

Optionen für bezahlbaren Wohnraum

Ein policy paper in Kooperation mit dem ZIA Deutschland

Autor: Michael Voigtländer
Telefon: 0221-4981741
Email: voigtlaender@iwkoeln.de

Einleitung

Die Neuvertragsmieten sind in den letzten Jahren in den Großstädten und begehrten Universitätsstädten deutlich gestiegen. In Hamburg lag die Preissteigerung bei 7 Prozent seit 2010, in München bei 8,5 Prozent und in Berlin sogar bei 16 Prozent. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei diesen Mietsteigerungen Preissteigerungen aufgrund verbesserter Ausstattungen und energetischer Sanierungen nicht berücksichtigt sind, da Qualitätsverbesserungen wie bei der Berechnung der Inflation herausgerechnet werden. Somit hat sich die Wohnkostenbelastung für viele Haushalte spürbar erhöht, weshalb das Thema auch politisch in den Fokus gerückt ist. Dabei steht insbesondere die Frage nach der Erhaltung der Bezahlbarkeit des Wohnens in den Metropolen im Mittelpunkt. Bislang ist jedoch noch kein überzeugendes Gesamtkonzept erkennbar. Vielmehr ist zu befürchten, dass Maßnahmen wie die bald eingeführte Mietpreisbremse die Lage eher verschlimmern, weil alle internationalen Erfahrungen zeigen, dass solche Instrumente zur Verkleinerung des Mietangebotes beitragen.

In diesem Beitrag wird diskutiert, welche sinnvollen Instrumente dem Staat zur Reduzierung der Wohnkostenbelastung zur Verfügung stehen. Hierbei stehen Maßnahmen zur Reduzierung der gesamten Baukosten (einschließlich der Grundstücks- und Nebenkosten) im Vordergrund, da der Wohnungsbau eine Schlüsselrolle bei der Moderierung der Mieten einnimmt. Im nächsten Abschnitt wird die Bedeutung des Wohnungsbaus erörtert, ehe dann die Möglichkeiten des Staates zur Senkung der Baukosten diskutiert werden. In einem weiteren Schritt werden darüber hinausgehende Maßnahmen erörtert, ehe die zentralen Ergebnisse in den Schlussfolgerungen abgeleitet werden.

Bedeutung des Wohnungsbaus

Der Wohnungsmarkt unterscheidet sich nicht grundsätzlich von anderen Märkten. Er reagiert zwar teilweise etwas langsamer und ist aufgrund seiner Heterogenität etwas intransparenter als andere Märkte, aber Preise werden wie überall durch das Zusammenspiel von Nachfrage und Angebot bestimmt.

Die Nachfrage nach Wohnraum wird bestimmt durch die Anzahl der Haushalte und der Einkommen. Mit höheren Einkommen haben die Haushalte die Möglichkeit sich größere und qualitativ hochwertige Wohnungen zu leisten. Fast alle Großstädte haben in den vergangenen Jahren einen starken Einwohnerzuwachs erlebt, was zu einem deutlichen Anstieg der Nachfrage nach Wohnraum geführt hat. Nimmt man einmal Berlin, so ist allein die Bundeshauptstadt im Jahr 2013 um über 40.000 Menschen gewachsen. Gleichzeitig sind auch die Einkommen gestiegen, zum einen

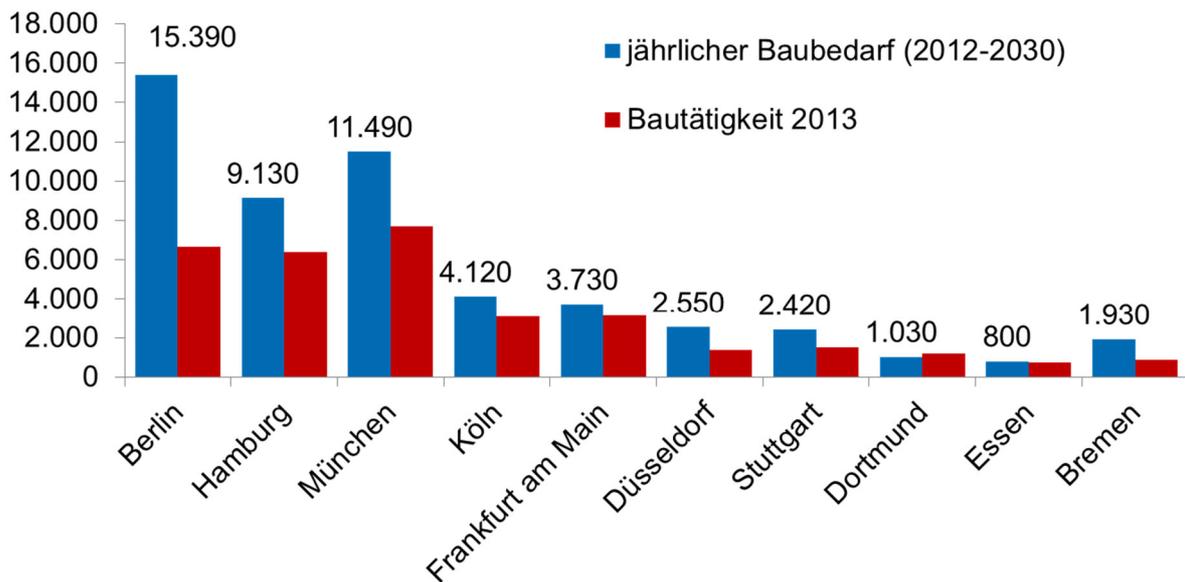
aufgrund gestiegener Löhne, zum anderen aufgrund des Abbaus von Arbeitslosigkeit (Haas et al., 2013). Diese Entwicklung ist in Berlin besonders stark, doch auch Hamburg, München oder Köln verbuchen seit einigen Jahren hohe Wanderungsgewinne und überdurchschnittlich starke Einkommenszuwächse.

Ursächlich für das Wachstum der Großstädte ist eine Fülle von Gründen. Zunächst einmal verbucht Deutschland insgesamt eine hohe Nettozuwanderung seit einigen Jahren, 2014 waren es wahrscheinlich 500.000 Menschen. Zuwanderer aus dem Ausland gehen vor allem dorthin, wo bereits Landsleute leben – deswegen profitieren gerade Großstädte im besonderen Maße. Darüber hinaus ist auch die Arbeitsmarktentwicklung dort besonders positiv, da insbesondere wirtschaftsnahe Dienstleistungen einen Boom erleben. Für diese Branchen ist eine zentrale Lage nah an den Kunden entscheidend, weshalb in den Zentren viele und gut bezahlte Stellen ausgeschrieben werden. Dies macht die Zentren nicht nur für ausländische, sondern auch für inländische Zuwanderer attraktiv. Nicht zuletzt gewinnen die Großstädte an Bevölkerung, weil sie eine gute Infrastruktur besitzen und kurze Wege bevorzugt werden (Spars/Voigtländer, 2015). Wenn Einkaufsmöglichkeiten, Arbeit, Kultur, Freizeit und Sport nah beieinander liegen, kann man viel Zeit sparen und eventuell sogar komplett auf ein Auto verzichten. Da in der Gesellschaft vor allem Zeit als knappe Ressource angesehen wird, ist die Nachfrage nach Wohnraum in zentralen Lagen konsequenterweise gestiegen.

Steigt die Nachfrage nach einem Gut, reagiert normalerweise das Angebot und weitet die Produktion aus. Im Wohnungsmarkt würde dies bedeuten, dass der Wohnungsbau anzieht. Schließlich wird es attraktiver neue Wohnungen anzubieten, wenn Bestandswohnungen teurer werden. Dies wiederum würde die Preisentwicklung moderieren, das Preis- und Mietwachstum würde sich mit der Bautätigkeit abflachen.

Wie das IW Köln jedoch herausgestellt hat, weisen zahlreiche Städte eine große Baulücke auf (Henger/Schier, 2014). Aufgrund der demografischen Entwicklung müssten in Berlin etwa 15.000 Wohnungen pro Jahr gebaut werden, im Jahr 2013 waren es jedoch nur etwa 6.000 Wohnungen – es fehlten also allein in diesem einen Jahr 9.000 Wohnungen. In Hamburg fehlten 2013 rund 3.000 Wohnungen, ebenso viele in München (Abbildung 1). Aus diesem Mangel an Neubau resultieren sich immer weiter verschärfende Knappheiten und damit Preissteigerungen.

Abbildung 1: Baulücke in den Großstädten



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Zentral für die Frage, wie die Bezahlbarkeit von Wohnraum sichergestellt werden kann, ist damit die Frage, wie die Bautätigkeit erweitert werden kann bzw. warum der Nachfrageimpuls und die damit gestiegenen Preise nicht ausreichen, die Bautätigkeit in ausreichender Art und Weise zu erhöhen. Damit rücken die Baukosten in den Fokus. Schließlich vergleichen Investoren die Preise für Neubauimmobilien mit den Preisen für (vergleichbare) Bestandsimmobilien. Können Neubauimmobilien günstiger oder zumindest unter Berücksichtigung der höheren Qualität günstiger angeboten werden als die vorhandenen Immobilien, lohnt sich der Bau, da die Investoren Gewinne erzielen können. Umso höher somit die Produktionskosten sind, umso weniger rentabel ist folglich der Bau und umso weniger Immobilien werden erstellt.

Zuweilen wird eingewendet, dass der Wohnungsbau die Lage am Wohnungsmarkt für Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen nicht moderieren kann, da nur teure Wohnungen gebaut werden. Dies ist jedoch nicht grundsätzlich richtig, da auch Wohnungen mit einfacher Ausstattung gebaut werden. Wie in anderen Märkten auch werden alle Nachfrageschichten bedient, solange noch positive Renditen erzielbar sind. So werden z. B. auch im Automobilmarkt nicht nur Luxusautos gebaut, sondern auch Kleinwagen. Die Fokussierung auf das Luxussegment kann vielmehr ein Indikator dafür sein, dass die Produktionskosten so hoch sind, dass sich nur der Bau solcher Wohnungen lohnt, die am Markt gar nicht verfügbar sind. Wer großen Wert auf beste Ausstattung und Technik legt, wird im Bestandsmarkt nur schwer fündig und ist damit auf Neubau angewiesen. Alternativ müssten sehr umfangreiche Sanierungen vorgenommen werden, die sich jedoch im Bestand nur selten lohnen.

Darüber hinaus dürfen auch Sickereffekte nicht vernachlässigt werden (Eekhoff, 2006). Wird eine Neubauwohnung bezogen, wird eine andere (Bestands-)Wohnung frei, die dann von einem anderen Wohnungssuchenden bezogen werden kann. Dies setzt sich fort, so dass am Ende auch am unteren Ende des Wohnungsmarktes eine Entlastung stattfindet. In der aktuellen Situation ist dagegen eher so, dass Interessenten von Neubauwohnungen aufgrund fehlender Bautätigkeit auf den Bestand angewiesen sind. Aufgrund der steigenden Nachfrage nach qualitativ besseren Bestandswohnungen lohnt sich für Vermieter eine Modernisierung, wodurch der Bestand an günstigeren Wohnungen zurückgeht. Insgesamt gibt es somit enge Wechselwirkungen zwischen dem Bestands- und Neubaumarkt, so dass auch Neubauten im Luxussegment den Wohnungsmarkt insgesamt entlasten können.

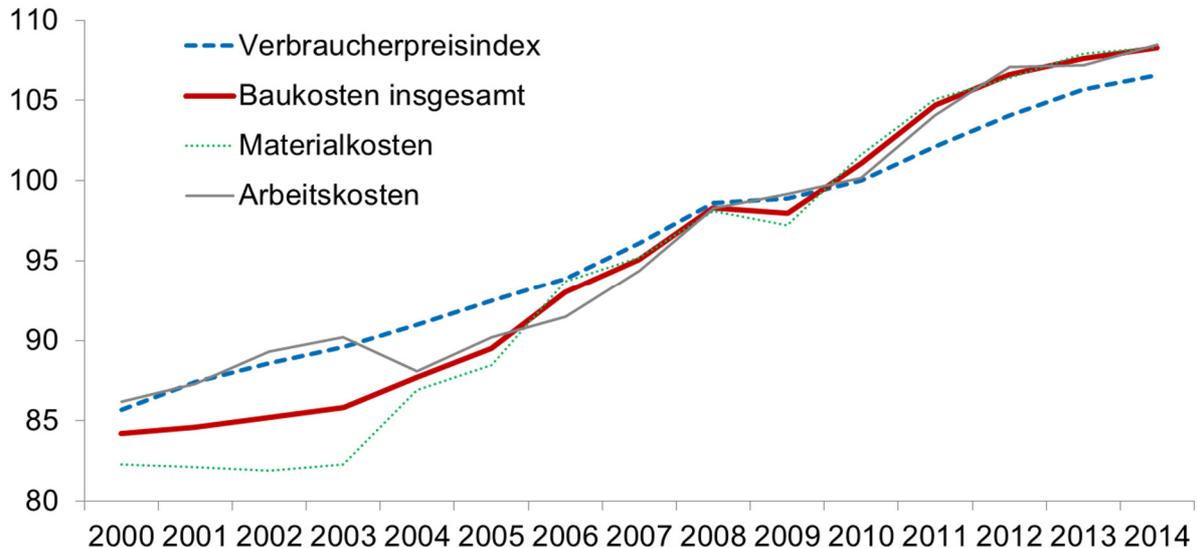
Entwicklung der Baukosten

Im Folgenden wird die Entwicklung der gesamten Baukosten diskutiert. Dabei werden neben den allgemeinen Baukosten (Materialkosten und Arbeitskosten) auch darüber hinausgehende Faktoren wie die Grundstückspreise, gestiegene Qualitätsanforderungen sowie steuerliche Effekte berücksichtigt. Außerdem wird jeweils diskutiert, inwiefern der Staat die jeweiligen Kosten beeinflussen kann.

Allgemeine Baukosten

Die allgemeinen Baukosten lassen sich unterteilen in Materialkosten und Arbeitskosten. Laut Daten des Statistischen Bundesamtes sind die Baukosten insgesamt in Deutschland seit 2000 um knapp 29 Prozent gestiegen. Material- und Arbeitskosten haben sich in diesem Zeitraum etwa gleich entwickelt, wie Abbildung 2 zeigt. Noch wichtiger ist, dass sich die Baukosten im Vergleich zu den allgemeinen Verbraucherpreisen nur unwesentlich stärker entwickelt haben. Seit 2000 sind die Verbraucherpreise um 24 Prozent gestiegen. Zwar zeigt sich insbesondere seit 2010 eine stärkere Dynamik bei den Baukosten als bei den Verbraucherpreisen, allerdings beträgt der Unterschied auch seit diesem Jahr lediglich 1 Prozentpunkt.

Abbildung 2: Entwicklung der allgemeinen Baukosten für die Errichtung von Wohngebäuden (Index: 2010=100)



Quelle: Statistisches Bundesamt

Die allgemeinen Baukosten, die durch die Kosten für Materialien und die Lohnentwicklung im Baugewerbe determiniert werden, können die Bauzurückhaltung und die hohen Preise für Neubauten somit nicht erklären. Allerdings ist zu beachten, dass die Baukosten nur reine Preiseffekte im Bau wiedergeben, aber beispielsweise keine Kostensteigerungen, die etwa aufgrund qualitativer Anforderungen entstehen. Da sich die allgemeinen Kostensteigerungen in etwa parallel zu den Verbraucherpreisen entwickeln, erscheint eine Intervention des Staates nicht erforderlich.

Baukostensteigerungen aufgrund von Auflagen

Die Anforderungen an den Wohnungsbau sind in den vergangenen Jahren immer weiter gestiegen. Dies gilt vor allem mit Blick auf die energetischen Standards, die aufgrund der ehrgeizigen Klimaschutzziele immer weiter erhöht worden sind, doch auch andere Normen, beispielsweise hinsichtlich des Brandschutzes, sind hinzugekommen. Darüber hinaus können auch die Kommunen Auflagen erteilen, zum Beispiel in Bezug auf Stellplätze oder Garagen.

Die Umsetzung dieser Maßnahmen ist nicht kostenlos. Zusätzliche Dämmungen, bessere Heiztechniken oder aber die Installation von Wärmepumpen sind mit Zusatzkosten verbunden, die die Baukosten erhöhen. Auch die Einforderung zusätzlicher Stellplätze ist mit Kosten verbunden, zumal hierfür auch Grundstücke benötigt werden.

In einer aktuellen Studie der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. (Walberg/Halstenberg, 2015) wurden die Kosten der verschiedenen Auflagen und Regulierungen auf den Wohnungsbau geschätzt. Demnach haben allein die gestiegenen energetischen Anforderungen seit 2000 zu einer Erhöhung der Baukosten um 154 Euro pro m² geführt. Damit sind die Baukosten allein deswegen um 17,7 Prozent gestiegen. Die kommunalen Auflagen haben zu einer Zusatzbelastung von 82 Euro pro m² geführt, die technischen Normen noch einmal zu einer Mehrbelastung von 30 Euro. Insgesamt haben also alleine diese drei Einflussgrößen die Baukosten seit 2000 um über 260 Euro pro m² bzw. um über 30 Prozent erhöht. Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass eine ständige Veränderung von Standards die Produktion erschwert, da etwa Baupläne und Prozesse immer wieder angepasst werden müssen.

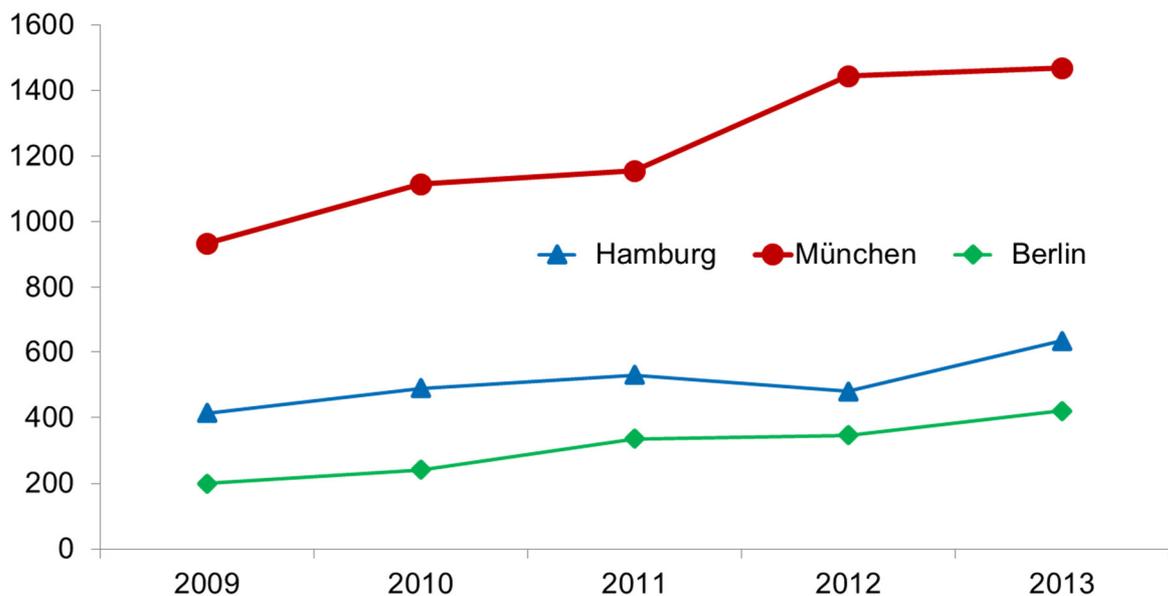
Viele Normen und Standards sind sinnvoll und notwendig. Dennoch muss der Politik klar sein, dass die Umsetzung für die Unternehmen eine Belastung darstellt und die Baukosten und damit Neubaupreise erhöht. Wenn hierdurch der Neubau zurückgeht, ist beispielsweise der Effekt auf den Klimaschutz eher gering, zumal wenn stattdessen weiter energetisch ineffiziente Gebäude genutzt werden. Es besteht die Gefahr, dass die im Rahmen der EneV 2014 (in Kraft seit 1. Mai 2014) beschlossene weitere Anhebung der energetischen Anforderungen im Neubau zu einem Rückgang der Investitionen führt. Eine Aussetzung der nächsten EneV Novelle sollte daher geprüft werden, um die Baukosten nicht noch weiter zu erhöhen. Darüber hinaus sollten die Kommunen prüfen, ob sie die Zahl der Auflagen verringern können. Insbesondere der Verzicht auf Stellplätze in urbanen Zentren könnte hilfreich sein, zumal viele Mieter und Eigentümer heute in zentralen Lagen ohnehin auf Autos verzichten.

Darüber hinaus sind auch städtebauliche Verträge hinsichtlich ihrer Anreizwirkungen zu prüfen. Werden Investoren verpflichtet neben den eigentlichen Wohnungen auch Spielplätze, Straßen oder sogar Kindergärten zu errichten, bleibt dies nicht folgenlos für die Projektkosten. Vielfach sind solche Maßnahmen begründbar und auch im Sinne der künftigen Nutzer, weshalb eine Kostenbeteiligung grundsätzlich angemessen erscheint. Allerdings sollten die Verpflichtungen mit Augenmaß vorgenommen werden, da es schnell zu einer deutlichen Verteuerung der Wohnbauten kommen kann.

Entwicklung der Grundstückspreise

Für den Wohnungsbau benötigen Investoren nicht nur Arbeitskräfte und Materialien, sondern auch Flächen. Bauflächen sind nach Aussage vieler Projektentwickler in Großstädten – zumal in begehrten Lagen – sehr rar und vor allem zunehmend teurer. Betrachtet man einmal die Bodenrichtwerte für Köln und Düsseldorf, so wird der Preisanstieg überdeutlich. Im Jahr 2011 betrug der Wert für einen Quadratmeter baureifes Land für den Geschosswohnungsbau in guter Lage von Köln 475 Euro, im Jahr 2014 hingegen 600 Euro. Dies entspricht einem Anstieg um 26,3 Prozent. In Düsseldorf sind die entsprechenden Preise von 700 Euro auf 880 Euro gestiegen, was einem Zuwachs um 25,7 Prozent entspricht (vgl. <http://www.boris.nrw.de>). Die Bodenrichtwerte werden von Sachverständigen auf Basis von Transaktionen ermittelt. Sie beinhalten also nicht nur Preise von reinen Grundstückskäufen, sondern basieren auch auf Transaktionen von Bestandsgebäuden. Das Statistische Bundesamt weist jedoch auch Preise für Baulandverkäufe aus, differenziert dabei jedoch nicht nach Lagen. Die Ergebnisse zeigen allerdings in die gleiche Richtung.

Abbildung 3: Entwicklung der Preise für baureifes Land (Preis pro m² in Euro)



Quelle: Statistisches Bundesamt

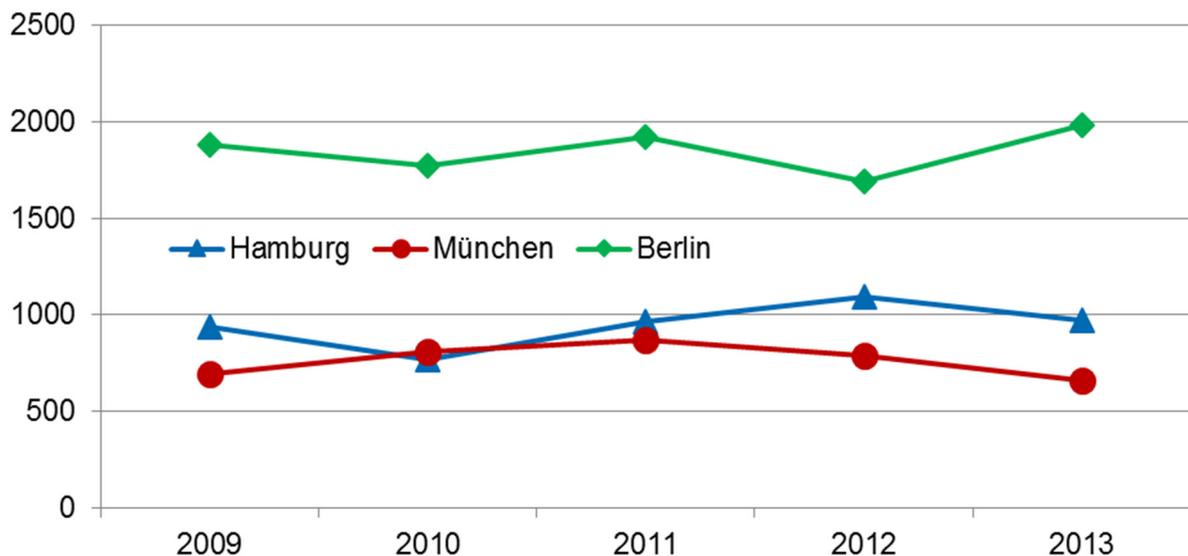
In Hamburg ist der Preis für baureifes Land von 414 Euro pro m² im Jahr 2009 auf 634 Euro pro m² im Jahr 2013 gestiegen, also um 53 Prozent. In Berlin beträgt die Steigerung im gleichen Zeitraum sogar 111 Prozent auf 421 Euro pro m², in München 57 Prozent (1.469 Euro pro m²).

Dies hat gravierende Auswirkungen auf den Preis für Neubauwohnungen. Geht man davon aus, dass der Grundstückspreis einen Anteil von etwa 25 Prozent an den Gesamtkosten ausmacht, bedeutet dies etwa für Hamburg, dass allein aufgrund der

gestiegenen Baulandpreise die Kosten für den Neubau zwischen 2009 und 2013 um etwa 13 Prozent steigen mussten. In Berlin und München ist der Effekt sogar noch größer. In Berlin aufgrund der noch stärkeren Baulandpreissteigerung und in München, weil aufgrund des ohnehin höheren Baulandpreisniveaus der Anteil an den Gesamtkosten des Wohnungsbaus noch höher ist.

Dass Grundstückspreise in wachsenden Städten steigen ist nicht ungewöhnlich und der Tatsache geschuldet, dass Grundstücke grundsätzlich ein nicht vermehrbare Produktionsfaktor sind. Allerdings haben die Kommunen durchaus Möglichkeiten, auf die Menge des Baulandangebots Einfluss zu nehmen. So können Sie etwa mehr Bauland ausweisen, indem beispielsweise Brachflächen oder ineffizient genutzte Flächen umgewidmet werden, oder aber indem sie eigene Flächen an Investoren verkaufen. Wie Abbildung 4 jedoch zeigt, ist das Bauflächenangebot zumindest im Zeitraum 2009 bis 2013 in den betrachteten Städten trotz starken Bevölkerungswachstums nicht angestiegen. Entsprechend fußen die gestiegenen Baulandpreise auf der Knappheit an angebotenen Bauflächen.

Abbildung 4: Verkauftes baureifes Land (in 1.000 m²)



Quelle: Statistisches Bundesamt

Die Kommunen aber auch Bund und Länder haben zahlreiche Möglichkeiten das Bauflächenangebot zu stimulieren. Zum einen können sie mehr eigene Flächen als Bauland ausweisen und am Markt verkaufen. Zum anderen können die Kommunen privaten Grundstückseigentümern auch schneller und einfacher ermöglichen, neue Wohnbauten auf ihren Grundstücken zu errichten. Durch eine intensivere Nutzung des Bodens, etwa durch die Zulassung von Wohnhochbauten oder aber die Umnutzung von leerstehenden Gewerbeimmobilien, ließe sich die Situation bereits deutlich entspannen. Auch eine Aufstockung des Personals in den Bauämtern und

damit eine schnellere Erteilung von Baugenehmigungen würde helfen die Lage am Markt etwas zu entspannen.

Eine Ausweitung des Baulandangebotes würde auch nicht im Konflikt mit dem 30-Hektar-Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie stehen. Geht man von einem jährlichen Bedarf von 200.000 Wohneinheiten in Wachstumsregionen und Ballungszentren aus, dann benötigt man 11 Hektar pro Tag an neuen Flächen (Annahme: 50 Wohneinheiten pro Hektar Bauland).

Die Grundstückssituation in jeder Kommune ist verschieden und auch die Möglichkeiten und Potenziale sind oft sehr differenziert zu sehen. Wichtig ist jedoch, dass die Kommunen sich bewusst machen, dass vor allem hohe Grundstückspreise die Kosten des Neubaus und damit die Anzahl neuer Wohnbauten limitieren. Wie eine Untersuchung des Instituts für ökologische Raumforschung zeigt, besteht erhebliches Innenentwicklungspotenzial von 165.000 Hektar von Baulücken und Brachen (BBSR, 2013). Das entspricht knapp sieben Prozent unseres Bestandes an Gebäude- und Freiflächen. Somit sind grundsätzlich noch genügend Flächen vorhanden, sie müssen nur eben einer Bebauung zugeführt werden, ohne dass damit natürlich andere Ziele der Stadtentwicklung gefährdet werden.

Die bessere und intensivere Nutzung des Bodens setzt auch voraus, bestehende Regulierungen zu überdenken. Die in vielen Städten eingeführte Pflicht zum Bau von Wohnungen mit Sozialbindungen oder anderen preisgünstigen Wohnungen, wie dies etwa in Köln, Düsseldorf oder München genutzt wird, kann beispielsweise dazu führen, dass die Zahl der Baufertigstellungen zurückgeht. Zum einen gibt es Anreize, kleinere Projekte zu entwickeln, um unter die Grenze für die Verpflichtung zu fallen, die typischerweise ab 25 Wohnungen greift. Zum anderen geht die Verpflichtung zum Bau von Sozialwohnungen häufig mit Quersubventionierungen einher. Da die Förderungen für den sozialen Wohnungsbau offensichtlich nicht ausreichen, mehr Sozialwohnungen auf freiwilliger Basis zu bauen, ist die Umsetzung der Verpflichtung mit Mehrbelastungen verbunden. Diese Mehrbelastungen müssen über höhere Preise für den freifinanzierten Teil des Projektes ausgeglichen werden, so dass die Preise steigen müssen – womit wiederum das Absatzpotenzial sinkt. Die Quote für den sozialen Wohnungsbau führt zwar zu dem Bau von günstigen Wohnungen für einige Wenige, bedeutet aber für die Masse der Haushalte eine Belastung, da die Preise über eine Reduktion des Angebots hoch gehalten werden.

In eine ähnliche Richtung wirken auch Ausgleichsbeträge in Sanierungsgebieten. Solche Sanierungsgebiete dienen der Aufwertung von Stadtvierteln und beinhalten sowohl private als auch öffentliche Investitionen. Grundsätzlich können Städte nach dem Abschluss der Maßnahmen in einem Sanierungsgebiet einen Ausgleichsbetrag

von den Eigentümern verlangen, da die Eigentümer bzw. die Nutzer auch an den Vorteilen der Sanierung und den öffentlichen Maßnahmen partizipieren.

Bemessungsgrundlage für den Ausgleichsbetrag ist die Differenz zwischen dem Bodenrichtwert vor und nach der Stadtsanierung. Einen Teil dieses Wertzuwachses kann die Stadt als Ausgleichsbetrag einfordern. Typischerweise lag dieser Anteil in der Vergangenheit bei einem Drittel. Teilweise sind die Sätze in den vergangenen Jahren aber stark gestiegen, etwa auf 50 Prozent in München oder in Hamburg in Einzelfällen auf 100 Prozent. Der Ausgleichsbetrag stellt für Wohnungsbauinvestoren Kosten dar, die sie auf die Käufer der Immobilie oder aber die Nutzer (Mieter) überwälzen wollen. Je höher also der Ausgleichsbetrag ist, desto teurer ist auch der Neubau. Wie im Fall der Pflicht zum sozialen Wohnungsbau kann dies dazu führen, dass insgesamt weniger Wohnungen gebaut werden.

Steuerliche Belastung des Wohnungsbaus

Ein weiterer Einflussfaktor, der auf den Wohnungsbau wirkt, ist die Besteuerung. Seit 2006 müssen alle Wohnbauten über 50 Jahre abgeschrieben werden, was einem Abschreibungssatz von 2 Prozent entspricht. Zuvor waren die Abschreibungsregeln teilweise deutlich günstiger. Gemessen an dem tatsächlichen jährlichen Wertverlust einer Immobilie, der auf der technischen Abnutzung, dem Alterseffekt und der Inflation beruht, ist die steuerliche Abschreibung zu gering. Wie Clamor et al. (2013) berechnet haben, müsste der Abschreibungssatz auf 4 Prozent erhöht werden, um Immobilien gegenüber anderen Anlageklassen nicht zu benachteiligen. Schließlich beträgt der effektive Steuersatz auf den Wohnungsbau aufgrund der zu geringen Abschreibungssätze 55,4 Prozent statt der tariflich vorgesehenen 48,6 Prozent. Aufgrund der zunehmenden technischen Anforderungen und von Innovationen in der Gebäudetechnik dürfte der jährliche Wertverlust bei Immobilien tendenziell sogar noch weiter steigen. Dass Immobilien über den Zeitverlauf dennoch häufig an Wert gewinnen, ist auf den starken Anstieg der Grundstückspreise zurückzuführen, die naturgemäß keinen Abschreibungen unterliegen.

Ein weiterer Belastungsfaktor ist die Grunderwerbsteuer. Seitdem die Bundesländer autonom über die Höhe der Grunderwerbsteuer entscheiden können, sind die Sätze in fast allen Ländern erhöht worden. Damit verteuert sich der Kauf von Bauflächen noch einmal deutlich und trägt damit zu einer weiteren Preiserhöhung bei Neubauten bei. Die Grunderwerbsteuer gilt dabei ohnehin als steuersystematisch problematisch, da sie weder über die Besteuerung der Leistungsfähigkeit noch über den Äquivalenzgedanken begründet werden kann (Bach, 2009). Vielmehr steigt die Belastung der Steuer mit der Zahl der Transaktionen, so dass sie oftmals auch wirtschaftlich sinnvolle Übertragungen von Grundstücken behindert.

Schließlich ist auch die Grundsteuer tendenziell eine Steuer, die Fehlanreize setzt. Schließlich werden bei der Grundsteuer auch Aufbauten besteuert, so dass es einen, wenn auch geringen, Anreiz gibt, den Grund und Boden weniger intensiv zu nutzen (vgl. Henger und Schaefer, im Erscheinen). Eine Bodenwertsteuer, bei der nur der Wert des Bodens besteuert wird (auf der Basis von Bodenrichtwerten) setzt dagegen Anreize den Boden intensiver zu nutzen und Investitionen zu tätigen. Darüber hinaus setzt eine Bodenwertsteuer Anreize Baugrundstücke schnell einer Bebauung zuzuführen, da die Steuer auch dann anfällt, wenn der Boden nicht genutzt wird. Damit wäre es weniger lohnend in der Erwartung auf weiter steigende Preise mit Grundstücksverkäufen zu warten.

Weitere Maßnahmen

Die aufgezeigten Maßnahmen sind geeignet, den Wohnungsbau zu stimulieren und damit den Wohnungsmangel in vielen Großstädten zu reduzieren. Es wäre jedoch naiv zu glauben, dass der Wohnungsbau schnell reagiert. Teilweise haben sich über die Jahre erhebliche Nachfrageüberhänge entwickelt, die nur mittel- bis langfristig abgebaut werden können. Darüber hinaus kann es immer wieder kurzfristige Nachfrageüberhänge aufgrund starker Einwohnerentwicklungen geben. Daher müssen die Maßnahmen durch andere, vor allem sozialpolitische Instrumente flankiert werden. Hierzu gehört neben dem Wohngeld auch die Sicherung von Belegungsbindungen im Bestand. Schließlich ist auch die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur notwendig, um den Haushalten Alternativen zum Leben in der Stadt zu bieten.

Wohngeld

Das Wohngeld stellt einen Zuschuss zur Miete dar und richtet sich an Haushalte, die zwar mit ihrem Einkommen über dem Grundsicherungsniveau liegen, die aber ohne staatliche Unterstützung mehr als 30 Prozent ihres Nettoeinkommens für Wohnkosten aufwenden müssen (Clamor et al., 2011). Damit wäre das Wohngeld gerade für Haushalte in Großstädten eine wichtige Unterstützung. Tatsächlich wird das Wohngeld jedoch zu selten angepasst, um die Haushalte gleichbleibend zu unterstützen. Die letzte Erhöhung wurde 2009 durchgeführt, also noch bevor die Mieten in den Großstädten deutlich gestiegen sind. Da bei der Berechnung des Wohngelds Miethöchstgrenzen berücksichtigt werden, hat sich bei einem Teil der Haushalte trotz weiter steigender Mieten der Zuschuss nicht erhöht.

Das Wohngeld wird nun zum 1. Januar 2016 wieder erhöht. Diese Reform ist überfällig und sie wird einen Teil der Haushalte deutlich entlasten. Allerdings reicht eine Anpassung alle 5 bis 7 Jahre nicht aus, um die Wohnkostenbelastung für

Haushalte mit geringem Einkommen, insbesondere in den Ballungszentren, abzufedern. Es bedarf vielmehr einer kontinuierlichen Anpassung an die Miet- und Einkommensentwicklung, um eine Entwertung des Wohngelds im Zeitablauf zu verhindern. Ähnlich wie in der Grundsicherung sollten daher die Höchstmieten und Einkommensgrenzen jährlich angepasst werden.

Belegungsbindungen im Bestand

Es gibt im Wohnungsmarkt nicht nur Haushalte, die Probleme mit der Bezahlung der Miete haben, sondern auch solche, die mit einem Zugangsproblem konfrontiert sind. Dies sind Haushalte, die aufgrund verschiedener Merkmale nur unter Schwierigkeiten einen Mietvertrag erhalten. Dies können Großfamilien ebenso wie Ausländer oder Haftentlassene sein, je nach Einstellung und Wahrnehmung der Vermieter. Für diese Haushalte reichen Transfers nicht aus, sondern sie brauchen einen direkten Zugang zum Wohnungsmarkt. Hierfür sind Belegungsbindungen das richtige Instrument. Bei einer Belegungsbindung schließt die Kommune mit einem Eigentümer einen Vertrag, in dem die Mieterauswahl spezifiziert wird. Üblicherweise kann der Vermieter aus einer Liste von drei Haushalten auswählen und erhält hierfür im Gegenzug eine Prämie.

Belegungsbindungen sind fester Bestandteil des sozialen Wohnungsbaus. Da die Zahl der neuen Sozialwohnungen zurückgeht, wird die Zahl der Belegungsbindungen automatisch kleiner. Deswegen den vermehrten Bau neuer Sozialwohnungen zu fordern, geht jedoch zu weit. Stattdessen können Kommunen auch im Bestand Belegungsbindungen erwerben. In Deutschland ist dieses Instrument noch nicht sehr verbreitet, aber in anderen Ländern, wie etwa Belgien, hat man hiermit sehr gute Erfahrungen gewonnen (Kirchner, 2006). Der große Vorteil des Kaufs von Belegungsbindungen im Bestand ist, dass somit das Ziel der sozialen Durchmischung erhalten bleibt. Während im sozialen Wohnungsbau oft das Problem einer Konzentration sozialer Risiken bestand, ist über den Kauf von Belegungsbindungen eine breite räumliche Streuung möglich.

Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur

Die starke Nachfrage nach Wohnungen in zentralen Lagen ist zu einem wesentlichen Teil auf veränderte Präferenzen zurückzuführen. Während vor einigen Jahren für weite Teile der Mittel- und Oberschicht das „Häuschen im Grünen“ noch das Maß aller Dinge war, bevorzugt die jüngere Generation das urbane Leben. Diese Präferenzen werden sich nicht so schnell ändern und auch der wirtschaftliche Erfolg der Städte und der damit verbundene Beschäftigungsaufbau wird die Nachfrage nach zentralen Standorten hoch halten. Es ist jedoch nahe liegend, das nicht alle

eine Wohnung im Zentrum finden können, da der Raum naturgemäß begrenzt ist. Wichtig ist es daher, Alternativen zu bieten und die Zentren damit zu entlasten.

Ganz maßgeblich dabei ist die Verkehrsinfrastruktur. Standorte, von denen man bequem und schnell in ein Zentrum pendeln kann, sind bei vielen Haushalten die nächste Alternative zum Zentrum selbst. Gelingt es also mehr Standorte durch eine bessere Verkehrsinfrastruktur an Zentren anzubinden, würde sich die Nachfrage deutlich günstiger im Raum verteilen. Dies gilt umso mehr, als in Deutschland häufig schrumpfende und wachsende Städte nah beieinander liegen. Beispielhaft seien hier Düsseldorf und Duisburg, Wuppertal und Köln oder Bremen und Bremerhaven genannt. Durch eine bessere Anbindung kann es dann gelingen, nicht nur den Druck auf den Neubau zu reduzieren sondern auch die Probleme des Leerstands zu verringern (Spars/Voigtländer, 2015).

Besonders beliebt sind bei Pendlern schnelle Bahnverbindungen, aber Erweiterungen des Schienennetzes sind nur schwer möglich. Kooperationen mit Busunternehmen können aber eine gangbare Alternative für viele Kommunen darstellen. Insgesamt sind kreative Lösungen gefragt, um alternative Wohnstandorte attraktiver zu machen. Schließlich sind nach wie vor das Raumangebot und der Preis für viele Haushalte wichtige Kriterien, allerdings muss der Weg zur Arbeit und zur städtischen Infrastruktur eben praktikabel sein.

Schlussfolgerungen

Die schnellen und kräftigen Mietpreissteigerungen in den deutschen Großstädten sind die Folge eines zu knappen Wohnungsangebots, was wiederum auf stark steigende Baukosten zurückgeführt werden kann. Diese kann die Politik beeinflussen und damit den Wohnungsbau stimulieren. Die folgende Tabelle fasst noch einmal die wichtigsten Maßnahmen und deren Wirkung zusammen.

Die Übersicht zeigt, dass die Sicherstellung von genügend Wohnraum und damit auch die Gewährleistung einer günstigen Wohnraumversorgung eine Gemeinschaftsaufgabe ist. Der Bund, die Länder als auch die Kommunen sind gefordert gemeinsam den Rahmen für den Wohnungsbau in den derzeit wachsenden Metropolen zu verbessern. Daher ist es besonders wichtig, dass allen Beteiligten die Bedeutung des Wohnungsbaus bewusst ist, denn viel zu oft wurden in der Vergangenheit Bauprojekte aus verschiedensten Gründen verhindert und behindert. Angesichts der Bedeutung des Wohnens und der Wohnkosten ist es aber wichtig dem Wohnungsbau eine Vorfahrtsrolle zu gewähren. Dies schließt nicht aus, dass

Bauvorhaben aus guten Gründen abgelehnt werden, doch dies sollte die Ausnahme und nicht die Regel darstellen.

Tabelle 1: Maßnahmen zur Sicherstellung bezahlbaren Wohnraums

| Maßnahme | Träger | Wirkung |
|--|--------------------------|---|
| Aussetzung der nächsten EnEV-Verschärfung und Überprüfung der Wirtschaftlichkeit bestehender Auflagen | Bund | Vermeidung weiterer Baukostenanstiege / ggf. Senkung der Baukosten |
| Überprüfung städtebaulicher Verträge und kommunaler Auflagen, z. B. Stellplatzverordnung | Kommunen | ggf. Baukostensenkung |
| Aktivere Flächenpolitik, Ausweisung neuer Flächen, schnellere Genehmigungen | Kommunen | Senkung der Grundstückspreise |
| Verminderung von Verpflichtungen zum Bau von Sozialwohnungen und Senkung der Ausgleichsbeiträge bei Stadtsanierung | Kommunen | Verringerung von Baukosten / Projektentwicklungskosten |
| Erhöhung der Abschreibung für den Neubau | Bund / Länder | Entlastung des Wohnungsbaus |
| Absenkung der Grunderwerbsteuer | Länder | Reduktion der Grundstückskosten |
| Einführung Bodenwertsteuer (Reform der Grundsteuer) | Bund | Mobilisierung von Brachflächen / Bauland |
| Erhöhung Wohngeld | Bund / Länder | Zielgenaue Unterstützung von sozialschwachen Haushalten |
| Ankauf von Belegungsbindungen | Kommunen | Sicherstellung der Wohnraumversorgung von Haushalten mit Zugangsschwierigkeiten |
| Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur | Bund / Länder / Kommunen | Attraktivierung des Umlands und damit Entlastung der Zentren |

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Literatur

Bach, Stefan, 2009, Vermögensbesteuerung in Deutschland: Eine Ausweitung trifft nicht nur Reiche, in: DIW Wochenbericht, Nr. 30, S. 478–486

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2013, Innenentwicklungspotenziale in Deutschland – Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung., Bearbeitung: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden

Clamor, Tim / **Brügelmann**, Ralph / **Voigtländer**, Michael, 2013, Abschreibungsbedingungen für den Mietwohnungsneubau, in: IW-Trends, 40. Jg., Nr. 2, S. 63–79

Clamor, Tim / **Henger**, Ralph / **Horschel**, Nicole / **Voigtländer**, Michael, 2011, Das Wohngeld als Instrument zur sozialen Absicherung des Wohnens, in: Informationen zur Raumentwicklung, 2011. Jg., Nr. 9, S. 535–544

Eekhoff, Johann, 2006, Wohnungs- und Bodenmarkt, Tübingen

Haas, Heide / **Henger**, Ralph / **Voigtländer**, Michael, 2013, Reale Nachfrage oder bloße Spekulation. Ist der deutsche Wohnimmobilienmarkt überhitzt?, IW policy paper, Nr. 8, Köln

Henger, Ralph / **Schier**, Michael, 2014, Wohnungsmangel in Großstädten, in: IW Immobilien-Monitor, Nr. 1, S. 2–3

Kirchner, Joachim, 2006, Wohnungsversorgung für unterstützungsbedürftige Haushalte. Deutsche Wohnungspolitik im europäischen Vergleich, Sozialwissenschaft, Wiesbaden

Spars, Guido / **Voigtländer**, Michael, 2015, Divergierende Wohnungsmärkte in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg., Nr. 3, S. 208–212

Walberg, Dietmar / **Halstenberg**, Michael, 2015, Kostentreiber für den Wohnungsbau. Untersuchung und Betrachtung der wichtigsten Einflussfaktoren auf die Gestehungskosten und auf die aktuelle Kostenentwicklung von Wohnraum in Deutschland, Bauforschungsberichte, Nr. 67, Kiel