

## Wohnungsnot in Deutschland?

Klagen über mangelnden bezahlbaren Wohnraum haben eine Diskussion über Interventionen in den Wohnungsmarkt in Gang gesetzt. Wir haben Fachleute gefragt: Herrscht in Deutschland Wohnungsnot? Und wenn ja, gibt es staatlichen Handlungsbedarf?



### Neue Herausforderungen für die Wohnungspolitik

*Prof. Dr. Michael Voigtländer  
Institut der deutschen Wirtschaft Köln*

■ Der deutsche Wohnimmobilienmarkt erlebt derzeit einen Boom. Während die Preise im Zeitraum 1995 bis 2010 weitgehend stagnierten oder zurückgingen, steigen sie seit 2011 deutlich an. So lag nach Daten der Immobilienmarktforschungsgesellschaft vdpResearch, die auf Kreditdaten der größten deutschen Banken zurückgreifen kann, im Jahr 2012 die Preissteigerung bei Eigenheimen (Einfamilien-, Zweifamilien- und Reihenhäuser) bei 2,7 Prozent und bei Eigentumswohnungen sogar bei 3,9 Prozent. Damit sind die Preise für Eigentumswohnungen seit 2003 um 14,8 Prozent gestiegen.

Für Deutschland ist diese Erhöhung überdurchschnittlich, verglichen mit dem Ausland ist sie jedoch moderat. Zum Vergleich: In den USA stiegen die Preise im nationalen Durchschnitt nach Angaben der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Zeitraum 2000 bis 2005 – also im Vorfeld der Finanzkrise – um 50 Prozent, in Spanien sogar um 112 Prozent. Von einer spekulativen Blase im Immobilienmarkt ist Deutschland somit weit entfernt.

Nichtsdestotrotz ziehen die Preise in einigen lokalen Märkten kräftig an: etwa in den großen deutschen Metropolen wie Berlin, Hamburg und München sowie in einigen Universitätsstädten wie Freiburg und Regensburg. Allein in Berlin sind die Preise für Eigentumswohnungen nach Daten des unabhängigen Forschungs- und Beratungsinstituts F+B seit 2010 um 20 Prozent gestiegen, in München sogar um 22 Prozent. Aber auch hier liegt aktuell keine Überhitzung der Märkte vor. Schließlich steigt spiegelbildlich zu den Preisen die Beschäftigtenentwicklung in diesen Regionen. So legte die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Berlin seit 2010 um fast neun Prozent zu.

Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass die Zahl der Zuwanderer seit 2010 wieder ansteigt. Nach Zahlen des Statistischen Bundesamtes lag die Netozuwanderung allein im Jahr 2012 bei 369 000 Menschen. Überwiegend gehen die Zuwanderer in die Ballungsräume, wo es die meisten Beschäftigungschancen gibt. Ohnehin sind die Metropolen für viele Menschen attraktiv, zum einen aufgrund der Vielzahl kultureller und sozialer Angebote, zum anderen aufgrund der Möglichkeiten, Mobilitätskosten einzusparen, etwa durch den Verzicht auf ein zweites Auto. So gesehen ist nicht verwunderlich, dass gerade in den Großstädten die Mieten derzeit anziehen.

### *Soziale Probleme aufgrund steigender Mieten?*

Deutsche Mieter waren in den letzten beiden Jahrzehnten verwöhnt, weil die Mieten im Durchschnitt langsamer gestiegen sind als die Inflation, real die Mieten also rückläufig waren. Für die meisten Kreise und Regionen gilt dies auch jetzt noch, im Gegensatz zu den zum Teil deutlichen Preisbewegungen in den Großstädten. Dabei muss zwischen den Entwicklungen bei bestehenden Mieten und bei Neuvertragsmieten unterschieden werden. Bei bestehenden Mieten sind die Steigerungsmöglichkeiten der Vermieter beschränkt, unter anderem weil die lokalen Mietspiegel und die Kappungsgrenzen enge Grenzen setzen. Dies ist Ausdruck des gesellschaftlich gewünschten Mieterschutzes und auch ökonomisch zu rechtfertigen, da der Vermieter gegenüber dem Mieter in bestehenden Verträgen zumindest bis zur Höhe der Umzugskosten einen Preissetzungsspielraum hat. Er wird gesetzlich limitiert. Folgerichtig steigen auch in den Großstädten die Bestandsmieten, also die Mieten in bestehenden Verträgen, nur langsam, am stärksten in Hamburg mit vier Prozent seit 2010, in vielen anderen Metropolen aber nur um zwei bis drei Prozent (Tabelle). Vergewärtigt man sich, dass die Preise im gleichen Zeitraum um 4,5 Prozent gestiegen sind, wird deutlich, dass auch derzeit die Mieter, die nicht umziehen, real nicht stärker belastet werden.

Etwas anders sieht es im Fall der Neuvertragsmieten aus. Sie sind deutlich gestiegen, in Berlin seit 2010 sogar um 9,1 Prozent. Auf diese Entwicklung konzentriert sich zumeist die Berichterstattung, doch sie betrifft eben nur einen kleinen Teil der Bevölkerung. Zumeist erfolgen Umzüge aufgrund beruflicher Veränderungen, bei denen der Einkommenszuwachs den Mietpreisanstieg in vielen Fällen übertrifft. Allerdings gibt es auch Gruppen, die an den Einkommenszuwachsen der letzten Jahre nicht oder nur in geringem Maß partizipieren konnten. Dazu gehören etwa Studenten, Rentner, Arbeitslose und generell alle Personengruppen, die auf Transfers angewiesen sind. Sofern diese Personengruppen innerhalb der Großstädte oder in die Großstädte umziehen, ist mit einer Erhöhung der Wohnkostenbelastung zu rechnen.

### *Irrwege der Wohnungspolitik: Sozialer Wohnungsbau und Mietobergrenzen*

Die derzeitige dynamische Entwicklung im Wohnungsmarkt stellt somit für einen kleinen Teil der Bevölkerung eine Belastung dar. Damit sollen problematische Einzelfälle nicht heruntergespielt werden, aber von einer neuen Wohnungsnot zu sprechen, wie dies etwa der Mieterbund tut, erscheint übertrieben. Die Politik erwägt dennoch Maßnahmen, wie sie zur Zeit der Wohnungs-

#### Entwicklung der Mieten

Anstieg in Prozent zwischen dem ersten Quartal 2010  
und dem dritten Quartal 2012

	Neuvertragsmieten	Bestandsmieten
Berlin	9,1	2,2
Frankfurt	4,8	2,9
Hamburg	6,1	4,0
Köln	3,9	2,3
München	7,2	2,9

Quellen: F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH,  
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

not in den 1950er Jahren ergriffen worden sind. Hier sind vor allem eine Neubelebung des sozialen Wohnungsbaus und eine Deckelung der Neuvertragsmieten zu nennen. Die Erfahrungen mit dem sozialen Wohnungsbau lehren, dass dieses Instrument zahlreiche Probleme nach sich zieht:

- Ein wesentliches Problem besteht darin, dass die Investoren wenige Anreize haben, kostengünstig zu bauen, da die Kosten in Form der Kostenmiete an die Mieter weitergegeben werden und es aufgrund der subventionierten niedrigen Mieten kein Leerstandsrisiko gibt.

- Auch sind Verdrängungseffekte zu beachten. Während in den 1950er Jahren private Investitionen in den Wohnungsbestand kaum möglich waren, verdrängen heute soziale Wohnungsbaumaßnahmen private Investoren, was den Nettoeffekt des sozialen Wohnungsbaus schmälert.

- Weiterhin ist zu beachten, dass der soziale Wohnungsbau nur einem kleinen Teil der bedürftigen Haushalte zugutekommt und es auch keinen Rechtsanspruch auf solche Wohnungen gibt. Zwangsläufig führt der soziale Wohnungsbau zu Enttäuschungen, da ein Mietniveau geboten wird, dass nur für einen kleinen Teil der Haushalte realisiert werden kann.

- Zu berücksichtigen ist dabei auch die hohe Fehlbelegungsquote im sozialen Wohnungsbau, die dadurch entsteht, dass Mieter, deren Einkommen steigen, nicht ausziehen. Andererseits ist eine soziale Durchmischung der Bestände gewünscht, um die Konzentration von sozial schwachen Haushalten zu vermeiden. So gesehen gibt es im sozialen Wohnungsbau immer einen Zielkonflikt zwischen der Treffsicherheit und dem Ziel einer sozialen Durchmischung.

- Nicht zuletzt ist zu beachten, dass der soziale Wohnungsbau ein wenig flexibles Instrument darstellt. Gerade angesichts des demographischen Wandels werden sich an vielen Standorten, wo heute Knappheit vorliegt, die Märkte wieder entspannen. Schließlich ist auch in vielen Großstädten mit einem Rückgang der Nachfrage ab 2030 zu rechnen. Die Bestände des sozialen Wohnungsbaus sind dann aber immer noch vorhanden und werden gegebenenfalls immer noch subventioniert.

Noch problematischer ist der Vorschlag, die Neuvertragsmieten zu deckeln. Mietpreissteigerungen signalisieren sowohl den Mietern als auch den Investoren zunehmende Knappheiten. Dies bewirkt, dass sich Mieter nach alternativen Wohnorten, etwa am Stadtrand, umschaufen und dass die Bauherren ihre Neubautätigkeit ausweiten. In der Folge entspannt sich der Markt wieder. Gibt es hingegen eine Mietpreisbremse, wird die Nachfrage nach den entsprechenden Lagen weiter hoch sein, für die Investoren wird es aber keine Anreize mehr geben zu bauen. Die Schiefelage im Wohnungsmarkt wird damit konserviert und sogar verschlimmert.

Internationale Beispiele belegen, welche Folgen dies haben kann. Entweder es entstehen Schattenmärkte, in denen Mieter beispielsweise bei Anmietung einer neuen Wohnung horrenden Preise für Küchen oder anderes Inventar zahlen müssen. Oder aber die Vermieter ziehen sich vollständig aus dem Markt heraus und verkaufen die Wohnungen an Selbstnutzer, wie dies etwa in Spanien passiert ist, wo die strenge Regulierung der Mieten bis weit in die 1990er Jahre hinein die Wohneigentumsquote auf über 80 Prozent getrieben hat. Dann sind bereits junge Menschen darauf angewiesen, frühzeitig Wohneigentum zu bilden und sich hierfür teilweise zu überschulden. Heute würde Spanien das Rad gern zurückdrehen, und es wäre ein Irrsinn, die gleichen Fehler in Deutschland zu begehen.

### *Politische Handlungsempfehlungen zur Stadtentwicklung*

Deutschland erlebt eine Welle der Re-Urbanisierung. Die Menschen möchten in den Ballungszentren leben, und dies wird die Immobilienpreise und Wohnungsmieten dort hochhalten oder sogar weiter steigen lassen. Grundsätzlich sind damit Anreize für mehr Wohnungsbau gegeben, da die höheren Preise im Bestand die Absatz- und Renditechancen des Neubaus erhöhen. Das Problem ist jedoch, dass in den Großstädten das Baulandangebot knapp ist, insbesondere in den zentrumsnahen Lagen, auf die sich die Nachfrage konzentriert.

Ein Blick ins Ausland genügt, um die Potenziale für mehr Wohnraum zu erkennen. Während im Ausland die Skyline einer Stadt als Maß für ihre Attraktivität gilt, sind Hochhäuser in Deutschland, zumal für Wohnzwecke, verpönt. Mit Blick auf die immer weiter steigende Nachfrage nach innerstädtischen Lagen sollte diese Haltung jedoch überdacht werden. Große mehrgeschossige Mehrfamilienhäuser und insbesondere Wohnhochhäuser mit mehr als zehn Etagen bieten die Möglichkeit, auch Haushalten mit weniger Einkommen Wohnraum in zentralen Lagen zu bieten. In Kombination mit hochwertigen Penthäusern in den oberen Etagen bieten sich so Möglichkeiten zur sozialen Durchmischung.

Gegen Wohnhochhäuser werden häufig ästhetische Gründe angeführt. Häufig ist auch zu hören, dass der Blick auf zentrale Bauwerke, etwa Kirchen, nicht versperrt werden darf. Hier gilt es jedoch, einen gesunden Kompromiss zu finden. Abschreckend wirkt das Beispiel Paris: Um den historischen Kern zu erhalten, sind erhebliche Baurestriktionen erlassen worden, die Neubauten quasi verhindern. Die Folge ist, dass Paris zwar wunderschön ist, es jedoch auch so teuer ist, dort zu wohnen, dass es selbst für Haushalte der Mittelschicht nicht bezahlbar ist. Diese Strategie sollte für die deutschen Großstädte kein Vorbild sein.

Wichtig ist, dass moderne Wohnhochhäuser nicht mit den Plattenbauten der 1970er Jahre vergleichbar sind. In Kooperation mit der Stadt können Investoren heute Gebäude gestalten, die sich der Umgebung anpassen und beispielsweise die Verschattung anderer Gebäude minimieren können. Beispiele wie die Bürourwandlungen in Frankfurt am Main zeigen überdies, dass moderne Hochhauskonzepte auch von den Mietern gern angenommen werden.

Darüber hinaus müssen Großstädte auch in die Breite wachsen dürfen. Dies gelingt durch entsprechende Investitionen in die Infrastruktur. Vor allem eine gute Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr sowie gut ausgestattete Schulen und Kindergärten in den Randgebieten sind wichtig. Die Erfahrung zeigt, dass die Menschen sehr wohl an den Stadtrand ziehen, wenn dort alle wesentlichen Infrastrukturen vorhanden sind.

### *Maßnahmen auf Bundesebene*

Somit sind vor allem die Kommunen gefordert, den Wohnungsmarkt zu entspannen. Der Bund kann dies jedoch unterstützen. Zum einen müssen sich Städte strukturell erneuern können; alte und nicht mehr zeitgemäße Gebäude müssen vielfach durch Neubauten ersetzt werden. Das Steuerrecht verhindert dies jedoch vielfach, weil Aufwendungen für Maßnahmen an bestehenden Gebäuden in der Regel sofort abgeschrieben werden können, während ein Ersatzneubau über 50 Jahre abgesetzt werden muss. Die Folge ist: Alte Gebäude werden möglichst lange genutzt, obwohl alternative Gebäude der Nachfrage deutlich besser entsprechen würden und vor allem auch mehr Wohnraum bie-

ten könnten. Diese Diskriminierung des Ersatzneubaus ist nicht nur vor dem Hintergrund der Wohnungsknappheit in den Großstädten zu hinterfragen, sondern auch angesichts der Bedeutung von Energieeffizienz und altengerechten Wohnungen.

Zum anderen kann der Bund sozial schwache Haushalte über die Instrumente der Subjektförderung unterstützen. Gerade das sogenannte Wohngeld ist ein wichtiges Instrument, um sozial schwache Haushalte treffsicher und adäquat im Wohnungsmarkt zu unterstützen. Ebenso wie bei der Übernahme der Kosten der Unterkunft im Rahmen des Sozialgesetzbuches II werden die Leistungen jedoch zu selten an die Entwicklungen im Wohnungsmarkt angepasst. Im Fall des Wohngelds wurden die Leistungen zuletzt 2009 erhöht, 2011 mit dem Wegfall der Heizkostenpauschale sogar gekürzt. Durch bessere Ankopplung an die tatsächlichen Entwicklungen in den jeweiligen Teilmärkten könnten soziale Härten weitgehend aufgefangen werden. ■



## Wohnungsnot aufgrund steigender Mietpreise?

*Petra Heising/Dr. Reiner Braun  
empirica ag Forschung und Beratung*

■ Wohnungsnot herrschte in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg, als der Wohnungsbestand soweit zerstört war, dass Menschen in Kellern und unter Brücken hausen mussten. Diese Zeiten sind zum Glück vorbei. Nicht zuletzt ein erfolgreiches staatliches Wohnungsförderungsprogramm sorgte für eine schnelle Beseitigung der Kriegslasten und hohe Fertigstellungszahlen im Wohnungsbau.



Heutzutage gibt es in Deutschland laut CBRE-empirica-Leerstandsindex über 700 000 leer stehende vermietbare Wohnungen. Von einer allgemeinen Wohnungsnot kann man also nicht sprechen. Gleichwohl gibt es regionale Unterschiede: In einigen Regionen steht jede zehnte Wohnung leer, in anderen werden pro Monat nur wenige frei (Fluktuationsreserve). Steigende oder fallende Mieten sind Folge dieser Knappheiten oder Überschüsse.

Man sollte also nicht von Wohnungsnot sprechen, sondern von einer – regional begrenzten – Wohnungsknappheit. Und Wohnungsknappheit führt zu steigenden Mieten, nicht umgekehrt. Die Frage muss deshalb lauten: Gibt es in Deutschland steigende Mietpreise aufgrund von Wohnungsknappheit?

### *Gibt es in Deutschland Wohnungsknappheit?*

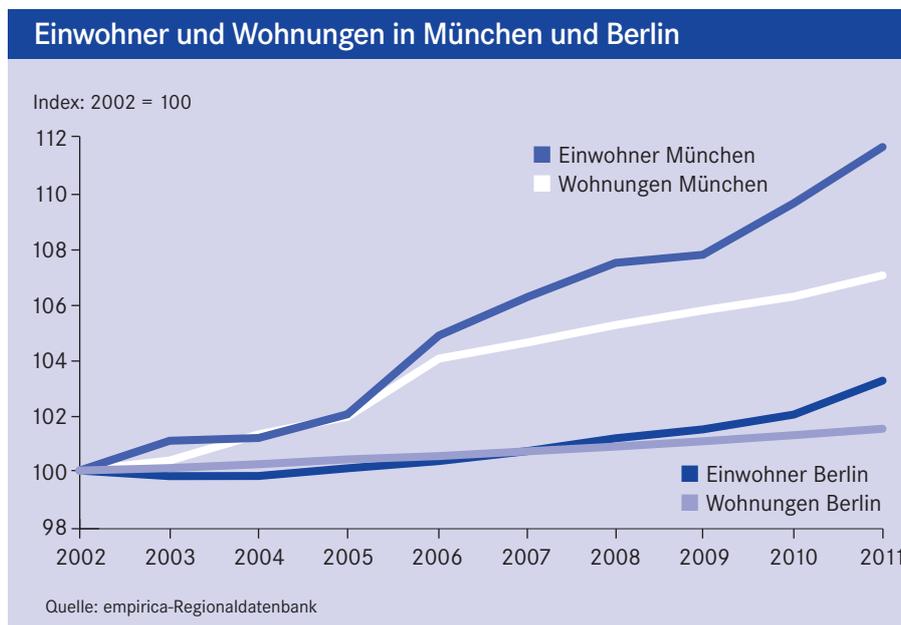
Unstrittig ist, dass die Mieten etwa seit dem Jahr 2006 in Deutschland steigen, in Städten stärker als in Landkreisen. Ein Teil der Mietsteigerungen ist inflationsbedingt, der übrige Teil kann darauf zurückzuführen sein, dass die angebotenen Wohnungen qualitativ besser geworden sind – barrierefrei, energiesparend, hochwertig ausgestattet, zentral gelegen –, oder eben darauf, dass Wohnungen knapper geworden sind, weil das Angebot mit der steigenden Nachfrage nicht Schritt hält.

Die Frage, ob es in Deutschland steigende Mietpreise aufgrund von Wohnungsknappheit gibt, wird für Deutschland insgesamt verneint: Deutschlandweit gibt es genug Wohnungen für alle Haushalte. Aber Haushalte sind nicht beliebig mobil, sondern darauf angewiesen, eine Wohnung in Pendel-Entfernung zu ihrem Arbeits- oder Ausbildungsplatz zu finden. Die Betrachtung kann also nur regional erfolgen.

Man kann Wohnungsknappheit so definieren: Wohnungsknappheit herrscht dort, wo die Nachfrage in den letzten Jahren (2006 bis 2011) schneller gestiegen ist als das Angebot (zum Beispiel über 0,5 Prozentpunkte mehr) und wo gleichzeitig kaum leer stehende Wohnungen vorhanden sind (zum Beispiel die sogenannte Leerstandsquote unter zwei Prozent liegt). Folgt man dieser Definition, gibt es in Deutschland insgesamt 14 Städte mit Wohnungsknappheit: Hamburg, Düsseldorf, Bonn, Köln, Münster, Darmstadt, Frankfurt, Stuttgart, Heilbronn, Karlsruhe, Heidelberg, Freiburg, München und Potsdam. In diesen Städten wohnen zusammen gut vier Millionen Haushalte, das sind elf Prozent aller Haushalte in Deutschland. Ändert man das Kriterium Leerstandsquote auf unter vier Prozent, erweitert sich der Kreis auf 24 Städte; hinzu kommen Flensburg, Kiel, Braunschweig, Offenbach, Kassel, Mannheim, Ulm, Berlin, Dresden und Erfurt. Dann wohnen gut sieben Millionen bzw. 18 Prozent aller Haushalte in Städten, die von Wohnungsknappheit betroffen sind.

### *Gratwanderung zwischen Mieterschutz und Mieterschädigung*

Wenn geklärt ist, aus welchen Faktoren sich die Mietsteigerung zusammensetzt – Inflation, Qualität oder Knappheit –, liegen die staatlichen Einflussmöglichkeiten auf der Hand: Transferzahlungen anpassen, Qualitätsansprüche senken, also weniger Auflagen machen, und eine Angebotsausweitung ermöglichen. Aber statt nach den Ursachen zu suchen, werden häufig die Symptome bekämpft: Mietpreissteigerungen sollen schlichtweg verboten werden. Aktuell wird deshalb öffentlich diskutiert, ob ein weiteres Ansteigen der Mieten nicht über Mietdeckelungen verhindert werden kann. Damit werden allerdings die Marktkräfte ausgehebelt: Auf jedem Markt stellen hohe Preise einen Anreiz



dar, das Angebot zu erhöhen, bis es wieder zur Nachfrage passt. Wenn es sogar darüber hinausgeht, sinken die Preise wieder. Wer Mieten deckelt, möchte keine Anreize für Investoren schaffen, neue Wohnungen zu bauen.

Dabei sind Mietdeckelungen in bestehenden Verträgen von solchen bei Neuverträgen zu unterscheiden. Mietdeckelungen in bestehenden Verträgen sind eigentlich das Gegenteil, nämlich „in Grenzen erlaubte Mieterhöhungen“: Wenn in einem Vertrag ein Preis vereinbart wird, besteht grundsätzlich kein Anspruch darauf, diesen Preis, hier die Miete, nachträglich zu erhöhen. Da Mietverträge aber über viele Jahre laufen können, hat der Gesetzgeber nachträgliche Mieterhöhungen in bestimmten Grenzen, auch zum Inflationsausgleich, erlaubt. Wichtig ist, dass der Mieter sich im Prinzip auf die einmal vereinbarte Miete verlassen kann.

Anders ist es bei Neuverträgen: Hier kann und sollte sich die Miete nach Angebot und Nachfrage richten. Wenn viele Mieter ein und dieselbe Wohnung anmieten wollen, kann sie nur einer bekommen. Der Markt überlässt sie dem, der am meisten zahlt, und schafft gleichzeitig Anreize, noch mehr von diesen Wohnungen zu schaffen, die sich so gut absetzen lassen. Durch Mietdeckelungen bei Neuverträgen wird die Wohnungsknappheit nicht beseitigt, sondern verschärft: Investoren, die ansonsten bereit wären, auf den (in knappen Wohnungsmärkten) teuren Baugrundstücken zu bauen, sehen davon ab, wenn sie nur begrenzte Mieten dafür verlangen dürfen.

### *Transferleistungen und steuerliche Förderung*

Neben der direkten Einflussnahme auf die Mietenentwicklung wirkt der Staat auch über verschiedene Transferleistungen und Subventionen auf den Markt ein: Er zahlt zum Beispiel das sogenannte Wohngeld – abhängig vom Einkommen, der Haushaltsgröße und der Mietstufe des Wohnorts –, erlaubt eine erhöhte steuerliche Abschreibung und übernimmt für sogenannte Hartz-IV-Haushalte die Kosten der Unterkunft durch volle Übernahme der Miete, sofern sie angemessen ist.

■ Transferleistungen sollen dafür sorgen, dass niemand in Deutschland „auf der Straße“ steht. Dass dennoch einige Haushalte klagen, sie fänden keine „angemessene Wohnung“, liegt nicht so sehr am Wohnungsmarkt als vielmehr an den Kommunen, die die Richtwerte für angemessene Wohnungen festlegen: Um Geld zu sparen, senken einige die zulässigen Mietobergrenzen (Richtwerte) auf Größen, die unterhalb der Mieten verfügbarer Wohnungen liegen. Das löst das Problem nicht, sondern verschiebt es an die Sozialgerichte: Bedarfsgemeinschaften, die keine Wohnung finden, klagen. Marktnahe Richtwerte hingegen sorgen dafür, dass alle Hartz-IV-Haushalte eine Wohnung finden können.

■ Das Wohngeld hat sich als ein gutes Mittel der Subjektförderung herausgestellt. Es mindert die Wohnkosten für Haushalte mit relativ niedrigem Einkommen in relativ teuren Regionen. Es gibt unterschiedliche regionale Mietstufen in Deutschland, sodass sich die Förderung auch räumlich steuern lässt.

■ Anders ist es bei der erhöhten steuerlichen Abschreibung, der sogenannten Absetzung für Abnutzung (AfA): Sie wirkt deutschlandweit nach dem „Gießkannenprinzip“, obwohl nur in etwa 20 deutschen Städten Wohnungsknappheit besteht. In den übrigen Regionen, in denen über 80 Prozent aller Haushalte wohnen, verpufft das Fördergeld durch sogenannte Mitnahmeeffekte: Wer auch ohne Förderung gebaut hätte, streicht die Förderung ebenfalls ein. Mitnahmeeffekte

fekte kann es selbst in den 20 Städten mit Wohnungsknappheit geben. Ein weiteres Problem ist der zeitliche Effekt: Von der Ankündigung bis zur Umsetzung einer erhöhten AfA vergeht viel Zeit. So wird das Abwarten statt das schnelle Bauen gefördert. Außerdem gibt es unerwünschte Nebenwirkungen: Mitte der 1990er Jahre waren neue Eigentumswohnungen in Leipzig so teuer wie in München (!) – nur weil es im Osten eine Sonder-AfA gab: 50 Prozent in den ersten fünf Jahren zuzüglich zur normalen jährlich zweiprozentigen Abschreibung. Bauträger und Grundstückseigentümer konnten entsprechend höhere Preise verlangen und schöpften so die höhere Zahlungsfähigkeit ihrer Käufer durch die Sonder-Afa fast vollständig ab. Im Ergebnis verpuffte die Förderung.

Transferleistungen helfen also nicht, die Wohnungsknappheit als solche zu beseitigen. Auch steuerliche Anreize können verpuffen.

### *Politik für komplexe Zusammenhänge*

Die deutschen Politiker wollen alles richtig machen: Klima und Umwelt schützen, Grünflächen erhalten, Arten schützen, hochwertige Stadtentwicklung betreiben, allen Senioren und Familien barrierefreie Wohnungen anbieten – und natürlich die Wohnkosten niedrig halten. Wie passt das zusammen?

All diese Ziele kosten Geld. Irgendjemand muss dafür zahlen – sei es der Staat, der Investor oder der Mieter. Kommunen können die Baulandpreise beeinflussen: Je mehr Bauland es gibt, umso niedriger sind die Marktpreise dafür. Solange sie aber Flächeneinsparung höher werten, dürfen sie nicht über hohe Mieten klagen.

Klimaschutz ist erstrebenswert. Wenn Sanierungsinvestitionen unmittelbar für entsprechend geringere Heizkosten sorgen, werden sie auch ohne staatliche Förderung durchgeführt. Meist tun sie dies aber nicht. Klimaschutz zahlt sich nicht unmittelbar aus, denn davon profitiert erst die nächste Generation. Wenn man Klimaschutz die oberste Priorität einräumt, darf man ebenfalls nicht über hohe Mieten klagen.

Politik muss klare Ziele formulieren – und sie auch dann konsequent verfolgen, wenn es Zielkonflikte gibt. Immer nur Teilaspekte als wünschenswert zu nennen, wird der Komplexität der Zusammenhänge nicht gerecht.

### *Sozialer Wohnungsbau mit Fallstricken*

Das Einzige, was gegen Wohnungsknappheit hilft, ist, mehr Wohnungen zu bauen. Bei der Rolle des Staates denkt man unmittelbar an die soziale Wohnbauförderung: Der Investor bekommt ein verbilligtes Darlehen gegen die Zusage, nur Personen mit niedrigem Einkommen, die einen Wohnberechtigungsschein vorweisen können, in seine Wohnung zu lassen und nur eine begrenzte Miete zu verlangen. Das Problem ist: Gerade in teuren Regionen findet sich häufig kein Investor, weil die frei finanzierte Marktmiete für ihn viel lukrativer ist als das verbilligte Darlehen, das angesichts der zurzeit niedrigen Zinsen ohnehin an Attraktivität verliert. Dies führt dazu, dass einige Bundesländer die Sozialmiete, aber auch die Einkommensgrenzen angehoben haben.

Dadurch mag es zu mehr Investitionen im sozialen Wohnungsbau kommen; durch die gestiegenen Einkommensgrenzen steigt gleichzeitig aber auch die Zahl der Berechtigten zum Bezug solcher Wohnungen. Es gibt Schätzungen,

nach denen in einigen Städten inzwischen rund 50 Prozent aller Haushalte Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein hätten. Tatsächlich aber können nur wenige Hundert Sozialwohnungen pro Jahr in einer Stadt neu bezogen werden. Aus diesem „Mismatch“ folgt eine eklatante Ungleichbehandlung zwischen den „Glücklichen“, die eine Sozialwohnung beziehen können, und den vielen anderen, die ebenso ein Recht darauf hätten.

Ein weiteres Problem ist die Fehlbelegung: Wenn das Einkommen eines bedürftigen Haushalts später steigt, darf er dennoch wohnen bleiben und zahlt dafür keine oder allenfalls eine sehr geringe Fehlbelegungsabgabe. De facto hat er keinen Anreiz, aus der geförderten Wohnungen auszuziehen, auch wenn inzwischen andere Haushalte mit geringem Einkommen dringend eine Wohnung suchen. Dann müssen neue Sozialwohnungen gebaut werden.

Offenbar wird hier mit zweierlei Maß gemessen: Haushalte, die eine der wenigen freien Sozialwohnungen ergattern, dürfen in Neubauqualitäten ziehen. Die übrigen Bedarfsgemeinschaften dürfen am freien Markt nur angemessene Wohnungen bis zu einer bestimmten Miethöhe, also tendenziell eher ältere Wohnungen in sehr einfacher Qualität anmieten. Die preisgebundenen Neubau-Sozialwohnungen sind teilweise sogar teurer als die frei finanzierten Wohnungen im Bestand. Warum schafft man statt teurer Neubauwohnungen nicht entsprechend mehr Belegungsrechte im kostengünstigeren Wohnungsbestand? Das Instrument der mittelbaren Belegung, also Neubauförderung gegen Belegungsrechte in Bestandswohnungen, verbindet beide Ansätze. Neue Sozialwohnungen zu bauen ist hingegen teuer, verdrängt teilweise den frei finanzierten Neubau und bleibt daher fast ohne Mengeneffekt.

Der Staat kann Investitionen auf dem frei finanzierten Markt erleichtern. Solange er aber Bauland knapp hält und Wohnungsbauinvestitionen mit hohen Auflagen (Barrierefreiheit, Sanierungszustand, Pflichtanteil Sozialwohnungen und weitere soziale oder ökologische Auflagen) versieht oder gar Mietdeckelungen bei Neuverträgen verlangt, darf er nicht über Wohnungsknappheit klagen.

### *Wohnungen bauen, wo Wohnungen fehlen!*

Neue Sozialprogramme müssen aus fiskalischen Gründen klein bleiben und erreichen in „Förderlotterien“ nur eine winzige Minderheit der Berechtigten. Die Engpässe am Markt werden jedoch nicht spürbar verändert. Besser als sozialer Wohnungsbau wären neue individualisierte Förderungen, durch die vor allem unterversorgte, einkommensschwächere Familien eine Förderzusage in Form eines Umzugswohngelds erhalten. Die begünstigten Familien könnten sich gestützt auf die zugesagten Mietbeihilfen am Markt angemessene Wohnungen an für sie geeigneten Standorten im Rahmen ihrer Belastbarkeit neu mieten.

Die aktuell öffentlich diskutierten Subventionsvorschläge konzentrieren sich darauf, die Investitionsnachfrage zu erhöhen. Das geht am zentralen Mangel der Märkte vorbei, denn in Wachstumsstädten fehlt preiswertes Bauland. Stattdessen wird der Neubau durch kommunale Auflagen und Zurechnung von Folgekosten – etwa Bereitstellung von Kindertagesstätten und Erhaltung von Grünflächen – stark verteuert. Gemessen an dauerhaft verbesserten Neubaumöglichkeiten sind auch die „Gießkannen“ des Steuerrechts sinnlos oder überflüssig. Konjunkturell kämen sie ohnehin zu spät. Und auch die wenigen Sozialwohnungen, die noch gebaut werden, stehen nicht immer dort, wo sie gebraucht werden, und haben zudem mengenmäßig kaum spürbare Wirkungen.

Hinzu kommt: Alle wollen größere und bessere Wohnungen, doch kaum jemand will Wohnungsbau in Sichtweite. Dieses Dilemma bleibt und wird in den aktuell öffentlich diskutierten Vorschlägen ausgeklammert.

Wohnungsmärkte mit Leerstandsreserven erhöhen den Wettbewerb und wirken sozialer als mehr Regulierungen. Das schützt die Mieter und verbessert ihre realen Lebensbedingungen. Für die Kommunen bleibt die ewige Aufgabe, durch günstige Investitionsbedingungen hohe Fertigstellungen zu ermöglichen. Die Nachfrager brauchen gerade am Wohnungsmarkt mehr Wahlmöglichkeiten. Deshalb gilt weiter: Wohnungen bauen, wo Wohnungen fehlen – auch gegen lokale Widerstände! ■

## Staatlicher Handlungsbedarf auf dem Wohnungsmarkt?

*Prof. Dr. Andreas Pfnür  
Technische Universität Darmstadt, Fachgebiet Immobilienwirtschaft  
und Baubetriebswirtschaft*



■ Wenn von Wohnungsnot in Deutschland die Rede ist, dann betrifft dies begrenzte Regionen und Städte. Dazu gehören neben beispielsweise München und Hamburg zahlreiche weitere Universitätsstädte. Urbanisierungstendenzen, die Lust am Leben in der Stadt und dessen Komfort treiben den wohlhabenden Teil der Bevölkerung in die Städte.

Begleitet wird dieser Prozess von einer neu entdeckten Konsumpräferenz fürs Wohnen. Während aufwendigen Wohnungen und Häusern in Deutschland lange Zeit das Attribut unangemessenen Protzes anhaftete, hat sich die Situation in den letzten Jahren deutlich gewendet. Ein Großteil derjenigen, die es sich leisten können, gibt mehr für Wohnen aus als früher. Parallel dazu vollzieht sich ein Modewandel. Vor Jahrzehnten war das Haus auf dem Land im Speckgürtel der Metropolen der Inbegriff von Wohnqualität. Jetzt ist ein starker Trend zu möglichst urbanen, pulsierenden Städten erkennbar.

Für die weitere Analyse ist bedeutsam, diese Ursache der Nachfrageverschiebung am Wohnungsmarkt zu betonen: Die Konsumpräferenzen vermögender Teile der Bevölkerung haben sich zugunsten des Bereichs Wohnen verändert. Modernes Wohnen in der Stadt verschafft den Eigentümern einen emotionalen Zusatznutzen, den sie zuvor beispielsweise in einem teuren Sportwagen fanden. Verstärkend wirken die derzeit unattraktiven Alternativen zur sicherheitsorientierten Kapitalanlage. Auch wirkt die Vererbung großer Vermögen der Nachkriegsgeneration Trend verstärkend.

### *Urbanisierung mit Nebenwirkungen*

Diese Entwicklung führt zwangsläufig zu einem Verdrängungsprozess der angestammten Bevölkerung. Zumeist werden unter dem Druck der wachsenden Nachfrage Mietwohnungen in hochwertige Eigentumswohnungen umgewandelt. Selbstnutzer ersetzen so Mieter. Mietwohnungen werden durch diesen Umwandlungsprozess knapper und durch Aufwertung der verbleibenden Bestände hochwertiger. In diesen Teilmärkten schießen die Mieten den Marktge-

setzen folgend in die Höhe. Schließlich folgen Mietanpassungen in den Bestandsobjekten, und die Sozialstruktur der betroffenen Viertel wird verändert, da insbesondere die sozial schwächeren Teile sich den Stadtteil nicht mehr leisten können. Soziologen bezeichnen diesen Prozess als Segregation.

Dieses Geschehen hat nur bedingt mit Wohnungspolitik zu tun. Hier geht es um Sozialpolitik, konkret um die Frage, ob und wie viel soziale Durchmischung wir uns in urbanen Lebensräumen leisten wollen. Es geht also um Geld, vielmehr um Transfers an diejenigen, die sich die betroffenen Quartiere nicht mehr leisten können. Zudem geht es um das gegenseitige Aufwiegen von Rechten Einzelner. Im Politikprozess stehen die Interessen derjenigen, die ihre Erfüllung in einem „neuen Leben“ in der Stadt sehen, den Interessen der angestammten Bevölkerung gegenüber, die allein die Veränderung ihres Stadtteils nicht aufzuhalten vermögen.

### *Selbsteilungskräfte von Wohnungsmärkten nutzen*

Dennoch ist das Thema immobilienwirtschaftlich und damit auch volkswirtschaftlich relevant. Aus sozialpolitischem Anlass droht, dass in Immobilienmärkte regulatorisch eingegriffen wird. Damit hat die Branche bislang schlechte Erfahrungen gemacht. Immobilienpolitik im Allgemeinen und Wohnungspolitik im Besonderen waren in den letzten Jahrzehnten in Deutschland selten nachhaltig. Das ist insofern problematisch, da Fehlentwicklungen kaum zu korrigieren und mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden sind. Die Tatsache, dass mit circa neun Billionen Euro mehr als die Hälfte des Vermögens der privaten Haushalte in Immobilien gebunden ist, macht deutlich, dass für zahlreiche Interessengruppen hohe Potenziale bewegt werden, wenn Wohnungspolitik Änderungen unterliegt. Konjunkturprogramme zum Aufbau Ost sind hierfür ein gutes Beispiel. Wohnungspolitik war in den letzten Jahrzehnten oft kein Selbstzweck, sondern diente der Wirtschaftsförderung und den Kapitalmarktteilnehmern; aktuell dient sie dem Zweck der Energiewende.

Aus Sicht der Immobiliennutzer werden die Marktkräfte einen Teil des Problems hoher Immobilienpreise lösen. Erfahrungen zeigen, dass die Segregation zu fallender Attraktivität der Quartiere führt, zu einer Überalterung der Bewohner und oft zu einem schlechteren Preis-Leistungs-Verhältnis der Versorgung im täglichen Bedarf. Die Karawane der Jungen, Kreativen und Attraktiven zieht weiter in bezahlbare Quartiere, wo die wachsende Dynamik vermögende Klientel nach sich zieht. Die Spirale der Segregation geht an anderer Stelle weiter. Beispiele dafür finden sich in Hamburgs Stadtteilen Pöseldorf und Eppendorf sowie in München Schwabing. Preisgünstiger Wohnraum wird dort auf absehbare Zeit nicht wieder entstehen.

Allerdings kommt auch der Preisanstieg regelmäßig zu einem Stillstand. Immobilienwirtschaftlich ist dieser Prozess notwendig, um frisches Kapital in die Sanierung von baufälligen Objekten zu locken. Jeder regulatorische Eingriff verschreckt potenzielle Investoren und verhindert die laufende Instandhaltung und Anpassung der Wohnungsbestände an neue Marktanforderungen. Damit drohen Instandhaltungsstaus und Qualitätsverluste der Immobilienbestände in den Metropolen, was sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen auswirkt. Im Ergebnis ist den betroffenen Kommunen zu raten, nur im Fall massiver Marktverwerfungen, die es lediglich in Ausnahmen zu beobachten gibt, – vorsichtig dosiert – regulatorisch einzugreifen.

### *Kommunalpolitik für bezahlbaren Wohnraum*

Nicht nur aufgrund ihrer rechtlichen Verpflichtung zur Gewährleistung einer angemessenen Wohnraumversorgung, sondern insbesondere auch, um ihre Region im ökonomischen Sinne wettbewerbsfähig und damit lebenswert zu erhalten, sollten Kommunen für die sozial Schwächeren jenseits dieses Prozesses gezielt Alternativen aufbauen. Nötig ist dazu eine aktive Politik für bezahlbaren Wohnraum durch die Attraktivitätssteigerung alternativer Quartiere.

Die Statistiken zeigen, dass in Deutschland derzeit kein Wohnungsmangel herrscht. Die vorhandenen Wohnungen sind allerdings nicht dort, wo sie nachgefragt werden. Ergo ist politisch dafür Sorge zu tragen, dass die wenig attraktiven Quartiere und Objekte in den Fokus rücken. Gering-investiver Aufwertung von vernachlässigten Quartieren nach der Devise „arm, aber sexy“ ist immobilienökonomisch regelmäßig Vorrang zu geben vor der Verhinderung von „Luxussanierungen“. Immobilienbestände müssen laufend an veränderte Nutzungen und neue ökologische Standards angepasst werden.

Von der Immobilienwirtschaft bislang weitgehend unreflektiert bahnt sich derzeit unter dem Stichwort „Zukunft der Arbeit“ eine massive Veränderung von Lebensumständen ihren Weg. Ermöglicht durch neue Netztechnologien und unterstützt durch Veränderungen in den Organisations- und Managementstrukturen der Unternehmen wird zumindest die Büroarbeit in Zukunft zum Arbeitnehmer kommen und der Arbeitnehmer nur noch selektiv zur Arbeit gehen. Zu erwarten ist, dass sich die physische Organisation der Arbeit weitgehend von den altbewährten Bürostandorten in den Zentren der Metropolen ablöst und dadurch für die Beschäftigten das Arbeiten überall möglich wird. Angesichts wachsenden Fachkräftemangels mobilisiert diese veränderte Organisation der Arbeit Arbeitsmarktreserven bei älteren und familiengebundenen Arbeitnehmern. Der tradierte Standortfaktor Arbeitsplatznähe dürfte sich dadurch in seiner Bedeutung zukünftig erheblich relativieren. Bei gleichzeitig abnehmender Bedeutung des Einzelhandels zugunsten des Internethandels verlieren vermutlich einige der derzeit höchstbezahlten Wohnlagen in den Metropolen ihre Attraktivität. Die erforderlichen Anpassungsprozesse des Wohnraumangebots bedingen funktionsfähige, nur wenig regulierte Immobilienmärkte.

### *Keine zukunftsfähige Wohnraumversorgung ohne privates Kapital*

Aus Sicht der Immobilieneigentümer kann der laufend notwendige Erneuerungsprozess der Wohnungsbestände nur durch privates Kapital und entsprechende Marktmechanismen am Leben erhalten werden. Eine planwirtschaftliche Wohnungspolitik ist nicht finanzierbar. Allein die energetische Gebäudesanierung nach den Zielen des Energiekonzepts 2050 wird in Deutschland Investitionen in Höhe von zwei Billionen Euro erfordern. Hier wären die Haushalte der öffentlichen Hand schnell überfordert. Insgesamt zeigt sich, dass die öffentliche Hand aufgrund der hohen Kapitalintensität bei regulativen Eingriffen in die Immobilienwirtschaft gut beraten ist, eine Null-Fehler-Strategie zu wählen, um die Finanzierbarkeit der Bestandsanpassungen nicht zu gefährden.

Statt bezahlbaren Wohnraum durch Eingriffe in die Preisbildung teurer Quartiere zu schaffen, besteht die wahre Herausforderung an die Politik in der dynamischen Anpassung der Wohnungsbestände an die Energiewende und die „Zukunft der Arbeit“. Vermutlich rücken zukünftig Standorte, die ihre hohe

Lebensqualität nicht aus der Zentralität zu Einkaufsmöglichkeiten und Arbeitsstätten beziehen, in den Fokus der Wohnungsuchenden. Diese Orte gilt es, bereits heute zu identifizieren und dort für ein positives Investitionsklima zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum zu sorgen. Gefordert sind vor allem Kreativität und Flexibilität im Bauland-Management und bei Genehmigungsverfahren.

Die Wohnkosten haben inzwischen vermutlich die Grenzen der Belastbarkeit von Beziehern geringer Einkommen erreicht. Die öffentliche Hand unterstützt aktuell rund fünf Millionen Haushalte mit Mietzuschüssen in Form von sogenanntem Wohngeld und mit der Übernahme der Kosten der Unterkunft im Rahmen des Sozialgesetzbuches II in Höhe von jährlich circa 17 Milliarden Euro. Wenn Mieten steigen, dann trifft das unmittelbar die öffentlichen Haushalte. Angesichts eines dramatisch abnehmenden Umfangs an mietpreisgebundenem Wohnraum bei steigenden Mietniveaus, ist hier mit deutlich wachsenden Kosten zu rechnen. Deshalb ist dafür Sorge zu tragen, höchste Maßstäbe an die Effizienz der Wohnraumversorgung anzulegen.

Aus der Eigentümerperspektive stellt sich die Frage, wer das Kapital zur Bereitstellung des derzeit zwingend benötigten preisgünstigen Wohnraums zur Verfügung stellt: Privatwirtschaft oder öffentliche Hand? Zumindest konzeptionell ist ein partnerschaftliches Zusammenspiel der beiden Parteien im Zuge von sogenannten Öffentlich Privaten Partnerschaften zu überlegen. Empirisch nachweisbar ist, dass privatwirtschaftliche Immobilienunternehmen gegenüber öffentlichen Eigentümern Effizienzvorteile generieren. Gleichzeitig erfordert die wohnungswirtschaftliche Gewährleistungsverantwortung des Staats weitgehende Eingriffsmöglichkeiten in die immobilienwirtschaftlichen Prozesse, sodass solche Wertschöpfungspartnerschaften in vielen Fällen die effizienteste Lösung darstellen können.

### *Wohnungspolitik versus Sanierung kommunaler Haushalte*

Aus Sicht der Produzenten von Immobilien und immobilienwirtschaftlichen Dienstleistungen stellt sich die Frage, wer den an ausgewählten Standorten fehlenden preisgünstigen Wohnraum errichten soll. Die Kapazitäten der deutschen Bauwirtschaft sind in den letzten Jahren massiv gesunken, sodass jede Steigerung der Nachfrage mit steigenden Baupreisen einhergeht. Sollte die öffentliche Hand Anreize zum Neubau von preisgünstigem Wohnraum setzen, ist dringend dafür Sorge zu tragen, dass die Effekte der Verbilligung der Wohnkosten nicht durch steigende Baukosten aufgezehrt werden. Als Instrument einer vorsichtigen Entwicklungsstrategie bieten sich auch in der Leistungserstellung Wertschöpfungspartnerschaften zwischen öffentlicher Hand und Bauwirtschaft an. Sie haben bereits bei der Bereitstellung öffentlicher Gewerbeimmobilien zu effizienten Lösungen geführt.

Schließlich muss die öffentliche Hand maßgeblich selber dazu beitragen, die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum für Projektentwickler möglichst preisgünstig zu gestalten. Die Hebel liegen in der Bereitstellung von kostengünstigen Grundstücken und in unbürokratischen Genehmigungsverfahren begründet. Derzeit ist zu beobachten, dass zumeist finanziell angeschlagene Kommunen sich mit der Zurverfügungstellung preiswerter Grundstücke schwer tun. Die Interessen der Kämmerer, die mit der Veräußerung kommunaler Grundstücke einen Beitrag zur Haushaltssanierung erwarten, stehen den wohnungspolitischen Zielen entgegen. ■

## Neue Wohnungsnot – Entstehung und politische Antworten

*Lukas Siebenkotten*

*Bundesdirektor Deutscher Mieterbund e. V.*



■ Gibt es in Deutschland eine „neue Wohnungsnot“? Wer die Medienberichte in München, Berlin oder Frankfurt am Main studiert, wird die Frage eindeutig bejahen. Anderswo, in Duisburg, Cottbus und selbst in Leipzig, bekommt man ein anderes Bild vermittelt. Die Unterschiede in den Versorgungslagen der deutschen Städte erschweren generalisierende Antworten. Aber nicht nur die Frage, ob es Wohnungsnot gibt, auch die Frage nach Ursachen, Beginn und den angemessenen politischen Antworten erfordern Differenzierung. Schließlich geht es auch um Begrifflichkeiten. Mit der Wohnungsnot der Nachkriegszeit haben die heutigen Wohnungsmarktlagen nichts gemein. Verbände und Politik tun deshalb gut daran, wenn sie mit alarmistischen Begriffen sparsam umgehen.

Die Bundes- und vielerorts auch die Landespolitiker haben in erheblichem Maße zur Entstehung der Wohnungsknappheit beigetragen. Wer zum Beispiel die Medienberichte in der deutschen Hauptstadt von heute mit denen von vor drei bis vier Jahren vergleicht, wähnt sich in verschiedenen Welten. „Gesamtstädtisch betrachtet haben wir in Berlin im Vergleich zu anderen Städten einen entspannten Wohnungsmarkt mit einem günstigen Mietniveau und überwiegend geringen Mietsteigerungen“, konnte man noch Ende 2010 in einer Antwort des Berliner Senats auf eine Kleine Anfrage der Opposition nachlesen. Etwa ein halbes Jahr später wurde die Einschätzung grundlegend korrigiert. Die Wohnungspolitik war nun Wahlkampfthema. Heute wird in derselben Stadt von dramatischen Knappheiten, drastischen Mietanstiegen und chronisch geringer Neubautätigkeit geredet.

### *Verzerrtes Abbild der Realität*

Das alles soll sich so grundlegend und in nur drei Jahren gewandelt haben? Selbstverständlich sind die Probleme nicht über Nacht entstanden. In Berlin – wie in vielen Universitätsstädten – begann der Nachfrageanstieg um das Jahr 2006 herum. Der einfache Blick in die amtlichen Zahlen hätte gezeigt, wie stark die Schere zwischen geringen Baufertigstellungen und ansteigender Wohnungsnachfrage sich öffnete. Aber die Politik hat ihre eigene Zeitrechnung und Problemwahrnehmung. Schlechte Nachrichten zur regionalen Wohnungsversorgung passen – insbesondere in Wahlkampfzeiten – nicht in die Bilanz erfolgreichen Regierens. Das Problem der geschönten Lageberichte war: Sie hat politische Reaktionen verschleppt, die Anwendung rechtlicher Instrumente wie die Zweckentfremdungsverbotsverordnung unmöglich gemacht und Investoren vom Hof gejagt. Sie ist also ein wichtiger Mitverursacher der heutigen Problemlagen.

Soweit zur politischen Situationsbeschreibung. Wie aber sehen die Fakten aus? Wenn man die Betrachtung mit einem Vergleich der Mietspiegelmieten von 2007 und 2012 beginnt, bietet sich zunächst ein undramatisches Bild. Nach dem Mietspiegelindex des Forschungs- und Beratungsinstituts F+B hat in den Städten mit Mietspiegeln – dabei verfügen mehr große Städte über einen Mietspiegel, sodass die Durchschnittswerte etwas stärker durch große als durch klei-

ne Städte geprägt sind – eine Referenzwohnung von 65 Quadratmetern mit zeitgemäßer Ausstattung und in guter Lage im Jahr 2007 im Bundesdurchschnitt 378 Euro nettokalt gekostet. Die Miete für die gleiche Referenzwohnung ist im Fünf-Jahres-Zeitraum bis 2012 auf 398 Euro, also um gute fünf Prozent angestiegen.

Diese moderate Steigerung um jährlich ein Prozent bietet aber ein verzerrtes Abbild der realen Situation. Zum einen, weil sich Städte mit Rückgängen und Städte mit Anstiegen im statistischen Durchschnitt neutralisieren. Die gleiche Wohnung, für die man in München nahe zehn Euro nettokalt zahlt, kostet in Leipzig nur die Hälfte; die regionalen Unterschiede verbieten eine Generalisierung. Zum anderen werden in den Mietspiegelzahlen die sehr hohen Wiedervermietungsmieten, die bei einem Mieterwechsel verlangt werden, nur bedingt sichtbar. Diese in den letzten Jahren drastisch angestiegenen Mieten gehen erst zeitverzögert in das Mietniveau ein, welches von den überwiegend bestandsgeprägten Mietspiegeln abgebildet wird. Der mietpreistreibende Faktor mit der größten Signalwirkung für die erlebte und gefühlte Situation von Wohnungsuchenden hat in den Zahlen nur geringes Gewicht. Der Abstand zwischen hohen Wiedervertragsmieten und den deutlich niedrigeren Bestandsmieten lag laut F+B im Jahr 2012 je nach Stadt zwischen 44 Prozent in Konstanz, 31 Prozent in Mainz, 23 Prozent in Hamburg, 24 Prozent in Düsseldorf und 13 Prozent in Berlin. Diese hohen „Eintrittsprämien“ in den Wohnungsmarkt betreffen vor allem die zugezogenen Neubürger und diejenigen, die aufgrund persönlicher und beruflicher Veränderungen innerhalb der Stadt umziehen müssen.

### *Wohnungsbauförderung und Stärkung der Gemeinwirtschaft*

Dass diese Situation eine politische Herausforderung erster Ordnung darstellt, haben mittlerweile die meisten Städte und – mit großer Verspätung – auch die Bundespolitiker erkannt. Aber die Reaktionen reichen von eindimensionalen Antworten bis hin zu Vorschlägen, auf die das Prädikat „Thema verfehlt“ passen würde. Die größte Übereinstimmung versammelt sich hinter der Forderung nach einer deutlichen Steigerung der Neubauzahlen. Der jetzt vorhandene Konsens war bis vor zwei Jahren nicht selbstverständlich und ist erfreulich. Da sich die Neubauzahlen in vielen Gemeinden viele Jahre unterhalb der notwendigen Leistung im Ersatzwohnungsbau bewegten und erst recht nicht ausreichten, um den Anstieg der Wohnungsnachfrage auszugleichen, sind sehr deutliche Steigerungen der Neubauzahlen erforderlich.

Über die notwendige Zusammensetzung des Neuangebots, dessen Mietpreisstruktur und die Art seiner Förderung herrscht dagegen sehr viel weniger Konsens. Aus Sicht des Deutschen Mieterbundes ist nicht nur eine deutliche Erhöhung der Neubauzahlen erforderlich, sondern auch die Ausweitung des preis- und belegungsgebundenen Wohnungsbestandes in der Größenordnung von mindestens 100 000 Wohnungen. Das kann durch soziale Wohnraumförderung, durch städtebauliche Verträge – in denen eine Quote von preiswerten Neubauten festgelegt wird –, durch Aktivierungen von Bestandswohnungen oder durch Ankauf von Belegungsbindungen erreicht werden. In jedem Fall ist es notwendig, dass die Kompensationszahlungen des Bundes von derzeit 518 Millionen Euro jährlich mindestens in gleicher Höhe über das Jahr 2014 hinaus festgeschrieben werden. Die Diskussionen innerhalb der Bundesregierung, die Zahlungen schon 2015 zu reduzieren, gehen in die falsche Richtung.

Soweit es um die soziale Wohnraumförderung im Neubau geht, ist es zurzeit schwierig, Anreize allein auf zinsverbilligte Darlehen zu beschränken. Es sollte über Baukostenzuschüsse nachgedacht werden sowie – in Verbindung damit – über eine gezielte und langfristige Ausweitung eines neu definierten gemeinwirtschaftlichen Wohnungssektors. Österreich, eine Ausnahme in der Europäischen Union, ist mit dem Erhalt der Wohnungsgemeinnützigkeit einen Weg gegangen, der sich bewährt hat und eine Vorbildfunktion erfüllt. Die derzeitigen Maßnahmen in vielen Kommunen zeigen, wie wichtig selbst noch die Überbleibsel des alten Gemeinwirtschaftssektors für eine aktive Wohnungspolitik sind. Es war ein historischer Fehler, diesen Sektor durch gesetzliche Veränderungen sowie durch Abverkauf und Privatisierung zu schwächen. Die kurzfristige Belebung des geförderten Wohnungsbaus mit der langfristig orientierten Stärkung einer neuen Wohnungsgemeinwirtschaft zu verbinden, ist eine zentrale Zukunftsaufgabe.

### *Mietdeckelung bei Wiedervermietung, nicht bei Erstbezug*

Ebenso wichtig wie die Diskussion über die Instrumente, die zur Ankurbelung des Neubaus eingesetzt werden sollten, ist die Soforthilfe, die an der eigentlichen Quelle der Mietpreissprünge, bei der Wiedervermietung, ansetzen müsste. Eine deutliche Steigerung der Neubauzahlen ist erforderlich, sie kann sich aber erst mittelfristig dämpfend auf das Mietpreisniveau auswirken. Kurzfristig kommen durch Neubau Wohnungen an den Markt, die sich selbst dann, wenn Subventionen eingesetzt werden, am oberen Rand des Bestandsmieten-niveaus bewegen werden. Deshalb gibt es zu einer wirksamen Begrenzung der Wiedervertragsmieten keine Alternative. Die dazu vom Deutschen Mieterbund gemachten Vorschläge haben bislang keinen Eingang in die mietrechtlichen Reformen der Regierungskoalition gefunden. Die wirksame Begrenzung von Wiedervertragsmieten würde – so lautet ein zentrales Argument – eine kontraproduktive Investitionsblockade auslösen und damit die Wohnungsnot weiter verschärfen. Es ist lohnenswert, sich mit dieser bei genauem Hinsehen vielschichtigen Behauptung ernsthaft auseinanderzusetzen.

Eine Implikation lässt sich leicht entkräften, nämlich die sachlich falsche Behauptung, mit der Begrenzung der Wiedervertragsmieten sei eine Deckelung der Neubaumieten verbunden. Die Forderung des Mieterbundes zielt darauf ab, die Wiedervertragsmieten an die ausstattungs- und baualtersspezifischen Mieten des Mietspiegels anzubinden. Im Fall eines Mieterwechsels soll eine mehr als zehnpromzentige Überschreitung der ortsüblichen Vergleichsmieten unzulässig sein. Das Neubaumietengefüge wird davon überhaupt nicht berührt. Naturgemäß kann die Baualtersgruppe der neu gebauten Wohnungen erst nach einer gewissen Verweildauer am Markt in die Bildung der ortsüblichen Vergleichsmieten und die Mietspiegel eingehen. Bis dahin, in jedem Fall aber bei Erstbezug, können die Mieten frei finanzierter Neubauwohnungen am Markt ausgehandelt werden.

Die zweite Implikation des Blockadearguments hebt auf den Zusammenhang zwischen den im Wohnungsbestand erzielbaren Gewinnen und der Neubautätigkeit ab. Wer die Wiedervermietung preisrechtlich begrenze – so lässt sich das Argument zusammenfassen – begrenze die Einnahmen und damit auch die Kapitalbildung für Neubauinvestitionen. Zunächst einmal ist ein Zehn-Prozent-Aufschlag auf die ortsübliche Vergleichsmiete ohne investive Gegenleistung alles andere als ein Gewinnverzicht. Sie ist, um es beim Namen zu nennen, die Abschöpfung eines Wertzuwachses, der allein durch eine Knappheitssituation erzeugt wird.

Lohnenswerter als ein Streit hierüber ist jedoch die empirische Überprüfung des behaupteten Zusammenhangs von Einnahmesteigerung und investiven Impulsen. Die Investitionstätigkeit in den zurückliegenden Jahren kommt als Beleg für diesen Zusammenhang jedenfalls nicht infrage. Die Fertigstellungszahlen im Wohnungsbau sind trotz großer Wohnungsknappheit in den Ballungszentren laut Statistischem Bundesamt seit 2008 von einem eher niedrigen Niveau in Höhe von 175 927 Wohnungen auf 186 332 im Jahr 2012 angestiegen. Der größte Teil dieser Fertigstellungen geht auf das stetige Element des selbst genutzten Ein- und Zweifamilienhausbaus zurück, der in keinem Zusammenhang mit den Knappheitssituationen auf den städtischen Mietwohnungsmärkten steht. Nur ein bescheidener Anteil des Anstiegs bei den Fertigstellungen geht auf ein Mehr an Geschosswohnungen zurück.

### *Verschiebungen in der Besitzstruktur von Immobilien*

Dieser Entwicklung kann man mit dem Einwand begegnen, dass Zeitverzögerungen zwischen der Wahrnehmung von Knappheitssituationen und Investitionszuwächsen üblich sind. Dieser Zustand dauert jedoch bereits sehr lange an, und die Steigerungsraten bei Fertigstellungen im Jahr 2012 dämpfen zumindest den Optimismus eines Trendwechsels. Wichtiger sind andere Entwicklungen:

- Die Struktur des Immobilienbesitzes hat sich wesentlich verändert. Die finanzmarktgetriebenen neuen Investoren, wie die Deutsche Annington, GAGFA oder Cerberus, die auf dem bundesdeutschen Markt beispiellos expandiert haben, spielen im Neubau keine Rolle. Sie verwerten einen vorhandenen Wohnungsbestand durch schnellen Kauf und Verkauf sowie durch Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen. Die Aktivitäten dieser Unternehmen stehen allerdings gesetzlichen Regelungen entgegen, mit denen man die Verwertungsmöglichkeiten des Wohnungsbestandes begrenzen würde.

- Eine weitere für die Fragestellung relevante Verschiebung in der Besitzstruktur wurde in den letzten Jahrzehnten durch Umwandlung hervorgerufen. Diese Wohnungen und Eigentümergruppen befinden sich schwerpunktmäßig in den großstädtischen Zentren der neuen Wohnungsnot. Einen Beitrag zum Neubau leistet diese Eigentümergruppe, die heute einen wesentlichen Teil der Mieteinnahmen in Großstädten abschöpft, nicht.

- Nimmt man die theoretisch plausible These einer Investitionsblockade ernst, dann erscheint auch eine andere „Realentwicklung“ als widersinnig. Vielerorts werden die ehemals gemeinnützigen städtischen Wohnungsunternehmen als Instrumente der Kommunalpolitik bei der Steigerung der Neubauzahlen besonders in Anspruch genommen. Nicht selten – so in Berlin, Hamburg, Potsdam und verschiedenen anderen Großstädten – werden sie dabei durch Kooperationsvereinbarungen zeitgleich auf eine sozialere Vermietungspraxis und „freiwillige“ Mietverzichte bei Mietvereinbarungen verpflichtet.

### *Vermögensungleichheit zwischen Immobilienbesitzern und Mietern*

Der politisch bedeutende Kern der Kontroverse über gesetzliche Regelungen zur Mietbegrenzung bei Wiedervermietung liegt woanders. Der Historiker *Hans Ulrich Wehler* hat ihn in seinem im Jahr 2013 erschienenen Buch „Die neue Umverteilung – Soziale Ungleichheit in Deutschland“ auf den Punkt ge-

bracht. Dort beklagt er, dass sich das Privatvermögen „in den letzten Jahren von 4,5 auf 9 Billionen Euro“ verdoppelt hat. Dabei sei der „Löwenanteil daran zu den obersten fünf bis zehn Prozent der Sozialhierarchie gewandert“.

Wer diese Mahnung als „linksradikales Mantra“ abtun möchte, wie es *Wehler* selbst – ein angesehener Sozialhistoriker – vorausschauend formulierte, sei auf eine andere Quelle verwiesen: Die Deutsche Bundesbank hat zwischen September 2010 und Juli 2011 eine Studie mit dem Titel „Private Haushalte und ihre Finanzen“ durchgeführt, bei der 3 565 Haushalte in Deutschland befragt wurden. Die Studie dient als Teil einer europaweiten Panel-Befragung als Entscheidungsgrundlage der Zentralbanken im Eurosystem. Wegen des schwierigen internationalen Vergleichs der Ergebnisse hat die Studie eine kontroverse Diskussion in den Medien ausgelöst. Die Ergebnisse für die Vermögensverteilung in Deutschland dürften dagegen wenig umstritten sein. Dort heißt es: „Hauseigentümer sind typischerweise deutlich reicher als Haushalte ohne Wohneigentum. Der Medianwert des Nettovermögens von Eigentümern einer entschuldeten Immobilie liegt in Deutschland bei 255 600 Euro. Bei Eigentümern einer hypothekarisch belasteten Immobilie ergibt sich ein Medianwert von 160 200 Euro. Bei Mieterhaushalten sind es nur 10 300 Euro.“

Wenn man die *Wehler'sche* Feststellung einer wachsenden Konzentration mit diesen Ergebnissen zusammenführt, wird der streitwürdige Kern der Debatte deutlich. Ein wesentlicher Teil der ungleichen Vermögensverteilung besteht aus Immobilienbesitz. Würde man die ausschließlich selbstgenutzten Immobilien herausrechnen, würde man eine deutlich stärkere Vermögenskonzentration und -ungleichheit erkennen. In diesem Licht erscheint die mieterpolitische Debatte als das, was sie im Kern ist: eine Diskussion über das Recht auf freie Verwertung und damit fortschreitende Konzentration von Vermögen zu Lasten einer nicht vermögenden Mehrheit, die nicht nur, aber zur Mehrheit aus Mietern besteht. ■

## Wohnraummangel in Städten

*Gesine Kort-Weier/Hilmar von Lojewski*  
Hauptreferentin/Beigeordneter beim Deutschen Städtetag

■ Im Unterschied zur Entwicklung in früheren Jahren, in der eine starke Abwanderung aus den Städten in das benachbarte Umland zu verzeichnen war, gewinnt das Wohnen in vielen Städten in den letzten Jahren – unter anderem aufgrund der erfolgreichen Strategien zur Innenstadtentwicklung – an Attraktivität, was sich in entsprechendem Bevölkerungszuwachs niederschlägt: So verzeichnen nach einer Analyse des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung 48 von 85 untersuchten Städten (in der Mehrheit Großstädte) in der Zeit von 2000 bis 2009 ein beachtliches Bevölkerungswachstum. 25 der 30 größten Städte in Deutschland sind auch in absoluten Zahlen beträchtlich angewachsen. Die zehn Städte mit dem größten Wachstum konnten in diesem Zeitraum Bevölkerungszuwächse zwischen 2,9 Prozent und 9,3 Prozent verzeichnen. Trotz insgesamt rückläufiger Bevölkerungsentwicklung setzt sich dieser Trend aktuell weiter fort, wobei Städte mit mehr als 500 000 Einwohnern die größten Zuwächse verzeichnen.



Der anhaltende Trend zur Verkleinerung der Haushalte trifft in Deutschland auf einen relativ hohen durchschnittlichen Flächenbedarf. Inzwischen liegt die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf bei 40 Quadratmetern. Der Bevölkerungszuwachs schlägt sich vor allem in den Groß- und Universitätsstädten in deutlich steigender Wohnungsnachfrage nieder, mit der die Neubautätigkeit vergangener Jahre nicht Schritt halten konnte. In diesen Städten macht sich die zunehmende Anspannung der Wohnungsmärkte durch spürbar steigende Mieten bemerkbar: So sind die Angebotsmieten im Jahr 2011 im Vergleich zum Vorjahr im Bundesdurchschnitt um fast drei Prozent und in den 20 Städten mit den höchsten Steigerungsraten sogar um fünf bis zehn Prozent gestiegen. In den fünf teuersten Städten lagen die bei Neuvermietungen geforderten Angebotsmieten im Jahr 2011 zwischen neun und zwölf Euro je Quadratmeter Wohnfläche. Dieser Preisanstieg hat sich 2012 weiter fortgesetzt.

### *Vom Wohnungsüberhang zur Wohnungsknappheit*

Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum wirkt sich nicht nur negativ auf die Attraktivität der betroffenen Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandort aus; er macht sich infolge steigender „Kosten der Unterkunft“ (Sozialgesetzbuch II) für die Transferleistungsempfänger auch unmittelbar in den städtischen Haushalten bemerkbar. Zudem kommt es durch die allgemeine Mietpreisentwicklung und durch Mieterhöhungen aufgrund von Modernisierungen zu Verdrängungseffekten und damit zu einer räumlichen Konzentration von einkommensschwachen Haushalten in bestimmten Wohnlagen.

Wohnraumangel und steigende Mieten haben deshalb auch in der öffentlichen Wahrnehmung ihren Niederschlag gefunden: Während die wohnungspolitische Diskussion lange Jahre vorwiegend durch den sich abzeichnenden Wohnungsüberhang infolge des demographischen Wandels geprägt war, wird nun über die zunehmende Wohnraumknappheit diskutiert. Dies trifft für viele Städte zu; zugleich gibt es allerdings Städte, in denen die Wohnungsmarktlage weiterhin ausgeglichen ist oder ein Wohnungsüberhang besteht. Zu Versorgungsengpässen kommt es dort allenfalls in Teilsegmenten – zum Beispiel alten- oder familiengerechte Wohnungen – beziehungsweise in besonders nachgefragten Stadtteilen.

Bei der Diskussion über mögliche Maßnahmen gegen steigende Wohnkostenbelastungen und zunehmende Versorgungsschwierigkeiten vor allem für einkommensschwache Haushalte müssen daher regionale und örtliche Unterschiede der Wohnungsmärkte stets mit bedacht werden. Einheitlich geltende, unflexible Regelungen, die sich auf angespannten Märkten als hilfreich erweisen, können für entspannte Märkte kontraproduktiv sein. Selbst in Städten mit angespannten Märkten erfordern unterschiedliche Ausgangsbedingungen bei der Angebotssituation sowie in Bezug auf die Haushalte und ihre Einkommenssituation eine differenzierte Betrachtung.

### *Wohnungsneubau politisch flankieren*

Zur Sicherung einer angemessenen Wohnraumversorgung in Städten mit angespannten Märkten ist in erster Linie eine Ausweitung des Wohnungsangebotes durch Wohnungsneubau vor allem im mittleren und preiswerten Marktsegment erforderlich. Hierzu bedarf es gemeinsamer Anstrengungen aller staatlichen Ebenen. Wesentliche Voraussetzung hierfür ist die Bereitstellung

von Grundstücken für die Wohnbebauung zu angemessenen Konditionen. Hier sind die Städte gefordert, im Rahmen einer aktiven Baulandpolitik sowie durch geeignete Maßnahmen zur Nachverdichtung und Schließung von Baulücken für die Bereitstellung der benötigten Wohnbauflächen zu sorgen. Große Potenziale liegen auch in der Nutzung von militärischen Konversionsflächen für den Wohnungsbau. Diese Flächen muss die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben zügig und zu finanziell adäquaten Konditionen für die Wohnbebauung zur Verfügung stellen.

Notwendig sind darüber hinaus gezielte Investitionsanreize für den frei finanzierten Wohnungsbau sowie die Bereitstellung ausreichender Mittel und die Gewährleistung angemessener Rahmenbedingungen für den öffentlich geförderten Mietwohnungsbau. Von der Einkommensentwicklung teilweise abgekoppelte, gestiegene Baukosten und an nachfragestarken Standorten überproportional steigende Grundstückspreise führen dazu, dass sich der Neubau frei finanziert Mietwohnungen selbst in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten und entsprechend hohem Mietpreisniveau nach Auffassung der freien Wohnungswirtschaft nur im hochpreisigen Segment rechnet. Um die erforderlichen Investitionsanreize auch für den Bau frei finanziert Wohnungen im mittleren Preissegment zu setzen, wäre die – gegebenenfalls auch zeitlich begrenzte – Wiedereinführung einer erhöhten steuerlichen Abschreibung der Investitionen in den Wohnungsneubau ein möglicher Ansatz. Diese führt jedoch, sofern sie räumlich ungesteuert wirkt, zu Fehlanreizen für den Wohnungsneubau in Städten und Regionen mit rückläufiger Wohnungsnachfrage.

In Anbetracht der regional und örtlich unterschiedlichen Ausgangslage und Entwicklung der Wohnungsmärkte sollte daher nach Lösungen gesucht werden, die gezielte steuerliche Impulse für den Wohnungsneubau in rechtssicher abgrenzbaren Gebieten mit Wohnraumangel ermöglichen. Alternativ zur steuerlichen Förderung sollte daher die Gewährung einer Investitionszulage in solchen, nach einheitlichen Kriterien abgegrenzten Gebieten in Betracht gezogen werden.

### *Klares Bekenntnis zum sozialen Wohnungsbau*

Hauptansatzpunkt für die Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit bezahlbarem Wohnraum muss die Steigerung der Bautätigkeit im Bereich des öffentlich geförderten Mietwohnungsneubaus sein. Notwendig ist in diesem Zusammenhang ein klares Bekenntnis von Bund, Ländern und Städten zugunsten des sozialen Wohnungsbaus – damit geht fraglos ein Paradigmenwechsel für die Wohnungswirtschaft einher.

■ Der Bund muss sich durch Fortführung seiner Kompensationszahlungen im Bereich der Wohnraumförderung mindestens im bisherigen Umfang auch über das Jahr 2013 hinaus an der Finanzierung beteiligen. Die Mittel müssen zweckgebunden für die soziale Wohnraumförderung zur Verfügung gestellt werden.

■ Die Länder sind gefordert, durch die Bereitstellung ausreichender Fördermittel zu angemessenen Konditionen für eine bedarfsgerechte Ausweitung des geförderten Wohnungsbestandes zu sorgen. Angesichts niedriger Marktzinsen und einer häufig sehr großen Differenz zwischen frei finanzierten Mieten und den zulässigen Mieten im geförderten Mietwohnungsneubau ist die Inanspruchnahme öffentlicher Förderdarlehen für die Wohnungswirtschaft derzeit

in vielen Fällen wenig attraktiv. Daher kann – je nach länderspezifischer Ausgestaltung – eine Nachjustierung und Verbesserung der Förderkonditionen, zum Beispiel durch attraktivere Zinskonditionen, Anhebung der Förderpauschalen zum Ausgleich steigender Baukosten oder Anpassung der zulässigen Eingangsmieten, notwendig sein.

■ Die unter Nachfragedruck stehenden Städte können durch Instrumente – wie zum Beispiel die sozialgerechte Bodennutzung, städtebauliche Verträge bei Neuplanungen und beabsichtigten Planänderungen oder eine an Bedingungen geknüpfte kommunale Flächenvergabe, die die Qualität von Konzepten berücksichtigt, zum Beispiel mit der Vorgabe eines Anteils für Projekte für generationsübergreifendes Wohnen – darauf hinwirken, dass bei der Ausweisung neuen Baulands oder der Überplanung von Gebieten mit Planungsrecht ein Teil der Fläche für geförderten oder preiswerten Wohnungsbau oder für bestimmte Zielgruppen genutzt wird oder alternativ in die Verfügung der Stadt übergeht. Hierdurch lassen sich nötige Investitionen in den öffentlichen Wohnungsbau aktivieren. Zugleich können diese Instrumente zur gewünschten sozialen Mischung in Quartieren beitragen.

### *Politische Rahmenbedingungen gegen Wohnraummangel und steigende Mieten*

Die Bemühungen um eine Ausweitung des Wohnungsneubaus müssen durch weitere Maßnahmen flankiert werden, um die Versorgung auch von Haushalten mit mittlerem und niedrigem Einkommen in den Städten mit angespannten Wohnungsmärkten sicherzustellen und den Mietanstieg zu bremsen.

■ So müssen nach Auffassung des Deutschen Städtetages auch die seit 1. Januar 2009 unveränderten Wohngeldleistungen dringend an die Miet- und Einkommensentwicklung angepasst werden. Denn nur mithilfe deutlich verbesserter Wohngeldleistungen können die Wohnkostenbelastungen für einkommensschwache Haushalte trotz drastisch steigender Mieten und Nebenkosten auf einem tragbaren Niveau gehalten werden.

■ Um überzogenen Mietpreisteigerungen als Folge des zu knappen Angebots Einhalt zu gebieten, müssen ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Begrenzung des Mietpreisanstiegs in Betracht gezogen werden. Dabei ist allerdings immer eine Abwägung zwischen den durch die Regelungen auf die Mietpreisentwicklung erzielbaren Effekten sowie möglichen negativen Auswirkungen auf das Investitionsverhalten in den dringend benötigten Wohnungsneubau und die Modernisierung des Wohnungsbestandes vorzunehmen. Zudem muss auch hier die regional und örtlich sehr unterschiedliche Entwicklung der Wohnungsmärkte berücksichtigt werden. Dementsprechend sollte im Mietrecht die Möglichkeit eröffnet werden, die Wiedervermietungsrenten (nicht die Neubaumieten) durch Rechtsverordnung der Länder in Gebieten mit Versorgungsengpässen auf zehn Prozent oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmieten zu begrenzen.

■ Ferner hält der Deutsche Städtetag eine Änderung des § 5 Wirtschaftsstrafgesetz für erforderlich, da er in seiner jetzigen Form kein praxistaugliches Instrument zur Bekämpfung von Mietpreisüberhöhungen darstellt.

■ Schließlich sollte für die Wohnungsvermittlung das „Bestellerprinzip“ eingeführt werden, das heißt: Wer den Makler beauftragt, muss ihn auch bezahlen.

Nach einer langen Zeit der scheinbar entspannten Wohnungsmärkte tritt Wohnraumverknappung in den Mittelpunkt öffentlicher Diskussionen und politischer Lösungsoptionen. Die Besonderheit liegt in der regionalen und teilweise sogar örtlichen Differenzierung der Wohnraumverknappung: Wohnraummangel und Wohnraumüberhang existieren häufig in fast unmittelbarer räumlicher Nähe. Daher müssen alle Instrumente die Ambivalenz des Marktes berücksichtigen. Städte und Gemeinden, Länder und Bund sind gefordert, die richtigen Rahmenbedingungen zu setzen, um dem grundsätzlichen Anspruch auf angemessenes und preiswertes Wohnen Rechnung zu tragen. Dabei müssen die Bemühungen, die bestehende Lücke zwischen Wohnungsnachfrage und -angebot durch Wohnungsneubau sowohl im frei finanzierten als auch im geförderten Marktsegment zu schließen, im Vordergrund stehen. ■

## Immobilienboom verstärkt den Anstieg der Mieten

*Martin Micheli/Dr. Torsten Schmidt  
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (RWI), Essen*

■ In Deutschland boomt der Immobilienmarkt. Seit 2009 steigen die Kaufpreise für Immobilien kräftig, und auch die Mieten wurden seitdem deutlich angehoben. Dieser Aufschwung am Immobilienmarkt birgt allerdings Risiken. So verdeutlicht das Platzen der Immobilienblase in den USA die potenziell verheerenden Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Produktion. Zusätzlich ergibt sich eine soziale Komponente. Vor allem Menschen mit geringem Einkommen dürfte es schwerfallen, einen starken Anstieg der Miete zu verkraften. Aufgrund der hohen Mietquote dürfte dies in Deutschland eine besonders wichtige Rolle spielen.

### *Entwicklung der Immobilienpreise in Deutschland*

Kein Zufall ist sicherlich, dass die Immobilienpreise in Deutschland zu steigen begannen, kurz nachdem die Immobilienpreisblasen in anderen Ländern, zum Beispiel in den USA und in Spanien, geplatzt sind. Die Umkehr der konjunkturellen Perspektiven für die Länder des Euroraums sowie die damit einhergehende Veränderung der Bevölkerungsbewegung dürften hier eine entscheidende Rolle gespielt haben. Abhängig vom betrachteten Index, steigen die Immobilienpreise in Deutschland seit 2009 bzw. 2010 kräftig an. Der von der Bundesbank berechnete Index auf Basis von Daten des Marktforschungs- und Beratungsunternehmens BulwienGesa AG stieg in den vergangenen beiden Jahren mit Raten von über fünf Prozent. Im Vergleich mit Ländern, für die jüngst eine Immobilienpreisblase diagnostiziert werden musste, sind dies moderate Preissteigerungen. Verglichen mit dem, was für Deutschland in früheren Jahren zu beobachten war, zeigt sich jedoch eine deutliche Verstärkung des Preisauftriebs.

Bei der Beurteilung der Preisentwicklung muss allerdings berücksichtigt werden, dass Immobilienmärkte stark segmentiert sein können. Dies bedeutet, dass sich die Preise auf einzelnen Teilmärkten unterschiedlich verhalten können. Deutliche Unterschiede ergeben sich zum Beispiel durch den Immobili-



*Martin Micheli*



*Dr. Torsten Schmidt*

lientyp. Während die Preise von Einfamilienhäusern in den vergangenen Jahren nur leicht angezogen haben, sind diejenigen für Wohnungen stärker gestiegen. Der vom Internet-Marktplatz Immobilienscout24 berechnete Preisindex auf Basis von Immobilienangeboten (IMX) weist im Jahresdurchschnitt 2012 für Deutschland einen Anstieg der Preise für neu gebaute Wohnungen von etwa 6,5 Prozent und für Bestandswohnungen von sechs Prozent aus. Auch aktuell scheint sich diese Entwicklung fortzusetzen; in den ersten vier Monaten des laufenden Jahres verteuerten sich Bestandswohnungen um etwa zwei Prozent, neu gebaute Wohnungen um ein Prozent. Vor allem aber spielen regionale Unterschiede eine Rolle. Ein Vergleich der regionalen Preisentwicklungen zeigt, dass die Preise im vergangenen Jahr – bezogen auf den Wohnungsbestand, also ohne neu gebaute Immobilien – mit 14 Prozent in Berlin, 13 Prozent in Hamburg und 11 Prozent in München am stärksten gestiegen sind.

### *Entwicklung der Mietpreise*

Im Vergleich zu den Kaufpreisen haben die Mieten bisher deutlich weniger stark angezogen. So sind die Netto-Kaltmieten von 2005 bis 2012 um lediglich 1,2 Prozent gestiegen und damit sogar um 0,5 Prozentpunkte weniger als die Verbraucherpreise insgesamt. Ein leichtes Anziehen der Mieten zeichnet sich bei den von Immobilienscout24 erfassten Neuvermietungen ab. Mit einem Preisanstieg von zwei Prozent deutschlandweit war dieser jedoch ebenfalls moderat. Allerdings gibt es auch hier erhebliche regionale Unterschiede. So stiegen die Mieten neu vermieteter Objekte im vergangenen Jahr in Berlin mit etwa sieben Prozent, in München und Hamburg mit etwa fünf Prozent besonders stark, also gerade in den Städten, in denen die Immobilienpreise schon seit geraumer Zeit boomen. Längerfristig scheint der Zusammenhang zwischen Kaufpreisen und Mieten zu existieren. Bundesweit sind die Mietanstiege bisher nicht so stark, dass man daraus eine generelle Wohnungsnot in Deutschland ableiten könnte. In einzelnen Städten oder Marktsegmenten mag sich dies aber anders darstellen.

Um die Frage nach der sozialen Dimension des Anstiegs der Mieten zu beleuchten, wird die Entwicklung der Mietpreise hochwertiger Wohnungen – Penthäuser und Lofts – und von Wohnungen unterdurchschnittlicher Ausstattung – Etagenwohnungen, Erdgeschosswohnungen (ohne Garten) und Wohnungen in Hochparterre – getrennt betrachtet. Insbesondere hohe Preissteigerungen im unteren Segment dürften die Gefahr erhöhen, dass Wohnraum für Menschen mit geringem Einkommen unbezahlbar wird. Beide Wohnungstypen entwickeln sich deutschlandweit in etwa gleich. So stiegen die Preise im oberen Wohnungssegment um etwa 3,6 Prozent, für Wohnungen mit unterdurchschnittlicher Ausstattung um etwa 3,8 Prozent. Auch für München und Hamburg sind die Preissteigerungen beider Wohnungssegmente nahezu identisch. Lediglich in Berlin zeigt sich eine deutlich unterschiedliche Preisentwicklung. Während die Preise im oberen Preissegment zuletzt in etwa stagnierten, zogen die Mieten im unteren Segment deutlich an, was aus verteilungspolitischen Gesichtspunkten problematisch sein dürfte. Eine Erklärung für diese Mietpreisentwicklung könnte sein, dass seit 2011 bei den Angeboten ein Trend hin zu Objekten höherer Qualität zu beobachten ist.

### *Euro-Krise als Ursache für den Immobilienboom?*

Das zeitliche Zusammenfallen von Euro-Krise und Anstieg der Immobilienpreise ist kein eindeutiger Beleg für einen ursächlichen Zusammenhang, aller-

dings haben sich die makroökonomischen Rahmenbedingungen in Deutschland deutlich verbessert, insbesondere im Vergleich zum Ausland. So sind die Wachstumsperspektiven in Deutschland nach dem kurzen – aber kräftigen – konjunkturellen Einbruch der Jahre 2008 und 2009 wieder günstig, und dies trotz der Rezession im restlichen Euroraum. Dazu beigetragen haben vor allem ein stabiler Arbeitsmarkt, auf dem inzwischen wieder deutlich höhere Löhne gezahlt werden, sowie die derzeit expansiv ausgerichtete Geldpolitik. Diese Geldpolitik führt dazu, dass die Zinsen für Wohnungsbaukredite in Deutschland aktuell auf einem historischen Tiefstand liegen, was nicht zuletzt die Bautätigkeit des privaten Sektors stimuliert. Niedrige Zinsen und günstige Einkommensperspektiven der privaten Haushalte fördern den Immobilienerwerb und dürften somit zum gegenwärtigen Boom beitragen.

Hinzu kommt, dass viele andere Anlageformen – wie Wertpapiere – entweder eine geringe Rendite abwerfen oder als hoch riskant eingeschätzt werden. Auch dadurch sind Investitionen in deutsche Immobilien nicht zuletzt für internationale Kapitalgeber interessant und führen zur derzeit zu beobachtenden „Flucht in Betongold“. Dazu trägt bei, dass deutsche Immobilien im internationalen Vergleich immer noch recht günstig sind und die Preise seit dem Wiedervereinigungsboom deutlich weniger gestiegen sind als in anderen Ländern.

### *Weitere Ursachen des Preisanstiegs*

Natürlich gibt es neben den Auswirkungen der Euro-Krise eine Fülle weiterer Faktoren, nicht zuletzt demographische, wirtschaftspolitische oder lokale, die zum Anstieg der Immobilienpreise und der Mieten beitragen.

■ Die Nachfrage nach Wohnungen – vor allem nach Mietwohnungen – ist in den vergangenen Jahren angestiegen, weil die Zuwanderung nach Deutschland aus ost- und südeuropäischen Ländern zugenommen hat. So sind allein im vergangenen Jahr 370 000 Personen mehr eingewandert als ausgewandert. Dieser Trend dürfte erst allmählich nachlassen, da zum einen 2014 die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bulgarien und Rumänien wegfällt und sich zum anderen die Auswirkungen der Euro-Krise, die zur Einwanderung aus den südeuropäischen Ländern beigetragen hat, nur allmählich abschwächen dürften. Auch dies dürfte dazu führen, dass die Nachfrage nach Mietwohnungen – vor allem in den Ballungszentren – hoch bleibt.

■ Wirtschaftspolitische Maßnahmen, wie die Förderung von energetischen Gebäudesanierungen, dürften einen Effekt auf die Immobilienpreise und die Mieten haben. So erhöhen sich die Baukosten durch die verbesserte Wärmedämmung, sodass die Kaufpreise für Neubauten stärker steigen. Gleichzeitig entsteht beim Kauf eines bestehenden Hauses zusätzlicher Investitionsbedarf, was den Kaufpreis tendenziell drücken dürfte. Auf jeden Fall werden Vermieter bestrebt sein, die Investitionskosten weiterzugeben, sodass ein Druck bei den Mieten entstehen dürfte.

■ Auch der als „Gentrifizierung“ bezeichnete Prozess trägt in innenstadtnahen Wohnvierteln zu einem Anstieg von Preisen und Mieten bei: Durch Sanierung und Restaurierung wird die vorhandene Bausubstanz aufgewertet, dadurch steigen die Immobilienpreise und Mieten der betroffenen Objekte und verdrängen die bisherigen Bewohner dieser Viertel. Da durch diesen Prozess preiswerter Wohnraum in teuren umgewandelt wird, verringert sich gleichzeitig das Angebot an günstigen Wohnungen, sodass die Mieten tendenziell in

diesem Marktsegment insgesamt steigen. Beispiele für diese Prozesse finden sich besonders in den Ballungszentren Berlin und Hamburg, in denen die Preise insgesamt stark steigen. Dies passt zur Beobachtung, dass gerade dort in den vergangenen Jahren vermehrt Objekte höherer Qualität angeboten werden.

### *Risiken steigender Immobilienpreise und Mieten*

Wenn der Befund zutreffend ist, dass die steigenden Immobilienpreise und Mieten in Deutschland in engem Zusammenhang mit den veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen aufgrund der Euro-Krise stehen, dürfte der Preisdruck noch einige Zeit bestehen bleiben. Dies ist zunächst einmal nichts Beunruhigendes. Die aufgrund der gestiegenen Nachfrage anziehenden Preise erhöhen die Anreize für Investoren, das Angebot an Wohnraum auszuweiten und so die Wohnungsknappheit zu verringern. Zudem ist der Preisdruck bei den Mieten bundesweit immer noch moderat.

Allerdings erfolgt die Anpassung des Angebots auf Immobilienmärkten aufgrund der langen Planungsphasen mit erheblicher Verzögerung. Die verzögerte Anpassung des Angebots bewirkt auch, dass Preisreaktionen in der kurzen Frist erheblich sein können. Beides zusammen erhöht das Risiko, dass die Preisentwicklung eine Breite und Dynamik bekommt, die die Finanzstabilität in Deutschland gefährdet. Es verwundert daher nicht, dass die Deutsche Bundesbank wiederholt auf diese Risiken hingewiesen hat, so zum Beispiel im Finanzstabilitätsbericht 2012. Allerdings ist zu überlegen, ob ein Eingriff in den Immobilienmarkt das richtige Instrument zur Sicherung der Finanzstabilität darstellt, insbesondere wenn man durch die Analyse des Wohnungsmarktes zu dem Ergebnis kommt, dass die Preisentwicklung am deutschen Immobilienmarkt fundamental begründet ist.

Aus dem Anstieg der Immobilienpreise und Mieten ergeben sich zudem Verteilungseffekte, die in Deutschland aufgrund des hohen Mietanteils von besonderer Bedeutung sind. Auffällig ist, dass der Anteil der Mieter laut Statistischem Bundesamt gerade in den Städten Berlin (86 Prozent) und Hamburg (80 Prozent) am höchsten ist, in denen die Mieten bereits kräftig steigen. So bewirken steigende Immobilienpreise und Mieten einen Wohlstandsgewinn für Immobilienbesitzer, da Vermieter mit steigenden Mieteinnahmen rechnen können. Mieter werden hingegen deutlich schlechter gestellt, da deren Ausgaben für Wohnkonsum zukünftig steigen werden, ohne dass sie von einem Anstieg der Immobilienpreise selbst profitieren können. Während nach dem aktuellen Wägungsschema für den Warenkorb zur Ermittlung der Verbraucherpreise der durchschnittliche Haushalt bereits 20 Prozent seiner Konsumausgaben für die Kaltmiete aufwendet, dürfte der Anteil bei den unteren Einkommensbezieherern noch größer sein.

### *Gibt es wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf?*

Dies wirft die Frage auf, inwieweit eine wirtschaftspolitische Reaktion notwendig ist, um allen Menschen in Deutschland ein Mindestmaß an Wohnraum zu bezahlbaren Preisen gewährleisten zu können. Hierbei stehen der Politik verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung:

- Ein Mittel stellt der direkte Eingriff in die Preisbildung am Mietmarkt. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass staatliche Interventionen meist mit unbeab-

sichtigten Folgen verbunden sind, deren Korrektur einen erneuten Eingriff notwendig macht. Unter ökonomischen Gesichtspunkten ist zum Beispiel eine Deckelung von Mieten problematisch, da sie die Anreize, neue Wohnungen zu schaffen, für private Investoren reduzieren würde. Die Folge wäre, dass öffentliche Investoren die Lücke schließen müssten. Zudem hätte eine Deckelung der Mieten möglicherweise Auswirkungen auf andere wirtschaftspolitische Ziele. Ein Teil des Mietanstiegs dürfte auf die staatliche Förderung der energetischen Gebäudesanierung zurückzuführen sein, die zur Reduktion des Kohlendioxid-Ausstoßes führen soll. Die Anreize für eine solche Maßnahme würden durch eine Bindung der Mieten konterkariert. Die Vermieter könnten die Kosten nicht mehr auf die Mieter umlegen, obwohl diese auch von den geringeren Nebenkosten profitieren würden.

■ Ein anderes Mittel zur Senkung von Immobilienpreisen dürfte die Ausweitung des Angebots, zum Beispiel durch zusätzliche Bereitstellung von Bauland sein, wenngleich dessen Anwendbarkeit in Ballungszentren aufgrund der bereits hohen Bebauung begrenzt sein dürfte. Eine Abschwächung des Preisdrucks in Randgebieten dürfte hierdurch jedoch erreicht werden können.

■ Eine dritte Möglichkeit stellt die zusätzliche Bereitstellung staatlicher Mittel dar, um auch Mietern, die sich den Fortbestand des Mietverhältnisses nach einem Ausbau nicht mehr leisten können, den Verbleib in der Wohnung zu ermöglichen. Allerdings ist dies mit erheblichen staatlichen Mehrkosten verbunden und wirft verschiedene Fragen nach der Verteilungsgerechtigkeit auf, insbesondere da die Anforderung an die Mobilität und Flexibilität der Bevölkerung in den vergangenen Jahren in nahezu allen Bereichen deutlich zugenommen hat.

Die anhaltende Diskussion um das Phänomen der Gentrifizierung zeigt, dass neben den rein ökonomischen auch soziale, städtebauliche und andere Aspekte bei der kleinräumigen Beurteilung von Preis- und Mietentwicklungen von Bedeutung sind. Die Frage nach dem Handlungsbedarf richtet sich nach der Gewichtung der Ziele, die im politischen Prozess vorgenommen werden muss. Dem Erhalt des aktuell bestehenden sozioökonomischen Umfelds eines Stadtbezirks steht ein Wandel aufgrund veränderter Rahmenbedingungen gegenüber. Diesen Wandel von Stadtteilen durch bloße Regulierungen verhindern zu wollen, erscheint allerdings zum Scheitern verurteilt. ■