

Drittmittelfinanzierte  
Expertisen



# IW-Gutachten

## Setzt die Wohnungspolitik die richtigen Anreize für den Wohnungsbau?

Bewertung des Koalitionsvertrags von CDU, CSU und SPD  
Prof. Dr. Michael Voigtländer, Dr. Ralph Henger

Auftraggeber: Deutsche Reihenhaus AG  
Köln, 3.4.2018



### **Kontaktdaten Ansprechpartner**

Prof. Dr. Michael Voigtländer  
+49 (0)221 / 4981 - 741  
voigtlaender@iwkoeln.de

Dr. Ralph Henger  
+49 (0)221 / 4981 - 744  
henger@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
Postfach 10 19 42  
50459 Köln

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>1 Hintergrund</b>	<b>6</b>
<b>2 Die Lage im Wohnungsmarkt</b>	<b>6</b>
<b>3 Wohnungspolitische Ansätze im Koalitionsvertrag</b>	<b>12</b>
3.1 Grundstücksmarkt	12
3.2 Wohneigentumsmarkt	16
3.3 Mietwohnungsmarkt	18
3.4 Bauen und modernisieren	20
<b>4 Alternative Ansätze zur Steigerung der Bautätigkeit</b>	<b>22</b>
4.1 Bodenwertsteuer	22
4.2 Unterstützung beim Aufbau Stadtviertel	23
4.3 Unterstützung der Bauämter	24
4.4 Haltung und Hartnäckigkeit	25
<b>5 Schlussfolgerungen</b>	<b>28</b>
<b>Literatur</b>	<b>29</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>33</b>
<b>Anhang</b>	<b>34</b>

**JEL-Klassifikation:**

H30 – Allgemeines; Fiskalpolitik und Verhalten der Wirtschaftssubjekte

R31 – Wohnungsangebot und -markt

R38 – Regierungspolitik; Ordnungspolitik

## Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, in den nächsten vier Jahren 1,5 Millionen neue Wohnungen zu bauen. Auch wenn die Formulierung eines konkreten Mengenziels auf Bundesebene nicht zielführend ist, ist die vorgegebene Stoßrichtung für mehr Wohnungsbau richtig. Angesichts der stark angespannten Märkte in vielen Ballungsräumen muss der Wohnungsbau deutlich gestärkt werden. Allerdings ist wichtig, dabei auch die regional sehr unterschiedlichen langfristigen Bedarfe im Blick zu behalten, denn ein Angebotsüberschuss aufgrund anziehender Bautätigkeit in demografisch belasteten Landkreisen würde die Leerstandsproblematik in solchen Regionen verschärfen, was kaum gewollt sein kann. Das vorliegende Gutachten prüft, ob die im Koalitionsvertrag avisierten Maßnahmen zum Ziel einer deutlich erhöhten Bautätigkeit beitragen können. Insgesamt muss konstatiert werden, dass die Maßnahmen kaum ausreichen werden, um den Wohnungsbau an den richtigen Stellen zu stimulieren.

Das entscheidende Nadelöhr besteht in der Bereitstellung von Bauland in den Metropolen. Dieses Problem lässt sich jedoch nicht auf der Bundesebene lösen, da die Baulandpolitik im Hoheitsbereich der Kommunen liegt. Der Bund kann aber mit einigen Reformen dazu beitragen, dass die richtigen Rahmenbedingungen für mehr Wohnungsbau gesetzt werden. Mit der Einführung einer Grundsteuer C („Baulandsteuer“) versucht der Bund Anreize für private Eigentümer zu setzen, Bauland schneller der Bebauung zuzuführen. Diese Idee ist grundsätzlich richtig, doch wäre eine Bodenwertsteuer der systematischere und bessere Ansatz, auch um Nachverdichtungen im Bestand anzustoßen und Anreize für einen dichteren Neubau zu schaffen. Zu beachten ist aber, dass die Umsetzung einer reformierten Grundsteuer frühestens am Ende der Legislaturperiode zu erreichen sein wird. Wirkungen sind daher erst mittel- bis langfristig zu erreichen.

Darüber hinaus muss es vor allem darum gehen, die Metropolen zu unterstützen, neue Stadtviertel aufzubauen. Hier wäre eine Reform der Städtebauförderung hilfreich, die in dem Koalitionsvertrag jedoch ebenso wie die Bodenwertsteuer fehlt. Darüber hinaus bleibt es beim Koalitionsvertrag vor allem bei Absichtserklärungen. Dies gilt auch für den zweiten entscheidenden Faktor, die Senkung der Baukosten. Auch hier bleibt der Koalitionsvertrag vage.

Konkreter wird der Koalitionsvertrag hingegen bei den Themen Wohneigentum und Mietwohnungen. In beiden Fällen soll es neue Förderungen geben. Angesichts der aktuell hohen Nachfrage bei geringem Baulandangebot werden jedoch solche Förderungen vor allem dazu führen, dass Baulandpreise weiter ansteigen. Zudem besteht insbesondere bei dem geplanten Baukindergeld die Gefahr, dass Anreize gesetzt werden dort zu bauen, wo aufgrund der demografischen Entwicklung Bauzurückhaltung notwendig wäre.

Von der Bundesregierung wird erwartet, dass sie die Wohnraumversorgung verbessert, doch in dem föderalen System fehlen ihr teilweise die Instrumente, um die tatsächlichen Engpässe anzugehen. Nichtsdestotrotz kommt der Bundesregierung und dem zuständigen Ministerium eine wichtige Rolle als Initiator zu. Ein klares Bekenntnis zum Wachstum von Städten und Umlandgemeinden wäre ein wichtiges Signal für Stadtplaner und Bürgermeister. Darüber hinaus sind Wille und Hartnäckigkeit entscheidende Parameter, um einen Beitrag zur Baukostensenkung zu leisten. Insofern kommt der personellen Gestaltung der Wohnungspolitik eine wichtige Rolle zu.

## 1 Hintergrund

Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 7. Februar 2018 nimmt die Wohnungspolitik eine große Rolle ein. Explizit heißt es auf Seite 109: „Wir wollen erreichen, dass 1,5 Millionen Wohnungen und Eigenheime frei finanziert und öffentlich gefördert gebaut werden.“ (CDU/CSU/SPD, 2018). Die Bundesregierung reagiert damit auf den wachsenden Wohnungsmangel, vor allem in den Ballungsräumen, und möchte über eine Vergrößerung des Angebots die Preisentwicklung entschleunigen.

Tatsächlich sind sich die Forschungsinstitute und Verbände aller Couleur einig, dass die aktuelle Bautätigkeit nicht ausreicht, den Wohnungsmarkt zu entspannen (Müller, 2017). Der Baubedarf in Deutschland wird auf etwa 350.000 bis 400.000 Wohnungen pro Jahr geschätzt (Deschermeier et al. 2017a; Henger et al., 2017a), die Zahl der Baufertigstellungen lag 2016 aber nur bei 278.000 Wohnungen. Für 2017 und 2018 kann mit einem Anstieg gerechnet werden, der allerdings nicht ausreichen wird den Bedarf vollständig zu decken. Entsprechend ist die Zielsetzung der Bundesregierung grundsätzlich als angemessen zu beurteilen.

Fraglich ist jedoch, ob die geplanten Maßnahmen ausreichen, die Bautätigkeit in diesem Umfang zu stimulieren. Hierzu werden im Folgenden die Maßnahmen in den Politikbereichen Grundstücksmarkt, Mietwohnungsmarkt, Eigentumsmarkt und Rahmenbedingungen für den Neubau hinsichtlich ihrer Effekte auf die Wohnungsbautätigkeit untersucht. Zuvor wird die Lage im Wohnungsmarkt genauer betrachtet, um die wesentlichen Problemstellen des Wohnungsmarktes herauszuarbeiten. Nach der Diskussion der beabsichtigten Maßnahmen folgt eine Darstellung möglicher zusätzlicher Instrumente, die den Wohnungsbau unterstützen können. Die Studie endet mit Schlussfolgerungen und politischen Handlungsempfehlungen.

## 2 Die Lage im Wohnungsmarkt

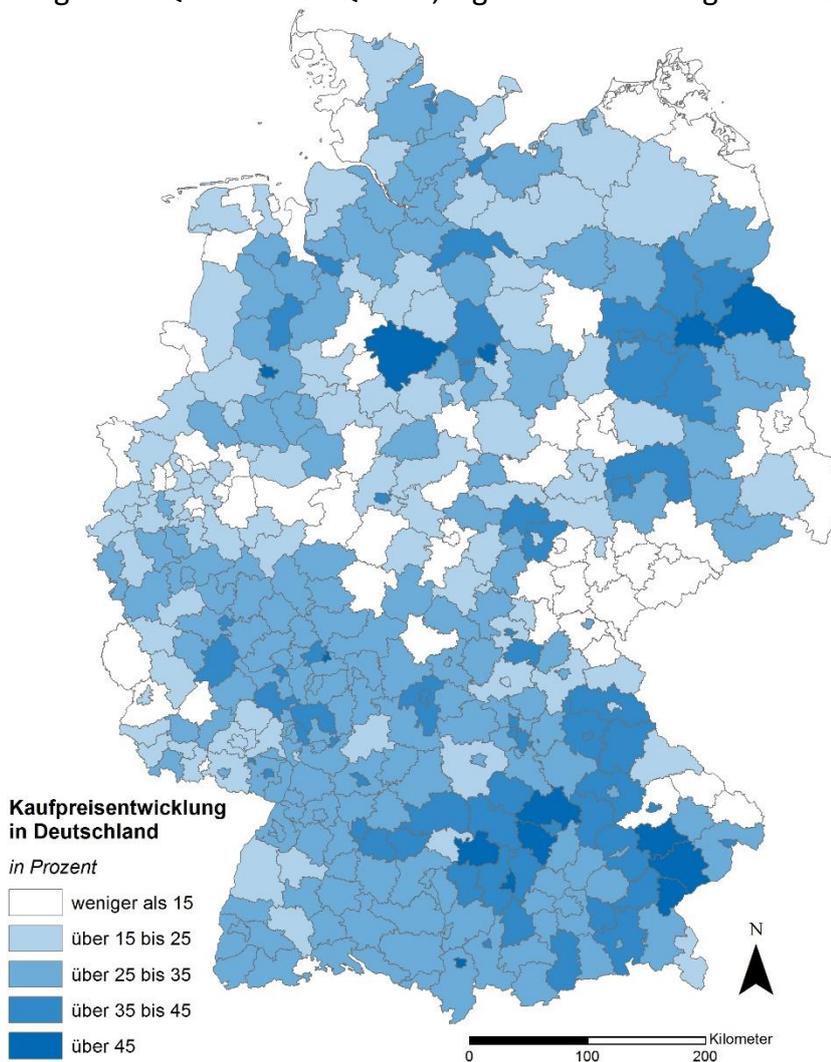
Die Preise für Wohnimmobilien steigen in Deutschland seit einigen Jahren kräftig an. Nach Angaben der vdpResearch sind die Kaufpreise deutschlandweit seit 2012 um knapp 28 Prozent gestiegen. Allerdings gibt es regional sehr starke Unterschiede, wie Abbildung 2-1 zeigt. Während die Preise in Städten wie München, Berlin oder Frankfurt um 50 Prozent gestiegen sind, stagnieren sie in einigen Landkreisen (siehe Einzelaufstellung für alle 401 Kreise im Anhang).

Der Wohnungsmarkt in Deutschland ist durch eine sehr große Vielfalt gekennzeichnet, die sich in den letzten Jahren noch verstärkt hat. Während noch in den 2000er Jahren die mögliche Schrumpfung der Bevölkerung sowohl in Landkreisen als auch in Großstädten diskutiert wurde, hat sich die Lage seit 2010 deutlich verändert (Henger et al., 2017a). So ist die Zuwanderung nach Deutschland sprunghaft gestiegen, allein zwischen 2011 und 2015 beläuft sich die Nettozuwanderung nach Deutschland auf 2,8 Millionen Menschen (Voigtländer/Seipelt, 2018b). Der Großteil dieser Menschen kommt nach Deutschland, um hier zu arbeiten. Vornehmlich kommen

Zuwanderer aus der Europäischen Union und reagieren damit auf die große Nachfrage nach Arbeitskräften. Die Arbeitsplätze sind in Deutschland allerdings nicht flächendeckend entstanden, sondern vor allem in Großstädten sowie in wirtschaftlich starken Regionen in Süddeutschland. Gerade auch gut bezahlte Arbeitsplätze entstehen vor allem in größeren Städten, wo sich zunehmend wirtschaftliche Aktivität clustert (Moretti, 2013). All dies treibt nicht nur ausländische Zuwanderer in spezifische Regionen, sondern auch junge Haushalte aus dem Inland.

### Abbildung 2-1: Preisentwicklung für Wohnimmobilien zwischen 2012 und 2017 in Prozent

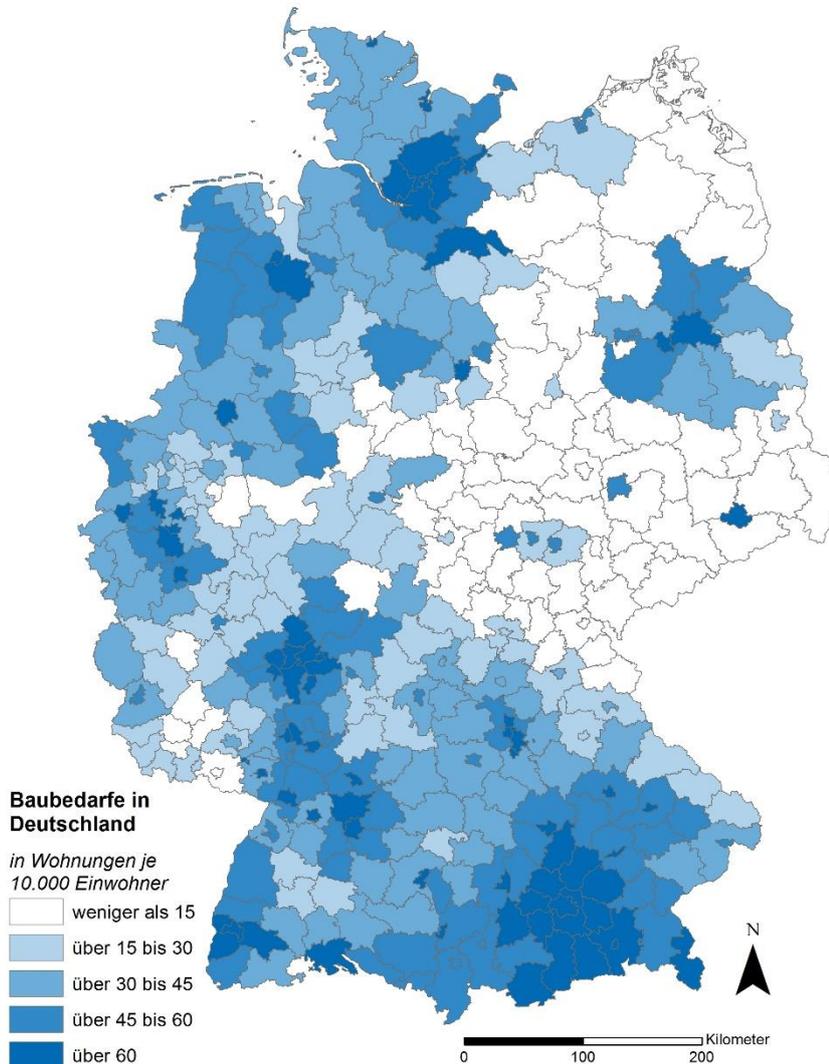
Vergleich 4Q 2012 mit 4Q 2017, Eigentumswohnungen im Bestand



Quelle: F+B, IW Köln, siehe Einzelaufistung für alle 401 Kreise im Anhang

In der Folge sind die demografischen Perspektiven für die Kommunen in Deutschland sehr unterschiedlich. Viele Großstädte und auch Universitätsstädte, die ebenfalls sehr viele junge Menschen anziehen, wachsen weiter und werden teilweise auch über die 2030er Jahre noch Bevölkerungsgewinne realisieren. In strukturschwachen Regionen und peripheren Regionen geht die Bevölkerung dagegen kontinuierlich zurück.

**Abbildung 2-2: Jährlicher Baubedarf bis 2020 je 10.000 Einwohner**

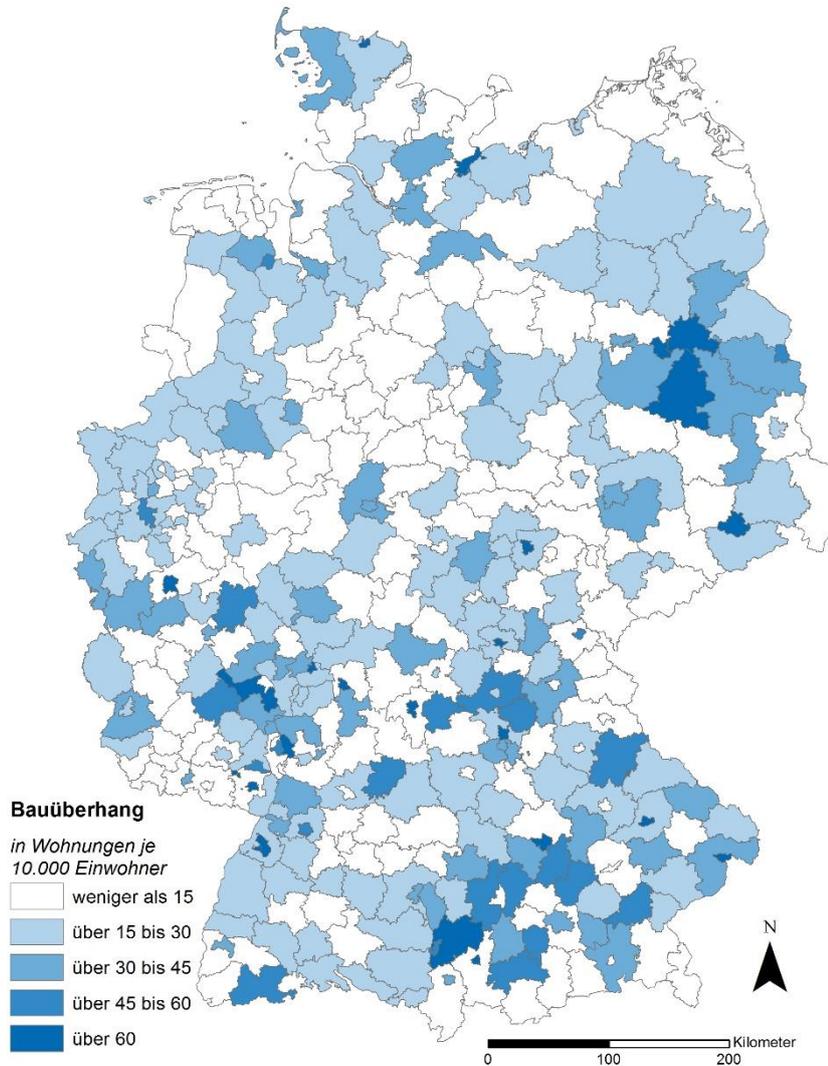


Quelle: IW Köln, IW-Wohnungsbedarfsmodell, siehe Einzelauflistung für alle 401 Kreise im Anhang

Das IW Köln berechnet den Wohnungsbedarf mit dem IW-Wohnungsbedarfsmodell auf Basis der demografischen Entwicklung, des vorhandenen Leerstands und der Altersstruktur (Deschermeier et al., 2017a; Henger et al. 2017a). In Abbildung 2-2 ist der jährliche Baubedarf bis 2020 pro 10.000 Einwohner berechnet worden. Hier zeigt sich sehr deutlich, dass aktuell deutschlandweit sehr unterschiedliche Baubedarfe vorliegen. Vor allem aber konnte das IW Köln bereits zeigen, dass Baubedarfe und Bautätigkeit teilweise deutlich auseinander fallen. Während in Städten wie Berlin, Hamburg und München die Baubedarfe deutlich über der tatsächlichen Baufertigstellung liegt, gibt es auf der anderen Seite zahlreiche Kreise, in denen schon heute deutlich über dem Bedarf gebaut wird (Deschermeier et al., 2017a). Hier ist vor allem der Bau von Eigenheimen zu nennen, bei dem über alle Kreise hinweg die Baufertigstellungen fast doppelt so hoch sind wie die Bedarfe.

### Abbildung 2-3: Der Bauüberhang je 10.000 Einwohner

Bauüberhang: Zahl der Baugenehmigungen abzüglich der Baufertigstellungen 2014 bis 2016 (3 Jahre)



Quelle: Statistisches Bundesamt, IW Köln, siehe Einzelauflistung für alle 401 Kreise im Anhang

Ende letzten Jahres wurde von der KfW und empirica darauf hingewiesen, dass die Zahl der Baugenehmigungen längst groß genug ist, um den Baubedarf zu schließen. Insgesamt würde der Bauüberhang, als die Zahl der noch nicht fertiggestellten Baugenehmigungen, bereits die Zahl 600.000 Wohnungen erreichen – entsprechend könnte die Lage durch einen Vollzug der Baugenehmigungen bereits entspannt werden (Müller, 2017). Auch hier ist aber wiederum die regionale Verteilung wichtig. Zwar weisen Städte wie Berlin und Hamburg eine große Diskrepanz bei Baugenehmigungen und Baufertigstellungen auf, womit sich in den nächsten Jahren tendenziell die Lage etwas entspannen könnte, aber in Städten wie Stuttgart, Düsseldorf oder auch München sind kaum noch Bauvorhaben in der Pipeline. Zudem zeigt sich, dass zwar die Bauüber-

hänge in vielen Großstädten höher sind, aber auch viele Landkreise mit sehr niedrigeren Baubedarf einen hohen Bauüberhang aufweisen (vgl. Abbildung 2-2 mit Abbildung 2-3). Der reine Vollzug der Baugenehmigungen wird damit bei weitem nicht ausreichen, den Wohnungsmarkt in den Ballungsräumen zu entspannen.

Das Ziel der Politik muss nicht nur darin bestehen, die Bautätigkeit insgesamt zu erhöhen, sondern auch dafür zu sorgen, dass an den richtigen Stellen gebaut wird. Hierzu ist es aber erforderlich genauer zu betrachten, warum Baubedarf und Bautätigkeit regional so weit auseinander liegen. In demografisch belasteten Regionen mit relativ konstanter oder auch teilweise rückläufiger Bevölkerung wird häufig zu viel gebaut, weil dort ein Großteil an Bauland zu nicht kostendeckenden Preisen von den Kommunen angeboten wird (Schiller et al., 2009). Die Kommunen tun dies in der Hoffnung neue Bürger für ihre Kommune gewinnen zu können. Oftmals gibt es aber keinen überregionalen Zuzug, sondern die Haushalte kommen aus der eigenen Kommune oder Nachbarkommune (Henger et al., 2014). Viele Haushalte, die in diesen Regionen leben, bevorzugen Neubauten, da sich so Wohnwünsche leichter realisieren lassen. Angesichts der niedrigen Baulandpreise und der seit einigen Jahren historisch geringen Hypothekenzinsen lassen sich Bauvorhaben günstig realisieren. In der Folge kommt es zu einer Zersiedelung der Landschaft, steigenden Infrastrukturkosten pro Kopf und zunehmendem Leerstand, der die Kommunen belasten wird.

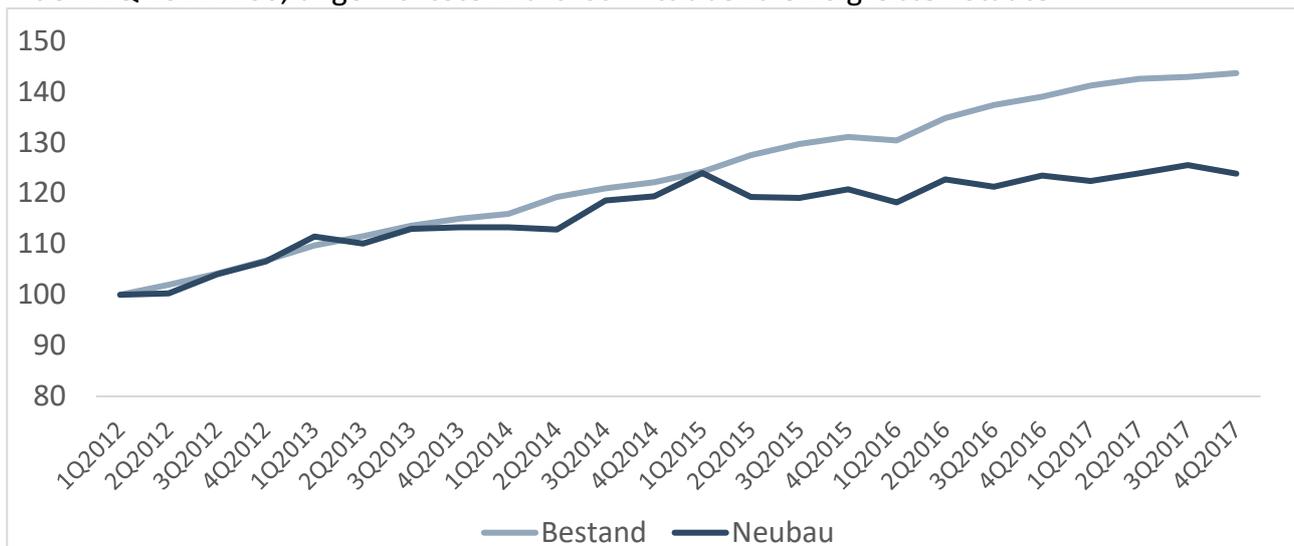
Vollkommen anders als im ländlichen Raum stellt sich die Lage in vielen Ballungsräumen dar. Dort gibt es aufgrund der hohen Nachfrage ein starkes Interesse zu bauen, doch es fehlt an Baugrundstücken. Wie das BBSR herausstellt (Waltersbacher, 2017), ist die Zahl der gehandelten Baugrundstücke in den kreisfreien Städten sogar rückläufig. Ein Problem ist sicherlich, dass einige Marktteilnehmer bewusst Flächen zurückhalten, um künftig zu noch höheren Preisen zu verkaufen. Dies dürfte jedoch insgesamt nur in einigen angespannten Märkten der Fall sein, und kann flächendeckend empirisch bislang nicht belegt werden (Simons, 2017). Ein Kernproblem besteht jedoch schlicht darin, dass Kommunen in Regionen mit steigender Bevölkerung zu wenig Bauland ausweisen bzw. aufgrund nicht vorhandener Freiflächen ausweisen können. Gerade Großstädte sowie nah angrenzende Umlandgemeinden müssten deutlich stärker als bisher neue Stadtviertel entwickeln, tun sich hier aber schwer. Schließlich stehen neuen Bauaktivitäten häufig Gründe des Umweltschutzes, Vorfinanzierungskosten für Infrastruktur und allgemeine Bürgerproteste entgegen (Voigtländer, 2017).

Dass Bauland der entscheidende Engpassfaktor ist, gilt mittlerweile in Politik und Wirtschaft als Konsens und wurde auch im Bündnis für bezahlbaren Wohnraum so festgehalten (BMUB, 2017). Allerdings ist dies nicht das einzige Hemmnis. Ein weiteres Problem sind hohe Baukosten. In Zeiten stark steigender Preise lohnt sich der Bau neuer Immobilien, da die Herstellungskosten relativ zu den Preisen der Bestandsgebäude günstiger werden (Meier, 2017). Je günstiger Neu-

bauten im Verhältnis zum Bestand werden, desto mehr wird gebaut, wobei auch die Qualitätsunterschiede zwischen Bestand und Neubau berücksichtigt werden müssen. Tatsächlich steigen die Preise für Neubauten aber fast genauso schnell wie die Preise der Bestandsgebäude, was in Abbildung 2-4 ersichtlich wird. Im ungewichteten Durchschnitt der 10 größten Städte sind die Preise für Wohnungen im Bestand seit 2012 um 44 Prozent gestiegen, im Neubau um 24 Prozent. Bis zum Jahr 2015 gingen die Preise noch Hand in Hand, seither öffnet sich die Schere zwischen Neubau und Bestand. Allerdings liegt dies vornehmlich daran, dass Neubauten Preisniveaus erreicht haben, die einen weiteren Absatz gefährden bzw. die Zahlungsfähigkeit der Haushalte nicht mehr ausreicht. Absolut betrachtet, hat sich der preisliche Abstand zwischen Neubauten und Bestandsgebäuden nicht verändert und beträgt 2017 wie im Jahr 2012 rund 2.000 Euro pro Quadratmeter.

### Abbildung 2-4: Entwicklung der Preise für Wohnungen im Bestand und Neubauten in den 10 größten deutschen Städten

Index: 1Q 2012=100, ungewichteter Durchschnitt über die 10 größten Städte



Quelle: F+B, IW Köln; Bestand: durchschnittliche Kaufpreise für („gebrauchte“) Bestands-Eigentumswohnungen; Neubau: durchschnittliche Kaufpreise für Neubau-Eigentumswohnungen

Ursächlich für die Verteuerung der Neubauten sind vor allem regulatorische Vorschriften. So hat die Verschärfung der EneV in den Jahren 2014 und 2016 ebenso zu höheren Kosten geführt wie vermehrte Brandschutzvorgaben oder kommunale Auflagen, etwa im Rahmen städtebaulicher Verträge (Neitzel, 2017; Voigtländer, 2017). Hinzu kommen Kostensteigerungen, die etwa aus zunehmenden Kapazitätsproblemen in der deutschen Bauwirtschaft resultieren (n-tv, 2017). In der Summe bedeutet dies, dass der Neubau zumindest in den Ballungsräumen preislich kaum mit dem Bestand konkurrieren kann. Daher bauen Projektentwickler auf den rar verfügbaren Bauflächen vor allem solche Immobilien, die qualitativ am Markt im Bestand nicht verfügbar sind, also vor allem große und gut ausgestattete Immobilien (Deschermeier et al., 2017b).

Aus dieser skizzenartigen Problemanalyse resultieren an die Wohnungspolitik folgende Anforderungen:

- Die Politik muss den Rahmen schaffen, damit der Nachfrageüberschuss in den Ballungsgebieten abgebaut wird, bestehende Grundstücke mobilisiert werden und mehr Bauland ausgewiesen wird.
- Die Politik muss verhindern, dass sich der Angebotsüberschuss in Regionen mit belasteter demografischer Entwicklung nicht vergrößert
- Die Politik muss die Steigerung der Herstellungskosten für Neubauten durch bauliche Vorschriften stoppen, um das Angebot an Neubauten zu erhöhen.

Im Folgenden wird geprüft, inwieweit die Ankündigungen im Koalitionsvertrag einen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele leisten.

### 3 Wohnungspolitische Ansätze im Koalitionsvertrag

Das Ziel der Bundesregierung muss es sein, mehr Bauland in den richtigen Regionen zu mobilisieren und zur Senkung der Herstellungskosten im Neubau beizutragen. Dabei stellt sich für jede Bundesregierung die große Herausforderung, dass sie das Baulandangebot nur mittelbar steuern kann. Schließlich entscheiden die Kommunen über die Ausweisung und Festsetzung neuer Flächen. Nichtsdestotrotz kann eine Bundesregierung jedoch durch Gesetzgebungen des Bundes und durch übergeordnete Maßnahmen Anreize schaffen und einen Rahmen setzen, um den Wohnungsbau anzuregen.

Der Koalitionsvertrag teilt sich im Wesentlichen in die Kapitel Grundstücksmarkt, Wohneigentumsmarkt, Mietwohnungsmarkt und Wohnungsbau auf. Die jeweils unter diesen Stichpunkten beschriebenen Maßnahmen sollen nun jeweils hinsichtlich ihres Beitrags zur Erreichung der abgeleiteten Ziele bewertet werden.

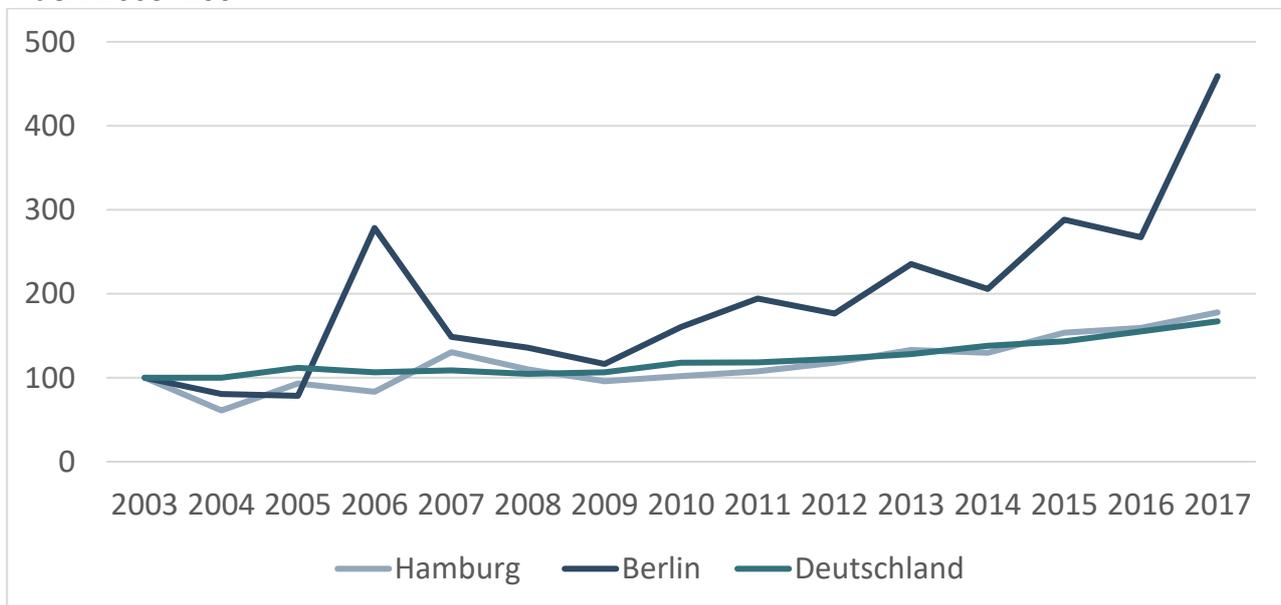
#### 3.1 Grundstücksmarkt

Die ersten unter der Überschrift „Wohnraumoffensive“ gefassten Maßnahmen im Koalitionsvertrag betreffen den Grundstücksmarkt und deren Mobilisierung. Um diese zu erreichen ist es richtig, das erfolgreiche Bündnis „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ mit den Verbänden fortzuführen, um gemeinsam zielführende konkrete Änderungen entwickeln zu können. Auch die Ankündigung der Einschaltung einer Enquête-Kommission für eine „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ ist zu begrüßen. Konkrete Politikmaßnahmen, die hieraus entstehen, werden aber nur mittel- bis langfristig wirken. Bezogen auf den Grundstücksmarkt enthält der Maßnahmenkatalog des Koalitionsvertrags ebenfalls keine konkreten Instrumente, die eine schnelle Wirkung entfalten können. Zudem sind die Maßnahmen alle kleinteilig, sodass

sie nur ein geringes Wirkungspotenzial aufweisen. Das verwundert nicht, da die planungsrechtlichen Rahmenbedingungen insgesamt als ausgewogen erachtet werden können. Nach §§ 1 Abs. 2 und 3 Baugesetzbuch (BauGB) sind die Kommunen für die Aufstellung der Flächennutzungs- und Bebauungspläne zuständig und bestimmen somit über die städtebaulichen Entwicklung vor Ort. Die Bauleitpläne sind dabei an die Ziele der Raumordnung (i. S. d. § 1 Abs. 4 BauGB) und nach dem Gegenstromprinzip an die Erfordernisse des Gesamttraumes anzupassen (§ 1 Abs. 3 Raumordnungsrecht). Trotzdem besteht das Problem, dass Bauland in vielen Großstädten äußerst knapp geworden ist und damit der Baubedarf nur sehr schwer gedeckt werden kann. Neben der effizienteren Nutzung von Bestandsflächen (Nachverdichtung, Brachflächenrevitalisierung etc.) müssen dort auch neue Baugebiete ausgewiesen und neue Stadtquartiere gegründet werden (Voigtländer, 2017). Zudem besteht das Problem, dass die Baulandpreise in den letzten Jahren aufgrund der hohen Nachfrage rasant zugelegt haben. Wie Abbildung 3-1 zeigt, sind die Preise für Bauland bundesweit in den letzten 15 Jahren zwischen 2003 und 2017 von 76,9 auf 128,6 Euro und damit um 3,7 Prozent p. a. gestiegen. Die Dynamik hat dabei in den letzten Jahren und insbesondere in einigen Großstädten deutlich zugenommen, so zum Beispiel in Berlin mit jährlich 11,5 Prozent und Hamburg mit jährlich 4,2 Prozent seit dem Jahr 2003.

### Abbildung 3-1: Entwicklung der Preise für Bauland insgesamt

Index: 2003=100



Quelle: Statistisches Bundesamt (2017)

Die Ankündigungen des Koalitionsvertrag zur Mobilisierung der Bodenmärkte enthalten im Einzelnen die folgenden Maßnahmen (CDU/CSU/SPD, 2018, S. 109/110):

- Die Einführung einer Grundsteuer C (nach einer verfassungsrechtlichen Prüfung).

- Die Verbesserung der Gewinnung von Wohnbauland von Landwirten durch steuerlich wirksame Reinvestitionsmöglichkeiten in den Mietwohnungsbau (nach einer verfassungsrechtlichen Prüfung).
- Die Überprüfung und ggf. die Weiterentwicklung beschleunigter Bebauungsplanverfahren für den Wohnungsbau.
- Die Verbesserung des Bauplanungsrechts, um Kommunen bei der Aktivierung von Bauland zu helfen.

Das als erstes genannte Instrument ist das der Grundsteuer C. Diese Steuer gab es bereits in den Jahren 1961 und 1962 und war als „Baulandsteuer“ bekannt, da sie auf unbebaute baureife Grundstücke angewendet wurde (Henger, 2018). Konkret galten für diese Grundstücke erhöhte Steuermessbeträge. Zudem hatten die Kommunen die Möglichkeit für diese Grundstücke einen erhöhten Hebesatz festzulegen. Aufgrund von Abgrenzungsschwierigkeiten von unbebautem baureifem Bauland, dem hohen Verwaltungsaufwand und der starken Belastung einiger privater Haushalte und Unternehmen wurde die Steuer jedoch sehr schnell wieder abgeschafft (Deutscher Bundestag, 2017). Die Wiedereinführung einer Grundsteuer C erscheint daher wenig zweckmäßig. Zudem muss man sich darüber im Klaren sein, dass die Grundsteuer mit ihrem jetzigen Gesamtaufkommen nur geringe Lenkungswirkungen verursacht. Das bedeutet, dass mit einer Baulandsteuer Spekulationen nur partiell eingedämmt werden können, da die Bodenpreise vielerorts so stark steigen, dass davon ausgegangen werden kann, dass eine auch erhöhte Steuer die Spekulanten kaum davon abhalten wird, weiterhin ihre Grundstücke zu horten, abzuwarten und auf weiterhin steigende Bodenpreise zu setzen.

Hinzu kommt, dass die aktuelle Grundsteuer enorm reformbedürftig ist. Da die aktuelle Bewertung der Grundstücke mit veralteten Einheitswerten nach Stichtagen aus den Jahren 1964 (Westdeutschland) und 1935 (Ostdeutschland) erfolgt, wird das Bundesverfassungsgericht dieses Jahr voraussichtlich das Urteil des Bundesfinanzhofs aus dem Jahr 2014 bestätigen, und die aktuelle Grundsteuer als nicht mehr verfassungskonform einstufen (Löhr, 2017). Der Gesetzgeber wird sich daher in dieser Legislaturperiode mit einer grundlegenden Grundsteuerreform beschäftigen müssen. Hierbei wird es um eine Richtungsentscheidung gehen. Entweder werden – wie bisher – Grund und Boden sowie die aufstehenden Gebäude in einer sogenannten verbundenen Grundsteuer bemessen. Oder die Besteuerung erfolgt unverbunden, das heißt alleine auf Basis von Grund und Boden. Eine verbundene Steuer (z. B. in Form des Kostenwertmodells der Länderfinanzminister 2016 (Länderfinanzminister, 2016)) könnte mit einer Grundsteuer C theoretisch kombiniert werden. Der Bürokratieaufwand wäre jedoch enorm, da dann Gebäude erhoben und bewertet und zudem Bauland abgegrenzt und mit festzulegenden Sätzen stärker belastet werden müssten. Generell überzeugen bislang alle Vorschläge für eine einfache unbürokratische Besteuerung von Gebäuden im Rahmen der Grundsteuer nicht. Bei einer unverbunde-

nen Grundsteuer in Form einer Bodenwertsteuer (Henger/Schaefer, 2016) wäre eine Kombination mit einer Grundsteuer C jedoch überflüssig, da bei dieser unbebaute und bebaute Grundstücke mit gleichem Bodenwert bereits gleich hoch besteuert werden. Eine Bodenwertsteuer wirkt im Vergleich zu einer Baulandsteuer ganzheitlich und verhält sich neutral gegenüber Investitionen in den Gebäudebestand (Henger/Schaefer, 2018). Eine Baulandsteuer wäre dagegen nur Stückwerk, da sie mit den unbebauten baureifen Grundstücken nur ein Teilbereich der Siedlungsflächen mit Anreizen für eine effiziente Nutzung versieht. Um wichtige bodenpolitische Ziele zu erreichen und die Verwaltung, Erfassung und Festsetzung der Grundsteuer zu vereinfachen, sollte daher eine allgemeine Grundsteuerreform zu einer Bodenwertsteuer umgesetzt werden.

Die zweite Ankündigung des Koalitionsvertrag betrifft die Frage, wie Landwirte steuerlich bessere Anreize erhalten können, damit sie eher geneigt sind, Flächen zu verkaufen, die anschließend für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen genutzt werden können. Landwirtschaftliche Betriebe müssen den Gewinn aus Grundstücksverkäufen in der Regel versteuern, wenn sie den Gewinn nicht innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens reinvestieren. Daher könnten die Steuern auf die Veräußerungsgewinne gesenkt oder unter bestimmten Voraussetzungen ausgesetzt werden. Diese Maßnahme dürfte aber kaum nennenswerte Mobilisierungseffekte für mehr Bauland auslösen, da die finanziellen Aspekte bei den hohen Planwertgewinnen in der Regel vor Ort gelöst werden können und daher kein unüberbrückbares Hemmnis auf dem Weg zu mehr Bauland darstellen.

Die dritte Ankündigung behandelt die vereinfachten „beschleunigten Bebauungsplanverfahren“ für den Wohnungsbau. Im Jahr 2017 hat der Bundestag beschlossen, dass Gemeinden bis zum 31.12.2019 bis zu einem Hektar bebauter Grundfläche in ihrem Außenbereich in einem beschleunigten Verfahren ausweisen können (§ 13b BauGB). Damit wurden die beschleunigten Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung auch auf den Außenbereich übertragen, zumindest dann wenn sich die Flächen an die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen. Damit entfallen die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und die Umweltprüfung. Zudem sind beschleunigte Verfahren von der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung freigestellt, die bei den sonstigen normalen Planverfahren dazu führt, dass die Ausgleichsflächen ökologisch aufgewertet werden müssen. Ausgleichsflächen sind in der Regel vormalige Landwirtschaftsflächen, die gerade in hoch verdichteten Räumen äußerst knapp sind. Die hinter der Ankündigung liegende Idee des Koalitionsvertrags betrifft offensichtlich die Frage, ob die Befristung aufgehoben werden sollte und ob die Restriktionen hinsichtlich der Größe und der Lage der Flächen gelockert werden können. Das Problem jedoch ist, dass hierdurch für alle Kommunen das Bauen auf der grünen Wiese erleichtert wird, und das nicht nur dort, wo der Bedarf hoch ist, sondern auch in den vielen nicht wachsenden oder schrumpfenden Gemeinden, wo es wichtig ist, die Innenentwicklung zu stärken und der Zersiedelung der Landschaft entgegen zu wirken.

Die vierte Ankündigung betrifft mögliche Verbesserung des Bauplanungsrechts, um Kommunen bei der Aktivierung von Bauland zu unterstützen. Generell ist es richtig, immer wieder zu überprüfen, ob die Planverfahren in Deutschland noch zeitgemäß und sachgerecht sind und möglicherweise vereinfacht werden können. Wichtig ist nur gerade beim Thema Bauland, dass auch weiterhin sparsam mit den bestehenden Freiflächen umgegangen wird. Das Baugesetzbuch wurde dahingehend in den letzten Jahren stetig verbessert und der schonende Umgang mit Grund und Boden sowie der Vorrang der Innenentwicklung fest in den Leitsätzen verankert. Der Flächenschutz darf auch in der aktuellen Situation nicht zu stark ins Hintertreffen geraten. Nur äußerst knapp wird im Koalitionsvertrag formuliert, dass es „Unser Ziel ist, den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2030 auf maximal 30 Hektar pro Tag zu halbieren. Wir prüfen, mit welchen zusätzlichen planungsrechtlichen und ökonomischen Instrumenten das Ziel erreicht werden kann.“ (CDU/CSU/SPD, 2018, S. 87). Damit wurde das 30 Hektar Ziel aus dem Jahr 2002 der Nachhaltigkeitsstrategie der damaligen Bundesregierung für das Jahr 2020 auf das Jahr 2030 verschoben. Der hohe Bedarf nach neuen Wohnungen steht jedoch nicht im Widerspruch zum 30-Hektar-Ziel. So lassen sich auch unter Einhaltung des 30-Hektar-Ziels die aktuell erforderlichen 350.000 Wohnungen jedes Jahr auf Neuentwicklungsflächen mit durchschnittlicher Dichte für Einfamilienhaussiedlungen und Geschosswohnungsbau errichten. Zudem besteht mit rund 7 Prozent der Siedlungsflächen ein hohes Innenentwicklungspotential – auch in den Ballungszentren (BBSR, 2013; Voigtländer/Henger, 2017).

### 3.2 Wohneigentumsmarkt

Der Bereich der Wohneigentumsbildung wurde in den vergangenen Jahren eher stiefmütterlich behandelt, die neue Bundesregierung plant in diesem Bereich einige Maßnahmen:

- Die Einführung eines Baukindergelds, bei dem Familien je Kind über einen Zeitraum von 10 Jahren jeweils 1.200 Euro pro Jahr erhalten. Als Einkommensgrenze sind 75.000 Euro pro Haushalt zuzüglich 15.000 Euro je Kind vorgesehen.
- Geplant ist auch ein Bürgschaftsprogramm der KfW, mit dessen Hilfe der Eigenkapitalanteil in der Finanzierung gesenkt werden kann.
- Geprüft wird darüber hinaus ein Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer für Familien.

Während das Baukindergeld zu den so genannten prioritären Maßnahmen zählt, die also vorrangig umgesetzt werden sollen, ist das Bürgschaftsmodell eher nachrangig umzusetzen und steht unter einem Finanzierungsvorbehalt. Bei dem Freibetrag handelt es sich um einen reinen Prüfauftrag. Das Baukindergeld erinnert sehr stark an die frühere Eigenheimzulage, die 2006 abgeschafft wurde. Anders als damals ist die Höhe der Förderung nur abhängig von der Kinderzahl, dafür ist die Zulage pro Kind jedoch höher. Im Vergleich zu der damaligen Förderung beläuft sich die Summe für eine vierköpfige Familie auf 24.000 Euro, bei der Eigenheimzulage waren es 32.000 Euro (Färber, 2003).

Die fiskalischen Effekte des Baukindergelds sind beträchtlich. 2015 betrug die Zahl der Ersterwerber in Deutschland 580.000 Haushalte (Voigtländer/Seipelt, 2017). In diesen Haushalten lebten 307.000 Kinder. Damit hätten sich die Kosten des Baukindergelds im Jahr 2015 auf 368 Mio. Euro belaufen. Da in jedem Jahr neue Ersterwerber dazukommen, steigen die jährlichen Kosten schnell an, nach 10 Jahren wären es bereits 3,68 Mrd. Euro. Wahrscheinlich sind die Kosten aber noch höher, da das Baukindergeld Anreize zum Kaufen setzt. Noch 2013 lag die Zahl bei 778.000 Haushalten mit 404.000 Kindern, wodurch die Gesamtkosten pro Jahr schon bei 485 Mio. Euro liegen würden. Die Einkommensgrenzen spielen hier kaum eine Rolle, da fast alle Ersterwerber unter den Grenzen liegen. Auch die frühere Kinderzulage (800 Euro pro Kind) im Rahmen der Eigenheimzulage kostete 2006 den Fiskus 3 Mrd. Euro. Damals waren die Einkommensgrenzen höher, die Förderung aber deutlich niedriger. Insgesamt wird das Baukindergeld bis 2021 den Fiskus, bei einer Einführung noch 2018, mindestens 3,6 Mrd. Euro kosten, wobei die Tendenz eher in Richtung 4-5 Mrd. Euro geht.

Neben den hohen Kosten ist vor allem die Anreizwirkung des Baukindergelds kritisch. Aufgrund des festen Betrags ist die Wirkung in ländlichen Räumen und strukturschwachen Städten deutlich größer als in den gefragten Ballungsräumen. Ebenso wie die Eigenheimzulage wird das Baukindergeld damit vor allem den Neubau in Regionen anregen, in denen nur wenig Baubedarf vorliegt. Hierdurch können sich Leerstandsprobleme verstärken. Daher wäre es zumindest erforderlich, die Förderung in demografisch belasteten Märkten nur für den Kauf einer Bestandsimmobilie zu gewähren. In Ballungsgebieten mit geringem Baulandangebot und wenig Möglichkeiten zur Ausweitung des Angebots wird das Baukindergeld hingegen zu höheren Preisen beitragen, da Bauträger das Baukindergeld einpreisen können. Zudem drohen Mitnahmeeffekte, da auch viele Haushalte eine Förderung erhalten werden, die ohne sie auch Eigentum erworben hätten.

Das Baukindergeld dürfte damit insgesamt ähnlich negative Effekte wie die im Jahr 2006 zurecht abgeschaffte Eigenheimzulage entfalten. Dabei ist von Seiten der Politik grundsätzlich richtig, das Wohneigentum wieder stärker in den Blick zu nehmen (Voigtländer/Seipelt, 2017). Vielfach scheidet ein Erwerb heute nicht an den laufenden Kosten aus Zins, Tilgung und Instandsetzung, sondern an dem hohen Kapitalbedarf, bestehend aus Eigenkapital und Erwerbsnebenkosten. Eine Förderung ist aber der teuerste Weg zur Lösung dieser Problematik, besser wäre es die Nebenkosten durch eine Reform der Grunderwerbsteuer zu reduzieren und den Eigenkapitaleinsatz durch Bürgschaften und Kreditausfallgarantien zu senken (Voigtländer/Seipelt, 2018a). Insofern setzt die Bundesregierung hier die falschen Prioritäten. Natürlich würde auch ein Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer dazu führen, dass die Nachfrage nach Wohnimmobilien in Ballungsräumen weiter steigt und eingepreist werden kann. Wichtig ist es daher, eine Förderung nicht speziell an einer Gruppe auszurichten, sondern einen Freibetrag allgemein zu gewähren und etwa mit einem gestaffelten Tarif zu kombinieren (Hentze/Voigtländer, 2017). So könnten erhebliche Einnahmeausfälle und Preisüberwälzungen auf die Kunden verhindert werden. Ein

Bürgschaftsmodell wäre aber insgesamt ein sehr vorteilhafter Weg, da nur wenig Kosten für den Staat entstehen und gezielt das Problem des Kapitalmangels (Eigenkapital) fokussiert wird.

Die Ziele einer insgesamt besseren Wohnraumversorgung werden mit den genannten Instrumenten aber nicht erreicht.

### 3.3 Mietwohnungsmarkt

Die Bundesregierung möchte die Versorgung mit Mietwohnungen weiter verbessern und insbesondere preisdämpfend wirken. Die folgenden Instrumente sollen hierbei helfen:

- Die Mietpreisbremse soll verschärft werden, indem es eine Auskunftspflicht der Vermieter bezüglich der Vormiete gibt.
- Die Mietspiegel sollen reformiert werden und zukünftig den Markt besser und differenzierter abbilden. Die qualifizierten Mietspiegel sollen künftig drei statt zwei Jahre gelten und eine Verlängerung des Betrachtungszeitraums wird geprüft.
- Die Förderung der sozialen Wohnraumförderung im bisherigen Umfang soll fortgesetzt werden.
- Die Abschreibung für den Mietwohnungsbau im bezahlbaren Segment soll erhöht werden. Der erhöhte Satz soll zusätzlich zur linearen Abschreibung 5 Prozent pro Jahr in den ersten 4 Jahren betragen.

Die Auswirkungen der Mietpreisbremse hängen vor allem von den Mietspiegeln ab. Die Mietspiegel bilden die ortsübliche Vergleichsmiete nach § 558 BGB in den Städten ab, die für die Erhöhung der Miete in bestehenden Mietverträgen oder die Festsetzung der Miete bei Neuverträgen maßgeblich ist. Je realistischer die Mietspiegel den Markt erfassen, desto eher kann die Mietpreisbremse ihren Zweck erfüllen, extreme Mietpreissteigerungen tatsächlich zu dämpfen. Sind die Mietspiegel aber deutlich unter der Marktmiete, droht ein allgemeiner Mietstopp (Deschermeier et al., 2016). Diesbezüglich ist der Koalitionsvertrag widersprüchlich, weil zum einen gerade ein marktnäheres Bild gezeichnet werden soll, andererseits aber der Betrachtungszeitraum und auch der Anwendungszeitraum verlängert werden soll. Beides bewirkt, dass sich die Mietspiegel vom Markt entfernen. In Bezug auf den Neubau ist die Mietpreisbremse weitestgehend irrelevant, da Neubauten ausgenommen sind. Kholodilin et al., (2018) gehen allerdings davon aus, dass gerade die Ausnahme von der Mietpreisbremse Neubauaktivitäten anregen könnte. Dies setzt jedoch voraus, dass die Investoren die dauerhafte Ausnahme als Glaubhaft ansehen und dass sie tatsächlich über Bauland verfügen – zumindest der zweite Punkt stellt jedoch das zentrale Nadelöhr dar. Sowohl der Bau von Sozialwohnungen als auch die Subventionierung des Baus bezahlbarer Wohnungen sollen das Angebot quantitativ und qualitativ verändern. Der Unterschied besteht darin, dass bei Sozialwohnungen die Subventionierung bezwe-

cken soll, die Mieten auf ein bestimmtes Maß zu reduzieren, während bei der geplanten Subventionierung bezahlbarer Wohnungsneubauten Anreize gesetzt werden sollen, die Herstellungskosten zu reduzieren. Auch dies soll letztlich die Miethöhe begrenzen. In beiden Fällen wird damit die Nachfrage der Investoren nach Bauland weiter erhöht, was bei knappem Baulandangebot die Grundstückspreise weiter treibt. Damit besteht die Gefahr, dass die eigentliche Zielsetzung der Maßnahmen konterkariert wird. Des Weiteren ist fraglich, ob die Subventionen gerade auch den Zielgruppen zu Gute kommen. Schier und Voigtländer (2016) (Schier/Voigtländer, 2016) konnten etwa zeigen, dass nur 45 Prozent der Mieter von Sozialwohnungen tatsächlich als armutsgefährdet gelten, also über weniger als 60 Prozent des Median-Einkommens verfügen. Bei einer Subventionierung in Abhängigkeit der Herstellungskosten ist ebenfalls fraglich, ob tatsächlich bedürftige Haushalte profitieren. Dennoch setzen beide Programme letztlich Anreize, eher kleinere und günstigere Wohnungen zu bauen. Hierfür gibt es allerdings auch effizientere Ansätze auf kommunaler Ebene. Hamburg etwa hat sehr gute Erfahrungen mit Konzeptvergaben gemacht, bei dem zwar Grundstücke auch nach dem Höchstpreis verkauft werden, die Stadt aber Vorgaben hinsichtlich der Größen und Mietpreise der Wohnungen macht. Auch in Hessen gibt es mittlerweile gute Erfahrungen mit Konzeptvergaben (Schmitz-Stadtfeld et al., 2017). Wichtig ist dabei allerdings, dass realistische Vorgaben erstellt werden und keine Anbietergruppe einseitig bevorzugt wird.

Hinsichtlich der Abschreibungen ist festzustellen, dass eine Anhebung des Abschreibungssatzes grundsätzlich richtig ist. Schließlich liegt die steuerliche Abschreibung unterhalb der ökonomischen, d. h. die tatsächlichen Kosten aufgrund von Verschleiß und Alterung des Gebäudes liegen (Clamor et al., 2013). In der aktuellen Lage mit niedrigen Zinsen, hoher Nachfrage und knappem Bauland birgt eine Anhebung von Abschreibungssätzen aber die Gefahr, dass es lediglich die Baulandpreise weiter steigen. Daher sollte die Anhebung des Abschreibungssatzes erst im Abschwung erfolgen, um dann auch die Konjunktur zu stabilisieren.

Im Vordergrund einer sozial ausgewogenen Wohnpolitik sollte viel stärker das Wohngeld stehen. Dabei gilt es nicht, nur finanziell das Wohngeld zu stärken, sondern auch von Seiten der Politik, Ministerien und Behörden deutlich akzentuierter zu bewerben (Voigtländer/Henger, 2017). Da viele Haushalte das Wohngeld nicht genau kennen, ist die Nicht-Inanspruchnahme dieses Instruments sehr hoch (BBSR, 2013). Das Wohngeld ist ein sehr zielgerichtetes und effizientes Instrument – steigt mit der Miete und sinkt mit dem Einkommen – und ist daher im Besonderen geeignet, die Wohnkosten von Haushalten oberhalb der Grundsicherung zu senken. Es stärkt die Wohnkaufkraft einkommensschwacher Haushalte, sodass diese sich leichter mit angemessenem Wohnraum auf dem gesamten Wohnungsmarkt bei tragbarer Mietbelastung versorgen können. Das Wohngeld kann auch mit dem Kinderzuschlag kombiniert in Anspruch genommen werden. Beim Kinderzuschlag ist die Quote der in Anspruch genommenen Leistungen aber noch geringer (IAB, 2015). Gerade beim Kinderzuschlag und beim Kinderzuschlag in Kombination mit dem Wohngeld besteht ein enormer Reformbedarf. Am plausibelsten sind

hierbei Lösungen, bei der das Wohngeld gegenüber der Grundsicherung gestärkt und der Kinderzuschlag in die Wohngeldsystematik integriert wird. Zudem muss das Wohngeld dynamisiert, d. h. in regelmäßigen zeitlichen Abständen an die Preis- und Mietentwicklungen angepasst werden, damit seine Reichweite und Funktionsfähigkeit über die Zeit erhalten bleibt. Im Koalitionsvertrag steht hierzu lediglich, dass das Wohngeld an die allgemeinen und individuellen Lebensbedingungen angepasst werden sollte (CDU/CSU/SPD, S. 111). Zudem wird zurecht die Einführung einer Klimakomponente beim Wohngeld angekündigt, die dazu führt, dass Haushalte in Gebäuden mit einem höheren Effizienzhausstandard einen höheren Zuschuss erhalten können (Neitzel et al., 2017).

### 3.4 Bauen und modernisieren

Im Jahr 2010 hat die Bundesregierung ehrgeizige Klimaschutzziele formuliert (BMW/BMU, 2010). So soll der Gebäudebestand bis zur Mitte des Jahrhunderts nahezu klimaneutral sein. Da der Gebäudesektor rund ein Drittel der Treibhausgasemissionen verursacht, lassen sich nur so die deutschen Klimaziele insgesamt erreichen. Demnach sollen die Treibhausgasemissionen in Deutschland bis zum Jahr 2050 um 80 bis 95 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 gesenkt werden. Während sich das 2050er-Ziel für den Gebäudesektor in den letzten Jahren nicht geändert hat, haben sich die eingesetzten Instrumente zur Umsetzung dieses Ziels und damit die Rahmenbedingungen für die Gebäudeeigentümer und Investoren laufend geändert. Um mehr Effizienzmaßnahmen im Gebäudebestand anzuregen, wurden von vielen staatlichen Institutionen Maßnahmen ergriffen und Kampagnen initiiert. Trotzdem ist die Energiewende im Gebäudesektor in den letzten Jahren ins Stocken geraten und die gesetzten Zwischenziele für 2020 wurden gekippt bzw. verschoben. Neben den niedrigeren Energiepreisen liegt die Ursache darin, dass eine hohe Intransparenz hinsichtlich der Förder- und Rahmenbedingungen und die Gebäudeberatung bestehen. Auch die regulatorischen Anforderungen ändern sich schnell. So bleibt eine enorme Unsicherheit der Gebäudeeigentümer bei der Frage welche Effizienzmaßnahmen am besten unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten durchgeführt werden soll bestehen. Die Folge ist das Ausbleiben der erforderlichen Investitionen (Henger et al., 2017b).

Die beabsichtigten Pläne für den Bereich Umwelt und Gebäude finden sich im Koalitionsvertrag unter der Überschrift „Innovation und Wirtschaftlichkeit beim Bauen“ (CDU/CSU/SPD, 2018, S. 114 ff.). Als erstes werden als generelle Ziele die Beschleunigung der Energiewende und der verstärkte Einsatz erneuerbarer Energien genannt. Dabei sollen die Grundätze der Wirtschaftlichkeit, Technologieoffenheit und Freiwilligkeit gelten und Vereinfachungen vorangetrieben werden. Diese Grundsätze sind aus vielerlei Gesichtspunkten richtig. Entscheidend sind jedoch die konkreten Ankündigungen im Koalitionsvertrag. Dies sind:

- Die Zusammenführung der Vorschriften der EnEV, des EnergieeinsparG und des EEWärmeG in ein Gebäudeenergiegesetz.

- Die Fortführung der Förderung der energetischen Gebäudesanierung, dabei die Fortsetzung des CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramms und der Förderung des Austauschs veralteter, ineffizienter Heizungsanlagen sowie eine bessere Abstimmung der Förderprogramme untereinander.
- Die Steuerliche Förderung energetischer Gebäudesanierungen.
- Der Ausbau und die Verbesserung der staatlich geförderten Energieberatung.

Der erste genannte Punkt des Gebäudeenergiegesetzes ist zu begrüßen, da hierdurch die Vorschriften der drei bestehenden Gesetzesgrundlagen vereinheitlicht werden. Hierbei besteht auch grundsätzlich Einigkeit über die Parteien hinweg. Wünschenswert wäre aber gewesen, wenn das Gesetz schon in der letzten Legislatur beschlossen werden würde. Allgemein ist es hierbei wichtig, darauf zu achten, dass die ordnungsrechtlichen Vorgaben nicht zu strikt und kleinteilig sind, da sonst die Innovationskraft der Bauwirtschaft behindert wird und Investitionen ausbleiben. Hier geht es konkret um die Anhebung der energetischen Anforderungen für den Bestand und den Neubau in der EneV, die wie angekündigt erst einmal beibehalten und nicht verschärft werden sollen. Neben einem einheitlichen Energiegesetz sollte es aber auch in dieser Legislatur gelingen, die Landesbauordnungen zu vereinheitlichen. Hierdurch lassen sich auch im Einzelnen die Baukosten für Neubauprojekte senken (siehe Kapitel 4.4).

Der zweite und dritte genannte Punkt betrifft die staatliche Förderung und damit das zentrale Instrument zur Erhöhung der Sanierungsaktivitäten im Gebäudebestand und der Anhebung des Anteils von Neubauten mit einem höheren Energieeffizienzniveau. Dabei ist zu beachten, dass es sich hierbei noch nicht um konkrete Vorschläge handelt. Weder ist klar, mit wieviel Mitteln die Förderkanäle der KfW und des BAFA (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle) ausgestattet werden, noch ist sicher, ob die steuerliche Förderung von energetischen Sanierungen tatsächlich kommt. Die finanziellen Aspekte spielen gerade hier eine entscheidende Rolle, da sich Bund und Länder nicht auf eine steuerliche Förderung einigen konnten. So wurde die steuerliche Förderung bereits zweimal nicht umgesetzt, obwohl sie einmal vom Bundestag beschlossen (2011) und im Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz von der Regierungskoalition vereinbart wurde (Henger et al., 2015). Es bedarf aber einer planbaren und effektiven Förderung, die auch über das Steuersystem realisiert werden kann. Die Erfahrungen zeigen, dass steuerliche Förderungen besonders starke Anreize in der Bevölkerung setzen. Förderungen wie über die KfW helfen zwar auch, angesichts der Niedrigzinslandschaft haben sich aber Kreditprogramme entwertet. Insgesamt fehlt es hier an einer Gesamtstrategie. Die im Koalitionsvertrag vorsichtig formulierte Absichtserklärung für eine bessere Abstimmung der Fördermaßnahmen lässt befürchten, dass hier keine wesentlichen Verbesserungen angegangen werden sollen. Neben der fehlenden substanziellen steuerlichen Förderung ist vor allem die Vielzahl an spezifischen Förderungen auf Ebene der Bundesländer und Kommunen, die teilweise auch eigene Anforderungen stellen, ein Problem. Zusammen mit den bundesweiten Programmen von KfW und BAFA

bestehen aktuell etwa 3.350 Förderprogramme, mit denen die Länder, Landkreise, Kommunen und Energieversorger rund 9.000 verschiedene Maßnahmen (Wärmedämmung, Heizungsmodernisierung, Energieberatung etc.) fördern (Henger/Hude, 2017). Dieser Förderdschungel ist selbst für Fachleute unübersichtlich und für Haushalte faktisch nicht zu bewältigen. Dies stellt ein großes Hemmnis für die Durchführung von Energieeffizienzmaßnahmen dar, was sich darin zeigt, dass in den letzten Jahren nicht nur weniger energetische Modernisierungen in Deutschland durchgeführt wurden, sondern auch die Anzahl an Förderanträge teilweise rückläufig ist. Der Förderung gelingt es trotz erhöhter Zuschüsse und Leistungen insgesamt nicht, die durch die gesunkenen Energiepreise verringerten Anreize für die Durchführung von Effizienzmaßnahmen auszugleichen.

Der vierte Punkt behandelt die staatliche geförderte qualifizierte Energieberatung. Auch wenn Immobilienbesitzer mittlerweile unter vielen zertifizierten Energieberatern in öffentlichen Listen im Internet wählen können, wird das Angebot bislang kaum in Anspruch genommen. So wird gerade die Vor-Ort-Beratung des BAFA kaum genutzt. Von der Gebäude-Energieberatung gehen daher aktuell keine Impulse aus, die private Haushalte dazu veranlassen, energetische Modernisierungen durchzuführen, vorzuziehen oder auszuweiten.

Im Bereich Bauen und Modernisieren werden sich die Rahmenbedingungen nur geringfügig ändern, sodass insgesamt kaum Impulse für eine Ausweitung des Wohnungsbaus zu erwarten sind. Die Ankündigung, dass die energetischen Anforderungen sowohl im Bestand als auch im Neubau nicht angehoben werden sollen, ist aber zumindest für den Neubau fraglich, da ab dem Jahr 2021 und damit im letzten Jahr der Legislaturperiode, alle Neubauten in der EU den neuen Standard des „Niedrigstenergiegebäudes“ erfüllen müssen.

## **4 Alternative Ansätze zur Steigerung der Bautätigkeit**

Die im Koalitionsvertrag beschriebenen Maßnahmen werden nicht ausreichen, die Bautätigkeit dort zu stimulieren, wo ein enormer Angebotsmangel besteht. Einige der Maßnahmen gehen in die richtige Richtung, doch insgesamt ist dies nicht ausreichend, um den Wohnungsbau deutlich auszuweiten und das konkret formulierte Ziel von 1,5 Millionen Wohnungen zu erreichen. Allerdings muss auch berücksichtigt werden, dass der Bund nur einen Rahmen vorgeben kann, die Baulandausweisung muss in den Kommunen erfolgen. Dennoch könnten einige Maßnahmen helfen, die Bautätigkeit dort zu steigern, wo tatsächlich mehr Neubau benötigt wird.

### **4.1 Bodenwertsteuer**

Eine erste Maßnahme in diesem Sinne wäre die Umsetzung einer verfassungsmäßigen Grundsteuer in Form einer Bodenwertsteuer (Löhr, 2017; Henger/Schaefer, 2018). Hierdurch kann auf die Wiedereinführung der unsachgemäßen, zu komplexen und streitanfälligen Grundsteuer C

(„Baulandsteuer“) verzichtet werden (Henger, 2018). Bei der Bodenwertsteuer fließen die Gebäude und deren Wert nicht in die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer mit ein und es wird alleine der Bodenwert mit den Bodenrichtwerten abgestellt. Auf diese Weise führen Investitionen in bestehende oder neue Gebäude nicht zu einer höheren Steuerbelastung. Die Steuer wirkt damit neutral und die Nichtnutzung von Bauflächen wird deutlich unattraktiver, da gerade unbebaute Grundstücke in diesem Modell stärker belastet werden. Hierdurch wird die von den Kommunen bereitgestellte (Erschließungs-)Infrastruktur besser ausgelastet. Zudem entfallen die Erfassung der Art und Größe der Bebauung sowie deren Bewertung, sodass die Verwaltungskosten deutlich geringer sind. Eine Bodenwertsteuer lässt sich binnen weniger Jahre und damit deutlich schneller umsetzen als wenn auch Gebäude mitberücksichtigt werden müssen. Bemessungsgrundlage wären die Bodenrichtwerte die bereits heute von den Gutachterausschüssen nahezu flächendeckend in digitaler Form vorliegen.

#### 4.2 Unterstützung beim Aufbau Stadtviertel

Es ist unbestritten, dass Städte wie beispielsweise München, Köln oder Berlin weiter wachsen werden (Deschermeier, 2016). Jährliche Bevölkerungszuwächse im Umfang einer Kleinstadt lassen sich dauerhaft nicht allein durch Innenentwicklungspotenziale oder Aufstockungen bewältigen, auch wenn es auch hier noch viele ungenutzte Potenziale gibt (Voigtländer/Henger, 2017). Langfristig gibt es aber keine Alternative zum Aufbau neuer Stadtviertel (Voigtländer, 2017). Die Planung neuer Stadtviertel ist jedoch sehr aufwändig. Es müssen Umweltverträglichkeitsprüfungen durchgeführt, Grundstücke müssen von diversen Eigentümern erworben und es muss Infrastruktur geplant werden. In vielen dieser Punkte kann der Bund die Städte kaum unterstützen, hier sind eher die Länder und die Regionalplanung gefordert, die zum Beispiel für einen Interessenausgleich zwischen Großstadt und Umlandgemeinden sorgen muss. Ein Hemmschuh bei dem Aufbau neuer Stadtviertel ist jedoch die Finanzierung der Infrastruktur. Grundsätzlich rechnen sich neue Stadtviertel für Städte, da die zusätzlichen Einwohner und die damit verbundenen Einnahmen die Kosten der Infrastruktur decken (Henger/Köller, 2011). Allerdings stellt gerade die Vorfinanzierung der Infrastruktur für überschuldete Städte eine Belastung dar. Schließlich ist es wichtig, parallel zum Wohnungsbau auch die Anbindung an den Nahverkehr, Schulen, Kindergärten und weitere soziale Infrastruktur bereitzustellen. Über städtebauliche Verträge wird vielfach von den Kommunen versucht, diese Kosten direkt auf Projektentwickler und damit in der Folge auf die Nutzer zu überwälzen, doch dies reicht gerade zur Finanzierung des ÖPNV kaum aus und führt überdies zu einer deutlichen Verteuerung des Neubaus, was dem Ziel eines preisgünstigeren Neubaus entgegensteht.

Diese Problematik könnte der Bund mindern, indem er mehr Mittel wie etwa im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) oder dem Entflechtungsgesetz (EntflechtG) bereitstellt. Dies könnte Städte bei der Entwicklung neuer Stadtviertel finanziell unterstützen. Ein weiteres geeignetes Instrument wäre die Städtebauförderung, die bislang auf den Stadtumbau,

etwa die Aufwertung von Stadtvierteln oder die Finanzierung von Abriss, fokussiert. Es ist aber auch im Rahmen der Städtebauförderung denkbar, die Mittel aufzustocken und damit Vorhaben der Städte zum Aufbau neuer Stadtviertel zu unterstützen. Wichtig wäre es dabei, nur solche Städte zu fördern, in denen tatsächlich ein erheblicher Wohnungsmangel vorliegt. Eine echte Städtebauförderung wäre darüber hinaus ein starkes Signal der Bundesregierung, sich für das Wachstum der Städte einzusetzen, auch dies ist ein wichtiger Aspekt (vgl. Kapitel 4.4).

### 4.3 Unterstützung der Bauämter

Nach einer Studie des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln beträgt die durchschnittliche Bearbeitungszeit für einen Bauantrag in Nordrhein-Westfalen (NRW) 184 Tage (Arntz et al., 2016). Dabei wurden nur solche Anträge ausgewertet, für die ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren möglich ist, da ein qualifizierter Bebauungsplan vorliegt. Solche vereinfachten Verfahren sind etwa möglich, wenn Grundstücke bereits erschlossen sind und einfache Vorhaben wie Reihenhäuser oder ein kleines Mehrfamilienhaus gebaut werden soll. Für solche Verfahren gilt in NRW eine Normbearbeitungszeit von sechs Wochen. Tatsächlich wird dies in weniger als 5 Prozent der Fälle eingehalten. 80 Prozent der Fälle dauern länger als 12 Wochen, 20 Prozent der Fälle länger als 9 Monate. Ausgehend von diesen Werten ist es leicht vorstellbar, dass komplexere Verfahren, wenn etwa noch kein Bebauungsplan vorliegt oder wenn größere und aufwendigere Mehrfamilienhäuser gebaut werden sollen, die Bearbeitungszeit deutlich verlängern.

Die langen Baugenehmigungszeiten verschärfen den Wohnungsmangel in den Großstädten. Dauert es länger, bis Bauvorhaben genehmigt werden, dauert es folgerichtig länger, bis Neubauten vermietet oder verkauft werden können. Hinzu kommt, dass die Preise weiter steigen, denn das Warten auf Genehmigungen sowie die Abstimmungen mit den Bauämtern kosten die Projektentwickler ebenso Zeit und damit Geld. Schließlich arbeiten die Unternehmen mit Zwischenfinanzierungen und müssen ihre Mitarbeiter auch dann bezahlen, wenn sie auf Entscheidungen warten müssen. Alle diese Kosten werden letztlich auf die Käufer der Neubauten übertragen.

Ein wesentlicher Grund für die immer längeren Genehmigungsverfahren ist die personelle Ausstattung der Bauämter. Dort gibt es einen festen Stamm an Mitarbeitern, der weitestgehend unabhängig von der Entwicklung im Markt ist. Wenn nun also der Immobilienmarkt boomt und mehr Anträge gestellt werden, bleibt die Zahl der Sachbearbeiter gleich, wodurch sich die Bearbeitungszeit verlängert. Oft ist die Situation jedoch noch kritischer, denn gerade in den 2000er Jahren wurden die Kapazitäten teilweise deutlich zurückgefahren, viele Stellen wurden aus Kostengründen nicht mehr besetzt und fehlen nun besonders. Gerade für die Prüfung von Bauanträgen werden gut ausgebildete Ingenieure gebraucht, die aber in vielen Kommunen kaum noch vorhanden sind. Einige Städte, wie Köln oder Berlin, versuchen gegenzusteuern und wieder

mehr Personal einzustellen. Ob dies gelingt, ist noch unklar. Denn es wurden in den letzten Jahren nicht nur viele Stellen nicht besetzt, sondern es steht auch eine große Pensionierungswelle an. 27 Prozent der Bauingenieure im Staatsdienst sind älter als 55 Jahre (Grömling/Puls, 2016). Angesichts der starken Baukonjunktur und der oftmals besseren Bezahlung in der Privatwirtschaft wird es schwer genug, einen weiteren Personalrückgang zu verhindern, ein Personalaufbau wird daher umso schwieriger sein. Selbst wenn neue Mitarbeiter eingestellt werden, wird es Jahre dauern, bis sich die Lage entspannt. Die Erfahrungen zeigen, dass die Einarbeitungszeit eines neuen Mitarbeiters im Bauamt etwa drei Jahre beträgt. Schließlich ist die Materie komplex, es müssen zahlreiche Vorschriften gelernt und ihre Auslegung durch Gerichte muss verstanden werden.

Der Bund kann hier nicht direkt einwirken, da Personal in den Hoheitsbereich der Kommunen fällt. Nichtsdestotrotz ist der Personalmangel in den Bauämtern Ausdruck einer generellen Finanzschwäche der Kommunen (Geißler et al., 2017). Für die Zukunftsfähigkeit der Städte ist es daher dringend erforderlich, die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu überdenken. Vielfach sind Städte in den vergangenen 15 Jahren finanziell stärker belastet worden, etwa bei der Übernahme der Wohnkosten im Rahmen der Grundsicherung oder bei der Integration der Flüchtlinge (Deutscher Bundestag, 2016). Zwar gab es stets Kompensationen des Bundes, doch diese reichten zumindest teilweise nicht aus, die Kosten tatsächlich zu decken.

Neben einer besseren Finanzausstattung könnte der Bund die Städte aber auch dadurch im Bereich der Bauämter entlasten, dass verstärkt in digitale Lösungen investiert wird. Durch digitale Bauakten könnte der Prozess der Baugenehmigungen erheblich einfacher, transparenter und auch kostengünstiger gestaltet werden. Außerdem könnten interne Prozesse optimiert werden, so dass das vorhandene Personal in gleicher Zeit mehr Anträge bearbeiten kann. Einige Kommunen sind bereits dabei, ihre Bauämter zu digitalisieren, doch gerade in den Großstädten stockt die Entwicklung. Hier könnte der Bund durch Standardisierungen und finanzielle Unterstützung die Transformation beschleunigen.

#### 4.4 Haltung und Hartnäckigkeit

Den Städten fehlt es an finanziellen Mitteln, an Mitarbeitern und sie stoßen bei der Stadtplanung auf rechtliche, umweltbedingte und bürgerschaftliche Restriktionen. Nichtsdestotrotz, die Rahmenbedingungen für das Stadtwachstum sind heute keineswegs problematisch. Städte wie Hamburg oder auch Frankfurt am Main nutzen sehr konsequent die vorhandenen Möglichkeiten, um Flächen für neuen Wohnungsbau zu schaffen. Dort wird sich die Lage – in Abhängigkeit weiterer Zuwanderung – tendenziell schneller verbessern als an anderer Stelle.

Beide Städte zeichnen sich dadurch aus, dass ihnen Bürgermeister vorstehen, die dem Wohnungsbau eine große Priorität einräumen, dem sich andere Ziele auch unterordnen müssen.

Tatsächlich ist Wohnungsbau heute auch eine Haltungsfrage. Städte die angesichts erster Widerstände Bauplanungen wieder auf Eis legen, werden den Wohnungsmangel kaum überwinden können. Es bedarf vielmehr des Willens, auch schwierige Diskussionen mit Umlandgemeinden, Bürgern und Umweltschützern zu führen.

Auch hier kann der Bund unterstützend wirken. Ein Bauministerium kann zwar nicht selbst in die Stadtplanung eingreifen oder Verhandlungen mit den relevanten regionalen Interessensgruppen führen, dies wäre auch nicht sinnvoll. Schließlich kann letztlich nur vor Ort entschieden werden, was sinnvoll für die Stadtentwicklung ist. Nichtsdestotrotz können aber das Bekenntnis zu mehr Wohnungsbau und vor allem die Priorisierung des Wohnungsbaus in Ballungsgebieten hilfreich sein. Im Koalitionsvertrag wird lediglich das Ziel genannt, 1,5 Millionen Wohnungen zu errichten, aber es fehlt der Hinweis, welche Ziele gegebenenfalls de-priorisiert werden. Dabei ist es offensichtlich, dass zumindest in den Ballungsgebieten ein zunehmender Zielkonflikt zwischen der Wohnraumversorgung und dem Umweltschutz entsteht. Dieser Zielkonflikt wird aber kaum offen thematisiert. Oft genug wird in der bundespolitischen Auseinandersetzung auch nur vom bezahlbaren Wohnraum gesprochen, ganz so, als sei dieser eine Frage der Regulierung. Tatsächlich lässt sich die Knappheit und damit auch die steigenden Preise nur durch mehr Angebot, also mehr Wohnungsbau, lösen. Dann müssen aber eben auch Freiflächen, das heißt Wald –und Landwirtschaftsflächen an Stadträndern eher überplant werden. Der Abwägungsprozess ist vor Ort im Einzelnen schwierig, insbesondere wenn es um schutzbedürftige Flächen mit ökologischem Wert handelt. Oftmals widersprechen sich die wohnungspolitischen Ziele auch mit bereits bestehenden stadtplanerischen Entwicklungskonzepten, die auf Sicherung regionaler Grünzüge und Freiflächenkorridore abzielen. Solange aber auf bundespolitischer Ebene weiterhin undifferenziert an dem Ziel des Wohnungsbaus und dem Flächensparen festgehalten wird, sind Bürgermeister letztlich auf sich allein gestellt.

Dass es auch anders gehen kann, zeigt das Beispiel der Niederlande. Dort hat die für Wohnen und Bauen zuständige Ministerin Kajsa Ollongren unmissverständlich erklärt, dass Wohnungsbau in Ballungsräumen auch wieder auf der grünen Wiese stattfinden muss (De Telegraaf, 2018). Zwar betont auch sie, dass man behutsam vorgehen muss und die umweltpolitischen Ziele nicht aus den Augen verlieren darf, aber zur Lösung des Wohnraummangels ist ein Wachstum der Städte nach außen alternativlos. Dies gibt Planern, Verwaltung und der lokalen Politik den nötigen Rückenwind, um dringend benötigte neue Stadtviertel anzugehen.

Bezogen auf Deutschland wäre solch ein Signal ebenfalls wichtig. Ein solches Signal wäre auch mit den Zielen des Umweltschutzes vereinbar, denn viele Ziele, wie etwa die Artenvielfalt oder die Reduktion der Flächenversiegelung, sind nicht ortsgebunden, sondern können eben auch abseits der Metropolen erzielt werden. Instrumente wie der Flächenhandel etwa erlauben eine genügend große Flexibilität, um Ziele so zu erreichen, dass dies mit möglichst geringen Kosten

verbunden ist (Henger et al., 2016). Bei anderen umweltpolitischen Zielen, wie etwa der Verbesserung des Stadtklimas, kommt es vor allem auf die Art der Bebauung und die Ausgestaltung neuer Quartiere an – hier lassen sich aber gute Lösungen finden (Gehl, 2015).

Neben Signalen für den Wohnungsbau bedarf es darüber hinaus auch großer Hartnäckigkeit, um günstigeren Wohnungsbau zu ermöglichen sowie eine bessere Nutzung des Bestands. Neben hohen Grundstückspreisen verteuern vor allem zahlreiche Normen und Standards den Neubau (Walberg et al., 2015). Allein zwischen 2000 und 2014 haben Anforderungen des Bundes und der Länder den Neubau um rund 250 Euro pro Quadratmeter verteuert. Wesentlich hierfür sind neben energetischen Anforderungen die DIN-Normen, etwa im Bereich des Brandschutzes und des Schallschutzes. Darüber hinaus tragen auch kommunale Anforderungen, etwa mit Blick auf Stellplätze oder städtebauliche Verträge zur Vertuierung des Neubaus bei. Um Kosten zu senken wäre es dringend notwendig, herrschende Normen und Standards zu hinterfragen. Vielfach wurden Anforderungen einfach immer weiter erhöht, ohne auf Kosteneffizienz zu achten. Hinzu kommt, dass die teilweise sehr detaillierten Normen kaum Raum für Innovationen lassen (Voigtländer, 2017). Darüber hinaus erschweren die zahlreichen Regelungen die Aufstockung von Gebäuden oder aber den Ausbau vorhandener Dächer (Baba/Kemper, 2016). Notwendig wäre daher eine Reform der Bauordnungen und der relevanten Normen. Auch wenn dies gerade im föderalen System mit eigenen Landesbauordnungen schwierig ist, sollte ein bundeseinheitliches Bauordnungsgesetz angestrebt werden. Hinzu kommt, dass Themen wie der Brandschutz sehr emotional besetzt sind, und Politiker hier wenig gewinnen können. Dennoch ist es erforderlich, dass die neue Bundesregierung eingehend prüft, welche Standards und Normen wichtig sind, und welche redundant und letztlich kostentreibend wirken. Um Raum für Innovationen zu geben, wäre es erforderlich, viel öfter von Experimentierklauseln Gebrauch zu machen, die Abweichungen von Normen in vorher definierten Modellvorhaben erlauben (Maaß, 2001).

Haltung und Hartnäckigkeit sind wenig konkrete Begriffe, aber wahrscheinlich entscheidend dafür, die Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau auf Bundesebene nachhaltig zu verbessern. Über den Koalitionsvertrag hinweg bestimmt damit auch das personalpolitische Tableau, inwieweit die Ziele erreicht werden können. Der Bereich Bau wurde in der neuen Regierung von dem von Barbara Hendricks (SPD) geleiteten Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) in das von Horst Seehofer (CSU) geleitete Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMIBH) verschoben. Der neue Zuschnitt der Ressorts erscheint insgesamt schlüssiger als der alte, insbesondere da nun die bislang getrennten Geschäftsbereiche des Baus (Bauwesen, Stadtentwicklung, Wohnen etc. im BMUB) mit denen der Raumordnung und des demografischen Wandels (aus dem ehemaligen Ministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur) zusammengeführt wurden. Als ein gutes Zeichen für die hohe Priorisierung des Themas Wohnungsbau kann vor diesem Hintergrund auch der Umstand gewertet werden, dass der bisherige Staatssekretär Gunther Adler in das Ministerium wechselt und auch weiterhin für den

Bereich Wohnen und Bau zuständig sein wird. Zudem soll es auch zukünftig einen eigenen Bundestagsausschuss für Bauen, Wohnen und Heimat geben, was wichtig ist, um wohnungspolitischen Themen voranbringen und stärker auf die politische Tagesordnung setzen zu können.

## 5 Schlussfolgerungen

Die Bundesregierung nimmt sich zum Ziel, den Wohnungsbau zu stärken. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, da es in vielen Regionen, vor allem in den Ballungsgebieten, an Wohnraum fehlt. Dass sie hierfür als Ziel 1,5 Millionen Wohnungen ansetzt, kann wahlweise als ambitioniert oder auch als politisch fahrlässig bewertet werden. Zwar passt diese Größenordnung zu den von verschiedenen Instituten – auch dem IW – berechneten Bedarfen, aber die Bundesregierung ist letztlich kaum in der Lage, den Wohnungsbau in dieser Weise zu steuern, so dass sie sich auch nicht an diesem Ziel messen lassen würde. Darüber hinaus ist das Ziel schlichtweg zu undifferenziert, da der Wohnungsmarkt durch große Unterschiede gekennzeichnet ist – während in den meisten Großstädten Wohnungen fehlen, gibt es heute schon Mittelstädte und Landkreise, die durch zunehmenden Leerstand charakterisiert sind.

Insgesamt können die von der Bundesregierung avisierten Maßnahmen auch nicht überzeugen. Zwar wird das Kernproblem des fehlenden Baulands benannt, aber die vorgeschlagene Baulandsteuer C ist weder systematisch noch wird sie genügend Bauland mobilisieren können. Hier wäre eine Bodenwertsteuer zielführender, auch um Nachverdichtungen im Bestand anzustoßen und Anreize für einen dichteren Neubau zu schaffen. Darüber hinaus müsste sich die Bundesregierung darauf konzentrieren, den Städten bei dem Aufbau neuer Stadtviertel zu helfen, etwa durch die Vorfinanzierung von zusätzlicher Infrastruktur. Eher kontraproduktiv wirken die verschiedenen Förderungen, die geplant sind, sei es das Baukindergeld, höhere Abschreibungssätze oder zusätzliche Mittel für die soziale Wohnraumförderung. Angesichts niedriger Zinsen, robuster Konjunktur und starker Zuwanderung ist die Nachfrage hoch. Bei knappem Baulandangebot wirken die Förderungen eher preistreibend. In demografisch belasteten Regionen dagegen können Förderungen wie das Baukindergeld zu einem Anstieg des Leerstands beitragen.

Möglicherweise wichtiger als konkrete Maßnahmen werden Fragen von Haltung und Beharrlichkeit sein. So kann die Bundesregierung den Kommunen Rückenwind geben, indem sie etwa den Wohnungsbau in angespannten Immobilienmärkten gegenüber ökologischen Belangen priorisiert, gleichzeitig aber deutlich macht, dass der Bodenschutz und der Vorrang der Innenentwicklung weiterhin als der zentrale flächenpolitische Grundsatz erhalten bleibt. Außerdem bedarf es großer Hartnäckigkeit, um die Länder von einer gemeinsamen Landesbauordnung zu überzeugen und um die Normen und Standards zu vereinfachen. Viel wird daher davon abhängen, wie wichtig der Bundesregierung der Wohnungsbau tatsächlich ist und welche personellen und institutionellen Entscheidungen getroffen werden.

## Literatur

Arentz, Oliver / Hages, Larissa / Hannappel, Sandra / Recker, Clemens / Rehm, Rebekka, 2016, Verzögerungen in Baugenehmigungsverfahren. Gründe, Folgen und Lösungsansätze, Düsseldorf

Baba, Ludger / Kemper, Julia, 2016, Potenziale und Rahmenbedingungen von Dachaufstockungen und Dachausbauten, BBR-Online-Publikation, Nr. 08/2016, Bonn

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2013, Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes, BBSR-Sonderveröffentlichung, Bonn

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2017, Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive, [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis\\_bezahlbares\\_wohnen\\_bauen\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_bezahlbares_wohnen_bauen_bf.pdf) [24.7.2017]

BMWi / BMU – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2010, Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, Berlin

CDU / CSU / SPD, 2018, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin

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

De Telegraaf, 2018, Bouw woningen in het groen, Amsterdam

Deschermeier, Philipp, 2016, Die Großstädte im Wachstumsmodus. Stochastische Bevölkerungsprognosen für Berlin, München und Frankfurt am Main bis 2035, IW-Report, Nr. 38, Köln

Deschermeier, Philipp / Haas, Heide / Hude, Marcel / Voigtländer, Michael, 2016, A first analysis of the new German rent regulation, in: International Journal of Housing Policy, 16. Jg., Nr. 3, S. 293–315

Deschermeier, Philipp / Henger, Ralph / Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, 2017a, Wohnungsmangel in den Städten, Leerstand auf dem Land, IW-Kurzbericht, Nr. 44, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

Deschermeier, Philipp / Henger, Ralph / Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, 2017b, Zuwanderung in die Großstädte und resultierende Wohnungsnachfrage. Gutachten für die d.i.i. Deutsche Invest Immobilien GmbH, Köln

Deutscher Bundestag, 2016, Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen, Drucksache 18/9980, Berlin

Deutscher Bundestag, 2017, Sachstand. Einzelfragen zur Grundsteuer C, Wissenschaftliche Dienste, Berlin

Färber, Gisela, 2003, Wirkungen der Eigenheimzulage. Probleme der Subventionierung des Erwerbs von Wohnungseigentum durch die Eigenheimzulage, ILS / Hrsg.: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW), Nr. 192, Dortmund

Gehl, Jan, 2015, Städte für Menschen, Berlin

Geißler, René / Boettcher, Florian / Freier, Ronny / Niemann, Friederike-Sophie / Schubert, Moritz, 2017, Kommunaler Finanzreport 2017, Gütersloh

Grömling, Michael / Puls, Thomas, 2016, Stillstand beim öffentlichen Kapitalstock, IW-Kurzbericht, Nr. 69, Köln

Henger, Ralph, et al., 2016, Ergebnisse und Implikationen aus dem Modellversuch zum Handel mit Flächenzertifikaten, in: Meinel/Förtsch/Schwarz/Krüger (Hrsg.), Flächennutzungsmonitoring VIII. Flächensparen – Ökosystemleistungen – Handlungsstrategien, S. 11–22

Henger, Ralph, 2018, Baulandsteuer und zonierte Satzungsrechte, Expertengutachten, UBA-Texte, Nr. 25/2018, Dessau-Roßlau

Henger, Ralph / Deschermeier, Philipp / Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, 2017a, Steigende Wohnbedarfe – Aktualisierte Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells, in: Meinel/Schumacher/Schwarz/Richter (Hrsg.), Flächennutzungsmonitoring IX. Nachhaltigkeit der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung?, S. 251–259

Henger, Ralph / Hude, Marcel, 2017, Die komplexe Förderlandschaft für energetische Gebäudesanierungen in Deutschland, Köln

Henger, Ralph / Köller, Mareike, 2011, Fiskalische kommunale Anreize zur Ausweisung neuer Wohnbaugebiete im regionalen Vergleich, in: Kilian Bizer / Klaus Einig / Wolfgang Köck / Stefan Siedentop (Hrsg.), Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion, Sonderheft, Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Nr. 16, Baden-Baden, S. 243–274

Henger, Ralph / Ohlendorf, Jana / Runst, Petrik / Schier, Michael, 2015, Die Zukunft der qualifizierten Gebäude-Energieberatung, Köln

Henger, Ralph / Runst, Petrik / Voigtländer, Michael, 2017b, Energiewende im Gebäudesektor. Handlungsempfehlungen für mehr Investitionen in den Klimaschutz, IW-Analysen, Nr. 119,

Köln

Henger, Ralph / Schaefer, Thilo, 2016, Grundlos in die falsche Richtung: Sieben Gründe gegen die geplante Grundsteuerreform, in: Ifo Schnelldienst, 69. Jg., Nr. 18, S. 20–23

Henger, Ralph / Schaefer, Thilo, 2018, Grundsteuerreform: Historische Chance für die Bodenwertsteuer, in: Wirtschaftsdienst, 98. Jg., Nr. 3, S. 17–20

Henger, Ralph / Schier, Michael / Voigtländer, Michael, 2014, Wohnungsleerstand. Eine wirtschaftspolitische Herausforderung, IW-Positionen, Nr. 62, Köln

Hentze, Tobias / Voigtländer, Michael, 2017, Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer, IW policy paper, Nr. 17, Köln

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2015, Endogenizing take-up of social assistance in a microsimulation model, Discussion Paper, Nr. 20/2015, Nürnberg

Kholodilin, Konstantin A. / Mense, Andreas / Michelsen, Claus, 2018, Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktproblems, DIW Wochenbericht, Nr. 7, Berlin

Länderfinanzminister, 2016, Reform der Grundsteuer – angepasstes beschlussfähiges Gesamtmodell

Löhr, Dirk, 2017, Grundsteuerreform: Ende einer Odyssee? Ergebnisse einer zahllastbezogenen Analyse, in: Wirtschaftsdienst, 97. Jg., Nr. 11, S. 809–816

Maaß, Volker, 2001, Experimentierklauseln für die Verwaltung und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen. Zugleich ein Beitrag zu [Par.] 7a BerIHG, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 863, Berlin

Meier, Carsten-Patrick, 2017, Bauinvestitionen und Immobilienpreise, in: Rottke/Voigtländer (Hrsg.), Immobilienwirtschaftslehre - Ökonomie, Wiesbaden, S. 355–380

Moretti, Enrico, 2013, The New Geography of Jobs, Boston

Müller, Martin, 2017, Es werden genug Wohnungen genehmigt – sie müssen nur gebaut werden, Fokus Volkswirtschaft, Nr. 188, Frankfurt (Main)

Neitzel, Michael, 2017, Baukosten und Energieeffizienz. Nachweis des Einflusses von Energieeffizienzstandards auf die Höhe von Baukosten, Bochum

Neitzel, Michael / Klöppel, Sebastian / Rengers, Robin / Henger, Ralph / Niehues, Judith, 2017, Machbarkeits- und Umsetzungsstudie für eine Klimakomponente im Wohngeld, BBSR-Online-

Publikation, Nr. 05/2017, Berlin

n-tv, 2017, Bedarf kaum zu decken. Wohnungsnot treibt Baubranche an, <https://www.n-tv.de/wirtschaft/Wohnungsnot-treibt-Baubranche-an-article20172569.html> [15.3.2017]

Schier, Michael / Voigtländer, Michael, 2016, Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand, in: IW-Trends, 43. Jg., Nr. 1, S. 21–35

Schiller, Georg / Gutsche, Jens-Martin / Siedentop, Stefan / Deilmann, Clemens, 2009, Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinde. Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung, TEXTE, Nr. 31, Dessau-Roßlau

Schmitz-Stadtfeld, Marion, et al., 2017, Grundstücksvergabe nach der Qualität von Konzepten. Verfahren und Praxisbeispiele, Allianz für Wohnen in Hessen, Wiesbaden

Simons, Harald, 2017, Keine Anzeichen für Spekulation mit Baugenehmigungen. Kurzstudie im Auftrag von BPD Immobilienentwicklung von empirica, Berlin

Voigtländer, Michael, 2017, Luxusgut Wohnen. Warum unsere Städte immer teurer werden und was jetzt zu tun ist, Wiesbaden

Voigtländer, Michael / Henger, Ralph, 2017, Ideen für eine bessere Wohnungspolitik. Gutachten für die LEG Immobilien AG, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

Voigtländer, Michael / Seipelt, Björn, 2017, Accentro-IW Wohnkostenreport. Eine Analyse von Mieten und Wohnnutzerkosten für 401 Kreise, Berlin

Voigtländer, Michael / Seipelt, Björn, 2018a, Analyse der Wohneigentumsbildung. Gutachten für die Schwäbisch Hall AG, Köln

Voigtländer, Michael / Seipelt, Björn, 2018b, The Impact of Demographics on the German Retail Market, IW-Report, Nr. 6/2018, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

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

Waltersbacher, Matthias, 2017, Bauland als Engpassfaktor für mehr bezahlbaren Wohnraum. Analyse der Baulandpreise aus den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse, Bonn

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Preisentwicklung für Wohnimmobilien zwischen 2012 und 2017 in Prozent..	7
Abbildung 2-2: Jährlicher Baubedarf bis 2020 je 10.000 Einwohner .....	8
Abbildung 2-3: Der Bauüberhang je 10.000 Einwohner.....	9
Abbildung 3-1: Entwicklung der Preise für Bauland insgesamt .....	13

## Anhang

GKZ	Name	Einwohner (31.12.2015)	Baubedarf p.a. bis 2020*	Bauüberhang 2014 bis 2016	Kaufpreise ETW – Bestand 4Q 2012 bis 4Q 2017**
<b>Schleswig-Holstein</b>					
1001	Flensburg	85.942	585	640	32,80%
1002	Kiel	246.306	1.983	498	41,80%
1003	Lübeck	216.253	1.432	1.330	40,70%
1004	Neumünster	79.197	307	110	28,30%
1051	LK Dithmarschen	132.917	462	138	14,30%
1053	LK Herzogtum Lauenburg	192.999	1.113	533	21,30%
1054	LK Nordfriesland	163.960	597	497	14,60%
1055	LK Ostholstein	199.574	981	273	24,70%
1056	LK Pinneberg	307.471	1.981	409	33,30%
1057	LK Plön	128.304	524	111	31,80%
1058	LK Rendsburg-Eckernförde	270.378	1.010	206	33,20%
1059	LK Schleswig-Flensburg	196.839	795	587	18,20%
1060	LK Segeberg	267.503	1.668	967	27,60%
1061	LK Steinburg	131.457	415	335	22,70%
1062	LK Stormarn	239.614	1.660	222	30,90%
<b>Hamburg</b>					
2000	Hamburg	1.787.408	15.108	7.076	35,00%
<b>Niedersachsen</b>					
3101	Braunschweig	251.364	1.778	332	44,10%
3102	Salzgitter	101.079	99	140	15,30%
3103	Wolfsburg	124.045	613	349	49,90%
3151	LK Gifhorn	174.205	632	519	36,20%
3152	LK Göttingen	255.653	1.018	50	18,10%
3153	LK Goslar	138.236	138	53	11,30%
3154	LK Helmstedt	91.500	98	335	23,10%
3155	LK Northeim	134.896	117	189	27,60%
3156	LK Osterode am Harz	73.885	67	-2	18,10%
3157	LK Peine	132.320	414	293	34,60%
3158	LK Wolfenbüttel	120.981	272	-67	26,80%
3241	LK Hannover	1.144.481	6.551	1.628	47,50%
3251	LK Diepholz	213.976	866	360	31,40%
3252	LK Hameln-Pyrmont	148.281	160	60	19,80%
3254	LK Hildesheim	277.055	496	194	22,20%
3255	LK Holzminden	71.659	61	78	15,70%
3256	LK Nienburg (Weser)	120.632	320	107	4,70%
3257	LK Schaumburg	156.206	278	143	12,50%
3351	LK Celle	177.971	543	3	18,80%

<b>3352</b>	LK Cuxhaven	198.103	596	135	23,90%
<b>3353</b>	LK Harburg	248.122	1.443	173	31,80%
<b>3354</b>	LK Lüchow-Dannenberg	50.128	133	-73	18,30%
<b>3355</b>	LK Lüneburg	180.719	1.136	755	38,00%
<b>3356</b>	LK Osterholz	113.579	454	119	28,70%
<b>3357</b>	LK Rotenburg (Wümme)	163.253	544	289	34,50%
<b>3358</b>	LK Soltau-Fallingb.ostel	140.264	442	155	21,70%
<b>3359</b>	LK Stade	200.054	922	402	31,60%
<b>3360</b>	LK Uelzen	93.131	242	-13	29,80%
<b>3361</b>	LK Verden	134.645	551	252	24,60%
<b>3401</b>	Delmenhorst	76.323	313	104	25,10%
<b>3402</b>	Emden	50.694	209	-76	23,10%
<b>3403</b>	Oldenburg	163.830	1.095	877	35,90%
<b>3404</b>	Osnabrück	162.403	922	-196	46,40%
<b>3405</b>	Wilhelmshaven	75.995	133	33	11,10%
<b>3451</b>	LK Ammerland	121.435	706	432	30,50%
<b>3452</b>	LK Aurich	189.199	886	189	21,40%
<b>3453</b>	LK Cloppenburg	164.734	845	375	31,50%
<b>3454</b>	LK Emsland	319.488	1.473	45	20,00%
<b>3455</b>	LK Friesland	97.900	321	50	18,10%
<b>3456</b>	LK Grafschaft Bentheim	135.662	591	-5	14,80%
<b>3457</b>	LK Leer	167.548	814	278	14,90%
<b>3458</b>	LK Oldenburg	128.608	854	354	31,80%
<b>3459</b>	LK Osnabrück	358.079	1.397	620	28,60%
<b>3460</b>	LK Vechta	137.866	734	175	35,80%
<b>3461</b>	LK Wesermarsch	89.239	247	103	13,80%
<b>3462</b>	LK Wittmund	57.173	225	56	5,70%
<b>Bremen</b>					
<b>4011</b>	Bremen	557.464	3.297	1.725	37,30%
<b>4012</b>	Bremerhaven	114.025	445	377	19,50%
<b>Nordrhein-Westfalen</b>					
<b>5111</b>	Düsseldorf	612.178	3.896	2.900	34,00%
<b>5112</b>	Duisburg	491.231	1.059	768	10,10%
<b>5113</b>	Essen	582.624	1.629	406	17,90%
<b>5114</b>	Krefeld	225.144	653	154	15,50%
<b>5116</b>	Mönchengladbach	259.996	2.040	626	16,20%
<b>5117</b>	Mülheim an der Ruhr	169.278	703	545	14,20%
<b>5119</b>	Oberhausen	210.934	601	437	9,80%
<b>5120</b>	Remscheid	109.499	170	293	7,20%
<b>5122</b>	Solingen	158.726	1.074	381	22,80%
<b>5124</b>	Wuppertal	350.046	856	279	14,00%
<b>5154</b>	LK Kleve	310.337	1.534	716	12,40%
<b>5158</b>	LK Mettmann	483.279	1.601	1.026	20,80%
<b>5162</b>	LK Rhein-Kreis Neuss	450.026	2.071	715	23,90%

5166	LK Viersen	297.661	1.059	705	21,40%
5170	LK Wesel	462.664	1.594	747	17,10%
5314	Bonn	318.809	2.406	2.037	30,00%
5315	Köln	1.060.582	7.970	1.702	34,60%
5316	Leverkusen	163.487	1.125	327	26,90%
5334	LK Städteregion Aachen	553.922	2.312	2.228	29,50%
5358	LK Düren	262.828	1.015	770	23,70%
5362	LK Rhein-Erft-Kreis	466.657	2.644	600	27,10%
5366	LK Euskirchen	191.165	708	838	32,40%
5370	LK Heinsberg	252.527	1.043	700	24,00%
5374	LK Oberbergischer Kreis	273.452	665	330	15,50%
5378	LK Rheinisch-Berg. Kreis	282.729	1.108	247	24,20%
5382	LK Rhein-Sieg-Kreis	596.213	2.931	657	28,60%
5512	Bottrop	117.143	436	200	16,20%
5513	Gelsenkirchen	260.368	677	620	9,10%
5515	Münster	310.039	3.084	496	24,60%
5554	LK Borken	369.666	1.659	980	20,90%
5558	LK Coesfeld	218.401	961	397	29,00%
5562	LK Recklinghausen	617.807	1.767	446	10,70%
5566	LK Steinfurt	443.374	1.897	961	18,70%
5570	LK Warendorf	277.431	994	974	27,70%
5711	Bielefeld	333.090	1.253	1.155	25,30%
5754	LK Gütersloh	360.642	1.638	1.031	27,20%
5758	LK Herford	252.122	592	365	20,30%
5762	LK Höxter	144.010	180	25	14,80%
5766	LK Lippe	350.750	676	454	18,70%
5770	LK Minden-Lübbecke	313.050	709	410	17,40%
5774	LK Paderborn	304.332	1.527	190	33,00%
5911	Bochum	364.742	836	337	17,20%
5913	Dortmund	586.181	2.213	1.229	23,30%
5914	Hagen	189.044	277	-154	5,60%
5915	Hamm	179.397	901	241	22,80%
5916	Herne	155.851	450	195	10,70%
5954	LK Ennepe-Ruhr-Kreis	325.954	666	573	18,50%
5958	LK Hochsauerlandkreis	263.762	298	171	8,30%
5962	LK Märkischer Kreis	416.171	445	350	12,50%
5966	LK Olpe	136.365	326	273	20,50%
5970	LK Siegen-Wittgenstein	280.800	638	14	17,00%
5974	LK Soest	302.995	1.021	305	22,30%
5978	LK Unna	396.035	952	523	14,70%
<b>Hessen</b>					
6411	Darmstadt	155.353	1.471	242	32,00%
6412	Frankfurt am Main	732.688	7.842	2.384	36,70%
6413	Offenbach am Main	123.734	992	1.266	49,30%
6414	Wiesbaden	276.218	1.958	613	33,10%

6431	LK Bergstraße	266.928	1.332	811	35,90%
6432	LK Darmstadt-Dieburg	292.773	1.736	553	27,00%
6433	LK Groß-Gerau	266.042	2.105	693	29,80%
6434	LK Hochtaunuskreis	233.427	1.451	251	29,50%
6435	LK Main-Kinzig-Kreis	411.956	2.090	879	34,10%
6436	LK Main-Taunus-Kreis	232.848	1.532	949	31,90%
6437	LK Odenwaldkreis	97.000	304	70	29,20%
6438	LK Offenbach	347.357	2.522	903	33,20%
6439	LK Rheingau-Taunus-Kreis	184.114	882	767	30,50%
6440	LK Wetteraukreis	301.931	1.522	811	28,40%
6531	LK Gießen	262.505	1.423	881	26,40%
6532	LK Lahn-Dill-Kreis	253.167	663	605	33,50%
6533	LK Limburg-Weilburg	171.922	482	366	26,10%
6534	LK Marburg-Biedenkopf	245.241	912	478	28,30%
6535	LK Vogelsbergkreis	107.256	97	-37	7,20%
6611	Kassel	197.984	1.177	620	39,10%
6631	LK Fulda	220.132	719	22	26,90%
6632	LK Hersfeld-Rotenburg	121.166	219	164	23,10%
6633	LK Kassel	235.813	688	823	23,90%
6634	LK Schwalm-Eder-Kreis	180.310	357	443	15,00%
6635	LK Waldeck-Frankenberg	157.592	274	11	9,60%
6636	LK Werra-Meißner-Kreis	100.715	91	112	16,50%
<b>Rheinland-Pfalz</b>					
7111	Koblenz	112.586	650	442	36,80%
7131	LK Ahrweiler	127.770	409	397	21,10%
7132	LK Altenkirchen (WW)	129.171	239	87	34,80%
7133	LK Bad Kreuznach	156.821	534	730	26,40%
7134	LK Birkenfeld	80.615	72	77	1,50%
7135	LK Cochem-Zell	62.391	57	80	27,20%
7137	LK Mayen-Koblenz	211.925	597	1	27,90%
7138	LK Neuwied	180.655	470	313	28,10%
7140	LK Rhein-Hunsrück-Kreis	102.529	204	239	39,80%
7141	LK Rhein-Lahn-Kreis	123.543	214	-10	25,50%
7143	LK Westerwaldkreis	200.302	512	939	32,40%
7211	Trier	114.914	568	338	22,30%
7231	LK Bernkastel-Wittlich	111.828	233	87	17,50%
7232	LK Eifelkreis Bitburg-Prüm	97.180	295	156	12,30%
7233	LK Vulkaneifel	60.794	102	28	20,50%
7235	LK Trier-Saarburg	147.999	655	459	14,70%
7311	Frankenthal (Pfalz)	48.363	270	-52	29,50%
7312	Kaiserslautern	98.520	363	176	21,80%
7313	Landau in der Pfalz	45.362	278	296	38,20%
7314	Ludwigshafen am Rhein	164.718	1.082	778	34,10%
7315	Mainz	209.779	1.379	114	39,10%
7316	Neustadt a. d. Weinstraße	52.999	177	308	28,20%

<b>7317</b>	Pirmasens	40.125	44	22	28,00%
<b>7318</b>	Speyer	50.284	298	1	22,90%
<b>7319</b>	Worms	82.102	475	328	27,00%
<b>7320</b>	Zweibrücken	34.260	62	148	8,40%
<b>7331</b>	LK Alzey-Worms	127.274	522	455	36,70%
<b>7332</b>	LK Bad Dürkheim	132.203	470	234	24,30%
<b>7333</b>	LK Donnersbergkreis	75.230	153	142	19,00%
<b>7334</b>	LK Germersheim	127.303	576	315	28,80%
<b>7335</b>	LK Kaiserslautern	104.966	170	-132	15,20%
<b>7336</b>	LK Kusel	70.997	56	22	25,60%
<b>7337</b>	LK Südliche Weinstraße	110.526	438	-25	27,60%
<b>7338</b>	LK Rhein-Pfalz-Kreis	151.546	685	175	27,90%
<b>7339</b>	LK Mainz-Bingen	208.749	1.073	1.556	27,00%
<b>7340</b>	LK Südwestpfalz	96.474	99	113	18,70%
<b>Baden-württemberg</b>					
<b>8111</b>	Stuttgart	623.738	5.167	-192	41,50%
<b>8115</b>	LK Böblingen	381.281	1.857	-111	31,60%
<b>8116</b>	LK Esslingen	524.127	2.816	278	35,50%
<b>8117</b>	LK Göppingen	252.749	867	230	38,60%
<b>8118</b>	LK Ludwigsburg	534.074	3.348	-285	30,90%
<b>8119</b>	LK Rems-Murr-Kreis	419.456	1.924	-334	29,70%
<b>8121</b>	Heilbronn	122.567	937	-139	35,90%
<b>8125</b>	LK Heilbronn	334.388	1.567	730	34,20%
<b>8126</b>	LK Hohenlohekreis	110.181	475	524	31,00%
<b>8127</b>	LK Schwäbisch Hall	191.614	852	504	25,70%
<b>8128</b>	LK Main-Tauber-Kreis	132.181	351	129	31,90%
<b>8135</b>	LK Heidenheim	130.527	369	105	17,80%
<b>8136</b>	LK Ostalbkreis	312.650	1.023	409	36,20%
<b>8211</b>	Baden-Baden	54.160	246	338	26,40%
<b>8212</b>	Karlsruhe	307.755	2.464	609	31,20%
<b>8215</b>	LK Karlsruhe	435.841	2.329	1.761	28,10%
<b>8216</b>	LK Rastatt	227.474	1.013	665	31,30%
<b>8221</b>	Heidelberg	156.267	1.366	354	27,80%
<b>8222</b>	Mannheim	305.780	2.176	1.976	37,20%
<b>8225</b>	LK Neckar-Odenwald-Kreis	142.936	351	161	19,80%
<b>8226</b>	LK Rhein-Neckar-Kreis	541.859	2.837	771	32,30%
<b>8231</b>	Pforzheim	122.247	804	575	34,50%
<b>8235</b>	LK Calw	155.359	487	418	34,20%
<b>8236</b>	LK Enzkreis	196.066	732	375	34,20%
<b>8237</b>	LK Freudenstadt	116.233	273	201	23,50%
<b>8311</b>	Freiburg im Breisgau	226.393	2.649	962	29,10%
<b>8315</b>	LK Breisgau-Hochschw.	257.343	1.692	-138	29,80%
<b>8316</b>	LK Emmendingen	162.082	924	434	27,90%
<b>8317</b>	LK Ortenaukreis	420.106	2.074	857	24,90%
<b>8325</b>	LK Rottweil	137.500	298	85	25,50%

8326	LK Schwarzw.-Baar-Kreis	209.648	685	479	23,90%
8327	LK Tuttlingen	136.606	544	256	31,30%
8335	LK Konstanz	280.288	1.959	621	29,20%
8336	LK Lörrach	226.708	1.232	165	30,60%
8337	LK Waldshut	167.861	714	774	31,90%
8415	LK Reutlingen	282.113	1.257	578	30,30%
8416	LK Tübingen	221.837	1.226	391	27,80%
8417	LK Zollernalbkreis	188.595	501	225	26,20%
8421	Ulm	122.636	833	406	34,60%
8425	LK Alb-Donau-Kreis	192.104	816	318	32,00%
8426	LK Biberach	194.019	836	378	29,40%
8435	LK Bodenseekreis	212.201	1.273	612	29,10%
8436	LK Ravensburg	279.296	1.556	653	25,40%
8437	LK Sigmaringen	130.772	417	188	26,60%

### Bayern

9161	Ingolstadt	132.438	1.130	1.006	43,70%
9162	München	1.450.381	17.181	6.226	29,30%
9163	Rosenheim	61.844	492	6	34,80%
9171	LK Altötting	108.485	530	253	48,80%
9172	LK Berchtesgadener Land	103.907	672	58	21,00%
9173	LK Bad Tölz-Wolfratsh.	124.930	854	-7	37,30%
9174	LK Dachau	149.370	1.356	90	31,30%
9175	LK Ebersberg	137.421	1.180	432	37,30%
9176	LK Eichstätt	128.805	700	93	47,70%
9177	LK Erding	133.747	1.111	342	30,50%
9178	LK Freising	173.225	1.359	874	33,40%
9179	LK Fürstenfeldbruck	213.481	1.854	-118	32,40%
9180	LK Garmisch-Partenk.	87.385	525	-24	25,90%
9181	LK Landsberg a. Lech	117.657	729	407	42,20%
9182	LK Miesbach	98.286	592	63	31,20%
9183	LK Mühldorf a. Inn	112.034	628	665	43,00%
9184	LK München	340.003	3.066	21	31,80%
9185	LK Neuburg-Schrobenh.	94.654	560	344	47,20%
9186	LK Pfaffenhofen a.d. Ilm	124.128	810	684	30,10%
9187	LK Rosenheim	256.074	1.652	1.039	39,30%
9188	LK Starnberg	133.621	907	632	26,80%
9189	LK Traunstein	174.162	897	260	34,80%
9190	LK Weilheim-Schongau	132.906	704	657	33,50%
9261	Landshut	69.211	521	98	31,20%
9262	Passau	50.566	262	361	40,30%
9263	Straubing	46.806	284	301	41,80%
9271	LK Deggendorf	116.596	530	96	33,80%
9272	LK Freyung-Grafenau	78.122	224	211	13,80%
9273	LK Kelheim	118.965	609	527	43,80%
9274	LK Landshut	154.577	818	-21	38,80%

9275	LK Passau	188.336	735	593	26,90%
9276	LK Regen	76.812	170	237	5,80%
9277	LK Rottal-Inn	119.218	477	330	45,00%
9278	LK Straubing-Bogen	98.806	447	265	4,70%
9279	LK Dingolfing-Landau	94.104	456	397	51,60%
9361	Amberg	41.861	125	9	41,40%
9362	Regensburg	145.465	1.230	-138	34,50%
9363	Weiden i. d. OPf.	42.055	135	-24	16,80%
9371	LK Amberg-Sulzbach	103.568	268	215	42,40%
9372	LK Cham	126.359	350	243	23,50%
9373	LK Neumarkt i.d. OPf.	130.385	556	308	30,20%
9374	LK Neustadt a.d. Waldn.	95.078	197	92	39,80%
9375	LK Regensburg	189.390	1.057	553	43,10%
9376	LK Schwandorf	144.864	570	810	37,60%
9377	LK Tirschenreuth	73.314	78	72	17,90%
9461	Bamberg	73.331	323	143	23,60%
9462	Bayreuth	72.148	274	-261	30,10%
9463	Coburg	41.257	113	269	38,40%
9464	Hof	44.660	49	203	27,30%
9471	LK Bamberg	145.570	619	789	20,70%
9472	LK Bayreuth	104.306	275	469	16,20%
9473	LK Coburg	86.599	177	190	18,90%
9474	LK Forchheim	114.834	479	625	27,20%
9475	LK Hof	96.429	83	76	11,20%
9476	LK Kronach	67.916	60	268	1,50%
9477	LK Kulmbach	72.468	81	130	32,90%
9478	LK Lichtenfels	66.655	185	93	42,70%
9479	LK Wunsiedel i. Fichtelg.	73.185	69	92	10,10%
9561	Ansbach	41.159	203	-7	25,70%
9562	Erlangen	108.336	793	1.086	35,20%
9563	Fürth	124.171	1.094	532	38,10%
9564	Nürnberg	509.975	4.019	1.534	43,00%
9565	Schwabach	40.428	263	50	32,30%
9571	LK Ansbach	181.314	654	502	17,10%
9572	LK Erlangen-Höchstadt	134.136	701	361	32,40%
9573	LK Fürth	114.291	566	454	29,90%
9574	LK Nürnberger Land	167.643	697	72	33,90%
9575	LK Neustadt/Aisch-Bad W.	98.751	333	10	27,70%
9576	LK Roth	125.140	498	123	32,90%
9577	LK Weißenburg-Gunzenh.	93.342	287	214	35,20%
9661	Aschaffenburg	68.986	359	625	30,70%
9662	Schweinfurt	51.969	174	146	34,60%
9663	Würzburg	124.873	562	1.265	39,10%
9671	LK Aschaffenburg	173.695	590	216	32,70%
9672	LK Bad Kissingen	103.106	164	378	14,90%

<b>9673</b>	LK Rhön-Grabfeld	79.723	148	87	29,30%
<b>9674</b>	LK Haßberge	84.581	244	238	29,70%
<b>9675</b>	LK Kitzingen	89.306	344	527	32,80%
<b>9676</b>	LK Miltenberg	128.446	319	479	31,50%
<b>9677</b>	LK Main-Spessart	126.123	232	116	26,10%
<b>9678</b>	LK Schweinfurt	114.813	348	-8	29,70%
<b>9679</b>	LK Würzburg	160.427	616	220	37,20%
<b>9761</b>	Augsburg	286.374	2.248	-344	48,80%
<b>9762</b>	Kaufbeuren	42.731	209	335	44,20%
<b>9763</b>	Kempten (Allgäu)	66.947	382	301	46,00%
<b>9764</b>	Memmingen	42.841	282	201	31,70%
<b>9771</b>	LK Aichach-Friedberg	130.916	656	590	39,50%
<b>9772</b>	LK Augsburg	245.600	1.255	1.144	41,60%
<b>9773</b>	LK Dillingen a.d. Donau	94.575	311	350	47,90%
<b>9774</b>	LK Günzburg	123.153	468	312	37,30%
<b>9775</b>	LK Neu-Ulm	170.309	979	535	29,70%
<b>9776</b>	LK Lindau (Bodensee)	80.429	382	170	30,70%
<b>9777</b>	LK Ostallgäu	137.709	690	107	32,20%
<b>9778</b>	LK Unterallgäu	140.419	654	866	29,30%
<b>9779</b>	LK Donau-Ries	131.345	563	267	38,70%
<b>9780</b>	LK Oberallgäu	152.672	726	-67	31,30%
<b>Saarland</b>					
<b>10041</b>	LK Stadtverband Saarbr.	327.380	602	109	25,90%
<b>10042</b>	LK Merzig-Wadern	103.997	247	161	23,50%
<b>10043</b>	LK Neunkirchen	133.735	120	26	23,60%
<b>10044</b>	LK Saarlouis	197.009	297	45	18,20%
<b>10045</b>	LK Saarpfalz-Kreis	144.584	233	162	18,00%
<b>10046</b>	LK Sankt Wendel	88.892	90	90	28,20%
<b>Berlin</b>					
<b>11000</b>	Berlin	3.520.031	31.229	33.646	52,70%
<b>Brandenburg</b>					
<b>12051</b>	Brandenburg an der Havel	71.574	87	-10	28,20%
<b>12052</b>	Cottbus	99.687	295	212	14,40%
<b>12053</b>	Frankfurt (Oder)	58.092	70	272	29,90%
<b>12054</b>	Potsdam	167.745	1.590	2.755	37,90%
<b>12060</b>	LK Barnim	177.411	809	577	43,40%
<b>12061</b>	LK Dahme-Spreewald	164.528	704	639	30,10%
<b>12062</b>	LK Elbe-Elster	104.673	98	57	33,00%
<b>12063</b>	LK Havelland	158.236	632	123	44,80%
<b>12064</b>	LK Märkisch-Oderland	190.714	665	511	58,50%
<b>12065</b>	LK Oberhavel	207.524	1.113	312	44,50%
<b>12066</b>	LK Oberspreewald-Lausitz	112.450	119	428	-14,20%
<b>12067</b>	LK Oder-Spree	182.397	368	611	32,70%
<b>12068</b>	LK Ostprignitz-Ruppin	99.110	141	231	33,00%

<b>12069</b>	LK Potsdam-Mittelmark	210.910	1.098	904	38,20%
<b>12070</b>	LK Prignitz	77.573	82	183	27,40%
<b>12071</b>	LK Spree-Neiße	117.635	116	52	0,80%
<b>12072</b>	LK Teltow-Fläming	163.553	595	1.174	36,10%
<b>12073</b>	LK Uckermark	121.014	125	303	29,90%
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>					
<b>13003</b>	Rostock	206.011	970	545	29,80%
<b>13004</b>	Schwerin	96.800	136	212	21,20%
<b>13071</b>	LK Mecklenburg. Seenpl.	262.517	274	559	18,30%
<b>13072</b>	LK Rostock	213.473	556	282	22,80%
<b>13073</b>	LK Vorpommern-Rügen	224.820	237	42	13,80%
<b>13074</b>	LK Nordwestmecklenburg	156.270	342	284	31,10%
<b>13075</b>	LK Vorpommern-Greifsw.	238.358	250	307	14,00%
<b>13076</b>	LK Ludwigslust-Parchim	214.113	310	214	16,40%
<b>Sachsen</b>					
<b>14511</b>	Chemnitz	248.645	318	572	8,50%
<b>14521</b>	LK Erzgebirgskreis	347.665	366	104	8,80%
<b>14522</b>	LK Mittelsachsen	312.450	335	282	11,50%
<b>14523</b>	LK Vogtlandkreis	232.318	271	94	0,50%
<b>14524</b>	LK Zwickau	324.534	373	538	10,90%
<b>14612</b>	Dresden	543.825	4.618	3.682	28,00%
<b>14625</b>	LK Bautzen	306.273	293	519	18,50%
<b>14626</b>	LK Görlitz	260.000	289	72	7,10%
<b>14627</b>	LK Meißen	245.244	251	101	28,60%
<b>14628</b>	LK Sächs. Schweiz-Osterzgr.	247.412	365	542	27,80%
<b>14713</b>	Leipzig	560.472	3.313	2.323	41,70%
<b>14729</b>	LK Leipzig	258.408	259	867	32,50%
<b>14730</b>	LK Nordsachsen	197.605	197	455	42,10%
<b>Sachsen-Anhalt</b>					
<b>15001</b>	Dessau-Roßlau	82.919	103	180	0,60%
<b>15002</b>	Halle/Saale	236.991	301	365	17,10%
<b>15003</b>	Magdeburg	235.723	504	536	30,60%
<b>15081</b>	LK Altmarkkreis Salzwedel	86.164	80	50	21,70%
<b>15082</b>	LK Anhalt-Bitterfeld	164.817	173	283	11,70%
<b>15083</b>	LK Börde	173.473	156	407	26,80%
<b>15084</b>	LK Burgenlandkreis	184.081	197	124	16,30%
<b>15085</b>	LK Harz	221.366	231	452	17,80%
<b>15086</b>	LK Jerichower Land	91.693	89	219	19,40%
<b>15087</b>	LK Mansfeld-Südharz	141.408	138	91	1,10%
<b>15088</b>	LK Saalekreis	186.431	178	122	17,10%
<b>15089</b>	LK Salzlandkreis	196.695	215	157	5,70%
<b>15090</b>	LK Stendal	115.262	118	103	11,20%
<b>15091</b>	LK Wittenberg	128.447	127	18	16,40%

Thüringen					
<b>16051</b>	Erfurt	210.118	1.227	465	26,10%
<b>16052</b>	Gera	96.011	127	124	16,20%
<b>16053</b>	Jena	109.527	559	88	9,20%
<b>16054</b>	Suhl	36.778	41	19	16,60%
<b>16055</b>	Weimar	64.131	333	623	19,70%
<b>16056</b>	Eisenach	42.417	84	51	11,50%
<b>16061</b>	LK Eichsfeld	101.325	137	177	14,20%
<b>16062</b>	LK Nordhausen	85.355	117	42	31,90%
<b>16063</b>	LK Wartburgkreis	125.655	113	215	14,30%
<b>16064</b>	LK Unstrut-Hainich-Kreis	105.273	94	14	30,90%
<b>16065</b>	LK Kyffhäuserkreis	77.110	71	-5	17,20%
<b>16066</b>	LK Schmalkalden-Mein.	124.623	118	190	17,70%
<b>16067</b>	LK Gotha	136.831	186	485	24,10%
<b>16068</b>	LK Sömmerda	70.600	99	164	38,70%
<b>16069</b>	LK Hildburghausen	64.524	62	122	25,60%
<b>16070</b>	LK Ilm-Kreis	109.620	127	220	28,30%
<b>16071</b>	LK Weimarer Land	82.127	131	208	41,80%
<b>16072</b>	LK Sonneberg	56.818	55	103	16,50%
<b>16073</b>	LK Saalfeld-Rudolstadt	109.278	111	83	7,70%
<b>16074</b>	LK Saale-Holzland-Kreis	86.184	136	38	12,10%
<b>16075</b>	LK Saale-Orla-Kreis	82.951	77	126	-2,40%
<b>16076</b>	LK Greiz	101.114	104	68	7,60%

Quelle: F+B, IW Köln, Statistisches Bundesamt; \* IW-Wohnungsbedarfsmodell (Stand: Februar 2017, siehe Deschermeier et al., 2017a; Henger et al., 2017a); \*\*durchschnittliche Kaufpreise für („gebrauchte“) Bestands-Eigentumswohnungen