

Bauen verbilligen und Horten verteuern

Widersprüche der Wohnungs- und Baulandpolitik

empirica paper Nr. 227

September 2015

<http://www.empirica-institut.de/kufa/empi227lb.pdf>

Keywords: „bezahlbares“ Wohnen, städtebauliche Verträge, Grundsteuer, Grunderwerbsteuer

Autor: Ludger Baba

Kurzfassung

Die Wohnungsnachfrage wächst in Großstadtregionen durch Landflucht und neuerdings auch durch Auslandszuwanderung. Das regionale Angebot hält nicht annähernd Schritt mit der (zuwanderungsbedingten) Nachfrage; die Preise steigen, worunter vor allem einkommensschwache Haushalte leiden. Daher zieht die Politik alle Register von Kooperation, Intervention und Förderung. Dabei ergeben sich v.a. in der Diskussion über Baukosten erhebliche Widersprüche zwischen politischem Wunsch und Handeln auf. Rund die Hälfte des Kostenanstiegs für den Neubau 2000-14 ist auf veränderte oder neue Vorgaben bzw. Anforderungen von Bund, Ländern und Kommunen sowie auf unzureichende Bereitstellung von Baurechten zurückzuführen.

Die Baulandpolitik ist ein wesentliches Instrument zur Preisdämpfung, weil nur mehr Wohnungen die Knappheit und damit die Ursache beseitigen. Hinreichend verfügbares Bauland senkt einerseits direkt die Wohnungsneubaukosten und ermöglicht andererseits eine Steigerung des Anbieterwettbewerbs, weil auch preiswerte Anbieter zum Zuge kommen können. Die Bereitstellung von mehr Baurechten führt aber ins Leere, wenn diese dem Markt nicht zur Verfügung stehen, weil Eigentümer aus spekulativen oder anderen Motiven Bauland horten. Durch die Weiterentwicklung der Grundsteuer zu einer Bodenwertsteuer, die ausschließlich den Wert des Grundstückes und nicht den der Bebauung besteuert, entstünden enorme Anreize für zügigen Verkauf und Bebauung brach liegender oder untergenutzter Grundstücke.

empirica ag
Kurfürstendamm 234
10719 Berlin
Tel. (030) 88 47 95-0
Fax. (030) 88 47 95-17

Zweigniederlassung Bonn
Kaiserstr. 29
53113 Bonn
Tel. (0228) 91 48 9-0
Fax (0228) 21 74 10

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Zusammenfassung	1
2.	Hintergrund	1
2.1	Zurück in die Stadt? – Warum manche Städte wieder wachsen (und andere nicht)	1
2.2	Künftige Wohnungsnachfrage: Das Ende des quantitativen Mangels wird kommen	7
3.	Reaktionen der Wohnungspolitik	10
4.	Baulandpolitik als preisdämpfendes Instrument	14

1. Zusammenfassung

Die Wohnungsnachfrage wächst vor allem in den Großstadtreionen wieder infolge der Landflucht und zuletzt auch aufgrund der hohen Zuwanderung aus dem Ausland. Da sich regional der Wohnungsneubau nicht annähernd im gleichen Maß entwickelt wie die (zuwanderungsbedingte) Nachfrage, nehmen Knappheiten zu und Preise steigen mit der Folge, dass vor allem einkommensschwache Haushalte Schwierigkeiten haben, sich angemessen am Markt mit Wohnraum zu versorgen. Als Antwort darauf zieht die Politik das gesamte Instrumentenregister von Kooperation, Intervention und Förderung. Dabei tun sich insbesondere im Hinblick auf die aktuell dominante Diskussion über die Baukosten **erhebliche Widersprüche zwischen politischem Wunsch und Handeln** auf. Ungefähr die Hälfte des Kostenanstiegs für den Wohnungsneubau im Zeitraum von 2000 bis 2014 ist zurückzuführen auf veränderte oder neue Vorgaben bzw. Anforderungen von Bund, Ländern und Kommunen sowie auf unzureichende Bereitstellung von Baurechten.

Die Baulandpolitik ist dabei ein wesentliches Instrument zur Dämpfung der Preisentwicklung, weil nur ein Mehr an Wohnungen die Knappheiten und damit die Ursachen des Anstiegs beseitigen kann. **Hinreichend verfügbares Bauland** senkt einerseits direkt die Wohnungsneubaukosten und ermöglicht andererseits eine Steigerung des Anbieterwettbewerbs, weil auch preiswerte Anbieter zum Zuge kommen können.

Die Bereitstellung von mehr Baurechten durch die Kommunen führt aber dann ins Leere, wenn diese dem Markt nicht zur Verfügung stehen, weil Eigentümer aus spekulativen Gründen oder anderen Motiven **Bauland horten**. Durch die Weiterentwicklung der Grundsteuer zu einer Bodenwertsteuer, die ausschließlich den Wert des Grundstücks und nicht den der Bebauung besteuert, entstünden enorme Anreize für zügigen Verkauf und Bebauung brach liegender oder untergenutzter Grundstücke.

2. Hintergrund

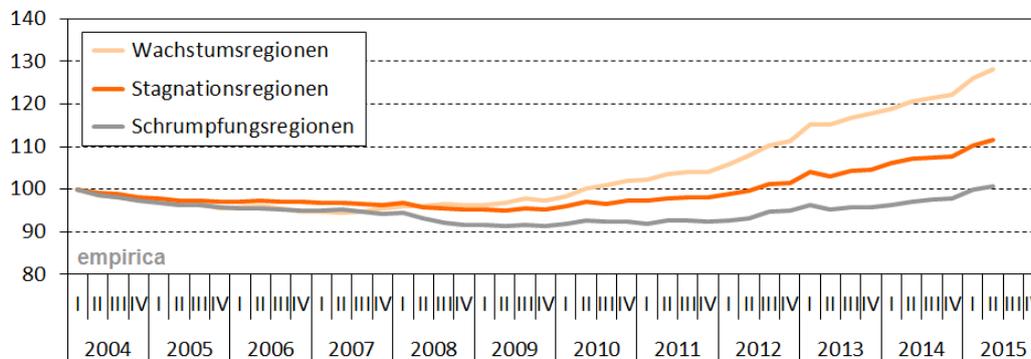
2.1 Zurück in die Stadt? – Warum manche Städte wieder wachsen (und andere nicht)

Die Zahl der Einwohner in Deutschland wächst wieder: Seit dem Zensus 2011 bis Oktober 2014 ist die Bevölkerung durch die steigende Nettozuwanderung aus dem Ausland um ungefähr 1 Mio. angestiegen.

Die Preise auf den regionalen Wohnungsmärkten steigen aber bereits seit ungefähr 2008 (vgl. Abbildung 1). Der Grund für die zunehmende Anspannung auf immer mehr regionalen Wohnungsmärkten liegt entsprechend weniger in der hohen Auslandszuwanderung begründet, sie beschleunigt und verstärkt lediglich den Prozess. Entscheidend ist vielmehr eine Neusortierung der Bevölkerung Deutschlands bei gleichzeitig zu geringen Produktionsraten im Wohnungsneubau (vgl. Abbildung 4). In einigen Regionen und Städten wächst die Zahl der Einwohner, in anderen sinkt

sie. Genauso ist es mit den Mietpreisen. In vielen ländlichen Regionen bzw. Landkreisen haben sich die Mieten in den letzten Jahren kaum verändert, während sie in anderen Regionen zweistellig gestiegen sind.

Abbildung 1: Hedonische Preisentwicklung auf dem Wohnungsmarkt



Quelle: empirica-Preisdatenbank (IDN Immodaten GmbH bis 2012, empirica-systeme ab 2012) empirica

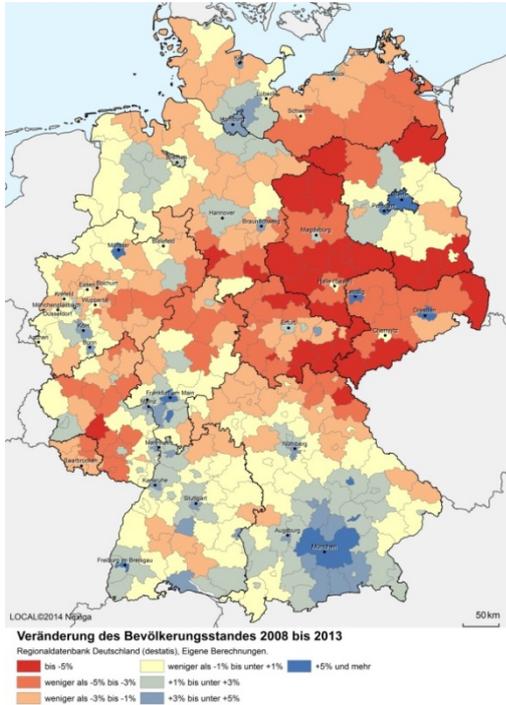
In Karte 1 ist die Veränderung der Bevölkerungszahl auf Kreisebene zwischen 2008 und 2013 dargestellt. Auf den ersten Blick erstreckt sich der räumliche Keil von Schrumpfungsbereichen vom Saarland bis in den Nordosten Deutschlands. Bis auf Berlin und sein Umland umfasst dieser fast flächendeckend die Kreise der neuen Bundesländer. Lenkt man den Blick dagegen auf die Wachstumsregionen, zeigt sich eine starke Konzentration des Bevölkerungsanstiegs auf ganze Großstadtregionen, also Städten inkl. ihren Umlandkreisen (z. B. Berlin, München, Stuttgart, Freiburg, Rhein-Neckar, Rhein-Main oder Hamburg) sowie Wachstumsinseln in Schrumpfungs- oder Stagnationsregionen (z. B. Magdeburg, Dresden, Leipzig, Erfurt, Kiel, Braunschweig).

Die veränderte regionale Wachstumsdynamik mit einer starken Zunahme der Bevölkerung in vielen, aber nicht allen größeren (kreisfreien) Städten, wird häufig mit den Schlagwörtern einer „Renaissance des Wohnens in der Innenstadt“, einem „Zurück in die Stadt“ oder sogar mit dem Postulat eines „Endes des Zeitalters der Suburbanisierung“ betitelt. Dies alles ist Unsinn, weil diese Beschreibungen der Differenziertheit der Entwicklung in keiner Weise gerecht werden. Karte 2 verdeutlicht anschaulich, dass es sie immer noch gibt, die Suburbanisierung. In den stark wachsenden Großstadtregionen nimmt sie in den letzten Jahren sogar wieder zu. In der Region München reicht sie mittlerweile bis in den zweiten Münchner Ring.

Das beschriebene Muster der Bevölkerungsentwicklung ist vielmehr Ausdruck einer neuen Wanderungsstruktur, die nicht ein „Zurück in die Stadt“, sondern vielmehr die Flucht vom Land beschreibt. Noch in den 1990er Jahren war die Zahl der Kreise in Deutschland mit Wanderungsgewinnen und Wanderungsverlusten in etwa gleich groß. Vor allem die Umlandkreise größerer Städte, aber auch ländliche Kreise verbuchten Wanderungsgewinne, während die größeren Städte und strukturschwachen ländlichen Regionen Einwohner verloren. Im Zeitraum 2009 bis 2011 sind die Kreise mit Wanderungsverlusten in der Mehrzahl. Sie konzentrieren sich auf den

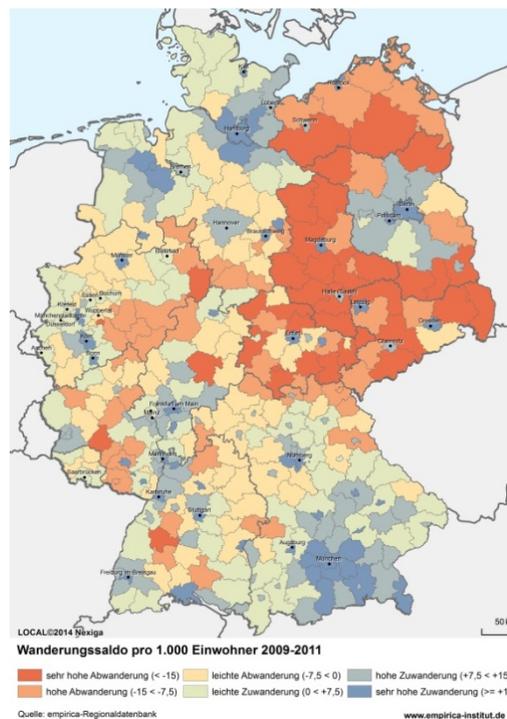
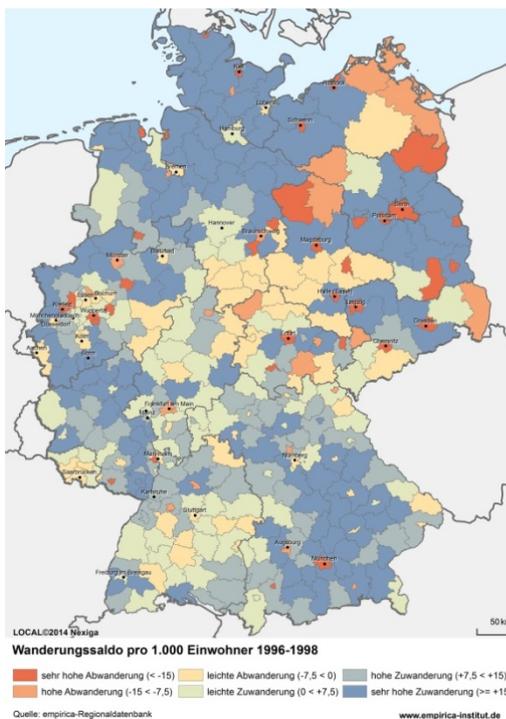
ländlichen Raum, während viele größere Städte, die Wachstumsstädte, Gewinner der Wanderungsbewegungen sind (vgl. Karte 2).

Karte 1: Veränderung der Zahl der Einwohner auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte, 2008-2013



Quelle: Destatis (korrigiert um Zensus und Zweitwohnsitzsteuereffekte), eigene Berechnungen empirica

Karte 2: Wanderungsmuster 1996-1998 und 2009-2011



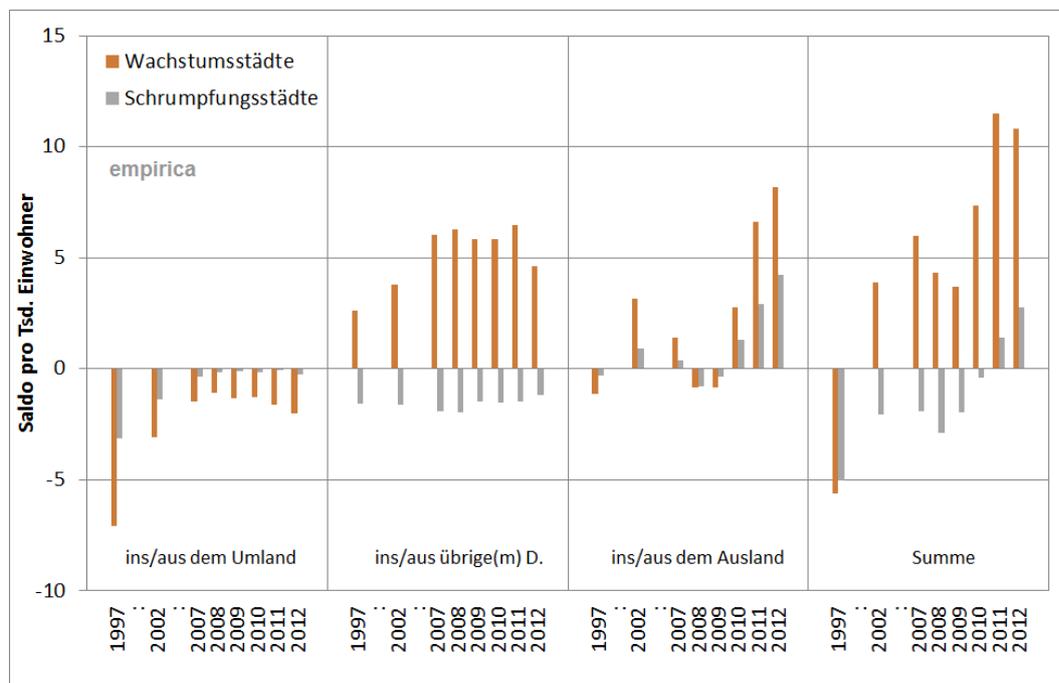
Quelle: empirica-Regionaldatenbank

empirica

Diese Wachstumsstädte profitieren dabei von drei Effekten (vgl. Abbildung 2):

- Die Suburbanisierung hat bis etwa 2008 gegenüber dem Hochpunkt in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zwar stark nachgelassen. Durch den zunehmenden Druck auf die regionalen Wohnungsmärkte steigt die Abwanderung aus den Wachstumsstädten in das Umland wieder.
- In dem Maße wie die Suburbanisierung bis ungefähr 2008 zurückging, hat die relative Nettozuwanderung aus den Landkreisen bzw. dem übrigen Deutschland in die kreisfreien Wachstumsstädte zugenommen.
- Die Zuwanderung aus dem Ausland stieg (erst) ab dem Jahr 2010 stark an. Diese Wanderungsgewinne sind aber nicht auf die Wachstumsstädte beschränkt. Auch die Schrumpfstädte profitieren, wenn auch im Vergleich zu den Wachstumsstädten in geringerem Umfang.

Abbildung 2: Wanderungsstruktur von Wachstums- und Schrumpfstädten*



* Wachstumsstädte (Schrumpfstädte): Veränderung Einwohnerzahl 2007-12 >+1% (<-1%); n=51 (30) von 107 kreisfreie Städten.

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

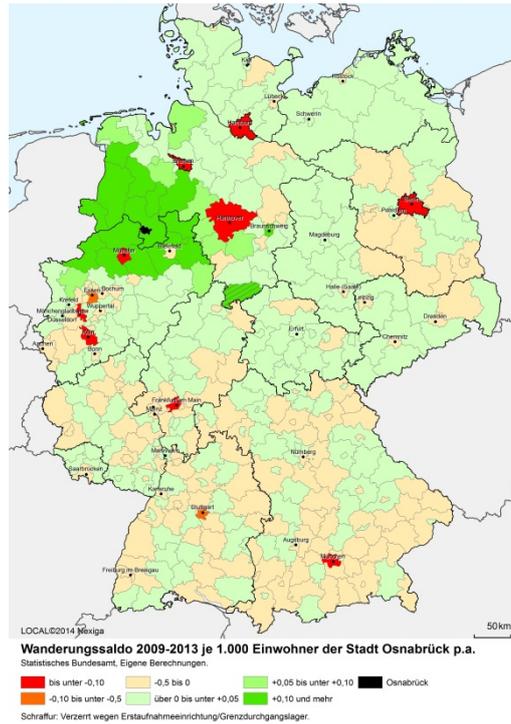
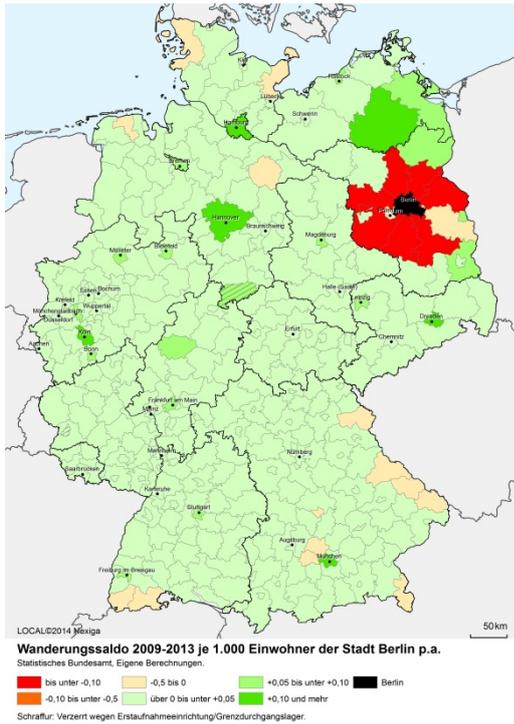
empirica

Die Zahlen verdeutlichen die Abwanderung aus der Fläche in die Wachstumsstädte. Der Begriff Landflucht erscheint hier zutreffender als das Credo vom „Zurück in die Stadt“. In Anlehnung an die Differenzierung der Zuwanderer in die Wachstumsstädte nach der räumlichen Ausdehnung der Herkunftsgebiete zeigen sich zwei unterschiedliche Phänomene (vgl. Karte 3):

- Beispiel Berlin mit großräumigem Zuwanderungsmuster: Die Nettozuwanderung nach Berlin erstreckt sich auf annähernd alle Stadt- und Landkreise Deutschlands. Eine Ausnahme bilden lediglich landschaftlich attraktive Regionen, die von Altersruhesitzwanderungen profitieren. empirica bezeichnet Städte wie Berlin als **echte Schwarmstädte**, die eine hohe Attraktivität auf jüngere Menschen bis zum Alter von ca. 35 Jahren ausüben. Die Zuwanderung ist also nicht auf die Ausbildungswanderung beschränkt. In echten Schwarmstädten ist gleichzeitig der Druck auf den Wohnungsmarkt durch die Zuwanderung so hoch, dass die Suburbanisierung als Ventil fungiert und die Kernstädte Einwohnern an die umliegenden Kreise verlieren.
- Beispiel Osnabrück mit kleinräumigerem Zuwanderungsmuster: Die Zuwanderung aus der Fläche fällt deutlich geringer aus. Es überwiegt vielmehr die kleinräumige Nettozuwanderung aus den Nachbarkreisen. empirica bezeichnet diese Städte als **unechte Schwarmstädte**. Es gibt mehrere Unterschiede im Vergleich zu den echten Schwarmstädten. Da der Druck auf den Wohnungsmarkt nicht annähernd so hoch ist, erlauben Differenziertheit und Preisniveau des Wohnungsangebotes noch eine Nettozuwanderung aus dem Umland in die Kernstädte. Dieser Zusammenhang ist in den echten Schwarmstädten genau umgekehrt. In den Mittel- und Oberzentren der unechten Schwarmstädte ist (noch) eine Breite und Tiefe an wohnortnaher und sozialer Infrastruktur vorhanden. Die zahlreichen Beispiele unechter Schwarmstädte in den neuen Bundesländern stützen die Vermutung, dass die Bevölkerungszunahme zu Lasten der schrumpfenden Umlandkreise ausfällt, in denen sich die Versorgungssituation ohnehin permanent verschlechtert. Die Nettozuwanderung der unechten Schwarmstädte bleibt größtenteils auf einen regionalen Einzugsbereich beschränkt. Überregional verlieren sie dagegen im Rahmen der Binnenwanderung an Einwohnern gegenüber den attraktiven Arbeitsplatzzentren oder den echten Schwarmstädten.

Diese selektiven Wanderungen haben zu einer starken räumlichen Konzentration und damit einer äußerst ungleichen Verteilung der jungen Erwachsenen im Raum geführt (vgl. Karte 4). War im Jahr 2000 in vielen ländlichen Regionen der alten Bundesländer der Anteil der 20- bis unter 35-jährigen Personen an der Gesamtbevölkerung noch vergleichbar mit dem Bundesdurchschnitt, trifft dies im Jahr 2013 nur noch auf sehr wenige ländliche Regionen zu. Überdurchschnittlich hohe Anteile entfallen nur noch auf kreisfreie Städte oder auf Landkreise mit einer größeren Universität (z. B. Paderborn, Marburg, Göttingen oder Tübingen).

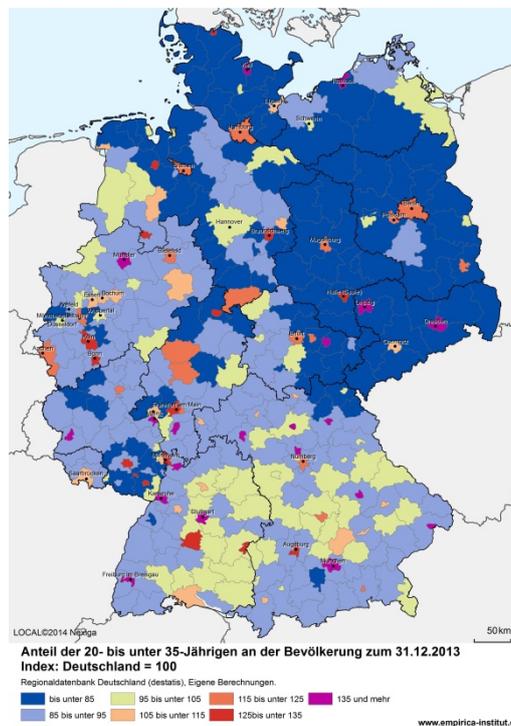
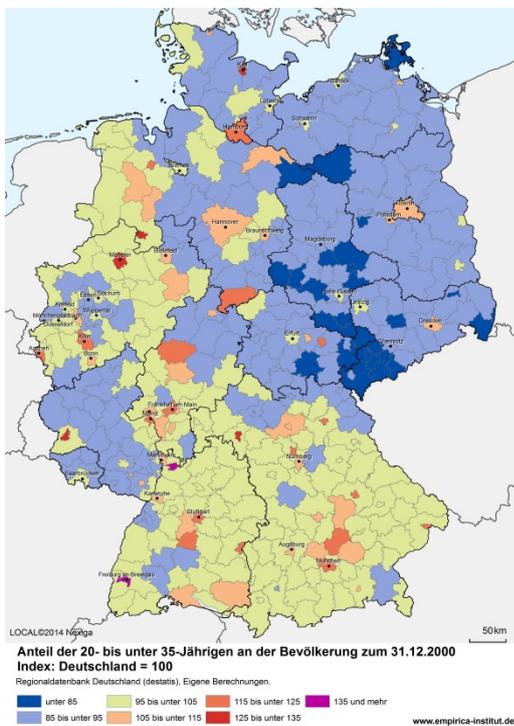
Karte 3: Binnenwanderungssaldo der Städte Berlin und Osnabrück 2009-2013



Quelle: empirica-Regionaldatenbank

empirica

Karte 4: Relativer Anteil junger Erwachsener im Alter von 20 bis unter 35 Jahren

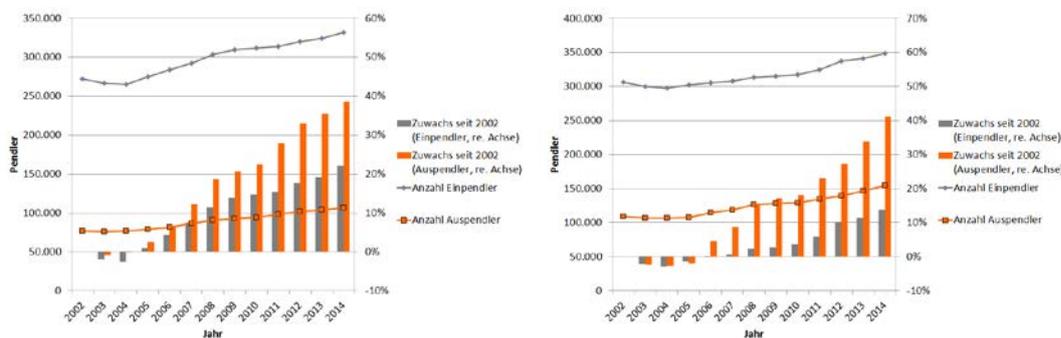


Quelle: empirica-Regionaldatenbank

empirica

Die Umverteilung junger Erwachsener hat Auswirkungen auf den regionalen Arbeitsmärkten, weil in den ländlichen Regionen der Mangel an jungen qualifizierten Arbeitskräften besonders hoch ausfallen dürfte. Natürlich fehlt es heute in keinem regionalen Wirtschaftsentwicklungskonzept an dem Handlungsfeld „Sicherung des Fachkräftebedarfs“. Doch der Aufschrei ist gerade in den wirtschaftsstärkeren ländlichen Regionen der alten Bundesländer mit einem starken Mittelstand noch sehr gedämpft. Das liegt unter anderem daran, dass die Abwanderung junger Erwerbstätiger in die Schwarmstädte durch ein erhöhtes Pendelaufkommen abgefangen wird. So nimmt seit geraumer Zeit die Arbeitsplatzzentralität ausgewählter Großstädte ab. Zwar ist das Pendlersaldo noch immer stark positiv, die Zahl der Auspendler aus den Großstädten in die Fläche hat jedoch seit dem neuen Jahrtausend sehr viel stärker zugenommen als die Zahl der Einpendler (vgl. Abbildung 3). Der Zusammenhang Wohnen im Umland und Arbeiten in der Kernstadt hat deutlich nachgelassen. Für viele junge Erwerbstätige gilt mittlerweile genauso, Wohnen in der Kernstadt und Arbeiten im Umland oder ländlichem Raum. Die Regionalplanung ist an dieser Entwicklung nicht ganz unschuldig, weil sie die Siedlungstätigkeit häufig auf zentrale Orte, insbesondere Ober- und Mittelzentren, beschränkt. Kleineren Gemeinden wird damit faktisch das Instrument einer aktiven Baulandpolitik zur möglichen Qualifizierung des Wohnungsangebotes und damit ggf. auch zum Halten junger Haushalte und Familien entzogen.

Abbildung 3: Zahl der Ein- und Auspendler in Hamburg und München



Quelle: empirica-Regionaldatenbank

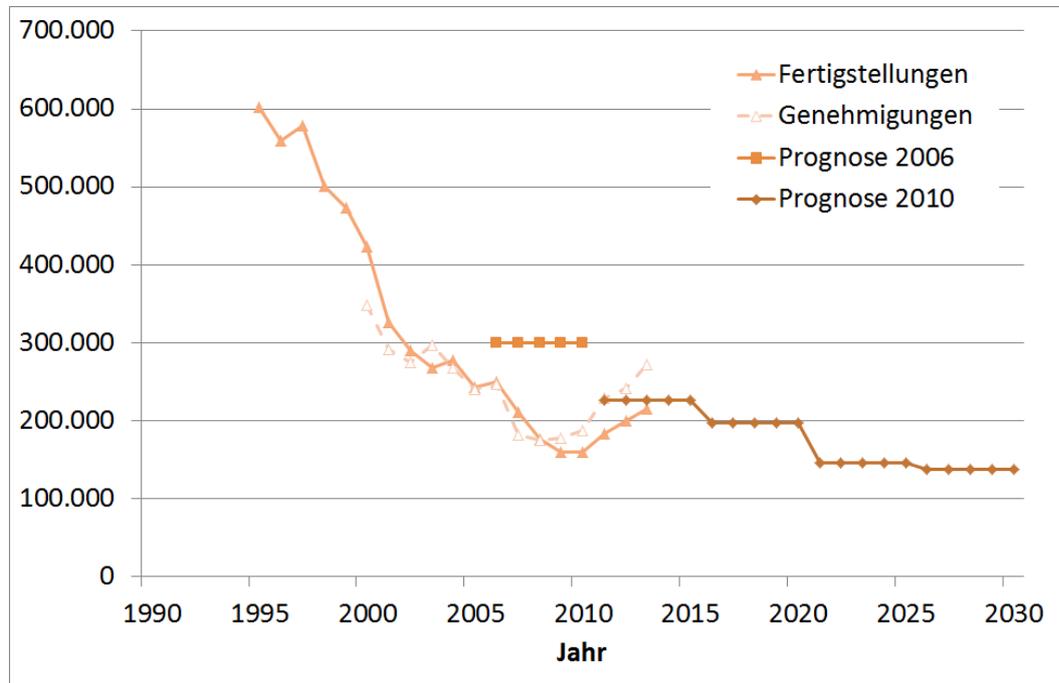
empirica

2.2 Künftige Wohnungsnachfrage: Das Ende des quantitativen Mangels wird kommen

Die gegenwärtig angespannte Wohnungsmarktsituation in den wachsenden Regionen hat ihren Ausgangspunkt in der Vergangenheit. In der Folge der durch öffentliche Förderung angeheizten Überproduktion neuer Wohnungen in den 1990er Jahren, sind die Fertigstellungen seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahren eingebrochen und unter das erforderliche Niveau gefallen. Neben empirica haben auch andere Institute für den Zeitraum von 2006 bis 2010 eine Neubaunachfrage von bundesweite rd. 300 Tsd. Einheiten p.a. prognostiziert. Tatsächlich wurden aber nur rd. zwei Drittel dieses Bedarfsvolumens fertiggestellt. Es entstand ein Lücke von rd.

500 Tsd. Einheiten, die allein in diesem Zeitraum zu wenig gebaut wurden (vgl. Abbildung 4).

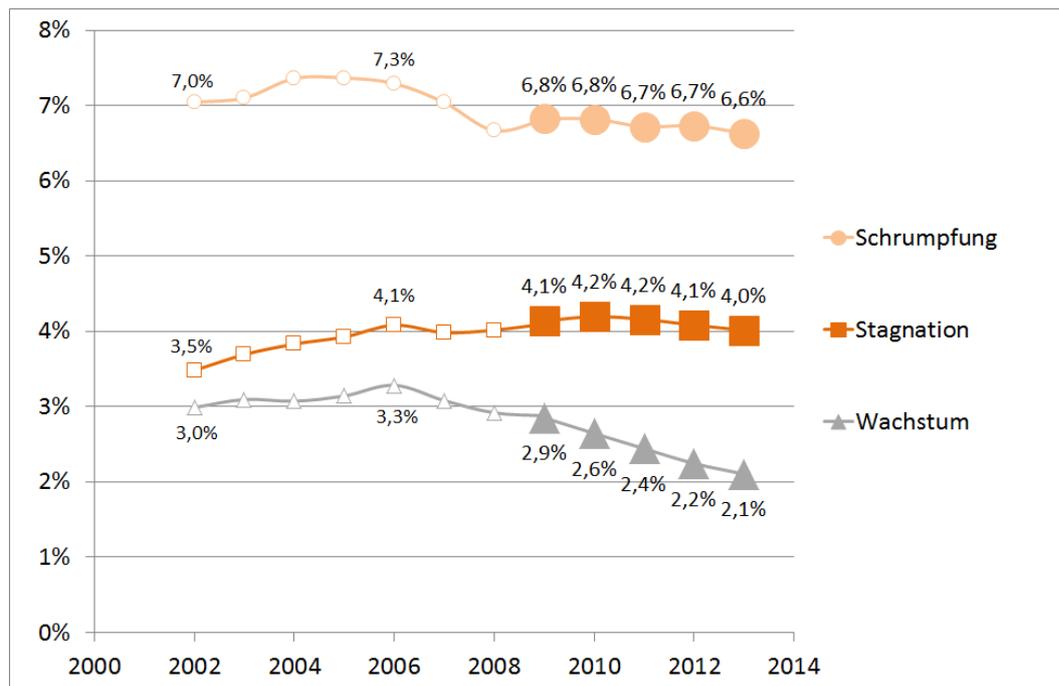
Abbildung 4: Vergleich Wohnungsfertigstellungen und Neubauprognose



Quelle: Statistisches Bundesamt, empirica-Berechnungen

empirica

Die Auswirkungen dieser „Neubaulücke“ fallen regional unterschiedlich aus. Zu wenige Wohnungen wurden vor allem in den Zuwanderungsregionen gebaut, während in den Stagnations- und Abwanderungsregionen trotz unveränderten oder sinkenden Bedarfs weiterhin neue Wohnungen gebaut wurden. Die Folgen sind steigende Preise und sinkende Wohnungsleerstände auf der einen und sinkende Preise und steigende Wohnungsleerstände (ohne Berücksichtigung etwaiger Wohnungsbestandsreduzierungen infolge von Abrissen) auf der anderen Seite. Tatsächlich hat sich der Wohnungsleerstand in den Stagnationsregionen kaum verändert. Gleiches gilt für Schrumpfungsregionen. Der Wohnungsrückbau, größtenteils im Rahmen der Städtebauförderprogramme Stadtumbau Ost und West, hat bislang zu einer Stabilisierung des Wohnungsleerstandes auf hohem Niveau geführt. In den Wachstumsregionen ist der Wohnungsleerstand dagegen stark gesunken (vgl. Abbildung 5)

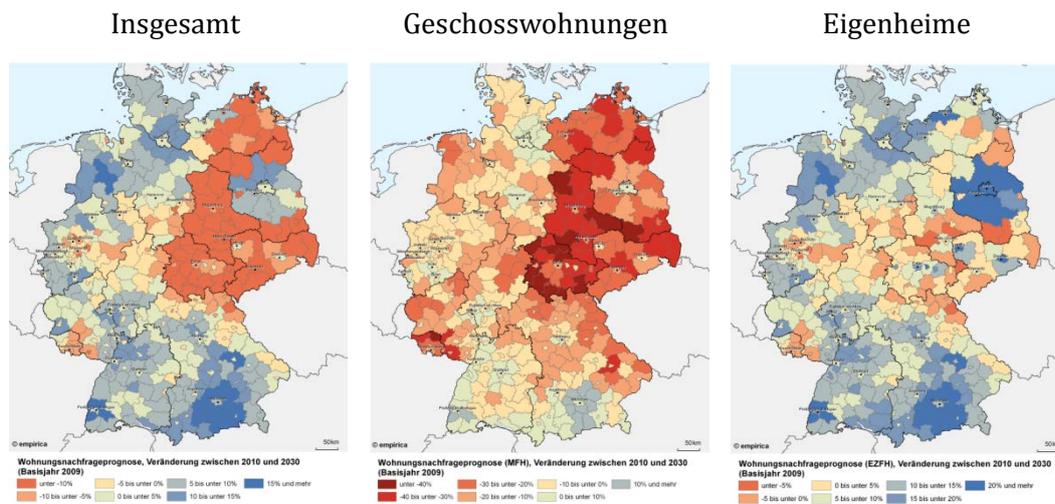
Abbildung 5: Regionaler Entwicklung der Leerstandsquote im Geschoss

Quelle: CBRE-empirica-Leerstandsindex

empirica

Auch zukünftig werden noch neue Wohnungen gebraucht, und zwar mehr und über einen längeren Zeitraum als bislang gedacht. Zwar sinkt nach einer aktuellen Prognose des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) auch die Zahl der Haushalte, der Bedarfsträger der Wohnraumnachfrage, bundesweit ab dem Jahr 2025, der Neubaubedarf hält jedoch mindestens bis 2030 an: 272 Tsd. Wohnungen p.a. im Zeitraum von 2016 bis 2020, 229 Tsd. Wohnungen p.a. von 2021 bis 2025 und 180 Tsd. Wohnungen p.a. von 2026 bis 2030.¹ Das bundesweite Auseinanderklaffen von Entwicklung der Haushaltszahlen und des Neubaubedarfs ist Folge eines regionalen und strukturellen Mismatches. Wie in der Vergangenheit konzentriert sich auch zukünftig die zusätzliche Nachfrage auf einige Wachstumsregionen. Wohnungsüberschüsse in Schrumpfungsregionen können bei Berechnung des bundesweiten Neubaubedarfs aber aufgrund der Immobilität von Wohnungen nicht wie bei den Haushalten mit Wohnungsbedarfen in Wachstumsregionen saldiert werden. Darüber hinaus gibt es im gewissen Umfang auch in Schrumpfungsregionen aus strukturellen Gründen eine Neubaunachfrage, weil dort die Qualitäten im Wohnungsbestand nicht die Anforderungen aller Wohnungsnachfrager befriedigen. empirica nennt diese Nachfrage **qualitative Zusatznachfrage**. Einen Eindruck vom regionalen und strukturellen Mismatch verdeutlicht die letzte empirica-Wohnungsnachfrageprognose auf Basis des Jahres 2011, die zurzeit aktualisiert wird (vgl. Karte 5).

¹ Wohnungsmarktprognose 2030. BBSR-Analysen KOMPAKT 07/2015, Hrsg.: BBSR, Bonn 2015.

Karte 5: Regionale Wohnungsnachfrageprognose 2011 bis 2030

Quelle: empirica-Regionaldatenbank

empirica

Deutschlandweit geht die aggregierte Wohnungsnachfrage ab dem Jahr 2025 zurück. Der beschleunigte Bevölkerungsrückgang führt auch zu einem immer flächendeckenderen Rückgang der Wohnungsnachfrage. Nach Berechnungen des BBSR zählen im Jahr 2030 gegenüber dem Stand von 2015 bereits drei von vier Kreisen in Deutschland zu den Stagnations- bzw. Schrumpfungskreisen. Zu den zentralen Eigenschaften von Immobilien zählen aber ihre Immobilität und ihre sehr langen Lebenszyklen bzw. sehr langen Refinanzierungszeiträume. Investitionen in den Wohnungsmarkt sind in der Regel nur über einen langen Betrachtungszeitraum lohnenswert. Vielfach müssen in den nächsten Jahren Wohnungen gebaut werden, die noch in einer Zeit refinanziert werden müssen, in der die Wohnungsnachfrage anders als in der Vergangenheit, in der die Zahl der Haushalte in Deutschland kontinuierlich gestiegen ist, zurückgeht. Im Ergebnis müssen heute die Wohnungen der Zukunft gebaut werden, die einerseits helfen die Mengenprobleme zu lösen und andererseits den Ansprüchen künftiger Nachfrager entsprechen. Andernfalls entsteht unnötig Leerstand, weil die künftige qualitative Zusatznachfrage durch den heutigen Neubau nicht befriedigt wird. In der Folge werden auch unter Schrumpfungsbedingungen neue Wohnungen gebaut, die den Leerstand in den Wohnungsbeständen, neben der sinkenden Nachfrage aus demografischen Gründen, zusätzlich erhöht. Es ist deshalb kontraproduktiv heute Neubau im Standardgeschosswohnungsbau im unteren Qualitätssegment zu errichten. Je weniger der Wohnungsbestand also den künftigen Nachfrageanforderungen entspricht, desto höher fällt künftig der Wohnungsneubau unter Schrumpfungsbedingungen aus.

3. Reaktionen der Wohnungspolitik

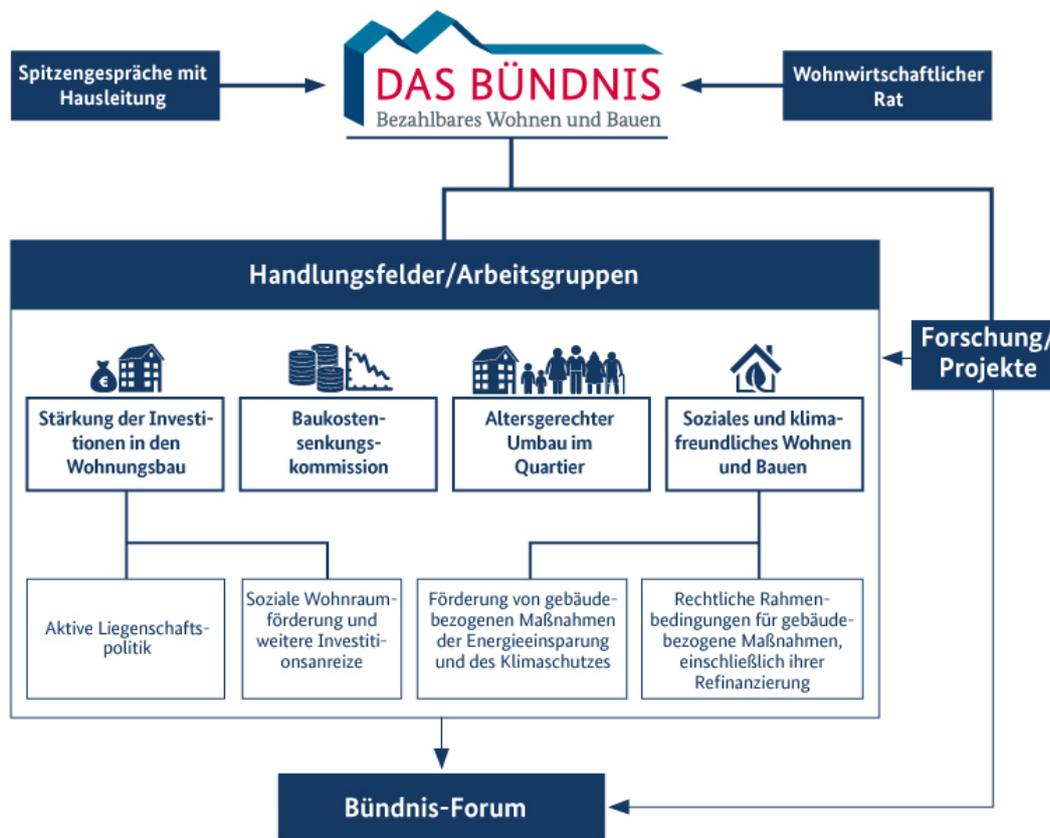
Die Reaktionen der Wohnungspolitik auf die Wohnungsengpässe in den Wachstumsregionen und den damit verbundenen Preissteigerungen und Schwierigkeiten gerade einkommenschwächerer Haushalte, sich angemessen mit Wohnraum zu versorgen, ist der Zusammenschluss von Bund, Ländern, Kommunen und Verbänden

im Sommer 2014 im Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. In einem Dialogprozess sollen in Kommissionen Lösungsvorschläge in den folgenden vier Handlungsfeldern erarbeitet werden (vgl. Abbildung 6):

- Stärkung der Investitionen in den Wohnungsbau;
- Senkung der Baukosten;
- Altersgerechter Umbau im Quartier;
- Soziales und klimafreundliches Wohnen und Bauen.

Fragen der Baulandpolitik finden sich insbesondere in der Kommission „Stärkung der Investitionen in den Wohnungsbau“ die in die zwei Arbeitsgruppen „Aktive Liegenschaftspolitik“ und „Soziale Wohnraumförderung und weitere Investitionsanreize“ aufgeteilt ist.

Abbildung 6: Organisationsstruktur des Bündnisses „Bezahlbares Wohnen und Bauen“



Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Zentrale Themen der AG „Aktive Liegenschaftspolitik“ sind u.a. geeignete Ansätze zur Angebotsausweitung von Wohnbauland mit preisdämpfender Wirkung, spezifische Instrumentarien für mehr Bauland, Diskussion von Engpassfaktoren und Erar-

beitung von Lösungsansätze oder der Abbau von Hemmnissen aus übergeordneten Regelungen.

Dabei spielt in der aktuellen politischen Diskussion hinsichtlich des Themas „bezahlbares“ Wohnen die Kostenseite des Wohnungsneubaus eine zentrale Rolle. In diesem Zusammenhang sind auch die AG „Soziale Wohnraumförderung und weitere Investitionsanreize“, in der u.a. die Wirkungen kostensenkender Subventionen von steuerlichen Anreizen über verbilligte Abgabe von Grundstücken bis zur sozialen Wohnraumförderung diskutiert werden sowie die Baukostensenkungskommission zu sehen. Angesichts der Historie des Kostenthemas ist dies schon sehr verwunderlich.

Kostengünstiges Bauen war in den letzten Jahrzehnten immer wieder ein wichtiges Thema der Wohnungspolitik, zuletzt in den 1990er Jahren bis Anfang des neuen Jahrtausends. In den 1960er und 1970er Jahren wurden verschiedene Arbeitskreise bis hin zu einer groß angelegten „Enquete über die Bauwirtschaft“ (1973) eingerichtet, um der Industrialisierung des Bauens Vorschub zu leisten. Das Thema ist also alles andere als neu, aber offenbar wieder hochaktuell, nachdem die Baukosten seit dem Jahr 2005 stark steigen. Davor sind sie sogar nominal über einen Zeitraum von zehn Jahren in etwa konstant geblieben! Die Fragestellung des kostengünstigen Bauens hatte ganz offenbar in diesem Zeitraum an Dringlichkeit verloren. Dabei ist dem Autor keine politische Maßnahme im Zeitraum von 1995 bis 2004 bekannt, die einen dämpfenden Einfluss auf die Baukostenentwicklung gehabt haben sollte. Vielmehr dürfte die steigende Wettbewerbsintensität auf der Angebotsseite der entscheidende Faktor für die Stabilisierung der Baukosten gewesen sein.

Im Zuge des durch die staatliche Förderung angeheizten Wohnungsbaubooms in den 1990er Jahren wandelte sich bei parallel nachlassender Nachfragedynamik die Marktsituation binnen weniger Jahre komplett. Aus Knappheit wurde Entspannung, aus Warteschlangen bei Wohnungsbesichtigungen in vielen Regionen Wohnungsleerstände. Die Marktpreise für das Wohnen stagnierten und gingen teils sogar zurück. Die damit verbundenen Überkapazitäten in der Baubranche dämpften die Kostensteigerungen im Wohnungsbau. Der verbliebene Wohnungsneubau in dieser Zeit richtete sich größtenteils an Selbstnutzer mit hohen Anforderungen (und damit verbunden relativ hohen Baukosten), die der Wohnungsbestand nicht befriedigen konnte. Preiswerter Wohnraum war dagegen hinreichend im Bestand verfügbar. Man möchte meinen, dass genau in dieser Situation die Politik alle Grundsätze und Forderungen der Vergangenheit nach kostengünstigem Bauen über Bord geworfen und mächtig an der Preisschraube gedreht hat:

- Die Länder haben die Grunderwerbssteuer auf breiter Front kräftig erhöht. Bis August 2006 galt bundesweit noch ein einheitlicher Satz von 3,5 % der Bemessungsgrundlage, der aber nur noch in Bayern und Sachsen gültig ist. In allen anderen Bundesländern wurde der Satz seitdem auf mindestens 4,5 % und in der Spitze auf 6,5 % (Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein) erhöht. Die Erwerbskosten für eine Wohnung, die für 200.000 € angeboten wird, haben sich allein über die Grunderwerbssteuer um bis zu 6.000 € (oder eben 3 %) erhöht.

- Nahezu jeder Architekt und Bauherr klagt über die sich permanent verschärfenden Auflagen, die mit einem Neubau oder auch einer umfassenden Sanierung verbunden sind: angefangen vom Brandschutz über den Schallschutz bis hin zu den energetischen Anforderungen.
- Mittlerweile ist es en vogue geworden bei der Entwicklung und Bebauung von größeren Wohnungsbauvorhaben städtebauliche Verträge zwischen Kommune und Investor abzuschließen. Dabei gilt das Kausalitätsgebot, wonach nur solche Kosten und Leistungen auf den Planungsbegünstigten übertragbar sind, die in einem kausalen Zusammenhang mit der Baulandentwicklung stehen. Auch wenn gegenüber dem Kausalitätsgebot juristisch keine Bedenken bestehen, ist es sowohl ökonomisch als auch gesellschafts- und verteilungspolitisch in Teilen nicht zu vertreten. Nicht Neubaugebiete erzeugen einen Bedarf an sozialer Infrastruktur, sondern die dort lebenden Menschen. Nicht Neubaugebiete bekommen Kinder, sondern die Familien. Die Eltern von Kindern können aber statt im Neubauquartier auch im Bestandsquartier wohnen, in denen ihnen nicht die „Folgekosten“ zugerechnet werden. Eine verteilungspolitisch äußerst zweifelhafte Regelung. Darüber hinaus erschien es in Deutschland gesellschaftspolitischer Konsens, dass zumindest ein Teil der Lasten durch Kinder die Allgemeinheit trägt. Warum sonst gibt es Kindergeld, kostenlose Grundbildung oder in immer mehr Kommunen beitragsfreie Kindergarten- oder Kitajahre? Da mutet es sehr erstaunlich an, wenn Städte und Gemeinden mit dem Etikett der familienfreundlichen Stadt werben, indem sie u.a. den Besuch einer Kindertagesstätte von Beiträgen befreien und gleichzeitig die Investitionskosten einer neuen Kita nicht mehr durch die Allgemeinheit, sondern durch den Begünstigten, also den Familien, zu tragen sind. Diese Art städtebaulicher Verträge, in dem die Kosten öffentlicher Investitionen den Neubaubewohner zugerechnet werden, kommt einer Neubausteuern gleich, verteuert das Wohnen und über die Verkettung der Märkte auch die noch preiswerten Bestandswohnungen.
- Schließlich, und das ist seit Jahrzehnten keine neue Erkenntnis, ist das Bauland gerade in den Wachstumsregionen knapp und ein wesentlicher Preistreiber. Die unzureichende Bereitstellung von Baurechten durch die Kommunen hat neben den Preiseffekten noch eine weitere negative Folgewirkung bezüglich des kostengünstigen Wohnungsbaus: Knappes Bauland führt zu einer Selektion der Neuprojekte mit dem Ergebnis, dass nur teure Objekte den Wettbewerb um die knappen Grundstücke überstehen. Nur eine hinreichende Baulandversorgung, die weit über den jährlichen Bedarf hinausgehen muss, wirkt preisdämpfend und wettbewerbsstimulierend. Baulandversorgung ist deswegen als eine wichtige Voraussetzung zur Diffusion kostengünstiger Bauweisen.

Die Beispiele verdeutlichen die Widersprüche zwischen Wunsch und Wirklichkeit in der Wohnungspolitik. Man möchte kostengünstiges Bauen, tut aber alles dafür, dass Bauen teuer ist oder wird. So sind nach einer Berechnung der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. (ARGE eV) die Gestehungskosten des Jahres 2014 für ein

definiertes Typengebäude im Mehrfamilienhausbereich in Wachstumsregionen um fast 40 % auf 3.080 €/m² Wohnfläche angestiegen.² Absolut ist dies gleichbedeutend mit einem Anstieg von gut 870 €/m², davon entfallen 38 % auf veränderte oder neue Vorgaben bzw. Anforderungen von Bund, Ländern und Kommunen und 62 % auf die allgemeine Veränderung im Preisniveau für Bauen, Planung- und Beratungsleistungen, Außenanlagen und Baulandpreise. Rechnet man die gestiegenen Baulandpreise als Folge einer unzureichenden Bereitstellung von Baurechten durch die Kommunen und Regionalplanungen auch der öffentlichen Hand zu, dann ist ungefähr die Hälfte des Kostenanstieg im Wohnungsbau (bezogen auf den definierten Typ) auf das Verhalten der öffentlichen Hand zurückzuführen. In einer einfachen Investorenrechnung bedeutet dies bei einer Renditeerwartung von 5 % ein Kostenmietenanstieg von 1,85 €/m².

Die Kosten des Neubaus sind aber nur eine Seite der Medaille. Die Höhe der Mietpreise ist in der Marktwirtschaft keine Funktion der Kosten, sondern ist das Ergebnis von Knappheiten. Je geringer dabei die Produktionskosten, desto niedriger die erforderliche Mietpreisschwelle, ab der Neubauwohnungen wirtschaftlich errichtet werden können. Geringe Kosten beseitigen aber nicht die Knappheiten, die für die hohen Marktpreise verantwortlich sind. Geringe Produktionskosten sind deshalb zwar eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für niedrige Preise im Wohnungsneubau.

4. Baulandpolitik als preisdämpfendes Instrument

Gerade in den sozialen Politikbereichen heißt es immer, man müsse für die nachhaltige Problemlösung die Ursachen und nicht die Symptome beheben. Für die Wohnungspolitik scheint dieser richtige Grundsatz wiederum nur eingeschränkt zu gelten. Die gegenwärtigen interventionistischen Maßnahmen (Mietpreisbremse, Kapplungsverordnungen etc.) setzen an den Symptomen an. Ursächlich für die Preissteigerungen sind aber regionale Knappheiten, die nur durch ein Mehr an Wohnungen beseitigt werden. Um preisdämpfend auf den Wohnungsmarkt einzuwirken, muss es deshalb gelingen, zu möglichst geringen Produktionskosten und bei steigender Wettbewerbsintensität zu einem Mehr an Wohnungen zu kommen. Erst bei scharfem Anbieterwettbewerb werden niedrige Produktionskosten an den Wohnungsnachfrager weitergeben. Der Baulandpolitik kommt hier eine Schlüsselrolle zu, weil die hinreichende Bereitstellung von Baurechten einerseits über die Baulandpreise direkt die Produktionskosten im Wohnungsbau senken und andererseits ein wichtiges Instrument zur Steigerung des Wettbewerbes sind.

In diesem Zusammenhang sind auch die Thesen im Abstimmungsprozess der AG Liegenschaftspolitik im Bündnis zu interpretieren, wonach

² Walberg, D. (Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V.); Halstenberg, M. (HFK Rechtsanwälte LLP), Hrsg.: Kostentreiber für den Wohnungsbau - Untersuchung und Betrachtung der wichtigsten Einflussfaktoren auf die Gesteuerungskosten und auf die aktuelle Kostenentwicklung von Wohnraum in Deutschland. Bauforschungsbericht Nr. 67. Kiel, April 2015.

- die mangelnde Flächenverfügbarkeit in Wachstumsregionen den wesentlichen Engpassfaktor bei der Baulandentwicklung darstellt und
- kooperative Baulandmodelle mit Quoten für geförderten Wohnungsbau keine ausreichenden Mengeneffekte zur Deckung des quantitativen Bedarfs an bezahlbarem Wohnraum erzeugen.

Flächenknappheit ist nirgendwo in Deutschland, selbst in der Region München nicht, Folge einer physischen Knappheit der nicht vermehrbaren Ressource Boden. Flächenknappheit entsteht aus drei Gründen:

- Bauland wird planerisch aus unterschiedlichen Gründen rationiert (z. B. ausgelastete Verwaltungskapazitäten, ökologische Bedenken oder auch Angst vor Zuzug und „Überfremdung“),
- lokale Partikularinteressen verhindern mittlerweile in vielen Wachstumsregionen Wohnungsneubau nach dem Sankt-Florian-Prinzip und
- potenzielles Bauland steht trotz Schaffung von Baurechten dem Markt nicht zur Verfügung, weil die Eigentümer das Bauland nicht verkaufen, sondern horten.

Im ersten Fall kann eine Reform des Aufgabenträgers helfen, d. h. der Kompetenzbereich der Baurechtschaffung liegt nicht mehr allein bei der einzelnen Kommune der Wohnungsmarktregion, sondern auch bei einer regionalen Planungsbehörde, die in räumlicher Hinsicht die gesamte Wohnungsmarktregion umfasst.

Im zweiten Fall können effektive Bürgerbeteiligungsverfahren helfen. Und im dritten Fall? In der Kommunalberatung trifft empirica auf mehr Kommunen, die über die unzureichenden Aktivierungsmöglichkeiten von potenziellem Bauland stöhnen als auf Kommunen, die darin kein Problem sehen. Vorhandene Aktivierungsinstrumente des BauGB wie die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme werden aufgrund des hohen Aufwandes oder einer politisch zurückhaltenden Beurteilung häufig nicht eingesetzt. Eine konsequent betriebene Bodenvorrats- oder Zwischenerwerbspolitik könnte helfen, ist aber die Ausnahme. Das Problem der Hortung von Bauland aus spekulativen Gründen in der Phase steigender Baulandpreise (zumindest in den Wachstumsregionen) wird gegenwärtig noch durch die Phase der Niedrigzinspolitik verschärft. Es fehlt im Vergleich zur Hortung von Bauland an vorteilhaften Anlagealternativen für die Erlöse aus dem Baulandverkauf. Ein effektives und effizientes marktwirtschaftliches Instrument zur Lösung des Problems ist eine Weiterentwicklung der Grundsteuer zu einer Bodenwertsteuer mit veränderter Bemessungsgrundlage. Mit der Bodenwertsteuer wird der Wert des Grundstückes und nicht der der Bebauung besteuert. Die Steuerlast für Eigentümer „wertvollen“ (innerstädtischen) Baulandes, das brach liegt oder untergenutzt wird (z. B. ebenerdige Parkflächen oder gewerblich genutzte Garagen, einstöckige Einzelhandelsflächen, Abstandsflächen zwischen Zeilenbauten), würde erheblich steigen. In der Folge entstünden enorme Anreize für zügigen Verkauf oder Bebauung oder Nachverdichtung. Leider findet sich seit Jahrzehnten keine politische Mehrheit für ein solches Reformprojekt.