

# WOHNEN IN DER SACKGASSE? HOLZWEGE, IRRWEGE, AUSWEGE

Argumente  
zu Marktwirtschaft  
und Politik

Nr. 147 | November 2019



Barbara Bültmann-Hinz

# WOHNEN – HOLZWEGE, IRRWEGE, AUSWEGE

Barbara Bültmann-Hinz

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 147

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Einleitung 04
- 2 Der Preis von Wohnraum 05
  - 2.1 Preisentwicklung 05
  - 2.2 Weitere Parameter 09
- 3 Eigentumsquote im Vergleich 11
- 4 Faktoren der Preisentwicklung 12
  - 4.1 Fehlendes Angebot und Baulandmangel 12
  - 4.2 Baukosten und regulatorische Aspekte 13
  - 4.3 Zinsentwicklung 13
  - 4.4 Erwerbsnebenkosten 14
  - 4.5 Laufende Nebenkosten – Grundsteuer 16
  - 4.6 „Zweckentfremdeter Wohnraum“ – kurzfristige Vermietung über Plattformen 17
- 5 Aktuelle Politikmaßnahmen 18
  - 5.1 Mietpreisbremse 18
  - 5.2 Förderung Mietwohnungsneubau 20
  - 5.3 Wohngeld 21
  - 5.4 Baukindergeld 21
- 6 Geplante Maßnahmen – weitere Eingriffe in das Eigentum 22
  - 6.1 Eigentumsgarantie des Grundgesetzes 22
  - 6.2 Enteignung 23
  - 6.3 Baugebot 24
  - 6.4 Mietendeckel 25
- 7 Lösungsansätze 27
  - 7.1 Investitionen fördern 27
  - 7.2 Bereitstellung von Flächen 27
  - 7.3 Verkürzte Verfahren 28
  - 7.4 Deregulieren 28
  - 7.5 Attraktivität des Umlands stärken 28
  - 7.6 Immobilienerwerb fördern 29
  - 7.7 Unbequeme Fragen 29
  - 7.8 Fazit 29

Literaturverzeichnis 30

Executive Summary 32

© 2019

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)  
Charlottenstraße 60  
10117 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 206057-0  
Telefax: +49 (0)30 206057-57  
[www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)

ISSN: 1612 – 7072

Titelbild: © Armin Staudt – stock.adobe.com



Die Publikation ist auch über den QR-Code  
kostenlos abrufbar.

## Vorwort

Die Debatte um die „neue Wohnungsfrage“ nimmt immer mehr Fahrt auf. Einiges scheint nicht in Ordnung zu sein – wer hat nicht von starken Preissteigerungen, Schlangen Wohnungssuchender und vermeintlichen Spekulanten gehört und gelesen? Die Betroffenheit ist groß. Die Neigung der Medien, spektakuläre Einzelfälle zu schlagzeilentauglichen Trends zu verdichten, auch. Kein Wunder, dass Politiker die Empörungswellen gekonnt abreiten und sich weniger mit der Frage nach eigenen Versäumnissen aufhalten, als den Eindruck des „Kümmerns“ zu erwecken – mit allerlei Vorschlägen von Baugebieten bis zu Mietendeckeln und Sozialisierungen.

Weniger Energie wird hingegen in eine dringend nötige Analyse der tatsächlichen Lage auf dem Wohnungsmarkt gesteckt. Der Aufwand differenzierter Betrachtungen, um gezielt gegen Ursachen von Wohnungsknappheit und konkrete Härten bei den Wohnkosten vorzugehen, wird gescheut. Eine ehrliche Auseinandersetzung mit dem Thema Wohnen würde den Blick womöglich ja auch auf manche fehlende Weitsicht des Staates richten. In vielen Städten wurde z.B. nicht nur versäumt, ausreichend Bauland zu erschließen, es fehlt sogar teilweise ein Überblick darüber, welche Flächen überhaupt zur Verfügung stünden. An anderer Stelle wurden – aus falsch verstandener Rücksichtnahme auf Veränderungsverweigerungsbürger heraus – mögliche Verdichtungen, Verbesserungen oder Großprojekte, die dringend benötigten Wohnraum schaffen würden, gar nicht erst ernsthaft angegangen – oder Chancen durch hohe Auflagen und Bürokratie verspielt.

Völlig losgelöst von den Forderungen nach „bezahlbarem Wohnraum“ – was eigentlich heißt „bezahlbar“ und gibt es ein Menschenrecht auf günstiges Wohnen in Berlin-Mitte? – wurde die Debatte um die Grundsteuerreform geführt. Dabei gibt es durchaus einen Zusammenhang, denn die Grundsteuer erhöht die Wohnkosten – und wird, egal, was die Politik an Verrenkungen unternimmt, am Ende bei den Wohnenden landen. Der vorgesehene wertbasierte Ansatz führt zwangsläufig zu einer Erhöhung der Wohnkosten in den teuren Lagen. Die Grundsteuer fingiert so eine objektbezogene Leistungsfähigkeit, die dem Steuerrecht fremd ist. Wer teuer mieten muss, ist nicht zwangsläufig auch tatsächlich leistungsfähig genug, um mit Miete und Grundsteuer doppelt zur Kasse gebeten zu werden.

Im Interesse einer sachgeleiteten Politik wäre es angebracht, überbordenden Aktionismus zu unterlassen und erst einmal eine vernünftige Bestandsaufnahme vorzunehmen: Wer weiß bzw. wissen will, wo tatsächlich Handlungsbedarf ist und welchen Beitrag die Politik oder der Staat hierzu leisten kann, gerät kaum auf einen der Holzwege, auf die manche öffentliche Wahrnehmung abgeglitten ist. Er schlägt dann auch keine Irrwege ein und verrennt sich nicht in Sackgassen. Seit 1964 die Wohnraumbewirtschaftung durch den Staat aufgehoben wurde, hat sich in Deutschland im Hinblick auf Wohnqualität in einem insgesamt angemessenen und sehr kontinuierlichen Rahmen mehr Gutes getan als vorher unter öffentlicher Verwaltung. Man wohnt heute weit überwiegend sehr gut in Deutschland. Und privat kann es besser als der Staat – wenn letzterer nicht immer neue Hürden aufbaut und Fehlanreize setzt.

Der Ausweg aus der wohl mehr gefühlten als tatsächlich in der Breite anzutreffenden Wohnungsmisere liegt in einer ehrlichen Beschäftigung mit der Realität sowie der Stärkung all dessen, was dem Bau und Erhalt von Häusern und Wohnungen dient: Rechts- und Planungssicherheit, Schutz des Eigentums und Vertragsfreiheit, Anreize zu Privatinitiative und Eigenverantwortung. Mietpreisbremsen und andere Eingriffe in die Preisfindung, mehr Bürokratie und Auflagen haben noch keine einzige Wohnung neu entstehen lassen. Und wie „volkseigener Wohnraum“ aussieht, konnte man in der DDR und lange genug auch in deren Folge in den ostdeutschen Ländern beobachten.

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort  
Vorstand  
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen  
Vorstand  
der Stiftung Marktwirtschaft

# 1 Einleitung

Das Sprichwort „Ein eigener Herd ist Goldes wert“ war noch nie so zutreffend wie heute. Eigenheim- und Wohnungsbesitzer profitieren vom Immobilienboom, während Mieter scheinbar auf der Verliererseite stehen. So oder so: Das Bedürfnis nach einem Dach über dem Kopf trifft den Kernbereich der menschlichen Existenz. Die eigene Wohnung gibt Schutz, bietet ein Zuhause und einen Rückzugsort und ist Grundlage für die Gewährleistung der Privatsphäre. Nicht umsonst ist der Schutz der Wohnung ein hohes Gut. Das Grundgesetz stellt die **Unverletzlichkeit der Wohnung** unter besonderen Schutz, um die freie Entfaltung der Persönlichkeit zu sichern. Wohneigentum verbindet diesen geschützten Raum mit der Möglichkeit von Vermögensaufbau und einer Absicherung im Alter.

Verfolgt man die aktuelle Diskussion, kann man den Eindruck gewinnen, dass Wohnraum unbezahlbar geworden sei. Doch ist dieser Anschein gerechtfertigt? Wird Wohnen tatsächlich insgesamt teurer oder entspricht der Anstieg der allgemeinen Lohn- und Preisentwicklung? Steigen die Preise

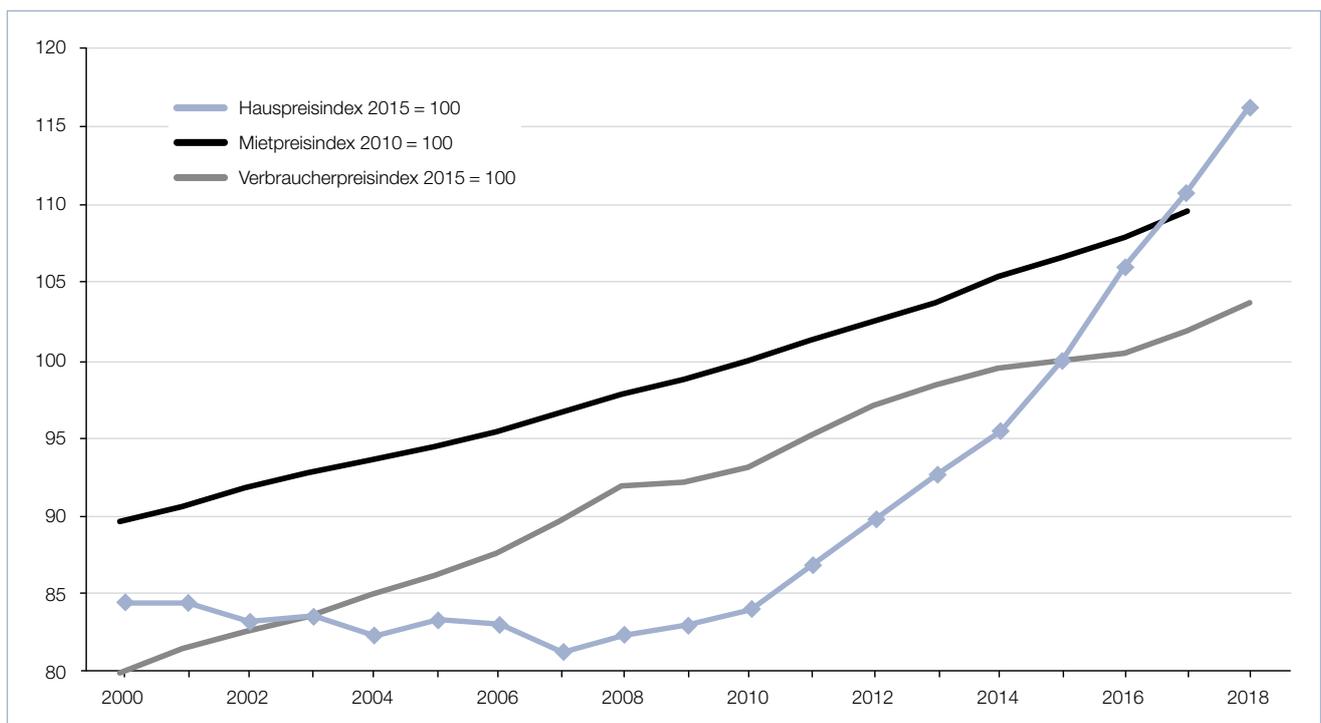
in der Breite oder ist der Anstieg ein lokales oder regionales Problem? Und worauf sind höhere Wohnkosten zurückzuführen? Ist es tatsächlich spekulativer Leerstand oder beruht der Anstieg auf mangelnder Bautätigkeit oder dem Zuzug in die Ballungsgebiete? Ist das Problem nicht vielmehr eine geringe Wohneigentumsquote wenn beklagt wird, dass nur wenige Bürger von dem Immobilienboom profitieren?

Der derzeitige Aktionismus in Sachen Wohnen ist groß. Mietpreisbremse, Mietendeckel, Enteignungen, die Förderung von Mietwohnungsneubau und viele weitere Initiativen oder Gesetzesvorhaben sollen den Eindruck erwecken, es werde tatkräftig gehandelt. Doch sind diese Mittel tauglich, um eventuellen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken? Und wie steht es 70 Jahre nach Verabschiedung des Grundgesetzes mit dem Eigentumsrecht als eine der Grundlagen unserer heutigen Wirtschaftsordnung?

Diesen und anderen Fragen geht die Stiftung Marktwirtschaft in dieser Publikation nach.

Abbildung 1: Entwicklung der Hauspreise, Mietpreise und des Verbraucherpreisindex in Deutschland

Quelle: Statista 2019.



## 2 Der Preis von Wohnraum

Die öffentliche Debatte um die Preisentwicklung am Wohnungsmarkt wird hitzig geführt und spiegelt die Bedeutung des Gutes Wohnen für die Menschen wider. Doch entspricht die verbreitete krisenhafte Wahrnehmung der Faktenlage? Die (Preis-)Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt ist einen genaueren Blick wert.

### 2.1 Preisentwicklung

Die Preisentwicklung auf dem Wohnungsmarkt erscheint zunächst **moderat** (vgl. Abbildung 1). Der Mietpreisindex entwi-

ckelte sich in den Jahren 1995 bis 2016 für Wohnungsmieten einschließlich des Mietwerts von Eigentümerwohnungen im Verhältnis zum Verbraucherpreisindex für die Lebenshaltung weitestgehend parallel. Gaben die Hauspreise Anfang des Jahrtausends eher leicht nach, so sind sie inzwischen deutlich angestiegen.

Unterscheidet man bei der Mietpreisentwicklung zwischen den durchschnittlichen Netto-Kaltmieten im gesamten Bundesgebiet, in den **sieben A-Städten**<sup>1</sup> und in den 127 größten deutschen Städten, zeigt sich, dass die Preissteigerungen in den großen Städten im Vergleich zu denen der Gesamtnettkaltmieten (Bestand und Neuvermietung) seit 2010 deutlich stärker ausfallen (vgl. Abbildung 2).

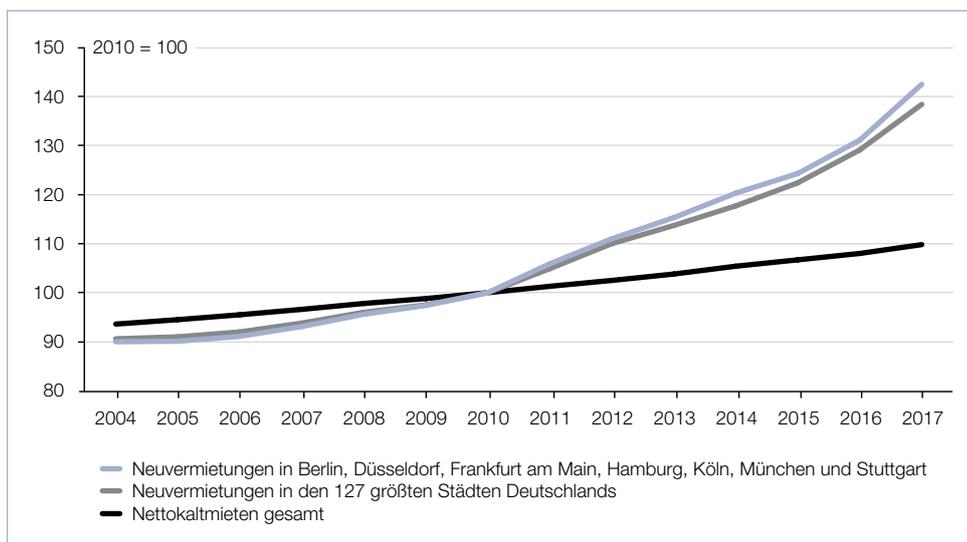


Abbildung 2: Mietpreisentwicklung für Wohnraum in Deutschland

Quelle: Deutsche Bundesbank/ Immobilienweisen.

Setzt man die Wohnkosten (d.h. Miete und Wohneigentum) ins Verhältnis zum Nettoeinkommen, so zeigt sich in den letzten zehn Jahren im Trend sogar ein sinkender Anteil der

Wohnkosten (vgl. Abbildung 3). Diese kumulierte Betrachtungsweise täuscht jedoch über die Heterogenität der Preisentwicklung hinweg.

<sup>1</sup> Unter den A-Städten versteht man im Immobilienmarkt die wichtigsten Märkte mit nationaler und zum Teil internationaler Bedeutung. In Deutschland sind dies: Berlin, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg, Köln, München und Stuttgart.

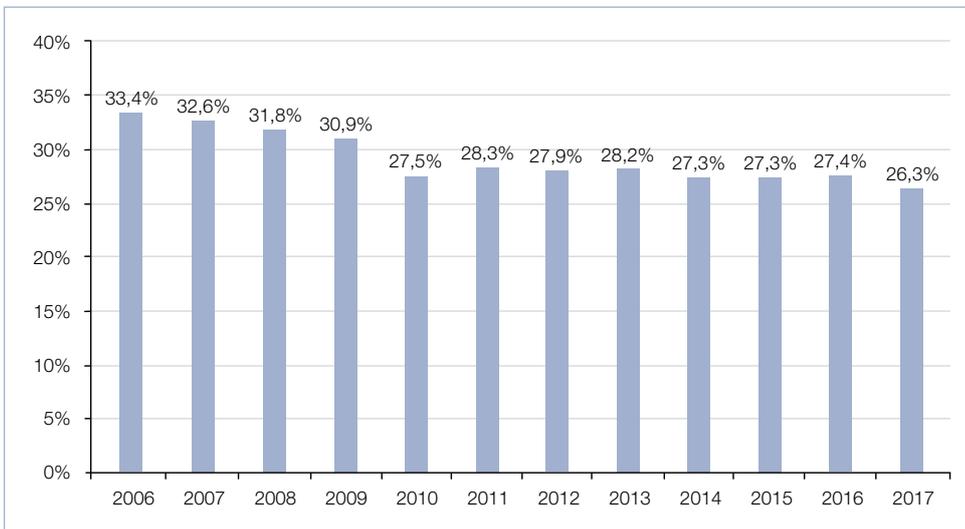


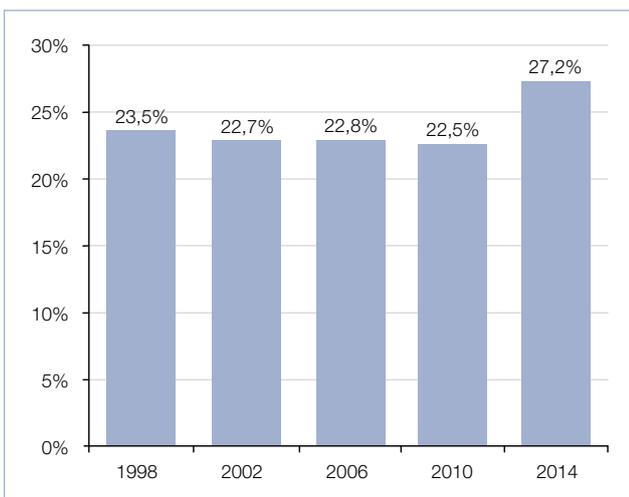
Abbildung 3:  
Anteil der Wohnkosten  
(Miete und Eigentum)  
am verfügbaren  
Haushaltseinkommen  
in Deutschland

Quelle: Eurostat 2018.

Angesichts sinkender Zinsen gehen tendenziell auch die Wohnkosten für Eigentumswohnungen zurück, während sich bei einer isolierten Betrachtung der Mietkosten im Verhältnis zum Nettoeinkommen ein anderes Bild ergibt (Abbildung 4).

Abbildung 4:  
Mietbelastungsquote in Deutschland

Quelle: Statistisches Bundesamt 2016.



Eine Studie des IW-Köln<sup>2</sup> kommt zu dem Ergebnis, dass in Deutschland in den letzten Jahren nicht nur die Mieten und Preise für Wohneigentum stark gestiegen sind, sondern auch die Löhne. Untersucht wurde für sämtliche 401 Kreise in Deutschland, wie erschwinglich Wohnen ist, d.h. wie viel Wohnraum sich ein Arbeitnehmer (abhängig von seiner Qualifikation und seiner Branche) durchschnittlich leisten kann. Es wird deutlich, dass sich die **Erschwinglichkeit von Mietwohnungen** zwischen 2013 und 2017 in rund zwei Dritteln der Kreise **erhöht** hat. Sogar in A-Städten wie Hamburg oder Frankfurt am Main hat die Erschwinglichkeit etwas zugenommen. In Berlin oder München, wie auch in einer nicht unerheblichen Anzahl von Kreisen, ist die Erschwinglichkeit von Wohnraum jedoch zurückgegangen, d.h. die Preise von Mietwohnungen sind stärker gestiegen als die Löhne.

**Abgenommen** hat die Erschwinglichkeit laut dieser Studie zwischen 2013 und 2017 hingegen bei **Wohnungskäufen**. Hier ist die finanzierbare Wohnfläche in 63 Prozent der Kreise zurückgegangen. Im Vergleich zwischen Miete und Eigentumserwerb kommen die Forscher dennoch zu dem Ergebnis, dass sich Wohnungskäufer aufgrund der niedrigen Zinsen im Durchschnitt mehr Quadratmeter Wohnraum leisten können, wenn die Miete dem Ausgabeniveau für Zins und Tilgung entspricht. Im Schnitt lohnt sich der Eigentumserwerb also immer noch.<sup>3</sup>

2 Vgl. Sagner/Voigtländer (2018).

3 Vgl. dazu auch Voigtländer/Seipelt (2018).

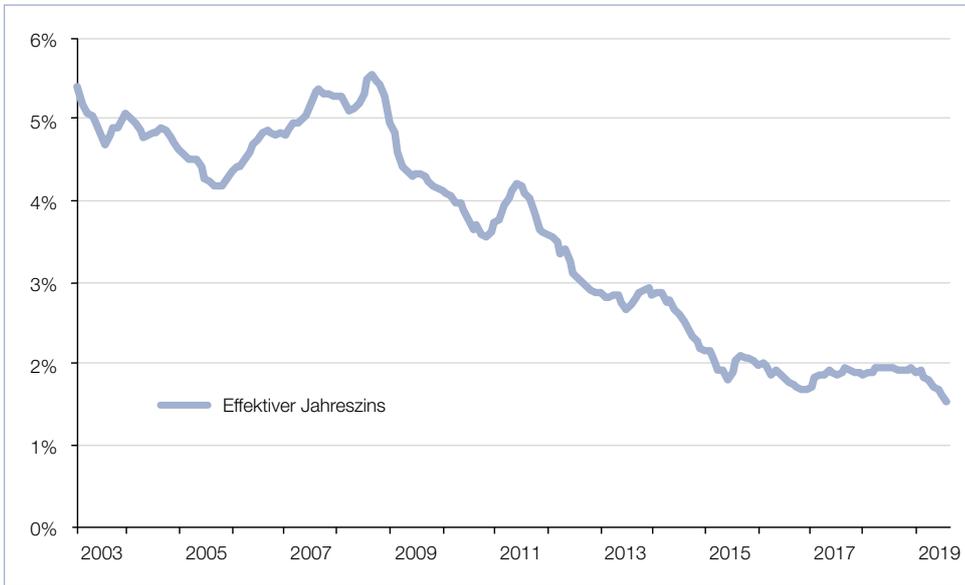


Abbildung 5: Entwicklung des effektiven Jahreszinses für Wohnungsbaukredite an Privathaushalte mit anfänglicher Zinsbindung

Quelle: Deutsche Bundesbank.

Eine **Unwucht** zeigt sich im Vergleich der Entwicklung der **Neumieten** mit der Entwicklung der **Bestandsmieten**. Während die Bestandsmieten sich verhalten entwickeln, werden Neumieten teurer (vgl. Abbildung 2). Dies betrifft insbesondere die Neuvertragsmieten in den A-Städten (Tabelle 1).

Tabelle 1: Anstieg der Neuvertragsmieten 2018 im Vergleich zum Vorjahr

Quelle: Wandzik et al. 2019.

|                 | Zuwachs | Durchschnittliche Miete |
|-----------------|---------|-------------------------|
| Berlin          | 9,2%    | 10,04 Euro/qm           |
| Stuttgart       | 7,8%    | 13,16 Euro/qm           |
| München         | 6,8%    | 16,54 Euro/qm           |
| Hamburg         | 5,7%    | 10,90 Euro/qm           |
| Frankfurt a. M. | 5,7%    | 12,58 Euro/qm           |
| Düsseldorf      | 4,9%    | 10,42 Euro/qm           |
| Köln            | 4,7%    | 10,23 Euro/qm           |
| Deutschland     | 3,9%    | 7,06 Euro/qm            |

So betrug der Preiszuwachs in Berlin im 3. Quartal 2018 im Vergleich zum 3. Quartal 2017 9,2 Prozent. In München war der Anstieg mit 6,8 Prozent etwas schwächer, allerdings auf die mit deutlichem Abstand höchsten Mietpreise (16,54 Euro/qm). Diese Angaben beruhen in der Regel auf den Angebotsmieten in den verfügbaren Internetportalen. Diese Werte unterliegen allerdings einer gewissen Selektion. Denn günstiger Wohnraum wird häufig nicht über diese Portale, sondern direkt angeboten, mit der Folge, dass günstiger Wohnraum in den Portalen unterrepräsentiert wird. Der tatsächliche Wert der Angebotsmieten dürfte folglich etwas niedriger sein.

Im internationalen Vergleich war die Preisentwicklung in Deutschland lange Zeit verhalten. Der Immobilienboom der 1990er Jahre ging an Deutschland weitgehend vorbei.<sup>4</sup> Erst in den 2010er Jahren ist der Immobilienboom in Deutschland angekommen, mit stärkeren Preissteigerungen bei Wohnimmobilien als in anderen Ländern. Auch die Mieten sind in Deutschland im internationalen Vergleich eher bescheiden. Im Vergleich der durchschnittlichen Mieten pro Quadratmeter liegt selbst die teuerste deutsche Stadt München fast noch im unteren Drittel (Abbildung 6).<sup>5</sup> Insofern stellt der preisliche Anstieg der vergangenen zehn Jahre in Deutschland im internationalen Vergleich einen relativ moderaten **Aufholprozess** dar.

4 Vgl. Baldenius/Kohl/Schularick (2019).

5 Vgl. Deloitte (2019).

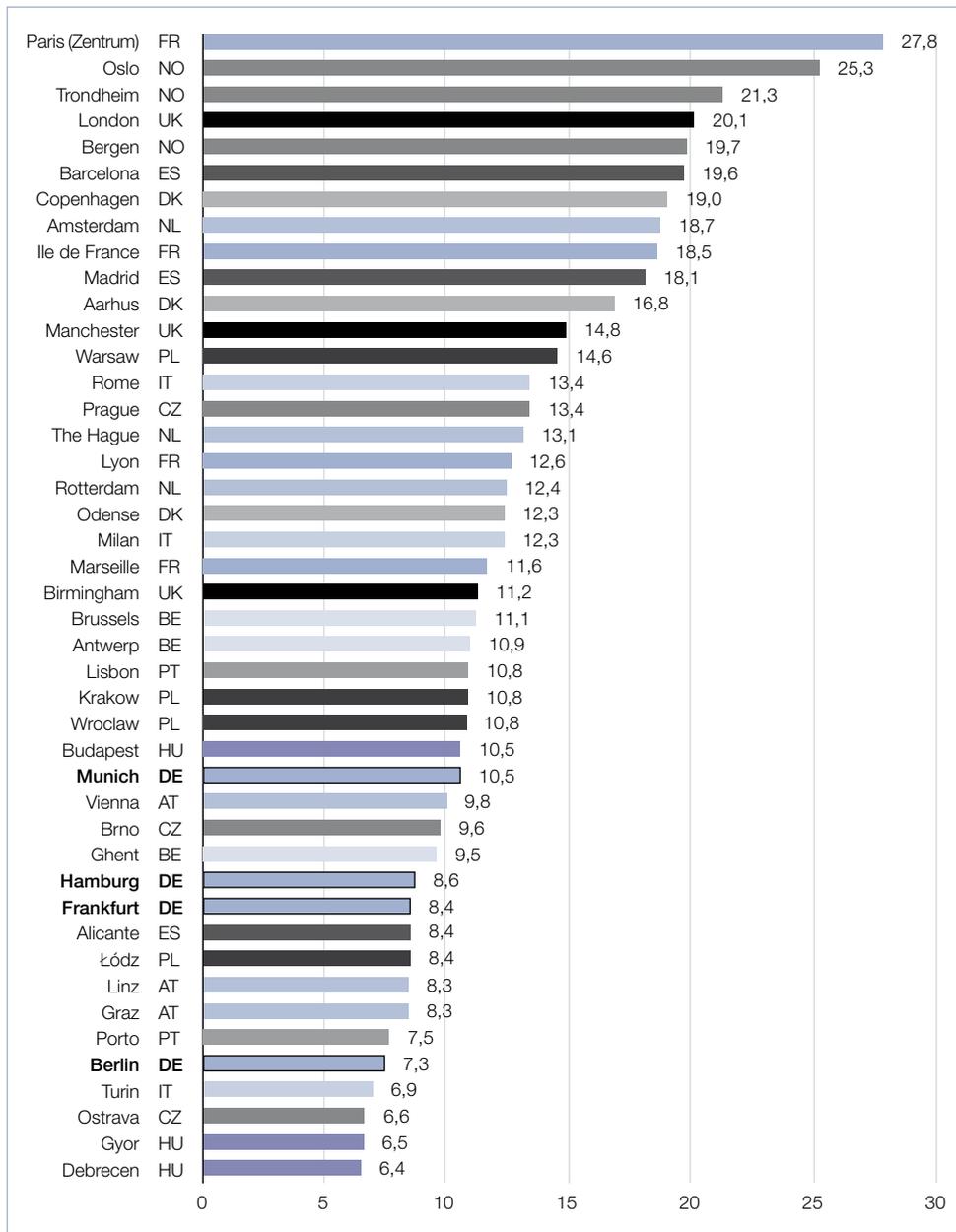


Abbildung 6:  
Durchschnittliche  
monatliche Miete 2018  
in Euro/qm  
im europäischen Vergleich

Quelle: Deloitte Property Index  
2019.

## 2.2 Weitere Parameter

Interessant ist die Entwicklung bei den Wohnungsleerständen. Die Entwicklung der Leerstandsquote auf dem deutschen Immobilienmarkt zeigt eine **deutliche Abnahme** der leerstehenden Wohnungen. Abbildung 7 gibt einen Überblick über den Leerstand bei sogenannten marktaktiven Geschoss-

wohnungen, d.h. leerstehende Wohnungen, die unmittelbar vermietbar sind oder die nach Beseitigung von Mängeln in den nächsten sechs Monaten dem Markt wieder zugeführt werden können. Die gesamte Leerstandsquote ist höher. Die oft als Begründung für Eingriffe in den Wohnungsmarkt herangezogene Vermutung einer Zunahme spekulativen Leerstands zulasten der Wohnungssuchenden lässt sich hieraus nicht ableiten. Vielmehr scheint der sinkende Leerstand auf eine bessere Auslastung des vorhandenen Wohnraums hinzuweisen.

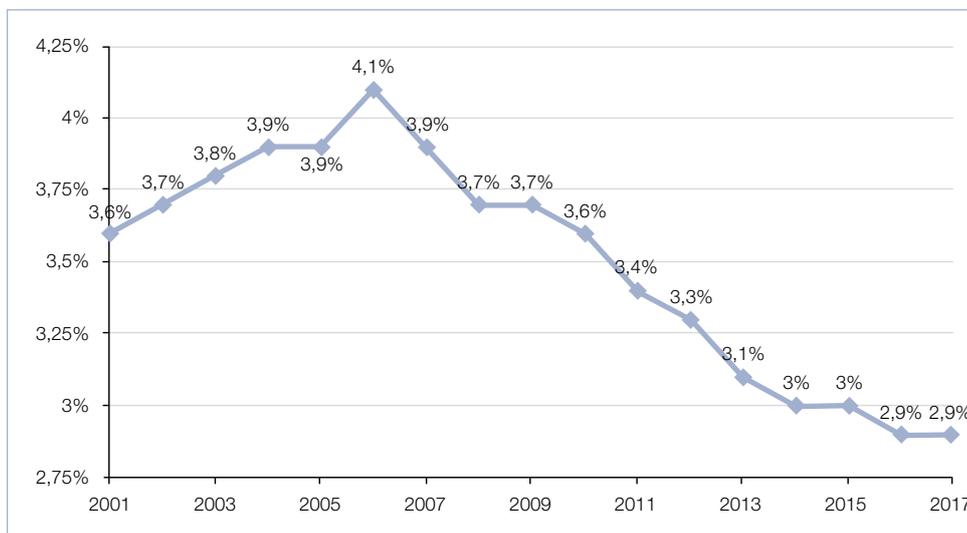


Abbildung 7: Entwicklung der Leerstandsquote bei marktaktiven Geschosswohnungen

Quelle: Statista 2019.

Angesichts der **Veränderung der Bevölkerungsstruktur** hin zu mehr Single- und Zweipersonenhaushalten ist es nicht verwunderlich, dass die durchschnittliche Haushaltsgröße in Deutschland stetig sinkt, während die Wohnfläche pro Kopf in den letzten 30 Jahren deutlich zugenommen hat (vgl. Abbildung 8) mit Folgen für den Wohnungsmarkt.

Die Gesamtbevölkerung ist zudem gewachsen. Wohnen in Deutschland (Ost- und Westdeutschland) in den 50er Jahren des vorangegangenen Jahrhunderts noch 70 Millionen Menschen, so waren es 1990 mehr als 80 Millionen. Inzwischen hat die Bevölkerung einen neuen **Höchststand von knapp über 83 Millionen Einwohnern**<sup>6</sup> im Jahr 2018 erreicht. Das Statistische Bundesamt rechnet – je nach angenommener Geburtenhäufigkeit, Lebenserwartung und Nettozuwanderung – mit einem weiteren Bevölkerungszuwachs bis mindestens 2024 und mit einem Bevölkerungsrückgang spätestens ab 2040.<sup>7</sup>

Aus den dargelegten Daten lassen sich folgende Erkenntnisse ableiten:

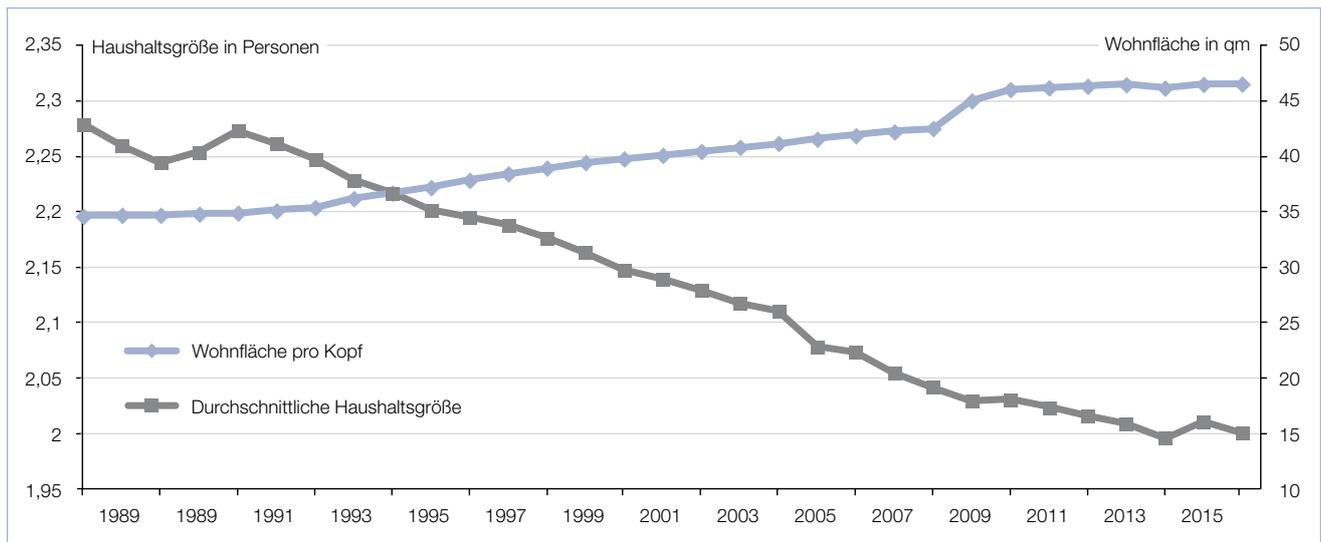
- Die Wohnungsmieten sind absolut gesehen in den letzten Jahren tatsächlich gestiegen. Allerdings ist – bei einer aggregierten Betrachtungsweise – der durchschnittliche Preisanstieg moderat.
- Es gibt jedoch signifikante regionale wie strukturelle Unterschiede. Die Neuvertragsmieten weisen im Vergleich zu den Bestandsmieten hohe Preissteigerungen auf. Die steigenden Mieten und fehlenden Wohnungen betreffen damit vor allem die Wohnungssuchenden.
- Besonders betroffen von den Preissteigerungen sind die 127 größten Städte und dort insbesondere die 7 A-Städte. Die Mieten der A-Städte (auf hohem Niveau) sind weiter

6 Vgl. Statistisches Bundesamt (2019b).

7 Vgl. Statistisches Bundesamt (2019a).

Abbildung 8:  
Entwicklung von Wohnfläche und Haushaltsgröße in Deutschland

Quellen: Statistisches Bundesamt 2018, Statistisches Bundesamt 2019, eigene Berechnungen



angestiegen. Den höchsten Zuwachs hatte im Vergleich 3. Quartal 2017 zu 3. Quartal 2018 Berlin in Höhe von 9,2 Prozent für Neuvermietungen. Die absolut höchsten Mieten werden in München gezahlt, durchschnittlich 16,54 Euro/qm für das Referenzobjekt.<sup>8</sup>

- Im Verhältnis zum Einkommen sind die relativen Wohnkosten (d.h. Miete und Wohneigentum) in den letzten Jahren in der Gesamtbetrachtung im Durchschnitt eher gesunken, wobei dies vor allem auf die sinkenden Kosten bei Wohneigentum zurückzuführen sein dürfte. Bezogen auf die Mieten sind die relativen Kosten tendenziell gestiegen.
- Eine detaillierte Betrachtung zeigt, dass die Erschwinglichkeit von gemieteten Wohnungen, d.h. die Miete im Verhältnis zum Lohn, in zwei Drittel der Kreise gestiegen ist. Allerdings hat die Erschwinglichkeit in einem Drittel der Landkreise abgenommen.
- Umgekehrt stellt sich das Verhältnis beim Wohneigentum dar. Die Kaufpreise für Wohneigentum sind in den letzten Jahren signifikant gestiegen. Auch die Erschwinglichkeit von Wohneigentum, d.h. die Kaufpreisentwicklung im Ver-

gleich zum Einkommen, ist in zwei Dritteln der deutschen Landkreise gesunken.

- Wohnen wird ganz besonders für Neumieter teurer, d.h. vor allem diejenigen, die aufgrund beruflicher oder familiärer Veränderungen auf Wohnungssuche gehen, sind betroffen. Die Bestandsmieten entwickeln sich deutlich moderater.
- Die Leerstandsquoten sind deutlich gesunken.
- Die Wohnfläche pro Kopf ist gestiegen, parallel dazu nimmt die Haushaltsgröße ab. Das bedeutet, dass selbst bei gleichbleibender Bevölkerungszahl mehr Wohnfläche benötigt wird. Bei einer derzeit wachsenden Bevölkerung verstärkt sich dieser Effekt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass **insbesondere Neumieter und Wohnungssuchende** (in Ballungsgebieten) von den steigenden Preisen **betroffen** sind. Für diese Gruppen muss Entlastung geschaffen werden, während Bestandsmieter durch bestehende Regelungen zum Kündigungsschutz und zu Mieterhöhungen bereits weitgehend geschützt sind.

8 Vgl. Wandzik/Wunsch/Müller (2019), S. 253f., Referenzobjekt ist eine 3-Zimmerwohnung, 80 qm, mittlere Ausstattung, mittlere Wohnlage, Baualter 30 Jahre.

### 3 Eigentumsquote im Vergleich

Im internationalen Vergleich ist der Anteil der Bevölkerung, die im Eigentum wohnt, in Deutschland auffallend gering. Ein Vergleich der Wohnungseigentumsquoten mit verschiedenen europäischen und außereuropäischen Ländern zeigt, dass Deutschland hier eine Schlussposition einnimmt (vgl. Abbildung 9). Nur in der Schweiz ist die Mietquote höher.

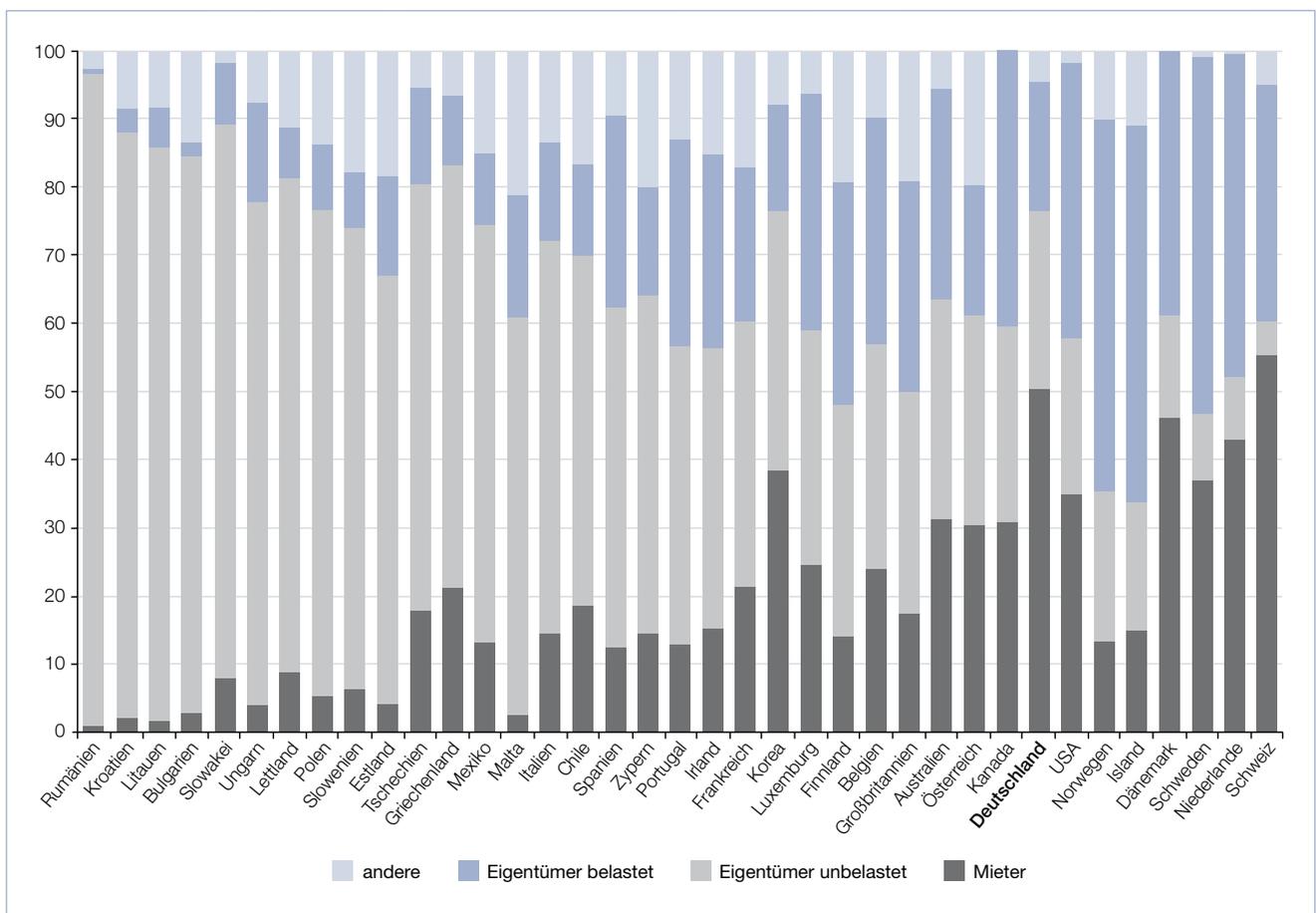
Dies bedeutet, dass ein großer Teil der Bevölkerung weder von den seit längerer Zeit sinkenden Zinsen und damit einer sinkenden monatlichen Belastung durch etwaige Finanzierungskosten profitiert, noch von den Wert- und damit Vermögenssteigerungen für Wohnimmobilien in vielen Städten. Während der Immobilienboom in Ländern mit einem höheren

Anteil an Wohneigentümern zu einer Abnahme der Vermögensungleichheit führt, **konzentriert sich in Deutschland das Immobilienvermögen** stark auf wenige Bevölkerungsgruppen,<sup>9</sup> und nur diese profitieren von den steigenden Immobilienpreisen. Preisanstiege bei den Mieten wirken sich in Deutschland in besonderem Maße aus, da sie weite Teile der Bevölkerung betreffen. Dies ist insbesondere in Berlin der Fall, wo der Anteil der Wohnungseigentümer lediglich rund 16 Prozent beträgt.<sup>10</sup>

Dass Wohneigentum in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern eine **geringere Bedeutung** hat, bringt Auswirkungen auf den potentiellen Vermögensaufbau, Al-

Abbildung 9: Mieter- und Eigentümerquote im internationalen Vergleich 2014 oder letztes verfügbares Jahr (in Prozent)

Quelle: OECD.



9 Vgl. SVR (2018), S. 368.

10 Vgl. Statista (2019).

tersvorsorge, die Vermögensentwicklung und die Vermögensverteilung mit sich. Dies ist von besonderer Relevanz, da Sparvermögen angesichts des langanhaltend niedrigen Zinsniveaus kaum Wertsteigerung zu verzeichnen haben, während andere Vermögenswerte, nicht zuletzt Immobilien, in vielen Gegenden stark an Wert zugelegt haben. Untersuchungen belegen, dass die Preisentwicklung bei Wohnkosten auch Auswirkungen auf die Einkommensverteilung hat. Wäh-

rend das einkommensschwächste Fünftel teils dramatische Steigerungen an Ausgaben für Wohnen zu verzeichnen hat, sinken beim einkommensstärksten Fünftel die relativen Wohnkosten.<sup>11</sup> Hinzu kommt, dass jüngere Alterskohorten höhere Ausgaben für Wohnen zu tragen und weniger Geld für Sparen und Vermögensbildung für Immobilienerwerb sowie das Alter zur Verfügung haben.<sup>12</sup> Dies kann gravierende Folgewirkungen auf die Vermögensungleichheit im Alter haben.

## 4 Faktoren der Preisentwicklung

### 4.1 Fehlendes Angebot und Baulandmangel

Die Gründe für die Preisentwicklung sind vielschichtig. Eine wesentliche Ursache für die steigenden Preise von Wohnimmobilien und Mieten ist eine **starke Nachfrage nach Wohnraum bei begrenztem Angebot**.<sup>13</sup> Dabei löst insbesondere der Zuzug in die Großstädte und das nicht ausreichende Wohnangebot Knappheit und damit steigende Preise aus.

Entgegen einer verbreiteten Auffassung spricht die Tatsache, dass bei wachsender Nachfrage und geringem Angebot die Preise steigen, nicht für ein Marktversagen, sondern im Gegenteil für ein **Funktionieren des Marktes**, der den **Preis als Knappheitssignal** versteht. Das Problem steigender Preise wird sich in den nächsten Jahren eher verschärfen, da in den Städten deutlich weniger gebaut wird, als der Bedarf dies vorgibt. In den A-Städten hat die Bautätigkeit zuletzt zwar deutlich zugenommen. Dennoch hält die Bautätigkeit mit der Nachfrage nicht Schritt (vgl. Abbildung 10).

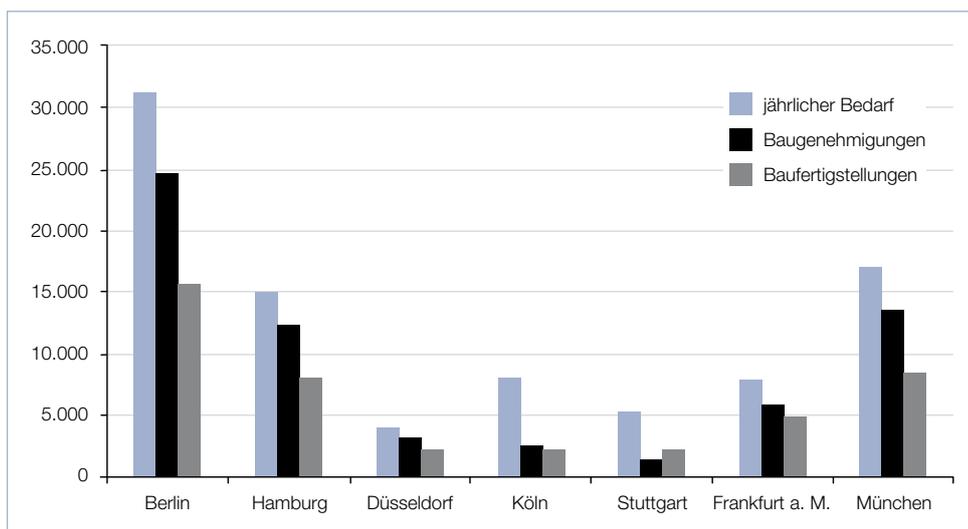


Abbildung 10: Wohnungsbedarf und -angebot in den A-Städten 2017

(Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden, inkl. Maßnahmen an bestehenden Gebäuden)

Quellen: Bayerisches Landesamt für Statistik, Bundesamt, Statistik und Wahlen, Landeshauptstadt Düsseldorf, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Statistisches Bundesamt, Voigtländer et al. (2017), Wandzik et al. (2019).

11 Vgl. Dustmann/Fitzenberger/Zimmermann (2018).

12 Vgl. Dustmann/Fitzenberger/Zimmermann (2018).

13 Vgl. Feld (2019), S. 57.

Die Anzahl der **Baugenehmigungen** ist ein wichtiger Indikator für zukünftige Bautätigkeit.<sup>14</sup> In Deutschland ist die Zahl der Baugenehmigungen in den letzten Jahren stark angestiegen, zuletzt aber wieder leicht gesunken (347.300 Wohnungen zum Bau genehmigt in 2018, ca. 28.000 weniger als 2016).<sup>15</sup> Die Anzahl der Baugenehmigungen zu Zeiten des Baubooms Anfang der 1990er Jahre war allerdings fast doppelt so hoch.<sup>16</sup> In den großen Städten zeigt sich ein heterogenes Bild. Während die Zahl der Baugenehmigungen in München, Hamburg und Frankfurt gestiegen ist, sind die Genehmigungszahlen in Düsseldorf, Köln, Stuttgart und Berlin zurückgegangen.

**Rechtliche Unsicherheiten**, wie die Diskussion um Enteignungen, drastische Mietpreisbegrenzungen und ähnliches, sind kontraproduktiv, da sie **Investitionen in Neubau abschrecken** und auch Investitionen in den Bestand begrenzen können.

Ein weiterer Faktor ist das **mangelnde Angebot an verfügbarem Bauland** gerade in den Ballungsgebieten. In den Innenstädten sind unbebaute Flächen in der Regel rar. Eine mögliche Bebauung konkurriert mit anderen Nutzungsmöglichkeiten. Eine Verdichtung der Bebauung ist bei der Bevölkerung in der Regel extrem unpopulär. Entscheidungen wie der Volksentscheid gegen die (Rand-)Bebauung des Tempelhofer Feldes in Berlin, Widerstand gegen die Bebauung von Schrebergärten u. Ä. sind die Folge. Die Klage über mangelnden Wohnraum in der Bevölkerung führt beim Einzelnen noch lange nicht zu einer Akzeptanz von Eingriffen in lieb gewonnene Besitzstände, sei es die eigene Laube, sei es der unverbaute Blick oder auch nur ausreichend freie Parkplätze. Die Bereitstellung von (bezahlbarem) Bauland ist nicht zuletzt deshalb eine Herausforderung.

Im **Umland** gäbe es häufig noch freie Flächen. Die Bereitschaft der Eigentümer – in der Regel Landwirte – zum Verkauf, fehlt jedoch häufig. Bei kontinuierlichem Preisanstieg ist der Anreiz zu verkaufen gering, da der Verkauf zu einem späteren Zeitpunkt einen größeren Gewinn erwarten lässt. Zumal der Veräußerungsgewinn im Regelfall steuerpflichtig wäre und der Veräußerungserlös bei einer klassischen Anlage beim derzeitigen Zinsniveau nur wenig Ertrag erwarten ließe.

Bei einer steigenden Bevölkerungszahl, einem erhöhten Wohnflächenbedarf pro Kopf und sinkenden Haushaltsgrößen potenziert sich die Problematik fehlender Wohnungen zusätzlich. Die Politik hat zwar die Problematik erkannt und

eine **Wohnbauoffensive** gestartet, um mehr Wohnraum zu schaffen. Es mangelt jedoch an der Umsetzung. Wohnungen können nur dann gebaut werden, wenn Bauland zur Verfügung steht, Bauherren bereit sind, Wohnraum zu schaffen, die Behörden zügig die Genehmigungen erteilen und im Baugewerbe genügend Kapazitäten vorhanden sind, um Wohnungen zu bauen.

---

## 4.2 Baukosten und regulatorische Aspekte

---

Parallel zu den Grundstückspreisen steigen die Baukosten für Neubauten seit 2008 in Deutschland konstant an (vgl. Abbildung 11).

Die Kosten werden vom **nationalen und internationalen Bauboom** getrieben. Bemerkbar machen sich zusätzlich starke Preisanstiege bei den Baumaterialien. Doch auch die Vorgaben des Gesetzgebers machen Bauen in Deutschland teuer. So wurden in den letzten Jahren die Vorschriften zu Brandschutz, Barrierefreiheit, Schallschutz, Dämmung etc. verschärft. Dazu kommen die Vorgaben zur Energieeffizienz u. Ä., die zwar zu Einsparungen bei den laufenden Kosten führen, aber höhere Baukosten zur Folge haben. Es besteht ein deutlicher **Zielkonflikt** zwischen der Bereitstellung von günstigem Wohnraum und Energieeffizienz.<sup>17</sup> Aber auch vermeintlich einfache Vorgaben wie die Stellplatzregelung führen zu erheblichen Kosten – und gehen dabei noch am tatsächlichen Bedarf vorbei. In den Innenstädten lassen sich Stellplätze oftmals nur als teure Tiefgaragenstellplätze realisieren. Der Bauherr muss diese bereitstellen, obwohl gerade Stadtbewohner nicht erst in Zeiten von Carsharing oft auf ein eigenes Auto verzichten. Es ginge auch anders. So sind die Baukosten z.B. in den Niederlanden durch größere Standardisierung günstiger.

---

## 4.3 Zinsentwicklung

---

Die Zinsentwicklung beeinflusst den Markt für Wohnimmobilien zusätzlich. Ein **konstant niedriges Zinsniveau** verringert die Finanzierungskosten einer Eigentumswohnung und macht diese im Vergleich zu Mietwohnungen attraktiver. Gleichzeitig steigt die Nachfrage nach Immobilien als Kapitalanlage als Alternative zu Zinspapieren, die wenig Ertrag bringen.

<sup>14</sup> Vgl. Wandzik/Wunsch/Müller (2019), S. 258.

<sup>15</sup> Vgl. Wandzik/Wunsch/Müller (2019), S. 247 und Statistisches Bundesamt (2019c).

<sup>16</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2018).

<sup>17</sup> Vgl. SVR (2018).

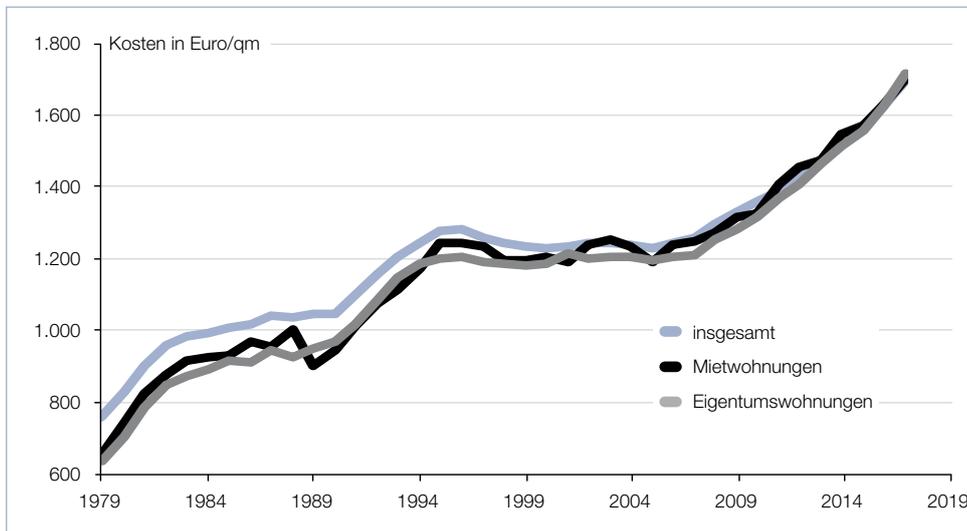


Abbildung 11:  
Entwicklung der Baukosten für Neubauten in Deutschland

Quelle: Statistisches Bundesamt 2018.

#### 4.4 Erwerbsnebenkosten

Ein zusätzlicher Kostenfaktor beim Wohnungskauf sind die Erwerbsnebenkosten, die sich im Wesentlichen aus Grunderwerbsteuer, Maklercourtage, den Kosten für das Grundbuchamt und die Notarkosten zusammensetzen. Die Notarkosten betragen einheitlich in Deutschland ca. 1 Prozent der Kaufsumme und die Grundbuchkosten ca. 0,5 Prozent der Kaufsumme. Große Unterschiede gibt es allerdings bei der Grunderwerbsteuer und den Maklergebühren.

Die **Grunderwerbsteuer** wurde in den letzten Jahren **drastisch erhöht**. Nachdem der Steuersatz von ursprünglich 2 Prozent<sup>18</sup> zur teilweisen Gegenfinanzierung des Wegfalls der Vermögensteuer auf 3,5 Prozent angehoben wurde, dürfen seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 die Länder den Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer bestimmen (deren Erträge ihnen nach Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG zustehen). Seitdem sind die Steuersätze in allen Bundesländern, bis auf Sachsen und Bayern, stark angestiegen. In vielen Bundes-

ländern liegt der Satz für die Grunderwerbsteuer mittlerweile bei 6 bzw. 6,5 Prozent. Steuerschuldner sind grundsätzlich der Käufer und der Verkäufer, üblicherweise trägt jedoch der Erwerber die Steuerlast (vgl. Tabelle 2).

Die **Maklerprovision** fällt nicht bei jeder Immobilientransaktion an, allerdings sind Makler häufig in einen Kaufprozess involviert. Die Höhe der Provision ist gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt, sondern ist prinzipiell frei verhandelbar. Üblich sind Provisionen zwischen 5,95 Prozent und 7,14 Prozent (inklusive Mehrwertsteuer). Der Käufer trägt üblicherweise mindestens die Hälfte, wenn nicht die gesamte Provision. Das sogenannte **Bestellerprinzip**<sup>19</sup>, welches für Mietverträge gesetzlich geregelt ist, gilt derzeit nicht bei Immobilienerwerben. So summieren sich die Nebenkosten z.B. in Berlin mit einem Grunderwerbsteuersatz von 6 Prozent, einer üblichen Maklerprovision von 7,14 Prozent sowie den Notar- und Grundbuchkosten schnell auf rund 15 Prozent, die vom Käufer zusätzlich zum Kaufpreis zu entrichten sind.

Es wurde diskutiert, die Maklerkosten bei Eigentumserwerb ebenfalls dem **Bestellerprinzip** zu unterwerfen,<sup>20</sup> um so die Nebenerwerbskosten für den Käufer zu senken. Es ist

18 Nach einer umfassenden Grunderwerbsteuerreform wurde die Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer zum 01.01.1983 erheblich ausgeweitet und ein Großteil der Steuerbefreiungen gestrichen, die dazu geführt hatten, dass ca. 80% der Steuerfälle von der Grunderwerbsteuer befreit waren. Im Gegenzug wurde der Satz drastisch auf 2% gesenkt.

19 Unter dem Bestellerprinzip versteht man im Allgemeinen die gesetzliche Überwälzung der Maklerprovision im Mietvertragsrecht auf den Auftraggeber, in der Regel den Vermieter.

20 Vgl. Die Zeit vom 25.02.2019 „Justizministerin will Maklergebühr bei Immobilienkauf neu regeln“.

| Bundesland             | Steuersatz alt | Erhöhung ab | Steuersatz neu |
|------------------------|----------------|-------------|----------------|
| Baden-Württemberg      | 3,5%           | 05.11.2011  | 5,0%           |
| Bayern                 | 3,5%           |             | keine Änderung |
| Berlin                 | 4,5%           | 01.01.2014  | 6,0%           |
| Brandenburg            | 5,0%           | 01.07.2015  | 6,5%           |
| Bremen                 | 4,5%           | 01.01.2014  | 5,0%           |
| Hamburg                | 3,5%           | 01.01.2009  | 4,5%           |
| Hessen                 | 5,0%           | 01.08.2014  | 6,0%           |
| Mecklenburg-Vorpommern | 3,5%           | 01.07.2019  | 6,0%           |
| Niedersachsen          | 4,5%           | 01.01.2014  | 5,0%           |
| Nordrhein-Westfalen    | 5,0%           | 01.01.2015  | 6,5%           |
| Rheinland-Pfalz        | 3,5%           | 01.03.2012  | 5,0%           |
| Saarland               | 5,5%           | 01.01.2015  | 6,5%           |
| Sachsen                | 3,5%           |             | keine Änderung |
| Sachsen-Anhalt         | 3,5%           | 01.03.2012  | 5,0%           |
| Schleswig-Holstein     | 5,0%           | 01.01.2014  | 6,5%           |
| Thüringen              | 5,0%           | 01.01.2017  | 6,5%           |

Tabelle 2:  
Überblick über die  
Grunderwerbsteuersätze  
in Deutschland

Quelle: Eigene Darstellung.

allerdings naheliegend, dass der Verkäufer – der den Makler in der Regel beauftragt – die Maklergebühr auf den Kaufpreis aufschlägt, die Kaufpreise noch weiter verteuert werden und sich hierdurch auch die Bemessungsgrundlage für die Grunderwerbsteuer und die übrigen Erwerbsnebenkosten erhöht.

Andererseits könnte sich die **Minderung der Maklerkosten und damit der Erwerbsnebenkosten für viele Ersterwerber positiv** auswirken, da die Erwerbsnebenkosten regelmäßig über Eigenkapital finanziert werden müssen und sich so der **beizubringende Eigenkapitalanteil** beim Immobilienerwerb reduzieren würde. Eine Studie des IW Köln<sup>21</sup> kommt darüber hinaus zu dem Ergebnis, dass das Bestellerprinzip bei der Immobilienvermittlung nicht zwangsläufig zu höheren Kaufpreisen führt. Im internationalen Vergleich sei die Maklerprovision in den Ländern, in denen die Zahllast beim Verkäufer läge (z.B. die Niederlande, das Vereinigte Kö-

nigreich oder Schweden) deutlich geringer, da der Verkäufer in der Regel deutlich besser über die Höhe der Maklergebühr verhandeln könne als der Käufer. Zudem sei eine vollständige Überwälzung der Courtage über den Verkaufspreis an den Käufer wenig wahrscheinlich, da der Makler eben nicht nur die Preismaximierung im Blick habe, sondern auch den schnellen Verkauf. Dem Käufer stünde es zusätzlich offen, auf alternative Angebote auszuweichen. Demnach wäre die Einführung des Bestellerprinzips für Immobilienkäufe durchaus geeignet, die Nebenerwerbskosten zu reduzieren. Zwischenzeitlich hat sich der **Koalitionsausschuss** von CDU/CSU und SPD am 18. August 2019 auf neue Rahmenbedingungen beim Immobilienkauf geeinigt. In Zukunft sollen sich Käufer und Verkäufer die **Courtage hälftig teilen**. Der Gesetzentwurf für eine bundeseinheitliche Regelung soll 2019 vorgelegt werden.<sup>22</sup>

Die Maklerprovision ist jedoch nur für einen Teil der hohen Erwerbsnebenkosten verantwortlich. Zudem steht zu

<sup>21</sup> Vgl. Voigtländer (2019).

<sup>22</sup> Vgl. CDU (2019).

befürchten, dass Reduktionen bei der Maklerprovision von weiter steigenden Grunderwerbsteuersätzen aufgeessen werden. Im Rahmen der Föderalismuskommission hatten die Verhandlungsparteien ausweislich eher die Befürchtung, es werde bei den Steuersätzen zu einem race-to-the-bottom kommen, so dass die Wirkweise des Länderfinanzausgleichs dies zu verhindern trachtete. Der gegenteilige – tatsächlich eingetretene – Fall eines race-to-the-top wurde nicht bedacht oder zumindest wurde diesem kein Riegel vorgeschoben. So wünschenswert **Steuerautonomie** und -wettbewerb zwischen den Bundesländern auch sind,<sup>23</sup> so scheinen die Landesgesetzgeber – angesichts ihrer beschränkten finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten – die negativen Folgen der Steuersatzerhöhungen auszublenden oder zumindest billigend in Kauf zu nehmen. Es stellt sich die Frage, ob man im Rahmen der Föderalismuskommission nicht besser einen **Steuersatzkorridor** eingeführt hätte. Dies nachträglich auf dem Weg der Selbstverpflichtung der Länder zu erreichen, scheint kaum denkbar. Dennoch sollte die Politik – bei allen Schwierigkeiten – eine Begrenzung der Grunderwerbsteuersätze anstreben. Anderenfalls steigt der Bedarf nach weiteren Ausnahmen von der Grunderwerbsteuer, die das ursprüngliche Konzept der breiten Bemessungsgrundlage bei niedrigem Steuersatz konterkarieren.<sup>24</sup>

#### 4.5 Laufende Nebenkosten – Grundsteuer

Nicht außer Acht gelassen werden dürfen die laufenden Nebenkosten, die Mieter und Eigentümer zusätzlich belasten. Hierzu gehören nicht nur steigende Energie- und Wasserkosten oder kommunale Müllgebühren, sondern auch die kontinuierlich ansteigende Grundsteuer. Der durchschnittliche Hebesatz für die Grundsteuer B<sup>25</sup> ist in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen. Lag der durchschnittliche Hebesatz 2005 noch bei 316 Prozent, so wurde er bis 2018 auf 378 Prozent angehoben. Dabei gibt es zwischen den Gemeinden **große Unterschiede**. In Hessen beispielsweise liegt der Grundsteuerhebesatz in Lautertal bei rekordverdächtigen 1050 Prozent und in Nauheim immerhin noch bei 960 Prozent, in Eschborn bei Frankfurt jedoch nur bei 140 Prozent – dank großer Gewerbesteuerzahler.

Für die **vom Bundestag am 18. Oktober 2019 beschlossene Grundsteuerreform** war zunächst die Zielvorgabe einer aufkommensneutralen Reform ausgegeben, die den Gemeinden das Steueraufkommen sichert, ohne für die Bürger Mehrbelastungen zu bedeuten. Diese Vorgabe ist nur eingeschränkt zu erreichen, da die Ungleichheit im be-

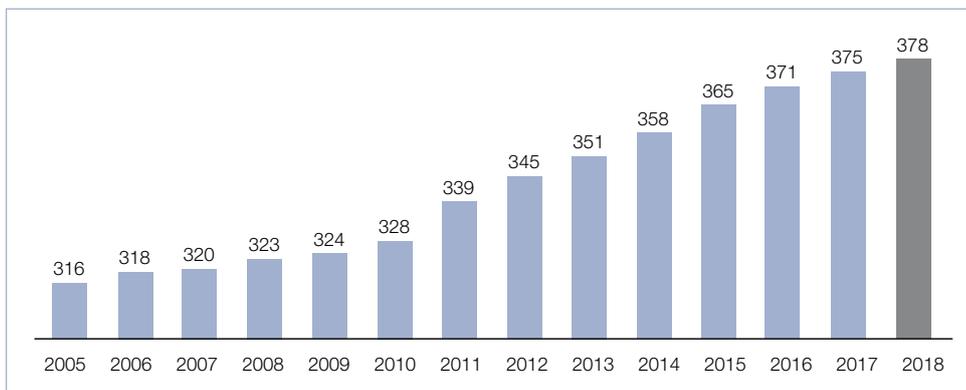


Abbildung 12:  
Entwicklung der durchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B in Prozent

Quelle: E&Y 2018.

<sup>23</sup> Vgl. Lang/Eilfort (2013) und Eilfort/König (2017).

<sup>24</sup> Bis zum 31.12.1982 galt ein Grunderwerbsteuersatz von 7% für den „Regelfall“. In einer Umkehrung von Regel und Ausnahme waren allerdings ca. 80% der Transaktionen von der Grunderwerbsteuer befreit. Nach der Reform wurde die Grundsteuer auf 2% abgesenkt, dafür wurden die Ausnahmen drastisch gestrichen. Ab 1997 wurde der Steuersatz auf 3,5% erhöht, um Aufkommensausfälle bei der verfassungswidrigen Vermögensteuer zu kompensieren. Seit September 2006 dürfen die Länder den Grunderwerbsteuersatz selbst festlegen.

<sup>25</sup> Während für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke die Grundsteuer A gilt, kommt für alle anderen Grundstücke die Grundsteuer B zur Anwendung.

stehenden System **zwangsläufig eine Verschiebung von Belastungen** bei einer gleichheitsgerechten Ausgestaltung beinhaltet. Ein neues System wird in jedem Fall zu Aufkommensverlagerungen führen. Das nun beschlossene Modell orientiert sich in einem vereinfachten Verfahren am Verkehrswert, mit der Folge, dass sich Wohnen dort, wo es ohnehin schon teuer ist – nämlich in den Ballungsgebieten und den guten Lagen – zusätzlich verteuert.

Eine **Länder-Öffnungsklausel** räumt den Ländern die Befugnis zu abweichenden Regelungen ein und ermöglicht die Wahl eines eigenen Bewertungsmodells. Nachdem zunächst Länder mit abweichenden Regelungen durch zusätzliche Bürokratie in Form einer Schattenrechnung für den Länderfinanzausgleich belastet zu werden drohten, wurde dies am Ende verhindert. Alternativmodelle sind damit umsetzbar.

Vorzugswürdig wäre das **Äquivalenz- oder Flächenmodell**. Das Flächenmodell bewertet Gebäude nach der Grundstücksfläche, der Fläche des aufstehenden Gebäudes und ggf. der Nutzungsart. Der ermittelte Wert eines Gebäudes gleicher Größe, Nutzungsart und mit ähnlichem Grundstück wäre einheitlich gegeben. Das Flächenmodell hat den Vorteil, **einfach und transparent sinnvolle und nachvollziehbare Belastungsergebnisse zu erzielen**. Der Bürger kann seine Grundsteuerbelastung prüfen, die Differenzierung zwischen unterschiedlichen Gemeinden über die Hebesätze und damit kommunale Entscheidungen werden transparenter. Die Demokratie wird gestärkt. Zudem hat das Äquivalenzmodell den Vorteil, dass Wohnen in teuren Lagen nicht automatisch teurer wird. **Heimliche Steuererhöhungen**, die dem **Verkehrswert** angenäherten Modellen wegen der laufenden Anpassung an steigende Verkehrswerte (z.B. über steigende Bodenrichtwerte) immanent sind, werden vermieden.

Kritisch zu hinterfragen sind die Pläne, die Einführung einer **Grundsteuer C** zu ermöglichen. Damit soll den Gemeinden ermöglicht werden, einen erhöhten, einheitlichen Hebesatz auf baureife Grundstücke einzuführen (Grundsteuer C).<sup>26</sup> Dies soll Anreize setzen, Grundstücke zügig (mit Wohnraum) zu bebauen, mit dem Ziel, ein „spekulatives Horten“ von Grundstücken zu vermeiden.<sup>27</sup> Der **Vollzug** einer derartigen Grundsteuer C erscheint allerdings höchst problematisch, da es durchaus valide Gründe geben kann, warum

Grundstücke unbebaut bleiben. Diese müssen nicht in der Sphäre des Eigentümers begründet liegen, sondern können z.B. auch auf Finanzierungsschwierigkeiten, lange Verfahren, fehlende Bauträger etc. zurückzuführen sein. In diesen Fällen eine „Strafsteuer“ zu verhängen, führt im Zweifelsfall zu langwierigen Verfahren und gerichtlichen Auseinandersetzungen in zahlreichen Einzelfällen. Darüber hinaus fehlt es in vielen Gemeinden an zuverlässigen Daten über den Bestand an baureifen, aber unbebauten Grundstücken.

In Gebieten mit **angespannter Mietpreislage** (äquivalent zur Mietpreisbremse) wäre die Möglichkeit der **Anpassung** bei den Hebesätzen oder der Grundsteuermesszahl hingegen wünschenswert. Es erscheint fragwürdig, Mietpreise zu begrenzen, wenn gleichzeitig die Mietnebenkosten, die der Gemeinde zu Gute kommen, kräftig erhöht werden.

---

#### 4.6 „Zweckentfremdeter Wohnraum“ – kurzfristige Vermietung über Plattformen

---

Eine neuere Entwicklung, die häufig als Mitverursacher für mangelnden Wohnraum erkannt wird, ist das sogenannte „zweckentfremdete“ Wohnen, d.h. Wohnungen, die möbliert, kurzfristig über Plattformen wie Airbnb vermietet werden. Hiergegen gehen Städte wie München oder Berlin massiv vor. So ist in Berlin bereits 2014 ein Gesetz in Kraft getreten, das die Zweckentfremdung von Wohnraum verbietet. Eine Zweckentfremdung liegt z.B. vor, wenn Wohnraum dauerhaft als Ferienwohnung vermietet wird, Wohnraum für gewerbliche oder berufliche sonstige Zwecke verwendet wird oder länger als drei Monate leer steht. Die vorübergehende Vermietung der eigenen Hauptwohnung während eigener Abwesenheit ist hingegen genehmigungsfähig, wie auch die vorübergehende Vermietung einer eigenen Nebenwohnung für nicht mehr als 90 Tage im Jahr.

Es ist jedoch fraglich, ob ein derart massiver Eingriff angesichts der doch eher **überschaubaren Menge** an über diese Plattformen **vermieteten Wohnungen** gerechtfertigt ist. So lag der Anteil der über Airbnb als „gesamte Wohnungen“ vermieteten Wohnungen gemessen am Wohnungsbestand in Berlin 2017 bei unter 1%.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur „Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung“, BT-Drs. 19/11086 vom 25.06.2019.

<sup>27</sup> Vgl. SVR (2018), S. 360.

<sup>28</sup> Vgl. BMWi (2018), S. 53.

## 5 Aktuelle Politikmaßnahmen

Die Politik geht das Problem steigender Mieten derzeit vorrangig von zwei Seiten an. Einerseits soll durch Eingriffe in den Mietmarkt der **Mietpreis niedrig gehalten** werden. Andererseits gibt es **Fördermaßnahmen** wie das Baukindergehalt oder die Förderung von Mietwohnungsneubau, welche Anreize für Bautätigkeiten oder den Erwerb eines Eigenheims setzen sollen.

### 5.1 Mietpreisbremse

Die mit dem Mietrechtsnovellierungsgesetz<sup>29</sup> eingeführte und zum 1. Juni 2015 in Kraft getretene sogenannte Mietpreisbremse soll die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn beschränken, sofern die Wohnung in einem durch Rechtsverordnung bestimmten Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt<sup>30</sup> liegt. In diesem Fall darf die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete höchstens um 10 Prozent übersteigen. Das Gesetz ermächtigt die jeweilige Landesregierung dazu, Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten für die Dauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen. Dies erfolgte z.B. für das gesamte Stadtgebiet von Berlin und Hamburg, aber auch in anderen Städten.<sup>31</sup> Ausgenommen sind Neubauten und zunächst auch Modernisierungen, um Investitionen in mehr – und moderneren – Wohnraum nicht zu beeinträchtigen.

Die Mietpreisbremse führt als „**begrenzte Symptomtherapie** für Personen, denen es gelingt, eine Wohnung zu erlangen“<sup>32</sup> im Gegensatz zu anderen Maßnahmen nicht

zu einer Ausweitung des Wohnungsangebots, also zusätzlichem Wohnraum, sondern ist eine regulatorische Maßnahme, die in die Mietpreisfindung (und damit das Eigentumsrecht) eingreift. Die Mietpreisbremse konnte den Preisanstieg zwar etwas dämmen, empirische Studien belegen allerdings, dass diese Wirkung lediglich den regulierten Wohnraum betrifft. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung spricht diesbezüglich von einer „**Insider-Outsider-Konstellation**, die nur zum Vorteil mancher gereicht und die Lage der „Outsider“ verschlechtern dürfte.“<sup>33</sup> Im nicht regulierten Bereich kann es zu Steigerungen kommen. Zur Beseitigung des Wohnraummangels trägt die Mietpreisbremse kaum bei. Im Gegenteil kann sich die Mietpreisbremse **negativ auf die Investitionstätigkeit auswirken**<sup>34</sup> und dazu führen, dass das Angebot an frei verfügbaren Wohnungen tendenziell zurückgeht, z.B. auch dadurch, dass Mietwohnungen in andere Nutzungsarten wie möbliertes Wohnen oder in Eigentumswohnungen umgewandelt oder als Zweitwohnungen nur noch kurzfristig über Online-Plattformen vermietet werden.<sup>35</sup>

Das **Bundesverfassungsgericht** (BVerfG) hält die mit dem Mietrechtsnovellierungsgesetz geschaffenen Vorschriften zur „Mietpreisbremse“ für verfassungskonform.<sup>36</sup> Nach Auffassung des Gerichts verstoßen diese nicht gegen die Garantie des Eigentums, die Vertragsfreiheit oder den allgemeinen Gleichheitssatz. Dies hat die 3. Kammer des Ersten Senats entschieden und eine Verfassungsbeschwerde gegen diese Bestimmungen einstimmig nicht zur Entscheidung angenommen.<sup>37</sup>

29 Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz – MietNovG) vom 21.04.2015, BGBl. I, 2015, 610f.

30 Ein angespannter Wohnungsmarkt im Sinne des § 556d BGB liegt insbesondere dann vor, wenn die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt, die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt, die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird oder geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht.

31 In Bayern galt die Mietpreisbremse zunächst nicht, da die von der Landesregierung erlassene Rechtsverordnung einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhielt. Das Gericht vertrat die Auffassung, dass die Angespanntheit der Wohnraumsituation in den einzelnen Gemeinden nur unzureichend dargelegt wurde. Am 06.08.2019 trat nun die neue Mieterschutzverordnung in Kraft.

32 Vgl. SVR (2018), S. 333.

33 Vgl. SVR (2018), Deschermeier/Haas/Hude/Voigtländer (2016) oder Kholodilin/Mense/Michelsen (2018).

34 Neubauten unterliegen zwar nicht der Mietpreisbremse, allerdings kann sich die Mietpreisbremse dennoch negativ auf Investitionsentscheidungen auswirken, wenn Investoren insgesamt ein unsicheres regulatorisches Umfeld und zukünftige einschränkende und ggf. rückwirkend geltende Eingriffe befürchten. Vgl. auch SVR (2018), S. 352.

35 Vgl. SVR (2018), S. 352.

36 Vgl. BVerfG (2019).

37 Das BVerfG muss über die Annahme einer Verfassungsbeschwerde entscheiden. Die vorliegende Beschwerde wurde nicht angenommen, da die Kammer der Auffassung war, die Klage habe keine Aussicht auf Erfolg, da kein Verfassungsrecht verletzt sei.

### Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur Mietpreisbremse vom 18. Juli 2019 (BVerfG (2019)):

Box 1

- Die Regelungen zur Mietpreisbremse stellen einen Eingriff in das geschützte Eigentum zur Vermietung bereiter Wohnungseigentümer dar.
- Dieser Eingriff ist jedoch eine verfassungsrechtlich zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung.
- Der Eingriff ist verhältnismäßig. Nach Auffassung der Kammer liegt es im öffentlichen Interesse, der Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus beliebten Stadtvierteln entgegenzuwirken.
- Die Regulierung der Miethöhe ist geeignet, dieses Ziel zu erreichen, da durch die Begrenzung von Preisspitzen zumindest die Voraussetzung geschaffen wird, einkommensschwächeren Mietern einen Marktzugang zu gewähren.
- Es ist zudem nicht auszuschließen, dass die Mietpreisbremse einkommensschwächeren Wohnungssuchenden bei einem Wohnungswechsel das Anmieten einer Wohnung in ihrer angestammten Umgebung ermöglicht.
- Die Miethöhenregulierung ist auch erforderlich, um das verfolgte Ziel zu erreichen. Zwar kämen auch andere – staatliche – Maßnahmen zur Linderung oder Behebung der Wohnungsnot in Betracht, etwa die Förderung des Wohnungsbaus oder die erweiterte Gewährung von Wohngeld. Es ist jedoch nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber diese gegenüber der Mietpreisbremse milderer und auch kurzfristig vergleichbar wirksamen Mittel für seine Erwägungen hätte heranziehen müssen.
- Die Regelung ist zumutbar, denn der Gesetzgeber hat einen weiten Gestaltungsspielraum, der nicht überschritten wird. Die Regelung stellt einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den schutzwürdigen Interessen der Eigentümer und der Belange des Gemeinwohls dar.

Der Beschluss des BVerfG ist aus **mehrerlei Hinsicht aufschlussreich**. Zum einen scheint das Gericht seiner Rechtsauffassung sicher, da es anderenfalls die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung angenommen und nicht wegen mangelnder Erfolgsaussichten die Annahme der Entscheidung abgelehnt hätte. Allerdings zeigen sich auch gravierende **Schwächen in der Beurteilung** durch das Gericht. So erscheint die Formulierung hinsichtlich der fehlenden Erwägung möglicher milderer Mittel wie eine Erhöhung des Wohngelds oder die Förderung des Wohnungsbaus durch den Gesetzgeber als äußerst dürftig. Gleichermaßen schwach wirkt die Argumentation hinsichtlich der Eignung der Mietpreisbremse, einkommensschwächeren Wohnungssuchenden tatsächlich die Anmietung einer Wohnung in ihrer angestammten Umgebung zu ermöglichen („wäre zumindest die Voraussetzung geschaffen“, „ist nicht auszuschließen, dass die Anmietung einer Wohnung ermöglicht würde“).

Zum anderen steckt der Beschluss den **verfassungsrechtlichen Rahmen** ab, an dem die weiteren geplanten oder bereits realisierten Eingriffe ins Eigentum, wie die Ver-

schärfung der Mietpreisbremse oder der geplante Miendeckel in Berlin, gemessen werden.

So ist zum 1. Januar 2019 das „Gesetz zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz – MietAnpG)“ mit folgenden Verschärfungen in Kraft getreten:<sup>38</sup>

- Vermieter müssen bereits bei Vertragsschluss angeben, ob sie sich auf eine Ausnahmeregelung zur Mietpreisbegrenzung berufen wollen und offenlegen, ob sie sich wegen Modernisierung oder höherer Vormiete berechtigt sehen, eine höhere Miete zu verlangen.
- Als Vormiete ist dabei die Miete maßgeblich, die der Vormieter ein Jahr vor Ende seines Mietvertrags gezahlt hat, nicht die letzte Miete.
- Der Mieter muss die Forderung nach Mietsenkung nicht mehr begründen.

<sup>38</sup> Gesetz zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz – MietAnpG), BGBl. I 2018, 2648.

Zusätzlich zu den bereits in Kraft getretenen Regelungen sind weitere Verschärfungen geplant:

- Die Mietpreisbremse soll bis 2025 verlängert werden.
- Der Mieter soll zu viel gezahlte Miete 30 Monate rückwirkend zurückfordern können.
- Die Berechnung der maximalen Miethöhe soll zukünftig auf Basis der ortsüblichen Vergleichsmiete der vergangenen sechs Jahre statt bislang vier Jahre erfolgen – mit dem Ziel, ein niedrigeres Mietniveau zu erreichen.

Es ist zu erwarten, dass auch die bereits erfolgte und die zukünftig geplante Verschärfung der Mietpreisbremse vor dem BVerfG landen werden. Das Gericht wird sich dann erneut insbesondere mit der Verhältnismäßigkeit der verschärften Regelungen auseinandersetzen müssen. Zumindest die geplante Verlängerung der Mietpreisbremse und die Möglichkeit der Rückforderung zu viel bezahlter Miete für 30 Monate erscheint fragwürdig.

## 5.2 Förderung Mietwohnungsneubau

Zur Förderung von Wohnbautätigkeit hatte der Deutsche Bundestag am 29. November 2018 ein Gesetz zur steuerlichen Förderung von Mietwohnungsneubau beschlossen.<sup>39</sup> Die ursprünglich ebenfalls für 2018 geplante Zustimmung des Bundesrates erfolgte erst im Juni 2019. Die Maßnahme soll steuerliche Anreize für den Neubau von Mietwohnungen im bezahlbaren Mietsegment setzen. Nach der Vorstellung der Bundesregierung sollen sich private Investoren verstärkt im bezahlbaren Mietwohnungsneubau engagieren. Der Mangel an bezahlbaren Wohnungen für Menschen mit geringem oder mittlerem Einkommen soll durch ein größeres Angebot behoben werden. Die Regelung beinhaltet im Einzelnen:

- Eine zeitlich befristete (Bauantrag muss nach dem 31. September 2018 und vor dem 1. Januar 2022 gestellt sein) Sonderabschreibung in Höhe von max. 5 Prozent p.a. neben der regulären Abschreibung nach § 7 Abs. 4 EStG

auf die begünstigungsfähigen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten.

- Die Bemessungsgrundlage für die Sonderabschreibung sind die abschreibungsfähigen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten der begünstigten Wohnung, max. 2.000 Euro/qm Wohnfläche.
- Die abschreibungsfähigen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten dürfen 3.000 Euro/qm Wohnfläche nicht übersteigen:
  - Die begünstigte Wohnung muss 10 Jahre Wohnzwecken dienen, ausgenommen sind Wohnungen, die nur zur vorübergehenden Beherbergung von Personen dienen.
  - Keine steuerfreie Veräußerung innerhalb von 10 Jahren.
  - Einhaltung der de-minimis-Grenze bei Inanspruchnahme.

Diese **steuerliche Fördermaßnahme** setzt mit dem Versuch, **Anreize für eine erhöhte Bautätigkeit** zu geben, zumindest an der richtigen Stelle an. In der Umsetzung ist sie jedoch verfehlt. Aufgrund der stark ausgelasteten Bau- und Planungskapazitäten, dem Mangel an Bauland und den günstigen Finanzierungsbedingungen ist fraglich, ob die Maßnahme in der aktuellen Situation zum gewünschten Ergebnis führt.<sup>40</sup> Zumal der Zeitraum für die Inanspruchnahme der Förderung knapp bemessen ist, sollte ein Aufbau personeller Kapazitäten seitens der Baubranche bezweckt werden. Stattdessen steht zu befürchten, dass die Förderung zu Mitnahmeeffekten führt und die Preise gegebenenfalls weiter anheizt.<sup>41</sup>

Die Begrenzung der förderungsfähigen Projekte auf Projekte mit Baukosten von unter 3.000 Euro/qm lassen befürchten, dass Projekte in den teuren Lagen – wo Immobilien benötigt werden – nicht entstehen. Dabei ist eine Beschränkung nicht notwendig. Durch die Begrenzung der Förderung auf 2.000 Euro/qm werden günstig gebaute Wohnungen relativ stärker gefördert als teurer gebaute Wohnungen. Zudem entlastet jegliche zusätzliche Bautätigkeit (mit Ausnahme ggf. des obersten Preissegments) den Wohnungsmarkt, da das Angebot insgesamt zunimmt.

<sup>39</sup> Vgl. im Weiteren: Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus, BT-Drs. 19/4949 und 19/6140.

<sup>40</sup> Vgl. Feld (2019) S. 84.

<sup>41</sup> Vgl. Feld (2019) S. 84.

### 5.3 Wohngeld

Eine **einzelfallbezogene Unterstützungsmaßnahme** bei Wohnkosten ist das Wohngeld. Damit werden seit Jahrzehnten einkommensschwache Mieter und selbstnutzende Eigentümer bei den Wohnkosten in Form eines Miet- bzw. Lastenzuschusses unterstützt. Mit der Wohngeldreform traten am 1. Januar 2016 deutliche Leistungsverbesserungen in Kraft. Der durchschnittliche Wohngeldzuschuss wurde erhöht, zudem wurden mehr Haushalte in die Förderung einbezogen. Die Höhe des Wohngelds ist abhängig vom Gesamteinkommen der Haushaltsmitglieder, der monatlichen Miete bzw. Belastung und der Zahl der Haushaltsmitglieder. Auf die Zahlung von Wohngeld besteht ein Rechtsanspruch.

Das Wohngeld stellt im Vergleich zur Mietpreisbremse und anderen Preisregulierungen eine weitaus **zielgenauere Lösung** dar, Mieter bzw. Eigentümer mit geringem Haushaltseinkommen zu unterstützen. Das Wohngeld greift nicht in Marktprozesse ein, sondern wirkt mit spezifischer Förderung punktuell starken Belastungen durch steigende Mietkosten bzw. Lasten entgegen. Eine Ausweitung dieses Förderinstruments, z.B. durch Anhebung der Leistung in Lagen mit angespannter Mietsituation oder durch Ausweitung des Berechtigtenkreises, wäre daher eine mindestens genauso wirksame Lösung.<sup>42</sup> Sie hätte weiterhin den Vorteil, dass weder in den Markt noch in das Eigentum stärker regulierend eingegriffen wird und die Förderung zielgenau an Bedürftige erfolgt. Es ist nicht einzusehen, warum gutverdienende Mieter in guten Lagen von reduzierten Mietpreisen profitieren sollten. Die Städte, in denen die Wohnungslage besonders angespannt ist, sind in der Regel dadurch gekennzeichnet, dass es eine stärkere Ungleichheit bei den Einkommensverhältnissen gibt als auf dem Land. Während es in den Städten sehr gut bezahlte Arbeitsplätze gibt, gibt es gleichzeitig auch sehr viele Geringverdiener. Mit dieser Heterogenität der Einkommenssituation geht ein **heterogenes finanzielles Leistungsvermögen** einher. Was für die einen erschwinglich ist, ist für die anderen schlicht nicht bezahlbar. Handlungsbedarf ist aber nur bei der zweiten Gruppe gegeben. Eine Ausweitung des Wohngelds könnte hier Abhilfe schaffen.

Die Abwägung zwischen Eingriffen in das Eigentum und

einer Ausweitung des Wohngelds scheint der Gesetzgeber dennoch zu Lasten der Vermieter und indirekt zu Lasten möglicher Investitionen in Neubau zugunsten der Allgemeinheit der Mieter lösen zu wollen. Dies auch im Eigeninteresse, denn die steigenden Kosten bei einer Ausweitung des Wohngelds gingen zu Lasten der Träger: Bund und Länder.

### 5.4 Baukindergeld

Das sogenannte Baukindergeld ist eine Fördermaßnahme mit dem Ziel, Wohneigentumsbildung von Familien zu fördern, in Form eines staatlichen Zuschusses in Höhe von 1.200 Euro pro Kind und Jahr über einen Zeitraum von zehn Jahren. Das Baukindergeld wird für im Haushalt lebende kindergeldberechtigte Kinder ausgezahlt, sofern das jährliche Haushaltseinkommen 75.000 Euro (plus 15.000 Euro je Kind) nicht übersteigt. Der Förderung unterliegt der Kauf oder Bau einer selbstgenutzten Immobilie (rückwirkend) für den Zeitraum zwischen dem 1. Januar 2018 und dem 31. Dezember 2020 (Datum Kaufvertrag bzw. Baugenehmigung).

Aufgrund des vollumfänglich rückwirkenden Förderanspruchs dürfte der **Mitnahmeeffekt hoch** sein. In den ersten drei Monaten gab es bereits fast 48.000 Anträge auf Baukindergeld mit einer geschätzten Fördersumme von rund 1 Mrd. Euro.<sup>43</sup> Insgesamt wird eine Fördersumme von 10 Mrd. Euro geschätzt.<sup>44</sup> Der kurze Förderzeitraum begünstigt vorrangig die Förderung bereits verwirklichter Projekte oder Projekte, die kurz vor der Umsetzung oder Fertigstellung stehen. Für die Bauwirtschaft, die ohnehin an der Kapazitätsgrenze steht, dürfte dieser nachfrageseitige Impuls fast ausschließlich preistreibend wirken.<sup>45</sup> Zudem wird der **Kauf von Bestandsimmobilien** gleichermaßen gefördert, sodass das Baukindergeld weniger zu zusätzlichem Wohnraum als zu Preisdruck führen wird. Kritisiert wird auch die unsystematische Ausgestaltung, die zu einer problematischen Verteilungswirkung führt. Haushalte mit geringem Einkommen und geringem Eigenkapital kommen trotz der Förderung für einen Kauf nicht in Betracht, da die Förderung keine Lösung für die Problematik der hohen Erwerbsnebenkosten und des gestiegenen Eigenkapitalbedarfs bietet. Stattdessen kommt die Förderung häufig solchen Familien zugute, die nicht darauf angewiesen sind.<sup>46</sup>

42 Vgl. hierzu SVR (2018).

43 Vgl. KfW/BMI: „Drei Monate Baukindergeld – Anträge von fast 48.000 Familien in Deutschland eingegangen“, Pressemitteilung vom 18.12.2018, Frankfurt.

44 Vgl. Michelsen/Bach/Harnisch (2018).

45 Vgl. Feld (2019).

46 Vgl. Michelsen/Bach/Harnisch (2018).

## 6 Geplante Maßnahmen – weitere Eingriffe in das Eigentum

Getreu dem viel zitierten Grundsatz „Eigentum verpflichtet“, gewinnen derzeit Vorschläge an Unterstützung, die teils massiv in das Eigentumsrecht an Wohnraum eingreifen. Dabei wird gerne übersehen, dass **das Recht an Wohneigentum bereits jetzt stark eingeschränkt** wird. Vorschriften wie das Miet- und Wohnungsrecht, das Baurecht, Energieeinsparverordnungen, Denkmalschutz und viele mehr beschränken die Nutzungs- und Verwertungsmöglichkeiten des Eigentümers erheblich.

### 6.1 Eigentumsgarantie des Grundgesetzes

Das Eigentumsrecht ist ein **Grundpfeiler unserer Rechts- und Wirtschaftsordnung** und Grundlage für eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung und die freie Marktwirtschaft. Darum unterliegt Eigentum (und Erbrecht) dem besonderen Schutz der Verfassung: *„Das nach Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistete Eigentum ist von besonderer Bedeutung für den sozialen Rechtsstaat. Der Eigentumsgarantie kommt im Gefüge der Grundrechte insbesondere die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern. Das verfassungsrechtlich gewährleistete Eigentum ist durch Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet. Es soll als Grundlage privater Initiative und in eigenverantwortlichem privatem Interesse von Nutzen sein. Dabei genießt es einen besonders ausgeprägten Schutz, soweit es um die Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen geht.“*<sup>47</sup>

Die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG stellt neben der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG *„die zentrale grundrechtliche Säule der Wirtschaftsverfassung Deutschlands“*<sup>48</sup> dar. Das Privateigentum ist Voraussetzung und Grundlage einer funktionierenden **Marktwirtschaft**, motiviert zu **Eigenverantwortung**, Vermögensbildung und Investition und fördert die persönliche Freiheit. Darum sind Eingriffe des Staates in das Eigentum – egal wie opportun sie in Einzelfällen sein mögen – nicht leichtfertig zu veranlassen. Auf dem Spiel steht bei einer Aushöhlung des Eigentumsrechts nicht nur die Interessen Einzelner, sondern die Rechts- und Wirtschaftsordnung wie wir sie kennen. Das Grundgesetz ist zwar in Bezug

auf die Wirtschaftsordnung neutral. Allerdings sind mit den wirtschaftlichen Freiheitsrechten im Grundgesetz – wie Eigentumsgarantie, Freizügigkeit, Berufsfreiheit, Vertragsfreiheit – keine Zentralverwaltungs- oder Planwirtschaft denkbar.<sup>49</sup> Werden diese Rechte ausgehöhlt, wird ein grundlegender Systemwechsel eingeleitet.

Die Ausgestaltung des Eigentumsrechts obliegt dem Gesetzgeber in der einfachen Rechtsordnung. Gekennzeichnet wird das Eigentum durch die Privatnützigkeit des Eigentums, die Verfügungsbefugnis über das Eigentum und die Rechtsnachfolgegarantie, d.h. die Vererbbarkeit des Eigentums. Der grundrechtliche Eigentumsbegriff geht über den privatrechtlichen Eigentumsbegriff der §§ 903ff BGB hinaus.

Geschützt wird dabei nicht das Vermögen an sich, sondern **einzelne, konkrete vermögenswerte Rechtspositionen**. Eigentum wird verstanden als ausschließliche Herrschaft über eine Sache bzw. eine vermögenswerte Position als eine der Grundlagen von Eigenverantwortlichkeit und der Sozialen Marktwirtschaft. Wohneigentum Privater gehört unstrittig in den Schutzbereich des Art. 14 Grundgesetz.<sup>50</sup> Auf den Schutz des Art. 14 GG können sich im Übrigen nicht nur natürliche Personen, sondern auch inländische juristische Personen berufen.<sup>51</sup> Damit unterliegen auch die privaten Wohnungsbaugesellschaften dem Schutz von Art. 14 GG, zumindest soweit sie im Inland ansässig sind.

Das Eigentum unterliegt jedoch auch der **Sozialbindung** des Art. 14 Abs. 2 GG: *„Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“* Dabei erkennt das Bundesverfassungsgericht (BVerfG), dass die Beschränkungsmöglichkeiten des Gesetzgebers im Hinblick auf das Eigentum Privater umso weiter reichen, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und einer sozialen Funktion steht.<sup>52</sup> Diese Sozialfunktion ist bei Grund und Boden und Gebäuden in besonderem Maße gegeben. *„Das Grundeigentum ist im Hinblick auf seine funktionsgerechte Nutzung gem. Art. 14 Abs. 2 (GG) besonderen Bindungen unterworfen. Die Unvermehrbarkeit von Grund und Boden verbietet es, seine Nutzung dem freien Spiel der Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen [...]. Die Verfassung erlaubt dem Gesetzgeber, die Interessen der Allgemeinheit bei Fragen der Bodenordnung in stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.“*<sup>53</sup> So wird die

47 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.07.2019, 1BvL 1/18, 1BvL 4/18, 1BvR 1595/18, bzw. BVerfG, Beschluss des 1. Senats vom 23.05.2018, 1BvR 97/14, 1BvR 2392/14.

48 Vgl. Gröpl in Gröpl/Windhorst/von Coelln (2017), Art. 14, 1.

49 Vgl. Papier (2019).

50 Vgl. Gröpl in Gröpl/Windhorst/von Coelln (2017), Art. 14, 24.

51 Vgl. Gröpl in Gröpl/Windhorst/von Coelln (2017), Art. 14, 8ff.

52 Vgl. BVerfGE 70, 191 [201], 101, 54 [75f.].

53 Vgl. BVerfGE 104, 1 [12].

Sozialbindung beispielsweise im Städteplanungsrecht aber auch im Kündigungsschutz<sup>54</sup> oder in der Beschränkung von Mieterhöhungen<sup>55</sup> ausgedrückt. Weitere Beispiele sind die Mietpreisbremse, Vorgaben zur energetischen Gebäudesanierung, Vorgaben hinsichtlich des Baus preisgünstiger Wohnungen oder der Bezuschussung von Kindertagesstätten etc. in der Umgebung.

**Art. 14 Grundgesetz:**

**Box 2**

- (1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.
- (2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.
- (3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

**6.2 Enteignung**

Ein Lösungsvorschlag, der derzeit intensiv diskutiert wird, ist die Forderung nach einer Enteignung großer Wohnungsbaugesellschaften bzw. nach einer Sozialisierung ihres Wohnungsbestands. Befürworter dieser Bestrebungen machen die großen Wohnungsbaugesellschaften mit für die steigenden Mieten verantwortlich, verkennen jedoch die **weitreichenden Folgen**, die ein derartiger Eingriff in das Eigentumsrecht hätte.

Eingriffe in das Eigentumsrecht sind **nur dann gerechtfertigt**, wenn sie einen **legitimen Zweck** verfolgen und der **Eingriff als Mittel geeignet, erforderlich und angemessen** ist, um diesen zu erreichen.<sup>56</sup>

Dabei ist die Enteignung – die im Übrigen nur gegen angemessene Entschädigung rechtmäßig ist – die extremste Form eines Eingriffes in das Eigentumsrecht und kann daher immer nur ultima ratio<sup>57</sup> sein. „Zulässig ist eine Enteignung nur in eng begrenzten Ausnahmefällen, in denen konkretes Eigentum unbedingt benötigt wird, um Vorhaben zum Wohle der Allgemeinheit durchzusetzen.“<sup>58</sup>

Eine Enteignung ist nur rechtmäßig, wenn die Enteignung (vgl. Box 2)

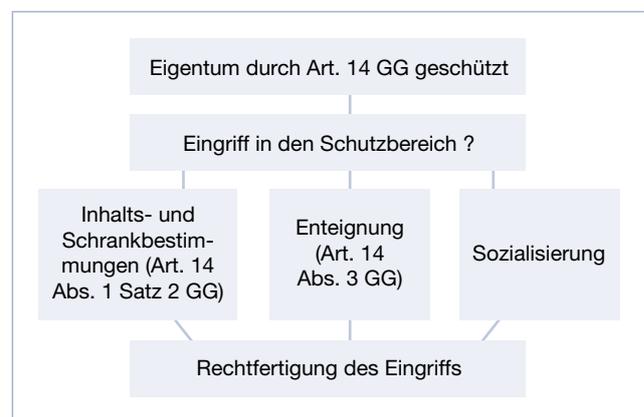
- zum Wohle der Allgemeinheit erfolgt,
- durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt,
- und das Gesetz verhältnismäßig ist, d.h. geeignet, erforderlich und angemessen.

Die äußerste Grenze ist dabei die **Institutsgarantie**, d.h. das Eigentumsrecht an sich darf nicht vollkommen ausgehöhlt werden.

In den diskutierten Fällen der Enteignung zum Zwecke der Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum erscheint dieser Weg nicht gangbar. Zum einen kann die Enteignung immer nur **ultima ratio** sein, d.h. es darf kein denkbares milderes Mittel geben, um den Allgemeinwohlzweck zu erreichen. Angesichts der Vielfalt der zur Verfügung stehenden Instrumente zur Erreichung des Zwecks des Allgemeinwohls,

Abbildung 13: Prüfschema für Eingriffe in das Eigentum

Quelle: Eigene Darstellung.



54 Vgl. BVerfGE 68, 361 [369ff.].

55 Vgl. BVerfGE 71, 230 [247].

56 Vgl. Gröpl in Gröpl/Windhorst/von Coelln (2017) Art. 14, 61ff.

57 Ultima ratio bedeutet wörtlich letztes Mittel und bezeichnet den letzten Lösungsweg, der erst zum Tragen kommt, wenn andere (mildere) Mittel vergeblich eingesetzt wurden.

58 Vgl. Papier (2019).

die allesamt milder wären als eine Enteignung, erscheint hier keine Enteignung denkbar, die dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** entsprechen würde. Zumal als **mildere Alternative immer der Ankauf** möglich wäre. Nur in sehr speziellen Einzelfällen mag eine Enteignung überhaupt in Betracht kommen. Angesichts der Größenordnung der benötigten Wohnungen und **der Tatsache, dass durch Enteignungen keine einzige Wohnung zusätzlich entsteht**, wären Enteignungen in signifikantem Umfang erforderlich, die mit der Werteordnung unserer Verfassung als Konfiskation von Großunternehmen<sup>59</sup> nicht vereinbar wären. Zwar trifft das Grundgesetz keine Grundentscheidung für eine Wirtschaftsordnung, die Werteordnung unserer Verfassung, mit umfangreichen Freiheitsrechten, Eigentumsrechten, Handlungs- und Vertragsfreiheit etc. ist jedoch mit einer Staats- und Planwirtschaft nicht vereinbar. Zumal die Soziale Marktwirtschaft durch den EU-Vertrag als Zielvorgabe für die Union festgeschrieben ist. Marktwirtschaft ist jedoch nur mit einem funktionierenden Eigentumsschutz denkbar.

Ein Quasi-Sonderfall der Enteignung ist die sog. **Sozialisierung** im Sinne von Art. 15 GG. Diese Vorschrift ermächtigt zur Überführung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmittel in Gemeineigentum bzw. Gemeinwirtschaft zum Zwecke der Vergesellschaftung. Diese Ermächtigung – von der **seit Inkrafttreten des Grundgesetzes nie Gebrauch** gemacht wurde – zeugt von der bewussten Offenhaltung der Frage nach der Wirtschaftsordnung durch den Parlamentarischen Rat.<sup>60</sup> Angesichts der politischen Entscheidung zugunsten der Sozialen Marktwirtschaft und der Vorrangigkeit von Unionsrecht dürfte die wirtschaftspolitische Neutralität obsolet geworden sein.<sup>61</sup>

Aus Sicht der Befürworter von Vergesellschaftung hat Art. 15 Grundgesetz einige „Vorteile“. Zum einen ist unklar, ob und inwieweit der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Übermaßverbot auch bei einer Vergesellschaftung im Sinne von Art. 15 Grundgesetz zu beachten sind. Überzeugender erscheint hingegen die gegenteilige Auffassung, dass die Werte und Maßstäbe des Art. 14 GG nicht völlig ausgehebelt werden dürfen, d.h. der Wesensgehalt der Eigentumsgarantie darf nicht ausgehöhlt werden.

Eine zweite offene Frage ist, ob sich die **Entschädigungshöhe** im Sinne des Art. 15 Grundgesetz ebenfalls wie

### Art. 15 Grundgesetz:

### Box 3

Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Für die Entschädigung gilt Artikel 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 entsprechend.

bei Art. 14 Grundgesetz am Verkehrswert zu orientieren hat oder ob ein anderer – niedrigerer Wert – zulässig ist.

Es erscheint in jedem Fall höchst fragwürdig, wenn eine Enteignung gemäß Art. 14 GG am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz scheitert, dann jedoch nach Art. 15 GG als Sozialisierung in allen Aspekten „günstiger“ zu bekommen ist. Mit der Werteordnung des Grundgesetzes scheint dies nicht vereinbar.<sup>62</sup>

Gegen die Vergesellschaftung bzw. die Enteignung sprechen auch ganz praktische Gründe. Die Veräußerung ganzer Immobilienpakete aus dem kommunalen Wohnungsbestand in der Vergangenheit resultierten zum Teil aus den **fehlenden Mitteln für die notwendigen Instandhaltungen** oder Renovierungsmaßnahmen, die die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften und die Kommunen nicht mehr zu leisten vermochten. Es erscheint wenig sinnvoll, **zu niedrigen Preisen veräußerte Wohnungen nun teuer wieder zurückzukaufen**. Der Staat ist nicht der bessere Unternehmer. Die Erfahrungen mit der staatlichen Wohnraumbewirtschaftung insbesondere in Berlin belegen, dass diese eher Investitionen abschreckt als zusätzlichen Wohnraum schafft.

## 6.3 Baugebot

Findige Oberbürgermeister haben zur Lösung der Wohnungsnot die Androhung der Verhängung von Baugeboten ins Spiel gebracht, d.h. die Verpflichtung der Eigentümer brachliegender Grundstücke, diese zeitnah zu bebauen.<sup>63</sup>

<sup>59</sup> Vgl. Papier (2019).

<sup>60</sup> Der Parlamentarische Rat war eine von den Länderparlamenten der drei Westzonen gewählte Versammlung, die – nach Kriegsende – einen auf demokratischen Prinzipien beruhenden politischen Neuanfang für Deutschland einleiten sollte. Der Parlamentarische Rat verabschiedete am 08.05.1949 das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

<sup>61</sup> Vgl. Gröpl in Gröpl/Windhorst/von Coelln (2017), Art. 15, 1ff.

<sup>62</sup> Vgl. Sodan (2019).

<sup>63</sup> Südkurier vom 09.04.2019 „Warum Boris Palmer jetzt Grundstückseigentümer in Tübingen zum Bauen zwingen will“, [https://www.suedkurier.de/baden-wuerttemberg/Warum-Boris-Palmer-jetzt-Grundstueckseigentuerer-in-Tuebingen-zum-Bauen-zwingen-will;art417930,10111831,abgerufen am 10.09.2019](https://www.suedkurier.de/baden-wuerttemberg/Warum-Boris-Palmer-jetzt-Grundstueckseigentuerer-in-Tuebingen-zum-Bauen-zwingen-will;art417930,10111831,abgerufen%20am%2010.09.2019).



18. Juni 2019 verlangt werden. Liegt diese oberhalb der Mietobergrenze, ist sie entsprechend zu kappen.

- Für Wohnraum mit moderner Ausstattung erhöht sich die Mietobergrenze um 1 Euro/qm. Eine moderne Ausstattung liegt vor, wenn der Wohnraum wenigstens drei der folgenden fünf Merkmale aufweist: (1) schwellenlos von der Wohnung und vom Hauseingang erreichbarer Personenaufzug, (2) Einbauküche, (3) hochwertige Sanitärausstattung, (4) hochwertiger Bodenbelag in der überwiegenden Zahl der Wohnräume und/oder (5) Energieverbrauchs-kennwert von weniger als 120 kWh/(m<sup>2</sup>a).
- Für Modernisierungsmaßnahmen besteht eine Anzeigepflicht. Sie dürfen nur in Höhe von 1 Euro/qm umgelegt werden.
- Verstöße gegen die Anforderungen des Berliner Mietengesetzes werden als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld von bis zu 500.000 Euro geahndet.

Der geplante Mietendeckel ist aus mehreren Gründen höchst problematisch. Zum ersten stellt auch der Mietendeckel einen **erheblichen Eingriff** in das **Eigentumsrecht** dar. Zum zweiten besteht für Mieter und Eigentümer eine erhebliche **Rechtsunsicherheit**, ob das Land Berlin überhaupt die **Gesetzgebungskompetenz** für ein derartiges Gesetz inne hat oder ob das Mietrecht des Bundes mit der Mietpreisbremse und der Begrenzung von Modernisierungsumlagen eine abschließende Regelung darstellt, die eine Gesetzgebungskompetenz der Länder aushebelt.<sup>66</sup> Drittens besteht die Gefahr, dass ein Mietendeckel in der Kernstadt zu niedrigeren Mieten als im Umland führt und so die Attraktivität und den **Druck auf den Wohnungsmarkt sogar noch erhöht**. Viertens erscheint fraglich, ob der geplante Mietendeckel in seiner Breite überhaupt erforderlich und geeignet ist, zum angegebenen Ziel der Entspannung der Situation am Wohnungsmarkt beizutragen. Der Mietendeckel mag zwar den Preis für Bestandsmieten festschreiben, aber für Neubauten (immerhin seit 2014) gilt der Mietendeckel nicht, mit dem Ergebnis, dass diese überproportional teuer wür-

den. Modernisierungen und Investitionen in Gebäude würden durch die Beschränkung der Umlagefähigkeit weniger attraktiv. Die Maßnahmen führen kaum zu mehr Neubauten – die einzige Möglichkeit, bei Verknappung tatsächlich Abhilfe zu schaffen –, sondern zu **weniger Neubauten**, da das Klima für Investitionen empfindlich gestört und das Vertrauen potentieller Investoren zerstört wird. Wenn überhaupt, werden dann noch Eigentumswohnungen gebaut. Dies mag dazu beitragen, die Eigentümerquote in Berlin zu erhöhen. Diejenigen, die sich schon die teuren Mieten nicht leisten können, können sich allerdings erst recht keine teuren Eigentumswohnungen leisten. Zudem wird bei dem Einfrieren der Mieten auf dem Status quo – unabhängig vom tatsächlichen Mietniveau – der Gleichheitssatz und auch das Gerechtigkeitsempfinden erheblich gestört. Kann es sein, dass diejenigen, die in der Vergangenheit nur moderat die Mieten erhöht haben, nun mit dauerhaft niedrigeren Mieteinnahmen „bestraft“ werden? Erhöht hat – quasi kurz vor Ladenschluss – hingegen die landeseigene Wohnungsbaugesellschaft Degewo ihre Mieten.<sup>67</sup> Ein Verhalten, das wirtschaftlich sinnvoll ist – als Zeichen einer landeseigenen Wohnungsbaugesellschaft hingegen fatal.

Die **Deckelung von Mieten** ist im Übrigen **nachteilig** für diejenigen **Mieter, die sich auf dem Wohnungsmarkt ohnehin schwertun** wie Personen mit unregelmäßigem Einkommen, Familien mit vielen Kindern etc. Diese können bei einer Deckelung der Mieten nicht einmal ihre „Nachteile“ über die Bereitschaft zur Zahlung höherer Mieten kompensieren, sondern kommen zukünftig – so die Befürchtung – gar nicht zum Zuge. Belohnt werden hingegen Mieter in wohl-situierten Gegenden mit gutem Haushaltseinkommen und ohne Kinder.

Zuallerletzt droht der Mietendeckel, sobald er eingeführt ist, zu perpetuieren. Mit Auslaufen der Deckelung z.B. nach fünf Jahren könnte es Jahre dauern, bis erneut ein rechtssicherer Mietspiegel vorliegt. Denn nach Auslaufen des Mietendeckels dürfen in den neuen Mietspiegel nur neuvereinbarte Mieten einbezogen werden. Damit würde der Mietspiegel zukünftig als Begrenzung für Mieterhöhungen fehlen. Die geplante Einführung eines Mietkatasters als Alternative dürfte das kaum kompensieren.

<sup>66</sup> Kritisch zu einer Gesetzgebungskompetenz der Länder: Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (2019a), (2019b), (2019c), eine widerstreitende Auffassung vertreten Mayer/Artz (2019).

<sup>67</sup> Vgl. Berliner Morgenpost vom 20.06.2019 „Degewo erhöht trotz Mietendeckel die Miete“, <https://www.morgenpost.de/berlin/article226228903/Mietendeckel-in-Berlin-Degewo-erhoeht-trotzdem-die-Miete.html> abgerufen am 10.09.2019.

## 7 Lösungsansätze

Das Grundproblem steigender Mieten und auch Kaufpreise in den Städten liegt in einem begrenzten Angebot bei wachsender Nachfrage begründet, welche aufgrund der demografischen Entwicklung und dem starken Zuzug in die Städte auf absehbare Zeit nicht nachlassen wird.

Damit liegt es auf der Hand, **vordringlich angebotsseitig auf den Wohnungsmarkt einzuwirken**. Um dieses Ziel zu erreichen, sind verschiedene Maßnahmen erforderlich bzw. hilfreich.

### 7.1 Investitionen fördern

Statt Investitionen in Wohnraum durch Regulierung und Zwangsmaßnahmen abzuschrecken muss Investitionstätigkeit gefördert und gestärkt werden, durch die Herstellung der entsprechenden Rahmenbedingungen wie **Rechtssicherheit**, ein **positives Investitionsklima** und eine **Fülle von Einzelmaßnahmen** wie nachfolgend aufgeführt.

### 7.2 Bereitstellung von Flächen

In den Stadtgebieten fehlt es regelmäßig an bezahlbarem Bauland bzw. an Bauland überhaupt. Städte mit **Baulandreserven** haben die Möglichkeit, günstiges Bauland freizugeben und so Wohnungsbau im benötigten Segment zu fördern. Dabei könnte die Vergabe günstigen Baulands von gewissen Parametern der Bebauung abhängig gemacht werden (Bau von Sozialwohnungen oder Verpflichtung zur Begrenzung der Miete für die zu bauenden Objekte).

Ein Negativbeispiel bildet Berlin, das zwar in Form des Tempelhofer Felds über erhebliche Baulandreserven verfügt, diese aber – als Ergebnis eines Volksentscheids 2014 – nicht zur Bebauung freigab. Mehrere tausend Wohnungen hätten zwischenzeitlich an dieser Stelle entstehen können. Das wäre sicher nicht die alleinige Lösung des Problems gewesen, aber immerhin ein Baustein. Zwischenzeitlich ist die Diskussion um die Bebauung des Tempelhofer Felds neu entfacht, mit einer größeren Unterstützung für eine (Rand-)Bebauung. Es wäre zu begrüßen, wenn diese Überlegungen tatsächlich zu Wohnungsbau führen. Allerdings wurde bereits viel Zeit vertan und

man steht noch ganz am Anfang von Entscheidungsfindung, Planung und Ausführung.

Insoweit die innerstädtischen Flächen begrenzt sind, müssen Alternativen geprüft werden. So können vorhandene **Baulücken** genutzt werden oder die Schaffung zusätzlicher Flächen durch Aufstockung von Wohn- oder Nutzgebäuden bzw. auf Flächen wie Parkplätzen, Supermärkten etc. schnellstens ermöglicht werden. Notfalls muss das Baurecht angepasst werden, um diese Verdichtung zu schaffen bzw. die Genehmigungen vereinfacht zügig erteilen zu können.

Die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik – **Baulandkommission**“ hat am 2. Juli 2019 Handlungsempfehlungen zur nachhaltigen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik vorgelegt.<sup>68</sup> Die vorgeschlagenen Maßnahmen decken mit unterschiedlichen Vorgehensweisen ein weites Spektrum ab, u.a.:

- Die Baulandkommission empfiehlt Bund, Ländern und Kommunen, eigene Liegenschaften vergünstigt für bezahlbaren Wohnungsbau bereitzustellen und die haushaltsrechtlichen Vorgaben dafür anzupassen, soweit dies erforderlich ist.<sup>69</sup>
- Die Kommunen sollen wirtschaftlich tragfähige, verbindliche und transparente Kriterien für die Vergabe von Grundstücken in Kombination mit der Schaffung von Baurechten einführen, um bei angemessener Flexibilität eine Gleichbehandlung der Investoren zu erzielen.
- Eine aktive Liegenschaftspolitik der Kommunen sowie Umsetzungsunterstützung durch die Länder.
- Die Ausschöpfung baurechtlicher Instrumente, d.h. bei der Anwendung bestehender Rechtsinstrumente und bei der Verbesserung der Wirksamkeit von Instrumenten zur Baulandmobilisierung (z.B. Stärkung des Wohnens als Allgemeinwohl, einfache Wohnungsbaupläne innerorts etc.)
- Finanzielle Unterstützung (v.a. durch Bund und Länder) z.B. bei der Reaktivierung von Brachen, Entlastungen bei der Grunderwerbsteuer, Erweiterung der Kapazitäten in der Verwaltung etc.

<sup>68</sup> Baulandkommission (2019).

<sup>69</sup> Viele Kommunen sind haushaltsrechtlich gezwungen, Grundstücke zu Höchstpreisen zu veräußern.

Die Empfehlungen richten sich an die Baulandmobilisierung für Wohnbebauung. Dies ist gleichzeitig einer der Kritikpunkte, da die **Baulandknappheit auch andere Bereiche, z.B. gewerbliche Nutzung, betrifft**. Die einseitige Förderung von Wohnungsbau führt zu Verzerrungen. Die umfangreichen Empfehlungen können an dieser Stelle nicht im Einzelnen bewertet werden. Einige Ansätze der Deregulierung und der Mobilisierung von Flächen sind vielversprechend. Andere führen hingegen zu **Wettbewerbsverzerrung** oder sind geeignet, Marktteilnehmer auszuschließen und daher nicht zu empfehlen. Eines ist jedoch klar: Ohne die Kommunen und ohne eine abgestimmte und sinnvolle Flächennutzung und -mobilisierung geht es nicht. In vielen Städten und Kommunen fehlt es an durchdachten und umfassenden Konzepten über eine angemessene Nutzung der verfügbaren Flächen, an Visionen für die Stadt der Zukunft, eine sinnvolle Verteilung von Wohnfläche, Gewerbeflächen, Flächen zur Verkehrsnutzung, Grünflächen etc. In der Regel fehlt bereits ein Überblick über die brachliegenden, ungenutzten oder umnutzbaren Flächen. Hier kann die Digitalisierung helfen.

### 7.3 Verkürzte Verfahren

Die Umsetzung von Bauprojekten beginnt schon mit der Planung und der Einholung der erforderlichen Genehmigungen. Dabei kann viel Zeit vergehen. Zu dem komplexen Baurecht und den vielen Bauvorschriften kommen häufig Kapazitätsengpässe bei den zuständigen Behörden. Abhilfe bzw. Erleichterungen könnten vereinfachte und verkürzte Verfahren sowie der Aufbau von Personal in der Verwaltung schaffen.

### 7.4 Deregulieren

Die hohen Standards für Bauen in Deutschland haben ihren Sinn und sollten nicht ohne Not aufgegeben werden. An manchen Stellen wären jedoch Erleichterungen möglich, ohne Qualitäts- oder Sicherheitsverluste hervorzurufen. So unterscheidet beispielsweise die deutsche Musterhochhausrichtlinie nur zwei Kategorien. Durch die Einstufung eines

Baus als Hochhaus steigen die Baukosten wegen zusätzlicher Vorgaben, z.B. beim Brandschutz. In Österreich wird hingegen zwischen drei Kategorien unterschieden. Die mittlere Kategorie ermöglicht ein höheres Bauen unter Berücksichtigung moderner Möglichkeiten der Feuerwehr und damit günstigeres Bauen. In Deutschland wird die Traufhöhe von Nicht-Hochhäusern regelmäßig von der Länge der Leitern der Feuerwehr abhängig gemacht.<sup>70</sup>

Es besteht auch ein gewisser Zielkonflikt zwischen Klimaschutz und dem Wunsch nach günstigem Wohnraum. Die Vorschriften zur Energieeffizienz machen Bauen teuer (vgl. Kapitel 4.2).

### 7.5 Attraktivität des Umlands stärken

Ein Trend, der sich in allen A-Städten beobachten lässt, sind **Ausweichtendenzen ins Umland**.<sup>71</sup> Am Beispiel Berlin und Frankfurt zeigt sich, dass sich die Umlandkreise fast ohne Ausnahme durch günstigere Miet- und Preisniveaus auszeichnen.<sup>72</sup>

Eine Aufwertung des Umlands über die **Schaffung oder Verbesserung von Infrastruktur** wie öffentlicher Nahverkehr, Kindertagesstätten, Schulen, Krankenhäuser oder Ärztezentren kann Entlastung für die Städte bringen. Sinnvoll ist eine Ausweitung anhand vorhandener Verkehrsstrassen wie Bahnlinien oder S-Bahnlinien. Auch Städte, die nicht in unmittelbarer Nähe zu Großstädten liegen, können so attraktiv werden. Ein Beispiel hierfür ist die Stadt Montabaur, die durch den ICE-Bahnhof und die dadurch entstandene Erreichbarkeit der Städte Köln und Frankfurt erheblichen Zuzug erreicht. Die Einbeziehung auch entfernter liegender Städte nimmt an Bedeutung zu, da in den Speckgürteln vieler Großstädte inzwischen ähnliche Preisentwicklungen wie in den Kernstädten zu beobachten und auch dort die Kapazitäten begrenzt sind.

Die Attraktivität kleiner Städte im näheren und ferneren Umland zu erhöhen ist der richtige Weg, um einen Ausgleich zwischen Stadt und Land zu finden. Die zunehmende Digitalisierung und die Möglichkeiten im Homeoffice zu arbeiten, können hierfür eine Chance bieten.

70 Vgl. ZIA – Zentraler Immobilienausschuss e.V. – Position zu den Empfehlungen der Baulandkommission.

71 Vgl. Wandzik/Wunsch/Müller (2019), S. 260.

72 Vgl. Wandzik/Wunsch/Müller (2019), S. 261.

## 7.6 Immobilienerwerb fördern

Wohnen im **Eigenheim schützt dauerhaft vor steigenden Mieten**, dient der Vermögensbildung und zur Absicherung im Alter. Immobilienkäufer profitieren darüber hinaus von steigenden Hauspreisen. Für viele Ersterwerber – gerade in den einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten – ist es allerdings mit größten Schwierigkeiten verbunden, das erforderliche Eigenkapital aufzubringen. Verschärft wird die Problematik durch hohe Transaktionskosten, die zusätzliches Kapital erfordern. Eine Reduktion der Transaktionskosten, d.h. der Nebenerwerbskosten, wäre sinnvoller als kurzfristige Fördermaßnahmen wie das Baukindergeld (vgl. Kapitel 5.4). Hier könnte eine Reduktion der ausufernden Grunderwerbsteuersätze und die Einführung des Bestellerprinzips für die Maklergebühren Abhilfe schaffen.

Fördermöglichkeiten zum Aufbau von Wohneigentum bzw. allgemein zum Aufbau von Vermögen sollten geprüft werden. Vorrangig ist allerdings in jedem Fall eine **Reduktion der Nebenerwerbskosten**, da nur diese langfristig zu mehr Flexibilität auf dem Immobilienmarkt führen wird. Wer heute eine Immobilie kauft, muss einen mindestens um die Nebenerwerbskosten (bis zu 15 Prozent) höheren Wiederverkaufspreis erzielen, damit er nicht mit Verlust verkauft.

## 7.7 Unbequeme Fragen

Vielleicht ist es aber auch an der Zeit, sich ein paar unbequeme Fragen zu stellen. Wenn das bestehende Recht, das den Bestandsmieter schützt, dazu führt, dass der Wohnungsmarkt unflexibel wird und es extreme (Preis-)Unterschiede zwischen Bestands- und Neumieter gibt, wäre eine Flexibilisierung nicht gerechter? **Muss der Schutz der Bestandsmieter gesenkt werden** zum Wohle aller? Damit nicht gerade diejenigen, die beruflich oder familiär bedingt ihre Wohnsituation verändern müssen, unter Wohnungsmangel leiden? Könnte man bei Liberalisierung des Mietrechts die Interessen der Bedürftigen nicht über Härtefallregelungen berücksichtigen?

Eine Angleichung von Bestands- und Neumieter würde

zu einer Flexibilisierung beitragen. Mieter müssten bei Änderung ihrer persönlichen Situation oder Bedürfnisse nicht krampfhaft an einer ungeeigneten Wohnung festhalten, weil – auch kleinere – Alternativwohnungen deutlich teurer sind als die vorhandene Wohnung. Die bestehenden Regelungen zum Mieterschutz, insbesondere zur Begrenzung der Preiserhöhung bei Bestandsmieten, führen zu einer Verfestigung der Verhältnisse.

Dies führt letztlich zu der Frage, ob es ein **Wohnrecht im angestammten Quartier gibt**? So verständlich der Wunsch ist, in seiner angestammten Umgebung zu bleiben, so sind andererseits auch die Interessen der zunehmenden Zahl von Wohnungssuchenden zu berücksichtigen, die aus beruflichen, familiären oder sonstigen nachvollziehbaren Gründen ein bestimmtes Stadtviertel bevorzugen.

Warum sind Investitionen in den Bestand, die Verbesserung der Qualität von Wohnraum oder Ausbau von Dachgeschossen in manchen Gegenden als Zeichen von Gewinnorientierung und „Gentrifizierung“ verpönt, wenn doch jede zusätzliche Wohnung den Wohnungsmarkt entlastet?

All diese Fragen sind unbequem, sollten jedoch sachlich abgewogen werden, um die Interessen aller Beteiligten auf dem Wohnungsmarkt adäquat zu berücksichtigen.

## 7.8 Fazit

Neue Wohnungen entstehen nicht von heute auf morgen. Dennoch ist die **Schaffung von mehr Wohnraum** der einzige Weg, um dem Druck auf dem Wohnungsmarkt langfristig zu begegnen. Statt durch überbordende Regulierung und Rechtsunsicherheit das **Investitionsklima** nachhaltig zu verschlechtern und so Investitionen in Wohnraum zum Erliegen zu bringen, sollte im Gegenteil jegliche Maßnahme zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums genutzt werden – sei es über Deregulierung, schnellere Verfahren oder die Bereitstellung von Bauland. Die **Stärkung der Attraktivität des Umlands** durch Infrastrukturmaßnahmen kann die Wohnungsmärkte in den Kernstädten entlasten. Die **Senkung der Nebenerwerbskosten** wie Maklergebühren und Grunderwerbsteuer ermöglicht weiteren Bevölkerungsschichten den Erwerb von **Wohneigentum** als Schutz vor steigenden Mieten, zur Vermögensbildung und als Vorsorge für das Alter.

## Literaturverzeichnis

- Baldenius, Till, Kohl, Sebastian und Moritz Schularick** (2019): Die neue Wohnungsfrage – Gewinner und Verlierer des deutschen Immobilienbooms, Bonn.
- Baulandkommission** (2019): Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission), Berlin.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2018): Sharing Economy im Wirtschaftsraum Deutschland, Analyse des Stellenwerts im Allgemeinen sowie Untersuchung der Handlungsoptionen im Einzelsegment „Vermittlungsdienste für Privatunterkünfte“, Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln in Zusammenarbeit mit DICE Consult, Berlin.
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht** (2019): Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18.07.2019, - 1 BvL 1/18 -, Rn. (1-121).
- CDU** (2019): Ergebnis Koalitionsausschuss Wohnen-Mieten vom 18.08.2019, [https://www.cdu.de/system/tdf/media/ergebnis\\_koalitionsausschuss\\_wohnen-mieten\\_0.pdf?file=1&type=field\\_collection\\_item&id=19446](https://www.cdu.de/system/tdf/media/ergebnis_koalitionsausschuss_wohnen-mieten_0.pdf?file=1&type=field_collection_item&id=19446), abgefragt am 10.09.2019.
- Deloitte** (2019): Property Index, Overview of European Residential Markets, Where does residential price growth end? 8th edition.
- Deschermeier, P., Haas, H., Hude, M. und Voigtländer, M.** (2016): A first analysis of the new German rent regulation, International Journal of Housing Policy 16 (3), S. 293–315.
- Dustmann, Christian, Fitzenberger, Bernd und Markus Zimmermann** (2018): Housing Expenditures and Income Inequality, CReAM discussion paper, CPD 16/18, London.
- Eilfort, Michael und Jörg König** (2017): Verpasste Chancen der Länderfinanzausgleichsreform, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2017 Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Tübingen.
- Feld, Lars P.** (2019): Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft 2019 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung, in: Feld, Lars P., Schulten, Andreas, Müller, Sebastian, Wandzik, Carolin und Harald Simons: Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft 2019 des Rates der Immobilienweisen im Auftrag des ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V., Berlin, S. 27-88.
- Gröpl, Christoph, Windthorst, Kay und Christian von Coelln** (2017): Grundgesetz, Studienkommentar, München.
- Kholodilin, Konstantin, Mense, Andreas und Claus Michelsen** (2018): Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktproblems, DIW Wochenbericht Nr. 7, Berlin.
- Lang, Joachim und Michael Eilfort** (Hrsg.) (2013): Strukturreform der deutschen Ertragsteuern, Bericht über die Arbeit und Entwürfe der Kommission „Steuergesetzbuch“ der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Mayer, Franz C. und Markus Artz** (2019): Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Aspekte eines „Mietendeckels“ für das Land Berlin, Rechtsgutachten für die Fraktion der SPD im Abgeordnetenhaus von Berlin, Bielefeld.
- Michelsen, Claus, Bach, Stefan und Michelle Harnisch** (2018): Baukindergeld: Einkommensstarke Haushalte profitieren in besonderem Maße, DIW aktuell Nr. 14, Berlin.
- Papier, Hans-Jürgen** (2019): „Angriff auf unsere Werte“, Interview im Handelsblatt vom 20. Mai 2019, Seite 8f.
- Sodan, Helge** (2019): Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag vom BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V., Berlin.
- Sagner, Pekka und Michael Voigtländer** (2018): Die Erschwinglichkeit von Wohnraum – Analyse für alle deutschen Kreise, IW-Gutachten im Auftrag Deutsche Reihenhaus AG, Köln.
- Statista** (2019): Eigentümerquote in Deutschland im Zeitraum von 1998 bis 2014 nach Bundesländern.
- Statistisches Bundesamt** (2018): Bauen und Wohnen Baugenehmigungen / Baufertigstellungen Lange Reihen z. T. ab 1949.
- Statistisches Bundesamt** (2019a): Bevölkerung im Erwerbsalter sinkt bis 2035 voraussichtlich um 4 bis 6 Millionen, Pressemitteilung Nr. 242 vom 27.06.2019, Bonn.
- Statistisches Bundesamt** (2019b): Bevölkerung in Deutschland: 83,0 Millionen zum Jahresende 2018, Pressemitteilung Nr. 244 vom 27.06.2019, Bonn.

**Statistisches Bundesamt** (2019c): Baugenehmigungen 2018, Pressemitteilung Nr. 097 vom 14.03.2019, Bonn.

**SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2018): Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, Jahresgutachten 2018/19, Wiesbaden.

**Voigtländer, Michael** (2019): Das Bestellerprinzip in der Immobilienvermittlung, IW-Trends, 1/2019, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

**Voigtländer, Michael und Björn Seipelt** (2018): ACCENTRO-IW-Wohnkostenreport 2018, Eine Analyse von Mieten und Wohnnutzerkosten für 401 Kreise, IW-Gutachten für die ACCENTRO Real Estate AG, Berlin.

**Voigtländer, Michael, Deschermeier, Philipp, Henger, Ralph und Björn Seipelt** (2017): Zuwanderung in die Großstädte und resultierende Wohnungsnachfrage, IW-Gutachten für die d.i.i. Deutsche Invest Immobilien GmbH, Köln.

**Wandzik, Carolin, Wunsch, Sebastian und Wladimir Müller** (2019): Frühjahrsgutachten Wohnimmobilien 2019, in: Feld, Lars P., Schulten, Andreas, Müller, Sebastian, Wandzik, Carolin und Harald Simons: Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft 2019 des Rates der Immobilienweisen im Auftrag des ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V., Berlin, S. 231-259.

**Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages** (2019a): „Gesetzgebungskompetenz für ein zeitlich begrenztes Verbot von Mieterhöhungen und Vereinbarkeit mit Art. 14 GG“, Deutscher Bundestag WD 3 - 3000 - 149/19 vom 18.06.2019, Berlin.

**Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages** (2019b): „Mietpreisregulierung durch die Länder, Möglichkeit einer Regelung durch Gesetz oder Rechtsverordnung sowie Vereinbarkeit mit Art. 14 GG“, Deutscher Bundestag WD 3 - 3000 - 017/19 vom 11.02.2019, Berlin.

**Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages** (2019c): „Gesetzliche Mietpreisregulierung durch die Länder aufgrund der Gesetzgebungskompetenz für das Wohnungswesen“, Deutscher Bundestag WD 3 - 3000 - 029/19 vom 05.02.2019, Berlin.

## Executive Summary

Die Debatte um die Forderung nach (mehr) bezahlbarem Wohnraum wird mit Verve geführt und wird dennoch – oder gerade deswegen – der Komplexität dieses Themas nicht gerecht.

Eine genauere Untersuchung der Preise für Wohnraum in Deutschland sowie im internationalen Vergleich zeigt ein **sehr heterogenes Bild** auf. In der Gesamtheit ist die Entwicklung der Wohnungsmieten moderat. Setzt man die Mieten ins Verhältnis zum Einkommen, so zeigt sich in weiten Teilen Deutschlands sogar eine größere Erschwinglichkeit von Wohnraum dank stärker gestiegener Löhne.

Deutliche Preissteigerungen gibt es jedoch bei den **Neuvertragsmieten** in den sieben A-Städten (Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Köln, München und Stuttgart) und auch in den 127 größeren Städten in Deutschland, während die Bestandsmieten nur langsam ansteigen. Der **Schutz für Bestandsmieter vor deutlichen Mieterhöhungen erscheint ausreichend**, während Wohnungssuchende und Neumieter gerade in den Städten von stark steigenden Mieten bei begrenztem Angebot betroffen sind.

Die Kaufpreise für Häuser sind in den letzten Jahren signifikant gestiegen. Angesichts des **niedrigen Zinsniveaus** ist Wohneigentum in vielen Fällen allerdings immer noch attraktiver als Mieten – allerdings nur für diejenigen, die die erforderliche Eigenfinanzierung stemmen können. Die im internationalen Vergleich traditionell niedrige Eigentumsquote in Deutschland hat zur Folge, dass nur wenige Bevölkerungsteile von den steigenden Immobilienpreisen durch Vermögenszuwachs profitieren.

Die Ursachen für die Preisentwicklung sind vielschichtig und doch im Wesentlichen auf einen gemeinsamen Nenner herunterzubrechen: **Das Angebot ist vielerorts bei wachsender Nachfrage zu gering**. Mangelndes Bauland, ein hoher Grad an Regulierung, angesichts des Baubooms wachsende Baukosten bei mangelnden Kapazitäten, hohe Erwerbsnebenkosten und steigende laufende Kosten tun ihr Übriges dazu. Die Haus- und Wohnungspreise werden zusätzlich vom sinkenden Zinsniveau beeinflusst, welches Hauskredite billig und Immobilien als alternative – und sichere – Anlageform auch für ausländische Investoren interessant machen. Zweckentfremdetes Wohnen, d.h. die kurzfristige Vermietung von Wohnraum über Internet-Plattformen, ist als Faktor hingegen zu vernachlässigen, zu gering ist der Anteil am Gesamtwohnungsmarkt.

Die von der Politik vorgeschlagenen oder bereits umgesetzten Maßnahmen sind nur eingeschränkt wirksam, viele davon wirken sogar **kontraproduktiv**. Eingriffe in die Miethöhe wie die **Mietpreisbremse** oder der in Berlin geplante **Mietendeckel** sind **reine „Symptomtherapie“** und Klientelpolitik und bekämpfen nicht die Ursachen von Wohn-

raummangel. Sie begünstigen die Mieter, die eine regulierte Wohnung anmieten können oder bereits angemietet haben, während die anderen zu dann erschwerten Bedingungen auf den nicht regulierten Wohnungsmarkt angewiesen sind. Zudem wird die preisliche Attraktivität der Städte mit Mietpreisbegrenzung erhöht und damit der Zuzug und der Druck auf den Wohnungsmarkt. Von Mietpreisbremse und Mietendeckel profitieren viele, die es nicht nötig haben. Dies als sozial gerecht zu proklamieren, ist eine sträfliche Missachtung derer, die tatsächlich Unterstützung benötigen. **Besser** wäre eine **Ausweitung des Wohngelds** als **gezielte Förderung** für einkommensschwache Haushalte ohne Eingriff in die Preisbildung am Markt oder in das Eigentumsrecht der Vermieter.

Ohnehin wird an vielen Stellen die Sozialbindung des Eigentums eingefordert, in völliger Verkennung der zahlreichen bereits bestehenden Beschränkungen des Eigentumsrechts an Wohnraum wie Bauvorschriften, Kündigungsschutz, Begrenzung von Mieterhöhungen etc. Jede zusätzliche Beschränkung stellt daher einen weiteren Eingriff in das Eigentumsrecht dar und verhindert Investitionen.

Angesichts der Bedeutung der Wohnung für den Einzelnen steht diese zu Recht unter dem besonderen Schutz unserer Verfassung. Dies gilt allerdings ebenso für das **Eigentumsrecht als einer der Grundpfeiler unserer Rechts- und Wirtschaftsordnung**. Eingriffe in das Eigentum sind nur begrenzt zuzulassen. Enteignungen können immer nur ultima ratio sein, d.h. nur dann als Mittel eingesetzt werden, wenn jedes andere mildere Mittel versagt hat. Das ist jedoch nicht der Fall – und wäre auch nicht zielführend. **Durch Enteignungen entsteht kein zusätzlicher Wohnraum**.

Statt durch überbordende Regulierung und Enteignungsdrohungen jegliche Investitionstätigkeit zum Erliegen zu bringen, sollte der **Fokus auf die Ausweitung des Angebots** und **Förderung von Investitionen** gelegt werden. Die Bereitstellung von günstigem Bauland, verkürzte Verfahren und Deregulierung sind hierzu wichtige Ansatzpunkte. Zur **Entlastung der Kernstädte** sollte durch Infrastrukturmaßnahmen die **Attraktivität des Umlands gestärkt** werden und ein Fokus auf der **Förderung von Immobilieneigentum** liegen. Letzteres erfüllt gleich einen doppelten Zweck: Eigentum schützt dauerhaft vor steigenden Mietpreisen und trägt zu Vermögensaufbau und Altersabsicherung bei.

Und vielleicht muss man sich auch **mit unpopulären Fragestellungen auseinandersetzen**, z.B. mit der Frage, ob nicht der hohe Schutz der Bestandsmieter zu einem unflexiblen und verfestigten Wohnungsmarkt auf Kosten von Wohnungssuchenden und Neumieter führt mit der Folge, dass im Interesse der Allgemeinheit eine Flexibilisierung angezeigt wäre.