Paul Gans/Peter Westerheide

Wohnungsbedarf und Schaffung bezahlbaren Wohnraums

Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung 19

Herausgegeben von

Paul Gans Peter Westerheide

Mannheim 2018

Bestellungen an:

Prof. i. R. Dr. Paul Gans Abt. Volkswirtschaftslehre, Universität Mannheim

D-68131 Mannheim

E-Mail: paulgans@uni-mannheim.de

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Paul Gans/Peter Westerheide Vorwort	1
Andreas Ibel Perspektiven zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums in Deutschland – gestern, heute und in der Zukunft	3
Bernhard Faller Schaffung preiswerten Wohnraums durch (mehr) Wohnungsneubau	21
Christoph Trinemeier, Eduard Kohleber Regionales Siedlungsflächenmanagement in der Metropolregion Rhein-Neckar	33
Daniel Kretzschmar Konzepte Wohnbauflächenbedarfsprognosen – zwischen Anspruch und Wirklichkeit	41
Anschriften der Autoren	52

Vorwort

Wie hoch ist der zukünftige Wohnungsbedarf? Welche Lösungsansätze gibt es zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums? Mit diesen beiden aktuellen Themen der Wohnungswirtschaft setzen sich die vier Beiträge dieses Heftes inhaltlich auseinander.

In der Vergangenheit war die Schaffung bezahlbaren Wohnraums durch Subventionen und Förderungen möglich, wie z. B. durch die Gemeinnützigkeit, steuerliche Anreize oder die Eigenheimzulage. Heute jedoch klaffen bei steigender Tendenz Angebot und Nachfrage immer weiter auseinander. Vor allem in Ballungszentren ist für einkommensschwache Haushalte, aber auch für Haushalte mit mittlerem Einkommen adäquater Wohnraum infolge hoher Kosten (z. B. für den Grundstückserwerb oder für das Bauwerk) und mangelnder staatlicher Förderung knapp. Ein weiter so wie bisher, z. B. die Erhöhung von Standards oder die Übertragung des Wohnungsbaus auf den Staat wie in der Vergangenheit, wird die Herausforderungen nicht bewältigen. **Andreas Ibel** beleuchtet den Status Quo derzeitiger Wohnungspolitik mit einem Rückblick auf die bisherige Entwicklung und beschäftigt sich mit den Herausforderungen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum in der Praxis. Derzeitige Fehlentwicklungen werden beschrieben und Alternativen aufgezeigt.

Die wachsenden Städte tun sich offenbar schwer, die seit 2008/09 sichtbare Zunahme der Wohnungsnachfrage in ausreichend hohe Neubauleistungen zu überführen. In der Konsequenz ist ein knappheitsgetriebener Preisanstieg mit entsprechenden Wirkungen für die Bezahlbarkeit des Wohnens zu beobachten. Hinzu kommen Kapitalzuflüsse, die ihrerseits als Preistreiber für das Wohnen wirken. **Bernhard Faller** beschäftigt sich in seinem Vortrag mit der Frage, welche Hemmnisse für die Ausweitung des (preiswerten) Wohnungsbaus derzeit bestimmend sind und welche politischen Reaktionen sich zu deren Überwindung empfehlen würden. In diesem Kontext ist zu diskutieren, ob teurer Wohnungsneubau über Sickereffekte und Umzugsketten Entlastungseffekte im Teilmarkt für günstige Wohnungen bewirken kann.

Der Verband Region Rhein-Neckar setzt mit dem Einheitlichen Regionalplan Rhein-Neckar die Leitplanken für die gesamträumliche Entwicklung in der Metropolregion Rhein-Neckar (MRN). Für ihre Teilräume wurde eine einheitliche Methodik zur Ermittlung des Wohnbauflächenbedarfs entwickelt. Auf dieser Basis wird das Plankapitel "Wohnbauflächen" fortgeschrieben und zugleich den veränderten demographischen und siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen angepasst. Zur Umsetzung der kommunalen Flächenbedarfe in der MRN ist ein regionales Siedlungsflächenmanagement in der MRN notwendig, das **Christoph Trinemeier** und **Eduard Kohleber** vorstellen.

Prognosen zum zukünftigen Wohnbauflächenbedarf sind derzeit stark nachgefragt. Ansprüche an einer zuverlässigen Vorausberechnung scheitern jedoch häufig an unzureichenden Datenverfügbarkeiten, der Komplexität verwendeter Modelle, den räumlichen und dimensionalen Limitierungen oder an Annahmesetzungen, die zu oft "vom Ergebnis her gedacht" erscheinen. Gute Wohnbauflächenbedarfsprognosen suchen den Ausgleich zwischen widerstrebenden kommunalen, regionalen und nationalen Planungsinteressen und können im besten Fall zwischen wachstumsorientierten Gemeinden auf der einen und den Zielvorgaben einer nachhaltigen Raumentwicklung auf der anderen Seite vermitteln.

Daniel Kretzschmar beleuchtet in seinem Vortrag auftretende Hürden und Stolpersteine am Beispiel des modularen Prognosesystems, das im Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung entwickelt wurde, und leitet daraus Grundregeln für das Gelingen einer "guten" Prognose ab.

Prof. Dr. Paul Gans

Dr. Peter Westerheide

Schaffung preiswerten Wohnraums durch mehr Wohnungsneubau

Bernhard Faller

1 Einleitung

Die Wohnungsmarktentwicklung ist seit 2008/09 von steigenden Engpässen, steigenden Preisen und damit verbunden vielfach diskutierten "neuen" Problemen der Wohnungsversorgung charakterisiert. Dies gilt insbesondere für die wachsenden Städte und Regionen. Der preiswerte oder kostengünstige Wohnungsneubau erlangt unter diesen Rahmenbedingungen eine hohe (wohnungs)politische Bedeutung. Grundsätzlich lassen sich zwei Wege zur Schaffung preiswerten Wohnraums durch Wohnungsneubau unterscheiden: Zum einen verbindet sich damit die Vorstellung, preiswerte Wohnungen bei reduzierten Baukosten erstellen zu können. Zum anderen kann dies auch bedeuten, durch einen mengenmäßig ausgeweiteten Wohnungsneubau zu einer Entspannung der Wohnungsmärkte beizutragen und den knappheitsbedingten Preisauftrieb abzumildern. Beide Aspekte werden im vorliegenden Beitrag thematisiert.

2 Bestimmungsgründe der Baukostenentwicklung

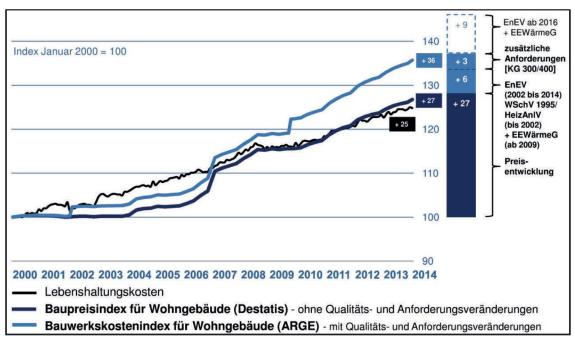
Wohnungsmarktengpässe sind in den letzten Jahrzehnten zyklisch wiederkehrend aufgetaucht. Mit jedem Zyklus verbinden sich Bemühungen, den Anstieg der Baukosten zu dämpfen, um preiswerten Wohnraum zu ermöglichen. Nach 1945 haben sich vier von der Bundesregierung eingesetzte Kommissionen mit dem Thema beschäftigt. Zuletzt hat dies im Kontext des "Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen" die sogenannte "Baukostensenkungskommission" getan (BMUB 2015). Sie hat ihren Bericht im November 2015 vorgelegt. Die Kommissionen haben nichts am grundsätzlichen Trend ansteigender Baukosten ändern können. Dies ist auch von den aktuellen Ergebnissen nicht zu erwarten (Beitrag IBEL in diesem Heft).

Es konnte jedoch gezeigt werden, dass der Baukostenanstieg in etwa an die Zunahme der Lebenshaltungskosten gekoppelt bleibt. Ferner wird deutlich, dass die partielle Entkopplung der jüngeren Jahre ganz überwiegend auf höhere energetische Anforderungen zurückgeht und von daher politisch initiiert ist (Abb. 1; Beitrag IBEL in diesem Heft). Erst in jüngster Zeit hat sich infolge der anziehenden Bautätigkeit des Jahres 2015 und zunehmender Engpässe in der Bauwirtschaft ein deutlicher Preisanstieg bemerkbar gemacht.

Dabei dürfte es sich jedoch um einen knappheitsbedingten, konjunkturellen Effekt handeln, der insofern beim Abflachen der Baukonjunktur reversibel sein sollte.

Wichtiger als die Kosten für das Bauwerk sind die Grundstückskosten. Die nachfragegerechte Ausweitung des Wohnungsneubaus wird vor allem an einem Grundstücksmangel und an einem entsprechenden Preisanstieg behindert (BBSR 2017). Dies betrifft insbesondere die Ausweitung des Geschosswohnungsbaus in den einigermaßen zentralen Lagen. Eine jüngere vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) vorgelegte Analyse zeigt den Trend, muss aber angesichts der unzureichenden Datenlage den Fokus auf die Einfamilienhausgrundstücke legen. Der Anstieg der Grundstückskosten für den Geschosswohnungsbau in den bevorzugten Lagen der wachsenden Städte dürfte noch weit über den gezeigten Werten liegen.

Abb. 1: Entwicklung von Kosten für den Bau von Wohngebäuden nach ARGE-Kostenindex und DESTATIS-Preisindex unter Berücksichtigung der Umsatzsteuer und im Vergleich zu den allgemeinen Lebenshaltungskosten (2000-2014)



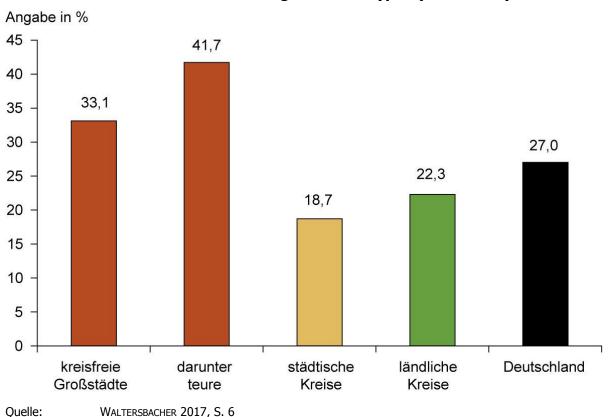
Quelle: BMUB 2015, S. 35

Die hohe Bedeutung der Grundstückskosten für die Entwicklung der Wohnkosten ist kein auf die aktuelle Phase beschränktes Phänomen. In einer langfristig ansetzenden, international vergleichenden Studie kommen KNOLL/SCHULARICK/STEGNER (2017) zu folgendem Ergebnis: "Our historical journey into long-run house price trends has yielded two important new insights. First, house prices in advanced economies stayed largely constant until the mid-twentieth century and have risen strongly in the last decades of the twentieth century. Second, the late twentieth century surge in house prices was due to sharply rising land prices. About 80 percent of the increase in real house prices in advanced economies in the second half of the twentieth century can be explained by higher land values." KNOLL/SCHULARICK/STEGNER (2017) führen den Trendbruch in der zweiten

Hälfte des 20. Jahrhunderts im Wesentlichen auf liberalisierte Finanzmärkte und damit einhergehend auf veränderte "Spielregeln" der Immobilienfinanzierung zurück.

Darüber hinaus dürften auch andere Faktoren zum Tragen kommen. Viel spricht zum Beispiel dafür, dass die planerischen Restriktionen bei der Ausweisung von Wohnbauland und der Mobilisierung von Grundstücken seit den 1970er/80er Jahren zugenommen haben und die entstehenden Knappheiten letztlich zum bestimmenden Faktor für die Preisentwicklung an den Wohnungsmärkten werden (Abb. 2).

Abb. 2: Entwicklung der Bodenpreise je Quadratmeter Grundstücksfläche für individuelle Bebauung nach Kreistypen (2011-2016)



3 Baukosten und daraus resultierende Mieten sowie Verkaufspreise

Hohe Bau- und Grundstückskosten führen zwingend zu hohen Verkaufspreisen und Mieten für den Wohnungsneubau. Sie führen auch dazu, dass die Märkte verzögert auf bestehende Knappheiten reagieren. Die Preissignale eines sich verengenden Wohnungsmarktes müssen dementsprechend deutlicher ausfallen, damit sich Wohnungsneubau lohnt. Die folgende Übersicht zeigt die Herstellungskosten für den Wohnungsneubau. Hochgerechnet auf 2017 ergeben sich reine Herstellungskosten von knapp 2 300 €/m² Wohnfläche (Abb. 3).

Abb. 3: Kosten für den Neubau von Etagenwohnungen (2014/2017)

	Kostengruppen	Kosten pro m² Wohnfläche
300 - 400	Bauwerk	1.400 €
	Keller	122€
	Aufzug	68 €
	Baustellenlogistik	137 €
500	Außenanlagen	40 €
700	Baunebenkosten (20%)	353 €
Gesamthe	rstellungskosten 2014	2.120 €
Baukostenindex (Q3/17 im Vergleich zu Q3/14)		+ 7%
Gesamthe	erstellungskosten 2017	2.270 €

Quelle: WALBERG et al. (2014)

Stellt man von diesen Kosten ausgehend Modellrechnungen zur Ermittlung realistischer Verkaufspreise und Mieten an, müssen sowohl die Grundstückskosten als auch die Gewinn- und Risikomargen für den Investor berücksichtigt werden. Die Modellrechnungen repräsentieren unterschiedliche Wohnlagenklassen und bilden diese mit einem zwischen 200 €/m² und 800 €/m² variierendem Grundstückspreis ab. In den Spitzenlagen der Großstädte werden allerdings deutlich darüber liegende Grundstückspreise bezahlt. In der Summe aus Herstellungskosten, Erwerbsnebenkosten und Grundstückspreis ergibt sich eine Spreizung der so abgegrenzten fest kalkulierbaren Gesamtinvestitionskosten von gut 2 545 €/m² bis zu 3 370 €/m² Wohnfläche. Kalkuliert man die Marge des Projektentwicklers mit 20 Prozent, führt dies zu Verkaufspreisen von 3 054 €/m² bei günstigen Grundstücken und zu 4 044 €/m² bei teuren Grundstücken (Abb. 4). Die oftmals mit 15 bis 20 Prozent bezifferte Marge beinhaltet die Projektsteuerungskosten beim Projektentwickler, dessen Gewinnspanne und nicht zuletzt einen Risikopuffer für unvorhergesehenen Mehraufwand (z. B. Altlasten).

Übersetzt man die dargestellten Gesamtinvestitionskosten in eine notwendige Anfangsmiete, so lässt sich diese in Abhängigkeit von der langfristigen Renditeerwartung kalkulieren. Bei ansonsten identischen Kosten führt eine hohe Renditeerwartung zu einer hohen Anfangsmiete, eine niedrige Renditeerwartung ermöglicht geringere Anfangsmieten. Rechnet der Investor bzw. das Wohnungsunternehmen über einen Zeitraum von 20 Jahren mit einer durchschnittlichen Eigenkapitalrendite von 6 Prozent, ergibt sich daraus und unter Berücksichtigung der sonstigen Annahmen (siehe Erläuterungen unter Abb. 4) eine Anfangsmiete von 9,50 €/m² bei einfachen Grundstücken und bei hochwertigen Grundstücken von 12,35 €/m². Die errechneten und dargestellten Werte stimmen dabei sehr gut mit dem aktuellen Marktgeschehen und für den Wohnungsneubau in den Städten tatsächlich aufgerufenen Preisen bzw. Mieten überein.

Abb. 4: Modellrechnungen zur Ableitung von Mieten und Verkaufspreisen für den Wohnungsneubau

	Wohnlagenklassen			
Grundstückspreis (GFZ = 1,0)	200€	400 €	600€	800€
Grundstückskosten (Anteil Wohnfläche an der BGF = 80%)	250 €	500€	750 €	1.000€
Erwerbsnebenkosten (10%)	25€	50€	75€	100 €
Gesamtinvestitionskosten pro m² Wohnfläche	2.545 €	2.820 €	3.095 €	3.370 €
Marge eines Projektentwicklers (20%)	509€	564€	619€	674€
Verkaufspreis pro m² Wohnfläche	3.054 €	3.384 €	3.714€	4.044 €
Mietpreis bei einer guten Rendite (9%)*	11,65€	12,85€	14,05€	15,25€
Mietpreis bei einer auskömmlichen Rendite (6%)*	9,50 €	10,45€	11,40 €	12,35 €
Mietpreis bei einer reduzierten Rendite (3%)*	8,15€	9,00€	9,85€	10,70€
Rendite des geförderten Wohnungsbaus (NRW, Weg A)*	2,5%	1,3%	-0,1%	-1,6%

^{*} durchschnittliche Jährliche Eigenkapitalrendite in den nächsten 20 Jahren, weitere Annahmen: Eigenkapitaleinsatz 20%, Zinssatz 2,5%, Tilgung 2,0%, jährl. Metpreissteigerung 1,5%, Bewirtschaftungskosten nach II BV (jährl. Kostensteigerung 2,0%), Liegenschaftszinssatz 3,5%, Rohertragsfaktor nach 20. Jahr 18,0 (reduzierter Wert des gef. Wohnungsbaus um 10%), Förderbedingungen NRW (Anfangsmiete 6,25€/m², Zinsen 0% (Jahr 1-10), 0,5% (ab Jahr 11), Tilgung 2,0%, jährl. Entgeld 0,4%)

Quelle: eigene Berechnung

Unterstellt man ausgehend von den Gesamtinvestitionskosten, dass geförderte Wohnungen errichtet werden sollten, zeigt sich, dass dies kaum rentabel möglich ist. Lediglich bei einem Grundstückspreis von 200 €/m² lässt sich eine geringe Rendite erzielen, die einem privaten Investor in der Regel nicht genügen dürfte. Die Modellrechnung geht dabei von den im Jahr 2017 gültigen Modalitäten der Wohnungsbauförderung NRW für den Typ A in der höchsten Mietenstufe aus (gültig für Köln, Düsseldorf, Münster, Bonn). In der Konsequenz kommt der geförderte Wohnungsbau selbst bei den recht guten Förderkonditionen für private Investoren oder Wohnungsunternehmen kaum in Frage. Wichtiger ist noch, dass am geförderten Wohnungsbau interessierte Investoren keinen Zugang zum Grundstücksmarkt mehr haben, weil sie die gestiegenen Grundstückspreise nicht finanzieren. Im Wettbewerb um knappe Grundstücke in den Städten setzt sich der freifinanzierte Wohnungsbau durch.

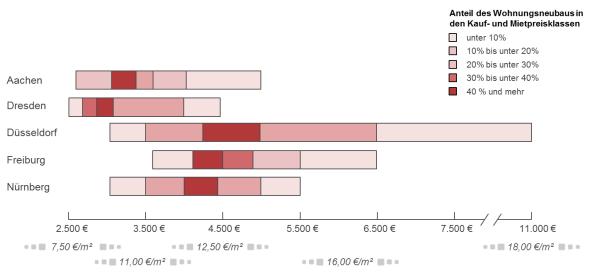
Die hohen, primär auf bautechnische Standards und den allgemeinen Preisanstieg zurückgehenden Baukosten führen zusammen mit den steigenden Grundstückspreisen zu hohen Mieten und Verkaufspreisen, die für mittlere und geringe Einkommen nicht erschwinglich sind. Gleichzeitig wird der geförderte Wohnungsbau im Wesentlichen am Grundstücksmarkt ausgebremst und kommt trotz verbesserter Förderkonditionen nicht in Gang.

4 Die Abhängigkeit der Mieten und Verkaufspreise vom Grundstücksmarkt

Bisweilen wird behauptet, dass sich der Wohnungsneubau in den Städten auf die sehr hochwertigen Lagen konzentriert und sich insofern allein an der Nachfrage der sehr wohlhabenden Käufer oder Mieter orientiert. Dies ist jedoch nicht der Fall. Tatsächlich findet der größte Teil des Wohnungsneubaus in den mittleren Wohnlagenklassen statt (Abb. 5:

Die dunklere Einfärbung steht für einen hohen Anteil). Gleichwohl gilt, dass die dort erzielten Preise und Mieten aufgrund der hohen Bau- und Grundstückskosten und auch aufgrund der aktuellen Knappheiten so hoch sind, dass Haushalte mit mittleren und geringen Einkommen diese nur schwer oder gar nicht finanzieren können. Entscheidend für die preisliche Zusammensetzung des Wohnungsbauportfolios einer Stadt ist bei gegebenen Baukosten die qualitative Zusammensetzung der für Wohnungsbauzwecke mobilisierbaren Grundstücke.





Anmerkung: Die angegebenen Preisspannen ergeben sich aus der Verteilung des Wohnungsneubaus auf die jeweiligen Wohnlagenklassen und die in diesen Wohnlagenklassen typischerweise erzielten Neubaupreise bzw. -mieten.

Quelle: BBSR 2017, S. 91

Die Erfahrung, dass der freifinanzierte Wohnungsneubau besonders in den hochpreisigen Städten selbst in den einfachen oder mittleren Lagen zu hohen Mieten/Preisen an den Markt kommt, hat den Ruf nach einer Belebung des geförderten Wohnungsneubaus gestärkt. Dabei ist auch wichtig, dass die Zahl der belegungs- und mietpreisgebundenen Wohnungen in den letzten zwei Dekaden stark rückläufig war. In der Konsequenz haben viele Länder die Förderkonditionen verbessert. Dies allein hätte jedoch kaum etwas genutzt, weil der geförderte Wohnungsbau trotz der verbesserten Förderbedingungen nicht die gestiegenen Grundstückspreise tragen kann und letztlich keinen Zugang zu Grundstücken erhält (Kap. 3). Viele Städte haben deswegen in den letzten Jahren ihre Grundstücks- und Bodenpolitik mit dem Ziel verändert, dem geförderten Wohnungsbau wieder Zugang zu Grundstücken zu verschaffen. Besonders bedeutsam ist in diesem Zusammenhang die sogenannte Konzeptvergabe, bei der kommunale Grundstücke nicht im Höchstgebotsverfahren, sondern u. a. mit der Auflage vergeben werden, mindestens einen festgelegten Anteil des Wohnungsbaus im geförderten Segment zu errichten. Auch die vermehrte Einführung von Baulandmodellen oder Baulandrichtlinien nach dem Vorbild der Münchener "sozialgerechten Bodennutzung" erklärt sich aus diesen Zielen. Hiermit werden die Investoren bei B-Plan-Verfahren insbesondere verpflichtet, auf einem festgelegten Anteil des Grundstücks geförderten Wohnungsbau zu realisieren. Ohne diesen bodenpolitischen Kurswechsel wären die Bemühungen der Länder, den geförderten Wohnungsbau mit verbesserten Förderkonditionen anzukurbeln, weitegehend ins Leere gelaufen.

5 Die Debatte um Sickereffekte und Umzugsketten

Uber die Frage, ob der geförderte Wohnungsbau ein effizientes Instrument zur Verbesserung der Wohnungsversorgung von Niedrigeinkommensbeziehern ist, wurde schon häufig diskutiert. Die von der Bundesregierung zu Beginn der neunziger Jahre eingesetzte wohnungspolitische Kommission hat auf vielfältige Probleme hingewiesen (Expertenkommission Wohnungspolitik 1995). In diesem Kontext wird ebenso häufig über die Frage debattiert, ob der teure Wohnungsneubau über Sickereffekte und Umzugsketten nicht auch Versorgungeffekte in den preisgünstigen Teilmärkten auslöst. Die damit verbundene Überlegung hat eine hohe Plausibilität. Die meisten Umzugsbewegungen sind, da sie im Lebenszyklus überwiegend von Einkommens- und Anspruchssteigerungen angetrieben werden, mit einem qualitativen Upgrade verbunden. Mit anderen Worten: Meistens führt ein Umzug in eine qualitativ hochwertigere und teurere Wohnung, wobei die Verbesserung oftmals nicht allein von der Qualität der Wohnung, sondern auch von der Standortqualität bestimmt wird. Teure Wohnungen werden also überwiegend von Haushalten bezogen, die vorher eine etwas günstigere und einfachere Wohnung bewohnt haben. Insofern kann man davon ausgehen, dass auch teurer Wohnungsneubau über diese Umzugsketten zu Versorgungseffekten in preiswerten Teilmärkten führt.

Allerdings bleiben die Intensität und die Reichweite der Umzugsketten an Voraussetzungen geknüpft. Schon die erwähnte wohnungspolitische Kommission hat von einem gestörten Verbund der Teilmärkte gesprochen, der vor allem in der Folge enger Wohnungsmärkte entsteht. Eine im hohem Maße aufgestaute Wohnungsnachfrage führt dazu, dass die zusätzlich auf den Markt kommenden teuren Wohnungen eine bislang zurückgehaltene Wohnungsnachfrage freisetzen. Die Umzugsketten sind dann nicht mehr aufwärts gerichtet, sondern verlaufen zu höheren Anteilen im gleichen Segment. Oft werden die zusätzlich gebauten Wohnungen auch von einer überregionalen Zuwanderung aufgesogen. Mindestens ebenso wichtig ist, dass in engen Märkten ein Aufwertungssog entsteht. Ehemals preiswerte Wohnungen werden dem Preistrend folgend nach dem Auszug des bisherigen Haushaltes mit einem Preissaufschlag weitervermietet oder aber den Ansprüchen zahlungskräftiger Haushalte folgend modernisiert und ebenfalls teurer vermietet bzw. verkauft. So werden in angespannten Märkten einerseits die Sickereffekte abgeschwächt und andererseits deren verbleibende Wirkung durch den gegenläufig wirkenden und insgesamt gestärkten Aufwertungssog kompensiert. Die Folgerung aus diesen Überlegungen ist simpel: Die Wohnungsknappheit führt zu sozial selektiven Versorgungsproblemen. Wenn mehr Wohnungen gebaut würden, könnte man sich auch wieder mehr auf die Umzugsketten und die Sickereffekte verlassen.

Neue und alte Ursachen für die Wohnungsmarktengpässe

Dies führt zur Frage, warum zu wenig gebaut wird. Seit etwa 2008 zieht die Wohnungsnachfrage an und die Preise für das Wohnen steigen vor allem in den Wachstumsstädten (Abb. 6). Nicht ungewöhnlich ist, dass der Wohnungsneubau in der Folge der Knappheitsund Preissignale nur verzögert in Gang kommt. In diesem jüngsten Wohnungsmarktzyklus scheinen jedoch besondere Restriktionen und Hemmnisse für eine nachfragegerechte Ausweitung des Wohnungsneubaus vorzuliegen. Selbst nach zehn Jahren sind die Knappheiten nicht bewältigt und eine durchgreifende Marktentspannung ist nicht in Sicht¹.

Abb. 6: Diskrepanz zwischen Zielvorgaben und tatsächlichen Fertigstellungen im Wohnungsneubau ausgewählter Städte

	fertiggestellte			
	Durchschnitt 2008-2016	Durchschnitt 2014-2016	Zielsetzung	
Aachen	400	400	ca. 600	
Düsseldorf	1.060	1.520	ca. 2.000	
Dresden	990	1.700	alt: 600 bis 700 neu: ca. 2.000	
Freiburg	600	550	ca. 1.300	
Nürnberg	1.200	1.420	1.800 bis 2.200	

Quelle: BBSR 2017, S. 93

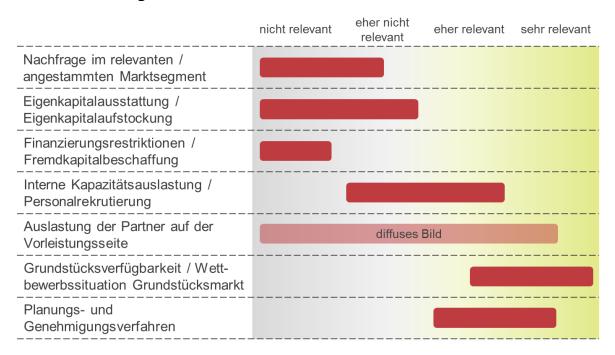
Im Licht der jüngeren wohnungspolitischen Debatte scheint die Ursache für die unzureichende Bautätigkeit dort zu liegen, wo sie schon immer vermutet und bekämpft wurde: im Kapitalmangel. Die Diagnose Kapitalmangel war sicher über weite Phasen der Entwicklung nach 1945 richtig. Insbesondere trifft dies auf die unmittelbare Nachkriegszeit zu. In diesem Kontext macht es Sinn, über eine ausgeweitete Wohnungsbauförderung, erhöhte Abschreibungssätze und eine Eigentumsförderung zu diskutieren. Für den jüngsten Wohnungsmarktzyklus kann davon keine Rede sein (Abb. 7). Extrem niedrige Zinsen und hohe internationale Kapitalzuflüsse zeugen davon. Sie sind weniger Teil einer Lösung als Treiber des Problems, denn letztlich sitzt das zentrale Hindernis bei der Verfügbarkeit und der Mobilisierbarkeit von Grundstücken für den Wohnungsbau. Hierüber sind sich Stadtplaner und Wohnungswirtschaft einig. Fragt man Wohnungsbauinvestoren in den Wachstumsstädten, warum sie nicht bauen, fällt die Antwort sehr eindeutig aus. Vor allem mangelt es

28

Dies bedeutet nicht, dass es nicht in ausgewählten, besonders überhitzten Märkten Preiskorrekturen geben kann (insbesondere bei Neubaueigentumswohnungen z.B. in München oder in ausgewählten Lagen Berlins).

nicht an Nachfrage und nicht an Fremd- oder Eigenkapital. Es ist vor allem die Verfügbarkeit von Grundstücken und der damit verbundene, preistreibende Wettbewerb sowie die knappen Grundstücke. In engem Zusammenhang damit werden die Planungs- und Genehmigungsverfahren genannt.

Abb. 7: Hemmnisse für den Wohnungsneubau aus der Sicht der Wohnungsbauinvestoren



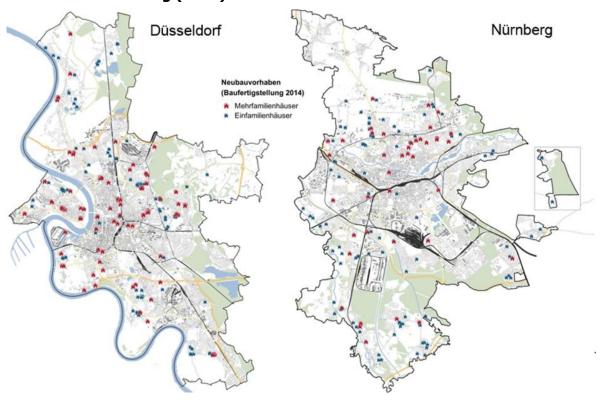
Quelle: BBSR 2017, S. 86

7 Vom Innenentwicklungsparadigma zum Innenentwicklungsdilemma

Dass der Grundstücksmangel zum zentralen Engpass bei der Überwindung des Wohnungsmangels geworden ist, hat seine Ursache in langfristigen Veränderungen des stadtentwicklungspolitischen Gesamtgefüges. Vor allem die Abkehr von der Stadterweiterung oder Außenentwicklung und der damit einhergehende Fokus auf die Innenentwicklung sind dabei von Bedeutung. Viele gute Gründe sprechen für die Innenentwicklung und tatsächlich konzentriert sich der Wohnungsbau seit einiger Zeit zu großen Teilen auf kleinere Bauvorhaben, die in das bestehende Siedlungsgefüge integriert werden (Abb. 8). Große Bauvorhaben am Stadtrand wurden zuletzt Anfang der 1990er Jahre realisiert und sind mittlerweile die Ausnahme. Auch das BauGB räumt der Innenentwicklung einen Vorrang ein.

Die Bautätigkeit der letzten zwei Dekaden hat sich bereits in hohem Maße auf die Innenentwicklung konzentriert. Aktuell wird in vielen wachsenden Städten deutlich, dass die inneren Entwicklungsreserven knapp werden bzw. primär Grundstücke zur Verfügung stehen, die mit Restriktionen behaftet sind und insofern nicht ohne Weiteres für den Wohnungsbau genutzt werden können. Die Bautätigkeit der letzten zwei Dekaden hat sich bereits in hohem Maße auf die Innenentwicklung konzentriert. Aktuell wird in vielen wachsenden Städten deutlich, dass die inneren Entwicklungsreserven knapp werden bzw. primär Grundstücke zur Verfügung stehen, die mit Restriktionen behaftet sind und insofern nicht ohne Weiteres für den Wohnungsbau genutzt werden können. Die Gründe sind vielfältig: hohe wirtschaftliche Belastungen auf dem Grundstück (z. B. Altlasten, abzureißende Altsubstanz, zu verlagernde Restnutzungen), Umfeldmängel, die eine Vermarktung der Wohnungen zu rentierlichen Preisen erschweren, Widerstände aus der Nachbarschaft und nicht zuletzt planungsrechtliche Restriktionen, die z. B. aus den Lärmschutzanforderungen entstehen können.

Abb. 8: Räumliche Lage der Wohnungsbauvorhaben in Düsseldorf und Nürnberg (2014)



Quelle: BBSR 2017, S. 53, 76

Im Ergebnis ist ein hoher preistreibender Wettbewerb der Bauträger und Projektenwickler um die Grundstücke entstanden. Dies führt in der Konsequenz zu unzureichenden Bauleistungen und zugleich zu hohen Preisen bzw. Mieten für die Neubauwohnungen und schließlich für den gesamten Wohnungsmarkt in den betroffenen Städten und Regionen. Das Innenentwicklungsdilemma besteht darin, dass die Innenentwicklung von einem breiten Konsens getragen ist und gerade deswegen kaum oder nur mit erheblichen Verzögerungen Alternativen in Betracht gezogen werden. Erste größere Baugebiete am Stadtrand kommen erst nach einer beinahe zehn Jahren währenden Wohnungsmarktdiskussion in die Planung. Der neue Wachstums- und Investitionsdruck trifft auf Städte mit zunehmend schwer zu mobilisierenden Wohnbaulandpotenzialen.

8 Eine boden- und planungspolitische Wende der Wohnungspolitik

Wenn die unzureichenden Wohnungsbauleistungen nicht mehr im Kapitalmangel begründet liegen, macht die finanzielle Förderung des Wohnungsbaus kaum mehr Sinn. Das eingesetzte Steuergeld würde angesichts der Grundstücksknappheit mit hoher Wahrscheinlichkeit in zusätzlichen Preissteigerungen verpuffen und kaum Mengeneffekte auslösen. Die wohnungspolitischen Probleme sind stattdessen boden- und planungspolitisch zu lösen. Dies erfordert zum Teil weitreichende Änderungen, die hier abschließend nur sehr kursorisch aufgelistet werden können:

- Wesentlich wird es sein, die Voraussetzungen für eine regional koordinierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung zu schaffen. Stadt-Umland-Verbände, regionale Flächennutzungspläne sowie Landschaftspläne (anstelle einer Regionalplanung von oben) und eine darauf bezogene Infrastrukturplanung sowie -finanzierung (insbesondere im Verkehrsbereich) sind die tragenden Säulen.
- Für die Innenentwicklung sind ökonomische Anreize zur Grundstücksmobilisierung von zentraler Bedeutung. Bei der anstehenden Grundsteuerreform besteht eine große Chance in dieser Hinsicht im Übergang zu einer reinen Bodenwertsteuer. Im Status quo bestehen kaum Anreize, untergenutzte Grundstücke einer adäquaten Nutzung zuzuführen.
- In eine ähnliche Richtung wirken bodenpolitische Instrumente, die auf andere Weise das (teilweise spekulative) Liegenlassen von nutzbaren Grundstücken unattraktiv machen. Hierzu gehören zeitlich befristete Baurechte, gestärkte kommunale Vorkaufsrechte oder auch die derzeit diskutierte Innentwicklungsmaßnahme (in Analogie zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach § 165 BauGB).
- Die Kommunen brauchen angesichts der sehr individuellen und oftmals sehr kleinteiligen Konstellationen in der Wohnungsbauentwicklung sehr viel mehr Flexibilität beim Einsatz von Fördermitteln und eigener Finanzmittel. Stadt- und Wohnungsbauentwicklung brauchen wieder eine gesicherte finanzielle Grundlage, die je nach lokalem Bedarf spezifisch eingesetzt werden kann (auch zur Wiedereinführung einer aktiven, stadtentwicklungspolitisch agierenden Liegenschaftspolitik).
- Auch die Leistungsfähigkeit der kommunalen Planung ist zu erhöhen. Der Personalabbau und der Verlust von Qualifikationen stehen in einem deutlichen Gegensatz zu den steigenden Anforderungen einer auf die Innenentwicklung fokussierten Stadtplanung.

Die dominant über den Investitionsdruck und die Märkte vorangetriebene Innenentwicklung erlahmt und reicht nicht aus zur Wachstumsbewältigung. Bereits seit Jahrzehnten wird die Innenentwicklung propagiert, ohne jedoch die planungs- und bodenpolitischen Voraussetzungen zu schaffen. Dies dürfte eine oder gar die zentrale Ursache für die unzureichende Bewältigung der Wohnungsbauaufgaben sein.

Literatur

- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2017): Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland Wer baut wo welche Wohnungen? Bearbeitet von Quaestio Forschung & Beratung; FALLER, B./BEYER, C. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichung en/2017/wohnungsbautaetigkeit-deutschland-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Zugriff: 16.04.2018).
- BMUB Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015): Bericht der Baukostensenkungskommission im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen. Endbericht November 2015. http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnibaukostensenkungskommission_bf.pdf (Zugriff: 16.04.2018).
- Expertenkommission Wohnungspolitik (1995): Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. Tübingen.
- KNOLL, K./SCHULARICK, M./STEGER T. (2017): No Price Like Home: Global House Prices, 1870–2012. In: American Economic Review 107 (2), S. 331–353.
- Walberg, D./Gniechwitz, T./Schulze, T./Cramer, A. (2014): Optimierter Wohnungsbau Untersuchung und Umsetzungsbetrachtung zum bautechnisch- und kostenoptimierten Wohnungsbau in Deutschland. Kiel. = Bauforschungsbericht der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e. V. 66. http://www.impulse-fuer-denwohnungsbau.de/fileadmin/images/Studien/mietwohnungsbau-2-0/arge-praxis-untersuchungt-optimierter-wohnungsbau.pdf (Zugriff: 16.04.2018).
- Waltersbacher, M. (2017): Bauland als Engpassfaktor für mehr bezahlbaren Wohnraum Analyse der Baulandpreise aus den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/Downloads/baulandpreise.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Zugriff: 16.04.2018).

Publikationsverzeichnis

MANNHEIMER SCHRIFTEN ZU WOHNUNGSWESEN, KREDITWIRTSCHAFT UND RAUMPLANUNG

Band 1:	Paul Gans/Hans H. Nachtkamp (Hrsg.): Wohnbedürfnisse und Mietkosten 47 S., 7 Abb., 5 Tab., 2004	€ 10
Band 2:	Paul Gans/Hans H. Nachtkamp (Hrsg.): Wohnungswirtschaft und Stadtentwicklung. – 111S. , 64 Abb., 20 Tab., 2004	€ 10
Band 3:	PAUL Gans/Hans H. Nachtkamp (Hrsg.): Wohnungswirtschaft – neue Finanzierungsformen und strategisches Management. – 55 S., 18 Abb., 20 Tab., 2005	€ 10
Band 4:	Paul Gans/Hans H. Nachtkamp (Hrsg.): Wohnungspolitik und Wohnraumversorgung. – 77 S., 35 Abb., 7 Tab., 2005	€ 10
Band 5:	Paul Gans/Hans H. Nachtkamp (Hrsg.): Die Bedeutung der Metropolregion für Wohnen, Leben und Arbeit. – 82 S., 36 Abb., 2006	€ 10
Band 6:	PAUL GANS/HANS H. NACHTKAMP (Hrsg.): Änderungen am Wohnungsmarkt und Stadtentwicklung. – 76 S., 36 Abb. teilweise farbig, 5 Tab., 2008	€ 10
Band 7:	Paul Gans/Hans H. Nachtkamp (Hrsg.): Wohnungswirtschaft und Wohnungsmarkt. – 114 S., 31 Abb. teilweise farbig, 7 Tab., 2009	€ 15
Band 8:	Paul Gans/Hans H. Nachtkamp (Hrsg.): Wohnimmobilien. – 84 S., 22 Abb. teilweise farbig, 5 Tab., 2010	€ 15
Band 9:	PAUL GANS/HANS H. NACHTKAMP (Hrsg.): Soziale Ungleichheit, Segregation und Integration. – 93 S., 32 Abb. teilweise farbig, 10 Tab., 2011	vergriffer
Band 10:	PAUL GANS/PETER WESTERHEIDE (Hrsg.): Zurück in die Stadt? – 74 S., 17 Abb. teilweise farbig, 2 Tab., 2012	€ 15
Band 11:	PAUL GANS/PETER WESTERHEIDE (Hrsg.): Bewertung von Stadtquartieren – 93 S., 22 Abb. teilweise farbig, 1 Tab., 12 Fotos, 2014	€ 20
Band 12:	PAUL GANS/PETER WESTERHEIDE (Hrsg.): Internationale Migration, Integration und Wohnungswirtschaft – 91 S., 13 Abb. teilweise farbig, 11 Fotos, 2014	vergriffer
Band 13:	Paul Gans/Peter Westerheide (Hrsg.): Miet- und Immobilienpreise in Deutschland – 94 S., 40 Abb. teilweise farbig, 16 Tab., 2015	€ 20
Band 14:	PAUL GANS/PETER WESTERHEIDE (Hrsg.): Beiträge zur Stadtentwicklung in Deutschland – 95 S., 17 Abb. teilweise farbig, 19 Tab., 8 Fotos, 2015	€ 20
Band 15:	PAUL GANS/PETER WESTERHEIDE (HRSG.): Steuerungs- und Beobachtungsinstrumente zur städtischen Wohnungsmarkt- und Quartiersentwicklung – 96 S., 39 Abb. teilweise farbig, 4 Tab., 9 Fotos, 2016	€ 20
Band 16:	PAUL GANS/PETER WESTERHEIDE (Hrsg.): Wohnraumversorgung und Integration von Flüchtlingen als kommunale Herausforderung – 52 S., 11 Abb., teilweise farbig, 2016	€ 20
Band 17	PAUL GANS/PETER WESTERHEIDE (Hrsg.): Wohnungspolitik angesichts angespannter städtischer Wohnungsmärkte – 89 S., 31 Abb., teilweise farbig, 4 Tab., 2017	€ 20
Band 18	PAUL GANS/PETER WESTERHEIDE (Hrsg.): Herausforderungen in Kommunen: Wohnungsmarkt, Innenstadt, Integration – 43 S., 14 Abb., farbig, 2017	€ 18
Band 19	PAUL GANS/PETER WESTERHEIDE (Hrsg.): Wohnungsnachfrage und Schaffung bezahl- baren Wohnzaums – 53 S. 25 Abh. farbig 3 Tab. 2018	€ 20