Bezahlbarer Wohnraum 2022

Neubau - Umbau – Klimaschutz

beauftragt vom

Verbändebündnis „Soziales Wohnen“

erstellt durch

Hannover, Januar 2022

CBP

BDB

DMB

DGFM

IG BAU

Auftraggeber:

Verbändebündnis
SOZIALES WOHNEN
Koordination
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
Eduard Pestel Institut e.V.
Gretchenstraße 7
30161 Hannover

Tel. 0511 / 99094-20
E-Mail: guenther@pestel-institut.de

Inhalt

		Seite
Zusammenfassung und Fazit		v
1	Ausgangslage	1
2	Entwicklung der Wohnungsmärkte bis 2020/2021	3
2.1	Bevölkerung	3
2.2	Wohnungsbau	5
2.3	Einkommen, Renten und Mieten	6
2.4	Wohnungsmarktsituation Ende 2020/2021	13
3	Ausblick auf die weitere Entwicklung in den 2020-er-Jahren	16
3.1	Rahmenbedingungen der Entwicklung	16
3.1.1	Umwandlung von Büroflächen zu Wohnungen	16
3.1.2	Wirkung der neuen Homeoffice-Angebote auf die Wanderungsbewegungen	16
3.1.3	Klimaschutzgesetz	17
3.1.4	Erwartungen zu Einkommen und Wohnkosten	19
3.2	Bevölkerung	20
4	Wohnungsbedarf und Wohnungsbau	24
4.1	Wohnungsbedarf und Wohnungsbauziele der neuen Bundesregierung	24
4.2	Wege zur Erreichung der Wohnungsbauziele	26
4.3	Schaffung von Wohnraum für Haushalte mit niedrigen Einkommen	28
4.3.1	Subventionsbedarf im sozialen Wohnungsbau	28
4.3.2	Subventionsbedarf bei der Schaffung bezahlbarer Wohnungen im Neubau	
4.4	Wirtschaftlichkeit verschiedener Energieeffizienzstandards	32
4.5	Eindämmung der Ausgrenzung von benachteiligten Haushalten	34
4.6	Wirkung der Wohnungsbauförderung auf die Vermögensverteilung	34
5	Fazit	35

Abbildungen, Tabellen

Abbildung 1	Bevölkerungsentwicklung in Deutschland von 2010 bis 2021	3
Abbildung 2	Entwicklung der Zahl an Schwerbehinderten nach Altersgruppen in Deutschland von 1993 bis 2021	4
Abbildung 3	Wohnungsbau in Deutschland von 2010 bis 2021	5
Abbildung 4	Arbeitsmarktentwicklung von 2019 bis 2021	6
Abbildung 5	Entwicklung der verfügbaren Einkommen privater Haushalte von 2000 bis 2021	8
Abbildung 6	Entwicklung der Kosten der Unterkunft für Single-Haushalte in den Kreisen und kreisfreien Städten Deutschlands von Januar 2015 bis April 2021 in v. H.	10
Abbildung 7	Entwicklung des Bestandes an Sozialwohnungen und der Mieterhaushalte bis 2020	11

Seite

Abbildung 8 Entwicklung der Armutsgefährdungsquote insgesamt und bei den Senioren von 2005 bis 2019 12
Abbildung 9 Armutsgefährdete Personen nach Altersgruppen im Jahr 2020 13
Abbildung 10 Die Wohnungsmarktsituation in den Kreisen und kreisfreien Städten zum Jahresende 2020 14
Abbildung 11 Vorgaben des Klimaschutzgesetzes zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen in Deutschland 18
Abbildung 12 Szenario zur Bevölkerungsentwicklung in Deutschland von 2010 bis 2021 20
Abbildung 13 Entwicklung der Erwerbsfähigen in den Kreisen und kreisfreien Städten Deutschlands von 2020 bis 2040 bei einer Nettozuwanderung von 325.000 Personen je Jahr in v. H. 22
Abbildung 14 Szenario zur Entwicklung der Zahl an Schwerbehinderten nach Altersgruppen in Deutschland von 1993 bis 2049 23
Abbildung 15 Wohnungsbau in Deutschland bis 2021, durchschnittlicher Wohnungsbedarf der Jahre 2022 bis 2025 und die Wohnungsbauziele der neuen Regierung 25
Abbildung 16 Bauüberhang im Wohnungsbau in Deutschland Ende 2020 nach der Gebäudeart und dem Vorhabensfortschritt 27
Abbildung 17 Möglichkeiten zur Finanzierung der Differenz zwischen Soll-Miete und Sozial-Zielmiete 28
Abbildung 18 Möglichkeiten zur Finanzierung der Differenz zwischen Soll-Miete und Zielmiete im bezahlbaren Mietwohnungsneubau bei einem Investor mit einem Steuersatz von 15% 31
Abbildung 19 Möglichkeiten zur Finanzierung der Differenz zwischen Soll-Miete und Zielmiete im bezahlbaren Mietwohnungsneubau bei einem Investor mit einem Steuersatz von 30% 32

Tabelle 1 Durchschnittliche Rentenzahlbeträge an Frauen der Renten wegen Alters nach Anzahl der berücksichtigten Kinder 9
Tabelle 2 Endenergieverbrauch in TWh nach Energieträgern und Verbrauchssektoren im Jahr 2019 19
Tabelle 3 Subventionsbedarf im sozialen Wohnungsbau bei unterschiedlichen Energieeffizienzstandards 28
Tabelle 4 Subventionsbedarf im bezahlbaren Wohnungsbau (bei einem Steuersatz des Investors von 15 %) 30
Tabelle 5 Subventionsbedarf im bezahlbaren Wohnungsbau (bei einem Steuersatz des Investors von 30 %) 31
Tabelle 6 Basisansätze für Gebäude unterschiedlichen Energiestandards 33
Tabelle 7: Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsrechnung über 30 Jahre für Gebäude unterschiedlichen Energiestandards 33

Zusammenfassung und Fazit

Entwicklung bis 2021

Wie bereits in der Finanzkrise 2007/2008 konnte Deutschland in den beiden Pandemiejahren 2020 und 2021 mit umfangreichen Hilfen für die Wirtschaft und insbesondere die großzügigen Regelungen für die Kurzarbeit negative Wirkungen der Einschränkungen auf Wirtschaft und Bevölkerung zumindest ökonomisch minimieren.

Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lag im September 2021 bereits wieder um 1,1 Prozent über dem Wert des Jahres 2019.

Die Zahl der Arbeitslosen lag zum Jahresende 2021 nur noch um 63.000 über dem Wert Ende Dezember 2019, aber um 366.000 unter dem Stand Ende 2020.

Die Einwohnerzahl stagnierte im Jahr 2021 und der Wohnungsbau erreichte mit gut 306.000 Wohnungen den höchsten Stand seit 2001.

Es fehlten in Deutschland zum Jahresende 2021 noch immer rund 450.000 Wohnungen, wobei sich die regionalen Unterschiede in den vergangenen Jahren weiter verschärft haben

Die Zunahme der Mieten für Wohnungen einfachen Standards lag in den Zentren und wirtschaftlich starken Kreisen bei einem Mehrfachen der allgemeinen Preissteigerung.

Auch in wirtschaftlich schwächeren Regionen kann von einer gegenüber den Verbraucherpreisen doppelt so starken Zunahme der Mieten für einfache Wohnungen ausgegangen werden.

Die Zahl armer Menschen hat trotz der positiven Beschäftigungsentwicklung deutlich zugenommen.

Die Ausgrenzung benachteiligter Haushalte setzte sich auch 2021 fort. Als Übergangslösungen gedachten Einrichtungen (Frauenhäuser, Heime für Wohnungslose,..) werden zur Dauerlösung, weil die dort Wohnenden keine eigene Wohnung finden.

Ausblick auf die kommenden Jahre

Der Wohnungsbedarf liegt bei einer Zuwanderung von 325.000 Personen je Jahr bis zum Jahr 2025 bei gut 300.000 Wohnungen je Jahr.

Die Ziele der Bundesregierung im Wohnungsbau sind ausdrücklich zu unterstützen. Mehr Auswahl für Mieter und Käufer wird insbesondere über mehr neue sozialgebundene und bezahlbare Wohnungen möglich. Auch dadurch werden noch vorhandene Mieterhöhungsspielräume beschnitten.

Die Schaffung von 400.000 Wohnungen je Jahr wird für einen nahezu vollständigen Wohnungsdefizitabbau bis 2025 sorgen.

Das Wohnungsbauziel wird aber nur über eine deutliche Ausweitung der Maßnahmen im Gebäudebestand möglich sein. In der Umnutzung bisher gewerblich genutzter Flächen, vor allem Büroflächen, liegen große Chancen zur Schaffung von Wohnungen mit gegenüber dem Neubau deutlich geringerem Aufwand an Kapital und Personal.

Temporär werden Arbeitskräfte aus dem „normalen“ Modernisierungsbereich für die Schaffung neuer Wohnungen durch Umbau eingesetzt werden müssen.

Wenn der Baubedarf nach dem Defizitabbau absinkt, kann sich die Bauwirtschaft umso stärker insbesondere der energetischen Modernisierung des Wohnungsbestandes widmen.

Das Ziel des Neubaus von 100.000 Sozialwohnungen erfordert die Umlenkung von Kapazitäten und damit eine auskömmliche Förderung des sozialen Wohnungsbaus. Dazu sollte ein Stufen- oder Masterplan zur Erreichung aller quantitativen und qualitativen Ziele für den sozialen Wohnungsbau kurzfristig aufgestellt werden.

Weiterhin muss das Segment des bezahlbaren Wohnens mit einer Zielmiete von 8,5 € je m²-Wohnfläche im Neubau gestärkt werden. Hier bedarf es einer gezielten Förderung, die als Gegenleistung eine langfristig abgesenkte Miete einfordern muss.

Die Weiterentwicklung des inklusiven Wohnens wurde in den vergangenen Jahren vernachlässigt. Hier müssen dringend neue Akzente gesetzt werden. Das Vorhalten von Kontingenten aus dem Sozialwohnungsneubau für benachteiligte Gruppen ist geboten.

Unter ökonomischen Gesichtspunkten müssen die volkswirtschaftlichen Kosten von Energieeinsparung und regenerativer Energiebereitstellung geprüft werden, um ein optimales Verhältnis von Einsparung und regenerativer Energieerzeugung im Gebäudebereich definieren zu können.

Fazit

Die Bundesregierung steht vor großen Herausforderungen. Gerade beim Wohnen treffen klimapolitische Ziele auf sozialstaatliche Notwendigkeiten. Mit dem Definieren der wohnungspolitischen Zielzahlen von 400.000 Wohnungen als jährliche Gesamtfertigstellungszahl und 100.000 zu schaffenden neuen Sozialwohnungen je Jahr ist ein positiver Anfang gemacht.

Diese Ziele mit ausreichend finanziellen Mitteln zu hinterlegen, ist eine der Aufgaben der kommenden Jahre.

1 Ausgangslage

In den vergangenen Jahren wurde mehrfach auf den unzureichenden Bau bzw. Schaffung von bezahlbaren Wohnungen mit und ohne Sozialbindung hingewiesen. Parallel wurden von der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen (ARGE Kiel) über Analysen der Herstellkostenentwicklung von Wohnungen die verschiedenen Kostentreiber der Vergangenheit herausgefiltert.

Trotz der vorliegenden Fakten wurden weder die Subjekt- noch die Objektförderung substantiell verbessert, so dass sich die Wohnungsversorgung der unteren Einkommensgruppen weiter verschlechtert hat:

- die Mieten gerade im unteren Preissegment sind bis ins Jahr 2021 weiter stärker gestiegen als die allgemeinen Verbraucherpreise,
- die Zahl der preisgebundenen Wohnungen hat weiter abgenommen,
- die Zahl der Grundsicherungsempfänger (sowohl wegen Erwerbsunfähigkeit als auch im Alter) hat sich weiter erhöht,
- die Zahl der im Niedriglohnsektor Deutschlands Beschäftigten verharrt weiterhin auf einem hohen Niveau und
- durch die Pandemie haben viele Minijobber ihre Arbeit verloren, während im sozialversicherungspflichtigen Segment über die Kurzarbeit viele Jobs gehalten werden konnten und im Vergleich September 2021 zu September 2019 bereits wieder eine leichte Zunahme der Beschäftigung zu erkennen ist.

Das Wohnungsbauziel der alten Bundesregierung wurde deutlich verfehlt. Trotzdem bewirkte die auf knapp über 300.000 Wohnungen angestiegene Fertigstellungszahl zusammen mit der geringeren Zuwanderung eine Entlastung und damit einen leichten Abbau der Wohnungsdefizite im Jahr 2020. Diese Entwicklung hat sich im Jahr 2021 fortgesetzt. Die im Zuge der Pandemie zwangsweise getesteten Homeoffice-Angebote wollen viele Unternehmen aufrechterhalten, was für einen Teil der Haushalte dauerhafte räumlichen Ausweichreaktionen ermöglicht.

Nicht zu vergessen sind sich neu bildende Haushalte, aus dem Ausland zuziehende Haushalte sowie inländische Haushalte, die – aus welchen Gründen auch immer – umziehen müssen. Diese Haushalte sind bei den aktuellen Mieten immer häufiger gezwungen, eine geringere als die ursprüngliche geplante Wohnfläche nachzufragen. Da nicht genügend kleine Wohnungen verfügbar sind, läuft die Beschränkung der Wohnflächennachfrage auf eine Ausweitung von Wohngemeinschaften hinaus.

Als weitere Hürde bei der Schaffung bezahlbaren Wohnraums muss das im Jahr 2021 verschärfte Klimaschutzgesetz vor allem in Verbindung mit dem Urteil des

Verfassungsgerichts vom März 2021 (das ja Teile des Klimaschutzgesetzes für nicht verfassungskonform erklärt hatte und dem Klimaschutz und sogar der Klimaneutralität einen aus Verfassungssicht sehr hohen Stellenwert eingeräumt hat) gesehen werden. Die neue Bundesregierung wird kaum hinter die Vorgaben des Klimaschutzgesetzes zurückgehen können. Der Gebäudebereich muss eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen bis 2030 um 43 Prozent erreichen und bis 2045 ist die Treibhausgasneutralität vorgesehen. Und dies in einem bisher stetig wachsenden Gebäudebestand.

Allein über eine Steigerung der Energieeffizienz in Neubau und Bestand werden die Ziele nicht erreichbar sein. Ein wachsender Anteil des „Restenergieverbrauchs“ muss regenerativ erzeugt werden und der zweifellos auch im Jahr 2045 noch vorhandene Restenergieverbrauch des Gebäudesektors muss dann vollständig regenerativ erzeugt werden. Da die Energiebedarfseinsparung insbesondere bei Raumwärme und Warmwasser steigende Grenzkosten aufweist, stellt sich ökonomisch die Frage, von welchem Restenergiebedarf an die regenerative Erzeugung der benötigten Energie preiswerter ist als die Vermeidung dieses Energiebedarfs über technische Effizienzsteigerungen.

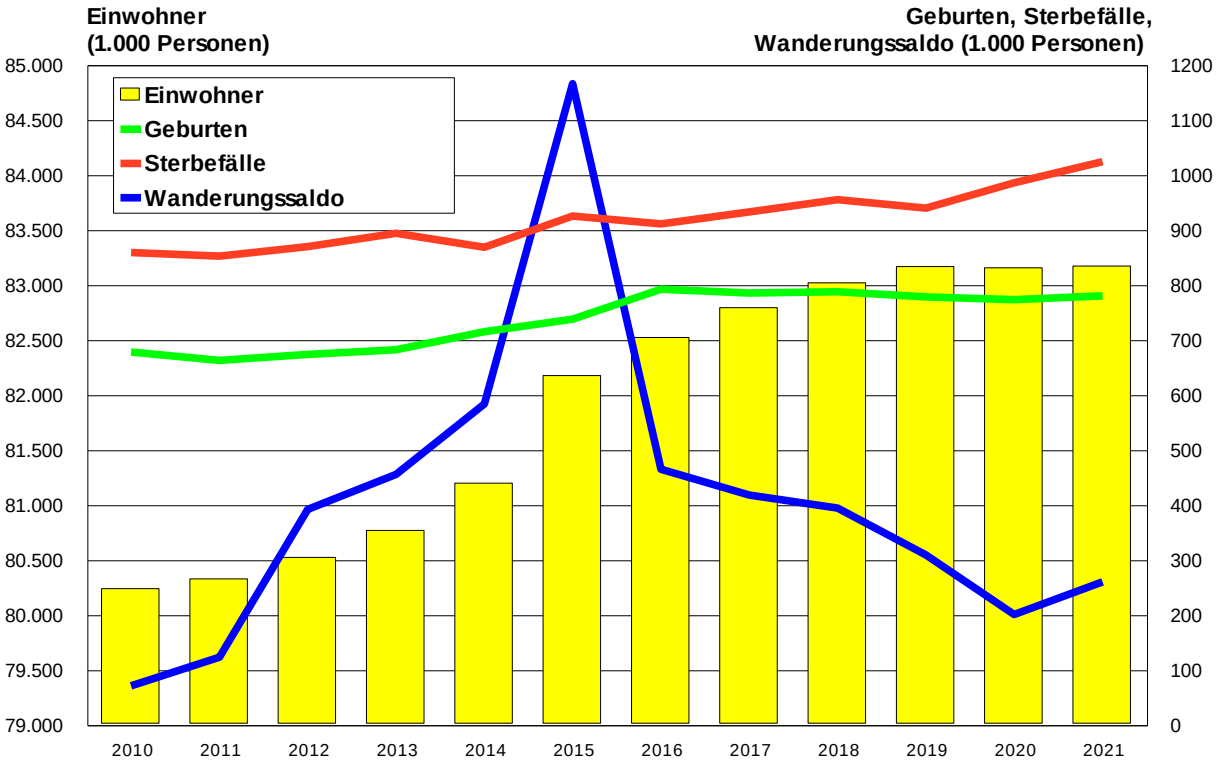
2 Entwicklung der Wohnungsmärkte bis 2020/2021

In diesem Abschnitt wird analysiert, wie sich die Wohnungsmärkte vor allem in den Pandemiejahren 2020 und 2021 entwickelt haben. Da bereits Daten bis in die zweite Hälfte des Jahres 2021 hinein vorlagen, wurde die Entwicklung bis Ende 2021 abgeschätzt.

2.1 Bevölkerung

Die Entwicklung der Einwohnerzahl und ihrer Veränderungsparameter seit 2010 ist in **Abbildung 1** ausgewiesen. Entgegen der Erwartungen[1] stieg die Einwohnerzahl Deutschlands vor allem durch die starke Zuwanderung in diesem Zeitraum an. Die im Jahr 2014 einsetzende Erhöhung der Geburtenhäufigkeit hat den Sterbeüberschuss zudem gemildert und damit einen zusätzlichen Beitrag zur positiven demographischen Entwicklung geleistet. Noch stärker als die Gesamtbevölkerung stieg die Zahl der Menschen im Ruhestandsalter an, da die Lebenserwartung weiter zunahm und die immer stärkeren Jahrgänge das Ruhestandalter erreichen.

Abbildung 1 Bevölkerungsentwicklung in Deutschland von 2010 bis 2021



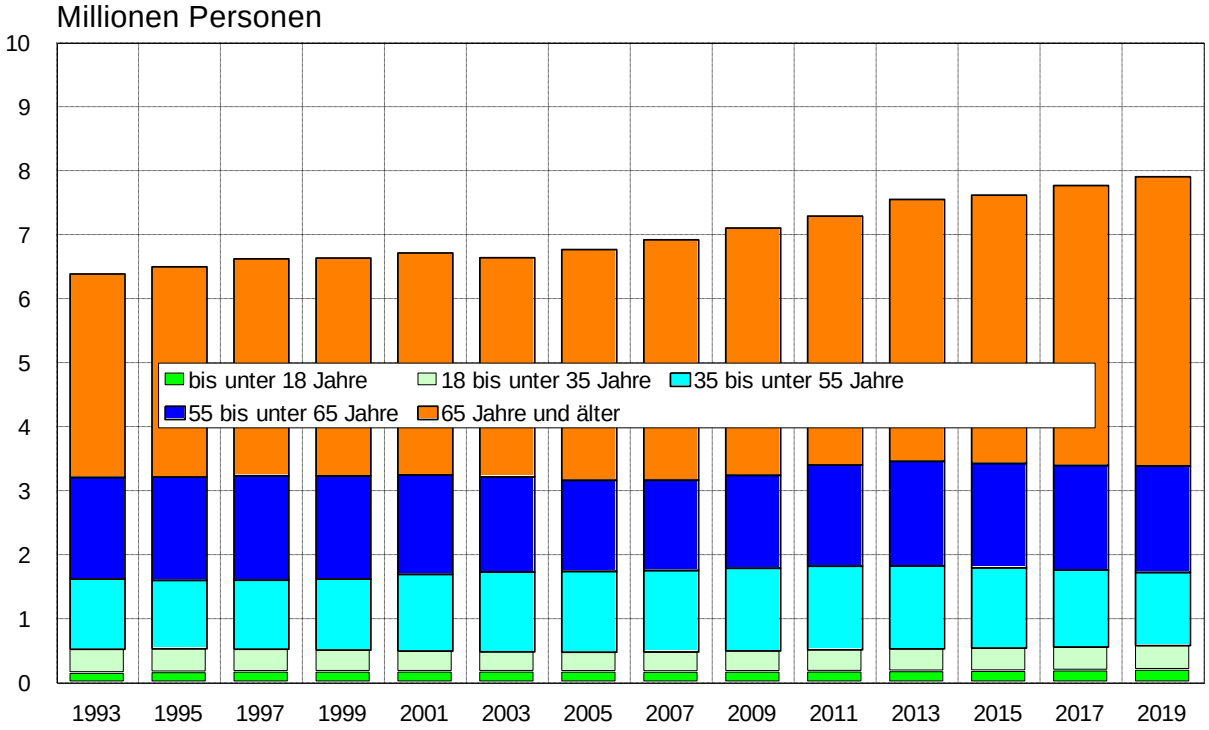
Die Geburten und Sterbefallzahlen sowie die Zahlen zu den Fortzügen ins und den Zuzügen aus dem Ausland lagen zum Redaktionsschluss bis September 2021 vor. Auf dieser Basis kann von einem leicht gestiegenen Sterbeüberschuss sowie einer wieder

[1] So wies die im Jahr 2006 veröffentlichte 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes in den Basisvarianten (100.000 bzw. 200.000 Personen Wanderungsgewinn je Jahr) für 2020 eine Einwohnerzahl von 80,1 bzw. 81,3 Mio. Personen aus. Für 2050 wurden 68.7 bzw. 74,0 Mio. Personen ausgewiesen.

schwachen Zunahme des Zuwanderungsüberschusses ausgegangen werden. Insgesamt stagnierte die Einwohnerzahl im Jahr 2021.

In Deutschland sind etwa 10 Prozent der Bevölkerung schwerbehindert, wobei eine deutliche Zunahme in der Altersgruppe 65 und älter festzustellen ist (**Abbildung 2**). Diese Menschen haben teils erhöhte Anforderungen ans Wohnen, benötigen aber weit überwiegend keine darüberhinausgehende Betreuung. Nur etwa 10 Prozent der Schwerbehinderten – ein Prozent der Bevölkerung – haben so schwerwiegende Behinderungen, dass sie Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten. Im Jahr 2020 waren dies rund 805.000 Personen.

Abbildung 2 Entwicklung der Zahl an Schwerbehinderten nach Altersgruppen in Deutschland von 1993 bis 2021



Quelle: Statistisches Bundesamt

Bei den Menschen mit Bezug von Eingliederungshilfe ist die Betroffenheit der Altersgruppen umgekehrt. Der höchste Anteil mit 1,4 Prozent findet sich bei der Bevölkerung bis unter 18 Jahre, die 18 bis unter 65-Jährigen wiesen 2020 einen Anteil von 1,1 Prozent auf und in der Altersgruppe 65 Jahre und älter beziehen nur 0,3 Prozent der Bevölkerung Leistungen der Eingliederungshilfe. Die Behinderungen bei Beziehern von Eingliederungshilfe sind häufig so gravierend, dass die Lebenserwartung dieser Bevölkerungsgruppe insgesamt deutlich abgesenkt ist. Ein erheblicher Teil dieser Personen lebte bisher „in Einrichtungen“ der Behindertenhilfe. Das in der UN-Behindertenrechtskonvention postulierte Ziel des inklusiven Wohnens auch für Menschen mit schweren Behinderungen ist in

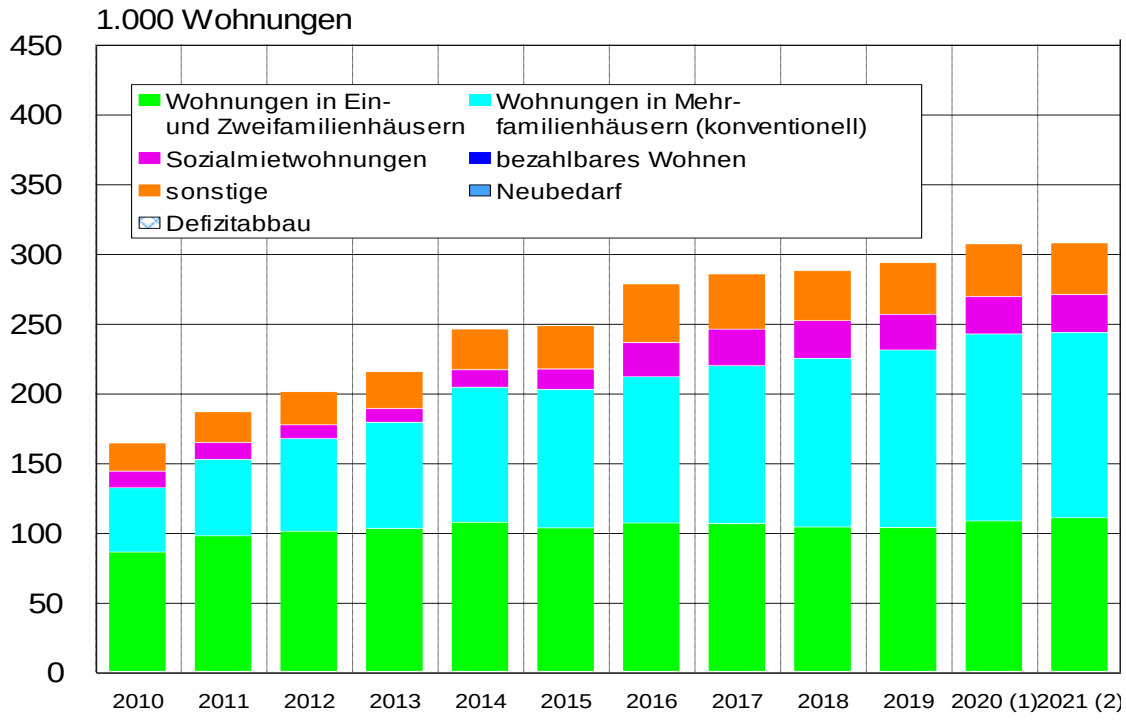
Zeiten der Wohnungsknappheit kaum erreichbar, da für viele Vermieter Menschen mit Behinderungen als potenzielle „Problemmieter“ gelten. Hinzu kommen die Einschränkungen in den Wohnkosten, die überwiegend von der öffentlichen Hand übernommen werden müssen.

Insgesamt führte der Wohnungsmangel zu einer zunehmenden Ausgrenzung von Randgruppen. Die in den Landeswohnraumförderungsgesetzen genannten Zielgruppen, in der Regel „Familien, Alleinerziehende, sonstige Haushalte mit Kindern, Alleinstehende, Schwangere, junge kinderlose Haushalte, Senioren, Menschen mit Behinderungen, Haushalte mit geringem Einkommen und Haushalte mit besonderen Schwierigkeiten bei der Wohnraumversorgung“ werden kaum noch erreicht, da auch Haushalte ohne die genannten Merkmale die Einkommensgrenzen unterschreiten und – sofern kein Belegrecht besteht – von den Vermietern bevorzugt als Mieter ausgewählt werden. Je knapper das Gut Wohnung, desto geringer sind die Chancen der genannten Gruppen, sich selbst angemessen mit Wohnraum zu versorgen.

2.2 Wohnungsbau

Den Wohnungsbau seit 2010 zeigt **Abbildung 3**. Das Jahr 2010 stellte das zweite Jahr in Folge mit einem Wohnungsbau von weniger als 160.000 Wohnungen dar. Anschließend stiegen die Fertigstellungszahlen recht kontinuierlich an, erreichten aber erst im Jahr 2020 einen Wert von über 300.000 Wohnungen. Fertigstellungen in ähnlicher Größenordnung werden auch für das Jahr 2021 erwartet.

Abbildung 3 Wohnungsbau in Deutschland von 2010 bis 2021



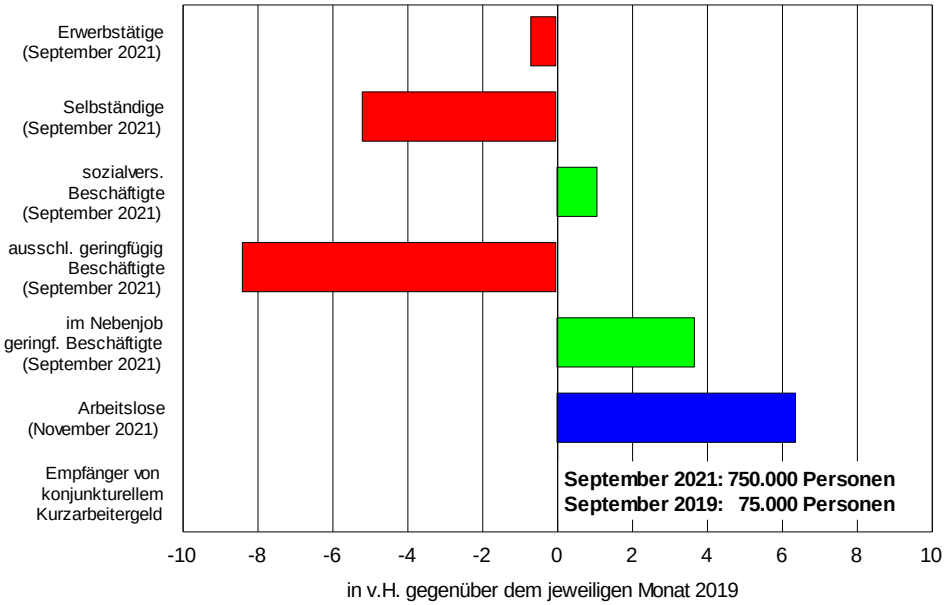
1) Zahl der Neubausozialwohnungen geschätzt
2) Wohnungsbau 2021 geschätzt

Der Neubau von Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern liegt stabil bei Werten um 100.000 Wohnungen je Jahr. Die Zahl der „sonstigen“, dies sind durch Maßnahmen im Gebäudebestand sowie in neuen Nichtwohngebäuden geschaffene Wohnungen, stieg zunächst von knapp 20.000 bis auf 42.000 Wohnungen im Jahr 2016. Seitdem erfolgten nur noch Fertigstellungen zwischen 36.000 und 40.000 Wohnungen. Der größte Teil der Steigerung der Fertigstellungen ist auf die Ausweitung des Geschosswohnungsbaus zurückzuführen. Von 53.000 Wohnungen im Jahr 2010 haben sich die Fertigstellungen auf über 161.000 Wohnungen im Jahr 2020 verdreifacht. Der Bau von Mietsozialwohnungen konnte zwar auch deutlich gesteigert werden, dessen Anteil am Geschosswohnungsbau ist aber zurückgegangen. Bezahlbarer Wohnraum zu Kaltmieten um 8,50 Euro pro m2 Wohnfläche für Haushalte mit mittleren Einkommen, für die kein Belegrecht besteht, wurde insbesondere in den Ballungsgebieten praktisch nicht neu geschaffen.

2.3 Einkommen, Renten und Mieten

Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit war in den bisherigen zwei Pandemiejahren angesichts der Kontakt- und Reisebeschränkungen sowie der Quarantänevorschriften nur geringfügig eingebrochen. Auch wenn sich bei einer Branchenbetrachtung stark differierende Entwicklungen zeigen, so lässt die Gesamtschau in **Abbildung 4** doch ein hohes Maß an ökonomischer Stabilität erkennen. Es wird die Entwicklung verschiedener Arbeitsmarktgrößen gegenüber dem jeweils entsprechenden Monat des Jahres 2019 ausgewiesen.

Abbildung 4 Arbeitsmarktentwicklung von 2019 bis 2021



Quellen: Destatis, Bundesagentur für Arbeit

Die Zahl der Erwerbstätigen lag im September 2021 nur rund 0,6 Prozent unter dem Wert des Jahres 2019. Die deutlich gesunkene Zahl der Selbständigen kann sicher nur teilweise der Pandemie zugeschrieben werden, da sich in diesem Bereich eine sein 2013 erkennbare Entwicklung fortgesetzt hat.

Dagegen lag die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im September 2021 bereits wieder um 1,1 Prozent **über** dem Wert des Jahres 2019. Die großzügigen Kurzarbeitsregelungen haben sicher zu dieser insgesamt positiven Entwicklung beigetragen.

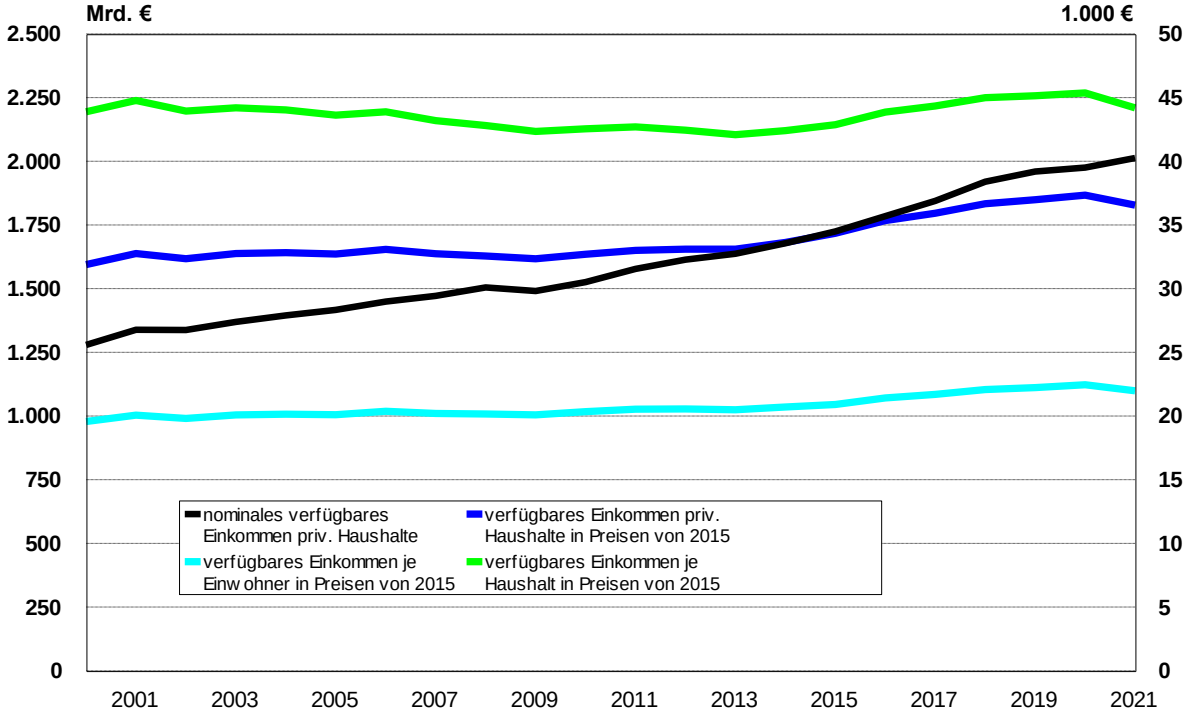
Die Zahl der nicht von den Kurzarbeitsregelungen erfassten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse hat in den zwei Jahren bis September 2021 dagegen um 3,6 Prozent abgenommen. Hier waren vor allem ausschließlich geringfügig Beschäftigten betroffen, deren Zahl im September 2021 um 8,5 Prozent unter dem Wert des Jahres 2019 lag. Die Zahl der im Nebenjob geringfügig Beschäftigten hat im Vergleich zu 2019 um 3,7 Prozent erhöht.

Die Zahl der Arbeitslosen lag im November 2021 um 6,8 Prozent über dem Wert des Jahres 2019, aber um 16,5 Prozent unter dem Vorjahreswert.

Die Zahl der Empfänger von konjunkturellem Kurzarbeitergeld war im September 2021 mit 750.000 Arbeitnehmern zehnmal so hoch wie 2019; lag im Vergleich zu 2020 aber nur noch bei rund einem Drittel.

Die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte hatten sich bis einschließlich 2020 durchaus positiv entwickelt. Wie **Abbildung 5** dokumentiert, zeichnet sich hier für das Jahr 2021 ein leichter Rückgang ab, da die Preissteigerung im Jahr 2021 deutlich zugelegt hat. So lag der Verbraucherpreisindex im November 2021 um 5,2 Prozent über dem Vorjahreswert.

Abbildung 5 Entwicklung der verfügbaren Einkommen privater Haushalte von 2000 bis 2021



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Die Einkommensungleichheit stagniert nach Berechnungen des DIW[2] langfristig, nimmt aber in Krisenzeiten wie der Pandemie etwas ab.

Zur Rentenentwicklung liegen zwei aktuelle Antworten der Bundesregierung zu Anfragen aus dem Parlament vor[3]. Zunächst wurde über die Entgelttabellen der Bundesagentur für Arbeit die Zahl der Vollzeit arbeitenden Menschen abgeleitet, deren Rentenanspruch nach 45 Jahren bestimmte Schwellenwerte unterschreitet. Unterstellt wurde bei dieser Berechnung, dass über die gesamte Erwerbsbiographie der ständig gleiche Unterschied zum Durchschnittslohn beibehalten wird. Nach dieser Auswertung wird rund ein Drittel der heutigen sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten einen Rentenanspruch von weniger als 1.300 € je Monat erreichen. Auch wenn Rückschlüsse auf das Alterseinkommen nur bedingt möglich sind, so ist doch bekannt, dass andere Formen der Altersvorsorge wie etwa Betriebsrenten oder Riesterverträge bei Personen mit niedrigen Einkommen die geringste Verbreitung haben. Insofern ist die gesetzliche Rente gerade für Menschen mit niedrigen Einkommen die zentrale Alterssicherung. Weiterhin arbeiteten 2020 knapp 9,8 Millionen Menschen in Teilzeit und 4,2 Millionen Menschen hatten ausschließlich ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis. Selbst wenn man bei den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen die Senioren – die diesen Job teils wegen ihrer geringen Rente angenommen haben – und die Studierenden herausrechnet, bleiben weitere mehr als 10 Millionen Menschen, die mit Bruttozahlungen aus der gesetzlichen Rentenerwartung von weniger als 1.300 Euro je Monat rechnen müssen. Die Nettozahlung liegt dann nach Abzug der Beiträge für die

[2] Grabka, M.M.: DIW Wochenbericht 18/2021
[3] Drucksache 20/290; S. 22 u. 23 und Drucksache 20/311, S. 36 u. 37

Kranken- und Pflegeversicherung etwa 10 Prozent niedriger, also bei rund 1.170 Euro je Monat (nach heutiger Kaufkraft). Insgesamt werden damit mindestens 17 Millionen Erwerbstätige mit einer Nettorente von weniger als 1.170 Euro leben müssen. Als Single in einer Mietwohnung wird die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben mit solchen Renten sehr schwierig.

Der Blick auf die Entwicklung der Rentenzahlbeträge (also nach Abzug von Krankenkassen- und Pflegeversicherungsbeiträgen) bei Frauen nach der Zahl der berücksichtigten Kinder in **Tabelle 1** zeigt, dass die durchschnittlichen Zahlbeträge durchweg auf bzw. unter dem Grundsicherungsniveau liegen. Hier greift auch die Grundrente häufig nicht, weil viele an der Zahl der notwendigen Einzahlungsjahre und teils auch an dem in einzelnen Einzahlungsjahren zu niedrigen erworbenen Rentenpunkten scheitern und die Grundrente nicht beanspruchen können.

Tabelle 1: Durchschnittliche Rentenzahlbeträge an Frauen der Renten wegen Alters nach Anzahl der berücksichtigten Kinder

Jahr	**2005**	**2010**	**2015**	**2020**
Zahl der bei der Rentenberechnung berücksichtigten Kinder	**durchschnittlicher Rentenzahlbetrag in Euro**			
ohne berücksichtigte Kinder	613	610	678	818
mit einem berücksichtigten Kind	456	582	671	839
mit zwei berücksichtigten Kindern	490	519	618	791
mit drei berücksichtigten Kindern	449	467	583	751
mit vier und mehr berücksichtigten Kindern	432	445	602	780

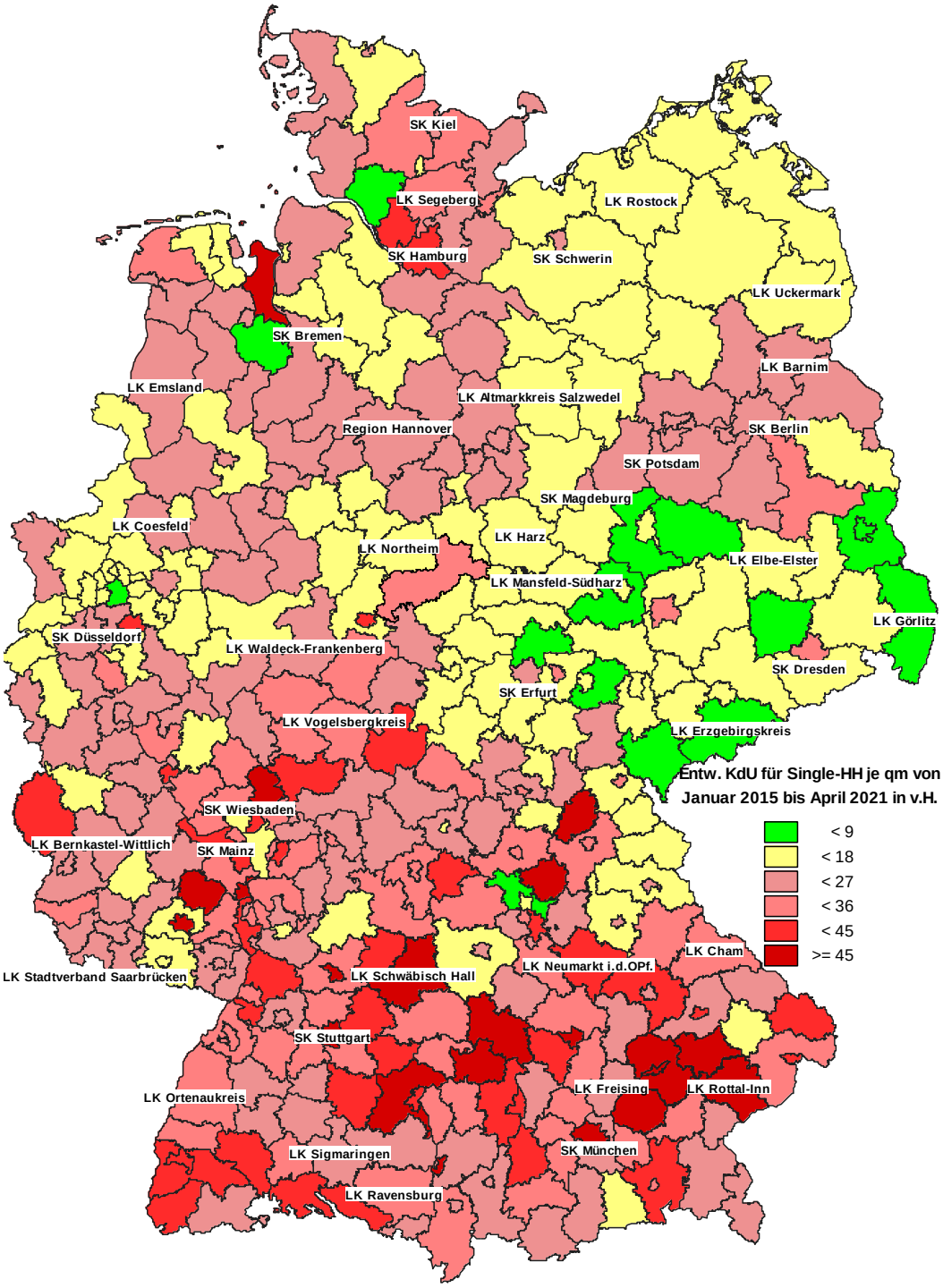
Statistik der Deutschen Rentenversicherung; Rentenbestand jeweils am 31.12. d.J.

Vor welchen Problemen inzwischen vor allem Mieterhaushalte mit niedrigen Einkommen stehen, zeigt **Abbildungen 6**. Dort ist die Entwicklung der von den Job-Centern anerkannten durchschnittlichen Kosten der Unterkunft bei Einpersonenhaushalten ausgewiesen. Es soll sich definitionsgemäß um Wohnungen „einfachen Standards“ handeln, die selbstverständlich auch ins Nachfragespektrum von Haushalten mit niedrigen Einkommen ohne Transferleistungsbezug fallen.

Die Verbraucherpreise haben von Januar 2015 bis April 2021 um 9 Prozent zugenommen. Dagegen haben die Mieten für Wohnungen einfachen Standards insbesondere in vielen Ballungsregionen um mehr als 36 Prozent zugenommen. Umzüge werden damit für Haushalte mit niedrigen Einkommen nahezu unmöglich.

Unter Berücksichtigung der regional unterschiedlichen Preisentwicklung im unteren Marktsegment des Mietwohnungsmarktes scheinen die über die vergangenen gut 20 Jahre erfolgten Verkäufe von mehr als 700.000 Wohnungen durch Bund, Bundesunternehmen, Länder und Kommunen mehr denn je fragwürdig, denn die Kosten der Unterkunft sind aus öffentlichen Haushalten zu bestreiten.

Abbildung 6 Entwicklung der Kosten der Unterkunft für Single-Haushalte in den Kreisen und kreisfreien Städten Deutschlands von Januar 2015 bis April 2021 in v. H.



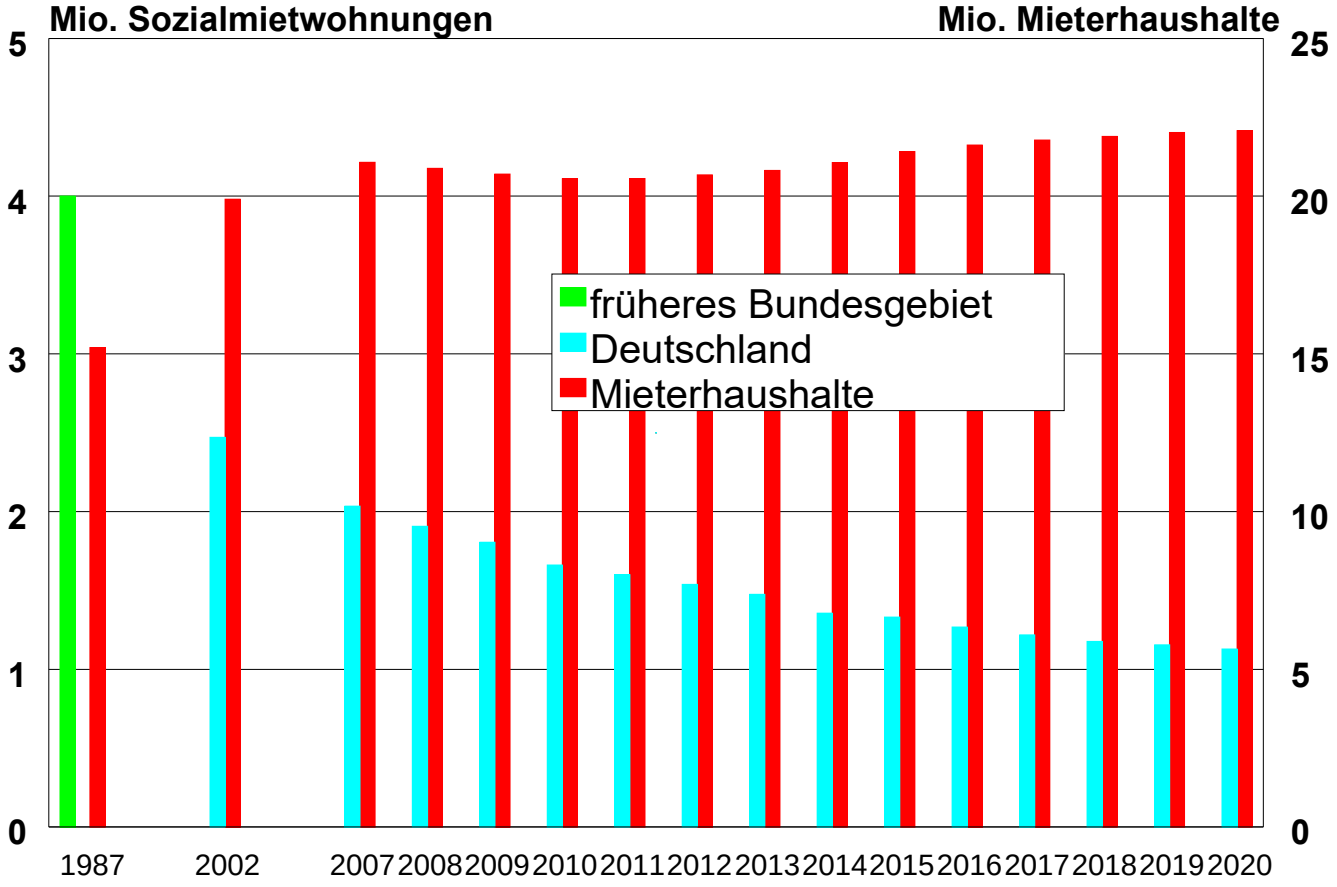
Während der vielbeschworene „Sickereffekt“ inzwischen als endgültig widerlegt gelten kann[4], wäre es sinnvoll, die Position der öffentlichen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen, die häufig den sozialen Auftrag in der Satzung verankert haben,

[4] Hrsg.: BBSR: BBSR-Online-Publikation Nr. 11/2020; Umzugsmobilität und ihre Wirkung auf lokale Wohnungsmärkte

zu stärken. Wesentlich wäre eine gemeinwohl- und nicht renditeorientierte Ausrichtung. Insofern wäre eine „neue Gemeinnützigkeit“ durchaus sinnvoll, weil sich die Eigentümer (öffentliche Hand oder Genossenschaftsmitglieder) dann zur sozialen Verantwortung ihrer Unternehmen bekennen müssten. Unabhängig von der Position der öffentlichen Unternehmen und der Genossenschaften muss auch an dieser Stelle anerkannt werden, dass der größte Teil, insbesondere der privaten Kleinvermieter, erheblichen Wert auf einen partnerschaftlichen Umgang mit den Mietern mit dem Ziel eines langfristigen Mietverhältnisses anstrebt.

Der gerade für die Kommunen wichtige Bestand an Sozialwohnungen ist in der Vergangenheit stetig gesungen. Die durch Neubau, Modernisierungsförderung im Bestand und den Ankauf von Belegrechten geschaffene Zahl an Sozialwohnungen war immer kleiner als die durch den Auslauf von Preisbindung und Belegrechten verloren gegangene Zahl an Sozialwohnungen. Die Entwicklung zeigt **Abbildung 7**. Inzwischen dürfte nur noch für jeden zwanzigsten Mieter eine Sozialwohnung verfügbar sein, während deutlich mehr als die Hälfte aller Mieter vom Einkommen her zum Bezug einer Sozialwohnung berechtigt wären.

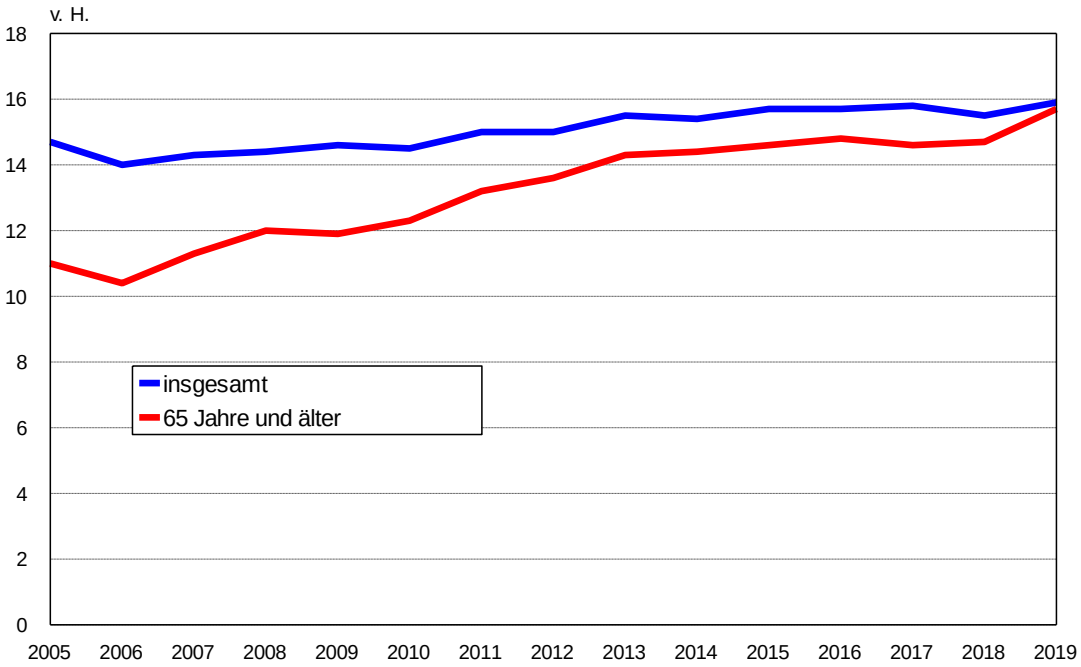
Abbildung 7 Entwicklung des Bestandes an Sozialwohnungen und der Mieterhaushalte bis 2020



Quelle: Statistisches Bundesamt; verschiedene Bundestagsdrucksachen; eigene Berechnungen
*) eigene Schätzung für das Jahr 2020

Die Entwicklung einer stetig rückläufigen Zahl an Sozialwohnungen trifft zusammen mit einer deutlich angestiegenen Armutsgefährdungsquote. Wessen Nettoäquivalenzeinkommen bei weniger als 60 Prozent des Medianeinkommen liegt, gilt als „armutsgefährdet“. Einfacher gesagt: Diese Menschen sind von relativer Einkommensarmut betroffen. Die Entwicklung der Armutsgefährdungsquote von 2005 bis 2019 **zeigt Abbildung 8** für die Bevölkerung insgesamt und für die Bevölkerung ab 65 Jahren. Während die Quote insgesamt vom Tiefpunkt im Jahr 2006 um rund 2 Prozentpunkte auf etwa 16 Prozent im Jahr 2019 anstieg, lag die Zunahme bei den Senioren bei knapp 6 Prozentpunkten. Diese Entwicklung zeigt deutlich, dass trotz der bisherigen Reformen der Alterssicherung die Altersarmut in Deutschland stark zugenommen hat.

Abbildung 8 Entwicklung der Armutsgefährdungsquote insgesamt und bei den Senioren von 2005 bis 2019

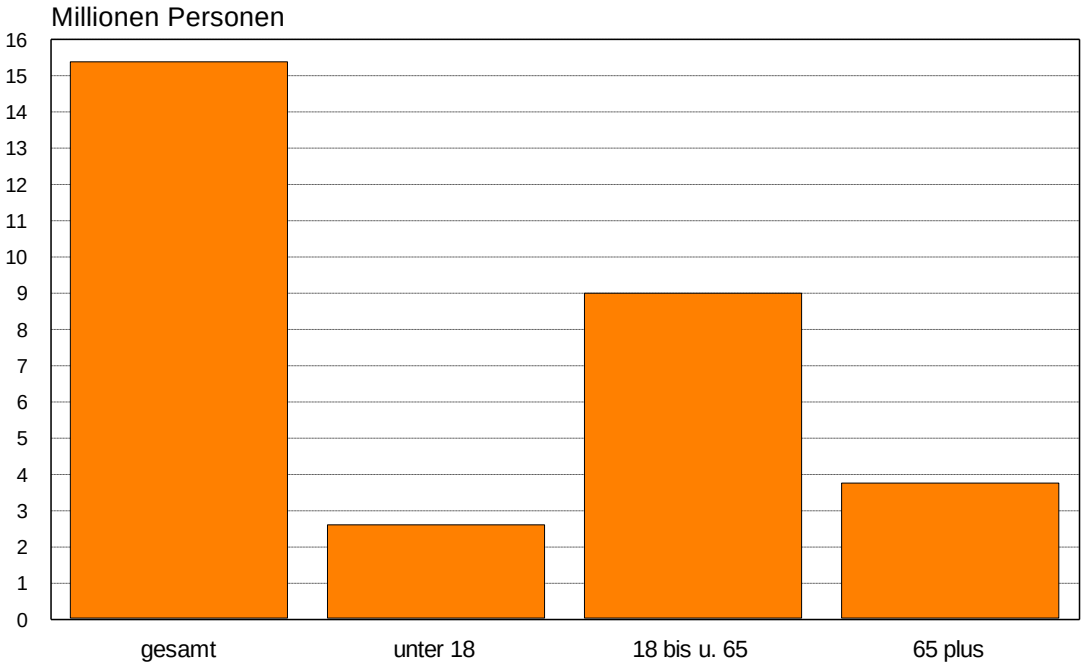


Quelle: Statistisches Bundesamt

In **Abbildung 9** ist die Zahl der „armutsgefährdeter“ Personen für das Jahr 2020 ausgewiesen. Nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes sind die Zahlen und Quoten aufgrund methodischer Umstellungen nicht vergleichbar. Das Ergebnis ist allerdings ernüchternd. Für das Jahr 2020 wird eine Armutsgefährdungsquote von insgesamt 18,5 Prozent ausgewiesen, für Senioren 20,6 Prozent. Während Menschen in der Erwerbsphase die Chance haben, sich aus der Armut „herauszuarbeiten“, müssen die knapp 3,8 Millionen armen Senioren davon ausgehen, dass sie bis zum Lebensende arm bleiben.

Bei den niedrigen Rentenerwartungen vieler künftiger Senioren können steigende Wohnkosten schnell in die Armut führen.

Abbildung 9 Armutsgefährdete Personen nach Altersgruppen im Jahr 2020



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

2.4 Wohnungsmarktsituation Ende 2020/2021

Der Wohnungsbestand erhöhte sich zwar stärker als die Zahl der Einwohner, reichte aber nicht aus, um die Zahl der Haushalte aufzunehmen, die sich eingestellt hätte, wenn sich die durchschnittliche Haushaltsverkleinerung des Zeitraums 1987 bis 2011 fortgesetzt hätte. Wo die Wohnungsdefizite zu verorten sind und in welchen Regionen nach wie vor überhöhte Leerstände vorhanden sind, zeigt **Abbildung 10**, die die Wohnungsmarktsituation 2020 visualisiert.

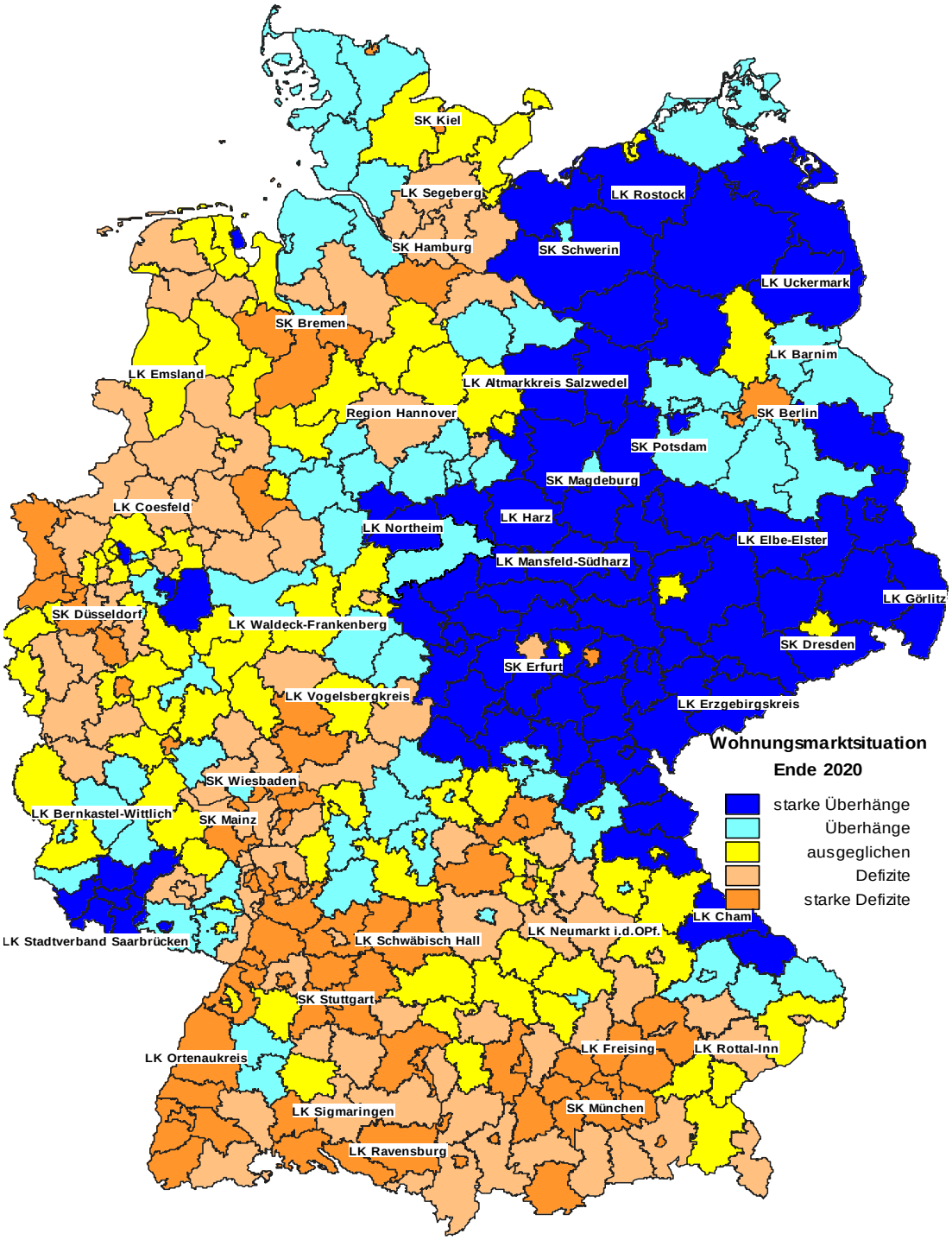
Fehlten bei einer definierten Fluktuations- und Sanierungsreserve in Höhe von 3 Prozent des Wohnungsbestandes im Jahr 2011 nur in wenigen Regionen in der Summe rund 54.000 Wohnungen, so waren es zum Jahresende 2020 etwa 530.000 Wohnungen in weiten Teilen Westdeutschlands und im Raum Berlin.

Gab es Ende 2011 Regionen mit einem in der Summe um 670.000 Wohnungen über dem als notwendig erachteten Leerstand, so hatte sich diese Zahl bis 2015 auf etwa 360.000 Wohnungen reduziert und stieg dann bis zum Jahresende 2020 wieder auf gut 500.000 Wohnungen an.

Für das Jahr 2021 kann bei im Vergleich zu 2020 ähnlichem Wohnungsbauniveau und weiterhin relativ niedriger Zuwanderung von einem weiteren Abbau der Wohnungsdefizite auf etwa 450.000 Wohnungen ausgegangen werden. Ein wesentlicher Grund für den relativ starken Defizitabbau in den Jahren 2020 und 2021 liegt in der im Vergleich zur Bedarfsberechnung sehr niedrigen Abgangsquote. Bei einem Wohnungsbestand

von rund 42 Millionen Wohnungen lag der Abgang nach Angaben des Statistischen Bundesamtes bei nur knapp 18.000 Wohnungen. Dies ist eine Abgangsquote von 0,043 Prozent und entspricht einer theoretischen „Lebensdauer“ der Wohnungen von gut 2.300 Jahren.

Abbildung 10 Die Wohnungsmarktsituation in den Kreisen und kreisfreien Städten zum Jahresende 2020



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Eine Verrechnung der Defizite mit den Überhängen ist nicht möglich, weil die Menschen in der Regel wegen ihres Arbeitsplatzes oder wegen persönlicher Beziehungen nur einen begrenzten Suchradius für den angestrebten Wohnraum haben. So ist es nicht möglich, die leerstehenden Wohnungen im Saarland mit Wohnungssuchenden aus dem Raum München zu belegen. Aber selbst bei der Berechnung auf der Ebene von rund 400 Kreisen und kreisfreien Städten zeigt die Abbildung auch Grenzen der Regionalisierung auf dieser Ebene. So errechnen sich z.B. für die Kreise um Berlin Wohnungsmarktsituationen von „ausgeglichen“ bis „starke Überhänge“. Die sehr heterogene Situation in den Kreisen mit Knappheiten im engeren Berliner Verflechtungsraum und teils erheblichen Leerständen in den peripheren Bereichen der Kreise ist nicht mehr darstellbar. Dies gilt durchaus auch für sehr große Kreise in Westdeutschland wie z. B. dem Ortenaukreis in Baden-Württemberg oder dem Main-Kinzig-Kreis in Hessen. Im Rahmen einer, bei über 10.000 Gemeinden in Deutschland kaum durchführbaren, Berechnung auf der Gemeindeebene würden sowohl die Defizite als auch die Überhänge höher ausfallen.

Wenn die alte Bundesregierung das selbst gesteckte Wohnungsbauziel erreicht und der zusätzliche Wohnungsbau ausschließlich in den Defizitregionen stattgefunden hätte, wäre das Defizit Ende 2020 um fast 250.000 Wohnungen geringer ausgefallen.

3 Ausblick auf die weitere Entwicklung in den 2020-er-Jahren

3.1 Rahmenbedingungen der Entwicklung

3.1.1 Umwandlung von Büroflächen zu Wohnungen

Die Corona-Pandemie hat Unternehmen und Beschäftigten die Möglichkeiten (und Grenzen) des Homeoffice aufgezeigt. Auch wenn bisher bei weitem nicht alle Homeoffice-Arbeitsplätze den gesetzlichen Anforderungen entsprechen dürften, wurde diese Möglichkeit zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit von Unternehmen im Lockdown stark genutzt.

Viele Unternehmen haben bereits angekündigt, dass auch nach der Überwindung der Pandemie erweiterte Homeoffice-Angebote bestehen bleiben sollen. Die neuen Angebote für die Mitarbeiter sind für die Unternehmen sinnvoll, wenn dadurch Büroflächen abgebaut werden können. Nach unterschiedlichen Schätzungen gibt es in Deutschland 350 bis 380 Millionen m² Bürofläche, deren Umnutzung zu Wohnflächen häufig mit überschaubarem Aufwand möglich wäre.

Jedes Prozent Bürofläche, das wegen der dauerhaften Homeoffice-Ausweitung zu Wohnungen umgenutzt werden kann, lässt die Schaffung von rund 50.000 Wohnungen mit jeweils 70 m² zu. Wenn, wie die „Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V." aus Kiel schätzt, langfristig 40 Prozent der heutigen Büroflächen umgenutzt werden könnten, ließen sich 2 Millionen Wohnungen á 70 m² schaffen. Verteilt über 20 Jahre wären dies 100.000 Wohnungen je Jahr. Ein großer Vorteil dieser Umnutzung liegt in den Standorten der Büroflächen, die überproportional in den Zentren, also den Hotspots der Wohnungsknappheit, vertreten sind.

Die Umnutzung von Büroflächen bietet erhebliche Chancen zur Schaffung von Wohnungen, bedarf aber der politischen Unterstützung und der Förderung. Wie in den vergangenen Jahren aufgezeigt, bietet auch die Aufstockung von Wohn- und Nichtwohngebäuden große Chancen zur Schaffung von Wohnungen ohne die Inanspruchnahmen „frischer" Baulandflächen. Die Hemmnisse und Widerstände sind allerding so vielfältig und stark, dass die Potenziale bisher nur in einem geringen Maße genutzt werden.

3.1.2 Wirkung der neuen Homeoffice-Angebote auf die Wanderungsbewegungen

Eine erste Auswertung der Wanderungsdaten z.B. der Stadt Köln zeigt für das Jahr 2020 keine Auffälligkeiten. Die Wanderungsverluste an den ersten Ring (die unmittelbar an die Stadt angrenzenden Kommunen) und den zweiten Ring lagen 2020 weiterhin auf hohem Niveau (gut 5.300 bzw. knapp 2.000 Personen). Gegenüber den weiter entfernten Kommunen der Kreis Euskirchen, Düren und Heinsberg zeigen sich in der Summe seit 2017 wieder Wanderungsverluste der Stadt Köln, die mit 500 bis 1.400 Personen je Jahr aber die Gesamtwanderungsbilanz der Stadt weit weniger belasten

als die Abwanderungen in den ersten und zweiten Ring. Insofern sind die „neuen“ Homeoffice-Möglichkeiten in der Wanderungsbilanz der Großstadt Köln (noch) nicht zu erkennen.

Allerdings gibt es erste Beispiele aus Niedersachsen, wo Gemeinden im ländlichen Raum bereits im Jahr 2020 wieder verstärkten Zuzug und Wohnungsbau aufwiesen. Hier ist aber zu beachten, dass der Neubau von 20 Einfamilienhäusern und der entsprechende Zuzug von 20 Familien für eine kleine Gemeinde im ländlichen Raum eine erheblich höhere Bedeutung hat, als der entsprechende Fortzug aus dem nächstgelegenen Oberzentrum.

Auch wenn bisher noch keine statistisch relevante Veränderung von Wanderungsströmen stattfand, so kann dies in den kommenden Jahren durchaus noch erfolgen, wenn sich die Preisentwicklung in den Zentren nicht beruhigt. Auf eine zunehmende Bereitschaft zum Fortzug in ländliche Gemeinden deuten Meldungen über deutliche Preissteigerungen bei Immobilien im ländlichen Raum hin[5].

3.1.3 Das Klimaschutzgesetz und die Auswirkung auf die Wohnkosten

Die im Jahr 2021 verschärften Vorgaben des Klimaschutzgesetzes und das Verfassungsgerichtsurteil vom März 2021 zum Klimaschutzgesetz legen nahe, dass es nicht mehr um ein „ob“, sondern um ein „wann werden die Gebäude Klimaneutral“ geht. Der späteste Zeitpunkt ist mit dem Jahr 2045 ebenfalls vorgegeben.

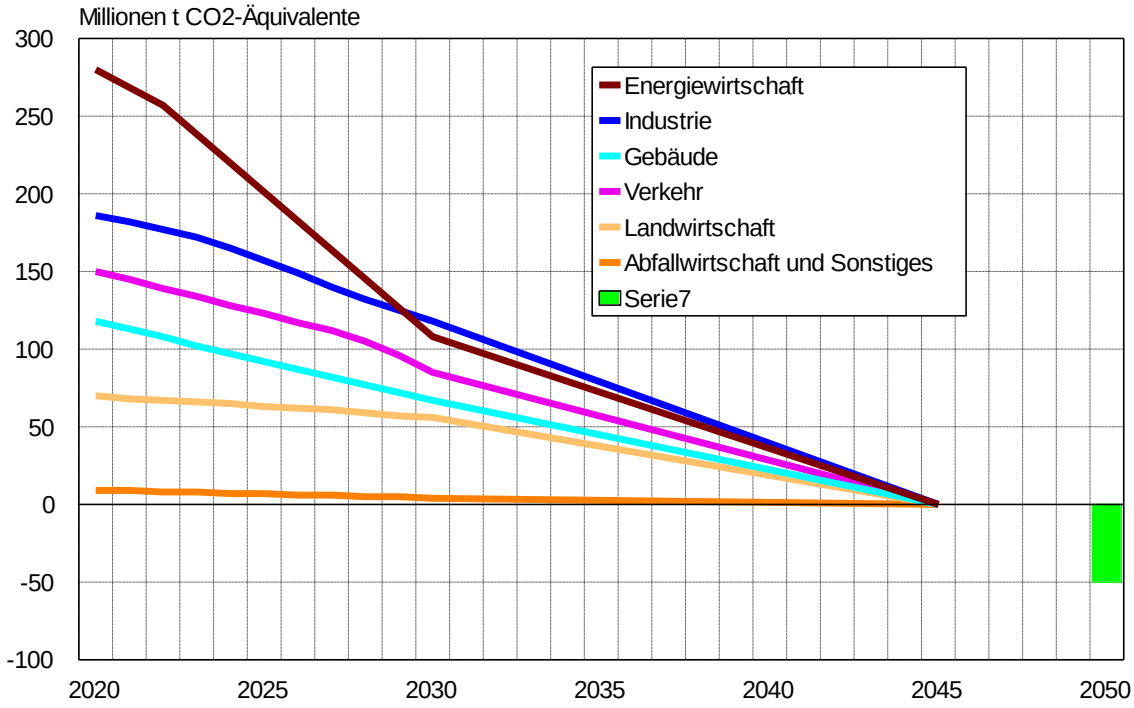
Sowohl für den Neubau als auch für die Modernisierung müssen somit die im Klimaschutzgesetz aufgeführten Ziele berücksichtigt werden. Volkswirtschaftlich stellen sich vor allem zwei Fragen:

- Ab welchem Einsparstandard wird bei steigenden Einspargrenzkosten die regenerative Bereitstellung der benötigten Restenergie sinnvoll?
- Welcher Zubau an regenerativen Energieerzeugungskapazitäten (einschl. Netzen und Speicher) ist tatsächlich notwendig?

Da sicher nicht nur der Gebäudebereich steigende Grenzkosten der Einsparung aufweist, muss von der neuen Bundesregierung zügig geklärt werden, welche regenerativen Erzeugungskapazitäten in den kommenden 23 Jahren aufgebaut werden müssen, um einen volkswirtschaftlich optimalen Kompromiss aus technisch möglicher Energie-Einsparung und Umstellung auf regenerative Energien zu erreichen. Die Klimaschutzziele im Zeitablauf zeigt **Abbildung 1**.

[5] u.a.: https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wohnen/immobilienpreise-auf-dem-land-steigen-die-provinz-wird-teurer-17341886.html

Abbildung 11 Vorgaben des Klimaschutzgesetzes zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen in Deutschland



Quelle: Klimaschutzgesetz

Nach diesen Vorgaben muss der Gebäudebereich die Treibhausgasemissionen bis 2030 um 43 Prozent gegenüber dem Stand 2020 reduzieren. Dies scheint bei einem wachsenden Gebäudebestand sehr ambitioniert. Wenn ab sofort nur noch klimaneutrale Wohnungen gebaut werden, sinken die Treibhausgasemissionen der Wohnungen bis 2030 lediglich um 0,5 Prozent, da der Bestand extrem langlebig ist. Erfolgversprechend erscheint daher eine Kombination aus Einsparung durch energieeffizienten Neubau, Umwidmung sowie Bestandssanierung und regenerativer Energiebereitstellung für den verbleibenden Energiebedarf im Gebäudebereich.

Die notwendigen Veränderungen in Deutschland zeigt ein Blick auf den Endenergieverbrauch nach Energieträgern im Jahr 2019 (**Tabelle 2**)

Vom gesamten Endenergieverbrauch stammten 191,9 TWh unmittelbar aus regenerativen Quellen. Dies waren im wesentlichen Brennholz sowie Treibstoffen beigemischte pflanzliche Öle (überwiegend Palmöl). Hinzu kommt die regenerative Stromproduktion 2019 mit 242,4 TWh. Gemessen am Energieverbrauch des Jahres 2019 klafft somit eine regenerativ oder durch Energieeinsparungen zu schließende Lücke von 2.081 TWh. Unter Einrechnung der Wirkungsgradvorteile einer Elektrifizierung des Verkehrs (bei Ansatz eines aktuellen Wirkungsgrades der Verbrennungsmotoren von 40 Prozent) verbleibt überschlägig noch immer eine Lücke von über 1.600 TWh. Soll diese Lücke je zur Hälfte durch Wind und PV gedeckt werden, so errechnen sich (ohne zusätzliche Investitionen in Speicher und Netz) Investitionskosten von rund 1,6 Billionen € oder 80 Milliarden € je Jahr bei einer Verteilung über 20 Jahre.

Tabelle 2: Endenergieverbrauch in TWh nach Energieträgern und Verbrauchssektoren im Jahr 2019

Energieträger	Verkehr	private Haushalte	Bergbau, Verarbeitendes Gewerbe	Gewerbe, Handel, Dienstleistungen	insgesamt
Steinkohle	0,0	0,7	92,2	0,0	92,9
Braunkohle	0,0	3,3	19,9	0,1	23,3
Mineralöle	724,9	135,1	27,1	83,9	971,0
Gase	1,4	257,2	245,5	102,2	606,2
Erneuerbare Energien	31,2	96,4	31,0	33,4	191,9
Sonstige Energieträger	0,0	0,0	20,4	0,0	20,4
Strom	12,0	125,3	218,0	146,5	501,9
Fernwärme	0,0	50,9	50,4	6,5	107,9
Insgesamt	**769,5**	**668,9**	**704,4**	**372,6**	**2515,5**

Quelle: Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V.

Allerdings benötigt die Installation einer zur Produktion von 800 TWh Strom je Jahr ausreichenden PV-Leistung rund 8.000 km² (bei 1 MW je ha, dies ist der aktuell für Freiflächenanlagen ausgewiesene Wert). Dies wären gut 2,2 Prozent der Fläche Deutschlands.

Dieser Exkurs zum Energiesystem mag verdeutlichen, dass die Konkurrenz um öffentliche Mittel in sehr naher Zukunft nochmals deutlich zunehmen wird. War die Politik in Bund und Ländern bisher schon nicht bereit, das Wohnen der unteren Einkommensschichten abzusichern, so werden alle im Klimaschutzgesetz aufgeführten Bereiche Subventionen fordern, um die geforderte Absenkung der Treibhausgasemissionen ohne Arbeitsplatzverluste leisten zu können. Neben dem verschärften Verteilungskampf um öffentliche Mittel steht natürlich auch die mittelfristige Einhaltung der Schuldenbremse im Fokus.

3.1.4 Erwartungen zu Einkommen und Wohnkosten

Klimaschutz und Klimawandelanpassungen werden die Diskussion und auch die öffentlichen Ausgaben in den kommenden 20 Jahren wesentlich beeinflussen. Die vor Deutschland und allen anderen Ländern liegenden Herausforderungen sind enorm und werden hohe Investitionen erfordern. Neben den augenfälligen Umstellungen in den Bereichen Energie und Verkehr werden auch alle anderen Wirtschaftsbereiche betroffen sein.

Wie das Starkregenereignis im Ahrtal gezeigt hat, wird auch die Anpassung an den Klimawandel erhebliche Anstrengungen erfordern.

Wir werden in Deutschland weiterhin Güter und Dienstleistungen produzieren, aber diese Produktion wird nicht mehr so aussehen wie heute. Wenn die Umstellung auf regenerative Energien wirtschaftlich wäre, hätte eine marktwirtschaftlich organisierte Wirtschaft die Umstellungen unter dem herrschenden Konkurrenzdruck bereits vorgenommen. Insofern ist davon auszugehen, dass zumindest die meisten Güter und

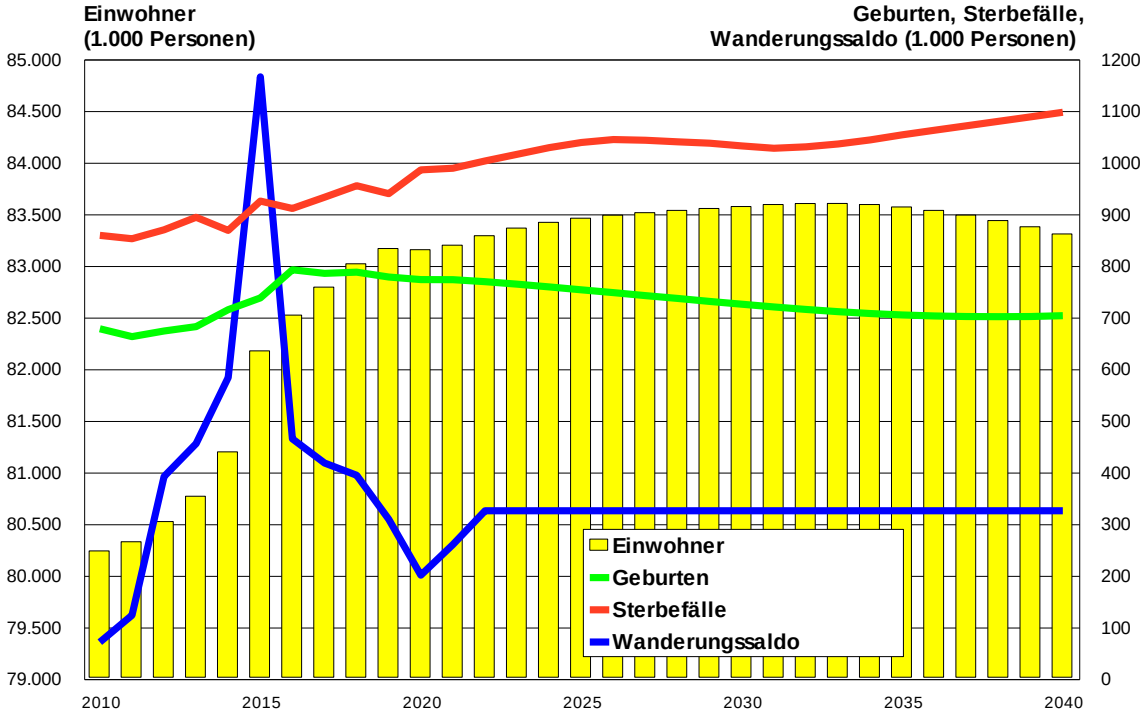
Dienstleistungen künftig teurer produziert werden. Das in dieser wohl gut 20 Jahre währenden Umstellungsphase Spielräume für reale Einkommenssteigerungen vorhanden sind, darf zumindest bezweifelt werden. Das Halten des aktuellen Realeinkommensniveaus könnte ein Ziel der aktuellen und künftigen Regierungen sein.

Die Wohnkosten werden tendenziell weiter steigen. Notwendige energetische Sanierungen auf einen hohen Energieeffizienzstandard sind Warmmietneutral nicht zu leisten. Die Sanierungen treffen selbstnutzende Wohnungseigentümer eher noch stärker, da diese über deutlich mehr Wohnfläche pro Kopf verfügen und die in diesem Bereich stark verbreiteten Einfamilienhäuser ein deutlich schlechteres Verhältnis von Wohnfläche zu Gebäudehülle haben, als die bei Mietwohnungen stark vertretenen Geschosswohnungsgebäude. Bei steigenden Wohnkosten und stagnierenden Realeinkommen ist von einer Fortsetzung des „Zusammenrückens“ der Bevölkerung auszugehen. Nach Daten des Statistischen Bundesamtes lebten im Jahr 2020 rund 8,5 Millionen Menschen in Deutschland in überbelegten Wohnungen[6]. „Menschen in Städten, Alleinlebende sowie Alleinerziehende und deren Kinder hatten überdurchschnittlich häufig zu wenige Wohnräume zur Verfügung“, so das Statistische Bundesamt in der Pressemitteilung.

3.2 Bevölkerung

Der Wohnungsbedarf wird auch künftig ganz wesentlich von der Bevölkerungsentwicklung bestimmt. Ein Entwicklungsszenario zeigt **Abbildung 12**.

Abbildung 12 Szenario zur Bevölkerungsentwicklung in Deutschland von 2010 bis 2021



Quelle: Statistisches Bundesamt (bis 2020); eigene Berechnungen

[6] Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung Nr. 506 vom 4. November 2021

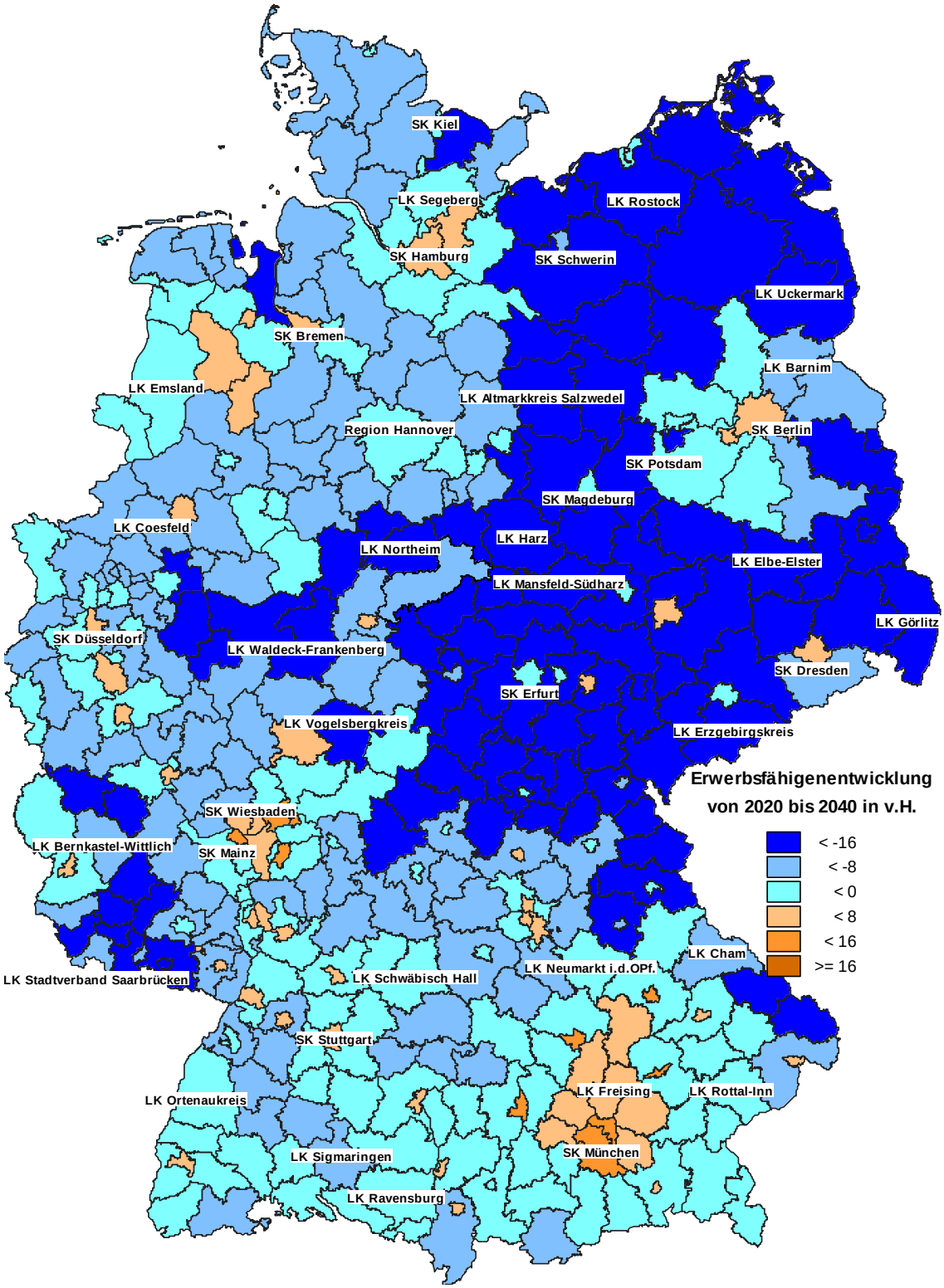
Die Schere zwischen Geburten und Sterbefällen wird sich in einer alternden Gesellschaft weiter öffnen. Zwischen 2030 und 2035 wird der Sterbeüberschuss ein Ausmaß erreichen, das von dem angesetzten Wanderungsgewinn von rund 325.000 Personen je Jahr nicht mehr ausgeglichen wird und die Einwohnerzahl wird zurückgehen. Allerdings sind wir heute weit entfernt von den etwa 20 Jahre alten Bevölkerungsvorausberechnungen, die für 2050 eine Einwohnerzahl um 70 Millionen Personen berechnet hatten. Bei einem durchschnittlichen Wanderungsgewinn von 325.000 Personen ist eher von einer Einwohnerzahl um 80 Millionen Personen im Jahr 2050 auszugehen.

Die Veränderung der für die wirtschaftliche Entwicklung bedeutsamen Altersgruppe der Erwerbsfähigen (18 Jahre bis zum gesetzlichen Renteneintritt) ist in **Abbildung 13** ausgewiesen. Mit Ausnahme weniger Zentren zeigt sich fast durchweg eine Abnahme der Zahl an Erwerbsfähigen. Bundesweit beträgt diese Abnahme 6,9 Prozent oder knapp 3,9 Millionen Personen; und das bei einem durchschnittlichen Wanderungsgewinn von 325.000 Personen je Jahr. Die Gewinnung, Ausbildung und Integration von Zuwanderern wird eine wichtige Aufgabe der kommenden 30 Jahre.

Mit Rückgängen um 30 Prozent sind viele Kreise und Städte Ostdeutschlands besonders stark betroffen. Durch die über viele Jahre währende Abwanderung junger Menschen weisen diese Regionen bereits heute teils doppelt so viele Sterbefälle als Geburten auf. Der Altersdurchschnitt steigt stetig an und trotz des dort bereits vorhandenen Fachkräftemangels ist die Bereitschaft zum Zuzug nur begrenzt vorhanden. Diese Regionen werden an ihrem Image arbeiten und die einheimische Bevölkerung von der Zuwanderungsnotwendigkeit überzeugen müssen, wenn sie die vorhandenen wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten nutzen wollen.

Insgesamt zeigen die Berechnungen die hohe Bedeutung einer Zuwanderung zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland.

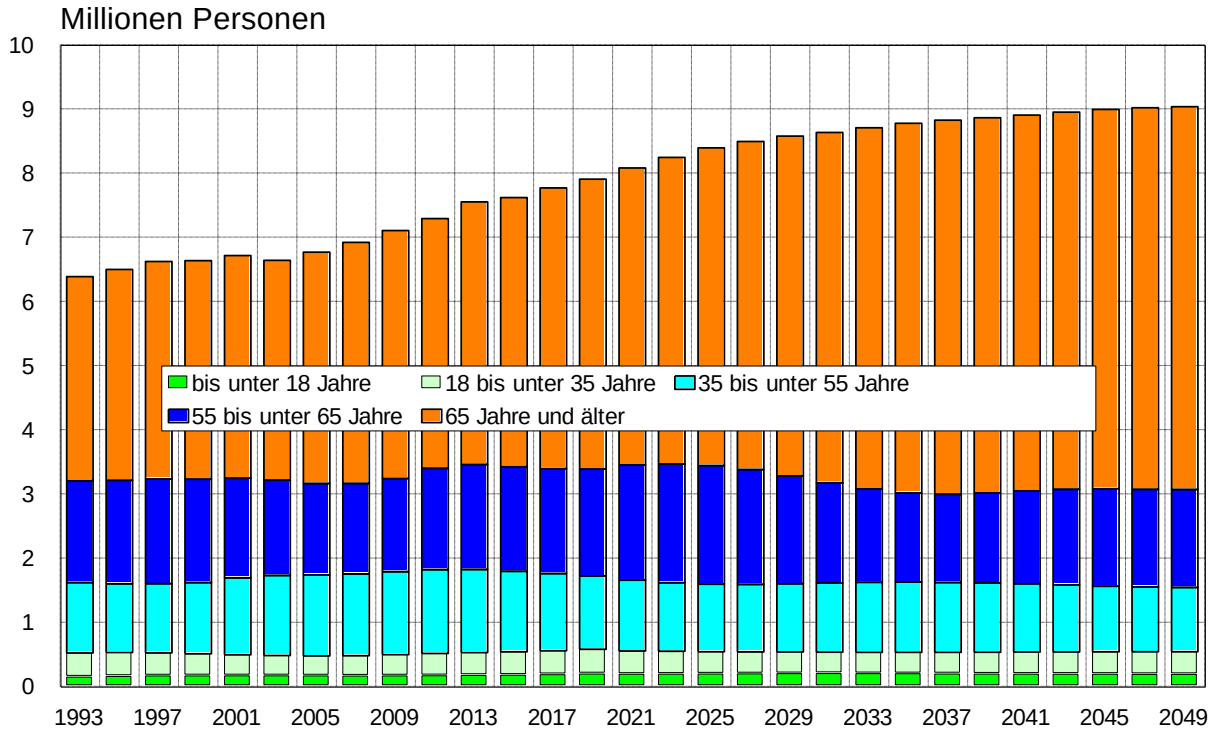
Abbildung 13 Entwicklung der Erwerbsfähigen in den Kreisen und kreisfreien Städten Deutschlands von 2020 bis 2040 bei einer Nettozuwanderung von 325.000 Personen je Jahr in v. H.



Die Alterung der Gesellschaft wird auch einen starken Einfluss auf die Zahl der Schwerbehinderten haben, da deren Anteil im hohen Alter durch erworbene Behinderungen zunimmt. Die in **Abbildung 14** ausgewiesene Entwicklung zeigt den Übergang

der geburtenstarken Jahrgänge der 1960-er-Jahre in die höheren Altersstufen eindrucksvoll auf.

Abbildung 14 Szenario zur Entwicklung der Zahl an Schwerbehinderten nach Altersgruppen in Deutschland von 1993 bis 2049



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Eine einfache Hochrechnung der Bezieher von Eingliederungshilfe ist aus aktueller Sicht nur bedingt sinnvoll. Zwar wird sich die Zahl der „unter 65-Jährigen“ vermindern, unbekannt ist aber die Dynamik der Zunahme der Lebenserwartung dieser Gruppe und die Entwicklung der Geborenen mit Behinderungen. Generell gilt es aber im Bereich des inklusiven Wohnens, zunächst einmal die Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention soweit wie möglich abzuarbeiten.

4 Wohnungsbedarf und Wohnungsbau

4.1 Wohnungsbedarf und Wohnungsbauziele der neuen Bundesregierung

Hatte die alte Bundesregierung als Zielmarke für die vergangene Legislaturperioden einen Wohnungsbau von 375.000 Wohnungen je Jahr angestrebt und verfehlt, so hat die neue Regierung die Messlatte mit 400.000 Wohnungen je Jahr noch etwas höher gelegt.

Der Wohnungsbedarf setzt sich aus dem Nachholbedarf, der Zahl zusätzlicher Haushalte und dem Wohnungsabgang zusammen. Der Nachholbedarf entspricht dem Wohnungsdefizit des Jahres 2021 und liegt bei rund 450.000 Wohnungen. Der Ersatzbedarf wurde in unseren Berechnungen mit 0,15 Prozent je Jahr oberhalb der tatsächlichen Abgänge der jüngsten Vergangenheit (0,043 Prozent des Bestandes im Jahr 2020) angesetzt. Bei einem dauerhaften Abgang von lediglich 0,043 Prozent je Jahr würden wir fast 99 Prozent unserer heutigen Wohnungsbestände auch im Jahr 2050 noch nutzen. Dies scheint für Teile der Bestände der 1950er bis 1970er-Jahre eher unwahrscheinlich.

Die Entwicklung der Zahl der Haushalte ist zum einen von der demographischen Entwicklung abhängig, zum anderen von der Einkommensentwicklung. Nur bei deutlich steigenden Realeinkommen kann auch künftig die in der Vergangenheit abgelaufene Haushaltsverkleinerung fortgesetzt werden. Da angesichts der vor uns liegenden gesellschaftlichen Aufgaben (Klimaschutz, wirtschaftliche Konsolidierung nach Überwindung der Pandemie) Realeinkommenssteigerungen zumindest für die kommenden Jahren eher fraglich sind, wurden zwei Varianten der Haushaltsgrößenentwicklung gerechnet: mit hoher (bisher normaler) und niedriger Haushaltsverkleinerung.

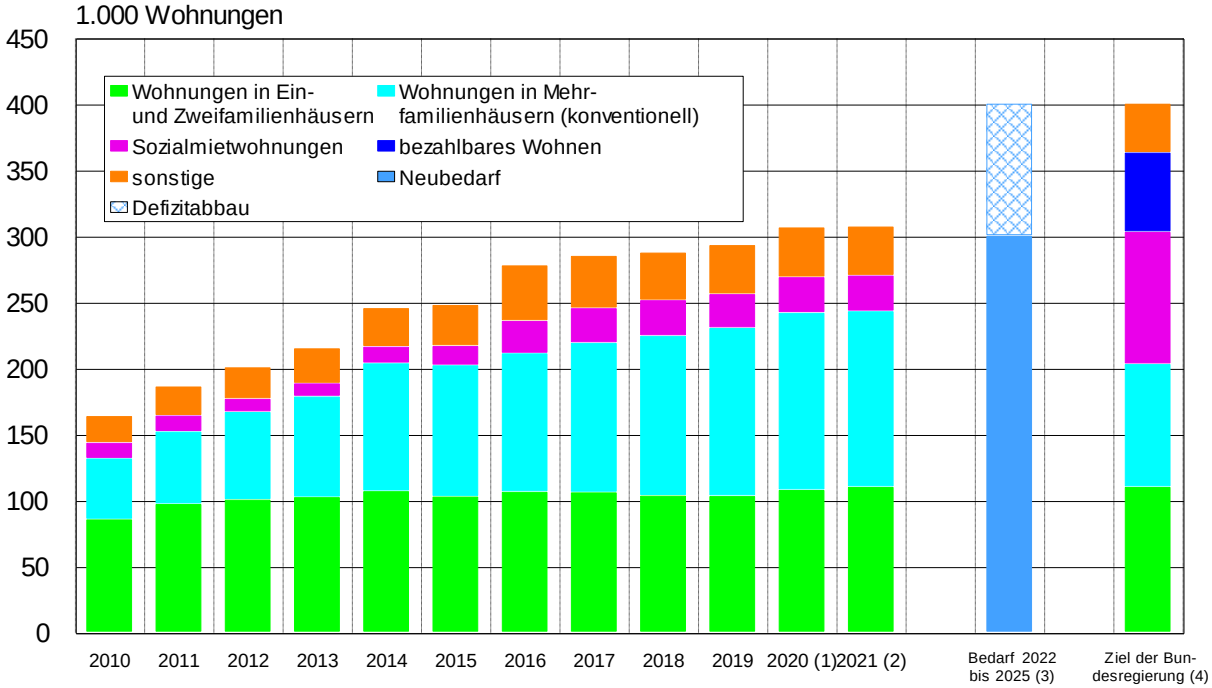
Bei einer sich fortsetzenden Singularisierung ist bis 2025 eine Zunahme der Zahl der Haushalte um knapp 830.000 zu erwarten, bei niedriger Singularisierung wird die Zunahme bei lediglich 70.000 Haushalten liegen. Der jährlichen Wohnungsbedarf bis 2025 beläuft sich bei „normaler“ Singularisierung auf durchschnittlich gut 300.000 Wohnungen. Den Berechnungen liegt eine Bevölkerungsentwicklung mit einer jährlichen Nettozuwanderung von 325.000 Personen zugrunde.

Das Wohnungsdefizit des Jahres 2021 in Höhe von 450.000 Wohnungen betrifft ausschließlich den Bereich des bezahlbaren Wohnens. Die Zunahme der Armutsgefährdungsquote und der mit 10 Prozent der Bevölkerung hohe Anteil an Menschen, die in überbelegten Wohnungen leben, weisen auf einen darüberhinausgehenden hohen Bedarf an bezahlbaren Wohnungen hin. Seit 2007 ist die Zahl der Sozialwohnungen aber von gut 2 Millionen auf weniger als 1,13 Millionen gesunken und im Jahr 2020 gab es nur noch für jeden zwanzigsten Mieterhaushalt eine Sozialwohnung, während mindestens jeder zweite Mieterhaushalt die dafür geltenden Einkommensgrenzen unterschritt.

Ein sinnvolles Ziel wäre die Erhöhung der Zahl an Sozialwohnungen bis 2030 wieder auf mindestens 2 Millionen. Neben der Ausweitung des Neubaus sind die Aktivitäten in der Modernisierung und beim Ankauf von Belegrechten zu verstärken. Die Umwandlung von Büroflächen zu Wohnungen bietet zusätzlich die Chance, Wohnungen mit einer Sozial- und Mietpreisbindung zu belegen.

Den Wohnungsbedarf im Vergleich zum Wohnungsbauziel der Bundesregierung zeigt **Abbildung 15**. Die Ziele der Bundesregierung im Wohnungsbau sind ausdrücklich zu unterstützen. Mehr Wettbewerb und mehr Auswahl für Mieter und Käufer wird über mehr neue Wohnungen möglich. Dadurch werden noch vorhandene Mieterhöhungsspielräume beschnitten.

Abbildung 15 Wohnungsbau in Deutschland bis 2021, durchschnittlicher Wohnungsbedarf der Jahre 2022 bis 2025 und die Wohnungsbauziele der neuen Regierung



1) Zahl der Neubausozialwohnungen geschätzt
2) Wohnungsbau 2021 geschätzt
3) positive Bedarfe bei einer Nettozuwanderung von 325.000 Personen je Jahr von 325.000 WE im Jahr 2022 auf 275.000 WE im Jahr 2025 absinkend; vollständiger Defizitabbau bis Ende 2025
4) die Bereiche Wohnungen in Mehrfamilienhäusern (konventionell), Sozialmietwohnungen und "bezahlbares Wohnen" enthalten gut 50.000 durch die Umwandlung von Büroflächen geschaffene Wohnungen

Das Ziel des Neubaus von 100.000 Sozialwohnungen erfordert eine auskömmliche Förderung des sozialen Wohnungsbaus, d.h. die Fördermittel müssen die geforderten Standards ebenso berücksichtigen wie die tatsächliche Entwicklung der Baukosten. Die bisher gängige Praxis in vielen Kommunen, bei Vergabe städtischer Grundstücke einen Mindestanteil zu errichtender Sozialwohnungen über die freifinanzierten Wohnungen anteilig zu subventionieren, wird bei sich entspannenden Wohnungsmärkten immer weniger funktionieren. Um bis zum Jahr 2030 wieder einen Bestand von 2 Millionen Sozialwohnungen zu erreichen, müssen zusätzlich über die Modernisierungsförderung sowie den Ankauf von Belegrechten jährlich rund weitere 50.000

Sozialwohnungen geschaffen werden, um die auslaufenden Preisbindungen und Belegrechte zu ersetzen.

Darüber hinaus muss das Segment des bezahlbaren Wohnens mit einer Zielmiete von 8,5 € je m²-Wohnfläche im Neubau gestärkt werden. Hier bedarf es einer gezielten Förderung, die als Gegenleistung eine langfristig abgesenkte Miete einfordern muss. Die Zielstellung sollte die Fertigstellung von 60.000 Wohnungen je Jahr im Bereich des bezahlbaren Wohnens sein.

Das heute in einem Sozialstaat mit über 15 Millionen armen Menschen nur 1,1 Millionen Sozialwohnungen (2,6% des Wohnungsbestandes) vorhanden sind und nur 0,62 Millionen Haushalte (1,5% der privaten Haushalte) Wohngeld bezogen haben, zeigt die Notwendigkeit eines Ausbaus des sozialen und bezahlbaren Wohnens.

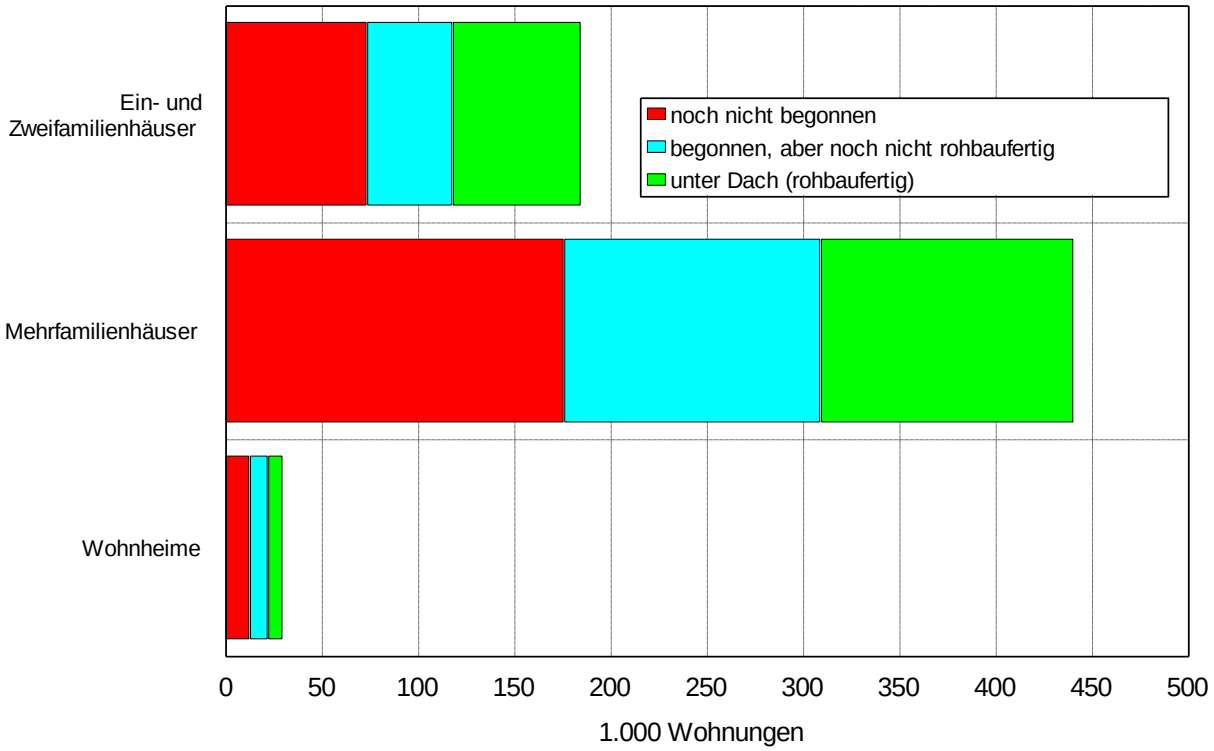
Die Weiterentwicklung des inklusiven Wohnens wurde in den vergangenen Jahren vernachlässigt. Hier müssen dringend neue Akzente gesetzt werden. Das Vorhalten von Kontingenten aus dem Sozialwohnungsneubau für benachteiligte Gruppen ist geboten. Dies gilt z.B. für Menschen mit Behinderungen ebenso wie für Wohnungslose oder Bewohnerinnen von Frauenhäusern. Heute sind Plätze in Übergangswohnheimen zu Dauerlösungen geworden, weil die Bewohner, die eigenständig Wohnen können, keine Wohnung finden.

4.2 Wege zur Erreichung der Wohnungsbauziele

Die Fertigstellung von 400.000 Wohnungen je Jahr bis 2025 ist durch die Ausweitung der Errichtung neuer Wohngebäude kaum zu erreichen. So hat sich in den vergangenen Jahren ein Bauüberhang von rund 800.000 Wohnungen aufgebaut. Die Wohnungen verfügen bereits über ein Grundstück, sind bereits genehmigt und teils bereits im Bau. Der Stand zum Jahresende 2020 nach der Gebäudeart zeigt **Abbildung 16**.

Bei den Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern kann von einer vollständigen Realisierung der Vorhaben ausgegangen werden. Bei den 470.000 Wohnungen in Mehrfamilienhäusern und Wohnheimen sind erst 30 Prozent oder 139.000 Wohnungen rohbaufertig, so dass sicher von einer Realisierung ausgegangen werden kann. Bei den bereits begonnenen Vorhaben wird der Stand nicht weiter erläutert. Die Spannweite reicht von Aufstellung des Baustellenschildes bis kurz vor rohbaufertig. In diesem Stadium befanden sich 142.000 Wohnungen. Der größte Teil dieser Wohnungen wird in den kommenden Jahren voraussichtlich realisiert. Die letzte Kategorie umfasst die genehmigten, aber noch nicht begonnenen Wohnungen. Von diesen 188.000 Wohnungen könnte ein Teil in der geplanten Form nicht realisiert werden. Gründe können in Preis- oder Mieterwartungen liegen, die der Markt in der Zukunft nicht erfüllen kann. In den letzten 10 Jahren sind durchschnittlich Baugenehmigungen für 16.300 Wohnungen pro Jahr erloschen. In der Phase eines Rückgangs der Wohnungsbautätigkeit steigt die Zahl der erloschenen Baugenehmigungen in der Regel an und Anfang der 2000-er-Jahre waren es noch Genehmigungen für 28.000 Wohnungen, die je Jahr erloschen waren.

Abbildung 16 Bauüberhang im Wohnungsbau in Deutschland Ende 2020 nach der Gebäudeart und dem Vorhabensfortschritt



Der hohe Bauüberhang im Wohnungsbau deutet auf ein Kapazitätsproblem im Wohnungsneubau hin. Denn in der gegenwärtigen Marktsituation hätte jeder Bauherr sein neues Gebäude lieber früher als später an den Markt gebracht oder selbst genutzt.

Von 2018 bis 2020 wurde die Zahl der im Neubau fertiggestellten Wohnungen zwar um 7 Prozent erhöht, der umbaute Raum bei der Errichtung von Wohn- und Nichtwohngebäuden legte dagegen nur um 2,4 Prozent zu. Offensichtlich wurden beim Bau von Nichtwohngebäuden freigewordene Kapazitäten für den Wohnungsbau genutzt. Eine weitere kurzfristige Ausweitung des Neubaus von Wohngebäude in der gewünschten Größenordnung erscheint sehr ambitioniert.

Erhebliche Chancen zur Steigerung der Wohnungsfertigstellungen liegen dagegen in der Umnutzung bisher gewerblich genutzter Flächen, vor allem Büroflächen. Nach den Daten der ARGE Kiel liegt der Median der Umbaukosten mit rund 1.200 € je m² Wohnfläche weit unter den Neubaukosten. Wenn die Kosten deutlich niedriger liegen, ist auch von einem erheblich geringeren Personal- und Materialeinsatz auszugehen. Trotzdem werden temporär Arbeitskräfte aus dem Modernisierungsbereich für die Schaffung neuer Wohnungen durch Umbau eingesetzt werden müssen. Dies gilt ebenso für den bisher vernachlässigten Bereich der Aufstockung. Mit der Umnutzung von gewerblichen Flächen und der Aufstockung/Nachverdichtung stehen zwei Möglichkeiten zur Schaffung neuer Wohnungen zur Verfügung, die neben einer schnellen Realsierbarkeit auch den Vorteil haben, dass sie keine neuen Grundstücksflächen benötigen. Allerdings müsste umgehend geprüft werden, welche Hemmnisse

Umnutzungen, Aufstockungen und Nachverdichtungen entgegenstehen und ob zumindest ein Teil dieser Hemmnisse kurzfristig ausgeräumt werden kann.

Wenn der Baubedarf nach dem Defizitabbau bei einer Nettozuwanderung von 325.000 Personen je Jahr absinkt, kann sich die Bauwirtschaft umso stärker insbesondere der energetischen Modernisierung des Wohnungsbestandes widmen.

4.3 Schaffung von Wohnraum für Haushalte mit niedrigen Einkommen

Die Schaffung von Wohnraum für Haushalte mit niedrigen Einkommen wird auch in der kommenden Legislaturperiode nicht ohne den Einsatz von Fördermitteln möglich sein. In der jüngsten Vergangenheit belief sich der Mitteleinsatz im sozialen Wohnungsbau von Bund und Ländern insgesamt auf etwa 2,2 Milliarden € je Jahr. Im Vergleich zu dem im vergangenen Jahr zur Erfüllung der Vorgaben des Klimaschutzgesetzes von den zuständigen Ministerien aufgelegten Sofortprogram mit einem Volumen von 11,5 Milliarden € war die Förderung des sozialen Wohnungsbaus eher bescheiden. In welcher Höhe Fördermittel notwendig werden, wenn die von der Bundesregierung gesetzten Ziele erreicht werden sollen, zeigt dieses Kapitel. Als Basisannahmen gehen eine Inflationsrate von 2 Prozent sowie eine gewünschte Eigenkapitalrendite in Höhe von 3 % in die Berechnungen ein.

4.3.1 Subventionsbedarf im sozialen Wohnungsbau

Den Subventionsbedarf je Sozialwohnung und beim Bau von insgesamt 100.000 Sozialwohnungen zeigte **Tabelle 3** für Gebäude unterschiedlicher Energieeffizienzstandards.

Tabelle 3: Subventionsbedarf im sozialen Wohnungsbau bei unterschiedlichen Energieeffizienzstandards

	GEG	EFF 70	EFF 55	EFF 40
Herstellkosten (€/m²)	2.741	2.802	2.904	3.028
zzgl. Grundstückskosten (€/m²-Wohnfläche)[1)]	420	420	420	420
notwendige Kaltmiete (€/m²*Monat)	9,29	9,43	9,65	9,93
Kosten für Energieeffizienztechnik (€/m²*Monat)	0	0	0,5	1,0
soll-Miete (€/m²*Monat)	9,29	9,43	10,15	10,93
Zielmiete (€/m²*Monat)	6,5	6,5	6,5	6,5
Differenz soll-Miete - Zielmiete (€/m²*Monat)	2,79	2,93	3,65	4,43
Subventionsbedarf (€/m²)	831	872	1.134	1.411
bei 60 m² insgesamt (€ je Wohnung)	**49.866**	**52.332**	**68.040**	**84.630**
insgesamt bei 100.000 Wohnungen in Mrd. €	**5,0**	**5,2**	**6,8**	**8,5**

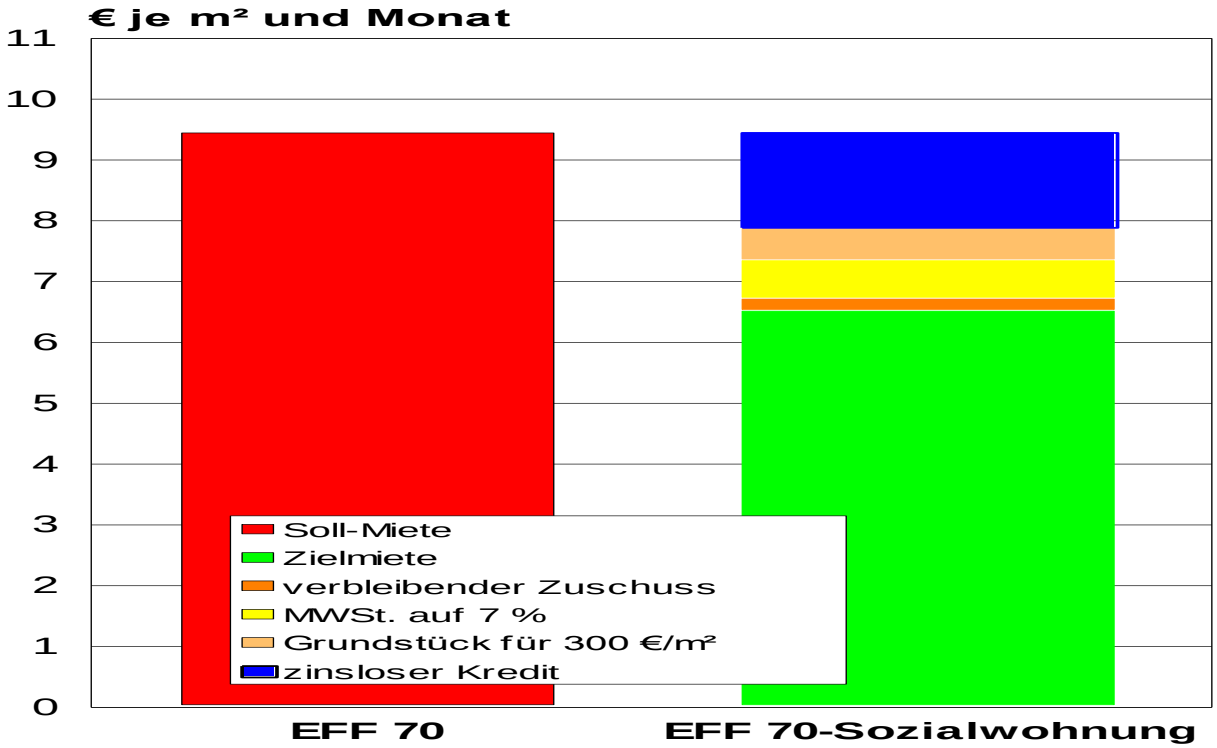
1) 700 € je m²-Grundstück und 0,6 m² Grundstück je m²-Wohnfläche
2) Finanzierung über 30 Jahre (Volltilgung) zu 1,4 % Zins

Obwohl die Investitionskosten für den hier betrachteten höchsten Effizienzstandard nur um gut 10 Prozent über den Kosten eines den Vorgaben des Gebäudeenergie-

gesetzes genügenden Gebäudes liegen, laufen die notwendigen Subventionen stark auseinander. Verantwortlich sind dafür die bei höchster Energieeffizienz erforderlich technischen Anlagen. So kommt ein Effizienzhaus 40 nach Angaben der ARGE Kiel nicht ohne Lüftungsanlage aus. Eine solche Lüftungsanlage hat eine deutlich kürzere Lebensdauer als klassische Bauteile eines Gebäudes und führt zu laufenden Betriebskosten durch Stromverbrauch, Ersatz von Filter und regelmäßiger Wartung und Reinigung. Die notwendigen Subventionen zur Erreichung einer Zielmiete von 6,5 € je m²-Wohnfläche (netto-kalt) reichen dadurch für eine Wohnung mit 60 m² Wohnfläche von knapp 50.000 € bei einem Gebäude nach den Vorgaben des Gebäudeenergiegesetzes bis zu fast 85.000 € bei einem Gebäude nach Effizienzhaustandard 40. Wenn 100.000 Sozialwohnungen je Jahr im Neubau gefördert werden sollen, betragen die erforderlichen Subventionen (durch Bund und Länder) von 5,0 bis 8,5 Milliarden € je Jahr.

Verschiedene Möglichkeiten zur Subvention und ihre Wirkung sind in **Abbildung 17** am Beispiel des Effizienzhausstandards 70 dargestellt.

Abbildung 17 Möglichkeiten zur Finanzierung der Differenz zwischen Soll-Miete und Sozial-Zielmiete



Die klassischen Fördermethoden sind verbilligte Kredite und Zuschüsse (auch als Tilgungszuschuss bezeichnet). Es könnte aber auch ein verbilligtes Grundstück bereitgestellt werden oder die Mehrwertsteuer könnte für den Bau von Sozialwohnungen auf 7 Prozent reduziert werden. Trotz des aktuell niedrigen Zinses (gerechnet wurde mit 1,4 Prozent) senkt ein „echter“ Nullprozentkredit (also ohne Gebühren) die notwendige Miete um rund 1,56 € je m²-Wohnfläche und Monat. Ein verbilligtes Grundstück (300 statt 700 € je m²) schlägt mit 0,53 und eine Reduzierung des Mehrwertsteuersatzes mit 0,63 € je m²-Wohnfläche und Monat zu Buche.

4.3.2 Subventionsbedarf bei der Schaffung bezahlbarer Wohnungen im Neubau

Als bezahlbares Wohnen im Neubau wird eine Kaltmiete von 8,5 € je m²-Wohnfläche und Monat angesetzt. In **Tabelle 4** sind die notwendigen Kaltmieten und die notwendigen Subventionsbedarfe (als einmaliger Zuschuss ausgewiesen) wieder für Wohnungen unterschiedlicher Energieeffizienzstandards ausgewiesen.

Tabelle 4: Subventionsbedarf im bezahlbaren Wohnungsbau (bei einem Steuersatz des Investors von 15 %)

	GEG	EFF 70	EFF 55	EFF 40
Herstellkosten (€/m²)	2.741	2.802	2.904	3.028
zzgl. Grundstückskosten (€/m²-Wohnfläche)[1)]	420	420	420	420
notwendige Kaltmiete (€/m²*Monat)	9,08	9,21	9,43	9,69
Kosten für Energieeffizienztechnik (€/m²*Monat)	0	0	0,5	1,0
soll-Miete (€/m²*Monat)	9,08	9,21	9,93	10,69
Zielmiete (€/m²*Monat)	8,5	8,5	8,5	8,5
Differenz soll-Miete - Zielmiete (€/m²*Monat)	0,58	0,71	1,43	2,19
Subventionsbedarf (€/m²)	170	208	460	726
bei 60 m² insgesamt (€ je Wohnung)	**10.200**	**12.480**	**27.600**	**43.560**
insgesamt bei 60.000 Wohnungen in Mrd. €	**1,0**	**1,2**	**2,8**	**4,4**

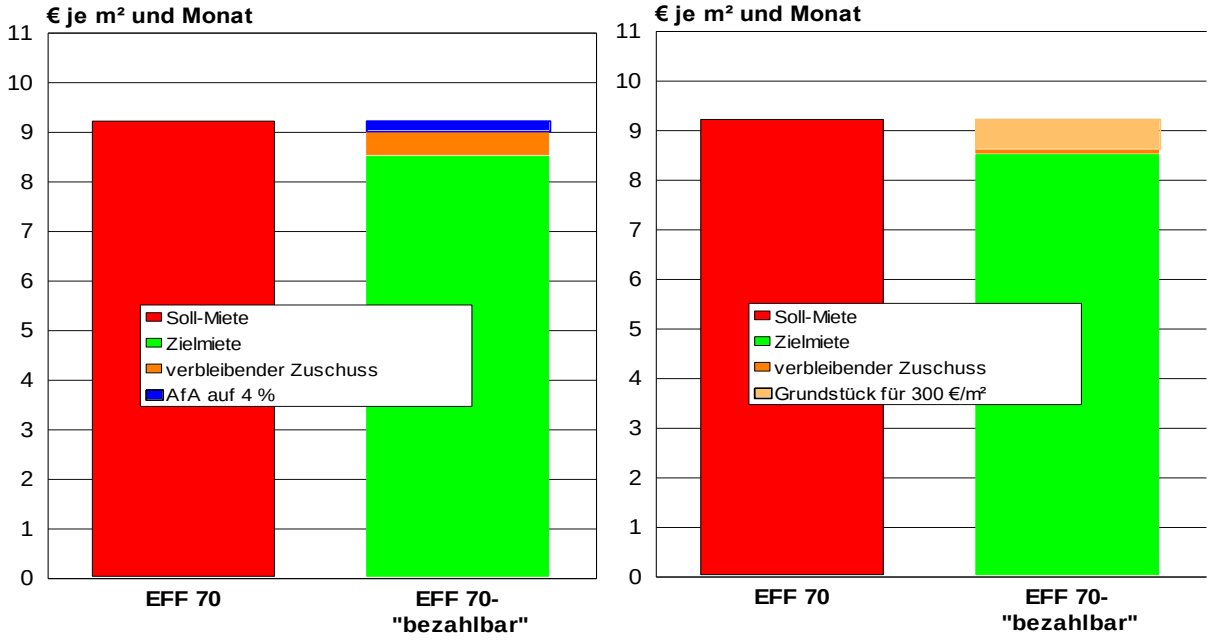
1) 700 € je m²-Grundstück und 0,6 m² Grundstück je m²-Wohnfläche
2) Finanzierung über 30 Jahre (Volltilgung) zu 1,4 % Zins

Bei einem Investor mit einem Steuersatz von 15 Prozent (entspricht einem Wohnungsunternehmen mit Gewerbesteuerprivileg) fallen sowohl die im Modell errechneten notwendigen Kaltmieten als auch die erforderlichen Subventionen deutlich geringer aus als im sozialen Wohnungsbau. Wenn 60.000 bezahlbare Wohnungen je Jahr mit einer Zielmiete von 8,5 € je m²-Wohnfläche und Monat geschaffen werden sollen, reichen die erforderlichen Subventionen von 1,0 bis 4,4 Milliarden € je Jahr.

Verschiedene Möglichkeiten zur Subvention und ihre Wirkung sind in **Abbildung 18** am Beispiel des Effizienzhausstandards 70 dargestellt. Die klassische Fördermethode im privatwirtschaftlichen Wohnungsbau wäre eine Anhebung der Abschreibung. Gerechnet wurde eine Abschreibung von 4 Prozent gegenüber der im Koalitionsvertrag ohnehin vorgesehenen linearen Abschreibung von 3 Prozent. Die Wirkung ist allerdings bei einem Steuersatz von 15 Prozent eher bescheiden. Der verbleibende Zuschuss muss rund 0,5 € je m²-Wohnfläche und Monat abdecken.

Auch eine verbilligte Grundstücksabgabe kommt bei privaten Unternehmen als Subvention infrage. Die Abgabe des Grundstücks für 300 € je m² senkt die notwendige Miete um 0,6 € je m²-Wohnfläche und Monat. Der zusätzlich notwendige Zuschuss reduziert sich auf 0,1 € je m²-Wohnfläche und Monat.

Abbildung 18 Möglichkeiten zur Finanzierung der Differenz zwischen Soll-Miete und Zielmiete im bezahlbaren Mietwohnungsneubau bei einem Investor mit einem Steuersatz von 15%



In **Tabelle 5** und **Abbildung 19** sind die entsprechenden Daten für einen Investor mit einem Steuersatz von 30 Prozent ausgewiesen. Sowohl die notwendigen Mieten als auch die erforderlichen Subventionen fallen gegenüber dem Investor mit einem Steuersatz von 15 Prozent deutlich niedriger aus. Eine Erhöhung der Abschreibung auf 4 Prozent würde bereits eine unterhalb der Zielmiete liegende Kaltmiete ermöglichen. Auch die Bereitstellung eines verbilligten Grundstücks würde zumindest für Wohnungen nach dem Effizienzhausstandard 70 eine unter der Zielmiete liegende Kaltmiete ermöglichen.

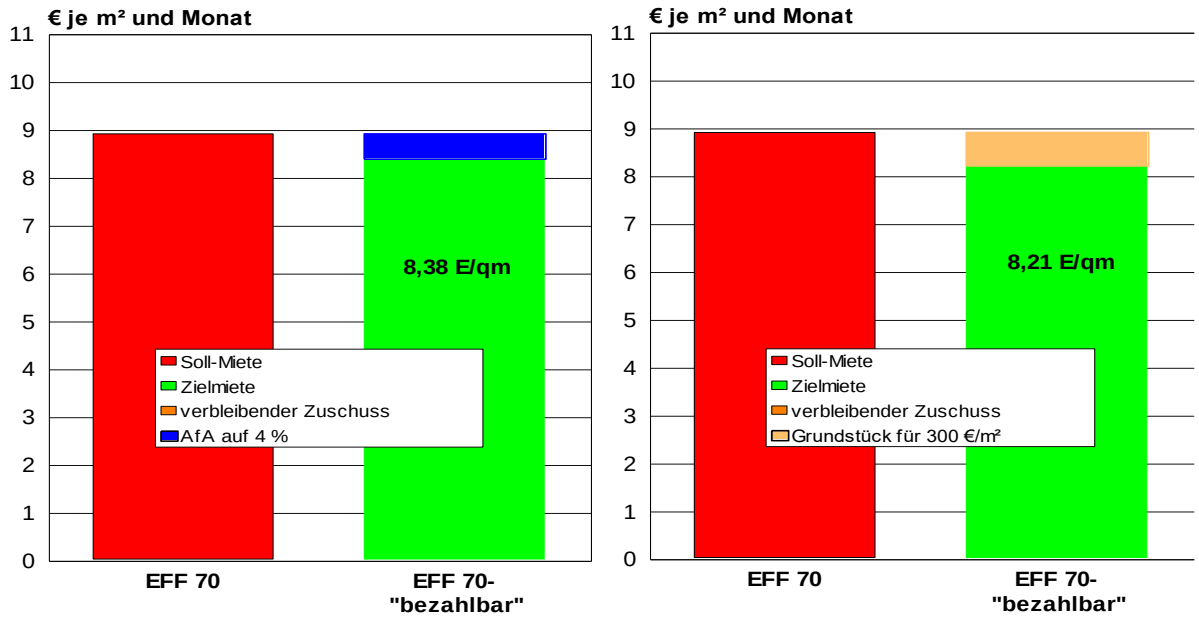
Tabelle 5: Subventionsbedarf im bezahlbaren Wohnungsbau (bei einem Steuersatz des Investors von 30 %)

	GEG	EFF 70	EFF 55	EFF 40
Herstellkosten (€/m²)	2.741	2.802	2.904	3.028
zzgl. Grundstückskosten (€/m²-Wohnfläche)[1)]	420	420	420	420
notwendige Kaltmiete (€/m²*Monat)	8,79	8,91	9,26	9,65
Kosten für Energieeffizienztechnik (€/m²*Monat)	0	0	0,5	1,0
soll-Miete (€/m²*Monat)	8,79	8,91	9,76	10,65
Zielmiete (€/m²*Monat)	8,5	8,5	8,5	8,5
Differenz soll-Miete - Zielmiete (€/m²*Monat)	0,29	0,41	1,26	2,15
Subventionsbedarf (€/m²)	83	117	356	607
bei 60 m² insgesamt (€ je Wohnung)	**4.980**	**7.002**	**21.336**	**36.396**
insgesamt bei 60.000 Wohnungen in Mrd. €	**0,5**	**0,7**	**2,1**	**3,6**

1) 700 € je m²-Grundstück und 0,6 m² Grundstück je m²-Wohnfläche

2) Finanzierung über 30 Jahre (Volltilgung) zu 1,4 % Zins

Abbildung 19 Möglichkeiten zur Finanzierung der Differenz zwischen Soll-Miete und Zielmiete im bezahlbaren Mietwohnungsneubau bei einem Investor mit einem Steuersatz von 30%



Die Darstellung der Subventionsmöglichkeiten anhand des Effizienzhausstandards 70 wurde als eine der beiden mittleren Varianten ausgewählt und stellt keine Präferierung seitens der Autoren dar. Die Setzung von Standards gerade im Bereich des geförderten Wohnungsbaus ist eine politische Aufgabe. Die Vorgabe höherer Energiestandards hätte dann natürlich Auswirkungen auf die erforderlichen Subventionen.

4.4 Wirtschaftlichkeit verschiedener Energieeffizienzstandards

Generell kann die Treibhausgasneutralität von Gebäuden durch eine Absenkung des Energieverbrauchs und/oder die regenerative Erzeugung der notwendigen Energie erreicht werden. Die technisch manifeste Einsparung insbesondere des Heizwärmebedarfs weist steigende Grenzkosten auf, während die regenerative Energieerzeugung über Skaleneffekte großtechnischer Produktion und technische Innovationen in den vergangenen 20 Jahren laufend preiswerter geworden ist. Die Frage ist, ab welcher Energieeffizienz die weitere Effizienzsteigerung teurer ist als die regenerative Energieerzeugung. Im Folgenden werden in einer Betrachtung über 30 Jahre die Barwerte von Kosten und Erträgen der verschiedenen Effizienzhausstandards gegenübergestellt. Dabei wurden folgende Ansätze gewählt.

Inflation	2%
Abzinsungsfaktor zur Barwertbestimmung	3%
Energiepreissteigerung pro Jahr	3,5%
aktuelle Wärmeerzeugungskosten (fossil)	10 Cent / kWh
Steigerung der Betriebsmehrkosten EFF 55 und EFF 40	2%

In **Tabelle 6** sind die Kosten- und Energiebedarfswerte für Gebäude unterschiedlicher Energieeffizienzhausstandards ausgewiesen. Die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsrechnung folgen dann in **Tabelle 7**.

Tabelle 6: Basisansätze für Gebäude unterschiedlichen Energiestandards

Gebäude-typ	Kosten je m²-Wohnfl. in €	Mehrkosten geg. GEG in €	Betriebsmehr-kosten je m² und Jahr in €	Energiebedarf kWh/a	Minderung Energiebedarf geg. GEG kWh/a
GEG	2.741	0		80	
EFF 70	2.802	61		71	9
EFF 55	2.904	163	6	66	14
EFF 40	3.028	287	12	62	18

Quelle: ARGE Kiel e.V. für Kostenansätze und Energiebedarfsminderung

Überraschend sind zunächst die geringen Unterschiede im realen Energieverbrauch. Nach Angaben der ARGE Kiel e.V. handelt es sich um ist-Werte (Medianwerte) vermieteter Wohnungen.

Tabelle 7: Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsrechnung über 30 Jahre für Gebäude unterschiedlichen Energiestandards

Gebäude-typ	Mehrkosten geg. GEG in € 1	Barwert der Energie-einsparung in € 2	Barwert der Betriebsmehr-kosten je m² in € 3	Mehrkosten geg. GEG (1+3-2) in € 4
GEG	0,0	0,0	0,0	0,0
EFF 70	61,0	28,6	0,0	32,4
EFF 55	163,0	44,5	154,9	273,4
EFF 40	287,0	57,2	309,8	539,6

Obwohl mit einer deutlichen realen Energiepreissteigerung gerechnet wurde, reichen die Einsparungen an Energiekosten in keinem Fall, um die Mehrkosten gegenüber dem Gebäude nach dem Gebäudeenergiegesetz zu kompensieren. Gerechnet auf den Bau von 100.000 Geschosswohnungen á 60 m² errechnen sich volkswirtschaftliche Mehrkosten in Höhe von

- 0,29 Mrd. € beim Energieeffizienzhausstandard 70,
- 2,46 Mrd. € beim Energieeffizienzhausstandard 55 und
- 4,86 Mrd. € beim Energieeffizienzhausstandard 40.

Ob und welche Mehrkosten aus Klimaschutzgründen getragen werden müssen, ist politisch zu entscheiden.

4.5 Eindämmung der Ausgrenzung von benachteiligten Haushalten

Zu den benachteiligten Haushalten zählen, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, Haushalte, in denen mindestens ein Haushaltsmitglied

- eine Behinderung aufweist,
- von der stationären Jugendhilfe betreut wurde oder wird,
- eine psychische Krankheit aufweist,
- aus der Haft entlassen wurde,
- Wohnungslos ist oder war,
- als Geflüchtete*r Schutz in Deutschland sucht,
- eine Suchterkrankung aufweist,
- in einem Frauenhaus lebt oder lebte und
- von der Altenhilfe betreut wird.

Für all diese Menschen brauchen wir in Deutschland Wohnraum, der diskriminierungsfrei verfügbar ist. Die Wohnraumförderungsgesetze der Länder verfolgen in der Regel das Ziel, Wohnungen für Haushalte zu schaffen, die sich selbst nicht oder nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können. Zu diesen Haushalten zählen alle oben genannten Gruppen. In der Realität sind alle Übergangseinrichtungen „verstopft“ und werden zu Dauerwohnlösungen. Dadurch können neue Klienten nicht aufgenommen werden und Menschen, die eigenständig wohnen könnten, bekommen keine Chance auf dieses selbstbestimmte Wohnen.

Unabhängig von der ohnehin gravierenden Knappheit an barrierearmen und barrierefreien Wohnungen brauchen wir offensichtlich auch Quoten zur Unterbringung benachteiligter Haushalte. So wie es Quoten bei der Berufsausbildung gibt (wer zu wenig ausbildet, muss eine Ausgleichsabgabe leisten), könnten für Vermieter ab einem zu definierenden Wohnungsbestand Quoten zur Aufnahme benachteiligter Haushalte festgelegt werden. Auch bei der Schaffung von Sozialwohnungen könnten ein zu bestimmender Anteil für wohnungssuchende benachteiligte Haushalte vorgehalten werden.

Das eigenständige und selbstbestimmte Wohnen aller Menschen muss in dieser Gesellschaft Normalität werden und wenn Quoten dabei helfen können, dann sollte man sie einführen.

4.6 Wirkung der Wohnungsbauförderung auf die Vermögensverteilung

Die Wohnungsbauförderung hat primäre Ziele wie die Verbesserung der Wohnungsversorgung oder bei der Förderung der energetischen Sanierung die Senkung des Energieverbrauchs für Raumwärme, Warmwasserbereitung und elektrische Anwendungen im Gebäude.

Gefördert werden die Eigentümer der Immobilie. So sah das „Sofortprogramm auf Basis des § 8 Abs. 1 KSG für den Sektor Gebäude“ (Klimaschutzsofortprogram)

zusätzliche Mittel von 5,8 Milliarden € noch für das Jahr 2021 vor. Eine Prüfung der Vermögen- oder Einkommensverhältnisse der Subventionsempfänger ist nicht vorgesehen.

Da nach den Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018 der durchschnittliche Mieterhaushalt über ein Nettogesamtvermögen von 45.900 € verfügt und der selbstnutzende Wohnungseigentümer im Durchschnitt 331.500 € Nettogesamtvermögen aufweist, werden durch vom Einkommen und Vermögen unabhängige Subventionsprogramme die Vermögensungleichheiten in der Gesellschaft weiter vertieft. Sinnvoll wäre sicher eine Deckelung der Förderung als Maximalbetrag je Haus oder Wohnung sowie die Einführung von Einkommensgrenzen, wie sie ja auch bei der Wohneigentumsförderung (zuletzt Baukindergeld) üblich war.

Bei der Förderung von Mietwohnungsobjekten kann z.B. eine Mietendeckelung in Abhängigkeit von der spezifischen Fördersumme eingeführt werden.

Die Förderung der energetischen Modernisierung muss attraktiv ausgestaltet werden, um die primären Ziele zu erreichen, sie darf aber nicht zu einer Verschärfung der Vermögensungleichheit in Deutschland führen.

5 Fazit

Die Bundesregierung steht vor großen Herausforderungen. Gerade beim Wohnen treffen klimapolitische Ziele auf sozialstaatliche Notwendigkeiten. Mit dem Definieren der wohnungspolitischen Zielzahlen von 400.000 Wohnungen als jährliche Gesamtfertigstellungszahl und 100.000 zu schaffenden neuen Sozialwohnungen je Jahr ist ein positiver Anfang gemacht.

Diese Ziele mit ausreichend finanziellen Mitteln zu hinterlegen, ist eine der Aufgaben der kommenden Jahre.