

Nachtrag: Steigende Immobilienpreise und steigende Wohnungsnot: Wohnungsmarkt aus dem Gleichgewicht?

Obwohl immer mehr Geld in den Immobilienmarkt fließt, steigt die Wohnungsnot in Ballungsräumen. Vor allem wächst die Diskrepanz zwischen dem Angebot an und der Nachfrage nach »bezahlbarem« Wohnraum. In den Großstädten und hochpreisigen Regionen konzentriert sich die Bautätigkeit in erster Linie auf die Fertigstellung von Eigentumswohnungen bzw. teuren Mietwohnungen, während zu wenige preiswerte Wohnungen gebaut werden. Sind eine größere staatliche Förderung oder eine Lockerung bestehender baulicher Vorschriften Strategien zur Sicherung eines ausreichenden Angebots an bezahlbarem Wohnraum? Ergänzend zu den Beiträgen im ifo Schnelldienst 16/2016 kommentiert Barbara Hendricks die aktuelle Situation.

Deutschland wächst! Die Einwohnerzahl steigt, die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten steigt, die Wirtschaft, die Einkommen und das Steueraufkommen wachsen. Dieses Wachstum ist eine große Chance, unser Land und unseren Wohlstand für die Zukunft zu sichern. Auch das Bauen erlebt einen neuen Boom, ausgelöst durch die Binnenwanderung, insbesondere den Drang in die Städte und Ballungsräume und die damit verbundene Nachfrage. Die Baubranche boomt. Sie schafft dabei Arbeitsplätze und trägt zur insgesamt guten wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland bei.

Die Schattenseite der guten wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung ist der wachsende Mangel an bezahlbarem Wohnraum. Die Hauptursache ist zweifellos, dass es in der Vergangenheit keine oder falsche Einschätzungen der Binnenwanderung gegeben hat, die wir korrigieren müssen. In der Folge ist über viele Jahre hinweg zu wenig gebaut worden. Der Zuzug von Flüchtlingen und ihre Integration in unsere Gesellschaft fordern Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik nun zusätzlich heraus.

Es gibt also ein ganzes Bündel von Gründen, warum die Wohnungsmärkte in unseren Städten und Ballungsräumen sehr angespannt sind. Von »Wohnungsnot in Deutschland« zu reden, halte ich dennoch für übertrieben. Klar ist, dass möglichst schnell neuer und vor allem bezahlbarer Wohnraum gebraucht wird. Wir rechnen mit mindestens 350 000 neuen Wohnungen jährlich. Das ist die Aufgabe.

Positiven Trend weiter verstärken

Seit 2010 steigt die jährliche Nettozuwanderung nach Deutschland an. Im Jahr 2014 wuchs die Bevölkerung Deutschlands um 550 000 Personen, im Jahr 2015 sogar um 1,14 Mio. Personen. Zuwanderung wie Binnenwanderung konzentrieren sich vor allem auf die wirtschaftsstarke Ballungsräume und Universitätsstädte. Die Folge war und ist, dass in Zuzugsregionen das Wohnungsangebot mit der wachsenden Wohnungsnachfrage nicht Schritt halten kann. Mit den Wohnungsmarktengpässen steigen auch die Mieten und Preise.

Die Mietsteigerungen in den meisten Ballungsgebieten und Universitätsstädten lagen deutlich über dem bundesweiten Anstieg der Angebotsmieten von 3,3%. Die höchsten Steigerungen wiesen im Jahr 2015 Wolfsburg mit 11,5%, Berlin mit 7,4%, Kassel mit 6,3% und Stuttgart mit 5,2% auf.

Insofern können wir in der Tat von Wohnungsmärkten sprechen, die mancherorts aus dem Gleichgewicht geraten sind. Andererseits hat der Markt durchaus auf die Nachfrageimpulse reagiert und erfährt einen deutlichen Aufschwung. Seit 2011 verzeichnen wir eine kontinuierlich steigende Wohnungsbautätigkeit. Im Jahr 2015 wurden 313 000 Wohnungen neu genehmigt, das sind 10% mehr als im Vorjahr. Gleichzeitig wurden 248 000 Wohnungen fertig gestellt. Diese positive Entwicklung setzt sich auch in diesem Jahr fort. Im ersten Halbjahr 2016 sind die Baugenehmigungen um 30% gegenüber dem Vorjahreszeitraum auf knapp 183 000 Wohnungen gestiegen. Damit haben wir die Zielmar-



Barbara Hendricks*

* Dr. Barbara Hendricks ist Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

ke von mindestens 350 000 noch nicht erreicht. Aber wir sind auf einem guten Weg.

Dieser positive Trend muss weiter verstetigt werden. Was wir dringend brauchen, sind mehr Neubau von vor allem mehr bezahlbaren Mietwohnungen und mehr Investitionen in den Wohnungsbestand. Bund, Länder und Kommunen sind gefordert, Neubau und Investitionen im Bestand zu fördern und zu ermöglichen und die Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte sicherzustellen. Allein der Neubau von Eigentumswohnungen mit gehobener oder Luxusausstattung wird dabei kaum helfen.

Unser Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen

In dieser Legislaturperiode haben wir das Thema Wohnungsbau erstmals seit langer Zeit wieder ganz weit oben auf die politische Agenda gesetzt. Von Beginn an hat die Koalition den Wohnungsbau als zentrale Aufgabe definiert und gehandelt. Das Mietrechtspaket von 2015 war eine erste Antwort auf die Fehlentwicklungen in angespannten Wohnungsmärkten. Wir beobachten die Entwicklung auf den Mietwohnungsmärkten auch weiterhin sehr genau und werden Hinweisen, dass Maßnahmen eventuell nicht die gewünschte Wirkung zeigen, nachgehen. Wenn etwa die Mietpreisbremse nicht ausreichend wirkt und oder sogar umgangen wird, werden wir die Regeln entsprechend weiterentwickeln.

Im Mittelpunkt der Wohnungs- und Baupolitik steht aber das vor zwei Jahren von mir ins Leben gerufene »Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen«. Auf der Grundlage der Empfehlungen dieses Bündnisses habe ich im November 2015 gemeinsam mit den Bündnispartnern ein 10-Punkte-Programm für eine Wohnungsbau-Offensive vorgestellt und im März 2016 dem Bundeskabinett vorgelegt. Das Programm beinhaltet beispielsweise Maßnahmen zur Baulandbereitstellung, die Überprüfung von Bauvorschriften und die Forderung nach mehr Mitteln für den sozialen Wohnungsbau. Ein Expertengremium begleitet die Umsetzung der Maßnahmen auf allen föderalen Ebenen.

Alle Partner im Bündnis waren sich von Beginn an einig, dass die notwendige deutliche Verstärkung des Wohnungsneubaus nur über viele verschiedene Instrumente gelingen wird, wenn sich alle Beteiligten engagieren und ihre Kräfte bündeln. So ist es beim Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zum Beispiel in der Baukostensenkungskommission auf Bundesebene gelungen. Deshalb begrüße ich auch die Arbeit ähnlicher Bündnisse auf Landes- oder kommunaler Ebene.

Wer investiert in den sozialen Wohnungsbau?

Eine zentrale Rolle beim bezahlbaren Wohnen spielt der soziale Wohnungsbau. Im Koalitionsvertrag hatten wir bereits

einen Neubeginn in der sozialen Wohnraumförderung vereinbart. Dieses Instrument hat eine lange und erfolgreiche Tradition. Mit Hilfe des sozialen Wohnungsbaus ist es in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg in Westdeutschland gelungen, Millionen von Familien, deren Wohnungen zerstört oder die ihre Heimat verloren hatten, ein Dach über dem Kopf zu schaffen. Der soziale Wohnungsbau hat damit Bedeutendes zum Wiederaufbau geleistet. Mehr als 4 Mio. Mietwohnungen wurden auf diese Weise gefördert.

Diese Bedeutung hat aber seit den 1960er Jahren, parallel zum Erstarren des frei finanzierten Wohnungsbaus, für die Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung abgenommen. Im Zuge der Wiedervereinigung und der ihr folgenden Wohnungsknappheit in den 1990er Jahren erfuhr er eine übergangsweise neue Blüte. Infolge der enormen Ausweitung der Bautätigkeit, nicht zuletzt durch hohe Förderleistungen der öffentlichen Hand, kam es seit Ende der 1990er Jahre zu einer lang anhaltenden Marktberuhigung, verbunden mit einem starken Rückgang der Bautätigkeit sowohl im frei finanzierten als auch im sozialen Wohnungsbau.

Das wiederum hatte einen Paradigmenwechsel in der Wohnungspolitik eingeleitet. So wurden Mitte der 2000er Jahre nicht nur traditionelle Förderinstrumente wie etwa die Eigenheimzulage abgeschafft. Es kam im Zuge der Föderalismusreform auch zu einer Grundgesetzänderung mit der vollständigen Übertragung der Zuständigkeit für den Wohnungsbau auf die Länder. Seither liegen Gesetzgebungskompetenz und Finanzierung ausschließlich bei ihnen. Als Ausgleich für den Wegfall der Finanzhilfen stellt der Bund den Ländern für eine Übergangszeit die sogenannten Kompensationsmittel bereit. Diese betragen bis einschließlich 2015 jährlich 518 Mio. Euro.

Der Rückgang der Mittel für den sozialen Wohnungsbau hatte zum Ergebnis, dass mit Bundes- und Landesmitteln zuletzt nur noch rund 15 000 neue Wohnungen jährlich gefördert wurden. Auch wenn die Länder beachtliche Leistungen für die Wohnungsmodernisierung erbringen, reicht diese Zahl für die heute dringend erforderliche Ausweitung des Wohnungsbestands bei weitem nicht aus. Dazu kommt, dass seit etlichen Jahren mehr und mehr Sozialbindungen auslaufen und so die Anzahl der mietpreis- und belegungsgebundenen Sozialwohnungen sinkt.

Die Konsequenz kann nur lauten, dass sich die öffentliche Hand für mehr Investitionen in bezahlbares Wohnen engagieren muss. Die Folgen eines weiteren Rückgangs des sozialen Wohnungsbaus wären gravierend, denn der Bedarf an Sozialwohnungen wird in den nächsten Jahren weiter steigen, und zwar nicht nur in den Ballungszentren. Um diese Entwicklung aufzufangen, müssen Bund und Länder wieder gemeinsam agieren.

Bereits im Herbst 2015 haben wir die Erhöhung der Kompensationsmittel, die der Bund an die Länder gibt, um

500 Mio. Euro in den Jahren 2016 bis 2019 vereinbart. Zusätzlich wollen wir mit dem Bundeshaushalt 2017, der derzeit im Deutschen Bundestag beraten wird, diese Mittel in den Jahren 2017 und 2018 jeweils um weitere 500 Mio. Euro aufstocken. Das bedeutet in diesem Zeitraum eine Verdreifachung der Mittel für den sozialen Wohnungsbau auf 1,5 Mrd. Euro im Jahr.

Das ist ein klares Signal für mehr bezahlbares Wohnen in Deutschland. Und es zeigt, dass wir den Wohnungsneubau und die Förderung des sozialen Wohnungsbaus endgültig aus dem Dornröschenschlaf geholt haben.

Notwendig ist, dass die Länder die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel mit eigenen Haushaltsmitteln aufstocken, um ihren Beitrag zum sozialen Wohnungsbau zu leisten. Daneben müssen die Länder bei der Verwendung der Bundesmittel ein hohes Maß an Transparenz gewährleisten.

Allerdings gibt uns das Grundgesetz die Möglichkeit zu Kompensationszahlungen nur noch bis zum Jahr 2019. Dann ist Schluss. Das könnte in vielen Bundesländern faktisch das Ende des sozialen Wohnungsbaus bedeuten. Ich werbe deshalb ausdrücklich um Unterstützung dafür, im Rahmen der Neuverhandlungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen dem Bund wieder eine im Grundgesetz verankerte Kompetenz für die soziale Wohnraumförderung zu geben. Ich bin überzeugt davon, dass es gut wäre, wenn Bund und Länder dauerhaft wieder gemeinsam dafür sorgen, dass der soziale Wohnungsbau nicht erneut an Boden verliert.

Alle Flächenpotenziale nutzen

Die Verfügbarkeit von Bauland und die Schaffung und Mobilisierung von Baurechten waren vorrangige Themen im Bündnis. Eine der dazu gefassten Bündnis-Empfehlungen ist bereits umgesetzt: Seit 2015 kann die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) den Kommunen und kommunalen Gesellschaften Grundstücke und Liegenschaften mit Preisabschlägen von bis zu 80% zur Verfügung stellen. Mögliche Zweckbestimmungen können der soziale Wohnungsbau, die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern und andere für öffentliche Aufgaben sein. Nun müssen die Städte hier nachziehen, um diese Grundstücke in Anspruch zu nehmen und für den sozialen Wohnungsbau zu nutzen.

Nach der vereinfachten Baulandbereitstellung durch die BImA erwarten wir auch von den Ländern und Kommunen, die über ungleich größere Flächenpotenziale verfügen, ihrerseits mehr und schneller Bauland und Liegenschaften für den sozialen Wohnungsbau bereitzustellen. Im Bündnis besteht ein breiter Konsens, dass die Grundstücke bei transparenten Bewertungskriterien nach Konzeptqualität

und nicht nach dem Höchstbieterverfahren vergeben werden müssen.

Ein weiterer Vorschlag aus den Diskussionen im Bündnis befindet sich in der Umsetzung. Zurzeit laufen die Vorbereitungen, im Baurecht eine neue Gebietskategorie zu schaffen. Noch in diesem Jahr sollen Länder und Kommunen mit dem »Urbanen Gebiet« bessere Möglichkeiten erhalten, städtische Quartiere mit einer flexibleren Nutzungsmischung und einer höheren Bebauungsdichte zu versehen. Bis zum Jahresende soll das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen sein.

Weiterentwicklung der energetischen Anforderungen

Wie die anderen großen Sektoren auch, muss der Gebäudesektor zum Erreichen der Klimaschutzverpflichtungen beitragen. Klimaschutz ist kein Merkmal für gehobenen Ausstattungsstandard. Das bestehende Energieeinsparrecht wird deshalb weiterentwickelt. Die Bundesregierung will die Energieeinsparverordnung (EnEV) und das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) in einem Gesetz zusammenführen und vereinfachen. Unser Ziel ist ein aufeinander abgestimmtes Regelungssystem für die energetischen Anforderungen an Neubauten, an Bestandsgebäude und an den Einsatz erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteversorgung unter Einbeziehung der Quartiersebene. Dabei müssen wir auch den ab Anfang 2019 für Neubauten der öffentlichen Hand und ab dem Jahr 2021 für alle anderen Neubauten geltenden Niedrigstenergiestandard gemäß der EU-Gebäuderichtlinie festlegen.

Das Bundeswirtschafts- und das Bundesbauministerium arbeiten gemeinsam an der Novellierung des Energieeinsparrechts. Beide Häuser haben sich darauf verständigt, die Optionen für eine Novellierung auf breiter Grundlage zu prüfen und das Vorhaben noch in dieser Legislaturperiode erfolgreich zum Abschluss zu bringen. Wir stehen dazu auch in engem Austausch mit den Ländern.

Der Niedrigstenergiestandard für Neubauten dient dem Ziel eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestands bis 2050 bei Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgebots. Es bleibt wichtig, dass wir bei der Definition sowohl den Ansprüchen des Klimaschutzes als auch dem Anliegen gerecht werden, dass Bauen und Wohnen in Deutschland bezahlbar sind. Die Ziele des Klimaschutzes und die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz ist bei den Investitionskosten und auch bei den späteren Betriebskosten zu beachten. Gerade mit Maßnahmen bei der Energieeffizienz lassen sich Energiekosten als wesentlicher Bestandteil der Bruttowarmmieten günstiger gestalten.

Wohnen ist ein Grundbedürfnis

Wir wollen in unseren Städten keine Aufteilung der Wohnquartiere in Armen- und Reichtenviertel. Wohnen ist ein menschliches Grundbedürfnis und deshalb müssen auch Menschen mit kleinem Einkommen die Chance haben, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Deshalb ist die weitere Umsetzung unserer Wohnungsbau-Offensive so wichtig. Darüber hinaus stärken wir den gesellschaftlichen Zusammenhalt vor Ort und in den Quartieren mit den Programmen der Städtebauförderung und mit der ressortübergreifenden Strategie »Soziale Stadt«.

Unsere Wohnungsbaupolitik trägt aktuell auch zur guten wirtschaftlichen Situation in Deutschland bei. Wir sorgen für Wachstum, wir sichern Arbeitsplätze und schaffen neue. Die deutsche Bauwirtschaft hat sich bereits in der Finanz- und Wirtschaftskrise als ein Stabilitätsanker unserer Volkswirtschaft erwiesen. Sie ist auch jetzt ein wichtiger und verlässlicher Partner, wenn es darum geht, für bezahlbaren Wohnraum in Deutschland zu sorgen.

Die richtige Antwort auf die aktuellen Herausforderungen auf den nachgefragten Wohnungsmärkten ist und bleibt der Wohnungsneubau. Aber nicht nur. Schließlich besteht kein Mangel an neuem hochpreisigem Wohnraum. Das ist aber nicht das, was die meisten normalen Menschen in Deutschland brauchen. Manchmal wird auch am falschen Ort gebaut, dort wo die Nachfrage eigentlich nicht da ist.

Mit der vorbildlichen Arbeit aller Akteure im Bündnis haben wir gute Voraussetzungen geschaffen, damit alle Bemühungen und Investitionen zu mehr bezahlbarem Wohnraum führen und damit auch das Gemeinwohl stärken. Gemeinsam werden wir die großen Herausforderungen auf den Wohnungsmärkten meistern.