

Bauwirtschaft und Immobilienpreise in Deutschland



Bericht von Martin Gornig und Claus Michelsen

Bau- und Immobilienwirtschaft
vor großen Herausforderungen 1151

Bericht von Martin Gornig, Christian Kaiser und Claus Michelsen

Bauwirtschaft: Sanierungsmaßnahmen ohne Schwung,
Wohnungsneubau mit zweiter Luft 1153

Interview mit Claus Michelsen

»Die Bauwirtschaft setzt den Aufwärtstrend fort« 1163

Bericht von Konstantin Kholodilin und Claus Michelsen

Weiter steigende Immobilienpreise,
aber keine flächendeckenden Spekulationsblasen 1164

Bericht von Martin Meurers, Bastian Alm und Beatrice Pagel

Der Vorschlag einer Infrastrukturgesellschaft
für Kommunen 1174

Am aktuellen Rand Kommentar von Dorothea Schäfer

Eine EU-Einlagensicherung ist zurzeit nicht sinnvoll 1180



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
82. Jahrgang
2. Dezember 2015

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Kati Krähnert
Prof. Dr. Lukas Menkhoff
Prof. Karsten Neuhoﬀ, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sylvie Ahrens-Urbane
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Sebastian Kollmann
Marie Kristin Marten
Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Dr. Stefan Bach
Karl Brenke
Alexander Eickelpasch

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. (01806) 14 00 50 25
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.



Der DIW Wochenbericht wirft einen unabhängigen Blick auf die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und der Welt. Er richtet sich an die Medien sowie an Führungskräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Wenn Sie sich für ein Abonnement interessieren, können Sie zwischen den folgenden Optionen wählen:

Standard-Abo: 179,90 Euro im Jahr (inkl. MwSt. und Versand).

Studenten-Abo: 49,90 Euro.

Probe-Abo: 14,90 Euro für sechs Hefte.

Bestellungen richten Sie bitte an leserservice@diw.de oder den DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg; Tel. (01806) 14 00 50 25, 20 Cent/Anruf aus dem dt. Festnetz, 60 Cent maximal/Anruf aus dem Mobilnetz. Abbestellungen von Abonnements spätestens sechs Wochen vor Laufzeitende

NEWSLETTER DES DIW BERLIN



Der DIW Newsletter liefert Ihnen wöchentlich auf Ihre Interessen zugeschnittene Informationen zu Forschungsergebnissen, Publikationen, Nachrichten und Veranstaltungen des Instituts. Wählen Sie bei der Anmeldung die Themen und Formate aus, die Sie interessieren. Ihre Auswahl können Sie jederzeit ändern, oder den Newsletter abbestellen. Nutzen Sie hierfür bitte den entsprechenden Link am Ende des Newsletters.

>> Hier Newsletter des DIW Berlin abonnieren: www.diw.de/newsletter

RÜCKBLLENDE: IM WOCHENBERICHT VOR 50 JAHREN



Bauwirtschaft und öffentliche Haushalte

Die witterungsbedingten Irregularitäten haben in diesem Jahre noch bis zur Jahresmitte eine Analyse der Lage der Bauwirtschaft erschwert. Erst die Produktionsergebnisse für den Spätsommer zeigten, daß nicht die Witterungsverhältnisse der ausschlaggebende Faktor für die Beeinträchtigung der Produktion gewesen sind. Sie haben den in diesem Zusammenhang wichtigeren – weil fortdauernden – Einfluß der Nachfrage nach Bauleistungen nur überlagert.

Der sich sonst an Perioden witterungsbedingter Produktionsbehinderungen stets anschließende Nachholeffekt ist in diesem Jahr ausgeblieben. Dies zeigt sich deutlich an der Entwicklung im Bauhauptgewerbe, dessen Produktion den Verlauf der aktuellen Nachfrage besser widerspiegelt als das Ausbaugewerbe, das vornehmlich mit der Fertigstellung bereits früher begonnener Bauvorhaben befaßt ist. Im Bauhauptgewerbe wurden auch in den Monaten September/Okttober weniger Arbeitsstunden geleistet als im vergleichbaren Vorjahrszeitraum. Auch die Zahl der Beschäftigten ging in beiden Monaten wieder deutlich zurück.

Von der abgeschwächten Entwicklung der Nachfrage wurde ausschließlich die öffentliche Bautätigkeit betroffen, und innerhalb dieses Bereiches wiederum überwiegend der Tiefbau. Die vom DIW im Frühjahr dieses Jahres vorausgeschätzte Entwicklung in den übrigen Baubereichen ist dagegen weitgehend bestätigt worden. Zwar werden die Wirtschaftsbauteile schwächer expandieren als vorhergesagt wurde, damit wird die Bauquote, der Anteil der Bauinvestitionen an den gesamten Anlageinvestitionen der Wirtschaft, wieder zurückgehen. Dafür wird man jedoch das Wachstumstempo der Bauleistung im Wohnungsbau in diesem Jahr etwas höher zu veranschlagen haben.

aus dem Wochenbericht Nr. 49 vom 3. Dezember 1965



Bau- und Immobilienwirtschaft vor großen Herausforderungen

Von Martin Gornig und Claus Michelsen

Die Bauwirtschaft in Deutschland befindet sich seit rund fünf Jahren in einem dynamischen Aufschwung. Getragen wird dieser vor allem von der Nachfrage nach Wohnraum, die als Folge einer positiven Einkommensentwicklung, anhaltend hoher Wanderungsgewinne und des historisch günstigen Zinsumfeldes stark gestiegen ist. Dadurch kam es in den letzten Jahren zu einer deutlichen Ausweitung der Wohnungsbauleistungen. Das reale Neubauvolumen legte zwischen 2010 und 2014 um rund ein Drittel zu.

Die Beobachter des Wohnungsmarktes sind sich allerdings weitgehend darin einig, dass der Zuwachs in den letzten Jahren nicht ausreicht, um die Defizite der Neubautätigkeit nach der Jahrtausendwende auszugleichen. Zu lange waren die Politik und die Planungen darauf bedacht, sich auf sinkende Bevölkerungszahlen vorzubereiten und den Wohnungsneubau zu begrenzen, obwohl sich bereits Anfang der 2000er Jahre eine Renaissance der Großstädte, und damit neuer Wohnraumbedarf, abzeichnete.¹ Die Innenstädte der großen Ballungsräume sind heute attraktive Wohnstandorte, nicht nur für Studierende und Jungakademiker, sondern auch für junge Familien, in denen beide Partner erwerbstätig sein wollen. Hinzu kommt aktuell die hohe Zahl von Flüchtlingen. In der Summe wird vielfach eine weitere Steigerung der Neubautätigkeit von derzeit rund 250 000 Wohnungsneubauten auf jährlich etwa 400 000 Wohnungen gefordert.

Der hohe Wohnpräferenz für bestimmte innerstädtische Lagen und eingeschränkte Flexibilität auf der Angebots-

seite haben dazu geführt, dass Mieten und Kaufpreise von Wohnimmobilien in den Ballungsgebieten stark steigen. Die Politik hat darauf reagiert und mit der Mietpreisbremse eine Regulierung eingeführt, die das Ziel verfolgt, Wohnraum für geringverdienende Haushalte erschwinglich zu halten. Allerdings beschäftigt sich diese Art der Politik lediglich mit den Symptomen und nicht mit den Ursachen der Entwicklung. Gerade in den gefragten Zentren der Städte fehlt es häufig an Neubauten, um die zusätzliche Nachfrage nach Wohnraum in den unterschiedlichen Preissegmenten zu befriedigen. Ein wesentlicher Engpassfaktor sind adäquate Flächen für Wohnungsbauprojekte in den innerstädtischen Quartieren. Entsprechend sind hier weniger bundespolitische Initiativen gefragt als konkrete Lösungsvorschläge vor Ort. Die Politik in Städten muss schneller Flächenpotentiale erschließen, Nutzungskonflikte mit Naturschutz und Gewerbebetrieb lösen und gleichzeitig die Nachfrage in verschiedenen Preissegmenten berücksichtigen, um die Anspannung in den Wohnungsmärkten zu lösen.

Hinzu kommt, dass die Bauwirtschaft zumindest partiell derzeit an ihre Kapazitätsgrenzen stößt. Ein Jahrzehnt der Stagnation und der Erwartung rückläufiger Bevölkerung hat dazu geführt, dass die Beschäftigung in erheblichem Maß abgebaut und zahlreiche Betriebe geschlossen wurden. Das Neubauvolumen im Geschosswohnungsbau liegt heute real zwar um die Hälfte höher als 2010, aber nur bei einem Viertel der Kapazitäten von 1995.

Angesichts des rigiden Angebots ist gerade in den Großstädten der Preisauftrieb am Immobilienmarkt erheblich: In den vergangenen fünf Jahren haben sich die Mieten für Neubau- und Bestandswohnungen um rund ein Fünftel verteuert. Weitaus stärker haben die Immobilienpreise in den

¹ Vgl. Geppert, K., Gornig, M. (2003): Die Renaissance der großen Städte – und die Chancen Berlins. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 26/2003, und Geppert, K., Gornig, M. (2010): Mehr Jobs, mehr Menschen: Die Anziehungskraft der großen Städte wächst. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 19/2010.

beiden Segmenten zugelegt. Im Jahr 2014 mussten Käufer von Wohnungen rund ein Drittel mehr bezahlen als noch im Jahr 2009. Die Nachfrage nach Immobilien wird zudem von historisch niedrigen Zinsen und fehlenden Anlagealternativen befeuert. Angesichts des in Deutschland lange nicht mehr erlebten Ausmaßes der Preissteigerungen – nach der Jahrtausendwende waren die Immobilienpreise sogar in realer Rechnung gesunken – und den Erfahrungen aus der Finanzkrise, wird immer wieder die Frage nach einer spekulativen Entkoppelung der Immobilienpreise von den Erträgen gestellt. Es wird befürchtet, dass die starken Impulse der Nachfrage und die der Geldpolitik bei einem weiterhin knappen Angebot an Immobilien zu einer Preisdynamik führen, die mehr und mehr einzig von der Erwartung zukünftiger Preissteigerungen bestimmt wird. Die sich dann selbst erfüllenden Prophezeiungen könnten in einer Immobilienblase münden.

Ob und in welchem Ausmaß derartige spekulative Tendenzen bereits auf den Immobilienmärkten Deutschlands zu erkennen sind, wird in dem Beitrag „Weiter steigende Immobilienpreise, aber keine flächendeckenden Spekulationsblasen“ thematisiert. Auf Grundlage umfangreicher Untersuchungen und der Betrachtung vielfältiger Indikatoren, etwa zur Nachfrage, Preis- und Kreditentwicklung, wird das Fazit gezogen, dass Spekulation zwar lokal eine Rolle spielen mag, allerdings keine Anzeichen für eine Immobilienblase in ganz Deutschland zu erkennen sind.

Der Beitrag „Bauwirtschaft: Sanierungsmaßnahmen ohne Schwung, Wohnungsneubau mit zweiter Luft“ stellt die konjunkturelle Lage der Bauwirtschaft dar und präsentiert Informationen zur Neubautätigkeit und zum Umfang der Maßnahmen im Gebäudebestand. Es wird gezeigt, dass der positive Trend im Wohnungsneubau auch drei wesentliche Probleme überdeckt: So ist das Volumen der energetischen Gebäudesanierung seit 2010 erheblich gesunken. Angesichts der Herausforderungen des Klimawandels ist hier ein schnelles Nachsteuern erforderlich. Auch entwickeln sich die Bauinvestitionen der Unternehmen in Deutschland schwach. Gerade im Bereich der für das

verarbeitende Gewerbe wichtigen Fabrik- und Werkstattgebäude ist seit drei Jahren Stagnation zu beobachten. Die vorgestellten Zahlen machen darüber hinaus deutlich, dass die öffentliche Bautätigkeit trotz des bekannten Investitionsrückstands, insbesondere auf der kommunalen Ebene, keine größere Dynamik entfaltet.²

Eine mögliche Antwort auf die Frage, wie die Investitionen der Kommunen gesteigert werden können, gibt der Beitrag „Der Vorschlag einer Infrastrukturgesellschaft für Kommunen“. Hier werden zum einen die Ergebnisse der BMWi-Kommunalbefragung vorgestellt. Diese zeigen, dass Kommunen vor allem in der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Investitionsalternativen, der Vertragsgestaltung und –änderung sowie dem Controlling von Investitionsprojekten großen Beratungsbedarf haben. Zum anderen wird dargestellt, wie eine Infrastrukturgesellschaft für Kommunen diese Beratungslücke schließen könnte und welche Vorteile daraus entstünden.

Insgesamt zeigen alle Beiträge dieser Ausgabe des DIW Wochenberichts, dass die Herausforderungen für die Bau- und Immobilienwirtschaft in den kommenden Jahren groß sind: Auf dem Wohnungsmarkt gilt es die lokal konzentrierte Knappheit kurzfristig zu beseitigen, nicht zuletzt, um der stark steigenden Nachfrage in Wohnungsmarktsegmenten mit geringerer Qualität in den großen Städten zu begegnen. Auf den Immobilienmärkten ist es ratsam, spekulative Preisphantasien erst gar nicht weiter aufkommen zu lassen. Die klimapolitischen Herausforderungen, das hat der Gipfel von Paris gezeigt, bedürfen größerer Anstrengungen in der energetischen Gebäudesanierung, wenn dem Negativtrend der letzten Jahre entgegengewirkt werden soll. Schließlich werden auch neue Arrangements im Bereich der Erstellung kommunaler Infrastruktur notwendig sein, um die große Investitionslücke an dieser Stelle zu schließen.

² Vgl. DIW Wochenbericht Nr. 43/2015 mit mehreren Beiträgen zu kommunalen Investitionen.

Bauwirtschaft: Sanierungsmaßnahmen ohne Schwung, Wohnungsneubau mit zweiter Luft

Von Martin Gornig, Christian Kaiser und Claus Michelsen

Die Bauwirtschaft war in den vergangenen Jahren eine wichtige Stütze der deutschen Wirtschaft. Dazu hat vor allem der Wohnungsneubau beigetragen: Zwischen 2010 und 2014 ist das nominale Neubauvolumen um mehr als 60 Prozent gestiegen. Weniger dynamisch entwickelten sich die Baumaßnahmen an vorhandenen Wohngebäuden – diese legten zwischen 2010 und 2014 um knapp zehn Prozent zu. Ein wesentlicher Grund dafür ist das rückläufige Investitionsvolumen bei der energetischen Wohngebäudesanierung. Im laufenden Jahr dürfte sich die Bauwirtschaft insgesamt ähnlich entwickelt haben.

Auch im kommenden Jahr wird die Bautätigkeit die Konjunktur in Deutschland anschieben. Neben dem Wohnungsbau sind Impulse vom Wirtschaftsbau und kräftige Steigerungen des Bauvolumens der öffentlichen Hand zu erwarten, nicht zuletzt infolge des starken Zuzugs von Flüchtlingen. Allmählich bemerkbar machen dürfte sich auch das Vorhaben des Bundes, mehr Geld in die Verkehrswege und kommunale Infrastruktur zu investieren.

Die Bauwirtschaft hat die Konjunktur in Deutschland während der vergangenen Jahre maßgeblich gestützt. Das dokumentieren die vom DIW Berlin jährlich veröffentlichten Berechnungen des Bauvolumens¹, in die neben den Bauinvestitionen auch nicht werterhöhende Reparaturen einfließen.² Zusätzlich zum Baugewerbe im engeren Sinne werden weitere Branchen wie der Stahl- und Leichtmetallbau, die Herstellung von Fertigbauten, die Bauschlosserei sowie Planungsleistungen und andere Dienstleistungen berücksichtigt. Ergänzend zu den Investitionsrechnungen der statistischen Ämter differenziert das DIW Berlin zwischen Neubaumaßnahmen und Modernisierungen im Gebäudebestand.

Neben der Berechnung und Dokumentation der Bauvolumina der vergangenen Jahre prognostiziert das DIW Berlin zudem die entsprechenden Werte für das laufende und das kommende Jahr (Kasten 1). Dabei ist es seit dem vergangenen Jahr möglich, die Prognose für das laufende Kalenderjahr in Neubau- und Bestandsvolumina zu differenzieren. Das DIW Berlin hat dafür einen neuen Indikator entwickelt (Kasten 2).³ Die Berechnungen für 2015 und 2016 stützen sich zudem auf die Konjunkturprognosen des DIW Berlin sowie die Befunde und Einschätzungen der aktuellen Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute.⁴

¹ Siehe dazu auch den Begriff „Bauvolumen“ im DIW Glossar: http://diw.de/de/diw_01.c.433507.de/presse/diw_glossar/konjunkturbarometer.html. Die Bauvolumensrechnung wird finanziert aus Mitteln der Forschungsinitiative Zukunft Bau des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB).

² Gornig, M. et al. (2015): Strukturdaten zur Produktion und Beschäftigung im Baugewerbe – Berechnungen für das Jahr 2014. Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung im Rahmen der Forschungsinitiative „Zukunft Bau“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Endbericht. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

³ Gornig, M. et al. (2014): Entwicklung eines Sanierungsindikators für den Wohnungs- und Nichtwohnungsbau, Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Endbericht. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

⁴ Fichtner, F. et al. (2015): Herbstgrundlinien 2015: Deutsche Wirtschaft hält Kurs. DIW Wochenbericht Nr. 38/2015, 827–861; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015): Deutsche Konjunktur stabil – Wachstumspotenziale heben.

Kasten 1

Methoden zur Prognose des Bauvolumens des DIW Berlin

Die Prognose der Entwicklungstendenzen im Bauvolumen ist eingebettet in die gesamtwirtschaftliche Konjunkturprognose des DIW Berlin.¹ Entsprechend werden in einer ersten Stufe Projektionen der Bauinvestitionen vorgenommen, die konsistent im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen dargestellt werden können. Die Grundlage der Prognose der Bauinvestitionen selbst bilden indikatorengestützte statistische Modelle. Dazu wird die zu prognostizierende Größe, also etwa das Volumen der gewerblichen Bauten, auf einen autoregressiven Term und verzögerte Werte des jeweiligen Indikators regressiert. Die Prognosegleichung nimmt dann generell folgende Form an:

$$y_t = \alpha + \sum_{i=1}^n \beta_i y_{t-i} + \sum_{j=1}^m \gamma_j x_{t-j} + \varepsilon_t$$

Hierbei stehen y_t für den zu prognostizierenden Wert, x_t für den Indikator und ε_t für den statistischen Störterm. Die Parameter α , β_i und γ_j werden geschätzt.

Die Verzögerungslängen n und m (Jahre) werden anhand der Autokorrelations- beziehungsweise der Kreuzkorrelationsfunktion bestimmt. Zusätzlich werden die unterschiedlichen Spezifikationen anhand von Informationskriterien bewertet.

Die Prognosegüte wird anhand von Ex-Post-Prognosen überprüft. Die Spezifikationen mit der geringsten quadratischen Abweichung der Prognosewerte von den tatsächlichen Werten werden dann zur Prognose verwendet.

Als geeignete Indikatoren für die Prognose des Wohnungsbaus haben sich die Auftragsbestände und die Baugenehmigungen im Wohnungsbau erwiesen, während für den Wirtschaftsbau die Ausrüstungsinvestitionen, die Kapazitätsauslastung sowie die Aufträge beziehungsweise die Baugenehmigungen für Nicht-Wohnungsbauten in Frage kommen.²

Der öffentliche Bau wird hingegen nicht mit Hilfe von Indikatoren bestimmt, sondern aus der Prognose des Staatskontos abgeleitet, wobei sowohl die Einnahmen des Staates als auch angekündigte Konjunkturprogramme berücksichtigt werden.

Die einzelnen Indikatoren führen zu teilweise recht unterschiedlichen Ergebnissen. Darüber hinaus sind die Bauinvestitionen stark durch rechtliche Rahmenbedingungen – zum Beispiel den Wegfall der Eigenheimzulage – geprägt, deren Änderungen in diesen Modellen nur unzureichend abgebildet werden können. Deshalb dienen diese statistischen Verfahren nur als Anhaltspunkt für die Prognose. Das Bild für die einzelnen Aggregate der Bauinvestitionen wird dann in einem nächsten Schritt mit den übrigen Aggregaten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen abgestimmt.

Im letzten Schritt werden die Prognoseergebnisse in das Schema der Bauvolumenrechnung übertragen. Dazu werden unter Beachtung der Besonderheiten nichtinvestiver Bauleistungen im Konjunkturverlauf die nachfrageseitigen Entwicklungstrends berücksichtigt. Zur Differenzierung nach weiteren strukturellen Merkmalen werden die stärker untergliederten Informationen zu den Baugenehmigungen und zum Auftragsbestand herangezogen. So lassen sich unterschiedliche Entwicklungen zwischen einzelnen Produzentengruppen, wie dem Bauhaupt- und dem Ausbaugewerbe, schätzen.

¹ Vgl. zur Methode zum Beispiel Rapach, D.E., Wohar M.E. (2007): Forecasting the Recent Behaviour of U.S. Business Fixed Investment Spending: An Analysis of Competing Models. Journal of Forecasting, Vol. 26, 33–51.

² Döpke, J. et al. (1999): Indikatoren zur Prognose der Investitionen in Deutschland, Kieler Arbeitspapier Nr. 906, Kiel.

Wohnungsneubau seit 2010 deutlich im Plus – energetische Sanierung schwächelt

Das Wohnungsbauvolumen hat zwischen 2010 und 2014 um nominal gut 20 Prozent zugelegt (Tabelle 1). Getragen wurde die Dynamik vor allem durch die kräftige Erholung des Wohnungsneubaus. Nach dem Tiefpunkt im Jahr 2010 stieg das nominale Neubauvolumen bis 2014 um mehr als 60 Prozent. Besonders stark war das Wachstum im Geschosswohnungsbau, also bei Mehrfamilienhäusern. Hier kam es zu mehr als einer Verdoppelung des Neubauvolumens. Aber auch beim Eigenheimbau konnte ein Zuwachs von fast 40 Prozent verzeichnet werden.

Weitaus weniger dynamisch entwickelten sich die Baumaßnahmen an bestehenden Wohngebäuden. Zwischen 2010 und 2014 stiegen die Aufwendungen für die Modernisierung und Instandhaltung um insgesamt nicht einmal zehn Prozent. Ein wesentlicher Grund dafür ist die rückläufige Entwicklung bei den Aufwendungen für die energetische Sanierung.⁵ Sie sind zwischen 2010 und 2014 um insgesamt 15 Prozent gesunken – wohl vor allem deshalb, weil die Förderung für Photovoltaikanlagen gesenkt wurde. So gingen die Investitionen in

⁵ Die Abgrenzung der energetischen Sanierungsmaßnahmen erfolgte über die abgefragten Produktbereiche Wärmedämmung, Austausch von Fenstern, Erneuerung der Heizung und Solarthermie/Photovoltaik, Heinze (2015), a.a.O.

Kasten 2

Hochrechnung des Bestandsvolumens

Für die Abschätzung des Bestandsvolumens werden die Daten der DIW Bauvolumenrechnung mit Daten aus amtlichen Statistiken in Bezug gesetzt. Dabei werden die Statistik über die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie die Baufachstatistik genutzt. Beide Statistiken werden mit in etwa halbjähriger Verzögerung veröffentlicht und sind auf vierteljährlicher Basis verfügbar. Sie liegen außerdem aufgegliedert nach Wirtschaftszweigen vor. Die genannten amtlichen Statistiken stellen pro Wirtschaftszweig sechs verschiedene Zeitreihen zur Verfügung, die allesamt die wirtschaftliche Aktivität des Wirtschaftszweigs beschreiben: die Zahl der Beschäftigten, die geleisteten Arbeitsstunden, die Anzahl der Betriebe und den Umsatz der Unternehmen.

Da es vorab nicht ersichtlich ist, welche ökonomischen Variablen innerhalb eines Wirtschaftszweigs zur Approximation des Bestandsmarktvolumens besonders geeignet sind, wird

eine Bündelung der Informationen über jeweilige Wirtschaftszweigaktivitäten mittels einer Hauptkomponentenanalyse vorgenommen. Dies trägt zur Robustheit des Regressors bei, da Sondereffekte, die nur eine bestimmte Variable, aber nicht die wirtschaftliche Aktivität als solche betreffen, beispielsweise Lohnsteigerungen, herausgefiltert werden. Außerdem ist die Länge der verwendeten Zeitreihen zu gering, um mehrere Variablen gleichzeitig als Regressoren einzusetzen. Mit der Hauptkomponentenanalyse kann dieses Problem umgangen werden. Auf Grundlage dieser Informationen wird das saisonbereinigte Bestandsvolumen an den aktuellen Rand herangeführt. Die fehlenden Informationen über die offenen Schlussquartale des laufenden Jahres werden über das saisonale Muster errechnet. Im Ergebnis können so Aussagen über das Bestandsvolumen im laufenden Jahr und als Differenz zum Bauvolumen insgesamt, das Neubauvolumen errechnet werden.

Tabelle 1

Wohnungsbau in Deutschland

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Veränderung 2014 gegenüber 2010 in Prozent |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--|
| In jeweiligen Preisen in Milliarden Euro | | | | | | | |
| Neubauvolumen ¹ | 32,90 | 40,98 | 44,30 | 47,81 | 53,03 | 57,06 | 61,2 |
| Eigenheimbau | 24,16 | 29,41 | 30,61 | 31,56 | 33,64 | | 39,2 |
| Geschosswohnungsbau | 8,74 | 11,57 | 13,69 | 16,25 | 19,39 | | 121,9 |
| Bauleistung an bestehenden Gebäuden ² | 118,87 | 123,86 | 127,24 | 127,25 | 130,26 | 134,50 | 9,6 |
| darunter energetische Sanierung | 40,89 | 40,21 | 37,27 | 35,40 | 34,78 | | -15,0 |
| Wohnungsbauvolumen insgesamt | 151,77 | 164,84 | 171,54 | 175,06 | 183,29 | 191,56 | 20,8 |
| Veränderung in Prozent | | | | | | | |
| Neubauvolumen ¹ | | 24,6 | 8,1 | 7,9 | 10,9 | 7,6 | |
| Eigenheimbau | | 21,7 | 4,1 | 3,1 | 6,6 | | |
| Geschosswohnungsbau | | 32,4 | 18,3 | 18,7 | 19,3 | | |
| Bauleistung an bestehenden Gebäuden ² | | 4,2 | 2,7 | 0,0 | 2,4 | 3,3 | |
| darunter energetische Sanierung | | -1,7 | -7,3 | -5,0 | -1,8 | | |
| Wohnungsbauvolumen insgesamt | | 8,6 | 4,1 | 2,0 | 4,7 | 4,5 | |
| Anteile in Prozent | | | | | | | |
| Neubauvolumen ¹ | 21,7 | 24,9 | 25,8 | 27,3 | 28,9 | 29,8 | |
| Eigenheimbau | 15,9 | 17,8 | 17,8 | 18,0 | 18,4 | | |
| Geschosswohnungsbau | 5,8 | 7,0 | 8,0 | 9,3 | 10,6 | | |
| Bauleistung an bestehenden Gebäuden ² | 78,3 | 75,1 | 74,2 | 72,7 | 71,1 | 70,2 | |
| darunter energetische Sanierung | 26,9 | 24,4 | 21,7 | 20,2 | 19,0 | | |
| Wohnungsbauvolumen insgesamt | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | |

¹ Geschätzt über veranschlagte Baukosten (Bautätigkeitsstatistik), ergänzt um Zuschläge für Architektenleistungen und Gebühren, Außenanlagen und Eigenleistungen der Investoren.

² Gebäude- und Wohnungsmodernisierung (einschl. Um- und Ausbaumaßnahmen) sowie Instandsetzungsleistungen des Baugewerbes.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

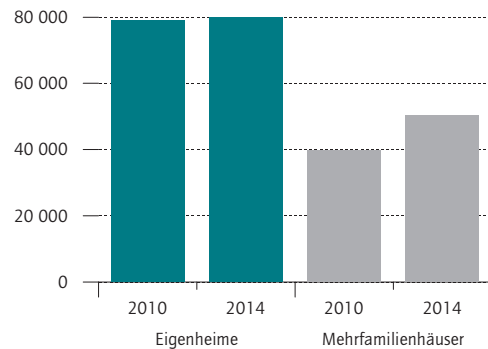
© DIW Berlin 2015

Rund 57 Milliarden Euro werden in diesem Jahr in neue Wohngebäude in Deutschland investiert – über 60 Prozent mehr als im Jahr 2010.

Abbildung 1

Bestandsmarktvolumen im Wohnungsbau nach Gebäudearten

In Millionen Euro



Quelle: Struktur der Investitionstätigkeit in den Wohnungs- und Nichtwohnungsbeständen, Haushaltsbefragung 2015; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Die Bestandsmaßnahmen haben vor allem im Geschosswohnungsbau zugenommen.

auf Wohnhäusern installierten Kleinanlagen zwischen 2010 und 2014 um schätzungsweise sechs Milliarden Euro zurück.⁶ Klammert man die Photovoltaikanlagen aus, stagniert das Ausgabevolumen für die energetische Sanierung seit 2010 bei knapp 34 Milliarden Euro.

Geschosswohnungsbau und kleinteilige Maßnahmen gewinnen an Bedeutung

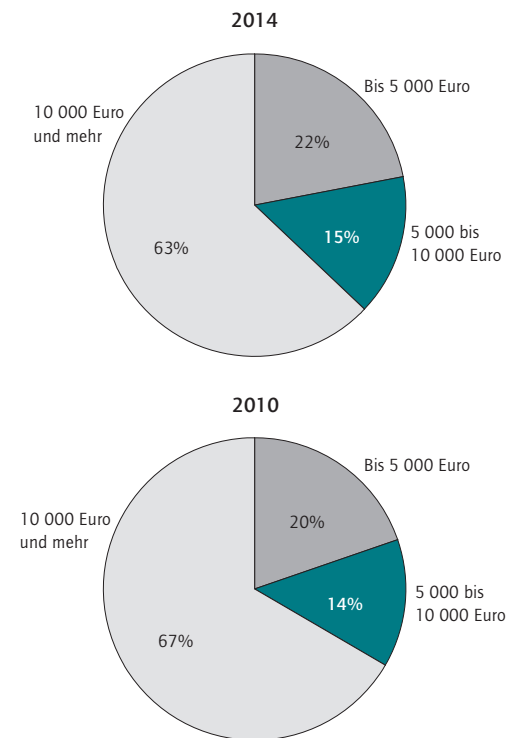
Auch bezogen auf andere Merkmale waren im Bestandsmarkt erhebliche Umstrukturierungen zu beobachten.⁷ So wurden die Mehrinvestitionen im Vergleich zum Jahr 2010 im vergangenen Jahr vor allem im Geschosswohnungsbau getätigt (Anstieg um 27 Prozent auf gut 50 Milliarden Euro im Jahr 2014), während die Investitionen in Eigenheime in etwa konstant blieben (Abbildung 1). Entfielen im Jahr 2010 noch mehr als zwei Drittel des Bestandsmarktvolumens auf die Eigenheime, waren es im Jahr 2014 nur noch 61 Prozent. Diese Entwicklung verlief parallel zum Wohnungsneubau, der in den vergangenen Jahren vor allem einen Boom in der Errichtung neuer Mehrfamilienhäuser erlebte. Die große Nachfrage nach Wohnraum in den Ballungsräumen und die fehlenden Anlagealternativen haben in erster Li-

⁶ Die Schätzung zur Umsatzentwicklung beruht auf Auswertungen von Statistiken der Solarwirtschaft. Für 2010 beträgt der Investitionsansatz gut sieben und für 2014 knapp eine Milliarde Euro. Zur Methodik siehe auch Gornig/Hagedorn 2014.

⁷ Heinze Bestandsmarkterhebung 2015.

Abbildung 2

Bestandsmarktvolumen im Wohnungsbau nach Ausgabenklassen



Quelle: Struktur der Investitionstätigkeit in den Wohnungs- und Nichtwohnungsbeständen, Haushaltsbefragung 2011 und 2015; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Vor allem der Anteil kleinerer Modernisierungsprojekte ist gestiegen.

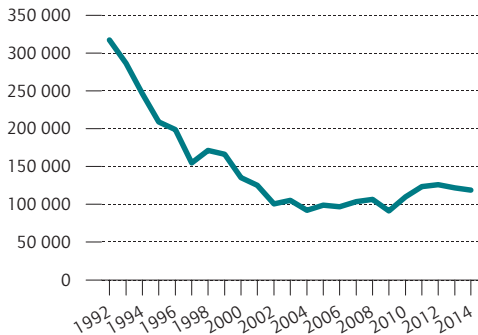
nie private Vermieter dazu veranlasst, ihre Immobilien zu modernisieren. Allerdings ist auch bei den Mehrfamilienhäusern der Anteil des energetischen Modernisierungsvolumens zurückgegangen – gemessen am gesamten Bestandsmarktvolumen von 33 auf 29 Prozent.

Darüber hinaus zeigt sich auch eine Strukturveränderung hin zu kleineren Maßnahmen am Gebäudebestand: Auf die Maßnahmen mit einer Investitionssumme von 10 000 Euro und mehr entfiel im Jahr 2014 mit rund 63 Prozent zwar noch immer die Mehrheit des gesamten Bestandsmarktvolumens – 2010 waren es allerdings noch vier Prozentpunkte mehr (Abbildung 2). Im Umkehrschluss ist die Bedeutung kleinteiliger Maßnahmen gestiegen. Die durchschnittliche Investitionssumme je Modernisierungsvorhaben lag 2010 bei 3 900 Euro und 2014 bei rund 3 450 Euro. Eine Ursache für diese Verschiebung ist, dass Teilmodernisierungen (plus neun Prozent) und Baureparatu-

Abbildung 3

Veräußertes Bauland

In 1 000 Quadratmetern



Quelle: Statistisches Bundesamt.

© DIW Berlin 2015

Die Baulandveräußerungen verharren nach wie vor auf niedrigem Niveau.

ren/Instandsetzungen (plus 14 Prozent) an Bedeutung gewonnen haben, während die Vollmodernisierungen zurückgegangen sind.

Rahmenbedingungen weiterhin gut

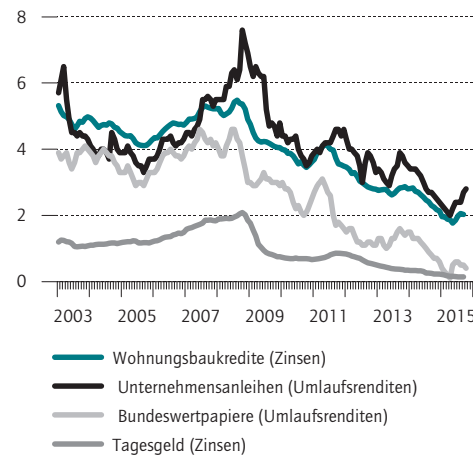
Die Erwartungen für den Wohnungsbau fallen für das laufende Jahr insgesamt positiv aus. Wachstumstreiber ist erneut der Neubau. Das Wohnungsneubauvolumen wird 2015 um fast acht Prozent auf eine Summe von etwa 57 Milliarden Euro steigen (Tabelle 1). Angesichts der hohen Zuwanderung nach Deutschland dürfte diese Entwicklung allerdings bei weitem nicht dynamisch genug sein, um die Wohnraumknappheit vor allem in Ballungsräumen aufzulösen. Modellrechnungen legen nahe, dass in den kommenden fünf Jahren jeweils rund 400 000 Wohnungen neu gebaut werden müssten, um die Situation zu entspannen. Im vergangenen Jahr wurden allerdings nur 245 000 Wohnungen errichtet. Als ein wesentlicher Hemmschuh erweist sich dabei die Verfügbarkeit von Bauland: Trotz der hohen Neubaudynamik wurde in Deutschland zuletzt nicht mehr Bauland veräußert als in früheren Jahren (Abbildung 3).

Mit Blick auf den Wohnungsbestand sind die Rahmenbedingungen für Investitionen derzeit äußerst vorteilhaft: Der Arbeitsmarkt ist stabil und die Einkommen steigen kräftig. Die Zinsen für Baugeld liegen nach wie vor auf einem äußerst niedrigen Niveau und die Renditen alternativer Anlagen sind bescheiden (Abbildung 4). Einen zusätzlichen Impuls für das Wohnungsbauvolumen im Bestand dürfte zudem die große Zahl von Flüchtlingen mit sich bringen. Insgesamt wird die

Abbildung 4

Renditen und Zinssätze

In Prozent



Quelle: Deutsche Bundesbank.

© DIW Berlin 2015

Die Renditen alternativer Anlagen sind weiterhin niedrig.

Nachfrage nach Wohnungen im unteren Qualitätssegment zunehmen, was vor allem verstärkt Renovierungen und Schönheitsreparaturen nach sich ziehen dürfte. Die Baumaßnahmen in bestehende Wohnungen werden in diesem Jahr insgesamt spürbar anziehen und gegenüber dem Vorjahr im Wert um voraussichtlich 3,3 Prozent auf 134,5 Milliarden Euro steigen (Tabelle 1).

Nach wie vor unklar ist, wie sich die Mietpreisbremse auf die Entwicklung des Bestandsvolumens auswirkt. Unsicherheit dürfte darüber herrschen, in welchem Umfang Modernisierungskosten auf Mieter umgelegt werden dürfen. Seit dem Sommer arbeiten die Länder an der Umsetzung der Regelungen – die Mietpreisbremse gilt bereits in Gemeinden in Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen.⁸

Die Dynamik wird sich dabei im zweiten Halbjahr 2015 nochmals verstärken: Der Trend der Auftragseingänge weist auf einen heißen Herbst im gesamten Wohnungsbau hin. Dabei hatte sich zum Jahreswechsel 2014/2015 noch eine deutliche Verlangsamung oder sogar eine Stagnation abgezeichnet (Abbildung 5).

⁸ Vgl. Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz – MietNovG), www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl115s0610.pdf zuletzt erreicht am 29.10.2015.

Nichtwohnungsbau konnte seit 2010 kaum zulegen

Das nominale Bauvolumen bei Nichtwohngebäuden weist seit Jahren nur eine geringe Dynamik auf. Im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2014 fiel der Zuwachs mit acht Prozent vergleichsweise gering aus (Tabelle 2). Wie im Wohnungsbau verzeichnet auch im Nichtwohnungsbau das Neubausegment die höheren Wachstumsraten, auch wenn der Abstand zu den Investitionen im Gebäudebestand deutlich geringer ausfällt: Das Neubauvolumen stieg von 2010 bis 2014 um rund 15 Prozent und das Bestandsvolumen um knapp fünf Prozent.

Die Investitionen im Neubausegment schwanken derweil stark. So nahm der Bau neuer Produktions-, Handels- und Lagergebäude im Jahr 2011 sprunghaft zu (plus 15 Prozent), 2014 stagnierte die Neubautätigkeit in diesem Bereich hingegen und war bei den sonstigen Nichtwohngebäuden, beispielsweise Bürohäuser, sogar spürbar rückläufig (um 2,5 Prozent).

Bei den Maßnahmen an bestehenden Nichtwohngebäuden liefen insbesondere die Jahre 2012 und 2013 schlecht. Ein Grund dafür könnte sein, dass die Wirkung der Konjunkturprogramme im öffentlichen Bau in diesen Jahren nachließ. Gleichzeitig war auch im Nichtwohnungsbau die Dynamik bei energetischen Sanierungen sehr verhalten. Erst 2014 konnte diesbezüglich wieder ein kleines Plus des nominalen Bauvolumens verzeichnet werden (Tabelle 2).

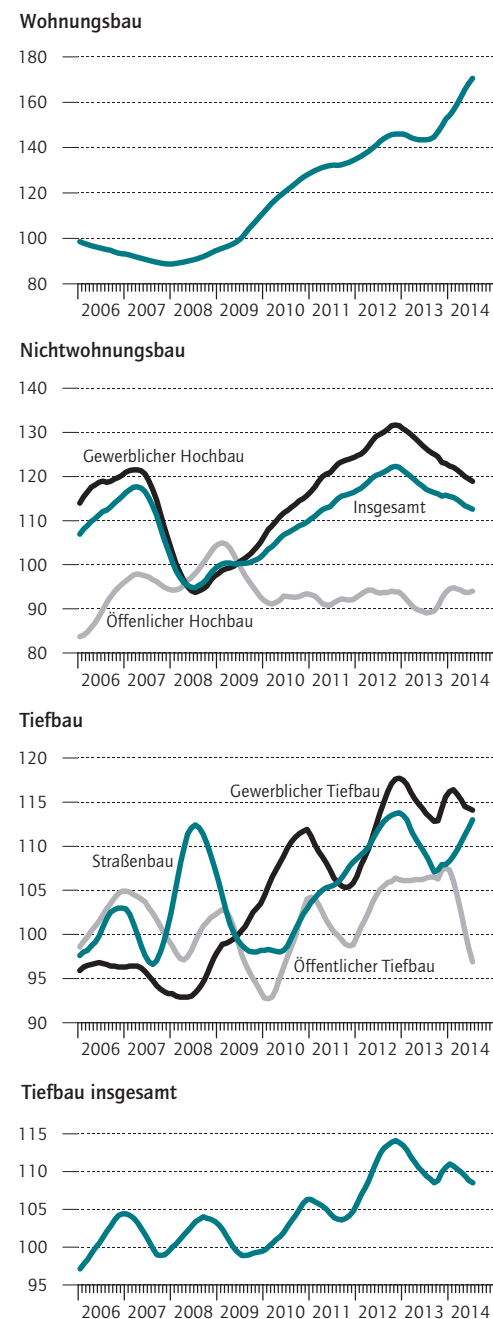
Im *Wirtschaftsbau* dürfte sich das Bauvolumen gegenüber dem Vorjahr erneut kaum verändern. Nach einem witterungsbedingt starken Jahresbeginn haben die Unternehmen wiederum deutlich weniger in den Ausbau und den Erhalt ihrer Produktionsstätten investiert. Seit dem Frühjahr hat sich vor allem im Verarbeitenden Gewerbe die Stimmung deutlich abgekühlt.⁹ Dies zeigt sich in den weiterhin deutlich abwärts gerichteten Auftragseingängen im gewerblichen Hochbau und den stagnierenden Auftragseingängen im gewerblichen Tiefbau (Abbildung 5).

Der *öffentliche Bau* ist äußerst schwach in das laufende Jahr gestartet. Gleichwohl wird das Bestandsvolumen gerade in diesem Bereich Richtung Jahresende steigen, da vor allem die Kommunen erhebliche Aufwendungen für die kurzfristige Unterbringung von Flüchtlingen leisten müssen, die bislang zu einem großen Teil in nicht winterfesten Quartieren, etwa in Zelten, untergebracht wurden. Um längere Zeit ungenutzte Gebäude in einen bezugsfertigen Zustand zu versetzen, dürften vor allem

⁹ ifo Institut (2015): ifo Geschäftsklimaindex steigt merklich, Pressemitteilung vom 4.11.2015.

Abbildung 5

Auftragseingang im Bauhauptgewerbe Wertindex 2005 = 100



¹ Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Die Auftragseingänge am aktuellen Rand zeigen sowohl im gewerblichen Hochbau als auch im gewerblichen Tiefbau im Trend nach unten.

Renovierungen und Reparaturen anstehen. Diese Maßnahmen lösen allerdings nicht den erheblichen Investitionsstau auf, der auf kommunaler Ebene gerade im Bereich der Bestandsmaßnahmen schon vor dem Einsetzen der verstärkten Flüchtlingsmigration bestand.¹⁰ Im Gegenteil: Die kurzfristigen Herausforderungen aufgrund des hohen Flüchtlingszustroms dürften dazu führen, dass notwendige Reparaturen und Bestandsinvestitionen an sonstigen öffentlichen Bauten weiterhin unterbleiben und der Investitionsstau somit noch zunimmt.

Zusammengenommen zeichnet sich damit für das Bestandsvolumen im Wirtschaftsbau und im öffentlichen Bau im Jahr 2015 ein leichter Zuwachs um rund ein Prozent gegenüber dem Vorjahr ab. Das nominale Neubauvolumen bei Nichtwohngebäuden wird, nachdem es bereits im vergangenen Jahr gesunken war, 2015 erneut leicht zurückgehen (Tabelle 2).

Ausblick bis 2016: Bauvolumen steigt weiter

Das DIW Berlin erwartet für das Jahr 2015 einen deutlichen Anstieg des nominalen Bauvolumens um insgesamt 2,7 Prozent gegenüber dem Vorjahr auf nunmehr rund 338,5 Milliarden Euro (Tabelle 3 und Abbildung 6). Für das nächste Jahr ist ebenfalls eine positive Entwicklung wahrscheinlich: Insgesamt wird das Bauvolumen voraussichtlich um 3,9 Prozent auf circa 351,6 Milliarden Euro zunehmen. Trotz der hohen Auslastung der Bauwirtschaft – diese hat mittlerweile den Stand des Bau-

¹⁰ Gornig, M., Michelsen, C., van Deuverden, K. (2015): Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß. DIW Wochenbericht Nr. 43, 1023-1030.

Tabelle 2

Nichtwohnungsbau in Deutschland

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| In jeweiligen Preisen in Milliarden Euro | | | | | | |
| Neubauvolumen | 27,3 | 29,6 | 30,4 | 31,7 | 31,4 | 31,2 |
| Produktions-, Handels-, Lagergebäude ¹ | 12,0 | 13,8 | 14,5 | 14,4 | 14,5 | |
| Sonstige Nichtwohngebäude ² | 15,3 | 15,8 | 15,9 | 17,3 | 16,9 | |
| Bauleistung an bestehenden Gebäuden | 55,6 | 58,5 | 56,8 | 55,8 | 58,2 | 58,7 |
| darunter energetische Sanierung | 16,6 | 17,7 | 17,1 | 17,0 | 17,5 | |
| Bauvolumen Nichtwohngebäude insgesamt ³ | 82,9 | 88,1 | 87,3 | 87,6 | 89,5 | 89,9 |
| Veränderung in Prozent | | | | | | |
| Neubauvolumen | | 8,4 | 2,8 | 4,3 | -1,2 | -0,5 |
| Produktions-, Handels-, Lagergebäude ¹ | | 15,0 | 5,2 | -0,6 | 0,4 | |
| Sonstige Nichtwohngebäude ² | | 3,1 | 0,8 | 8,6 | -2,5 | |
| Bauleistung an bestehenden Gebäuden | | 5,2 | -2,8 | -1,8 | 4,2 | 0,9 |
| darunter energetische Sanierung | | 6,5 | -3,5 | -0,4 | 2,9 | |
| Bauvolumen Nichtwohngebäude insgesamt ³ | | 6,3 | -0,9 | 0,3 | 2,2 | 0,4 |
| Anteile in Prozent | | | | | | |
| Neubauvolumen | 33,0 | 33,6 | 34,9 | 36,2 | 35,0 | 34,7 |
| Produktions-, Handels-, Lagergebäude ¹ | 14,5 | 15,6 | 16,6 | 16,5 | 16,2 | |
| Sonstige Nichtwohngebäude ² | 18,5 | 18,0 | 18,3 | 19,8 | 18,9 | |
| Bauleistung an bestehenden Gebäuden | 67,0 | 66,4 | 65,1 | 63,8 | 65,0 | 65,3 |
| darunter energetische Sanierung | 20,1 | 20,1 | 19,6 | 19,5 | 19,6 | |
| Bauvolumen Nichtwohngebäude insgesamt ³ | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

¹ Einschließlich landwirtschaftliche Betriebsgebäude.

² Einschließlich übrige nichtlandwirtschaftliche Betriebsgebäude.

³ Bauvolumen im gewerblichen und öffentlichen Hochbau

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Die Dynamik im Nichtwohnungsbau ist nach wie vor schwach.

booms der Nachwendezeit Mitte der 1990er Jahre erreicht – werden die Baupreise wohl nur moderat steigen. Dies liegt in erster Linie an den derzeit günstigen Roh-

Tabelle 3

Eckwerte der Entwicklung des Bauvolumens in Deutschland

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------|------|------|------|------|------|
| In Milliarden Euro zu jeweiligen Preisen | | | | | | | | | | | | | |
| Bauvolumen insgesamt | 283,30 | 305,73 | 311,40 | 315,90 | 329,50 | 338,48 | 351,61 | 7,9 | 1,9 | 1,5 | 4,3 | 2,7 | 3,9 |
| Preisentwicklung | | | | | | | | 3,3 | 2,5 | 2,1 | 2,0 | 1,8 | 2,0 |
| Real, Kettenindex 2005=100 | | | | | | | | | | | | | |
| Bauvolumen insgesamt | 106,58 | 111,47 | 110,80 | 110,10 | 112,70 | 113,72 | 115,89 | 4,6 | -0,6 | -0,6 | 2,4 | 0,9 | 1,9 |
| Nach Baubereichen | | | | | | | | | | | | | |
| Wohnungsbau | 103,44 | 108,64 | 110,20 | 110,20 | 113,10 | 116,20 | 118,71 | 5,0 | 1,4 | 0,0 | 2,6 | 2,7 | 2,2 |
| Wirtschaftsbau | 112,97 | 119,72 | 119,30 | 116,90 | 118,80 | 116,84 | 117,98 | 6,0 | -0,4 | -2,0 | 1,6 | -1,7 | 1,0 |
| Öffentlicher Bau | 105,76 | 106,05 | 96,80 | 97,50 | 100,20 | 99,30 | 102,04 | 0,3 | -8,7 | 0,7 | 2,8 | -0,9 | 2,8 |
| Nach Produzentengruppen | | | | | | | | | | | | | |
| Bauhauptgewerbe | 99,63 | 107,32 | 107,30 | 108,00 | 113,50 | 114,40 | 117,00 | 7,7 | -0,0 | 0,7 | 5,1 | 0,8 | 2,3 |
| Ausbaugewerbe | 115,59 | 117,43 | 115,80 | 114,00 | 114,90 | 116,10 | 117,90 | 1,6 | -1,4 | -1,6 | 0,8 | 1,0 | 1,6 |
| Sonstige Bauleistungen | 103,04 | 108,80 | 108,50 | 107,80 | 109,60 | 110,90 | 114,00 | 5,6 | -0,3 | -0,7 | 1,7 | 1,2 | 2,8 |

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

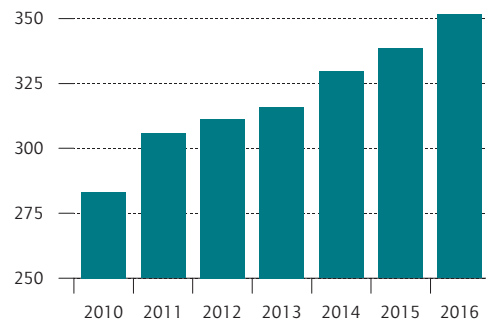
© DIW Berlin 2015

Auch im kommenden Jahr wird das Wohnungsbauvolumen deutlich steigen.

Abbildung 6

Bauvolumen

Jährlich, in Milliarden Euro zu Preisen des jeweiligen Jahres



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Auch im kommenden Jahr wird das Bauvolumen kräftig zulegen.

stoffpreisen, insbesondere dem geringen Rohölpreis, für den die Märkte auch für das kommende Jahr ein vergleichsweise niedriges Niveau erwarten.¹¹ Die Preise werden in diesem Jahr voraussichtlich um 1,8 Prozent steigen und im kommenden Jahr um zwei Prozent. Somit wird das reale Bauvolumen um 0,9 Prozent in diesem und 1,9 Prozent im kommenden Jahr zulegen und damit wieder Fahrt aufnehmen.

Vor allem die Zahl der genehmigten Wohnungsneubauten signalisiert, dass die Bautätigkeit im kommenden Jahr ihren positiven Trend fortsetzen wird (Abbildung 7). Gerade in den letzten Monaten sind vor allem die Baugenehmigungen für Ein- und Zweifamilienhäuser sprunghaft gestiegen – angesichts der im kommenden Jahr anstehenden Verschärfung der Energieeinsparverordnung (EnEV) sollten die Erwartungen aber nicht zu hoch sein: Es ist zu vermuten, dass sich viele Antragsteller vor allem Genehmigungen nach bestehender Rechtsordnung sichern wollten, um so den um rund 25 Prozent verschärften Energiesparanforderungen zuvorzukommen. Ein rascher Baubeginn muss daraus nicht unbedingt folgen.¹² Aufgrund dieses Vorzieheffekts ist mit einem Rückgang der Baugenehmigungen zum Jahreswechsel zu rechnen. Das Volumen des Wohnungsbaus wird im kommenden Jahr voraussichtlich um real rund 2,2 Prozent ausgeweitet. Infolge der stark steigenden Nachfrage könnte der Zuwachs

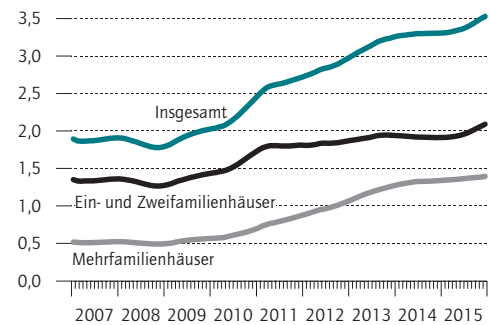
¹¹ Derzeit geht der Handel an den Rohstoffmärkten von einem Ölpreis von knapp 55 Dollar pro Barrel der Marke Brent zum Ende des kommenden Jahres aus. Dies signalisieren die sogenannten Futures.

¹² Vgl. Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung (EnEV) vom 18. November 2013, Bundesgesetzblatt, Jg. 2013, Teil I, Nr. 67.

Abbildung 7

Baugenehmigungen im Wohnungsbau

Monatlich, in Milliarden Euro¹



¹ Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Aktuell steigen die Genehmigungen für Ein- und Zweifamilienhäuser wieder.

jedoch noch höher ausfallen, sofern die Bauwirtschaft die nötigen Kapazitäten aufbauen kann.

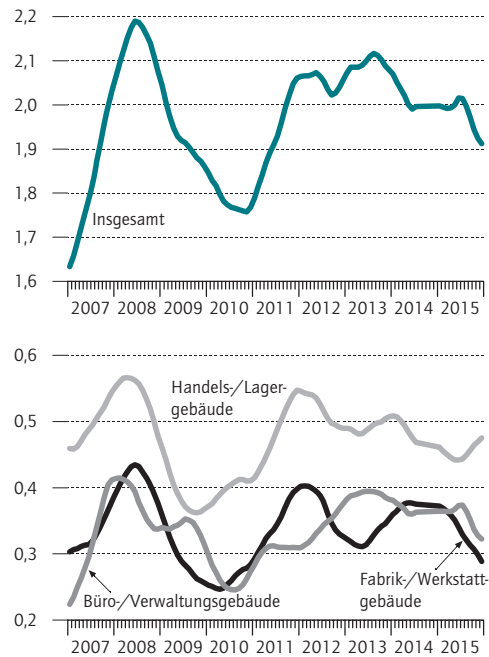
Im Wirtschaftsbau ist insgesamt von einer wesentlich geringeren Dynamik auszugehen. Derzeit sind nur die Genehmigungen der Handels- und Lagergebäude im Trend aufwärtsgerichtet. Sowohl bei den Fabrik- und Werkstattgebäuden, als auch bei den Büro- und Verwaltungsgebäuden ist bereits seit längerer Zeit ein Abwärtstrend zu beobachten – und der zyklische Tiefpunkt ist noch nicht erreicht (Abbildung 8). Dieser Trend entspricht dem weit verbreiteten konjunkturellen Bild eines vor allem durch den Konsum getriebenen Aufschwungs.¹³ Gerade die Schwäche in China und auch die nach wie vor noch nicht überwundene Krise im Euroraum dürften die Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes auch im kommenden Jahr von größeren Erweiterungsinvestitionen abhalten. Vor diesem Hintergrund rechnet das DIW Berlin mit einer moderaten Ausweitung des Volumens im Bereich des Wirtschaftsbaus um real ein Prozent.

Nach einem schwachen Jahr 2015 im öffentlichen Bau – das Volumen wird gegenüber dem Vorjahr voraussichtlich um rund ein Prozent sinken – dürfte die Dynamik im kommenden Jahr recht kräftig ausfallen. Stützend werden sich die zusätzlichen Mittel aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds auswirken. Weitere Mittel für den Ausbau der Infrastruktur sind bereits zugesagt.

¹³ Fichtner et al. a. a. O., Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, a. a. O.

Abbildung 8

Baugenehmigungen im Nichtwohnungsbau Monatlich, in Milliarden Euro¹



¹ Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Aktuell ist der Trend der Baugenehmigungen für Produktions-, Handels- und Lagergebäude abwärtsgerichtet.

Unklar ist bislang allerdings, welcher Effekt sich aus den zusätzlichen Aufwendungen für die Unterbringung der Asylbewerber ergibt. Es ist damit zu rechnen, dass gerade die finanzschwachen Kommunen davon abgehalten werden, wie geplant in sonstige öffentliche Bauten zu investieren. Sollte der Flüchtlingszustrom auch im kommenden Jahr unvermindert anhalten, dürften allerdings zusätzliche Mittel für die Herrichtung bestehender Gebäude zur Unterbringung von Flüchtlingen positive Impulse auf die Bautätigkeit entfalten. Alles in allem wird das Volumen des öffentlichen Baus im Jahr 2016 voraussichtlich um preisbereinigt gut 2,8 Prozent steigen.

Von den prognostizierten Entwicklungen dürften die Bausparten in diesem Jahr in ähnlichem Maße profitieren. Dafür spricht vor allem die erwartete Belegung der Bestandsmaßnahmen im Wohnungsbau. Im kommenden Jahr dürfte das Bauhauptgewerbe jedoch überdurchschnittlich wachsen, da die Unternehmen dieses Bereichs stärker von den Wachstumsimpulsen im Wirtschaftsbau und vor allem im öffentlichen Bau pro-

fitieren. Somit könnte das vom Bauhauptgewerbe realisierte Volumen im Jahr 2016 um 2,3 Prozent wachsen, während für das Ausbaugewerbe 1,6 Prozent zu erwarten sind.

Herausforderung energetische Sanierungen

Die Bedingungen für die Bauwirtschaft sind nach einer langen Phase der Stagnation derzeit äußerst vorteilhaft. Angesichts der hohen Wohnraumnachfrage, niedriger Zinsen und wenig lukrativer Anlagealternativen läuft insbesondere der Wohnungsbau gut. Politischer Handlungsbedarf besteht – wenn überhaupt – vor allem darin, die Voraussetzungen für zusätzlichen Wohnungsbau in den gefragten Ballungszentren zu schaffen und insbesondere auch die Unterbringung der Flüchtlinge sicherzustellen.

Sorgen bereitet daneben allerdings die energetische Gebäudesanierung. Eigentlich ist das Umfeld günstig, um deutliche Fortschritte zu realisieren. Relativ zu den meisten anderen Investitionsmöglichkeiten sollten Energieeffizienzinvestitionen – trotz derzeit niedriger Heizenergiepreise – an Attraktivität gewonnen haben. Allerdings zeigt sich, dass die Dynamik in diesem Bereich vergleichsweise schwach ist. Nicht nur das Fördervolumen der KfW Bankengruppe für energetische Sanierungen im Bestand ist rückläufig¹⁴ – auch das Gesamtvolumen der Energieeffizienzinvestitionen stagnierte zuletzt. Die in diesem Bericht vorgestellten Auswertungen haben gezeigt, dass dies wesentlich auf das abwartende Verhalten der Gebäudeeigentümer im Ein- und Zweifamilienhaussegment, die ihre Immobilie selbst nutzen, zurückzuführen ist. Sie setzen eher kleinteilige Einzelmaßnahmen um, statt umfassend zu modernisieren. Angesichts dieser Entwicklungen steht das Zwischenziel der Bundesregierung, den Primärenergiebedarf im Gebäudesektor bis 2020 um 20 Prozent zu reduzieren, zunehmend in Frage.

Gegen diesen Trend stemmen sich die politischen Entscheidungsträger seit Jahren, indem sie Fördermittel in erheblichem Umfang bereitstellen. Neben Regulierung und Informationskampagnen sind die zentralen Instrumente in diesem Zusammenhang die zinsverbilligten Kredite und die Tilgungszuschüsse der KfW sowie die Zuschüsse des Marktanreizprogramms (MAP) des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, die für die Installation moderner Heizungsanlagen bewilligt werden. Trotz attraktiver Konditionen vermoch-

¹⁴ Michelsen, C., Neuhoft, K., Schopp, A. (2015): Beteiligungskapital als Option für mehr Investitionen in die Gebäudeenergieeffizienz? DIW Wochenbericht Nr. 19, 463–470.

ten es diese Instrumente bisher aber offenbar nicht, das energetische Modernisierungsvolumen zu erhöhen.

Neue Impulse wurden im Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE) auf Grundlage der Debatten einer breit aufgestellten Expertenplattform vereinbart. Viele der dort geplanten Maßnahmen sind allerdings noch nicht umgesetzt. Prominentestes Beispiel ist die bislang nicht eingeführte steuerliche Förderung energetischer Modernisierungen, die auch für Selbstnutzer offen sein soll. Das vereinbarte jährliche Volumen in Höhe von einer Milliarde Euro soll für insgesamt fünf Jahre verfügbar sein. Dies könnte die angesichts des Niedrigzinsumfelds weniger attraktiven Anreize aus der KfW-Förderung ausgleichen. Eine derartige Maßnahme hätte allerdings den Nachteil, dass sie – bei einem konstanten Förderschema – wahrscheinlich nur zu Einmaleffekten, ähnlich der Abwrackprämie für Autos, führen dürfte. Eine dauerhafte Steigerung der Sanierungsquote, gemessen an der Anzahl der Sanierungsprojekte, wäre kaum herbeizuführen: Potentiell würden durch zusätzliche finanzielle Anreize diejenigen Eigentümer angesprochen, deren Gebäude unabhängig von einer Förderung ohnehin bald saniert werden müssten. Würden diese nun zum Vorziehen ihrer Maßnahme verleitet, wären keine „turnusmäßigen“ Sanierungen mehr in der Folgeperiode zu erwarten. Um die Sanierungsquote dauerhaft zu erhöhen, wäre also eine ständige Erhöhung der Förderung notwendig, um immer weiter in der Zukunft liegende Sanierungsprojekte bereits in der Gegenwart zu realisieren. Statt der Anzahl der Projekte könnte daher auch die Qualität ohnehin geplanter Sanierungen weiter in den Fokus gerückt werden: Eine stär-

kere Förderung höherer Effizienzstandards – etwa mit dem diskutierten Instrument einer steuerlichen Besserstellung – hätte einen dauerhaften Effekt und würde auch dem Trend immer geringerer Projektvolumina in der Modernisierung entgegenwirken.

Alternative Instrumente, die für den selbstgenutzten Wohnungsbestand eine bislang allerdings eher untergeordnete Rolle spielen, sind Modelle des Wärme- oder Energieeinsparcontractings.¹⁵ Derartigen Instrumenten, die ebenfalls zukünftig gefördert werden sollen, werden zumindest in der akademischen Debatte große Potentiale eingeräumt. Allerdings verzeichnet die gesamte Contractingbranche nach Verbandsangaben derzeit einen Gesamtumsatz von lediglich gut zwei Milliarden Euro. Selbst bei rasantem Wachstum dürfte sie daher kurzfristig kaum einen nennenswerten Beitrag für das Erreichen der Klimaschutzziele leisten können. Gleichwohl scheint Contracting ein Schlüssel für eine mittelfristig höhere Sanierungsrate zu sein, da in diesen Modellen wesentliche Anreizasymmetrien aufgelöst würden.¹⁶

¹⁵ Das sogenannte Contracting ist ein alternatives Modell der Finanzierung von Energieeffizienzinvestitionen. Bauherren, die aktuell keine höheren Energieeffizienzstandards herstellen wollen, können Contractinggebern diese Investition überlassen. Diese investieren in die Verbesserung der Energieeffizienz und profitieren für einen bestimmten Zeitraum vom Gewinn der Energieeffizienzinvestition – beispielsweise in Form der durch den Einbau einer effizienten Heizungsanlage eingesparten Heizkosten. Nach Ablauf dieser Frist, typischerweise zwischen zehn und 20 Jahren, geht die Anlage in das Eigentum des Immobilienbesitzers über. Idealerweise wird in einem derartigen Modell niemand schlechter gestellt als zuvor, während der Energieverbrauch reduziert wird.

¹⁶ Michelsen et al. (2015), a. a. O.

Martin Gornig ist Stellvertretender Leiter der Abteilung Unternehmen und Märkte am DIW Berlin | mgornig@diw.de

Christian Kaiser ist Leiter der Abteilung Marktforschung bei der Heinze GmbH

Claus Michelsen ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | cmichelsen@diw.de

GERMAN CONSTRUCTION INDUSTRY: ENERGY-EFFICIENT REFURBISHMENT LACKS MOMENTUM, RESIDENTIAL CONSTRUCTION GETS SECOND WIND

Abstract: The construction industry has been a key pillar of the German economy in recent years. New residential construction played a major part in this with the volume of new construction growing nominally by over 60 percent between 2010 and 2014. The development of construction work on existing residential buildings was less dynamic, however, with just under ten-percent growth between 2010 and 2014. A key reason for this is the declining volume of investment in energy-efficient refurbishment of residential buildings. Similar growth is anticipated for the German

construction industry as a whole in 2015.

Construction activity will continue to boost the economy into 2016. In addition to residential construction, commercial construction and sharp increases in the volume of public construction, largely triggered by the major refugee influx, are expected to provide a positive impetus. Gradually, the German government's plans to increase investment in transportation routes and municipal infrastructure should also start to have a palpable impact.

JEL: E32, E66

Keywords: Construction industry, green retrofits, energy efficiency investment, economic outlook



Dr. Claus Michelsen, Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin

SIEBEN FRAGEN AN CLAUS MICHELSEN

»Die Bauwirtschaft setzt den Aufwärtstrend fort«

1. Herr Michelsen, welche Bedeutung hatte die Bauwirtschaft in den letzten Jahren für die Konjunktur in Deutschland? Nachdem die Bauwirtschaft vor allen Dingen im ersten Jahrzehnt nach der Jahrtausendwende sehr am Boden gelegen hat, hat sie doch seit 2010 einen erheblichen Aufschwung erfahren. Sie ist Stütze der Konjunktur und trägt maßgeblich zum Wachstum in Deutschland bei. Seit 2010 erleben wir, dass das Bauvolumen kräftig gestiegen ist, insbesondere der Neubau von Wohnungen hat deutlich angezogen.
2. Wie fallen die Wachstumszahlen in den verschiedenen Bereichen aus? Der Wohnungsbau wurde seit 2010 um rund 60 Prozent des Bauvolumens ausgeweitet. Das ist eine ganz erhebliche Zahl. Der Nichtwohnungsbau hat sich weniger dynamisch entwickelt und auch die Bestandsmaßnahmen sind deutlich weniger gewachsen als der Wohnungsneubau. Wir beobachten also eine geteilte Entwicklung, die vor allen Dingen von der Nachfrage nach mehr Wohnungen getrieben ist.
3. Wie sind die großen Unterschiede in den einzelnen Sparten zu erklären? Der Wohnungsbau läuft insbesondere deshalb gut, weil die Rahmenbedingungen hervorragend sind. Die Zinsen und die Arbeitsmarktlage sind sehr günstig, und der Bedarf an Wohnraum ist vor allem in den Ballungsräumen hoch. Im Wirtschaftsbau sehen wir eine etwas fragilere Entwicklung. Das hat vor allen Dingen den Grund, dass der momentane Aufschwung in Deutschland in erster Linie konsumgetrieben ist und weniger durch die Industrieproduktion getragen wird. Wir sehen vor allen Dingen bei den Dienstleistungsbauten, im Handel und bei den Lagergebäuden eine positive Dynamik. Bei den Industriebauten und Produktionsstätten stagniert es, und man sieht dort eigentlich nur Erhaltungsinvestitionen. Die öffentliche Hand ist schon seit Jahren relativ zurückhaltend. Nachdem die Konjunkturpakete um das Jahr 2009 herum ausgelaufen sind, gab es hier wenig Impulse.
4. Warum ist die Dynamik im Bestandsmarkt so verhalten? Da haben wir ein Phänomen, das sich vor allen Dingen auf den Wohnungsbau bezieht. Dort wird viel in die energetische Sanierung investiert. Das ist auch so gewünscht, weil es ambitionierte politische Ziele gibt. Bis in das Jahr 2020 sollen rund 20 Prozent der Heizenergie in diesem Bereich eingespart werden. Dafür bedarf es erheblicher Investitionen. Allerdings ist das energetische Sanierungsvolumen deutlich zurückgegangen, was zum Teil erklärt, dass wir eine geringere Dynamik im Bestandssegment beobachten. Die Gründe dafür liegen zum Teil im niedrigen Ölpreis, der Investitionen in die Energieeffizienz relativ zu den Vorjahren unattraktiver macht. Dennoch verwundert es ein wenig, dass die Energieeffizienzinvestitionen so schwach laufen, denn generell sind die Rahmenbedingungen weiterhin gut.
5. Wie steht es um die Verfügbarkeit von Bauland? Hier haben wir ein großes Problem. Wohnungsneubau braucht Flächen, und die werden nur zögerlich ausgewiesen. Das liegt vor allem an den Planungsprozessen in den Gemeinden und den jeweiligen Planungsbehörden. Wir beobachten, dass die Baulandveräußerungen in den vergangenen Jahren gemessen an der Neubauaktivität sehr schwach gelaufen sind. Insbesondere in den Ballungszentren ist eine vermehrte Ausweisung von Bauland zwingend notwendig, um die steigende Nachfrage zu decken.
6. Welche Auswirkungen wird die Zuwanderung durch Asylbewerber haben? Alle gehen davon aus, dass viele der Flüchtlinge, die derzeit nach Deutschland kommen, dauerhaft hier bleiben werden. Wenn man alle diese Menschen auch adäquat unterbringen möchte, bedarf es eines kräftigen Neubaus, vor allem im niedrigen Qualitätssegment des Wohnungsmarktes, um dort Konkurrenzen und Knappheiten zu verhindern.
7. Wie sind die Erwartungen an das Bauvolumen für dieses Jahr und die Zukunft? Für das Bauvolumen insgesamt erwarten wir für dieses Jahr ein Wachstum von rund 2,7 Prozent und für das kommende Jahr ein Wachstum von rund 3,9 Prozent. Das ist kräftig und setzt den positiven Aufwärtstrend der Vergangenheit fort.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de/interview

Weiter steigende Immobilienpreise, aber keine flächendeckenden Spekulationsblasen

Von Konstantin Kholodilin und Claus Michelsen

Der Immobilienmarkt in Deutschland ist, auch im Vergleich zu anderen entwickelten Volkswirtschaften, nach wie vor in einer stabilen Verfassung. Beispielsweise ist die Zinsbindung bei Immobilienkrediten im Durchschnitt recht lang, so dass eine abrupt auftretende Überschuldung vieler Haushalte nicht zu befürchten ist. Es gibt derzeit allerdings eine auffällig starke Ausweitung der Kreditvergabe. Zudem ist die Preisentwicklung in einigen deutschen Städten – gerade im Neubausegment – nicht durch die Nachfrage gedeckt, denn sonst müssten die Mieten noch schneller steigen, als es tatsächlich der Fall ist. Diese Entwicklungen sollten aufmerksam beobachtet werden, ein unmittelbarer politischer Handlungsbedarf besteht derzeit allerdings nicht.

Erfahrungen in Ländern wie den USA, Spanien, Irland oder Großbritannien zeigen, dass spekulative Immobilienpreisentwicklungen erhebliche Risiken für die Stabilität des Wirtschafts- und Finanzsystems bergen. Auch in Deutschland hält angesichts der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank die Debatte über mögliche Preisblasen auf dem Immobilienmarkt an. Seit dem Jahr 2010 sind die Immobilienpreise kräftig gestiegen, und dieser Trend dürfte auch in den kommenden Jahren anhalten. Neben der günstigen Einkommensentwicklung wird die Nachfrage nach Wohnraum aufgrund der starken Zuwanderung steigen. Derzeit reicht die Neubautätigkeit nicht aus, um die zusätzliche Nachfrage zu decken.¹ Vor allem in Ballungszentren steigen die Preise erheblich. Dies wird häufig auch auf die vermehrte Aktivität ausländischer Investoren zurückgeführt. Gerade die Immobilien in den Metropolen Deutschlands gelten im internationalen Vergleich als moderat bewertet.² Dennoch werden immer wieder Zweifel an der Nachhaltigkeit der Preisentwicklung geäußert.³

Anzeichen spekulativer Übertreibungen sind schwer zu identifizieren, deskriptive Analysen können zu einem falschen Bild führen. Auch die Betrachtung ausschließ-

¹ So fordert der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) den Neubau von jährlich 400 000 Wohnungen in den kommenden fünf Jahren. GdW (2015): Zuwanderung als Chance – Wohnungsunternehmen fordern konkreten Handlungsplan für die dezentrale Unterbringung von Flüchtlingen, www.web.gdw.de/pressecenter/pressemitteilungen/2843-zuwanderung-als-chance-wohnungsunternehmen-fordern-konkreten-handlungs-plan-fuer-die-dezentrale-unterbringung-von-fluechtligen.

² Kholodilin, K., Ulbricht, D. (2015): Urban House Prices: A Tale of 48 Cities. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 9 (2015–28), 1–43.

³ So warnt beispielsweise die Bundesbank immer wieder vor Überbewertungen: „Sehen keine Anzeichen für eine Krise“. Interview mit dem Bundesbankvorstand Andreas Dombret in der *Immobilienzeitung*, Ausgabe 42/2015, 6; Der deutsche Immobilienmarkt – ein Grund zur Sorge? Rede Bundesbankvorstand Andreas Dombret bei Haus & Grund Deutschland, www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2015/2015_01_28_dombret.html. Auch Finanzminister Schäuble betont die Risiken einer lockeren Geldpolitik mit Blick auf die Vermögensmärkte, zuletzt beispielsweise in „Wolfgang Schäuble warnt vor Preisblasen“. *Handelsblatt* vom 11.9.2015, www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/bundesfinanzminister-wolfgang-schaeuble-warnt-vor-preisblasen/12309112.html.

Kasten 1

Daten

Daten über die Preisentwicklung von Immobilien sind in Deutschland – verglichen mit Informationen in anderen Ländern – nur in spärlichem Umfang verfügbar. Insbesondere auf lokaler Ebene gibt es kaum Quellen, die Analysen über einen längeren Zeitraum erlauben. Typischerweise sind die Zeitreihen sehr kurz, decken nur einige wenige Orte ab oder spiegeln lediglich Angebotspreise wider.

In der vorliegenden Studie werden Miet- und Kaufpreisdaten des Immobilienanalysten bulwiengesa AG genutzt. Das Unternehmen bietet seit über 30 Jahren Immobiliendaten und Indizes zu einzelnen Immobilienmarktsegmenten an. Unter anderem werden diese von der Deutschen Bundesbank verwendet, um die Entwicklungen am Immobilienmarkt zu beobachten. Darüber hinaus werden sie auch von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) als Grundlage für einen deutschlandweiten Hauspreisindex genutzt, der in ihre internationale Datenbank eingebettet wird. Die Datensammlung beinhaltet durchschnittliche Kaufpreise und Mieten für Wohnungen in 127 deutschen Großstädten von 1990 bis 2014. Das macht sie zu einer einzigartigen Informationsquelle hinsichtlich der geographischen und der zeitlichen Abdeckung des Markts.¹

In die vorliegende Analyse werden die folgenden fünf Variablen einbezogen:

- die durchschnittlichen Kaufpreise für Eigentumswohnungen bei Erstbezug (Neubauwohnungen),
- die durchschnittlichen Kaufpreise für Eigentumswohnungen bei Wiederverkauf (Bestandswohnungen),

- die durchschnittlichen Mieten bei Erstbezug (Neubauwohnungen),
- die durchschnittlichen Mieten bei Wiedervermietungen von Wohnungen (Bestandswohnungen).

Zudem werden die genannten Variablen verwendet, um das Verhältnis von Kaufpreisen zu Jahresmieten im Neubau- und Bestandssegment zu berechnen.

Die bulwiengesa AG hat die Städte zudem nach unterschiedlichen Typen kategorisiert, die die Bedeutung, Größe und Liquidität der einzelnen Märkte beschreiben. Diese Klassifikation hat sich als Standard etabliert. A-Städte sind dabei die wichtigsten Märkte – in diese Kategorie fallen sieben Städte: Berlin, Hamburg, München, Köln, Düsseldorf, Frankfurt am Main und Stuttgart. A-Märkte sind von internationaler, zumindest aber nationaler Bedeutung mit insgesamt guten Immobilienmarktbedingungen. Der jährliche Umsatz in diesen Städten beträgt mehr als 2,5 Prozent des Gesamtmarkts. 14 Städte gehören zur Kategorie der B-Standorte: diese sind von nationaler, zumindest aber regionaler Bedeutung und weisen ein jährliches Umsatzvolumen von mehr als 1,5 Prozent des Markts auf. Die 22 C-Standorte sind überwiegend regionale Zentren, während die größte Zahl der Städte (84) in die Kategorie der lokalen Zentren, der D-Standorte fällt. In beiden Kategorien sind deutlich geringere Umsätze zu beobachten, als in den A- und B-Märkten. Diese Kategorisierung wird – neben der Betrachtung einzelner Städte – in der vorliegenden Studie für eine differenzierte Analyse des Immobilienmarktgeschehens genutzt.

¹ Für eine weiterführende Beschreibung der Daten, siehe www.riwis.de/

lich nationaler Preisindizes lässt keine frühzeitige Identifikation von Spekulationsblasen zu.⁴ Im vergangenen

⁴ Nach wie vor ist die Zahl wissenschaftlicher Beiträge zu der Frage einer möglichen Blasenbildung im Immobilienmarkt überschaubar. Die Ergebnisse bisheriger Studien sind kontrovers und bieten kein einheitliches Bild. Aggregierte Reihen untersuchen Chen, X., Funke, M. (2013): Renewed Momentum in the German Housing Market: Boom or Bubble? CESifo Working Paper No. 4287, und schließen, dass es keine Preisblase in Deutschland gibt. Mit gleicher Methodik führen an de Meulen, P., Micheli, M. (2013): Droht eine Immobilienpreisblase in Deutschland? Wirtschaftsdienst, 93 (8), 539-544 entsprechende Untersuchungen für die sieben größten Städte in Deutschland durch. Ihre Analysen legen den Schluss nahe, dass spekulative Motive nur in sehr begrenztem Umfang Eingang in die Immobilienpreisbildung finden. Kajuth, F., Knetsch, T.A., Pinkwart, N. (2013): Assessing house prices in Germany: Evidence from an estimated stock-flow model using regional data. Discussion Paper Deutsche Bundesbank 46/2013, folgern dagegen aus ihrer Untersuchung, dass Preise

Jahr hat das DIW Berlin untersucht, ob es in den 127 größten Städten Deutschlands zu spekulativen Preisüberbretungen gekommen ist.⁵ Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden mit der vorliegenden Studie aktualisiert und um die Betrachtung einzelner Marktsegmente erweitert. Grundlage dafür ist ein Datensatz der Bulwiengesa AG über Miet- und Kaufpreise auf dem Markt für Wohnimmobilien (Kasten 1). Aufbauend auf

teilweise erheblich, um bis zu 25 Prozent, über dem fundamental gerechtfertigten Niveau lägen.

⁵ Kholodilin, K., Michelsen, C., Ulbricht, D. (2014): Stark steigende Immobilienpreise in Deutschland: aber keine gesamtwirtschaftlich riskante Spekulationsblase. DIW Wochenbericht Nr. 47/2014, 1231-1240.

Kasten 2

Statistisches Verfahren

Der Analyse von Vermögenspreisen liegt die Vorstellung zu Grunde, dass diese – unter der Annahme vollständig informierter und rationaler Marktteilnehmer (Konzept rationaler Erwartungen) – ausschließlich durch den Gegenwartswert der zukünftigen Einnahmen bestimmt sind. Da sich alle bereits bekannten Informationen sofort in den Preisen wiederfinden, folgen die Preise einer sogenannten statistischen Irrfahrt mit Trend (Random Walk). Übertragen auf den Immobilienmarkt bedeutet dies, dass die Hauspreise – langfristig gesehen – an die Mietentwicklung gekoppelt sind. Sind die Preise kein perfektes Abbild der Erträge, spielen offenbar weitere Faktoren, wahrscheinlich Spekulation eine Rolle. Spekulation führt dazu, dass die Preisentwicklung – zusätzlich zur realen Entwicklung der Nachfrage – durch die reine Erwartung zukünftig steigender Immobilienpreise mitbestimmt ist. Wird diese Einschätzung zum Konsens der Marktteilnehmer, ist der Kauf einer überbewerteten Immobilie individuell rational und führt dazu, dass sich eine Spekulationsblase entwickelt und sich die Preise immer stärker von der Nachfrage entkoppeln. Preissteigerungen werden so zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung.

Es gibt verschiedene Ansätze, spekulative Blasen im Immobilienmarkt empirisch zu ermitteln.¹ Ein Teil der Literatur greift dabei explizit auf die oben beschriebenen theoretischen Überlegungen zurück. Homm und Breitung (2012) haben einen Test entwickelt, um ungewöhnlich starke Preisanstiege zu identifizieren.² Wenn Wohnungspreise diskontierte erwartete Mieteinnahmen darstellen, dann ist es unter der Maßgabe einer langfristigen Kointegration von Einkommen und Mieten äußerst unwahrscheinlich, dass Immobilienpreise mit einer exponentiellen Rate wachsen. Folgt man diesem Ansatz, kann eine Zeitreihe dahingehend getestet werden, ob sie nach einer Trendbereinigung einer statistischen Irrfahrt (Nullhypothese) oder einer explosiven Entwicklung folgt (Chow Test). Erstere spiegelt die Hypothese rationaler Erwartungen und damit die fundamentale, langfristige Komponente der Preise wider.

Der Test geht von einem autoregressiven Prozess AR (1) der zu untersuchenden Zeitreihe aus:

$$y_t = \rho_t y_{t-1} + u_t$$

wobei ρ_t ist ein über Zeit variierendes Koeffizient und u_t ist ein typischer Störterm.

Unter der Nullhypothese folgt y_t eine Irrfahrt in allen Perioden:

$$H_0: \rho_t = 1 \text{ für } t = 1, 2, \dots, T$$

Unter der alternativen Hypothese startet der Prozess als eine Irrfahrt aber ändert sich ab einem bestimmten Zeitpunkt t^* in einen explosiven Prozess:

$$H_1: \rho_t = \begin{cases} 1, & \text{wenn } t = 1, 2, \dots, t^* \\ \rho^* > 1, & \text{wenn } t = t^* + 1, \dots, T \end{cases}$$

Um die Hypothesen zu testen, wird eine Chow-Typ Einheitswurzel-Strukturbruch-Test verwendet. Es wird nach dem Zeitpunkt t^* gesucht, ab wann der Prozess explosiv wird. Wir folgen diesem Ansatz, um auf Stadtebene und für Städtegruppen um auf spekulative Preisentwicklungen zu testen.

Dabei verfolgen wir – neben der Analyse der Preisentwicklung in einzelnen Städten – zwei weiteren Teststrategien. Zum einen wenden wir eine Panel-Version des Chow Tests für explosive Wurzeln an. Dies ist insofern hilfreich, als dass die Zeitdimension unseres Datensatzes relativ kurz ist und so die zusätzliche Information aus der Querschnittsdimension des Panels genutzt werden kann. Hier testen wir die Nullhypothese, dass keine explosive Preisentwicklung in irgendeiner der untersuchten Städte vorliegt. Die Ablehnung dieser Nullhypothese ist die notwendige Bedingung für das Vorhandensein einer Blase im deutschen Immobilienmarkt.

Die zweite Strategie besteht darin, den wichtigsten gemeinsamen Trend der Preise zu extrahieren und diesen auf eine explosive Entwicklung zu testen, anstatt jede einzelne Stadt separat zu untersuchen. Der gemeinsame Trend stellt dabei ein gewichtetes Mittel der Preiszeitreihen in den einzelnen Städten dar, dessen Gewichte durch das sogenannte Hauptkomponentenverfahren ermittelt werden. Es gibt zwei Argumente für dieses Vorgehen: zum einen sind die Preisentwicklungen der einzelnen Städte heterogen, wohingegen sich bei der Berechnung des Trends die Fluktuationen gegenseitig kompensieren. Zum anderen kann dieser Trend für beliebige Städtegruppen berechnet und auf diese Weise untersucht werden, wie weit eine Immobilienpreisblase bereits in den Markt vorgedrungen ist. Die Hauptkomponenten werden für vier Städteklassen und Gesamtdeutschland berechnet.

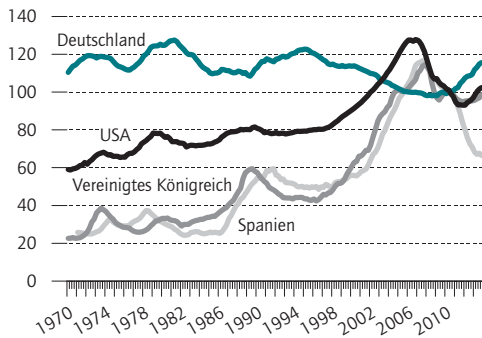
¹ Cho, M. (1996): House price dynamics: A survey of theoretical and empirical issues. *Journal of Housing Research*, 7, 145–172.

² Homm, U., Breitung, J. (2012): Testing for speculative bubbles in stock markets: A comparison of alternative methods. *Journal of Financial Econometrics*, 10 (1), 198–231.

Abbildung 1

Reale Preise von Wohnimmobilien

Index, 2010 = 100



Quelle: OECD.

© DIW Berlin 2015

Die realen Immobilienpreise sind in Deutschland in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen.

statistischen Tests zur Identifikation explosiver Entwicklungen in Zeitreihen, können spekulative Preisentwicklungen auf regionalen Immobilienmärkten ermittelt werden (Kasten 2).⁶

Kreditvergabe zieht kräftig an

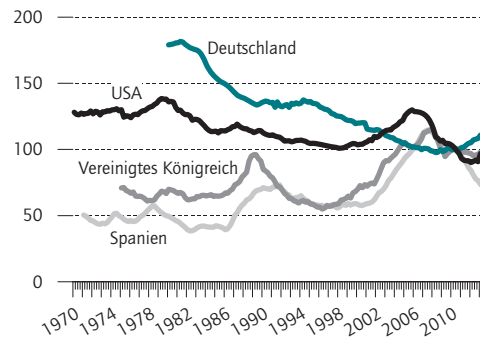
Im internationalen Vergleich ist die derzeitige Immobilienpreisentwicklung in Deutschland nach wie vor moderat. So waren die Preissteigerungen in Irland, Großbritannien, Spanien und den USA in der Vergangenheit deutlich kräftiger, als derzeit in Deutschland zu beobachten ist (Abbildung 1).

Volkswirtschaftlich relevante Fehlentwicklungen zeigen sich nicht nur in Preisreihen. Ein weiterer Indikator ist beispielsweise die Erschwinglichkeit von Immobilien. In Deutschland ist das Verhältnis von Kaufpreisen zu Einkommen historisch gesehen weiterhin günstig. Auch hier zeigt der Vergleich mit anderen Ländern, dass die Entwicklung nach wie vor als stabil eingeschätzt werden kann, auch wenn die Immobilienpreise in Deutschland derzeit schneller steigen als die Einkommen (Abbildung 2).

Abbildung 2

Kaufpreise von Wohnimmobilien im Verhältnis zum Einkommen

Index, 2010 = 100



Einkommen: Verfügbares Einkommen je Einwohner.

Quelle: OECD.

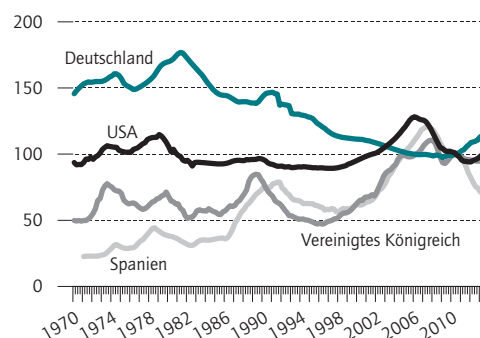
© DIW Berlin 2015

Immobilien sind langjährig erschwinglicher geworden.

Abbildung 3

Kaufpreise von Wohnimmobilien im Verhältnis zu den Wohnungsmieten

Index, 2010 = 100



Quelle: OECD.

© DIW Berlin 2015

Die Risikobereitschaft von Immobilieninvestoren hat in den vergangenen vier Jahren wieder zugenommen.

Die Risikobereitschaft von Investoren auf dem Immobilienmarkt kann anhand des Verhältnisses von Preisen zu Mieten beurteilt werden. In Deutschland nehmen die Investoren seit dem Jahr 2010 längere Amortisationszeiten ihrer Investitionen in Kauf – sie werden also risikobereiter (Abbildung 3). Vom Beginn der 1980er Jahre bis 2010 ist das Preis-Miet-Verhältnis allerdings fast durchgängig gesunken.

⁶ Für ausführliche Erläuterungen Kholodilin, K., Michelsen, C., Ulbricht, D. (2014): Speculative Price Bubbles in Urban Housing Markets in Germany. DIW Diskussionspapier 1417 sowie Homm, U., Breitung, J. (2012): Testing for speculative bubbles in stock markets: a comparison 605 of alternative methods. Journal of Financial Econometrics, 10 (1), 198–231. Zu Immobilienpreisblasen siehe auch DIW Glossar: www.diw.de/de/diw_01.c.412790.de/presse/diw_glossar/preisblase.html

Ein häufig genanntes Indiz für spekulative Preisentwicklungen ist eine kräftige Ausweitung der Immobilienkredite. Während sich das Kreditvolumen in Deutschland in den vergangenen Jahren kaum verändert hat, zeigt sich am aktuellen Rand eine drastische Ausweitung der Kreditvergabe. Angesichts der bis in das Frühjahr 2015 immer weiter gesunkenen Zinsen ist die steigende Kreditnachfrage zwar wenig verwunderlich, ein derart sprunghafter Anstieg ist aber außergewöhnlich. Ein Grund kann in dem temporären Anstieg der Kreditzinsen im April 2015 gesehen werden. Dies könnte Immobilieninvestoren veranlasst haben, Kreditverträge abzuschließen, um sich das günstige Zinsniveau langfristig zu sichern. Dafür spricht auch die Zunahme der Kredite mit langer Zinsbindung (Abbildung 4).

Auf Grundlage dieser aggregierten Indikatoren erscheinen die Risiken spekulativer Preisüberhebungen auf dem deutschen Markt für Wohnimmobilien gering. Wenn sich jedoch die starke Ausweitung der Kreditvergabe zu einem Trend verfestigt, wäre zumindest ein Kriterium einer gesamtwirtschaftlich bedenklichen Entwicklung erfüllt. Gerade die kreditgetriebene übermäßige Investitionstätigkeit hat in den USA zu den Verwerfungen an den Finanzmärkten und mit dem Platzen der Immobilienpreisblase zu einer massiven Überschuldung vieler amerikanischer Haushalte geführt.

Differenzierter Ansatz erlaubt umfassendere Beurteilung

Die Betrachtung einzelner Indikatoren und des aggregierten nationalen Marktes kann indes nur ein erster Schritt bei der Analyse der Preisentwicklung auf dem Markt für Wohnimmobilien sein. Immobilienmärkte sind regional segmentiert, und dementsprechend entstehen Fehlentwicklungen zuerst in einzelnen Städten, bevor sie sich im Gesamtmarkt fortsetzen.⁷ In der vorliegenden Studie wird daher ein differenzierter Untersuchungsansatz verfolgt, der nach Neubau- und Bestandspreisen unterscheidet und einzelne Städte, Städtegruppen sowie den Gesamtmarkt in den Blick nimmt (Kasten 1).⁸

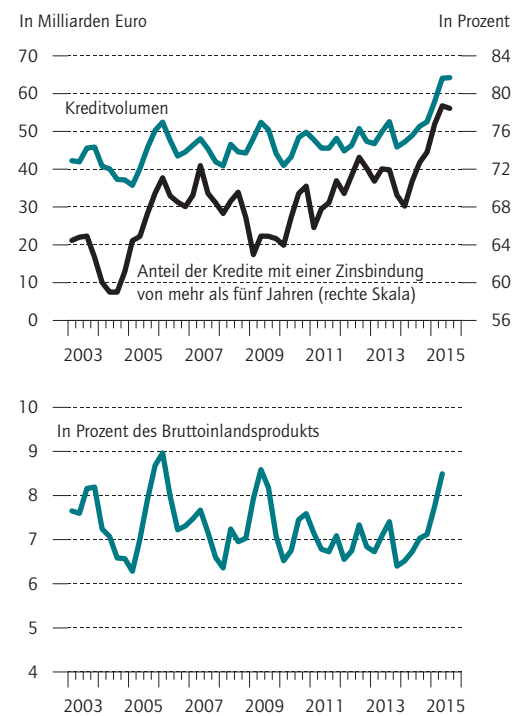
In dem gewählten Untersuchungsdesign wird statistisch geprüft, ob sich Immobilienpreise explosiv verhalten, das heißt, schneller als ein linearer Trend steigen (für methodische Details siehe Kasten 2). Da Immo-

⁷ Goodman, A. C., Thibodeau, T. (2008): Where are the speculative bubbles in US housing markets? *Journal of Housing Economics*, 17 (2), 117-137; Hwang, M., Quigley, J. M. (2006): Economic Fundamentals In Local Housing Markets: Evidence From U.S. Metropolitan Regions. *Journal of Regional Science*, 46 (3), 425-453; Abraham, J., Hendershott, P. (1996): Bubbles in metropolitan housing market. *Journal of Housing Research*, 7 (2), 191-207.

⁸ Eine ähnlich differenzierte Beurteilung der Marktentwicklung wurde bislang in keiner Studie vorgenommen.

Abbildung 4

Wohnungsbaukredite an private Haushalte



Quelle: Deutsche Bundesbank.

© DIW Berlin 2015

Die Kreditvergabe für den privaten Wohnungsbau bleibt stabil.

lienpreise langfristig an die Entwicklung von Mieterträgen und damit an die allgemeine Einkommensentwicklung gebunden sein sollten, deuten explosiv steigende Preise auf eine spekulativ getriebene Entkopplung von der durch die reale Nachfrage nach Wohnungen gedeckten Wertentwicklung hin. Allerdings kann es auch bei der Nachfrage zu plötzlichen Veränderungen kommen, etwa als Folge starker Zuwanderung. Da das Immobilienangebot kurzfristig wenig flexibel ist, steigen dann die Mieten kräftig. Um solche Entwicklungen zu berücksichtigen, werden neben den Kaufpreisen von Wohnimmobilien auch die Mieten in die Analyse einbezogen. Ähneln sich die Muster der Miet- und Preisentwicklung, ist die Immobilienbewertung marktgerecht. Steigen nur die Preise explosiv, so ist eine spekulative Preisblase wahrscheinlich, gilt dies nur für Mieten, so eröffnen sich potenziell Investitionschancen an dem jeweiligen Standort.

Um der räumlichen Dimension des Immobilienmarktes Rechnung zu tragen, wird ein mehrstufiger Ansatz für die Beurteilung der Preisentwicklungen verfolgt: In einem ersten Schritt werden deutschlandweite Preisreihen von 1996 bis 2014 betrachtet – darin zeigt sich

die Verfassung des Gesamtmarkts und auch ein möglicher Effekt immer weiter sinkender Zinsen. In einem zweiten Schritt werden die Preisentwicklungen in sogenannten A-, B-, C- und D-Standorten analysiert. Die genutzten Daten der bulwiengesa AG beinhalten eine derartige Klassifikation, die sich an der Einwohnerzahl und den Verkaufsumsätzen in den jeweiligen Märkten orientiert. A-Städte sind danach international bedeutsame Standorte, D-Städte sind Zentren mit lokaler Bedeutung. Schließlich werden die Preisentwicklungen in den einzelnen Städten betrachtet, um lokale Fehlentwicklungen zu identifizieren. Unterschieden werden dabei die Segmente der Bestands- und Neubauwohnungen.

Preisauftrieb bleibt kräftig – heterogene Angebots- und Nachfragetrends

Die Angebots- und Nachfrageentwicklungen unterscheiden sich zwischen den Städtegruppen teilweise erheblich (Tabelle 1). A-Standorte sind nicht nur generell größer und dichter besiedelt – die international bedeutsamen Märkte sind ungefähr zehnmal größer und haben eine fast dreimal größere Bevölkerungsdichte als Städte der Kategorie D – sie sind in der jüngeren Vergangenheit auch schneller gewachsen als die kleineren Standorte. So betrug ihr durchschnittliches Bevölkerungswachstum in den Jahren 2011 bis 2013 rund 2,4 Prozent, das in B- und C-Standorten etwa 1,5 Prozent und das in D-Standorten lediglich 0,5 Prozent. Auch die Einkommen haben sich in den A-Standorten besser entwickelt als in den übrigen Städten.

Trotz dieser unterschiedlichen Nachfragetrends ist die Ausweitung des Wohnraumangebots von 2010 bis 2013 mit etwa 1,7 Prozent in allen Städtegruppen, mit Ausnahme der C-Standorte (plus drei Prozent), relativ homogen. Die Wohnungen werden in kleineren Städten zu größeren Teilen selbst genutzt: In C- und D-Standorten beträgt die Wohneigentumsquote rund 30 Prozent, während sie in B-Standorten 27 Prozent beträgt und in den A-Märkten bei rund 23 Prozent liegt. Insgesamt machen sich diese Unterschiede auch beim Wohnungsleerstand bemerkbar: Am niedrigsten ist dieser mit 2,7 Prozent in den A-Märkten; in den kleineren Standorten ist er teilweise erheblich höher.

In den Großstädten Deutschlands steigen die Preise für Wohnimmobilien weiter kräftig – das zeigen die Auswertungen für die Segmente Neubau und Bestand. In beiden Bereichen stiegen die Preise seit 2009 deutlich, um rund 33 Prozent bei Neubauten und um 32 Prozent bei Bestandsimmobilien. Die Wohnungsmieten steigen ebenfalls, sie folgen aber einem kontinuierlicheren und weniger starken Aufwärtstrend als die Kaufpreise. Seit 2009 stiegen die Mieten um 22 Prozent bei Erstvermietung und um 21 Prozent bei Wiedervermietung (Ab-

Tabelle 1

Daten für die vier Städtetypen

| | Periode | Städte | | | |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| | | A | B | C | D |
| Bevölkerung, 1 000 Personen | 2013 | 1 359,2 | 429,6 | 206,1 | 121,6 |
| Bevölkerungswachstum, Prozent | 2011/13 | 2,4 | 1,5 | 1,6 | 0,5 |
| Bevölkerungsdichte, Personen pro km ² | 2013 | 3 026,6 | 1 928,6 | 1 473,3 | 1 172,6 |
| Anzahl der Städte | 2013 | 7 | 14 | 22 | 84 |
| Veränderung des Wohnungsbestandes, Prozent | 2011/13 | 1,8 | 1,7 | 3,0 | 1,7 |
| Veränderung des verfügbaren Einkommens, Prozent | 2011/12 | 2,4 | 2,1 | 2,3 | 2,0 |
| Wohneigentumsquote, Prozent | 2011 | 23,2 | 27,4 | 30,0 | 30,8 |
| Leerstandsquote, Prozent | 2011 | 2,7 | 3,5 | 3,2 | 4,3 |

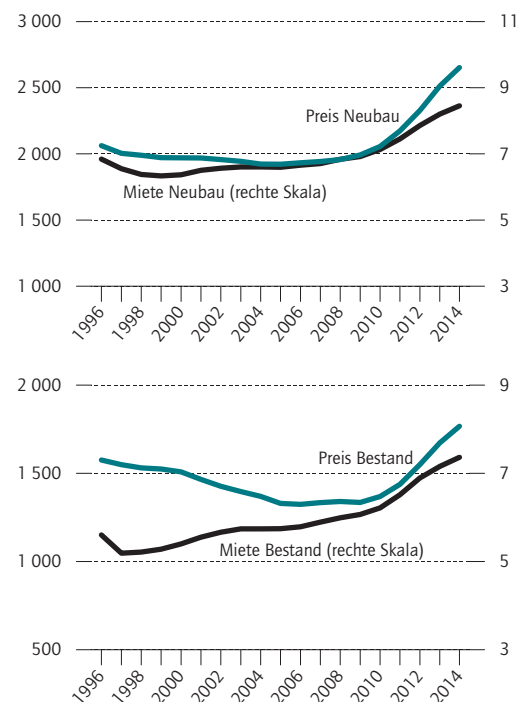
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Gerade in den großen Metropolen ist die Nachfrage nach Wohnraum in den letzten Jahren gestiegen.

Abbildung 5

Kaufpreise und monatliche Mieten je Quadratmeter Wohnfläche in deutschen Großstädten



Quellen: bulwiengesa AG, Berechnungen des DIW Berlin.

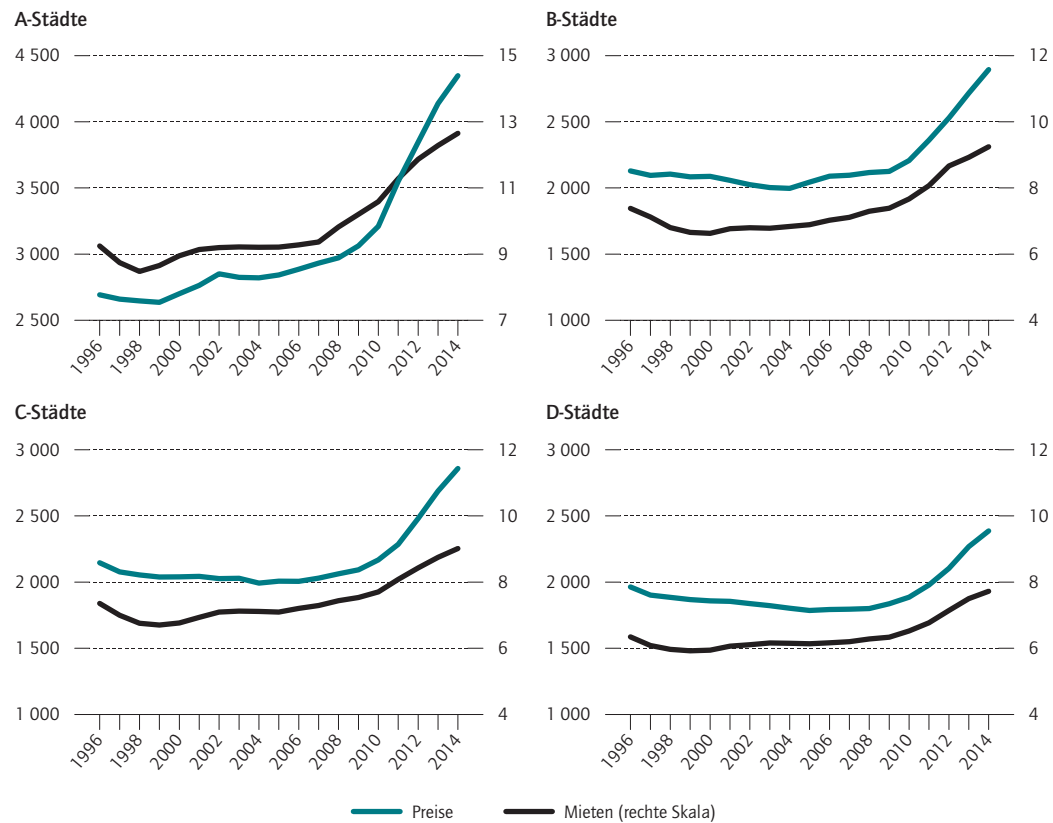
© DIW Berlin 2015

Die Neubaupreise steigen in den deutschen Großstädten besonders stark.

Abbildung 6

Neubaupreise und Mieten nach Städtetypen

Euro je Quadratmeter Wohnfläche



Quellen: bulwiengesa AG; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Der Preisanstieg ist in den A-Standorten am ausgeprägtesten.

bildung 5). Dies ist Ausdruck einer insgesamt steigenden Nachfrage nach Wohnraum in den urbanen Zentren Deutschlands.⁹

Die differenzierte Betrachtung der einzelnen Standorttypen zeigt erhebliche Unterschiede in den Mustern der Preis- und Mietentwicklung. In den A-Standorten stiegen Bestands- und Neubaupreise von 2009 bis 2014 kräftig, um 42 beziehungsweise 46 Prozent. Demgegenüber war die Mietentwicklung in den Top-Standorten mit 23 Prozent im Bestand und 24 Prozent im Neubau deutlich schwächer (Abbildungen 6 und 7). In den kleineren Standorten war die Entwicklung weniger stark, aber ebenfalls deutlich aufwärts gerichtet.

⁹ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2011. Renaissance der Großstädte – eine Zwischenbilanz. BBSR-Berichte KOMPAKT 9/2011. Vgl. auch Geppert, K., Gornig, M. (2003): Die Renaissance der großen Städte – und die Chancen Berlins. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 26/2003, und Geppert, K., Gornig, M. (2010): Mehr Jobs, mehr Menschen: Die Anziehungskraft der großen Städte wächst. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 19/2010.

Blasenbildung in einzelnen Städten

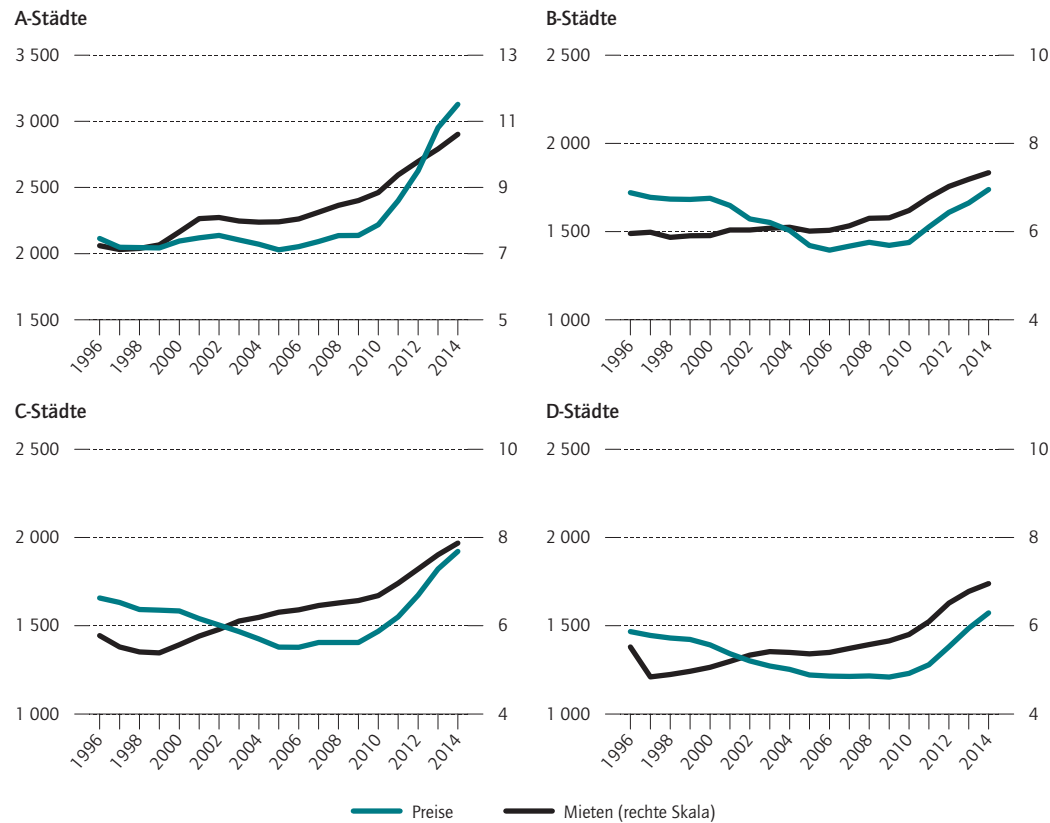
Für die deutschen Großstädte insgesamt bieten die statistischen Tests keine Anzeichen für eine spekulative Blase auf dem Markt für Wohnimmobilien. Dies gilt sowohl für Neubauten als auch für den Wohnungsbestand. Die Preise von Neubauwohnungen steigen zwar stark, die Mieten rechtfertigen diese Entwicklung aber. Ähnliches gilt insgesamt betrachtet auch für die B-, C- und D-Standorte. Eine kritische Entwicklung zeigt sich indes bei Neubauwohnungen in den großen Wohnungsmärkten mit internationaler Bedeutung – den sogenannten A-Standorten. In dieser Gruppe steigen die Preise insgesamt explosiv, während dies nicht durch ein entsprechendes Muster der Mietentwicklung gedeckt ist (Tabelle 2).

Beim Wohnungsbestand folgen die Preise in A-Städten zwar ebenfalls einem explosiven Trend, allerdings deckt die Entwicklung der Mieten diesen Anstieg. Nach-

Abbildung 7

Bestandspreise und Mieten nach Städtetypen

Euro je Quadratmeter Wohnfläche



Quelle: bulwiengesa AG, Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Der Preisauftrieb im Bestandssegment ist deutlich moderater als für neu gebaute Wohnungen.

Tabelle 2

Bewertung der Marktentwicklung nach Segmenten und Standorttypen

| | Neubau | Bestand |
|-------------|---------------|------------------|
| Deutschland | unbedenklich | unbedenklich |
| A-Städte | Blase möglich | unbedenklich |
| B-Städte | unbedenklich | Nachholpotenzial |
| C-Städte | unbedenklich | unbedenklich |
| D-Städte | unbedenklich | unbedenklich |

Quellen: Bulwiengesa AG; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Deutschlandweit ist keine Spekulationsblase zu erkennen.

holpotenzial ist für die Bestandspreise der B-Standorte – Immobilienmärkte von nationaler Bedeutung wie Hannover, Leipzig, Nürnberg oder Essen – festzustellen. Hier stiegen die Mieten explosiv, während sich die

starke Nachfrage noch nicht der Entwicklung der Kaufpreise niedergeschlagen hat.

Die Betrachtung der einzelnen lokalen Märkte zeigt, dass es von 2010 bis 2014 in etlichen Städten Preisentwicklungen gab, die nicht von einer entsprechenden Mietentwicklung begleitet waren. In diesen Städten ist Spekulation ein wahrscheinlicher Treiber der Preisentwicklung. Dies gilt jedoch immer nur für den Neubau oder den Wohnungsbestand, in keinem Fall für beide Segmente gleichzeitig.

In nur neun Städten ist eine spekulative Preisentwicklung bei Bestandswohnungen wahrscheinlich. Mit Ausnahme Potsdams liegen diese alle in Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Mit München ist nur ein einziger Markt von internationaler Bedeutung betroffen. Die meisten potenziellen Spekulationsblasen beim Wohnungsbestand sind für D-Märkte zu beobachten (Tabelle 3).

Tabelle 3

Testergebnisse für einzelne Städte

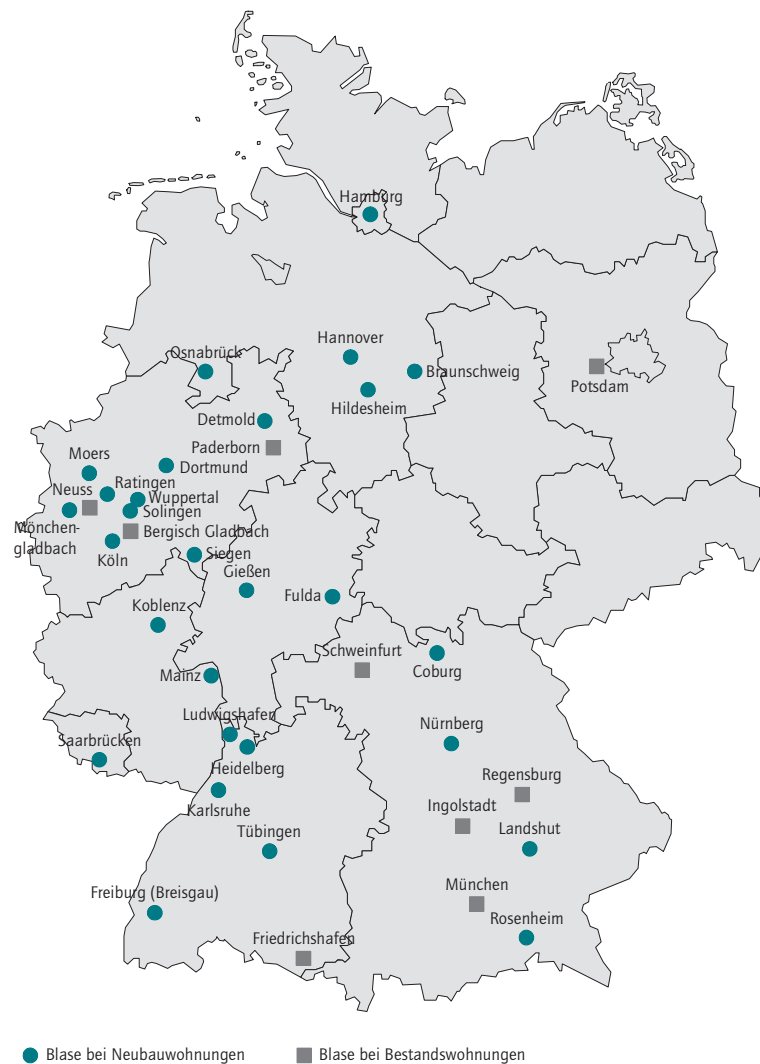
| Standort (Anzahl insgesamt) | Spekulationsblase im Neubausegment | Spekulationsblase im Bestandssegment |
|--------------------------------|---------------------------------------|---|
| A-Stadt (7) | 2 | 1 |
| B-Stadt (14) | 4 | 0 |
| C-Stadt (22) | 8 | 2 |
| D-Stadt (84) | 14 | 6 |
| Insgesamt (127) | 28 | 9 |

Quellen: Bulwiengesa AG; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Rund ein Drittel aller Städte ist von spekulativen Prozessen betroffen.

Abbildung 8

Räumliche Verteilung der Städte mit spekulativen Blasen in Deutschland

Quellen: bulwiengesa AG, Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Anders ist die Situation in dem wesentlich kleineren Neubausegment. Hier lassen sich deutschlandweit mit 28 Städten wesentlich mehr Standorte identifizieren, in denen spekulative Preisblasen wahrscheinlich sind; insgesamt betrifft dies rund ein Fünftel der untersuchten Standorte, unter denen sich keine ostdeutsche Stadt befindet. Die Preis- und Mietentwicklung in Hamburg und Köln, zwei A-Standorten, weist auf eine mögliche spekulative Übertreibung bei Neubauwohnungen hin. Gleiches gilt für vier Märkte von nationaler Bedeutung: In Karlsruhe, Hannover, Dortmund und Nürnberg kam es zu Preissteigerungen, die nicht mit der Entwicklung der Neubaumieten in Einklang stehen. In Relation zu ihrer Gesamtzahl am stärksten betroffen sind C-Standorte, Städte von regionaler Bedeutung. Zu dieser Gruppe gehören insbesondere die kleineren Universitätsstädte wie Tübingen, Freiburg, Gießen, Osnabrück oder Regensburg. Vor allem an diesen Standorten scheinen sich Wertphantasien im Neubausegment durchzusetzen – in gut einem Drittel der Städte sind spekulative Preisübertreibungen wahrscheinlich. Dies gilt ebenso für 14 der insgesamt 84 D-Standorte.

Fazit

Insgesamt ist der Markt für Wohnimmobilien in Deutschland nach wie vor in einer soliden Verfassung. Die steigenden Einkommen und die erhöhte Nachfrage nach Wohnraum sowie die historisch betrachtet immer noch mäßige Neubautätigkeit rechtfertigen weite Teile der beobachtbaren Preisentwicklung. Etwas Sorge bereitet indes das sprunghaft gestiegene Kreditvolumen. Sollte sich diese Entwicklung fortsetzen, wäre zumindest ein erstes Anzeichen für eine gesamtwirtschaftlich problematische Entwicklung auf dem Immobilienmarkt gegeben.

Wichtiger ist allerdings der Blick auf die Entwicklung der regionalen Teilmärkte. Hier bietet die vorliegende Studie in ihrer Differenziertheit neue Informationen. Spekulative Preisblasen haben ihren Ursprung stets in regionalen Teilmärkten, mögliche Fehlentwicklungen sind auf der disaggregierten Ebene also am ehesten zu erkennen. Nach wie vor ist es vor allem das recht kleine Neubausegment, in dem für rund ein Fünftel der untersuchten Städte mögliche spekulative Übertreibungen zu beobachten sind. Im deutlich größeren Bestandssegment ist dies lediglich für neun Städte der Fall.

In den Neuen Ländern kommt es nur in Potsdam zu spekulativen Übertreibungen am Immobilienmarkt.

Konstantin Kholodilin ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin | kkholodilin@diw.de

Claus Michelsen ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | cmichelsen@diw.de

A FURTHER INCREASE OF HOUSING PRICES, BUT NO NATIONWIDE SPECULATIVE BUBBLE

Abstract: The real estate market in Germany, compared to other developed economies, continues to be in a stable state. For example, the period of interest rate fixation for housing loans is on average quite long, so that an abrupt excessive indebtedness is not to be feared. There is, however, a noticeably strong expansion of lending. In addition, the

price development in some German cities — especially in the new construction segment — is not covered by real demand. Otherwise, the rents would have to rise more rapidly than it is actually the case. These developments should be carefully observed. Nevertheless, there exists no immediate need for a political action yet.

JEL: C21, C23, C53

Keywords: Housing prices, speculative bubble, explosive root, German cities

Der Vorschlag einer Infrastrukturgesellschaft für Kommunen

Von Martin Meurers¹, Bastian Alm¹ und Beatrice Pagel

Viele Kommunen in Deutschland haben bei der Realisierung von Investitionsprojekten einen hohen Bedarf an externer Beratung und Unterstützung. Dies ergibt sich aus einer vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie durchgeführten Befragung unter kommunalen Finanzverantwortlichen. Ein möglicher Lösungsansatz könnte in der von der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ vorgeschlagenen Gründung einer von Bund und Ländern getragenen Infrastrukturgesellschaft (oder mehrerer dezentraler Infrastrukturgesellschaften) bestehen. Auf diese Weise könnte das Beratungsangebot für Kommunen strukturell ausgebaut und ein mögliches Hemmnis für die Investitionstätigkeit auf kommunaler Ebene weiter reduziert werden.

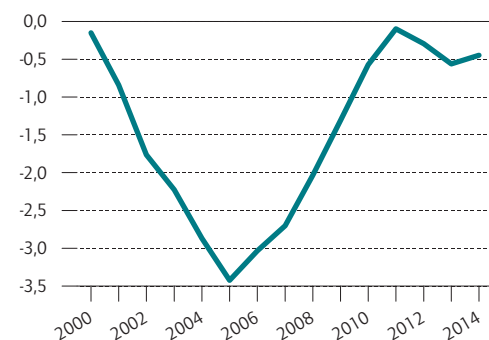
Der Anteil der Investitionen an der Wirtschaftsleistung lag in Deutschland in den 2000er Jahren deutlich unter dem OECD-Durchschnitt (Abbildung 1). Diese Entwicklung wird auf die Schwäche der privaten Investitionen, aber auch auf die Investitionszurückhaltung der Kommunen zurückgeführt.² Die Nettoanlageinvestitionen der Kommunen gingen bereits zu Beginn der 1990er Jahre in einen Sinkflug über, der erst in jüngster Zeit abgebremst wurde (Abbildung 2). Rechnerisch hat sich das Nettoanlagevermögen der Kommunen zwischen 2003 und 2014 um 53,5 Milliarden Euro verringert.

² Vgl. etwa Alm, B., Meurers, M. (2015): Wesentliche Fakten zur Investitionsschwäche in Deutschland. Wirtschaftsdienst 1/2015, 24-31. Siehe auch Stärkung von Investitionen in Deutschland, Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=702188.html.

Abbildung 1

Differenz zwischen der Investitionsquote Deutschlands und der Investitionsquote im Durchschnitt der OECD-Länder

In Prozentpunkten



Investitionsquote: Bruttoanlageinvestitionen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt.

Quellen: Statistisches Bundesamt (2015): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Arbeitsunterlage Investitionen, 2. Vierteljahr 2015; OECD (2015).

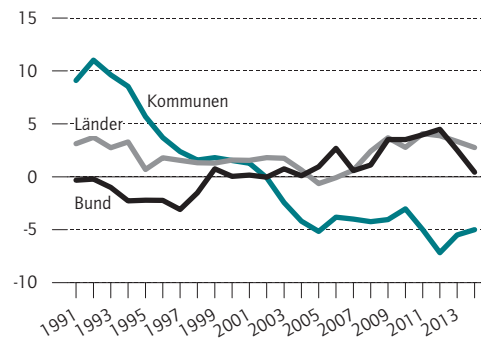
© DIW Berlin 2015

¹ Die in diesem Beitrag geäußerten Ansichten sind die persönliche Meinung der Autoren und nicht notwendigerweise die des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

Abbildung 2

Nettoanlageinvestitionen nach Gebietskörperschaften

In Milliarden Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Arbeitsunterlage Investitionen, 2. Vierteljahr 2015.

© DIW Berlin 2015

Um die Ursachen und Konsequenzen der kommunalen Investitionszurückhaltung zu analysieren, hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) im Zuge der Beratungen der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ im ersten Quartal 2015 eine Online-Befragung durchgeführt, an der 1 023 kommunale Finanzverantwortliche aus allen Ländern teilnahmen. Ein wesentliches Erkenntnisziel der Kommunalumfrage galt der Art und dem Ausmaß des kommunalen Unterstützungsbedarfs bei der Planung und Durchführung von Infrastrukturprojekten.

Begrenzte Verwaltungskapazitäten

Die finanziellen Spielräume vieler Kommunen wurden im Laufe der vergangenen Jahrzehnte durch einen Anstieg der Sozialausgaben stark eingeengt. Seit dem Jahr 1970 hat der Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben um annähernd 15 Prozentpunkte zugenommen. Gleichzeitig verringerte sich der Anteil der Sachinvestitionen von über einem Drittel auf nur noch etwa ein Zehntel. Relativ konstant entwickelte sich der Anteil der Ausgaben für laufenden Sachaufwand, Personal und Zinsen.³ Dazu passt, dass die Finanzverantwortlichen in der BMWi-Kommunalumfrage die Investitionszurückhaltung insbesondere auf die unzureichende kommu-

nale Finanzausstattung und hohe Sozialausgaben zurückgeführt haben.⁴

Die finanziellen Restriktionen wirken sich auch auf die Personalausstattung der Kommunen aus. In den vergangenen Jahren mussten viele Kommunen Personal abbauen, während sich die Anforderungen an Investitionsvorhaben, insbesondere bei Infrastrukturprojekten, in technischer, kaufmännischer und juristischer Hinsicht immer weiter erhöht haben. Aktuelle Analysen bestätigen, dass die Personalbedarfsermittlung öffentlicher Verwaltungen Nachholbedarfe offenbaren und der einwohnerbereinigte Personalbestand kommunaler Kernverwaltungen von den Siedlungsstrukturen (insbesondere Einwohnerdichte, Einwohnerhöhe) abhängig ist.⁵ Dies bleibt nicht ohne Rückwirkung auf die kommunale Investitionsfähigkeit: Fast zwei Drittel der Befragten (63 Prozent) gaben zu geringe personelle Ressourcen als wichtigen Faktor für den Investitionsrückstand der eigenen Kommune an.⁶

Eigene Kapazitäten für vergleichsweise selten durchgeführte und komplexe Infrastrukturvorhaben in den Kommunen vorzuhalten oder wieder aufzubauen, wäre wirtschaftlich jedoch nicht in jedem Fall sinnvoll. Dies gilt im besonderen Maße für kleinere Kommunen. Entsprechend hoch ist der Bedarf an externer Unterstützung, der sich deutlich in der BMWi-Kommunalumfrage widerspiegelt.

Die Umfrage hat zudem gezeigt, dass der Unterstützungsbedarf in verschiedenen Phasen der Planung und Durchführung von Infrastrukturprojekten mehrheitlich als wichtig oder gar sehr wichtig eingestuft wird. In Kommunen mit weniger als 30 000 Einwohnern ist der Unterstützungsbedarf dabei durchweg etwas stärker ausgeprägt als in größeren Kommunen. Diese Ergebnisse sprechen dafür, dass zwischen den Verwaltungsressourcen und Anforderungen an die kommunale Infrastrukturbereitstellung eine nennenswerte Diskrepanz besteht. Insbesondere bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, der Vertragsgestaltung

⁴ Für eine Analyse des Zusammenhangs von Sozialausgaben und Investitionen der Kommunen siehe den Beitrag von Arnold et al. (2015): Große Disparitäten bei den kommunalen Investitionen. DIW Wochenbericht Nr. 43/2015, 1031-1040.

⁵ Siehe insbesondere Mudrack, T. (2015): Wieviel Verwaltung benötigt der Bürger? Eine Analyse der Bestimmungsfaktoren für den Personalbestand kommunaler Kernverwaltungen in Gemeinden bis 30 000 Einwohner. Review of Regional Research 2/2015, 211-240. Ein Ergebnis dieser Untersuchung ist, dass die Stellenintensität der dicht besiedelten Gemeinden Westdeutschlands signifikant über den dünn besiedelten Gemeinden liegt.

⁶ BMWi-Kommunalumfrage (2015): Welches sind die maßgeblichen Ursachen für den Investitionsrückstand in Ihrer Kommune? Anteil der Kommunen, die mit „trifft voll und ganz zu“, „trifft eher zu“ und „teils/teils“ auf die Frage nach zu geringen personellen Ressourcen als maßgebliche Ursache für den Investitionsrückstand ihrer Kommunen geantwortet haben.

³ Alm, B., Zettelmeyer, J. (2015): Kommunale Investitionen – Woran fehlt es? Wirtschaftsdienst Nr. 7/2015, 459-464.

Abbildung 3

In welchen Bereichen sehen Sie Bedarf für eine umfassende Unterstützung bei Planung und Durchführung von Infrastrukturinvestitionen?

In Prozent



Anteil der Kommunen, die Unterstützungsbedarf in den einzelnen Bereichen als „wichtig“, oder „sehr wichtig“ eingestuft haben. Mehrfachnennungen möglich. N = 845.

Quelle: BMWi-Kommunalumfrage 2015.

© DIW Berlin 2015

und -änderung sowie bei Controlling und Steuerung von Infrastrukturprojekten besteht erheblicher Unterstützungsbedarf auf Seiten der Kommunen (Abbildung 3).

Ist das bestehende Angebot externer Investitionsberatung ausbaufähig?

Viele der Leistungen, bei denen die Kommunen Unterstützungsbedarf signalisieren, sind sowohl von öffentlichen als auch von privaten Anbietern am Markt verfügbar, etwa Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, juristische Beratungen (vor allem bei Vergabefragen) und (Teile der) Projektsteuerung.

Eine wichtige Voraussetzung dafür, externe Beratungsleistungen in Anspruch zu nehmen, sind geeignete Vertragskonstruktionen und Anreizmechanismen, um die Interessen des Beraters bestmöglich mit denen des Beratenen zu verbinden. Hier kann es im Einzelfall berechtigt oder auch unberechtigt Vorbehalte geben, dass die Qualität der Beratungsleistung nicht vollständig gesichert werden kann.

Ein weiterer Grund für eine zögerliche Inanspruchnahme externer Investitionsberatung dürfte darin liegen, dass der erwartete Nutzen aus einer Beratung im Verhältnis zu den Kosten nicht immer unmittelbar ersichtlich wird und damit schwer kalkuliert werden kann: zum einen, weil in der Phase der Bedarfsanalyse und der Projektplanung die Realisierung noch unsicher ist und unnötige Kosten in diesem Stadium gegebenenfalls vermieden werden sollen; zum anderen, weil es in unterschiedlichen Projektphasen meist verschiedener Beratungsleistungen bedarf. Zwar sind für die verschiedenen Projektphasen diverse Beratungsangebote am Markt verfügbar. Einzelne Beratungsanbieter können jedoch in der Regel nicht auf Vorarbeiten und Vorkenntnisse zum Projekt zurückgreifen, sodass sich die Kosten für diese Grundleistung bei jeder Beratung kumulieren können.

Darüber hinaus müssen Beratungsleistungen üblicherweise nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A) ausgeschrieben werden. Dies kann gerade bei Bedarf an verschiedenen Beratungsleistungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Projektverlauf zum Kostenhindernis werden.

Für die Investitionsberatung von Kommunen gibt es bereits zentralisierte Angebote, die Kompetenzen bündeln. Diese Beratungsangebote sind bislang häufig auf Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) fokussiert, wie etwa die Angebote der ÖPP Deutschland AG⁷ oder verschiedene Angebote in einzelnen Ländern wie ÖPP-Task-Forces, die wiederum teilweise mit den jeweiligen Förderbanken vernetzt sind.

Für konventionell⁸ realisierte Investitionsprojekte, die über 95 Prozent der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen in Deutschland ausmachen, stehen ähnliche Angebote für eine Begleitung über den gesamten Projektzyklus hinweg jedoch nicht zur Verfügung. Angesichts der Tatsache, dass sich in der BMWi-Kommunalumfrage rund die Hälfte der Befragten unzufrieden mit der Kosten- und Termintreue bei konventioneller Beschaf-

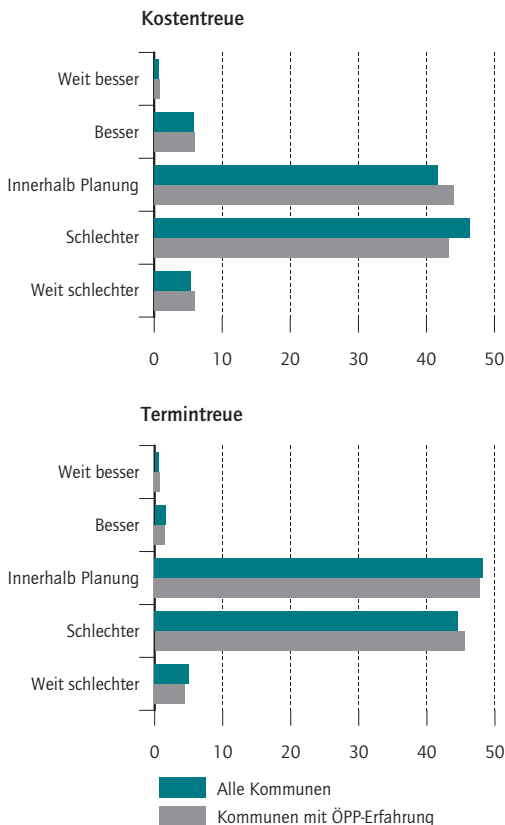
⁷ Bei der ÖPP Deutschland AG handelt es sich um ein Unternehmen in mehrheitlich öffentlichem Besitz (Bund, Länder und Kommunen halten etwa 57 Prozent der Gesellschaftsanteile. Die Beteiligung der Privatwirtschaft erfolgt über eine Beteiligungsgesellschaft, die etwa 43 Prozent der Anteile an der ÖPP Deutschland AG hält. Siehe dazu Partnerschaften Deutschland (2015): Aufbau der Gesellschaft, www.partnerschaften-deutschland.de/wer-wir-sind/aufbau-der-gesellschaft/).

⁸ „Konventionelle Beschaffung“ bezeichnet die Eigenrealisierung von Infrastrukturprojekten durch eine Kommune, das heißt, dass die Kommune ein Projekt selbst finanziert, durchführt und anschließend betreibt. Bauleistungen werden dabei üblicherweise in Teillosen beschafft. Im Gegensatz dazu steht die Fremdrealisierung, zu der auch die Umsetzung eines Projekts in Form von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) zählt. Bei dieser Form der Projektrealisierung werden Finanzierung, Planung, Bau und Betrieb von einem externen Partner, beispielsweise von einem Unternehmen oder einem Konsortium, erbracht.

Abbildung 4

Wie beurteilen Sie in Ihrer Gemeinde beziehungsweise Stadt konventionell (Vergabe in Fachlosen) realisierte Projekte im Hinblick auf Baukosten und Bauzeit?

Anteile in Prozent



Konventionelle Beschaffung: Planung und Durchführung der Investition durch die Kommune selbst.

ÖPP: Öffentlich-Private Partnerschaft.

Quelle: BMWi-Kommunalumfrage 2015. N = 894.

© DIW Berlin 2015

fung gezeigt hat, scheint hier ein hoher, ungedeckter Bedarf an verbesserter vorausschauender Beratung zu existieren (Abbildung 4).

Bei den bestehenden Beratungsangeboten findet zwar bereits in der Frühphase des Projektes eine mit Blick auf die Auswahl des Beschaffungsmodells ergebnisoffene Beratung statt. Dennoch haben Kommunen, bei deren Investitionsprojekten eine Realisierung als ÖPP von vornherein eher unwahrscheinlich ist (zum Beispiel wegen des geringen Investitionsvolumens oder eines

technisch leicht handhabbaren Projekts), nur geringe Anreize, eine solche Beratung in Anspruch zu nehmen.

In der Gesamtschau stehen den Kommunen für die konventionelle Beschaffungsvariante jenseits der Bedarfsermittlungs- und Analysephase derzeit keine vollumfänglichen Beratungs- und Unterstützungsangebote aus einer Hand bei den verschiedenen nötigen Planungs- und Umsetzungsschritten zur Verfügung.

Eine unabhängige Infrastrukturgesellschaft als Ansatzpunkt zur Stärkung des Beratungsangebots

Ein Lösungsansatz zur Verstärkung des Beratungsangebots könnte in der von der unabhängigen Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ vorgeschlagenen Einrichtung einer von Bund und Ländern getragenen Infrastrukturgesellschaft (oder alternativ mehreren regionalen Infrastrukturgesellschaften) als „Dienstleister“ für die Kommunen bestehen.⁹ Die Gesellschaft soll den Kommunen helfen, von den verschiedenen Projekt- und Beschaffungsvarianten die für sie beste und wirtschaftlichste Alternative auszuwählen, und den Planungs- und Umsetzungsprozess begleiten. Im Gegensatz zu bestehenden Beratungsangeboten für die konventionelle Realisierung soll diese Infrastrukturgesellschaft eine Beratung für den gesamten Projektzyklus „aus einer Hand“ anbieten. Alle Kommunen, unabhängig von ihrer Finanzkraft, ihrer Größe und ihren Planungs- und Durchführungskapazitäten, sollen Zugang zu den Dienstleistungen der Gesellschaft haben.

Im Lichte des Beratungsbedarfs bei kommunalen Infrastrukturprojekten wäre bei der Umsetzung dieses Vorschlags zu beachten, dass ein Angebot bereitgestellt wird, das möglichst alle denkbaren Beschaffungsvarianten einschließt und das flexibel und unbürokratisch von allen Kommunen und weiteren staatlichen Ebenen in Anspruch genommen werden kann.¹⁰ Wenn es dabei gelänge, Kompetenzen bestmöglich zu konzentrieren und zu vernetzen, könnte dies helfen, Skalen- und Synergieeffekte zu nutzen und damit die Kosten der Beratung gering zu halten.

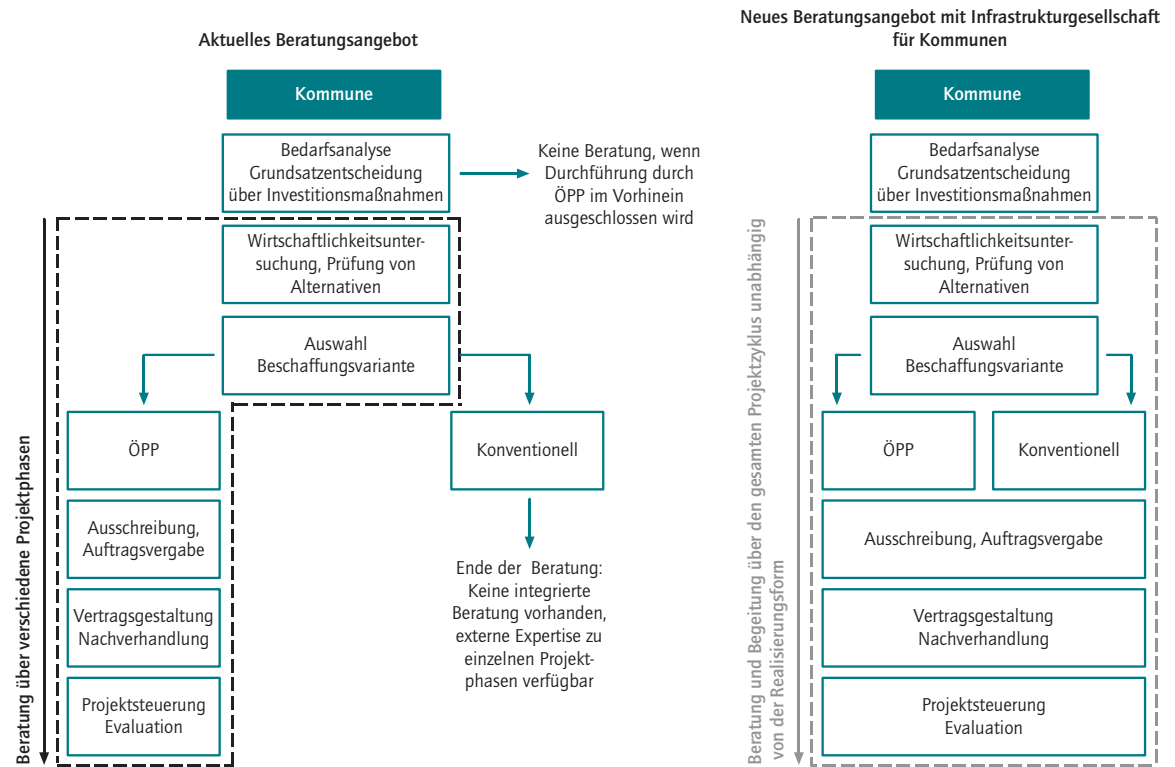
Eine externe Unterstützung und Beratung von Kommunen über alle Phasen eines Infrastrukturprojektes – Auftragsvergabe, Vertragsgestaltung und Nachverhandlung

⁹ Stärkung von Investitionen in Deutschland, Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=702188.html.

¹⁰ Zettelmeyer, J., Alm, B. (2015): Erfolgsvoraussetzungen der privaten Infrastrukturfinanzierung, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen Nr. 18/2015, 872-874.

Abbildung 5

Beratung von Kommunen: Status quo versus Infrastrukturgesellschaft



Quelle: Darstellung des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

mit Bierten sowie Projektsteuerung – gibt es bislang nahezu ausschließlich im Kontext von ÖPP-Projekten (Abbildung 5, links).¹¹ Grundsätzlich stellen sich aber bei der konventionellen Beschaffung und bei Mischformen wie der Generalunternehmerschaft, Funktionsbauverträgen oder sogenanntem „Partnering“ über den Lebenszyklus vergleichbare Fragen. Wenn es hier gelänge, ein breites Angebot für alle Beschaffungsvarianten zu installieren, könnte dies auch diejenigen Kommunen von Anfang an für eine Inanspruchnahme von Beratung interessieren, die bislang keinen hinreichenden Anreiz dafür gehabt haben (Abbildung 5, rechts). In der BMWi-Kommunalbefragung hatten rund 85 Prozent der Kommunen bislang noch keine Erfahrungen mit Projektrealisierung durch Öffentlich-Private Partner-

schaften. Als Gründe dafür wurden von mehr als der Hälfte der befragten Finanzverantwortlichen vor Ort transaktionskostenbezogene Nachteile angeführt, wie fehlende Erfahrung und Kapazitäten, zu hohe Komplexität und zu hoher Aufwand (Abbildung 6).¹² Gerade in der Frühphase eines Investitionsprojektes werden aber durch die Bedarfsanalyse, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und das Prüfen von Alternativen wichtige Weichenstellungen vorgenommen. Auch für die konventionell realisierten Infrastrukturprojekte könnte so ein erhebliches Potenzial mit Blick auf eine effizientere und raschere Durchführung von Investitionsvorhaben gehoben werden.

¹¹ Die Autoren bedanken sich bei Lisa Wenske für die Konzeption der Grafik.

¹² Siehe auch Alm, B., Zettelmeyer, J. (2015): Kommunale Investitionen – Woher fehlt es? Wirtschaftsdienst Nr. 7/2015, 461.

Bei der Umsetzung würde ferner die Frage aufgeworfen, wie sich die Infrastrukturgesellschaft in die bestehende Beratungslandschaft einfügen könnte. Grundsätzlich wäre dabei zu prüfen, wie die bestehenden Beratungsangebote genutzt und ergänzt werden können, um wiederum nicht unnötige Doppelstrukturen und damit Ineffizienzen zu schaffen. Dabei wäre auch zu berücksichtigen, dass das Angebot an geeignetem Beratungspersonal in quantitativer und qualitativer Hinsicht kurzfristig nicht beliebig ausdehnbar ist.

Wie sich ein auf alle Beschaffungsvarianten strukturell erweitertes Beratungsangebot auf die bestehende Beratungslandschaft auswirken würde, dürfte nicht zuletzt von der konkreten Umsetzung abhängen. Unabhängig davon wäre jedoch davon auszugehen, dass eine gezielte Ausweitung des Beratungsangebots im Ergebnis die Lebenszyklusperspektive bei Investitionsprojekten insgesamt stärker ins Bewusstsein rücken dürfte und damit vor allem auch die Prüfung von Beschaffungsalternativen. Dies könnte insgesamt dazu beitragen, die Effizienz von langfristigen Investitionsprojekten zu stärken und den kommunalen Investitionsrückstand durch eine schnelle und kostengünstige Realisierung von Vorhaben zu verringern.

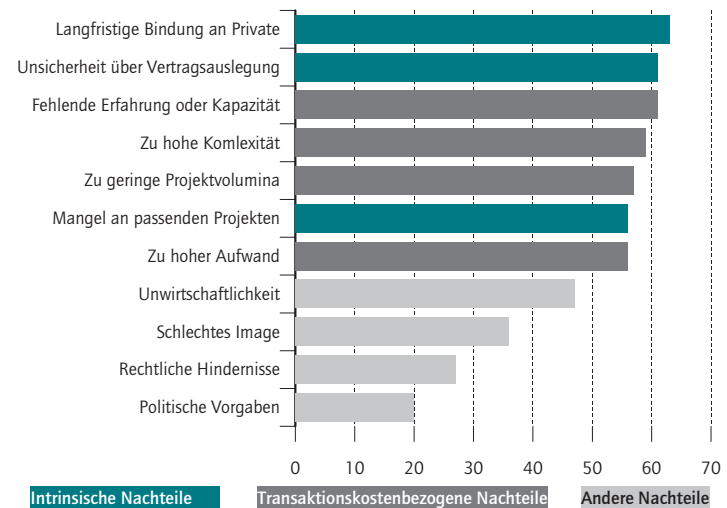
Martin Meurers leitet das Referat „Finanzpolitik und konjunkturpolitische Koordinierung“ im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Bastian Alm ist Referent im Referat „Finanzpolitik und konjunkturpolitische Koordinierung“ im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Abbildung 6

Warum wurden in Ihrer Stadt/Gemeinde beziehungsweise Ihrem Landkreis bisher keine ÖPP-Vorhaben realisiert?

Anteile in Prozent



Anteil der Kommunen, die mit „trifft voll und ganz zu“ und „trifft eher zu“ antworteten. Mehrfachnennungen möglich. N = 744.

Quelle: BMWi-Kommunalumfrage 2015.

© DIW Berlin 2015

Beatrice Pagel ist Vorstandsreferentin am DIW Berlin | bpagel@diw.de

PROPOSING AN INFRASTRUCTURE COMPANY FOR MUNICIPALITIES

Abstract: According to a survey conducted among municipal financial officers by the Federal Ministry of Economy and Energy, many German municipalities have a high need for external guidance and support when it comes to realizing investment projects. One possible solution proposed by the expert commission "Strengthening Investment in

Germany" is the creation of the federal and state-finance infrastructure company (or several decentralized infrastructure companies). In this way, the advisory services for municipalities can be expanded structurally, and a potential obstacle to municipal investment activity can be further reduced.

JEL: H54, H76, H11

Keywords: Local public investment, local infrastructure



Prof. Dr. Dorothea Schäfer ist
Forschungsdirektorin am DIW Berlin.
Der Beitrag gibt die Meinung der Autorin
wieder.

Eine EU-Einlagensicherung ist zurzeit nicht sinnvoll

Brauchen wir für eine Bankenunion zwingend eine gemeinsame EU-Einlagenversicherung? Ja, sagt die Europäische Kommission, nein sagen andere, darunter auch die deutschen Banken und Sparkassen. Und in der Tat ist es schwer nachvollziehbar, warum wir im jetzigen Stadium der Bankenunion unbedingt eine gemeinsame Einlagensicherung brauchen. Erstens ist sehr fraglich, ob die EU-Einlagensicherungsrichtlinie überhaupt ein Teil der Bankenunion sein kann. Die Einlagenrichtlinie soll offenbar für die gesamte Europäische Union gelten. Eine Bankenunion formen aber nur die 19 Euro-Staaten und „willige“ Nicht-Euro-Staaten, die der Bankenunion freiwillig beitreten. In einer gemeinsamen EU-Einlagensicherung wären folglich auch Staaten beteiligt, die nicht Teil der Bankenunion sind, und damit auch keiner gemeinsamen Aufsicht mit praktikablem Durchgriffsrecht unterliegen. Verzerrte Anreize für die nationalen Aufsichten dieser Staaten, deren Banken und deren Einlagekunden wären die Folge.

Zweitens ist die Frage noch nicht überzeugend beantwortet, warum die Einlagen von ausschließlich regional tätigen Banken zwingend EU-weit abgesichert werden müssen. Es gibt weder entsprechende Forschungserkenntnisse noch zwingende Plausibilitätsüberlegungen. Stellt man diese an, so landet man unmittelbar bei den systemrelevanten, grenzüberschreitend tätigen Großbanken. In der Tat stoßen nationale Depositensicherungssysteme bei Bankbilanzen, die das Bruttoinlandsprodukt von vielen EU-Staaten um ein Mehrfaches überschreiten, naturgemäß sehr schnell an Grenzen. Hier aber ist nach wie vor zweifelhaft, ob diese Megabanken überhaupt abwickelbar sind. Auch das Anfang des neuen Jahres in Kraft tretende Bail-in schützt nicht vor der Tatsache, dass beim Bail-in von Megabanken Verluste in so hohen, mehrstelligen Milliardenbeträgen auftreten können, dass der Fall der Systemkrise gegeben ist – und damit staatliche Rettung das Mittel der Wahl bleibt.

Drittens sind viele Elemente der Bankenunion entweder noch nicht vollständig implementiert oder noch nicht auf

ihre Funktionsfähigkeit getestet. Der Lackmustest für eine zwingende Notwendigkeit der gemeinsamen Einlagensicherung ist die Frage: Funktioniert die Bankenunion schlechter, weil es keine gemeinsame Einlagensicherung gibt? Diese Frage kann nicht mit Ja beantwortet werden. Daher macht es keinen Sinn, eine neue Baustelle mit erheblichem Verunsicherungspotential für die Bevölkerung aufzumachen. Vielmehr sollte jetzt alle Kraft darauf verwendet werden, die einheitliche Aufsicht weiter zu stärken. Dazu gehört es auch, die verschiedenen Aufgaben der EZB überzeugender als bisher zu trennen.

Die EZB bestimmt unabhängig über die Geldpolitik im Euroraum. Sie entscheidet mittels Nothilfe-Liquidität quasi im Alleingang darüber, ob Banken des Euroraums liquide sind oder nicht, obwohl diese Entscheidung starke verteilungspolitische Auswirkungen hat. Und sie übt die direkte Aufsicht über die Großbanken und die indirekte Aufsicht über die kleineren Banken aus. Die potentiellen Interessenskonflikte sind also riesig. Der Aufsichtsbereich der EZB könnte zum Beispiel versucht sein, durch Beeinflussung des Geldversorgungsarms über eigene Aufsichtsfehler hinweg zu täuschen. Es ist deshalb wichtiger, an einer überzeugenden institutionellen Trennung dieser unterschiedlichen Aufgaben zu arbeiten als an einem gemeinsamen Einlagensicherungssystem. Alle Eurostaaten sollten in den nächsten Jahren ihre nationalen Einlagensicherungssysteme wetterfest machen. Hier ist noch so viel zu tun, dass eine gemeinsame Einlagensicherung zum jetzigen Zeitpunkt nicht auf die EU-Agenda gehört. Es sei denn, man will die Gunst der Stunde nutzen. Zu einer nachhaltigen Konsolidierungspolitik gehört es auch, neu eingesetzten Institutionen und Instrumenten der EU und der Eurozone Zeit zu geben, ihre Wirkung zu entfalten und diese dann auf Zielgenauigkeit zu prüfen. Alles andere ist in der jetzigen Situation purer Aktionismus. Leider zeigt auch die jüngste Initiative zur Kapitalmarktunion, dass die EU-Kommission dem Aktionismus oftmals nicht abgeneigt ist.



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
82. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Kati Krähnert
Prof. Dr. Lukas Menkhoff
Prof. Karsten Neuhoﬀ, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sylvie Ahrens-UrbaneK
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Sebastian Kollmann
Marie Kristin Marten
Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Dr. Stefan Bach
Karl Brenke
Alexander Eickelpasch

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. (01806) 14 00 50 25
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.