

»» Es werden genug Wohnungen genehmigt – sie müssen nur gebaut werden

Nr. 188, 13. November 2017

Autor: Martin Müller, Telefon 069 7431-3944, martin.mueller@kfw.de

KfW Research hat das Forschungsinstitut empirica mit einer Analyse der deutschen Wohnungsmärkte und einer Prognose bis 2030 beauftragt.¹ Auf Basis der Studie und weiterer Untersuchungen ergibt sich folgendes Bild:

- In den Ballungsregionen wird weiterhin zu wenig gebaut. Deutschlandweit wurden 2016 rund 80.000 bis 120.000 Wohnungen weniger fertig gestellt als erforderlich wären, um die Wohnungsengpässe zu beseitigen. Ohne eine Ausweitung der Bautätigkeit werden Knappheit und Mieten in wachsenden Ballungsregionen wie Berlin, München und dem Rhein-Main-Gebiet in den nächsten Jahren weiter zunehmen.
- In den vergangenen Jahren wurden 600.000 Wohnungen mehr genehmigt als fertig gestellt. Große zeitliche Verzögerungen bei der Fertigstellung von Mietwohnungen gibt es u. a. in Berlin, München, Hamburg und Frankfurt. Die Ursache ist vor allem in den mehrjährigen Fertigstellungszeiten zu suchen, aber auch in Fachkräftengpässen sowie darin, dass sich zumindest in einigen Metropolen Baulandeigentümer Baugenehmigungen auf Vorrat erteilen lassen, weil sie auf steigende Erstbezugsmieten oder Verkaufspreise spekulieren.
- Die Bevölkerung wird bis 2020 voraussichtlich noch durch Zuwanderung um 400.000 Personen auf einen Spitzenwert von 83 Mio. zunehmen. Der Großteil der Zuwanderer ist aus den EU-Staaten zu erwarten. Da viele Flüchtlinge in ihre Heimatländer zurückkehren, könnte sich die Zuwanderung von Flüchtlingen per Saldo in eine Abwanderung umkehren.
- Die Wohnungsnachfrage wird vor allem in den Ballungsregionen weiter steigen, was mancherorts zu weiteren Engpässen und deutlichen Mietsteigerungen führen kann. Der Abbau des enormen Bauüberhangs kann jedoch erheblichen Druck von den Wohnungsmärkten in den Ballungsräumen nehmen.

Um die Nachfrage nach neuen Wohnungen zu befriedigen, müssten bis 2030 etwa 4,4 Mio. Wohnungen gebaut werden. Die Hälfte davon entfällt auf Ein- und Zweifamilienhäuser. Selbst genutztes Wohneigentum wird für die Altersvorsorge an Bedeutung gewinnen. Die Wohneigentumsquote in Deutschland wird von derzeit 46 auf 47 % im Jahr 2030 steigen.

- Binnenwanderung und Auslandszuwanderung haben zu einer Spaltung der Mietwohnungsmärkte geführt. Die Binnenwanderung ist maßgeblich auf den Trend zu höheren Bildungsabschlüssen zurückzuführen. Die Migration erhöht in Ballungsregionen und begehrten Studentenstädten den Wohnungsbedarf, in dünner besiedelten Regionen dagegen den Wohnungsleerstand. Die Folge: Dort, wo die Mieten ohnehin schon hoch waren, sind sie stark gestiegen. Dort, wo sie niedrig waren, sind sie nur mäßig gestiegen oder gesunken. Der Trend zur Bevölkerungskonzentration in Ballungsregionen wird sich voraussichtlich fortsetzen.

- Der empirische Befund legt nahe, dass Immobilienpreise u. a. in Berlin, München, Frankfurt und Stuttgart spekulativ überhöht sind. Investoren, die zu diesen Preisen kaufen, weil sie auf stärker steigende Mieten setzen, gehen ein hohes Risiko bei relativ geringer Mietrendite ein. Eine bundesweite Immobilienblase mit gesamtwirtschaftlichen Risiken liegt jedoch bisher nicht vor. Eine gesamtwirtschaftlich bedenkliche Häufung risikoreicher Finanzierungen ist nicht festzustellen. Bilanzauswertungen ergaben, dass sich die Eigenkapitalquote in der Immobilienwirtschaft erhöht hat.

- In den Ballungsräumen stößt die Mobilisierung von Bauland zunehmend an Grenzen. Das gilt vor allem für die Kernstädte in Höchstpreisregionen wie München oder Frankfurt. Ohne Einbeziehung der Umlandgemeinden werden sich die Engpässe nur unzureichend reduzieren lassen.

- Sollten Fördermittel zur Ankurbelung des Wohnungsbaus eingesetzt werden, sollte darauf geachtet werden, dass in schrumpfenden Regionen die Wohnungsleerstände nicht durch Fehlanreize erhöht werden. Da die Einwohnerzahl in der Mehrzahl der Kommunen in einigen Jahren voraussichtlich wieder sinkt, steigen hierfür die Risiken.

- Zahlenmäßig wurden in Deutschland genug Bauvorhaben genehmigt, um die Nachfrage zu bedienen. Die Umsetzung dauert im Mietwohnungsbau jedoch wenigstens zwei bis drei Jahre. Es könnte sich lohnen, dass eine Kommission analog zur Baukostensenkungskommission den gesamten Prozess von der Baulandbereitstellung bis zur Baufertigstellung analysiert und Empfehlungen zur schnelleren Umsetzung von Bauvorhaben erarbeitet.

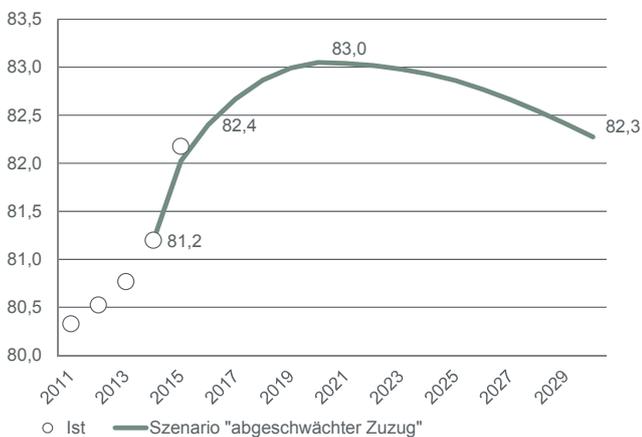
Die Wohnungsmärkte in Deutschland werden bis 2030 durch zwei Entwicklungen geprägt

Viele Wohnungsmärkte werden (wieder) schrumpfen und die Risiken steigen

Demografisch stehen die Zeichen in Deutschland derzeit fast überall auf Wachstum. Im Jahr 2015 ist in nur 29 von 402 Landkreisen und kreisfreien Städten die Bevölkerung geschrumpft. Fünf Jahre zuvor sah dies noch anders aus: 2010 ging die Bevölkerung in 276 Landkreisen zurück. Nach 2020 wird Schrumpfung voraussichtlich wieder zur Normalität werden (Grafik 1). Es ist zu erwarten, dass die Zuwanderung aus der EU weiter zurückgeht und die Flüchtlingszuwanderung auf niedrigem Niveau bleibt, wenn keine neuen krisenhaften Entwicklungen eintreten. Die Mehrzahl der Kreise wird dann bis 2030 Bevölkerung verlieren. Das liegt vor allem an der niedrigen Geburtenrate: Ohne Zuwanderung aus dem Ausland würde die Bevölkerung in Deutschland derzeit um rund 300.000 Personen pro Jahr abnehmen.

Für Wohnungsunternehmen und private Immobilienbesitzer bedeutet dies steigende Risiken: Leerstände werden vielerorts wieder oder weiter zunehmen, Immobilienpreise und Mieterträge fallen. Für Mieter und Eigenheimerwerber haben die steigenden Überschüsse dagegen auch eine positive Seite: Sie werden sich in vielen Regionen Deutschlands auch künftig über moderate Mietsteigerungen und sinkende Immobilienpreise freuen können.

Grafik 1: Ab 2021 wird die Bevölkerung in Deutschland bei voraussichtlich deutlich geringerer Zuwanderung wieder schrumpfen



Quelle: empirica.

Binnenwanderung und Zuwanderung schaffen weitere Ungleichgewichte an den regionalen Wohnungsmärkten
Plakativ ausgedrückt war das demografische Geschehen in Deutschland in den letzten zehn Jahren von Reurbanisierung (einem Zurück in die Städte) und Landflucht geprägt.^{2 3}

Schrumpfenden Dörfern standen Städte in wirtschaftsstarken Ballungsregionen und attraktive Universitätsstädte mit Bevölkerungswachstum gegenüber. Diese Städte haben junge deutsche und ausländische Zuwanderer wegen eines guten Arbeitsplatz- und Studienangebotes oder besonders attraktiver Lebensbedingungen angezogen. Dieses Wanderungs-

muster dürfte bis ins nächste Jahrzehnt erhalten bleiben, allerdings abgeschwächt, weil die Zahl junger Menschen zurückgeht.

Die Binnenwanderung wird maßgeblich vom Trend zu höheren Bildungsabschlüssen beeinflusst.⁴ Im Jahr 2000 hatten 12,5 Mio. Menschen in Deutschland einen Universitätsabschluss; 2015 waren es 20,5 Mio. empirica hat für die Studie 52 „junge Schwarmstädte“ identifiziert, in denen die Bevölkerung im Alter von 15 bis 34 Jahren von 2011 bis 2015 besonders stark zugenommen hat. Bei diesen Städten handelt es sich fast ausnahmslos um Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern. Als Magneten für junge Menschen wirken große Wirtschaftszentren wie Leipzig, München, Frankfurt am Main und Berlin, aber auch bedeutende Universitätsstädte wie Trier, Regensburg, Münster, Freiburg und Halle, die zugleich auch regionale Oberzentren sind.

Die unterschiedlichen Szenarien zur Schätzung des Neubaubedarfs verdeutlichen die Unsicherheit

Bevölkerungsschrumpfung ist nicht gleichbedeutend mit rückläufiger Wohnungsnachfrage. Vor allem aufgrund des anhaltenden Trends zur Bildung von Single-Haushalten wird die Zahl der privaten Haushalte und damit auch der Wohnungsbedarf bis 2030 voraussichtlich noch steigen. Auch Binnenwanderung erhöht die Wohnungsnachfrage, wenn sie zu dauerhaften Leerständen in den Abwanderungsregionen führt. Wie sich die Wohnungsnachfrage in den nächsten Jahren entwickelt, lässt sich aufgrund der stark schwankenden Zuwanderung nur mit außergewöhnlich hoher Unsicherheit prognostizieren. Dementsprechend variieren die Vorhersagen zum Neubaubedarf von Wohnungen.

empirica schätzt in seinem Szenario „abgeschwächte Zuwanderung“, dass pro Jahr 360.000 Wohnungen gebaut werden müssten, um den Neubaubedarf bis 2019 zu befriedigen. Von 2020 bis 2024 werden nur noch 280.000 neue Wohnungen pro Jahr nachgefragt, von 2025 bis 2030 rd. 230.000. Diese Schätzung berücksichtigt allerdings keinen Nachholbedarf, der daraus entsteht, dass der Wohnungsbau in den letzten Jahren hinter der Nachfrage zurückblieb und der Neubau auch noch Wohnungsnachfragen aus der Vergangenheit bedient. Unter Berücksichtigung dieses Nachholbedarfs gehen das Pestel Institut und Prognos davon aus, dass bis 2020 pro Jahr rund 400.000 Wohnungen neu gebaut werden müssen, um den Wohnungsbedarf zu decken (Tabelle 1).^{5 6}

Tabelle 1: Schätzungen zum erforderlichen Neubaubedarf pro Jahr innerhalb der nächsten Jahre

Forschungsinstitut	Anzahl Wohnungen
empirica	360.000
BBSR	350.000–400.000
IW Köln (bis 2020)	385.000
Pestel/Prognos (bis 2020)	400.000

Wohnungsneubau bleibt weiterhin hinter der Nachfrage zurück, obwohl genug Wohnungen genehmigt werden

Im Jahr 2016 wurden 278.000 Wohnungen fertig gestellt. Die Zahl der Baufertigstellungen müsste bis 2020 pro Jahr um 80.000 bis 120.000 Wohnungen höher sein, damit die aktuelle Nachfrage und der Nachholbedarf befriedigt werden können.⁷ Die hohe Zahl der erteilten Baugenehmigungen lässt erwarten, dass die verbleibende Lücke zwischen Neubau und Bedarf in den nächsten Jahren geschlossen wird.

Zwar wurden im ersten Halbjahr 2017 rund 7 % weniger Wohnungen genehmigt als im gleichen Vorjahreszeitraum. Daraus folgt jedoch nicht, dass der Neubau zurückgehen wird, denn in den vergangenen Jahren wurden rund 600.000 Wohnungen mehr genehmigt als fertig gestellt. Der Abbau dieses Bauüberhangs und der jährlich neu erteilten Baugenehmigungen würde bei Weitem ausreichen, die Nachfrage bis 2020 zu befriedigen.

Voraussetzung dafür ist, dass der Großteil der genehmigten Wohnungen in den Ballungsräumen errichtet wird, in denen Wohnungen knapp und teuer geworden sind. Die Wohnungsfertigstellungen lassen darauf schließen, dass dies passiert: Bundesweit ist die Zahl der Fertigstellungen von der Talsohle 2009 bis 2016 um 75 % gestiegen. Im Jahr 2016 wurden mehr als drei Viertel aller Wohnungen in wachsenden Kreisen errichtet. Allein in den sieben größten Städten Deutschlands entstanden 2016 ein Siebtel aller Wohnungen. Die regionale Verteilung der Baufertigstellungen folgt somit weitgehend der Nachfrage. Es müssten jedoch weit mehr der genehmigten Wohnungen fertig gestellt werden.⁸

Baufertigstellungen reagieren mit Verzögerung, auch wegen Kapazitätsengpässen

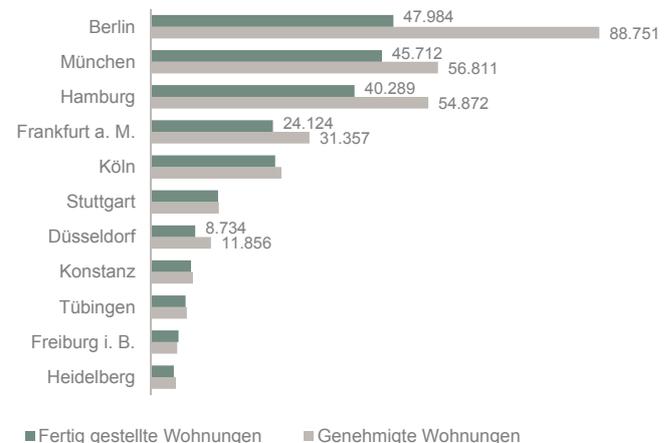
In der öffentlichen Debatte werden immer wieder langwierige Genehmigungsverfahren durch die Kommunen und zunehmende Bürgerwiderstände als Hauptverantwortliche für das Defizit im Wohnungsneubau genannt. Das steht im Widerspruch zum enormen Überschuss der Baugenehmigungen über die Baufertigstellungen, der sich in den letzten Jahren aufgebaut hat. Das Fertigstellungsdefizit entsteht vielmehr dadurch, dass genehmigte Bauvorhaben mit Verzögerung oder gar nicht fertig gestellt werden. Dafür gibt es verschiedene Ursachen. Bei Mehrfamilienhäusern dauert die Fertigstellung regelmäßig um die zwei Jahre; sie kann aber auch drei oder mehr Jahre dauern. Bei gewerblichen Bauherren kann eine begrenzte Liquidität es erforderlich machen, Bauvorhaben zeitlich zu strecken.⁹ Auch gibt es Hinweise, dass Investoren Baugenehmigungen auf Vorrat einholen und mit der Fertigstellung warten, weil sie auf steigende Erstbezugsmieten oder steigende Immobilienpreise spekulieren.¹⁰

Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft behindern die Bautätigkeit ebenfalls. Zwar hat die Bauwirtschaft in den neunziger Jahren ihre Kapazitäten flexibel ausweiten können und in einigen Jahren mehr als doppelt so viele Wohnungen wie

derzeit gebaut. Jedoch wurde seitdem ein Großteil der Kapazitäten abgebaut, und im Gegensatz zu damals behindert Fachkräftemangel die Ausweitung der Bautätigkeit.¹¹ Die Beschäftigung von Bauarbeitern aus dem Ausland kann die Engpässe kurzfristig nur unvollkommen beheben.

Bemerkenswert ist, dass nicht in allen Städten mit stark gestiegenen Mieten und Immobilienpreisen die Baugenehmigungen und -fertigstellungen auseinanderklaffen (Grafik 2). In Köln, Stuttgart und diversen kleineren Großstädten entwickelten sich Fertigstellungen und Genehmigungen weitgehend im Gleichschritt. Dagegen gibt es besonders große Defizite beim Abbau der Baugenehmigungen z. B. in Berlin, München, Frankfurt am Main und Hamburg. Für die ersten drei dieser Städte deutet die empirica-Analyse auch auf überhöhte Immobilienpreise hin, die als Indiz für Immobilienspekulation gewertet werden können. Eine Analyse des Bundesinstituts für Bau- Stadt- und Raumforschung (BBSR) kommt zu dem Schluss, dass Spekulation mit Bauland und Baugenehmigungen in einigen Metropolen mit Wohnungsknappheit für das Defizit an Baufertigstellungen im Mietwohnungsbau mit verantwortlich ist, mit Auswirkungen auf Bodenpreise und damit Baukosten und Mieten.¹²

Grafik 2: Nicht in allen Städten mit Wohnungsknappheit hinken die Baufertigstellungen hinterher



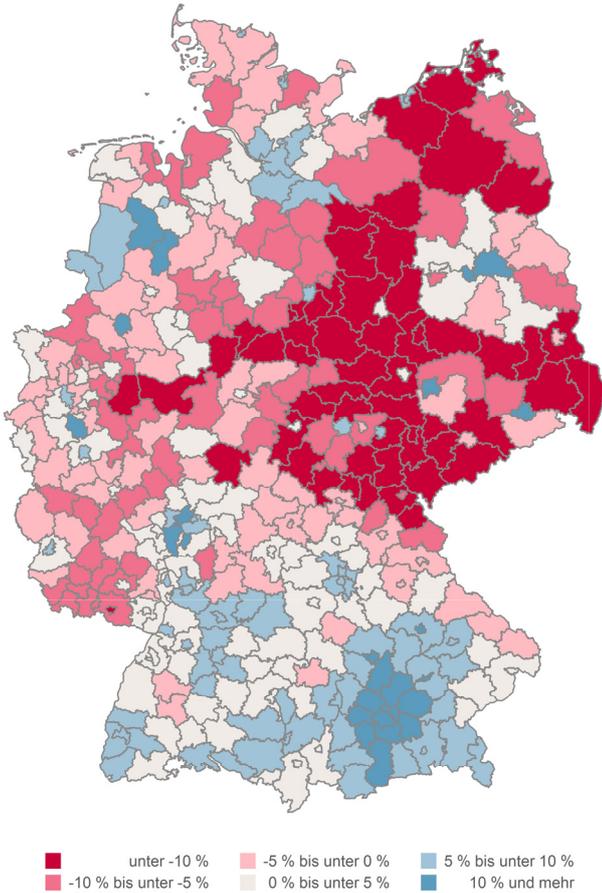
Quelle: Regionaldatenbank Destatis.

In einigen Jahren wird die Nachfrage nach neuen Wohnungen voraussichtlich wieder sinken

Für den künftigen Neubaubedarf sowie die Miet- und Immobilienpreisentwicklungen ist mit entscheidend, wie sich Bevölkerung und Wohnungsnachfrage regional entwickeln werden. Es ist anzunehmen, dass die wirtschaftsstarken Kommunen und begehrten Studentenstädte weiterhin junge Menschen und Zuwanderer aus dem Ausland anziehen. Vor allem in Baden-Württemberg, Bayern und dem südlichen Teil Hessens dürfte die Bevölkerung bis 2030 weiter zunehmen (Grafik 3). Ostdeutsche Kommunen werden dagegen durch Geburtenschwäche und Abwanderungen in erheblichem Umfang Einwohner verlieren. Zu den Ausnahmen zählen Berlin, Dresden, Leipzig und weitere Großstädte, die in Ostdeutschland Wachstumskerne bilden.

Grafik 3: Im Süden wird die Bevölkerung in den meisten Kreisen weiter steigen, im Norden und Osten sinken

Veränderung 2014 bis 2030 – empirica Kreisprognose (abgeschwächter Zuzug, Variante Königsteiner Schlüssel)



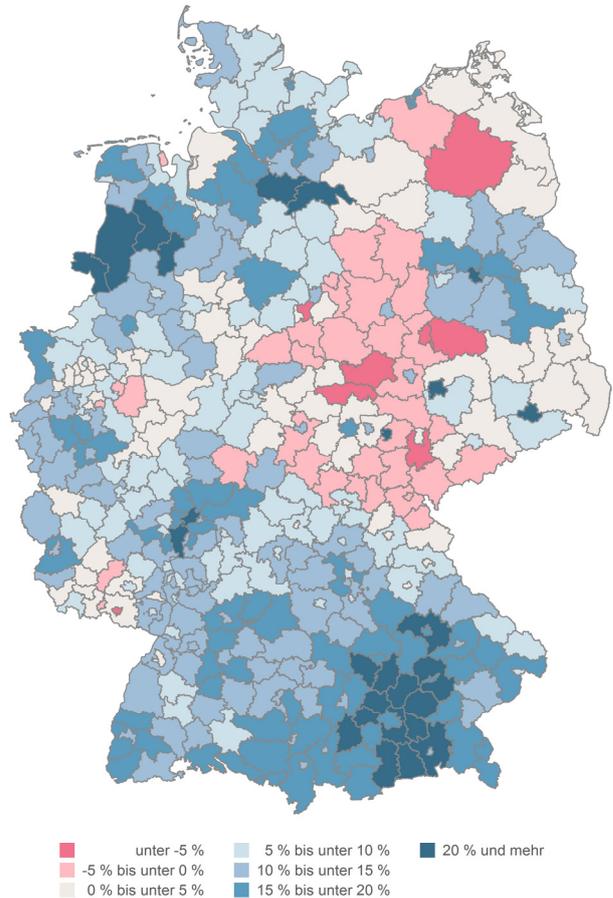
Quelle: empirica.

Selbst genutztes Wohneigentum wird an Bedeutung gewinnen

Von den 4,4 Mio. Wohnungen, die nach dem empirica Szenario „abgeschwächter Zuzug“ von 2015 bis 2030 gebaut werden müssten, entfällt die Hälfte auf selbst genutztes Wohneigentum. In den westdeutschen Bundesländern wird sich die Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern nahezu flächendeckend erhöhen (Grafik 4). In den ostdeutschen Bundesländern wird sie vor allem in Brandenburg und im Umkreis der wachsenden Großstädte steigen, darunter Berlin, Leipzig und Dresden. In vielen ostdeutschen Kreisen mit stark schrumpfender Bevölkerung geht die Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern jedoch zurück. Die Wohneigentumsquote in Deutschland wird nach diesem Szenario von derzeit 46 auf 47 % 2030 steigen. Selbst genutztes Wohneigentum gewinnt damit für die Vermögensbildung und die Altersvorsorge an Bedeutung.

Grafik 4: Die Nachfrage nach selbst genutztem Wohneigentum steigt bis 2030 im Westen fast flächendeckend

Wohnungsnachfrageprognose (EZFH), Veränderung zwischen 2014 und 2030 (Basisjahr 2014) – mit Flüchtlingen



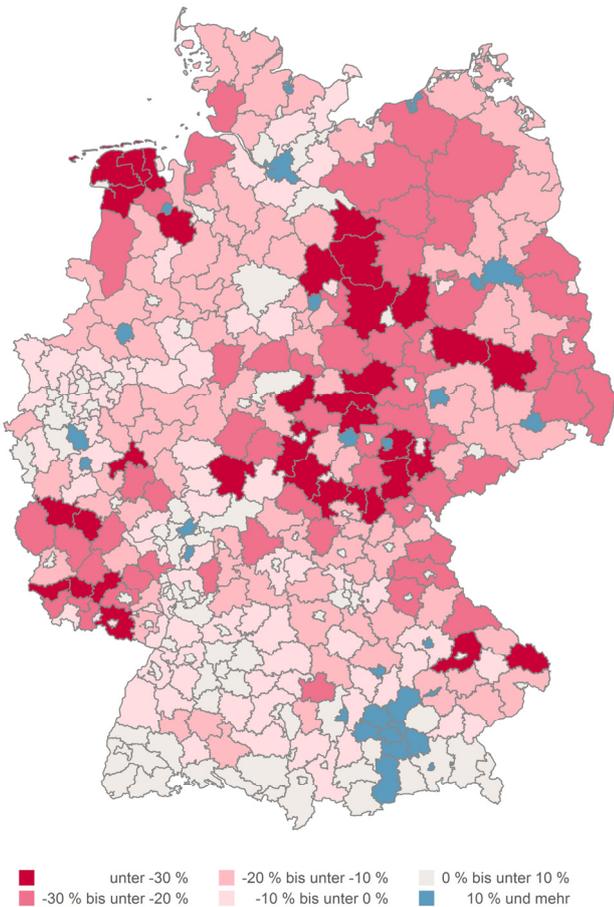
Quelle: empirica.

Neue Mietwohnungen werden auch zukünftig vor allem in den wachsenden Ballungsregionen nachgefragt

Die Geschosswohnungsnachfrage wird insbesondere noch in Kernstädten der Ballungszentren und mehreren regionalen Oberzentren sowie deren Umland zunehmen (Grafik 5). In der Mehrzahl der Landkreise wird sie jedoch auch in Westdeutschland zurückgehen, wodurch die Leerstände steigen. Bereits Ende 2015 wiesen die Geschosswohnungsbestände in jedem dritten Landkreis Leerstände von 6 % und mehr aus. Für die ostdeutschen Bundesländer gilt diese Leerstandsquote fast flächendeckend. In den bis 1948 errichteten Altbauten liegen die Leerstände bundesweit sogar über 10 %. Die hohen Leerstände in innerstädtischen Altbauten stellen auch Stadtentwickler vor große Herausforderungen, da sie die Attraktivität der Städte senken und Abwanderung verstärken.

Grafik 5: Die Nachfrage nach Mietwohnungen wächst bis 2030 vor allem in großstädtischen Wachstumskernen

Wohnungsnachfrageprognose (MFH), Veränderung zwischen 2014 und 2030 (Basisjahr 2014) – mit Flüchtlingen



Quelle: empirica.

Spitzenmieten und hohe Mietsteigerungen betreffen vor allem Ballungsregionen

Die regionalen Unterschiede bei den Mieten verdeutlichen das große Gefälle bezüglich der Wohnungsverfügbarkeit und der Wohnkosten (Grafik 6). Im Jahr 2016 reichten die Mieten von 4,47 EUR/m² im Landkreis Lüchow-Dannenberg bis zu 14,22 EUR/m² in der Stadt München.¹³ Zwar werden nur in 67 Landkreisen und kreisfreien Städten Spitzenmieten von 8 EUR/m² und mehr gezahlt. Jedoch leben dort 27 % der Bevölkerung. Dabei handelt es sich vor allem um die Großstädte Berlin, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg, Köln, München und Stuttgart sowie die sie umgebenden Ballungsräume.

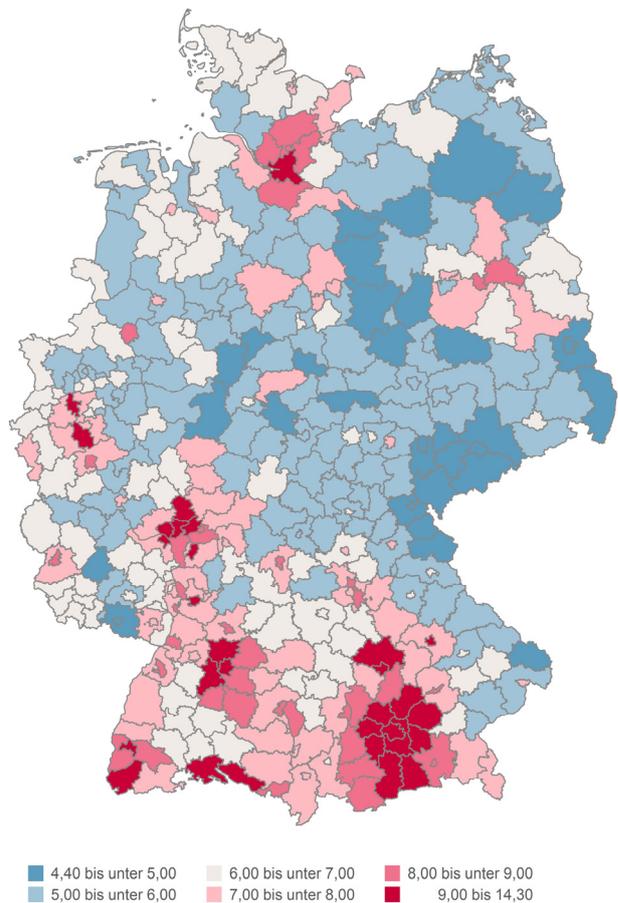
32 % der Bevölkerung lebt dagegen in Kreisen, in denen die Miete unter 6 EUR/m² liegt. Sie befinden sich vorwiegend in dünner besiedelten Regionen mit hohen Leerständen. Aber auch in ostdeutschen Großstädten wie Chemnitz, Halle, Leipzig und Magdeburg mit gleichfalls hohen Leerständen können die Einwohner vergleichsweise günstig wohnen.

Die regionalen Unterschiede haben sich in den letzten Jahren verstärkt. Dort wo die Mieten wegen hoher Leerstände niedrig sind, fielen auch die Mietsteigerungen meist moderat aus. Dort wo wegen Knappheit hohe Mieten zu zahlen sind,

stiegen die Mieten dagegen meist relativ stark. 13 % der Bevölkerung lebt in Landkreisen, in denen von 2009 bis 2016 die Mietsteigerungen über 30 % lagen. Bei diesen Kreisen handelt es sich vorwiegend um die besonders teuren Kreise mit Mieten von über 8 EUR/m².

Grafik 6: Hohe Wohnungsmieten sind vor allem eine Herausforderung für die Ballungsregionen

Mietpreishöhe 2016 in EUR/m²



Quelle: empirica

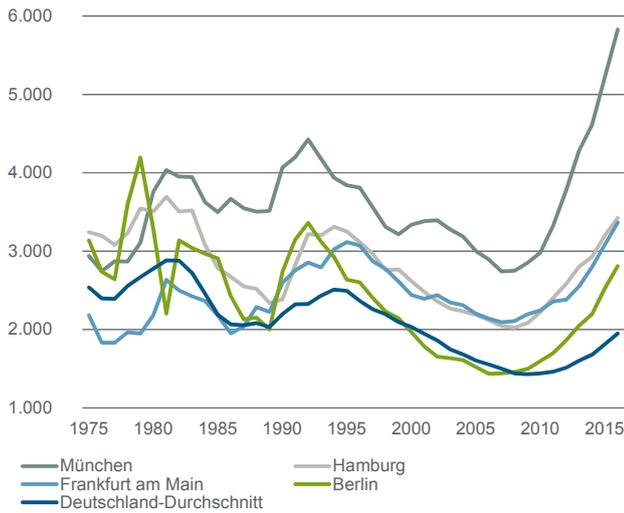
Die Bevölkerung wird in den meisten der von Wohnungsknappheit geprägten Kreise in den nächsten Jahren voraussichtlich weiter steigen. Damit sind überdurchschnittliche Mieterhöhungen auch zukünftig nicht auszuschließen. Da vor allem der Mietwohnungsbau verzögert reagiert, wird es wenigstens zwei bis drei Jahre dauern, bis die Engpässe reduziert werden können. Eine stärkere Belastung gerade für Mieter in den unteren Einkommensklassen ist somit nicht auszuschließen. Wenn die Bevölkerung in den 2020er-Jahren wieder schrumpft, ist allerdings auch in Knappheitsregionen mit einer nachhaltigen Entspannung der Wohnungsmärkte zu rechnen.

Trotz der hohen Preisanstiege ist Wohneigentum in Deutschland historisch günstig zu kaufen

Entgegen der zahlreichen Meldungen über kräftig steigende Immobilienpreise ist eine Eigentumswohnung in den meisten Teilen Deutschlands heute erschwinglicher als in den achtziger und neunziger Jahren. Inflationbereinigt lag der Durchschnittspreis für eine Eigentumswohnung in der Bundesre-

publik Deutschland Anfang der achtziger Jahre bei 3.000 EUR/m². 2016 lag er im Bundesdurchschnitt nur bei 2.000 EUR/m². Die vielerorts hohen Kaufpreisanstiege seit 2010 erfolgten von historisch niedrigem Niveau. Allerdings gilt die Aussage nicht für München, wo die Preise auf einen historischen Höchststand emporgeschwungen sind (Grafik 7).

Grafik 7: Inflationsbereinigt sind die Wohnungspreise nicht höher als in früheren Hochphasen – München ist eine Ausnahme



Quelle: empirica

Wie bei den Mieten gibt es auch bei den Immobilienpreisen beträchtliche regionale Unterschiede. Der Angebotspreis für eine 70 m² Eigentumswohnung liegt im Großraum München, in Frankfurt am Main, in Stuttgart oder an der schleswig-holsteinischen Nordseeküste zwischen 200.000 und 400.000 EUR. In den meisten Kreisen Ostdeutschlands sind dagegen nur 40.000 bis 100.000 EUR zu zahlen. Die Preisunterschiede schlagen sich in großen regionalen Unterschieden bei der Erschwinglichkeit von Wohneigentum nieder (Grafik 8). Der Bewohner einer Höchstpreisregion muss im Durchschnitt mindestens das Achtfache seines verfügbaren Jahreseinkommens für eine 70 m² Eigentumswohnung zahlen. ¹⁴ Spitzenreiter ist München, wo die Einwohner im Durchschnitt 15,5 Jahreseinkommen für eine 70 m² Eigentumswohnung zahlen müssen. Der Bewohner einer Niedrigpreisregion zahlt dagegen weniger als das Dreifache des verfügbaren Jahreseinkommens.

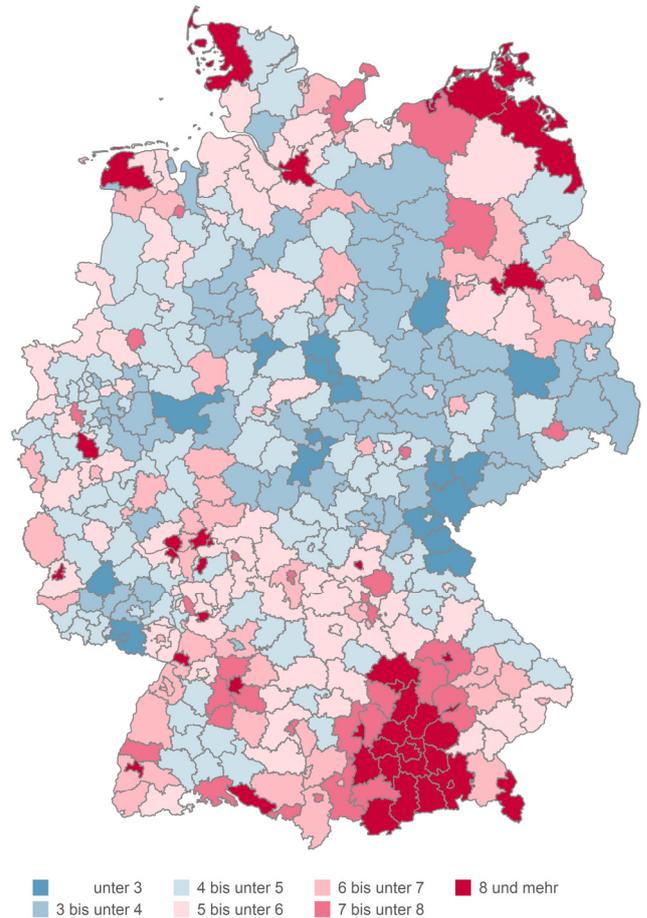
Übertreibungen bei den Immobilienpreisen sind nur in wachsenden Ballungsregionen festzustellen

Zur Beurteilung, ob die Kaufpreissteigerungen bei Mietwohnungen übertrieben waren oder nicht, eignet sich das Verhältnis der Kaufpreissteigerungen zu den Mietpreissteigerungen als Indikator. Für 249 von 402 Kreisen sind die Kaufpreise von 2004 bis 2017 stärker gestiegen als die Neuvertragsmieten. Das spricht noch nicht für Preisübertreibungen, denn

im gleichen Zeitraum sind die Effektivzinsen für Wohnungsbaukredite von rund 5 auf 2 % gesunken. In einigen Städten stiegen die Kaufpreise im Vergleich zu den Mieten jedoch sehr stark. Das gilt für die Metropolen Berlin, München und mehrere Umlandkreise, Frankfurt und Stuttgart, Freiburg, Ingolstadt und Landshut.

Grafik 8: Für die Bewohner der meisten Kreise Deutschlands ist Wohneigentum relativ gut erschwinglich

Jahre des verfügbaren Einkommens um eine 70 m² ETW zu kaufen, 2016



Quelle: empirica

In diesen Städten hat sich auch das Einkommen-Kaufpreis-Verhältnis für Eigentumswohnungen beträchtlich erhöht. Zu einem guten Teil lässt sich dies dadurch erklären, dass mit den gesunkenen Zinsen die Zahlungsbereitschaft der Käufer gestiegen ist. Doch auch wenn man dies berücksichtigt, erscheinen die Preissteigerungen noch sehr hoch. empirica schätzt das Rückschlagpotenzial bei den Kaufpreisen für Mietwohnungen und selbst genutztes Wohneigentum in den genannten Städten auf 22 bis 40 % (Tabelle 2).

Auf Basis des Indikators Rückschlagpotenzial lassen sich für 41 Landkreise Übertreibungen bei den Kaufpreisen für selbstgenutztes Wohneigentum vermuten.

Tabelle 2: Für diese Städte gibt es Indizien für ein hohes Rückschlagpotenzial bei den Wohnungspreisen

Landkreis / Stadt	Rückschlagpotenzial für aktuelle Kaufpreise Mietwohnungen in Prozent	Rückschlagpotenzial für aktuelle Kaufpreise selbst genutztes Wohneigentum in Prozent
München	35	40
Berlin	26	35
Frankfurt am Main	28	22
Stuttgart	29	30
Freiburg i. B.	30	25
Ingolstadt	29	31
Landshut	33	33

Erklärung: Das Rückschlagpotenzial der Kaufpreise für Mietwohnungen gibt an, um wie viel Prozent die heutigen Kaufpreise niedriger sein müssten, wenn sie genauso stark wie die Mieten gestiegen wären. Das Rückschlagpotenzial der Kaufpreise für selbst genutztes Wohneigentum gibt an, um wie viel Prozent die heutigen Kaufpreise niedriger sein müssten, damit sie der höheren Zahlungsbereitschaft entsprächen, die sich durch die gesunkenen Zinsen ergibt.

Quelle: empirica, gerundete Werte.

Eine Immobilienblase mit gesamtwirtschaftlichem Bedrohungspotenzial gibt es bisher nicht

Für ein gesamtwirtschaftliches Immobilienpreisrisiko sind zwei entscheidende Kriterien nicht erfüllt: Weder ist eine explosive Ausweitung der Kreditvergabe zu beobachten, die auf spekulative Immobilienkäufe in gesamtwirtschaftlich alarmierendem Umfang schließen ließe. Noch ist zu erkennen, dass die Finanzierungen von den Kreditkonditionen her risikoreicher geworden sind.

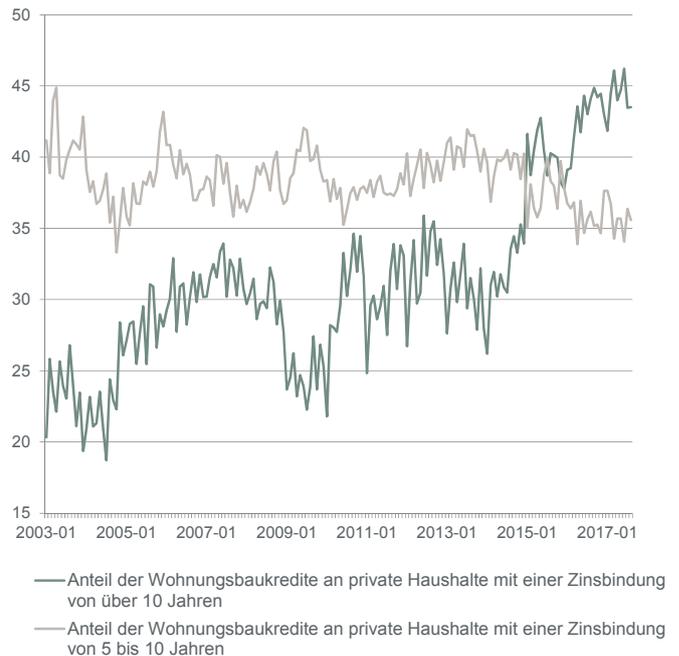
Von Januar bis Juli 2017 nahmen private Immobilienerwerber Wohnungsbaukredite in Höhe von 138 Mrd. EUR auf. Damit lag das Volumen der Neukredite lediglich um 0,7 % über dem Volumen des gleichen Vorjahreszeitraums. Zudem hat der Anteil der langfristigen Kredite mit mehr als 10-jähriger Zinsbindung am Kreditvolumen vom Beginn der Zinssenkungsphase 2009 bis 2017¹⁵ von 25 auf 44 % zugenommen (Grafik 9). Kredite mit 5 bis 10-jähriger Zinsbindung machen 2017 weitere 35 % aus. Nach Ablauf der Zinsbindungsfrist können die Zinszahlungen zwar höher sein, aber gleichzeitig wird die Tilgung niedriger liegen.

Der durchschnittliche Beleihungsauslauf liegt nahezu konstant bei ca. 80 % und nach dem Bank Lending Survey des Eurosystems haben die Kreditinstitute die Kreditvergabe-standards in den letzten Jahren restriktiver gestaltet. In den verfügbaren Statistiken gibt es keine Anzeichen für die Vergabe von „Subprime-Darlehen“ an private Haushalte in Deutschland, also Kredite an Kunden, die nach den üblichen Vergabe-Standards nicht als kreditwürdig gelten.

Auch die Finanzierungsstrukturen von Wohnungsbauträgern und -projektentwicklern sind nach aktuellen Erhebungen solide. So ergab eine Bilanzbewertung durch den Deutschen Sparkassen- und Giroverband für das Jahr 2015, dass Bauträger und Projektentwickler zur Finanzierung der gestiegenen Bauvolumina zwar 31 % mehr Fremdkapital in den Bi-

lanzen hatten als fünf Jahre zuvor. Zugleich hatten sie aber das Eigenkapital um 43 % aufgestockt. Auch die Bilanzbewertungen des GdW für seine rund 2.800 Mitgliedsunternehmen zeigen eine Verbesserung der Eigenkapitalausstattung der Immobilienwirtschaft. Für die Bankenaufsicht bleibt es aber eine Aufgabe der Zukunft, diese Entwicklung weiter eng zu begleiten.

Grafik 9: Mit den sinkenden Zinsen ist der Anteil langfristige Wohnungsbaukredite an private Bauherren stark gestiegen



Quelle: Deutsche Bundesbank

Die Wohnungspolitik steht bei der Wohnraumversorgung vor drei großen Herausforderungen

Diese bestehen darin, die finanziellen, regulatorischen und sonstigen Rahmenbedingungen so zu gestalten,

1. dass die gewerbliche Wohnungswirtschaft und private Bauherren Wohnungsengpässe zügig abbauen,
2. dass Wohnraum in Knappheitsregionen auch für Gering- und Normalverdiener erschwinglich bleibt,
3. dass Wohnungsleerstand reduziert und weiterem Leerständen entgegen gewirkt wird.

Fehlentwicklungen und Zielkonflikte lassen sich nicht vermeiden, aber Wohnungspolitik, Wohnungswirtschaft und Kommunen können einiges tun, um die Herausforderungen zu bewältigen und frühzeitig zu handeln:

Zu 1.: Die Akteure am Wohnungsmarkt können nur mit Verzögerung auf überraschende Veränderungen der Wohnungsnachfrage reagieren. Die Erfahrung zeigt, dass im Mietwohnungsbau von der Mobilisierung von Bauland bis zur Fertigstellung regelmäßig Zeiträume von drei und mehr Jahren vergehen. Je dichter die Bebauung und je knapper die

Flächen, umso mehr Zeit wird beansprucht, auch weil berechnete Einsprüche von Anwohnern zu berücksichtigen sind, die ihr Wohnumfeld und ihre Lebensqualität beeinträchtigt sehen.

Lösungsvorschläge gibt es viele, sie reichen von Bürokratieabbau über Bodenwertsteuern, engerer Befristung von Baugenehmigungen, standardisierten und vereinfachten Bauweisen bis zu finanziellen Anreizen. Möglicherweise könnte es sinnvoll sein, analog zur Baukostensenkungskommission eine Kommission einzusetzen, die den gesamten Prozess von der Baulandbereitstellung bis zur Baufertigstellung analysiert und Empfehlungen zur Beschleunigung erarbeitet. Diese Kommission könnte auch untersuchen, was sich in der Vergangenheit – auch in anderen Ländern – bewährt hat und was nicht. Im besten Fall können die Empfehlungen und deren Umsetzung helfen, Wohnungsengpässe in Zukunft mehrere Monate schneller abzubauen. In jedem Fall könnten die Analysen dazu beitragen, die teils kontroverse Diskussion mit Fakten zu fundieren und mehr Erkenntnisse über das Machbare zu gewinnen.

Zu 2.: Die Wohnungspolitik nutzt bereits heute vielfältige Möglichkeiten, einer finanziellen Überforderung von Mietern entgegenzuwirken. Dazu gehören der Abbau von Wohnungsknappheit, die Unterstützung des kostengünstigen Bauens, die staatliche Übernahme von Wohnkosten, die soziale Wohnraumförderung, Milieuschutzsatzungen, kommunale Vorgaben für Anteile mietpreisgebundenen Wohnungsbaus in Neubaugebieten und eine polyzentrische Siedlungsplanung und -gestaltung. Vergleicht man die Mieten europäischer Metropolen, so kann man bescheinigen, dass die polyzentrische Siedlungsstruktur langfristig zu einer relativ maßvollen Mietentwicklung in Deutschlands Ballungszentren beigetragen hat. Selbst in München ist man von Mietniveaus wie in London, Zürich und Paris weit entfernt.¹⁶

Die Vermeidung und der Abbau von Wohnungsengpässen leisten den wirksamsten Beitrag zur Dämpfung von Mietstei-

gerungen. Die hohe Zahl der Baugenehmigungen lässt erwarten, dass in den Ballungsregionen die Engpässe in diesem und in den nächsten Jahren erheblich reduziert werden. Wenn die Bevölkerung im nächsten Jahrzehnt zurückgeht, wird dies zu einer weiteren Entspannung angespannter Mietwohnungsmärkte führen.

Zu 3: Steigende strukturelle Wohnungsleerstände werden im nächsten Jahrzehnt voraussichtlich zur größten Herausforderung für die Wohnungspolitik und die Kommunalentwicklung werden. Bei schrumpfender Bevölkerung und anhaltender Reurbanisierung werden sich wachsende Leerstände, vor allem in strukturschwachen, dünn besiedelten Regionen, nicht vermeiden lassen. Auf Dauer führen sie zur Verwahrlosung von Gebäuden und Siedlungen, zur Beeinträchtigung von Stadtbildern und zu finanziellen Einbußen für Wohnungsunternehmen und Wohnungseigentümer. Es sollten daher frühzeitig wohnungs- und raumordnungspolitische Konzepte weiterentwickelt und umgesetzt werden, mit denen Wohnungsleerstände minimiert und leer stehende Wohnungen zur Wohnraumversorgung mobilisiert werden können.

Das Stärken von Stärken und die regionale Wirtschaftsförderung können Abwanderungen, die zu Leerständen führen, abschwächen, aber vielerorts nicht aufhalten, unter anderem, weil es an (hoch bezahlten) Arbeitsplätzen fehlt. Ein strategischer Rückbau von Wohnungen und Siedlungen in wachsendem Umfang wird nicht zu vermeiden sein, wenn die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung eintritt. Aktuell sind Maßnahmen zur Förderung des Wohnungsneubaus in der Diskussion, die dazu beitragen sollen, Wohnungsknappheiten abzubauen und die Bildung von Wohneigentum stärker zu unterstützen. Wenn entsprechende Fördermaßnahmen beschlossen werden, dann sollten sie derart ausgestaltet werden, dass sie in Überschussregionen möglichst keine weiteren Leerstände produzieren. Dies spräche dafür, sie ggf. zeitlich zu befristen und auf die regionalen Erfordernisse zuzuschneiden. ■

¹ Die Studie "Herausforderungen und Perspektiven für den deutschen Wohnungsmarkt" und eine Kurzfassung stehen der Homepage der KfW zum Download zur Verfügung.

² Vgl. BBSR (2017): Wie viel (Re)Urbanisierung durchzieht das Land?, BBSR-Analysen Kompakt 07/2017 sowie Hochstetter, B. (2013), Stadt – Land – Flucht?, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 10/2013.

³ Anders als das BBSR kommt empirica zu dem Schluss, dass sich eine Reurbanisierung nicht belegen lasse (vgl. empirica-Studie, S. 13). empirica favorisiert stattdessen sein Konzept der "Schwarmstädte". Ungeachtet des verwendeten Begriffs lässt sich feststellen, dass sich insbesondere großstädtische Oberzentren mit großen Arbeitsplatz- und -studienangeboten als Magnetnetze für junge Menschen erweisen. Eine vertiefende Ursachenerforschung, warum manche Städte junge Menschen stark anziehen und andere weniger, könnte für die Bewertung von Standortbedingungen, die Prognose von Wanderungsströmen und die Bewertung von Standortbedingungen hilfreich sein.

⁴ Vgl. BBSR (2017): Wachstumsdruck in deutschen Großstädten, BBSR-Analysen Kompakt 10/2017.

⁵ Der Neubaubedarf ist nur mit Unsicherheit abzuschätzen, schon weil die Zahl der Wohnungssuchenden in einer Stadt nicht bekannt ist und mit der Miethöhe variiert. Zudem sind die in einem Jahr fertiggestellten Eigenheime und Wohnungen zu einem großen Teil bereits verkauft oder vermietet; sie stehen also nicht zur Deckung neuer Wohnungsnachfrage zur Verfügung. Hinzu kommt, dass der Neubaubedarf auch von politischen Entscheidungen abhängt wie z. B. der Ausweisung von Bauland, der Erteilung von Baugenehmigungen, der staatlichen Unterstützung einkommenschwacher Mieter und der Wohnraumförderung. Quantität und Qualität der Wohnraumversorgung hängen somit immer auch von politischen Entscheidungen ab.

⁶ Um der Unsicherheit Rechnung zu tragen hat empirica auch ein Szenario "Echo-Effekt" mit einer angenommenen Mindestzuwanderung und ein Szenario "Starker Zuzug" mit einer angenommenen Höchstzuwanderung bis 2030 berechnet. Nach dem Szenario "Echo-Effekt" werden bis 2030 rd. 280.000 Wohnungen weniger nachgefragt, im Szenario "Starker Zuzug" rd. 460.000 Wohnungen mehr.

⁷ Von den 278.000 Wohnungen waren 240.000 Neubauten, die restlichen Baufertigstellungen im Bestand. Letztere führen nicht in jedem Fall zur Schaffung einer neuen Wohnung.

⁸ Vgl. BBSR (2017), <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Wohnen/Immobilien/Immobilienmarktbeobachtung/Projekte/Fachbeitraege/Bautaetigkeit/bautaetigkeit.html?nn=446432>.

⁹ Vgl. Fachverband Schloss- und Beschlagindustrie (2015), <https://www.fenster-tueren-technik.de/aktuell/bauwirtschaft/detail/116655-diskrepanz-zwischen-baugenehmigung-und-fertigstellung/> sowie Statistisches Landesamt Sachsen (2007), https://www.statistik.sachsen.de/download/300_Voe-Zeitschrift/2007_03_34-44_Ertel.pdf.

¹⁰ Das BBSR geht davon aus, dass es solche Spekulation in einigen Metropolen gibt. (Vgl. BBSR (2017): Bauland als Engpassfaktor für mehr bezahlbaren Wohnraum.) Eine Untersuchung von empirica für Berlin kommt zu dem Ergebnis, dass es jedoch keine Belege dafür gibt, dass eine steigende Zahl von Baugenehmigungen aus spekulativen Motiven eingeholt und nicht umgesetzt wird. Die meisten genehmigten Vorhaben sind nach amtlichen Erhebungen im Bau. (Vgl. empirica (2017): Keine Anzeichen für Spekulation mit Baugenehmigungen, Kurzstudie im

Auftrag der BPD Immobilienentwicklung.)

¹¹Vgl. BBSR (2017): Kapazitätsauslastung im Baugewerbe, BBSR-Online-Publikation Nr. 14/2017 sowie ifo-Institut (2017): Bauhauptgewerbe: Baubehinderung durch Arbeitskräftemangel auf Rekordniveau, ifo Konjunkturperspektiven 08/2017.

¹²Vgl. BBSR (2017): Bauland als Engpassfaktor für mehr bezahlbaren Wohnraum, S. 15.

¹³ Medianmiete.

¹⁴ Das Jahreseinkommen ist hier berechnet als die Summe der verfügbaren Einkommen eines Landkreises geteilt durch die Zahl der Einwohner.

¹⁵ Die Anteilswerte beziehen sich auf das Gesamtjahr 2009 bzw. Januar bis Juli 2017.

¹⁶ Vgl. Müller, M. (2017): Gespaltene Mietwohnungsmärkte erfordern eine regional differenzierte Wohnungspolitik, Fokus Volkswirtschaft Nr. 158, KfW Research..