

Breyer, Friedrich et al.

**Article**

## Scheitern der sozialen Wohnungspolitik: Wie bezahlbaren Wohnraum schaffen?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Breyer, Friedrich et al. (2018) : Scheitern der sozialen Wohnungspolitik: Wie bezahlbaren Wohnraum schaffen?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 71, Iss. 21, pp. 3-30

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/198677>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Scheitern der sozialen Wohnungspolitik: Wie bezahlbaren Wohnraum schaffen?

Die Wohnungsfrage ist zurückgekehrt. Die Diagnose ist eindeutig: Wohnen wird – zumindest in einigen Städten – zum Luxusgut, bezahlbarer Wohnraum zur Mangelware. Die Wohnungsbaupolitik muss drastisch verändert werden. Sollte der soziale Wohnungsbau ausgebaut, die Mietpreisbremse verschärft werden oder – im Gegenteil – auf beides weitgehend verzichtet werden, da sich beide Instrumente als unwirksam erwiesen haben? Sollten stattdessen die Bauvorschriften gelockert und das Wohngeld reformiert und ausgebaut werden?

Friedrich Breyer\*

## Das Wohnungsgutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi und seine Folgen<sup>1</sup>

In Deutschland ist wieder von »Wohnungsnot« die Rede – und das in einem Land, in dem pro Kopf der Bevölkerung 46 qm Wohnfläche zur Verfügung stehen (17% mehr als im Jahr 2000) und in dem 2 Mio. Wohnungen leer stehen. Nimmt man allerdings den Preis als Knappheitsindikator, so muss man feststellen, dass im Zeitraum 2010 bis 2017 die Mieten bei Neu- und Wiedervermietung in den 14 beliebtesten Großstädten – allerdings nach einer sechs Jahre währenden Stagnation – im Schnitt um 34% gestiegen sind.<sup>2</sup> Diese sich verschärfende Knappheit hat viel mit gesellschaftlichen Trends wie der wachsenden Akademisierung zu tun: Große Teile der jungen Generation verlassen das flache Land und ziehen in die Großstädte sowie in weitere Hochschulstandorte. Allein die Zahl der Studierenden in Deutschland hat im vergangenen Jahrzehnt um eine Million zugenommen, und Akademikerpaare haben in Ballungsräumen viel bessere berufliche Perspektiven als andernorts. Es gibt insgesamt keinen absoluten Mangel an Wohnraum, sondern Angebot und Nachfrage klaffen regional auseinander.

\* Prof. Dr. Friedrich Breyer ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaft- und Sozialpolitik an der Universität Konstanz und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

<sup>1</sup> Für wertvolle Hinweise danke ich Christina Gathmann und Regina Riphahn.

<sup>2</sup> Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH.

### DIE THESEN DES BEIRATSGUTACHTENS

Der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (kurz: »Beirat«) hat diese Entwicklung zum Anlass genommen, die derzeit herrschende Wohnungspolitik kritisch unter die Lupe zu nehmen und Alternativen vorzuschlagen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi 2018). Die Bewertung erfolgte im Hinblick auf die Eignung zur Lösung zweier Probleme, nämlich eines »Angebotsproblems« (effiziente Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum) und eines »Verteilungsproblems« (Vermeidung sozialer Härten für Geringverdiener, Alleinerziehende und große Familien).

Das Gutachten beschäftigt sich im Hauptteil mit den drei wichtigsten Instrumenten staatlicher Wohnungspolitik (Mietpreisbremse sozialer Wohnungsbau und Wohngeld) und kommt zu folgenden Urteilen:

1. Die gesetzliche Beschränkung der Mietanhebung bei Wiedervermietung (»Mietpreisbremse«) ist, sofern sie überhaupt wirksam ist, kontraproduktiv, da sie das Angebot senkt und die Nachfrage erhöht und somit die bestehende Knappheit verschärft. Denn Eigentümer von Wohnungen in begehrten Lagen werden sich überlegen, ob sie ihre Wohnung lieber als Ferienwohnungen für Touristen vermieten, und Nachfrager werden bei niedrigeren Preisen mehr und größere Wohnungen nachfragen. Als Konsequenz wird sich die Zahl der Interessenten frei werdender Wohnungen vervielfachen, was den Suchaufwand unnötig in die Höhe treibt und den Spielraum der Vermieter bei der Auswahl ihnen »genehmer« Mieter erhöht. Damit ist letzten Endes niemandem geholfen außer dem einen Bewerber, der schließlich zum Zuge kommt.
2. Der soziale Wohnungsbau weist zwar den Vorteil auf, dass er eine direkte Wirkung auf das Woh-



Friedrich Breyer

nungsangebot hat. Dem stehen aber eine Reihe von Nachteilen gegenüber: So wird in den meisten Bundesländern die Berechtigung zum Bezug einer Sozialwohnung nur ein einziges Mal überprüft und auf die Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe nach einem Anstieg des Haushaltseinkommens wegen des Verwaltungsaufwands verzichtet.<sup>3</sup> Noch gravierender ist die Tatsache, dass es unmöglich ist, jedem einkommensschwachen Haushalt jeweils dort, wo er hinziehen will oder muss, rechtzeitig eine Sozialwohnung zur Verfügung zu stellen. Die Suche nach einer Sozialwohnung bleibt daher weiterhin ein Lotteriespiel.

3. Demgegenüber hat das Instrument Wohngeld als Subjektförderung den Vorteil, dass die Einkommenssituation jedes einzelnen Mieters berücksichtigt und der Bedarf zielgenau gedeckt werden kann, denn dessen Höhe richtet sich neben der Personenzahl nach dem Einkommen und der Miethöhe. Dabei gibt es Obergrenzen sowohl für das Einkommen als auch für die Miethöhe, bis zu der der Zuschuss zunimmt (»berücksichtigungsfähige Miete«), und diese Grenzen sind derzeit sehr eng gesteckt. Zum Beispiel werden bei einem vierköpfigen Haushalt nur die ersten 890 Euro Miete angerechnet, und der Transfer fällt weg, wenn das Einkommen auf 2 100 Euro steigt. Natürlich darf bei einer Subventionierung der Nachfrager die Gefahr der Überwälzung auf den Preis nicht außer Acht gelassen werden. Diese lässt sich jedoch vermeiden, wenn die berücksichtigungsfähige Miete noch unter der Marktmiete liegt, wenn also der letzte Euro der Miete nicht mehr zu einer Erhöhung des Transfers führt. Denn dann wirkt das Wohngeld wie ein Pauschaltransfer, der lediglich einen Einkommens-, aber keinen Substitutionseffekt hat. Die oben genannten Zahlen zeigen, dass es gerade in den teuren Wohnlagen noch einen erheblichen Spielraum der Erhöhung gibt, ohne dass die volle Marktmiete in die Berechnung des Wohngelds einfließt. Schließlich ist ein Vergleich von Wohngeld und sozialem Wohnungsbau nur dann fair, wenn man in beiden Fällen von einer gleich hohen Ausweisung neuen Baulands durch die Kommunen ausgeht. Eine Stärkung der Nachfrage durch Wohngeld vermittelt dann einen Anreiz für private Investoren, in genau den Qualitätsklassen Wohnungen zu errichten, in denen eine unbefriedigte Nachfrage vorliegt.

Daneben enthält das Beiratgutachten eine Vielzahl von Vorschlägen, wie das Angebot von Wohnraum ausgeweitet oder die regionale Kluft zwischen Arbeits-

plätzen und Wohnungsangebot verringert werden kann. Insbesondere wurde Folgendes angeregt:

- die Umwandlung der (nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ohnehin reformbedürftigen) Grundsteuer in eine reine Bodensteuer, um das Horten von unbebautem Bauland zu verteuern,
- die teilweise Abschöpfung von planungsbedingten Bodenwertzuwächsen durch einen »Planungswertausgleich«, wie er in der Schweiz praktiziert wird; dadurch würde den Kommunen ein größerer Anreiz geboten, Baugebiete an ihrer Peripherie auszuweisen, denn mit den abgeschöpften Mitteln könnte die Infrastruktur für die bereits ansässigen Bürger verbessert werden,
- die Überprüfung von Bauvorschriften wie der Energieeinsparverordnung, die das Bauen im letzten Jahrzehnt überproportional verteuert haben,
- der Verzicht auf das verteilungspolitisch fragwürdige Baukindergeld und stattdessen die Rückführung der in den letzten Jahren stark gestiegenen Steuersätze bei der Grunderwerbsteuer durch die Bundesländer,
- der Ausbau des Nahverkehrs, um Wohn- und Arbeitsstätten schneller miteinander zu verbinden, und schließlich
- die Auslagerung von Dienststellen der Behörden vom Zentrum in die Peripherie einer Großstadt.

## REAKTIONEN AUS DER POLITIK UND DER ÖFFENTLICHKEIT

Selten hat ein Gutachten des Beirats so spontane und heftige Reaktionen von Politikern ausgelöst wie dieses. Insbesondere aus der SPD kam sehr harsche Kritik, die von »verantwortungslos« (Katharina Barley) bis zu »marktradikaler Unfug« (Thorsten Schäfer-Gümbel) reichte. Bemerkenswert war die Einlassung des Bundesfinanzministers Olaf Scholz, der das Gutachten laut *FAZ* vom 27. August 2018 als »alles Quatsch« und »großer Kokolores« kritisierte und dies wie folgt begründete: *Eine Wohnung, mit der ein Investor sein Geld wieder hereinbekommen wolle, müsse den Mieter kalt und netto 12 bis 13 Euro je Quadratmeter kosten. »Die meisten können sich das nicht leisten«, sagte Scholz. Wenn dieser Missstand durch Wohngeld behoben werden solle, »dann müssten viele öffentliche Unterstützung beziehen«, sagte Scholz. Er wolle deshalb, dass der Staat den sozialen Wohnungsbau auch über 2019 hinaus unterstützt.*

In dieser Argumentation fällt vor allem der Ausdruck »die meisten« auf, mit dem wohl die Mehrheit der Bürger gemeint ist, die zumindest die Gruppe der »Normalverdiener« in der Mitte der Einkommensverteilung umfasst. Im Klartext sagt der Minister also zweierlei: Erstens, wegen der hohen Baukosten muss der Staat auch Normalverdiener finanziell unterstützen, und zweitens, da Subjektförderung in diesem Umfang zu teuer wäre, muss diese Unterstützung wie bisher vor-

<sup>3</sup> Eine Ausnahme stellt der Freistaat Bayern dar, in dem jeder Mieter in einer Sozialwohnung die volle Kostenmiete schuldet, aber einen einkommensabhängigen Mietzuschuss erhält, der alle drei Jahre überprüft wird. Hier ist de facto ein »Wohngeld« in den sozialen Wohnungsbau integriert.

rangig in Form von Objektförderung gewährt werden. Insbesondere die erste Aussage klingt aus dem Mund eines Bundesfinanzministers irritierend, der ja dafür verantwortlich ist, jede Ausgabe des Staates durch Einnahmen zu decken: Wenn der Staat beginnt, bei der Erstellung eines Gutes, das einen großen Teil des Haushaltsbudgets ausmacht, sogar die Normalverdiener zu subventionieren, dann müssen die Mittel hierfür letztlich auch von dieser Gruppe aufgebracht werden, d.h., das Geld, das der Staat diesen großzügig in die linke Tasche steckt, entnimmt er ihnen gleichzeitig aus der rechten. Aber auch die zweite Aussage ist fragwürdig: Denn warum soll – bei gleichem Zielerreichungsgrad – eine Subjektförderung teurer sein als eine Objektförderung, die, wie oben gezeigt, immer auch einen Anteil an Fehlsubventionierung beinhaltet? Wenn die Objektförderung weniger kostet, dann ist sie auch weniger wirksam!

Ein weiterer Kritikpunkt, der mehrfach geäußert wurde (u.a. von Schäfer-Gümbel und dem Mieterbund-Vorsitzenden Siebenkotten), lautete, die Vorschläge des Beirats kämen »aus der Mottenkiste«. Diese Beobachtung ist nicht einmal falsch, wenn man sie so interpretiert, dass sie im Einzelnen nicht neu seien. In der Tat finden sich nahezu gleich lautende Vorschläge in diversen Gutachten zum Wohnungsmarkt, die 25 bis 50 Jahre alt sind (vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1994; Wissenschaftlicher Beirat 1970; 1982). Das Problem ist vielmehr, dass sie niemals umgesetzt wurden, so dass in regelmäßigen Abständen in Deutschland die Existenz einer »Wohnungsnot« konstatiert und weitere drastische Eingriffe in das Marktgeschehen vorgenommen wurden, die der Nachfrageseite kurzfristig Erleichterung versprochen, aber langfristig zu noch stärkeren Missständen führten. Die jüngsten wohnungspolitischen Beschlüsse der Regierung (s.u.) lassen nicht erkennen, dass dieser Teufelskreis in naher Zukunft durchbrochen wird.

## DIE WEITERE ENTWICKLUNG DER WOHNUNGSPOLITIK

Mit Spannung wurde der »Wohn Gipfel« im Kanzleramt am 21. September 2018 erwartet. Dort wurden u.a. folgende Beschlüsse gefasst:<sup>4</sup>

- Aufstockung der Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau für die Jahre 2018 bis 2021 auf insgesamt 5 Mrd. Euro, die für »über 100 000 zusätzliche Wohnungen« reichen sollen.
- Bereitstellung von 2,7 Mrd. Euro für das geplante Baukindergeld,
- Ausweitung des Betrachtungszeitraums für die »ortsübliche Vergleichsmiete« von vier auf sechs Jahre,
- »Verbesserung« des Wohngelds zum 1. Januar 2020.

Die Bundesregierung und die Regierungen der Bundesländer zeigen damit, dass sie unbeirrt an dem Instrument »sozialer Wohnungsbau« festhalten wollen, obwohl dies bisher ein Auseinanderklaffen von Angebot und Nachfrage auf regionalen Wohnungsmärkten nicht verhindert hat und die 100 000 Wohnungen ein Tropfen auf den heißen Stein sind. Ob diese Wohnungen tatsächlich »zusätzlich« entstehen werden, ist angesichts der hohen Auslastung der Bauwirtschaft zu bezweifeln. Auch die weiteren Maßnahmen sind fragwürdig, und in welchem Ausmaß das Wohngeld eines Tages »verbessert« wird, bleibt unklar.

## FAZIT UND AUSBLICK

Politiker definieren die gegenwärtige Lage auf dem Wohnungsmarkt als einen »Mangel an bezahlbarem Wohnraum«, den sie mit homöopathischen Dosen an sozialem Wohnungsbau therapieren wollen. Sinnvoller wäre es, die Problemstellung in zwei aufzugliedern und jede einzelne mit geeigneten Instrumenten zu lösen: Es fehlt in Ballungsgebieten an Wohnraum; also sollten z.B. die Kommunen dort mehr Bauland ausweisen, und es fehlt vielen Haushalten an Kaufkraft; also sollten diese durch Wohngeld in die Lage versetzt werden, sich eine Wohnung zur Marktmiete leisten zu können. Dies eine »rein marktwirtschaftliche Lösung« zu nennen, ist irreführend, denn der Staat reguliert nach wie vor die Flächennutzung und kann somit dafür sorgen, dass da gebaut wird, wo der Bedarf am größten ist. Auch Auflagen bezüglich der Qualitätsstandards sind denkbar, wenn befürchtet wird, dass sonst zu viele Luxuswohnungen entstehen würden. Die zuletzt beschlossenen Maßnahmen sind hingegen nicht geeignet, die diagnostizierte »Wohnungsnot« nachhaltig und sozial zu beseitigen.

## LITERATUR

Expertenkommission Wohnungspolitik (1994), *Wohnungspolitik auf dem Prüfstand*, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1970), *Entwicklung der Wohnungsmieten und geplante Maßnahmen zur Begrenzung des Mietanstiegs*, Gutachten vom 12. Dezember 1970.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1982), *Probleme der Wohnungswirtschaft*, Gutachten vom 23. Januar 1982, BMWA-Studienreihe Nr. 35.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018), *Soziale Wohnungspolitik*, Gutachten vom 17. Juli 2018, Berlin.

<sup>4</sup> [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2018/ergebnisse-wohngipfel.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2018/ergebnisse-wohngipfel.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

Nicole Hoffmeister-Kraut\*

## Vorschriften entschlacken, sozialen Wohnungsbau fördern, Flächenpotenziale aktivieren – Baden-Württemberg bekämpft den Wohnraummangel



Nicole Hoffmeister-Kraut

Bürgerinnen und Bürger zu angemessenen und tragbaren Bedingungen mit Wohnraum versorgen – das ist eine der zentralen Aufgaben der Politik. Diese Herausforderung können wir nur dann meistern, wenn Bund, Länder und Kommunen zusammenarbeiten.

### WOHNUNGSANGEBOT UND -NACHFRAGE IM UNGLEICHGEWICHT

In Baden-Württemberg steigen seit mehreren Jahren die Immobilien- und Mietpreise an. Besonders betroffen sind von dieser Entwicklung die Ballungsräume, Groß- und Universitätsstädte. Eine wesentliche Ursache für die Anspannung der Wohnungsmärkte ist das große Angebot an attraktiven Arbeitsplätzen in diesen Regionen, das eine starke Anziehungskraft ausübt. Es führt zum Zuzug aus dem In- und Ausland und damit zu einer erhöhten Wohnungsnachfrage. Das Wohnungsangebot kann mit dieser Nachfrage derzeit nicht mehr Schritt halten. Deshalb müssen wir dringend mehr bezahlbaren Wohnraum schaffen.

Den Erfolg unserer Bemühungen dürfen wir nicht allein an den aktuellen Baufertigstellungszahlen festmachen. Für den Wohnraummangel gibt es viele Gründe – eine begrenzte Neubautätigkeit ist nur einer davon. Dementsprechend gibt es auch nicht nur eine Lösung, um dem Mangel abzuwehren. Wohnungspolitik ist komplex. Sie muss vor allen Dingen nachhaltig sein und wirken. Einfache Antworten sind in diesem Politikfeld nicht zwingend die besten. Vielmehr ist es unsere Aufgabe, mit dem Blick auf das Ganze an etlichen Stellschrauben zu drehen.

### BAUEN ERLEICHTERN, NICHT ERSCHWEREN

Um Hindernisse für den Wohnungsbau tatsächlich zu beseitigen, müssen wir alle einschlägigen Regelungen, Vorschriften und Verfahrensweisen in den Blick nehmen und gegebenenfalls überarbeiten. Schließlich müssen wir den Menschen das Bauen erleichtern, nicht erschweren. Dafür müssen wir uns stark machen – sei es auf Landes- oder auf Bundesebene. Unsere Städte und Gemeinden verdienen Unterstützung in ihrem Bemühen um mehr Wohnungsbau. Deshalb wollen wir sie besonders in einer zielorien-

\* Dr. Nicole Hoffmeister-Kraut MdB ist Ministerin für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau des Landes Baden-Württemberg.

tierten Bauplanungstätigkeit bestärken. Außerdem müssen wir in den unterschiedlichsten Handlungsfeldern Anreize setzen, um das Bauen attraktiver zu machen.

Expertinnen und Experten müssen mit sämtlichen Akteuren am Wohnungsmarkt an einem Tisch versammelt werden. So können Wissensdefizite überwunden und auch die letzten Hemmnisse beseitigt werden. Als eine meiner ersten Maßnahmen als Wirtschafts- und Wohnungsbauministerin habe ich deshalb die Wohnraum-Allianz Baden-Württemberg gegründet. Dieses Gremium versammelt alle sachverständigen Personen, die vom Thema Wohnungsbau berührt sind. Die themenorientierten Arbeitsgruppen der Wohnraum-Allianz tagen regelmäßig mit dem Ziel, der Landesregierung Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Von diesem Input konnten wir bereits in vielen Fällen profitieren.

### BESONDERS VOM WOHNRAUMMANGEL BETROFFEN: HAUSHALTE MIT GERINGEN EINKOMMEN

Gemeinsam mit dieser Expertenrunde haben wir uns der Frage gewidmet, welche Personengruppen vom Mangel an Wohnraum am stärksten betroffen sind. Und wir sind zu dem Ergebnis gekommen, dass dies insbesondere die Haushalte sind, die nur über ein geringes Einkommen verfügen. Sie können sich nicht angemessen mit Wohnraum versorgen und sind deshalb auf staatliche Hilfe angewiesen.

Hier greift unsere soziale Wohnraumförderung: Mit dem Förderprogramm »Wohnungsbau BW« wollen wir den bestehenden Wohnungsmangel schnell und effektiv bekämpfen. Im Mittelpunkt unseres Programms steht es, neue Mietwohnungen für einkommensschwächere Haushalte zu schaffen. Daneben unterstützen wir aber auch die Begründung von Wohneigentum – ebenfalls für Haushalte, für die ein solcher Schritt ohne die Hilfestellung des Landes nicht möglich wäre. Über das Förderprogramm »Wohnungsbau BW« stellt das Land dafür seit 2017 jährlich 250 Mio. Euro zur Verfügung. Diese Förderung hat bereits Wirkung gezeigt: So wurden im Jahr 2017 Förderungen zur Errichtung von 1 725 Mietwohnungen beantragt. Einschließlich Modernisierung waren es sogar beantragte Förderungen für insgesamt mehr als 8 000 Wohneinheiten. Eine solche Zahl von Anträgen für neue Sozialmietwohnungen wurde in Baden-Württemberg zuletzt 1997 erreicht – also vor 20 Jahren.

Die Förderung sozialen Wohnraums ist allerdings nur ein Baustein in unserem Instrumentenkasten. Selbstverständlich können wir mit dieser zielgruppenorientierten Objektförderung nicht den gesamten angespannten Wohnungsmarkt entlasten – auch, wenn eine solche Entlastung überall nötig ist.

## **STÄDTEBAUFÖRDERUNG ALS WEITERES STANDBEIN DER FÖRDERSTRUKTUR**

Einen breiteren Ansatz wählt deshalb die Städtebauförderung als weiteres Standbein unserer Förderstruktur. Hier greifen wir auf bewährte Konstrukte zurück. So ist es eine zentrale Aufgabe der Städtebauförderung, bestehende Wohnungen zu modernisieren und sie dem konkreten Bedarf vor Ort anzupassen. Brachliegende Flächen werden so vorbereitet, dass dort nachverdichtet oder neu gebaut werden kann. Dabei steht im Vordergrund, städtebauliche und damit auch stadtgeseftliche Missstände zu beseitigen. Ziel der Städtebauförderung ist es, Investitionen für Wohnbau- und Wohnumfeldprojekte anzustoßen, um breite Bevölkerungsschichten mit Wohnraum zu versorgen. So sollen diejenigen unterstützt werden, die bei den aktuellen Entwicklungen auf dem Grundstücks- und Wohnungsmarkt nicht mehr adäquat wohnen und leben können. Die Städtebauförderung unterstützt die Kommunen im Land erheblich dabei, neuen Wohnraum zu schaffen. Wo mit Hilfe der Fördermittel alte Gebäude abgerissen und brachliegende Flächen erschlossen werden, kann in der Folge bezahlbarer und geförderter Wohnraum entstehen. Städtebauförderung und Wohnraumförderung ergänzen sich dabei sehr gut.

Mit der Schwerpunktsetzung in den Programmen der Stadterneuerung wird dies zunehmend unterstützt. Als bundesweit erstes Land fördert Baden-Württemberg in den Jahren 2018 und 2019 Kooperationsprojekte mehrerer Gemeinden zur Erstellung qualifizierter Mietspiegel. Diese sind ein wichtiges Instrument für die Transparenz lokaler Wohnungsmärkte. Mit unserer Förderung leisten wir somit einen wertvollen Beitrag, um Konflikte von Mieterinnen und Mietern mit ihren Vermieterinnen und Vermietern über die zulässige Miethöhe zu verringern.

## **RAHMENBEDINGUNGEN FÜR MEHR FREI FINANZIERTEN WOHNUNGSBAU ANPASSEN**

Vor allem wollen wir ein positiveres Klima für mehr frei finanzierten Wohnungsbau schaffen. Um dies zu schaffen, müssen wir die Rahmenbedingungen entsprechend anpassen. Wie wir das erreichen wollen? Indem wir die Landesbauordnung überarbeiten und Normen streichen, die Bauherren unnötig belasten. Indem wir den Inhalt von Vorschriften so fassen, dass sie ihren Zweck auch mit geringeren Belastungen erreichen. Diese Erleichterungen haben wir bereits auf den Weg gebracht. Sie sollen im Jahr 2019 wirksam werden.

Und auch der Bund setzt sich ein: So wurde eine Reform des Mietrechts auf den Weg gebracht. Sie soll den Mieterschutz im Bereich der Mietpreisbremse und der Modernisierungumlage verbessern. Bei allen Bemühungen müssen wir allerdings

darauf achten, dass die Wirtschaftlichkeit aus Vermietersicht gewahrt bleibt. Die Absicht, Mieterinnen und Mieter zu schützen – die ich sehr begrüße –, darf in der Praxis nicht dazu führen, dass private Investorinnen und Investoren in den Mietwohnungsbau abgeschreckt werden und künftig auch notwendige Modernisierungsmaßnahmen nicht mehr durchgeführt werden.

## **AUSREICHEND WOHNRAUM IST DER BESTE SCHUTZ VOR HOHEN MIETEN**

Der beste Schutz vor hohen Mieten und schlechten Wohnbedingungen ist und bleibt ein möglichst großes Angebot an Wohnraum. Hierzu müssen noch mehr Investitionsanreize zum Bauen geschaffen werden. Als solche Anreize hat die Bundesregierung das Baukindergeld bereits eingeführt und eine Sonderabschreibung für den Mietwohnungsneubau geplant. Das Maßnahmenpaket ist ausgewogen und geeignet, um den Mieterschutz in der aktuellen Situation der Wohnungsmärkte zu verbessern – ohne dabei die wirtschaftlichen Interessen von Investorinnen und Investoren aus dem Blick zu verlieren. Außerdem plant die Bundesregierung, das Wohngeld anzupassen. Diese Maßnahme begrüße ich ausdrücklich. Denn auf diese Weise können auch einkommensschwache Haushalte in Zeiten steigender Mieten ihre Wohnkosten bestreiten.

## **MANGEL AN BAULAND ALS GRÖSSTES PROBLEM**

Das größte Problem, das bewältigt werden muss, um zusätzlichen Wohnraum zu schaffen, ist jedoch die mangelnde Verfügbarkeit von Bauland. Unsere Städte und Gemeinden sind im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit die Träger der Bauleitplanung. Damit spielen sie bei der Bauflächenentwicklung und der Schaffung von Baurecht eine wichtige Rolle. Besonders, um preisgünstigen Wohnraum zu schaffen, müssen die Bauplanungsverfahren noch effizienter und zielorientierter durchgeführt werden.

Die Kommunen sind gefordert, alle vorhandenen bauleitplanerischen Instrumente einzusetzen. Um diese Möglichkeiten Gemeinderatsmitgliedern, Planerinnen und Planern sowie Interessierten wieder bewusst zu machen und deren Qualitäten aufzuzeigen, hat das Wirtschaftsministerium die Informationsbroschüre »Beschleunigter Wohnungsbau – Effizienz bei der Baulandgewinnung und in Planverfahren« herausgegeben. Die große Nachfrage zeigt, dass dieses Angebot den Bedürfnissen der Planungsträger entspricht und eine gute Hilfestellung ist. Auch der Natur- und Artenschutz spielt bei der Aufstellung von Bauleitplänen eine große Rolle. Deshalb wollen wir im kommenden Jahr ebenfalls eine Broschüre zum Umgang mit dem Artenschutz in der Bauleitplanung und bei Bauvorhaben veröffentlichen.

## **FLÄCHEN- UND WOHNUNGSMANGEL KÖNNEN NICHT SEPARAT THEMATISIERT WERDEN**

Bei allen Bemühungen, Vorhaben und Maßnahmen müssen wir jedoch beachten: Die Ressource Fläche ist knapp. Ihre effiziente und gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung gehört damit zu den größten Herausforderungen einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung. Sie beeinflusst dauerhaft die Funktionalität und Lebensqualität unserer Städte und Gemeinden. Dabei kann man die Flächenfrage nicht diskutieren, ohne die Wohnungsfrage zu berühren – und anders herum.

Auch und gerade angesichts des hohen Wohnraumbedarfs müssen wir die Potenziale der Innenentwicklung aktivieren und nutzen. Unser Ziel muss eine bedarfsgerechte Flächenausweisung in den Kommunen sein. Die Innenentwicklung hat dabei stets Vorrang. Die zur Verfügung stehenden Flächen müssen möglichst effizient genutzt werden.

Ein wichtiges Thema ist dabei das verdichtete Bauen. Vor diesem Hintergrund unterstützt das Land Baden-Württemberg die Kommunen mit dem Förderprogramm »Flächen gewinnen durch Innenentwicklung«. Gefördert werden dabei innovative Konzepte und Planungen zur Innenentwicklung sowie begleitende Beteiligungs- und Partizipationsprozesse. Auch der Einsatz kommunaler Flächenmanager wird mit Erfolg unterstützt, um innerörtliche Flächenpotenziale für den Wohnungsbau zu aktivieren. Zudem stellt das Land den Kommunen kostenlos das Flächenmanagement-Tool FLOO zur Verfügung. Damit können die vorhandenen Innenentwicklungspotenziale auf einfache Art und Weise erfasst, bewertet und verwaltet werden. Der Flächenrecyclingpreis Baden-Württemberg – der im Februar 2019 erneut verliehen wird – gibt zudem gute Beispiele für die Innenentwicklung auf baulich vorgezogenen Flächen.

Nur, wenn ausreichend Flächen zur Bebauung – gerade auch im preisgünstigen Marktsegment – zur Verfügung stehen, können wir dem herrschenden Wohnraummangel gezielt entgegenwirken. Wir dürfen den bestehenden Mangel nicht nur verwalten. Stattdessen müssen wir dafür sorgen, dass mehr Flächen aktiviert werden und so mehr Wohnungen entstehen können. Das kann uns nur gelingen, wenn wir die kommunalen Handlungsmöglichkeiten stärken. Ein Bestandteil unseres geplanten Kommunalfonds Wohnraumoffensive BW soll deshalb der Aufbau eines Grundstücksfonds sein. Er soll finanzschwachen Gemeinden ermöglichen, Wohnbauflächen zu erwerben, wozu sie sonst selbst nicht in der Lage sind. Dieser Fonds soll neben die traditionelle soziale Wohnraumförderung treten und im Jahr 2019 starten. Außerdem soll der geplante Fonds gezielt lokale und regionale Wohnraum-Initiativen unterstützen. Damit wollen wir künftig noch stärker dort ansetzen, wo Wohnraum

konkret entsteht: Nämlich vor Ort in den Städten und Gemeinden.

## **TROTZ ALLER BEMÜHUNGEN GEDULD AUFBRINGEN**

Die Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten stellen uns vor enorme Herausforderungen. Der Wohnraummangel ist inzwischen zu einem der drängendsten Probleme unserer Zeit geworden. Trotz aller Bemühungen müssen wir Geduld aufbringen. Denn von heute auf morgen können unsere Maßnahmen unmöglich greifen. Doch wenn wir weiterhin dranbleiben, alle Möglichkeiten für mehr und insbesondere bezahlbaren Wohnraum erkennen und nutzen, dann werden wir in unserem Bemühen nicht scheitern.

Matthias Wrede\*

## Soziale Wohnungspolitik: Grundversorgung sichern, Land effizienter nutzen und Transaktionskosten reduzieren

Das Dilemma der sozialen Wohnungspolitik ist das Zusammentreffen eines existenziellen menschlichen Bedürfnisses, komplexer wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhänge, unvollkommener Märkte und beträchtlicher gegensätzlicher finanzieller Interessen; wie geschaffen für allseitige Unzufriedenheit, Lobbyismus und Wahlgeschenke. Weitgehend unstrittig ist, dass der Staat als Sozialstaat Bedürftigen anbieten sollte, das Grundbedürfnis nach einer Unterkunft zu befriedigen. Dies geschieht durch die Übernahme der Kosten für eine angemessene Unterkunft im Rahmen der Mindestsicherungssysteme. Diese Leistung unterliegt allerdings einer Bedarfsprüfung und erhalten die meisten Betroffenen nur auf Antrag. Ähnlich verhält es sich mit dem Wohngeld, das vorrangig gewährt wird – abhängig vom örtlichem Mietniveau, Haushaltseinkommen und -größe – und die Inanspruchnahme von Grundsicherung vermeiden soll. Tatsächliche und vermutete Stigmatisierung, Unsicherheit und Erfüllungskosten bringen die Instrumente der Subjektförderung in der Wohnungspolitik in Misskredit. Daher stieß die Empfehlung des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWI (2018), vorrangig das Wohngeld zu stärken, auf wenig Zustimmung. Obwohl nur wenige wirtschaftlich starke Länder für die Subjektförderung im Verhältnis zur Wirtschaftskraft mehr ausgeben als Deutschland und obwohl der Anteil der Haushalte im untersten Fünftel der Einkommensverteilung, die mehr als 40% des verfügbaren Einkommens für Marktmieten ausgeben, in den meisten der OECD-Staaten deutlich höher ist als in Deutschland (vgl. OECD 2017), wird die deutsche Wohnungspolitik als unzureichend wahrgenommen. Das liegt zum einen an dem Bruch in der Preisentwicklung auf den Immobilienmärkten. Deutschland hat in den 2000er Jahren keine Immobilienpreisblase erlebt; bis 2010 waren Immobilienpreise stabil und Mieten moderat steigend. Erst seitdem steigen die Preise räumlich differenziert stark an. Zum anderen dreht sich die Diskussion in erster Linie gar nicht um die Versorgung von Niedrigeinkommensbeziehern mit Wohnraum, sondern um die Situation der Mittelschicht auf bestimmten räumlich begrenzten Wohnungsmärkten. Die folgenden Ausführungen beschäftigen sich mit den Zielen, Bedingungen und Instrumenten der Wohnungspolitik in den boomenden Metropolen und Mittelstädten; die Wohnungs-

politik in peripheren Regionen wird der Fokussierung halber nicht näher behandelt. Ausgehend von den Rahmenbedingungen und Zielsetzungen werden anschließend Nebenwirkungen und Handlungsoptionen der Wohnungspolitik erörtert.

### RAHMENBEDINGUNGEN

Im letzten Jahrzehnt ist insbesondere in den Groß- und Universitätsstädten die Wohnungsnachfrage deutlich gestiegen, ohne dass das Angebot bisher damit Schritt gehalten hat. Einige der Determinanten dieser Entwicklung sind Ausdruck langfristiger Trends und konnten daher bei Prognosen berücksichtigt werden: das nachfragesenkende Geburtendefizit sowie die nachfragesteigernden Faktoren Remanenz, langfristiger Einkommensanstieg, Verkleinerung der Haushaltsgrößen, Anstieg der Studierquote, Zunahme von Doppelverdienerpaaren und produktivitätssteigernde Agglomerationseffekte. Andere Entwicklungen waren nicht in dem realisierten Ausmaß vorherzusehen: Zuwanderung aus Teilen der Europäischen Union nach Finanzkrise und EU-Erweiterung, Zuwanderung von Flüchtlingen und Schutzsuchenden, Niedrigzinspolitik, anhaltend gute Wirtschaftslage, Auslandsnachfrage nach Wohnraum sowie kurzfristige Vermietung von Unterkünften über internetbasierte Marktplätze. Angesichts des demographischen Wandels, des Fachkräftemangels sowie der Notwendigkeit, im internationalen Wettbewerb die produktivsten Standorte zu nutzen, sind viele dieser Entwicklungen ökonomisch positiv zu bewerten. Eine unvermeidbare Folge aber ist, dass das nicht vermehrbare Gut Land in den Metropolen wertvoller wird. Ein Preisanstieg ist notwendig, um eine effiziente Nutzung der wertvoller gewordenen Ressource zu erreichen. Höhere Wohnkostenquoten müssen in Kauf genommen werden und sind angesichts der zunehmenden Attraktivität der Städte auch gerechtfertigt. Doch anders als die Landfläche kann die Wohnfläche auf Nachfragesteigerungen reagieren: Landnutzungsart, Höhe und Dichte der Gebäude sowie Größe der Wohnungen können angepasst werden. Wohnraum in Städten beziehungsweise in deren unmittelbarem Umland kann nur geschaffen werden, wenn die bestehenden Flächen effizienter genutzt werden und die Einwohnerdichte durch höhere und dichtere Bebauung gesteigert wird. Ein Vergleich deutscher Großstädte mit Städten in einigen anderen europäischen Ländern zeigt, dass Spielraum vorhanden ist. Allerdings bedarf es dazu Änderungen der Erwartungen der Landbesitzer und Bauherren, komplexer Planungen bei den Behörden und Wohnungsbaugesellschaften sowie zeitraubender Genehmigungsverfahren und Bautätigkeiten. Allein um dem unerwarteten Anstieg der Gesamtbevölkerung Deutschlands um etwa 2,5 Mio. Menschen durch Wohnungsbau gerecht zu werden, wird mehr Zeit benötigt, als bisher verstrichen ist.



Matthias Wrede

\* Prof. Dr. Matthias Wrede ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Sozialpolitik, an der Universität Erlangen-Nürnberg.



## ZIELSETZUNGEN

Wohnungspolitik beinhaltet mehr als Wohnungsbereitstellung per se; vielmehr soll Wohnraum an allen räumlich eng definierten Standorten wie Städten und Stadtteilen verfügbar sein, so dass die Begünstigten nah am Arbeitsplatz oder Einrichtungen wie Schulen leben können und bei einer Veränderung der Anforderungen an die Wohnung ihr soziales Umfeld nicht ändern müssen. Ähnlich wie bei medizinischer Versorgung wird ein gutspezifischer Egalitarismus verfolgt: Unabhängig vom Einkommen sollen alle Personen gleiche Zugangschancen zu Wohnraum in allen entsprechend definierten Regionen haben. Diese Anforderung kann durch die hohen Transaktionskosten des Standortwechsels und der Fahrten zu Arbeitsplatz und Bildungseinrichtungen bzw. den damit verbundenen sozialen Kosten gerechtfertigt werden. Darüber hinaus soll Wohnraum bezahlbar sein. Das wird oft so operationalisiert, dass der Anteil der Ausgaben für Wohnen am verfügbaren Einkommen unter einem bestimmten Schwellenwert liegen soll (z.B. 30%). Aber zum einen ist der konkrete Schwellenwert zwangsläufig willkürlich, zum anderen trägt die Beschränkung auf die reinen Wohnkosten anderen räumlich variierenden wohnortbedingten Kosten wie insbesondere den Kosten der Fahrten zum Arbeitsplatz nicht Rechnung. Schließlich konkurrieren die Ziele der Wohnraumschaffung und der Bezahlbarkeit mit umwelt- und gesundheitspolitischen Zielsetzungen: Je mehr Ausgleichsflächen geschaffen werden müssen, je mehr Wärmedämmung verlangt wird und je höher die Anforderungen an den Brandschutz werden, desto weniger bezahlbarer Wohnraum kann in den Städten erhalten bzw. geschaffen werden. Es ist an der Zeit, diesen Zielkonflikt anzuerkennen und die relative Gewichtung dieser Ziele gesellschaftlich transparent festzulegen.

## NEBENWIRKUNGEN

Alle wohnungspolitischen Instrumente einschließlich deren Finanzierung lösen Verhaltensänderungen aus, ändern Verteilungspositionen der Akteure und wirken sich auf andere Märkte aus insbesondere auf den Arbeitsmarkt z.B. durch Effekte auf das Arbeitsangebot. Diese Effekte sind im Vorhinein nicht sicher abzuschätzen, müssen aber dennoch sorgfältig mitbedacht werden. Staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen rufen auch Aktivitäten hervor, die ohne gesamtgesellschaftlichen Nutzen zu haben nur dem Abschöpfen ökonomischer Renten dienen. Wenn der Preismechanismus daran gehindert wird, über die Verwendung knapper Ressourcen zu entscheiden, dann treten andere Mechanismen wie politisch bestimmte Priorisierungen, Warteschlangen oder persönliche Beziehungen an dessen Stelle. Diese Verfahren verschlingen Ressourcen, reagieren weniger flexibel als der Preismechanismus auf Änderungen der ökonomischen und sozialen Verhältnisse, begünstigen Ver-

schwendung bzw. haben unerwünschte Verteilungswirkungen. Der langfristige Schaden einer rigiden Markt- und Preisregulierung kann den kurzfristigen Nutzen um ein Vielfaches übersteigen. Regulierung mit Augenmaß ist notwendig, um den im internationalen Vergleich großen deutschen privaten Mietmarkt nicht zu beeinträchtigen. Die Umgehung von Regulierungen, kürzlich erst demonstriert bei der Mietpreisbremse, ist im öffentlichen Bewusstsein verankert. Weniger berücksichtigt wird, dass Mengen- und Preiseffekte dazu führen, dass in der Regel die Adressaten von Geldleistungen nicht die tatsächlichen finanziellen Nutznießer sind. Weil das Angebot von Bauland kurzfristig unelastisch ist, werden z.B. die Empfänger von Baukindergeld höhere Preise zahlen müssen und daher nur wenig Geld einsparen. Das Geld fließt effektiv weitgehend an die Baulandeigentümer. Direkt negativ betroffen sind dann Nachfrager, die kein Baukindergeld erhalten, da sie ebenfalls die höheren Marktpreise zahlen müssen. Demselben Zusammenhang sind auf Mietwohnungsmärkten die Bezieher von Wohngeld, die anderen Mieter und die Besitzer von Mietwohnungen ausgesetzt. Außerdem hat Wohnungspolitik aufgrund der großen regionalen Unterschiede bei den Eigentümerquoten und den Nachfrageüberhängen auf Mietwohnungs- und Immobilienmärkten auch erhebliche regionale Verteilungswirkungen. Eigentumsförderung kommt weniger den größeren Städten zugute, Wohngeld fließt bei den aktuellen Konditionen eher in den Osten, den Norden und in die Städte. Bedarf für sozialen Wohnungsbau besteht vor allem in den prosperierenden Zentren in Süddeutschland und den Stadtstaaten Hamburg und Berlin. Der Ruf nach einem stärkeren Eingreifen des Bundes in der Wohnungspolitik auf angespannten Wohnungsmärkten seitens einzelner Bundesländer ist daher der Wunsch nach mehr Umverteilung oft zugunsten prosperierender Regionen.

## HANDLUNGSOPTIONEN

Wohnungspolitik muss an vielen Stellen ansetzen, da keine einzelne Maßnahme ausreicht, die komplexen Ziele der Wohnungspolitik zu erfüllen. Einige als wirksam erachtete Maßnahmen werden im Weiteren diskutiert.

Grundsätzlich gilt es, Anreize zu verstärken, die knappe Ressource Land effizient zu nutzen. Die Bundesländer haben es in der Hand, durch eine Senkung der Grunderwerbsteuer die Transaktionskosten des Grunderwerbs zu reduzieren (zu den damit verbundenen Anforderungen an den Länderfinanzausgleich vgl. Büttner und Krause 2018).

Die Wertsteigerung städtischen Landes ist nicht das Ergebnis der Anstrengungen des jeweiligen Landbesitzers, sondern der öffentlichen Leistungen vor Ort sowie der Agglomerationsvorteile in Produktion und privatem Konsum. Wenn die Grundsteuer in eine Bodenwertsteuer – auf der Basis von Bodenrichtwerten mit niedrigeren Steuersätzen – umgewandelt werden

würde, könnten diese »Windfall Profits« unabhängig von der Landnutzung teilweise abgeschöpft werden und den Landbesitzern damit Anreize zu einer effizienteren Landnutzung gegeben werden. Wird zudem die Umlagefähigkeit der Grundsteuer ausgeschlossen, werden bei gesetzlich beschränkten Mieterhöhungen die Landbesitzer und nicht die Mieter Grundsteuererhöhungen ökonomisch tragen (zur Traglast von Grundsteuern bei administrierten Mieten vgl. Homburg 2015, S. 110 f.). Um Vermieter finanziell nicht zu überfordern, könnte die Umlagefähigkeit schrittweise eingeschränkt werden. Der Staat sollte aber darauf verzichten, mit einer speziellen Grundsteuer C ungenutztes Bauland stärker zu belasten, da der Verzicht auf sofortige Bebauung in manchen Konstellationen ökonomisch sinnvoll ist.

Aufgrund der großen Unterschiede zwischen Bestands- und Wieder- bzw. Neuvermietungen, die vor allem durch die striktere Begrenzung von Mieterhöhungen bei Bestandsmieten hervorgerufen werden, sind die Anreize für Mieter gering oder gar negativ, die Wohnungsgröße nach einem Auszug von Haushaltsmitgliedern zu verkleinern. Kommunale Wohnungsgesellschaften mit großen Beständen bzw. die Kommunen selbst können logistische und finanzielle Unterstützung bei der Suche nach einer kleineren finanzierbaren Wohnung leisten. Eine einmalige Befreiung von der Grunderwerbsteuer bei Renteneintritt könnte Anreize zu einer Anpassung der Größe der selbstgenutzten Immobilie geben.

Stellplatzverordnungen sollten so gelockert werden, dass auf gleicher Landfläche mehr Wohnraum geschaffen werden kann und der ÖPNV gegenüber dem motorisierten Individualverkehr an Attraktivität gewinnt.

Damit auf verfügbarem Land schneller Wohnraum entsteht, können Bund, Länder und Gemeinden wichtige Beiträge leisten. Die Komplexität von Planungsprozessen muss reduziert werden, die Planungssicherheit durch den Verzicht auf häufige Änderungen der Bau- und Umweltauflagen sowie der Wohnungsbauförderung erhöht werden. Planungssicherheit erleichtert es Handwerkern, Bauunternehmen und Wohnungsgesellschaften, die Kapazitäten aufzubauen, die angesichts der Lage auf den Wohnungsmärkten auf absehbare Zeit erforderlich sind, die Nachfrage zu bedienen. Die politische Umsetzung dieser Forderung gestaltet sich allerdings schwierig, da Politiker gerade vor Wahlen starke Anreize haben, bestehende Regeln zu ändern, um in den Medien und der Wählerschaft als Problemlöser wahrgenommen zu werden. Das Allgemeininteresse an der Planungssicherheit rückt in konkreten Auseinandersetzungen in den Hintergrund. Schließlich sollten Kommunen in angespannten Wohnungsmärkten Prüfvorgänge, die bisher nacheinander abgearbeitet wurden, parallel bearbeiten, was jedoch bei negativem Prüfergebnis mit vergeblichem Verwaltungsaufwand und damit zusätzlichen Personalausgaben der Kommunen verbunden ist.

Durch starke Zuwanderung wird das »Durchreichen (Filtering)« von Wohnungen mit sinkender Qualität ausgehebelt und auch das Segment des preisgünstigen Wohnraums verkleinert. Um das Angebot bezahlbaren Wohnraums zu stabilisieren, ist daher eine maßvolle direkte oder indirekte langfristig gesicherte objektorientierte Förderung sinnvoll. Bestehende Modelle, die Objekt- und Subjektförderung verbinden und Fehlbelegungsprüfungen beinhalten, ermöglichen es, Fehler der Vergangenheit zu vermeiden und größere soziale Durchmischung zu erreichen sowie hochwertigere und kleinere Quartiere entstehen zu lassen. Kommunen können zudem Land vorausschauend erwerben und Bauland nicht in einer einfachen einstufigen Ausschreibung gegen Höchstgebot abgeben, sondern im Rahmen von Konzeptausschreibungen mit Auflagen an die Bereitstellung von sozialer Infrastruktur und Anteilen preislich beschränkter Wohnungen verbinden. Sofern diese Auflagen Bestandteil der Leistungsbeschreibung sind, ist eine effiziente diskriminierungsfreie Nutzung des Landes gewährleistet. Soziale Durchmischung wird erreicht, und Transaktionskosten und Ineffizienzen öffentlicher Bereitstellung sozialer Infrastruktur werden vermieden. Außerdem können Kommunen einen Teil der verfügbaren Fläche für Genossenschaften und Baugemeinschaften reservieren. Diese weisen bei fehlender Gewinnerzielungsabsicht und größerem wechselseitigen Vertrauen der Bewohner und des Unternehmens Institutionen auf, die es ermöglichen, bezahlbaren Wohnraum zu relativ geringen Opportunitätskosten bereitzustellen.

Die Instrumente der Subjektförderung sollten zusätzlich gestärkt werden, da kein anderes Instrument zielgenauer Betroffene adressiert. Das Wohngeld würde vor allem gestärkt werden, wenn es – vergleichbar der gesetzlichen Rente – gesetzlich verankert regelgebunden im engem zeitlichen Abstand an allgemeine Einkommens- und Mietpreisänderungen angepasst werden würde. Dann würde es sich auch bei kleineren Beträgen für die Anspruchsberechtigten lohnen, diese Leistung tatsächlich in Anspruch zu nehmen.

## LITERATUR

Büttner, T. und M. Krause (2018), »Föderalismus im Wunderland: Zur Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 19(1), 32–41.

Homburg, St. (2015), *Allgemeine Steuerlehre*, 7. Aufl., Verlag Vahlen, München.

OECD (2016), *Affordable Housing Database*, verfügbar unter: <http://oe.cd/ahd>.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWI (2018), *Soziale Wohnungspolitik*, verfügbar unter: <https://www.bmwi.de>.

## Harald Simons\* Sicherung der Wohnraumversorgung in Deutschland



Harald Simons

»Wohnen ist die soziale Frage unserer Zeit« behauptet Andrea Nahles, SPD-Partei- und Fraktionsvorsitzende (vgl. *Der Tagesspiegel* 2018) ebenso wie Horst Seehofer, CSU-Parteivorsitzender und Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat. Medien und Politik (vgl. *Zeit Online* 2018) zeichnen das Bild einer dramatischen Unterversorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum, meist garniert mit dem Hinweis, dass Wohnungen kein »normales Gut« seien, sondern von besonderer Bedeutung. Staat und Politik müssten daher auch mit drastischen Maßnahmen eingreifen.

Das ist erstaunlich. Bundesweit standen 2016 nach Schätzungen der BBSR knapp 2 Mio. oder 4,8% der Wohnungen leer, nach 4,5% im Vorjahr (vgl. BBSR 2018). Auch wenn die Schätzmethodik kritisiert werden kann, so bleibt unstrittig, dass in Deutschland in Summe genügend Wohnungen vorhanden sind und dass in vielen Landesteilen strukturell Wohnungen leer stehen. Im Jahr 2017 wurde im Rahmen des Stadtumbaus in den fünf neuen Bundesländern der Abriss von 12 955 Wohnungen mit rd. 8,2 Mio. Euro gefördert.<sup>1</sup> Auch in Westdeutschland wurden Wohnungen gefördert abgerissen. Leider werden die Zahl der Wohnungen und die Fördersumme nicht getrennt von anderen Maßnahmen erfasst.

Auch sind im bundesweiten Mittel die Neuvertragsmieten (Angebotsmieten, hedonisch, 60–80/m<sup>2</sup>, höherwertige Ausstattung, alle Baujahre), als Indikator für die aktuelle Lage auf den Wohnungsmärkten, nur wenig gestiegen: von 6,16 Euro/m<sup>2</sup> im Jahr 2011 auf 7,46 Euro/m<sup>2</sup> im Jahr 2017, also um 1,30 Euro/m<sup>2</sup> oder 21%. Dieser Anstieg muss vor dem Hintergrund einer langen Phase der nominalen Stagnation der Mieten gesehen werden. Real, d.h. nach Berücksichtigung der Verbraucherpreisentwicklung, lagen die Neuvertragsmieten im Jahr 2017 um 6% über dem Jahr 2004.

Die wenig spektakuläre Entwicklung der Mieten deckt sich mit der ebenfalls wenig spektakulären Entwicklung der Wohnungsnach-

\* Prof. Dr. Harald Simons ist Mitglied des Vorstands bei empirica, Berlin, und Professor für Volkswirtschaftslehre insb. Mikroökonomie an der Hochschule Technik, Wirtschaft und Kultur (HTWK) Leipzig.

<sup>1</sup> Nach telefonischer Auskunft von Dr. Liebmann, Bundestransferstelle Stadtumbau, Brandenburgische Beratungsgesellschaft für Stadterneuerung und Modernisierung mbH, Potsdam, 8. Oktober 2018.

frage in Deutschland. Bundesweit stieg die Zahl der Haushalte seit dem Jahr 2010 mit rund 0,7% pro Jahr und damit in ähnlicher Stärke wie in den 2000er Jahren (0,6%) oder in den 1990er Jahren (0,9%).<sup>2</sup> Die zuletzt hohe Zuwanderung aus dem Ausland hat keine bislang unbekannte Herausforderung auf den Wohnungsmärkten geschaffen.

### BUNDESWEITE ENTWICKLUNG WENIG SPEKTAKULÄR

Natürlich, Wohnungen sind immobil, und der bundesdeutsche Mittelwert sagt wenig über die Lage an einzelnen, regionalen Wohnungsmärkten aus. Und tatsächlich sind in einigen Regionen seit 2011 die Neuvertragsmieten durchaus beträchtlich gestiegen, z.B. in Berlin (+ 44%), München (+ 37%) oder Städten wie Augsburg, Wolfsburg, Stuttgart, Braunschweig (jeweils mehr als + 25%). Die höchsten Mieten wurden 2017 in München (15,05 Euro/m<sup>2</sup>), im Landkreis München (12,92 Euro/m<sup>2</sup>) und Frankfurt (12,22 Euro/m<sup>2</sup>) gezahlt.

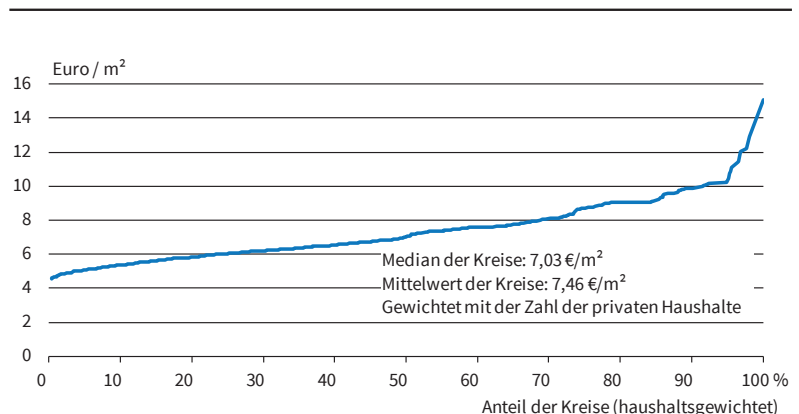
Aber es existieren eben auch die Wohnungsmärkte am anderen Ende. Im Vogtlandkreis in Sachsen wurden mit 4,55 Euro/m<sup>2</sup> die niedrigsten Mieten gefordert. In Landkreisen wie Lüchow-Dannenberg und Holzminden (Niedersachsen), Hof und Wunsiedel (Bayern), Görlitz und Erzgebirgskreis (Sachsen), Birkenfeld (Rheinland-Pfalz), Höxter (Nordrhein-Westfalen), Werra-Meißner-Kreis (Hessen) und anderen lag die Neuvertragsmiete unter 5 Euro/m<sup>2</sup>.

Welcher Anteil der privaten Haushalte derzeit in Kreisen mit »zu hohen Mieten« lebt, ist angesichts einer mangelnden Definition von »zu hoch« nicht zu beantworten. Einen Anhaltspunkt für eine »zu hohe« Miete könnte die maximal zulässige Miete sein, für die noch Fördergelder ausgereicht werden. In Berlin wird der Neubau von Wohnungen nach dem

<sup>2</sup> Ohne Berücksichtigung des Jahres 2011 aufgrund des Bruchs in der Datenreihe im Gefolge des Zensus 2011.

Abb. 1

Verteilung der Neuvertragsmieten auf Kreisebene<sup>a</sup>  
Im Jahr 2017



<sup>a</sup> Angebotsmiete, alle Baujahre, hedonisch, gewichtet mit der Zahl der privaten Haushalte.

Quelle: empirica-Preisdatenbank (empirica-systeme); Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen. © ifo Institut

»Fördermodell 2« gefördert, deren maximale Miete bei 8 Euro/m<sup>2</sup> liegt (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen der Stadt Berlin 2018). Würden also 8 Euro/m<sup>2</sup> als noch angemessene Miete gelten, dann würden rund 31% der Haushalte in Deutschland in Landkreisen oder kreisfreien Städten wohnen, die eine höhere mittlere Neuvertragsmiete aufweisen.<sup>3</sup> Gut die Hälfte davon sind Mieterhaushalte. Ein ähnlicher Wert lässt sich aus einem Zeitvergleich herleiten, wenn Bezug genommen wird auf das Jahr 2006,

als der erste Satz des »Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung 2006« lautete: »Die seit geraumer Zeit zu beobachtende Entspannung auf den deutschen Wohnungsmärkten setzte sich auch in den vergangenen vier Jahren weiter fort.« Damals betrug die mittlere Neuvertragsmiete 6,92 Euro/m<sup>2</sup>, in Preisen von 2017 waren dies 8,05 Euro/m<sup>2</sup> (Deutscher Bundestag 2007).

## ANGESPANNTE WOHNUNGSMÄRKTE BETREFFEN EINE MINDERHEIT

Wie auch immer eine zu hohe Miete definiert wird, eines dürfte deutlich sein: Sie betrifft sicherlich weniger als die Hälfte der regionalen Wohnungsmärkte in Deutschland. Die »soziale Frage unserer Zeit« (Nahles, Seehofer) stellt sich den Mieterhaushalten nur in Teilen des Landes.<sup>4</sup>

Die hohe Spannweite der hedonischen Neuvertragsmieten von 4,50 Euro/m<sup>2</sup> bis zu 15 Euro/m<sup>2</sup> (2017) ist kein Zufall. Vielmehr sind die hohen Mieten an einem Ort Folge der niedrigen Mieten an anderen Orten und umgekehrt. Wohnungsmangel und Wohnungsleerstand sind zwei Seiten der gleichen Medaille.

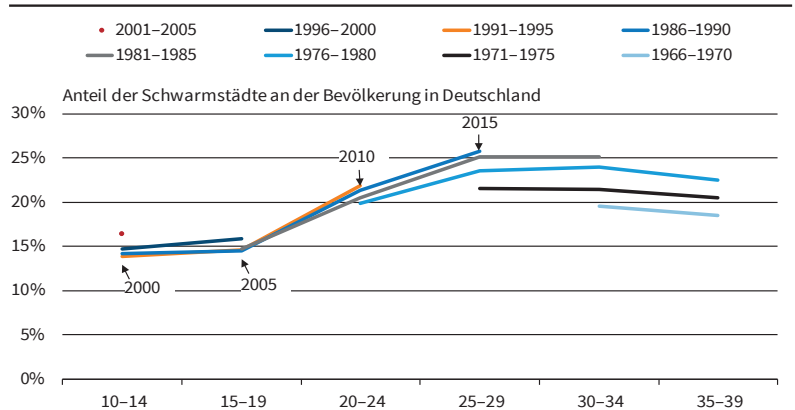
Zentrale Ursache der in Teilen des Landes angespannten Wohnungsmärkte ist die Binnenmigration, die zu einer demographischen Spaltung des Landes führt. Seit etwas mehr als zehn Jahren konzentriert sich die nachwachsende Generation auf eine letztlich überschaubare Zahl an Städten, die wir Schwarmstädte nennen.

<sup>3</sup> Über die Zahl der Haushalte, die eine »zu hohe Miete« zahlen oder zumindest bei einem Umzug zahlen würden, sagen die genannten Zahlen zwar nur indirekt etwas aus, da innerhalb der Wohnungsmärkte die individuellen Mieten oder die Mietbelastung streuen. Aber überdurchschnittlichen Mietangeboten in entspannten Märkten stehen auch unterdurchschnittliche Angebote in angespannten Märkten gegenüber. Angegeben sind die jeweiligen Mittelwerte der regionalen Märkte.

<sup>4</sup> Die Eigentümerhaushalte in diesen Kreisen sind zudem Gewinner der Entwicklung. Sie haben zumindest Buchgewinne auf ihre Wohnungen.

Abb. 2

### Bevölkerungsanteil der 30 Schwarmstädte nach Kohorten 2000–2015



Anmerkung: Jede Linie zeigt die Entwicklung einer Kohorte zwischen 2000 und 2015. Der erste Wert zeigt den Anteil im Jahr 2000, der zweite im Jahr 2005 etc.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen, empirica.

© ifo Institut

Die Wucht dieses Schwarmverhaltens zeigt Abbildung 2. Jede Linie zeigt den Bevölkerungsanteil der 30 Schwarmstädte in verschiedenen Kohorten. Wohnten im Jahr 2000 nur rund 14% der Geburtsjahrgänge 1986–1990 (damals 10–14 Jahre) in einer der 30 Schwarmstädte, so waren es im Jahre 2015 (im Alter zwischen 25 und 29 Jahren) 26%. Durch das Schwarmverhalten, durch die Binnenmigration hat sich der Bevölkerungsanteil der Schwarmstädte nahezu verdoppelt.

## DAS SCHWARMVERHALTEN IST DIE MUTTER ALLER PROBLEME AM WOHNUNGSMARKT

Das Schwarmverhalten produziert zwei Probleme. In den Schwarmstädten steigt die Zahl der Einwohner und die Nachfrage nach Wohnungen, aber auch nach Kindertagesstätten, Schulen, ÖPNV, Einzelhandel, Gastronomie. In den Herkunftsgebieten hingegen sinkt die Zahl der Einwohner und damit die Nachfrage nach öffentlichen und privaten Dienstleistungen. Wachstumsschmerzen auf der einen, Schrumpfungsschmerzen auf der anderen Seite sind die Folge. In Leipzig standen am 13. Mai 2017 450 Eltern Schlange, um einen Antrag für einen Kita-Platz zu stellen und die Polizei musste für Ordnung sorgen (vgl. *Spiegel Online* 2017). Die Stadt investiert bis 2022 insgesamt 150 Mio. Euro in den Neubau und Ausbau bestehender Schulgebäude (vgl. *MDR.de* 2018). In Wechselburg, 60 km südlich von Leipzig, protestieren Eltern im Gemeinderat gegen die Schließung der Grundschule, da wiederholt nicht genügend Anmeldungen vorlagen (vgl. *Freie Presse* 2017). Weitere Schulschließungen sollen dank einer Absenkung der Mindestschülerzahl von 15 auf zwölf Schüler pro Klasse vermieden werden.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Gesetz zur Weiterentwicklung des Schulwesens im Freistaat Sachsen vom 26. April 2017 (SächsGVBl. S. 242), Änderung in §4b, download unter: <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/17232-Gesetz-zur-Weiterentwicklung-des-Schulwesens-im-Freistaat-Sachsen#a1>

Die Ursachen für das Schwarmverhalten liegen dabei nicht im Arbeitsmarkt begründet. Dies zeigt sich schon daran, dass in praktisch allen Regionen Deutschlands Fach- und Arbeitskräftemangel herrscht. In der wanderungsaktiven Altersklasse (hier 25–45 Jahre) liegt die Arbeitslosenquote bei 6,8% in den Abwanderungsregionen und bei 6,6% in den Zuwanderungsregionen.<sup>6</sup> Auch aus Landkreisen mit faktischer Vollbeschäftigung wandern junge Menschen ab, wie beispielhaft die Landkreise Main-Spessart, Dillingen an der Donau, Rottweil, Rhön-Grabfeld und Cochem-Zell zeigen.

Als zentrale Ursache für das Schwarmverhalten haben wir den »Pillenknicke«, d.h. den Rückgang der Geburten um rund 40% zwischen Mitte der 1960er bis Anfang der 1970er Jahre ausgemacht. Der Rückgang der Geburten hat dazu geführt, dass die nachwachsenden Geburtsjahrgänge praktisch flächendeckend zu einer Minderheit wurden, die sich nun, wie fast alle Minderheiten, an bestimmten Orten konzentrieren. Die jungen Menschen wollen dort sein, wo viele andere junge Menschen sind. Dort ist die Zahl der potenziellen Freunde höher, der Partnermarkt dicker. Dort werden die Trends gesetzt, dort ist »was los«. Ein Interviewpartner (Personalvorstand eines DAX-Unternehmens) hat dies einmal sehr schön auf den Punkt gebracht: »Die jungen Menschen arbeiten lieber prekär in Berlin als festangestellt bei einem DAX-Konzern im Ruhrgebiet« (für eine detaillierte Analyse der Ursachen des Schwarmverhaltens vgl. Simons und Weiden 2015).

Für diese demographische Ursache spricht vor allem, dass das Schwarmverhalten erstmals bei den Geburtsjahrgängen Mitte/Ende der 1970er Jahre zu beobachten war. Diese Geburtsjahrgänge verhielten sich in ihren 20er Jahren markant anders in ihrem Wanderungs- bzw. Wohnortwahlverhalten als die Geburtsjahrgänge zuvor. Die seither nachgewachsenen Geburtsjahrgänge konzentrieren sich jeweils noch etwas stärker als die vorhergehenden.

### ZIELKONFLIKT IN DER WOHNUNGSBAUPOLITIK

Aus dem Schwarmverhalten folgt vor allem, dass ein Zielkonflikt besteht. In früheren Phasen angespannter Wohnungsmärkte, die im Wesentlichen flächendeckend existierten, galt die alles überstrahlende Leitlinie »Bauen, bauen, bauen«. Heute ist grundsätzlich jede Wohnungspolitik zweiseitig. Eine offensive Angebotspolitik, die zu einem größeren Wohnungsangebot und zu niedrigeren Mieten in den Schwarmstädten führt, verstärkt heute die Binnenwanderung und damit das Ausbluten der anderen Regionen. Es sollte daher mit Nachdruck die Frage gestellt werden, ob der Einsatz von Mitteln des Bundes oder auch der Länder zugunsten der Schwarmstädte gerechtfertigt ist. Letztlich bezahlen sonst die

<sup>6</sup> Arbeitslosenquote bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen im Alter 25 bis unter 45 Jahre, 2015.

Abwanderungsregionen ihr eigenes Ausbluten indirekt auch noch mit.

Der Zielkonflikt zwischen Schwarmstädten und ausblutenden Regionen könnte zu beiderseitigem Vorteil vermindert werden, wenn es gelänge, die Abwanderung (junger) Menschen in die Schwarmstädte abzuschwächen. Den ausblutenden Regionen bliebe ihr Nachwuchs erhalten, die Schwarmstädte würden entlastet.

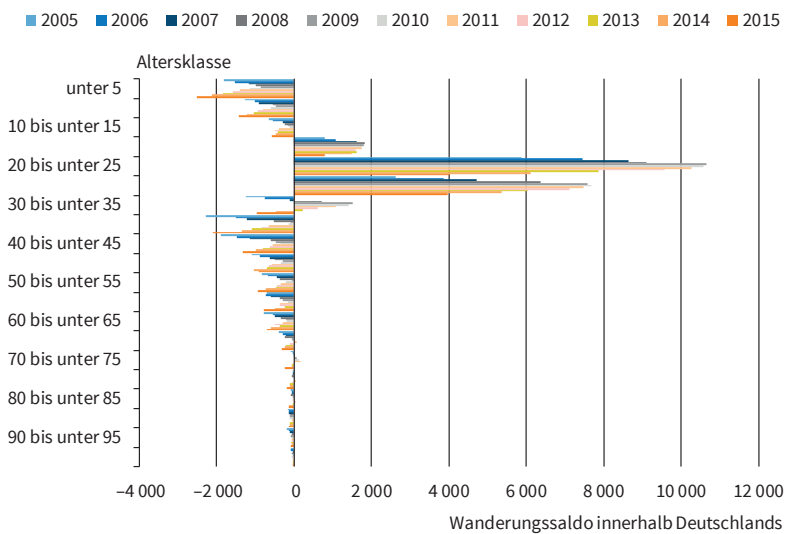
Eine solche nachfrageseitige Wohnungs- oder besser: Stadtentwicklungspolitik ist in keiner Weise aussichtslos. Zwar weisen die Vereinten Nationen (2015) darauf hin, dass weltweit die Urbanisierung zunimmt.<sup>7</sup> Das Narrativ »Megatrend Urbanisierung« sollte aber nicht dazu verführen, zu kapitulieren. Deutschland ist polyzentral. Es existieren in Deutschland keine Mega-Citys, deren Wachstum andernorts die Urbanisierung trägt. Diese polyzentrale Struktur dürfte die mit Abstand wichtigste Versicherung gegen Mieten sein, wie sie in London, Paris oder New York gefordert werden. Die polyzentrale Struktur Deutschlands, die bereits ab dem 11. Jahrhundert entstanden ist, zu erhalten und zu stärken, dürfte der erfolgversprechendste Ansatz sein, dauerhaft die Wohnraumversorgung sicherzustellen und en passant die Lebensbedingungen in der Fläche zu erhalten.

Nach unserem Dafürhalten ist die politische Relevanz der Abwanderung aus weiten Teilen des Landes erkannt worden. Die Renaissance des Begriffs »Heimat« steht für diese Entwicklung. Als eine sichtbare politische Maßnahme wurde die Initiative »Kleinere Städte und Gemeinden« vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat gegründet. Weitere Maßnahmen, darunter auch die Stärkung der Raumordnungspolitik, müssen folgen. Raumwirksame Investitionen des Bundes und der Länder, wie z.B. der Hochschulausbau, sollten ebenfalls unter dem Primat der Polyzentralität getätigt werden und außerhalb der Großstädte und klassischen Universitätsstädte erfolgen. Die Verlagerung von Landesbehörden in Ankerstädte außerhalb der Metropolregionen, wie dies z.B. in Bayern verfolgt wird, ist ebenfalls zielführend. Die Hauptverantwortung für eine Abschwächung der Abwanderung tragen aber die zentralen Orte in den Abwanderungsgebieten. Diese müssen ihre Attraktivität soweit steigern, dass sie sich als Alternative zwischen ausblutenden Dörfern und Schwarmstädten positionieren. Solche kleineren und größeren »Ankerstädte« existieren – Koblenz, Bad Kreuznach in Rheinland-Pfalz, Freiberg in Sachsen, Neuruppin

<sup>7</sup> Dafür sind allerdings vor allem die Staaten Afrikas und Asiens verantwortlich. Zwar soll laut Vereinten Nationen (2015, S. 210 f.) auch in Deutschland der Urbanisierungsgrad von bereits hohem Niveau von 75,3% im Jahr 2015 auf 83% im Jahr 2050 weiter zunehmen. Die dabei zugrunde gelegte Definition von »Urban Areas« ist allerdings für die deutsche Politik wenig hilfreich. »Urban Areas« sind sämtliche Kreise mit einer Einwohnerdichte von mindestens 150 Personen/km<sup>2</sup>. Damit gelten 246 der 402 Kreise in Deutschland als urban, darunter auch Landkreise wie Leer, Rottweil, Siegen-Wittgenstein oder Wetterau, die vielleicht im weltweiten Maßstab als urban gelten können, aus deutschem Blickwinkel aber wohl nicht.

Abb. 3

**Binnenwanderungssaldo nach Altersklassen in Berlin**  
2005–2015



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen, empirica.

© ifo Institut

in Brandenburg, Bad Sooden-Allendorf in Hessen – und zeigen damit, dass es möglich ist. Aufmerksamkeit sollte der wahrgenommenen Attraktivität der zentralen Lagen geschenkt werden, die das Bild der Stadt prägen.<sup>8</sup>

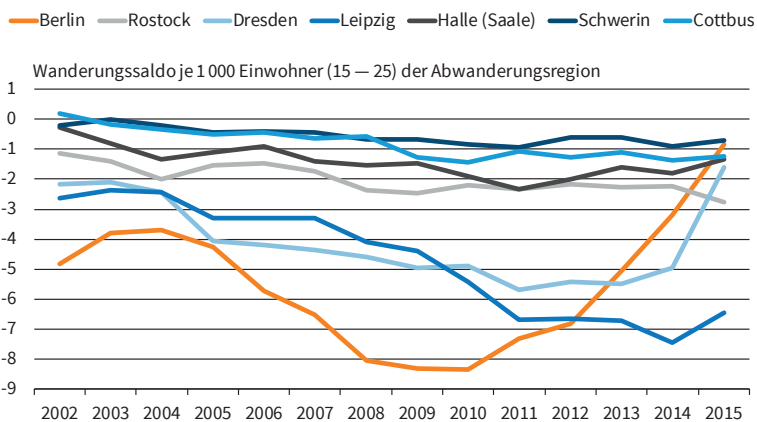
**DER MARKT FUNKTIONIERT**

Vor allem sollte aber die Wirkung der relativen Preise beachtet werden. Zu hohe Mieten oder Lebenshaltungskosten senken die Attraktivität der Stadt, und

<sup>8</sup> Für eine Darstellung möglicher Maßnahmen und Instrumente – von Grundsteuer bis Bodenpolitik – vgl. Simons (2017).

Abb. 4

**Wanderungsziele aus ostdeutschen Abwanderungsregionen**  
2002–2015



Anmerkung: Die Abbildung ist aus der Sicht der Abwanderungskreise zu lesen, daher sind die Werte negativ. Die ostdeutschen Abwanderungskreise haben demnach in der Summe in den Jahren 2008 bis 2010 ca. acht Personen pro 1.000 Einwohner der Altersklasse 15 bis 25 in Richtung Berlin verloren. Da keine Wanderungs-matrix nach Alter vorliegt, wurde der Gesamtwanderungssaldo verwendet. Da in vielen Abwanderungsregionen die Wanderungsrate aufgrund nur noch schwach besetzter Altersklassen in den wanderungsaktiven Altersklassen rückläufig ist („Bottom Out“), wurde der Wanderungssaldo auf die Zahl der 15- bis 25-Jährigen bezogen (vgl. auch Abb. 3).

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen, empirica.

© ifo Institut

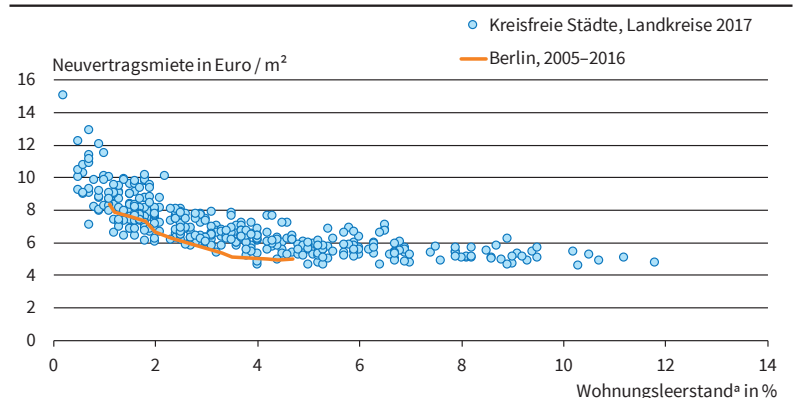
die Zuwanderung schwächt sich ab. Dies lässt sich seit ein paar Jahren in Städten wie Berlin und München erkennen. Waren die Neuvertragsmieten in Berlin im Jahr 2009 erst 17% höher als in Leipzig (5,38 Euro/m<sup>2</sup> zu 4,58 Euro/m<sup>2</sup>), so waren es im Jahr 2015 bereits 42% (7,90 Euro/m<sup>2</sup> zu 5,58 Euro/m<sup>2</sup>) und im Jahr 2017 48% (9,65 Euro/m<sup>2</sup> zu 6,50 Euro/m<sup>2</sup>). Abbildung 3 zeigt die Wirkung auf den Binnenwanderungssaldo nach Altersklassen für die Stadt Berlin. Zunächst ist zu erkennen, dass die Altersklassen zwischen 20 und 30 Jahren für das Wachstum der Stadt verantwortlich waren. Dies galt vor allem für die Zeit um das Jahr 2010. Mit dem Anstieg des Mietniveaus aber sinkt der Binnenzug in die Stadt.

Die aufgrund zu hoher Mieten/Lebenshaltungskosten nachlassende Attraktivität lässt die Nachfrage ausweichen. Das Wachstum verlagert sich zum einen auf das Umland der Städte, zum anderen aber auch auf gänzlich andere Städte und Regionen. Gewinner der nachlassenden Attraktivität Berlins sind die Umlandkreise, aber vor allem auch die Stadt Leipzig. Das zeigt Abbildung 4, die aus der Sicht der ostdeutschen Abwanderungsregionen zu lesen ist. Deutlich ist zu erkennen, dass die Zeiten, in denen Berlin das vorherrschende Wanderungsziel junger Menschen war, vorbei sind und nun Leipzig zum Hauptziel geworden ist. Auch für München lässt sich eine entsprechende fernräumliche Wirkung zeigen – nicht nur die Stadt ist heute Wanderungsverlierer in der Binnenmigration, sondern auch sogar die Großregion München.

Diese Wirkung der relativen Preise ist nicht weiter überraschend. Steigende Preise senken nun mal die Nachfrage und geben so anderen Städten und Regionen die Chance auf Wachstum oder zumindest geringere Schrumpfung. Dies gilt insbesondere in Zeiten des flächendeckenden Fach- und Arbeitskräftemangels. Allerdings sollte nicht übersehen werden, dass die Elastizität der Nachfrage individuell sehr verschied-

Abb. 5

**Zusammenhang zwischen Wohnungsleerstand und Mietniveau**  
Im Jahr 2016



<sup>a</sup> CBRE-empirica-Leerstandsindex marktaktiver Wohnungen; Neuvertragsmiete: hedonisch, 60–80 qm, höherwertige Ausstattung.

Quelle: empirica-Preisdatenbank (empirica-systeme); CBRE-empirica-Leerstandsindex; empirica.

© ifo Institut

den ist. Vom 27-Jährigen, noch ungebundenen mit bundesweit drei Jobangeboten bis zum Rentnerehepaar, das seit 20 Jahren in einer Wohnung lebt, sind die Möglichkeiten, sich elastisch zu verhalten, doch sehr unterschiedlich.

Steigende Preise wirken auch auf das Angebot. Das Angebot wird durch Neubau oder andere Baumaßnahmen im Wohnungsbestand ausgeweitet. Wurden im Jahr 2009, dem unteren Wendepunkt, nur rund 159 000 Wohnungen in Deutschland fertiggestellt, so waren es im Jahr 2017 dann 285 000 Wohnungen. Natürlich entstanden diese Wohnungen überproportional in den Wohnungsmärkten mit den höchsten Mieten.

### STAATSEINGRIFFE TROTZDEM ERFORDERLICH

Trotzdem wäre es deutlich zu kurz gegriffen, ausschließlich auf eine Marktlösung zu setzen. Der Wohnungsmarkt hat tatsächlich eine Reihe von Eigenarten, die staatliche Eingriffe erfordern.

Die wichtigste und unangenehmste Eigenschaft des Wohnungsmarktes ist seine kurzfristige geringe Elastizität sowohl auf der Nachfrage- als auch vor allem auf der Angebotsseite. Die geringen Kurzfristelastizitäten führen zu erheblichen Preisausschlägen. Bei Leerstandsquoten oberhalb von ca. 4–5% liegt das Mietniveau bei rund 5 Euro/m<sup>2</sup>. Sinkt der Wohnungsleerstand von 4% auf 2%, steigt das Mietniveau auf etwa 8 Euro/m<sup>2</sup>, bei 1% Leerstand sind es rund 10 Euro/m<sup>2</sup>. Dabei entspricht ein Rückgang der Leerstandsquote um 2% gerade einmal – ceteris paribus – einem Anstieg der Nachfrage um 2% – und das, wie in Berlin, auf mehrere Jahre verteilt!

Die hohen Preisausschläge bei letztlich geringen Änderungen der nachgefragten oder angebotenen Mengen in Kombination mit dem hohen Einkommensanteil, den die privaten Haushalte für das Wohnen ausgeben, zwingen die Politik zum Eingreifen. Der Verweis auf die lange Frist – in der Angebot

wie Nachfrage elastisch sind – ist daher am Wohnungsmarkt wenig hilfreich.

### EINE STADT IST EIN GROSSER HAUFEN POSITIVER WIE NEGATIVER EXTERNALITÄTEN

Die zweite herausragende Besonderheit des Wohnungsmarktes ist, dass er räumlich ist. Dies führt dazu, dass das Gut nicht homogen ist. »Lage, Lage, Lage« als wichtigster wertbestimmender Faktor ist die Folge, auch wenn die Substitutionsmöglichkeiten der Nachfrager eng sind. Vor allem

aber sind zwei Wohnungen doppelt so viele wie eine Wohnung, aber viele Wohnungen bilden eine Stadt. Eine Stadt aber wiederum ist nichts anderes als ein großer Haufen positiver wie negativer Externalitäten. Jede Veränderung auf dem Wohnungsmarkt wirkt sich daher sofort auf eine Vielzahl anderer Themen aus. Verwahrloste Fassaden erhöhen die Verschmutzung auf den Bürgersteigen, lokal höhere Kriminalitätsraten sind die Folge. Der Zuzug sozial starker Haushalte – auch in Neubauwohnungen – ändert die Angebotspalette des lokalen Einzelhandels und der Gastronomie, was wiederum die Nachfrage anderer sozial starker Haushalte in dieser Mikrolage erhöhen kann. Der Zuzug sozial starker Haushalte verdrängt sozial schwächere Haushalte, die sich in schlechten Lagen konzentrieren. In sozial schwachen Nachbarschaften aber ist das Ausbildungsniveau der Schulen niedriger. In sozial schwachen Nachbarschaften vererbt sich die Sozialstaatsabhängigkeit. Jeder Umzug verursacht psycho-soziale Migrationskosten durch den Verlust wertvoller Kontaktnetze. Die Kosten sind bei »Alteingesessenen« aber viel höher als bei jungen, mobilen »Anywheres«. Schöne Gebäude und schöne Ensembles schaffen eine angenehme Atmosphäre, hässliche zerstören sie; wer aber definiert Schönheit? Die Grundsteuer ist die verlässlichste, konjunkturunabhängige Einnahmequelle der Kommunen. Neubaugebiete erzeugen neue Verkehrsströme und greifen in die Natur ein. Neubaugebiete belasten den eigenen kommunalen Haushalt, da die Kommune für die Wohnfolgeeinrichtungen, von Grundschule bis ÖPNV, zu sorgen hat. Die Wohneigentumsbildung ist ein zentraler Baustein jeder Altersvorsorge. Der altersgerechte Umbau der Wohnungen entlastet die Pflegeversicherung und die energetische Sanierung soll das Klima schützen. Kurz gesagt: Ein einfaches Angebot-Nachfrage-Modell ist am Wohnungsmarkt wenig hilfreich. Der Wohnungsmarkt ist kein Punkt, und er kann auch nicht isoliert betrachtet werden.

Trotzdem ist der Wohnungsmarkt ein Markt, und er funktioniert – dank der langfristigen Elastizität von Angebot und Nachfrage. Die besondere Herausforderung der Wohnungspolitik ist es, einerseits den vielen anderen Ansprüchen soweit möglich gerecht zu werden und gleichzeitig die Funktionalität des Marktes nicht zu sehr zu beschneiden.

Diesen Herausforderungen gerecht zu werden, wird mit einfachen Lösungen nicht gelingen. Der forcierte Bau von »bezahlbaren« Wohnungen wird manchmal als eine solche Lösung gehandelt. Das ist schon ein erstaunlicher Ansatz. Nachdem die Mieten für Wohnungen mit unverändertem Standard (Hedonik) um rund 40% in Berlin und München gestiegen sind, soll zum Ausgleich der Anteil der einfachen Wohnungen mit niedrigeren Baukosten steigen. Hohe Knappheitspreise sollen durch »Billigbauten« reduziert werden. Am Ende dieses »Tonnagedenkens« ist der Wohnraum vielleicht bezahlbar, aber vor allem einfach billig, und der staunende Betrachter steht möglicherweise vor gesichtslosen, hochverdichteten Wohnsilos im Vorort. Natürlich können niedrigere Baukosten helfen, aber nicht, wenn sie stark zulasten der Wohnqualität gehen.

Eine einfache, konsistente Wohnungspolitik zu skizzieren, halte ich für schlicht nicht möglich. Selbst der für einen klassischen Volkswirten so einleuchtende Grundsatz der »Subjekt- statt Objektförderung« (sozialschwache Haushalte werden finanziell unterstützt, statt Wohnungen für bei Einzug sozialschwache Haushalte zu bauen), kann nicht uneingeschränkt gelten, da er zu einer räumlichen Konzentration sozial schwacher Haushalte führt und das Mietniveau anheben kann.

Die (politische) Realität verlangt nach einem Strauß Instrumente, deren Zusammenwirken immer wieder neu ausbalanciert werden muss. Natürlich: Viele Instrumente dienen nur der Mangelverwaltung, und einige sind einfach ärgerlich. Aber eben manchmal politisch als Zeichen des Kümmerns lokal notwendig.

Im Ergebnis sollte die optimale Wohnungspolitik wohl vor allem eines sein: unaufgeregt. Alle, aber auch wirklich alle Instrumente haben Nebenwirkungen. Der beherzte Einsatz nur eines Instrumentes verbietet sich daher. Die Hoffnung auf das alleinig seligmachende Instrument – Hauptsache revolutionär! – verbietet sich angesichts der dritten Besonderheit des Wohnungsmarktes: Fehlsteuerungen wirken über Jahrzehnte nach, da Gebäude nun einmal eine lange Lebensdauer haben.

Am Ende werden die Elastizitäten auf der Angebots- und der Nachfrageseite den Markt zurück ins Gleichgewicht bringen – schließlich wirken die geringen Elastizitäten in beide Richtungen auf den Preis. Ein im Grunde geringfügiger Anstieg des Wohnungsangebotes und eine geringfügige Mäßigung der Nachfrage um wenige Prozente führen zu auskömmlichen Mieten.

Bis dahin sollte die Bevölkerung um Geduld gebeten werden, detailverliebt gestritten werden, um diverse Instrumente auszubalancieren und – wenn es denn sein muss – Revolutionen angekündigt und kleinkariert umgesetzt werden.

## LITERATUR

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2018), »Fakten zum deutschen Wohnungsmarkt«, verfügbar unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/2018-fakten-wohnungsmarkt-wohnungsangebot.html>.

*Der Tagesspiegel* (2018), »Das Wohnen ist die soziale Frage unserer Zeit«, 6. Mai, verfügbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/andrea-nahles-das-wohnen-ist-die-soziale-frage-unserer-zeit/21248850.html>.

Deutscher Bundestag (2007), *Wohngeld- und Mietenbericht 2006*, 26. Juni, verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/058/1605853.pdf>.

*Freie Presse* (2017), »Schule: Drohende Schließung löst Welle der Empörung aus«, 20. Juni 2017, verfügbar unter: <https://www.freiepresse.de/mitelsachsen/rochlitz/schule-drohende-schliessung-loest-welle-der-empoe-rung-aus-artikel9932804>.

*MDR.de* (2018), »Leipzig unter Druck: 150 Millionen Euro für Schulgebäude«, 25. Mai, verfügbar unter: <https://www.mdr.de/sachsen/leipzig/schulbau-foerderprogramm-leipzig-investitionen-millionen-100.html>.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen der Stadt Berlin (2018), »Übersichtsblatt Wohnungsbauförderbestimmungen 2018 (WFB 2018)«, verfügbar unter: [https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/download/foerderung/wfb\\_2018\\_uebersichtsblatt.pdf](https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/download/foerderung/wfb_2018_uebersichtsblatt.pdf).

Simons, H. (2017), *Wohnen und Baukultur nicht nur in Metropolen – Hintergrundpapier zum gleichnamigen Positionspapier der Bundesstiftung Baukultur und des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen*, Berlin, verfügbar unter: [https://web.gdw.de/uploads/pdf/Pressemeldungen/empirica\\_Studie\\_GdW\\_BSBK\\_Wohnen\\_und\\_Baukultur\\_nicht\\_nur\\_in\\_Metropolen.pdf](https://web.gdw.de/uploads/pdf/Pressemeldungen/empirica_Studie_GdW_BSBK_Wohnen_und_Baukultur_nicht_nur_in_Metropolen.pdf).

Simons, H. und L. Weiden (2015), *Schwarmstädte in Deutschland – Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wandlungsmuster in Deutschland*, empirica-Studie im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW), Berlin.

*Spiegel Online* (2017), »Schlange stehen für Kita-Plätze«, 13. Mai, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/fotostrecke/kita-chaos-in-leipzig-polizei-einsatz-wegen-elterschlange-fotostrecke-147466-3.html>

United Nations (2015), *World Urbanization Prospects – 2014 Revision*, New York.

*Zeit Online* (2018) »Seehofer nennt bezahlbares Wohnen »soziale Frage unserer Zeit«, 15. September, verfügbar unter: <https://www.zeit.de/news/2018-09/15/seehofer-nennt-bezahlbares-wohnen-soziale-frage-unserer-zeit-20180915-doc-1943xi>.



Lars Vandrei\*

## Preisregulierung in der sozialen Wohnungspolitik – die schädliche Wirkung der Mietpreisbremse



Lars Vandrei

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, etwas gegen die steigende Belastung durch Wohnkosten zu unternehmen. Mit der sogenannten Mietpreisbremse, die nun verschärft werden soll, hat sie den Ländern ein Instrument an die Hand gegeben, das Preissteigerungen bei Mietwohnungen begrenzt. Allerdings: Das Instrument sorgt dafür, dass vorhandene Wohnungen günstiger sind, als dies zu Marktpreisen der Fall wäre. Dies ist jedoch etwas anderes, als Wohnraum im niedrigen Preissegment zu *schaffen*. Mit der Mietpreisbremse dürften Haushalte mit geringen Einkommen verstärkt Probleme bekommen, bei der Wohnungsvergabe überhaupt berücksichtigt zu werden. Somit weicht das Wohnkostenproblem einem Wohnzugangproblem.

In der Tat sind Mietpreise in manchen Regionen drastisch gestiegen. Die höchsten Preise sind nach wie vor in München zu finden. Doch auch Frankfurt am Main, Stuttgart, Hamburg und Düsseldorf weisen bereits durchschnittliche Angebotsmieten von mehr als 10 Euro nettokalt auf. Inzwischen hat auch die Hauptstadt diese Marke durchbrochen: In Berlin haben sich die Mietpreise in den letzten zehn Jahren fast verdoppelt (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi 2018). Für viele Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen ist es in diesen Städten schwierig, eine Wohnung zu finden, die gewisse Mindestanforderungen bzgl. ihrer Größe, Ausstattung und Lage erfüllt und die sie sich zudem noch leisten können.

Die Bundesregierung versucht, diese Problematik anzugehen. Im März 2015 verabschiedete sie das Mietrechtsnovellierungsgesetz, das auch die als Mietpreisbremse bekannt gewordene Preisbindung bei Neuvermietungen von Wohnungen beinhaltet. Die Anwendung dieser Regulierung obliegt den Landesregierungen und wurde bereits für viele Gebiete vollzogen. In diesen Gebieten ist das Wohnungsangebot im unteren und mittleren Preissegment besonders knapp. Dort darf die neu vereinbarte Miete bei einem Mieterwechsel die ortsübliche Vergleichsmiete um maximal 10% übersteigen. Neben weiteren Ausnahmen<sup>1</sup> gilt diese Regelung nicht für neugebaute Wohnungen.

\* Lars Vandrei ist Doktorand in der Niederlassung des ifo Instituts in Dresden.

<sup>1</sup> Die Mietpreisbremse gilt nicht bei der ersten Vermietung nach einer umfassenden Modernisierung. Für möblierte Wohnungen darf ein zusätzlicher Aufschlag auf die Miete verlangt werden. Außerdem muss der Vermieter die Miete nicht reduzieren, die er vom Vormieter erhalten hat.

### DIE THEORETISCHEN EFFEKTE DER MIETPREISBREMSE

Im Idealfall begrenzt die Mietpreisbremse Preisanstiege von vorhandenen Wohnungen und induziert zusätzlich Neubau. Stellen wir uns folgendes Szenario vor: Wenn Preise künstlich unter den Marktpreis gesetzt werden, dann werden zu diesem Preis mehr Wohnungen nachgefragt, als dies ohne Preisbindung der Fall gewesen wäre – nämlich von jenen Personen, denen der Marktpreis zu hoch ist, der regulierte Preis jedoch nicht. Zum regulierten Preis gibt es nun mehr Nachfrager, als Wohnungen angeboten werden. Werden die Wohnungen nun zufällig zugeordnet, erhält auch ein Teil der neuen Nachfrager eine Wohnung. Dies kann politisch durchaus wünschenswert sein: Haushalte, die (aufgrund niedriger Einkommen) nur eine niedrige Zahlungsbereitschaft aufweisen, werden mit Wohnungen versorgt. Die zufällige Zuordnung hat noch einen zweiten Effekt: Es gibt Personen mit einer Zahlungsbereitschaft oberhalb des Marktpreises, die keine Wohnung bekommen. Schließlich sind die Wohnungen, die sie ohne Regulierung bezogen hätten, nun teilweise an Personen mit niedriger Zahlungsbereitschaft vergeben worden. Insbesondere dann – und so ist es im Gesetz geregelt –, wenn Neubauwohnungen nun nicht unter die Preisbindung fallen und Investoren diesem Versprechen der Politik vertrauen, lohnt es sich für Anbieter, weitere Wohnungen zu bauen, wenn die Zahlungsbereitschaft der verdrängten Nachfrager über den Herstellungskosten neuer Wohnungen liegt. Die neuen Wohnungen müssen dann zu höheren Preisen an die übrig gebliebenen Nachfrager vermietet werden (vgl. Mense et al. 2017).

Ganz anders wirkt die Mietpreisbremse jedoch, wenn Wohnungen nicht zufällig, sondern nach Solvenz der Nachfrager verteilt werden. Dieser Fall dürfte eher der Realität entsprechen: Vermieter bevorzugen bei der Wohnungsvergabe in der Regel Mieter, die finanziell stärker abgesichert sind, um das Risiko von Mietausfällen zu minimieren. In diesem Fall generiert die Mietpreisbremse vor allem Mitnahmeeffekte für Haushalte, die sich ohnehin eine adäquate Wohnung leisten können. Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen haben dann das Problem, dass sie fortan mit weiteren Nachfragern konkurrieren. Diese weisen zwar ebenfalls eine niedrige Zahlungsbereitschaft auf, die sich jedoch nicht in ihrer Zahlungsfähigkeit, sondern in ihren Präferenzen begründet. Ein besserverdienender Haushalt hat nun möglicherweise Interesse an einer (noch) größeren Wohnung als ursprünglich nachgefragt. Für finanziell schwächere Haushalte wird das Wohnkostenproblem also zu einem Wohnzugangproblem.

Wie stark die Mietpreisbremse in diesem Fall die Anreize senkt oder erhöht, in Neubau zu investieren, ist schwer abzuschätzen. Neubau lohnt sich aus Investorensicht dann, wenn mit dem zusätzlichen Ange-

bot mindestens kostendeckende Preise bzw. Mieten erzielt werden können. Dazu bedarf es Nachfrager mit relativ hohen Zahlungsbereitschaften. Wenn die Wohnungszuteilung nach der Kreditwürdigkeit erfolgt, hängt die Größe dieser Gruppe auf dem Markt davon ab, wie sehr Zahlungsbereitschaft und Kreditwürdigkeit der Nachfrager auseinanderfallen. Sind diese beiden Größen identisch, gibt es zwar durch den niedrig gehaltenen Preis mehr Haushalte, die eine Wohnung nachfragen. Diese erhalten aufgrund ihrer niedrigen Kreditwürdigkeit jedoch keine Wohnung. Für Investoren ist der Anreiz, neue Wohnungen zu errichten, dann geringer als ohne die Reform. Gibt es jedoch viele Haushalte mit niedrigen Zahlungsbereitschaften, jedoch hoher Kreditwürdigkeit, dann werden wiederum viele Haushalte mit hohen Zahlungsbereitschaften, aber niedrigerer Kreditwürdigkeit verdrängt. Sind diese Gruppe und ihre Zahlungsbereitschaften groß genug, kann es sich für Investoren verstärkt lohnen, neue Wohnungen zu errichten und oberhalb des Marktpreises anzubieten.

### WIRKT DIE MIETPREISBREMSE ÜBERHAUPT?

Zur Wirkung der Mietpreisbremse auf die Mietpreisentwicklung lassen sich kausale Effekte zum jetzigen Zeitpunkt kaum identifizieren. Es ist denkbar, dass einige Vermieter kurz vor Einführung der Regulierung die Miete noch einmal erhöht haben, um sie im Anschluss – auch bei Neuvermietungen – nicht reduzieren zu müssen. Darüber hinaus ist die Mietpreisbremse auch dort, wo sie wirken sollte, bisher kaum durchgesetzt: In der jetzigen Ausgestaltung der Mietpreisbremse hat der Vermieter kaum Konsequenzen zu befürchten, wenn er eine zu hohe Miete verlangt. Nur selten wird diese vom Mieter gerügt. Ist dies doch einmal der Fall, muss der Vermieter zumeist nur seine Miete auf das erlaubte Niveau reduzieren. Erste empirische Untersuchungen deuten jedoch darauf hin, dass die Mietpreisbremse dort zu geringeren Mieten geführt hat, wo sehr hohe Preissteigerungen zu beobachten waren (vgl. Mense et al. 2017). Bei der Betrachtung unterschiedlicher Preissegmente findet Thomschke (2016), dass lediglich hochpreisige Wohnungen durch die Reform zu signifikant niedrigeren Preisen angeboten werden. Die Wirksamkeit der Mietpreisbremse dürfte sich erhöhen, wenn sie (vermutlich zum Anfang nächsten Jahres) verschärft wird und fortan der Vermieter Auskunft darüber geben muss, aufgrund welcher Ausnahme seine Miete mehr als 10% über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt. Außerdem wird es dem Mieter einfacher gemacht, eine zu hohe Miete anzufechten.

Bisher wirkt die Mietpreisbremse vor allem auf Kaufpreise: Investoren rechnen künftig mit geringeren Mieteinnahmen und reduzieren entsprechend ihre Zahlungsbereitschaft. Tatsächlich finden Mense et al. (2017), dass Angebotspreise zu zwei Zeitpunkten signifikant gesunken sind: Erstens, als der Koalitions-

vertrag, der das Gesetz enthält, im Dezember 2013 unterschrieben wurde, und zweitens, als das Gesetz im März 2015 verabschiedet wurde. Vandrei (2018) vergleicht Transaktionspreise zwischen regulierten und nicht-regulierten Regionen in Brandenburg, wo die Regulierung quasi-randomisiert vergeben worden ist. Im Ergebnis sinken die Kaufpreise von Wohnungen, die unter die Mietpreisbremse fallen, um mehr als 20%. Die Mietpreisbremse hat somit große Vermögenseffekte für die Eigentümer betroffener Immobilien. Dies deutet auf gedämpfte Gewinnerwartungen bei potenziellen Investoren hin. Anbieter rechnen also damit, dass sie aufgrund der Mietpreisbremse nur noch Mieten deutlich unterhalb des Marktniveaus verlangen können.

### FAZIT

Die Mietpreisbremse kann Preisanstiege zumindest in der kurzen und mittleren Frist verringern. Damit wird jedoch kein bezahlbarer Wohnraum geschaffen. Es wird lediglich vorhandener Wohnraum für einige Mieter bezahlbarer gemacht. Ohne eine tatsächliche Angebotsausweitung dürften von der Regelung vor allem relativ gutverdienende Nachfrager profitieren. Für Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen wächst die Konkurrenz bei der Wohnungssuche. Das bisherige Wohnkostenproblem dieser Gruppe wandelt sich somit in ein Wohnzugangproblem.

### LITERATUR

- Mense, A., C. Michelsen und K. A. Kholodilin (2017), »Empirics on the causal effects of rent control in Germany«, FAU Discussion Papers in Economics No. 24/2017.
- Thomschke, L. (2016), »Distributional price effects of rent controls in Berlin: When expectation meets reality«, CAWM Discussion Paper No. 89.
- Vandrei, L. (2018), »Does Regulation Discourage Investors? Sales Price Effects of Rent Controls in Germany«, ifo Working Paper No. 262.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2018), »Soziale Wohnungspolitik«, Stand: 17. Juli 2018.

## Theresia Theurl\* Bezahlbaren Wohnraum schaffen: Wohnungs- genossenschaften leisten ihren Beitrag



Theresia Theurl

Keine Partei, ob in der Regierung oder als Opposition, kann derzeit auf Vorschläge für bezahlbaren Wohnraum verzichten. Bund, Länder und Kommunen sind gefordert. Die aktuellen wohnungspolitischen Diskussionen weisen in manchen Punkten Übereinstimmung der Akteure, Experten und Kommentatoren auf, so z.B. was die Wohnraumknappheit und die Höhe der Mieten in Ballungszentren und die Leerstände in zahlreichen Gegenden außerhalb solcher Agglomerationen betrifft. Divergenzen treten jedoch bereits bei der Einschätzung auf, wie es dazu kommen konnte, vor allem aber wie nun zügig Besserung erreicht werden kann und wie die eingesetzten und geplanten Instrumente wirken.

### BEZAHLBARES BAUEN UND WOHNEN

Sollen die Schwerpunkte auf der Angebots- oder Nachfrageseite gesetzt werden, die Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen oder direkte Eingriffe in die Marktmechanismen in den Vordergrund gestellt werden, ist die Subjektförderung der Objektförderung vorzuziehen oder umgekehrt (vgl. für eine Einschätzung der Maßnahmen z.B. das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi 2018 und die ausgelösten Diskussionen)? Nicht überraschend bestehen die Ergebnisse des Wohngipfels vom 21. September 2018 – das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen – aus einem bunten Mix von Ansatzpunkten und Maßnahmen (vgl. Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen 2018). So sollen 1,5 Mio. neue Wohnungen durch investive Impulse für den Wohnungsbau, Sicherung der Bezahlbarkeit des Wohnens, Baukostensenkung und Fachkräftesicherung geschaffen werden. Unter anderem soll dies durch zusätzliche Mittel für den Sozialen Wohnungsbau, Bauzuschüsse wie Baukindergeld und Sonderabschreibungen, eine Reform des Wohngeldes, das Mietrechtsanpassungsgesetz, die Aufstockung der Städtebauförderung, die Reform der Mietpreisbremse, eine Musterbauordnung zur Vereinheitlichung von Planungen in den einzelnen Ländern, die Vereinfachung und Verbilligung der Abgabe bundeseigener Grundstücke an Länder und Kommunen, eine nachhaltige Baulandentwicklung sowie die Schaffung zusätzlicher Kapazitäten in der Bauwirtschaft erreicht werden.

\* Prof. Dr. Theresia Theurl ist Geschäftsführende Direktorin des Instituts für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

### KOMMUNALES ANGEBOT UND MIETE IM FOKUS DER POLITIK

Während diese Maßnahmen nun der Umsetzung harren, fällt auf, dass die kommunalen Anbieter und zusätzliche öffentliche Ausgaben große Bedeutung haben, vor allem die Ausweitung des Sozialen Wohnungsbaus. Zusätzliche Anreize für private Anbieter bleiben hingegen im Hintergrund. Bemerkenswert ist auch, dass die Wohnungsgenossenschaften keine Erwähnung finden. Gerade, wenn die gesellschaftliche Bedeutung des Wohnens einerseits und deren Leistungsprofil andererseits berücksichtigt werden, sind sie vor den aktuellen Herausforderungen unverzichtbare Marktteilnehmer. Anders noch im Koalitionsvertrag, wenngleich sie dort kurzerhand und fälschlicherweise den kommunalen und kirchlichen Wohnungsunternehmen, nicht gewinnorientierten Initiativen und Stiftungen zugeschlagen wurden, deren Engagement »für den Neubau und eine sozialverträgliche Sanierung im Sinne einer Gemeinwohlorientierung« unterstützt werden sollte (vgl. Koalitionsvertrag 2018, Zeilen 5213–5219). Die Vernachlässigung von Wohnungsgenossenschaften und das häufige Missverstehen ihrer Governance in der Politik drängen dazu, diese in den folgenden Überlegungen herauszuarbeiten.

### WOHNUNGSUNTERNEHMEN MIT BESONDEREN VERFÜGUNGSRECHTEN

In Deutschland organisieren etwa 2 000 Wohnungsgenossenschaften mehr als 2,2 Mio. Wohnungen, in denen etwa 5 Mio. Menschen leben. Sie investieren jährlich mehr als 4 Mrd. Euro in Neubau, Instandhaltung und Modernisierung. Das Interesse an Wohnungsgenossenschaften hat in den vergangenen Jahren zugenommen (vgl. z.B. Theurl und Wendler 2011), was damit zu erklären ist, dass ihre komparativen Stärken in Zeiten größerer Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft besonders deutlich wahrgenommen werden. Ihre Besonderheit ist, dass sie Merkmale des privat genutzten Eigentums mit jenen des Mietens kombinieren, da ihre Mitglieder gleichzeitig Wohnungsnutzer – also Mieter – und Eigentümer der Wohnungsunternehmen sind. Sie nutzen die Leistungen der Wohnungsgenossenschaft, deren Eigentümer sie gemeinsam sind und deren strategische Weichenstellungen sie in den Mitglieder- oder Vertreterversammlungen festlegen. Genossenschaftliches Wohneigentum ist daher Privateigentum an Wohnraum, jedoch kein Individualeigentum an dem bewohnten Wohnobjekt. Weil es ein Nutzungseigentum darstellt, werden die Geschäftsanteile von den Mitgliedern nicht als Anlageinstrumente erworben, sondern als Wohnnutzungsrechte, die ein lebenslanges Wohnrecht, den Schutz vor Eigenbedarfskündigungen sowie exakt definierte Mitwirkungsrechte beinhalten.

Genossenschaftliches Wohneigentum ist also durch die damit verbundenen Verfügungsrechte zu privat genutztem Wohneigentum ebenso abzugrenzen wie zu Mietbeziehungen, die mit privaten, staatlichen oder anderen Wohnungseigentümern eingegangen werden. Wohnungsgenossenschaften als private Unternehmen grenzen sich durch ihre spezielle Eigentumskonstellation von privaten Gesellschaften sowie von kommunalen Unternehmen ab, die ihre Wohnungen vermieten (oder im Falle von kommunalen Unternehmen beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen »belegen«), ohne dass die Mieter Eigentümer-Verfügungsrechte nutzen könnten. Genossenschaften sind nicht gemeinnützig, obwohl manche von ihnen im Rahmen des Sozialen Wohnbaus in der zweiten Hälfte des vorangegangenen Jahrhunderts ihre – meist schlechten – Erfahrungen damit gemacht haben, im Gegenzug zu steuerlichen Vorteilen Belegungsvorgaben zu akzeptieren. Es bestehen keine Neigungen, diesen Status zu reaktivieren.

### IM IDEALFALL ANREIZKONSISTENZ

Die skizzierten Governancemerkmale von Wohnungsgenossenschaften sind damit verbunden, dass in der Entscheidungsfindung von Wohnungsgenossenschaften Investoreninteressen und Mieterinteressen simultan berücksichtigt werden. Dies ist auch bei privaten Wohnungseigentümern der Fall, wenn sie ihr Wohnungseigentum selbst nutzen, während Mietbeziehungen mit einer Trennung der Investoren- und Mieterinteressen verbunden sind. Mit der Personalunion von Eigentümern und Mietern sind zwar einerseits konsistente Anreize verbunden. Andererseits entstehen Herausforderungen für das Management, wenn die Mitglieder heterogene Interessen auszeichnen, was dadurch verstärkt wird, dass sie unabhängig von der Anzahl ihrer Geschäftsanteile jeweils über eine Stimme verfügen. Auch die Probleme der kollektiven Entscheidungsfindung sind zu nennen. Im Rahmen des Sozio-oekonomischen Panels zeigt sich, dass die Zufriedenheit von Genossenschaftsmitgliedern mit ihrer Wohnsituation höher ist als jene von Bewohnern kommunaler und anderer Wohnungen. Allerdings weisen die Bewohner von Wohnungen privater Eigentümer einen höheren Grad der Zufriedenheit auf (vgl. Theurl, Wicher und Cappenberg 2012).

### GENOSSCHAFTLICHER EIGENTÜMERWERT ALS STRATEGISCHE ORIENTIERUNG

Wohnungsgenossenschaften ist die ausschließliche Orientierung an ihren Eigentümern in §1 des Genossenschaftsgesetzes vorgegeben. Für sie ist ein *MemberValue* zu schaffen, ein Eigentümerwert, der den Gesamtwert der unternehmerischen Tätigkeit für die Mitglieder darstellt und sich aus drei Kompo-

nenten zusammensetzt. Der unmittelbare *MemberValue* beruht auf dem Nutzungsverhältnis zwischen Mitglied und Wohnungsgenossenschaft und resultiert aus den Leistungen. Die hohe Wohnsicherheit, gefolgt von einem guten Preis-/Leistungsverhältnis stehen im Vordergrund, erst dann folgt die Verfügbarkeit zusätzlicher wohnrelevanter Leistungen. Hervorzuheben ist, dass die durchschnittliche Kaltmiete/m<sup>2</sup> bei Wohnungsgenossenschaften unter jener der anderen Wohnungsunternehmen liegt. Ihre durchschnittliche Wohnungsgröße liegt etwas über den Werten aller Wohnungsunternehmen, ihre Fluktuations- und Leerstandsquoten sind geringer. Der mittelbare *MemberValue* stammt aus der Eigentümerfunktion der Mitglieder, die das Unternehmen mit Eigenkapital ausstatten. Seine Bestandteile bilden nicht nur Vermögensrechte, meist als Bezug von Dividenden, sondern dazu kommen Mitwirkungs-, Kontroll- und Gestaltungsrechte. Der nachhaltige *MemberValue* korrespondiert mit der Investitionsbeziehung. Er bildet die Basis für die Unternehmensentwicklung und entspricht einem Optionsnutzen für die Eigentümer durch die zukünftige Existenz und Leistungsfähigkeit des Wohnungsunternehmens. Diese drei Komponenten sind interdependent.

### VERMEIDUNG ISOLIERTER INVESTORENINTERESSEN

Die genossenschaftliche *MemberValue*-Orientierung vermeidet die Herausforderungen kommunaler Eigentümer sowie die vielfach kritisierten Begleiterscheinungen einer investorenorientierten *ShareholderValue*-Strategie. Letztere maximiert den Wert des Unternehmens durch die Mietverhältnisse für die Eigentümer, während bei der *MemberValue*-Orientierung der Wert des Unternehmens durch die Wohnungsnutzung der Mitglieder für die Mitglieder selbst entsteht. Da Genossenschaftsanteile nicht gehandelt werden, können Finanzmarktentwicklungen nicht in die Wohnungsgenossenschaften getragen werden, Akteure mit isolierten Investoreninteressen daher nicht die unternehmerischen Entscheidungen dominieren. Wohnungsgenossenschaften können nicht feindlich übernommen werden. Eine Disziplinierung des Managements kann folglich nicht durch Finanzmarktteilnehmer erfolgen, sondern ausschließlich durch die Mitglieder und den Wettbewerb auf dem Wohnungsmarkt. Eine weitere Restriktion erfährt die Beschaffung von Eigenkapital, das nur von den Eigentümern und aus thesaurierten Gewinnen kommen kann. Um zu investieren und die Genossenschaft weiter zu entwickeln, sind daher Gewinne eine grundlegende Voraussetzung. Entstehung, Verwendung und Verteilung der Gewinne weisen durch die genossenschaftliche Governance Besonderheiten auf. Die Wohnungsgenossenschaften in ihrer Gesamtheit weisen eine kontinuierlich steigende und höhere Eigenmittelquote und einen geringeren langfristi-

gen Verschuldungsgrad auf als die Gesamtheit der Wohnungsunternehmen.

### NACHHALTIGKEIT, TEILHABE UND GESELLSCHAFTLICHE STABILISIERUNG

Wohnungsgenossenschaften verfügen über ein nachhaltiges Geschäftsmodell, weil die Entscheidungen von Eigentümern getroffen werden, die ihre Vorteile auch aus den zukünftigen Leistungen der Genossenschaft erzielen. Das Nutzungseigentum der Genossenschaft kann über die Komponenten des *MemberValue* genutzt werden, solange die Mitgliedschaft besteht. Mit deren Kündigung erhält ein Mitglied konsequenterweise den ursprünglich bezahlten Betrag für seine Geschäftsanteile zurück, partizipiert jedoch nicht an der Unternehmenswertsteigerung. Die *MemberValue*-Orientierung ruft zusätzlich Effekte hervor, die über die Wohnungsgenossenschaften hinausgehen und die entstehen, weil manche Verhaltensspielräume nicht genutzt werden können, die charakteristisch für eine isolierte Investorenorientierung sind. Wohnungsgenossenschaften sind daher nicht nur in der Lage, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, sondern auch ihr Umfeld zu stabilisieren, was vor allem in Zeiten wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Herausforderungen wichtig wird. Dies gilt für urbane Wohnquartiere ebenso wie für Standorte im ländlichen Raum. Genossenschaftliche Wohnungsunternehmen tragen dazu bei, Lebens- und Wirtschaftsräume aufzuwerten, die Wohn- und Lebensqualität von Menschen und deren gesellschaftliche Teilhabe zu erhöhen. Im Ergebnis können Wohnungsgenossenschaften teilweise staatliche Maßnahmen ersetzen oder ergänzen, z.B. in der Sozialpolitik oder in der Quartiers- und Stadtentwicklungspolitik. Die angeführten Effekte sind jedoch sekundäre Effekte genossenschaftlicher *MemberValue*-Strategien, die die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung zum Ausdruck bringen. Dies ist natürlich auch kommunalen und privaten Wohnungsgesellschaften möglich. Doch nur bei Genossenschaften handelt es sich um Folgen, die direkt aus der Umsetzung ihrer einzelwirtschaftlichen Strategie entstehen.

### UNTER- UND ÜBERSCHÄTZUNG IN DER POLITIK

Die Politik neigt dazu, Wohnungsgenossenschaften kontextabhängig sowohl zu überschätzen als auch zu unterschätzen. So werden sie manchmal als eine Wunderwaffe zur Lösung wohnungs-, sozial- und gesellschaftspolitischer Herausforderungen kommuniziert, meist indem sie als Alternative zu Wohnungsgesellschaften und privaten Angeboten stilisiert und kurzerhand unter die kommunalen und/oder nicht gewinnorientierten Organisationen subsumiert werden. Manchmal werden sie hingegen, ihre Potenziale ignorierend, unterschätzt. Beides wird ihnen nicht gerecht und missachtet die Besonderheiten ihrer Governance. Dazu tragen übrigens auch Mitglieder selbst bei, die

sich nicht als Eigentümer, sondern »nur als Mieter« einordnen und ebenso solche, die Genossenschaften als isolierte Institutionen der Vermögensanlage missverstehen und so das Fehlverhalten einzelner Genossenschaften als verdeckte Kapitalsammelstellen ermöglichen. Letzteres ist ein Missbrauch der Gesellschaftsform, der eine Gefahr für die Reputation der Wohnungsgenossenschaften insgesamt bedeutet.

Wohnungsgenossenschaften haben bezahlbaren Wohnraum geschaffen, seit es sie gibt. Ihre Governance spiegelt die Zeit, in der sie entstanden sind, nämlich bitterste Wohnungsnot verbunden mit staatlicher Enthaltensamkeit auf dem Wohnungsmarkt. Gleichzeitig haben sie Eigentümer, deren Investoreninteresse gleichzeitig die Mieterpräferenzen verkörpern. Sie stellen daher Alternativen für Mieter, für den Sozialen Wohnbau sowie für die Selbstnutzung von Wohneigentum dar und sollten daher von der Politik als das wahrgenommen werden, das sie sind: Wohnungsunternehmen, die bezahlbaren Wohnraum schaffen. Es handelt sich bei ihnen weder um wohnungspolitische Instrumente, die es speziell zu fördern gilt, noch um kommunale Unternehmen, die es zu vereinnahmen gilt. Es handelt sich vielmehr um Wohnungsunternehmen, die auf Rahmenbedingungen angewiesen sind, die es nahelegen, in Wohnraum zu investieren. Neue Wohnungsgenossenschaften werden dann gegründet werden, wenn sich Menschen finden, die bereit sind, in Eigeninitiative und im eigenen Interesse zusammen bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und die in der Lage sind, die Voraussetzungen dafür zu schaffen. Eine solche Vorgangsweise ist auch gesellschaftlich wertvoll und erfordert keine spezielle Förderung, sondern lediglich das Vermeiden von Benachteiligungen aufgrund der Rechtsform und des fehlenden Verstehens ihrer Governance.

### LITERATUR

GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (unterschiedliche Jahrgänge), *Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends*, Berlin.

Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen (2018), *Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt*, Berlin.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2018), *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*, 19. Legislaturperiode, 14. März.

Theurl, Th. und C. Wendler (2011), *Was weiß Deutschland über Genossenschaften*, Shaker Verlag, Aachen.

Theurl, Th., J. Wicher und Chr. Cappenberg (2012), »Merkmale und Einschätzungen der Bewohner von Wohnungsgenossenschaften – eine Charakterisierung auf Basis des Sozioökonomischen Panels«, SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research Nr. 524, DIW Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2018), *Gutachten zur Sozialen Wohnungspolitik*, Stand: 17. Juli 2018, Berlin.

Ralph Henger\*

## Wachsende Großstädte: Mehr Bevölkerung verlangt auch mehr Wohnungsbau

Die Frage nach der Schaffung ausreichend bezahlbaren Wohnraums ist das beherrschende sozialpolitische Thema unsere Zeit. Und in der Tat: In einigen Ballungszentren ist das Angebot von Wohnungen derart knapp, dass sich speziell einkommensschwache Bevölkerungsschichten nicht mit einer angemessenen Wohnung versorgen können. Die Krux: Die Mieten steigen vielerorts schneller als die Löhne, so dass die Wohnkostenbelastungen zunehmen. Viele Haushalte partizipieren folglich nicht an der aktuell sehr dynamischen Konjunktur und den seit Jahren stetig steigenden Beschäftigungszahlen und Einkommen.

In den aktuellen Wahlkämpfen stehen daher Maßnahmen gegen die Wohnungsnot und für bezahlbaren Wohnraum im Zentrum. Die aktuelle Bundesregierung aus CDU, CSU und SPD visiert in ihrem Koalitionsvertrag vom 7. Februar 2018 den Bau von 1,5 Mio. Wohnungen an. Dies entspricht für die vier Jahre der Legislaturperiode bis 2021 rund 375 000 Wohnungen pro Jahr und damit auch den tatsächlichen Bedarf (vgl. Henger et al. 2017). Auch ein eigens ausgerufenen Wohnungsgipfel mit Vertretern aus Bund, Ländern, Kommunen und Verbänden der Immobilienwirtschaft hat sich diesem Thema am 23. September 2018 gewidmet. Das Ergebnis ist eine lange Liste verschiedener Maßnahmen (vgl. BMI 2018). Die Liste überzeugt jedoch nicht. Die zentralen Maßnahmen wie z.B. das Baukindergeld (1 200 Euro pro Kind für zehn Jahre beim Kauf einer Eigentumswohnung, Antragstellung bis zum 31. Dezember 2020) und die beschleunigten Abschreibungen für Mietwohnungen (plus 5% für vier Jahre, begrenzt für Herstellungs- und Anschaffungskosten bis 3 000/m<sup>2</sup>, Bauantrag bis zum 31. Dezember 2021) setzen an der Nachfrage nach Immobilien an, die aber nicht das Problem darstellt. Außerdem enthält die Liste des Wohnungsgipfels viele Maßnahmen, die vermeintlich leicht (vom Bund) umzusetzen sind. Ein Großteil der Punkte war zudem schon vorher geplant und abgestimmt.

Der Beitrag zeigt auf, dass der Schlüssel des Wohnungsnotproblems bei der Ausweitung des Angebots und dem richtigen Mix flankierender Maßnahmen darstellt. Vor allem die Städte und Gemeinden in den Ballungszentren müssen hierbei einen Politikwechsel vollziehen. Schließlich verfügen sie in Deutschland über die Planungshoheit. Der Bund und die Länder können »nur« den richtigen Rahmen setzen.

\* Dr. Ralph Henger ist Senior Economist für Wohnungspolitik und Immobilienökonomik am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

### ANGEBOT UND NACHFRAGE: WIE VIEL WIRD AKTUELL GEBAUT UND BENÖTIGT?

Die Ballungszentren wachsen aktuell so stark, dass in vielen Großstädten ein gravierender Wohnungsmangel herrscht, insbesondere im Geschosswohnungsbau und bei kleinen Wohnungen. Berlin ist in den letzten sechs Jahren (31. Dezember 2011 bis 31. Dezember 2017, entspricht 1,4% p.a.) um jährlich 47 500 Einwohner gewachsen, Hamburg und München um ebenfalls beachtliche 18 700 (1,1% p.a.) bzw. 15 200 (1,1% p.a.) (vgl. Statistisches Bundesamt 2018). Das sind historisch einmalige Dimensionen. Die neuen Einwohner benötigen neue Wohnungen, die aber gar nicht so schnell errichtet werden können. Die Baufertigstellungen steigen zwar stetig (285 000 im Jahr 2017 im Vergleich zu 2012 mit 200 000), reichen aber (noch) nicht aus, um langfristigen Bedarf zu decken. Allein in den sieben bevölkerungsreichsten Städten in Deutschland (den sog. A-Städten) müssen bis 2020 jedes Jahr etwa 88 000 Wohnungen neu entstehen (vgl. Henger et al. 2017). Realisiert wurden dort im Jahr 2017 hingegen mit 44 200 nur ziemlich genau die Hälfte (vgl. Statistisches Bundesamt 2018).

### WO LIEGEN DIE PROBLEME?

Die Ursachen für den enorm hohen Wohnungsbedarf liegen in dem starken Zuzug aus dem Aus- und Inland in die Ballungszentren. Die Wanderungen haben wiederum ihre Ursache in der starken Konjunktur und dem starken Beschäftigungsaufbau in den Ballungszentren (vgl. Henger et al. 2017). Gleichzeitig fällt die infrastrukturelle Versorgung vieler ländlicher Räume in den letzten Jahren relativ zu den Großstädten zurück (z.B. Breitband, ÖPNV).

Das zentrale Problem ist nicht die Nachfrage nach Immobilien, sondern das fehlende Angebot an Flächen zur Bebauung in den wachsenden Städten und Gemeinden. Es gibt ausreichend Investoren, die aufgrund der niedrigen Zinsen und sicheren Renditen in den Wohnungsbau investieren möchten. In den Ballungszentren fehlt es jedoch an Bauflächen und zunehmend auch an ausreichend Bauunternehmen. Jede politische Maßnahme, die die Nachfrage weiter fördert, wird bei gegebenem Baulandangebot die Grundstückspreise erhöhen – und die steigen sowieso schon sehr stark. Auch die Bauträger und Bauunternehmen werden so nur in der Lage versetzt, höhere Preise durchzusetzen. Es muss an der Angebotsseite angesetzt werden, damit dort gebaut werden kann, wo auch ein tatsächlicher Bedarf an Wohnungen besteht.

### DIE PROBLEMLÖSUNG

Die Wohnraumfrage kann allein über den Neubau von neuen Wohnungen geregelt werden. Diese ökonomische Binsenweisheit muss in diesen Tagen immer wieder betont werden, da viele Politiker und auch einige



Ralph Henger

Verbände und Forscherkreise ihren Fokus auf eine stärkere Regulierung der Märkte und speziell auch der Mieten setzen. Regulatorische Maßnahmen können jedoch immer nur die Symptome bekämpfen und nicht die Krankheit selbst. Die viel diskutierte Mietpreisbremse wirkt bisher kaum (Kholodilin et al. 2018). Auch die aktuell angekündigten Nachbesserungen werden nicht dazu führen, dass sich die Lage für Mieter verbessert. Gerade Wohnungssuchende werden spüren, dass sie noch genauer durchleuchtet werden. Zudem führt diese Maßnahme nicht zu mehr Wohnungsbau, theoretisch sogar zu weniger Wohnungsbau, da regulierte Mieten die Attraktivität für Investoren senkt.

Mehr Neubau kann nur durch die Anwendung mehrerer Instrumente im Rahmen einer langfristigen Gesamtstrategie gelingen. Der Wohnungsbau muss von Seiten aller föderaler Ebenen als öffentliche Daueraufgabe anerkannt werden. Zur Lösung der Wohnungsnot sind Antworten auf die folgenden drei zentralen Fragen erforderlich:

- Wie lässt sich mehr Wohnraum in den Ballungszentren schaffen?
- Wie lässt sich mehr bezahlbarer Wohnraum in den Ballungszentren schaffen?
- Wie lässt sich der starke Zuzug in die Ballungszentren abschwächen?

#### **WIE LÄSST SICH MEHR WOHNRAUM IN DEN BALLUNGSZENTREN SCHAFFEN?**

In den Ballungszentren muss mehr gebaut werden. Zwar zieht die Bautätigkeit stetig an, erreicht aber nicht das erforderliche Niveau, um die extrem hohe Nachfrage zu befriedigen. Die große Masse an neuen Wohnungen wird dabei durch den Umbau des Siedlungsbestandes zu erreichen sein. Die Potenziale sind enorm (vgl. Voigtländer und Henger 2017). In Berlin existieren immer noch viele brach liegende Areale in sehr guten Lagen. Aber auch in anderen Städten ist viel mehr möglich. Als Beispiel sei hier der Dachgeschossausbau oder die Überbauung von Supermarktfilialen genannt. Aber auch in der Sanierung von Stadtquartieren bestehen immer Möglichkeiten, gezielt neue Wohnungen zu schaffen. Probleme bestehen hier häufig bei der praktischen Umsetzung vor Ort. Nicht aktive Eigentümer, unkooperative Anrainer, strenge Bauvorschriften. Das sind langwierige Prozesse, mit denen sich aber in der Summe viel erreichen lässt. Ziel darf es dabei natürlich nicht sein, alles zu bebauen und zu verdichten. Es geht um die sogenannte »Doppelte Innenentwicklung«, also neben der baulichen Verdichtung auch um eine grüne Entwicklung – also der Weiterentwicklung und bessere Nutzung urbaner Grünflächen. Beides muss als Einheit konzeptionell zusammengeführt werden. Hier gilt es insbesondere für die Kommunen, Hemmnisse zu beseitigen und Projekte vor Ort zusammen mit Investoren und Bewoh-

nern voranzutreiben. Mehr Personal und Know-how auf Seiten der Genehmigungsbehörden sind vielerorts dringend erforderlich (vgl. Gornig und Michelsen 2017; Voigtländer und Henger 2018). Eine erfolgreiche Wohnungspolitik erfordert einen Schulterschluss der kommunalen Politik und Verwaltung, der Immobilienwirtschaft und den Bürgern vor Ort.

Spekulationen und die Hortung von Bauflächen gilt es zu bekämpfen. Eine Vereinfachung und Reform der Grundsteuer zu einer Bodenwertsteuer kann die Anreize hierfür verringern. Eine Baulandsteuer (Grundsteuer C) wäre hingegen nur Stückwerk, da sie mit unbebauten baureifen Grundstücken nur einen Teilbereich der Siedlungsflächen mit Anreizen für eine effiziente Nutzung versieht (vgl. Henger 2018).

Es ist in Anbetracht der Dimensionen des Wohnungsmangels zu betonen, dass allein mit Nachverdichtungen nicht genügend Wohnungen gebaut werden können: Es braucht auch mehr Bauland an den Stadträndern der Metropolen und den Umlandgemeinden. Hier ist teilweise ein erhebliches Umdenken der Städte erforderlich. Bislang haben die stark wachsenden Kernstädte kaum neues Wohnbauland erschlossen. Dies liegt unter anderem daran, dass die Großstädte nicht auf Bevölkerungswachstum ausgelegt sind und daher zum Beispiel keine Bodenvoratspolitik betrieben haben, die es ihnen jetzt ermöglichen würde, Grundstücke schnell zu entwickeln. Bei den aktuell hohen Bodenpreisen besteht immer noch ausreichend Spielraum für die Realisierung von wirtschaftlichen und für die Städte vorteilhaft zu entwickelnde neue Baugebiete. Jedoch existieren kaum finanzielle Spielräume bei der sozialen und technischen Infrastruktur. Hier sollten der Bund und die Länder stärker in die Förderung investieren, insbesondere in Projekte zur Stärkung des öffentlichen Personenverkehrs (ÖPNV).

#### **WIE LÄSST SICH MEHR BEZAHLBARER WOHNRAUM IN DEN BALLUNGSZENTREN SCHAFFEN?**

Ein besonderes Problem stellt die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum dar. Preiswertes Bauen dauert vor allem länger, da hierfür erst günstige Voraussetzungen geschaffen bzw. Areale gefunden werden müssen. Die besondere Herausforderung stellt die Anzahl der projektspezifischen Faktoren dar, die gerade in den Städten mit dichter Bebauung und hohen Wohnungsbedarfen höher ist. Zu projektspezifischen Faktoren zählen Bauvorschriften, Vorgaben zum Lärm- und Naturschutz oder Eintragungen im Grundbuch, die beim Bau zu berücksichtigen sind. Um die Anzahl dieser Faktoren zu begrenzen, sind vor allem die Kommunen in der Pflicht. Aber auch Bund und Länder müssen die Bauvorschriften vereinfachen und zwischen den Bundesländern vereinheitlichen (Stichwort Musterbauordnung).

Zudem wird auf dem Markt zuerst diejenige Nachfrage befriedigt, mit der sich eine höhere Rendite erzielen lässt, was häufiger im Eigentumssegment und im hochwertigen Mietsegment der Fall ist. Aber auch hochwertiger Neubau macht durch den »Sickereffekt« Bestandswohnungen im einfachen und mittleren Segment frei.

Um das Angebot von bezahlbarem Wohnraum direkt zu erhöhen, sollten die Städte und Gemeinden verstärkt kooperative Baulandmodelle vorantreiben (vgl. DV und BMUB 2016). Sie können hiermit Investoren verpflichten, einen bestimmten Anteil der Wohnungen (z.B. 30% in München) im öffentlich geförderten Segment zu errichten. Hierbei werden Mindestgrößen für Projekte festgesetzt (z. B. 20 Wohneinheiten in München). Vorteil: Es entsteht günstiger Wohnraum bei gleichzeitig hoher sozialer Durchmischung. Die Vorgaben senken aber die Attraktivität aus Sicht der Investoren und werden von den Mietern im nicht geförderten Segment quersubventioniert. Baulandmodelle sollten daher mit Konzeptvergaben verknüpft werden, in denen die Kommunen ihre Bauflächen nicht zum Höchstpreis, sondern nach bestimmten Kriterien für den Wohnungsbau veräußert werden. So können die Kommunen an denjenigen verkaufen, der das beste Konzept vorlegt.

Von vielen Seiten wird die deutliche Stärkung des sozialen Wohnungsbaus gefordert (vgl. Holm et al. 2017; Junker 2018). Der Neubau von Sozialwohnungen ist zwar wirksam, aber auch sehr teuer, da viele Haushalte auch dann noch von der Förderung profitieren, wenn sie nicht mehr bedürftig sind. Die Fehlbelegungsquoten sind hoch und lassen sich durch Fehlbelegungsabgaben kaum verringern (vgl. Schier und Voigtländer 2018). Der geförderte Wohnungsbau sollte daher nur »wohl dosiert« zum Einsatz kommen, um das Zugangsproblem für bestimmte Haushalte zu adressieren. Besser sind direkte Transfers an einkommensschwache Haushalte wie zum Beispiel über das Wohngeld. Das Wohngeld ist ein sehr wirksames und effizientes Instrument, um einkommensschwache Haushalte zu unterstützen. Hartz-IV-Empfänger sind ausgeschlossen, da sie ihre Wohnung ja bereits über die Grundsicherung voll finanziert bekommen. Haushalte mit einem geringen Einkommen erhalten je nach Miete und Einkommen einen Zuschuss zur Miete, z.B. 30%. Das Problem ist jedoch, dass das Wohngeld seit der großen Sozialreform 2005 mit deutlich unter 1 Mio. Empfängern ein Nischendasein führt. Das Wohngeld sollte daher deutlich gestärkt und dynamisiert werden, d. h. an die laufenden Miet- und Preisentwicklungen automatisch angepasst werden. Die beim Wohngipfel angekündigte Stärkung des Wohngeldes ist richtig, darf nicht zu schwach ausfallen.

Zudem sollten die Kommunen verstärkt Belegungsrechte für den Wohnungsbestand erwerben (vgl. Voigtländer und Henger 2017). Hierdurch erhalten sie das Recht, Mieter auszuwählen. Dies hilft

z. B. Alleinerziehenden oder Personen mit Migrationshintergrund eine Wohnung zu finden. Es ist ein Fehler, wenn die Kommunen Belegungsrechte nur durch den Bau von neuen Sozialwohnungen schaffen. Hierdurch bleiben günstige und treffsichere Maßnahmen ungenutzt.

## WIE LÄSST SICH DER STARKE ZUZUG IN DIE BALLUNGSZENTREN ABSCHWÄCHEN?

Die hohe Zuwanderung in die wirtschaftlichen dynamischen Großstädte sind zusammen mit der zu geringen Bautätigkeit der wesentliche Grund für die Schieflage auf den Wohnungsmärkten. Was in der Debatte aber zu wenig diskutiert wird: Der deutsche Wohnungsmarkt ist gespalten und sehr heterogen. Neben stark wachsenden Regionen bestehen viele schrumpfende Regionen mit sinkender und alternder Bevölkerung, teilweise in unmittelbarer Nachbarschaft. Die aktuellen demographischen Trends zeigen, dass die Binnenwanderung in die Zentren wieder nachlässt. Gleichwohl wird die Rolle der Metropolen als Wachstumsmotor mit weiter steigenden Beschäftigungszahlen fortgesetzt.

Zukünftig muss es gelingen, die Wanderungsströme vom Land in die Stadt und von den strukturschwachen Räumen in die prosperierenden Metropolregionen nicht weiter steigen zu lassen und wieder abzuschwächen. Hierfür müssen die ländlichen Räume mit ausreichend technischer (Breitband, ÖPNV) und sozialer Infrastruktur (Kitas, Schulen) ausgestattet sein. Dies ist vor allem auch deswegen wichtig, damit ausreichend Arbeitsplätze auf dem Land entstehen. Wichtig ist eine Regionalpolitik, die in der Fläche Wachstumszentren fördert und diese gut miteinander vernetzt.

Wichtig ist zudem ein Verständnis darüber, dass wohnungspolitische Maßnahmen allein nicht zum Erfolg führen. Schon heute muss mit Blick auf die regionale Verteilung der Bautätigkeit klüger gebaut werden. Aktuell wird in den wachsenden Städten deutlich zu wenig, während in vielen schrumpfenden Regionen eher zu viel gebaut wird. In vielen vor allem ländlich geprägten Gebieten mit sinkender Bevölkerung stehen Teile der Innenstädte und Dorfkerne leer, während auf der grünen Wiese neue Baugebiete entstehen. Eine nachhaltige Siedlungspolitik wirkt einer solchen »Entkernung« der Gemeinden und der Zersiedlung der Landschaft entgegen. Nur auf diese Weise können auch strukturschwächere Räume ihre Attraktivität erhalten.

## LITERATUR

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018), *Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen. Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt, Berlin.*

DV und BMUB – Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung und Bundesministerium für Umweltschutz, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016), *Mehr Bauland für bezahlbaren Wohn-*



nungsbau. *Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik*, Berlin.

Gornig, M. und C. Michelsen (2017), »Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus«, *DIW Wochenbericht* (11), 211–219.

Henger, R. (2018), *Baulandsteuer und zonierte Satzungsrecht*, Gutachten des Umweltbundesamtes, Dessau-Roßlau.

Henger, R., Ph. Deschermeier, B. Seipelt und M. Voigtländer (2017), »Steigende Wohnbedarfe – Aktualisierte Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells«, in: G. Meinel, U. Schumacher, St. Schwarz und B. Richter (Hrsg.), *Flächennutzungsmonitoring IX. Nachhaltigkeit der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung?*, Rhombos-Verlag, Berlin, 251–259.

Holm, A., H. Lebhuhn, St. Junker und K. Neitzel (2017), *Wohnverhältnisse in Deutschland. Eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten*, Hans-Böckler-Stiftung, Berlin, Düsseldorf.

Junker, St. (2018), *Wohnverhältnisse in Deutschland. Mietbelastung, soziale Ungleichheit und Armut*, Kurzgutachten im Auftrag des Sozialverband Deutschland e. V., Berlin.

Kholodilin, K. A., A. Mense und C. Michelsen (2018), »Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktproblems«, *DIW Wochenbericht* (7), 107–117.

Schier, M. und M. Voigtländer (2016), »Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand« *IW-Trends* 43(1), 21–35.

Statistisches Bundesamt (2018), *Regionalstatistik*, verfügbar unter: [www.regionalstatistik.de](http://www.regionalstatistik.de), aufgerufen am 11. Oktober 2018.

Voigtländer, M. und R. Henger (2017), *Ideen für eine bessere Wohnungspolitik*, Gutachten für die LEG Immobilien AG, Köln.

Voigtländer, M. und R. Henger (2018), *Setzt die Wohnungspolitik die richtigen Anreize für den Wohnungsbau? Bewertung des Koalitionsvertrags von CDU, CSU und SPD*, Gutachten für die Deutsche Reihenhaus AG, Köln.

Konstantin Kholodilin\* und  
Sebastian Kohl\*\*

## Sind Mietregulierungen das Ende der Neubautätigkeit? Ein historisch-vergleichender Blick

Es besteht relativ einhellige Meinung darüber, dass es in Deutschland (vgl. Positionen des IW Köln, ifo Instituts oder DIW Berlin), aber auch in anderen nordeuropäischen Ländern einen Mangel an neuem Wohnungsbau gibt, insbesondere im Bereich großstädtischer und günstiger Mietwohnungen. Als einer der verantwortlichen Faktoren werden häufig staatliche Regulierungen im privaten Mietmarktsegment angesehen, die in Form von Mietpreisregulierungen wie zuletzt der Mietpreisbremse, von Kündigungsschutz und von Wohnraumlengungsmaßnahmen wie etwa der soziale Milieuschutz auftreten. Diesen Eingriffen wird unterstellt, dass sie den Neubau abwürgen und somit – obwohl als Sozialpolitik gut gemeint – nur noch zu einer weiteren Verknappung des Wohnraums beitragen. Darauf folgt meist der positive Vorschlag, dass der Bau neuer Wohnungen, ja gerade auch kostensensitiverer bezahlbarer Wohnungen, durch eine Deregulierung des Mietmarktes stimuliert werden könnte. Dieser kurze Beitrag möchte mit erstmals erschlossenen ländervergleichenden Daten zur Mietregulierung und zum Neubau in 15 alten westlichen Industrieländern und insgesamt 33 Ländern seit 1901 anzweifeln, dass Mietregulierung unbedingt so universal negativ auf den Neubau wirkt, wie oft a priori angenommen.

### HISTORISCHER RÜCKBLICK

Historisch gehen Eingriffe in den Mietmarkt auf den Konsumentensozialismus der beiden Weltkriege zurück (vgl. Führer 1995): Mit Preisregulierungen und Mieterschutz wurden in allen kriegsbetroffenen Ländern zunächst Soldatenfamilien und bald die gesamte Bevölkerung vor der Kriegsinflation geschützt. In den Wirren der beiden Nachkriegszeiten – mit Angebotsknappheit aufgrund kriegsbedingter Zerstörungen oder Neubausstopps und Nachfrageüberschüssen wegen Heirats- und Geburtenwellen sowie massenhafter Zwangsmigration – war es politisch unabdingbar, an den Regulierungen länger als ursprünglich intendiert festzuhalten und diese – auch wegen der erstarkten Linksparteien und Mieterschutzbewegungen – von Notmaßnahmen in bürgerliches Recht umzuwandeln.

\* Dr. habil. Konstantin Kholodilin ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, und Professor an der NRU HSE St. Petersburg.

\*\* Dr. Sebastian Kohl ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

Zu jener Zeit waren alle europäischen Großstädte im Vergleich zu denen in Übersee stark mieterdominiert, und regulatorische Sozialpolitik auf Kosten einer vermietenden Minderheit war eine politische Option.

Diese harten Mietregulierungen der ersten Generation bestanden oft aus einem völligem Einfrieren der Preise, so dass – auch wegen privaten Kapitalmangels – staatlich geförderter Wohnungsbau als flankierende Neubaumaßnahme entstand. In den meisten europäischen und außereuropäischen Ländern entwickelte sich die erste Mietregulierungs- generation hin zu einer weicheren zweiten Generation in den 1970er Jahren. Wohnraumlenkung wurde weitgehend beseitigt, aber der Kündigungsschutz zumeist erhalten. Ein Großteil des Kriegssozialismus zugunsten von Mietern hat sich also – ähnlich wie in anderen Sozialstaatsbereichen – erhalten. Allerdings hat sich die entscheidende Randbedingung verändert: Die staatliche Förderung von Wohnungsbau ist seit den 1970er Jahren reduziert worden, so dass die historisch flankierende Maßnahme langsam entfallen ist.

Angesichts fehlenden sozialen Wohnungsbaus rückt die Mietregulierung mit den unterstellten Neubaudämpfenden Effekten wieder in den Blick der öffentlichen Aufmerksamkeit; dies umso mehr, als dass die grenzenlose Förderung von Wohneigentum nach der Finanzkrise zumindest zeitweise an Reputation eingebüßt hat.

So steht die 2015 verabschiedete Mietpreisbremse unter dem Verdacht, einem sowieso schon strangulierten Markt noch weitere Luft zu nehmen und den Neubau gänzlich abzuwürgen. Dabei ist die bestehende Evidenz zu den Wirkungen von Mietmarktregulierungen alles andere als umfangreich und eindeutig. Die Evidenz – abgesehen von einzelnen Policy-Untersuchungen oder US-amerikanischer Städtestudien (vgl. Glaeser und Luttmer 2003) – ist weitgehend anekdotisch (vgl. Krugman 2000).

**NEUE EMPIRIE**

Nun liegen erstmals umfangreiche Daten zur Mietpreis-, Mieterschutz- und Mietwohnraumregulierung in 15 alten Industrieländern seit dem ersten Weltkrieg zusammen mit Daten der Bautätigkeit seit frühestens 1901 vor. Zusätzlich gibt es für insgesamt 33 Länder diese Daten

in kürzerem Zeitraum, und dies erlaubt, die Frage zu beantworten, ob staatliche Mietwohnungseingriffe tatsächlich historisch mit weniger Neubau zusammenhängen. Die Neubaudaten liegen als Wohnungseinheiten aus nationalen historischen Statistiken vor. Die Mietregulierung hingegen beruht auf einer Sammlung aller relevanten historischen Mietgesetze eines jeden Landes und einer inhaltlichen Kodierung von 18 binären Kategorien (z.B. liegt ein realer oder nominaler Mietpreisstopp vor, werden befristete Mietverträge nach ihrem Auslauf automatisch fortgesetzt, gibt es Abrissverbote etc.). Diese Kategorien werden zu Regulierungsindizes für die Bereiche Mietpreis- kontrolle, Kündigungsschutz und Wohnraumlenkung summiert (vgl. ausführlicher Kholodilin 2018; Weber 2017). Je höher der Index, desto intensiver ist die Mietmarktregulierung. Er misst allerdings nur grob, wie breit der Anwendungsbereich der Regulierungen ist, und nicht, wie effektiv gesetzliche Vorschriften durchgesetzt werden.

Abbildung 1 stellt die Indexentwicklung von Mietpreisregulierung, Kündigungsschutz und Wohnraumlenkung in europäischen Ländern nach verschiedenen Rechtstraditionen vor (vgl. La Porta, Lopez-de-Silanes und Shleifer 2008). Es wird generell deutlich, wie Wohnraumlenkung und die harte Mietpreisregulierung mit den Weltkriegen aufka-



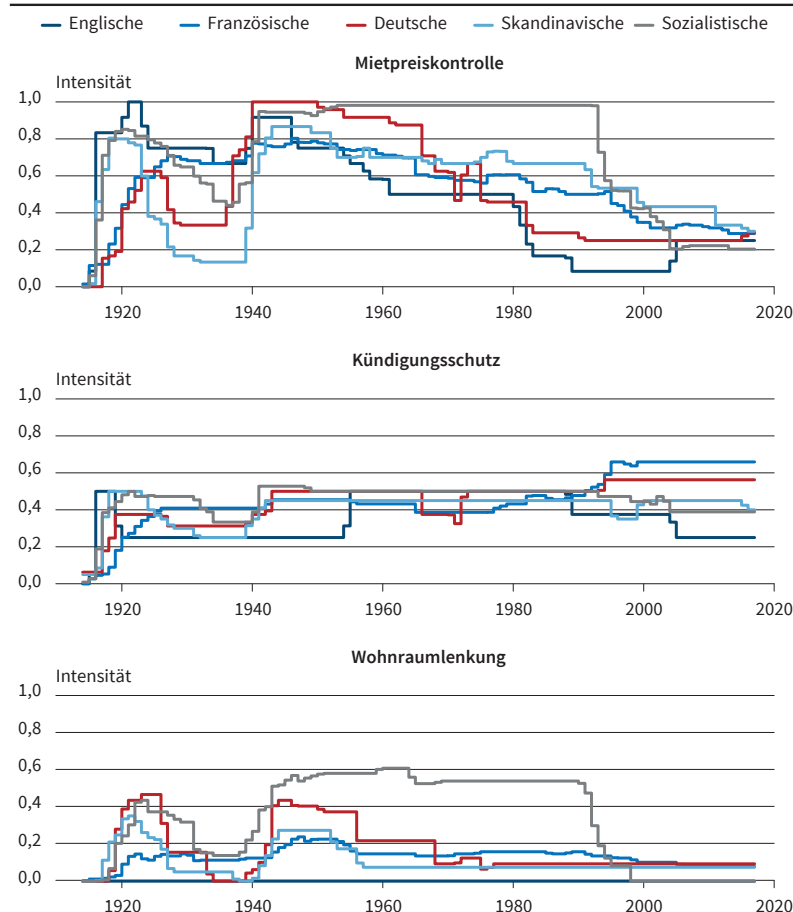
Konstantin Kholodilin



Sebastian Kohl

Abb. 1

**Mietregulierung in verschiedenen europäischen Rechtstraditionen**



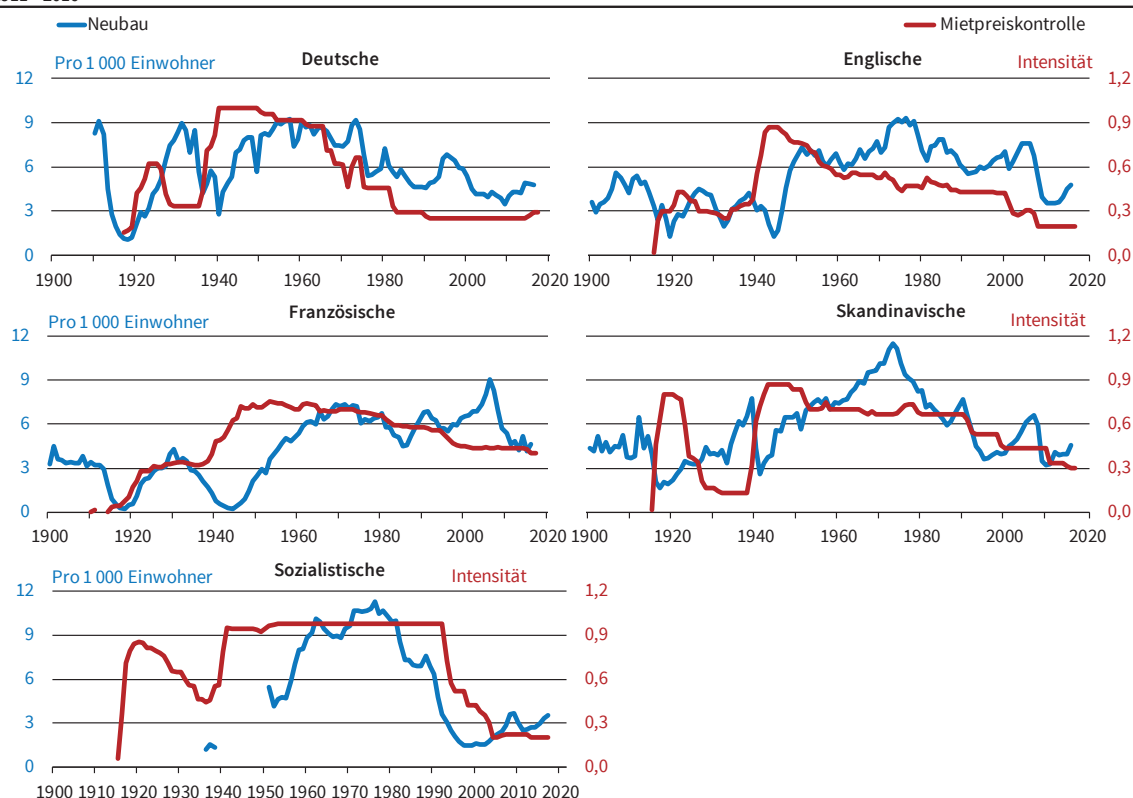
Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

Abb. 2

**Mietregulierung in verschiedenen europäischen Rechtstraditionen**

1911–2016



Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

men, nach ihnen aber auch wieder verschwanden bzw. in weichere Regulierungen übergingen. Der Kündigungsschutz hingegen hat sich eher kumulativ entwickelt. Ländervergleichend zeigt sich, dass angelsächsische Länder meist das niedrigste, sozialistische Länder das höchste Regulierungsniveau aufwiesen und deutschsprachige Länder dazwischen oszillieren.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Mietpreisregulierung und des Neubaus pro 1 000 Einwohner über Zeit für verschiedene Rechtsräume. Es fällt auf, dass im deutschen, aber auch sozialistischen Rechtsraum die höchste Bautätigkeit pro Bevölkerung kurz nach der striktesten Mietpreisregulierung eintrat, während sie in anderen Rechtsräumen erst eintrat, als Mieten bereits weniger reguliert waren. Die Zeitreihen legen noch keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen beiden Variablen dar: Hohe Bautätigkeit kann sowohl bei hohem als auch bei niedrigem Regulierungsniveau auftreten. Zudem fällt auf, dass auch bei gleich bleibender Mietpreisregulierung ganze Bauzyklen auftreten können.

**MULTIVARIATE ANALYSE**

Der Bauzyklus hängt natürlich noch von weiteren Faktoren als der Mietregulierung ab. Daher haben wir multivariat zusätzliche Kontrollvariablen hinzugezogen. Für die kleinere Stichprobe von 15 westli-

chen Industrieländern<sup>1</sup> ab frühestens 1901 können wir für die Bevölkerungswachstumsrate, die reale Wachstumsrate des BIP pro Kopf, den realen langfristigen Zinssatz, das Kaufpreis-Mietverhältnis und den Abhängigenquotienten kontrollieren. Für die größere Stichprobe von 33 Ländern<sup>2</sup> ab 1901 liegen nur allgemeine Kontrollvariablen wie die Bevölkerungswachstumsrate und die reale Wachstumsrate des BIP pro Kopf vor. All diese Daten sind auf Jahresbasis verfügbar, allerdings nicht gleichmäßig für alle Länder. Um die möglichen Auswirkungen der Wohnungsmarktregulierung auf die Bautätigkeit zu bestimmen, haben wir Panelmodelle mit jährlichen Veränderungen des natürlichen Logarithmus der pro 1 000 Einwohner fertiggestellten Wohnungen als abhängiger Variable geschätzt. Dabei werden fixe Effekte für Länder und Jahre verwendet. Für die Regulierungsvariablen werden jeweils Vorjahreswerte verwendet, um Endogenitätsprobleme zu vermeiden. Die Paneldatenmodelle werden für alle Länder zusammen und dann für einzelne Ländergruppen nach verschiedenen Rechtsräumen geschätzt. Es werden unterschiedliche Spezifika-

<sup>1</sup> Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Kanada, Norwegen, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien und USA.

<sup>2</sup> Australien, Belgien, Chile, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Kanada, Lettland, Litauen, Luxemburg, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Russland, Schweden, Schweiz, Singapur, Slowakei, Spanien, Tschechien, Türkei, Ukraine und USA.

tionen mit verschiedenen Kombinationen der Regulierungsvariablen benutzt.

In den Modellen mit kleiner Stichprobe finden wir einen statistisch signifikanten negativen Effekt der Mietpreisregulierung auf den Neubau für die Länder mit französischer und skandinavischer Rechts-tradition, hingegen sogar einen positiven Effekt für die Länder der deutschen Rechtstradition. Der Index des Kündigungsschutzes ist statistisch signifikant und negativ über alle Länder hinweg, und dies gilt besonders für die Länder der französischen und deutschen Rechtstradition. Für die Länder der englischen und skandinavischen Rechtstradition ist dieser Index hingegen insignifikant. Die Wohnraumlentkung hat immer ein negatives Vorzeichen und ist für die Länder der englischen, deutschen und skandinavischen Rechtstradition besonders statistisch signifikant.

In der großen Stichprobe ist die Mietpreis-kontrolle bei allen Ländern sowie bei denen der englischen und sozialistischen Rechtstradition nicht signifikant. Sie ist statistisch signifikant und negativ bei den Ländern mit französischer und skandinavischer Rechtstradition, während bei denen mit deutscher Tradition der entsprechende Koeffizient positiv ist. Kündigungsschutz ist nur bei zwei Ländergruppen signifikant: negativ bei der deutschen, positiv bei der skandinavischen. Ferner hat die Wohnraumlentkung einen statistisch signifikanten negativen Effekt bei allen Ländern sowie besonders bei den Ländern mit der deutschen und skandinavischen Rechtstradition.

## INTERPRETATION

Der Zusammenhang von Mietregulierung und Bautätigkeit ist also mitunter nicht universal negativ. Er ist am ehesten und wie erwartet verbreitet für die Wohnraumlentkung und den Kündigungsschutz, für die Mietpreisregulierung aber ist er selten signifikant und hat zudem manchmal ein positives Vorzeichen. *Drei* historische Gründe könnten dies erklären. Ein erster Grund dafür könnte einfach darin liegen, dass sehr viele der Mietpreisregulierungen – aber nicht unbedingt Kündigungsschutz oder Wohnraumlentkung – immer schon den Neubau ausgenommen haben wie auch die zuletzt diskutierte deutsche Mietpreiskontrolle. In fast der Hälfte aller kodierten Mietpreisregulierungsjahre bestanden Ausnahmeregelungen in der Anwendung der Regulierung, und dies betraf neben Luxuswohnungen häufig Neubauten. Mietregulierungen führten daher in vielen Ländern zu einer Segmentierung des Marktes in Alt- und Neubauwohnungen und -mieten. Da der Altbestand mit fortschreitendem Neubau einen immer kleineren Anteil am gesamten Wohnungsbestand ausmacht, wurde der Anwendungsbereich und damit auch die Effektivität der Regulierung immer geringer, so dass es trotz Regulierung im Durchschnitt steigende Mieten geben konnte.

Aber selbst im Altbestand konnten in Zeiten der Mietregulierung noch sichere Renditen erzielt werden, wie eine Langzeitstudie Lyoneser Mietshäuser zwischen 1860 und 1968 zeigt (vgl. Bonneval und Robert 2013). Auch im Nachbarland jenseits des Rheins fielen Mieten ab 1914 unter strikte Mietregulierung, die in der Zwischenkriegszeit zwar durch ein Regime der nominellen Anpassung ersetzt wurde, aber auch ab 1948 weiterhin den Altbestand konservativ reguliert ließ. Alte Haussmann'sche Mietimmobilien waren dennoch eine sichere und renditebringende Anlage in Lyon, auch weil der Regulierungseffekt in die Kaufpreise eingepreist war und Einnahmen aus regulierten Mieten relativ zu diesen Preisen auskömmliche Renditen erzielten.

Die langfristige Renditeentwicklung von Wohnungsbauinvestitionen ist zuletzt für 15 Länder seit 1870 rekonstruiert worden (vgl. Jordà et al. 2017). Legt man diese globale Entwicklung über die der Mietregulierung der Abbildungen 1 und 2, stechen drei Tatsachen hervor: Erstens fielen Wohnungrenditen aus diversen Gründen bereits um 1900 herum, also schon deutlich vor dem Anfang der Miet- und Kündigungsschutzregulierung. Zweitens sind gerade auch die Nachkriegsphasen mit ihrem Übergang von harten zu weichen Mietregulierungen Zeiten steigender Renditen gewesen. Schließlich ist die Phase stärkerer Mietderegulierung im späteren 20. Jahrhundert nicht gleichbedeutend mit einem Steigen der Renditen, die zudem stärker von Kaufpreis- und Mietentwicklungen getrieben sind.

Ein zweiter Grund für nicht eindeutige Regulierungseffekte auf Neubau könnte darin liegen, dass die Mietpreisregulierung zu einer Abwanderung in den Käufermarkt geführt hat (vgl. Kholodilin et al. 2018). Dies ist an einer steigenden Eigenheimquote in Folge von Mietregulierung ablesbar. Anders ist zum Beispiel nicht zu erklären, dass die letzten Baubooms gerade in den südeuropäischen Ländern stattfanden, die historisch die stärksten Mietpreisregulierungen in Westeuropa hatten. Dies ist in einigen Ländern auch daran ablesbar, dass der Anteil der Einfamilienhausbauten – die in vielen Ländern dem Hauseigentum vorbehalten sind – positiv mit Mietregulierung assoziiert sind.

Schließlich entstanden Mietregulierungen historisch zusammen mit dem staatsgeförderten Wohnungsbau: Was der private Mietmarkt nicht mehr allein leisten konnte, sollten para-staatliche Bau-träger und staatliche Baukredite für private Miet- und Eigentumsbauherren in Europa leisten. Das Extrembeispiel dieser Regulierungskombination waren sozialistische Länder, in denen ein völlig regulierter Mietmarkt mit minimaler privater Bautätigkeit einherging. In diesen Ländern besteht daher oft ein positiver Zusammenhang von Regulierung und Bautätigkeit. Aber auch in westeuropäischen Ländern, insbesondere dem besonders kriegszerstörten urbanen Deutschland, bedeuteten die Phasen der stärksten Mietregulierung

lierungen nach den Weltkriegen ein hohes Engagement staatlicher Träger in der Bautätigkeit, staatlicher Bauförderung und staatlicher Wohnbaukredite.

Mietregulierung mag also auf das Segment für private Vermietung und ohne Staatsunterstützung gebauter, ihr ohne Ausnahme unterworfenen Neubauwohnungen einen negativen Einfluss haben, auch wenn dies statistisch in den meisten Ländern keine isolierbare Messgröße und daher schwerlich nachzuweisen ist. Nimmt man aber den globalen Neubau in Ländern, dann zeigt sich empirisch, dass dieser nicht so eindeutig negativ mit Mietregulierung assoziiert ist, wie häufig angenommen. Dies heißt aber auch, dass eine Deregulierung des privaten Mietmarktes nicht unbedingt eine schnelle Alternative zu aufwendigeren Programmen des sozialen Wohnungsbaus sein muss.

## LITERATUR

---

Bonneval, L. und F. Robert. (2013), *L'immeuble de rapport. L'immobilier entre gestion et spéculation*. Presses Univ. de Rennes, Rennes.

Führer, K. Chr. (1995), »Managing Scarcity: The German Housing Shortage and the Controlled Economy 1914–1990«, *German History* 13(3), 326–355.

Glaeser, E. L. und E. F. P. Luttmer (2003), »The Misallocation of Housing Under Rent Control«, *American Economic Review* 93(4), 1027–1246.

Jordà, Ò., K. Knoll, D. Kuvshinov, M. Schularick und A. M. Taylor (2017), »The Rate of Return on Everything«, 1870–2015, NBER Working Paper No. 24112.

Kholodilin, K. A. (2018), »Measuring Stick-Style Housing Policies: a Multi-Country Longitudinal Database of Governmental Regulations«, DIW Discussion Papers 1727.

Kholodilin, K. A., S. Kohl, Y. Prozorova und J. Licheron (2018), »Social Policy or Crowding-out? Tenant Protection in Comparative Long-run Perspective«, HSE Working Paper Series: Economics, WP BRP 202/EC/2018, verfügbar unter: <https://wp.hse.ru/data/2018/10/31/1142925041/202EC2018.pdf>.

Krugmann, P. (2000), »Reckonings; A Rent Affair«, *New York Times*, verfügbar unter: <https://www.nytimes.com/2000/06/07/opinion/reckonings-a-rent-affair.html>.

La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes und A. Shleifer (2008), »The Economic Consequences of Legal Origins«, *Journal of Economic Literature* 46(2), 285–332.

Weber, J. Ph. (2017), *The Regulation of Private Tenancies – A Multi-Country Analysis*, Universität Regensburg, Dissertation.