

# **Bezahlbarer Wohnraum 2022 Aktuelle Entwicklungen und Rückwirkungen auf Wohnungsbau und Wohnungsmärkte**

beauftragt vom

## **Verbändebündnis „Soziales Wohnen“**

erstellt durch



Hannover, August 2022

**CBP**



**BDB**



**DMB**



**DGfM**



**IG BAU**



**Auftraggeber:**

Verbändebündnis  
SOZIALES WOHNEN  
Koordination  
Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel e.V.  
Michael Hölker  
BDB-Hauptgeschäftsführer  
Am Weidendamm 1 A  
10117 Berlin  
Tel.: 030 / 590099-576  
Fax: 030 / 590099-476  
E-Mail: info@bdb-bfh.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	
1	Ausgangslage und Ziele	1
2	Bevölkerungsentwicklung	2
3	Entwicklung des Wohnungsbaus	3
4	Preisentwicklung in Deutschland	6
5	Armut in Deutschland	8
6	Fazit und sinnvolle Maßnahmen	9

## Abbildungen, Tabellen

Abbildung 1	Bevölkerungsentwicklung in Deutschland von Dezember 2010 bis Mai 2022	2
Abbildung 2	Monatliche Wanderungssalden Deutschlands gegenüber dem Ausland von Januar 2008 bis Mai 2022	3
Abbildung 3	Genehmigte Wohnungen durch Maßnahmen im Bestand bei Wohn- und Nichtwohngebäuden	4
Abbildung 4	Preisentwicklung von Januar 2021 bis Januar 2022 und von Januar 2022 bis Juni 2022	6
Abbildung 5	Preisindizes für Energieträger von Januar 2015 bis Juni 2022	7
Abbildung 6	Sozialwohnungsbestand und armutsgefährdete Bevölkerung in Deutschland bis 2021	8
Abbildung 7	Armutgefährdungsquote der „18- bis unter 65-Jährigen“ und der „65-Jährigen und Älteren“ in den Jahren 2020 und 2021	9
Tabelle 1	Wohnungsbau in Deutschland seit 2012	3
Tabelle 2	Schaffung von Sozialwohnungen sowie der Sozialwohnungsbestand und seine Veränderung	5
Tabelle 3	Subventionsbedarf im sozialen Wohnungsbau bei unterschiedlichen Energieeffizienzstandards	6

## 1 Ausgangslage und Ziele

Der Krieg zwischen Russland und der Ukraine dauert inzwischen bereits mehr als ein halbes Jahr und ein Ende ist nicht absehbar. Die Zerstörungen von Infrastruktur und Wohngebäuden in der Ukraine werden eine schnelle Rückkehr der Flüchtlinge kaum zulassen, so dass wir uns auch in Deutschland auf eine längere Phase der Unterbringung einstellen müssen. Die zu Beginn des Krieges sehr hohe Bereitschaft zur privaten Aufnahme von Flüchtlingen stößt im Zeitablauf an ihre Grenzen. In den privaten WGs, von vielen Aufnehmenden für vielleicht zwei bis drei Monate gedacht, brechen Konflikte auf und die Kommunen werden zunehmend aufgefordert, Wohnmöglichkeiten für die Flüchtlinge zu bieten.

Neben dieser unmittelbaren Erhöhung der Nachfrage nach Wohnungen durch die Zuwanderungen hat der Krieg auch zu erheblichen wirtschaftlichen Verwerfungen geführt, die die wirtschaftlichen Aktivitäten und das Leben der Bürger in Deutschland stark beeinträchtigen. Zu nennen sind insbesondere die Preisentwicklungen für Energie und Lebensmittel, aber auch für viele andere bisher zumindest teilweise aus der Ukraine oder Russland gelieferte Rohstoffe und Produkte. Insgesamt wird die im Jahr 2022 wohl höchste Inflationsrate seit der Wiedervereinigung Deutschlands zu deutlichen Realeinkommensverlusten der Bevölkerung führen. Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV) geht davon aus, dass künftig 60 Prozent der Haushalte ihre gesamten Einkünfte oder mehr für die reine Lebenshaltung einsetzen müssen, während dies vor einem Jahr nur 15 Prozent der Haushalte waren.

In den letzten Monaten hat die Bundesregierung bereits Entlastungen der Bürger beschlossen und umgesetzt (z. B. Tankrabatt, Neuneuroticket und die einmalige Energiepauschale von 300 Euro für Erwerbstätige) und hat weitere Entlastungen bereits angekündigt.

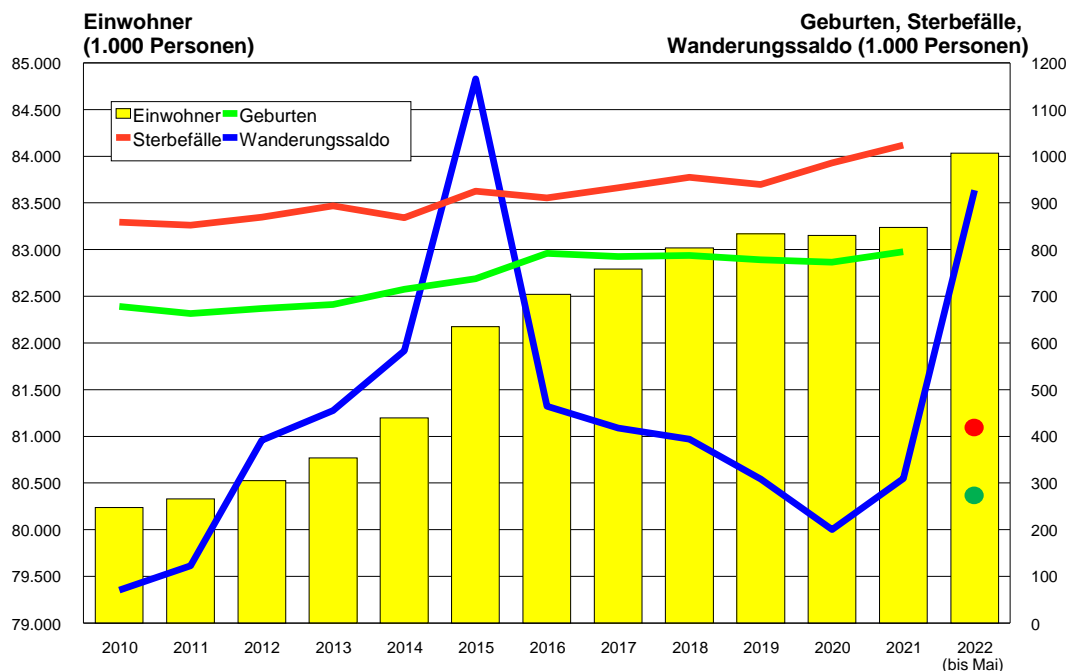
Insgesamt drängt die Diskussion um die unmittelbaren Probleme von der Energieversorgung über die Möglichkeiten und Grenzen weiterer Entlastungen der Bürger viele andere wichtige Fragen derzeit in den Hintergrund. Zu diesen anderen wichtigen Fragen zählt auch die weitere Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus. Die Schaffung von 100.000 Sozialwohnungen je Jahr steht zwar nach wie vor auf der Agenda der Bundesregierung, ist aber bisher nicht mit Maßnahmen hinterlegt.

Vor diesem Hintergrund ist eine Aufarbeitung der jüngsten Entwicklungen und der Folgerungen für sinnvolle Maßnahmen im Bereich des Wohnens angezeigt.

## 2 Bevölkerungsentwicklung

Entgegen den Erwartungen ist die Bevölkerung Deutschlands in den vergangenen Jahren angestiegen, wie Abbildung 1 zeigt. Nach einer Stagnation im ersten Coronajahr (2020) stieg bereits 2021 der Wanderungsgewinn wieder über 300.000 Personen. Für 2022 liegen bisher die Werte bis April vor, die eine erhebliche Zunahme der Bevölkerung durch Zuwanderung im Jahr 2022 signalisieren. Die bereits im Januar und Februar gegenüber den Vorjahresmonaten angestiegene Zuwanderung wurde durch die Aufnahme der Flüchtlinge in den Monaten März und April verstärkt.

**Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland von Dezember 2010 bis Mai 2022**

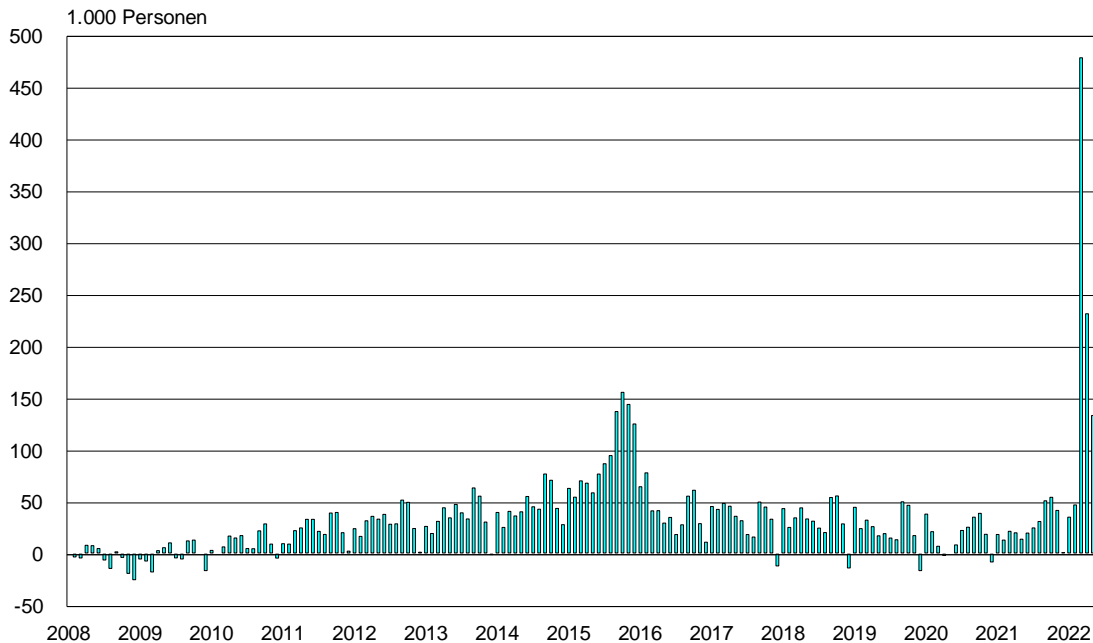


Quelle: Statistisches Bundesamt

Insgesamt dürfte die Einwohnerzahl Deutschlands inzwischen bei gut 84 Millionen Personen liegen. Wann die aufgenommenen Flüchtlinge wieder in die Ukraine ziehen können und in welcher Größenordnung sie sich zum dauerhaften Wohnen und Leben in Deutschland entschließen, lässt sich gegenwärtig nicht einschätzen.

Die Monate März und April 2022 waren die zuwanderungsstärksten Monate seit 2008 (vgl. **Abbildung 2**). Die hohe Bereitschaft zur privaten Aufnahme der Flüchtlinge hat bisher eine unmittelbare Überlastung der Aufnahmekapazitäten der Kommunen verhindert. Inzwischen mehren sich aber die Meldungen, dass die aufnehmenden Haushalte mit zunehmender Dauer der Aufnahme überlastet sind und sich an die Kommunen wenden, damit diese den Flüchtlingen dauerhafte Wohnmöglichkeiten stellen.

**Abbildung 2: Monatliche Wanderungssalden Deutschlands gegenüber dem Ausland von Januar 2008 bis Mai 2022**



Quelle: Statistisches Bundesamt

Es zeigt sich somit in Deutschland eine sprunghafte Zunahme der Einwohnerzahl, die nicht ohne Auswirkung auf die Wohnungsnachfrage bleiben kann.

### 3 Entwicklung des Wohnungsbaus

Die Entwicklung des Wohnungsbaus seit 2012 zeigt **Tabelle 1**.

**Tabelle 1: Wohnungsbau in Deutschland seit 2012**

Jahr	Fertigstel-	davon:			durch Maßn. im Be- stand u. in Nichtwohng.
	lungen insgesamt	WE in neuen Geb. mit 1 o. 2 WE	WE in neuen Geb. mit 3 u. mehr WE	WE in neuen Wohnheimen	
2012	200.466	100.294	71.041	5.282	23.849
2013	214.817	102.246	78.910	7.241	26.420
2014	245.325	106.846	101.021	8.253	29.205
2015	247.722	102.713	105.095	8.919	30.995
2016	277.691	106.301	115.150	14.207	42.033
2017	284.816	105.948	122.841	16.515	39.512
2018	287.352	103.363	134.954	13.021	36.014
2019	293.002	103.110	143.053	9.762	37.077
2020	306.376	107.747	153.377	7.650	37.602
2021	293.393	98.327	147.925	10.100	37.041

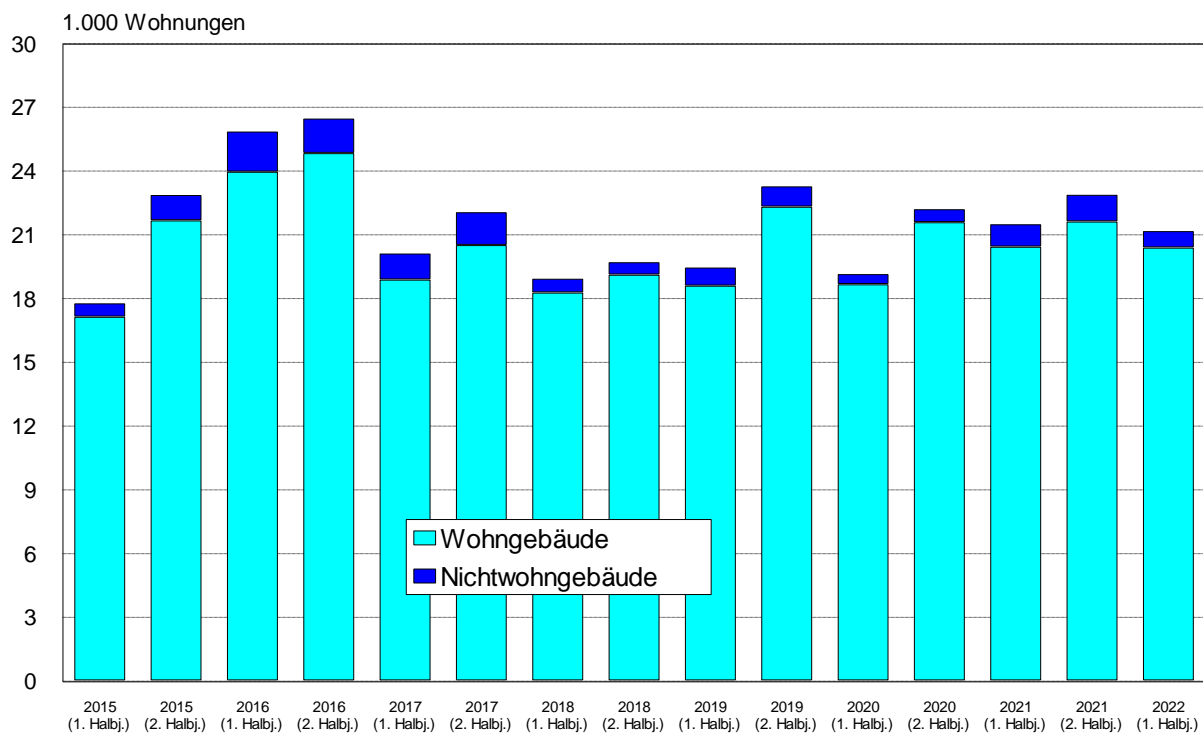
Quelle: Statistisches Bundesamt

Der Spitzenwert von 306.000 Wohnungen im Jahr 2020 wurde im Jahr 2021 nicht wieder erreicht. Insgesamt lag der Rückgang bei knapp 13.000 Wohnungen oder

4,2 Prozent. Besonders stark fiel der Rückgang mit 8,7 Prozent bei Ein- und Zweifamilienhäusern aus. Als Voraussetzung für die Steigerung der Wohnungsfertigungszahlen wurde bereits im Januar eine Ausweitung des Bauens im Bestand benannt. Das über Aufstockungen von Wohn- und Nichtwohngebäuden sowie die Umnutzung bisher gewerblich genutzter Gebäude eine deutliche Steigerung der Fertigstellungszahlen möglich wäre, wurde in verschiedenen Untersuchungen aufgezeigt. Allerdings treten auch bei Bauen im Bestand Hemmnisse zu Tage, die eine starke Ausweitung dieser Aktivitäten bisher verhindern. Von Abstandsregelungen über Stellplätze und Brandschutzaufgaben bis zum teils notwendigen vollständigen barrierefreien Umbau des ganzen Gebäudes führen Vorschriften und Auflagen regelmäßig dazu, dass das Bauen im Bestand unwirtschaftlich wird.

Wie **Abbildung 3** nachweist, haben sich trotz der immer wieder gezeigten Begeisterung der Politik für das Bauen ohne neues Grundstück die tatsächlichen Zahlen nicht verändert. Ein Höhepunkt des Bauens im Bestand lag vielmehr bereits im Jahr 2016.

**Abbildung 3: Genehmigte Wohnungen durch Maßnahmen im Bestand bei Wohn- und Nichtwohngebäuden**



Quelle: Statistisches Bundesamt

Die nur jährlich ausgewiesenen Zahlen zu den Wohnungsfertigstellungen im Bestand lagen in den vergangenen 10 Jahren zwischen 30.000 und 40.000 Wohnungen je Jahr.

Die Schaffung von Sozialwohnungen durch Neubau, Modernisierung und den Ankauf von Belegrechten ist in **Tabelle 2** ausgewiesen. Zusätzlich wird der Bestand an Sozialwohnungen und seine Veränderung aufgeführt.

**Tabelle 2: Schaffung von Sozialwohnungen sowie der Sozialwohnungsbestand und seine Veränderung**

Jahr	Neubau	Modernisierung	Ankauf von Belegrechten	Bestand zum Jahresende	Veränderung des Bestandes
2017	26.231	18.102	1.257	1.221.767	
2018	27.040	17.968	1.426	1.176.057	-45.710
2019	25.565	17.775	2.506	1.155.214	-20.843
2020	23.076	4.920	3.080	1.128.875	-26.339
2021	21.468	5.899	3.185	1.101.506	-27.369

Der Neubau von Sozialwohnungen hatte 2018 mit 27.000 Wohnungen eine vorläufige Spitze. Auch die Zahl der durch Modernisierungsförderung geschaffenen Sozialwohnungen lag damals mit Werten um 18.000 Wohnungen je Jahr weit über den knapp 6.000 Wohnungen, die im Jahr 2021 geschaffen wurden. Der Ankauf von Belegrechten hat 2021 zwar den höchsten Stand betrachteten Jahre erreicht, spielt insgesamt aber nach wie vor eine untergeordnete Rolle.

In keinem der Jahre hat die Zahl der geschaffenen Sozialwohnungen ausgereicht, um die auslaufenden Mietpreisbindungen und Belegrechte auszugleichen. Im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2021 hat sich der Bestand an Sozialwohnungen um 30.000 WE je Jahr vermindert.

Im Vergleich zu den im Januar 2022 ausgewiesenen Werten hat sich durch die inzwischen deutlich gestiegenen Zinsen und die nochmals gestiegenen Baukosten der Förderungsbedarf im sozialen Wohnungsbau deutlich über erhöht. Eine Aktualisierung der damaligen Berechnungen zeigt **Tabelle 3**. Da bei den höheren Zinsen auch von einem höheren Anspruch der Investoren an die Eigenkapitalverzinsung ausgegangen werden muss, hat sich der Subventionsbedarf gegenüber dem Januar 2022 mehr als verdoppelt. Je nach angestrebtem Energieeffizienzlevel werden heute zwischen 125.000 und 152.000 Euro je Wohnung benötigt. Für 100.000 Sozialwohnungen werden entsprechend Fördermittel in einer Größenordnung von 12,5 bis 15,2 Milliarden Euro benötigt. Gemäß der Verwaltungsvereinbarung über den sozialen Wohnungsbau stellen die Länder für die Förderung im Bereich des sozialen Wohnungsbaus Landesmittel im Umfang von mindestens 30 Prozent der in Anspruch genommenen Bundesmittel bereit. In Ländern, die auf dieser Basis sozialen Wohnungsbau betreiben, finanziert der Bund knapp 77 % des sozialen Wohnungsbaus. Insgesamt müsste der Bund, wenn die Länder nur 30 Prozent der Bundesmittel bereitstellen, zwischen 9,6 und 11,7 Milliarden Euro für den sozialen Wohnungsbau bereitstellen, um 100.000 Neubausozialwohnungen realisieren zu können.



**Tabelle 3: Subventionsbedarf im sozialen Wohnungsbau bei unterschiedlichen Energieeffizienzstandards**

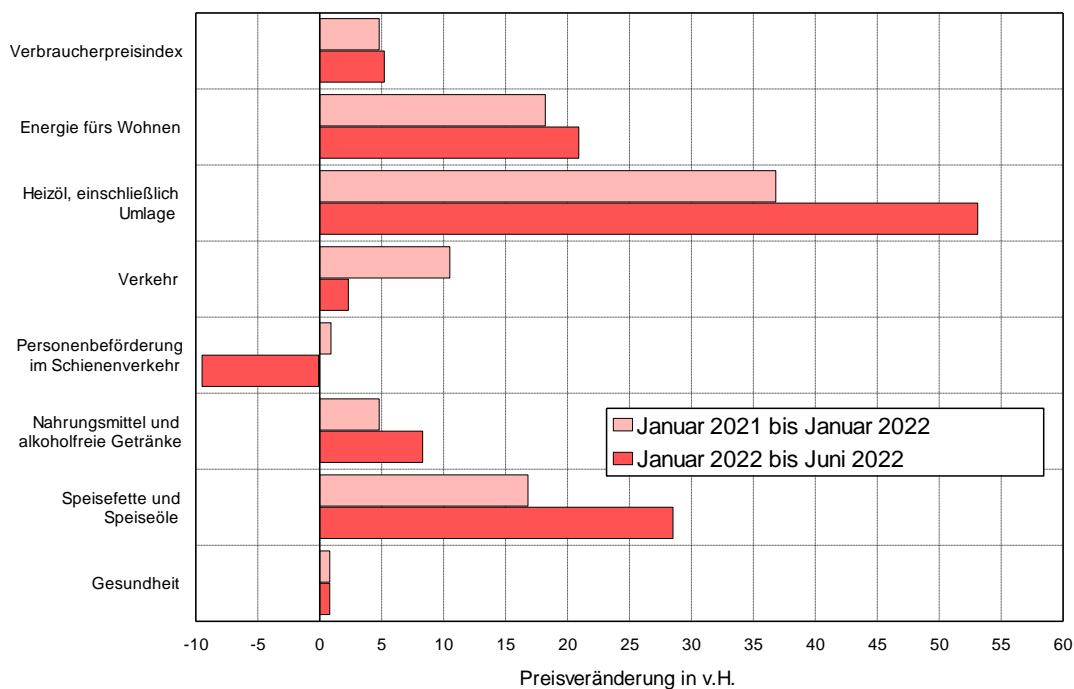
	<b>GEG</b>	<b>EFF 70</b>	<b>EFF 55</b>	<b>EFF 40</b>
Herstellkosten (€/m <sup>2</sup> )	3.152	3.222	3.340	3.482
zzgl. Grundstückskosten (€/m <sup>2</sup> -Wohnfläche) <sup>1)</sup>	450	450	450	450
notwendige Kaltmiete (€/m <sup>2</sup> *Monat)	19,68	20,07	20,73	21,53
Kosten für Energieeffizienztechnik (€/m <sup>2</sup> *Monat)	0	0	0,5	1,0
soll-Miete (€/m <sup>2</sup> *Monat)	19,68	20,07	21,23	22,53
Zielmiete (€/m <sup>2</sup> *Monat)	6,5	6,5	6,5	6,5
Differenz soll-Miete - Zielmiete (€/m <sup>2</sup> *Monat)	13,18	13,57	14,73	16,03
Subventionsbedarf (€/m <sup>2</sup> )	2.085	2.147	2.330	2.535
bei 60 m <sup>2</sup> insgesamt (€ je Wohnung)	<b>125.070</b>	<b>128.799</b>	<b>139.779</b>	<b>152.106</b>
insgesamt bei 100.000 Wohnungen in Mrd. €	<b>12,5</b>	<b>12,9</b>	<b>14,0</b>	<b>15,2</b>

- 1) 750 € je m<sup>2</sup>-Grundstück und 0,6 m<sup>2</sup> Grundstück je m<sup>2</sup>-Wohnfläche
- 2) Finanzierung über 30 Jahre (Volltilgung) zu 3,4 % Zins

#### 4 Preisentwicklung in Deutschland

Die Preisentwicklung für verschiedene Bereiche zeigt **Abbildung 4** für die Zeiträume Januar 2021 bis Januar 2022 und Januar 2022 bis Juni 2022.

**Abbildung 4: Preisentwicklung von Januar 2021 bis Januar 2022 und von Januar 2022 bis Juni 2022**



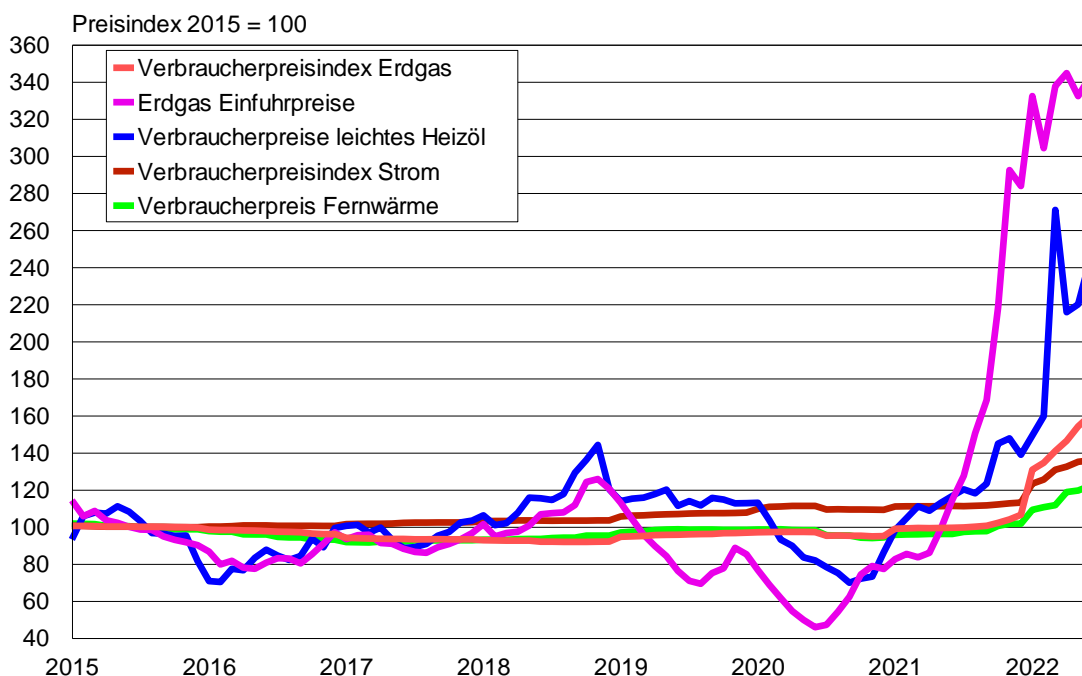
Quelle: Statistisches Bundesamt

Insgesamt stieg der Verbraucherpreisindex in den fünf Monaten von Januar 2022 bis Juni 2022 mit 5,3 % stärker als in den zwölf Monaten zuvor (4,9 %). Allerdings waren auch 2021 bereits beträchtliche Preissteigerungen etwa bei der Energie fürs Wohnen (insbesondere Heizöl), beim Verkehr und bei Speisefetten und Ölen zu verzeichnen.

Einen deutlichen Preisschub gab es dann infolge des Krieges bei der Energie fürs Wohnen und bei Nahrungsmitteln. Beim Verkehr ist die Wirkung des Neun-Euro-Tickets deutlich zu erkennen. Insbesondere die Personenbeförderung im Schienenverkehr wurde dadurch von Januar bis Juni 2022 um fast 10 % preiswerter.

Vor allem die „gelernte“ Planbarkeit der Energiepreise endete im Jahr 2021 abrupt, wie **Abbildung 5** zeigt. In der Abbildung wurde die Zeitreihe der Indizes bis Juni 2022 verlängert. Die Einfuhrpreise für Erdgas hatten sich von Juni 2021 bis November 2021 bereits fast verdreifacht. Die Heizölpreise zogen sehr schnell nach, erreichten mit einem Spitzenindexwert von 271 im März 2022 nicht ganz das Steigerungsausmaß der Gas-einfuhrpreise. Es zeigt sich aber auch die preisdämpfende Wirkung der nachlaufenden Preisanpassung durch die Energieversorger. Allerdings bedeutet dies auch, dass die bisherigen Preissteigerungen bei den Verbrauchern bei weitem noch nicht in voller Höhe angekommen sind. So läuft die angekündigte Preiserhöhung der RheinEnergie AG auf mehr als eine Verdoppelung der Gaspreise von rund 9 Cent je kWh auf 19 Cent je kWh hinaus. Der BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. ging in seiner Gaspreisanalyse vom April 2022 von einem durchschnittlichen Preis von knapp 14 Cent je kWh aus (Einfamilienhaus, 20.000 kWh Jahresverbrauch). Ein Vergleich der Tarifangaben für Neukunden ergab beim Portal verifox Anfang August einen Preis von gut 26 Cent je kWh. Dies zeigt die gegenwärtig starken Preisbewegungen, die im Laufe der kommenden Monate bei Gas auf eine vollständige Überwälzung der höheren Bezugskosten an die privaten Haushalte hinausläuft.

**Abbildung 5: Preisindizes für Energieträger von Januar 2015 bis Juni 2022**



Quelle: Statistisches Bundesamt

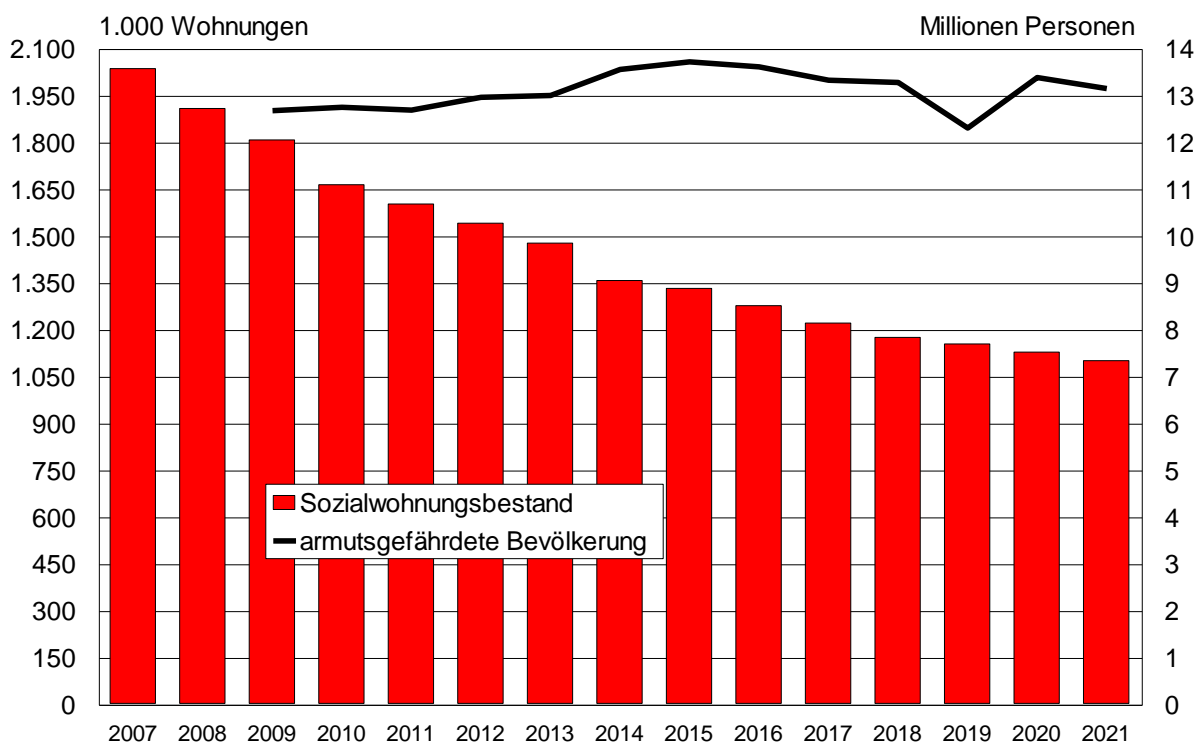
Die eingangs bereits erwähnte Senkung der Sparfähigkeit der Haushalte in Deutschland dürfte in engem Zusammenhang mit den Preissteigerungen stehen und Haushalte mit niedrigen Einkommen müssen sich bereits heute in ihrem Konsum durch Verzicht und das Ausweichen auf preiswertere Alternativen einschränken.

Die Absenkung der Wohnkosten durch einen Umzug ist für den weit überwiegenden Teil der Haushalte jedoch keine Alternativ, da ein neuer Mietvertrag in der Regel mit einer deutlich höheren spezifischen Miete verbunden und ein Einspareffekt nur bei einer drastischen Senkung der Wohnfläche eintreten würde.

## 5 Armut in Deutschland

Als armutsgefährdet gelten in Deutschland Haushalte, die weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens aufweisen. Um die Einkommen unterschiedlich großer Haushalte vergleichbar zu machen, wird das Nettoäquivalenzeinkommen (mit Zahl und Alter der Haushaltsmitglieder gewichtetes Einkommen) herangezogen. Danach sind in Deutschland über die Jahre recht stabil um 13 Millionen Personen armutsgefährdet oder leben in relativer Armut (vgl. **Abbildung 6**).

**Abbildung 6: Sozialwohnungsbestand und armutsgefährdete Bevölkerung in Deutschland bis 2021**



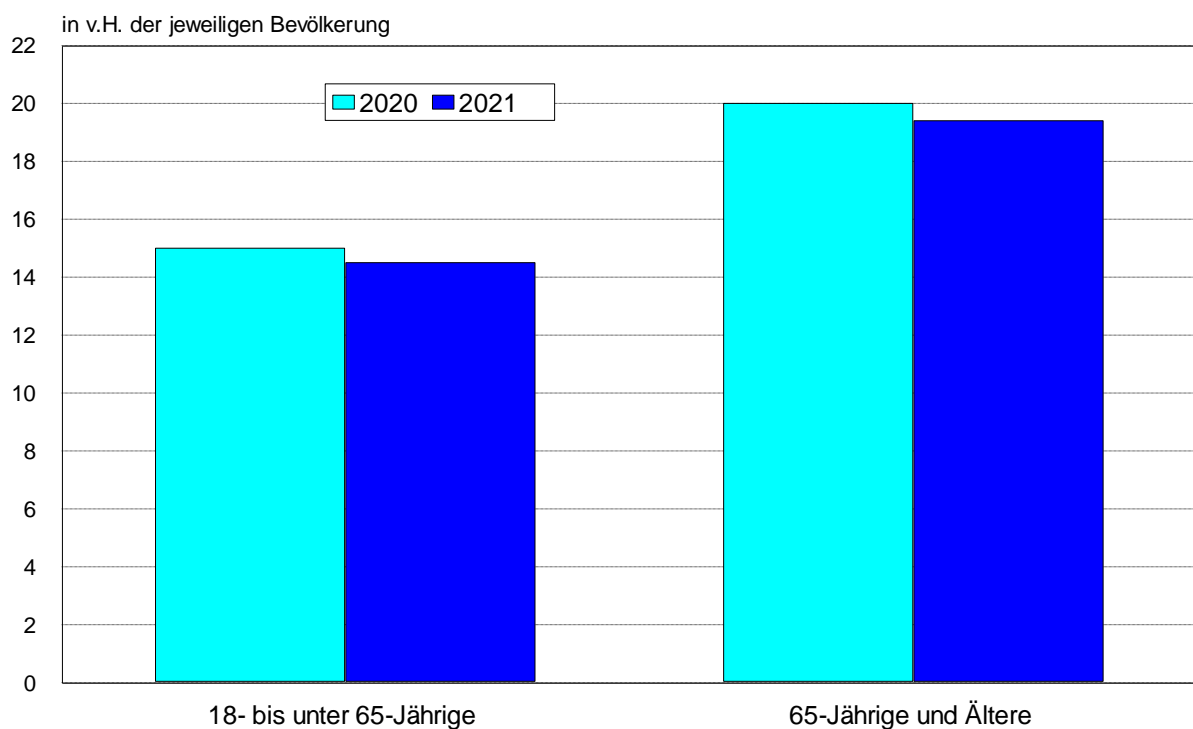
Quelle: Statistisches Bundesamt

Bei konstant hohen Zahlen an armen Einwohnern hat sich der Sozialwohnungsbestand in Deutschland halbiert und die Chancen zur Erlangung einer Sozialwohnung

hat sich für einkommensarme Haushalte stetig verringert. Dies gilt auch für bestimmte Gruppen der Gesellschaft, die bei der Anmietung von Wohnraum bereits bei ausgeglichenen Märkten Probleme haben. Neben einkommensarmen Haushalten zählen u. a. Alleinerziehende, Menschen mit Migrationshintergrund oder auch Menschen mit Behinderungen zu diesen Gruppen. Weisen einzelne Personen mehrere der Merkmale auf, wird die Anmietung von Wohnraum ohne externe Unterstützung nahezu unmöglich.

Die Auswirkung des sogenannten Rentenschocks zeigt **Abbildung 7** eindrucksvoll. Während in der 18- bis unter 65-jährigen Bevölkerung die Armutsgefährdungsquote bei etwa 15 Prozent liegt, erreicht sie bei den 65-Jährigen und Älteren 19 bis 20 Prozent. Die Altersbezüge liegen in der Regel erheblich unter den Einkommen im Erwerbsleben und ein Teil der Senioren rutscht mit dem Renteneintritt in die Armut ab. Wenn bereits 2021 rund ein Fünftel der Senioren in relativer Armut lebte, dann muss davon ausgegangen werden, dass diese Gruppe gerade auch hinsichtlich des Wohnens besonders betroffen ist.

**Abbildung 7: Armutsgefährdungsquote der „18- bis unter 65-Jährigen“ und der „65-Jährigen und Älteren“ in den Jahren 2020 und 2021**



Quelle: Statistisches Bundesamt

## **6 Fazit und sinnvolle Maßnahmen**

Eine wachsende Bevölkerung trifft bei verminderter Zahlungsfähigkeit auf einen rückläufigen Wohnungsbau und weiter sinkende Sozialwohnungsbestände.

Die Dringlichkeit der Schaffung von sozialen und bezahlbaren Wohnungen hat angesichts der Energiekrise zugenommen. Die Gefahr des sozialen „Abrutschens“ vieler Haushalte ist akut und die Versorgung mit Wohnraum nicht mehr zu gewährleisten, wenn sich der Staat – und damit sind Bund, Länder und Kommunen gemeint – nicht stärker engagieren. Das Dach über dem Kopf ist zentral für gesellschaftliche Teilhabe und diese ist vom Staat für alle hier lebenden Menschen sicherzustellen.

Notwendig wäre als Sofortprogramm „Soziales Wohnen“

**die Erhöhung der Mittel für den sozialen Wohnungsbau auf insgesamt mindestens 12,5 Milliarden Euro durch Bund und Länder,**

**die Gewährung von Fördermitteln für den Bau von bezahlbaren Wohnungen durch erhöhte Abschreibungen und/oder verlorene Zuschüsse und**

**die konkrete Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau im Bestand.**