

Wohnungsfrage 3.0? Zur Einführung

Guido Spars

»Und immer wieder grüßt ... die Wohnungskrise«: Ein Blick in den Rückspiegel der deutschen Geschichte offenbart so manche krisenhafte Zuspitzung einer mangelnden Wohnraumversorgung. Vor allem die Wohnungsfrage zu Beginn der Industrialisierung – also die *Wohnungsfrage 1.0*, wenn man so will – hat in der Literatur ihre Spuren hinterlassen. Der Titel »Zur Wohnungsfrage« stammt dann auch von Friedrich Engels, der sich 1872 in einer Reihe von Artikeln in der Zeitung »Der Volksstaat« mit der Wohnungsfrage auseinandergesetzt und diese auch zu einer sozialen Frage gemacht hat. Hierbei ging es um die Folgen der massiven Migration in die Städte. Allein zwischen 1871 und 1910 – also in weniger als 40 Jah-

ren – wuchs der Anteil der Stadtbevölkerung im Deutschen Reich von 36 % auf 60 % und der Anteil der Großstadtbevölkerung sogar von 4,8 % auf 21,3 %.

»Was man heute unter Wohnungsnot versteht, ist die eigentümliche Verschärfung, die die schlechten Wohnungsverhältnisse der Arbeiter durch den plötzlichen Andrang der Bevölkerung nach den großen Städten erlitten haben; eine kolossale Steigerung der Mietpreise; eine noch verstärkte Zusammendrängung der Bewohner in den einzelnen Häusern, für einige die Unmöglichkeit, überhaupt ein Unterkommen zu finden.« (Friedrich Engels: Zur Wohnungsfrage)

Im 19. Jahrhundert war die Wohnungsversorgung noch weitgehend liberal organisiert. Es gab kaum Eingriffe des Staates. Aufgrund des hohen Bevölkerungswachstums in den Städten kam es zu einem Bauboom. Es entstanden viele Mietskasernen und Massenunterkünfte, daneben gab es überalterte, heruntergekommenen Stadtviertel auf der einen Seite, aber auch gutbürgerliche Viertel und Stadtpalais auf der anderen, also das, was als Segregation der Wohnbevölkerung bezeichnet wird.

Rund 73 Jahre nach Engels tat sich dann die zweite große Wohnungsfrage in Deutschland auf (die *Wohnungsfrage 2.0* sozusagen). Die Zerstörungen des Zweiten Weltkrieges hat in deutschen – wie in vielen anderen europäischen – Städten viele Wunden geschlagen. Zerstört wurden ca. 30 % des Wohnungsbestandes in den Großstädten und ca. 20 % in den Mittelstädten. 2,5 Mio. Wohnungen – von den insgesamt 16 Mio. Wohnungen in den vier Besatzungszonen – galten als völlig zerstört und 4 Mio. Wohnungen als beschädigt. Die Wohnungsnot und die Überbelegung von Wohnraum, die sich hieraus ergaben, waren immens und nur durch eine große Kraftanstrengung des Wiederaufbaus über 15 Jahre zu bewältigen. Rund 6 Mio. Wohnungen wurden bis 1960 neu geschaffen, davon 3,3 Mio. vom Bund mit öffentlichen Geldern gefördert (»Erstes Wohnungsbaugesetz«) und die anderen 2,7 Mio. ohne Förderung durch private Investoren. Damit war die kriegsbedingte Wohnungsnot beendet.

Lassen Sie mich im Folgenden argumentieren, warum wir uns derzeit in Deutschland mit einer *Wohnungsfrage 3.0* konfrontiert sehen und warum das Aufeinanderfolgen dreier Migrationswellen – Braun spricht in diesem Band von einem »Superzyklus« –, kombiniert mit einer zu langsam anspringenden Bauleistung und den zusätzlichen Herausforderungen aufgrund des Klimawandels, eine solche epochale Einschätzung rechtfertigen.

In jüngerer Zeit ist die öffentliche Wahrnehmung für das Wohnen und seine Krise deutlich angestiegen und es hat sich – vor Corona – auch die gesellschaftspolitische Debatte zunehmend verschärft. Die damalige Justizministerin Barley titulierte in der Tagesschau vom 15.9.2018 das »Wohnen als die neue soziale Frage« und auch Innenminister Seehofer ist davon überzeugt, dass bezahlbarer Wohnraum »die soziale Frage unserer Zeit« ist (Homepage des BMI).

Die wohnungspolitischen Akteure greifen neben derartigen Superlativen in der Sprache inzwischen auch auf neue Instrumente zurück, indem z. B. Mietpreisbremsen bzw. –deckel eingeführt werden. In Berlin sind – neben der Einführung des Mietendeckels – Initiativen entstanden, die eine Verstaatlichung von privaten Wohnungsunternehmen, z. B. der Deutsche Wohnen AG, fordern, und auch in anderen Großstädten kam es – zumindest vor Corona – zu wohnungspolitisch motivierten Protesten. Auch »Bündnis 90/Die Grünen« und »Die Linke« legen erneut Gesetzesentwürfe zur »Neuen Gemeinnützigkeit« beim Wohnen vor.

Hintergrund der Verschärfung der Versorgungslage am Wohnungsmarkt in vielen deutschen Städten, vor allem in Groß- und Universitätsstädten, ist die spätestens seit der Finanzkrise 2008 zunehmende Attraktivität dieser Städte für die Zuwanderung aus dem In- und Ausland. Von 1995 bis 2011 gab es interessanterweise – wenn man nur die Großstädte (mehr als 100.000 Einwohner) betrachtet – sogar einen Bevölkerungsrückgang von 1 %, was einem Minus von 235.000 Einwohnern entspricht. Von 2011 bis 2017 jedoch stieg die Bevölkerung dann in diesen Großstädten wieder um 1,3 Mio. Einwohner an, was einer enormen Steigerung in diesen

sechs Jahren entspricht. Es kamen zunächst mit der Finanzkrise die Zuwanderer aus Südeuropa, dann die Osteuropäer aufgrund der EU-Osterweiterung und schließlich ab 2015 die Geflüchteten. Parallel dazu gab es noch eine Binnenwanderung, die eher ausbildungs- und arbeitsplatzorientiert war. Dieser Anstieg betrifft zwar nicht nur Großstädte, diese entfalteten jedoch aufgrund der dort vorhandenen Hochschulen und anderen Bildungseinrichtungen sowie aufgrund des ausdifferenzierten Arbeitsplatzangebotes insbesondere auf junge Menschen eine große Anziehungskraft. Für diese Anziehungskraft der Städte wurde der Begriff der »Schwarmstädte« kreiert. Hierbei lässt sich allerdings zwischen sogenannten »echten« und »falschen« Schwarmstädten unterscheiden: Letztere ziehen im Wesentlichen nur die jungen Menschen aus dem regionalen Umfeld an, während Erstere mehrheitlich »Fernwanderungen« aus ganz anderen Regionen Deutschlands erreichen.

Dieses dynamische Bevölkerungswachstum hat viele Städte in Deutschland vor große Versorgungsprobleme gestellt. Der Wohnungsneubau in Deutschland hatte sich bis 2009/2010 auf ein recht niedriges Niveau von etwas über 150.000 fertiggestellte Wohnungen pro Jahr vermindert. Im Vergleich dazu wurde im Jahr 2001 noch mehr als das Doppelte an Wohnungen fertiggestellt. Die Aufrufe von Fachleuten zu mehr Neubau wurden seit 2011 denn auch immer lauter und die Fertigstellungen haben sich im Verlauf der folgenden 8 Jahre stetig gesteigert: auf ein Niveau knapp unter 300.000 Wohnungen in 2019. Aber das Neubauvolumen – insbesondere in den angesprochenen Großstädten – hat bei weitem nicht ausgereicht, dem dynamischen Einwohnerwachstum gerecht zu werden, geschweige denn es einzuholen.

In der Folge hat sich die Knappheit von Wohnraum an vielen Orten der Bundesrepublik über die letzten 10 Jahre weiter verschärft und der Verteilungskampf um Wohnraum hat deutlich zugenommen. Freilich gibt es auch in Deutschland Städte und Räume mit ausgeglichenem Wohnungsmarkt oder sogar schrumpfender Bevölkerung, das gehört wohl zu einem objektiven Gesamtbild dazu. Dennoch überwiegen in diesem Bild wohl die Verknappungs-

tendenzen in vielen Städten unterschiedlichster Regionen aus allen Himmelsrichtungen des Bundesgebietes.

Die wachsende Knappheit von Wohnungen führte zu stark steigenden Mieten und Kaufpreisen bei Wohnimmobilien in vielen deutschen Städten. Die Neuvertragsmieten haben sich in den letzten Jahren äußerst dynamisch entwickelt. Im Durchschnitt des Landes stieg der Index für Neuvertragsmieten seit 2004 um 23,7 % und im Jahr 2020 kam es zu einer Stagnation. Die Bestandsmieten sind seit 2004 um 13,7 % gestiegen und auch im Jahr 2020 um 1,3 %. Die Bundesdurchschnitte sind jedoch bei den Mietpreissteigerungen für die Ballungsgebiete weniger aussagekräftig, weil auch die Mietentwicklungen aus schrumpfenden und ländlichen Regionen einfließen und diese nach unten verzerren. Schaut man auf die Entwicklung der Angebotsmieten in bekannten Onlineportalen, so zeigt sich z.B. in München allein von 2011–2019 eine Mietpreissteigerung bei freigewordenen Wohnungen im Bestand von ca. 82 % und im Neubau um 60 %. Berlin liegt im Bestand bei ca. 90 % Mietsteigerung und im Neubau bei ca. 38 %. Auch in Köln stiegen die Mieten der Neubauwohnungen um den gleichen Wert, die Wohnungen im Bestand gemäß der Onlineinserate um ca. 57 %. In Frankfurt waren es ca. 46 % im Bestand und 40 % bei den inserierten Neubaumieten. In Hamburg und Düsseldorf liegen die Steigerungen der Mieten bei inserierten Bestandswohnungen im Vergleichszeitraum bei ca. 37 % und im Neubausegment scheint es seit 4 Jahren bis 2019 sogar eine stagnierende Entwicklung zu geben.

Aber auch beim Eigentumssegment im Wohnungsmarkt übersteigt die Nachfrage in Ballungsräumen das geringe zum Verkauf stehende Angebot an Wohnungen und Häusern, so dass auch deren Preise einen kontinuierlichen Anstieg – sogar noch oberhalb der Mietpreissteigerungen – erleben. Die Preise für Eigentumswohnungen verteuerten sich am stärksten, innerhalb der letzten fünf Jahre im bundesweiten Mittel um 32,3 % und in den vergangenen zehn Jahren sogar um 75,7 %. Auswertungen der Angebotspreise für Eigentumswohnungen pro Quadratmeter auf bekannten On-

lineportalen zeigen von 2011–2019 in Berlin eine Steigerung bei Neubauwohnungen von 100 % und bei Bestandswohnungen von sogar 130 %. Ähnliche Werte lassen sich für Düsseldorf, Frankfurt a. M. und München beobachten. In Köln steigerten sich die Angebotspreise für Eigentumswohnungen im gleichen Zeitraum im Neubausegment um ca. 77 % und im Bestand um etwa 110 %. In Hamburg hingegen lag die Preissteigerung bei Bestandswohnungen im selben Zeitraum bei 84 % und im Neubau bei 37 %.

Diese in den letzten Jahren gewachsene Knappheit an Wohnraum und die deutlich steigenden Preise an vielen Standorten in Deutschland verleihen diesem Buch seinen Titel: *Wohnungsfrage 3.0*. Doch steckt hinter der Wohnungsfrage 3.0 noch mehr. Wir leben im Angesicht eines Klimawandels, für den zu einem großen Teil auch der Gebäudebestand verantwortlich ist. Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, dass der gesamte Gebäudesektor im Jahr 2030 – also in 9 Jahren – nur noch höchstens 72 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr emittiert. Mit Maßnahmen der energieeffizienten Sanierung und dank energieeffizienter Neubauten sind die CO₂-Emissionen von 1990 bis 2018 von 210 Mio. Tonnen auf 120 Mio. Tonnen gesunken. Das ist erfreulich, entspricht aber nicht einmal einer Halbierung innerhalb von fast 30 Jahren. Nun sollen innerhalb von zehn Jahren nochmals 50 Mio. Tonnen eingespart werden und das, obwohl im Zeitverlauf die Einsparungseffekte mit jeder weiteren Maßnahme tendenziell eher sinken.

Es lastet also eine große Herausforderung auf den Eigentümern und Bewohnern. Nicht alles lässt sich mit Fördermitteln kompensieren und so müssen auch die Privaten tief in die Tasche greifen, um die – durchaus notwendigen – Einsparziele an CO₂ im Gebäudebestand zu erreichen.

Dass diese Investitionen und Zusatzkosten der Wohnungseigentümer nicht ohne Auswirkung auf die Mieten und Kaufpreise vonstattengehen werden, liegt wohl auf der Hand. In einer Zeit, in der sich viele Menschen ohnehin schon über knappheitsbedingte Mietsteigerungen ärgern und dagegen auf die Straße gehen, sind steigende Wohnkosten durch die energieeffiziente Sanierung von

Wohnungen vorprogrammiert. Zwar werden die Mieterinnen und Mieter evtl. auch durch sinkende Wohnnebenkosten (z. B. geringerer Heizenergieverbrauch) profitieren. Das die »Warmmiete« nach der Sanierung jedoch geringer ist als zuvor, ist doch eher unwahrscheinlich.

Neben der Ertüchtigung des Wohnungsbestandes in Sachen Energieeffizienz und den Auswirkungen dieser Ertüchtigung auf zukünftige Mieten und Kaufpreise tritt bei der Wohnungsfrage 3.0 auch noch die Lage an den Finanzmärkten hinzu. Der Zusammenhang sieht wie folgt aus: Aufgrund zahlreicher aufeinanderfolgender und aufeinander aufbauender Krisen (Finanzmarktkrise ab 2007, Euro-Krise, Staatsverschuldungskrisen in der EU) hat die Europäische Zentralbank (EZB) so wie viele andere Zentralbanken die Märkte mit Liquidität geflutet und die Leitzinsen auf historische Tiefststände (z. T. Minuszinsen) gesenkt. Die niedrigen Zinsen und das viele im Umlauf befindliche Kapital hat sich – auch mangels alternativer Anlagemöglichkeiten – in erheblichem Umfang deutsche Wohnimmobilien als Wertanlage gesucht. Diese vermögensorientierten Kapitalanlagen haben zu einer zusätzlichen Nachfrage nach Wohneigentum geführt und auch hier die Knappheit weiter verschärft.

Dieser Preisanstieg beim Wohneigentum veranlasste bereits mehrfach warnende Stimmen, wie z. B. die Deutsche Bundesbank, zu der Aussage, dass vor allem in den wachsenden Großstädten inzwischen eine Blasenbildung am Wohneigentumsmarkt eingesetzt habe und die Preise in manchen Städten – wie z. B. in München – schon um 30 % als überhöht angesehen werden. Auf solche Äußerungen hin melden sich andere Fachleute zu Wort, die nachzuweisen versuchen, dass die Preisentwicklungen sich nach wie vor nicht zu stark von realen Größen (Einkommen, Mieten, Nachfrage) abgekoppelt habe und es – trotz extrem niedriger Zinsen – kein übertriebenes »Aufblasen« der Kreditvergabe für Wohnimmobilien bei den Banken und folglich keine Blasenbildung am deutschen Wohnimmobilienmarkt gebe.

Da die Mieten bereits seit einigen Jahren steigen und das Thema der mangelnden Wohnraumversorgung in den Städten schon

länger gärt, hatten sich die beiden großen Parteien SPD und CDU bereits im vorletzten Bundestagswahlkampf 2013 mit der Forderung der Einführung einer Mietpreisbremse profiliert, die dann von der großen Koalition für angespannte Wohnungsmärkte auch umgesetzt wurde. Ihre Wirkungen seitdem werden eher kritisch gesehen, woraufhin sich die SPD für eine Verschärfung stark gemacht hat. Ebenso wurde in der nachfolgenden Legislaturperiode ein »Bündnis für Wohnen« aus der Taufe gehoben, bei dem alle relevanten wohnungspolitischen Partner von der Bundesebene bis auf die kommunale Ebene im Rahmen von runden Tischen und derartigen Bündnissen mitmachen sollten, um die Probleme am Wohnungsmarkt gemeinsam zu beheben.

Die Wohnungspolitik war zuvor jahrzehntelang eher ein Randthema. Es gab Wohnungsleerstand in etlichen Städten (z. B. im Osten oder im Ruhrgebiet) und eine sinkende Bevölkerungszahl in vielen Städten (Stichwort »schrumpfende Städte«), aber auch in ganz Deutschland. Der Bestand an geförderten »Sozialwohnungen« ist seit Jahren stark rückläufig, weil zahlreiche Bestände aus der sozialen Bindung herausgefallen sind. Kommunale Wohnungsunternehmen wurden insbesondere Anfang der 2000er Jahre an private Investoren – auch aus dem Ausland – verkauft. Auch die Förderung der Eigentumsbildung wurde weitestgehend aufgegeben. Inzwischen versuchen manche Kommunen, Bestände für teures Geld wieder zurückzukaufen, und die CSU hatte sich dafür eingesetzt, dass im Bund ein sogenanntes Baukindergeld eingeführt wurde.

Schaut man sich die wohnungspolitische Szene an, so gab und gibt es derzeit kaum mehr nennenswerte Fachpolitiker bei fast allen Parteien. Es hat sich hier kein Generationenwechsel vollzogen, das Thema Wohnungspolitik scheint über die letzten zwei Jahrzehnte betrachtet in der Politik nicht besonders karriereförderlich gewesen zu sein.

Da inzwischen von vielen Fachleuten die Grundstücksknappheit als entscheidender Engpass für die geringen Neubauzahlen ausgemacht wurde, hatte die Bundesregierung in der noch laufenden Legislaturperiode eine Baulandkommission eingesetzt, um die Mo-

bilisierung von Bauflächen mit alten oder neuen Instrumenten besser vorantreiben zu können und bauwillige Investoren und kommunale Wohnungsbaunternehmen schneller mit Bauland zu versorgen.

Das Thema der Wohnungsversorgung und der Wohnungspolitik ist hochkomplex, da es einerseits im föderalen Zusammenspiel gelöst werden muss. Der Bund ist zuständig für Mietgesetze und zusammen mit den Ländern auch für die »Soziale Wohnraumförderung« und das Wohngeld. Die Baulandbereitstellung und das Planungsrecht für Wohnbauten fallen jedoch in die Zuständigkeit und unter das Selbstbestimmungsrecht der Kommunen. Etliche Kommunen sind überdies mit ihren kommunalen Wohnungsunternehmen auch selbst als Anbieter am Wohnungsmarkt tätig. Auf der anderen Seite ergibt sich eine besondere Komplexität bei diesem Thema, da die Wanderungs- und Umzugsbewegungen von Mietern und Eigentümern als entscheidende Nachfragekomponente nur schwer über Jahre hinaus prognostiziert werden können (z. B. Flüchtlingszuwanderung, Arbeitsmärkte, Corona). Zudem resultiert die Erstellung von neuem Wohnraum aus einem komplizierten Zusammenspiel zwischen meist privaten Investoren und der kommunalen Verwaltung bzw. Politik und nimmt sehr lange Zeit in Anspruch.

So herrscht in jeder Stadt eine etwas andere Marktsituation vor und auch die zukünftigen Nachfrageperspektiven können sich zwischen den Städten stark unterscheiden. Zwar ist heute in vielen Städten die Wohnungsnot mit Händen zu greifen, aber ob dies auch in zehn bis fünfzehn Jahren für die ein oder andere Stadt noch so sein wird, ist mehr als unklar. Viele Städte werden vielleicht wieder schrumpfen, andere noch zehn, zwanzig Jahre überdurchschnittlich wachsen. Die Gründe für das eine oder andere Szenario sind mannigfaltig und ebenfalls schwer zu prognostizieren. Die Corona-Krise ist nur ein Beispiel für ein schockartiges Ereignis, das innerhalb kürzester Zeit starke Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung und auch das Wohnungswesen entfalten kann.

Vor dieser komplexen Gemengelage stellt sich die Frage nach neuen Perspektiven und Optionen für eine Wohnungspolitik, insbesondere mit Blick auf die nahende Bundestagswahl im Herbst 2021. In diesem Band sollen Wissenschaftler aus unterschiedlichen fachlichen Perspektiven auf die Wohnungsversorgung und die Instrumente der Wohnungspolitik schauen:

Die ersten drei Beiträge liefern hierfür zunächst eine solide Analyse der Ausgangssituation des derzeitigen deutschen Wohnungsmarktes. Entscheidende Fragen hierzu lauten: Wie ist die Versorgungssituation am deutschen Wohnungsmarkt – auch im Zeitvergleich – für unterschiedliche Gruppen von Nachfragern einzuschätzen? Wie haben sich die verschiedenen Migrationswellen ausgewirkt und führt die Umzugsmobilität zu möglichen Sicker-effekten, von denen untere Einkommensgruppen profitieren? Wie haben sich also Nachfrage und Angebot entwickelt und was bedeutet dies für die Knappheit und die Preise an diesem Markt?

Hierfür wertet *Pekka Sagner* vom Institut der Deutschen Wirtschaft zunächst die Langzeitreihen des sozio-ökonomischen Panels – einer regelmäßigen Befragung von deutschen Haushalten – hinsichtlich der Wohnsituation von Mietern und selbstnutzenden Eigentümern aus. Dies ordnet die derzeitige Lage am Markt in einen längerfristigen Vergleich ein.

Danach erläutert *Rainer Braun* vom Empirica Institut die volkswirtschaftliche Sichtweise auf die verschiedenen Migrationswellen der jüngeren Zeit, das Phänomen der Schwarmstädte und die korrespondierenden Probleme auf der Angebotsseite des Wohnungsmarktes sowie seiner Preisentwicklung, bevor er auf mögliche Lösungsansätze eingeht.

Einer häufig vernachlässigten Versorgungsdimension des Wohnungsmarktes widmen sich danach *Roland Busch* von der Bergischen Universität Wuppertal und *Colin Beyer* von Quaestio, die die druckfrischen Ergebnisse eines Forschungsprojektes zu den Versorgungs- und Sicker-effekten durch Umzugsmobilität an vier lokalen Wohnungsmärkten (Köln, Leipzig, Nürnberg, Bremen) vorstellen und deren wohnungspolitische Bedeutung würdigen.