

Henger, Ralph; Michelsen, Claus; Kühl, Carsten; Wandzik, Carolin; Tockner, Lukas

Article

Wohnen in der Stadt: Wege zur Lösung eines Knappheitsproblems

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Henger, Ralph; Michelsen, Claus; Kühl, Carsten; Wandzik, Carolin; Tockner, Lukas (2019) : Wohnen in der Stadt: Wege zur Lösung eines Knappheitsproblems, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 99, Iss. 9, pp. 603-624, <https://doi.org/10.1007/s10273-019-2502-0>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/206522>

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.

Wohnen in der Stadt: Wege zur Lösung eines Knappheitsproblems

In den Großstädten hat sich die Lage am Wohnungsmarkt derart zugespitzt, dass auch unkonventionelle Lösungen angestrebt werden. Der Anteil der Mietkosten am Einkommen der Stadtbevölkerung wächst und es wird schwieriger, sich eine angemessene Wohnung in der Stadt zu leisten. Vor allem die Bodenpreise haben durch die große Zuwanderung in den Städten markant zugenommen. Allerdings werden als Ursache für den Boom auf dem Immobilienmarkt auch die gute Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre und die Niedrigzinsen genannt. Ob die Märkte ohne staatliche Eingriffe fähig sind, für angemessenes Wohnen in der Stadt zu sorgen, wird bezweifelt. Die Mietpreisbremse scheint die Preissteigerungen zumindest abgemildert zu haben. Demgegenüber hilft Wohngeld – eine marktwirtschaftliche Lösung – möglicherweise nur kurzfristig. Langfristig muss der soziale Wohnungsbau wiederbelebt werden. Fördermaßnahmen für den privaten Mietwohnungsbau und entsprechende Preisbindungen sind erforderlich. Dabei kommt es auch darauf an, Ausbaureserven zu identifizieren und die Verkehrsanbindung der Großstädte an das noch preisgünstige Umland zu verbessern.

Ralph Henger

Mehr Wohnungsbau erfordert schnelles Handeln auf allen Ebenen, aber keinen Aktionismus

Die aktuelle Wohnungsknappheit in vielen Großstädten stellt die Funktionsfähigkeit des deutschen Wohnungsmarktes auf den Prüfstand. Die Politik ringt seit Jahren um Lösungen, die auch in der Öffentlichkeit gut ankommen und sich an der Wahlurne bezahlt machen. Doch wie groß sind die Probleme eigentlich? Und was sind deren Ursachen? Städte und Gemeinden spielen bei der Überwindung der regionalen Wohnungsknappheit eine Schlüsselrolle, da letztendlich nur sie dafür sorgen können, dass der Wohnungsbau an den Standorten mit hohem Wohnungsbedarf ausgeweitet wird. Bund und Länder sollten auf ihre bewährten Wohnungsmarktinstrumente wie das Wohngeld zurückgreifen und dafür sorgen, dass die regulatorischen Anforderungen an den Wohnungsbau geringer werden und die Rahmenbedingungen für Investitionen in den Wohnungsbau langfristig richtig gesetzt sind. Es braucht weniger Aktionismus und kurzfristige partielle (Schein-)Lösungen, wie der derzeit in Berlin diskutierte Mietendeckel¹, die Enteignung großer Wohnungsunternehmen oder die breite Etablierung von Milieuschutzge-

bieten². Wichtig ist vielmehr ein schnelles Handeln aller politischen Akteure auf allen föderalen Ebenen im Rahmen einer langfristigen Gesamtstrategie, in der viele Maßnahmen schlüssig ineinandergreifen.

Die aktuelle Wohnungsknappheit ist eine Kehrseite des langanhaltenden Wirtschaftsbooms

Die derzeitigen Probleme auf den deutschen Wohnungsmärkten werden in der öffentlichen Debatte häufig nicht richtig dargestellt und eingeordnet. Ein richtiges Problemverständnis und die Kenntnis der zentralen Ursachen sind jedoch Voraussetzung für das Finden richtiger Lösungen. Hier ist nicht als erstes auf eine vermeintlich schlechte Politik oder auf Verwerfungen des bislang sehr gut funktionierenden Wohnungsmarktes zu schauen. Vielmehr ist die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den Blick zu nehmen. Denn die Knappheiten auf den Wohnungsmärkten sind die Kehrseite eines langanhaltenden wirtschaftlichen Booms, dessen Ausmaß und Dauer Anfang des

1 Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen: Referentenentwurf (Stand 30.8.2019). Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (Berliner MietenWoG), Berlin 2019.

2 Vgl. R. Henger, P. Sagner, M. Voigtländer: Milieuschutz in Berlin, Gutachten im Auftrag des Vereins zur Förderung von Wohneigentum in Berlin e.V., Köln 2019.

Jahrzehnts nicht vorhersehbar war. So erlebt Deutschland seit der Finanz- und Wirtschaftskrise Ende der 2000er Jahre einen unerwartet langen Aufschwung vom kranken Mann Europas zum ökonomischen Musterland in Europa. Das Bruttoinlandsprodukt wächst seither um beachtliche 1,8 % pro Jahr (2010 bis 2018).³ Eine unmittelbare Folge dieses Wachstums ist die Zuwanderung aus dem europäischen Ausland. Wie sich abzeichnet, wird die jetzige Einwanderungswelle die größte seit dem Bestehen der Bundesrepublik. Zwischen 2010 und 2018 lag die Nettomigration von Ausländern bei einem jährlichen Saldo von 512 000 Personen.⁴ Dabei kommt der überwiegende Teil der Zuwanderer aus Ausbildungs- und Arbeitsmarktgründen aus dem europäischen Ausland, wie der relativ niedrige Anteil von 17 % Asylsuchenden in diesem Zeitraum anzeigt.

Der wirtschaftliche und demografische Boom ist dabei vor allem auf die dynamischen Ballungsräume konzentriert. So lag der Anstieg der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwischen 2012 und 2018 in den 71 kreisfreien Großstädten bei 17 %. In den restlichen 330 Stadt- und Landkreisen betrug der Anstieg nur 10 %.⁵ Dies ging mit einer Wanderung in die Ballungszentren einher, die nicht allein aus dem Ausland stammt. Das Ausmaß des Bevölkerungswachstums in den Großstädten erreicht dabei historische Dimensionen. Berlin ist z. B. in den letzten sieben Jahren (2012 bis 2018) um jährlich 45 500 Einwohner gewachsen.⁶ Auch in vielen anderen Metropolen wie Hamburg, München, Köln und Leipzig liegt das Bevölkerungswachstum im fünfstelligen Bereich.

Die Nachfrage nach Immobilien ist seit der Finanz- und Wirtschaftskrise auch aufgrund niedriger Zinsen gestiegen. So sind etwa die Effektivzinssätze für Wohnungsbaukredite an private Haushalte von 3,7 % im Jahr 2010 auf 1,9 % im Jahr 2018 gesunken.⁷ Im Mai 2019 lagen die

Zinsen mit 1,6 % sogar noch einmal niedriger. Die Folge der Niedrigzinsphase ist unter anderem, dass private Haushalte und Unternehmen mehr Geld in Immobilien investieren, was das Preisniveau und den Druck auf die Mieten bei Rendite-Objekten erhöht.

In den angespannten Wohnungsmärkten ist die Lage problematisch, aber nicht dramatisch

Die veränderten Rahmenbedingungen und der Beginn des Booms 2010 trafen auf einen sehr robusten und gut funktionierenden Wohnungsmarkt, der vielen einkommensschwachen Haushalten auch in Großstädten die Versorgung mit angemessenem Wohnraum ermöglichte. Hieran hat sich substantiell wenig verändert. Das Angebot an Wohnungen verschiedener Größen und Qualitäten ist weiterhin hoch. Es besteht ein gesunder Mix aus selbstgenutztem Eigentum (42 % aller Wohnungen), Mietwohnungen (53 %) und genossenschaftlichem Wohnen (5 %), der im internationalen Vergleich eine positive Sonderstellung einnimmt (Mikrozensus 2014).⁸ Zwei Drittel aller Vermieter sind private Kleinvermieter. 13 % der vermieteten Wohnungen werden von öffentlichen und kommunalen Wohnungsunternehmen angeboten. Auch wenn die Zahl dieser Wohnungen durch die Privatisierung der 1990er und 2000er Jahre sowie die Zahl der preislich gebundenen Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus rückläufig waren, besteht immer noch ein vielseitiges Wohnungsangebot auch in den unteren Mietsegmenten.

Um die Lage auf dem Wohnungsmarkt richtig einordnen zu können, ist es wichtig, die zentralen Veränderungen der letzten Jahre herauszustellen. So liegt die flächendeckende Mietdynamik bei den Bestandsmieten in der Größenordnung der Inflation.⁹ Große Anstiege sind jedoch bei den Angebotsmieten zu beobachten, insbesondere in den Ballungszentren und zuletzt immer mehr auch breiter in der Fläche. Je nach Datenquelle stiegen die angebotenen Marktmieten um insgesamt rund 5 % pro Jahr. Die Anhebung der Mieten erfolgt dabei verstärkt von Wohnungsunternehmen und privaten Kleinvermietern, doch auch kommunale und öffentliche Wohnungsunternehmen reagieren auf die vorliegende Knappheit mit höheren Mieten.¹⁰

3 Vgl. Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Inlandsproduktberechnung. Lange Reihe ab 1970, Fachserie 18, Reihe 1.5, Wiesbaden 2019.

4 Vgl. Statistisches Bundesamt: Wanderungen von nichtdeutschen Staatsangehörigen zwischen Deutschland und dem Ausland, Zuzüge insgesamt, Fortzüge insgesamt und Zuzüge von Asylsuchenden, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Wanderungen/Tabellen/wanderungen-auslaender.html> (3.7.2019).

5 Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen in den Kreisen und kreisfreien Städten, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/Politische-Gebietsstruktur-Nav.html> (4.9.2019).

6 Vgl. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg: Bevölkerungstand Berlin, <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/BasisZeitreiheGrafik/Zeit-Bevoelkerungsstand.asp?Ptyp=400&Sageb=12015&creg=BBB&anzwer=6> (29.8.2019).

7 Vgl. Deutsche Bundesbank: Zinssätze für Wohnungsbaukredite an private Haushalte in Deutschland, <https://www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken/zeitreihen-datenbank/723452/723452?tsId=BBK01.SUD131Z> (29.8.2019).

8 Vgl. Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW): Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2018/2019. Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW, Berlin 2018.

9 Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI): Wohngeld- und Mietenbericht 2018, Berlin 2019, S. 38.

10 Vgl. M. Voigtländer, P. Sagner: Mieten, Modernisierung und Mieterstruktur – Vermietergruppen in Großstädten im Vergleich: Eine Analyse auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels, IW-Report, Nr. 19, Köln 2019, S. 13.

In der Regel wird in der öffentlichen Debatte kolportiert, dass durch die gestiegenen Mieten auch die Wohnkostenbelastung für viele Haushalte deutlich gestiegen ist. Der wissenschaftliche Nachweis hierfür fehlt jedoch. So zeigen Holm et al.¹¹ zwar auf Basis des Mikrozensus für 77 kreisfreie Großstädte sehr anschaulich auf, dass im Jahr 2014 40 % der Haushalte eine Mietbelastung von über 30 % aufweisen (als Relation aus Bruttokaltmiete und dem Nettoeinkommen der Haushalte). Eine jüngst veröffentlichte Analyse der Wohnkostenbelastung über die Zeit von Kohl et al.¹² auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) zeigt jedoch, dass die Wohnkostenbelastung sowohl in Deutschland als auch in den 14 Großstädten mit mehr als 500 000 Einwohnern seit 2010 trotz teilweise starken Preis- und Mietanstiegen nicht zugenommen hat und auf einem Niveau von knapp unter 30 % des Haushaltsnettoeinkommens stagniert. Auch der Anteil der Haushalte, die mehr als 30 % bzw. 40 % ihres Haushaltsnettoeinkommens für die Bruttokaltmiete aufwenden, ist seither sowohl bundesweit als auch in den Großstädten nicht gestiegen. Offensichtlich gehen die steigenden Wohnkosten für viele Menschen mit steigenden Einkommen einher. Hinzu kommt, dass der Neuvertragsmarkt gegenüber dem großen Bestandsmietmarkt nur einen kleinen Teil ausmacht.

Die Ergebnisse relativieren den meist in der Öffentlichkeit dargestellten Eindruck, dass die Belastungen deutlich zunehmen. Eine vollständige Entwarnung kann jedoch keinesfalls gegeben werden, da gleichzeitig Evidenz dafür besteht, dass die Haushalte über alle Einkommensgruppen hinweg sehr wohl Anpassungen vornehmen müssen, beispielsweise durch eine Verringerung der Wohnfläche. Dies ist eine logische Folge einer zu geringen Bautätigkeit.¹³ Damit die Städte den hohen Zustrom neuer Einwohner aufnehmen können, müssen sich die Wohnungsuchenden anpassen und ihre Ansprüche hinsichtlich der Qualität und der Größe der Wohnungen absenken. Gleichzeitig entstehen Verkrustungen des Wohnungsmarktes durch den sogenannten Lock-in-Effekt, der zu niedrigeren Umzugsquoten führt und die bestehenden Knappheiten weiter verstärkt. Dieses Problem tritt immer dann auf, wenn ein Umzug mit hohen Such- und Wechselkosten einhergeht und dadurch die spezifischen Wohnkostenbelastungen deutlich steigen.

11 Vgl. A. Holm et al.: Wohnverhältnisse in Deutschland. Eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten, Berlin, Düsseldorf 2017.

12 Vgl. S. Kohl, P. Sagner, M. Voigtländer: Mangelware Wohnraum. Ökonomische Folgen des Mietpreisbooms in deutschen Großstädten, FGW-Studie, Integrierende Stadtentwicklung, Nr. 18, Düsseldorf 2019.

13 Vgl. R. Henger, M. Voigtländer: Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells, IW-Report, Nr. 27, Köln 2019.

Autorinnen und Autoren des Zeitgesprächs



Dr. Ralph Henger ist Senior Economist für Wohnungspolitik und Immobilienökonomik am Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) in Köln.



Dr. Claus Michelsen leitet die Abteilung für Konjunkturpolitik am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin (DIW Berlin).



Prof. Dr. Carsten Kühl ist Wissenschaftlicher Direktor und Geschäftsführer des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) in Berlin und Köln.



Carolin Wandzik ist Mitglied der Geschäftsführung beim GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung in Hamburg.



Lukas Tockner ist Mitarbeiter im Bereich Kommunalpolitik/Wohnen bei der Arbeiterkammer in Wien.

Wie kann eine Entspannung auf den Wohnungsmärkten erreicht werden?

Seit Jahren nimmt die Wohnungspolitik in den Wahlkämpfen auf allen föderalen Ebenen eine wichtige Rolle ein. Dabei stehen häufig konkrete Zielvorgaben für den Wohnungsbau und Maßnahmen für bezahlbaren Wohnraum im Mittelpunkt. Die aktuelle Bundesregierung visiert beispielsweise den Bau von 1,5 Mio. Wohnungen bzw. 375 000 Wohnungen pro Jahr für den Zeitraum von 2018 bis 2021 an. Dieses Ziel entspricht auch ungefähr dem tatsächlichen Bedarf.¹⁴ Trotz einer seit Jahren stetigen Ausweitung des Wohnungsbaus auf 287 352 Wohnungen im Jahr 2018, werden die Zielvorgaben jedoch nicht erreicht. Insbesondere in den Ballungszentren ist die Diskrepanz zwischen tatsächlicher und benötigter Bautätigkeit weiterhin groß.

Langfristig kann allein der Neubau von Wohnungen dafür sorgen, dass sich die angespannten Wohnungsmärkte in den wachsenden Städten wieder ausgleichen. Regulatorische Maßnahmen können hingegen nur kurzfristig die aus den Knappheiten resultierenden extremen Benachteiligungen von Mietern, Käufern und Wohnungssuchenden mildern. Jede Verschärfung des Ordnungsrechts bekämpft letztendlich nur die Symptome der Wohnungsknappheit. Bestehende Marktungleichgewichte werden nicht beseitigt, sondern verschärft. Schließlich besteht die Gefahr, dass die politischen Eingriffe das Hauptziel einer „Ausweitung des Wohnungsbaus“ konterkarieren und sich Investoren und Vermieter aus dem Markt zurückziehen. So wirkt die 2015 eingeführte und 2019 verschärfte Mietpreisbremse bisher kaum. Zwar kann eine leicht dämpfende Wirkung auf die Mietanstiege festgestellt werden.¹⁵ Für Wohnungssuchende hat sich die Lage gleichwohl nicht verbessert, da die Konkurrenz auf dem Wohnungsmarkt steigt und die Mieter verstärkt von den Vermietern nach Einkommen, Bonität und sozialen Kriterien ausgesucht werden.

Viele Maßnahmen des Koalitionsvertrags und des Wohnpapiers überzeugen nicht.¹⁶ Am meisten sind die Fördermaßnahmen zu kritisieren, die die Nachfrage nach Immobilien stimulieren. Es besteht keine zu niedrige, sondern eine zu hohe Nachfrage. Dementsprechend sollte die Nachfrage eher gedämpft werden. Zu den nachfragesti-

mulierenden Maßnahmen zählt das Baukindergeld, das Haushalte beim Kauf einer Eigentumswohnung in Höhe von 1200 Euro pro Kind für zehn Jahre unterstützt. Neben der Gefahr hoher Mitnahmeeffekte bei einkommensstarken Haushalten führt das Baukindergeld überall dort, wo die Verfügbarkeit an Bauflächen knapp ist, zu höheren Bau- und Grundstückspreisen, da Eigentümer und Bauunternehmen höhere Preise durchsetzen können. Auch die vorgeschlagene Baulandsteuer (Grundsteuer C) wird kaum helfen, unbebaute baureife Grundstücke zu mobilisieren.¹⁷ Eine Reform der Grundsteuer zu einer Bodenwertsteuer wäre ein systematischer Ansatz, um Nachverdichtungen im Bestand anzustoßen und Anreize für einen dichteren Neubau zu schaffen.¹⁸

Vertrauen in das bestehende System fehlt

Im aktuellen politischen Aktionismus steckt vielfach eine große Skepsis gegenüber der Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte. Auch die Leistungsfähigkeit der bestehenden sozial- und wohnungspolitischen Instrumente wird hinterfragt. Die grundsätzlichen Zweifel sind jedoch unbegründet, da die regionalen Wohnungsmärkte insgesamt gut funktionieren. Vor dem Hintergrund der beschriebenen Dimensionen scheint es vielmehr beachtlich, wie schnell die vielerorts rasch steigende Bevölkerung mit Wohnraum versorgt wird. Dabei kommen auch die Vorteile des bestehenden Preismechanismus zum Tragen. Jede Regulierung schränkt die wichtigen Allokations- und Lenkungswirkungen der Mieten und Preise ein. Hinzu kommt, dass Anreize für private Investitionen in den Wohnungsbau verloren gehen. Zudem profitieren vor allem Haushalte mit hohem Einkommen und einer entsprechend niedrigen Wohnkostenbelastung.

Das Problem der Wohnungsknappheit liegt im Wohnungsangebot

Die erforderliche schnelle Anhebung der Bautätigkeit kann nur mit mehreren Instrumenten im Rahmen einer langfristigen Gesamtstrategie gelingen. Hierbei müssen alle föderalen Ebenen zusammenarbeiten. Zahlreiche sinnvolle Vorschläge hierzu finden sich in dem unlängst veröffentlichten Bericht der Baulandkommission.¹⁹ Das Kernproblem ist, dass aufgrund des starken Zustroms neuer Einwohner die Bautätigkeit nicht mit der hohen

¹⁴ Vgl. ebenda.

¹⁵ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Evaluierung der Mietpreisbremse. Untersuchung der Wirksamkeit der in 2015 eingeführten Regelungen zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten (Mietpreisbremse), Berlin 2018.

¹⁶ Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI): Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen. Ergebnisse des Wohnpapiers am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt, Berlin 2018.

¹⁷ Vgl. R. Henger: Baulandsteuer und zonierte Satzungsrecht, Gutachten des Umweltbundesamtes, Dessau-Roßlau 2018.

¹⁸ Vgl. R. Henger, T. Schaefer: Grundsteuerreform: Historische Chance für die Bodenwertsteuer, in: Wirtschaftsdienst, 98. Jg. (2018), H. 3, S. 17-20.

¹⁹ Vgl. Baulandkommission: Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“, Berlin 2019.

Nachfrage Schritt halten kann. Immobilienmärkte können auf einen Anstieg der Nachfrage nur mit einer gewissen Zeitverzögerung reagieren, da naturgemäß eine gewisse Zeit zwischen der Investitionsentscheidung bis zur Fertigstellung neuer Gebäude liegt. Auch die Bauwirtschaft benötigt Zeit, um ihre Kapazitäten auszuweiten, wie die hohe Auslastung und der Fachkräftemangel im Baugewerbe aktuell verdeutlichen.

Hinzu kommt das Problem, dass es sich bei den Standorten mit hoher Nachfrage in der Regel um hochverdichtete Räume handelt, an denen die Möglichkeiten für die Umsetzung schneller Neubauprojekte äußerst begrenzt sind. Mittel- bis langfristig sind die Potenziale der Innenentwicklung jedoch enorm.²⁰ Der überwiegende Teil an neuen Wohnungen lässt sich daher im Siedlungsbestand erreichen. Typische Beispiele stellen hierbei die Revitalisierung von Brach- und Konversionsflächen sowie die Schließung von Baulücken dar. Auch in der Sanierung von Stadtquartieren oder dem Ausbau von Dachgeschossen stecken enorme Nachverdichtungspotenziale. Bei der Hebung dieser Potenziale bestehen jedoch erhebliche Hemmnisse. In vielen Großstädten fehlt Personal in den Bauaufsichts- und Planungsbehörden.²¹ Die Prozesse der Planung und Genehmigung dauern in vielen Städten zu lang. Um diesen Mangel zu beheben, müssen sich die wachsenden Kommunen auch konzeptionell auf das starke Bevölkerungswachstum ausrichten.²² Ziel der kommunalen Politik muss es sein, sinnvolle Projekte vor Ort zusammen mit Eigentümern, Investoren und Bürgern vor Ort voranzutreiben. Hier gilt es, die häufig auftretenden Widerstände in der Bevölkerung zu moderieren und zu überwinden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass neben der baulichen Verdichtung auch eine Weiterentwicklung und bessere Nutzung urbaner Grünflächen im Sinne einer „Doppelten Innenentwicklung“ vorangetrieben wird.

Vor dem Hintergrund der Wachstumsdimension vieler Großstädte müssen neben den Nachverdichtungen im Siedlungsbestand auch neue Standorte an den Stadträndern und in den Umlandgemeinden entstehen. Natur- und Landschaftsschutz dürfen hierbei natürlich nicht außer Acht gelassen werden. Zudem müssen neue Stadtquartiere außerhalb der Großstädte in die bestehenden Nahverkehrssysteme integriert werden, damit diese von

vielen Bevölkerungsschichten angenommen werden und es nicht zu einer Ausweitung des motorisierten Individualverkehrs kommt.

Schaffung von bezahlbarem Wohnraum verlangt Kooperation mit den Kommunen

Der Wohnungsbau hat sich in den letzten Jahren enorm verteuert. Der Anstieg der Baukosten hat im Wesentlichen drei Ursachen:

1. Die Baukosten sind etwa durch steigende Material- und Lohnkosten gestiegen. Im Jahr 2018 lagen die Baukosten um 42 % höher als im Jahr 2000.²³
2. Die Qualitätsanforderungen im Neubau stiegen beispielsweise durch die Energieeinsparverordnung (EneV). Hierdurch sind die Baupreise noch einmal um weitere 20 Prozentpunkte gestiegen.²⁴
3. Die Bodenpreise zogen enorm an. Bundesweit wurde im Jahr 2018 für baureifes Land das 2,5-fache im Vergleich zum Jahr 2000 bezahlt.²⁵ In den Ballungszentren waren die Preisanstiege teilweise noch deutlich stärker.

Vor dem Hintergrund der gestiegenen Baupreise stellt die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum eine enorme Herausforderung dar. Zudem erfordert preisgünstiges Bauen im verdichteten Raum mehr Zeit, da hierfür günstige Voraussetzungen geschaffen werden müssen. Jeder der drei genannten Preistreiber bietet dabei Ansatzpunkte zur Verbesserung. Das größte Potenzial steckt sicherlich in den Bauvorschriften. Derzeit existieren ca. 3300 Normen für das Bauen.²⁶ Zusätzlich bestehen Landesbauordnungen und weitere Auflagen insbesondere auf kommunaler Ebene. Bund, Länder und Kommunen sind daher gefordert, die Bauvorschriften zu vereinfachen.

Städte und Gemeinden, die in den letzten Jahrzehnten eine Bodenvorratspolitik betrieben haben, verfügen heute über den Vorteil, dass sie Grundstücke schnell und kostengünstig entwickeln können. Mittels Konzeptvergaben und kooperativen Baulandmodellen können die Kommunen ihre Bauflächen nach bestimmten Kriterien und nicht

20 Vgl. K. U. Tichelmann, K. Groß, M. Günther: Wohnraumpotentiale durch Aufstockungen, Darmstadt 2016.

21 Vgl. M. Gornig, C. Michelsen: Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, in: DIW Wochenbericht, 84. Jg. (2017), H. 11, S. 211-219.

22 Vgl. R. Henger: Wachsende Großstädte: Mehr Bevölkerung verlangt auch mehr Wohnungsbau, in: ifo-Schnelldienst, 71. Jg. (2018), H. 21, S. 23-26.

23 Vgl. Statistisches Bundesamt: Preisindizes für die Bauwirtschaft, Fachserie 17, Reihe 4, Wiesbaden 2019.

24 Vgl. Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen (ARGE): Bauwerkskostenindex für Wohngebäude, Kiel 2019.

25 Vgl. Statistisches Bundesamt: Preise. Kaufwerte für Bauland, Fachserie 17, Reihe 5, Wiesbaden 2019.

26 Vgl. P. Sagner, M. Voigtländer: Es geht auch günstiger: Vorbild Niederlande, IW-Kurzbericht, Nr. 60, Köln 2018.

nur zum Höchstpreis veräußern.²⁷ Sie können Investoren verpflichten, einen bestimmten Anteil der Wohnungen im preisgedämpften Segment zu errichten oder bestimmte Wohnungsgrößen vorschreiben. Auch das Erbbaurecht bietet Möglichkeiten für die Kommunen, ihre Einflussnahme und gleichzeitig den Bau kostengünstigen Wohnraums zu ermöglichen.

Wirkungsvolle wohnungspolitische Instrumente sind vorhanden

Häufig wird übersehen, dass in Deutschland starke sozialpolitische Instrumente existieren, die den Wohnkonsum der Haushalte sozial absichern. So enthält die Grundversicherung neben dem Regelbedarf, der den allgemeinen Lebensunterhalt sichert, auch Leistungen für die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU), um ein Wohnen nach den grundlegenden Bedürfnissen zu ermöglichen. Für Haushalte mit geringem Einkommen besteht zudem das Wohngeld, das die Miete oder die Wohnkosten bei Eigentumswohnungen bezuschusst. Das Wohngeld wird je nach Wohnkosten, Einkommen und Haushaltsgröße ausbezahlt. Nach der letzten Reform im Jahr 2016 wird es nächstes Jahr erneut angehoben und dynamisiert, d.h. dann alle zwei Jahre automatisch an die laufenden Miet- und Preisentwicklungen angepasst.²⁸ Durch das Wohngeld werden die Wohnkostenbelastungen auf ein gesundes Maß zurückgeführt. Der Vorteil des Wohngeldes liegt darin, dass es als subjektbezogenes Instrument den objektbezogenen Instrumenten hinsichtlich ihrer sozialen Treffsicherheit überlegen ist. Während das Wohngeld regelmäßig an neue Lebenssituationen angepasst

wird, profitieren Haushalte nach dem Einzug in einer preisgebundenen Wohnung des sozialen Wohnungsbaus auch dann noch von der Förderung, wenn sie nicht mehr bedürftig sind. Die von vielen Seiten gewünschte deutliche Stärkung des sozialen Wohnungsbaus sollte daher nicht stattfinden.²⁹ Der soziale Wohnungsbau sollte sich auf das Zugangsproblem für bestimmte Haushalte, wie beispielsweise Alleinerziehende oder Personen mit Migrationshintergrund, konzentrieren und nicht wie bis in die 1990er Jahre weit in die Mittelschicht reichende Förderungen anbieten.³⁰

Stärkung der Infrastruktur erforderlich

Die Situation auf dem deutschen Wohnungsmarkt ist sehr heterogen. Wichtig ist daher, die Wanderungsströme von den strukturschwachen Räumen in die prosperierenden Wachstumsregionen abzuschwächen.³¹ Bund und Länder müssen mehr Geld in die Hand nehmen, um essenzielle Infrastrukturen vor Ort zu erhalten und auszubauen. Alle ländlichen Räume müssen mit ausreichend technischer (Breitband, ÖPNV) und sozialer Infrastruktur (Kitas, Schulen) ausgestattet sein. Nur eine ausreichende Infrastruktur ermöglicht es, dass Arbeitsplätze fernab der Zentren entstehen können und sich die Abwanderung der jungen Landbevölkerung in die Metropolen abschwächt. Die Kommunen mit konstanter oder schrumpfender Bevölkerung müssen gleichzeitig dafür sorgen, dass ihre Stadt- und Dorfzentren nicht veröden, da sonst die Attraktivität des Lebens fernab der Metropolen verloren geht.

27 Vgl. Deutscher Verband für Wohnungswesen (DV), Städtebau und Raumordnung, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau. Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik, Berlin 2016.

28 Vgl. R. Henger, J. Niehues: Wohngeldreform 2020: Stärkung eines vernachlässigten Instruments, IW-Kurzbericht, Nr. 32, Köln 2019.

29 Vgl. Deutscher Mieterbund, Caritas, Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt et al.: Bündnis schlägt Alarm: „Akutplan für soziales und bezahlbares Wohnen“, Pressemitteilung vom 28.8.2019, Berlin 2019.

30 Vgl. M. Voigtländer, R. Henger: Ideen für eine bessere Wohnungspolitik, Gutachten für die LEG Immobilien AG, Köln 2017.

31 Vgl. M. Hütter, J. Südekum, M. Voigtländer: Die Zukunft der Regionen in Deutschland. Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, Köln 2019.

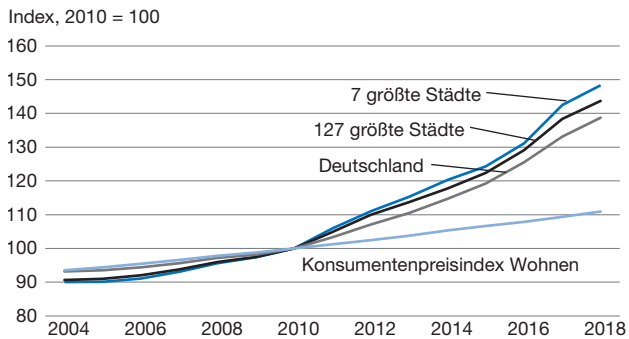
Claus Michelsen

Gedekelt und gebremst: Wer profitiert von den Mietregulierungen?

In Berlin entstehen Trends, sagt man. Gemessen daran kann sich der Rest der Republik auf einiges gefasst machen. Denn das, was derzeit in der Hauptstadt debattiert wird, ist eine Zäsur in der jüngeren Geschichte der deut-

schen Wohnungspolitik. Debattiert wird über einen groß angelegten Rückkauf privatisierter Wohnungsbestände, über die Enteignung zu „gieriger“ Wohnungsunternehmen und ein Einfrieren der Mieten. Der *Mietende-*

Abbildung 1
Entwicklung der Mieten bei Neuverträgen in Deutschland



Quelle: Deutsche Bundesbank: Indikatorensystem für den Wohnungsmarkt; Statistisches Bundesamt.

ckel verspricht eine Atempause für Mieterhaushalte, weil er Mietobergrenzen festsetzt und die starken Mietsteigerungen der letzten Jahre beendet (vgl. Abbildung 1) und die Möglichkeit einräumt, Mieten nachträglich an diese Grenzen anzupassen und abzusenken. Die Mietbelastung soll so deutlich niedriger werden. Die Obergrenzen orientieren sich an den durchschnittlichen Mieten, die im Berliner Mietspiegel für einzelne Qualitätssegmente des Markts ermittelt wurden. Was fehlt, ist die Berücksichtigung der innerstädtischen Lage: Es wird spannend sein, ob die damit erhoffte neue Durchmischung begehrter Stadtteile wieder erreicht wird und ob sich am gentrifizierten Prenzlauer Berg wieder die jungen und kreativen Menschen wie um die Jahrtausendwende ansiedeln können. Dass es aktuell eine erhebliche Belastung von Mietern gibt, ist weitgehend unstrittig – wie knapp der Wohnraum ist und dieser derzeit sogar überbelegt wird, hat zuletzt eine Auswertung des Instituts der deutschen Wirtschaft gezeigt.¹

Viele linke Beobachter sehen in den Vorschlägen zum Mietendeckel viel Vorbildhaftes für eine progressive Wohnungspolitik. So groß die Unterstützung für den Vorstoß in dieser Wählerschicht auch ist, so laut werden allerdings die Bedenken nicht nur von der Wohnungswirtschaft, sondern auch von den allermeisten Ökonomen vorgetragen. Die Standardargumente dabei lauten, dass die Eingriffe in die Preisbildung des Wohnungsmarkts zu

weniger Neubauinvestitionen führen, geringere Instandhaltung existierender Gebäude mit sich bringen und zudem nur die reichen Haushalte von einer entsprechenden Regulierung profitieren.² Zudem wird eine Fehlallokation von Wohnraum erwartet, insbesondere der übermäßige Wohnflächenkonsum, wenn die Knappheit nicht mehr im Preis signalisiert wird.

Allerdings wäre es falsch, blind auf diese Argumente zu hören und auf Regulierungen des Wohnungsmarkts per se zu schimpfen. Die empirische Literatur zeigt, dass es darauf ankommt, wie diese Eingriffe ausgestaltet sind und mit welchem Ziel sie verfolgt werden. Zumindest die bisher ermittelten Effekte der Mietpreisbremse sprechen eine ganz andere Sprache, als die der Standardlehrbücher. Häufig werden diese Argumente und Erkenntnisse allerdings überhört, was der Debatte insgesamt nicht guttut.

Mietpreisbremse: besser als ihr Ruf

Zu Jahresbeginn 2019 hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz die Ergebnisse der Evaluierung der Mietpreisbremse vorgestellt.³ Aus der Arbeit geht hervor, dass die Mietpreisbremse entgegen vieler anderslautender Einschätzungen sehr wohl einen dämpfenden Effekt auf die Mieten entfaltet hat – dies bestätigen Arbeiten aus unterschiedlichen Instituten und Institutionen.⁴ Überraschender scheint allerdings die Erkenntnis, dass die Mietpreisbremse keine nachweislich negativen Effekte auf die Modernisierung und Renovierung von Wohnungen genommen hat und auch keine Anzeichen für eine vermehrte Umwandlung in Eigentumswohnungen vorliegen.⁵

Für viele noch erstaunlicher war die Erkenntnis, dass die Mietpreisbremse einen eher positiven Effekt auf die Neubautätigkeit hat, diese also durch die Regulierung eher

¹ Vgl. S. Kohl, P. Sagner, M. Voigtländer: Mangelware Wohnraum – Ökonomische Folgen des Mietpreisbooms in deutschen Großstädten, Studie im Auftrag des Forschungsinstituts für Gesellschaftliche Weiterentwicklung 2019.

² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/14, Wiesbaden 2013.

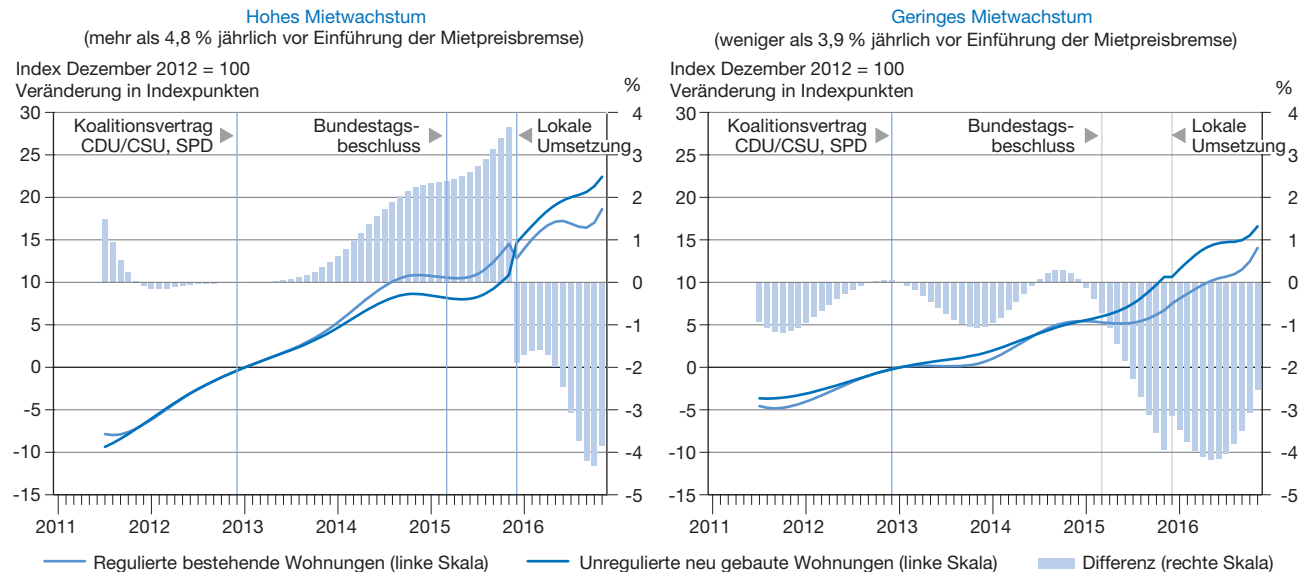
³ A. Mense, C. Michelsen: Evaluierung der Mietpreisbremse, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, 2019.

⁴ Beispielsweise P. Deschermeier, B. Seipelt, M. Voigtländer: Evaluierung der Mietpreisbremse, IW Policy Paper, Nr. 5/2017; K. Kholodilin, A. Mense, C. Michelsen: Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktsproblems, in: DIW Wochenbericht, 85. Jg. (2018), H. 7, S. 107-117; L. Thomschke: Regional Impact of the German Rent Brake, in: German Economic Review, 2019; P. Breidenbach, L. Eilers, J. L. Fries: Rent control and rental prices: High expectations, high effectiveness?, Arbeitspapier des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Nr. 07/2018, Wiesbaden 2018.

⁵ A. Mense, C. Michelsen, K. Kholodilin: Empirics on the causal effects of rent control in Germany, Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2018: Digitale Wirtschaft – Session: Inequality III, Nr. E04-V3, ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, Kiel, Hamburg 2018.

Abbildung 2

Wirkung der Mietpreisbremse auf die Mietentwicklung



Quelle: K. Kholodilin, A. Mense, C. Michelsen: Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktpblems, in: DIW Wochenbericht, 85. Jg. (2018), H. 7, S. 107-117.

nicht verhindert wurde.⁶ Dies liegt daran, dass die Mietpreisbremse eine zentrale Ausnahme formuliert: Neubauten sind dauerhaft von der Regulierung befreit. Gleichzeitig wird die Nachfrage nach den regulierungsbedingten „günstigen“ Wohnungen im Bestandssegment durch die Preisgrenze künstlich angefacht: Mehr Menschen versuchen, innerhalb der Städte Wohnraum zu finden, als dies ohne Mietpreisbremse der Fall gewesen wäre. Das Neubausegment fungiert in dieser Betrachtungsweise als Überdruckventil. Dort steigen die Preise und regen zusätzliche Bautätigkeit an.

Allerdings hat diese Entwicklung ihren Preis. Denn die steigenden Mieten im Neubausegment müssen bezahlt werden. Dort kommen Haushalte mit hoher Zahlungsbereitschaft zum Zug, die sich nicht in den sonst langen Schlangen auf dem regulierten Markt einreihen möchten. Gleichzeitig wird die Wohnungssuche im regulierten Markt zu einer Art Lotterie für Haushalte – in der Praxis versuchen beispielsweise viele Haushalte mit ganzen Bewerbungsmappen einen guten Eindruck bei Vermietern zu hinterlassen. Empirisch beobachtet werden kann daher ein Sprung zwischen regulierten und unregulierten Preisen (vgl. Abbildung 2) – diejenigen, die es sich leisten

können, nehmen die Abkürzung im Neubausegment, alle anderen bieten zum Einheitspreis und hoffen auf den Lotteriegewinn. Haushalte, die im unregulierten Neubausegment mieten, bezahlen also die Angebotsausweitung, von der langfristig auch alle anderen Haushalte profitieren.

Häufig wird in diesem Zusammenhang argumentiert, dass auch im regulierten Bereich vor allem die gut situierten Haushalte von einem Eingriff in den Markt profitieren und die Geringverdienenden aus dem Markt gedrückt würden. Die empirischen Ergebnisse sprechen allerdings gegen diese Hypothese – eher noch können sich durch die Lotterie im regulierten Marktsegment auch Haushalte durchsetzen, die über eine eher geringere Zahlungsfähigkeit verfügen. Analytisch lässt sich zeigen, dass die Differenz zwischen Neubau- und Bestandsmiete ein Indikator für das Ausmaß der Verdrängung von Mietern mit höheren Zahlungsbereitschaften respektive Einkommen ist⁷ – dies führt zu Fehlallokation, die mit einem Verlust von Wohlfahrt verbunden ist.

Die empirischen Ergebnisse legen nahe, dass es genau eben diesen Mechanismus zu geben scheint. Einerseits

6 A. Mense, C. Michelsen, K. A. Kholodilin: The Effects of Second-Generation Rent Control on Land Values, in: American Economic Association, Papers and Proceedings, 109. Jg. (Mai 2019), S. 385-388.

7 A. Mense, C. Michelsen, K. A. Kholodilin: Rent Control, Market Segmentation, and Misallocation: Causal Evidence from a Large-Scale Policy Intervention, im Erscheinen 2019.

zeigt sich, dass die Einführung der Mietpreisbremse zu der genannten Marktsegmentierung mit den entsprechenden Preisdifferenzialen geführt hat. Gestützt wird dies zudem durch Auswertungen auf Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels. Diese zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit, in regulierten Wohnraum einzuziehen, mit Einführung der Mietpreisbremse gerade in der unteren Hälfte des Einkommensspektrums signifikant gestiegen ist. Dies widerspricht dem häufig vorgetragenen Narrativ, die Regulierung würde ausschließlich für Gutverdienende Erleichterungen bringen.⁸

Gut angebremsst, also Deckel drauf?

Die bis hierher vorgetragenen Argumente und Erkenntnisse könnten dazu verleiten, weitaus härtere regulierende Einschnitte in den Wohnungsmarkt vorzunehmen. Der vorgeschlagene Mietendeckel ist ein solches, deutlich weitreichenderes Instrument. Neben der starren Begrenzung der Miete werden Investitionen in den Bestand ebenfalls in den Blick genommen: So sollen Mieterhöhungen abhängig von der jeweiligen Maßnahme mit einer Höchstgrenze versehen sein. Wie bei der Mietpreisbremse gilt aber die vollständige Ausnahme für neue Gebäude, die nach 2014 errichtet wurden. Prinzipiell ist also auch hier zu erwarten, dass der Markt geteilt wird und entsprechende Verdrängungsmechanismen der besser verdienenden Haushalte einsetzen. Zu erwarten ist, dass diese sogar noch viel ausgeprägter auftreten, wenn tatsächlich am Kudamm oder der hippen Kastanienallee in Prenzlauer Berg genauso günstig gemietet werden kann wie in einem vergleichbaren Gebäude in Hellersdorf. Der Nachfragedruck dürfte enorm steigen.

Allerdings steht dann zu befürchten, dass die Grenze von einer sinnvollen Regulierung zur Kappung von zyklischen Preisspitzen zur Überregulierung überschritten ist. Im Ergebnis werden Umzüge nicht erleichtert und angereizt, sondern deutlich unattraktiver. Denn die Haushalte gewichten den zusätzlichen Nutzen aus einem Umzug in eine attraktivere und günstige Wohnung selbstverständlich implizit mit der Wahrscheinlichkeit, dass für diese auch ein Mietvertrag geschlossen werden kann. Steigt also die Zahl der konkurrierenden Haushalte besonders stark, dann sinken die Chancen entsprechend. Statt einer höheren Durchlässigkeit und mehr Bewegung auf dem Wohnungsmarkt wäre so das Gegenteil erreicht. In Stockholm lässt sich gut beobachten, was entsprechende Eingriffe auf dem Wohnungsmarkt anrichten – Wohnungen werden mehrfach untervermietet, geteilt oder anderweitig im

Graubereich genutzt.⁹ Eine neue Wohnung kann oft nur ertauscht werden.

Auf den Policy-Mix kommt es an

Anstatt die Interventionsspirale immer weiter zu drehen, ein Instrument mit zahlreichen Genehmigungs- und Prüfvorbehalten zu schaffen, dass die ohnehin überlastete Berliner Verwaltung vor noch größere Herausforderungen stellt, wäre es eine klügere Politik, der etablierten und jüngst für weitere fünf Jahre verlängerten Mietpreisbremse zu mehr Geltung zu verhelfen. So könnte die öffentliche Hand mit entsprechend niederschweligen Anwendungen die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete und mögliche Zuschläge für Möblierungen oder andere Extras erleichtern. In manchen Städten fehlt es sogar noch gänzlich an einer entsprechenden statistisch validen Grundlage eines qualifizierten Mietspiegels. Auch ist es nicht verboten, Beratung für Mieterinnen und Mieter anzubieten.

Wichtig ist aber vor allem die Erkenntnis, dass selbst wenn die Mietpreisbremse oder andere Eingriffe in den Markt funktionieren, diese aber nur Zeit verschaffen können, um die eigentlichen Probleme zu lösen. Niemand sollte der Illusion erliegen, Wohnungsnot per Dekret beenden zu können. Vielmehr haben viele Städte und Gemeinden selbst ihre Hausaufgaben nicht gemacht, teils sogar verheerende Entscheidungen getroffen: Dass die Bautätigkeit in vielen großen Städten nicht der Nachfrage hinterherkommt, liegt auch daran, dass die Entwicklung von Bauflächen nur schleppend verläuft. Der vielfach beklagte Verlust an Einflussnahme auf das Marktgeschehen ist auch das Resultat von umfassenden Verkäufen kommunaler Wohnungsbestände. Die Stadt Berlin ist in diesem Zusammenhang ein besonders unrühmliches Beispiel.¹⁰

Existenziell bedrohlich wird die Wohnungsmarktkrise aber vor allem für die unteren 40 % der Einkommensverteilung.¹¹ Für diese Gruppen kann aber etwas getan werden:

- Der Staat hat sich massiv aus dem sozialen Wohnungsbau zurückgezogen. Von gut 4 Mio. Wohnungen mit Sozialbindung zu Beginn der 1990er Jahre sind mittlerweile nur noch rund 1 Mio. übriggeblieben, Tendenz weiter sinkend. Dies verschließt den Marktzugang für viele Haushalte.

8 Ebenda.

9 A. Granath Hansson: City strategies for affordable housing: the approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg, in: International Journal of Housing Policy, 19. Jg. (2019), H. 1, S. 95-119.

10 E. von Einem (Hrsg.): Wohnen, Heidelberg 2016.

11 C. Dustmann, B. Fitzenberger, M. Zimmermann: Housing expenditures and income inequality, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Diskussionspapier, Nr. 48, 2018.

gang für ganz bestimmte Bevölkerungsschichten die selbst mit einer entsprechenden Unterstützung durch Wohngeld keine Chance haben, eine Wohnung zu finden. Hier sollten die aktuellen Finanzierungsmöglichkeiten genutzt werden und in signifikantem Umfang in die eigene oder die geförderte private Wohnungsbau-tätigkeit einzusteigen, kurzfristig auch Belegungsrechte in existierenden Wohnungen zu kaufen.

- Statt einer Politik des Verkaufs von Bauland an die oder den Meistbietenden sollten Konzeptvergaben ein wichtiges Instrument der Stadtentwicklungspolitik sein. Dabei können Investoren bevorzugt werden, die andere Renditeerwartungen formulieren und entsprechend günstigeren Wohnraum anbieten – beispielsweise Genossenschaften. Zudem eröffnet die aktuelle Marktlage Chancen, Auflagen für die spätere Nutzung zu machen und darüber hinaus Planungsgewinne abzuschöpfen. Städte sollten auch darüber nachdenken, sich Vorkaufsrechte für den Fall eines Weiterverkaufs der Flächen oder die ausbleibende Bebauung zu sichern, um mögliche Spekulationen mit baureifem Land zu unterbinden.
- Gezielt sollten auch Investoren angesprochen werden, die zwar Flächen halten, deren Investitionsbereitschaft aber aus anderen Gründen gering ist. So ist es beispielsweise nicht immer im Interesse einer Wohnungsgenossenschaft, neue Wohnungen zu errichten, wenn die Mitglieder alle ausreichend versorgt sind. Es kann auch die Situation bestehen, dass die Rücklagen noch

nicht ausreichen, um ein entsprechendes Vorhaben zu finanzieren. In solchen Fällen könnten Städte und Länder mit Eigenkapital ähnlichen Nachrangdarlehen unterstützen.

- Das Umland von Städten kann eine attraktive Ausweichmöglichkeit für Haushalte sein, sofern die Anbindung mit dem öffentlichen Personennahverkehr stimmt, soziale Einrichtungen existieren oder auch schnelles Internet verfügbar ist. Leider ist all dies keine Selbstverständlichkeit, selbst unmittelbar an den Rändern der Stadt nicht. Klare Entwicklungspläne können aber bereits jetzt Haushalte dazu bewegen, den Wohnungsmarkt in den Zentren zu entlasten.

In einem solchen Policy-Mix hätten regulierende Eingriffe einen sinnvollen Platz und würden helfen, die Spitzen der Wohnungsmarktkrise zu kappen. Ohne entsprechenden realen zusätzlichen Wohnungsbau würde allerdings das Problem nur vertagt, was langfristig nicht nur zulasten der Haushalte geht, die sich nicht ausreichend mit Wohnraum versorgen können, sondern auch negative gesamtwirtschaftliche Effekte durch Produktivitätsverluste und durch eine geringere Standortqualität bedeutet.¹²

12 T. Krebs, M. Scheffel: Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 2017.

Carsten Kühl

Wohnungspolitik zwischen Ideologie und Pragmatismus

Der deutsche Wohnungsmarkt befindet sich in einer gesellschaftspolitisch problematischen Situation. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) fragt jährlich die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister (OB) der Städte mit über 50 000 Einwohnern danach, welche gesellschaftspolitischen Aufgaben derzeit eine besondere Bedeutung in ihrer Stadt haben. „Der größte Handlungsbedarf meiner Stadt liegt beim Thema Wohnungsbau und bezahlbarer Wohnraum.“¹ Das sagen 66 % der Befragten und katapultieren das Thema mit deutlichem Abstand auf Platz 1 des „OB-Barometers 2019“ (vgl. Abbildung 1). Ein

Befund, der übrigens nicht überraschend kommt. Die Bedeutung des Handlungsfelds hat in den letzten Jahren in der Befragung kontinuierlich zugenommen.

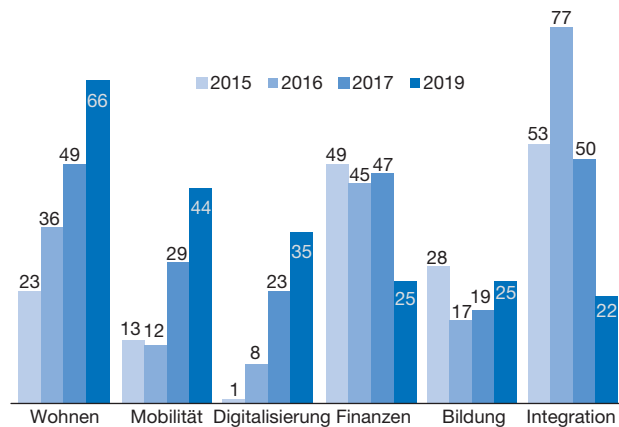
Die Einschätzung der Stadtspitzen wird durch aktuelle empirische Untersuchungen gestützt. Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) hat den Bedarf im Wohnungsbau analysiert.² Danach bleibt die Bautätigkeit bundesweit deutlich hinter dem Bedarf zurück. Zwar liegen hinrei-

1 Deutsches Institut für Urbanistik: OB-Barometer 2019, Berlin 2019.

2 R. Henger, M. Voigtländer: Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbaubedarfsmodells, IW-Report, Nr. 26/19, Köln 2019.

Abbildung 1 Umfrageergebnisse: Top 6 der wichtigsten Aufgaben in der eigenen Stadt

Antworten der (Ober-)Bürgermeister/innen, Frage ohne Antwortvorgaben, Mehrfachnennungen möglich, in %



Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu): OB-Barometer 2019.

chend Baugenehmigungen vor, aber die Kapazitätsengpässe in der Planung und in der Bauwirtschaft verhindern eine schnelle Umsetzung. In den sieben größten deutschen Städten wurden von 2016 bis 2018 nur 71 % der benötigten Wohnungen gebaut, wobei die Wohnungsbedarfsquote zwischen Hamburg (86 %) und Köln (46 %) erheblich schwankt. Dass in strukturschwachen Regionen deutlich über dem Bedarf gebaut wird, löst keine Probleme, sondern schafft neue, weil Leerstände diese Kommunen perspektivisch als Wohn- und Lebensstandort immer unattraktiver machen werden. Festzuhalten bleibt, dass in den Städten und Umlandgemeinden, in denen die Bautätigkeit mit dem Bedarf nicht standhält, Mieten und Immobilienpreise überproportional steigen. Der Deutsche Städtetag hat bereits im Jahr 2017 aufgezeigt, dass in den Großstädten und Metropolkernen, aber auch in kleineren wirtschaftsstarken Städten und Universitätsstandorten die Steigerungsraten der Angebotsmieten (Erst- und Wiedervermietungs-mieten) deutlich über dem Anstieg des allgemeinen Preisniveaus liegen.³

Die skizzierte Entwicklung wird gesellschaftspolitisch noch problematischer, wenn Bezieher niedriger Einkommen in stärkerem Maße von Wohnkosten und hohen Mietsteigerungen betroffen sind als Bezieher höherer Einkommen. Wenn also die ohnehin bereits bestehende Ungleichverteilung beim Einkommen und Vermögen durch

die Verteilung der verfügbaren Einkommen nach Abzug der Wohnkosten verschärft wird.

Die Hans-Böckler-Stiftung hat die Mietbelastungsquoten (Anteil der Mietkosten am verfügbaren Einkommen) in den 77 größten deutschen Städten untersucht.⁴ Bezieher niedriger Einkommen weisen danach im Durchschnitt nicht nur eine signifikant höhere Mietbelastungsquote als Bezieher höherer Einkommen auf, sondern sie leben generell in schlechteren Wohnverhältnissen. „Haushalte mit geringeren Einkommen leben in schlechterer Qualität, auf kleinerer Fläche und haben eine deutlich höhere Mietbelastung zu tragen. Einkommensungleichheiten werden so in den Wohnverhältnissen nicht nur reproduziert, sondern sogar noch verstärkt.“⁵

Dustmann, Fitzenberger und Zimmermann haben für den Zeitraum von 1993 bis 2013 untersucht, inwieweit die Ungleichverteilung der Einkommen durch die Wohnkosten verändert wird. Ihre Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Veränderungen der Wohnungsausgaben die Ungleichverteilung der Einkommen (verfügbare Einkommen nach Abzug der Wohnkosten) in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre verstärken.⁶ Schließlich hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) in einer aktuellen Studie speziell die Wohnkostenbelastung der über 65-Jährigen untersucht und festgestellt, dass sich im Zeitraum von 20 Jahren der Anteil derjenigen mit einer Mietbelastungsquote, die über 30 % liegt, von 38 % auf 63 % deutlich erhöht hat.⁷

Die problematischen Verteilungswirkungen der Wohnkosten lassen sich nicht leugnen und werden auch von der Bundesregierung in ihrem Wohngeld- und Mietenbericht 2018 bestätigt.⁸

Staatlicher Handlungsbedarf

Um den politischen Handlungsbedarf zu begründen, kann die Situation auf dem deutschen Wohnungsmarkt wie folgt zusammengefasst werden:

3 Deutscher Städtetag: Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik, Positionspapier des Deutschen Städtetages, Berlin, Köln 2017, S. 5.

4 H. Lebhuhn, A. Holm, S. Junker, K. Neitzel: Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten, Berlin, Düsseldorf 2017.

5 Ebenda, S. 7.

6 C. Dustmann, B. Fitzenberger, M. Zimmermann: Housing Expenditures and Income Inequality, IZA Discussion Paper, Nr. 11953, Bonn 2018.

7 L. Romeu Gordo, M. M. Grabka, A. Lozano Alcontara, H. Engstler, C. Vogel: Immer mehr ältere Haushalte sind von steigenden Wohnkosten schwer belastet, in: DIW Wochenbericht, Nr. 27/2019, Berlin 2019.

8 Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat: Wohngeld- und Mietenbericht 2018, S. 48, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/Wohngeld-und-Mietenbericht-2018.html> (29.8.2019).

- In bestimmten Kommunen (Schwarmstädten, Metropolen, Universitätsstädten etc.) und zum Teil in deren suburbanen Regionen ist die Nachfrage nach Wohnraum signifikant höher als das Angebot, mit den entsprechenden preissteigernden Wirkungen.
- Die Preissteigerungen entstehen weniger bei den Bestandsmieten, sondern vor allem bei den Angebotsmieten (Erst- und Wiedervermietung) und komplementär dazu bei den Preisen für den Erwerb von Wohneigentum.
- In den Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten steigt ceteris paribus die Mietbelastungsquote der Bezieher niedriger Einkommen besonders stark an und verschärft die ohnehin bereits bestehende materielle Ungleichverteilung.

Die politischen Implikationen aus dieser Situationsbeschreibung lauten:

- Die Rahmenbedingungen für die Schaffung von (bezahlbarem) Wohnraum in Städten mit einem massiven Nachfrageüberhang sind dringend zu verbessern.
- Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um die verteilungspolitisch unerwünschten Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt einzudämmen.

Ideologisch determinierte Lösungsansätze

Vertrauen auf den Marktmechanismus

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat 2018 in seinem Gutachten „Soziale Wohnungspolitik“ eine klassisch marktwirtschaftliche Lösung vorgeschlagen.⁹ Sozialpolitisch nicht vertretbare Mietbelastungen sollen durch eine reine Subjektförderung – sprich durch (verbesserte) Wohngeldzahlungen – kompensiert werden. Die staatliche Förderung des sozialen Wohnungsbaus wird ebenso abgelehnt wie eine Verschärfung mietrechtlicher Regulierungen, insbesondere die sogenannte Mietpreisbremse, mit der extreme Mietsteigerungen bei der Wiedervermietung verhindert werden sollen.

Verbesserte Wohngeldzahlungen sind grundsätzlich geeignet, als zu hoch empfundene Wohnkosten abzumildern. Voraussetzung hierfür ist aber, dass die Vermieter die höheren Wohngeldzahlungen nicht auf ihre Mieter überwälzen, sprich eine entsprechend höhere Miete ab-

verlangen können. Genau diese Voraussetzung erfüllt der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats aber nicht. Im Gegenteil: Er plädiert für eine Deregulierung des Mietrechts, in der Hoffnung dadurch Investitionsanreize zu generieren. Allein aufgrund der derzeit noch immer zu erwartenden hohen Wertsteigerungen von Immobilien in Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt und aufgrund der extrem günstigen Refinanzierungsbedingungen auf dem Kapitalmarkt dürfte die Ursache für unzureichenden Wohnungsneubau nicht beim Mietrecht liegen, sondern vielmehr bei der unzureichenden Bereitstellung von Bauland.¹⁰

Es kann nicht Aufgabe des Sozialstaats sein, als zu hoch angesehene Mieten dauerhaft für einen immer größer werdenden Personenkreis durch Zahlung von Wohngeld quasi herunterzusubventionieren und dabei auch noch Gefahr zu laufen, dass Wohngeldverbesserungen zum Teil über höhere Mietforderungen abgeschöpft werden. Sozialen Wohnungsbau abzulehnen, bedeutet dann aber, perspektivisch auf Sockelwerte infolge der Neubautätigkeit zu hoffen. Angesichts der eingeschränkten innerstädtischen Mobilität von Mietern und der auch immer höheren Mietbelastung der Besserverdienenden gehört schon eine ganze Menge Optimismus dazu, darauf zu vertrauen, dass teure Neuvermietungen ein Mieterkarussell in Gang setzen, auf das Bezieher niedriger Einkommen am Ende (bei bezahlbaren Mieten) aufspringen können. Die Erfahrungen europäischer Metropolen, wie z. B. London, zeigen, dass sich die unreglementierte Preisspirale stetig nach oben bewegt. Eine platzende Immobilienblase könnte dagegen zu einer Preisbereinigung auf dem Immobilienmarkt führen. Die US-amerikanischen und spanischen Erfahrungen aus der Immobilien- und Finanzmarktkrise vor rund zehn Jahren vermitteln jedoch bei niemandem eine Sehnsucht nach einer solchen Art der Marktbereinigung.

Schließlich sind unangemessen hohe Mieten nicht nur ein verteilungspolitisches Problem. Sie beeinträchtigen auch die räumliche Flexibilität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Das kann zu einer Fehlallokation der Produktionsfaktoren und damit gesamtwirtschaftlich zu Wachstumseinbußen führen.¹¹ Insofern ergäbe sich nicht nur eine verteilungs-, sondern auch eine wachstumspolitische Rechtfertigung, in den Wohnungsmarkt einzugreifen.

⁹ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Soziale Wohnungspolitik, Berlin 2018.

¹⁰ Baulandentwicklung wird auch vom Wissenschaftlichen Beirat als wesentliche Ursache unzureichenden Wohnungsneubaus gesehen, vgl. ebenda, S. 23 ff.

¹¹ T. Krebs: Wohnungsnot. Mehr Markt ist nicht die Lösung, Makronom vom 27.8.2019, <https://makronom.de/wohnungsnot-bezahlbarer-wohnraum-in-deutschland-mehr-markt-ist-nicht-die-loesung-27575> (29.8.2019).

Vergesellschaftung

In der Stadt Berlin wird zurzeit eine andere Diskussion geführt: nicht mehr Markt, sondern mehr Staatseigentum im Wohnungssektor – so der Kern der Debatte. Dabei geht es weniger um die Ausübung des Vorkaufsrechts in Gebieten mit Milieuschutzzatzung, sondern um die Vergesellschaftung nach Art. 15 Grundgesetz von Wohnungsgesellschaften mit mehr als 3000 Wohneinheiten. Nach einer Schätzung des Berliner Senats müssten bei einem jährlichen Haushaltsvolumen von 29 Mrd. Euro einmalig ca. 36 Mrd. Euro für den Erwerb der Wohnbestände aufgebracht werden.¹²

Die Gründe gegen eine solche Form der Vergesellschaftung liegen auf der Hand: Mit dem Kauf wird kein neuer Wohnraum in Berlin geschaffen, und es ist auch nicht davon auszugehen, dass die Objekte unmittelbar nach der Vergesellschaftung billiger vermietet werden, zumal die Mietpreise der beiden großen privaten Berliner Wohnungsbaugesellschaften mit durchschnittlich 6,46 Euro bzw. 6,71 Euro pro Quadratmeter im Rahmen liegen.¹³ Bliebe also nur das Ansinnen, potenzielle künftige Mieterhöhungen zu verhindern oder abzumildern. Eine ursachenadäquate Politik müsste dann aber beim Mietrecht ansetzen, zumal es mit der sogenannten Kappungsgrenze und der Mietpreisbremse bereits entsprechende Instrumente gibt, die man bei Bedarf auch nachjustieren könnte. Ähnliches gilt für den Vorwurf, dass Mieter „raus saniert“ oder durch unterlassene Instandhaltung „rausgeekelt“ würden. Sollte so etwas legal funktionieren, müsste das Recht geändert werden und nicht die Eigentumsverhältnisse. Es gibt ohnehin gute Gründe, bestimmte Regelverstöße im Mieter-Vermieter-Verhältnis künftig als Wirtschaftsstrafsache zu behandeln.

In all den zuvor beschriebenen Konstellationen bleibt unklar, warum mieterunfreundliches Verhalten ausgerechnet bei der 3001sten Wohneinheit beginnen soll. Es ist nicht erkennbar, dass kleinere Gesellschaften oder die große Zahl privater Vermieter sich signifikant anders oder mieterfreundlicher verhalten als die großen. Wenn das richtig ist, ist der Vorwurf der Willkür nur schwer auszuräumen.

Ordnungspolitische Grundsätze haben in der Marktwirtschaft keinen Selbstzweck, sie sind nicht sakrosankt. Wenn man sie willkürlich verletzt, können sie aber – Stich-

wort Vertrauensschutz von Investoren – erheblichen Schaden anrichten. Wenn es großen Wohnungsgesellschaften gelingen sollte, sich Wettbewerbsvorteile gegenüber konkurrierenden Mitbewerbern zu verschaffen und ihre Marktmacht zulasten ihrer Mieter zu missbrauchen, dann wäre das eine Frage des Wettbewerbsrechts und nicht von Art. 15 Grundgesetz.

Pragmatische Lösungsansätze

Alle im Weiteren genannten Maßnahmen müssen bereits heute konsequent angegangen werden, damit sie je nach Dauer der Umsetzung ihre Wirkungen zeitnah entfalten können.

Dem Problem der hohen Mietbelastungen unterer Einkommensgruppen ist kurzfristig nur durch signifikante Verbesserungen beim Wohngeld zu begegnen. Die notwendigen Parameter stehen im Wohngeldgesetz zur Verfügung. Mietenstufen, Einkommensgrenzen und Ausgleichsmaß könnten verändert und die Transferzahlungen dynamisiert werden. Um zu verhindern, dass die höheren Wohngeldleistungen direkt durch Mieterhöhungen absorbiert werden, sind komplementär entsprechende mietrechtliche Regulierungen notwendig. Hier ist der Bund gefordert. Mietrecht und Wohngeldgesetz sind Bundesgesetze. Perspektivisch können Wohngeldzahlungen nicht der Reparaturbetrieb für Defizite auf dem Arbeitsmarkt (prekäre Beschäftigungsverhältnisse) und im Rentensystem sein. Die hohen Mietbelastungsquoten haben ihre Ursachen nicht nur in hohen Mieten, sondern ebenso in schlecht bezahlten Arbeitsverhältnissen und geringen Rentenzahlungen. Mittel- bis langfristig greift eine reine Subjektförderung ohnehin zu kurz. Deshalb müssen schon heute Maßnahmen ergriffen werden, die mittel- bis langfristig geeignet sind, mehr bezahlbaren Wohnraum in den Städten zu schaffen.

Sozial geförderte Wohnungsbestände mit Mietpreis- und Belegungsbindung sind in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Es liefen mehr Belegungsbindungen aus als neuer sozialer Wohnraum geschaffen wurde. Die Gründe sind vielfältig: die falschen demografischen Erwartungen, der Trend zu Singlehaushalten, die niedrigen Zinsen, die die konventionelle Förderung mit zinsverbilligten Darlehen nicht besonders attraktiv erscheinen ließen, und es wurde zu wenig Geld bereitgestellt, um attraktivere Förderbedingungen zu realisieren. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob sich die mit der Föderalismuskommission verlagerte Zuständigkeit für sozialen Wohnungsbau auf die Länder bewährt hat. Im Prinzip finanziert der Bund über die Entflechtungsmittel (518 Mio. Euro im Jahr) und zusätzliche 1 Mrd. Euro 2019 – entgegen dem Konnexitätsprinzip – nach wie vor

¹² R. Bollmann, I. Kloepfer: Ist der Sozialismus die einzige Rettung?, FAZ-NET vom 4.4.2019, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wohnen/ist-der-sozialismus-die-rettung-in-der-wohnungsnot-16116693.html> (29.8.2019).

¹³ Die im kommunalen Besitz befindlichen Berliner Wohnungsunternehmen liegen nach eigenen Angaben bei durchschnittlich 5,98 Euro pro Quadratmeter.

den sozialen Wohnungsbau. Der Finanzierungsschlüssel, der sich weitgehend an der Einwohnerzahl orientiert, gewährleistet aber nur sehr begrenzt eine bedarfsgerechte Mittelverwendung.

Der soziale Wohnungsbau bleibt vor allem in Wachstumsregionen ein wichtiges Element der Wohnungspolitik. Die Förderstrukturen müssen den Bedingungen auf den Finanzmärkten angepasst werden. Und falls der Bund die Länder weiterhin finanziell unterstützen möchte, dann muss er dies zukünftig selektiv bedarfsorientiert und nicht mit der Gießkanne tun.

Langfristig wird entscheidend sein, ob für die Kommunen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um in ihren Städten – insbesondere im Bereich der Innenentwicklung – zusätzlichen bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Im Kern geht es um eine neue Bodenpolitik. Bodenverfüg-

barkeit entscheidet nicht nur über die Gestaltungsfähigkeit der Kommunen, Boden ist auch der größte Preistreiber auf dem Immobilienmarkt. Das Deutsche Institut für Urbanistik hat 2017 gemeinsam mit dem Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (vhw) eine „Bodenpolitische Agenda“ veröffentlicht, die konkrete und praxisorientierte Maßnahmen aufzeigt.¹⁴ In der Baulandkommission der Bundesregierung wurden manche – leider nicht alle – dieser Maßnahmen aufgegriffen. Die Zukunft einer nachhaltigen Wohnungspolitik wird entscheidend davon abhängen, ob der Gesetzgeber jetzt die Kraft hat, noch in dieser Legislaturperiode wenigstens für einen großen Teil der vorgeschlagenen Maßnahmen die notwendigen gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen.

14 Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (vhw): Bodenpolitische Agenda 2020-2030, Berlin 2017.

Carolin Wandzik

Vielschichtige Aufgaben für die Wohnungspolitik

Mietpreisbremse, Enteignungen, Mieten einfrieren – dies sind Forderungen, die noch vor wenigen Jahren undenkbar gewesen wären, heute aber auf viel Zustimmung in der Öffentlichkeit treffen und von staatlicher Seite zum Teil auch schon umgesetzt werden. Daran wird deutlich, dass der Wohnungsmangel in vielen deutschen Städten als das Problem Nr. 1 gesehen wird und die Politik zum Handeln zwingt, auch unabhängig vom Sinngehalt mancher Maßnahme. Unbestritten ist, dass dringend Wege zur Lösung dieses Knappheitsproblems gefunden werden müssen. Wohnen ist ein elementares Grundbedürfnis und daher auch emotional stärker besetzt als andere Themen. Es gibt keine Alternative zum Wohnen, doch vielerorts wird die Versorgung mit Wohnraum, gerade für Haushalte mit geringem oder mittlerem Einkommen schwieriger.

Die Knappheit an bezahlbarem Wohnraum hat viele Ursachen. Der wesentliche Faktor ist jedoch der Bevölkerungsanstieg in den Ballungsgebieten, der sich inzwischen auf die Umlandkommunen ausweitet und durch die verstärkte Zuwanderung von Arbeitskräften und Schutzsuchenden hervorgerufen wird. In einer freien Marktwirtschaft passt sich das Angebot früher oder später der Nachfrage an. Der Wohnungsbau reagiert aufgrund seiner langen Vorlaufzeiten mit einer gewissen zeitlichen Trägheit, während die Nachfrage weiter ansteigt. Hinzu kommen limitierende

Rahmenbedingungen, die die Neubautätigkeit behindern, wie z. B. der Mangel an Bauflächen und die hohe Auslastung der Baufirmen.

Ist Wohnraum noch bezahlbar?

Die Folge des anhaltenden Missverhältnisses zwischen Wohnungsangebot und -nachfrage ist ein kontinuierlich steigendes Preisniveau. Eine Trendumkehr der Wohnungsmarktanspannung ist derzeit nicht absehbar. Die aktuellen Zahlen von GEWOS und ImmobilienScout24 aus dem Frühjahrsgutachten der Immobilienwirtschaft 2019 zeigen im dritten Quartal des Jahres 2018 einen bundesweiten Anstieg der Angebotsmietpreise (Neuvertragsmieten) um 3,9 % gegenüber dem Vorjahr. Insgesamt zeigt sich ein bundesweiter Anstieg seit Beginn der Zeitreihe im ersten Quartal 2007 um 36,8 %.¹

Grundsätzlich kann von einer Simultanität der Lohn- und Mietentwicklung ausgegangen werden, da ein Ansteigen der Löhne die Kaufkraft und letztlich den Wohnkonsum

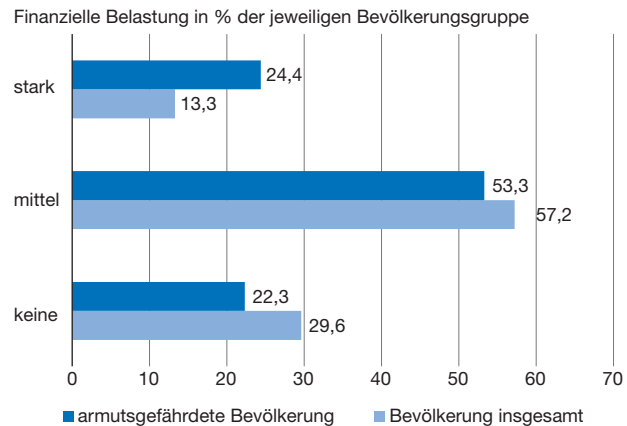
1 GEWOS: Frühjahrsgutachten Wohnimmobilien 2019, in: Zentraler Immobilien Ausschuss (ZIA) (Hrsg.): Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft 2019 des Rates der Immobilienweisen, 2019; ImmobilienScout24: Bundesweite Angebotsmieten 2019.

der Bevölkerung positiv beeinflusst. Schlussendlich führt dies bei unelastischem Angebot zu Preissteigerungen. Jedoch nehmen auch weitere Faktoren, wie Wanderungsbewegungen sowie das vorhandene Wohnungsangebot, Einfluss auf die Mietpreise, wodurch es regional zu einer differenzierten Ausgestaltung der Miet- und Kaufpreisentwicklung kommt. Dementsprechend unterschiedlich verhält sich auch die Wohnkostenbelastung. Sie ist umso höher, je niedriger das verfügbare Einkommen innerhalb eines Haushalts und je höher die lokalen Mieten und Kaufpreise sind. So müssen die unteren Einkommensgruppen einen höheren Anteil ihrer Konsumausgaben für das Wohnen einsetzen, als Haushalte mit einem höheren Einkommen. Laut einer Umfrage zur subjektiven Einschätzung der monatlichen Belastung durch Wohnkosten fühlen sich rund 70 % der Bevölkerung finanziell belastet. Bei der armutsgefährdeten Bevölkerung liegt der Wert bei rund 77 %, von denen sich rund ein Viertel stark belastet fühlt (vgl. Abbildung 1). Vom verfügbaren Haushaltsnettoeinkommen wurden im Jahr 2017 durchschnittlich 26 % für Wohnkosten aufgewendet. Bei der armutsgefährdeten Bevölkerung lag der Anteil mit rund 48 % wesentlich höher.²

Wohnen ist daher für viele Haushalte oftmals nur noch eingeschränkt bezahlbar. Vor allem in den Metropolregionen haben sich die Lohn- und Wohnkosten konträr entwickelt, sodass sich in vielen Orten selbst Durchschnittsverdiener keinen Umzug innerhalb der Kernstadt mehr erlauben können oder von Mieterhöhungen finanziell überfordert werden. Derzeitige Stadt-Umland-Wanderungen zeigen bereits, dass einkommensschwächere Haushalte und Haushalte mit mittlerem Einkommen ihren Wohnort vielerorts nicht mehr frei wählen können, sondern in zunehmendem Maße an den Stadtrand oder ins Umland verdrängt werden.

Die in den vergangenen Jahren bundesweit gestiegene Wertschätzung des städtischen Lebens hat zu einer Reurbanisierung beigetragen, deren Grenzen nun offenkundig werden. Nachdem die attraktiven städtischen Räume ihre derzeitigen Kapazitätsgrenzen erreicht haben, kommt es zu einer Zunahme von Suburbanisierungsprozessen. Die Gründe hierfür sind einerseits auf das dort vielfach geringere Miet- und Kaufpreisniveau und andererseits auf den Mangel an Bauflächen in den Kernstädten zurückzuführen. Dass viele Menschen oftmals nicht mehr in der Stadt wohnen, in der sie arbeiten, sondern aufgrund von Ausweichbewegungen ins Umland gezogen sind, wird unter anderem an den gestiegenen Pendlerzahlen sowie der

Abbildung 1

Belastung durch monatliche Wohnkosten 2017

Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis): Wohnkostenbelastung, 2018.

gestiegenen durchschnittlichen Länge des Arbeitswegs deutlich. Während im Jahr 2000 noch 53 % aller Arbeitnehmer pendelten, waren es im Jahr 2015 bereits 60 %. Die Länge des Arbeitswegs stieg von 14,6 km im Jahr 2000 auf 16,8 km im Jahr 2015.³ Die genannten Ausweichbewegungen führten bereits dazu, dass die Preisdynamik im Umland häufig bereits größer ist als in den Kernstädten selbst. Der Fokus der Wohnungsmarktbetrachtung und der strategischen Wohnungspolitik sollte daher nicht lediglich auf der Kernstadt liegen, sondern das Umland mit einschließen.

Zur Entschärfung der Wohnungsknappheit gibt es kein Allheilmittel. Es zeichnen sich jedoch unterschiedliche Ansätze ab, die dazu beitragen können: Schaffung von (bezahlbarem) Wohnraum, durch eine Begrenzung der derzeitigen Marktmieten und durch eine verbesserte infrastrukturelle Anbindung des preisgünstigeren Umlands an die Kernstadt.

Ansätze zur Schaffung von (bezahlbarem) Wohnraum

Ein wesentlicher Engpassfaktor für zusätzlichen (bezahlbaren) Wohnraum ist fehlendes bezahlbares Bauland. Die Preise für Bauland stiegen in den vergangenen Jahren bundesweit um rund 50 %. (Brach-)Flächenrecycling nimmt daher eine immer wesentlichere wohnungspolitische Bedeutung ein. Auch aus volkswirtschaftlicher und ökologischer Sicht ist dies erstrebenswert, da die Inanspruchnahme stetig neuer Flächen konträr zu einer nach-

2 Statistisches Bundesamt (Destatis): Wohnkostenbelastung, 2018; Institut der deutschen Wirtschaft: Die Erschwinglichkeit von Wohnraum, IW-Gutachten, 2018.

3 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): Immer mehr Menschen pendeln zur Arbeit, April 2017, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/2017-pendeln.htm> (27.8.2019).

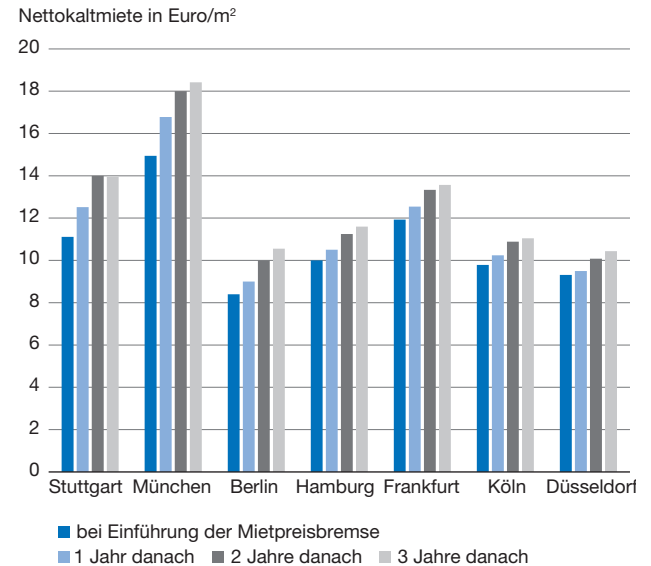
haltigen Stadtentwicklung steht. So hat die Bundesregierung im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel vorgegeben, die Flächenversiegelung bis 2020 auf 30 ha/Tag und bis 2030 auf unter 30 ha/Tag zu reduzieren. In das Blickfeld fielen daher in der Vergangenheit unter anderem großflächige Bahnareale, die aufgrund eines strukturellen Wandels aufgegeben wurden. Insbesondere in städtischen Lagen boten die Brachen neue Möglichkeiten der Stadtentwicklung. Zukünftig gesehen wird es jedoch problematischer werden, auf diese Flächen zurückzugreifen, da der Großteil bereits revitalisiert wurde. Dies verhält sich ähnlich wie bei den Flächen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA), bei denen es sich häufig um militärische Konversionsflächen handelt, die größtenteils ebenfalls bebaut wurden.

Es wird nötig sein, weiteres Bauland zu mobilisieren. Zukünftig interessant könnten Gewerbebrachen werden, die unter anderem aufgrund des gewerblichen Bedeutungsverlusts der Innenstädte sowie einer Abwanderung von Unternehmen aus strukturschwachen Regionen vermehrt entstehen. In das Blickfeld für potenzielles Bauland fallen zudem immer häufiger Kleingartensiedlungen. Diese sind aufgrund ihrer zentralen Lagen und einer guten Erschließung begehrte Baulandflächen. Nicht ohne Grund sind diese Flächen in der Regel von den Kommunen verpachtet und nicht an die Nutzer veräußert worden. Jedoch erweisen sich Umnutzungsvorhaben für diese Flächen in der öffentlichen Diskussion als besonders konfliktreich, da hier die Partikularinteressen großer Wählergruppen dem Bedarf nach neuem Wohnraum gegenüberstehen. Hier wird stärker als bisher eine politische Güterabwägung nötig sein. Beispielhaft kann an dieser Stelle der Interessenkonflikt im Pergolenviertel in Hamburg aufgeführt werden. Um gegen die geplante Bebauung mehrerer Kleingartensiedlungen vorzugehen, gründete sich eigens eine Bürgerinitiative, die durch das Sammeln von mehr als 10000 Unterschriften ein Bürgerbegehren auslöste und den Planungs- und Bebauungsprozess entscheidend verlangsamte.

Vor dem Hintergrund des NIMBY-Effektes („Not in my backyard“) sorgt der Großteil an Baulandmobilisierung, aber auch Nachverdichtungen, für Kontroversen in der Bevölkerung. Hier sind vor allem Transparenz und eine starke Kommunikations- und Beteiligungskultur gefordert, aber auch der politische Mut, Prioritäten zu setzen. Die Baulandmobilisierung allein birgt zwar ein großes Potenzial um zur Lösung des Mengenproblems beizutragen, führt aber nicht unmittelbar zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums. Sie wird daher als alleiniger Ansatz nicht ausreichen. Ferner werden die Potenziale in den Kernstädten der Wachstumsregionen an ihre Grenzen stoßen, sodass die Umlandregionen für die strategische Woh-

Abbildung 2

Angebotsmietniveau bei und nach Einführung der Mietpreisbremse in ausgewählten Städten



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von GEWOS basierend auf ImmobilienScout24.

nungsmarktentwicklung in den Fokus genommen werden müssen.

Das Rad muss jedoch keineswegs neu erfunden werden. Viele Instrumente zum Erhalt und zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums bestehen seit langem, wurden in der Vergangenheit aber selten genutzt, obwohl der Bestand an preiswertem Wohnraum bereits vor Jahren drastisch zurückging. Zu nennen sind hier unter anderem das Erbbaurecht, Sozialquoten, Mietpreisbremse und Konzeptvergaben. Diese Instrumente ermöglichen unter anderem, dass auch kommunalpolitische Ziele bei der Flächennutzung berücksichtigt werden:

Mietpreisbremse

Die im Jahr 2015 eingeführte Mietpreisbremse, mit dem Ziel, wohnungsuchende Haushalte in angespannten Wohnungsmärkten vor überproportionalen Wiedervermietungsmieten zu schützen, nahm nur geringfügig und auch nur kurzfristig Einfluss auf die Mietpreisentwicklung. Eine erste Auswertung von GEWOS zur Preisentwicklung in ausgewählten Großstädten zeigt kaum Veränderungen der Preiskurve. In vereinzelt Städten, wie Hamburg oder Düsseldorf scheint sich dagegen in den ersten Jahren nach Einführung der Mietpreisbremse die Preisentwicklung geringfügig verlangsamt zu haben (vgl. Abbildung 2).

Erbbaurecht

Unter anderem wird das Instrument des Erbbaurechts⁴ derzeit in vielen deutschen Kommunen diskutiert. Es stellt für Kommunen eine Möglichkeit dar, kommunale Grundstücke nicht zu veräußern und einer möglichen Preisspekulation auszusetzen, sondern zu verpachten. Dadurch kann der kommunale Einfluss auf die Nutzung langfristig vertraglich gesichert werden. So können beispielsweise Mietobergrenzen vereinbart oder der Zugang für bestimmte Nutzergruppen gesichert werden. Die aktuelle GEWOS-Studie zum Erbbaurecht für die Baulandkommission zeigt jedoch, dass es von den Investoren nur dann akzeptiert wird, wenn die Konditionen die Wirtschaftlichkeit gewährleisten und wenn es keine alternativen Flächenangebote zum Kauf gibt. Vor dem Hintergrund der derzeit niedrigen Kapitalmarktzinsen ist der Erwerb von Bauflächen, auch bei hohen Bodenpreisen immer noch attraktiver. Interessant hingegen ist das Erbbaurecht für neu zu gründende Genossenschaften, denen es häufig an Eigenkapital fehlt. Für diese hat das Erbbaurecht den Vorteil, dass die Erwerbskosten für das Grundstück entfallen und dass damit die Finanzierung erleichtert wird.

Konzeptvergaben

Auch Konzeptvergaben bieten sich bei der Realisierung von kostengünstigem Wohnraum an. Kommunale Grundstücke werden nicht an den Höchstbietenden, sondern auf Grundlage von Konzeptausschreibungen vergeben. Neben der Möglichkeit der Realisierung bezahlbaren Wohnraums, können auch weitere kommunale Zielsetzungen, wie Nachhaltigkeit, Mobilität, soziale Durchmischung, berücksichtigt werden und eine nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung begünstigen.

Sozialquoten

Um mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, kommen vermehrt Sozialquoten im Wohnungsbau als Steuerungsinstrument zum Einsatz. Diese können im Rahmen eines Baugenehmigungsverfahrens den Bauherren auferlegt werden und damit regeln, wie der Neubau zu vermieten ist. Als Vorreiter kann hier sicherlich die Freie und Hansestadt Hamburg genannt werden, die durch den Ein-Drittel-Mix bei Bauvorhaben einen erheblichen Teil (30 %) als geförderten Wohnraum vorschreibt.

4 GEWOS: Studie „Potenziale des Erbbaurechts für bezahlbaren Wohnraum“ für den Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, 2018/2019.

Interkommunale Wohnungsmarktstrategien

Durch die gleichzeitige Existenz von Wachstums- und Schrumpfsregionen sowie von Sub- und Reurbanisierungstendenzen wächst die Bedeutung interkommunaler Wohnungsmarktstrategien. Es ist erforderlich, über die Stadtgrenzen hinweg gemeinsam zu handeln, um adäquate Lösungen in der Wohnungspolitik und bei der Wohnbaulandentwicklung zu finden.⁵ Solche interkommunale Wohnungsmarktstrategien sind vielerorts bisher nur rudimentär ausgebildet. Herausforderungen bestehen oftmals in der Zurückhaltung von größtenteils saturierten Umlandgemeinden, die sich weigern, weitere Bauflächen zur Befriedigung der Nachfrage in der benachbarten Kernstadt zur Verfügung zu stellen. Hier werden eher die Nachteile des mit der Angebotserweiterung verbundenen Einwohnerzuwachses gesehen, wie der Verlust von Naturräumen und Folgekosten, die durch den Ausbau der Daseinsvorsorgeeinrichtungen entstehen.

Allerdings bieten sich auch große Potenziale für die Entwicklung der Umlandgemeinden. Unter der Voraussetzung, dass bestehende Anbindungen an den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) ausgebaut und Folgeinfrastrukturen erbaut werden, können im Umland in Symbiose mit den Nachbargemeinden und der Kernstadt regelrechte Wachstumspole entstehen. Dies lässt sich beispielhaft durch die Auswirkungen des Bevölkerungswachstums erklären. Der Zuzug neuer Bewohnerinnen und Bewohner führt unmittelbar zu einem Anstieg der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, was wiederum positiven Einfluss auf die Kaufkraft nimmt. Hiervon profitieren vor allem auch die lokal ansässige Wirtschaft und Gewerbebetriebe, die durch ihre zu leistende Gewerbesteuer auch den kommunalen Haushalt positiv beeinflussen. Letztendlich stehen hierdurch den Kommunen mehr finanzielle Mittel für die Daseinsvorsorge, Nahversorgung und Infrastruktur zur Verfügung.

Zukünftiges Wohnen im Umland

Grundsätzlich wird sich der anhaltende Druck auf die Städte nur eindämmen lassen, wenn die Infrastruktur im Umland bedarfsgerecht ausgebaut wird und sich dadurch die Attraktivität des Umlands langfristig steigern lässt. Doch wie muss das Wohnen im Umland aussehen, damit von einer realen Lösung des Knappheitsproblems gesprochen werden kann?

Die übliche Bauform im Umland sind meist Einfamilienhaussiedlungen. Je weiter von der Kernstadt entfernt, des-

5 Wie es Michael Groschek, Präsident des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, für wichtig hält.

to günstiger sind die Baulandpreise, sodass der Wunsch nach einem Eigenheim hier oftmals erfüllt werden kann. Der Bau von Einfamilienhäusern deckt jedoch lediglich den Bedarf einer Zielgruppe ab und ist daher nicht als Allheilmittel zu verstehen. Auch im Umland werden Wohnungen in Mehrfamilienhäusern benötigt, unter anderem für die Zielgruppe der Senioren, aber auch für Personen mit begrenztem Einkommen, wie Alleinstehende und Starterhaushalte. Insbesondere barrierearmes Wohnen und bezahlbares Wohnen lassen sich in dieser Bauform am besten realisieren. Wohntürme, die noch in den 1970er Jahren aufs Land gesetzt wurden, finden dort heute keine Akzeptanz mehr. Gefragt ist kleinteiliger Geschosswohnungsbau in zentralen Lagen, der sich der Maßstäblichkeit der Ortskerne anpasst. Diese Bebauungsform ist auch empfehlenswert, wenn man den Flächenverbrauch bedenkt, da sie die Flächeneffizienz steigert. Auch hier können die Kommunen unterstützend wirken, um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, durch Anpassung der Bebauungspläne, Konzeptvergabeverfahren oder auch durch den Einsatz des Erbbaurechts für die Vergabe eigener Flächen.

Lukas Tockner

Preisgünstige Neubauwohnungen: Wie macht Österreich das?

Eine Reihe von Städten im deutschsprachigen Raum verzeichnete in der letzten Dekade ein markantes Bevölkerungswachstum. Zwei prominente deutsche Beispiele sind Berlin und Frankfurt, in Österreich können Wien und Graz genannt werden.¹ In all diesen Fällen ist klar, dass eine solide Wohnversorgung der gesamten, jeweiligen Stadtbevölkerungen durch wohnrechtliche Maßnahmen alleine nicht erreicht werden kann. Das Wohnungsangebot ist unzureichend und insbesondere das Angebot an bezahlbaren Mietwohnungen ist mangelhaft. Die Antwort auf die Wohnungsfrage unserer Zeit ist damit – zumindest auf dem Papier – einfach: Es müssen mehr bezahlbare Mietwohnungen gebaut werden. Dies ist notwendig, um den vielerorts herrschenden Nachfrageüberhang abzutragen und insgesamt Preisdruck aus den jeweiligen Wohnungsmärkten abzulassen. Damit dies gelingen

1 Vgl. S. Heeg: Wohnen als Anlagegut im Zeitalter der urbanen Renaissance?, in: P. Prenner (Hrsg.): Wien wächst – Wien wohnt, Gutes Wohnen in einer wachsenden Stadt, Stadtpunkte 14, Wien 2015, S. 1-11; P. Mattern: Wohnungsversorgung in Berlin und Wien, Kammer für Arbeiter und Angestellte, Wien 2016; L. Tockner: Wie kann bedarfsgerechter Wohn- und Städtebau in wachsenden Ballungszentren geschaffen werden?, in: Club of Vienna (Hrsg.): Brennpunkt Wohnbau, Wien 2019, S. 29-48.

Ausblick

Der demografische und soziale Wandel stellt die Wohnungspolitik vor vielschichtige Aufgaben. Das Mengenproblem muss in den nachfragestarken Regionen und Städten gelöst werden, gleichzeitig werden andere Anforderungen an die Qualitäten des Wohnungsbaus gestellt, von Energieeffizienz bis zur altersgerechten Ausstattung.

Die Instrumente, um diesen Aufgaben gerecht zu werden, sind bekannt, wie die beschriebenen Beispiele zeigen. Es fehlt nach wie vor jedoch an einer konsequenten Umsetzung. Bei allen Akteuren besteht noch immer ein hoher Kommunikations- und interkommunaler Abstimmungsbedarf, wenn der Anspruch besteht, zu regulieren, aber auch zu überzeugen. Hier sind sowohl die Politik als auch die Menschen vor Ort selbst gefragt, die erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, manchen gordischen Knoten zu zerschlagen und Verständnis für die Notwendigkeit bestimmter Maßnahmen aufzubringen.

kann, bedarf es einer zusätzlichen Wohnungsproduktion, die auch bei Haushalten aus der unteren Einkommenshälfte nachfragewirksam werden kann.

Grundstücksverfügbarkeit und Wohnbaufinanzierung

Die aktuellen Grundstückspreise in den Städten und Ballungszentren erschweren eine insgesamt solide Wohnversorgung merklich. Das gilt in Österreich genauso wie in Deutschland. In einem Standardlehrbuch der Mikroökonomie wird im Kapitel „Marktangebot einer Branche“ unter anderem ausgeführt: „Aber nicht in jeder Branche gibt es freien Marktzutritt. (...) Immer wenn es einen fixen Faktor gibt, der den Eintritt in die Branche verhindert, wird es einen gleichgewichtigen Wert der Rente für diesen Faktor geben.“² In weiterer Folge wird festgestellt: „Aggregiert betrachtet ist die Landfläche insgesamt konstant. (...) Im Aggregat stellen daher die Zahlungen an den Faktor Land eine ökonomische Rente dar.“³

2 H. Varian: Grundzüge der Mikroökonomik, Berlin 2016, S. 489.

3 Ebenda, S. 492.

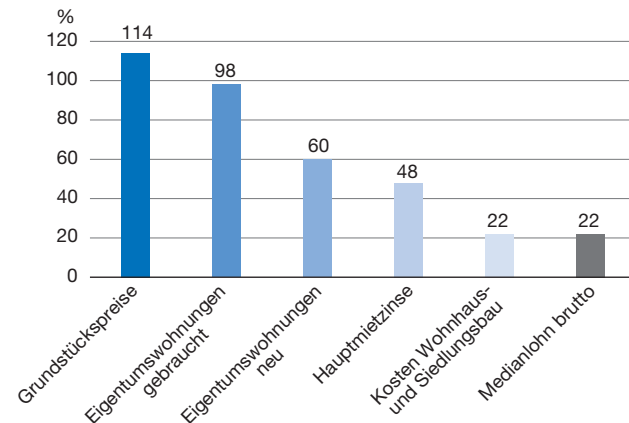
In einer internationalen Vergleichsstudie wurden die langfristigen Preisentwicklungen bei Wohnimmobilien analysiert. Dabei wird festgestellt, dass die Baukosten über Jahrzehnte stagnierten. Die realen Preissteigerungen bei Wohnungen wurden von markant erhöhten Grundstückskosten verursacht. Gemäß dieser Studie sind mehr als 80 % des Anstiegs der Hauspreise zwischen 1950 und 2012 auf die Bodenpreise zurückzuführen.⁴ Die Autoren bezweifeln angesichts dieser Ergebnisse, dass von einer hinreichenden Preiselastizität des Wohnungsangebotes ausgegangen werden könne.⁵ Die jüngsten Preisentwicklungen in den gewerblichen Segmenten des Wiener Wohnungsmarkts bestätigen diese Aussagen (vgl. Abbildung 1). Die Grundstückspreise in der österreichischen Hauptstadt haben sich innerhalb einer Dekade mehr als verdoppelt. Neue Marktzutritte werden dadurch deutlich erschwert oder gänzlich verhindert.

Die Preise von gebrauchten Eigentumswohnungen sind deutlich stärker gestiegen als jene von neu errichteten. Daran ist ebenfalls abzulesen wie stark der fixe Faktor Land die Preisbildung beeinflusst. Schließlich ist jene gewerbliche Anbieteraktivität, die mit Abstand die langfristige Kapitalbindung und Übernahme von Verwertungsrisiken erfordert – die privat-gewinnorientierte Vermietung –, vergleichsweise am wenigsten lukrativ. Aber auch die Mieten haben sich von den Einkommen entkoppelt: Relativ zur Entwicklung des medianen Bruttolohns der unselbstständig Beschäftigten war der Anstieg der Hauptmietzinse⁶ bei neuen Mietverträgen deutlich überproportional.

Es gibt eine weitere spezifische Eigenschaft wohnwirtschaftlicher Aktivitäten, die hier kurz grundsätzlich betrachtet werden soll. Es handelt sich um die Tatsache, dass die Kalkulationen von Angebotsmieten vor dem Hintergrund hoher Produktionskosten und sehr langfristiger Nutzungsdauern erheblich von den Finanzierungsbedingungen geprägt werden. Die maßgeblichen Faktoren sind einerseits die Fremdkapitalzinsen und andererseits die Finanzierungslaufzeiten.

In einer Studie wurden Investitionsrechnungen aufgestellt, die auf in Österreich bei privaten und institutionellen Immobilieninvestoren üblichen Finanzierungslaufzeiten, sowie hierzulande vorherrschenden Baukosten basie-

Abbildung 1
Immobilienpreise und private Neuvertragsmieten:
Wien 2008 bis 2018



Quelle: Magistratsabteilung 25 – Stadt Wien, Österreichische Nationalbank, Mikrozensus – Statistik Austria, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, eigene Berechnungen.

ren.⁷ Ferner werden deren Ergebnisse den verfügbaren Einkommen der österreichischen Privathaushalte gegenübergestellt. Dabei zeigt sich, dass die maximale Belastungsgrenze für Haushalte mit mittleren und niedrigen Einkommen überschritten wird. Etwa 40 % der Haushalte müssten in deutlich kleineren Wohnungen leben, als es wohnpolitisch wünschenswert wäre. Die Haushalte im untersten Einkommensfünftel wären nicht in der Lage, zu diesen Angebotspreisen eine Wohnung zu mieten. Für diese Gruppe wird daher kein Angebot geschaffen.⁸

Aus den bisherigen Erörterungen zu den ökonomischen Eigenheiten von (Bau-)Land und zur Wohnbaufinanzierung wird nun eine Hypothese abgeleitet. Wenn das Wohnungsangebot in einer Region wesentlich von dezentralen Investitionsentscheidungen abhängt, wird dieses mittel- bis langfristig hinsichtlich seiner Quantität und preislichen Qualität den aggregierten Bedürfnissen und finanziellen Möglichkeiten auf der Nachfrageseite nicht entsprechen.

Langfristige Wohnversorgung in Großbritannien, Schweden und Spanien

Auf Basis internationaler Erfahrungen aus den letzten Jahren können einige Länderbeispiele angeführt werden, die diese Hypothese bestätigen.

4 Das referierte Ergebnis basiert auf der Analyse folgender Staaten: Australien, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Niederlande, Norwegen, Schweden, Schweiz und USA; vgl. K. Knoll, M. Schularick, T. Steger: No price like home: Global House Prices, 1870-2012, in: American Economic Review, 107. Jg. (2017), H. 2, S. 346.

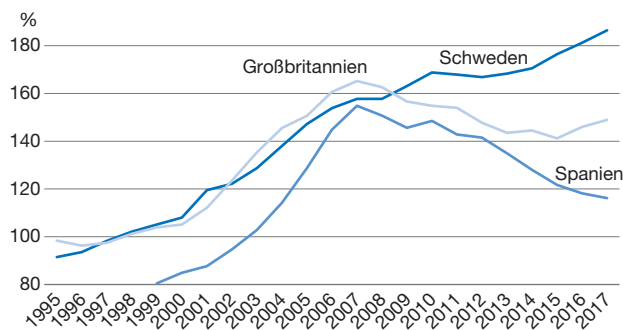
5 Ebenda, S. 332 f.

6 Übliche Bezeichnung in Deutschland: Nettokaltmiete (also ohne kalte und warme Nebenkosten).

7 B. Riessland: Das österreichische Wohnungsmarktmodell – der Versuch einer effizienten Marktsteuerung, in: Kurswechsel 3/2014, S. 20-28.

8 Ebenda, S. 23.

Abbildung 2

Verschuldung der privaten Haushalte relativ zum verfügbaren Einkommen

Quelle: OECD.

Immobilienmarkt Großbritannien

Großbritannien ist eines jener Länder, in denen Probleme auf dem Immobilienmarkt ab 2007 zu einer schweren Wirtschaftskrise geführt haben. In einer Studie wurde die Wohnversorgung in Großbritannien von 1945 bis 2007 empirisch analysiert.⁹ Dabei zeigt sich, dass der Wohnungsbau insgesamt durch die Menge der öffentlichen Bautätigkeit determiniert wurde. Nachdem der öffentliche Wohnungsbau Anfang der 1980er Jahre gestoppt wurde, entstand eine anhaltende Angebotslücke. Auch starke reale Preissteigerungen – insbesondere zwischen 1995 und 2007 – induzierten keine adäquate Bautätigkeit.¹⁰ Aufgrund dieser Tatsachen hat die Verschuldung der privaten Haushalte stetig zugenommen (vgl. Abbildung 2). Schließlich hat sich 2007 und in den Folgejahren herausgestellt, dass diese Entwicklungen nicht weiter tragfähig waren.

Immobilienmarkt Schweden

Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung dokumentierte in einer internationalen Vergleichsstudie eine sehr ähnliche Entwicklung der schwedischen Wohnversorgung.¹¹ Eine empirische Untersuchung von 1980 bis 2010 zeigt, dass niedrigere Ausgaben für Wohnbauförderung ab den 1990er Jahren zu einem massiven Rückgang der Wohnbauinvestitionen führten.¹² Die Zahl der insgesamt neu errichteten Wohnungen ging landesweit von über 60 000 im Jahr 1991 rasch auf unter 15 000 zurück. Ab den 2000er Jahren gab es eine graduelle Erholung,

aber selbst in Jahren der Hochkonjunktur wie 2007 und 2008 wurden lediglich rund 30 000 Wohnungen fertiggestellt. Der Mietwohnungsbau war am stärksten betroffen.¹³ In der Konsequenz gab es landesweit starke reale Immobilienpreissteigerungen – insbesondere in den Städten Stockholm, Göteborg und Malmö.¹⁴ Die Verschuldung der schwedischen Privathaushalte hat mittlerweile ein besorgniserregendes Niveau erreicht.

In den zwei bisher diskutierten Staaten kann diese Ereignisfolge festgestellt werden: Zuerst wurden investitionssteuernde Aktivitäten der öffentlichen Hand zurückgenommen. Die summierten, dezentralen Investitionsentscheidungen haben über die Zeit zu einem unzureichenden Wohnungsangebot geführt. Es ist davon auszugehen, dass dies die beobachteten markanten Preissteigerungen sowie die zunehmende Verschuldung der privaten Haushalte wesentlich mitverursacht hat.

Immobilienmarkt Spanien

Es gibt aber in der jüngeren Vergangenheit auch ein Länderbeispiel, das trotz anders gelagerter Ereignisfolge die oben aufgestellte Hypothese ebenfalls bestätigt. Der größte Bauboom der jüngeren europäischen Geschichte hat in Spanien stattgefunden. Ab Mitte der 1990er Jahre entwickelten sich die dortigen Wohnbauinvestitionen äußerst dynamisch.¹⁵ Die öffentliche Hand hat dies durch massive Steuererleichterungen für Eigentümer gefördert. In der Studie wird die Absetzbarkeit von bis zu 15 % des Kaufpreises jährlich sowie von Kreditraten angeführt. Ferner gab es Zuschüsse zu Finanzierungskosten, einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz auf Neubauten und ab 1998 keine weitere Besteuerung von imputierten Mieten.¹⁶ Vor diesem Hintergrund entwickelten sich auch die Wohnungspreise äußerst dynamisch¹⁷ und die Verschuldung der privaten Haushalte nahm markant zu. Analog zu Großbritannien stellte sich auch in Spanien ab 2007 abrupt und folgenschwer heraus, dass diese Art der Wohnversorgung nicht nachhaltig war.

Hier bleibt festzuhalten, dass die dezentralen Investitionsentscheidungen in Spanien zwar zu einem stark ausgedehnten Wohnungsangebot geführt haben. In seiner preislichen Qualität war dieses aber trotz umfangreicher steuerlicher Begünstigungen schlussendlich für zu viele Haushalte nicht bezahlbar. Die resultierende Immobilien-,

9 T. Lloyd: Don't bet the house on it, Compass, London 2009, S. 15.

10 Ebenda.

11 A. Kunnert, J. Baumgartner: Instrumente und Wirkungen der österreichischen Wohnungspolitik, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 2012, S. 45 ff.

12 Ebenda, S. 45.

13 M. Höflmayr: Wohnpolitik in Österreich und Schweden, Wirtschaftsuniversität, Wien 2015, S. 96.

14 Ebenda, S. 103.

15 Vgl. A. Kunnert, J. Baumgartner, a. a. O., S. 37.

16 Vgl. ebenda, S. 39.

17 Vgl. ebenda, S. 37.

Banken- und Wirtschaftskrise traf die spanische Wirtschaft schwer.

Was macht Österreich anders?

Vor dem Hintergrund dieser Beispiele stellt sich die Frage, mit welchen Mitteln und Instrumenten ein bedarfsadäquater Wohnungsneubau und damit eine bessere Wohnversorgung (insbesondere in städtischen Räumen) gelingen kann. Häufig wird diesbezüglich der Fokus auf Österreich gerichtet und insbesondere auf Wien – die mit Abstand größte Stadt des Landes. Die kürzest mögliche Antwort, auf die Frage, was denn in Österreich und Wien anders gemacht werde, lautet folgendermaßen: Erstens wird die Höhe des Wohnungsangebots durch investitionsfördernde Maßnahmen der öffentlichen Hand direkt beeinflusst. Zweitens ist die Preisbildung bei dem durch Wohnbauförderungsmittel generierten Teil des Neubauangebots öffentlich geregelt.

Hier wird nun kurz anhand von Wien erörtert, welche wohnpolitischen Institutionen und Instrumente dabei maßgeblich sind. Die Stadt hat Mitte der 1980er Jahre einen Bodenbereitstellungsfonds gegründet, der heute „Wohnfonds Wien“ heißt. Dieser betreibt eine langfristige Bodenbevorratung mit dem Ziel, dass seine durchschnittlichen Ankaufspreise eine spätere Veräußerung der Liegenschaften zu den im Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetzes (WWFSG) festgeschriebenen Grundkostenobergrenzen ermöglicht. Zum gegebenen Zeitpunkt – man bedenke die in Abbildung 1 gezeigten Steigerungen der Baulandpreise in Wien – kommt diesem Instrument zentrale Bedeutung zu. Seit 2016 stellt dieser Fonds auf Basis eines Gemeinderatsbeschlusses verstärkt Grundstücke für den geförderten Wohnbau zur Verfügung.

Zusätzlich dazu hat die Stadtregierung in der zweiten Jahreshälfte 2018 eine neue Widmungskategorie „geförderter Wohnbau“ beschlossen. Diese ist anzuwenden, wenn die Eigentümer größerer Flächen mit einer Baulandwidmung begünstigt werden. Dabei ist vorgesehen, dass zwei Drittel der gewidmeten Nutzfläche gemäß den oben angesprochenen Obergrenzen aus dem WWFSG preisbeschränkt sind. Gemäß ersten Berichten aus der Praxis ist bislang keine Bodenhortung eingetreten.

Das nächste wesentliche Instrument der Wiener Wohnbaupolitik ist die Wohnbauförderung. Die Neubauförderungsausgaben der Stadt betrugen in den Jahren 2015 bis 2017 rund 280 Mio. Euro p.a. Der überwiegende Teil davon wurde und wird in Form von Darlehen mit 35-jähriger Laufzeit und einem fixierten Zinssatz in der Höhe von 1 % bereitgestellt. Diese Förderungen ermöglichen

„die Regulierung des Mengenangebotes an Wohnungen angesichts begrenzten Eigenkapitals der gemeinnützigen Bauvereinigungen und des Wohnungsfinanzierungsmarktes insgesamt“¹⁸. Rechtlich betrachtet können sowohl gemeinnützige wie auch gewerbliche Bauträger Mittel aus der Wohnbauförderung beantragen. In der Praxis bewerben sich vor allem gemeinnützige Bauvereinigungen um diese Mittel.¹⁹

Die in Österreich nach wie vor vorhandene gemeinnützige Wohnungswirtschaft ist für die Wiener Wohnbaupolitik eine wesentliche Institution. Gemeinnützige Bauvereinigungen unterliegen hinsichtlich ihrer Preisbildung dem sogenannten Kostendeckungsprinzip sowie ferner einer strikten Vermögensbindung. Sie sind im Gegenzug nicht körperschaftsteuerpflichtig. Da die Wiener Fördermittel für den Neubau überwiegend von gemeinnützigen Bauvereinigungen genutzt werden, sind diese Wohnungen *während ihrer gesamten Nutzungsdauer* preisgebunden.²⁰ Die durch das Kostendeckungsprinzip angeleitete Bewirtschaftung der gemeinnützigen Bauvereinigungen führt zu einem beinahe vollständigen Verzicht auf Bodenrenten.²¹

Abschließend sind noch zwei wesentliche Feststellungen zu treffen: Erstens sind auch die Neuvermietungen in den sehr großen kommunalen Wiener Wohnungsbeständen vom Auf und Ab des Bodenmarktes gänzlich abgekoppelt. Zweitens ist auf Wohnungsmieten in Österreich der ermäßigte Mehrwertsteuersatz anzuwenden, was eine steuerliche Begünstigung darstellt. In Summe kann bezüglich der künftigen Wohnversorgung in Wien folgende Prognose angestellt werden: Das in jüngerer Vergangenheit äußerst starke Bevölkerungswachstum hat sich in den letzten beiden Jahren spürbar abgeschwächt. Demgegenüber ist abzusehen, dass die bewährten Institutionen der Wiener Wohnpolitik in den kommenden Jahren eine erhöhte, geförderte Bauleistung generieren werden. Ermöglicht wird dies durch die verstärkten Liegenschaftsverkäufe des Wohnfonds Wien und durch die neue Widmungskategorie „geförderter Wohnbau“. Verhaltener Optimismus scheint daher angebracht.²² Inwiefern sich die derzeit stark angespannte Lage in den kommenden drei bis fünf Jahren tat-

18 B. Riessland, a. a. O., S. 26.

19 Die Stadt Wien schreibt gewerblichen Bauträgern für die Förderdauer von 35 Jahren eine Mietenbegrenzung vor – das ist ähnlich zu der in Deutschland üblichen Praxis.

20 Ausnahme: wenn Bauvereinigungen Wohnungen aufgrund einer gesetzlich vorgeschriebenen oder freiwillig eingeräumten Eigentumsoption veräußern.

21 Ausnahme auch hier: Abverkauf wegen Eigentumsoption.

22 In anderen österreichischen Städten wie beispielsweise Salzburg wird die Lage von Praktikern pessimistischer eingeschätzt. Die wesentliche Ursache dafür ist die mangelnde Verfügbarkeit von günstigem Bauland.

sächlich verbessern kann, wird aber wesentlich von der Höhe des künftigen Bevölkerungszuwachses abhängen.

Was kann in Deutschland getan werden?

Der Bund könnte Haftungen für Finanzmittel einer Förderbank – beispielsweise der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) – bereitstellen. In der vorherrschenden Niedrigzinsphase wären dabei fixe Zinsen von unter 1 % bei 35 Jahren Laufzeit möglich. In die Auflagen für die Bewerber um die Finanzmittel könnten die geltenden §§ 13 und 14 des österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes aufgenommen werden. Damit würde eine Preisbegrenzung dieser Wohnungen mindestens auf Finanzierungsdauer sichergestellt.²³ Von steuerlichen Förderungen anhand von erhöhten AfA-Sätzen²⁴ sollte Abstand genommen werden. Stattdessen könnte jenen Wohnungsunternehmen, die mit den angeregten KfW-Finanzierungen bauen, die bei diesen Projekten abzuführende Mehrwertsteuer zurückgezahlt werden. Bereits preisgeregelte Wohnungen würden damit weiter vergünstigt. Auf Länderebene könnten derartige Bauvorhaben ebenfalls finanziell unterstützt werden.

Zwei Anregungen zur zentralen Frage nach der Grundstücksverfügbarkeit: Wenn bezahlbare Wohnungen ge-

baut werden sollen, ist günstiges Bauland erforderlich. Partielle Preisbeschränkungen bei Umwidmungen sind daher zweckdienlicher als das Abschöpfen von Widmungsgewinnen, die auf den hohen Marktpreisen von herkömmlich gewidmetem Bauland beruhen. Insofern ist gegebenenfalls eine Nachahmung der Wiener Widmungskategorie „geförderter Wohnbau“ zu empfehlen.

Schließlich ist anzustreben, dass kein öffentlicher Liegenschaftseigentümer mehr Grundstücke veräußert. Freie Liegenschaften sollten im Erbbaurecht an Wohnungsunternehmen vergeben werden, die preisgebundenen Wohnraum errichten. Die anhaltende Niedrigzinsphase bietet öffentlichen Liegenschaftseigentümern hierbei aktuell die Chance, sowohl günstiges Bauland zur Verfügung zu stellen, *als auch* von enormen Veräußerungserträgen zu profitieren. Ein Abtritt von Forderungen aus Erbbaurechtsverträgen würde dies ermöglichen.²⁵

²³ Zusätzlich würden damit auch primär öffentliche Wohnungsunternehmen und Baugenossenschaften angesprochen, deren Unternehmenskultur mit derartig langen Fristen besser korrespondieren sollte.

²⁴ AfA = Absetzung für Abnutzung, also steuerlich relevante Abschreibungen.

²⁵ Beispiel: Angenommen die Berliner Verkehrsbetriebe oder der Abfallwirtschaftsbetrieb München benötigen eine Liegenschaft nicht mehr. Diese könnte um 800 Euro/m² Nutzfläche an gewerbliche Bauträger verkauft werden. Stattdessen wird ein Erbbaurechtsvertrag mit einer Baugenossenschaft abgeschlossen. Dessen Dauer beträgt 100 Jahre, 70 Cent pro Quadratmeter und Monat beträgt der Erbbauzins, zusätzlich wird dessen Wertsicherung gemäß der allgemeinen Verbraucherpreisentwicklung vereinbart. In weiterer Folge veräußern die Stadtwerke die Forderung aus dem Erbbaurechtsvertrag an eine Pensionskasse, Lebensversicherungsgesellschaft, etc. Bei einem realen Diskontsatz von null – das ist aktuell nicht ganz abwegig – würden dabei etwa 840 Euro/m² an Erträgen erzielt. Die Verkehrsbetriebe beziehungsweise der Abfallwirtschaftsbetrieb *bleiben* Eigentümer der Liegenschaft – veräußert wird ja nur die Erbbauzinsforderung, nicht das Grundstück – und stellen diese zu einem wohnpolitisch sinnvollen Preis zur Verfügung.

Title: *Living in the City – Ways to Solve a Scarcity Problem*

Abstract: *In the major cities, the housing market situation has become so acute that unconventional solutions are being sought. The share of income that goes toward rent among the urban population is growing and it is becoming more difficult to afford adequate housing in the city. Above all, land prices have risen sharply due to the large influx of people moving to the cities. The boom in the real estate market is also attributed to positive economic development in recent years and low interest rates. It is doubtful whether the markets will be able to provide adequate housing in the city without government intervention. The rent brake seems to have at least cushioned price increases. On the other hand, housing subsidies – a market-based solution – may only help in the short term. In the long term, social housing construction must be revived. Support measures for private rental housing construction and corresponding price maintenance are necessary. It is also important to identify expansion reserves and improve transport links between large cities and the (still) affordable surrounding countryside.*

JEL Classification: R21, R31, R38