Einkommensverhältnisse mittlerweile über die Voraussetzung für einen Wohnberechtigungsschein.

Ohne politische Prioritätensetzung im Bereich der Sozialen Wohnraumförderung (Ausweitung des Angebots, Anhebung der KdU-Richtwerte etc.) wird die Wohnungssuche für Anspruchsberechtigte insbesondere für Grundsicherungsempfänger immer problematischer. Ihren Ausdruck findet diese Entwicklung in einer deutlich gesunkenen Fluktuation gerade in den Ballungsräumen.

10 Der Bund muss nicht überall seine Finger im Spiel haben: Die Länder regeln den sozialen Wohnungsbau vor Ort besser selbst

Ohne die Mittel des Bundes wären die Länder beim Auflegen von Förderprogrammen zur Erstellung von Wohnraum für kleine und mittlere Einkommen unter aktuellen Marktbedingungen massiv überfordert. Der Bund kann sich einer dauerhaften Mitverantwortung für das „Wohnen“ der Bevölkerung wegen seiner Zuständigkeit für die Abschreibungshöhe und die Förderprogramme der KfW ohnehin nicht entziehen. Zur Verstetigung des von Bund und Ländern finanzierten sozialen Wohnungsbaus ist eine baldige Grundgesetzänderung erforderlich.

Die Grundannahme des Übergangs der Verantwortung für den sozialen Wohnungsbau vom Bund auf die Länder im Jahre 2006 war die höhere Kompetenz der Länder bei der Beurteilung der Lage vor Ort. Die Reform fiel in eine Zeit mit relativ geringen Versorgungsproblemen auf den Wohnungsmärkten. Die Auslandszuwanderung war niedrig und über verschiedene europäische Vereinbarungen galt Deutschland vor der Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylbewerbern als nahezu geschützt, da die Zuwanderung fast nur über so genannte sichere Drittstaaten erfolgen konnte. Es wurde ein dauerhafter und stetiger Bevölkerungsrückgang erwartet. Probleme auf den Wohnungsmärkten wurden, abgesehen von den wenigen entwicklungsstarken Großstädten, eher in einem Anwachsen von Leerständen als in Versorgungsengpässen gesehen.

Die größere Nähe der Länder zu den Problemen in den einzelnen Städten und Gemeinden war auch vor der Reform unbestritten. Die gemeinsam von Bund und Ländern finanzierten Projekte des sozialen Wohnungsbaus sahen vor der Reform in der Regel eine paritätische Finanzierung durch den Bund und das jeweilige Land vor.

In den Jahren ab 2010 stiegen die Wanderungsgewinne aus dem Ausland entgegen der Erwartungen wieder an. Zusammen mit den Gewinnen aus den Binnenwanderungen wuchsen vor allem die Groß- und Universitätsstädte kräftig. Die 2011 beim Zensus noch festgestellten Leerstände schmolzen binnen weniger Jahre unter die Fluktuation- und Modernisierungsreserve. In der Folge der „neuen Wohnungsknappheit“ eröffneten sich Preiserhöhungsspielräume und viele Länder waren mit dem Wandel überfordert. Die niedrigen Zinsen führten dazu, dass selbst die so genannten

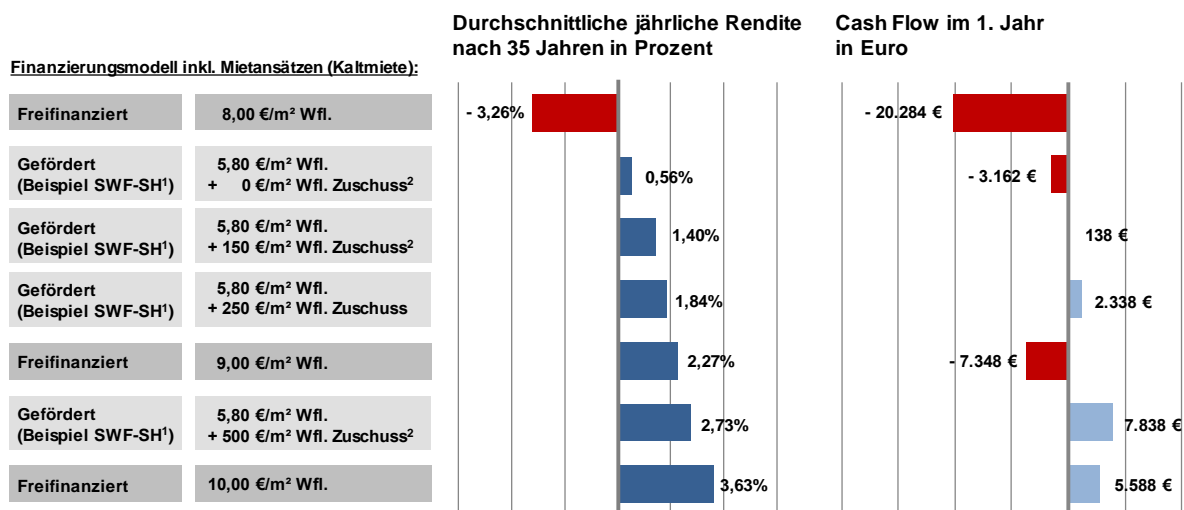
Null-Zins-Programme (in der Realität blieben meist Kosten in einer Größenordnung von 0,5 %) keinen Anreiz zum Bau von Sozialwohnungen boten, da die festgesetzte geringe Kaltmiete von 5 bis 7 € je m² Wohnfläche im Monat zu einer im Vergleich zum Bau von frei finanzierten Mietwohnungen oder Eigentumswohnungen unattraktiven Rendite führte. Dabei sind im freifinanzierten Wohnungsbau Kaltmieten unter 10 € je m² Wohnfläche derzeit nur unter besonderen Voraussetzungen zu erreichen.

Ohne die Kompensationsmittel des Bundes wären die Länder beim Auflegen von Förderprogrammen zur Erstellung von Wohnraum für kleine und mittlere Einkommen unter aktuellen Marktbedingungen überfordert. Die Aufstockung der Kompensationsmittel war ein wichtiger Schritt, ist aber nach wie vor unzureichend und nur für die Jahre 2018 und 2019 gesichert. Der Neubau von Mietsozialwohnungen konnte im Jahr 2016 um rund 10.000 auf 24.550 Wohnungen gesteigert werden.

Auch bezahlbarer Wohnraum, der sich meist auf einem Niveau der Kaltmieten zwischen 7 und 8 € je m² Wohnfläche im Monat bewegt, ist ohne Förderung bzw. Subventionierung nur in Ausnahmefällen und unter optimalen Bedingungen umsetzbar.

Den beim heutigen Kostenniveau zum Erreichen bestimmter Kaltmieten erforderlichen Subventionsbedarf zeigt **Abbildung 15**.

Abbildung 15: Notwendigkeit von Kompensationsmitteln des Bundes - Rendite und Cash Flow bei Investitionskosten von 3.250 €/m² Wfl.



¹ SWF-SH = Soziale Wohnraumförderung des Landes Schleswig-Holstein (0,87 % effektiver Zinssatz über 48 Jahre)

² Exemplarische Berechnung einer angenommenen Fördervariante – kein aktuelles Finanzierungsmodell im Rahmen der SWF-SH

Hinweis: Ermittlung der Rendite und des Cash Flow durch die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH); Marktansätze (Stand: 12/2016) unter anderem mit 2% Zins, 1,5% Tilgung

Wohnungsbau muss für private, öffentliche und genossenschaftliche Investoren wirtschaftlich sein. Der aus dem niedrigen Marktzens resultierende zusätzliche Förderbedarf über Zuschüsse kann von den Ländern ohne die Bundesmittel nicht abgedeckt werden. Renditeorientierte Investoren werden sich trotzdem eher im frei finanzierten

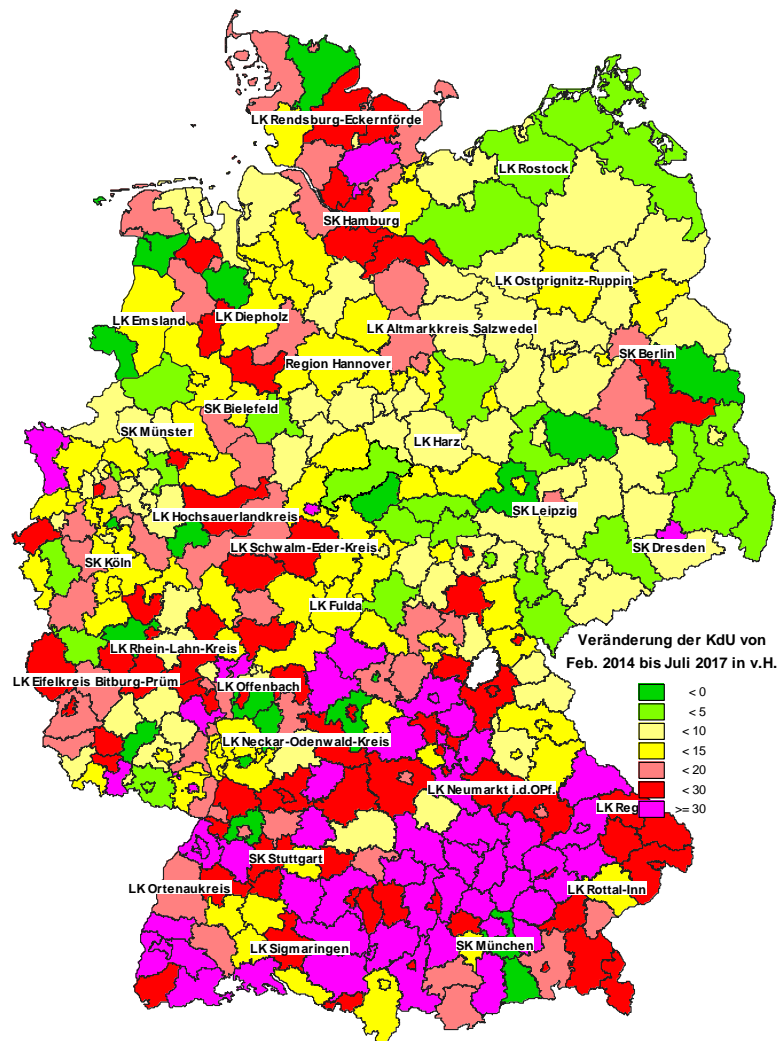
Bereich oder beim Bau von Eigentumswohnungen engagieren, wenn die für Renditen jenseits der 3 % notwendigen Miet- und Kaufpreise am Markt erzielbar sind.

Insgesamt sind die Kompensationsmittel des Bundes ein wichtiger Bestandteil der Wohnungsbauförderung der Länder. Ein Fortfall der (erhöhten) Mittel ab 2020 würde den sozialen Wohnungsbau stark beeinträchtigen. Die in der Diskussion stehende Summe von 1 Mrd. an Bundesmitteln je Jahr für 2020 und 2021 bedeutet eine im Vergleich zur aktuellen Förderung für das Jahr 2018 nicht akzeptable Abschmelzung der Bundesmittel um ein Drittel. Tatsächlich müssten die derzeitigen Finanzmittel des Bundes von 1,5 Mrd. € pro Jahr weiter angehoben werden. Wichtig ist zudem eine Anpassung des Grundgesetzes, die dem Bund wieder eine Mitverantwortung im sozialen Wohnungsbau gibt. Dabei ist auf eine Zweckbindung der Mittel und eine Kofinanzierung der Länder abzustellen.

Ohne ausreichende Förderung werden weder die Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus noch die Etablierung des "Bezahlbaren Wohnens" im Neubau gelingen.

Die Ausweitung des Wohnungsbaus im damals und heute als notwendig erachteten Ausmaß ist bisher nicht erkennbar. Die im Herbst 2015 erwarteten Konsequenzen des Nicht-Handelns dagegen schon, wie **Abbildung 16** zeigt.

Abbildung 16: Entwicklung der von den Job-Centern anerkannten reinen Kosten der Unterkunft von Februar 2014 bis Juli 2017



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Wenn sich die durchschnittlichen, von den Job-Centern anerkannten, reinen Unterkunftskosten in knapp drei Jahren vielerorts um über 30 % erhöht haben, so verdeutlicht dies die Folgen einer ungebremsten Marktentwicklung. Davon betroffen sind natürlich nicht nur Transferleistungsbezieher, sondern die ökonomischen Zugangsschwierigkeiten setzen sich bis tief in die Mittelschicht fort. Wenn die Job-Center für Wohnungen einfachen Standards reine Unterkunftskosten jenseits der 10 €/m² und Monat übernehmen, können „unsubventionierte“ Haushalte des mittleren und unteren Einkommenssegmentes kaum eine bezahlbare Wohnung finden. Dieser Entwicklung kann kurzfristig nur mit mehr Wohnungsbau entgegengewirkt werden.

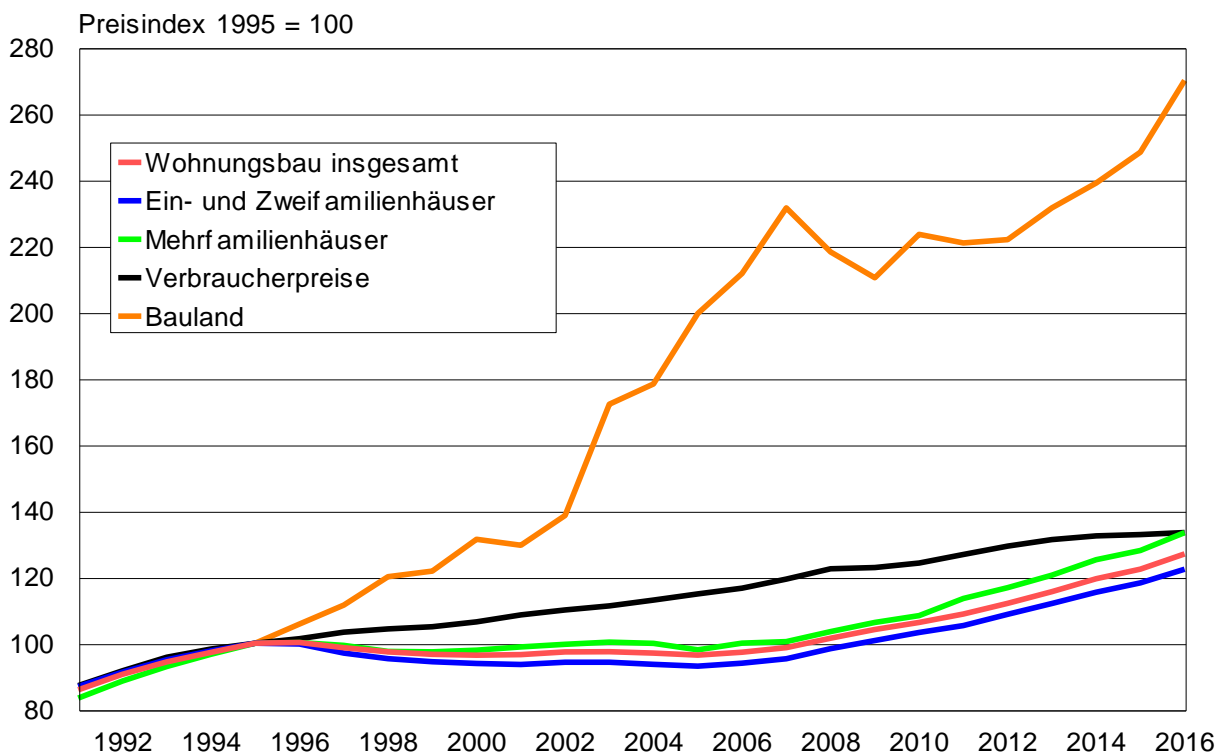
11 Land ist genug da: Es muss nur bebaut werden.

Land ja, aber nicht genug Bauland. Die Städte und Gemeinden wandeln zu wenig Land in Bauland um. Die Innenentwicklung ist notwendig, reicht aber angesichts des heutigen Wohnungsbedarfs bei weitem nicht mehr aus. Eine zumindest temporäre Aufgabe der restriktiven Baulandpolitik ist erforderlich, um die spekulativen Preisübertreibungen zu bremsen. Die Baulandpreise lassen bezahlbaren Wohnungsbau in den Ballungsräumen bereits heute nicht mehr zu.

Grundsätzlich können nur die Städte und Gemeinden mittels ihrer Planungshoheit Bauland schaffen. Dort liegt die politische Verantwortung für eine ausreichende Baulandbereitstellung. Ein akuter Baulandmangel verhindert gegenwärtig eine Ausweitung der Bautätigkeit in den Ballungsräumen.

Knappheit führt zu Preissteigerungen; dies gilt auch für Bauland. Die Entwicklung der Bauwerkskosten und der Preise für Bauland zeigt **Abbildung 17**.

Abbildung 17: Preisentwicklung im Wohnungsbau und für Bauland im Vergleich zur Entwicklung der Verbraucherpreise

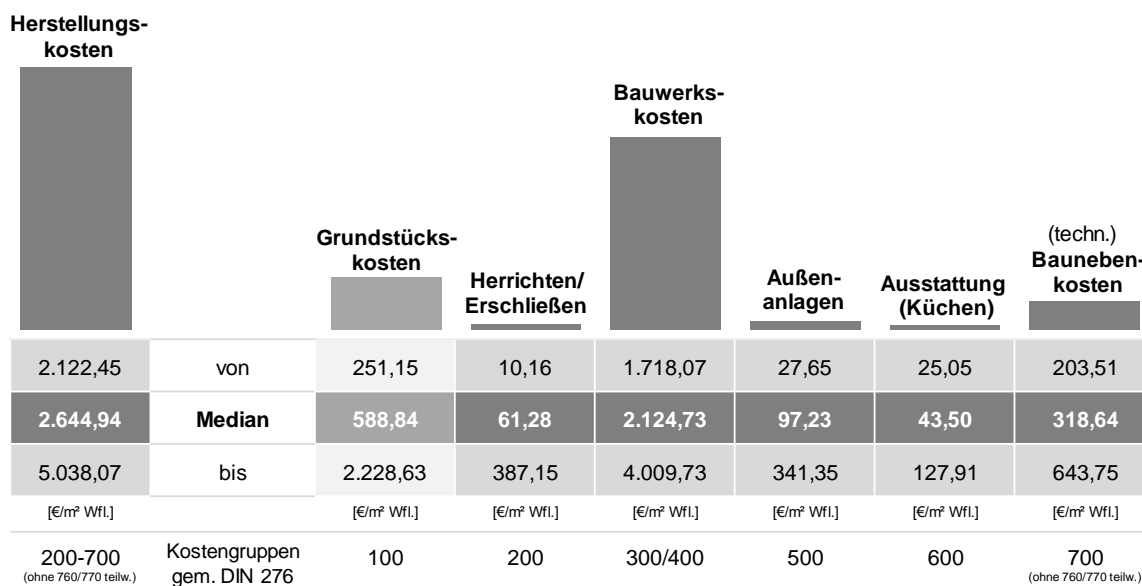


Quelle: Statistisches Bundesamt

Der Rückgang der Bautätigkeit in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ließ offensichtlich keine Preissteigerungen mehr zu. Erst ab etwa 2010 näherte sich der Preisindex des Wohnungsbaus wieder der Entwicklung der Verbraucherpreise an und die Baukosten von Mehrfamilienhäusern haben diesen Index im Jahr 2016 erstmals seit 1995 leicht übertroffen. Demgegenüber ist die Entwicklung der Baulandpreise zu sehen, die sich seit 1995 um rund 170 % erhöht haben.

Die Grundstückskosten bei Projekten des Wohnungsneubaus umfassen in deutschen Großstädten im Mittel bereits knapp 20 % der gesamten Investitionskosten bei einer stark steigenden Tendenz (vgl. **Abbildung 18**). Ein Ende dieser Entwicklung ist gegenwärtig nicht in Sicht.

**Abbildung 18: Feststellung der Herstellungskosten in deutschen Großstädten
Aufschlüsselung nach Kostengruppen (Kostenstand 2016 (Brutkosten) Bezug: Deutsche Großstädte (Wohnungsneubau))**



Grundlage der abgebildeten Ergebnisse: Umfassende Datenerfassung und Auswertung von fertiggestellten Wohnungsneubauten in deutschen Großstädten; Bauforschungsbericht Nr. 74 der ARGE eV (Stand: 10/2017)

Hinweis: Die Investitions- bzw. Gesamtkosten ergeben sich aus der Addition der Grundstückskosten (Kostengruppe 100) und der Herstellungskosten (Kostengruppe 200 bis 700). Somit liegen die Investitions- bzw. Gesamtkosten von Wohnungsneubauten in deutschen Großstädten im Median bei rund 3.250 €/m² Wohnfläche (siehe **Abbildung 18**).

Aufstockungen und andere Arten der Nachverdichtung sollten stärker als bisher zur Ausweitung des Wohnungsbestandes genutzt werden. Trotzdem werden viele Städten und Gemeinden um eine Ausweisung neuer Baulandflächen nicht herumkommen. Da die Verfahren zur Baulandausweisung immer länger dauern und Zeiträume von fünf Jahren und mehr von der Idee eines Baugebietes bis zur ersten Baugrube sind eher die Regel als die Ausnahme. Der Wohnungsmangel der 1990er Jahre wurde vor allem in Regionen mit ausreichend Bauland abgebaut. Dies waren nicht die großen Zentren und auch für die aktuelle Situation ist in den Zentren von der höchsten Flächenkonkurrenz und damit den schwierigsten Bedingungen für Neuausweisungen auszugehen.

Da nur wenige Städte und Gemeinden über nennenswerte eigene potenzielle Baulandflächen verfügen, sollte der Bund einschließlich seiner Unternehmen Flächen an die Städte und Gemeinden auch unter den aktuellen „Marktkonditionen“ abgeben, wo es denn möglich ist. Eine Beschränkung auf die BIMA ist unzureichend, wie die vergangenen Jahre gezeigt haben.

Die Vergabe von Flächen in Erbpacht ist aktuell kein Königsweg, da der geforderte Erbpachtzins in der Regel deutlich über dem aktuellen Hypothekenzins liegt und den Wohnungsbau damit teurer machen würden.

Die zumindest temporäre Aufgabe einer restriktiven Baulandpolitik kann die Knappheit vermindern. Langfristig kann bei den heute erforderlichen Zeiträumen für die Baulandausweisung auf kurzfristige Nachfrageschübe eigentlich nur reagiert werden, wenn ein Vorrat an Bauland bei den Kommunen verfügbar ist.

12 Kein Mensch will freiwillig auf dem Land leben

Gemäß einer Bevölkerungsbefragung im Auftrag der Bundesstiftung Baukultur⁷ aus dem Jahr 2015 würden 45 % der Bevölkerung am liebsten in einer ländlichen Gemeinde wohnen. Eine Mittel- oder Kleinstadt würden 33 % bevorzugen und für 21 % ist die Großstadt der Wohnstandort der Wahl, wenn die Bürger unabhängig von ihrer finanziellen Situation und sonstigen aktuellen Rahmenbedingungen entscheiden könnten.

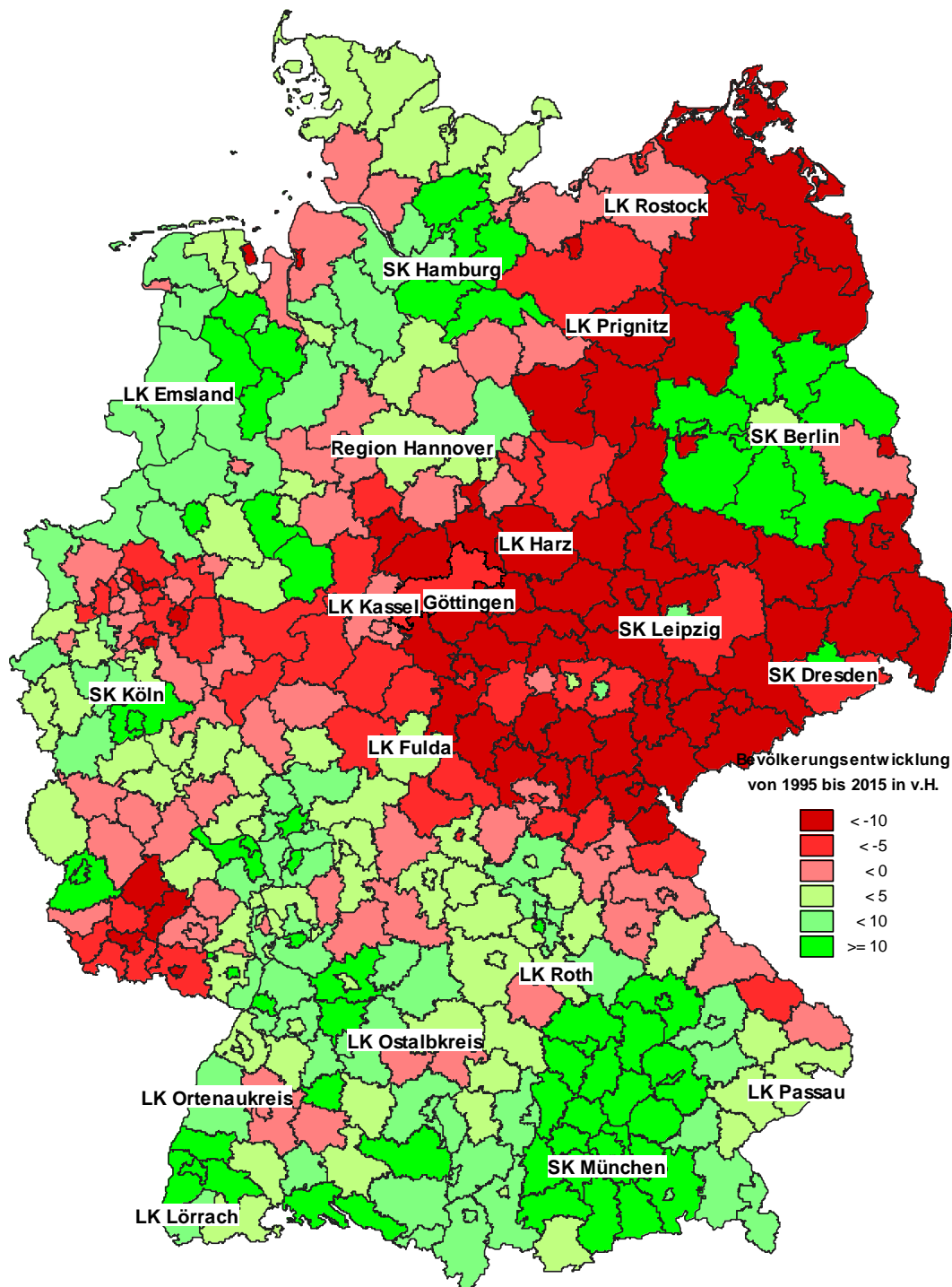
Die Mehrheit der Bevölkerung möchte auf dem Land oder in einer Klein- oder Mittelstadt leben. Voraussetzung für ein Leben in ländlichen Regionen sind die verkehrliche Anbindung an die Zentren sowie eine ausreichende wirtschaftliche, soziale und digitale Infrastruktur vor Ort. Stadt und Land sind gerade mit Blick auf die aktuellen Versorgungsprobleme auf den Wohnungsmärkten nicht als Gegensatz zu sehen. Es müssen Lösungen für den gemeinsamen Umgang mit dem Problem gefunden werden.

In der Vergangenheit haben, mit Ausnahme weniger Regionen mit hohem Freizeitwert, die Räume Einwohner hinzugewonnen, die auch zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten boten. Viele tendenziell eher ländliche Räume, ob in Nordwestdeutschland, in Baden-Württemberg oder auch in Bayern oder anderen Bundesländern, haben in den vergangenen Jahrzehnten eine sehr positive wirtschaftliche Entwicklung durchlaufen und bieten Arbeitsplätze sowie vergleichsweise preiswerte Wohnmöglichkeiten. Der Wohnungsbau in solchen Regionen ist gerade unter Berücksichtigung der Wohnwünsche der Bevölkerung in hohem Maße rational. Kein Investor wählt langfristig gefährdete Standorte für eine Wohnungsbauinvestition.

⁷ Bundesstiftung Baukultur: Baukultur Bericht 2016/2017 - Stadt und Land

Die **Abbildung 19** zeigt die heterogene Entwicklung in den Städten und Kreisen am Beispiel der aus dem regionalen Attraktivitätsmix resultierenden Bevölkerungsentwicklung.

Abbildung 19: Entwicklung der Bevölkerung von 1995 bis 2015



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

- 13 400.000 neue Wohnungen im Jahr (davon 80.000 Sozialmietwohnungen) sind kein Problem mehr. Das Bauen in Serie schafft Wohnraum per Knopfdruck.

Das serielle Bauen bietet Einsparpotenziale, deren Größe aber nicht überschätzt werden sollte. Neben einer Mindestanzahl an Wohnungen müssen vielfältige Rahmenbedingungen gegeben sein, um die Vorteile in der Praxis nutzen zu können.

Die Vorteile des seriellen Bauens ergeben sich durch Mengen- und Skaleneffekte. Dabei gilt: je größer die Anzahl der zu errichtenden Wohnungen ist, desto größer sind die Effekte. Grundsätzlich stellt das Bauen mit seriellen Elementen erst mit einem Volumen ab 100 Wohnungen (besser 150 Wohnungen) eine wirtschaftlich positive Möglichkeit der Realisierung von Mengen- und Skaleneffekten dar.

Aber auch bei den größeren Projekten sind die diesbezüglichen Potenziale nicht zu überschätzen. Bisher konnten bauwerkskostenwirksame Einspareffekte von bis zu 15 % nachgewiesen werden⁸. Das Bauen in Serie kann somit immer nur ein Teilaspekt aus einem umfangreichen Katalog von Ansatzpunkten zur Realisierung kostengünstiger Wohnungen sein. Kostensenkungspotenziale durch serielles Bauen und Planen zeigt **Abbildung 20**.

Abbildung 20: Kostenreduktion durch serielles Bauen und Planen

Variantenvergleich			Auswirkungen
Elementierung in der Primärstruktur	Systembau	ab 100 bis 150 WE	ca. 10 bis 15 % Bauwerkskosten ca. 5 bis 10 % Baunebenkosten
Elementierung in der Sekundär-/Tertiärstruktur	Rasterplanung	ab 150 WE	ca. 5 bis 7 % Bauwerkskosten ca. 2 bis 4 % Baunebenkosten
	Bad-/Sanitärzellen	ab 150 bis 200 WE	ca. 3 bis 5 % Bauwerkskosten ca. 1 bis 2 % Baunebenkosten
Verwendung Serieller Planung	Gebäudetypen	ab der 2. Wiederholung	ca. 10 % Bauwerkskosten ca. 5 bis 7 % Baunebenkosten
Rationelle/materialgerechte Planung	Maßordnung		ca. 5 bis 10 % Bauwerkskosten ca. 2 bis 5 % Baunebenkosten

Quelle: eigene Berechnungen der ARGE Kiel

Hierbei ist der momentane Kostendruck, der auf der Erstellung von Wohngebäuden liegt, allerdings vielschichtiger als die Optimierungsoptionen der reinen Bauwerkserstellung.

⁸ Im Auftrag des GdW werden gegenwärtig Potenziale des seriellen Bauens untersucht; die Ergebnisse lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

Eine Vielzahl qualitativer Standards, normativer und gesetzlicher Anforderungen sowie projektspezifischer Eigenschaften spielen bei den Gesamtkosten des Bauens ebenfalls eine wichtige Rolle. Rationalisierung kann hier natürlich auch Vorteile bieten, allerdings ist dabei mehr gefragt als die serielle Produktion von Gebäuden oder Gebäudeteilen, vielmehr ist der gesamte Entstehungsprozess einschließlich der Genehmigungsphase und das Zusammenspiel von Behörden, Planung und Ausführung zu beachten und zu verbessern. Ansonsten bleibt die alleinige Hoffnung auf Kostenreduktion durch Serielle Bauweisen eine Sackgasse.

Die Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. hat eine umfangreiche Baukostenuntersuchung über den Wohnungsmarkt der Freien und Hansestadt Hamburg im Auftrag der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, in Kooperation mit der Architektenkammer, den Verbänden des Baugewerbes und der Bauindustrie sowie der Wohnungswirtschaft, durchgeführt.

Einzelne Teilergebnisse des Gutachtens decken sich mit den Erkenntnissen der bundesweiten Baukostenanalysen. So ist festzustellen, dass es durchaus Bauvorhaben im Wohnungsbau gibt, die für 1.800 €/m² Wohnfläche als Bauwerkskosten realisiert werden können. Allen diesen Projekten ist gemein, dass sie in der Regel herkömmliche Baustoffe verwenden (in der Regel Mauerwerksbau) sowie die Ausschreibungen gewerkeweise durchführen. Dies ist ein Indiz dafür, dass es durchaus möglich ist, ohne vollständige Systemänderung kostengünstigen Wohnungsbau zu errichten, wenn die Rahmenbedingungen hierfür stimmen und die Standards angemessen definiert werden.

Welche prägnanten Parameter für das Bauen für 1.800 € je m² Wohnfläche (Kostengruppen 300/400) in Ballungsgebieten (z.B. Hamburg) exemplarisch sind, zeigt **Abbildung 21**.

Abbildung 21: Bauen für 1.800 € je m² Wohnfläche (Kostengruppen 300/400) in Wachstumsregionen bzw. Ballungsgebieten¹⁾

Prägnante Parameter	
Projektgröße	größer 50 Wohnungen
Geschossigkeit²⁾	5 und mehr Geschosse
Gebäudeversprünge/-gliederung	Gering
Kompaktheitsgrad (A/Ve-Verhältnis)	kleiner 0,4
Flächenparameter (Wfl./BGF_{oberirdisch})	70 bis 80%
Bauweise	Massiv
Qualitätsstandard in der Ausstattung	Mittel
Energetischer Standard	Überwiegend gesetzlicher Mindeststandard bzw. Effizienzhaus 70
Ausschreibung/Vergabe	Überwiegend Einzelvergabe

1) Darstellung am Beispiel der Freien und Hansestadt Hamburg (Bauforschungsbericht Nr. 74)

2) Wohngeschosse inklusive Staffelgeschoss, exklusive der Untergeschosse (Tiefgaragen/Keller)

Fazit

- ***Für das Wohnungsangebot sind nicht die Baugenehmigungen, sondern die Baufertigstellungen entscheidend. Zudem gibt die Zahl allein keine Auskunft, ob die genehmigten Wohnungen für die Marktsegmente mit den größten Versorgungsproblemen vorgesehen sind. Selbst wenn die im Durchschnitt der vergangenen drei Jahre genehmigten Wohnungen tatsächlich gebaut würden, können die notwendigen Fertigstellungszahlen nicht erreicht werden.***
- ***Die Leerstände sind in den Ballungsräumen auf Werte um 1 % des Wohnungsbestandes gesunken. Wohnungsmärkte sind lokale, maximal regionale Märkte. Hohe Leerstände in entfernten Regionen lösen das Defizit in den Ballungsräumen nicht.***
- ***Der „Markt“ produziert seit sieben Jahren einen unterhalb des Bedarfes liegenden Wohnungsbau. Da der Bedarf von 400.000 Wohnungen je Jahr unbestritten ist, muss jetzt gefördert werden, um endlich das Wohnungsdefizit abzubauen und damit den Wohnungssuchenden eine Perspektive zu geben.***
- ***Die Förderung im sozialen Wohnungsbau führt zu mehr Wohnraum sowie unmittelbar zu einer Deckelung der Mieten. Die Förderung des frei finanzierten Wohnungsbaus ermöglicht es Investoren, in allen Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten wieder Mietwohnungsbau zu betreiben.***
- ***Die Verantwortung für die erhöhten Kosten trägt im Wesentlichen der Gesetzgeber über die verschärften energetischen Anforderungen und die grundsätzlich höheren Anforderungen im Wohnungsbau.***
- ***Der Wohnungsbau hat bereits erhebliche Beiträge zum Klimaschutz geleistet. Der Wohnungsbau bietet weder die größten Potenziale und die Einsparkosten jeder vermiedenen t CO₂ sind in anderen Sektoren weit niedriger.***
- ***Bauen und Wohnen werden mit schärferen Vorschriften teurer. Bereits heute überschreiten beim Neubau die auf die Energieeinsparverordnung zurückzuführenden Kosten die eingesparten Energiekosten.***
- ***Das Wohngeld erhöht als individuelle Leistung die Wohnkaufkraft eines kleinen Teils der Haushalte, stellt aber keinen Anreiz für Investitionen in den Wohnungsneubau dar. Demgegenüber führt die Förderung des sozialen Mietwohnungsneubaus zu mehr Wohnungen. Es werden daher mehr Sozialwohnungen gebraucht, ohne auf das Wohngeld zu verzichten. D. h., es werden dauerhaft beide Förderinstrumente gebraucht.***

- ***In den Großstädten liegen 35 % bis 50 % der privaten Haushalte unterhalb der Einkommensgrenzen, die zum Bezug einer Sozialwohnung berechtigen. Sie haben damit die grundsätzliche Berechtigung, eine geförderte Mietwohnung zu beziehen. Demgegenüber macht das Angebot an Sozialwohnungen bundesweit etwa 6 % des Mietwohnungsbestandes aus.***
- ***Ohne die Mittel des Bundes wären die Länder beim Auflegen von Förderprogrammen zur Erstellung von Wohnraum für kleine und mittlere Einkommen unter aktuellen Marktbedingungen massiv überfordert. Der Bund kann sich einer dauerhaften Mitverantwortung für das „Wohnen“ der Bevölkerung wegen seiner Zuständigkeit für die Abschreibungshöhe und die Förderprogramme der KfW ohnehin nicht entziehen. Zur Verstetigung des von Bund und Ländern finanzierten sozialen Wohnungsbaus ist eine baldige Grundgesetzänderung erforderlich.***
- ***Land ist ausreichend vorhanden, aber nicht genug Bauland. Die Städte und Gemeinden wandeln zu wenig Land in Bauland um. Die Innenentwicklung ist notwendig, reicht aber angesichts des heutigen Wohnungsbedarfs bei weitem nicht mehr aus. Eine zumindest temporäre Aufgabe der restriktiven Baulandpolitik ist erforderlich, um die spekulativen Preisüberreibungen zu bremsen. Die Baulandpreise lassen bezahlbaren Wohnungsbau in den Ballungsräumen bereits heute nicht mehr zu.***
- ***Gemäß einer Bevölkerungsbefragung im Auftrag der Bundesstiftung Baukultur aus dem Jahr 2015 würden 45 % der Bevölkerung am liebsten in einer ländlichen Gemeinde wohnen. Eine Mittel- oder Kleinstadt würden 33 % bevorzugen und für 21 % ist die Großstadt der Wohnstandort der Wahl, wenn die Bürger unabhängig von ihrer finanziellen Situation und sonstigen aktuellen Rahmenbedingungen entscheiden könnten.***
- ***Das serielle Bauen bietet Einsparpotenziale, deren Größe aber nicht überschätzt werden sollte. Neben einer Mindestanzahl an Wohnungen müssen vielfältige Rahmenbedingungen gegeben sein, um die Vorteile in der Praxis nutzen zu können.***