ECONSTOR
*Make Your Publications Visible.*

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

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

**Article**

# Mietwohnungsknappheit in Deutschland: Ursachen, Instrumente, Implikationen

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Thomsen, Stephan L.; Vogt, Daniel; Brausewetter, Lars (2020) : Mietwohnungsknappheit in Deutschland: Ursachen, Instrumente, Implikationen, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 100, Iss. 6, pp. 461-467, https://doi.org/10.1007/s10273-020-2680-9

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/225581

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Stephan L. Thomsen, Daniel Vogt, Lars Brausewetter*

# Mietwohnungsknappheit in Deutschland: Ursachen, Instrumente, Implikationen

**Die Situation des deutschen Mietwohnungsmarkts wird aktuell gesellschaftlich breit diskutiert. Ein Nachfrageüberhang, der sich vorwiegend auf urbane Räume konzentriert, hat in den letzten Jahren zu einem deutlichen Anstieg der Mieten geführt. Da die Einwohner in Deutschland überwiegend Mieter sind, ist die Betroffenheit entsprechend groß. Mit verschiedenen wohnungspolitischen Instrumenten versucht der Gesetzgeber dazu beizutragen, den Ausgleich am Wohnungsmarkt (zumindest) zu befördern. Hierbei zeigt sich, dass ein Instrumenten-Mix nützlich ist, um die Verfügbarkeit von Wohnraum (notwendig) zu lösen und die Verteilung nach Sozialkriterien (hinreichend) zu adressieren.**

Steigende Mieten, insbesondere in Ballungszentren, kennzeichnen den deutschen Mietwohnungsmarkt. Die zentrale Ursache ist ein relativ gering elastisches Marktangebot bei seit Jahren steigender Nachfrage. Die Gründe für das (zumindest kurz- bis mittelfristig) starre Wohnungsangebot sind vielfältig und umfassen unter anderem knappes Bauland, längerfristige Baugenehmigungsverfahren, in der Regel mehrjährige Erstellungszeiträume für Immobilien, die gestiegene Zahl der Bauvorschriften und aus- bzw. überausgelastete Kapazitäten im Baugewerbe. Die Entwicklung der Nachfrage wird hingegen vor allem durch drei Aspekte getrieben: die demografische Entwicklung (insbesondere Singularisierung), die Binnenwanderung (insbesondere Urbanisierung) sowie die über Jahre gute Arbeitsmarktlage (Möbert, 2018). Das Ungleichgewicht ist entsprechend durch einen Nachfrageüberhang klar charakterisierbar. Trotz der deutlichen Preiseffekte[1] in den letzten Jahren ist eine Rückkehr in ein Gleichgewicht bisher nicht absehbar. Obwohl die Wohnungsbauinvestitionen bereits seit 2015 (wieder) zunehmen (Deutsche Bundesbank, 2019), bleibt das Angebot verknappt, da die Zahl der Baugenehmigungen tendenziell rückläufig ist.

Aus dem Ungleichgewicht ergeben sich zwei Herausforderungen für die (Miet-)Wohnungspolitik: Erstens, das Angebotsproblem, bei dem es darum geht, wie eine Bereitstellung an Wohnraum effizient organisiert bzw. unterstützt werden kann. Dies ergibt sich aus der mangelnden Verfügbarkeit von tatsächlichem Wohnraum als primäre Problemstellung. Das kaum elastische Angebot infolge von Wohnungen als immobilen Gütern mit einem langen Erstellungs- und Nutzungszeitraum macht dabei offenbar, dass der Wohnungsmarkt (in seiner gegenwärtigen Verfassung) kaum hinreichend dynamisch ist: Staatliche Eingriffe in den Markt könnten zur Lösung beitragen und somit wohlfahrtsteigernd wirken.

Aus dem Angebotsproblem folgt zweitens ein Allokationsproblem: Hierbei ist zu klären, wie die gruppenspezifischen Wohnraumbedarfe (insbesondere für Geringverdiener, Familien, Studenten, Rentner) befriedigt werden können. Die ausreichende Verfügbarkeit an Wohnraum ist dabei die notwendige, die sozialpolitische Verteilung die hinreichende Bedingung zur Lösung des Mietwohnungsmarktproblems. Das Allokationsproblem ist zugleich sozial- und verteilungspolitisch relevant, da die Miete mit rund 20 % bis 33% die belastungsstärkste Komponente des Haushalts-

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

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

1 Die Neuvertragsmieten in Köln, Hamburg, Stuttgart, Düsseldorf, München, Berlin und Frankfurt lagen 2018 knapp 50 % über den Preisen von 2010 (Deutsche Bundesbank, 2019).

**Prof. Dr. Stephan L. Thomsen** ist Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Leibniz Universität Hannover.

**Daniel Vogt**, M. Sc., ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter und **Lars Brausewetter**, B. Sc., wissenschaftliche Hilfskraft.

einkommens ist (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [SVR für Wirtschaft], 2018, 697).[2] Werden die Kostensteigerungen der letzten Jahre nach dem verfügbaren Einkommen betrachtet, zeigt sich eine überproportionale Belastung von Geringverdienern.[3] Damit ist ein Marktmechanismus gesucht, der im Ergebnis sowohl quantitativ ausreichend Wohnraum bereitstellt (notwendig) als auch den Haushalten unter Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (hinreichend) den Zugang zum Mietwohnungsmarkt ermöglicht. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit das verfügbare wohnungspolitische Instrumentarium zur Lösung des Angebots- und Allokationsproblems beitragen kann und ob gegebenenfalls Ergänzungen sinnvoll erscheinen.

## Angebot auf dem Mietwohnungsmarkt

In Deutschland summierte sich der Bestand an Wohngebäuden 2014 auf rund 39 Mio. Wohnungen (Statistisches Bundesamt, 2014). Aggregiert man die Bestandslücke seit 2009, so ergibt sich aktuell ein Fehlbestand von mehr als 1 Mio. Wohnungen; trotz prognostizierten 315 000 Fertigstellungen im Jahr 2019 (Möbert, 2019). Eine Kernursache für das Angebotsproblem ist die begrenzte Verfügbarkeit von Bauland. Die derzeitige Verknappung schlägt sich auch in der bundesweiten Verteuerung des Baulands um 50 % zwischen 2010 und 2019 nieder. In den größten Städten kam es sogar zu Preisverdopplungen innerhalb von fünf Jahren (Baulandkommission, 2019). Ist das innerstädtische Bauland erschöpft, so bieten sich nur zwei Möglichkeiten zur Schaffung von Wohnraum: zum einen die Innenentwicklung der Städte, zum anderen ein Ausweichen ins Umland. Im Hinblick auf die Innenentwicklung gibt es ein geschätztes maximales Potenzial von 2,3 Mio. bis 2,7 Mio. Wohnungen, die durch Nachverdichtung in deutschen Großstädten geschaffen werden könnten (Pestel Institut, 2019). Voraussetzung wäre hierfür eine Anpassung bauordnungsrechtlicher Vorgaben wie beispielsweise Brand-, Schall- und Emissionsschutzvorgaben sowie Stellplatzforderungen. Diese Potenzialberechnung lässt jedoch mögliche Akzeptanzprobleme außen vor, die angesichts des Widerstands der bereits ansässigen Bevölkerung zu erwarten sind und zu einer deutlich geringeren Zahl möglicher Realisierungen führen würde („Not in my backyard"-Problem, kurz NIMBY). Zudem müsste die umgebende öffentliche Infrastruktur der Daseinsvorsorge (Kindergärten und Schulen, ärztliche Versorgung, Stellplätze etc.) aufgestockt werden. Für den Erfolg der Außenentwicklung ist hingegen eine effektive Verkehrsanbindung dezentraler Wohngebiete ein kritischer Faktor. Da schrumpfende und wachsende Städte aber oft in unmittelbarer Umgebung liegen, könnte eine verbessere Verkehrsinfrastruktur zu einem Nachfrageausgleich zwischen Regionen beitragen (Voigtländer, 2014, 13-14).

Die Ausweisung von Bauland unterliegt regulierungsintensiven und interessengetriebenen Genehmigungsverfahren, sodass die Ausgestaltung und praktische Umsetzung von Bebauungsplanungen nicht simultan auf Nachfrageänderungen reagieren können. Eine Aufstockung der knappen personellen Ressourcen in den Bauämtern könnte das Erteilungsverfahren für Baugenehmigungen beschleunigen (Voigtländer, 2014, 9-10). Durch verschlankte Vergabeverfahren und eine Elimination der üblichen Zwischenerwerber (Träger und Treuhänder) ließen sich außerdem die Transaktionskosten für den Erwerb und somit der Preis von Bauland senken. Bauflächen könnten dann direkt an die Endnutzer übergehen (Mense et al., 2016). Aufwändigere Konzeptvergaben wären hingegen dem sozialen Wohnungsbau zuträglich, da die üblichen Höchstpreisauktionen den Erwerb für kommunale Wohnungsbaugesellschaften erschweren.

Neben der Knappheit von Bauland ist die Entwicklung der Baukosten in den vergangenen Jahren ein wichtiger angebotsseitiger Treiber: In Deutschland fluktuieren die Baupreise stark mit dem Konjunkturzyklus. Die hohe Kapazitätsauslastung der letzten Jahre führte zu einem nominalen Preisanstieg der Arbeits- und Bauleistungen um 27 % zwischen 2000 und 2014. Hinzu kommen gestiegene regulatorische Anforderungen im Neubausegment. Von 2000 bis 2016 verteuerten Regulierungen in den Bereichen Energieeffizienz, Brand- und Schallschutz sowie Barrierefreiheit die Baukosten zusätzlich um 18 % (SVR für Wirtschaft, 2018, 366; Wahlberg, Gniechwitz und Halstenberg, 2015). Diese Teuerungen lassen sich nicht leicht revidieren, da sich bei der Anpassung, zeitweiser Aussetzung oder gar Abschaffung regulatorischer Vorgaben Zielkonflikte im Bereich des Umwelt-, Hochwasser-, Brandschutzes und der Energieeffizienz ergäben.

## Nachfrage auf dem Mietwohnungsmarkt

Nachfrageseitig sind der demografische Wandel bzw. seine falsch abgeschätzten Folgen mitursächlich für das Marktungleichgewicht. Während die Bevölkerung in Deutschland (wie prognostiziert) zwischen 1991 und 2017 um lediglich 3,5 % zunahm, stieg die Zahl der Haushalte im gleichen Zeitraum jedoch um 17 % (Singularisierung) (SVR für Wirtschaft, 2018, 334). Folglich hat auch der Wohnflächenkonsum pro Kopf in den letzten Dekaden stetig zugenommen. Verantwortlich hierfür ist zum einen der sogenannte Kohorteneffekt, d. h. der zunehmende

2 Mittlerweile zahlen jedoch etwa 40 % der Haushalte mehr als 30 % ihres Nettoeinkommens für die Kaltmiete (Lebuhn et al., 2017, 69).

3 Zwischen 1993 und 2013 stieg der Wohnkostenanteil der 20 % einkommensschwächsten Haushalte von 27 % auf 39 % (Dustmann, Fitzenberger und Zimmermann 2018, 2).

Flächenkonsum von Generation zu Generation mit steigendem Wohlstand einer Gesellschaft. Zum anderen bewirkt der Altersstruktureffekt, dass sich der Wohnflächenkonsum mit steigendem Alter erhöht; beispielsweise wenn Eltern nach Auszug der Kinder den Wohnflächenkonsum nicht reduzieren. In einer alternden Gesellschaft führt dies insgesamt zu einem steigenden Gesamtbedarf an Wohnfläche (Deschermeier und Henger, 2015).

Eine weitere nachfrageseitige Ursache ist die Binnenwanderung, die tendenziell von Ost nach West und von ländlichen in städtische Räume stattfindet (SVR für Wirtschaft, 2018, 662, 664). Gründe für die Wanderung aus dem ländlichen Raum in die Städte sind unter anderem die fortschreitende Tertiärisierung, d. h. die steigende Nachfrage nach Dienstleistungsberufen, die besseren Chancen und Teilhabemöglichkeiten, z. B. Breitbandverbindungen, kulturelle Angebote und Bildungsinfrastruktur (Michelsen, 2019) sowie eine verbesserte Daseinsvorsorge (Henger, Schier und Voigtländer, 2015). Entgegen dem Trend fragen junge Familien mit gesteigertem Wohnraumbedarf jedoch seit 2014 wieder mehr suburbanen und ländlichen Wohnraum nach. Die gestiegenen Wohnkosten können ein Ausweichen auf das Land attraktiv bzw. notwendig machen. Zugleich hat die Arbeitsplatzdichte im nicht-städtischen Umland zwischen 2011 und 2016 signifikant zugenommen (Henger und Oberst, 2019). Diese Entwicklungen zeigen Potenzial, um durch suburbane Außenentwicklung zur Lösung des Angebotsproblems beizutragen. Hierbei ergeben sich gegenüber der Entwicklung ländlicher Räume Skaleneffekte bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur in suburbanen Wohngebieten.

Außerdem trägt die seit Jahren gute Lage am Arbeitsmarkt mit hohem Beschäftigungsstand und steigenden Löhnen zu einer zunehmenden Wohnraumnachfrage bei. So übersteigt der Nominallohnindex seit 2014 die Entwicklung der Verbraucherpreise (Statistisches Bundesamt, 2019).[4] Nicht zu vernachlässigen sind zudem die Folgen der Bildungsexpansion: Die Zahl der Studierenden ist seit 2010 um 28 % gestiegen, wodurch die Nachfrage nach Wohnraum in Universitätsstädten zusätzlich zunimmt (Oberst und Voigtländer, 2018, 4). Tabelle 1 fasst die angebots- und nachfrageseitigen Ursachen des Marktungleichgewichts zusammen.

Tabelle 1
**Ursachen der Mietwohnungsknappheit**

| Angebotsseitig | Nachfrageseitig |
|---|---|
| Niedrige Baulandverfügbarkeit<br>⇒ Innenentwicklung<br>↯ NIMBY<br>⇒ Außenentwicklung | Demografischer Wandel und Singularisierung<br>⇒ Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum senken (z. B. Stärkung des Untervermietungsrechts) |
| Langfristige Baugenehmigungsverfahren<br>⇒ Verfahren beschleunigen<br>↯ kommunale Interessengruppen<br>↯ aufwendige Konzeptvergaben ermöglichen vermehrten sozialen Wohnungsbau | Binnenwanderung<br>⇒ ländliche (Verkehrs-)Infrastruktur stärken<br>↯ Verlust von Skaleneffekten bei dezentraler Wohnstruktur |
| Hohe Kapazitätsauslastung im Baugewerbe<br>⇒ Kapazitäten ausbauen<br>↯ mittelfristige Unterauslastung der Kapazitäten | Gute Arbeitsmarktlage |
| Gestiegene Zahl der Bauvorschriften<br>⇒ Anpassung/Abschaffung/zeitweise Aussetzung<br>↯ Zielkonflikte mit Umwelt-/Brand-/Schall-/Gewässerschutz | Steigende Studierendenzahlen |

Anmerkungen: ⇒ Maßnahmen; ↯ Widerspruch.

Quelle: eigene Darstellung.

## Ausgewählte wohnungspolitische Maßnahmen

Aus der mangelnden Verfügbarkeit an Wohnraum (Angebotsproblem) ergibt sich ein Allokationsproblem. Unterschiedliche Bevölkerungsgruppen werden durch Mietsteigerungen überproportional belastet. So stiegen im Zeitraum von 1993 bis 2013 die Wohnkosten der Haushalte mit den 20 % niedrigsten Einkommen um 32 %, während sie für die 20 % einkommensstärksten Haushalte um 9 % abnahmen (Dustmann, Fitzenberger und Zimmermann, 2018, 12-13). Einschränkend ist hierbei allerdings zu bemerken, dass die stärksten Preisanstiege erst nach 2013 zu beobachten sind: Es ergaben sich Mietsteigerungen für Neuvertragsmieten gegenüber dem Vorjahr von 3 % (2014), 5,5 % (2016) und 3,5 % (2018) (Möbert, 2019). Zudem gaben 63 % der Mieterhaushalte über 65 Jahren im Jahr 2016 mehr als 30 % ihres Einkommens für die Mietkosten aus; 38 % sogar mehr als 40 % (Gordo et al., 2019). Auch die Mieten für studentisches Wohnen stiegen zwischen 2010 und 2018 in einer Bandbreite von 12,9 % (Greifswald) bis zu 93,8 % (Berlin) (Oberst und Voigtländer, 2018, 16). Diese Entwicklungen begründen die gesellschaftspolitische Forderung nach Maßnahmen zur Steigerung der Allokationseffizienz neben gesteigerter Wohnraumverfügbarkeit.

### Mietpreisbremse

Um der Preisentwicklung auf dem Mietwohnungsmarkt entgegenzuwirken, wurde 2015 die Mietpreisbremse eingeführt. Seither dürfen die Mieten in Mietneuverträgen

4 Zudem fördert das Beschäftigungswachstum den in Großstädten nachgefragten Wohnraum. Von 2009 bis 2017 ergab sich für Berlin, Düsseldorf, München, Stuttgart, Hamburg und Frankfurt jeweils ein Beschäftigungswachstum von (teils deutlich) über 10 % (Möbert, 2018).

nicht mehr als 10 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen, die durch einen regionalen Mietspiegel festzustellen ist. Anstelle einer bundeseinheitlich praktizierten Mietregulierung wurden jedoch landes- oder gemeindespezifische Mietpreisbremsen etabliert. Dies läuft einer flächendeckenden Wirkung der Mietpreisbremse entgegen.

Zudem ist die tatsächliche Wirksamkeit der Mietpreisbremse fraglich. Reglementierte Mieten lagen zunächst knapp 2,5 % unter den ungebremsten Preisen, um im zweiten Beobachtungsjahr auf ein nicht reglementiertes Niveau zurückzufallen. Der kurzfristige Effekt wirkt sich insbesondere in niedrigeren Preissegmenten aus (Breidenbach, Eilers und Fries, 2019). Differenziert man hingegen zwischen mietwachstumsstarken und -schwachen Märkten, lässt sich ein positives Teilresümee zum Primäreffekt einer Preisdämpfung ziehen.[5] In Ballungszentren mit Wachstumsraten von mehr als 4,8 % ergaben sich nach Einführung der Mietpreisbremse zunächst Preisrückgänge um durchschnittlich 3 %, die um abgesenkte Miettrendniveaus ergänzt wurden. Umgekehrt wird aber ein zunehmender Anstieg der Mieten in nicht regulierten Märkten festgestellt.

Die Wirkung der Mietpreisbremse auf die Neubauinvestitionen in nicht regulierten Märkten ist ambivalent, je nachdem ob höhere Renditeerwartungen der Investoren (Michelsen, 2017) oder negative Folgen der Immobilienregulierung (SVR für Wirtschaft, 2018, 703) überwiegen. Jedoch würden selbst steigende Investitionen infolge der Mietpreisbremse in ihrem Ausmaß das Angebotsproblem kaum ändern. Vielmehr wirkt die Mietpreisbremse in regulierten Wohnlagen prinzipiell nachfragefördernd. Das Angebot wird hingegen infolge der Ausnahmeregelungen und Wohnungsverkäufe tendenziell eher schrumpfen. Die Vorteilsziehung entfällt auf Mieter (Insider), die einen regulierten Mietpreis zahlen, während Wohnungsuchende (Outsider) einem steigenden Nachfrageüberhang ausgesetzt sind (SVR für Wirtschaft, 2018, 708).

### Wohngeld

Im Jahr 2017 bezogen rund 1,4 % der Haushalte einen Wohnkostenzuschuss in Form von Wohngeld (Statistisches Bundesamt, 2018). Das Wohngeld knüpft an der individuellen Einkommenssituation und dem Wohnraumkonsum an und kann Fehlanreize durch kontinuierliche Merkmalsüberprüfungen vermeiden, da die Zahlungen flexibel angepasst oder eingestellt werden können. Sowohl die Maßnahmeneffizienz als auch die sozialpolitische Förderintention sind dementsprechend berücksichtigt. Zudem kann das Marktangebot langfristig auf die gesteigerte Nachfrage reagieren und mehr Wohnraum bereitgestellt werden (Hiller und Schultewolter, 2014). Hierfür ist jedoch eine glaubhafte staatliche Verpflichtung zur regelmäßigen Anpassung und Zahlung des Wohngelds der Höhe nach fundamental, da Investoren sonst keine dauerhaften Renditen erwarten können (Hecht, 1978). Zudem beeinflusst das Wohngeld die Preisbildung am Markt nicht direkt, Angebots- und Nachfrageentscheidungen bleiben weitgehend unverzerrt (SVR für Wirtschaft, 2018, 709). Inwieweit die fehlende Anzeigepflicht gegenüber dem Vermieter in der Praxis tatsächlich zutrifft, ist vor dem Hintergrund der bei einer Bewerbung um eine Mietwohnung üblicherweise erbetenen Einkommensnachweise ein wohl eher theoretisches Argument. Denkbar ist, dass es gleichermaßen zur Benachteiligung gegenüber besser situierten Bewerbern oder zum Vorteil gegenüber Personen mit vergleichbarem Einkommen, aber ohne Anspruch führen kann. Offen ist ebenfalls, inwieweit der aktuelle Nachfrageüberhang Mitnahmeeffekte auf Seiten der Vermieter impliziert. Jedoch kann eine funktionierende Mietpreisbremse Mitnahmeeffekte der Höhe nach begrenzen und so staatliche Subventionsersparnisse, d. h. Wohngeldeinsparungen, bewirken. Wohngeld als durchlaufender Posten würde bei gleichbleibender Mietkraft so im Zahlungsbetrag begrenzt.

### Sozialer Wohnungsbau

Die soziale Wohnungsbauförderung weitet das Wohnraumangebot zu Preisen unterhalb der Marktmiete aus und ermöglicht Haushalten mit einem Wohnberechtigungsschein eine teilhabegerechte Wohnsituation (Belegungsbindung). Gab es 1990 noch rund 3 Mio. Sozialwohnungen, so ist diese Zahl seitdem um mehr als 50 % geschrumpft (SVR für Wirtschaft, 2018, 716). Lediglich 46 % der Bewohner von Sozialwohnungen erfüllten 2016 allerdings die Mietkriterien. Per saldo betrug die sogenannte Fehlbelegungsquote dementsprechend 54 % und variierte nur gering zwischen urbanen und ländlichen Räumen (Schier und Voigtländer, 2016). Wäre eine Wohnungszuweisung jedoch passgenau einkommensabhängig, ergäbe sich keine soziale Durchmischung. Die Konsequenz wäre eine Konzentration einkommensschwächerer Schichten, die isoliert wohnen würden, mit einer Reihe negativer Folgen, z. B. hohe Arbeitslosigkeit, steigende Kriminalität, soziale Spannungen (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2018). Durchmischungseffekte im sozialen Wohnungsbau erleichtern einkommensschwächeren Gruppen die Teilnahme am Arbeitsmarkt. Implizit sind damit Wirkungen auf Beschäftigung und Entlohnung verbunden. Krebs und Scheffel (2017) prognostizieren modelltheoretisch eine gesteigerte Arbeitsproduktivität, die nach 34 Jahren zum Marktgleichgewicht führt, d. h. dem Ausgleich der Mitnahmeeffekte durch höhere Steuereinnah-

5 Die Nebenbedingung der Argumentation verlangt jährliche regionsspezifische Mietsteigerungen von mindestens 3,9 % in den vier Jahren vor Einführung der Mietpreisbremse, um ein verringertes Mietpreisniveau qua Instrument feststellen zu können (Kholodilin, Mense und Michelsen, 2018).

men. Damit einhergehend ergeben sich gesteigerte Entlohnungs- und Beschäftigungsniveaus. Zu berücksichtigen bleibt zusätzlich die Konkurrenz um die begrenzte Ressource Bauland bei der Zuweisung zu sozialem oder privatem Wohnungsbau. Die Ausweitung der subventionierten Marktform begrenzt unmittelbar das Angebot für die Privaten.

### Mietkauf

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) stellte im Juni 2019 den Mietkauf als weitere Alternative zum Eigentumserwerb vor. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass die geringe Eigentumsquote in Deutschland mit einer ausgeprägt ungleichen Vermögensverteilung einhergeht (Kaas, Kocharkov und Preugschat, 2015). Beim Mietkauf würde die Bauträgerschaft der Staat übernehmen, der in Vorleistung geht und die Eigentümerschaft an den Wohnungen via Tilgungszahlungen an die (Mieter-)Haushalte abtritt.[6] Ein zentraler Vorteil wäre die Entkopplung der Miete von einer spekulativen Preisentwicklung, da die Mietkaufzahlungen vergleichbar einem Tilgungsplan fixe Beträge entsprechend einer vergleichbaren Miethöhe wären. Von staatlicher Seite aus wäre die Initiative aus Sicht des DIW Berlin mit geringem Finanzaufwand verbunden, da überwiegend Abwicklungskosten entstünden. Dagegen würde die initiale Baufinanzierung durch die stetigen Mietkaufzahlungen refinanziert, das eingesetzte Kapitel gleichfalls in liquiden Mitteln an den Staat zurückfließen (Gründling und Grabka, 2019).

Der Mietkauf könnte sozialpolitische Wirkungen haben, da er eine Senkung der Eigenkapitalausstattung impliziert. Hierfür müssten mietkaufgebundene Bauinvestitionen aber Abwanderungstendenzen und Leerstandregionen korrekt antizipieren, um einen nachfrageadäquaten Effekt zu bewirken. Fehlallokationen in brachliegende Wohnungsmärkte müssten vermieden werden, da das Investitionsrisiko der Staat und damit der Steuerzahler trägt.[7]

Die intendierten Marktverzerrungen des Mietkaufs könnten aber gleichermaßen zu unkalkulierbaren Folgen führen. Bei sonst gleicher Ausstattung und Qualität wäre der staatlich subventionierte Mietkauf der Miete vorzuziehen, insbesondere da im Modellansatz Zins- und Tilgungsrate einer ortsüblichen Vergleichsmiete entsprechen sollen. Die Option für den Immobilienerwerb (zum Mietpreis) beinhaltet einen nachfrageverzerrenden Anreiz zugunsten von geförderten Objekten. So sind Mietkaufobjekte zwar komplementäre Güter am Mietwohnungsmarkt, aus deren Vorteilsziehung des Immobilienerwerbs sich aber ein Nutzengewinn einstellt. Dieser ist gegenüber einfachem Mietwohnen in besonderer Weise begründungsbedürftig. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Nachfrage in Abhängigkeit von Alter, Einkommen und Eigenkapitel kein entsprechendes Mietkaufangebot gegenübersteht. Offen und im Vorschlag nicht eindeutig artikuliert ist, wie trennscharf Miet- und Mietkaufobjekte voneinander abweichende Standards aufweisen (müssen), um die nachfrageverzerrende Anreizstruktur zu begrenzen. Wenn Marktteilnehmer mit mietkaufrelevanten Kriterien die Option am Markt nicht erwerben können, kompensiert der private Mietwohnungsmarkt dann die fehlenden Optionen für Kapitalbildung und Altersversorge? Oder sollen die Mietkaufkriterien so stark beschränkt werden, dass ein Nachfrageüberhang eher unwahrscheinlich ist? Da der Preis (Miete) modelltheoretisch vergleichbar sein soll, ist eine Nutzenkompensation über die Wohnkosten per Definition ausgeschlossen. Welche Nutzendifferenz innerhalb der Gruppe der Kaufinteressierten bei einem Mietkauf-Miete-Vergleich sozialverträglich sein soll, bleibt damit eine ungeklärte Frage.[8]

## Implikationen zur Auflösung der Mietwohnungsknappheit in Deutschland

Die wohnungspolitischen Maßnahmen lösen das Angebots- und Allokationsproblem unterschiedlich, wobei Interdependenzen und Sekundäreffekte zu berücksichtigen sind. Das Angebotsproblem wird unter anderem durch die begrenzte Verfügbarkeit von Bauland bedingt. Aufgrund des zu erwartenden Einflusses kommunaler Interessengruppen und des Widerstands von Anwohnern sind vereinfachte Ausweisungen von Bauland und die städtische Innenentwicklung mit großen Herausforderungen konfrontiert. In die für die Innenentwicklung erforderlichen Kosten würden zusätzlich die bereits hohen Preisniveaus der Ballungszentren eingehen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Außenentwicklung als die praktikablere Alternative. Gestiegene Baukosten erklären sich vor allem durch hohe Kapazitätsauslastungen im Baugewerbe. Aufgrund der langen Nutzungszeit von Wohnungen liegen

6 2016 wechselten nur knapp über 0,5 Mio. Haushalte vom Mietsegment in eine eigene Immobilie. Im urbanen Raum nahm die Quote von 1,6 % auf 1,2 % Ersterwerber als Anteil aller Haushalte ab, während die Eigentumsquote auf dem Land zunahm (Sagner und Voigtländer, 2018).

7 Unklar bleibt aber, ob nicht bereits die als Mietzahlungen ausgestaltete Tilgungsrate die finanziellen Möglichkeiten für Geringverdiener und andere sozial benachteiligte Gruppen übersteigen würde (Kostenmiete). Zu erklären bleibt auch die Frage einer vorzeitigen Veräußerung; eine zu strenge Bindung könnte mobilitätshemmend wirken. Zudem wäre die Handhabung möglicher Fehlbelegungsquoten im Fortgang des per Mietkaufs erworbenen Objekts unter der Bedingung signifikanter Einkommensänderungen von Haushalten zu erläutern. Reglementierungen bezüglich des Eigentumsverlusts sind zu treffen, wenn Zahlungsengpässe oder -ausfälle aufträten. Ebenso ist die Überwälzung von Modernisierungsaufwendungen im Detail zu bestimmen (Gründling und Grabka, 2019).

8 Analog hierzu ergibt sich die Problemstellung von Mietkauf-Kauf Vergleichen (Überwälzung von Nebenkosten, Zinsersparnis), deren nachfrageverzerrende Implikationen zugunsten des Mietkaufs begründungsbedürftig wären.

die Neubaukapazitäten in Deutschland bei etwa 5 % des Wohnungsbestands (Neitzel et al., 2015). Ein struktureller Ausbau der Kapazitäten ist in der mittleren Frist jedoch nicht zielführend, da nicht mit einer dauerhaften Nachfrageerhöhung zu rechnen ist. Weiterer Treiber der Baukosten sind gestiegene regulatorische Standards, bei deren Änderung jedoch Zielkonflikte bestehen.

Nachfrageseitig wird das Angebotsproblem durch den steigenden Pro-Kopf-Konsum von Wohnraum verstärkt. Maßnahmen, wie z. B. eine Stärkung des Untervermietungsrechts, könnten Effekte der Singularisierung abschwächen, indem beispielsweise Wohnraum durch Wohngemeinschaften effizienter genutzt wird. Der Binnenwanderung von ländlichen in städtische Gebiete kann durch eine ausgebaute Verkehrsanbindung entgegengewirkt werden. Hierbei ist zu beachten, dass eine dezentrale Wohnstruktur zum Verlust von Skaleneffekten bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur führt. Somit ist die suburbane Außenentwicklung einer ruralen Stadtentwicklung vorzuziehen.

### Instrumenten-Mix in der Wohnungspolitik sinnvoll

Aus dem Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage folgt ferner ein Allokationsproblem, das zur gesellschaftlichen Diskussion geführt hat. Die Interdependenzen zwischen beiden Problemstellungen deuten auf die Notwendigkeit einer angewandten Wirtschaftspolitik in Form eines Instrumenten-Mix hin. Die Mietpreisbremse verzerrt in ihrer aktuellen Ausgestaltung jedoch die Preisbildung am Markt. Hinsichtlich der Effizienz sollte also zunächst die Koppelung an einen qualifizierten Mietspiegel so harmonisiert werden, dass die Erhebung der Daten einheitlich erfolgt und städteübergreifend vergleichbar ist Die regelmäßige Anpassung des Mietspiegels an die Preisentwicklung sowie die Berücksichtigung der Gentrifizierung sollten eine ortsübliche Vergleichsmiete adäquat beschreiben. Aufgrund der sozialpolitisch relevanten preismildernden Wirkung in mietwachstumsstarken Regionen sollte der Anwendungsbereich auf Ballungszentren beschränkt werden (Kholodilin, Mense und Michelsen, 2018). Dagegen könnte der sachliche Geltungsbereich auf möblierte Ausstattungen erweitert werden. Zudem sollte die Relation von Neuvertrags- und Bestandsmieten harmonisiert werden. Breitere Einkommensschichten könnten so eine faktische Nachfrage nach (unreguliertem) Wohnraum entwickeln, auch wenn die Suche nach mietpreisgebundenen Wohnungen erfolglos blieb. Unter diesen Nebenbedingungen kann die Mietpreisbremse sozialpolitisch wirkmächtig sein und regional mit Einsparungen von Wohngeldauszahlungen einhergehen.

Wohngeld verzerrt die Preisbildung am Markt nicht, adressiert von seiner Wirkweise her aber auch nicht die Steigerung von verfügbarem Wohnraum. Im Falle hoher Mitnahmeeffekte wäre zudem der soziale Wohnungsbau verteilungspolitisch effektiver. Die sozialpolitische Dimension in Form einer Mietkraft(-steigerung) finanzschwächerer Haushalte ist der Primäreffekt, der gesellschaftspolitisch erwünscht, aber lediglich hinreichend ist, um breiten Bevölkerungsgruppen die Teilhabe am Mietwohnungsmarkt zu ermöglichen. Damit ist Wohngeld insbesondere komplementär und verteilungspolitisch nützlich.

Beim sozialen Wohnungsbau als Objektförderung sind insbesondere die Wirkungen in der mittleren Frist zu berücksichtigen, d. h. Effekte der sozialen Durchmischung, die die Arbeitsproduktivität nach einigen Jahrzehnten positiv beeinflussen. Dieser Sekundäreffekt steht konträr zum Begriff der Fehlbelegungsquote, die eine streng nach Einkommensgrenzen gestaffelte Wohnungszuteilung impliziert. Eine an einer möglichen Fehlsubventionierung angelehnte Beurteilung der Objektförderung greift daher zu kurz. Die Hypothese von geblockten Wohnungen im sozialen Wohnungsbau, d. h. von zahlungskräftigen Mietern als baupolitischem Widerspruch kann durch die Theorie externer Effekte abgeschwächt werden. Der soziale Wohnungsbau schafft kraft seiner Natur Wohnraum, was ihn in einer Situation des Nachfrageüberhangs zu einem besonders effektiven Instrument macht, das sowohl zur Lösung von Angebots- als auch Allokationsproblem beiträgt.

Die Option des Mietkaufs scheint für eine nach sozialen Kriterien differenzierte Käufergruppe lukrativ zu sein. Steht aber der Vorteilsziehung von Altersvorsorge und Kapitalbildung kein nutzenstiftendes Äquivalent am privaten Mietwohnungsmarkt gegenüber, wird die Nachfrage zugunsten des Mietkaufs verzerrt. Adressiert wären jedoch gleichwohl die Angebotsproblematik, indem tatsächlicher Wohnraum produziert würde, und die Allokationseffizienz, indem gruppenspezifisch differenziert und nach sozialpolitischen Kriterien zugeteilt würde. Betrachtet man zudem die Interdependenz mit dem sozialen Wohnungsbau, könnten diese Wohnflächen als alternative Option das Marktangebot ergänzen. Daher sollten Mietkauf und sozialer Wohnungsbau komplementäre Anwendung finden.

Der gesellschaftspolitische Wille, den verknappten Wohnraum zu erweitern und sozialverträglich breiteren Bevölkerungsschichten zugänglich zu machen, spiegelt sich in der Ausgestaltung des Instrumentariums wider. Angebots- und Allokationsproblem sind dabei kaum isoliert operationalisierbar, sondern weisen über Sekundär- und Langzeiteffekte Interdependenzen auf, die komplementär oder aber konträr auf Verfügbarkeit und Allokation wirken. Tatsächlicher Wohnraum ist die notwendige Bedingung für Allokationsverbesserungen, Wohnraumzuteilungen in Abhängigkeit von normativen Kriterien sind Voraussetzung für eine

soziale Wohnungspolitik. Das Angebotsproblem zu lösen, heißt die Chancen auf Allokationseffizienz zu verbessern.

## Literatur


Baulandkommission (2019), Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik", Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2.

Breidenbach, P., L. Eilers und J. Fries (2019), Rent Control and Rental Prices: High Expectations, High Effectiveness? *Ruhr Economic Papers*, Nr. 804, RWI – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung Essen, 19, 23.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018), Soziale Wohnungspolitik. Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 10.

Deschermeier, P. und R. Henger (2015), Die Bedeutung des zukünftigen Kohorteneffekts auf den Wohnflächenkonsum, *IW-Trends*, 42(3), 25.

Deutsche Bundesbank (2019), Indikatorensystem zum deutschen Wohnimmobilienmarkt, Frankfurt a.M., https://www.bundesbank.de/resource/blob/615188/fd4c74c42ab45eaf1fb60a9b569b80c2/mL/indikatorensystem-zum-deutschen-wohnungsmarkt-data.pdf (18. Dezember 2019).

Dustmann, C., B. Fitzenberger und M. Zimmermann (2018), Housing Expenditures and Income Inequality, *ZEW Discussion Paper*, Nr. 18-048, Mannheim.

Gordo, L. R., M. Grabka, A. Lozano Alcantára, H. Engstler und C. Vogel (2019), Immer mehr ältere Haushalte sind von steigenden Wohnkosten schwer belastet, *DIW Wochenbericht*, 86(27), 467.

Gründling, P. und M. Grabka (2019), DIW Berlin: Staatlich geförderter Mietkauf kann einkommensschwachen Familien Weg in die eigenen vier Wände ebnen, *DIW Wochenbericht*, 86(29), 499-506.

Hecht, M. (1978), *Subventionsformen in der Wohnungswirtschaft, Wirtschaftswissenschaftliche Forschung und Entwicklung*, Bd. 20, München, 184-185.

Henger, R., und C. Oberst (2019), Immer mehr Menschen verlassen die Großstädte wegen Wohnungsknappheit, *IW-Kurzberichte*, Nr. 20.

Henger, R., M. Schier und M. Voigtländer (2015), Baubedarfe: Stadt und Land fallen auseinander, *Wirtschaftsdienst*, 95(11), 796-798, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2015/heft/11/beitrag/baubedarfe-stadt-und-land-fallen-auseinander.html (26. März 2020).

Hiller, N. und D. Schultewolter (2014), Quo vadis Wohnungspolitik?, *Wirtschaftsdienst*, 94(1), 34-40, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2014/heft/1/beitrag/quo-vadis-wohnungspolitik.html (26. März 2020).

Kaas, L., G. Kocharkov und E. Preugschat (2015), Wealth Inequality and Homeownership in Europe, *CESifo Working Papers*, Nr. 5498, 4-5.

Kholodilin, K., A. Mense und C. Michelsen (2018), Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktproblems, *DIW Wochenbericht*, 85(7), 108-117.

Krebs, T. und M. Scheffel (2017), Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland, Bertelsmann Stiftung, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_OEffentliche_Investitionen_und_inklusives_Wachstum.pdf (1. September 2019).

Lebuhn, H., A. Holm, S. Junker und K. Neitzel (2017), *Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten*, Bericht aus dem Forschungsprojekt „Sozialer Wohnversorgungsbedarf", Hans Böckler Stiftung, 69.

Mense, A., E. Lohse, J. Mutl, H. Kirchhain, R. Braun und A. Dombret (2016), Steigende Immobilienpreise und steigende Wohnungsnot: Wohnungsmarkt aus dem Gleichgewicht?, *ifo Schnelldienst*, 69(16), 9.

Michelsen, C. (2017), Die Mietpreisbremse ist keine Investitionsbremse, *DIW Wochenbericht*, 84(26), 548, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/3/beitrag/stadt-land-flucht-folgen-der-wohnungsmarktkrise.html (26. März 2020).

Michelsen, C. (2019), Stadt – Land – Flucht: Folgen der Wohnungsmarktkrise, *Wirtschaftsdienst*, 99(3), 158-159.

Möbert, J. (2018), Deutscher Häuser- und Wohnungsmarkt 2018. Ausblick auf Preise und Mieten in den Städten Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, München und Stuttgart. Deutschland-Monitor, Deutsche Bank Research, Frankfurt a.M., https://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD0000000000459596/Deutscher_H%C3%A4user-_und_Wohnungsmarkt_2018.PDF (15. August 2019).

Möbert, J. (2019), Ausblick auf den deutschen Immobilienmarkt 2019. Deutschland-Monitor, Deutsche Bank Research, Frankfurt a.M., https://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD0000000000488866/Ausblick_auf_den_deutschen_Immobilienmarkt_2019.PDF (12. August 2019).

Neitzel, M., D. Dangel, W. Gottschalk, H. Schröder, N. Raschper und B. Wiblishauser (2015), Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen, Bericht der Baukostensenkungskommission, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 28.

Oberst, C. und M. Voigtländer (2018), IW-Studentenwohnpreisindex 2018. Mietpreisunterschiede zwischen Hochschulstandorten weiten sich, *IW-Report*, Nr. 36.

Pestel Institut (2019), Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen. Aufstockung und Umnutzung von Nichtwohngebäuden, Hannover, https://www.tu-darmstadt.de/media/daa_responsives_design/01_die_universitaet_medien/aktuelles_6/pressemeldungen/2019_3/Tichelmann_Deutschlandstudie_2019.pdf (14. Juli 2019).

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR für Wirtschaft) (2018), Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, Jahresgutachten 2018/19.

Sagner, P. und M. Voigtländer (2018), Die Zahl der Ersterwerber sinkt weiter, *IW-Kurzberichte*, Nr. 34.

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

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2014), Wohnungen nach Gebäudeart, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/wohneinheiten.html;jsessionid=B492A2B4C44DAA64D9B1E2966B4E2B70.internet712 (18. Dezember 2019).

Statistisches Bundesamt (2019), Reallohnindex im Jahr 2018 um 1,3% gestiegen. Höchster Anstieg der Nominallöhne seit 2011, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/03/PD19_111_623.html (18. Dezember 2019).

Voigtländer, M. (2014), Optionen für bezahlbaren Wohnraum. Ein Policy Paper in Kooperation mit dem ZIA Deutschland, *IW Policy Paper*, Nr. 14, 9-10 und 13-14.

Wahlberg, D., T. Gniechwitz und M. Halstenberg (2015), Kostentreiber für den Wohnungsbau: Untersuchung und Betrachtung der wichtigsten Einflussfaktoren auf die Gestehungskosten und die aktuelle Kostenentwicklung von Wohnraum in Deutschland, Bauforschungsbericht, 67. Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen, 61.


**Title:** ***Shortage of Rental Housing in Germany: Causes, Instruments, Implications***


**Abstract:** *The current state of the German rental market for housing is the subject of an ongoing public debate. Over the last few years, an excess demand in urban areas has led to an increase in rental prices. Since the majority of Germans rent, this development affects a large number of households. A set of different housing policy interventions has been provided by the German government that aims to alleviate the disequilibrium. This article analyses the main reasons for the problem and discusses selected housing policy measures in terms of potential impact. Our conclusion is that a policy mix would be useful in, first, increasing the number of available apartments (necessity) and, second, addressing its distribution adhering to social criteria (sufficiency).*



**JEL Classification:** *R31, R38, H54*