

# »» Gespaltene Mietwohnungsmärkte erfordern eine regional differenzierte Wohnungspolitik

Nr. 158, 24. Januar 2017

Autor: Martin Müller, Tel.: 069 7431-3944, research@kfw.de

In wachsenden Metropolen und Studentenstädten haben die Bevölkerungszuwächse zu einem starken Anstieg der Mieten geführt. Betroffen sind Städte, in denen sich viele Haushalte ohne staatliche Unterstützung zuvor schon keine Wohnung leisten konnten. Sozialpolitische Eingriffe allein schaffen keine Abhilfe, denn die Hauptursache für die Mietanstiege sind Wohnungsengpässe. Um diese abzubauen, bedarf es wohnungs- und raumordnungspolitischer Konzepte, die den Wohnungsmärkten vor Ort gerecht werden. Kommunen, Länder und Bund stehen damit vor komplexen Herausforderungen:

- Sie müssen durch Baulandbereitstellung und Investitionsanreize den Wohnungsbau so lenken, dass die Innenstädte nicht überbevölkert werden und auch die Umlandgemeinden ihren Beitrag leisten.
- Sie müssen eine unkoordinierte Zersiedelung vermeiden und für die steigende Zahl der Berufspendler ein ausreichendes, menschen- und umweltfreundliches Nahverkehrsangebot schaffen.
- Sie müssen leer stehende Wohnungen für die Wohnraumversorgung mobilisieren, damit der Wohnungsbestand optimal genutzt wird.
- Und sie müssen sich darauf einstellen, dass der Zuwanderungsdruck in den Metropolregionen in den nächsten Jahren hoch bleiben wird. Bevölkerungsfortschreibungen haben die Zuwanderung weit unterschätzt. So ging das Statistische Bundesamt in der 12. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung aus dem Jahr 2009 noch von einer maximalen Nettozuwanderung von 200.000 Migranten im langjährigen Durchschnitt aus. Damals erschien diese Annahme plausibel. Tatsächlich lag die Zahl der Zuwanderer seit 2011 um ein Vielfaches höher.

Aber nicht nur in den Regionen mit Wohnungsengpässen besteht Handlungsbedarf. Anders als es die öffentliche Debatte vermuten ließe, ist die Mietbelastung in preisgünstigen, strukturschwachen Städten und Dörfern oft höher als in den teuren Städten, denn Dorf- und Kleinstadtbewohner haben meist niedrigere Einkommen. Vor allem strukturschwache Kommunen in Ostdeutschland sehen sich zudem mit hoher Arbeitslosigkeit, Bevölkerungsverlust und stark gestiegenen Leerständen konfrontiert. Um einen städtebaulichen Verfall zu verhindern, ist der strategische Rückbau von Wohnungen und Siedlungen notwendig. Darüber hinaus hilft die Konzentration der Re-

gionalförderung auf regional bedeutsame Städte und zukunftssträchtige Wirtschaftszweige und Infrastrukturen. Durch das Stärken der Stärken können am ehesten Arbeitsplätze geschaffen, junge Menschen gehalten und Zuwanderer gewonnen werden.

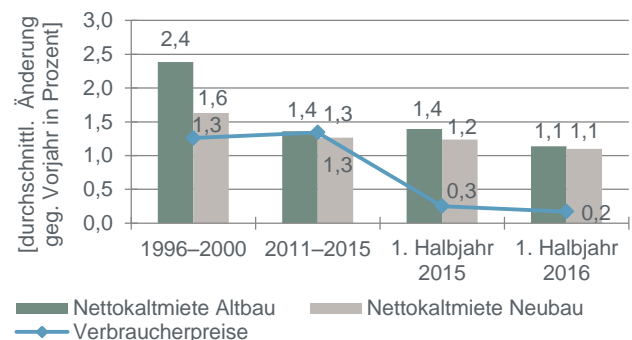
## Das Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung erfordert regional maßgeschneiderte Lösungen

Hohe Mietsteigerungen und Wohnungsknappheit in wachsenden Großstädten haben in den letzten Jahren eine Debatte um die richtige Wohnungs- und Mietenpolitik ausgelöst. Die hohen Leerstände in strukturschwachen Regionen stehen weniger im Fokus der Öffentlichkeit. Sie stellen jedoch eine ebenso komplexe Herausforderung dar. Die Diskussion wirft umstrittene Fragen auf: Was soll der Staat zur Sicherung bezahlbaren Wohnraums tun? Wie soll man knappen Wohnraum zwischen zahlungskräftigen und finanziell überforderten Mietern verteilen? Und was sollen private und staatliche Akteure gegen die hohen Leerstände in strukturschwachen Gebieten tun? Um Antworten auf diese Fragen zu finden, werden in diesem Diskussionsbeitrag fünf zum Teil überraschende Befunde zur aktuellen Mietentwicklung vorgestellt. Anschließend wird erörtert, welche Lösungen aus volkswirtschaftlicher Sicht geeignet sein können.

### Befund 1: Die Mieten steigen im Bundesdurchschnitt moderat

Zunächst die gute Nachricht: Die meisten Haushalte in Deutschland können sich über nahezu stabile Mieten freuen. In den Jahren 2011 bis 2015 stiegen die Nettokaltmieten in Altbauten lediglich um 1,4 %, in Neubauten um 1,3 % pro Jahr (Grafik 1). Das entsprach dem allgemeinen Anstieg der

### Grafik 1: Für die meisten Mieter in Deutschland sind die Mieten nahezu stabil



Anstieg der Nettokaltmieten gemäß Verbraucherpreisindex

Quelle: Destatis

Verbraucherpreise. Im ersten Halbjahr 2016 fielen die Mietsteigerungen noch geringer aus.

**Befund 2: An heiß gelaufenen Wohnungsmärkten steigen die Mieten langsamer, allerdings nicht überall**

Die für den F+B-Wohn-Index erhobenen Neuvertragsmieten lassen erkennen, dass die Mietsteigerungen in teuren Großstädten zurückgegangen sind.<sup>1</sup> Das zeigt sich besonders deutlich in Berlin, wo die Mieten im 2. Quartal 2016 um 1,9 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum gestiegen sind. Von 2011 bis 2016 lag der Anstieg mit 4,8 % pro Jahr erheblich höher (Tabelle 1).

**Tabelle 1: In teuren Städten steigen die Mieten – Marktmieten inserierter Wohnungen im 2. Quartal 2016**

Neuvertragsmieten inserierter Wohnungen im 2. Quartal 2016

Städte mit Hoch- und Niedrigmieten	Durchschnittsmiete	Mietuntergrenze	Mietobergrenze	Veränderung ggü. 2. Q. 2011 in Prozent pro Jahr	Veränderung ggü. 2. Q. 2015 in Prozent
<b>Teure Städte</b>					
München	12,90	7,60	22,00	2,0	1,6
Frankfurt am Main	10,80	6,50	17,90	2,2	1,2
Konstanz	10,20	7,40	13,50	1,9	1,9
Stuttgart	10,20	7,10	16,10	2,8	1,8
Hamburg	10,10	5,30	20,10	2,6	1,2
<b>Günstige Städte</b>					
Staßfurt	4,30	3,40	5,40	1,5	-1,8
Gera	4,40	3,60	5,50	0,0	-0,5
Flauen	4,60	3,50	6,30	1,4	0,7
Görlitz	4,50	3,30	7,00	1,4	0,4
Pirmasens	4,50	3,50	5,80	0,0	-1,5
<b>Berlin</b>	<b>7,90</b>	<b>4,60</b>	<b>16,30</b>	<b>4,8</b>	<b>1,9</b>
<b>Deutschland Nettokaltmiete</b>	<b>5,75</b>	-	-	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>

Bund: Durchschnittliche Mieten für bestehende Verträge, eigene Schätzung auf Basis des Wohngeld- und Mietenberichtes 2014 und der allgemeinen Mietentwicklung.

Mieten in den Städten: Marktmieten für 75 qm-Wohnungen, Baualter 10 Jahre.

Quellen: F+B-Wohn-Index, Wohngeld- und Mietenbericht 2014, eigene Berechnungen.

In Mittelstädten, in denen die Mieten den Bundesdurchschnitt deutlich unterschreiten, haben Vermieter die Mieten dagegen oft nur geringfügig oder gar nicht erhöht. Dies spiegelt die regional sehr unterschiedliche Entwicklung der Wohnungsnachfrage wider. In welche Region die Menschen wandern, bestimmt vor allem das Angebot an Arbeits-, Ausbildungs- und Studienplätzen.

**Befund 3: Auch in teuren Städten kann man noch günstig wohnen**

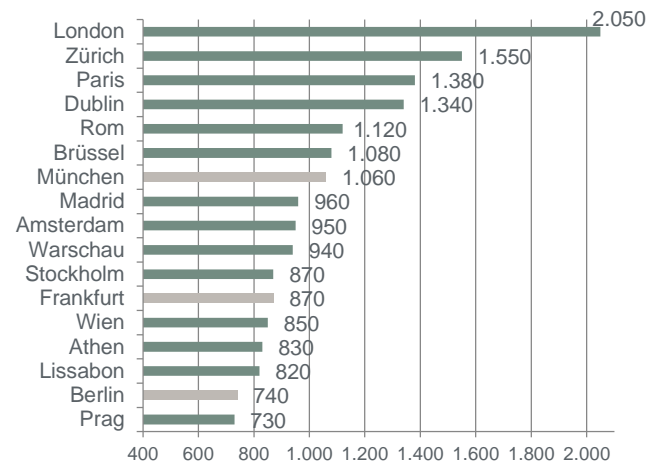
Die Durchschnittsbetrachtung verdeckt, dass man auch in den teuren Städten noch relativ günstige Wohnungen finden kann. Zum Beispiel reichen in Berlin die Neuvertragsmieten von 4,60 bis 16,10 EUR. Als Faustregel gilt: Je näher ein Wohngebiet am Stadtzentrum liegt und je attraktiver das Wohnumfeld, umso höher die Mieten. In Berliner Innenstadtbezirken wie Unter den Linden, Hackescher Markt und Potsdamer Platz verlangen Vermieter bei Neuvermietung im Durchschnitt mehr als 13 EUR pro Quadratmeter. Im grünen Außenbezirk Wannsee sind es dagegen „nur“ 9 EUR und in den Plattenbausiedlungen in Marzahn-Hellersdorf weniger als 6 EUR.<sup>2</sup>

**Befund 4: Im internationalen Vergleich sind die Mieten in deutschen Metropolen nicht außergewöhnlich hoch**

In München kostet eine möblierte 2-Zimmer-Wohnung im Durchschnitt mehr als 1.000 EUR (Grafik 2).<sup>3</sup> Damit hat München den mit Abstand teuersten Mietwohnungsmarkt unter den deutschen Metropolen. Im internationalen Vergleich liegen Münchner Mieten jedoch bei Weitem nicht an der Spitze. In London kostet eine 2-Zimmer-Wohnung kaufkraftbereinigt doppelt so viel, in Zürich ist sie rund 500 EUR teurer. In Frankfurt und vor allem Berlin erscheinen die Mieten im internationalen Vergleich dagegen noch moderat. Die Herausforderungen von hohen Mieten und Wohnungsknappheit treten somit in anderen europäischen Metropolen noch stärker auf. Sie dürften bei wachsenden, dicht bebauten Städten, die kaum noch in die Fläche expandieren können, nur begrenzt vermeidbar sein.

**Grafik 2: Deutsche Metropolen sind im internationalen Vergleich eher günstig – Warmmieten für möblierte Wohnungen 2015**

Euro in Kaufkraftparitäten



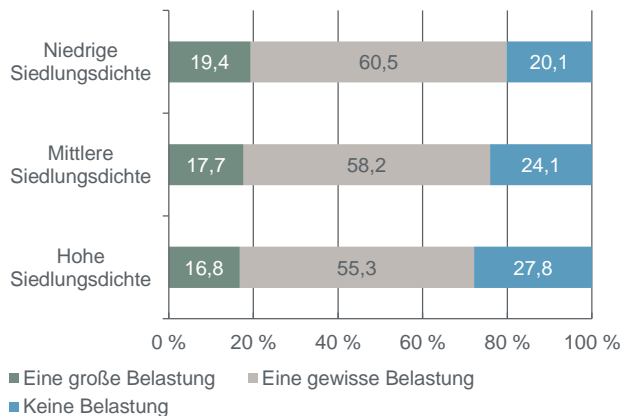
Durchschnittlich Warmmieten für möblierte 2-Zimmer-Wohnungen, Neubau.

Quellen: UBS, Eurostat, eigene Berechnungen.

**Befund 5: Wer in den teuren Städten wohnt, kann sich die hohen Mieten meist leisten**

Man sollte meinen, dass die hohen Mieten in den teuren Städten besonders vielen Haushalten finanzielle Probleme bereiten. Das Gegenteil scheint der Fall zu sein. Eine Mieterbefragung für die EU-Statistik „Leben in Europa“ ergab, dass deutlich weniger Haushalte in dicht besiedelten städtischen Gebieten die Mieten als große finanzielle Belastung ansehen als in ländlichen Gebieten (Grafik 3). Gleichzeitig gab es in den dicht besiedelten Gebieten deutlich mehr Haushalte, für die ihre Miete keine Belastung darstellte.

**Grafik 3: Verkehrte Welt? In den dicht besiedelten, teuren Regionen ist die Mietbelastung am geringsten**



Mieterbefragung zur finanziellen Belastung durch Wohnungsmieten.

Quellen: Destatis, Statistisches Jahrbuch 2015.

Was paradox erscheint, lässt sich erklären, wenn man die Einkommen ins Bild nimmt. So gibt der durchschnittliche Münchner zwar einen deutlich höheren Anteil seines Einkommens für seine Wohnungsmiete aus als der Geraer (Tabelle 2). Da aber der Geraer ein deutlich geringes Einkommen bezieht, bleibt ihm nach Abzug der Warmmiete trotzdem weniger übrig. Für die hier betrachteten Städte ergibt sich ein leicht positiver Zusammenhang zwischen der relativen Mietbelastung und dem Einkommen nach Abzug der Warmmiete.

**Tabelle 2: Wer viel Miete zahlt, dem bleibt meist trotzdem mehr vom Einkommen übrig**

Städte mit Hoch- und Niedrigmieten	Verfügbares Jahreseinkommen pro Kopf	Warmmiete in Prozent des Einkommens	Verfügbares Jahreseinkommen nach Warmmiete	Wohnfläche pro Kopf
<b>Teure Städte</b>				
München	26.691	28	19.343	39
Frankfurt am Main	21.236	30	14.825	39
Konstanz	22.262	32	15.085	45
Stuttgart	24.072	26	17.832	40
Hamburg	23.037	27	16.797	40
Tübingen	21.417	31	14.850	42
Heidelberg	23.389	26	17.393	39
Freiburg	19.853	28	14.210	37
Köln	21.544	26	15.889	38
Düsseldorf	25.061	25	18.802	42
<b>Günstige Städte</b>				
Staßfurt	17.298	23	13.404	45
Gera	17.912	22	14.058	43
Plauen	18.851	21	14.825	45
Görlitz	17.555	23	13.476	45
Pirnasens	20.477	24	15.659	53
Halberstadt	17.948	24	13.710	46
Zeitz	17.914	22	13.929	44
Idar-Oberstein	21.880	24	16.696	57
Hof	20.172	22	15.791	47
Altenburg	17.775	23	13.675	44
<b>Berlin</b>	<b>17.594</b>	<b>28</b>	<b>13.259</b>	<b>40</b>

Quellen: F+B-Wohn-Index, VGR der Länder, Destatis, eigene Berechnungen.

Die Daten verdeutlichen auch die besondere Problemlage in Berlin: Für eine Hauptstadt mit 3 Mio. Einwohnern sind die Mieten trotz der hohen Steigerungen der letzten Jahre immer noch relativ niedrig. Allerdings wohnen in Berlin besonders

viele Haushalte mit (für deutsche Verhältnisse) niedrigen Einkommen. Mit 17.600 EUR lag 2013 das verfügbare Pro-Kopf-Einkommen in der Hauptstadt deutlich unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt von 20.500 EUR.

Für die finanzielle Belastung der Haushalte ist zudem relevant, welche Ausgaben sie außer der Miete haben. So geben Singlehaushalte zwar im Durchschnitt mit 34 % einen wesentlich höheren Anteil ihres Einkommens für Miete aus als Mehrpersonenhaushalte.<sup>4</sup> Jedoch sehen weniger Singles als vielmehr Alleinerziehende die Miete als große finanzielle Belastung an.<sup>5</sup>

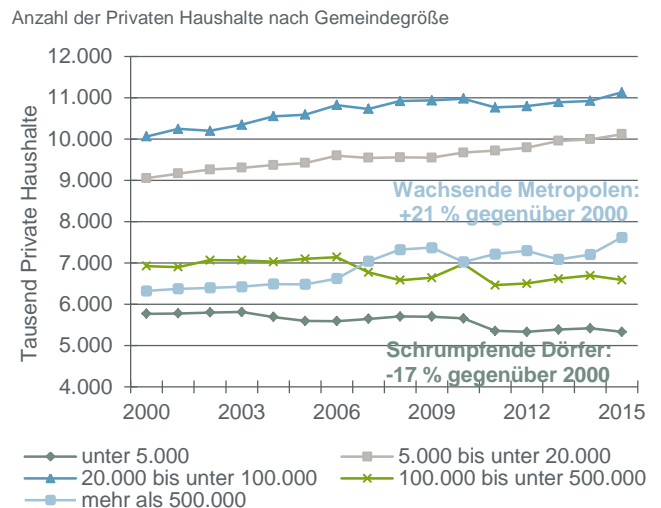
Dieser empirische Befund wirft die Frage auf, ob die absolute Miethöhe und die relative Mietbelastung als alleinige Indikatoren geeignet sind, um sozialpolitisch motivierte Eingriffe in den Wohnungsmarkt zu begründen. Die daraus abgeleiteten Maßnahmen könnten vor allem Haushalten mit höheren Einkommen zugutekommen, die ihre Mieten problemlos bezahlen können.

Um geeignete Strategien für eine bedarfsgerechte und sozialverträgliche Steuerung der Wohnungsmärkte zu finden, ist es hilfreich, zusätzlich die Ursachen für die Mietentwicklung zu untersuchen:

**Ursache 1: Landflucht**

In den ländlichen Gemeinden hat die Zahl der Haushalte seit dem Jahr 2000 um 17 % abgenommen (Grafik 4). Dahinter steht eine Landflucht junger Menschen, die vor allem zur Zunahme der Bevölkerung in den Metropolen mit mehr als 500.000 Einwohnern beitrug. Hier stieg die Zahl der Haushalte seit 2000 um 20 %. Aber auch in Klein- und Mittelstädten ist die Zahl privater Haushalte gewachsen. Entscheidend für diese Entwicklung sind das mangelnde Arbeitsplatzangebot, die ungünstigere Verkehrsanbindung und das als unzureichend empfundene Dienstleistungsangebot in vielen ländlichen Gemeinden.

**Grafik 4: Vor allem in den Metropolen steigt die Zahl der privaten Haushalte**



Quellen: Destatis, Mikrozensus.

**Ursache 2: Zuwanderung aus dem Ausland**

In allen Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern hat die Bevölkerung in den letzten Jahren zugenommen (Tabelle 3). Die Zuwanderer kamen vor allem aus dem Ausland. Am stärksten stieg die Zahl der Ausländer in Leipzig und Dresden, allerdings ist der Ausländeranteil dort mit 6 bzw. 5 % immer noch sehr niedrig. Die höchsten Ausländeranteile haben Frankfurt, München und Stuttgart mit 24 bis 27 %. In den internationalen Städten hat sich der Großteil der Einwanderer gut am Arbeitsmarkt integriert. Die meisten sind Arbeitsmigranten aus der EU und der Türkei, die das Fachkräfteangebot ergänzen und das Dienstleistungsangebot verbessern. In Frankfurt, München und Stuttgart liegt das Pro-Kopf-Einkommen deshalb über dem Bundesdurchschnitt. In Leipzig und Dresden ist das Einkommensniveau deutlich niedriger und die Arbeitslosigkeit höher.

**Tabelle 3: Vor allem ausländische Zuwanderer zieht es in die Metropolen.**

Bevölkerung in Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern Ende 2014

	Bevölkerung 2014	Veränderung ggü. 2011 in Prozent	Veränderung der ausländischen Bevölkerung ggü. 2011 in Prozent	Ausländeranteil 2014 in Prozent
Leipzig	544.479	6,8	46,5	6
Frankfurt am Main	717.624	6,1	15,0	27
München	1.429.584	4,7	16,8	24
Berlin	3.469.849	4,3	25,6	14
Stuttgart	612.441	3,6	11,6	23
Dresden	536.308	3,6	33,0	5
Köln	1.046.680	3,3	9,6	18
Hannover	523.642	2,8	12,8	15
Hamburg	1.762.791	2,6	12,1	14
Düsseldorf	604.527	2,5	11,3	18
Nürnberg	501.072	2,2	13,6	19
Dortmund	580.511	1,6	18,6	14
Bremen	551.767	1,4	17,3	14
Essen	573.784	1,4	21,8	12

Deutschland	2000	2015	
	Anzahl in Millionen		
Bevölkerung	82,3	81,9	↓
Einpersonenhaushalte	13,8	16,9	↑
Zweipersonenhaushalte	12,7	14,0	↑
Mehrpersonenhaushalte	11,7	9,9	↓

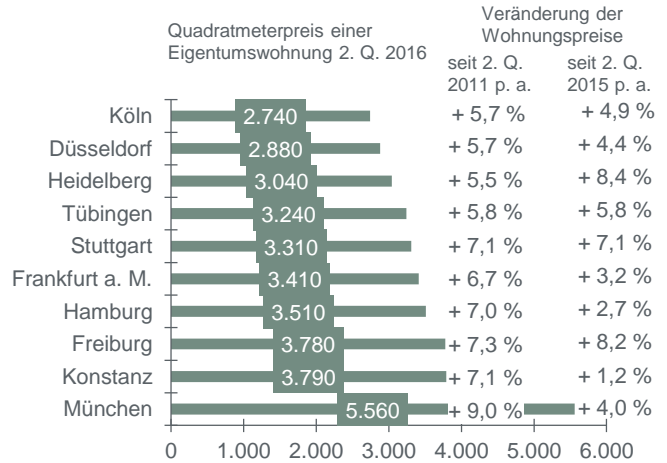
Quelle: Destatis.

**Ursache 3: Die Wohnungspreise sind weit stärker gestiegen als die Mieten**

In den teuren Städten sind die Wohnungspreise weit stärker gestiegen als die Mieten. Spitzenreiter ist auch hier München, wo sich die Preise für Eigentumswohnungen seit 2011 um rund 9 % pro Jahr auf 5.560 EUR je Quadratmeter erhöht haben (Grafik 5). In anderen Großstädten lagen die Anstiege zwischen 5 und 8 % pro Jahr. Die Kaufpreise stiegen in den meisten teuren Städten von 2015 auf 2016 weiterhin dynamisch. Ein Grund dafür ist, dass private Anleger wegen der

niedrigen Zinsen ihr Geld vermehrt in Eigentumswohnungen anlegen.

**Grafik 5: Der Boom bei den Wohnungspreisen in den begehrten Städten hält an**



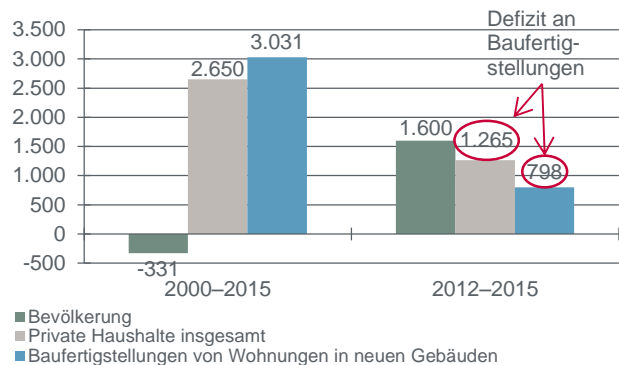
Quelle: F+B-Wohn-Index

**Ursache 4: Die Zahl fertig gestellter Wohnungen bleibt bisher hinter dem Bedarf zurück**

Von 2012 bis 2015 wurden in Deutschland rund 800.000 Wohnungen neu gebaut (Grafik 6). Gleichzeitig hat sich die Zahl der privaten Haushalte durch die sprunghaft gestiegene Zuwanderung um 1,3 Mio. erhöht.<sup>6</sup> Diese Differenz ist ein Indiz dafür, dass sich in den letzten Jahren ein Defizit an Wohnungen aufgebaut hat. Auf Dauer muss der Neubau von Wohnungen den Zuwachs an privaten Haushalten deutlich übersteigen. Denn viele Neubauten ersetzen stillgelegte Wohnungen, und durch die Binnenwanderung entstehen neue Leerstände.

**Grafik 6: Seit einigen Jahren hinkt der Neubau dem Wohnungsbedarf hinterher**

Veränderung in je 1.000 Personen, Haushalten und fertiggestellten Wohnungen



Quelle: Destatis.

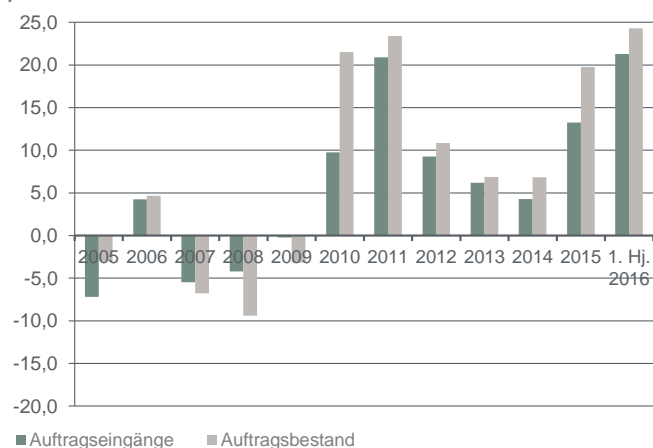
Der Bedarf an neuen Wohnungen wird in den nächsten Jahren hoch bleiben. Zum einen müssen weiterhin Flüchtlinge mit Wohnungen versorgt werden. Zum anderen – und vor allem – dürfte die Zuwanderung von Arbeitskräften aus Ost- und Südeuropa hoch bleiben, solange der Personalbedarf der deutschen Wirtschaft wächst. Die Arbeitsmarktperspektiven in den Herkunftsländern werden sich mittelfristig nicht

wesentlich verbessern, da die Finanzkrise das Wachstum dort nachhaltig geschwächt und die Arbeitslosigkeit in Südeuropa massiv erhöht hat. In Studentenstädten könnte es jedoch in den nächsten Jahren eine Entlastung für die Wohnungsmärkte geben, weil die Zahl der Studierenden demografisch bedingt zurückgehen wird.<sup>7</sup>

Nach Schätzung des BBSR müssen bis 2020 pro Jahr 350.000 bis 400.000 Wohnungen neu gebaut oder im Bestand geschaffen werden.<sup>8</sup> Die Baufertigstellungen blieben bis 2015 weit dahinter zurück. Im Jahr 2016 dürfte die Zahl der Baufertigstellungen der Nachfrage deutlich näher kommen. Seit 2009 sind in der Summe 250.000 Neubauwohnungen mehr genehmigt als fertig gestellt worden. Dieser Überhang an Baugenehmigungen wird voraussichtlich schon in diesem Jahr zu einer erheblichen Steigerung des Wohnungsbaus führen. Darauf deutet der Anstieg der Auftragsbestände im Bauhauptgewerbe um 24 % hin (Grafik 7).

### Grafik 7: Die gute Auftragslage im Bauhauptgewerbe lässt 2016 einen deutlichen Anstieg der Baufertigstellungen erwarten

Veränderung von Auftragseingang und Auftragsbestand gegenüber dem Vorjahr in Prozent



Quelle: Destatis.

### Die Wohnungspolitik muss unterschiedlichen Herausforderungen und Interessen gerecht werden

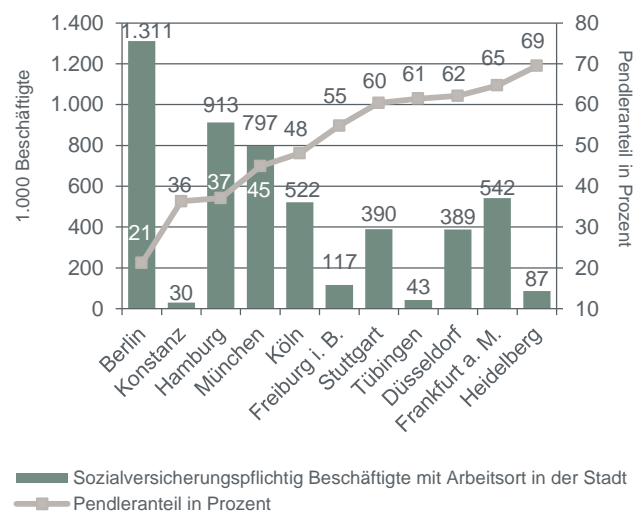
Die regional sehr unterschiedlichen Entwicklungen – Wachstum und Wohnungsmangel hier, Schrumpfung und Leerstand dort – erfordern räumlich maßgeschneiderte und flexible Vorgehensweisen. Bund, Länder und Kommunen müssen sich bemühen, zwischen den verschiedenen Interessen einen Ausgleich zu schaffen:

- **Für in- und ausländische Zuwanderer** muss in den Metropolregionen Wohnraum geschaffen werden. Zumeist handelt es sich um Arbeitskräfte, die offene Stellen besetzen. Ihre Mobilität ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht positiv zu bewerten, auch wenn sie in wirtschaftsstarken Regionen in den letzten Jahren zu Wohnungsknappheit und steigenden Mieten geführt hat. Würden die Menschen nicht dorthin wandern, wo sie Arbeits-, Studien- und Ausbildungsplätze finden, dann wäre die Arbeitslosigkeit in Deutschland weit höher und die Unternehmen in den Wirtschaftszentren müssten mit gra-

vierenden Fachkräfteengpässen fertig werden.

- **Haushalte in den unteren Einkommensgruppen** müssen weiterhin angemessen wohnen können. Die staatliche Unterstützung bedürftiger Mieter gehört zu Recht zu den vorrangigen Zielen der sozialen Wohnungspolitik. Gleichzeitig sollten zuwandernde Fachkräfte nicht benachteiligt werden, da sonst berufliche Mobilität faktisch zum Diskriminierungstatbestand würde.<sup>9</sup>
- Auch **Haushalte mit höheren Einkommen** finden in teuren Städten oft keine bedarfsgerechte Wohnung zu einer akzeptablen Miete. Bei hoher Siedlungsdichte lässt sich dies nicht vermeiden. Viele ziehen daher ins Umland; ein Teil nimmt hohe Pendelzeiten in Kauf. Großstädte wie Heidelberg, Frankfurt oder Düsseldorf haben Pendlerquoten von mehr als 60 % (Grafik 8). Jeweils über 300.000 Beschäftigte pendeln aus dem Umland oder als Fernpendler nach Frankfurt, Hamburg und München. Ihnen ist an guter Erreichbarkeit der städtischen Zentren und einem gut ausgebauten, pünktlichen, menschen- und umweltfreundlichen Nahverkehr gelegen.

### Grafik 8: Mobile Beschäftigte: Viele pendeln vom Umland in die Großstädte



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

- **Immobilien-gesellschaften und private Vermieter** investieren, um neue Wohnungen zu schaffen und die Wohnqualität zu verbessern. Wie jeder Unternehmer und private Geldanleger investieren sie nur, wenn sie eine ausreichende Rendite erwirtschaften. Grundsätzlich ist zu bedenken, dass steigende Mieten die Mieter zwar einerseits belasten, andererseits am Markt aber zwei wichtige Funktionen erfüllen: Sie signalisieren Wohnungsempässe und sie erhöhen die Anreize, in Wohnimmobilien zu investieren. Hohe Mietsteigerungen sind auch die Reaktion auf steigende Immobilienpreise. In den begehrten Großstädten ist die Mietrendite für neu erworbene oder neu gebaute Wohnungen meist geringer als in Regionen mit niedrigeren Immobilienpreisen.<sup>10</sup>

## Was tun gegen Wohnungsknappheit und hohe Mieten in begehrten Großstädten?

Je nach Wohnungsmarktlage können folgende Maßnahmen helfen:

- **Bereitstellung von Bauland:** Herrscht in den Metropolen Flächenmangel, bleibt nur übrig, die Umlandgemeinden in die Baulandbereitstellung einzubeziehen. In wachsenden Großstädten ist zu bedenken, dass mit dem Bau neuer Wohnungen auch ein zusätzlicher Bedarf an Dienstleistungen, Gastronomie, Einzelhandel, Schulen, Grünflächen zur Naherholung etc. entsteht. Der Erhalt der Lebensqualität in den Metropolen sollte in der Stadt- und Regionalplanung nicht vernachlässigt werden. Horten Spekulanten in größerem Umfang baureifes Land, könnte eine Bodensteuer helfen, die den Kommunen die Möglichkeit zu einer stärkeren Besteuerung von ungenutztem Bauland gibt.
- **Umnutzung von Gewerbebrachen, Ausbau und Aufstockung von Gebäuden** bieten ein beträchtliches Potenzial, um Wohnungen zu schaffen und den Flächenverbrauch zu verringern.<sup>11</sup>
- **Investitionsförderung außerhalb der sozialen Wohnraumförderung** kann zur schnellen Beseitigung von Wohnungsknappheit beitragen, wenn genügend Baumöglichkeiten vorhanden sind. Sie macht Sinn, wenn die Markttrendite zu niedrig ist, um genügend Investoren dazu zu bringen, in neue Wohnungen zu investieren. Die stark gestiegen Immobilienpreise könnten in betroffenen Städten eine solche Situation herbeigeführt haben. Da es nicht auf allen Wohnungsmärkten Knappheit gibt, macht es Sinn, Fördermittel ggf. regional zu begrenzen. Eine zeitliche Begrenzung ist ebenfalls sinnvoll. Die Beseitigung von Knappheit bremst Mietsteigerungen und kann so auch Mietern mit geringerem Einkommen zugutekommen.<sup>12</sup>
- **Soziale Wohnraumförderung:** Zusammen mit dem Kauf von Belegungsrechten durch die Kommunen erlaubt die Soziale Wohnraumförderung gezielt die soziale Durchmischung von Wohnquartieren und die Schaffung von Wohnungen für Haushalte mit relativ niedrigen Einkommen sowie Problemgruppen am Wohnungsmarkt. Derzeit gibt es etwa 1,6 Mio. Sozialwohnungen in Deutschland.
- **Wohngeld und Übernahme der Wohnkosten durch die Grundsicherung:** Über das Wohngeld und die Grundsicherung übernimmt der Staat für mehr als 4 Mio. Haushalte Wohnkosten. Die Individualförderung ist damit die bedeutendste staatliche Hilfe am Wohnungsmarkt. Die 2016 in Kraft getretene Wohngeldreform bringt eine deutliche Anhebung des Wohngeldes für voraussichtlich 866.000 Haushalte.<sup>13</sup> Die individuelle Unterstützung hat Vorteile gegenüber anderen Maßnahmen: Sie hilft schnell und kann flexibel an die individuelle Bedürftigkeit und das örtliche Mietniveau angepasst werden. Durch den Rechtsanspruch auf Wohngeld kann jeder Bedürftige finanzielle Hilfe bekommen.

- **Mietpreisbremsen:** Sie können vor allem dort als berechtigt angesehen werden, wo Vermieter bei Wohnungsmangel in größerem Umfang die Mieten erhöhen, ohne dass ihre Kosten entsprechend gestiegen sind. Ihre soziale Treffsicherheit ist eingeschränkt. Wie die Analyse gezeigt hat, dürften von Mietpreisbremsen in den teuren Städten überwiegend zahlungsfähige Mieter profitieren.

## Bedacht werden sollte zudem, dass Mietpreisbremsen Nebenwirkungen haben, die sich nachteilig auswirken können:

1. Sie können die Signalfunktion von steigenden Mieten hemmen und die Investitionsanreize verringern. Je breiter sie wirken und je größer die Einschränkung von Mieterhöhungen, umso eher werden sie Investitionen in den Neubau oder die Modernisierung verhindern. Hemmen sie Modernisierungsinvestitionen, bergen sie das Risiko einer Verschlechterung des Bauzustandes. Sie können daher die Notwendigkeit staatlicher Investitionsförderung nach sich ziehen.
2. Als Ausweichreaktion können Vermieter dazu übergehen, Wohnungen zu privatisieren. Verengt sich der Mietwohnungsmarkt, wird es für Zuwanderer in den Metropolregionen noch schwieriger, eine Wohnung zu finden.
3. In der Breite wirksame Mietpreisbindungen für bestehende Mietverträge können bewirken, dass Mieter seltener umziehen. Eine geringere Fluktuation am Wohnungsmarkt benachteiligt mobile Arbeitskräfte.

Diese Gründe sprechen dafür, Mietpreisbremsen wie bisher mit Vorsicht einzusetzen. Wenn der bestehenden Mietpreisbremse keine umfassende Wirkung bescheinigt wird, muss das nicht als Misserfolg gewertet werden. Die aktuellen Mietsteigerungen gegenüber dem Vorjahr deuten drauf hin, dass extreme Mieterhöhungen in den Großstädten mittlerweile die Ausnahme sein dürften.<sup>14</sup>

## Was tun gegen steigenden Leerstand in strukturschwachen Regionen?

In Deutschland stehen etwa 2 Mio. Wohnungen leer, die bundesweite Leerstandsquote beträgt 5 %. In den ostdeutschen Bundesländern liegt sie in Mehrfamilienhäusern in vielen Landkreisen bei mehr als 10 %. Der Großteil davon ist struktureller Leerstand aufgrund von Wohnungsüberschüssen. Das BBSR rechnet bis 2030 mit weiteren Leerständen in schrumpfenden Regionen; für ein Drittel der Landkreise diagnostiziert das Institut ein hohes bis sehr hohes Leerstandsrisiko.<sup>15</sup>

Zur Reduktion der Leerstände trägt nicht nur ein strategischer Rückbau von Wohnungen und Siedlungen bei. Hilfreich ist auch die Schaffung von Arbeitsplätzen in strukturschwachen Regionen. Dazu kann einerseits die bauliche und wirtschaftliche Aufwertung von regional bedeutsamen Städten beitragen. Andererseits die Konzentration der Regionalförderung auf zukunftsträchtige Wirtschaftszweige und Infrastruktur. So können die Wachstumskerne und städtebauli-

chen „Perlen“ in strukturschwachen Regionen für Einwohner und Zuwanderer attraktiver werden.<sup>16</sup> Stärken aufzubauen und zu stärken ist wirksamer, als der Versuch, alle Schwächen zu beheben.<sup>17</sup>

Die weitere Schrumpfung vieler strukturschwacher Kommunen wird sich trotz aller Anstrengungen nicht verhindern lassen. Das stellt die Betroffenen vor Probleme, eröffnet jedoch auch Chancen. Der nötige Umbau kann zu einer Aufwertung der Wohn- und Lebensqualität in Städten und Dörfern genutzt werden. Zudem kann Abwanderung die Arbeitslosigkeit reduzieren und die Sozialkassen entlasten. Die Jobcenter

sollten daher Arbeitsuchende stärker dabei unterstützen, bei einem regionalen Arbeitsplatzmangel räumlich mobil zu sein, und hierzu auch wirksame Anreize schaffen können.

Ein solcher Strukturwandel braucht einen langen Atem. Damit er gelingt, müssen staatliche und private Akteure vor Ort immer wieder für Akzeptanz und Mitwirkung der Bürger an den erforderlichen Veränderungen werben. Dass große Erfolge möglich sind, haben die ostdeutschen Bundesländer eindrucksvoll gezeigt. In den letzten 25 Jahren hat sich dort sehr viel zum Positiven gewandelt. ■

<sup>1</sup>F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH (2016): F+B-Wohn-Index Deutschland Q2/2016.

<sup>2</sup> Vgl. Berlin Hyp, CBRE (2016): Wohnungsmarktreport Berlin 2016, S. 72 ff.

<sup>3</sup> Vgl. UBS (2015): Prices and Earnings 2015, Do I earn enough for the life I want? , S. 25.

<sup>4</sup> Vgl. Bundesregierung (2014):Wohngeld- und Mietenbericht 2014, Anlage 6, S. 136.

<sup>5</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2015): Statistisches Jahrbuch 2015, S. 158.

<sup>6</sup> In der amtlichen Statistik wird ein privater Haushalt definiert als eine Person oder Personengemeinschaft, die in einer Wohnung lebt und eine wirtschaftliche Einheit bildet. In einer Wohnung können mehrere Haushalte leben. Personen in Gemeinschaftsunterkünften, die gemeinschaftlich versorgt werden (z. B. Pflegeheime, Kasernen) gehen nicht in die Zahl der Haushalte ein. Wohnungen in Wohnheimen werden dem Wohnungsbestand zugerechnet.

<sup>7</sup> Vgl. Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2014): Tabellenwerk, Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen 2014 bis 2025, [http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Dokumentationen/Tabellenwerk\\_2014.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Dokumentationen/Tabellenwerk_2014.pdf)

<sup>8</sup> Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung, BBSR, (2016): Wohnungsmärkte in Deutschland bleiben gespalten, <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/wohnungsm%C3%A4rkte-pressekonferenz.html>

<sup>9</sup> Bei der Diskussion um „Luxuswohnungen“ und „Luxussanierungen“ sollte nicht außer Acht gelassen werden: Hohe Einkommen sind in der Regel das Resultat von hohen Investitionen in Qualifikationen, die für die deutsche Wirtschaft von hohem Wert sind. Sie sind auch der Lohn für Mobilität und Anpassungsbereitschaft.

<sup>10</sup> Vgl. Empirica (2015): Brutto-Mietrendite auf Basis bestehender Mietverhältnisse, in Wirtschaftswoche, In der Stadt mieten, außerhalb kaufen und vermieten, <https://www.empirica-systeme.de/tag/renditekennziffern/>.

<sup>11</sup> Vgl. BBSR, (2016): Wohnungsmärkte in Deutschland bleiben gespalten, <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/wohnungsm%C3%A4rkte-pressekonferenz.html>

<sup>12</sup> Umstritten ist die Frage, ob Sonderabschreibungen helfen würden. Bei der Beurteilung der Wirkungen sind zwei Arten von Risiken gegeneinander abzuwägen. Durch Sonderabschreibungen könnten an manchen Wohnungsmärkten Mitnahmeeffekte entstehen, an anderen Fehlanreize zu höheren strukturellen Leerständen führen. Wird dagegen trotz anhaltender Wohnungsknappheit nicht gefördert, können Haushalte unfreiwillig gezwungen sein, bei Verwandten oder Freunden wohnen zu bleiben oder in eine Wohngemeinschaft zu ziehen. Beschäftigte weichen ins Umland aus und pendeln zur Arbeit, wodurch Kapazitätsausweitungen im Nahverkehr erforderlich werden und sich das Verkehrsaufkommen im Straßenverkehr erhöht. Dies hätte negative Effekte für die Stadtbewohner und die Umwelt. Betroffen von andauernder Wohnungsknappheit sind vor allem Haushalte in den unteren und mittleren Einkommensstufen, besonders junge Familien mit Kindern und Alleinerziehende. Welche Risiken überwiegen, lässt sich im Vorfeld nie eindeutig entscheiden. Bevölkerungswanderungen sind nur mit mehr oder weniger hoher Unsicherheit prognostizierbar, wie die Rekordzuwanderung 2015 eindrucksvoll gezeigt hat. Die Wirkungen einer Förderung hängen zudem von der Förderhöhe und -dauer und dem Zuschnitt der Förderregionen ab.

<sup>13</sup> Bundesrat (2015): Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG), Bundestagsdrucksache 128/15.

<sup>14</sup> Das BBSR weist zudem darauf hin, dass die Metropolkerne bis 2006 eher Mietrückgänge zu verzeichnen hatten. Die höheren Mietsteigerungen seitdem führt das Bundesinstitut ebenfalls auf die gestiegenen Wohnungsnachfrage in den Metropolregionen zurück. Vgl. BBSR (2013): Wohnungsengpässe und Mietsteigerungen. BBSR-Analysen Kompakt 07/2013.

<sup>15</sup> BBSR (2016): Wohnungsleerstände, <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/WohnenImmobilien/Immobilienmarktbeobachtung/ProjekteFachbeitraege/Wohnungsleerstand/wohnungsleerstand.html>

<sup>16</sup> Vgl. Braun, R. (2014): „Wer Wohnungen sät, wird Einwohner ernten“, empirica paper Nr. 221.

<sup>17</sup> Eine positive Bilanz zur Strategie des Stärkens Stärkens zieht z. B. eine Evaluation der Wirtschaftsförderung des Landes Brandenburg: DI Consulting GmbH, ifo Dresden (2010): Stärken stärken – Wachstum fördern, Evaluierung der Ergebnisse der Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung des Landes Brandenburg, Endbericht von Decision Institute und ifo Institut Dresden.