

Thomsen, Stephan L.; Vogt, Daniel; Brausewetter, Lars

**Working Paper**

## Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik in Deutschland: Situation und Optionen

IZA Standpunkte, No. 97

**Provided in Cooperation with:**

IZA – Institute of Labor Economics

*Suggested Citation:* Thomsen, Stephan L.; Vogt, Daniel; Brausewetter, Lars (2019) : Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik in Deutschland: Situation und Optionen, IZA Standpunkte, No. 97, Institute of Labor Economics (IZA), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/206736>

**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.*

## STANDPUNKTE

IZA Standpunkte Nr. 97

# Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik in Deutschland: Situation und Optionen

Stephan L. Thomsen  
Daniel Vogt  
Lars Brausewetter

OKTOBER 2019

## STANDPUNKTE

IZA Standpunkte Nr. 97

# Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik in Deutschland: Situation und Optionen

**Stephan L. Thomsen**

*Leibniz Universität Hannover und IZA*

**Daniel Vogt**

*Leibniz Universität Hannover*

**Lars Brausewetter**

*Leibniz Universität Hannover*

OKTOBER 2019

Die Schriftenreihe „IZA Standpunkte“ veröffentlicht politikrelevante Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge von IZA-Wissenschaftlern, Fellows und Affiliates in deutscher Sprache. Die Autoren sind für den Inhalt der publizierten Arbeiten verantwortlich. Im Interesse einer einheitlichen Textzirkulation werden Aktualisierungen einmal publizierter Arbeiten nicht an dieser Stelle vorgenommen, sondern sind gegebenenfalls nur über die Autoren selbst erhältlich.

Das IZA ist ein privates, unabhängiges Wirtschaftsforschungsinstitut, das als gemeinnützige GmbH durch die Deutsche Post-Stiftung gefördert wird. Zentrale Tätigkeitsfelder sind die intensive Forschungstätigkeit auf allen Gebieten der Arbeitsökonomie und die darauf gründende evidenzbasierte Politikberatung zu Arbeitsmarktfragen. Die Mitglieder des weltweiten IZA-Forschernetzwerks sind den „IZA Guiding Principles of Research Integrity“ verpflichtet.

## ZUSAMMENFASSUNG

---

# Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik in Deutschland: Situation und Optionen\*

Die Situation am deutschen Wohnungsmarkt ist aktuell Gegenstand einer breiten gesellschaftlichen Diskussion. Ein deutlicher Nachfrageüberhang, der sich vorwiegend – aber nicht ausschließlich – auf urbane Räume konzentriert, hat in den letzten Jahren zu einem deutlichen Preisanstieg sowohl bei den Immobilien als auch bei den Mieten geführt. Da die Mehrheit der Menschen in Deutschland zur Miete wohnt, betrifft diese Entwicklung eine große Gruppe. Mit den Zielen den Ausgleich am Wohnungsmarkt zu befördern und Wohnraum sozialverträglich, d.h. allen Bevölkerungsgruppen unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit zugänglich zu machen, gibt es in Deutschland eine Reihe wohnungspolitischer Maßnahmen und Eingriffe. Die Passgenauigkeit dieser Interventionen ist vor dem Hintergrund der Wohnungsmarktentwicklung der letzten Jahre kritisch zu überprüfen. Mit dem vorliegenden Aufsatz soll eine Bestandsaufnahme über die Entwicklung und gegenwärtige Situation am Wohnungsmarkt gegeben werden. Hierbei liegt der Fokus zum einen auf der Herausarbeitung angebots- und nachfrageseitiger Ursachen, zum anderen werden die wesentlichen wohnungspolitischen Instrumente (Subventionen, Steuern, Preiseingriffe) im Hinblick auf Ziele und Wirkungen erläutert. Aufbauend auf dieser Bestandsaufnahme werden acht wohnungs(markt)politische Implikationen abgeleitet und zur Diskussion gestellt.

**JEL-Codes:** R31, R38, H54

**Schlagworte:** Wohnungsmarkt, Wohnungspolitik, Wohngeld, Mietpreisbremse, sozialer Wohnungsbau, Grundsteuer, Mieten

**Kontaktadresse:**

Stephan L. Thomsen  
Institut für Wirtschaftspolitik  
Leibniz Universität Hannover  
Königsworther Platz 1  
30167 Hannover  
Deutschland

E-mail: thomsen@wipol.uni-hannover.de

---

\* Wir danken der „Wolfgang Schultze Stiftung – Soziale Verantwortung in der Marktwirtschaft“ für die finanzielle Unterstützung dieser Arbeit. Alle Irrtümer und Fehler liegen in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

## 1. Wohnungsmarkt im Ungleichgewicht

Der Wohnungsmarkt in Deutschland ist im Ungleichgewicht: Das Marktangebot ist bei seit Jahren steigender Nachfrage relativ unelastisch. In der Folge steigen Mieten und Immobilienpreise, insbesondere in Großstädten und Ballungszentren.<sup>1</sup> Die Gründe für das (kurzfristig) starre Wohnungsangebot sind vielfältig: Knappes Bauland, längerfristige Baugenehmigungsverfahren, der in der Regel mehrjährige Erstellungszeitraum für Immobilien und aus- bzw. überausgelastete Kapazitäten im Baugewerbe sind nur ein Teil der Ursachen. Die Entwicklung der Nachfrage wird hingegen durch die demographische Entwicklung (insb. *Singularisierung*), die seit Jahren niedrige Zinzentwicklung<sup>2</sup>, die Binnenwanderung (insb. *Urbanisierung*, vor allem in Universitätsstädten und Ballungszentren) sowie die über Jahre gute Arbeitsmarktlage beeinflusst (Möbert 2018). Das Ungleichgewicht ist durch einen klaren Nachfrageüberhang charakterisiert. Trotz der deutlichen Preiseffekte in den letzten Jahren ist eine Rückkehr in ein Gleichgewicht bisher nicht absehbar. Die Preise am Immobilienmarkt, insbesondere am Wohnungsmarkt, sind entsprechend das zentrale Element der gesellschaftspolitischen Debatte. Der Anteil der Mieterhaushalte in Deutschland liegt bei rund 50 Prozent mit einer großen sozioökonomischen Spreizung. So wohnen beispielsweise etwa 80 Prozent der Haushalte mit einem Hauptverdiener unter 40 Jahren zur Miete; bei Haushalten mit einem Kind beträgt der Mieteranteil rund 75 Prozent (Gründling und Grabka 2019). Die skizzierten Probleme verschärfen sich entsprechend, da Mieter den Preissteigerungen nicht ausweichen können.

Das verfügbare Wohnungsangebot und seine Ausweitung reichen aktuell nicht aus, um die steigende Nachfrage auszugleichen. Laut der Deutschen Bundesbank (2019) nehmen die Wohnungsbauinvestitionen zwar bereits seit 2015 wieder zu, das Angebot bleibt aber verknappt und auch die Entwicklung flacht bereits wieder ab. Für die Wohnungspolitik hat dies zwei Implikationen: Erstens ist zu untersuchen, wie eine Bereitstellung an Wohnraum effizient organisiert bzw. unterstützt werden kann (Angebotsproblem). Das Angebotsproblem ergibt sich aus der mangelnden Verfügbarkeit von tatsächlichem Wohnraum. Die aktuellen Entwicklungen und die strukturellen Probleme eines relativ unelastischen Angebots sowie einer räumlich stark konzentrierten Nach-

---

<sup>1</sup> So lagen 2018 die Neuvertragsmieten in Köln, Hamburg, Stuttgart, Düsseldorf, München, Berlin und Frankfurt knapp 50 Prozentpunkte über den Preisen von 2010 (Deutsche Bundesbank 2019).

<sup>2</sup> Die Zinssätze für private Wohnungsbaukredite weisen bereits seit 2008 einen abnehmenden Trend auf (Deutsche Bundesbank 2019). Gegenwärtig werden bereits mögliche Negativzinsen für Baukredite diskutiert.

frage machen dabei offenbar, dass der Wohnungsmarkt (in seiner gegenwärtigen Verfassung) kaum als hinreichend vollkommenes Allokationsinstrument anzusehen ist: Staatliche Eingriffe in den Markt sind zur Verbesserung ökonomisch notwendig, da sie wohlfahrtsteigernd wirken können.

Zweitens ist zu klären, wie die gruppenspezifischen Bedarfe (insb. für Geringverdiener, Familien, Studenten, Rentner) an Wohnraum sozialverträglich befriedigt werden können (Allokationsproblem). Das Allokationsproblem hat dabei maßgebliche soziale Relevanz, da die Miete die belastungsstärkste Komponente des Haushaltseinkommens ist, insbesondere für kleine und mittlere Einkommen (Sachverständigenrat zur Begutachtung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2018). Eng damit verbunden ist die gesellschaftspolitische Frage, ob Allokationseffizienz das übergeordnete Ziel in der sozialen Marktwirtschaft darstellt oder ob das Marktergebnis vielmehr unter der Nebenbedingung sozialer Chancengleichheit erreicht werden sollte. Bejaht man letztere These, so ist damit ein Marktmechanismus gesucht, der im Ergebnis sowohl quantitativ ausreichend Wohnraum bereitstellt als auch die Haushalte sozialverträglich oder sozial gerecht unter Berücksichtigung von Chancengleichheit berücksichtigt.

Mit dem vorliegenden Aufsatz wollen wir einen Beitrag zur Versachlichung der aktuellen und teilweise hitzig geführten wohnungspolitischen Debatte leisten. Hierzu analysieren wir zunächst die Situation des deutschen Wohnungsmarkts. Um diese zu verstehen, beginnen wir mit einer Erläuterung der historischen und strukturellen Gründe für ihr Zustandekommen. Hierbei gehen wir spezifisch auf die Ursachen der veränderten Nachfrage sowie die Ursachen für das bestehende Angebot ein. Die Analyse erörtert zum einen die unterschiedlichen Bestimmungsfaktoren von Angebot und Nachfrage. Zum anderen zeigen wir, dass gleiche Ursachen mit unterschiedlichen Effekten verbunden waren bzw. sind.

Um die wohnungs(markt)politischen Optionen zu skizzieren, erörtern wir im Anschluss das wesentliche wohnungspolitische Instrumentarium. Hierbei stellen wir zunächst angebots- und nachfrageseitige Subventionen vor. In der Wohnungspolitik spielt dabei der Übergang des Förderschwerpunkts von der Objektförderung (z.B. im sozialen Wohnungsbau) zur Subjektförderung (z.B. durch Wohngeld) eine besondere

Rolle.<sup>3</sup> Außerdem diskutieren wir die Bedeutung von Steuern und direkten Preiseingriffen. Im Mittelpunkt der Analyse stehen dabei die Effektivität, die Effizienz und die sozialpolitische Passgenauigkeit der regulierenden Eingriffe. Hierzu werden die Vor- und Nachteile der einzelnen Instrumente in die Diskussion einbezogen.

Ausgehend von dieser Bestandsaufnahme der Wohnungsmarktsituation und des wohnungspolitischen Instrumentariums leiten wir acht Implikationen zu den Themen 1) Bauland, 2) Innen- und Außenentwicklung, 3) Sozialer Wohnungsbau, 4) Wohngeld, 5) Baukindergeld, 6) steuerliche Anreize, 7) Mietkauf und 8) Mietpreisbremse für die wirtschaftspolitische Diskussion ab. Sie können zur Lösung des Angebots- und des Allokationsproblems für die Wohnungspolitik beitragen.

## **2. Die Situation des deutschen Wohnungsmarktes**

### **2.1 Ein kurzer Überblick der Wohnungsentwicklung in Deutschland**

Nach dem zweiten Weltkrieg bestand große Wohnungsnot in Deutschland. Dieser Not wurde zum einen durch staatliche Geldleistungen und fiskalische Subventionen für Wohnungsbaugesellschaften, zum anderen durch massiven sozialen Wohnungsbau entgegengewirkt. Zu diesem Zweck wurde u.a. die Wohngemeinnützigkeit begründet, die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen im Gegenzug für eine Mietpreisbindung der erstellten Wohnungen Steuererleichterungen und andere Vorteile ermöglichte. Die Preisentwicklung auf den Märkten wurde darüber hinaus durch Mietendeckel begrenzt (Wijburg und Aalbers 2017). Nach intensiver Bautätigkeit in den ersten drei Dekaden nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland war der westdeutsche Wohnungsmarkt in den achtziger Jahren durch einen Angebotsüberschuss gekennzeichnet. Es kam zu Leerständen im sozialen Wohnungsbau. Der einsetzende demographische Wandel und sinkende Geburtenraten ließen einen strukturellen Bevölkerungsrückgang erwarten (Jenkins 2000). Ausgehend davon kam es ab 1985 zu rückläufigen Neubauaktivitäten und sinkenden Investitionen: Wurden im Jahr 1980 in Westdeutschland noch 363.094 Wohnungen fertiggestellt, so waren es im Jahr 1988 mit 186.191 Wohnungen nur noch rund die Hälfte (Statistisches Bundesamt 2018a).

---

<sup>3</sup> Die Bundesregierung hat auf dem Wohnungsgipfel im September 2018 beschlossen, zukünftig eine Kombination von Subjekt- und Objektförderung anzustreben, um eine tragbare Wohnkostenbelastung zu ermöglichen. Sie gliedert die wohnungspolitischen Aktivitäten in drei Säulen: 1) Investive Impulse für den Wohnungsbau (u.a. Stärkung des sozialen Wohnungsbaus, Baukindergeld, Sonderabschreibungen Mietwohnungsneubau), 2) Bezahlbarkeit des Wohnens sichern (u.a. Wohngeldreform, Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ und 3) Baukostensenkung und Fachkräftesicherung (u.a. Bauordnungsrecht weiterentwickeln und harmonisieren, serielles und modulares Bauen weiter vorantreiben) (siehe Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2019, S. 40f.).

Im Jahr 1989 wurde die Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes beschlossen und läutete den Rückgang des sozialen Wohnungsbaus ein. In diesem Zusammenhang wurde die These vertreten, dass eine Liberalisierung des Wohnungsmarktes einen Anstieg privater Investitionen nach sich zöge, der zu einer Ausweitung des Angebots und mittelfristig zu sinkenden Mieten führen würde (Jenkins 2000). In Folge der deutschen Wiedervereinigung und der großen wirtschaftlichen Unterschieden kam es zu massiver Migration von Ost nach West und steigender Wohnungsnachfrage. Um dieser entgegenzuwirken, beschloss die Bundesregierung Subventionsprogramme und Steuererleichterungen zur Erneuerung des Wohnungsbestands in den neuen Bundesländern. Diese führten zwischen 1990 und 1996 zu einem Anstieg der Neubautätigkeit. In den Jahren 1994 und 1995 wurden im gesamten Bundesgebiet jeweils mehr als 500.000 neue Wohnungen errichtet, über 430.000 davon in Westdeutschland.

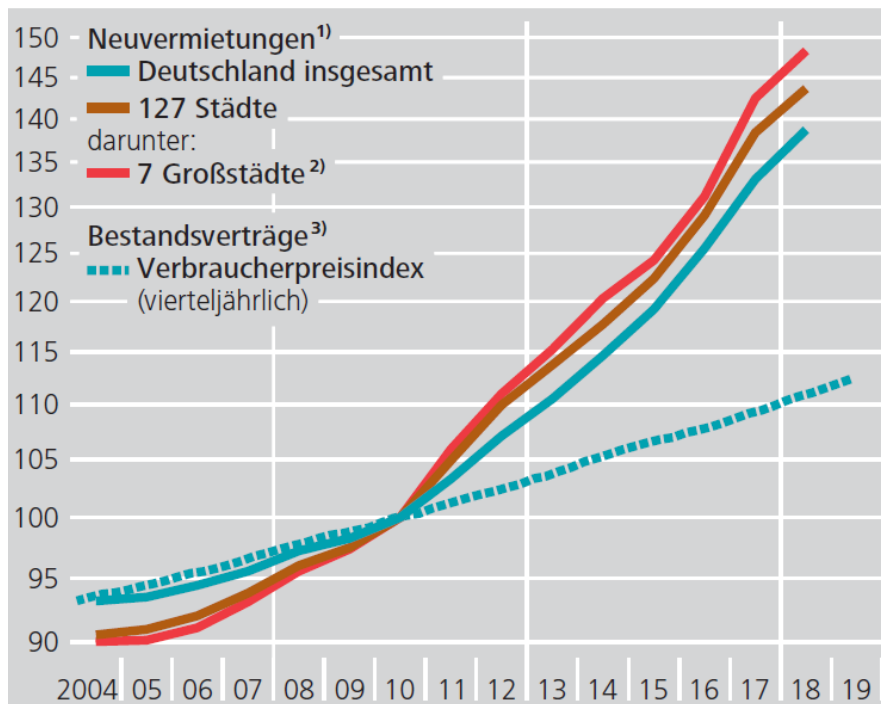
Der (kurze) Boom am Wohnungsmarkt endete im Zuge der Rezession der deutschen Wirtschaft ab 1997. Hohe öffentliche Defizite führten zur Privatisierung des sozialen Wohnungsbaus zwischen 1999 und 2006. In diesem Zeitraum wurden über 500.000 Wohnungen aus der öffentlichen Hand an private Investoren verkauft, häufig in großen Stückzahlen pro Transaktion an Private-Equity und Hedgefonds aus den USA. In der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts sank die Zahl der Wohnungsfertigstellungen weiter und fiel auf unter 300.000 Wohnungen pro Jahr.

Die Nullzinspolitik der Europäischen Zentralbank nach der globalen Finanzkrise machte den deutschen Immobilienmarkt als stabiles Investment für nationale und internationale Investoren attraktiv. In der Folge stiegen die Mieten und Immobilienpreise insbesondere in deutschen Großstädten. Dies spiegelte sich auch in der konstant steigenden Anzahl der Wohnungsfertigstellungen: Im Jahr 2014 wurden erstmals seit dem Jahr 2006 wieder mehr als 200.000 Wohnungen fertiggestellt. Gleichzeitig verkaufte ein Großteil der Private-Equity-Unternehmen und Hedgefonds nach der globalen Finanzkrise ihre Wohnungsportfolios mit Gewinn an deutsche Immobilienunternehmen. Dies führte in einigen Regionen, insbesondere in Berlin, zu einer erhöhten Marktkonzentration.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Im Resultat dieser Verkäufe wurden die medial viel beachteten Unternehmen Vonovia und Deutsche Wohnen zu den zwei größten deutschen börsennotierten Wohnungsunternehmen. Derartige Immobilienunternehmen besaßen im Jahr 2017 circa 800.000 Wohnungen in Deutschland, was circa 2 Prozent des Wohnungsbestandes entsprach (Wijburg und Aalbers 2017; Statistisches Bundesamt 2017b, 2018a).





**1** Transaktionsgewichtet. Eigene Berechnungen für Neuvertragsmieten auf Basis von Preisangaben der bulwiengesa AG. **2** Berlin, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg, Köln, München und Stuttgart. **3** Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Angaben des Statistischen Bundesamtes; beinhaltet zum Teil auch Neuvermietungen.

Deutsche Bundesbank

**Abbildung 1:** Entwicklung der Wohnungsmieten in Deutschland (2004-2018; 2010=100; Jahresdurchschnitte; log. Maßstab)

Quelle: Deutsche Bundesbank, abgerufen am 20.08.2019. <https://www.bundesbank.de/resource/blob/615238/925b47e58c3590f84937873c8de5fdd2/mL/06-wohnungsmieten-data.pdf>

Aktuell erscheint der deutsche Wohnungsmarkt in Aufruhr zu sein: Insbesondere Mieter sehen sich öffentlichkeitswirksam veranlasst in Berlin, Hamburg und weiteren deutschen Großstädten zu demonstrieren, um gegen die stetig steigenden Mieten zu protestieren. Steigende Mietkosten scheinen dabei kein gesellschaftliches Randproblem zu sein.<sup>5</sup> Marktüblich ist eine Belastungsquote von rund 30 Prozent, die regionspezifisch variiert und im Neubausegment zunimmt (Empirica Institut 2016). Mittlerweile zahlen jedoch etwa 40 Prozent der Haushalte mehr als 30 Prozent ihres Nettoeinkommens für die Kaltmiete (Lebuhn et al. 2017).

<sup>5</sup> Laut dem Statistischem Bundesamt (2018c) hielten im Jahr 2017 knapp 57 Prozent der befragten Haushalte ihre Wohnkosten für eine gewisse Belastung des Haushaltseinkommens. Bei den armutsgefährdeten Haushalten (weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens) empfanden sogar rund ein Viertel die Kosten als eine große Belastung. Bei diesen Haushalten liegt der durchschnittliche Anteil am verfügbaren Einkommen bei 48 Prozent. Die empfundene Belastung ist dabei in dieser Gruppe geringer als die objektive Belastung gemäß Einkommensanteil.

Abbildung 1 (Deutsche Bundesbank 2019) stellt die Mietkostenentwicklung seit 2004 dar. Gegenüber dem Indexjahr 2010 stiegen die Neuvertragsmieten in den Großstädten um mehr als 40 Prozent. Die bundesweiten Mieten folgen diesem Trend. Deutliche Anstiege gab es dabei insbesondere in den letzten Jahren: In Zahlen ergaben sich Mietsteigerungen für Neuvertragsmieten gegenüber dem Vorjahr von 3 Prozent (2014), 5,5 Prozent (2016) und 3,5 Prozent (2018) (siehe Möbert 2019). Die Bestandsmieten entwickelten sich seit 2009 hingegen analog zum Verbraucherpreisindex (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2018). Hinsichtlich der Bestimmungsfaktoren der Mietentwicklung stellte Metzner Mrics (2018) fest, dass sich die Mietentwicklung mit zweijähriger Verzögerung an die Häuserpreise anpasst.<sup>6</sup>

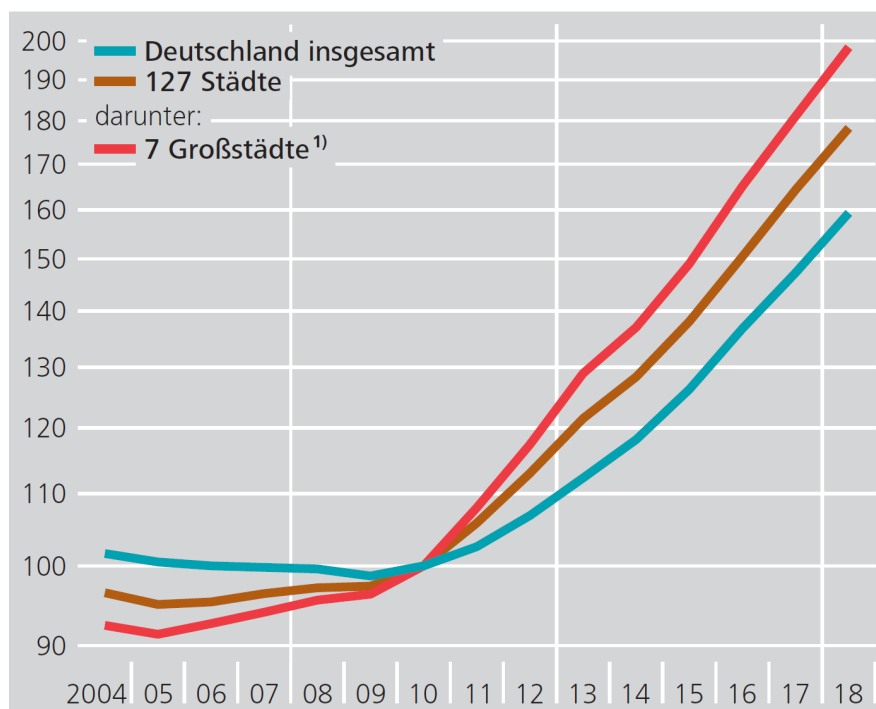
Auch die immobiliengestützte Vermögensverteilung hat sich durch die Marktentwicklung der letzten Jahre verändert. Im Jahr 2014 betrug die Eigentümerquote 45,5 Prozent (Statistisches Bundesamt 2014a). Hierbei ist festzustellen, dass sich die Eigentumsquote insbesondere auf einkommensstärkere Haushalte konzentriert. Dementsprechend fallen auch die Kapitalgewinne für Immobilienbestände besonders bei den vermögenderen Einkommenschichten an. Gesteigert werden können Immobilienvermögen sowohl durch Bauinvestitionen als auch durch Preissteigerungen infolge von Neubewertungen bestehender Immobilien. Preissteigerungen, d.h. Bewertungsgewinne, waren im letzten Jahrzehnt primäre Preistreiber am deutschen Immobilienmarkt (Baldenius et al. 2019). In der Konsequenz ergaben sich seit 2011 Wertzuwächse von rund 1.500 Milliarden Euro für die wohlhabendsten 10 Prozent der Bevölkerung und nochmals 1.200 Milliarden Euro für die immobilienbesitzende Mittelschicht. Kapitalgewinne für niedrigere Haushaltseinkommen sind hingegen zu vernachlässigen. Abbildung 2 (Deutsche Bundesbank 2019) zeigt die Preisentwicklung seit 2004, die diese Prozesse widerspiegelt: Seit 2010 stiegen die Preise für deutsche Wohnimmobilien um knapp 60 Prozentpunkte; in den 7 größten Städten lag die Preissteigerung sogar bei mehr als 90 Prozentpunkten. Damit verbunden ist eine deutliche Erhöhung der Vermögenskonzentration.

Analog zu diesen Preissteigerungen entwickeln sich die Kostensteigerungen für Mieter, die Geringverdiener überproportional belasten. Betrachtet man die Haushalte mit den 20 Prozent niedrigsten Einkommen im Zeitraum von 1993 bis 2013, so haben

---

<sup>6</sup> Der Korrelationskoeffizient wird mit 0,796 angegeben. Zweitens kann eine positive Korrelation von Mieten und Bruttolöhnen mit einem Korrelationskoeffizienten von 0,751 festgestellt werden. Drittens geht eine hohe Leerstandsquote mit niedrigen Mietpreisen einher und *vice versa*.

die durchschnittlichen Wohnkosten für diese Gruppe um 32 Prozent zugelegt. Damit stieg auch der Wohnkostenanteil von 27 auf 39 Prozent. Dagegen kann für einkommensstärkere Haushalte keine signifikante Belastungsänderung festgestellt werden: Die durchschnittlichen Wohnkosten für die 20 Prozent einkommensstärksten Haushalte nahmen sogar um 9 Prozent ab (Dustmann et al. 2018). Einschränkend ist hierbei allerdings zu bemerken, dass die stärksten Preisanstiege erst nach dem Jahr 2013 zu beobachten sind. Zunehmende Belastungen sind daher auch für höhere Einkommensgruppen unter den Mietern nicht auszuschließen bzw. in städtischen Regionen wahrscheinlich. Insgesamt unterstreichen diese Entwicklungen die Notwendigkeit, in aktiver Weise wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Wahrung bzw. Verbesserung der sozialen Chancengleichheit zu nutzen.



\* Transaktionsgewichtet. Eigene Berechnungen auf Basis von Preisangaben der bulwiengesa AG. <sup>1</sup> Berlin, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg, Köln, München und Stuttgart.

Deutsche Bundesbank

**Abbildung 2:** Preise für Wohnimmobilien nach Städtegruppen in Deutschland (2004-2018; 2010=100; log. Maßstab)

Quelle: Deutsche Bundesbank, abgerufen am 20.08.2019.

<https://www.bundesbank.de/resource/blob/615220/08f87ac1a410246a6c503365717f64a4/mL/02-preise-fuer-wohnmobilien-in-staedten-data.pdf>

## 2.2 Gegenwärtige Situation

Charakterisiert man den Wohnungsmarkt im Jahr 2019, so ist die Angebotsknappheit an Wohnraum<sup>7</sup> ein ausgeprägtes Merkmal. Möbert (2019) prognostiziert 315.000 fertiggestellte Wohnungen. Allerdings lag die Nachfrage bereits in den Jahren 2010 bis 2014 über der Anzahl der tatsächlichen Baufertigstellungen. Für diesen Zeitraum ergab sich ein aggregierter Nachfrageüberhang von etwa 310.000 Wohnungen (Henger et al. 2015). Aggregiert man die Bestandslücken seit dem Jahr 2009, so ergibt sich rechnerisch ein Fehlbestand von etwa 1 Million Wohnungen (Möbert 2019).

Zentral für die Beurteilung der Situation ist aber die regionale Differenz beider Marktaggregate.<sup>8</sup> So kann die Wohnraumnachfrage in Großstädten nur zu 65 Prozent bis zum Jahr 2020 gedeckt werden, während in ländlichen Regionen die Bautätigkeit teilweise über dem Bedarf liegt (Henger et al. 2015). Treibender Faktor des Neubaus in ländlichen Gebieten ist insbesondere die Niedrigzinsphase, die die Gesamtkosten für ein Haus- oder Wohnungserwerb regionsabhängig reduziert. Deshalb kommt es in manchen Kommunen zu signifikanten Leerständen, die um eine überdurchschnittliche Anzahl von Neubauten ergänzt werden. Im Hinblick auf die längerfristige Befriedigung der Nachfrage ist dabei einschränkend zu bemerken, dass diese Neubauten vorwiegend aus Einfamilienhäusern oder großen Wohnungen bestehen, weniger aus der Kategorie Zweizimmerwohnungen (Deschermeier et al. 2017). Diese Entwicklung ist vor dem Hintergrund der weiter zunehmenden Singularisierung in Deutschland problematisch. Im Jahr 2016 waren bereits 41 Prozent der Haushalte Einzelhaushalte (Statistisches Bundesamt 2017a) mit einem entsprechenden Wohnraumbedarf.

## 2.3 Ursachen der Nachfrageentwicklung

Der demographische Wandel bzw. die falsch abgeschätzten Folgen sind die erste zentrale Ursache für die gegenwärtige Situation. Zwischen 1991 und 2017 stieg die Bevölkerungsanzahl um 3,5 Prozent, die Anzahl der Haushalte jedoch um 17 Prozent.

---

<sup>7</sup> Lebuhn et al. (2017) haben den Angebotsmarkt in 77 deutschen Großstädten auf Basis von Mikrozensusdaten für das Jahr 2014 untersucht. Ihre Analyse ergab ein Bestandsdefizit von 1,9 Millionen Wohnungen, deren Bruttowarmmiete 30 Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens nicht überschreitet. Haushalte mit einem Medianeinkommen können sich rund 75 Prozent der Bestandswohnungen leisten, Haushalte unterhalb der Armutsgrenze weniger als 25 Prozent. Zudem standen für 6,7 Millionen Single-Haushalte nur 2,5 Millionen adäquate Wohnungen mit geringer Wohnfläche zur Verfügung. Im Jahr 2014 summierte sich der Wohnungsbestand in Wohngebäuden auf rund 39 Millionen Wohnungen (Statistisches Bundesamt 2014b).

<sup>8</sup> Eine Verrechnung von Leerständen und Überhängen ist nicht praktikabel. Lokale Arbeitsmärkte und deren Einzugsradien definieren regionale Wohnungsmärkte, die nicht unabhängig von Arbeitsmöglichkeiten analysiert werden können. Deshalb sind Wanderungsbewegungen in Leerstandsgebiete nur in dem Maße möglich, wie anfallende Pendlerkosten von den Haushalten getragen werden. Da jedoch quantitativ-gewichtige Leerbestände vorwiegend in ländlichen Gebieten sowie strukturschwächeren Räumen auftreten, ist dieses Angebot als nachhaltige Lösung nicht ausreichend (Pestel Institut 2009).

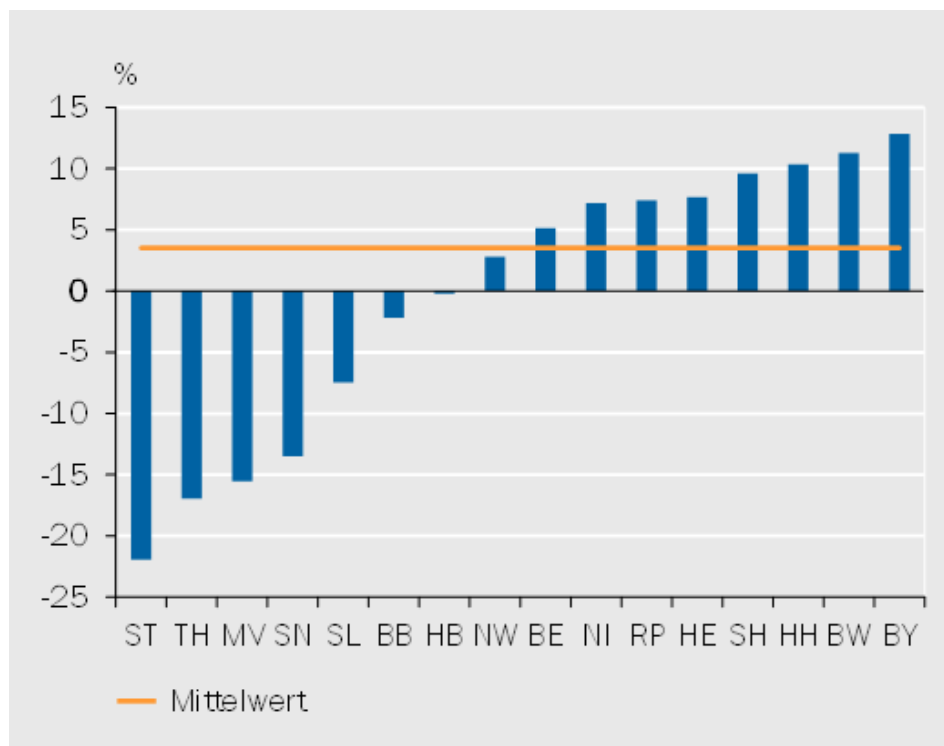
Deshalb hat auch der Wohnflächenkonsum pro Kopf in den letzten Dekaden stetig zugenommen. Im Jahr 2005 lag die pro-Kopf-Nachfrage nach Wohnraum in Deutschland bei durchschnittlich 41,2 Quadratmeter. Sie stieg bis zum Jahr 2017 auf 46,5 Quadratmeter und wird nach Berechnungen bis 2030 um weitere 11 Prozent ansteigen (Deschermeier und Henger 2015). Verantwortlich hierfür ist zum einen der sogenannte Kohorteneffekt, d.h. der zunehmende Flächenkonsum von Generation zu Generation mit steigendem Wohlstand einer Gesellschaft. Zum anderen bewirkt der Altersstruktureffekt, dass sich der Wohnflächenkonsum mit steigendem Alter erhöht. In einer alternden Gesellschaft führt dies insgesamt zu einem steigenden Gesamtbedarf an Wohnfläche (Deschermeier und Henger 2015).

Der demographische Wandel setzt sich weiter fort und führt zu einer sehr unterschiedlichen regionalen Altersstruktur. In den Großstädten stieg das Durchschnittsalter zwischen 1995 und 2016 von 40,7 auf 42,7 Jahre, wobei es seit 2009 nahezu konstant geblieben ist. In den Landkreisen war die Alterung mit einem Anstieg von 39,5 auf 44,8 Jahre hingegen deutlicher ausgeprägt. Darüber hinaus macht sich die Alterung in den neuen Bundesländern ungleich stärker bemerkbar: Während die zehn Regionen mit dem geringsten Durchschnittsalter in Westdeutschland liegen, sind die zehn Regionen mit dem höchsten Durchschnittsalter in Ostdeutschland zu finden (Henger und Oberst 2019a).

Hierzu trug auch die Binnenwanderung bei, die tendenziell von Ost nach West und von ländlichen in städtische Räume stattfand bzw. stattfindet. Abbildung 3 stellt die Bevölkerungsentwicklung der Bundesländer zwischen 1991 und 2017 dar. So verlor Sachsen-Anhalt zwischen 1991 und 2017 rund 21,9 Prozent seiner Bevölkerung, während Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg jeweils mehr als 10 Prozent Bevölkerungswachstum zu verbuchen hatten (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2018). Gründe für die Binnenwanderung aus dem ländlichen Raum in die Städte sind zum einen die fortschreitende Tertiärisierung, d.h. die steigende Nachfrage nach Dienstleistungsberufen. Zum anderen bieten Städte bessere Chancen und Teilhabemöglichkeiten, wie z.B. Breitbandverbindungen, kulturelle Angebote und Bildungsinfrastruktur (Michelsen 2019), sowie eine bessere ärztliche und öffentliche Versorgung (Henger et al. 2015). Das Stadtwachstum wird dabei in besondere Weise durch Zuwanderung aus dem Ausland getragen. Betrachtet man die Wanderungsbewegungen der Inländer, so ergibt sich lediglich für 14 der 71 kreisfreien Großstädte ein positiver Binnenwanderungssaldo. Die seit Jahren gute Lage am

Arbeitsmarkt trägt ebenfalls zu einer zunehmenden Wohnraumnachfrage bei. Der Nominallohnindex übersteigt seit 2014 die Entwicklung der Verbraucherpreise (Statistisches Bundesamt 2019). Zudem fördert das Beschäftigungswachstum den in Großstädten nachgefragten Wohnraum. In den Jahren von 2009 bis 2017 ergab sich für Berlin, Düsseldorf, München, Stuttgart, Hamburg und Frankfurt jeweils ein Beschäftigungswachstum von (teils deutlich) über 10 Prozent (Möbert 2018).

Bereits seit 2014 ist aber auch festzustellen, dass junge Familien mit gesteigertem Wohnraumbedarf wieder mehr suburbanen und ländlichen Wohnraum nachfragen. Die gestiegenen Wohnkosten können ein Ausweichen auf das Land attraktiv machen. Zugleich hat die Arbeitsplatzdichte im nicht-städtischen Umland zwischen 2011 bis 2016 signifikant zugenommen (Henger und Oberst 2019b). Die unterschiedlichen Wandlungstendenzen innerhalb der ländlichen Gebiete führen zu einer deutlichen regionalen Variation in den Leerstandsquoten. Deshalb kommt es in manchen Kommunen zu signifikanten Leerständen, die um eine überdurchschnittliche Anzahl von Neubauten ergänzt werden.



**Abbildung 3:** Veränderung der Bevölkerungsanzahl (in Prozent) in den Bundesländern von 1991 bis 2017

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018), S. 335, abgerufen am 26.08.2019.

[www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/abb/2018/sb086.xlsx](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/abb/2018/sb086.xlsx)

Die seit der letzten Dekade steigenden Studierendenzahlen erhöhen die Nachfrage nach Wohnraum in Universitätsstädten zusätzlich. So gab es im Jahr 2017 knapp 3 Millionen Studierende (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2018). Allein seit dem Jahr 2010 ist die Zahl der Studierenden in Deutschland um 28 Prozent gestiegen – deutlich stärker als die Anzahl der Wohnungen in den großen Universitätsstädten (Oberst und Voigtländer 2018). Die ungleiche Verteilung der Studienplätze sorgt dabei für eine ausgeprägte regionale, der akademische Kalender für eine überproportionale zeitliche Konzentration der Nachfrage. In der Folge stiegen die qualitätsbereinigten Mieten für studentisches Wohnen zwischen 2010 und 2017 in einer Bandbreite von 9,8 (Greifswald) bis zu 67,3 Prozent (Berlin) (Oberst und Voigtländer 2018).

Neben den Studierenden sind auch Rentner in besonderer Weise von den steigenden Mieten betroffen. Im Jahr 2016 gaben 63 Prozent aller Mieterhaushalte über 65 Jahren mehr als 30 Prozent ihres Einkommens für die Miete aus; 38 Prozent sogar mehr als 40 Prozent.<sup>9</sup> Zusätzlich findet eine Polarisierung statt: Einkommensstärkere Rentnerhaushalte leben überdurchschnittlich häufig in eigenen Immobilien.<sup>10</sup> Auch regionale Unterschiede sind festzustellen: Während in Westdeutschland 59 Prozent der älteren Haushalte im Jahr 2016 in eigenen Immobilien lebten, waren es in Ostdeutschland nur 37 Prozent (Romeu Gordo et al. 2019).

## **2.4 Ursachen der Angebotsentwicklung**

Im Vergleich zur Dynamik der Nachfrage wirkt das Angebot am Immobilienmarkt relativ starr. Abbildung 4 (Deutsche Bundesbank 2019) stellt die Anzahl der Baugenehmigungen und Baufertigstellungen in Deutschland seit dem Jahr 1992 dar. Nach einem deutlichen Rückgang seit Mitte der neunziger Jahre um mehr als drei Viertel, nimmt die Zahl der Baufertigstellungen seit dem Jahr 2010 wieder zu. Sie liegt aber immer noch weit unter dem Niveau der neunziger Jahre. Ein weiterer Anstieg ist gegenwärtig nicht zu erwarten, da die Zahl der Baugenehmigungen bereits seit 2015 tendenziell rückläufig ist.

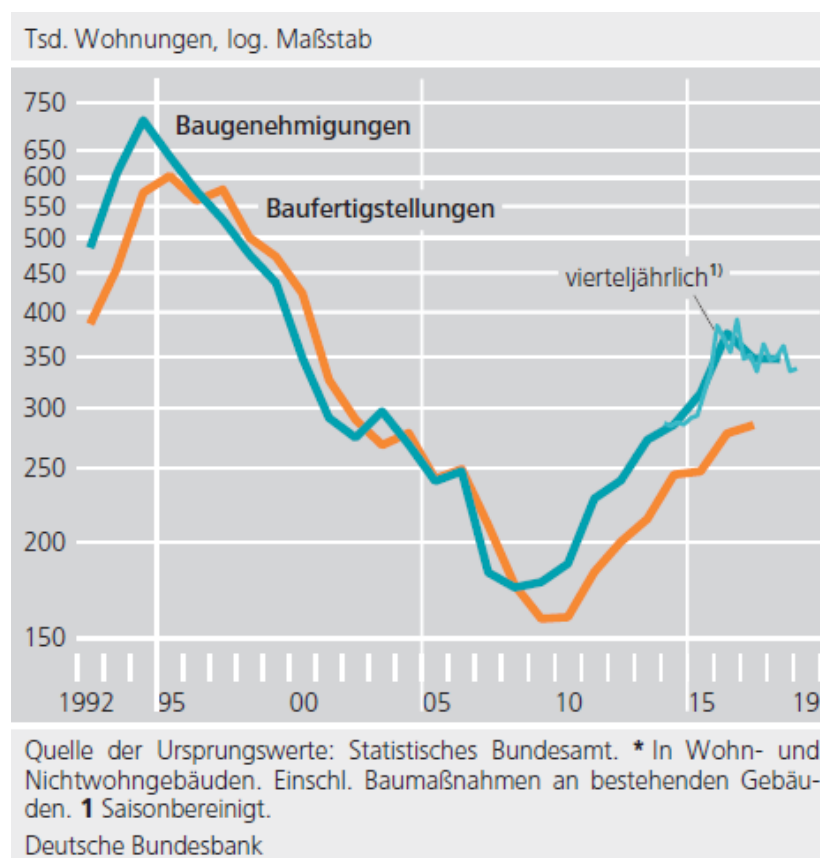
Eine abflachende Dynamik im Neubausegment wird auch vom DIW prognostiziert. So wird für das Jahr 2019 zwar eine Steigerung der Bauinvestitionstätigkeit um 4 Pro-

---

<sup>9</sup> Dies spiegelt auch die ungleiche Erhöhung der Angebotsmieten (29 Prozent zwischen 2005 und 2017) und den Zahlungen der gesetzlichen Rentenversicherung (20 Prozent im selben Zeitraum) wider (Romeu Gordo et al. 2019).

<sup>10</sup> Die Eigentümerhaushalte haben darüber hinaus eine niedrigere Wohnkostenbelastung: Während die Wohnkosten für Mieter zwischen 1996 und 2016 nominal um 51 Prozent stiegen, stiegen die Kosten für Eigentümer im selben Zeitraum um nur 41 Prozent (Romeu Gordo et al. 2019).

zent erwartet; dieselbe Kennzahl lag aber im Vorjahr noch bei 8 Prozent. Obwohl weiterhin auf hohem Niveau gebaut wird, bedingen die signifikanten Steigerungsraten seit 2010 und die Kapazitätsauslastung im Baugewerbe eine allmähliche Rangumkehr von Neubauten zu Sanierungen im Wohnungsbestand. Aufgrund der vergangenen Neubautätigkeit ist mit einem Sanierungs- und Modernisierungstau zu rechnen, dessen Dynamik im Zuge von Nachverdichtung und Renovierung des Wohnungsbestands an Bedeutung gewinnen wird. So wird für diese Baukomponente mit einer Zunahme von 7,4 Prozent und Gesamtkosten von rund 67 Prozent am gesamten Bauvolumen im Jahr 2019 gerechnet (Gornig und Michelsen 2018).



**Abbildung 4:** Baugenehmigungen und Baufertigstellungen in Deutschland  
Quelle: Deutsche Bundesbank, abgerufen am 20.08.2019.  
<https://www.bundesbank.de/resource/blob/615336/fdf33583de7acce4e1923d934aee3483/mL/14-baugenehmigungen-und-baufertigstellungen-data.pdf>

Eine weitere Ursache für zunehmende Arbeiten am Wohnungsbestand sind Reglementierungen im Bereich der Baulandpolitik. Eine Ausweitung des Wohnungsangebots bedarf einer Mobilisierung von Bauland, das als solches zunächst Genehmigungsverfahren unterliegt. Diese sind sowohl regulierungsintensiv als auch interessegetrieben, so dass die konkrete Ausgestaltung und praktische Umsetzung von Bebauungsplanungen nicht simultan auf Nachfrageänderungen reagieren kann. Das



Wohnungsangebot bleibt verknappt und in der Folge steigen die Preise weiter an: Dies gilt gleichermaßen für Mieten wie für das Bauland.

Umgekehrt sind Umweltschutz, Hochwasser- sowie energetische Aspekte regionalpolitische Belange, die im baulichen Kontext zu berücksichtigen sind. Der Flächenakquise zuwiderlaufende Belange von Anwohnern und Interessenvertretern sowie die praktizierte Flächeneinsparpolitik von Bund und Ländern bewirken, dass die Baulandentwicklung relevante Verhandlungsmasse im wohnungspolitischen Kontext bleibt (Mense et al. 2016). Die besondere Bedeutung des Baulands als Ressource, die das Angebot von Wohnraum begrenzt, ist insbesondere in den Großstädten hervorzuheben. Die derzeitige Verknappung schlägt sich auch in der bundesweiten Verteuerung des Baulands um 50 Prozent zwischen 2010 und 2019 nieder. In den größten Städten kam es sogar zu Preisverdopplungen innerhalb von fünf Jahren (Baulandkommission 2019). Ist Bauland regional erschöpft, so bieten sich nur zwei Möglichkeiten zur Schaffung von Wohnraum: die Innenentwicklung der Städte oder ein Ausweichen ins Umland.

Nicht zu vernachlässigen ist in diesem Zusammenhang aber auch die Entwicklung der Baukosten als wichtiger Angebotsfaktor. Relevante Größen für die Kostenentwicklung sind die Preise für Arbeit, Regulierungen und Bauleistungen (Neitzel et al. 2015). Die Baukosten lagen im Jahr 2016 schätzungsweise 45 Prozent über den Preisen von 2000. Tabelle 1 führt die Kostenpositionen und ihre Beiträge zur Kostenentwicklung zwischen dem Jahr 2000 und 2014 gesondert auf. Hierbei entfällt ein Anteil von rund 27 Prozent auf die Preisentwicklung, die übrigen 18 Prozent sind Ergebnis (zusätzlicher) Regulierung (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2018; Wahlberg et al. 2015). Diese Kostenanstiege erklären die gestiegenen Immobilienpreise (s.o.) aber nur teilweise; Nachfrageaspekte und die grundsätzliche regionale Knappheit spielen gleichermaßen eine entscheidende Rolle.

**Tabelle 1: Anstieg der Bauwerkskosten**

<b>Bauwerkskosten 2014 (Indexierung 2000 = 100)</b>	
Preisentwicklung	27%
Energieeffizienz	6%
Brand- und Schallschutz, Barrierefreiheit	3%
=	
<b>Bauwerkskostenzunahme</b>	<b>36%</b>
<b>Regulierung Energieeinsparungen ab 2016</b>	
Energieeinsparungen	9%
=	
<b>Bauwerkskostenzunahme</b>	<b>45%</b>

Quelle: Wahlberg et al. (2015); Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018), eigene Darstellung.

### 3. Wohnungspolitische Maßnahmen

Der Staat greift mit einer Reihe von Aktivitäten in den Immobilienmarkt ein, um den Ausgleich am Markt zu verbessern und soziale Ungleichheit zu verringern bzw. ihr vorzubeugen. Hierzu zählen insbesondere angebotsseitige und nachfrageseitige Subventionen, Steuern und Preiseingriffe. Diese Maßnahmen tragen dabei in unterschiedlicher Weise (und mit unterschiedlichen Zielsetzungen) zur Lösung des Angebots- und des Allokationsproblems bei. Die zentralen Maßnahmen werden daher im Folgenden im Hinblick Effektivität, Effizienz und soziale Passgenauigkeit erläutert und diskutiert.

#### 3.1 Angebotsseitige Subventionen

Im Jahr 1990 gab es in Deutschland rund drei Millionen Sozialwohnungen. Diese sind seitdem um mehr als 50 Prozent geschrumpft (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2018).<sup>11</sup> Der vom Bund aktuell zur Verfügung gestellte finanzielle Gestaltungsrahmen in Bezug auf die Wohnraumförderung beläuft sich für die Jahre 2018 bis 2021 auf 5 Milliarden Euro. Hiermit sollen 1,5 Millionen Wohnungen gebaut werden, darunter 100.000 Sozialwohnungen (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2018). Aufgabe der sozialen Wohnungsbauförderung (Objektförderung) ist es, das Wohnraumangebot zu Preisen unterhalb der Marktmiete auszuweiten und hierdurch bedürftigen Bevölkerungsgruppen (insb. Haushalte mit geringem Einkommen) eine teilhabegerechte Wohnsituation zu ermöglichen. Um die Subventionen zielgerichtet einzusetzen, unterliegen die geförderten Objekte der sogenannten Belegungsbindung, d.h. nur Personen mit einem Wohnberechtigungsschein dürfen die Wohnungen anmieten.

<sup>11</sup> Nach Lebuhn et al. (2017) fehlten für Singlehaushalte mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze im Jahr 2014 1,4 Millionen Wohnungen mit Mietkosten von 4 bis 5 Euro/m<sup>2</sup>. Um die Sozialwohnungsquote konstant zu halten, werden knapp pro Jahr 80.000 preisgebundene Wohnungen bis zum Jahr 2025 benötigt (Pestel Institut 2015).

Nebenbedingung einer sozialpolitischen Belegungsbindung ist, dass 1) Mietpreise klientelbezogen beschränkt und 2) Wohnungszuweisungen passgenau vorgenommen werden. Diese beiden Implikationen beinhalten aber besondere Schwierigkeiten hinsichtlich ihrer Praxistauglichkeit. Erstens können gebundene Mietpreise die Investitionsabsicht von Investoren schmälern, wenn erwartete Renditen unter ein akzeptables Mindestmaß sinken. Zweitens ist die planerische Komponente der Wohnungsbelegungen zu beachten. Bedürftigkeit muss anhand objektivierbarer Kriterien feststellbar sein. Diese müssen zugleich möglichst kostengünstig überprüfbar und für die beteiligten Akteure transparent sein. Als Anknüpfungspunkt wird daher in der Regel das verfügbare Haushaltseinkommen als Indikator der Bedürftigkeit verwendet. Mit Unterschreiten einer festgelegten Einkommensgrenze entsteht ein Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein, der einen Bewerberstatus im sozialen Wohnungsbausegment ermöglicht. *Prima facie* ist das Verfahren interpersonell vergleichbar und fair. Es ist zugleich aber kostenintensiv, wenn regelmäßige (z.B. jährliche) Überprüfungen erforderlich sind. Aufgrund der Verwaltungskosten verzichten die meisten Bundesländer auf derartige Regelüberprüfungen (Krebs und Beyer 2018).

**Tabelle 2:** Vorteile und Nachteile des sozialen Wohnungsbaus

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neuschaffung von Wohnraum</li> <li>• Senkt die Mietpreise für untere und mittlere Einkommen auch auf dem privaten Wohnungsmarkt, mittelfristig kann dies jedoch zu einer Senkung des Angebots führen</li> <li>• Weniger volatil über den Konjunkturzyklus als andere Instrumente (bspw. Wohngeld), da Konjunkturerwartungen und Refinanzierungskonditionen keine Determinanten der Bereitstellung sind</li> <li>• Weniger volatil gegenüber politischen Veränderungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fehlbelegungsquoten (bewohnende Haushalte haben keine Anspruchsberechtigung)</li> <li>• Unterbelegung (Haushalte bewohnen größere Wohnung als für ihren gesetzlichen Bedarf nötig)</li> <li>• Gefahr der räumlichen Konzentration</li> <li>• Insider-Outsider-Problematik</li> </ul>

Quelle: Keil (1996); Barton (1996); Hecht (1978), eigene Darstellung.

Im Jahr 2016 waren 46 Prozent der Bewohner von Sozialwohnungen gemäß Definition armutsgefährdet. Per Saldo betrug die sogenannte Fehlbelegungsquote dementsprechend 54 Prozent und variierte dabei nur gering zwischen urbanen und ländlichen Räumen (Schier und Voigtländer 2016). Per se muss eine Fehlbelegungsquote gesamtwirtschaftlich bzw. gesamtgesellschaftlich nicht nachteilig sein. Wären die Wohnungszuweisungen passgenau einkommensabhängig, ergäbe sich keine soziale Durchmischung (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2018). Die Konsequenz wäre eine Konzentration einkommensschwächerer Schichten, die isoliert wohnen würden, mit einer Reihe negativer Folgen bis hin zu

sozialen Unruhen wie aus dem Ausland bekannt (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2018). Krebs und Scheffel (2017) analysieren das volkswirtschaftliche Wachstumspotenzial der sozialen Durchmischung im sozialen Wohnungsbau. So erleichtert diese Form der Wohnraumförderung die Teilnahme am Arbeitsmarkt für geringere Einkommensgruppen. Implizit sind damit Wirkungen auf Beschäftigung und Entlohnung verbunden. Zudem prognostizieren sie modelltheoretisch eine gesteigerte Arbeitsproduktivität, die nach 34 Jahren zum Marktgleichgewicht führt, d.h. dem Ausgleich der Mitnahmeeffekte durch höhere Steuereinnahmen. Tabelle 2 fasst die zentralen Vor- und Nachteile des sozialen Wohnungsbaus (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) zusammen.

### **3.2 Nachfrageseitige Subventionen**

Neben angebotsseitigen Subventionen haben in den vergangenen Jahren vor allem nachfrageseitige Subventionen eine zentrale Rolle gespielt. Hierzu zählen das Wohngeld und das Baukindergeld. Dazu wird aktuell der Mietkauf ergänzend vorgeschlagen. Die Subventionen sollen die Nachfrager in die Lage versetzen, eine Wohnung am privaten Wohnungsmarkt zu mieten oder Eigentum zu erwerben. Zudem können Wohneigentum besitzende Haushalte bei ihrer Kreditfinanzierung entlastet werden. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive kann die Erhöhung des Anteils von Immobilienbesitzern Funktionen umfassen, die über eine Angleichung der Vermögensungleichheit hinausgehen. Immobilienbesitz ist in seiner Anwendungsdimension nutzenstiftend und wirkt konsumharmonisierend im Falle von Einkommensausfällen. Auch trägt Immobilienbesitz zur Alterssicherung bei, indem sich in der Rentenphase Mieteinsparungen bei erfolgter Tilgung ergeben (Gründling und Grabka 2019). Zunächst soll aber das Wohngeld als nachfrageseitiges Pendant zum sozialen Wohnungsbau erörtert werden.

#### **a) Wohngeld**

Das Wohngeld (Subjektförderung) knüpft an individuellen Merkmalen, wie der Einkommenssituation und dem Wohnraumkonsum, an. Haushalte mit niedrigem Einkommen erhalten einen Wohnkostenzuschuss, um die Belastung des Haushaltseinkommens durch die Miete zu senken. Die Einkommensgrenzen für einen Bezug von Wohngeld sind dabei deutlich geringer als die Voraussetzungen für eine Berechtigung im sozialen Wohnbau (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftli-

chen Entwicklung 2018). Im Jahr 2017 haben rund 1,4 Prozent der Haushalte Wohngeld bezogen. Ein Vorteil des Wohngelds gegenüber dem sozialen Wohnungsbau ist die Vermeidung von Fehlanreizen durch kontinuierliche Merkmalsüberprüfungen, da die Zahlungen flexibel angepasst oder eingestellt werden können. Sowohl die Maßnahmeneffizienz als auch die sozialpolitische Förderintention sind so berücksichtigt. Zudem kann langfristig das Marktangebot auf die gesteigerte Nachfrage reagieren und eine Zunahme an bereitgestellten Wohnraum erfolgen (Hiller und Schultewolter 2014). Hierfür ist jedoch eine glaubhafte staatliche Verpflichtung zur regelmäßigen Zahlung und Anpassung des Wohngeldes der Höhe nach fundamental, da Investoren sonst keine dauerhaften Renditen erwarten können (Hecht 1978). Zudem beeinflusst das Wohngeld die Preisbildung am Markt nicht direkt, Angebots- und Nachfrageentscheidungen bleiben weitgehend unverzerrt (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2018). Inwieweit die fehlende Anzeigepflicht gegenüber dem Vermieter in der Praxis tatsächlich zutrifft, ist vor dem Hintergrund der bei einer Bewerbung um eine Mietwohnung üblicherweise erbetenen Einkommensnachweise ein wohl eher theoretisches Argument. Denkbar ist, dass es gleichermaßen zur Benachteiligung (gegenüber besser situierten Bewerbern) oder zum Vorteil (gegenüber Personen mit vergleichbarem Einkommen, aber ohne Anspruch) führen kann. Wesentliche Vor- und Nachteile des Wohngelds werden Tabelle 3 dargestellt.

**Tabelle 3:** Vorteile und Nachteile des Wohngelds

<b>Vorteile</b>	<b>Nachteile</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Beeinträchtigung des grundsätzlichen Marktmechanismus</li> <li>• Vermeidung von Fehlsubventionierung</li> <li>• Hohe Mobilität geförderter Haushalte, sofern ausreichendes Angebot vorhanden ist</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Systeminhärente Segregations- und Konzentrationsmechanismen nach dem Einkommen durch Marktmechanismus</li> <li>• Geringe Neuschaffung von Wohnungsangebot, wenn gesetzliche Verpflichtung zur dauerhaften Zahlung des Wohngeldes und zur rechtzeitigen Anpassung der Höhe nach unglaubwürdig sind</li> <li>• Höhere Programmvolatilität bei politischen Veränderungen</li> <li>• Diskriminierungsanreize, da geförderte Haushalte zusätzlich in Konkurrenz zu anderen Marktteilnehmern stehen (insbesondere bei Nachfrageüberhang)</li> <li>• Gefahr von Mitnahmeeffekten bei Nachfrageüberhang</li> </ul>

Quelle: Keil (1996); Barton (1996); Hecht (1978), eigene Darstellung.

Das Bundeskabinett hat kürzlich beschlossen, das Wohngeld im Jahr 2020 zu erhöhen. Weitere Bedarfsanpassungen sollen zukünftig im Zwei-Jahres Intervall folgen.

Damit sollen Mietsteigerungen und Inflationsentwicklungen einkalkuliert werden. Zuletzt war eine Anpassung im Jahr 2016 erfolgt. In einer Modellrechnung hätte ein Zwei-Personen Haushalt infolge der Reform Anspruch auf circa 190 Euro Wohngeld, zuvor lag der beispielhafte Wert pauschal bei 145 Euro. Jedoch soll der Fördersatz zukünftig regional ausdifferenziert sein und gestaffelte Höchstbeträge aufweisen (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2019). Profitieren sollen vorwiegend Rentner und Familien, die in ihrer Wohnkostenbelastung qua Wohngeld unterstützt werden. Das Wohngeld kann zugleich in Teilen Sozialleistungen ersetzen, auf die die einkommensschwächeren Haushalte mit der Förderung nicht mehr angewiesen sind. Durch die angepassten Förderwerte an Miet- und Einkommensentwicklung werden zusätzlich knapp 180.000 Haushalte bezugsberechtigt werden und insgesamt rund 660.000 Haushalte die Zulage erhalten (Bundesregierung 2019). Damit wächst die Fördergruppe um 37 Prozent. Mit der Reform ist eine Kostenzunahme von 860 Millionen Euro auf 1,2 Milliarden Euro jährlich verbunden (Henger und Niehues 2019).

## **b) Baukindergeld**

Im Jahr 2018 wurde das Baukindergeld eingeführt, das die Kaufkraft junger Familien für den Eigenheimerwerb steigern soll.<sup>12</sup> Bezugsberechtigt sind Familien mit einem Haushaltseinkommen von bis zu 75.000 Euro zuzüglich 15.000 Euro pro Kind. Gefördert werden soll die Wohneigentumsbildung mit einer Summe von 1.200 Euro pro Kind für einen Zeitraum von zehn Jahren (Michelsen et al. 2018). Damit verbunden sind zweierlei Zielsetzungen: Erstens soll die Wohneigentumsquote gesteigert werden. Sekundäreffekte im Rahmen der Alterssicherung und der Vermögensbildung wären mögliche Konsequenzen. Zweitens soll eine Entlastung des Mietwohnungsmarktes qua Familienpolitik erreicht werden.

Kritisch zu sehen ist, dass das Baukindergeld nicht an die Eigenkapitalanforderungen gekoppelt ist. Höhere Einkommensgruppen profitieren stärker von der Förderung, weil das Baukindergeld unzureichend als Kapitalersatz ausgestaltet ist, um Finanzierungslücken bei Haushalten mit geringerem Einkommen zu reduzieren. Dennoch könnte das Förderinstrument einen Haltefaktor im ländlichen Raum entwickeln, da die niedrigeren Kaufpreise für Immobilien im Vergleich zu Ballungszentren relativ stärker subventioniert werden. Das Käuferpotenzial sollte dementsprechend in suburbanen

---

<sup>12</sup> Über einen Förderzeitraum von 13 Jahren wird das Volumen knapp 10 Milliarden Euro betragen (Michelsen et al. 2018).

und ländlichen Räumen zunehmen. Indirekt können sich damit Entlastungswirkungen für städtische Mietmärkte ergeben (Braun et al. 2018a). Wie aber Herzog (2018) feststellt, wird die Zunahme immobilienbesitzender Haushalte aufgrund des Baukindergeldes nur 0,1 bis 0,2 Prozentpunkte betragen. Die beschriebenen theoretischen Wirkungen werden sich daher kaum realisieren.

### **c) Mietkauf**

Das DIW Berlin stellte im Juni 2019 den Mietkauf als weitere Alternative zum Eigentumserwerb vor. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass die geringe Eigentumsquote in Deutschland mit einer ausgeprägt ungleichen Vermögensverteilung einhergeht (Kaas et al. 2015). Im Jahr 2016 wechselten nur knapp über eine halbe Million Haushalte vom Mietsegment in eine eigene Immobilie. Im urbanen Raum nahm die Quote von 1,6 auf 1,2 Prozent Ersterwerb als Anteil aller Haushalte ab, während die Eigentumsquote auf dem Land zunahm (Sagner und Voigtländer 2018). Beim Mietkauf würde die Bauträgerschaft der Staat übernehmen, der in Vorleistung geht und die Eigentümerschaft an den Wohnungen via Tilgungszahlungen an die (Mieter-)Haushalte abtritt. Ein zentraler Vorteil wäre die Entkopplung der Miete von einer spekulativen Preisentwicklung, da die Mietkaufzahlung vergleichbar einem Tilgungsplan fixe Beträge wären. Annahmegemäß entsprechen die Tilgungsraten einer vergleichbaren Miethöhe. Die zu erwartenden individuellen Kosten für den Haushalt werden so während der Tilgungsphase transparent. Von staatlicher Seite aus wäre die Initiative aus Sicht des DIW mit geringen Kosten verbunden, da überwiegend Abwicklungskosten entstünden. Dagegen würde die initiale Baufinanzierung durch die stetigen Mietkaufzahlungen refinanziert, das eingesetzte Kapital gleichfalls in liquiden Mitteln an den Staat zurückfließen.

Fraglich bleibt die präzise Abgrenzung des geförderten Personenkreises, d.h. die Konkretisierung der weichen Merkmale, wie z.B. junger und bzw. oder einkommensschwacher Familien nach sozialen Prüfkriterien. Unklar bleibt zudem die Handhabung möglicher Fehlbelegungsquoten im Fortgang des per Mietkaufs erworbenen Objekts unter der Bedingung signifikanter Einkommensänderungen von Haushalten. Weiterhin sollten mietkaufgebundene Bauinvestitionen Abwanderungstendenzen und Leerstandregionen antizipieren, um einen nachfrageadäquaten Effekt zu bewirken. Fehlallokationen in brachliegende Wohnungsmärkte sind zu vermeiden, da das Investi-

onsrisiko der Staat und damit der Steuerzahler trägt. Ergänzend dazu sind Reglementierungen bezüglich des Eigentumsverlusts zu treffen, wenn Zahlungseingpässe oder -ausfälle aufträten. Ebenso ist die Überwälzung von Modernisierungsaufwänden im Detail zu bestimmen (Gründling und Grabka 2019). Zudem wären auch Fragen einer vorzeitigen Veräußerung zu klären; eine zu strenge Bindung könnte mobilitätshemmend wirken.

### **3.3 Steuern**

Steuerpolitisch relevant in der Wohnungspolitik sind insbesondere die Grund- und Grunderwerbsteuer. Daneben spielen steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten eine bedeutende Rolle bei Investitionsentscheidungen. Grundsätzlich können die steuerlichen Regelungen – je nach Ausgestaltung – zur Verschärfung bzw. zur Milderung des Angebots- und Allokationsproblems beitragen. Wohnraumrelevante Erleichterungen der Grundsteuer könnten das Angebot steigern, Entlastungen bei der Grunderwerbsteuer die Immobilienkaufoption erleichtern (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2018).

#### **a) Grunderwerbsteuer**

Der ehemals bundeseinheitliche Satz der Grunderwerbsteuer von 3,5 Prozent (2006) ist in beinahe allen Bundesländern gestiegen. Fiskalpolitisch bedeutsam ist die Steuer für die Kommunen und ihre Aufgabenerfüllung; das Steueraufkommen der Grunderwerbsteuer lag im Jahr 2018 bei rund 14 Milliarden Euro (Statistisches Bundesamt 2018b). Erhebungstechnischer Anknüpfungspunkt sind Eigentumswechsel. Eine steuertechnische Äquivalenz (Äquivalenzprinzip) von Steuererhebung und einem grundbesitzrelevanten Leistungskatalog der Bundesländer ist nur schwerlich festzustellen (Scherf und Dresselhaus 2016). Inwieweit ein Immobilienerwerb eine höhere wirtschaftliche Leitungsfähigkeit des Käufers charakterisiert ist wenig eindeutig, da Kreditaufnahmen für den Immobilienerwerb häufige Praxis sind. Hinweise auf die steuerlich höhere Leistungsfähigkeit des Käufers sind auch insoweit inkonsistent, als dass das Einkommen als wirtschaftlicher Leistungsmaßstab bereits der Einkommensteuer unterliegt. Umgekehrt sind mögliche Wertzuwächse aus Verkäuferperspektive nicht mit dem Kaufpreis, d.h. dem Bruttowert gleichzusetzen, der die steuerliche Bemessungsgrundlage definiert. Damit ist auch ein begründungsrelevanter Zusammenhang zwischen Grunderwerbsteuer und Leistungsfähigkeitsprinzip nur schwerlich festzustellen (Scherf und Dresselhaus 2016). Unbebaute Grundstücke sind aufgrund fehlenden



Gebäudewerts zunächst steuerlich begünstigt; implizit wird damit der Neubau relativ zum Erwerb einer Bestandsimmobilie steuerlich günstiger. Die Verkäufer unbebauter Grundstücke profitieren infolge einer wachsenden Nachfrage, während verkaufende Immobilienbesitzer die Steuerlast tragen. Die Steuerbelastung wirkt für eigentumsbezogene Wohnortwechsel entsprechend mobilitätshemmend.

Bezüglich der Steuerinzidenz stellen Petkova und Weichenrieder (2017) in ihrer Untersuchung fest, dass ein Steueranstieg von 1 Prozent zu einer Preisabnahme um bis zu 4 Prozent im Wohnungssegment führt, während Häuserpreise keinen signifikanten Preiseffekt aufweisen. Folglich wird die Steuerlast im Häusermarkt vollumfänglich von den Käufern getragen, während sie im Wohnungsmarkt von den Verkäufern getragen wird. Ferner birgt der Aufkommenseffekt der Steuer umso mehr volkswirtschaftliche Kosten, je weniger das Steueraufkommen infolge einer Steuererhöhung zunimmt. Die Aufkommenselastizität der Grunderwerbsteuer für Deutschland schätzt Büttner (2017) auf weniger als 0,6.

## **b) Grundsteuer**

Die Grundsteuer belastet die Konsumaktivität Wohnen. Auch für sie ist die Begründungsgrundlage von Äquivalenz- oder Leistungsfähigkeitsprinzip ungenügend (Homburg 2018). Erhebungstechnisch zahlen Eigentumsbesitzer die Grundsteuer selbst, während Mieter sie indirekt über die Nebenkostenabrechnung mittragen. Ökonomisch ergeben sich nach Homburg (2018) folgende Belastungswirkungen: Laufende Grundsteuerzahlungen sowie mögliche Steuererhöhungen bedingen kapitalisiert niedrige Verkaufspreise für die Eigentümer einer Immobilie. Im administrierten Mietsegment (vgl. Mietpreisbremse) wird die gesamte Steuer auf die Mieter überwältigt. Auch der Prozess der Eigentumsbildung wird hemmend beeinflusst, indem der zum Immobilien-erwerb vorausgesetzte Kapitalstock von Grund- und Grunderwerbsteuer reduziert wird. Höhere Geldvermögen werden insofern im Verhältnis zu Wohneigentumsvermögen steuerlich begünstigt. Damit wirkt die Substanzbesteuerung auf Immobilienvermögen verzerrend auf die Eigentümerquote (Graf 2018). Konstruktionsgemäß knüpft die Grundsteuer am Grundstückswert bei angenommenem Grundstücksbesitz an. Fiskalpolitisch ist die Steuer für die regionale Aufgabenerfüllung der Kommunalhaushalte relevant und hat den Vorteil konjunkturunabhängig zu sein, was der Kalkulierbarkeit der Steuerergiebigkeit förderlich ist. Die Konjunkturunabhängigkeit ergibt sich aus dem steuerrelevanten Besitzverhältnis, das im Falle von Immobilien für gewöhnlich weniger

sensibel auf Schwankungen reagiert. Mit monatlich 16,50 Euro durchschnittlicher Belastung eines Mieters ist die Steuer im Mietsegment sozialpolitisch verträglich (Eigentaler et al. 2018). Das Volumen summierte sich 2017 auf knapp 14 Milliarden Euro (Graf 2018).

### **c) Aktuelle Diskussion**

Grunderwerb- und Grundsteuer haben wohnungspolitische Implikationen und sind aufgrund ihrer Belastungs- und Verteilungseffekte steuerpolitischer Debattengegenstand. Ein Reformvorschlag für die Grunderwerbsteuer nach Scherf und Dresselhaus (2016) sieht die steuerliche Gleichbehandlung von Grundstücksverkäufen mit andere Umsätzen vor. Steuersystematisch wäre damit eine Zuordnung der Grunderwerbsteuer in die Menge der Umsatzsteuern verbunden. Bei einem unterstellten Umsatzsteuersatz von 7 Prozent wären nur marginale Anpassungen der länderspezifischen Grunderwerbsteuersätze erforderlich. Wirkmächtig ergäbe sich bei Immobilientransaktionen nur noch eine Besteuerung der Wertschöpfung; dies könnte sich positiv – wenn auch vermutlich gering – auf die Eigentümerquote auswirken. Der anfallende Kaufpreis wäre bei einer Besteuerung der Wertschöpfung nicht prinzipiell Besteuerungsgegenstand. Zudem ließe sich so der nach Bundesländern ausdifferenzierte Steuersatz vereinheitlichen.

Eine Potenzialanalyse von Braun et al. (2018b) für am Immobilienneuerwerb interessierte Haushalte<sup>13</sup> ergab, dass eine Absenkung des Grunderwerbsteuersatzes auf 3 Prozent zu einer Zunahme von 18.000 immobilienbesitzenden Haushalten führen könnte. Beim Ersterwerb einer Immobilie wäre sogar ein Anstieg um 6 Prozent zu erwarten. Senkte man den Steuersatz dagegen auf 0 Prozent, wäre damit ein zusätzliches Eigentümerpotential von 45.000 Haushalten verbunden und eine um 0,5 Prozentpunkte zunehmende Wohneigentumsquote. Zudem zeigt die Studie, dass vor allem Abwanderungsgebiete von Eigenkapitalzulagen als alternativem Förderinstrument profitieren könnten. Zulagen von 11.500 Euro pro Immobilie hätten eine wohneigentumsbildende Wirkung für bis zu 46.000 Haushalte in der Kategorie der Ersterwerber bzw. bewirkten eine Zunahme um 16 Prozent in dieser Gruppe. Optional ließen sich die Instrumente nach urbanen und ländlichen Flächen unterscheiden, um Schrumpfungstendenzen entgegenzuwirken und über den reduzierten Grunderwerbsteuersatz

---

<sup>13</sup> Untersuchungsgegenstand waren 30 bis 44-jährige Mieterhaushalte mit einer Eigenkapitalquote um die 25 Prozent und einer Einkommensbelastung von Zins- und Tilgungsraten von bis zu 35 Prozent.

auch die innerstädtischen Kosten einzukalkulieren, so dass Wohneigentumsförderung auch urban wirken kann.

Van Suntum et al. (2016) schlagen für den Fall einer vollständigen Abschaffung der Grunderwerbsteuer vor, dass eine länderspezifische Kompensation über die Einkommensteuer konstruiert wird. Die Abschaffung der Steuer könnte dann als Steuersenkung interpretiert und auf eine Kompensation verzichtet werden. Alternativ könnten die Anteile der Bundesländer an den Gemeinschaftssteuern erhöht werden. Ein ähnlicher Vorschlag wäre auch bei Ersatz der Grunderwerbsteuer durch einen abgesenkten Mehrwertsteuersatz möglich: Um Aufkommensneutralität zu gewährleisten, könnten die Länderanteile an der Umsatzsteuer angepasst werden.

Die Grundsteuer muss aufgrund der sogenannten Einheitswerte für die Setzung der Grundstücksbewertung reformiert werden. Die Einheitswerte stammen für die alten Bundesländer aus dem Jahr 1964 und für die neuen Bundesländer aus dem Jahre 1935. Stadtbauliche Wertänderungen der Grundstücke sowie variierende Grundstücksplatzbewertungen blieben in der Folge unberücksichtigt. Folgerichtig ist der mit der Grundsteuer verbundene Änderungsbedarf an die Ausgestaltung eines Bewertungsverfahrens für die knapp 35 Millionen zu bewertenden Grundstücke gekoppelt. Dabei wäre ein Rechenkalkül, das den Verkehrswert zugrunde legt, zwar einzelfalladäquat, aber verwaltungstechnisch schwerlich praktikabel (Eigenthaler et al. 2018).

Die möglichen Konzeptionen für ein neues Grundsteuersystem sind uneinheitlich. Eine Übersicht über die gängigen Steueroptionen skizzieren van Suntum und Schultewolter (2018). Die erste vorgeschlagene Modellierung knüpft nur an Flächenumfang und Gebäudekategorie an. Ein zweites Modell verbindet die Grundsteuer mit Grundstücks- und gegebenenfalls zugehörigem Gebäudewert unter Berücksichtigung neu berechneter Bewertungsansätze, d.h. der neu festgesetzten Bodenwerte. Diesen Ansatz favorisieren Niedersachsen, Berlin, Schleswig-Holstein und Bremen. Als drittes Modell wird ein Modell diskutiert, das als Rechenkalkül nur den Bodenwert verwendet. Nebenbedingungen der steuerpolitischen Alternativmodelle sind eine effiziente Steuerverwaltung sowie eine steuersystematische Einordnung der Grundsteuer nach dem Leistungs- und/oder Äquivalenzprinzip. Tabelle 4 fasst die zentralen Aspekte der verschiedenen Grundsteuermodelle zusammen.

**Tabelle 4:** Übersicht über die möglichen Grundsteuermodelle 2019

	<b>Kostenwertmodell</b>	<b>Flächenmodell</b>	<b>Bodenwertmodell</b>
Verfahrensweise	Die Bewertung der Grundstücksfläche erfolgt anhand eines <b>Bodenwerts</b> ; Die Bewertung des Gebäudes erfolgt anhand <b>pauschalisierter Herstellungskosten</b>	Die Bewertung der Grundstückseinheit erfolgt anhand der <b>Grundstücks- und Bruttogebäudefläche</b>	Die Bewertung der Grundstückseinheit erfolgt lediglich anhand des <b>Bodenwertes</b>
Besonderheiten	Pauschalisierungen erlauben nur angenäherten Grundstückswert	Lageparameter und Gebäudewert bleiben unberücksichtigt	Bebauung ist steuerlich irrelevant
Äquivalenzprinzip	Bebauung als Indikator der <b>Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen</b>	Bebauung als Indikator der <b>Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen</b>	Bebauung ist steuerlich irrelevant
Leistungsfähigkeitsprinzip	Steuerliche Belastung unter Berücksichtigung des Gebäudewerts	<b>Kein</b> Lageparameter und <b>kein</b> Gebäudewert	Bodenwert kann Nutzenmöglichkeit (Wertkomponente) berücksichtigen
Verwaltungsaufwand	Ermittlung der Herstellungskosten <b>verwaltungintensiv</b>	Ermittlung der Bruttoflächen weniger verwaltungintensiv	Bodenwerte liegen weitgehend vor
Segregation		Kein Lageparameter	Bodenwerte spiegeln Lageparameter wider; Steuerüberwälzung führt zu Segregation
Bautätigkeit	Höhere Steuerlast durch Bautätigkeit	Höhere Steuerlast durch Bautätigkeit	Bebauung ist steuerlich irrelevant

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018), eigene Darstellung.

Im Juni 2019 wurde eine Änderung der Grundsteuer verabschiedet, um gleichfalls den Bundesländern steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten einzuräumen. Insofern sind die von den Steuermodellen ausgehenden Kausaleffekte auf Steuerträger und Kommunen von Interesse. Betrachtet sei zunächst die Flächensteuer. Durch Abstraktion von einer immobiliengestützten Wertkomponente, d.h. lediglich einer Belastung von Grund- und Gebäudefläche werden bei Aufkommensneutralität hochwertige Immobilienbesitzer entlastet, während Grundstücke in weniger hochpreisigen Lagen steuerliche Mehrbelastungen erfahren würden. Möchte man dagegen die Preisdifferenzen infolge der Grundstückslage betonen, würde dies durch ein Bodenwertmodell besser abgebildet. Funktional ist die Besteuerungsgrundlage abhängig von einer (lukrativen/weniger lukrativen) Lagekomponente, die den Bodenwert festsetzt und sich wertmäßig ändern kann. Gleichflächige Grundstücke können so in ihrer Bewertungsdimension aufgrund des Lageparameters variieren. Die Dynamik von Bodenwerten infolge veränderter Grundstückslagebewertungen würde abgebildet, indem in wachstumsstarken Regionen das Steueraufkommen zunimmt und vice versa. Verbunden ist das Bodenwertmodell zudem mit einem geringen administrativen Aufwand zur Feststellung

der Steuerlast. Es kann zudem investitionsfördernd durch eine zunehmende Besteuerung brachliegender Grundstücke wirken.

Für eine Kombination aus Boden- und Gebäudewert als Besteuerungsgrundlage lässt sich nach Zimmermann (2019) der Einbezug einer Immobilienkomponente wie folgt begründen: Bebaute Grundstücke gehen mit einer Nutzung der regionalen Infrastruktur durch die Haushalte einher, deren Vorteilsziehung wertsteigernd auf die zugrundeliegende Lagekomponente rückwirkt. Die Veranlagung eines Gebäudewerts möchte die Nutzung infrastruktureller Gegebenheiten bei den Eigentümern (Haushalten) steuerlich geltend machen. Als Wertermittlung ließen sich die Wohnfläche pro Quadratmeter oder komplexere Mietniveaustufen zugrunde legen.<sup>14</sup> Prinzipiell nicht zu vernachlässigen bleibt aber der Hebesatz als relevanter Faktor für die Steuerlast. Dessen Festsetzung steht weiterhin den Gemeinden zu (Reiermann 2019).

### **3.4 Preiseingriffe**

#### **a) Mietpreisbremse**

Um der Preisentwicklung auf dem Wohnungsmarkt entgegenzuwirken, wurde im Jahr 2015 die Mietpreisbremse eingeführt. Sie soll die Zunahme der Mietkosten verlangsamen und die Nichteigentümer flächendeckend entlasten. Die Mietpreisbremse betrifft rund ein Viertel der Bevölkerung, die in regulierten Märkten wohnen. Der intendierte Wirkungszusammenhang der Mietpreisbremse erscheint auf den ersten Blick leicht verständlich. Mietneuverträge dürfen nicht mehr als 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen, die durch einen regionalen Mietspiegel festzustellen ist. Dies setzt allerdings voraus, dass der Mietspiegel die Marktlage adäquat abbildet. In der Praxis ist die Datenlage teilweise sehr grob oder wird in manchen Kommunen gänzlich vernachlässigt, weil Erhebungskosten unwirtschaftlich sind. In der Folge fehlen Mietpreisspiegel als Berechnungsgrundlage oder sind veraltet und damit verzerrt, so dass ortsübliche Vergleichsmieten und ortsübliche Marktpreise signifikant voneinander abweichen. Verzerrungen können sich zum einen aus nicht zu verallgemeinernden Mietdaten (z.B. bei Experteninterviews) ergeben, zum anderen aus bis zu vier Jahre alten Mietdaten, die in stark verändernden Mietmärkten (z.B. bei Gentrifizierung)

---

<sup>14</sup> Der sich aktuell abzeichnende politische Kompromiss deutet an, dass ein wertabhängiges Grundsteuerprinzip simultan zu einem Flächenmodell in Bayern eingeführt werden könnte. Ausgeschlossen ist auch nicht, dass weitere Bundesländer ihrerseits das Flächenprinzip etablieren, lässt sich der administrative Aufwand doch so begrenzen.

nur bedingt realistisch sind. Die Mietpreisbremse kann dann wie ein Mietstopp wirken (Voigtländer 2016).

Als Ausweichreaktionen der Vermieter ist ein Absenken der Instandhaltungs- und Wartungsarbeiten möglich, eine Zunahme von Abstandszahlungen für verbaute Einrichtungsgegenstände oder gar ein Immobilienverkauf an Eigennutzer (Turner und Malpezzi 2003). Zudem beinhaltet die Mietpreisbremse per se Ausnahmeregelungen, die den sachlichen Geltungsbereich stark eingrenzen. So stellen Wohnungssanierungen einen Sonderfall dar, dessen Bestandsmerkmale vom Geltungsbereich nicht erfasst werden. Ähnlich verhält es sich mit dem Verweis auf den Bestandsschutz für Mieten, die einer Gewohnheit folgend bereits längerfristig oberhalb des Vergleichsmaßstabs einer ortsüblichen Miete lagen. Außerdem stellen Neubauten nach dem Herbst 2014 Ausnahmefälle der Regulierung dar (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2018). Unabhängig von diesen ausgeschlossenen Sachverhalten gehören aber Bestandsmieten nicht zum Anwendungsbereich der Mietpreisbremse.

Anstelle einer bundeseinheitlich praktizierten Mietregulierung wurden land- oder gemeindespezifische Mietpreisbremsen etabliert (oder eben nicht etabliert), um den Besonderheiten regionaler Mietmärkte Rechnung zu tragen. Dies läuft einer flächendeckenden Wirkung der Mietpreisbremse entgegen. Holm et al. (2018) untersuchen 44 von 77 deutschen Großstädten, die die Mietpreisbremse eingeführt haben. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Neuvertragsmieten um durchschnittlich 17 Prozent geringer ausfallen könnten. Zudem ergab die Potenzialanalyse für Metropolen wie Frankfurt und München eine mögliche Absenkung der Neuvertragspreise sogar um bis zu 30 Prozent.

Demgegenüber ist die Wirksamkeit der Mietpreisbremse fraglich. Wie Breidenbach et al. (2019) zeigen, liegen reglementierte Mieten zunächst knapp 2,5 Prozent unter den ungebremsten Preisen, um im zweiten Beobachtungsjahr auf ein nicht reglementiertes Niveau zurückzufallen. Der kurzfristige Effekt wirkt sich insbesondere in niedrigeren Preissegmenten aus. Ein positives Teilresümee zum Primäreffekt einer Preisdämpfung wird in einer aktuellen Studie von Kholodilin et al. (2018) gezogen. Das Studiendesign differenziert dabei zwischen mietwachstumsstarken und -schwachen Märkten. Die Nebenbedingung der Argumentation verlangt regionsspezifische Mietsteigerungen von mindestens 3,9 Prozent in den letzten 4 Jahren vor Einführung der Mietpreisbremse, um ein verringertes Mietpreisniveau qua Instrument feststellen zu

können. In Ballungszentren mit Wachstumsraten von mehr als 4,8 Prozent ergaben sich nach Einführung der Mietpreisbremse sogar zunächst Preisrückgänge um durchschnittlich 3 Prozent, die um abgesenkte Mieltrendniveaus ergänzt wurden. Umgekehrt wird aber ein zunehmender Anstieg der Mieten in nicht regulierten Märkten festgestellt.

Ökonomisch relevant ist daneben der Zusammenhang von Regulierung und Investitionstätigkeit. Modelltheoretisch wirkt die Mietpreisbremse nicht zwingend investitions-hemmend. Neubauinvestitionen werden nicht beeinträchtigt, weil die zunehmende Nachfrage an (preisgünstigen) regulierten Wohnungen indirekt die Neubaumieten ankurbelt. In der Konsequenz nehmen die Renditeerwartungen der Investoren zu. Die Rentabilität von Neubauinvestitionen steigt an und das Angebot wird infolge zusätzlicher Nachfrage ausgeweitet, so die Theorie. Dementsprechend könnte die Mietpreisbremse für die Bautätigkeit also förderlich sein (Michelsen 2017), was auch durch erste empirische Befunde bestätigt wird (Kholodilin et al. 2018). Der Gestaltungsabsicht der Mietpreisbremse können diese Wirkungen zuträglich sein, da als Nebeneffekt das (nicht reglementierte) Wohnraumangebot in ungleichgewichtigen Mietmärkten zunimmt. Einschränkend ist jedoch festzuhalten, dass sich die Investitionstätigkeit für von der Mietpreisbremse nicht betroffene Neubauten und damit das Angebot auch negativ entwickeln können, wenn mögliche Investoren infolge zunehmender Immobilienregulierung Investitionen begrenzen (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2018).

Die beschriebene Investitionstätigkeit infolge der Mietpreisbremse wird das Angebotsproblem allerdings kaum ändern. Vielmehr wirkt die Mietpreisbremse prinzipiell nachfragefördernd insbesondere in Wohnlagen, die nicht reguliert höhere Mietkosten aufweisen würden. Das Angebot wird hingegen infolge der Ausnahmeregelungen und Wohnungsverkäufe tendenziell eher schrumpfen und das Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage weiter zunehmen. Die Vorteilsziehung entfällt auf Mieter (Insider), die einen regulierten Mietpreis zahlen, während Wohnungsuchende (Outsider) einem steigenden Nachfrageüberhang ausgesetzt sind. Als Sekundäreffekt kann sich eine geringere Fluktuation von Bestandsmietern ergeben, da die Suchkosten am Markt als (zu) hoch eingeschätzt werden könnten. Die Überhangnachfrage wird ins Neubausegment verschoben, das nicht reguliert höhere Mietpreise aufweist (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2018).

## **b) Mietpreisdeckel bzw. Mietstopp**

Der aktuell für Berlin debattierte Mietpreisdeckel ist in seiner marktbegrenzenden Eigenschaft konsequenter als die Mietpreisbremse. Gemeint ist ein Mietstopp ungeachtet der Inflationsentwicklung für einen Zeitraum von fünf Jahren. Nominale Preisgrenzen werden eingefroren und mietpreisrelevante Modernisierungsumlagen für den Vermieter genehmigungspflichtig. Ausgenommen werden sollen dabei preisgebundene Wohnungen und Neubauten. Der Vorteil wäre ein vereinheitlichter Anwendungsbereich, der in Berlin etwa 1,5 Millionen Wohnungen umfassen würde (Kröger 2019b). Gleichwohl gehen mit der Preissetzung Nachteile einher, die dem angestrebten Kostenentlastungseffekt zuwiderlaufen. Erstens sind Mietsteigerungen nicht prinzipiell Gewinnzunahmen der Vermieter. So sind beispielsweise Instandhaltungsarbeiten, Reinigungspersonal, Sanierungen und die Entsorgung mit Kosten verbunden, deren Steigerungsraten in Mietpreiskalkulationen zu berücksichtigen sind. Selbst nicht gewinnorientiert arbeitende Wohnungsgenossenschaften weisen entsprechend auf die Problematik ausfallender Teilmietzahlungen für ihre Immobilienbewirtschaftung hin (Kröger 2019a). Zweitens ändert der Mechanismus einer Mietdeckelung die Knappheitsverhältnisse nicht. Vielmehr werden Mieter dazu veranlasst, im preisvergünstigten Stadtmarkt Wohnraum nachzufragen. Nachfrage und Angebot können sich so nicht ausgleichen. Zu erwarten sind abnehmende Sanierungsaufwendungen mit dem Kalkül, die Wohnungsqualität an den Preis anzupassen. Naheliegend wäre außerdem eine Zunahme von Wohnungsverkäufen am nicht regulierten Käufermarkt. In der Konsequenz würde der Mietwohnungsmarkt entgegen der Intention infolge der Regulierung deutlich schrumpfen (Voigtländer 2019).

## **4. Acht wohnungs(markt)politische Implikationen**

Der Wohnungsmarkt in Deutschland ist in einem Ungleichgewicht, das sowohl angebotsseitige als auch nachfrageseitige Ursachen hat. Die gegenwärtige Situation lässt sich dabei durch zwei zentrale Probleme charakterisieren: 1) Das Angebotsproblem ergibt sich aus der mangelnden Verfügbarkeit von tatsächlichem Wohnraum. 2) Das Allokationsproblem beschreibt die sozialverträgliche Befriedigung unterschiedlicher Wohnbedarfe.

Das vorgestellte wohnungspolitische Instrumentarium trägt in unterschiedlicher Weise zur Milderung, aber auch zur Verschärfung dieser Probleme des Wohnungsmarkts bei. Aus diesem Grund erscheint es sinnvoll, die wohnungs(markt)politischen



Implikationen der einzelnen Instrumente, aber auch Handlungsmöglichkeiten im Bereich der übrigen Ursachen des Wohnungsmarktungleichgewichts nachfolgend entsprechend ihrem Beitrag zur Lösung der beiden Probleme zu beurteilen. Zu beachten ist hierbei, dass neben den Zielen der Instrumente auch ihre Ausgestaltung, d.h. insbesondere der Adressatenkreis oder auch die Höhe der Belastungen, wesentlichen Einfluss auf ihre Wirksamkeit haben.

### **1. Bauland:**

Um das Angebotsproblem zu lösen, liegt es zunächst nahe, die Verfügbarkeit von Bauland zu verbessern. Verschlankte Vergabeverfahren und eine Elimination der üblichen Zwischenerwerber (Träger und Treuhänder) können die Transaktionskosten für den Erwerb und somit den Preis von Bauland senken (Mense et al. 2016). Weiterhin könnte das Erteilungsverfahren für Baugenehmigungen durch eine verbesserte Personalsituation in den Bauämtern beschleunigt werden (Voigtländer 2015). Hohe Baulandkosten und das Prinzip der Höchstpreisvergabe erschweren zudem kommunalen Wohnungsbaugesellschaften den Erwerb von Bauland für die soziale Wohnraumförderung. Somit sollten Ausnahmeregelungen von der Höchstpreisvergabe oder qualitativ orientierte Vergabeverfahren in Betracht gezogen werden. Die Baulandkommission (2019) schlägt ergänzend hierzu mehrere Maßnahmen vor, die es den Kommunen erleichtern sollen Bauland zu erwerben und zu entwickeln.<sup>15</sup> Die erworbenen Flächen könnten so gezielt an Käufer abgegeben werden, die darauf bezahlbaren Wohnraum schaffen (Baulandkommission 2019).

### **2. Innen- und Außenentwicklung:**

Ist das innerstädtische Bauland erschöpft, so bieten sich Möglichkeiten zur Innen- und Außenentwicklung. Gemäß einer Studie des Pestel Instituts (2019) bieten Möglichkeiten zur Nachverdichtung<sup>16</sup> in deutschen Großstädten das Potenzial, zwischen 2,3 und 2,7 Millionen Wohnungen zu schaffen. Hierzu sollten von regulatorischer Seite bauordnungsrechtliche Vorgaben wie beispielsweise Brand-, Schall- und Emissionsschutzvorgaben sowie Stellplatzforderungen angepasst werden (Pestel Institut 2019). Die zentrale Determinante für den Erfolg

---

<sup>15</sup> Die beschriebenen Maßnahmen umfassen unter anderem die stärkere finanzielle Unterstützung der Kommunen durch die Länder und die KfW sowie Anpassungen des Haushaltsrechts und bauordnungsrechtlicher Vorgaben (Baulandkommission 2019).

<sup>16</sup> Die untersuchten Möglichkeiten zur Nachverdichtung finden sich vor allem bei Wohneinheiten der fünfziger bis neunziger Jahre, Parkhäusern, eingeschossigen Verkaufsgebäuden sowie auf Büro- und Verwaltungsgebäuden (Pestel Institut 2019).

der Außenentwicklung von Großstädten ist die effektive Verkehrsanbindung dezentraler Wohngebiete (Voigtländer 2015). Gemäß Spars und Voigtländer (2015) liegen in Deutschland schrumpfende und wachsende Städte oft in unmittelbarer Umgebung, sodass eine verbesserte Verkehrsinfrastruktur zu einem Nachfrageausgleich zwischen betroffenen Städten und Regionen beitragen könnte.

### **3. Sozialer Wohnungsbau:**

Auch der soziale Wohnungsbau kann zur Verbesserung der Wohnraumversorgung beitragen. (Aufgrund der aktuellen Auslastung im Baugewerbe und den langen Erstellungszeiträumen ist die Neuschaffung von Wohnraum jedoch zumindest kurzfristig nicht ausreichend.) In Bezug auf den sozialen Verteilungsaspekt ist das Instrument in seiner bisher praktizierten Form jedoch nicht hinreichend passgenau. Kritisch zu sehen sind außerdem die Aspekte der Regulierung und der Baukosten, die die Immobilienerstellung möglicherweise finanziell so stark belasten, dass Geringverdiener sich auch die bereits subventionierte Miete nicht leisten können (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2018). Werden Einkommensgrenzen für einen Wohnberechtigungsschein großzügig gesetzt, so kann sich ein einkommensabhängiges Mietkriterium ergeben, das in der Folge die Chancen auf eine Sozialwohnung für bedürftige Haushalte verringert (Pestel Institut 2015). Vor dem Hintergrund, dass sozialer Wohnungsbau langfristig positive Effekte für die geförderten Haushalte auf ihre Arbeitsproduktivität, Entlohnung und Beschäftigung ausübt, impliziert die Objektförderung aber auch einen wachstumsrelevanten Wirtschaftsfaktor (Krebs und Scheffel 2017). Eine an einer möglichen Fehlsubventionierung angelehnte Beurteilung der Objektförderung greift daher zu kurz. Vielmehr ist die Abwägung zwischen einer Fehlbelegungsquote und einer sozialen Durchmischung eine normative Frage. Unter Berücksichtigung von Zugangsmöglichkeiten für höhere Einkommenschichten (Durchmischung) wie für Geringverdiener (Teilhabe), sollte der soziale Wohnungsbau unter Berücksichtigung der kritischen Punkte fortgeführt werden.

### **4. Wohngeld:**

Wohngeld als nachfrageförderndes Instrument verzerrt die Preisbildung am Markt nicht direkt (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2018). Durch regelmäßige Prüfung des Förderbedarfs wird

der sozialpolitische Verteilungsaspekt betont. Auch ist das Instrument verhältnismäßig effizient, indem es gruppenspezifisch die Miet- bzw. Kaufkraft steigert. Offen ist aber, inwieweit der (aktuelle) Nachfrageüberhang indirekte Mitnahmeeffekte auf Seiten der Vermieter impliziert. Obgleich die Subvention die Nachfrageseite adressiert und keine Anzeigepflicht besteht, ist eine fehlende Offenlegung des Anspruchs eher unwahrscheinlich und kann (spätestens bei einer Mieterhöhung) zur Mitnahme durch den Vermieter führen. Insgesamt ist die Zahl der geförderten Wohngeldempfänger nicht gravierend (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2018), da die Einkommensgrenzen deutlich restriktiver formuliert sind als die Beschränkungen im sozialen Wohnungsbau (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2018). Insofern könnte die Gruppe wohngeldgeförderter Haushalte weiter gefasst werden. Auch sollten für Wohngeld analog zum Mietpreisspiegel die Preisentwicklung sowie die Gentrifizierung berücksichtigt werden. Langfristig kann Wohngeld unter diesen Bedingungen auch eine angebotsfördernde Wirkung entwickeln, indem verfügbarer Wohnraum ausgebaut wird. Diese Angebotsausweitung wird jedoch tendenziell unter der sozialen Wohnraumförderung (Hecht 1978; Hiller und Schultewolter 2014) liegen. In der kurzen Frist ist das Angebot hingegen fix.

##### **5. Baukindergeld:**

Den Immobilienerwerb durch Baukindergeld zu fördern hat kaum wohnräumliche Effekte (Herzog 2018). Zudem wird die Subvention voraussichtlich auf die Verkaufspreise überwälzt. Dadurch steigen die Preise weiter, insbesondere, weil der Förderzeitraum durch Engpässe im Baugewerbe charakterisiert ist (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2018). Da das Baukindergeld die Eigenkapitalanforderungen nicht verringert (Michelsen et al. 2018), wird es – wider seine eigentliche Intention – vermutlich eher von vermögenden Haushalten beantragt werden. Profiteure wären demnach primär Haushalte, die einen Immobilienerwerb unabhängig von der Subvention erwogen hätten (Mitnahmeeffekt). Aus Sicht des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018) wirkt das Instrument eher punktuell und weist eine ungünstige Nutzen-Kosten-Relation auf. Als Fazit wird durch das Instrument kaum neuer Wohnraum geschaffen und kein Umverteilungseffekt bewirkt. Die sozialpolitische Wirkung ist daher marginal.

Das Instrument sollte durch alternative eigentumsfördernde Maßnahmen ersetzt werden. Vermeintlicher Anknüpfungspunkt könnten die Mindestkapitalanforderungen sein.

## **6. Steuerliche Anreize:**

Um das Wohnungsangebot adäquat auszuweiten, sind neben den kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbaugesellschaften auch private Investoren notwendig. Ein anreizkompatibles Instrument ist die Möglichkeit einer degressiven Abschreibung für den Mietwohnungsbau. Bauaufwendungen können dann im Rahmen degressiver Abschreibungen steuerlich begünstigend geltend gemacht werden.<sup>17</sup> Insofern beinhaltet das Instrument eine Steuersubvention, infolge derer die Steuereinnahmen sinken würden. Der Mietwohnungsbau würde durch die degressiven Abschreibungen aber zunehmen (Hiller und Schultewolter 2014). Im September 2018 wurde diese Möglichkeit für steuerliche Sonderabschreibungen von der Bundesregierung beschlossen. Die Maßnahme ist zeitlich befristet und umfasst Bauanträge vom Herbst 2018 bis zum Jahr 2021 (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2018).

Hinsichtlich der Grundsteuerreform sind neben der Aufkommensneutralität die Anlehnung an Leistungsfähigkeits- oder Äquivalenzprinzip, die Verwaltungskostenintensität und der Anreiz zur Mobilisierung brachliegenden Baulands zu berücksichtigen. Gründe für brachliegendes Bauland können neben einer Spekulation längerfristige Genehmigungsabläufe, Regularien oder Kapazitätsspitzen im Baugewerbe sein (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2018). Sozialpolitisch sollte die vom Immobilienbesitz ausgehende finanzielle Leistungsfähigkeit eine steuerliche Berücksichtigung finden. Erhebungsrelevant wäre damit ein Lageparameter verbunden, der die zugrundeliegende Finanzkraft des Immobilienbesitzers kennzeichnet. Darüber hinaus scheint die indirekte Besteuerung der Inanspruchnahme regionaler Infra-

---

<sup>17</sup> Tatsächlich bestehen aber bereits erhebliche Investitionsanreize für private Investoren. So können für fremdgenutzte Immobilien die Mieteinnahmen steuerlich geltend gemacht (Investitionsgutlösung). Ebenso können Instandhaltungskosten analog zur Abschreibung steuerlich berücksichtigt werden. Dagegen finden Zinszahlungen, Instandhaltungsarbeiten oder Abschreibungen für eigengenutzte Immobilien keine steuerliche Berücksichtigung. Insofern würden zusätzliche Abschreibungsregularien die Verzerrung nicht beheben. Vielmehr würden erhöhte Abschreibungen die Investitionstätigkeit in den befristeten Geltungszeitraum vorverlagern, so der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018). Hierbei stellen begrenzte Kapazitäten im Baugewerbe aber vermutlich wieder einschränkende Nebenbedingung dar.

struktur (Zimmermann 2019) sozialpolitisch plausibel. Eine Gebäudekomponente sollte steuerrelevant berücksichtigt werden. Hierbei wäre aber das Verhältnis von zusätzlicher Steuerlast infolge von Bautätigkeit zu der Steuerlast für unbebaute Grundstücke zu klären. Die Zusatzlast sollte derart bestimmt sein, dass sie keine investitionshemmende Wirkung aufweist. *In praxi* dürfte jedoch diese Einschränkung komplex sein. Als Fazit könnte das Grundsteuerkalkül Lageparameter, Gebäudekomponente und Bebauungsanreize beinhalten.

Die Grunderwerbsteuer könnte in die Gruppe der Umsatzsteuern sortiert werden (Scherf und Dresselhaus 2016). Damit wäre eine steuersystematische Vereinfachung verbunden. Eine Senkung des Steuersatzes und damit der Erwerbsnebenkosten würde Kaufoptionen steigern (Braun et al. 2018b). Dagegen können Steuersubventionen für einzelne Gruppen (z.B. für Familien und/oder den Immobilienerwerb) erhebungskomplex wirken und die Arbeitsmobilität beschränken (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2018). Insoweit wäre eine an die Umsatzsteuer angelehnte Besteuerung steuersystematisch konsequent, mit einheitlichem Steuersatz harmonisierend und durch einen gesenkten Steuersatz kaufkraftfördernd. Indirekte Entlastungswirkungen könnten dadurch auch für die Mietmärkte folgen.

## **7. Mietkauf:**

Die Umsetzung des vom DIW Berlin vorgeschlagenen Mietkaufs würde zu einer tatsächlichen Ausweitung von Wohnraum führen. Der Mietkauf könnte sozialpolitische Effekte entwickeln, da er eine Senkung der Eigenkapitalausstattung implizieren würde. Unklar bleibt aber, ob nicht bereits die als Mietzahlungen ausgestaltete Tilgungsrate (Gründling und Grabka 2019) die finanziellen Möglichkeiten für Geringverdiener und andere sozial benachteiligte Gruppen übersteigen würde (vgl. Kostenmiete). Bis zu welchem Grad aber eine Diskrepanz von Kostenmiete und Tilgungsrate sozialverträglich ist, bleibt entsprechend erklärungsbedürftig. Die sozialen Auswahlkriterien müssten vermutlich in ähnlicher Weise wie beim sozialen Wohnungsbau oder dem Wohngeld begründet werden. Zwar kann Vermögensbildung nutzenstiftend durch Mieteinsparungen sein, es bleibt aber offen, wie mit Zahlungsschwierigkeiten von Haushalten oder der Veräußerung des noch nicht vollständig erworbenen Eigentums umgegangen werden soll. Je nach Ausgestaltung kann der Mietkauf daher mobilitätshemmend wirken. Auch bleibt zu klären, ob Instandhaltungs- und Wartungsarbeiten auf die

Mietkäufer überwältigt werden können. Darüber hinaus bleibt der Stellenwert von sozialem Wohnungsbau gegenüber Wohnungsbau im Rahmen von Mietkauf spekulativ.

## 8. Mietpreisbremse:

Die Mietpreisbremse verzerrt die Preisbildung am Immobilienmarkt. Da sie jedoch eine sozialpolitisch relevante preismildernde Wirkung in mietwachstumsstarken Regionen entwickelt (Kholodilin et al. 2018), sollte der Anwendungsbereich erstens räumlich beschränkt werden. Vorwiegend wären also Ballungszentren betroffen. Dagegen könnte der sachliche Geltungsbereich auf möblierte Ausstattungen erweitert werden. Der Mehrnutzen der Ausstattung könnte pauschaliert herausgerechnet werden. Zweitens sollte die Koppelung an einen qualifizierten Mietspiegel so harmonisiert werden, dass die Erhebung der Datenlage einheitlich erfolgt und städteübergreifend vergleichbar ist (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2018). Die regelmäßige Anpassung des Mietspiegels an die Preisentwicklung, sowie die Berücksichtigung der Gentrifizierung sollten eine ortsübliche Vergleichsmiete adäquat beschreiben. Die Erstellung einfacher Mietspiegel könnte dann abgeschafft werden. Drittens sollte die Relation von Bestands- und Neumieten harmonisiert werden.<sup>18</sup> *In praxi* dürfte diese Einschränkung allerdings komplex sein. Breitere Einkommensschichten könnten in der Weise auch eine faktische Nachfrage für das Neuangebot an Wohnraum entwickeln, insbesondere wenn die Wohnungssuche am (regulierten) Bestandsmarkt erfolglos blieb. Kritisch zu beachten ist, dass die Vermietung (gegenüber dem Immobilienverkauf) lukrativ bleiben sollte. Mietpreisregulierte Märkte sollten also tendenziell nicht signifikant schrumpfen. Als ergänzendes Instrumentarium ist die Mietpreisbremse beizubehalten.

## Literaturverzeichnis

- Baldenius, T., S. Kohl und M. Schularick (2019), *Die neue Wohnungsfrage. Gewinner und Verlierer des deutschen Immobilienbooms*, Diskussionspapier Juni 2019, Macrofinance Lab der Universität Bonn.
- Barton, S.E. (1996), Social Housing Versus Housing Allowances: Choosing Between Two Forms of Housing Subsidy at the Local Level, *Journal of the American Planning Association* 62 (1), S. 108–119.

---

<sup>18</sup> Die Optimierung müsste zugleich den Sekundäreffekt von Neubauinvestitionen in regulierten Mietmärkten berücksichtigen, siehe Michelsen (2017). Neumieten wären so zu setzen, dass anreizkompatible Renditen erhalten bleiben.

- Baulandkommission (2019), *Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für "Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik"* (Baulandkommission). Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Berlin.
- Braun, R., L. Weiden und L. Fuchs (2018a), *Potential des Baukindergeldes*, Endbericht. Empirica Institut, Berlin et al.
- Braun, R., L. Weiden und L. Fuchs (2018b), *Potential für neue Wohneigentümer*, Endbericht. Empirica Institut. Berlin et al.
- Breidenbach, P., L. Eilers und J. Fries (2019), *Rent Control and Rental Prices: High Expectations, High Effectiveness?* Ruhr Economic Papers Nr. 804, RWI - Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung Essen.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018), *Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen. Ergebnisse des Wohnraumgipfels*. Berlin.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019), *Wohngeldreform beschlossen*. Pressemitteilung vom 08.05.2019. Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018), *Soziale Wohnungspolitik*. Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019), *Soziale Marktwirtschaft. Jahreswirtschaftsbericht 2019: Soziale Marktwirtschaft stärken – Wachstumspotenziale heben, Wettbewerbsfähigkeit erhöhen*. Berlin.
- Bundesregierung (2019), *Wohngeldreform 2020*. Online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/wohngeldreform-1608058>, zuletzt geprüft am 13.08.2019.
- Büttner, T. (2017), Die volkswirtschaftlichen Zusatzkosten der Grunderwerbsteuer, *ifo Dresden berichtet* 24 (01), S. 25–28.
- Deschermeier, P. und R. Henger (2015), Die Bedeutung des zukünftigen Kohorteneffekts auf den Wohnflächenkonsum, *IW-Trends* 42 (3), Köln.
- Deschermeier, P., R. Henger, S. Seipelt und M. Voigtländer (2017), Wohnungsmangel in den Städten, Leerstand auf dem Land, *IW-Kurzberichte* 44, Köln.
- Deutsche Bundesbank (2019), *Indikatorensystem zum Wohnimmobilienmarkt. Wohnungsmieten in Deutschland*. Deutsche Bundesbank, Frankfurt/Main.
- Dustmann, C., B. Fitzenberger und M. Zimmermann (2018), *Housing Expenditures and Income Inequality*, ZEW Discussion Paper 18-048, ZEW Mannheim.
- Egenthaler, T., G. Färber, G. Landsberg, S. Homburg, R. Henger und T. Schaefer (2018), Eine gerechte und aufkommensneutrale Grundsteuerreform? *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 2018 (3), S. 159–178.
- Empirica Institut (2016), *empirica-Preisdatenbank. Erschwinglichkeitsindex I/2016*. Online verfügbar unter [https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen\\_Referenzen/PDFs/Erschwinglichkeitsindex\\_Q12016.pdf](https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/Erschwinglichkeitsindex_Q12016.pdf), zuletzt geprüft am 29.08.19.
- Gornig, M. und C. Michelsen (2018), Bauwirtschaft: Ende des Neubaubooms, *DIW Wochenbericht* 85 (1+2), S. 34–50. Berlin.
- Graf, G. (2018), Ersatz für die Grundsteuer: eine einfache, effiziente, kostengünstige und gerechte Lösung, *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 98 (9), S. 669–672.
- Gründling, P. und M. Grabka (2019), DIW Berlin: Staatlich geförderter Mietkauf kann einkommensschwachen Familien Weg in die eigenen vier Wände ebnet, *DIW Wochenbericht* 86 (29), S. 499–506. Berlin.
- Hecht, M. (1978): *Subventionsformen in der Wohnungswirtschaft*, Wirtschaftswissenschaftliche Forschung und Entwicklung, Band 20. Florentz Verlag. München.
- Henger, R. und J. Niehues (2019), Wohngeldreform 2020. Stärkung eines vernachlässigten Instruments, *IW-Kurzberichte* 32. Köln.

- Henger, R. und C. Oberst (2019a), Alterung der Gesellschaft im Stadt-Land Vergleich, *IW-Kurzberichte* 16. Köln.
- Henger, R. und C. Oberst (2019b), Immer mehr Menschen verlassen die Großstädte wegen Wohnungsknappheit, *IW-Kurzberichte* 20. Köln.
- Henger, R., M. Schier und M. Voigtländer (2015), Baubedarfe: Stadt und Land fallen auseinander, *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 95 (11), S. 796–798.
- Herzog, M. (2018), *Experten: Effekt des Baukindergeldes gering*. In: Hannoversche Allgemeine Zeitung 2018, 21.04.2018. Online verfügbar unter <https://www.haz.de/Nachrichten/Wirtschaft/Niedersachsen/Baukindergeld-bringt-nicht-viel-fuer-Wohnungsbau>, zuletzt geprüft am 22.07.2019.
- Hiller, N. und D. Schultewolter (2014), Quo vadis Wohnungspolitik? *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 94 (1), S. 34–40.
- Holm, A., S. Junker und K. Neitzel (2018), *Wem nutzen wohnungspolitische Maßnahmen?* Forschungsförderung Working Paper (93). Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.
- Homburg, S. (2018), Ein Vorschlag zur Grundsteuerreform, *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 98 (3), S. 169–175.
- Jenkins, H.W. (2000), *Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft im Widerstreit der Interessen und Meinungen. Eine kommentierte Dokumentation zur Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes*. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen Beiheft, 26. 1. Aufl. Nomos-Verl.-Ges, Baden-Baden.
- Kaas, L., G. Kocharkov und E. Preugschat (2015), *Wealth Inequality and Homeownership in Europe*, CESifo Working Papers Nr. 5498. München.
- Keil, K. (1996), *Der soziale Mietwohnungsbau: Mängel und Alternativen*, Finanzwissenschaftliche Schriften, Band 78. Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main.
- Kholodilin, K., A. Mense und C. Michelsen (2018), Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktproblems, *DIW Wochenbericht* 85 (7), S. 108–117. Berlin.
- Krebs, T. und F. Breyer (2018), Pro und Contra: Sozialer Wohnungsbau, *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 98 (10), S. 686–687.
- Krebs, T. und M. Scheffel (2017), *Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland*. Bertelsmann Stiftung Gütersloh. Online verfügbar unter [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW\\_Oeffentliche\\_Investitionen\\_und\\_inklusive\\_Wachstum.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Oeffentliche_Investitionen_und_inklusive_Wachstum.pdf), zuletzt geprüft am 01.09.2019.
- Kröger, M. (2019a), *Streit in der Hauptstadt: Berlin will Mieten deckeln - Eigentümer rufen zu Erhöhungen auf*, Spiegel Online, 12.06.2019. Online verfügbar unter <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/berlin-will-mieten-deckeln-eigentuemmer-rufen-zu-erhoehungen-auf-a-1272045.html>, zuletzt geprüft am 24.07.2019.
- Kröger, M. (2019b), *Eckpunkte für Preisdeckel: Berlin wird zum Labor für Mieterschutz*, Spiegel Online, 18.06.2019. Online verfügbar unter <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eckpunkte-fuer-mietpreisdeckel-berlin-wird-zum-labor-fuer-mieterschutz-a-1273080.html>, zuletzt geprüft am 24.07.2019.
- Lebuhn, H., A. Holm, S. Junker und K. Neitzel (2017), *Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten*, Bericht aus dem Forschungsprojekt „Sozialer Wohnversorgungsbedarf“. Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.
- Mense, A., E. Lohse, J. Mutl, H. Kirchhain, R. Braun und A. Dombret (2016), Steigende Immobilienpreise und steigende Wohnungsnot: Wohnungsmarkt aus dem Gleichgewicht? *ifo Schnelldienst* 69 (16). München.
- Metzner Mrics, S. (2018), *Erklärung und Prognose von Wohnungsmieten. Bestimmung wesentlicher Einflussfaktoren mittels Korrelationsanalyse*. Forschungsbericht. Empirica Institut. Berlin et al.



- Michelsen, C. (2017), Die Mietpreisbremse ist keine Investitionsbremse, *DIW Wochenbericht* 84 (26), S. 548. Berlin.
- Michelsen, C. (2019), Stadt – Land – Flucht: Folgen der Wohnungsmarktkrise, *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 99 (3), S. 158–159.
- Michelsen, C., S. Bach und M. Harnisch (2018), Baukindergeld: Einkommensstarke Haushalte profitieren in besonderem Maße, *DIW aktuell* (14). Berlin.
- Möbert, J. (2018), *Deutscher Häuser- und Wohnungsmarkt 2018. Ausblick auf Preise und Mieten in den Städten Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, München und Stuttgart*, Deutschland-Monitor. Deutsche Bank Research, Frankfurt/Main. Online verfügbar unter [https://www.dbresearch.de/PROD/RPS\\_DE-PROD/PROD0000000000459596/Deutscher\\_H%C3%A4user-\\_und\\_Wohnungsmarkt\\_2018.PDF](https://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD0000000000459596/Deutscher_H%C3%A4user-_und_Wohnungsmarkt_2018.PDF), zuletzt geprüft am 15.08.2019.
- Möbert, J. (2019), *Ausblick auf den deutschen Immobilienmarkt 2019*, Deutschland-Monitor. Deutsche Bank Research, Frankfurt/Main. Online verfügbar unter [https://www.dbresearch.de/PROD/RPS\\_DE-PROD/PROD0000000000488866/Ausblick\\_auf\\_den\\_deutschen\\_Immobilienmarkt\\_2019.PDF](https://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD0000000000488866/Ausblick_auf_den_deutschen_Immobilienmarkt_2019.PDF), zuletzt geprüft am 12.08.2019.
- Neitzel, M., D. Dangel, W. Gottschalk, H. Schröder, N. Raschper und B. Wiblishauser (2015), *Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen*, Bericht der Baukostensenkungskommission. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Berlin.
- Oberst, C. und M. Voigtländer (2018), IW-Studentenwohnpreisindex 2018. Mietpreisunterschiede zwischen Hochschulstandorten weiten sich, *IW-Report* (36). Köln.
- Pestel Institut (2009), *Wohnungsmangel in Deutschland? Regionalisierter Wohnungsbedarf bis zum Jahr 2025*, Hannover. Online verfügbar unter <https://www.dgfm.de/uploads/media/Pestel-zusammenfassung-studie-wohnungsmangel-in-deutschland.pdf>, zuletzt geprüft am 14.07.2019.
- Pestel Institut (2015), *Kurzstudie - Modellrechnungen zu den langfristigen Kosten und Einsparungen eines Neustarts des sozialen Wohnungsbaus sowie Einschätzung des aktuellen und mittelfristigen Wohnungsbedarfs*, Hannover. Online verfügbar unter <https://www.impulse-fuer-den-wohnungsbau.de/fileadmin/images/Studien/kurzstudie-400000-wohnungen/kurzstudie-sozialer-wohnungsbau-und-wohnungsmangel.pdf>, zuletzt geprüft am 01.09.2019.
- Pestel Institut (2019), *Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen. Aufstockung und Umnutzung von Nichtwohngebäuden*, Hannover. Online verfügbar unter [https://www.tu-darmstadt.de/media/daa\\_responsive\\_design/01\\_die\\_universitaet\\_medien/aktuelles\\_6/pressemeldungen/2019\\_3/Tichelmann\\_Deutschlandstudie\\_2019.pdf](https://www.tu-darmstadt.de/media/daa_responsive_design/01_die_universitaet_medien/aktuelles_6/pressemeldungen/2019_3/Tichelmann_Deutschlandstudie_2019.pdf), zuletzt geprüft am 14.07.2019.
- Petkova, K. und A. Weichenrieder (2017), *Price and Quantity Effects of the German Real Estate Transfer Tax*, WU International Taxation Research Paper Series 7, Wirtschaftsuniversität Wien.
- Reiermann, C. (2019), *Grundsteuerreform: Was auf Mieter und Vermieter jetzt zukommt*, Spiegel Online, 17.06.2019. Online verfügbar unter <https://www.spiegel.de/wirtschaft/grundsteuerreform-was-auf-mieter-und-vermieter-jetzt-zukommt-a-1272794.html>, zuletzt geprüft am 31.07.2019.
- Romeu Gordo, L., M. Grabka, A. Lozano Alcantára, H. Engstler und C. Vogel (2019), Immer mehr ältere Haushalte sind von steigenden Wohnkosten schwer belastet, *DIW Wochenbericht* 86 (27), S. 467. Berlin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018), *Jahresgutachten 2018/19. "Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen"*, Wiesbaden.
- Sagner, P. und M. Voigtländer (2018), Die Zahl der Ersterwerbender sinkt weiter, *IW-Kurzberichte* 34. Köln.

- Scherf, W. und C. Dresselhaus (2016), Plädoyer für einen Ersatz der Grunderwerbsteuer, *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 96 (10), S. 740–747.
- Schier, M. und M. Voigtländer (2016), Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand, *IW-Trends* 43 (1), S. 21–35. Köln.
- Statistisches Bundesamt (2014a): *Eigentümerquote nach Bundesländern*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2014b): *Wohnungen nach Gebäudeart*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017a): *In 41% aller Haushalte in Deutschland lebt nur eine Person*. Pressemitteilung Nr. 31 vom 1. August 2017. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017b): *Wohnungsbestand nach Anzahl und Quadratmeter Wohnfläche*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018a): *Bauen und Wohnen - Baufertigstellungen von Wohn- und Nichtwohngebäuden u.a. nach Bauherren Lange Reihen z.T. ab 1980*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018b): *Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten vor der Steuerverteilung*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018c): *Wohnkosten: Knapp 13% der Bevölkerung fühlen sich belastet*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2019): *Reallohnindex im Jahr 2018 um 1,3% gestiegen. Höchster Anstieg der Nominallöhne seit 2011*. Wiesbaden.
- Turner, B. und S. Malpezzi (2003), A review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control, *Swedish Economic Policy Review* 10, S. 11–56.
- van Suntum, U., A. Gedaschko, M. Voigtländer, M. Schrooten und T. Theurl (2016), Öffentliche Wohnraumförderung – auf dem richtigen Weg? *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 96 (5), S. 307–325.
- van Suntum, U. und D. Schultewolter (2018), Grundsteuer durch einen kommunalen Einkommensteuerzuschlag ersetzen, *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 98 (5), S. 353–356.
- Voigtländer, M. (2015), *Optionen für bezahlbaren Wohnraum. Ein Policy Paper in Kooperation mit dem ZIA Deutschland*. IW Policy Paper Nr. 14. Köln.
- Voigtländer, M. (2016): Zeit für moderne Mietspiegel. *IW-Kurzberichte* 44. Köln.
- Voigtländer, M. (2019): *Berlin hat einen Mietenstopp beschlossen – wem nutzt die Maßnahme?* Pressemitteilung des IW Köln vom 25. Juni 2019. Online verfügbar unter <https://www.iwkoeln.de/presse/in-den-medien/beitrag/michael-voiglaender-berlin-hat-einen-mietenstopp-beschlossen-wem-nutzt-die-massnahme.html>, zuletzt geprüft am 24.07.2019.
- Wahlberg, D., T. Gniechwitz und M. Halstenberg (2015), *Kostentreiber für den Wohnungsbau: Untersuchung und Betrachtung der wichtigsten Einflussfaktoren auf die Gestehungskosten und die aktuelle Kostenentwicklung von Wohnraum in Deutschland*, Bauforschungsbericht, 67. Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e. V. Kiel.
- Wijburg, G. und M.B. Aalbers (2017), The alternative financialization of the German housing market, *Housing Studies* 32 (7), S. 968–989. DOI: 10.1080/02673037.2017.1291917.
- Zimmermann, H. (2019), Grundsteuer: die Qual der Wahl, *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 99 (7), S. 490–493.