

KEINE SCHNELLEN LÖSUNGEN IN DER WOHNUNGSPOLITIK

I. Herausforderung Immobilienmarkt

II. Demografische Einflüsse auf Immobilienpreise und Mieten

III. Überhitzung am Immobilienmarkt?

1. Hinweise auf Preisübertreibungen in Großstädten
2. Keine übermäßige Angebotsausweitung
3. Implikationen für das Finanzsystem
4. Makroprudenzieller Handlungsbedarf nimmt zu

IV. Sozial- und wohnungsbaupolitische Dimension

1. Schutz der Mieter vor Mieterhöhungen
2. Wohngeld: Sinnvolle Förderung für Haushalte mit niedrigem Einkommen
3. Sozialer Wohnungsbau: Fehler der Vergangenheit vermeiden
4. Wie lässt sich generell das Angebot an Wohnungen ausweiten?
5. Förderung des Erwerbs von Immobilien für private Haushalte
6. Förderung peripherer Immobilienmärkte

Literatur

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

In den deutschen Ballungszentren sind **stark steigende Immobilienpreise und Angebotsmieten** zu beobachten. Für Wohnungssuchende wird es immer schwieriger, im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten eine ihren Wünschen entsprechende Wohnung zu finden. Aus wirtschaftspolitischer Sicht geht es dabei zum einen um mögliche Risiken für die Finanzstabilität und zum anderen um die Probleme, die sich daraus für Haushalte mit geringeren Einkommen sowie für die sozialen Strukturen von Städten ergeben.

Der nicht zuletzt durch die starke Wanderung in Ballungszentren ausgelöste Preisdruck wurde durch die sinkenden Hypothekenzinsen verstärkt. Bei der Preisentwicklung in den Großstädten sind derzeit **Übertreibungen nicht auszuschließen**, die insbesondere bei einem abrupten Anstieg der langfristigen Zinsen oder Erwartungsänderungen zu Korrekturen führen können. Die Entwicklung des Angebots bleibt dort jedoch hinter der Nachfrage zurück, und Kredite und Verschuldung entwickeln sich moderat. Daher bestehen derzeit wohl **keine akuten Risiken** aus der Immobilienfinanzierung für die Finanzstabilität.

Bei einem Preisverfall der Immobilien ist allerdings mit spürbaren Verlusten bei Banken zu rechnen. Hinzu kommen deutlich gestiegene Zinsänderungsrisiken. Daher sollten **makroprudenzielle Maßnahmen** in Erwägung gezogen werden, zumal ein verspäteter Instrumenteneinsatz zu befürchten ist. Zusätzlich sollten die Datenlage über Wohn- und Gewerbeimmobilienkredite verbessert und zusätzliche makroprudenzielle Instrumente im Immobilienbereich geschaffen werden.

Für die **sozial- und stadtpolitischen Probleme** gibt es keine raschen Lösungen. Regelungen zum Kündigungsschutz und zu Mieterhöhungen schützen Bestandsmieter vor den veränderten Marktbedingungen. Die **Mietpreisbremse** bietet eine begrenzte **Symptomtherapie** für Personen, denen es gelingt, eine Wohnung zu erlangen („Insider“). Sie dürfte die Lage der „Outsider“ verschlechtern, da sich aufgrund von Umwandlungen in möblierte Wohnungen und den Verkauf an Selbstnutzer das Angebot an regulären Mietwohnungen reduziert.

Zielführend ist das **Wohngeld**, da es als Instrument der Subjektförderung nicht direkt in Marktprozesse eingreift. Der Kreis der Begünstigten ist aufgrund der niedrigen Einkommensgrenze allerdings gering. Bei der **sozialen Wohnraumförderung** müssen Fehler der Vergangenheit vermieden werden, indem für eine soziale Durchmischung gesorgt wird und die Förderung zeitnah an die Einkommenssituation der Mieter angepasst wird.

Eine **Ausweitung des Angebots** wird durch verfügbare Flächen begrenzt. Die **Grundsteuer** sollte nicht dazu eingesetzt werden, brachliegende Grundstücke zu mobilisieren. Bei der anstehenden Reform ist erforderlich, Argumente zur Berücksichtigung des Immobilienwerts, etwa durch eine Bodenwertsteuer, und damit möglicherweise verbundene Segregationseffekte gegeneinander abzuwägen. Dies spricht für eine hybride Lösung. Als Angebotshemmnis erweisen sich Regulierungen, die das Bauen verteuern, und langwierige Genehmigungsprozesse. So besteht ein Zielkonflikt zwischen dem Wunsch nach günstigem Wohnraum und klimapolitischen Zielsetzungen.

Der Immobilienerwerb privater Haushalte wird durch hohe Transaktionskosten erschwert. Denkbar wäre es, einen Freibetrag bei der **Grunderwerbsteuer** einzuführen. Dies würde jedoch eine Reform des Länderfinanzausgleichs dahingehend erfordern, dass anstelle des durchschnittlichen Steuersatzes über die Länder ein fiktiver Steuersatz von etwas unter 3,5 % für den Finanzausgleich unterstellt wird. In Anbetracht steuerlicher Vorteile für selbstgenutzte und vermietete Immobilien gibt es keinen Grund für weitere Entlastungen. Das **Baukindergeld** wirkt nur punktuell bei hohen Mitnahmeeffekten. Besser wäre eine **Förderung der privaten Vermögensbildung** nach dem Vorbild der Schweiz, die Immobilien nicht gegenüber anderen Anlageformen diskriminiert.

I. HERAUSFORDERUNG IMMOBILIENMARKT

656. Seit mehreren Jahren sind vor allem in den deutschen Ballungszentren stark steigende Preise für Wohnimmobilien und erhöhte Angebotsmieten zu beobachten. Zugleich wird es dort für Wohnungssuchende immer schwieriger, im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten eine ihren Wünschen entsprechende Wohnung zu finden. Diese bis zuletzt anhaltende Entwicklung hat in der Öffentlichkeit zu einer intensiven Diskussion geführt, die auf der einen Seite eine makroökonomische und auf der anderen Seite eine sozial- und wohnungsbaupolitische Dimension aufweist.
- Zum einen stellt sich die Frage, ob die Immobilienpreise in einzelnen Regionen aufgrund von Übertreibungen ein Niveau erreicht haben, von dem **gesamtwirtschaftliche Risiken** ausgehen können. Erfahrungen mit Finanzkrisen zeigen, dass Immobilienmärkte zu krisenhaften Entwicklungen tendieren können, die mit schwerwiegenden Folgen für Wachstum und Beschäftigung sowie das Finanzsystem verbunden sind.
 - Zum anderen ergeben sich aus der stark wachsenden Nachfrage nach Wohnraum in den Ballungszentren **sozial- und wohnungsbaupolitische Probleme**. Vor allem für sozial schwächere Haushalte, die einen überproportionalen Anteil ihres Einkommens für das Wohnen aufbringen müssen, stellt der starke Anstieg der Angebotsmieten eine erhebliche Belastung dar. Dabei besteht die Gefahr, dass es innerhalb der Städte zu einer sozialen Segregation kommt.
657. Eine zentrale Ursache für beide Problembereiche sind **demografische Entwicklungen**. Seit Mitte der 2000er-Jahre ist bei einem insgesamt nur verhaltenen Anstieg der Bevölkerung ein sehr starker Zuzug in die größten deutschen Städte zu beobachten. Bei einem nur langsam wachsenden Angebot, nicht zuletzt aufgrund von Engpässen bei verfügbaren Grundstücken, ist es nicht überraschend, dass sich die geänderte Marktsituation in höheren Preisen und Mieten niederschlägt. Regulierungen, die den Anstieg der Mieten begrenzen, sind dabei nur eine Symptomtherapie. Sie führen dazu, dass es bei den künstlich niedrig gehaltenen Mieten zu einer Überschussnachfrage kommt, bei der zwangsläufig viele Wohnungssuchende nicht zum Zuge kommen, selbst wenn sie bereit wären, einen höheren Preis zu zahlen.
658. Die **makroökonomische Dimension** des Problems ergibt sich daraus, dass der wanderungsbedingte Preisdruck durch nahezu zeitgleich **sinkende Zinsen** für Immobilienkredite verstärkt wurde. Bei einem abrupten Anstieg der langfristigen Zinsen oder einer drastischen Änderung der Erwartungen bezüglich zukünftiger Preisentwicklungen wäre in Regionen mit bis dahin besonders starken Preissteigerungen ein spürbarer Preisrückgang nicht auszuschließen.

Angesichts der moderaten Entwicklung der Kredite und der Verschuldung privater Haushalte bestehen derzeit wohl **keine akuten Risiken** aus der Immobilienfinanzierung für die Finanzstabilität. Allerdings könnte ein deutlicher Preis-

verfall bei Immobilien zu unerwartet hohen Verlusten bei Banken führen, wenn der Wert der Kreditsicherheiten überschätzt wurde. Hinzu kommen deutlich gestiegene Zinsänderungsrisiken. Daher sollten schon jetzt **makroprudenzielle Maßnahmen** in Erwägung gezogen werden, da ein verspäteter Instrumenteneinsatz zu befürchten ist.

Zusätzlich sollte die **Datenlage** über Wohn- und Gewerbeimmobilienkredite zeitnah verbessert werden, um Entscheidungen über den Einsatz makroprudenzieller Instrumente zuverlässiger und rechtzeitig treffen zu können. Schließlich wäre die Schaffung zusätzlicher makroprudenzieller Instrumente sinnvoll. Dies betrifft zum einen die einkommensbezogenen Instrumente im Wohnimmobilienbereich und zum anderen Instrumente für den Gewerbeimmobilienbereich.

659. Die **sozialpolitische und wohnungsbaupolitische Herausforderung** besteht darin, Lösungen zu finden, die kurzfristig soziale Härten vermeiden, zugleich aber dafür sorgen, dass sich das Angebot mittel- und langfristig an die gestiegene Nachfrage anpassen kann. Aus stadtpolitischer Sicht geht es darum, das Herausbilden neuer sozialer Brennpunkte zu vermeiden. Dem sozialen Wohnungsbau kommt hierbei eine wichtige Rolle zu, wobei vor allem stärker auf eine zielgerichtete Förderung als in der Vergangenheit zu achten ist. Als Instrument der Subjektförderung ist das Wohngeld durch eine regelmäßige zeitliche Anpassung und eine Erhöhung der Einkommensgrenzen zu stärken.

Nicht zielführend ist eine **Symptomtherapie** wie die **Mietpreislösung**, die zwar einen Teil der Wohnungssuchenden begünstigt, aber zugleich die Wohnungssuche insgesamt erschwert, weil das Angebot an Mietwohnungen zurückgehen dürfte, nicht zuletzt durch die Umwandlung in möblierte Wohnungen oder Eigentumswohnungen zur Selbstnutzung. Da eine Ausweitung des Angebots durch die Verfügbarkeit von Bauland in Ballungsgebieten begrenzt und Planungsverfahren langwierig sind, sollte man keine schnellen Lösungen für die Anspannungen auf dem Wohnimmobilienmarkt erwarten.

II. DEMOGRAFISCHE EINFLÜSSE AUF IMMOBILIENPREISE UND MIETEN

660. Seit Beginn des Jahrzehnts sind in Deutschland die **Kaufpreise für Wohnimmobilien** stark gestiegen. [↘ ABBILDUNG 87 OBEN LINKS](#) Dies gilt insbesondere für die sieben Großstädte Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Köln, München und Stuttgart („A-Städte“), bei denen die Preise im Jahr 2017 um 81 % über dem Niveau des Jahres 2010 lagen. In allen 127 Städten belief sich der Anstieg auf 64 %. In Deutschland insgesamt betrug die Preissteigerung in demselben Zeitraum 46 %.

Die **Mieten** für neuvermietete Wohnungen haben sich ebenfalls deutlich verteuert, sie sind allerdings bei Weitem nicht so stark gestiegen wie die Immobilienpreise. [↘ ABBILDUNG 87 MITTE RECHTS](#) In den sieben Großstädten erhöhten sie sich

von 2010 bis 2017 um 42 %, in den 127 Städten um 38 % und in Deutschland insgesamt um 33 %. Aufgrund weitreichender Schutzvorschriften für die Bestandsmieten [↘ ZIFFER 699](#) sind diese in demselben Zeitraum lediglich um 9,8 % gestiegen und damit nur geringfügig stärker als der Verbraucherpreisindex.

661. Die **demografische Entwicklung** bietet eine wichtige Erklärung nicht nur für die steigenden Preise und Mieten, sondern auch für die wachsenden Probleme bei der Wohnungssuche. Insgesamt hat sich die Bevölkerung in Deutschland seit den 1990er-Jahren zwar nur verhalten erhöht. Im Jahr 2017 lag die Bevölkerungszahl nur 3,5 % über dem Niveau des Jahres 1991. Die **Anzahl der Haushalte** hat jedoch aufgrund veränderter Lebensentwürfe wesentlich stärker zugenommen. Bedingt durch den wachsenden Anteil an Ein-Personen-Haushalten ist sie von 1991 bis 2017 um rund 17 % gestiegen. Zudem hat sich der Wohnstandard erheblich verbessert. So ist beispielsweise der durchschnittliche Wohnraum je Person zwischen den Jahren 2005 und 2017 von 41,2 auf 46,5 Quadratmeter angestiegen.

662. Hinzu kommen massive **Wanderungsbewegungen**, vor allem von den neuen in die alten Länder. In den neuen Ländern ist die Bevölkerungszahl teilweise erheblich geschrumpft. In Sachsen-Anhalt, das von dieser Entwicklung am stärksten betroffen ist, beläuft sich der Rückgang auf 21,9 %. Demgegenüber wohnen heute vor allem in Bayern (+12,8 %), Baden-Württemberg (+11,3 %) und Hamburg (+10,4 %) erheblich mehr Menschen als zu Beginn der 1990er-Jahre. [↘ ABBILDUNG 86 OBEN RECHTS](#)

Diese Wanderungsbewegungen spiegeln sich im **Bestand an Wohnungen** relativ zur Bevölkerung wider. In den von Abwanderung betroffenen Regionen standen im Jahr 2017 deutlich mehr Wohnungen zur Verfügung (über 550 Wohnungen je 1 000 Einwohner) als in den Ländern mit einer steigenden Bevölkerungszahl (unter 500 Wohnungen). Entsprechend groß sind die regionalen Unterschiede beim **Wohnungsleerstand**. Die Leerstandsquote im Jahr 2014 beträgt in den ostdeutschen Ländern 11,2 %, in den westdeutschen Ländern hingegen 7,1 %.

663. Seit Mitte der 2000er-Jahre geht dieser allgemeine Trend mit einem besonders starken **Zuzug in die sieben Großstädte** einher. Nachdem dort die Bevölkerungszahlen in der Phase nach der Wiedervereinigung in etwa konstant geblieben oder sogar gesunken (Berlin) sind, ist seit dem Jahr 2005 ein hoher Anstieg zu beobachten. Spitzenreiter ist dabei München mit einer Zunahme von 16 %, gefolgt von Frankfurt (+15 %) und Berlin (+11 %). Die in demselben Zeitraum zu beobachtende überdurchschnittliche **Verteuerung von Wohnimmobilien** und der starke Anstieg der Mieten in diesen Städten könnten demnach zu einem großen Teil auf eine demografisch bedingte Ausweitung der Nachfrage nach Wohnraum zurückgeführt werden. [↘ ABBILDUNG 86 UNTEN RECHTS](#)

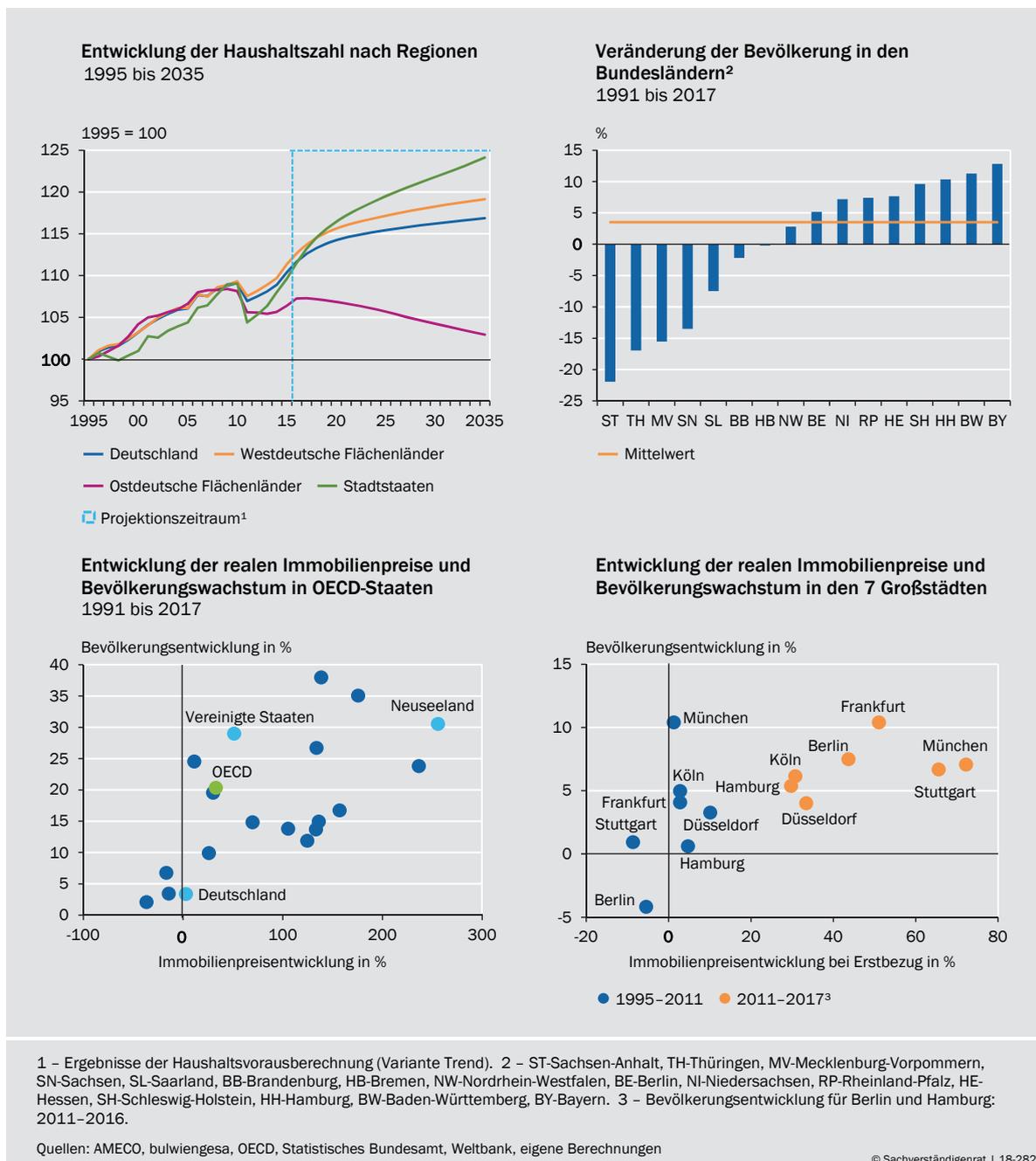
664. An diesen **demografischen** Tendenzen innerhalb Deutschlands dürfte sich auf absehbare Zeit nichts Grundlegendes ändern. Nach der auf der Fortschreibung der aktuellen Entwicklungen beruhenden Haushaltsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts wird die **Anzahl der Haushalte** von 2015 bis 2035 insgesamt nur leicht ansteigen (+6 %). Dabei wird es mit rund 13 % in den Stadt-

staaten jedoch weiterhin zu einem deutlich stärkeren Anstieg kommen. Während in den westdeutschen Flächenländern die Anzahl der Haushalte mit 7 % leicht überdurchschnittlich zunehmen wird, werden die ostdeutschen Flächenländer mit einem Rückgang der Haushalte um 3 % konfrontiert sein. [ABBILDUNG 86 OBEN LINKS](#)

665. Der Einfluss der Demografie auf die Preise von Wohnimmobilien zeigt sich nicht zuletzt im **internationalen Vergleich**. Im Zeitraum der Jahre 1991 bis heute sind die realen Immobilienpreise in Deutschland deutlich hinter der Entwicklung in anderen Ländern zurückgeblieben. Die realen Preise für Wohnimmobilien lagen im Jahr 2017 nur um 2,9 % über dem Niveau des Jahres 1991. Demgegenüber ist für den Euro-Raum ein Anstieg von 25,8 % zu beobachten, für den

▸ **ABBILDUNG 86**

Haushalts-, Bevölkerungs- und Immobilienpreisentwicklung



Daten zur Abbildung

OECD-Raum von 34,1 % und für die Vereinigten Staaten von 51,3 %. Spitzenreiter ist Neuseeland mit einem realen Preisanstieg von 255,7 %. [↪ ABBILDUNG 86 UNTEN LINKS](#) In Ländern, in denen die Bevölkerung am stärksten gestiegen ist, fällt der Preisanstieg tendenziell am höchsten aus.

III. ÜBERHITZUNG AM IMMOBILIENMARKT?

666. Von Entwicklungen am Immobilienmarkt können erhebliche makroökonomische Effekte ausgehen. So beschreibt eine umfangreiche Literatur zu „**Booms and Busts**“ bei Wohnimmobilien die positive und negative Selbstverstärkung von Hauspreisen und Krediten und die davon ausgelösten Impulse auf die gesamtwirtschaftliche Aktivität (Guerrieri und Uhlig, 2016). Für die Vereinigten Staaten zeigt sich dabei in der Phase der Großen Rezession ein ausgeprägter Zusammenhang zwischen dem Einbruch der Immobilienpreise und dem **privaten Verbrauch hochverschuldeter und damit kreditbeschränkter privater Haushalte** (Mian und Sufi, 2016).

Besonders bedrohlich sind Fehlentwicklungen am Immobilienmarkt für das **Bankensystem**, da weltweit der Anteil der Hypothekenkredite an den gesamten Ausleihungen in den vergangenen Jahrzehnten deutlich angestiegen ist. Während er im Jahr 1990 noch 30 % betragen hatte, belief er sich auf 60 % im Jahr 2011 (Jordà et al., 2016).

667. Immobilienkrisen sind in der Vergangenheit häufig von einer **übersteigerten Ausweitung des Angebots** ausgelöst worden. Der Immobilienmarkt ist hierfür besonders anfällig, da in der Regel ein relativ großer zeitlicher Abstand besteht zwischen dem Zeitpunkt der Angebotsentscheidung und dem Zeitpunkt, zu dem das Angebot realisiert und mit dem Markt konfrontiert wird. Die Preisreaktion auf die Angebotsentscheidung setzt somit erheblich später ein als in vielen anderen Wirtschaftsbereichen. Daraus resultiert für die Anbieter das Problem, die Auswirkungen des Angebots auf die Preise richtig zu antizipieren, was die Preisschwankungen verstärkt (Glaeser, 2013; Olszewski et al., 2016). Es besteht also eine Konstellation, wie sie im **Modell des Schweinezyklus** beschrieben wird. Leerstehende, fremdfinanzierte Immobilien führen dann aufgrund ausbleibender Zins- und Tilgungszahlungen unmittelbar zu notleidenden Bankkrediten.

Dementsprechend stellt sich die Frage, ob es in Deutschland Indizien für Preisentwicklungen gibt, die sich nicht mit fundamentalen Faktoren erklären lassen, ob zumindest regional übersteigerte Angebotsreaktionen zu beobachten sind und inwieweit sich daraus Risiken für das Finanzsystem ergeben können.

1. Hinweise auf Preisübertreibungen in Großstädten

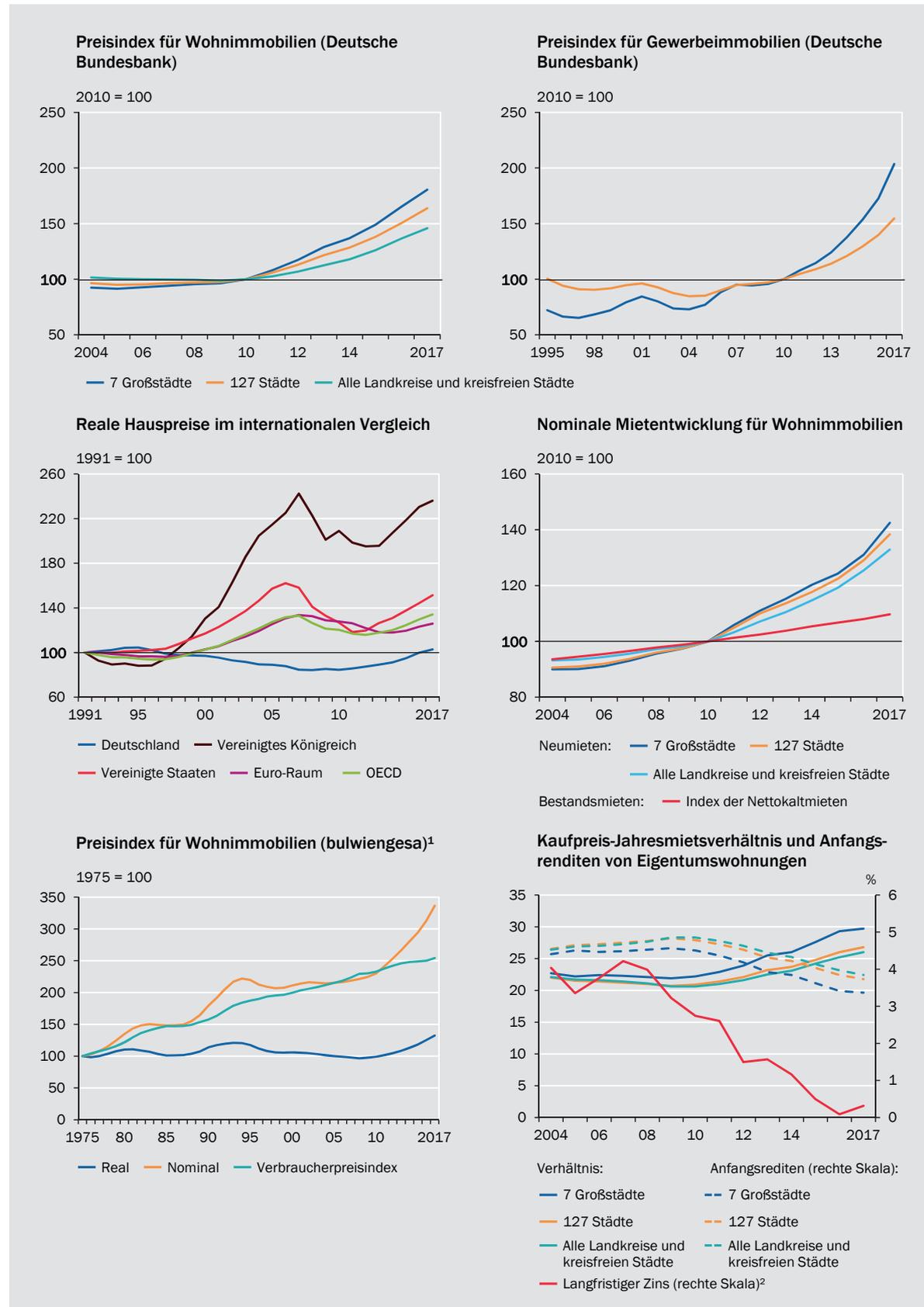
668. Der durch die regional stark steigende Nachfrage nach Wohnraum entfaltete Druck auf die Immobilienpreise wurde nahezu gleichzeitig durch deutlich **sinkende Zinsen für Immobilienkredite** in Deutschland verstärkt. Unter dem

Einfluss der expansiven Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) gingen die Zinsen für Wohnimmobilienkredite, die sich in den 2000er-Jahren in einem Korridor von rund 4 % bis 5 % bewegt hatten, auf zuletzt rund 2 % zurück.

669. Der Einfluss von Zinsen auf die Preise von Wohnimmobilien ergibt sich unmittelbar aus den **laufenden Zinsbelastungen**, die ein Immobilienerwerber bei einem gegebenen Einkommen zu bestreiten hat. Für eine grobe Abschätzung der davon ausgehenden Effekte soll beispielhaft ein privater Haushalt mit einem Eigenkapital von 60 000 Euro und einem monatlich für Zins und Tilgung verfügbaren Betrag von 1 500 Euro unterstellt werden. Bei einem konstanten Zinssatz von 4 % und auf Jahresbasis berechneter Annuitäten lässt sich damit ein Kreditbetrag von 240 000 Euro in knapp 20 Jahren tilgen und ein Objekt zu einem Kaufpreis von 300 000 Euro erwerben. Bei einem Zinssatz von 2 % kann bei sonst gleichen Annahmen ein Kreditbetrag von rund 287 500 Euro getilgt werden. Somit erhöht sich durch die geringeren Kreditzinsen der realisierbare Kaufpreis um knapp 16 % (von 300 000 Euro auf 347 500 Euro).
670. Die Zinsentwicklung spielt nicht nur aus Kreditnehmerperspektive eine Rolle. Investoren auf der **Suche nach Ertrag** dürften in der Vergangenheit in erheblichem Maße eigene Mittel in Immobilien investiert haben. Wenn sich die Renditen in anderen Bereichen, zum Beispiel bei Anleihen, normalisieren, könnten sie ihr Kapital aus dem Immobilienbereich wieder abziehen und damit Druck auf Immobilienpreise ausüben.
671. Zur **Beurteilung von Immobilienpreisen** werden häufig Indikatoren verwendet, die diese ins Verhältnis zu **fundamentalen Faktoren** wie der Entwicklung der von Mieteinnahmen und Haushalteinkommen setzen.
- Für Deutschland insgesamt zeigt sich für den Zeitraum vom ersten Quartal 2003 bis zum zweiten Quartal 2018 ein Anstieg des Verhältnisses der **Kaufpreise zu den Einkommen** der privaten Haushalte von 7,6 % (Eigentumswohnungen).
 - Das steigende Interesse am Immobilienerwerb in **großen Städten** zeigt sich darin, dass sich hier die Kaufpreise deutlich stärker erhöht haben als die Mieten. Bei den sieben großen Städten ist das **Verhältnis der Kaufpreise zu den Jahresmieten** im Zeitraum der Jahre 2004 bis 2017 um 30,8 % gestiegen, in den 127 großen Städten um 21,8 % und in Deutschland insgesamt um 17,6 %. [↪ ABBILDUNG 87 UNTEN RECHTS](#)
 - Das Verhältnis der Kaufpreise zu den Jahresmieten wird üblicherweise als Vervielfältiger bezeichnet. Der Kehrwert dieser Relation bildet dabei die **Anfangsrendite einer Immobilienanlage** ab. Im Jahr 2004 lag diese durchweg bei rund 4,5 %. Im Jahr 2017 ist sie für die sieben großen Städte auf 3,4 % gesunken, für die 127 Großstädte auf 3,7 % und für Deutschland insgesamt auf 3,8 %. [↪ ABBILDUNG 87 UNTEN RECHTS](#) Der Rückgang der Renditen von Immobilien ist somit weitaus geringer als bei den Zinsen für Staatsanleihen: Die Umlaufrendite für Anleihen der öffentlichen Hand ist in demselben Zeitraum von 3,7 % auf 0,2 % gesunken.

▾ ABBILDUNG 87

Immobilien- und Mietpreise



1 – Bis 1990 früheres Bundesgebiet. 2 – Renditen von Staatsanleihen.

Quellen: bulwiengesa, Deutsche Bundesbank, OECD, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

672. Die **Deutsche Bundesbank** schätzt schon seit einigen Jahren anhand eines regionalen Paneldatensatzes den „**Fundamentalpreis**“ von Immobilien für Deutschland insgesamt sowie separat für die Gruppe der sieben Großstädte. Das Regressionsmodell basiert auf Daten der 401 Landkreise und kreisfreien Städte für den Zeitraum der Jahre 2004 bis 2017. Die zugrundeliegenden Kontrollvariablen umfassen den Pro-Kopf-Immobilienbestand, das Einkommen, die Bevölkerungsdichte, den Anteil der Bevölkerung im Alter von 30 bis 55 Jahren, die Arbeitslosenquote, die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) sowie den Hypothekenzinssatz. Aufgrund dieser Berechnungen konstatiert die Deutsche Bundesbank (2018a) für das Jahr 2017 eine **Überbewertung von bis zu 30 %** bei den sieben Großstädten. Der Grad der Überbewertung unterscheidet sich dabei zwischen Beobachtungseinheiten: So sind Wohnungen bundesweit überbewertet, während dies für Einfamilienhäuser nicht zutrifft (Kajuth et al., 2016).

Das Modell verdeutlicht den **Einfluss der niedrigen langfristigen Zinsen** auf die Immobilienpreise (Kajuth et al., 2016). Es ermittelt in der Basisversion die Preisabweichungen des Jahres 2014 unter der Annahme eines seit dem Jahr 2009 konstanten Zinssatzes. Unterstellt man stattdessen die tatsächlichen Zinsen, reduziert sich die für die sieben Großstädte mit dem Modell ermittelte Abweichung um etwa 5 Prozentpunkte.

673. Generell stellt sich bei vielen Analysen der Preisentwicklung für Immobilien das Problem, dass detailliertere Daten für den deutschen Immobilienmarkt erst seit dem Jahr 2004 verfügbar sind. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Mitte der 2000er-Jahre durch die damalige ungünstige wirtschaftliche Situation Deutschlands geprägt war. Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass die realen Immobilienpreise des Jahres 2004 um 11 % unter dem Durchschnitt der 1990er-Jahre lagen und kaum höher waren als Mitte der 1970er-Jahre. [↘ **ABBILDUNG 87 UNTER LINKS**](#)
674. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung untersucht anhand von OECD-Daten die Immobilienpreisentwicklung im Jahr 2018 (Kholodilin und Michelsen, 2018). Die Autoren sehen keine bundesweite „Immobilienpreisblase“, allerdings **Anzeichen spekulativer Übertreibungen in den A-Städten**. Eine Warnung spricht die UBS (2018) aus, die in München die Gefahr einer Immobilienpreisblase sieht. Dabei sei München diesbezüglich vergleichbar mit Städten wie Hongkong, Toronto und Vancouver.
675. Für den Zeitraum der Jahre 1990 bis 2016 hat der **Internationale Währungsfonds (IWF)** eine Panelanalyse vorgenommen, die zur Schätzung von Gleichgewichtspreisen neben ökonomischen Variablen politische, institutionelle und strukturelle Faktoren berücksichtigt, wie beispielsweise steuerliche Vergünstigungen und Mietkontrollen (Geng, 2018). Für den Durchschnitt von 20 Ländern resultiert daraus eine Überbewertung von 6 %. Für Deutschland ergibt sich bei dieser Analyse bei allen Modellvarianten eine **Unterbewertung von rund 10 %**.
676. Während für Deutschland insgesamt keine Anzeichen für überzogene Immobilienpreise zu erkennen sind, gibt es Hinweise auf Überbewertungen in den gro-

ßen Städten. Neben Wohnimmobilien zeigen sich diese bei Gewerbeimmobilien. [↘ KASTEN 19](#) Angesichts des starken Zuzugs in diese Regionen ist es grundsätzlich nicht überraschend, dass sich dies entsprechend in der Preisentwicklung niederschlägt. Die sinkenden Zinsen haben dabei als zusätzlicher Verstärker gewirkt. Während bei den demografischen Trends eine Umkehr auf absehbare Zeit auszuschließen ist, ist eine Zinswende wahrscheinlich. Für die **weitere Entwicklung der Immobilienpreise in den großen Städten** wird es daher nicht zuletzt darauf ankommen, wie schnell die langfristigen Zinsen wieder nach oben gehen. Bei einem abrupten Zinsanstieg wäre ein spürbarer Preisrückgang nicht auszuschließen.

[↘ KASTEN 19](#)

Bewertung von Gewerbeimmobilien

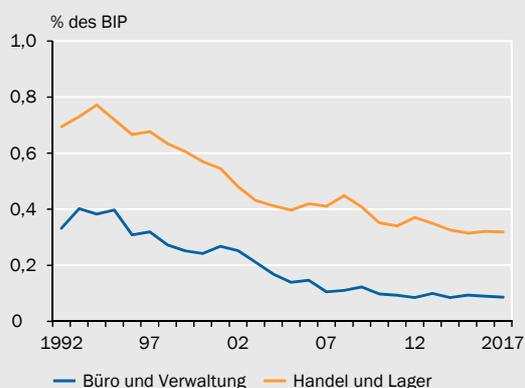
Auf dem Markt für Gewerbeimmobilien zeigt sich ein angespanntes Preisniveau, das nicht mehr vollständig über Fundamentalfaktoren erklärt werden kann (Erlor, 2017). Der Bedarf nach Büro- und Gewerbeimmobilien hat in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen (Dorffmeister und Steininger, 2018). Bei Gewerbeimmobilien waren die Preissteigerungen noch ausgeprägter als bei Wohnimmobilien. Im Jahr 2017 lagen die Preise in den sieben Großstädten um 104 % über dem Niveau des Jahres 2010, in allen 127 Städten belief sich die Zunahme auf 55 %. [↘ ABBILDUNG 87 OBEN RECHTS](#) Die Mieten für Gewerbeimmobilien sind noch stärker hinter der Kaufpreisentwicklung zurückgeblieben als bei den Wohnimmobilien. Damit sind die Renditen deutlich zurückgegangen. In den Städten insgesamt reduzierte sich die Netto-Anfangsrendite von 6,2 % im Jahr 2004 auf 4,5 % im Jahr 2017. In den sieben Großstädten ging sie von 5,4 % auf 3,1 % zurück und liegt damit unterhalb der Rendite für Wohnimmobilien.

Der starke Anstieg der Preise für Gewerbeimmobilien hat sich jedoch nicht in einer nennenswerten Ausweitung des Angebots niedergeschlagen. Die Investitionen im Gewerblichen Hochbau bewegen sich mit einem Anteil von 2,1 % am BIP sogar leicht unter dem Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2017 (2,5 %). Die Baufertigstellungen für Bürogebäude wie für den Handels- und Lagerbereich sind relativ zum BIP nahe beim historischen Tiefpunkt. [↘ ABBILDUNG 88 LINKS](#) Dementsprechend liegt die Leerstandsquote bei den Büroimmobilien in den 127 Städten sowie in den sieben Großstädten auf einem im längerfristigen Vergleich niedrigen Niveau. [↘ ABBILDUNG 88 RECHTS](#)

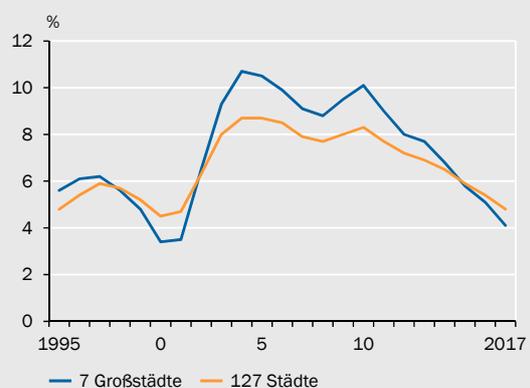
[↘ ABBILDUNG 88](#)

Indikatoren zum Gewerbeimmobilienmarkt

Baufertigstellungen bei gewerblichen Immobilien



Leerstandsquote von Büroimmobilien



Quellen: Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt

© Sachverständigenrat | 18-364

Daten zur Abbildung

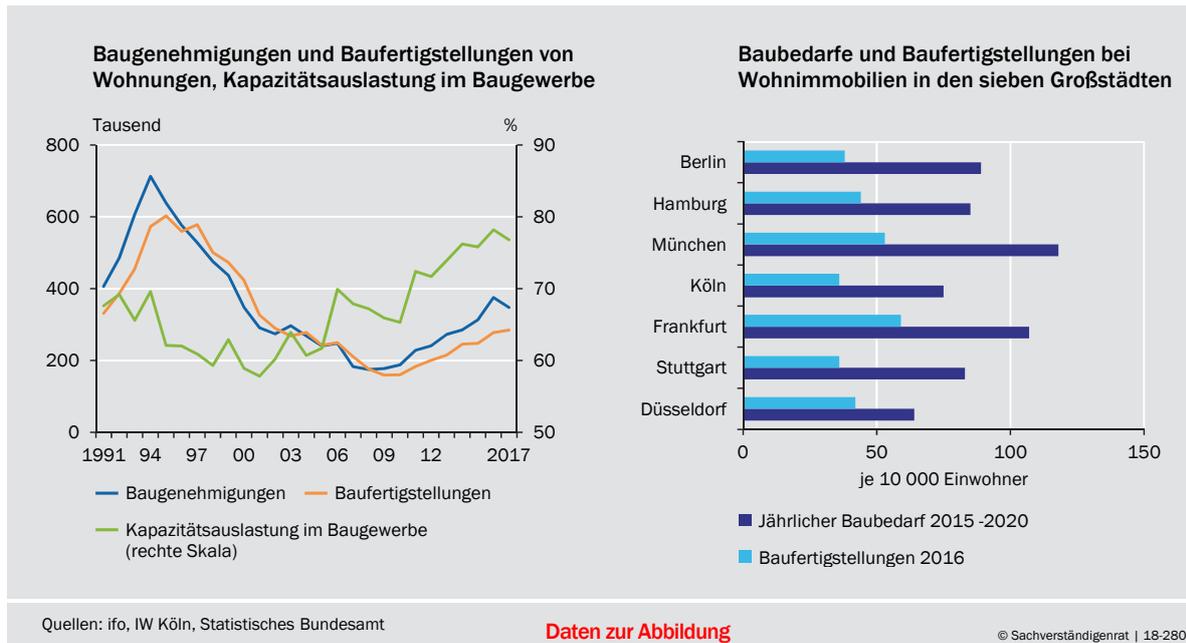
2. Keine übermäßige Angebotsausweitung

677. Aus makroökonomischer Sicht sind Preisentwicklungen im Immobilienbereich besonders bedrohlich, wenn sie aufgrund einer Unterschätzung des zukünftigen Angebots durch die Anbieter zu einer **übermäßigen Angebotsausweitung** führen (Glaeser und Nathanson, 2015). Für die neu erstellten Immobilien fehlt es plötzlich an Käufern und Mietern, was sich unmittelbar in Kreditausfällen niederschlägt. Wie beispielsweise die Finanzkrise in Spanien und Irland verdeutlicht, kann ein Immobilienboom dazu führen, dass sich die gesamte Volkswirtschaft immer mehr auf diesen Sektor konzentriert. So erreichte der Anteil der Wohnbauinvestitionen am BIP im Jahr 2006 in Spanien einen Wert von 12,1 %, in Irland waren es sogar 13,5 %. Die Entwicklung in Spanien zeigt, dass ein abrupter Rückgang der Nachfrage, neben seinen gravierenden Implikationen für das Finanzsystem, eine anhaltend hohe strukturelle Arbeitslosigkeit auslösen kann.
678. In Deutschland ist der Anteil der **Wohnbauinvestitionen** am BIP in den vergangenen Jahren **leicht angestiegen** und lag im Jahr 2017 bei 6,1 %. Dies entspricht genau dem Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2017, der durch eine Boomphase in den Jahren 1994 bis 2000 (7,1 %) und eine ausgeprägte Schwächephase in den Jahren 2004 bis 2010 (5,1 %) gekennzeichnet ist. Es ist also nicht zu erkennen, dass die steigenden Preise bisher zu einer überzogenen Ausweitung des Angebots geführt haben. Die Bautätigkeit in den Großstädten legt eher das Gegenteil nahe.
679. Ein ähnliches Bild zeigt sich für **Baugenehmigungen, Baufertigstellungen und Auftragseingänge** im Wohnungsbau, die trotz einer deutlichen Ausweitung noch immer merklich unter den Höchstwerten der ersten Hälfte der 1990er-Jahre liegen. [↘ ABBILDUNG 89 LINKS](#) Zudem hemmen die seit dem Jahr 2000 in der Baubranche beobachtbare Kapazitätsauslastung und die Begrenztheit von Bauland eine stärkere Ausweitung der Bauaktivität.
680. Nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW Köln) lagen die Baufertigstellungen im Jahr 2016 deutlich unter dem für den Zeitraum von 2015 bis 2020 geschätzten Baubedarf von etwa 430 000 Wohnungen pro Jahr. In keiner der **sieben Großstädte** konnte der Baubedarf im Jahr 2016 gedeckt werden. [↘ ABBILDUNG 89 RECHTS](#) Der vom IW Köln ermittelte regionale Wohnungsbedarf differenziert dabei nach demografiebedingtem Bedarf, Ersatz- und Nachholbedarf sowie Zusatzbedarf durch erhöhte Zuwanderung (Deschermeier et al., 2017). Gegenwärtig macht die Zuwanderung den größten Anteil des gestiegenen Wohnungsbedarfs aus.

Eine ähnliche Prognose findet man in einer aktuellen Marktanalyse für Berlin (bulwiengesa, 2018). Sie geht davon aus, dass bis zum Jahr 2030 jährlich mindestens 19 000 neue Wohnungen zur Nachfragedeckung entstehen müssten. Die von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen angesetzten 14 000 neuen Wohnungen seien daher nicht ausreichend, um die zuziehende und die bereits vor Ort lebende Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum zu versorgen.

▾ ABBILDUNG 89

Baubedarf und -aktivität bei Wohnimmobilien



3. Implikationen für das Finanzsystem

- 681.** Der **Wohnimmobilienmarkt** hat in den vergangenen Jahrzehnten eine immer **größere Bedeutung** für die Kreditvergabe der Banken und damit die **Stabilität des Finanzsystems** erlangt (Jordà et al., 2016). So stieg in Deutschland der Anteil der Wohnungsbaukredite an private Haushalte an den Krediten an inländische Unternehmen und Privatpersonen von 23,1 % im Jahr 1980 auf 36,6 % im zweiten Quartal des Jahres 2018. Der Anteil der Wohnungsbaukredite an den insgesamt ausstehenden Bankkrediten an private Haushalte und inländische Unternehmen betrug 51 %. Zugleich entfielen 73 % der Verschuldung des privaten Haushaltssektors auf Wohnungsbaukredite.
- 682.** Stark steigende Immobilienpreise sind für das Finanzsystem besonders gefährlich, wenn sie mit einer kräftigen Ausweitung der Kreditvergabe einhergehen (Jordà et al., 2015; Brunnermeier und Schnabel, 2016). So hat sich in Spanien und Irland das Volumen der Wohnungsbaukredite an private Haushalte von Januar 2003 bis zum Höchststand im Jahr 2008 fast verdreifacht. Gemessen daran ist das **Wachstum der Wohnimmobilienkredite in Deutschland** noch immer **moderat**. Die Zuwachsrate lag im zweiten Quartal 2018 mit 4,3 % zwar deutlich über dem Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2017 in Höhe von 2,6 %, allerdings unterhalb des langfristigen Mittelwerts seit dem Jahr 1982 in Höhe von 5,5 %.

Die **Verschuldung der privaten Haushalte** und das Volumen der Wohnungsbaukredite sind in Relation zum BIP und zum verfügbaren Einkommen seit der Finanzkrise leicht gefallen. Zuletzt lag die Verschuldung der privaten Haushalte in Relation zur Wirtschaftsleistung mit 54,1 % weit unter dem Höchstwert von 98,6 %, den die Verschuldung der US-amerikanischen Haushalte im 1. Quartal 2008 erreicht hatte. Insofern gibt es **keinen Hinweis auf eine**

übermäßige Verschuldung der privaten Haushalte in Deutschland. Wenn es zu einem Einbruch auf dem Immobilienmarkt käme, wären die Auswirkungen auf den privaten Verbrauch somit deutlich geringer als damals in den Vereinigten Staaten.

683. Für die Risiken aus Immobilienkrediten sind die Kreditvergabestandards von großer Bedeutung. Die vierteljährlichen Umfragen des Eurosystems zum Kreditgeschäft der Banken (Bank Lending Survey) legen nahe, dass die an der Umfrage teilnehmenden deutschen Banken zuletzt **weniger strenge Kreditvergabestandards** für Wohnimmobilienkredite angewendet haben. Nachdem diese in drei der vier Quartale des Jahres 2017 angegeben hatten, dass sie ihre Richtlinien für Wohnimmobilienkredite gelockert hätten, setzte sich diese Entwicklung in den ersten drei Quartalen des Jahres 2018 fort (EZB, 2018a, 2018b, 2018c). Parallel dazu sind die **Margen** für durchschnittlich riskante und riskantere Wohnimmobilienkredite gesunken. Die Angaben zum **Niveau der Kreditvergabestandards** für Wohnimmobilienkredite legen jedoch nahe, dass diese im Vergleich zu den seit dem Jahr 2010 angewendeten Standards derzeit noch immer vergleichsweise streng sind (Deutsche Bundesbank, 2018b).

Im Hinblick auf kleine und mittelgroße Banken weist der Ausschuss für Finanzstabilität (AFS) darauf hin, dass diese Banken ihre **Kreditvergabestandards** im Wohnungsbaukreditgeschäft **nicht merklich gelockert** hätten (AFS, 2018). Auf Basis der Niedrigzinsumfrage (2017) lasse sich für den Zeitraum von 2014 bis 2016 kein substanzieller Anstieg der Fremdkapitalquoten bei Wohnimmobilienfinanzierungen unter den befragten Instituten feststellen. Jedoch hätten sich die Darlehensbeträge im Durchschnitt erhöht.

Diese Beurteilungen der Kreditvergabestandards beruhen allerdings allein auf Umfragedaten. **Granulare Daten zu Kreditvergabestandards liegen selbst der Aufsicht nicht vor.** Daher ist eine verlässliche Einschätzung dieser Standards bei der derzeitigen Datenverfügbarkeit kaum möglich.

684. Risiken für die Stabilität des Finanzsystems können nicht nur von Wohnimmobilienkrediten, sondern auch von der Finanzierung von **Gewerbeimmobilien** ausgehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese im Vergleich zur Finanzierung von Wohnimmobilien weniger bedeutend ist. Mitte des Jahres 2017 hatte der Bestand an Krediten für Gewerbeimmobilien einen Anteil von 8 % an der Bilanzsumme deutscher Banken, während der Anteil des Bestands an Krediten für Wohnimmobilien 16 % betrug (Deutsche Bundesbank, 2017b).

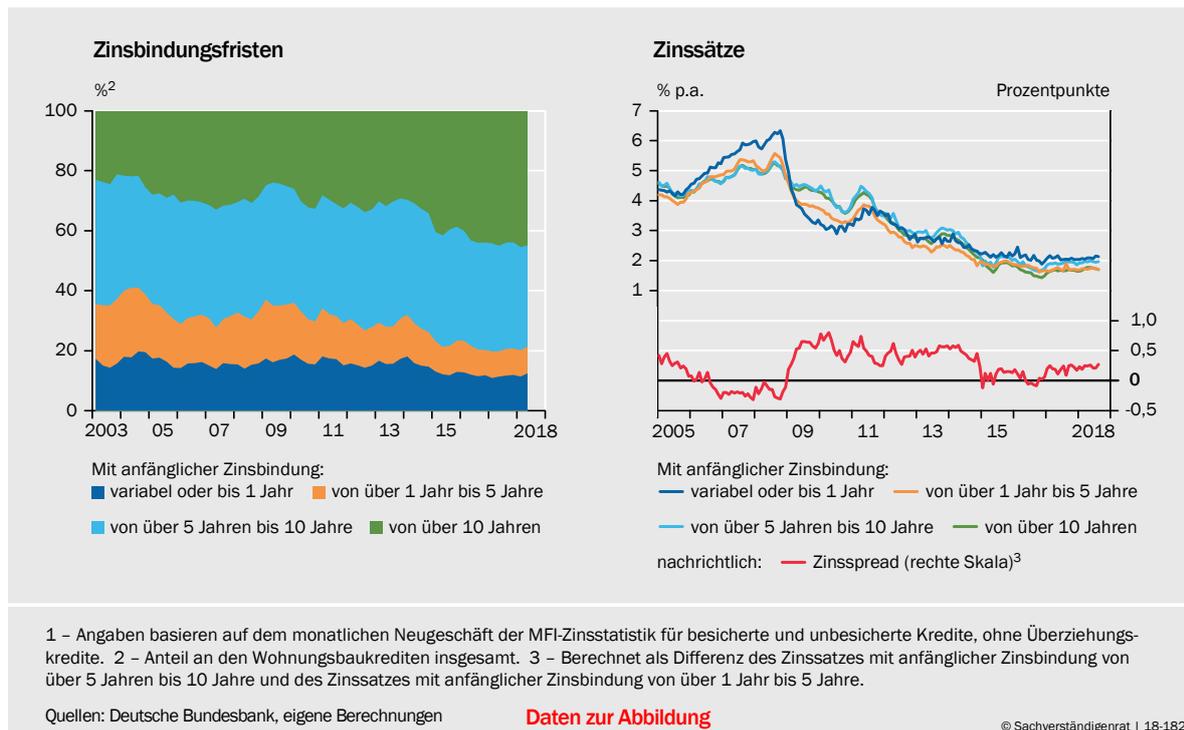
Trotz der deutlich gestiegenen Preise für Gewerbeimmobilien in Deutschland sehen die Deutsche Bundesbank (2017b) und der AFS (2017) keine unmittelbaren Risiken für die Finanzstabilität. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Analysen überwiegend auf Umfragen aus dem Jahr 2016 beruhen. Somit scheint die **Datenlage** im Bereich der Gewerbeimmobilienfinanzierung **besonders lückenhaft** zu sein.

685. Im aktuellen Niedrigzinsumfeld könnte von der Zinsentwicklung ein besonderes Risiko ausgehen. So könnte ein **abrupter Zinsanstieg** die Immobilienpreise unter Druck setzen und die Stabilität des Bankensystems gefährden. Dabei ist

zwischen Krediten mit **variabler und fester Verzinsung** zu unterscheiden. Bei variablen Zinsen werden die Kreditnehmer unmittelbar mit dem Zinsanstieg konfrontiert. Die Banken erleiden erst dann Verluste, wenn die Kreditnehmer nicht mehr im Stande sind, ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Bei einer festen Verzinsung, wie sie in Deutschland bei Immobilienkrediten üblich ist, liegt das Zinsänderungsrisiko hingegen beim Bankensektor. Dieser sieht sich bei einem Zinsanstieg höheren Refinanzierungskosten gegenüber bei gleichzeitig weitgehend unveränderten Erträgen aus langfristig laufenden und niedrig verzinsten Krediten. Zusätzlich ist mit einer **Entwertung der Sicherheiten** zu rechnen, was zu größeren Verlusten im Falle eines Zahlungsausfalls des Schuldners (Loss Given Default) führen könnte.

686. In Deutschland weisen Immobilienkredite eine im internationalen Vergleich **lange Zinsbindung** auf, die sich in den vergangenen Jahren noch erhöht hat. Bei den neu abgeschlossenen Hypotheken hat sich die Laufzeit von durchschnittlich zehn Jahren im Jahr 2009 auf 14 Jahre im Jahr 2017 verlängert (vdpResearch, 2017), und der Anteil von Finanzierungen mit einer anfänglichen Zinsbindung von über zehn Jahren hat in den vergangenen Jahren zugenommen. [↘ ABBILDUNG 90 LINKS](#) Damit geht ein **erhöhtes Zinsänderungsrisiko für die Banken** einher (JG 2017 Ziffern 475 ff.). Die Zinssätze für Wohnungsbaukredite sind in demselben Zeitraum gesunken. Der Zinsunterschied zwischen kurz- und längerfristigen Krediten im Neugeschäft (Zinsspread) verharrt auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. [↘ ABBILDUNG 90 RECHTS](#) Zugleich ist die durchschnittliche Anfangstilgung aufgrund der deutlich geringeren Zinsbelastung von 1,85 % im Jahr 2009 auf 3,23 % im Jahr 2017 gestiegen (vdpResearch, 2017), sodass der nach Ablauf der Zinsbindungsfrist zu refinanzierende Betrag deutlich geringer ausfallen wird.
687. Grundsätzlich werden Zinsänderungsrisiken der Banken im Rahmen der **Säule 2 des Basler Rahmenwerks** der Bankenaufsicht berücksichtigt (JG 2015 Ziffern 413 ff.). Dabei wird geprüft, wie sich eine Parallelverschiebung der Zinsstrukturkurve um 200 Basispunkte nach oben oder unten als Barwertverlust auf das Eigenkapital einer Bank auswirkt. Wenn ein Institut in der Gesamtschau nicht über eine angemessene Eigenmittelausstattung verfügt, kann ein Eigenmittelzuschlag für Zinsänderungsrisiken im Anlagebuch verlangt werden. Zinsänderungsrisiken werden in Säule 1 der Regulierung nicht mit Eigenkapital unterlegt.
688. Die Ergebnisse aus zwei jüngst durchgeführten **Stresstests** deuten darauf hin, dass deutsche Kreditinstitute ausreichend kapitalisiert sind, um einem Rückgang der Wohnimmobilienpreise von 30 % standzuhalten (Siemens und Vilsmeier, 2017; Barasinska et al., 2018a). Die beiden Studien wenden ein einheitliches Stress-Szenario auf zwei unterschiedliche Datengrundlagen und Schätzmodelle an, gemäß dessen die Wohnimmobilienpreise um 30 % sinken und die Arbeitslosenquote von unter 5 % auf 8 % ansteigt. Die Stresstests ergeben einen **Rückgang der harten Kernkapitalquote von immerhin 0,6 bis 0,9 Prozentpunkten**, obwohl die Studien systemische Aspekte weitgehend unberücksichtigt lassen. Daher müssen die Ergebnisse als **Untergrenze** interpretiert

▾ ABBILDUNG 90

Zinsbindungsfristen und Zinssätze für Wohnungsbaukredite an private Haushalte¹

werden und sind nicht ausreichend, um Aussagen über die Auswirkungen auf die Finanzstabilität zu treffen (Barasinska et al., 2018b).

689. Die verfügbaren Informationen weisen in der Gesamtschau zwar **nicht auf akute Risiken aus der Wohnimmobilienfinanzierung für die Finanzstabilität** hin. Allerdings lässt sich nicht ausschließen, dass ein deutlicher Preisverfall bei Immobilien zu unerwartet hohen Verlusten führen könnte, wenn der Wert der Kreditsicherheiten überschätzt wird. Die Verluste könnten weit größer sein, als die vorliegenden Stresstests suggerieren, da eine Kumulierung verschiedener Risiken sowie systemische Effekte in Form von Ansteckung und makroökonomischen Rückkopplungen die Auswirkungen wesentlich verstärken könnten. Hinzu kommen deutlich gestiegene Zinsänderungsrisiken bei Banken. Daher ist es angezeigt zu prüfen, ob ein **Einsatz makroprudenzieller Instrumente** erforderlich ist.

4. Makroprudenzieller Handlungsbedarf nimmt zu

690. Der Aufsicht stehen unterschiedliche Arten von **makroprudenziellen Instrumenten** zur Verfügung. Im Kontext der Risiken aus Immobilienkrediten geht es in erster Linie um die Begrenzung systemischer Risiken in der Zeitdimension, das heißt um die **Vermeidung prozyklischer Effekte** im Finanzsystem (JG 2014 Ziffer 364). Dies betrifft sowohl die Begrenzung des Aufbaus übermäßiger Risiken im Aufschwung als auch die Vermeidung krisenverschärfender Effekte im Abschwung.

Die durch die EU-Kapitaladäquanzrichtlinie (CRD IV) und -verordnung (CRR) eingeführten makroprudenziellen Instrumente sollen die Risikotragfähigkeit der Banken insbesondere über **zusätzliche Kapitalanforderungen** erhöhen, die

zum Teil über den Finanzzyklus variieren (antizyklischer Kapitalpuffer, Kapitalerhaltungspuffer, JG 2014 Ziffern 383 ff.). Darüber hinaus wurden in vielen Mitgliedstaaten die rechtlichen Grundlagen geschaffen, um auf Ebene der Kredite oder Kreditnehmer **Mindestanforderungen bei der Vergabe von neuen Wohnimmobilienkrediten** als zielgerichtete makroprudenzielle Instrumente einsetzen zu können (JG 2017 Ziffern 487 ff.).

691. In Deutschland wurde allerdings nur ein eingeschränktes Instrumentarium geschaffen. Durch die Vorgabe von Beleihungsgrenzen (**Loan-to-Value Ratios**, LTV-Ratios) hat die Aufsicht die Möglichkeit, einen Mindestanteil an Eigenmitteln für Neukredite zu fordern. Zusätzlich kann sie einen Zeitraum vorgeben, in dem ein bestimmter Anteil eines Darlehens getilgt werden muss (**Amortisationsanforderung**). Beide Instrumente sind grundsätzlich dazu geeignet, Verluste des Gläubigers zu reduzieren, sofern es zu einem Kreditausfall kommen sollte. Sie haben jedoch nur einen geringen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit, dass es zu einem Zahlungsausfall kommt.

LTV-Ratios weisen zudem eine geringere Bindungswirkung auf als einkommensbezogene Instrumente (JG 2017 Ziffer 489). Denn die steigenden Preise machen in Zeiten eines Immobilienpreisanstiegs bei konstanter LTV-Ratio höhere Kreditbeträge möglich (AFS, 2018). Da in einem solchen Umfeld die Einkommen der Kreditnehmer nicht in demselben Umfang steigen dürften, könnten die höheren Kreditbeträge deren Schuldentragfähigkeit reduzieren, sodass die Ausfallwahrscheinlichkeit steigt.

692. Der AFS hatte deshalb bereits im Jahr 2015 empfohlen, die rechtlichen Voraussetzungen für **einkommensbezogene makroprudenzielle Instrumente** zu schaffen, die explizit die Schuldentragfähigkeit des Kreditnehmers berücksichtigen (AFS, 2015). Neben der Möglichkeit, eine Obergrenze für den Schuldendienst im Verhältnis zum Einkommen einzuführen (**Debt-Service-to-Income Ratio**, DSTI-Ratio), wurde die Möglichkeit der Vorgabe einer Obergrenze für die Gesamtverschuldung eines Kreditnehmers in Relation zu seinem Einkommen (**Debt-to-Income Ratio**, DTI-Ratio) empfohlen. Einkommensbezogene Instrumente gelten laut der empirischen Literatur als besonders wirksam (Gelain et al., 2013; Kuttner und Shim, 2016).

Entgegen den Empfehlungen wurden die rechtlichen Grundlagen für einkommensbezogene makroprudenzielle Instrumente in Deutschland bislang nicht geschaffen. Dies dürfte die Wirkung der makroprudenziellen Politik einschränken, denn das Einkommen ist eine wesentliche Determinante der Schuldentragfähigkeit, die erheblichen Einfluss auf die Ausfallwahrscheinlichkeit eines Kredits hat. Daher ist es geboten, zusätzlich die rechtlichen Grundlagen für **einkommensbezogene makroprudenzielle Instrumente** zu schaffen (JG 2017 Ziffern 487 ff.).

693. Derzeit existieren **keine kredit- oder kreditnehmerspezifischen makroprudenziellen Instrumente** zum gezielten Umgang mit Risiken im Bereich der **Gewerbeimmobilien**. Da die unzureichende Datenverfügbarkeit dort eine noch größere Hürde für die Beurteilung systemischer Risiken darstellt als im Wohnimmobilienmarkt, hatte der AFS (2015) empfohlen, zunächst die

Datenlage in diesem Segment zu verbessern. Er kündigte an, die Schaffung von Rechtsgrundlagen für makroprudenzielle Instrumente für Gewerbeimmobilien zu empfehlen, sofern er einen entsprechenden Handlungsbedarf erkennen sollte. Der AFS (2017) und die Deutsche Bundesbank (2017b) sehen jedoch derzeit noch **keine Hinweise** darauf, dass sich auf dem Gewerbeimmobilienmarkt **Risiken** für die **Finanzstabilität** aufbauen, sodass der AFS die Schaffung von rechtlichen Grundlagen für entsprechende makroprudenzielle Instrumente bislang nicht angeregt hat. Dies ist überraschend, da die Risiken sich ohne valide Datenbasis nicht zuverlässig abschätzen lassen und da die Instrumente schon bereitstehen sollten, wenn sich Risiken abzeichnen. Daher wäre die **Schaffung von makroprudenziellen Instrumenten für den Gewerbeimmobilienbereich** sinnvoll.

694. Die makroprudenzielle Überwachung, der Einsatz entsprechender Instrumente sowie die Evaluierung ihrer Wirkung werden durch die **ungenügende Datenlage** wesentlich erschwert. Disaggregierte Daten zu Immobilienkrediten und den dabei verwendeten Kreditvergabestandards sind nicht oder in nicht ausreichender Qualität verfügbar (AFS, 2018). Somit beruhen die Beurteilungen der Bankenaufsicht weitgehend auf Umfrageergebnissen wie dem Bank Lending Survey, die aber aufgrund ihrer qualitativen und subjektiven Natur letztlich nicht belastbar sind. Dies ist aus Sicht der Finanzstabilität problematisch.

Bereits im Juni 2015 hatte der AFS der Bundesregierung empfohlen zu gewährleisten, dass Rechtsgrundlagen vorhanden sind, die es der Aufsicht ermöglichen, **Daten zu Gewerbe- und Wohnimmobilienkrediten** zu erheben (AFS, 2015). Vor dem Hintergrund einer Empfehlung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken zur Schließung von Lücken bei Immobiliendaten (ESRB, 2016) hat die Bundesregierung davon abgesehen, eine nationale rechtliche Grundlage für die Erhebung von Daten zu Immobilienkrediten einzuführen (Bundesregierung, 2017). Denn die Verfügbarkeit von granularen Daten im Bereich der Gewerbeimmobilienfinanzierung wird zukünftig durch die Datenerhebung im Rahmen der Kreditdatenstatistik (**AnaCredit**) verbessert. Damit bleibt die aktuelle Datenlage aber bis auf Weiteres unbefriedigend.

Die Verfügbarkeit von Daten zu Wohnimmobilienfinanzierungen, bei denen natürliche Personen Kreditnehmer sind, wird sich durch AnaCredit nicht ändern, denn Kredite an natürliche Personen werden dort nicht erfasst. Die **unzureichende Datenverfügbarkeit** ist somit **ein Problem**, das zeitnah gelöst werden sollte. Denn ohne eine solche Datenbasis lässt sich ein makroprudenzieller Handlungsbedarf nicht verlässlich feststellen.

695. In Anbetracht der moderaten Entwicklung von Wohn- und Gewerbeimmobilienkrediten, der leicht rückläufigen Verschuldung der Haushalte und der fehlenden Evidenz für eine allgemeine Lockerung der Kreditvergabestandards erscheint eine Begrenzung des Kreditwachstums bislang nicht erforderlich. Allerdings könnten sich **Risiken für die Finanzstabilität** selbst bei moderatem Kreditwachstum **aus dem Immobilienbestand** ergeben, wenn die zu erwartenden Verluste aufgrund einer Überschätzung der Sicherheiten unterschätzt

werden oder wenn sich in einem Umfeld unerwartet schnell steigender Zinsen die Zinsänderungsrisiken materialisieren.

Aus diesen Gründen sollten Maßnahmen in Erwägung gezogen werden, welche die Fähigkeit der Banken stärken, Verluste aus dem Bestand an Immobilienkrediten zu tragen. Gemäß Artikel 124 ff. CRR können die besonders geringen **Risikogewichte** bei mit Immobilien besicherten Krediten von 35 % (50 % bei Gewerbeimmobilien) auf maximal 150 % **erhöht** werden. Analog könnten bei Anwendung interner Modelle zur Bestimmung der Risikogewichte die Mindestverlustquoten für ausgefallene Kredite angepasst werden. Allerdings sind BaFin und Deutsche Bundesbank zum Ergebnis gekommen, dass eine Anhebung der Risikogewichte gegenwärtig noch nicht erforderlich ist (AFS, 2018).

Im Hinblick auf die allgemeine Risikolage könnte alternativ über eine **Aktivierung des antizyklischen Kapitalpuffers** nachgedacht werden, selbst wenn sich diese allein aus Risiken im Immobilienmarkt kaum begründen lässt. Vor dem Hintergrund der angesichts der anhaltend guten Wirtschaftslage stark fallenden Risikovorsorge im Bankensektor (Deutsche Bundesbank, 2017b) und der wachsenden makroökonomischen Risiken könnte diese dennoch gerechtfertigt sein. ↘ ZIFFERN 303, 207 FF.

696. Beim Einsatz der makroprudenziellen Instrumente, die am Finanzzyklus ansetzen, ist das **richtige Timing essenziell**, da ansonsten eine prozyklische Wirkung zu befürchten ist. Insgesamt ist eher ein **verspäteter Instrumenteneinsatz** zu befürchten. Erstens lassen sich Risiken für die Finanzstabilität in Echtzeit nur schwer feststellen. Zweitens unterliegen die Instrumente typischerweise Entscheidungsverzögerungen (in Deutschland etwa durch zeitaufwendige Anhörungs- und Unterrichtungspflichten). Drittens gibt es erhebliche Wirkungsverzögerungen, da viele Maßnahmen nur für Neukredite gelten oder erst in der Zukunft greifen.

Weitere Verzögerungen sind aufgrund einer **politisch bedingten Untätigkeit (Inaction Bias)** zu befürchten, denn makroprudenzielle Maßnahmen sind politisch höchst unpopulär. Dies gilt insbesondere, wenn das makroprudenzielle Gremium wie in Deutschland durch politische Entscheidungsträger statt durch die Zentralbank dominiert wird (Lim et al., 2013; Gadatsch et al., 2018). Die vielfältigen Verzögerungen beim Einsatz der makroprudenziellen Instrumente müssen beim Entscheidungsprozess angemessen berücksichtigt werden.

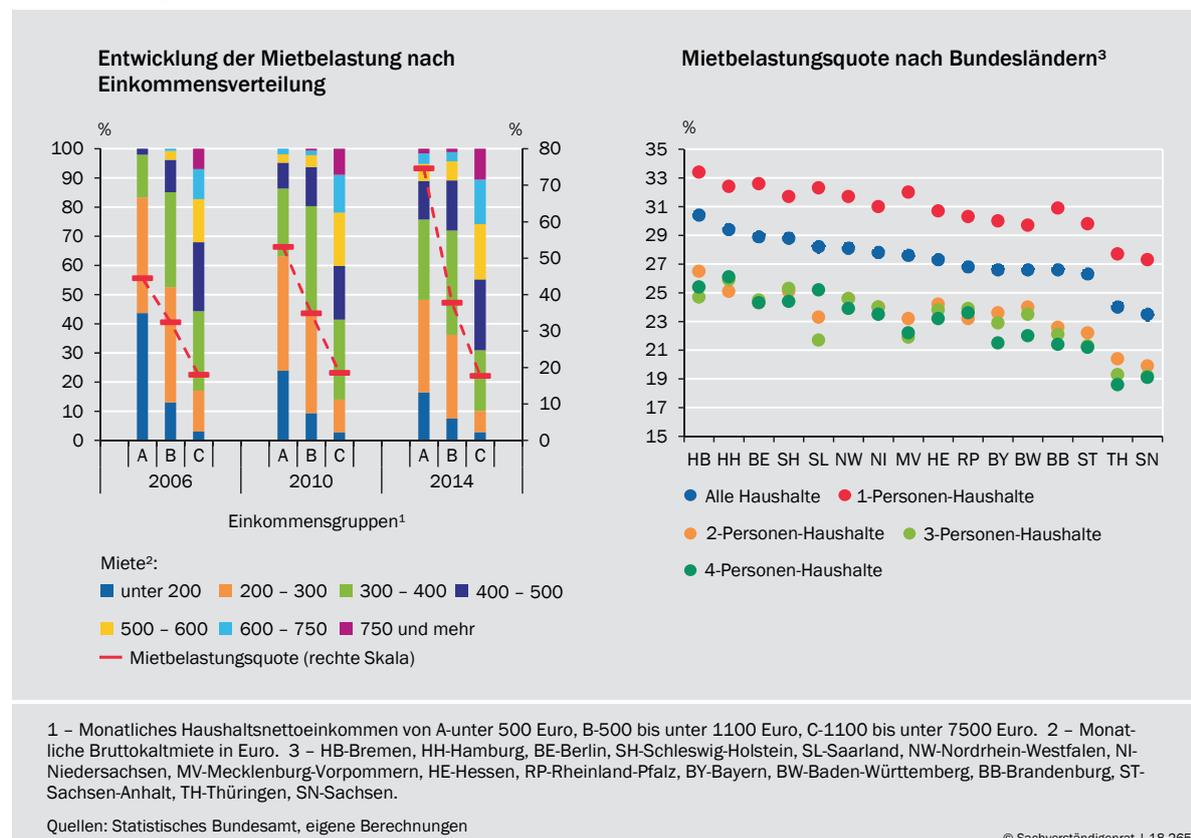
IV. SOZIAL- UND WOHNUNGSBAUPOLITISCHE DIMENSION

697. Die stark gestiegene Nachfrage nach Wohnraum in großen Städten hat die Wohnkosten deutlich erhöht und erschwert es vor allem Haushalten mit geringen Einkommen, im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten eine ihren Vorstellungen entsprechende Wohnung zu finden. Die hohe **soziale Relevanz** steigender Mieten ergibt sich daraus, dass Ausgaben für die Miete die größte Ausgabenkomponente der privaten Haushalte darstellen. Dabei ist die relative Mietbelastung für Haushalte mit niedrigem Einkommen besonders hoch. In Großstädten übersteigt die **Mietbelastungsquote**, also der Anteil der Mietausgaben und Nebenkosten am Haushaltsnettoeinkommen, teilweise die Schwelle von 40 %, ab der ein Haushalt laut EU-Definition als finanziell überlastet gilt.

- Die durchschnittliche Mietbelastung von Haushalten mit einem Nettomonatseinkommen zwischen 500 und 1 100 Euro liegt bei rund 40 %. [ABBILDUNG 91 LINKS](#) Der durchschnittliche Haushalt in diesen Einkommensklassen gilt entsprechend als finanziell überlastet; jedoch trifft dies nicht auf jeden Haushalt zu. Für Haushalte mit niedrigem Monatseinkommen (unter 500 Euro) ist die Mietbelastung seit dem Jahr 2006 deutlich angestiegen. Diese Einkommen dürften jedoch überwiegend eine Transferleistung im Rahmen der Grundsicherung darstellen.

▸ ABBILDUNG 91

Mietbelastung der Haushalte



Daten zur Abbildung

- Für die einzelnen Haushaltstypen zeigt sich eine unterschiedlich hohe Mietbelastung. Sie ist für Ein-Personen-Haushalte mit knapp 31 % besonders ausgeprägt, für Mehr-Personen-Haushalte mit 23,5 % deutlich geringer. Dabei ist die Belastung in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg höher als in den Flächenländern. [↘ ABBILDUNG 91 RECHTS](#) Die ostdeutschen Länder weisen eine relativ niedrige Mietbelastung auf.

698. Die **sozialpolitische Herausforderung** besteht darin, Lösungen zu finden, die soziale Härten vermeiden, zugleich aber dafür zu sorgen, dass sich das Angebot mittel- und langfristig an die gestiegene Nachfrage anpassen kann. Aus **stadtpolitischer Sicht** kommt es darauf an, die Entstehung neuer sozialer Brennpunkte zu vermeiden.

Wie die „**gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen**“ vom 21. September 2018 verdeutlicht, gibt es hierfür eine ganze Reihe von wohnungspolitischen Instrumenten. Vereinfacht lassen sich diese wie folgt kategorisieren:

- Maßnahmen zum Schutz der Mieter vor Mieterhöhungen, mit denen ein Teil der knappheitsbedingten Renten von den Vermietern auf die Mieter transferiert wird (**Mietpreisbremse**),
- Maßnahmen, mit denen besonders sozial schwache Mieter in die Lage versetzt werden, steigende Mietkosten zu tragen, ohne dabei in den Bezug von Hartz IV zu geraten (**Wohngeld**),
- Maßnahmen zur Ausweitung des Angebots an Wohnungen, die unterhalb der Marktmiete an Bezieher niedriger und teilweise mittlerer Einkommen vergeben werden („**Sozialwohnungen**“),
- Maßnahmen zur generellen Ausweitung des Angebots an Wohnungen, insbesondere durch steuerliche Regelungen wie die **Grundsteuer**, aber auch im Rahmen von **Zweckentfremdungsverboten** und durch den Abbau **überzogener Regulierungen** beim Neubau von Wohnungen und
- Maßnahmen, die es Mietern ermöglichen oder erleichtern, Wohneigentum zu erwerben, insbesondere in der Form des **Baukindergelds** oder einer **Reform der Grunderwerbsteuer**.

1. Schutz der Mieter vor Mieterhöhungen

699. Wie der im Rahmen des Verbraucherpreisindex ausgewiesene moderate Anstieg der Mietkosten verdeutlicht, sind **Bestandsmieter** durch die Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) schon seit Längerem vergleichsweise umfassend vor Mieterhöhungen geschützt.

- So dürfen **Mieterhöhungen** nicht über die ortsübliche Vergleichsmiete hinausgehen und sie dürfen innerhalb von drei Jahren um nicht mehr als 20 % angehoben werden (§§ 557 bis 560 BGB). In 365 Städten und Gemeinden liegt die Grenze bei 15 % (Kappungsgrenzen-Verordnungen).

- Eine Ausnahme von diesen Regelungen besteht bei der **Modernisierung von Wohnraum**. Hier darf der Vermieter bisher 11 % der Kosten auf die Jahresmiete umlegen.
- Zudem sind Mieter vor grundlosen **Kündigungen durch den Vermieter** geschützt. Eine Kündigung ist letztlich nur bei grobem Fehlverhalten des Mieters und bei Eigenbedarf des Vermieters möglich (§ 573 BGB).
- Bei der **Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen** ist für drei Jahre die Möglichkeit der Kündigung wegen Eigenbedarf nicht gegeben. In vielen Städten liegt diese Frist bei zehn Jahren. Zudem wird dem Mieter für den Fall des Verkaufs seiner Wohnung ein Vorkaufsrecht eingeräumt.
- Bei **überzogenen Mietforderungen** bestehen zudem Schutzvorschriften wie das Verbot der Mietpreisüberhöhung (§ 5 Wirtschaftsstrafgesetz, WiStrG), das allgemeine Wucherverbot (§ 138 Absatz 2 BGB) und das Verbot von Mietwucher (§ 291 Absatz 1 Nummer 1 Strafgesetzbuch, StGB).

Mietpreisbremse: Symptomtherapie mit Nebenwirkungen

700. In der Vergangenheit war es nur möglich, die Miete frei festzulegen, wenn eine Wohnung neu vermietet wurde. In diese Lücke ist die am 1. Juni 2015 in Kraft getretene Mietpreisbremse gestoßen. Sie legt bei Neuvermietungen eine **an den Mietspiegel gekoppelte Obergrenze für den Mietzins** fest (§§ 556d bis 556g BGB). Die Länder können dazu Regionen für eine Dauer von höchstens fünf Jahren als „angespannte Wohnungsmärkte“ ausweisen. Neuvertragsmieten dürfen dann das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete um maximal 10 % übersteigen. Ausgenommen hiervon sind Neubauten, die nach dem 1. Oktober 2014 auf den Markt kamen, sowie der Erstbezug grundlegend sanierter Wohnungen (§ 556f BGB). Zudem gilt die Mietpreisbremse nicht, wenn die Vormiete vor der Einführung bereits die Obergrenze übertraf; in diesem Fall darf die Miete maximal der Vormiete entsprechen (§ 556e Absatz 1 BGB).
701. Der **Mietspiegel** erhält durch die Mietpreisbremse eine zusätzliche Funktion. In der Vergangenheit diente er zur Begrenzung von Mieterhöhungen in bestehenden Verträgen. Dementsprechend werden gemäß § 558 Absatz 2 BGB Mieten für den Mietspiegel als Durchschnitt aus Bestands- und Neumieten sowie aus Staffelmieten ermittelt, ohne dass die Gewichtung dieser Größen vorgegeben wird. Zudem werden bei den Anbietern auch solche erfasst, die wie kommunale Wohnungsbaugesellschaften, Wohnungsbaugenossenschaften oder karitative Anbieter in der Regel, oftmals sogar als satzungsgemäßen Auftrag, unterhalb der Marktmiete vermieten (Sebastian, 2016).

Die Anwendung des Mietspiegels auf Neuvermietungen führt aus diesen Gründen dazu, dass die so ermittelte Miete **erheblich unter dem Marktpreis** liegen kann. Eine Studie von Held et al. (2014) zeigt, dass Abweichungen in Städten mit steigender Nachfrage und dabei insbesondere in guten Wohnlagen sehr stark ausfallen können. So wurden beispielsweise im Jahr 2012 Wohnungen in den Berliner Ortsteilen Mitte, Prenzlauer Berg, Kreuzberg und Friedrichshain teilweise über 50 % teurer als die ortsübliche Vergleichsmiete angeboten. Die

Mietpreisbremse kann somit bedeuten, dass der zulässige Aufschlag von 10 % auf die Vergleichsmiete eine Miete ergibt, die erheblich unter dem Marktniveau liegt.

702. Die kommunal in Auftrag gegebenen Mietspiegel weisen hohe Unterschiede hinsichtlich ihrer **Erhebung** und ihrer **Qualität** auf. Die Qualitätsmängel von Mietspiegeln wurden im Jahr 2015 in Berlin deutlich, als ein Gerichtsurteil des Amtsgerichts Charlottenburg (Landgericht Berlin, 2016) dem dortigen qualifizierten Mietspiegel einen Mangel an anerkannten wissenschaftlichen Grundsätzen attestierte. Aus Sicht des Sachverständigenrates ist es daher wünschenswert, eine regelmäßige Aktualisierung der Mietspiegel anhand vorgegebener Qualitätsstandards anzustreben. Letzteres könnte etwa durch Nutzung von digitalen Mietdaten aus Immobilienportalen geschehen (Bauer, 2015; Kauermann und Windmann, 2016; Sebastian und Lerbs, 2016; Voigtländer, 2016; Schlittgen, 2017).
703. Das grundlegende Problem, dass vor allem in den Großstädten seit Längerem eine steigende Wohnungsnachfrage auf ein **begrenztes Angebot** trifft, lässt sich mit einem Instrument wie der **Mietpreisbremse nicht lösen**. Es ist vielmehr so, dass mit einem solchen Eingriff das für reguläre Mieter verfügbare Angebot tendenziell zurückgeht.
- So können sich Investoren entscheiden, eine Eigentumswohnung nicht weiter zu vermieten und sie stattdessen an einen **Selbstnutzer** zu verkaufen.
 - Bei der Umwandlung in eine **möblierte Wohnung** gelten zwar weiterhin die Vorschriften der Mietpreisbremse. Vermieter dürfen bei Wohnungen auf Zeit oder Einliegerwohnungen jedoch einen Aufschlag auf den Mietzins für die zusätzliche Ausstattung verlangen. Da der Aufschlag nicht explizit im Mietvertrag aufgeführt werden muss, ist es für Mieter in der Regel nur schwer nachzuvollziehen, wie sich der Gesamtmietzins zusammensetzt und ob ein Gesetzesverstoß vorliegt. In Städten mit einem angespannten Wohnungsmarkt ist der Anteil möblierter Wohnungen am gesamten Mietwohnungsangebot bereits sehr hoch. Er lag im Zeitraum von Januar bis September 2016 in Stuttgart bei 45,1 % und in München bei 47,5 % (CBRE und Berlin Hyp, 2017).
 - In einigen Fällen dürfte es dazu kommen, dass frei werdende Mietwohnungen vom Eigentümer in eine **Zweitwohnung** umgewandelt werden, was dann noch die Option der kurzfristigen Vermietung über eine Online-Plattform eröffnet. ↘ [ZIFFERN 739 FF.](#)
 - Wengleich die Mietpreisbremse für Neubauten nicht gilt, kann sie sich negativ auf **Angebotsentscheidungen** auswirken, wenn Investoren für die Zukunft einschränkende und möglicherweise rückwirkende Regulierungen für den Immobilienbereich befürchten.
704. Gleichzeitig wird mit einem Instrument wie der Mietpreisbremse der die Nachfrage reduzierende Effekt höherer Preise außer Kraft gesetzt. Insgesamt wird so ein erhöhtes **Ungleichgewicht auf dem Mietwohnungsmarkt** geschaffen, das die Marktmacht der Vermieter erhöht. Da wegen der Regulierung neben

dem Preis weitere Zuteilungsverfahren zum Zuge kommen, ergibt sich zwangsläufig ein diskriminierendes Verhalten von Vermietern gegenüber den Wohnungssuchenden. Dabei ist zu vermuten, dass bei solchen Zuteilungsmechanismen Mieter mit einer ungünstigeren sozialen Situation eher ins Hintertreffen geraten.

705. Mit derartigen Schutzvorschriften wird eine „**Insider-Outsider**“-Konstellation geschaffen. Begünstigt werden Mieter, denen es gelingt, eine Wohnung zu einem regulierten Mietzins zu erlangen („Insider“). Benachteiligt werden Wohnungssuchende, die wegen des Nachfrageüberschusses keine angemessene Wohnung finden können („Outsider“). Bestandsmieter bleiben deshalb selbst dann in Wohnungen, wenn diese für sie aufgrund familiärer Veränderungen zu groß oder zu klein geworden sind, da sie beim Wohnungswechsel aus der geschützten Insider-Position in die ungeschützte Outsider-Position geraten würden. Bei der Mietpreisbremse werden erfolglose Wohnungssuchende in den Bereich der neugebauten Wohnungen abgedrängt, bei dem sie dann mit umso höheren Mietforderungen konfrontiert werden. Zudem dürften solche Schutzvorschriften die überregionale Mobilität reduzieren.
706. Ökonometrische Evaluationen der Mietpreisbremse deuten darauf hin, dass diese zumindest kurzfristig die **Preisentwicklung von Neumieten durchaus gedämpft hat**. Konstruktionsbedingt kann die Mietpreisbremse nur in Regionen wirken, in denen die Neuvertragsmieten im Trend zuvor um mehr als 3,9 % pro Jahr gestiegen sind (Kholodilin et al., 2018). Für Regionen, in denen dies der Fall war, lassen sich eine Dämpfung des Preistrends und teilweise sogar einmalige Preissenkungen nachweisen. [↪ KASTEN 20](#)

[↪ KASTEN 20](#)

Evaluation der Mietpreisbremse

Vor Einführung der Mietpreisbremse wurden ihre Auswirkungen bereits kontrovers diskutiert. Held et al. (2014) zeigten, dass in mehreren deutschen Großstädten bereits starke Abweichungen zwischen Angebotsmieten und ortsüblichen Vergleichsmieten bestanden. Andere Autoren befürchteten dagegen, dass zahlreiche Umgehungsmöglichkeiten, mangelnde Konsequenzen für Vermieter bei Missachtung, Transparenzdefizite für Mieter sowie unzureichend fundierte Mietspiegel die Wirksamkeit einer Mietpreisbremse von vornherein einschränken würden (Deutscher Mieterbund, 2015; Sebastian und Lerbs, 2016).

Zur Identifizierung der kausalen Ex-post-Effekte der Mietpreisbremse bedienen sich viele Studien der Differenz-in-Differenzen-Methode, mit der zeitliche Entwicklungen in regulierten und unregulierten Marktsegmenten miteinander verglichen werden. Das Verfahren schätzt die Abweichung der Mietentwicklung vor und nach Einführung der Mietpreisbremse in der regulierten Gruppe relativ zur Entwicklung in einem nicht regulierten Markt und beruht dabei auf der Annahme, dass der zeitliche Trend der Mietpreise in beiden Gruppen ohne die Mietpreisbremse identisch gewesen wäre.

Thomschke (2016) und Deschermeier et al. (2016) stellen jeweils die Mietentwicklungen bei Neubauten und modernisierten Wohnungen, die nicht der Mietpreisbremse unterliegen, gegenüber. Thomschke (2016) zeigt einen hinter den Erwartungen zurückbleibenden kurzfristigen Preisdämpfungseffekt von 4,3 % auf. In ähnlichem Maße attestieren Deschermeier et al. (2016) der Mietpreisbremse in Berlin nur eine geringe Wirkung und schätzen mit Daten bis Ende 2016 einen negativen

Effekt von 2,7 % auf die Mietpreisentwicklung. Kholodilin et al. (2016, 2018) vergleichen die Mietpreisdynamik von regulierten „jungen“ Altbauten mit der Entwicklung unregulierter Neubauten. Die Analyse zeigt, dass die Mietpreisbremse in diesen Regionen mit in den vorangegangenen Jahren hohem Mietwachstum zu einem einmaligen Rückgang der Mietpreise um 2,9 % geführt hat, während sie in regulierten Regionen mit geringem vorherigen Mietwachstum keinen Effekt aufweist.

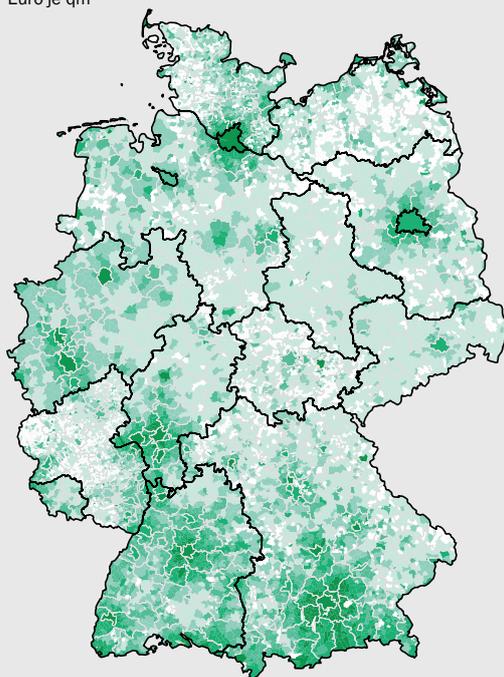
Breidenbach et al. (2018) zeigen mit Hilfe eines Differenz-in-Differenz-in-Differenzen-Ansatzes, dass der Preisdämpfungseffekt für *regulierte Mietobjekte in regulierten Städten* etwa 3 % beträgt. Durch Bildung der dritten Differenz wird die Endogenität der Einführung der Mietpreisbremse direkter adressiert als in vorherigen Studien. Außerdem werden bei dieser Schätzmethode alle deutschen Gemeinden in die Analyse einbezogen. [↘ ABBILDUNG 92](#) Dadurch kann das potenzielle Auftreten von Nachbarschaftseffekten berücksichtigt werden, wenn Mieter aufgrund verstärkter Nachfrageüberschüsse in benachbarte unregulierte Gemeinden ausweichen. Die regionale Darstellung veranschaulicht, dass die Mietpreisbremse vorwiegend in Ballungsgebieten mit hohem Mietniveau Anwendung findet und dass sozialdemokratische Landesregierungen Vorreiter bei der Einführung waren. Die Ergebnisse dieser Studie deuten ebenso wie vorherige Evaluationen auf einen eher geringen Dämpfungseffekt der Mietpreisbremse auf die Entwicklung von Neuvertragsmieten hin.

[↘ ABBILDUNG 92](#)

Regionaldaten zur Miete und Mietpreisbremse

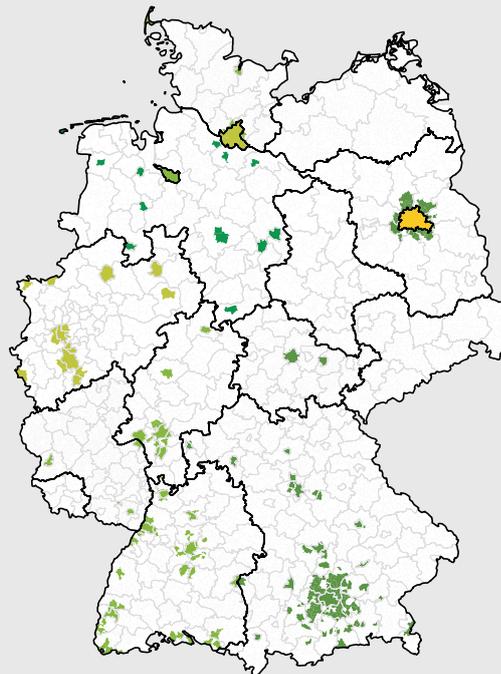
Durchschnittliche Mietpreise im Jahr 2014

Euro je qm



bis 5,43 bis 6,20 bis 7,23 bis 8,81 ab 8,82
 Keine Angaben verfügbar

Zeitpunkte der Einführung der Mietpreisbremse



2. Quartal 2015 3. Quartal 2015 4. Quartal 2015
 1. Quartal 2016 4. Quartal 2016 Keine Mietpreisbremse

Quellen: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, RWI-GEO-RED, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 18-340

Aufgrund der Beschränkung auf das Bestandssegment stellt die Mietpreisbremse in Deutschland keine pauschale Preisdeckelung für alle Wohnungen dar, sondern ist als Mietregulierung zweiter Generation zu verstehen. Kholodilin et al. (2016, 2018) veranschaulichen in einem komparativ-statischen Modell, dass bei einer solchen Regulierung das unregulierte Neubausegment das Ventil

für die erhöhte Nachfrage ist, die aus der Deckelung von regulierten Mieten resultiert. Daher ist mit einem Anstieg der Mieten für Neubauten zu rechnen. Die Autoren zeigen, dass die Regulierung in Regionen mit wirksamer Mietpreisbremse kurzfristig zu einer Mieterhöhung um 2,9 % für unregulierte Neubauwohnungen und zu steigenden Grundstückswerten geführt hat.

Es ist möglich, dass die Mietpreisbremse zu einer verstärkten Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen geführt hat, was dem genannten positiven Effekt auf das Wohnungsangebot entgegenwirken würde. Während langfristige Erfahrungen mit Mietkontrollen in den Vereinigten Staaten auf negative Effekte von Regulierungen zweiter Generation auf den Mietwohnungsbestand hindeuten (Sims, 2011; Diamond et al., 2018), ist dieser Effekt der Mietpreisbremse in Deutschland bisher nicht ausreichend untersucht. Hinsichtlich des bestehenden Wohnungsangebots wird argumentiert, dass sich durch die Mietpreisbremse kleinere Renovierungen zum Erhalt der Wohnqualität für den Vermieter nicht lohnen. Kholodilin et al. (2016) finden Hinweise dafür, dass Vermieter Instandhaltungsmaßnahmen nach Einführung der Regulierung in Deutschland reduziert haben könnten.

Zu klären bleibt, wer von der Wirkung der Mietpreisbremse betroffen ist. Vor ihrer Einführung wurde argumentiert, dass sich die Situation der beabsichtigten Zielgruppe – Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen – relativ verschlechtern dürfte, da Vermieter bei einer Überschussnachfrage verstärkt finanziell besser gestellte Mieter auswählen würden (Kholodilin und Ulbricht, 2014; Deschermeier et al., 2016). Entsprechend dieser Befürchtung findet Thomschke (2016), dass die Mietpreisbremse in Berlin ihre Wirkung nur in der oberen Hälfte der Mietverteilung entfalten konnte, während das Mietniveau von günstigen Wohnungen unbeeinflusst blieb. Breidenbach et al. (2018) zeigen in der deutschlandweiten Betrachtung, dass die Mietpreisbremse bei Objekten mit qualitativ niedrigerem Standard und im unteren Preissegment eine stärkere Wirkung entfaltet als bei höherwertigen und höherpreisigen Objekten.

707. Die Bundesregierung hat am 5. September 2018 den Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz MietAnpG) vorgelegt. Es sieht vor,
- dass Mieter aufgrund einer neuen vorvertraglichen **Auskunftsverpflichtung des Vermieters** bereits bei Begründung des Mietverhältnisses erfahren, ob der Vermieter sich auf eine über der zulässigen Miethöhe bei Mietbeginn liegende Vormiete beruft oder später berufen kann, und
 - dass der Umlagesatz, mit dem der Vermieter die **Kosten einer Modernisierung** an die Mieter weitergeben kann, in Gebieten, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist (sogenannte Gebiete mit abgesenkter Kappungsgrenze), für die Dauer von zunächst fünf Jahren von 11 auf 8 % abgesenkt wird.
708. Insgesamt handelt es sich bei einer preisregulierenden Maßnahme wie der Mietpreisbremse um eine **Symptomtherapie**, die kurzfristig denjenigen Mietern hilft, die als „Insider“ in den Genuss einer günstigen Wohnung kommen. Sie dürfte jedoch dazu führen, dass sich das zugrunde liegende Problem eines unzureichend ausgeweiteten Angebots noch verschlimmert. Die Leidtragenden sind die „Outsider“, also jene Wohnungssuchenden, die auf dem unregulierten Markt für Neubauwohnungen entsprechend höhere Mieten bezahlen müssen oder

überhaupt keine angemessene Wohnung finden können. Aufgrund der von der Mietpreisbremse auf mittlere und längere Sicht ausgehenden kontraproduktiven Effekte auf den Mietwohnungsmarkt spricht sich der Sachverständigenrat nach wie vor für die **Abschaffung der Mietpreisbremse** aus (JG 2013 Ziffer 862).

2. Wohngeld: Sinnvolle Förderung für Haushalte mit niedrigem Einkommen

709. Mit dem Instrument des Wohngelds können Haushalte mit niedrigem Einkommen, deren Mietbelastung relativ hoch ist, unmittelbar entlastet werden. Eine solche **Subjektförderung** hat den Vorteil, dass sie nicht direkt in den Preismechanismus eingreift und damit Verzerrungen bei Angebots- und Nachfrageentscheidungen vermeidet. Zusammen mit dem Kinderzuschlag stellt das Wohngeld eine wichtige Transferleistung dar, auf die jeder Haushalt einen Rechtsanspruch hat (§§ 1 ff. Wohngeldgesetz). Dies trägt dazu bei, dass vor allem Haushalte mit Kindern nicht in den Bezug der Grundsicherung geraten, obwohl eines oder mehrere Haushaltsmitglieder einer regulären Beschäftigung nachgehen. Haushalte können nicht gleichzeitig durch das Wohngeld und durch die Grundsicherung gefördert werden.
710. Die **Einkommengrenzen** für das Wohngeld liegen typischerweise deutlich unter den Einkommengrenzen des Sozialen Wohnungsbaus. Die Bemessung des Wohngelds orientiert sich am Nettoeinkommen und soll verhindern, dass Haushalte mehr als 30 % davon für das Wohnen aufwenden. In der höchsten Mietstufe des Wohngelds (Stufe 6) liegt die Grenze für eine vierköpfige Familie bei monatlich 2 166 Euro.
711. Da nach unten hin die Absicherung durch die Grundsicherung greift, ist die **Anzahl der Haushalte**, die in den Genuss dieser Transferleistung gelangen, von vornherein **recht gering**. Vor der Wohngeldreform 2016, mit der das Wohngeld erstmalig seit der Wohngeldreform 2009 wieder an die Miet- und Einkommensentwicklung angepasst wurde, waren nur 460 000 Haushalte wohngeldberechtigt. Zum Jahresende 2017 waren es 592 000 Haushalte, was einem Anteil von 1,4 % aller Haushalte entspricht. In den sieben Großstädten lag im Jahr 2004 der Anteil der berechtigten Haushalte bei lediglich rund 1 % (Holm et al., 2018). Die Ausgaben von Bund und Ländern für das Wohngeld beliefen sich im Jahr 2017 auf 1,1 Mrd Euro. Die nächste planmäßige Anpassung des Wohngelds soll erst im Jahr 2023 stattfinden; außerturnusmäßig soll im Jahr 2020 bereits eine Erhöhung vorgenommen werden.
712. Gerade in Phasen mit stark steigenden Mieten erweist es sich als ein Problem, dass die Wohngeldregelungen nur in einem Sieben-Jahres-Rhythmus angepasst werden. Bei steigenden Einkommen fallen zudem viele bedürftige Haushalte aus der Förderfähigkeit. Eine **dynamisierte Anpassung** wie bei der Grundsicherung wäre angebracht. In Anbetracht der stark gestiegenen Mieten und der geringen Anzahl der Wohngeldberechtigten wäre zudem zu erwägen, die Einkommensgrenzen und die Leistungen nach oben anzupassen. Denkbar wäre eine zusätzliche Stufe für Städte mit besonders hohen Mieten.

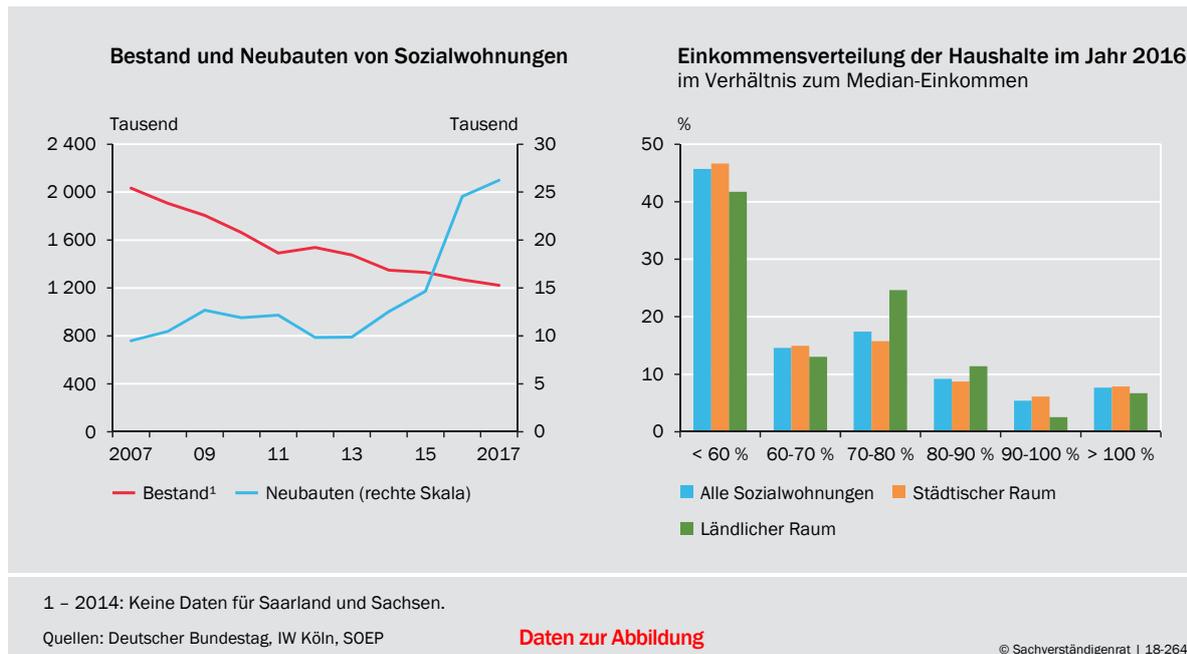
713. Bei einer signifikanten Ausweitung der Leistungen des Wohngelds verschärft sich allerdings das Problem einer wachsenden **Komplexität, Intransparenz und Inkonsistenz des Transfer- und Abgabensystems**. Schon jetzt ergeben sich an den Obergrenzen für den Transferbezug sehr hohe effektive Grenzbelastungen, die über 100 % hinausgehen können (Peichl et al., 2017). Ausdruck der mangelnden Transparenz des derzeitigen Systems dürfte die Tatsache sein, dass die Anzahl der Anspruchsberechtigten beim Wohngeld wie beim Kinderzuschlag weit über die Anzahl derjenigen hinausgeht, die diese Leistungen beziehen (Bruckmeier und Wiemers, 2018).
714. Höhere Wohngeldleistungen sollten somit nur eine temporäre Lösung darstellen. Mittelfristig wären sie zusammen mit dem Kinderzuschlag in ein integriertes Transfer- und Abgabensystem zu überführen. Peichl et al. (2017) haben hierfür ein Modell entwickelt, das eine Integration von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag in eine **universale Transferleistung** mit einer konstanten Transferentzugsrate von 60 % vorsieht. Dabei werden die aus Anreizgründen problematischen Sprungstellen des Transfersystems eliminiert und die Transferentzugsraten reduziert. Der Reformvorschlag sieht weiterhin vor, dass das Wohngeld – anders als nach der aktuellen Rechtslage – auch bei Beträgen von weniger als 10 Euro ausbezahlt wird. Die Simulationsergebnisse dieses Reformvorschlags deuten auf positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte hin, wobei sich letztere insbesondere im unteren Einkommensbereich zeigen.

3. Sozialer Wohnungsbau: Fehler der Vergangenheit vermeiden

715. Mit der sozialen Wohnraumförderung (dem Sozialen Wohnungsbau) werden verteilungspolitische ebenso wie stadtpolitische Zielsetzungen verfolgt. Es handelt sich dabei um ein Instrument der **Objektförderung**, da Wohnungen an Bezieher niedriger und teilweise mittlerer Einkommen zu Mieten unterhalb des Marktniveaus angeboten werden. Zum einen verbessert sich dadurch die finanzielle Situation der begünstigten Haushalte. Zum anderen kann dadurch verhindert werden, dass Bezieher geringer und mittlerer Einkommen im Zuge der Gentrifizierung aus den Zentren der großen Städte verdrängt werden.
716. Der **Bestand an Sozialwohnungen** weist seit Längerem eine rückläufige Tendenz auf. So gab es im Jahr 1990 noch etwa 3 Mio, im Jahr 2004 etwa 2,2 Mio und im Jahr 2014 nur noch 1,4 Mio gebundene Mietwohnungen (Holm et al., 2018). [↘ ABBILDUNG 93 LINKS](#) In Berlin und Nordrhein-Westfalen hat sich der Bestand seit dem Jahr 1989 nahezu auf ein Drittel reduziert (Deutscher Bundestag, 2017). Die Neubauaktivität im Sozialen Wohnungsbau wurde in den vergangenen Jahren deutlich ausgeweitet. Sie ist gleichwohl unzureichend, um den jährlichen Verlust von Wohnungen auszugleichen, die jedes Jahr aus der Bindung fallen (Holm et al., 2018). In Reaktion auf die hohe Zuwanderung von Flüchtlingen wurden dann wieder verstärkt zweckgebundene Mittel für den Sozialen Wohnungsbau zur Verfügung gestellt.

▾ **ABBILDUNG 93**

Bestand und Belegung von Sozialwohnungen



717. Der Bedarf an Sozialwohnungen lässt sich nur schwer abschätzen. Verschiedene Institutionen beziffern den **ungedeckten Bedarf** auf etwa 1 Mio Wohneinheiten bis zum Jahr 2020 (Deutscher Bundestag, 2017). Einen starken Einfluss auf diese hohe Nachfrage hat die verstärkte Flüchtlingsmigration seit dem Jahr 2015.

Auf dem „Wohngipfel“ der Bundesregierung im September 2018 wurde beschlossen, bis zum Jahr 2021 eine Summe von 5 Mrd Euro für den Bau von 1,5 Mio zusätzlichen Sozialwohnungen zur Verfügung zu stellen. Möglich wird diese Förderung des Bundes durch eine **Grundgesetzänderung** (Artikel 104d Grundgesetz). Im Zuge dessen sollen staatseigene Grundstücke vergünstigt an entsprechende Bauträger abgegeben werden.

718. Der Soziale Wohnungsbau hat keinen guten Ruf. Kritisiert wird vor allem, dass diese Form der Förderung mit großen **Fehlsubventionen** verbunden sei. So zeigt eine Studie von Schier und Voigtländer (2016) auf der Basis von SOEP-Daten, dass nur knapp 46 % der Haushalte in Sozialwohnungen über ein Einkommen unterhalb der Armutrisikogrenze verfügen, woraus sie – gemessen am Bedürftigkeitskriterium – eine Fehlbelegungsquote von 54 % ableiten. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018) sieht bei der gezielten Vergabe nach dem Einkommen zudem die Gefahr, dass sich Wohnblocks zu **sozialen Brennpunkten** entwickeln oder dass Vermieter von Sozialwohnungen Mieter mit höheren Einkommen unter den sozial Schwächeren bevorzugen würden, sodass die Bezieher besonders niedriger Einkommen das Nachsehen hätten.

719. Trotz der großen Bedeutung des Sozialen Wohnungsbaus fehlt es an **umfassenden Evaluierungen** dieses wirtschaftspolitischen Instruments. Die Durchführbarkeit einer solchen Evaluation wird durch den Umstand erschwert, dass der Soziale Wohnungsbau gleich mehrere Ziele erreichen soll: Mit einer Auswei-

tung des Wohnungsangebots soll er „bezahlbaren Wohnraum“ schaffen und außerdem die Gruppe der bedürftigen Mieter zielgenau fördern (Schier und Voigtländer, 2016). Er soll sich auf Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen fokussieren und zu einer sozialen Mischung innerhalb von Wohnquartieren beitragen.

720. Simulationsergebnisse deuten darauf hin, dass sich aus der Wohnraumförderung eine Verdichtung städtischen Wohnraums und Potenziale für wirtschaftliches Wachstum ergeben können (Krebs und Scheffel, 2017). Grundlage für diese Analyse ist ein volkswirtschaftliches Wachstumsmodell, das die privaten Haushalte hinsichtlich Kinderzahl, Kinderbetreuung, Erwerbstätigkeit und Qualifikation beschreibt, Beschäftigungsverläufe modelliert, die Intensität der Arbeitssuche und die dafür aufgewendete Weiterbildung berücksichtigt sowie Konsum- und Sparentscheidungen, den Finanzmarkt und die Güterproduktion samt Arbeits- und Kapitaleinsatz einbezieht. Eine stärkere öffentliche Förderung des Wohnungsbaus verbessert den Zugang zum Arbeitsmarkt für Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen. Über Wechselwirkungen können sich indirekte Effekte, beispielsweise in Beschäftigung und Entlohnung, ergeben. Simuliert wird ein öffentliches Förderprogramm, das 5 Mrd Euro im Jahr zusätzlich bereitstellt, bei dem nur Projekte gefördert werden, die sozial ausgewogene Wohngebiete bezwecken, wie dies beispielsweise in München der Fall ist.

Über den Wirkungskanal eines besseren Arbeitsmarktzugangs der geförderten Haushalte stellt sich im Modell nach 34 Jahren ein höherer Gleichgewichtswert der Arbeitsproduktivität ein. Dieser Effekt lässt sich etwa durch die Hypothese der „Skilled Cities“ (Südekum, 2010) erklären, wonach die städtische Wirtschaftsaktivität durch den Zuzug von qualifizierten Beschäftigten gefördert werden kann. Indirekte Effekte, die sich aus Wechselwirkungen der Modellsektoren ergeben, zeigen sich in dauerhaft erhöhter Beschäftigung und Entlohnung sowie gestiegenen Steuereinnahmen und gesunkenen Ausgaben für Sozialleistungen.

721. Die schlechten Erfahrungen, die in der Vergangenheit mit dem Sozialen Wohnungsbau gemacht wurden, sprechen nicht grundsätzlich gegen dieses Förderinstrument. Zunächst ist zu beachten, dass die Zuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung mit der Föderalismusreform des Jahres 2006 vom Bund auf die Länder übergegangen ist. Seither kann jedes Bundesland eigene Formen der Wohnraumförderung verfolgen. Dies hat den großen Vorteil, dass im **institutionellen Wettbewerb** „best practices“ identifiziert werden können. Hier sollten entsprechende Evaluierungen angestrengt werden.
722. So lässt sich am Beispiel des **Bayerischen Wohnraumförderungsgesetzes** aus dem Jahr 2007 zeigen, dass mittlerweile Formen der sozialen Wohnraumförderung existieren, mit denen die Fehlentwicklungen der vergangenen Jahrzehnte weitgehend vermieden werden können.
- In Bayern erhalten Mieter in geförderten Wohnungen einen nach drei Einkommensstufen und nach der Familiengröße **gestaffelten Mietzuschuss**.
 - Der Neubau von Sozialwohnungen wird durch einen staatlichen Zuschuss je Quadratmeter gefördert. Als Anbieter können **öffentliche wie private**

- Wohnungsbaugesellschaften** aktiv werden. Diese erhalten Mieteinnahmen, die sich aus der Mietzahlung des Mieters und dem staatlichen Mietzuschuss zusammensetzen. In der Regel ergibt sich für den Anbieter dabei eine marktnahe Miete.
- **Fehlsubventionierungen** werden vermieden, indem die Einkommen im geförderten Neubau alle drei Jahre überprüft werden. Beim Überschreiten der Einkommensgrenzen wird der Mietzuschuss reduziert oder er entfällt vollständig. Dies ist nicht zuletzt dann der Fall, wenn die Familiengröße zurückgeht. Eine spezielle Fehlbelegungsabgabe ist somit nicht erforderlich.
 - Der **Gefahr der Bildung von sozialen Brennpunkten** wird dadurch entgegengetreten, dass die oberste Einkommensstufe der Förderung relativ hoch angesetzt ist. Für eine Familie mit zwei Kindern liegt die Obergrenze bei einem monatlichen Bruttoeinkommen von rund 5 400 Euro. Damit wird schon innerhalb des Sozialen Wohnungsbaus für eine soziale Durchmischung gesorgt, ein ähnlicher Ansatz wird bei der Wohnraumförderung in Wien praktiziert („**Wiener Modell**“). Hier ist die Einkommensgrenze so hoch angesetzt, dass rund 75 % der Haushalte die Möglichkeit eines Zugangs zu einer geförderten Wohnung bekommen (Ludwig, 2017). Entsprechend ist der freie Mietmarkt in Wien kleiner als in vergleichbar großen deutschen Städten (Geymüller und Christl, 2014). Insgesamt besteht jedoch das Problem, dass relativ hoch angesetzte Einkommensgrenzen zulasten der Möglichkeiten zur Förderung sozial schwacher Haushalte gehen.
 - Innerhalb der Förderung wird einer **Bevorzugung der besser verdienenden Haushalte** dadurch entgegengewirkt, dass die Wohnungsbaugesellschaften bei der Vergabe von Wohnungen Haushalte aus allen Einkommensgruppen nach einer festen Quote berücksichtigen müssen.
723. Der Befürchtung, dass staatliche Anbieter möglicherweise weniger kostengünstig bauen und bewirtschaften als private, wird dadurch Rechnung getragen, dass private Wohnungsbaugesellschaften die volle Begünstigung beim Bau von Wohnungen und die gleichen Mietzuschüsse erhalten wie staatliche. Wenn private Anbieter tatsächlich Kostenvorteile aufweisen, würde sich das entsprechend in ihrer Rendite niederschlagen. Dem **marktwirtschaftlichen Prinzip** wird insoweit durchaus Rechnung getragen.
724. Regelungen anderer Länder zum Sozialen Wohnungsbau unterscheiden sich teilweise deutlich vom Bayerischen Wohnraumförderungsgesetz. So variiert die **konkrete Ausgestaltung der Förderung** im Hinblick auf Vorgaben zum Objekt, zu Erholungsmöglichkeiten sowie zur Barrierefreiheit. Die Einkommensgrenze für eine Familie mit zwei Kindern liegt in Baden-Württemberg mit knapp 5 500 Euro je Monat auf dem Niveau Bayerns, in Nordrhein-Westfalen hingegen bei etwa 4 300 Euro und in Hessen bei unter 3 000 Euro. In vielen Ländern wird die Einkommenssituation regelmäßig überprüft.
725. Eine wichtige Voraussetzung für den Sozialen Wohnungsbau ist die **Verfügbarkeit von günstigem Bauland**. Viele Städte geben daher Grundstücke für bezahlbaren Wohnraum preisreduziert ab und verankern Quoten für bezahlbare Wohnungen in städtebaulichen Verträgen. Mit der Bauplanungsrechtsnovel-

le 2017 wurde in der Baunutzungsverordnung die neue Gebietskategorie „Urbane Gebiete“ eingeführt, die eine zeitgemäße Nutzungsmischung und höhere bauliche Dichten in den Städten ermöglicht und damit die Schaffung von Wohnraum erleichtert.

4. Wie lässt sich generell das Angebot an Wohnungen ausweiten?

726. Das grundlegende Problem am Immobilienmarkt besteht darin, dass sich das Angebot nicht unmittelbar an eine gestiegene Nachfrage anpassen kann. In großen Städten erweist sich dabei die **Verfügbarkeit von Bauland** als ein besonderer Engpassfaktor. Denkbar wäre nicht zuletzt, das Angebot an Bauland über steuerliche Anreize zu erhöhen. Aktuell wird aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes ohnehin eine Reform der Grundsteuer diskutiert. Zudem können sich Regulierungen, die zu erhöhten Baukosten führen und Planungsprozesse verlängern, als Angebotshemmnis erweisen. Schließlich kann die touristische Nutzung von Wohnungen im Rahmen von digitalen Plattformen zu einer Einschränkung des Angebots an regulären Wohnungen führen.

Reform der Grundsteuer

727. Der Koalitionsvertrag sieht vor, den Gemeinden mit einer **Grundsteuer C** die Möglichkeit zu eröffnen, unbebautes Bauland separat zu besteuern. Dadurch sollen Anreize geschaffen werden, mehr Grundstücke für Wohnzwecke verfügbar zu machen. Derzeit gibt es eine Grundsteuer A auf land- und forstwirtschaftliche Grundstücke und eine Grundsteuer B für alle übrigen Grundstücke. Da die Grundsteuer B an Einheitswerten orientiert ist, die den Gebäudewert berücksichtigen, werden unbebaute Grundstücke relativ geringer belastet. Durch eine spezifische Besteuerung des Bodens erhofft sich die Bundesregierung, ein **„spekulatives Horten“ von Grundstücken** zu verhindern.

Mit einer solchen Lösung gehen jedoch erhebliche Probleme einher. So existieren weder flächendeckende Erhebungen zu unbebautem Bauland, noch sind die Gründe, warum ein Eigentümer nicht baut, ohne Weiteres ermittelbar. Regulatorische Hürden, lange Genehmigungsverfahren, Finanzierungshemmnisse oder ausgelastete Kapazitäten in der Bauwirtschaft können dazu führen, dass Bauland für längere Zeit nicht bebaut wird, ohne dass irgendeine spekulative Absicht dahinter stünde. Wenn eine Grundsteuer C ein spekulatives Horten wirksam verhindern soll, müsste sie höher angesetzt werden als die erwartete Wertsteigerung. Im Ergebnis könnten dann unbebaute Grundstücke stärker besteuert werden als bebaute Grundstücke.



Bereits in den Jahren 1961 und 1962 wurde aus derselben Motivation eine Grundsteuer C erhoben. Sie sah eine Erhöhung der Steuermesszahl vor, die gestaffelt progressiv mit der Dauer stieg, in der das Bauland unbebaut vom Eigentümer gehalten wurde. Obwohl es das erklärte Ziel gewesen war, hiermit die Bebauung oder den Verkauf von unbebauten Flächen anzuregen, verfehlte die Grundsteuer C dieses Ziel. So wurden insbesondere einkommensschwache Bürger dazu gezwungen, ihre Grundstücke zu veräußern (Wissen-

schaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, 2017). Die Steuer fiel hingegen bei einkommensstarken Eigentümern und Unternehmen nicht ins Gewicht, sodass ein Großteil des unbebauten Baulands durch diese steuerpolitische Maßnahme nicht mobilisiert wurde. Den Gemeinden wurde sehr viel diskretionärer Spielraum bei der Bewertung und Ausweisung der Grundstücke belassen. Zudem sah das zugrunde liegende Gesetz zahlreiche Ausnahmeregelungen vor und verlangte, dass die betroffenen Grundstücke infrastrukturell erschlossen gewesen sein mussten. Da dies jedoch für eine Vielzahl betroffener Grundstücke nicht zutraf und ein nicht zu vernachlässigender Teil unbebauten Baulands sich im Eigentum der Gemeinden befand, verfehlte die Grundsteuer C ihre Steuerungswirkung vollständig. Infolgedessen und aufgrund einer überhitzten Baukonjunktur wurde sie im Jahr 1964 aufgehoben.

728. Unabhängig von der Diskussion um eine Grundsteuer C besteht bei der Grundsteuer bereits seit einiger Zeit Reformbedarf, der aufgrund eines aktuellen Urteils des Bundesverfassungsgerichtes schließlich unabwendbar geworden ist. Im April 2018 hat das Bundesverfassungsgericht die **Grundsteuer in ihrer gegenwärtigen Fassung für verfassungswidrig erklärt** (BVerfG, 2018). Es begründete dies mit einer Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes des Grundgesetzes aufgrund unangemessener Einheitswerte, die als Grundlage zur Berechnung der Steuerschuld dienen.

Wie vom Sachverständigenrat mehrfach hervorgehoben (JG 2016 Ziffer 91; JG 2015 Ziffer 807), ist die **veraltete Ermittlung der Bemessungsgrundlage** nicht haltbar. Die Einheitswerte sind in den alten Ländern zuletzt im Jahr 1964, in den Neuen Ländern im Jahr 1935 erhoben worden. Hierdurch kann der Einheitswert heutige Wertverhältnisse nicht oder nur sehr eingeschränkt abbilden. Dies induziert Verteilungseffekte innerhalb der und zwischen den Gemeinden, die ungerechtfertigt sein können. Das Bundesverfassungsgericht hat daher die Bundesregierung verpflichtet, bis zum Jahr 2019 eine Reform zu verabschieden, die eine Neubewertung der etwa 35 Mio Grundstückseinheiten vorsieht und spätestens bis zum Jahr 2024 vollständig umgesetzt sein muss.



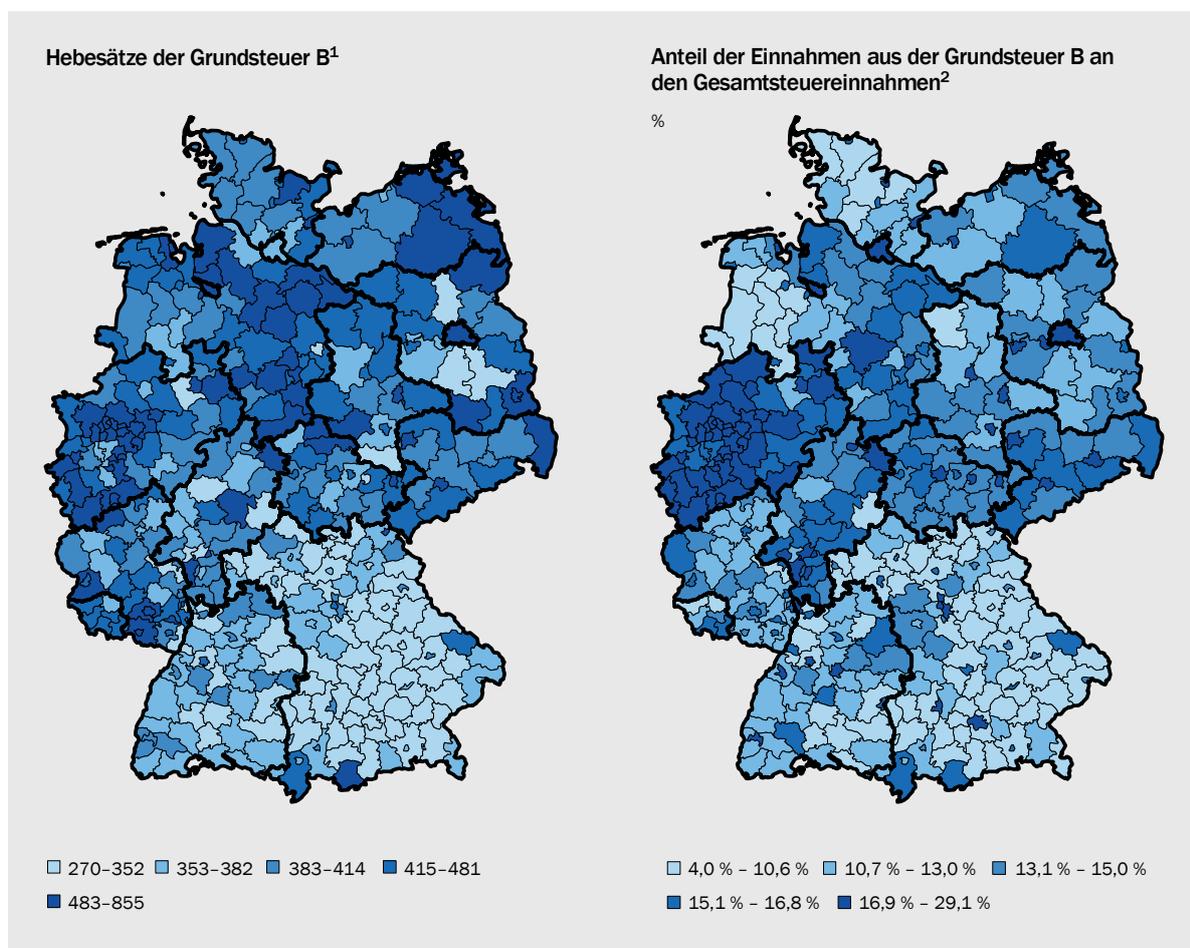
Die individuelle Grundsteuerlast ergibt sich aus der Multiplikation des Einheitswerts, der gesetzlich festgelegten Grundsteuermesszahl und des gemeindespezifischen Hebesatzes. Der Einheitswert hat in diesem Zusammenhang die Aufgabe, den Wert des Grundstücks und Gebäudes zu approximieren, während die Grundsteuermesszahl die Nutzungsart erfassen soll und unter anderem zwischen Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern und Betrieben der Land- und Forstwirtschaft differenziert. Die Grundsteuer ist eine der wenigen Steuerarten, mit der den Gemeinden **Steuerautonomie** eingeräumt wird. Mit gemeindespezifischen Hebesätzen können Gemeinden in den Steuerwettbewerb zu anderen Gemeinden treten und Einfluss auf die Höhe der Steuereinnahmen nehmen. Die Inzidenz der Steuer liegt zu einem bedeutenden Anteil beim Mieter, da der Vermieter die Steuer über die Nebenkosten auf den Mieter überwälzen kann (Löffler und Siegloch, 2018). Die Einnahmen aus der Grundsteuer fließen den Gemeinden vollständig zu und bilden eine **wichtige und gut planbare Einnahmequelle für die kommunalen Haushalte**. So ergibt sich bei bundesweiter Betrachtung auf Kreisebene für die Einnahmen aus der Grundsteuer im Maximum ein Anteil von bis zu 29 % an den kommunalen steuerlichen Gesamteinnahmen. [↘ ABBILDUNG 94](#) Die Grundsteuer B, die auf bebaute und bebaubare Grundstücke gezahlt werden muss, macht etwa 97 % der Grundsteuereinnahmen aus. Auf die Grundsteuer A, die auf land- und forstwirtschaftliche Grundstücke erhoben wird, entfällt lediglich ein sehr kleiner Anteil der Gesamteinnahmen.

729. Gegenwärtig werden im Grundsatz **drei Varianten für eine Reform der Grundsteuer** diskutiert: das Kostenwertmodell, das Flächenmodell und das Bodenwertmodell. Ein weiteres denkbare Modell ist das Verkehrswertmodell, bei dem der Marktwert einer Immobilie herangezogen wird. Aufgrund des hohen Verwaltungsaufwands dürfte dieses momentan keine umsetzbare Option darstellen. Die Modelle unterscheiden sich dahingehend, wie das Grundstück und das darauf befindliche Gebäude behandelt werden.
730. Bei einer **aufkommensneutralen Reform der Grundsteuer** bedarf es bei neu errechneten Einheitswerten einer wahrscheinlich deutlichen Anpassung der gesetzlichen Steuermesszahl oder der gemeindespezifischen Hebesätze. Jedoch kann die jeweilige Ausgestaltung der kommunalen Finanzausgleichssysteme sowie des Länderfinanzausgleichs dazu führen, dass sich Gemeinden durch derartige Anpassungen schlechter stellen. Diese Rückwirkungen sollten bei einer Reform berücksichtigt werden.

Diese Parameter können so gewählt werden, dass die Reform für jede Gemeinde prinzipiell aufkommensneutral wäre. Verteilungseffekte, die allerdings längerfristige Überwälzungsmöglichkeiten vernachlässigen (Löffler und Siegloch,

▸ ABBILDUNG 94

Einnahmen und Hebesätze der Grundsteuer B auf Kreisebene im Jahr 2016



1 – Gewogene Durchschnittshebesätze der Gemeinden. 2 – Die Gesamtsteuereinnahmen auf Kreisebene setzen sich zusammen aus den Einnahmen der Gemeinden aus der Grundsteuer A und B, den Einnahmen der Gewerbesteuer abzüglich der Gewerbesteuerumlage sowie den Gemeindeanteilen an der Einkommen- sowie Umsatzsteuer. Grenzen berechnet auf Basis von Quintilen, zu Darstellungszwecken geringe Abweichungen durch Rundungen.

Quellen: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 18-334

2018), würden dann nur noch innerhalb der Gemeinden auftreten. Unter der hypothetischen Annahme zunächst gleichbleibender gemeindespezifischer Hebesätze sowie der Steuermesszahl wäre je nach Reformmodell jedoch mit **unterschiedlichen Verteilungseffekten** zwischen den Ländern und zwischen Ballungsgebieten und ländlichem Raum zu rechnen.

- Beim **Kostenwertmodell** wird für die Bewertung des Grundstücks die Fläche mit Bodenrichtwerten multipliziert. Diese werden von den Gutachterausschüssen bereits nahezu flächendeckend erhoben. Der Gebäudewert wird durch pauschalierte Herstellungskosten nach Gebäudeart, Alter und Fläche errechnet. Hierdurch könnte mit relativ geringem Verwaltungsaufwand der Wert des Grundstücks angenähert werden. Ein entsprechender Reformvorschlag wurde bereits im Jahr 2016 gemeinschaftlich von den Ländern Hessen und Niedersachsen in den Bundesrat eingebracht, dort mehrheitlich angenommen und nur von den Ländern Bayern und Hamburg abgelehnt. Zu einer weiteren Behandlung des Vorschlags im Gesetzgebungsverfahren kam es nicht. Eine konsistente Berechnung der Einheitswerte sei dabei nicht gewährleistet, da es mit Pauschalierungen nur eingeschränkt möglich sei, Modernisierungen und Sanierungen zu berücksichtigen (Söder et al., 2016).
- Beim **Flächenmodell** wird für die Bestimmung des Einheitswertes ausschließlich die Grundstücks- und Gebäudefläche ohne explizite Berücksichtigung der Lage und des Gebäudewerts herangezogen (Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, 2010). Differenziert wird lediglich zwischen Grundstücken, deren Gebäudeflächen zu Wohn- oder zu Gewerbebezwecken genutzt werden. Vorteilhaft wäre dieses Modell insbesondere für Gebäude mit einer geringen Grundfläche.
- Beim **Bodenwertmodell** wird die Grundfläche eines Grundstücks unter Berücksichtigung eines Bodenrichtwerts als Bemessungsgrundlage herangezogen (Henger und Schaefer, 2018). Damit ist die tatsächliche Bebauung des Grundstücks für die Berechnung der Steuerschuld irrelevant. Allerdings bildet der Bodenrichtwert die potenziellen Nutzungsmöglichkeiten des Bodens ab, sodass eine Wertkomponente in die Bemessungsgrundlage einfließt. Im Prinzip könnten damit im Vergleich zum Status quo Anreize zur Bebauung gesetzt werden. Bei diesem Modell wäre allerdings die Gefahr einer zunehmenden Segregation innerhalb der Städte relativ höher.

731. Für eine **Bewertung der Reformvorschläge** bedarf es zunächst einer Festlegung von Anforderungen an eine reformierte Grundsteuer, anhand derer die Reformvorschläge eingeordnet werden können. Hinsichtlich der **Anreize für eine gesteigerte Bebauung** der Flächen gehen vom Kostenwert- sowie Flächenmodell adverse Anreize aus, da eine Bebauung im Vergleich zum Bodenwertmodell eine höhere Steuerlast verursacht.



Zur Legitimation der Erhebung von Steuern werden **zwei zentrale Prinzipien** herangezogen. Das **Äquivalenzprinzip** setzt eine staatliche Gegenleistung für die entrichtete Steuer voraus. Im Gegensatz zu Gebühren ist diese Gegenleistung jedoch nicht unmittelbar einzelnen Individuen zurechenbar, da sie in der Form von öffentlichen Gütern geleistet wird. Im Kontext der Grundsteuer und der Grunderwerbsteuer ist zu beachten, dass durch

die Standortgebundenheit einer Immobilie nur regionale oder lokale öffentliche Güter herangezogen werden können. Das **Leistungsfähigkeitsprinzip** fordert eine Rechtfertigung für die Höhe der Besteuerung und verlangt nach einem Konsens hinsichtlich der Bewertung der Leistungsfähigkeit. Bei zahlreichen Steuerarten wird hierzu das Einkommen zugrunde gelegt. Das Leistungsfähigkeitsprinzip unterscheidet zwischen der horizontalen und der vertikalen Steuergerechtigkeit. Während jene verlangt, dass Zensiten mit gleichem Einkommen dieselbe Steuerschuld aufweisen, postuliert diese eine stärkere Besteuerung höherer Einkommen, jedoch nicht zwingend eine progressive Besteuerung.

732. In Bezug auf das **Äquivalenzprinzip**, demzufolge sich die Grundsteuerlast nach dem Vorteil, der aus den finanzierten öffentlichen Leistungen gezogen wird, richten sollte, sind das Kostenwert- und Flächenmodell zu bevorzugen. Die Eigenschaft der Bebauung ist hierbei ein wichtiger Indikator für die Intensität der Inanspruchnahme kommunaler Leistungen. Die Lage einer Immobilie spielt für diese Intensität hingegen eine untergeordnete Rolle. Das Flächenmodell vernachlässigt jedoch die Ballungsgrenzkosten von Wohnort- oder Standortwahl, während das Bodenwertmodell diese zu berücksichtigen vermag.
733. Bei der Grundsteuer handelt es sich um eine Objektsteuer. Nach dem **Leistungsfähigkeitsprinzip** sollte die steuerliche Belastung eines Objekts von der ökonomischen Leistungsfähigkeit abhängen. Es ist anzunehmen, dass der Gebäudewert mit der Leistungsfähigkeit des Eigentümers oder des Mieters positiv korreliert ist. Im Vergleich zum Bodenwert- und Kostenwertmodell schneidet das Flächenmodell in dieser Hinsicht ungünstig ab, da es nicht zwischen guten und schlechten Lagen differenziert. Es besteht somit ein Zielkonflikt zwischen den klassischen Prinzipien der Besteuerung und dem Bestreben, Anreize für eine Bebauung brachliegender Grundstücke zu schaffen.
734. Hinsichtlich des **Verwaltungsaufwands** zur Berechnung der Einheitswerte wären das Flächen- und das Bodenwertmodell günstiger, da diese vom Gebäudewert abstrahieren und hierdurch eine regelmäßige Aktualisierung der Einheitswerte vereinfachen. Vor dem Hintergrund der durch das Bundesverfassungsgericht gesetzten zeitlichen Frist für eine Reform der Grundsteuer erscheinen diese beiden Reformvorschläge somit realistischer. Da die Bodenrichtwerte bereits nahezu flächendeckend vorliegen, könnten diese Informationen genutzt werden, um eine gewisse Annäherung an den Verkehrswert zu erreichen. Innerhalb der Gemeinden würde mit einer solchen Lösung eher eine Besteuerung nach der ökonomischen Leistungsfähigkeit realisiert und die Ballungsgrenzkosten berücksichtigt.

Allerdings dürfte eine Bodenwertsteuer eher die **Tendenz zur Segregation** in deutschen Städten stärken, weil eine attraktive Wohnlage sich in den Bodenrichtwerten widerspiegelt und Mieter daher aufgrund der Überwälzung der Grundsteuer auf den Mieter (Löffler und Siegloch 2018) dort zusätzlich höhere Nebenkosten zu tragen hätten. Hinzu kommt, dass die Bodenrichtwerte zwar flächendeckend, aber nicht in gleicher Qualität zur Verfügung stehen.

735. Diese Abwägung spricht dafür, eine **hybride Lösung** zu entwickeln, die einerseits zuvor genannte Gesichtspunkte einer effizienten Grundsteuer berücksich-

tigt und andererseits das Problem der Segregation im Blick behält. Ausgangspunkt könnte das Flächenmodell sein, das zusätzlich zur Differenzierung der Grundstücks- und Gebäudefläche nach Wohn- oder Gewerbebezwecken um weitere pauschalisierte Kriterien angereichert werden könnte, die den Zweck der Nutzung oder die Lage der Immobilie abbilden. Letztlich kann die auf Bundesebene festgelegte neue Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer jedoch nicht die Gemeinden aus ihrer Verantwortung entlassen. Die Hebesätze sollten auf Gemeindeebene so angepasst werden, dass keine übermäßige Grundsteuerbelastung für Einwohner und Gewerbetreibende entsteht.

Abbau von Regulierungen

736. Bei der Errichtung von Wohngebäuden ist eine **Fülle rechtlicher Vorschriften** zu beachten, die in der Summe einen wesentlichen Einfluss auf die Bauwerkskosten ausüben. [ABBILDUNG 95](#) Nach einer Studie der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen (Walberg et al., 2015) haben sich die Baukosten von 2000 bis 2014 um 36 % erhöht. Davon entfallen 27 Prozentpunkte auf die allgemeine Preisentwicklung, 6 Punkte auf erhöhte Anforderungen im Bereich der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energien und weitere 3 Punkte auf zusätzliche Anforderungen in Bezug auf Brand- und Schallschutz, Barrierefreiheit und Standsicherheit und andere. Bei Berücksichtigung der Energieeinsparverordnung ab dem Jahr 2016 in Verbindung mit dem EEWärmeG in der gültigen Fassung wird die Kostenentwicklung auf 45 % geschätzt, sodass weitere 9 Prozentpunkte durch die Regulierung hinzukommen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass den höheren Baukosten für Energieeffizienz Einsparungen bei den laufenden Kosten gegenüberstehen. Ebenso dürfen die negativen externen Effekte von CO₂-Emissionen nicht übersehen werden. Es besteht somit ein deutlicher **Zielkonflikt** zwischen der Bereitstellung von günstigem Wohnraum und einer möglichst hohen Energieeffizienz neuer Wohnungen.

[ABBILDUNG 95](#)

Überblick über den baurechtlichen Instrumentenkasten



Ein **einheitlicher CO₂-Preis** ↘ ZIFFER 25, der den Wohnbereich umfasst, wäre ein wichtiger Schritt hin zu einer effizienten Lösung dieses Abwägungsproblems.

737. Problematisch erweist sich im Zusammenhang der energetischen Gebäudesanierung zudem die Zielgenauigkeit von Subventionen. Grösche et al. (2013) zeigen anhand von offenbarten Präferenzen von Wohneigentümern, dass ein großer Teil der Fördervolumina von Mitnahmeeffekten geprägt ist und den beabsichtigten Effekt **zusätzlicher Energieeinsparungen** zunichtemacht. Entsprechend sollte der Regulierungsgrad der energetischen Gebäudesanierung zurückgefahren werden.
738. In einer Studie zum Berliner Immobilienmarkt stellt bulwiengesa (2018) fest, dass unter Berücksichtigung aller **behördlichen Verfahrens- und Planungsschritte** die Entwicklung eines Bauvorhabens mehr als zehn Jahre betragen kann. Aktuell im Verfahren befindliche Bebauungspläne und die dort festgesetzten Wohneinheiten könnten so erst in rund zehn Jahren am Markt platziert werden. Eine verzögernde Wirkung gehe zudem von Auflagen aus, wie der Einhaltung von Schutzzeiträumen bei Baumfällungen oder der Umsiedlung von Tieren.

Zweckentfremdungsverbote

739. Die kurzfristige Vermietung von Wohnungen zu touristischen Zwecken über **Online-Plattformen wie AirBnB** hat die Knappheit an Mietwohnungen in jüngster Zeit verschärft. Diese Form der Vermietung treibt damit die Mietpreise zusätzlich nach oben. Bei Streitigkeiten mit den Städten Amsterdam, Barcelona, New Orleans, New York und San Francisco konnte durch ein Entgegenkommen vonseiten AirBnB teilweise Einigkeit geschaffen werden. Die tatsächlichen Auswirkungen von touristischer Online-Vermietung auf das Wohnraumangebot sind bislang wenig erforscht. Selbst in Berlin, das in Deutschland an der Spitze der über AirBnB getätigten Transaktionen liegt, beläuft sich der Anteil der inserierten Unterkünfte am Wohnungsbestand zum Stichtag des 31. Dezember 2016 auf gerade einmal 0,58 % (Busch et al., 2018).
740. In **Berlin** ist im Mai 2016 ein Zweckentfremdungsverbot in Kraft getreten. Demzufolge dürfen Wohnungen nicht dauerhaft als Ferienwohnung vermietet werden und nicht unbegründet leer stehen (§ 1 Abs. 1 ZwVbG); Zweitwohnungen sind davon ebenso betroffen. Eine längerfristige Untervermietung einer Privatwohnung ist damit nur noch zur ortsüblichen Vergleichsmiete zulässig. Dabei ist fraglich, ob solch ein starker Eingriff in die Freiheit von Immobilienbesitzern gerechtfertigt werden kann.
741. In **Bayern** wurde das Zweckentfremdungsverbot aus dem Jahr 2007 im Juli 2017 verschärft, um Untervermietungen stärker einzuschränken. So dürfen Wohnungen nun maximal acht Wochen im Jahr untervermietet werden und nicht länger als drei Monate leer stehen. Verstöße können mit Geldstrafen sanktioniert werden. Bislang hat in Bayern lediglich die Landeshauptstadt **München** das Verbot ausgesprochen. Nach Angaben des Sozialreferats der Stadt besteht gegen etwa 1 000 Wohnungen ein Anfangsverdacht eines Verstoßes gegen

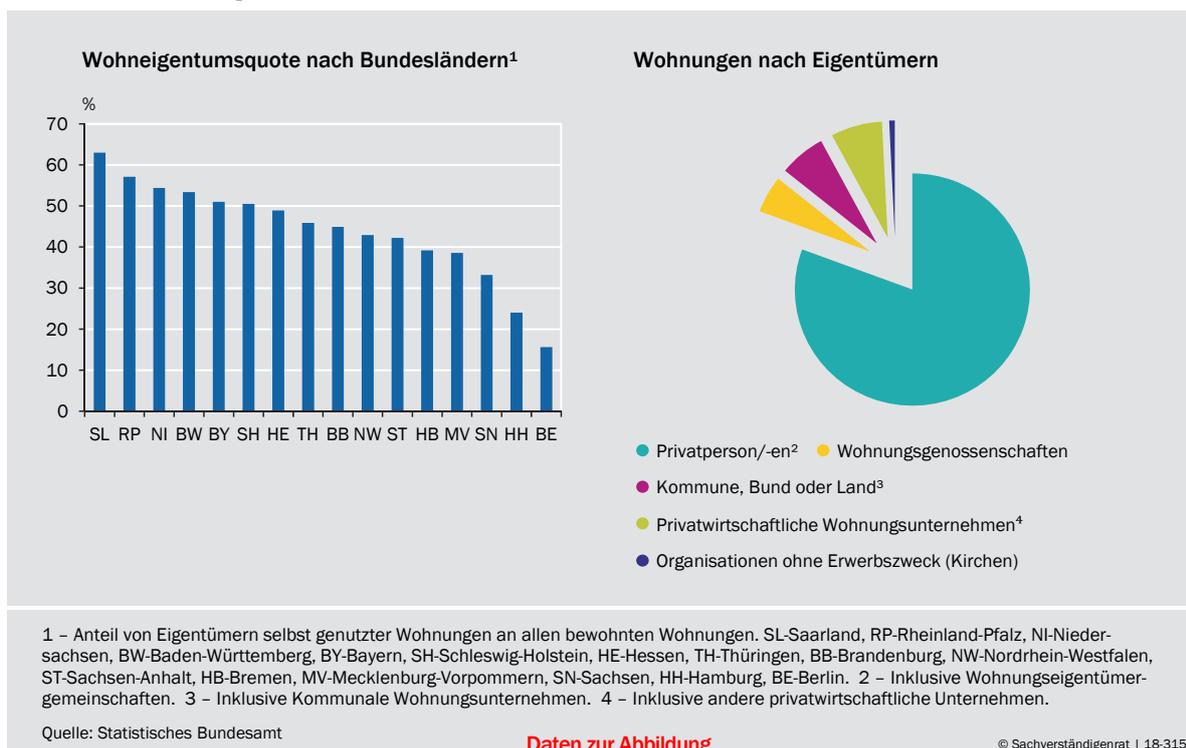
das Zweckentfremdungsverbot (zum Vergleich: im Jahr 2017 wurden in München etwa 6 700 neue Wohnungen errichtet).

5. Förderung des Erwerbs von Immobilien für private Haushalte

742. Steigende Immobilienpreise erschweren vielen Haushalten den Erwerb einer eigenen Immobilie. Zugleich stellt Wohneigentum, wie an der im internationalen Vergleich sehr **geringen Wohneigentumsquote** ersichtlich wird, für relativ wenige Haushalte einen relevanten Vermögensbestandteil dar. Mit 45 % ist diese Quote nach der Schweiz die niedrigste in Europa. In den von Preissteigerungen besonders betroffenen Großstädten ist die Quote noch geringer: in Berlin liegt sie bei lediglich 16 %, in Hamburg bei 24 %. Die Wohneigentumsquote steigt mit dem Einkommen, und es besteht ein ausgeprägter Zusammenhang zwischen dem Eigenheimerwerb und der Vermögensposition des Haushalts (JG 2016 Ziffer 839). Der starke Anstieg der Immobilienpreise führt somit dazu, dass die Vermögenskonzentration zunimmt.
743. Die **Gründe für die niedrige Wohneigentumsquote** sind vielfältig und teilweise historisch begründet (JG 2016 Kasten 28). Die starke Förderung sozialen Wohnungsbaus in der Nachkriegszeit sowie eine umfassende Mietregulierung haben den Grundstein für den mieterfreundlichen Wohnungsmarkt in Deutschland gelegt. Wohneigentum wurde seither relativ wenig gefördert; die Ausgestaltung der Eigentumsförderung bis zum Jahr 2005 scheint die Eigentumsquote nicht systematisch beeinflusst zu haben (Voigtländer, 2009). Zudem

▸ ABBILDUNG 96

Struktur des Wohneigentums in Deutschland im Jahr 2011



wird der Erwerb von Wohneigentum bei der Förderung der privaten Altersvorsorge gegenüber der Vermögensbildung in der Form von Geldvermögen benachteiligt. [↘ KASTEN 21, ZIFFERN 118 FF.](#)

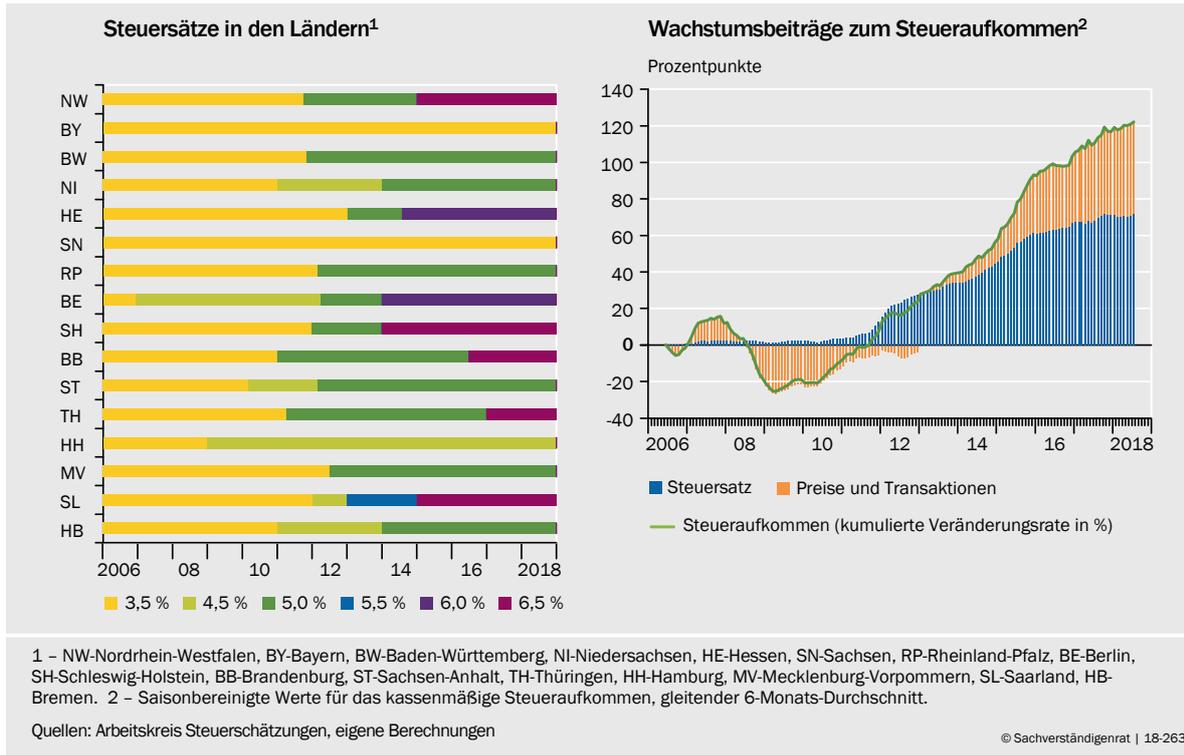
744. Eine markante Variation der Wohneigentumsquoten zeigt sich im innerdeutschen Vergleich der Länder. [↘ ABBILDUNG 96 LINKS](#) Während sich die Stadtstaaten am unteren Rand der Verteilung bewegen, beträgt der Anteil der Selbstnutzer an allen Wohnungseigentümern im Saarland und in Rheinland-Pfalz 63 % beziehungsweise 57 %. Neben der Wohneigentumsquote ist wenig über die **Besitzverhältnisse von Wohnimmobilien** bekannt. Die Gebäude- und Wohnungszählung im Vorfeld des Zensus 2011 zeigt die Verteilung von Wohngebäuden auf. Etwa 80 % dieser Gebäude befinden sich in Privatbesitz. [↘ ABBILDUNG 96 RECHTS](#)
745. Wirtschaftspolitisch kann der Erwerb von Immobilien durch private Haushalte zum einen dadurch gefördert werden, dass die **Transaktionskosten beim Kauf** von Wohnungen und Eigenheimen gesenkt werden. Hierbei kommt der Grunderwerbsteuer eine zentrale Rolle zu. Zum anderen kann der Staat den Erwerb von Immobilien **steuerlich fördern**, wie das derzeit mit der Einführung des **Baukindergelds** geschieht. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass schon die **geltenden steuerlichen Regelungen** erhebliche Vorteile für Investitionen in Immobilien eröffnen. Außerdem wird derzeit erwogen, die Kosten des Immobilienerwerbs dadurch zu senken, dass – ähnlich wie schon im Mietbereich – das **Bestellerprinzip** nun auch für die Einschaltung von Maklern bei Immobilientransaktionen eingeführt wird.

Reform der Grunderwerbsteuer angezeigt

746. Die **Grunderwerbsteuer** trägt maßgeblich zu den hohen Transaktionskosten im Immobilienmarkt bei. Auf sie entfällt oftmals mehr als die Hälfte der Erwerbsnebenkosten (Hentze et al., 2017). Sie wird in Deutschland bei jeder Transaktion von Grundstücken erhoben. Das Steueraufkommen fließt dem jeweiligen Land zu. Von den Ländersteuern ist sie die Steuer mit dem höchsten Aufkommen, allerdings macht sie nur 4,6 % der gesamten Steuereinnahmen der Länder aus. Die Länder können den Steuersatz seit der Föderalismusreform des Jahres 2006 eigenständig festlegen. Seitdem haben sie insgesamt 26-mal den Steuersatz erhöht. [↘ ABBILDUNG 97 LINKS](#) Lediglich die Freistaaten Bayern und Sachsen haben bislang keine Änderungen vorgenommen. Zeitgleich stiegen die Steuereinnahmen bundesweit deutlich. Neben den Steuersatzerhöhungen haben steigende Preise und Transaktionen wesentlich zu diesem Anstieg beigetragen.
747. Die Steuersatzerhöhungen in Deutschland hatten dabei jedoch einen dämpfenden Einfluss auf die Anzahl der Transaktionen und die Preise (Fritzsche und Vandrei, 2016; Boysen-Hogrefe, 2017; Petkova und Weichenrieder, 2017). Empirische Schätzungen anhand von Angebotspreisen für Häuser auf Basis von Quartalsdaten auf Kreisebene ergeben darüber hinaus, dass die **Überwälzung der Steuerbelastung** auf die Anbieter in schrumpfenden sowie in ländlichen Regionen höher ausfällt (Christofzik et al., 2018).

▸ ABBILDUNG 97

Grunderwerbsteuer: Entwicklung der Steuersätze und des Aufkommens



Daten zur Abbildung

748. Ein Grund für die steigenden Steuersätze dürfte die **begrenzte Einnahmeautonomie** der Länder sein. Da die Länder kein weiteres Besteuerungsinstrument zur Verfügung haben, wird verstärkt auf diese stark verzerrende Steuer zurückgegriffen. Der Sachverständigenrat hat sich in der Vergangenheit daher für Zuschlags- und Abschlagsrechte bei bestimmten Gemeinschaftsteuern ausgesprochen, die eine breitere Bemessungsgrundlage haben (JG 2014 Ziffern 634 ff.). Steht den Ländern kein alternatives Steuerinstrument zur Verfügung, ist eine Deckelung des Steuersatzes problematisch. Damit würde die Autonomie der Länder eingeschränkt.
749. Erhebliche **Fehlanreize gehen vom Länderfinanzausgleich** aus. Zur Ermittlung der Einnahmekraft des jeweiligen Landes wird anstelle des tatsächlichen Steuersatzes der durchschnittliche Steuersatz über alle Länder herangezogen. Hierdurch wird Ländern mit einem überdurchschnittlichen Steuersatz eine geringere Einnahmekraft unterstellt, als tatsächlich der Fall ist. Dies führt zu höheren Transfers oder geringeren Beiträgen. Für Einnahmeausfälle aufgrund von entgangenen Transaktionen und niedrigeren Preisen infolge einer Steuererhöhung wird das Land somit kompensiert. Diese Kompensation kann die Einnahmeausfälle sogar übersteigen. Der Anreiz für weitere Steuererhöhungen wird größer (Büttner und Krause, 2018). Dieser Fehlanreiz ließe sich beheben, wenn anstelle der durchschnittlichen Steuersätze über alle Länder ein fiktiver Steuersatz unterhalb des anfänglichen Steuersatzes von 3,5 % unterstellt würde.
750. In ihrer derzeitigen Ausgestaltung sind mehrere Aspekte der Grunderwerbsteuer kritisch zu bewerten. Deshalb wiegen die Fehlanreize zur weiteren Erhöhung besonders schwer. Sie ist aus Sicht des **Äquivalenz- und des Leistungsfähigkeitsprinzips** diskussionswürdig (Rappen, 2012; Scherf und Dresselhaus,

2016; Hentze et al., 2017). Dem Prinzip der Leistungsfähigkeit entspricht sie nur bedingt, da die Häufigkeit der Transaktionen keinen Zusammenhang mit der finanziellen Leistungsfähigkeit eines Käufers aufweist. Aus diesem Grund kann sie auch dem Äquivalenzprinzip nur eingeschränkt gerecht werden.

751. Die Grunderwerbsteuer entfaltet zudem eine **kumulative Wirkung**, da sie als Verkehrsteuer ohne Vorsteuerabzug konzipiert ist. Bei wiederholten Transaktionen wird somit nicht ausschließlich die zusätzliche Wertsteigerung besteuert, sondern stets der gesamte Kaufbetrag. Dies gilt selbst dann, wenn Verluste aus dem Verkauf anfallen. Zudem kann es durch die Grunderwerbsteuer zu einer **Doppelbesteuerung** kommen, die Bauinvestitionen bestraft (Rappen, 2012). Diese ergibt sich bei Erwerb eines Neubaus von einem Bauträger dadurch, dass für den Erwerb des Grundstücks bereits die Grunderwerbsteuer erhoben und zudem die Bauleistung mit der Umsatzsteuer belastet wurde.
752. Des Weiteren wird oftmals kritisiert, dass durch „**Share Deals**“ eine Besteuerung legal verhindert werden kann. In solch einem Fall werden Immobilien in einer eigens dafür geschaffenen Gesellschaft gebündelt. Wird diese zu weniger als 95 % verkauft, ist die Transaktion nicht Grunderwerbsteuerpflichtig, wobei die restlichen Anteile nach fünf Jahren steuerfrei nachgekauft werden können. Aufgrund des hohen verwaltungstechnischen Aufwands sind Share Deals für private Haushalte unattraktiv und werden vornehmlich von Unternehmen bei großvolumigen Transaktionen genutzt. Hierdurch ergibt sich eine regressive Wirkung der Grunderwerbsteuer, sodass mit steigenden Volumina die durchschnittliche Steuerlast abnimmt.

Diese Regelung wird jedoch nicht nur zur Steuergestaltung verwendet, sondern verhindert zugleich eine Doppelbesteuerung, wenn Immobilien innerhalb eines Unternehmens übertragen werden. Eine **gesonderte Behandlung von Gewerbeimmobilien** ist daher **sinnvoll**. Der Vorschlag der Länder, die Haltefrist auf zehn Jahre auszudehnen und die Freigrenze auf 90 % zu reduzieren, stellt vor diesem Hintergrund einen Kompromiss zwischen einer gerechtfertigten Sonderbehandlung und einer Einschränkung der Steuergestaltung dar.

753. Einen **Freibetrag für die Grunderwerbsteuer lediglich für Familien** und deren Ersterwerb zu gewähren, wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, ist **kritisch zu bewerten**, nicht zuletzt weil dies zu einer erheblichen Komplexität dieser Steuer im Vollzug beitragen würde. Eine Förderung von Familien sollte besser gezielt, beispielsweise über die Einkommensteuer, geschehen. Empirische Analysen zeigen zudem, dass die Inzidenz der Steuer nicht allein beim Käufer liegt. ↘ ZIFFER 747 Damit würden Verkäufer, unabhängig von ihrem familiären Status, unterschiedlich behandelt. Freibeträge nur für den Ersterwerb zu gewähren, könnte zudem unerwünschte Rückwirkungen auf die ohnehin geringe Mobilität von Arbeitnehmern haben. Denkbar wäre es jedoch, einen generellen Freibetrag einzuführen.
754. Als **Reformoptionen** der Grunderwerbsteuer lassen sich **Erfahrungen aus dem Ausland** heranziehen. Die Grunderwerbsteuer ist jedoch nur mit Einschränkungen international vergleichbar, da die Systeme unterschiedlich ausgestaltet sind und sich die effektive Besteuerung in der Regel nicht regional, son-

dern nach Immobilienwert und Nutzungsart unterscheidet. Selbst bei Berücksichtigung der unterschiedlichen Tarife und Ausnahmeregelungen fällt die Transaktionsbesteuerung in Deutschland jedoch vergleichsweise hoch aus (Bechtoldt et al., 2014). So zeigen Hentze et al. (2017), dass beim Erwerb einer Immobilie im Wert von 250 000 Euro im Vergleich zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen die Erwerbsnebenkosten in Deutschland viermal höher ausfallen. Alternativ könnten Vorbilder aus dem europäischen Ausland für die Reform der Share Deals herangezogen werden. So koppelt beispielsweise Frankreich die Steuer an den Anteil des Immobilienvermögens, sodass die Grunderwerbsteuer bei Unternehmen erhoben wird, wenn der Immobilienwert des übernommenen Unternehmens über 50 % des Firmenwerts liegt.

755. Die Erwerbsnebenkosten von Immobilien ließen sich im Rahmen der Grunderwerbsteuer über die **Tarifgestaltung oder über Freibeträge** reduzieren. So wird in Belgien und den Niederlanden keine Grunderwerbsteuer für den Erwerb von Neubauten erhoben. Im Vereinigten Königreich wird ein vom Kaufpreis abhängiger Stufentarif angewendet, der dazu beiträgt, dass Erwerber mit geringeren Einkommen und geringeren Kaufpreisen steuerlich geringer belastet werden. Erwerber großer Portfolien unterliegen grundsätzlich der Steuerpflicht. Hierbei haben sie jedoch die Option des Asset Deals, wobei der Durchschnittskaufpreis der Immobilie zugrunde gelegt wird. Dieser kann aufgrund des Stufentarifs gering ausfallen. Im Falle des Share Deals wird ein vergleichsweise niedriger Steuersatz angewendet. Er liegt bei Mieteinnahmen von weniger als 5 Mio Pfund bei 1 % und für höhere Einnahmen bei 2 %.

Bestehende steuerliche Investitionsanreize für Wohnimmobilien

756. Bei dem Ruf nach steuerlichen Vergünstigungen im Wohnungsbau darf nicht übersehen werden, dass schon jetzt **erhebliche Anreize für private Investitionen am Immobilienmarkt** bestehen. Rumpf und Wiegard (2012) berechnen vor diesem Hintergrund Kapitalkosten für Immobilieninvestitionen und vergleichen diese hinsichtlich der Mindestrenditeanforderungen mit klassischen Kapitalanlagen.
757. Für eine steuerrechtliche Bewertung von Investitionen in Immobilien ist zwischen der Eigen- und Fremdnutzung zu unterscheiden. Bei der **Eigennutzung** kommt steuerrechtlich die **Konsumgütlösung** zur Anwendung. Der geldwerte Vorteil aus der impliziten Miete wird nicht versteuert, gleichzeitig können keine Aufwendungen für Schuldzinsen, Erhaltungsinvestitionen oder Abschreibungen geltend gemacht werden. Veräußerungsgewinne müssen in der Regel nicht versteuert werden.

Bei der **Fremdnutzung** kommt hingegen die **Investitionsgütlösung** zur Anwendung und es werden die Mieteinnahmen wie die Aufwendungen für Zinsen, Erhalt und Abnutzung steuerlich berücksichtigt. Vorteile für Investoren resultieren vor allem daraus, dass parallel zur Abschreibung alle Aufwendungen für die Instandhaltung steuerlich geltend gemacht werden können. Zudem sind Gewinne aus dem Verkauf einer Immobilie steuerfrei, wenn diese mindestens zehn Jahre (Spekulationsfrist) gehalten wurde.

758. Im Vergleich unterschiedlicher Nutzungs- und Finanzierungsarten zeigt sich, dass Investitionen in fremdkapitalfinanzierte und fremdgenutzte Immobilien steuerlich besonders begünstigt sind. Die Eigennutzung wird unabhängig von ihrer Finanzierung steuerlich schlechter gestellt. Die bestehenden steuerrechtlichen Regelungen für Investitionen in Immobilien **bevorzugen** somit die **Vermietung gegenüber der Selbstnutzung**, wodurch Anreize für die Erweiterung des Angebots an Wohnimmobilien gesetzt werden (Rumpf und Wiegard, 2012).
759. Der Sachverständigenrat hat bereits in der Vergangenheit eine Option diskutiert, die diese Verzerrung korrigieren würde. Sie bestünde darin, für eigengenutzte Wohnungen ebenfalls die **Investitionsgutlösung** zu wählen. Fremdkapitalzinsen könnten dann steuerlich geltend gemacht werden. Allerdings müssten eine kalkulatorische Miete im Sinne einer Eigenmietwertregelung ebenso wie etwaige Veräußerungsgewinne im Gegenzug versteuert werden, um keine erneuten Fehlankreize zu setzen (JG 2013 Ziffer 872). Dies wäre in der Praxis schwer umsetzbar.
760. Fremdkapitalfinanzierte Immobilieninvestitionen zur Fremdnutzung sind somit bereits gegenüber anderen Investitionen steuerlich begünstigt (JG 2013 Kasten 28). Zusätzliche **Abschreibungsregelungen** erscheinen vor diesem Hintergrund zweifelhaft. Eine beschleunigte Abschreibung behebt die zuvor beschriebene Verzerrung nicht, da sie ebenfalls nur für die heutige Investitionsgutlösung infrage käme. Zudem führt die beschleunigte Abschreibung zu einer Periodenverschiebung und damit zu Anreizen, Immobilieninvestitionen vorzuziehen. Dies läuft angesichts der starken Überauslastung der Bauwirtschaft ins Leere. Die im Koalitionsvertrag anvisierte Sonderabschreibung in Höhe von 5 % pro Jahr über vier Jahre ist zudem auf das „bezahlbare Mietsegment“ begrenzt. Letzteres ist im Koalitionsvertrag jedoch nicht genau präzisiert. Bei den derzeit sehr geringen langfristigen Zinsen dürfte eine solche Regelung kaum nennenswerte Auswirkungen auf das Wohnungsangebot haben.

Unsystematische Förderung durch das Baukindergeld

761. Das Baukindergeld wurde im Juni 2018 beschlossen, um die Eigenheimquote von Familien zu erhöhen. Dieses Instrument ist für den Ersterwerb von Wohneigentum von Familien mit Kindern sowie Alleinerziehenden über einen Zeitraum von zehn Jahren ab Antragstellung vorgesehen. Es sieht eine jährliche Fördersumme von 1 200 Euro je Kind vor. Förderfähige Kinder müssen zudem gemeinsam mit ihren Eltern in der erworbenen Immobilie wohnen. Eine Anspruchsberechtigung für das Baukindergeld besteht bis zu einem zu versteuernden Haushaltsjahreseinkommen von unter 75 000 Euro und erhöht sich mit jedem Kind um 15 000 Euro. Zudem sind notariell beglaubigte Kaufverträge für selbstgenutzte Immobilien **rückwirkend** seit dem 1. Januar 2018 **förderberechtigt**.
762. Die rückwirkende Anwendung des Baukindergelds geht mit einem **vollumfänglichen Mitnahmeeffekt** einher. Darüber hinaus sind weitere Mitnahmeeffekte bei zukünftigen Käufen zu erwarten. Insbesondere in Städten mit einem

starken Auseinanderfallen von Angebot und Nachfrage ist davon auszugehen, dass Verkäufer die Förderung auf ihre **Verkaufspreise umlegen** können.

763. Mit einer zeitlich befristeten Antragsdauer von drei Jahren (bis Ende 2020) möchte die Bundesregierung die erwarteten Kosten eingrenzen. Gleichwohl ist mit **beträchtlichen fiskalischen Kosten** zu rechnen. So geht die Bundesregierung von etwa 200 000 förderberechtigten Familien mit etwa 300 000 Kindern aus (Deutscher Bundestag, 2018a). Dies resultiert in einem Fördervolumen von etwa 400 Mio Euro je Jahr und Förderjahrgang. Unter Berücksichtigung der Förderdauer und ansteigender Fördervolumina ist **von jährlichen Gesamtausgaben in Höhe von 4 Mrd Euro** auszugehen (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, 2018).

764. Das Baukindergeld weist in seiner erwarteten Wirkung große **Parallelen zur bereits abgeschafften Eigenheimzulage (mit Baukindergeld)** auf. Diese wurde im Zeitraum von 1995 bis 2005 gewährt. Die Bundesregierung beziffert die damit verbundenen Mindereinnahmen im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2005 auf etwa 9,3 Mrd Euro je Jahr (Deutscher Bundestag, 2018b). Damit war die Eigenheimzulage der größte Subventionsposten im Bundeshaushalt. Hinsichtlich ihrer Mitnahmeeffekte kann die Eigenheimzulage als Orientierung für das Baukindergeld dienen.

Die **Bundesregierung sieht** jedoch **geringere Mitnahmeeffekte** beim Baukindergeld, da es zielgerichtet, gestaffelt eingeführt sowie als KfW-Förderprogramm mit bei Bedarf optimierbaren Förderparametern ausgestattet sei (Deutscher Bundestag, 2018b). Gleichwohl ist damit zu rechnen, dass Familien, die sich ohnehin für den Erwerb einer Immobilie entschieden hätten, von dieser Förderung begünstigt werden.

765. Hinsichtlich der **Inzidenz** des Baukindergeldes **auf die Immobilienpreise** verweist die Bundesregierung auf die parallelen Aktivitäten zur Erweiterung des Baulands, auf die Möglichkeit des Kapazitätsausbaus im Bausektor über den zeitlichen Verlauf der zehnjährigen Förderperiode sowie den negativen Trend in den Baugenehmigungen (Deutscher Bundestag, 2018b). Jedoch fällt die befristete Förderung gerade in eine Zeit überausgelasteter Kapazitäten in der Bauwirtschaft. Einer möglichen Überhitzung wird damit weiter Vorschub geleistet. In der Summe handelt es sich beim Baukindergeld daher um ein **wenig systematisches und wenig zielgerichtetes Förderinstrument**. Vor dem Hintergrund der hohen Kapazitätsauslastung im Bausektor, den zu erwartenden Preiseffekten sowie möglichen Mitnahmeeffekten scheint die Kosten-Nutzen-Relation äußerst ungünstig.

766. Wenn der Erwerb von Wohneigentum durch private Haushalte wirksam gefördert werden soll, sollte anstelle einer solchen **punktuellen Maßnahme** nach Lösungen gesucht werden, die den Immobilienerwerb bei der staatlichen Förderung der privaten Vermögensbildung nicht gegenüber anderen Anlageformen diskriminieren. ↘ ZIFFER 120 Während bei der Förderung der Riester-Rente die angesparten Mittel für den Erwerb einer selbstgenutzten Immobilie („Wohn-Riester“) eingesetzt werden können, schließt die besonders umfangreiche Förde-

rung im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge diese Form der Vermögensbildung aus.

767. Ein Beispiel für eine in dieser Hinsicht **allokationsneutrale Förderung** der privaten Vermögensbildung findet man in der Schweiz. [↘ KASTEN 21](#) Hier können Mittel aus der betrieblichen Altersvorsorge zur Förderung des Erwerbs von selbstgenutztem Eigentum eingesetzt werden. Beim sogenannten **Vorbezug** können Mittel aus dem angesparten Altersvorsorgekapital für den Erwerb einer selbstgenutzten Immobilie verwendet werden. Bei einer **Verpfändung** können Ansprüche auf zukünftige Rentenzahlungen als Sicherheit genutzt werden.

↘ KASTEN 21

Wohneigentumsförderung in der Schweiz

Seit dem Jahr 1972 enthält die Schweizer Bundesverfassung die Verpflichtung zur Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums (Artikel 108 Absatz 1). Neben einer Reduktion von Wohn- und Wohnungsbaukosten ist die Erschließung von Bauland als gleichberechtigtes Ziel genannt (Absatz 2). Insbesondere Familien, Ältere, Bedürftige und Behinderte sollen gefördert werden (Absatz 4). Zu diesem Zweck können seit dem Jahr 1990 Gelder aus der freiwilligen privaten Altersvorsorge genutzt werden. Die Förderung wurde im Jahr 1995 um Mittel aus der betrieblichen Altersvorsorge erweitert.

Die Verwendung der betrieblichen Altersvorsorge zur Förderung des Erwerbs von selbstgenutztem Wohneigentum kann auf zwei unterschiedlichen Wegen erfolgen. Einerseits ist ein Vorbezug möglich, bei dem faktisch Mittel aus dem angesparten Altersvorsorgekapital entnommen werden. Andererseits besteht die Möglichkeit der Verpfändung, bei der Ansprüche auf zukünftige Rentenzahlungen als Sicherheit genutzt werden. Zwischen diesen Optionen eröffnet das Schweizer System der Altersvorsorge eine Wahlfreiheit. Des Weiteren besteht zunächst keine grundsätzliche Rückzahlungspflicht der Mittel.

Vorbezug

Die Möglichkeit des Vorbezugs wird ausschließlich für das selbstgenutzte Wohneigentum der versicherten Person eingeräumt. Hierbei muss es sich um den Hauptwohnsitz handeln. Zweit- oder Nebenwohnsitze sind explizit ausgeschlossen. Die Förderung von Wohnimmobilien im Ausland ist, sofern es sich um den Hauptwohnsitz handelt, ebenfalls zulässig.

Die Verwendung der Mittel ist flexibel geregelt. So können die Mittel als Eigenkapital beim Erwerb, zur Tilgung des bestehenden Hypothekendarlehens, zum Erwerb von Beteiligungen an Wohneigentum sowie zur Finanzierung einer Renovierung oder von wertvermehrenden Investitionen genutzt werden. Der Mindestbetrag für den Vorbezug beträgt 20 000 Schweizer Franken und kann nur alle fünf Jahre geltend gemacht werden. Der späteste Zeitpunkt für einen Vorbezug ist drei Jahre vor Beginn des Bezugs der Rentenleistung.

Droht eine Unterdeckung, so kann die Vorsorgeeinrichtung die Nutzung der betrieblichen Altersvorsorge untersagen, zeitlich oder im Betrag einschränken. Zudem kann sie bei Bewilligung eines Vorbezugs eine Zusatzversicherung anbieten. Bei Versicherten, die das 50. Lebensjahr überschritten haben, bestehen zusätzliche Restriktionen für die Höhe des Vorbezugs. So ist die Höhe des Vorbezugs beschränkt auf die Ansprüche, die zum 50. Lebensjahr bestanden, oder aber auf die Hälfte der Ansprüche zum Zeitpunkt der Antragstellung. Der höhere der beiden Beträge ist maßgeblich.

Bei Veräußerung der Wohnimmobilie an Dritte muss der entnommene Betrag zurückgezahlt werden. Eine Übertragung der Wohnimmobilie an vorsorgerechtlich Begünstigte, wie beispielsweise an minderjährige Kinder oder den Ehegatten, begründet noch keine Rückzahlungspflicht. Die Pflicht zur

Rückzahlung kann nur bis spätestens drei Jahre vor Beginn des Bezugs der Rentenleistung begründet werden. Die Frist für eine freiwillige Rückzahlung ist identisch.

Verpfändung

Statt des Vorbezugs kann die versicherte Person ihre Ansprüche aus der betrieblichen Altersvorsorge im Maximum vollumfänglich verpfänden. Während in diesem Szenario die Höhe der Ansprüche aus der betrieblichen Altersvorsorge zunächst unverändert bleibt, ist es Ziel der Verpfändung, den Eigenkapitalbedarf beim Immobilienerwerb mit Hilfe von Sicherheiten zu reduzieren. Die Verpfändung unterliegt grundsätzlich den gleichen Rahmenbedingungen wie der Vorbezug.

Bestellerprinzip beim Immobilienkauf

768. **Hohe Transaktionskosten beim Immobilienerwerb** werden häufig als Hemmnis für den Eigentumserwerb genannt (JG 2016 Ziffer 868). Da die Nebenkosten des Erwerbs nicht als Sicherheit herangezogen werden können, erhöhen sie zudem die Eigenkapitalanforderungen. Ins Gewicht fallen vor allem die Maklerprovisionen und die Grunderwerbsteuer gefolgt von den Notarkosten und Grundbuchgebühren. Die Anteile der einzelnen Kostenkomponenten sind regional unterschiedlich. So schwankt die Maklerprovision in Deutschland zwischen 4,8 % und 7,1 % des Kaufpreises bei in der Regel hälftiger Aufteilung zwischen Käufer und Verkäufer. Die Notar- und Grundbuchkosten liegen im bundesweiten Durchschnitt bei 1,5 % bis 2 % des Kaufpreises.
769. Die jetzt in der politischen Diskussion gestellte Forderung, das **Bestellerprinzip auf den Erwerb von Immobilien** auszuweiten, dürfte hieran nichts Grundsätzliches ändern. Bei einer gegebenen Zahlungsbereitschaft des Käufers für den Kaufpreis zuzüglich der Nebenkosten und einer gegebenen Vorstellung des Verkäufers für den Kaufpreis abzüglich der Nebenkosten sollte es dem Verkäufer beim Bestellerprinzip möglich sein, den auf ihn zusätzlich anfallenden Teil der Maklerprovision auf den Kaufpreis zu überwälzen. Die staatlich festgelegten Gebührenordnungen sollten kritisch geprüft werden.

6. Förderung peripherer Immobilienmärkte

770. Ein höheres Angebot an Wohnungen könnte nicht zuletzt durch die vermehrte Ausweisung von Bauland, reduzierte Auflagen bezüglich der Bauhöhe und zügigere Genehmigungsverfahren zur Baulandfreigabe bewirkt werden (Feld et al., 2018). Gerade bei den in der Verantwortung stehenden Kommunen ziehen sich Planungs- und Freigabeprozesse in die Länge (Gemeinschaftsdiagnose, 2018). In vielen Städten bestehen Potenziale zur **Nachverdichtung**, durch die mit gezieltem Einsatz Wohnraum zur Verfügung gestellt werden könnte (Spars und Heinze, 2013), oder zur Umwandlung von leerstehenden Bürogebäuden in Wohngebäude (Clamor et al., 2011).

Das in den Städten potenziell noch verfügbare Wohnraumvolumen ist jedoch überschaubar. Zudem kann eine übermäßige Nachverdichtung soziale Probleme nach sich ziehen. Eine alternative Lösung wäre eine Entspannung der Nachfrage

durch eine stärkere Förderung der **Peripherie von Städten und Metropolregionen**.

771. Eine gezielte Förderung der peripheren Immobilienmärkte würde sich vom Wohnobjekt lösen und eine **Erhöhung der Standortattraktivität** zur Lösung des Preisproblems anstreben. So könnte beispielsweise eine Förderung des multimodalen öffentlichen Nahverkehrs, der durch das reibungslose Zusammenspiel unterschiedlicher Verkehrsmittel charakterisiert ist, die Attraktivität des Wohnens in Vororten erhöhen (Deffner et al., 2014) und dadurch die Knappheit des Wohnraums in den Zentren möglicherweise günstiger reduzieren als eine direkte Förderung hochpreisiger Wohnungen in den Stadtzentren.

Weitere Standortfaktoren, die zur Attraktivität von Städten außerhalb der Ballungszentren beitragen können, sind die Ansiedelung von öffentlichen Einrichtungen und **Hochschulen** sowie der **Breitbandausbau** (Kempermann und Millack, 2017).

LITERATUR

AFS (2018), Fünfter Bericht an den Deutschen Bundestag zur Finanzstabilität in Deutschland, Ausschuss für Finanzstabilität, Berlin.

AFS (2017), Vierter Bericht an den Deutschen Bundestag zur Finanzstabilität in Deutschland, Ausschuss für Finanzstabilität, Berlin.

AFS (2015), Empfehlung vom 30. Juni 2015 zu neuen Instrumenten für die Regulierung der Darlehensvergabe zum Bau oder Erwerb von Wohnimmobilien, AFS/2015/1, Ausschuss für Finanzstabilität, Berlin.

Landgericht Berlin (2016), Mietspiegel 2015 als Schätzungsgrundlage geeignet, Pressemitteilung 46/2016, Berlin, 10. August.

Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen (2010), Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip.

Barasinska, N., P. Haenle, A. Koban und A. Schmidt (2018a), Stress testing the German mortgage market, Bundesbank Diskussionspapier, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main, im Erscheinen.

Barasinska, N., P. Haenle und T. Siemsen (2018b), Zwei Stresstests zur Untersuchung der Widerstandsfähigkeit deutscher Banken bei einem Rückgang der Immobilienpreise, Research Brief 19, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main.

Bauer, T. (2015), Die Verwendung von Internetdaten zur Analyse des Immobilienmarktes, Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung 13, 3–14.

Bechtoldt, S., R. Freier, J. Geyer und F. Kühn (2014), Acht Jahre nach der Reform der Grunderwerbsteuer: Bundesländer nutzen ihre Spielräume für Steuererhöhungen, DIW-Wochenbericht 81 (50), 1283–1290.

Boysen-Hogrefe, J. (2017), Steigende Grunderwerbsteuersätze, Verhaltensreaktionen und der Länderfinanzausgleich, Kiel Working Paper 2069, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Breidenbach, P., L. Eilers und J. Fries (2018), Rent control and rental prices: high expectations, high effectiveness?, Arbeitspapier 07/2018, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden, im Erscheinen.

Bruckmeier, K. und J. Wiemers (2018), Benefit take-up and labor supply incentives of interdependent means-tested benefit programs for low-income households, Comparative Economic Studies 60 (4), 583–604.

Brunnermeier, M.K. und I. Schnabel (2016), Bubbles and central banks: Historical perspectives, in: Bordo, M. D., Ø. Eitheim, M. Flandreau und J. F. Qvigstad (Hrsg.), Central Banks at a Crossroads: What Can We Learn from History?, Studies in Macroeconomic History, Cambridge University Press, 493–562.

bulwiengesa (2018), Wohnungsmarktstudie Berlin – im Auftrag des BFW Landesverbandes Berlin/Brandenburg, Berlin.

Bundesregierung (2017), Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems und zur Änderung der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie (Finanzaufsichtsrechtsergänzungsgesetz), Drucksache 18/10935, Berlin, 23. Januar.

Busch, C. et al. (2018), Sharing Economy im Wirtschaftsraum Deutschland – Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln in Zusammenarbeit mit DICE Consult im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Berlin.

Büttner, T. und M. Krause (2018), Föderalismus im Wunderland: Zur Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 19 (1), 32–41.

BVerfG (2018), Vorschriften zur Einheitsbewertung für die Bemessung der Grundsteuer verfassungswidrig – Urteil des Ersten Senats vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 - Rn. (1-181), Pressemitteilung Nr. 21/2018, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 10. April.

CBRE und Berlin Hyp (2017), Wohnmarktreport 2017 Berlin, Berlin.

Christofzik, D.I., L.P. Feld und M. Yeter (2018), Heterogeneous price effects of the real estate transfer tax in Germany, Arbeitspapier 14/2018, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden, im Erscheinen.

- Clamor, T., H. Haas und M. Voigtländer (2011), Büroleerstand - ein zunehmendes Problem des deutschen Immobilienmarktes, *IW-Trends* 38 (4), Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, 57–71.
- Deffner, J., T. Hefter und K. Götz (2014), Multioptionalität auf dem Vormarsch? Veränderte Mobilitätswünsche und technische Innovationen als neue Potenziale für einen multimodalen Öffentlichen Verkehr, in: Schwedes, O. (Hrsg.), *Öffentliche Mobilität: Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung*, Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden, 201–227.
- Deschermeier, P., H. Haas, M. Hude und M. Voigtländer (2016), A first analysis of the new German rent regulation, *International Journal of Housing Policy* 16 (3), 293–315.
- Deschermeier, P., R. Henger, B. Seipelt und M. Voigtländer (2017), Wohnungsmarkt: politische Implikationen des zukünftigen Baubedarfs, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), *Perspektive 2035 – Wirtschaftspolitik für Wachstum und Wohlfahrt in der alternden Gesellschaft*, Schriften zur Wirtschaftspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, 197–206.
- Deutsche Bundesbank (2018a), Monatsbericht Februar 2018, Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2018b), April-Ergebnisse der Umfrage zum Kreditgeschäft (Bank Lending Survey) in Deutschland, Pressemitteilung, Frankfurt am Main, 24. April.
- Deutsche Bundesbank (2017a), Ergebnisse der Niedrigzinsumfrage 2017, Pressemitteilung, gemeinsam mit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Frankfurt am Main, 30. August.
- Deutsche Bundesbank (2017b), Finanzstabilitätsbericht 2017, Frankfurt am Main.
- Deutscher Bundestag (2018a), Finanz- und verteilungspolitische Auswirkungen steuerpolitischer Maßnahmen, Drucksache 19/1276, Berlin, 20. März.
- Deutscher Bundestag (2018b), Wirkungen des so genannten Baukindergeldes, Drucksache 19/2684, Berlin, 12. Juni.
- Deutscher Bundestag (2017), Sozialer Wohnungsbau in Deutschland – Entwicklung, Bestand, Perspektive, Drucksache 18/11403, Berlin, 8. März.
- Deutscher Mieterbund (2015), Koalition einig bei Mietpreisbremse und Bestellerprinzip, Pressemitteilung, Berlin, 25. Februar.
- Diamond, R., T. McQuade und F. Qian (2018), The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: evidence from San Francisco, NBER Working Paper No. 24181, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Dorffmeister, L. und M. Steinger (2018), Aktuelle Entwicklungen auf dem deutschen Büroimmobilienmarkt, *ifo Schnelldienst* 71 (7), 65–73.
- Erler, M. (2017), Preisblasen auf Büroimmobilienmärkten – Eine empirische Betrachtung deutscher A- und B-Städte, IWM-Paper 1, Hochschule Aschaffenburg, Institut für Immobilienwirtschaft und -management.
- ESRB (2016), Recommendation of the European Systemic Risk Board of 31 October 2016 on closing real estate data gaps, Europäischer Ausschuss für Systemrisiken, Frankfurt am Main.
- EZB (2018a), The euro area bank lending survey – Fourth quarter of 2017, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.
- EZB (2018b), The euro area bank lending survey – First quarter of 2018, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.
- EZB (2018c), The euro area bank lending survey – Third quarter of 2018, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.
- Feld, L.P., A. Schulten, S. Müller, H. Simons und C. Wandzik (2018), Frühjahrgutachten Immobilienwirtschaft 2018, Zentraler Immobilien Ausschuss, Berlin.
- Fritzsche, C. und L. Vandrei (2016), The German real estate transfer tax: evidence for single-family home transactions, CESifo Working Paper No. 232, München.
- Gadatsch, N., L. Mann und I. Schnabel (2018), A new IV approach for estimating the efficacy of macroprudential measures, *Economics Letters* 168, 107–109.
- Gelain, P., K. Lansing und C. Mendicino (2013), House prices, credit growth, and excess volatility: implications for monetary and macroprudential policy, *International Journal of Central Banking* 9 (2), 219–276.

- [Gemeinschaftsdiagnose](#) (2018), Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2018: Aufschwung verliert an Fahrt – Weltwirtschaftliches Klima wird rauer, Berlin.
- [Geng, N.](#) (2018), Fundamental drivers of house prices in advanced economies, IMF Working Paper 18/164, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- [Geymüller, P.](#) und [M. Christl](#) (2014), Teurer Wohnen – Wie Politik und Mietrecht den Wohnungsmarkt außer Kraft setzen und drei Vorschläge für leistbare vier Wände, Studie #1, Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog und gesellschaftliche Erneuerung, Wien.
- [Glaeser, E.L.](#) (2013), A nation of gamblers: real estate speculation and American history, *American Economic Review* 103 (3), 1–42.
- [Glaeser, E.L.](#) und [C.G. Nathanson](#) (2015), Housing Bubbles, in: [Duranton, G.](#), [J. V. Henderson](#) und [W. C. Strange](#) (Hrsg.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Bd. 5, Elsevier, 701–751.
- [Grösche, P.](#), [C.M. Schmidt](#) und [C. Vance](#) (2013), Identifying free-riding in home renovation programs using revealed preference data, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 233 (5–6), 600–618.
- [Guerrieri, V.](#) und [H. Uhlig](#) (2016), Housing and credit markets: booms and busts, in: [Taylor, J. B.](#) und [H. Uhlig](#) (Hrsg.), *Handbook of Macroeconomics*, Bd. 2, Elsevier, 1427–1496.
- [Held, T.](#), [J. Nielsen](#), [A. Schürt](#) und [M. Waltersbacher](#) (2014), Aktuelle Mietentwicklung und ortsübliche Vergleichsmiete: Liegen die erzielbaren Mietpreise mittlerweile deutlich über dem örtlichen Bestandsmietenniveau?, Hintergrundpapier, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn.
- [Henger, R.](#) und [J. Hebecker](#) (2018), Anhaltender Boom ohne erwarteten Crash, IW-Kurzbericht 62/2018, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- [Henger, R.](#) und [T. Schaefer](#) (2018), Bodenwertsteuer: Einfach, transparent und nachvollziehbar, <https://www.iwd.de/artikel/bodenwertsteuer-einfach-transparent-und-nachvollziehbar-386880>, abgerufen am 2.10.2018.
- [Hentze, T.](#), [B. Seipelt](#) und [M. Voigtländer](#) (2017), Reform der Grunderwerbsteuer, Studie für die FDP Fraktionsvorsitzendenkonferenz, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- [Holm, A.](#), [U. Hamann](#) und [S. Kaltenborn](#) (2018), Die Legende vom sozialen Wohnungsbau, Berliner Hefte zu Geschichte und Gegenwart der Stadt #2, Berlin.
- [Jordà, Ò.](#), [M. Schularick](#) und [A.M. Taylor](#) (2016), The great mortgaging: housing finance, crises and business cycles, *Economic Policy* 31 (85), 107–152.
- [Jordà, Ò.](#), [M. Schularick](#) und [A.M. Taylor](#) (2015), Leveraged bubbles, *Journal of Monetary Economics* 76 (S), 1–20.
- [Kajuth, F.](#), [T.A. Knetsch](#) und [N. Pinkwart](#) (2016), Assessing house prices in Germany: evidence from a regional data set, *Journal of European Real Estate Research* 9 (3), 286–307.
- [Kauermann, G.](#) und [M. Windmann](#) (2016), Mietspiegel heute, *AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv* 10 (4), 205–223.
- [Kempermann, H.](#) und [A. Millack](#) (2017), Regionaler Chancen Monitor – Maß für die Attraktivität von Regionen, IW-Kurzbericht 77/2017, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- [Kholodilin, K.A.](#), [A. Mense](#) und [C. Michelsen](#) (2018), Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktproblems, *DIW Wochenbericht* 85 (7), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 107–117.
- [Kholodilin, K.A.](#), [A. Mense](#) und [C. Michelsen](#) (2016), Market break or simply fake? Empirics on the causal effects of rent controls in Germany, *DIW Discussion Paper* 1584, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- [Kholodilin, K.A.](#) und [C. Michelsen](#) (2018), Anzeichen für neue Immobilienpreisblase in einigen OECD-Ländern – Gefahr in Deutschland geringer, *DIW Wochenbericht* 85 (30/31), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 657–667.
- [Kholodilin, K.A.](#) und [D. Ulbricht](#) (2014), Mietpreisbremse: Wohnungsmarktregulierung bringt mehr Schaden als Nutzen, *DIW Wochenbericht* 81 (15), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 319–327.
- [Krebs, T.](#) und [M. Scheffel](#) (2017), Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland – Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, *Inklusives Wachstum für Deutschland Band 17*, Gütersloh.
- [Kuttner, K.N.](#) und [I. Shim](#) (2016), Can non-interest rate policies stabilize housing markets? Evidence from a panel of 57 economies, *Journal of Financial Stability* 26, 31–44.

- Lim, C.H., I. Krznar, F. Lipinsky, A. Otani und X. Wu (2013), The macroprudential framework: policy responsiveness and institutional arrangements, IMF Working Paper 13/166, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- Löffler, M. und S. Sieglöcher (2018), Property taxation, housing, and local labor markets: evidence from German municipalities, mimeo.
- Ludwig, M. (2017), Das Wiener Modell – der soziale Wohnungsbau in Wien, in: BDB, Bund deutscher Baumeister e.V. (Hrsg.), Jahrbuch 2017 mit Sachverständigenverzeichnis, Berlin, 22–35.
- Mian, A. und A. Sufi (2016), Who bears the cost of recessions? The role of house prices and household debt, in: Taylor, J. B. und H. Uhlig (Hrsg.), Handbook of Macroeconomics, Bd. 2, Elsevier, 255–296.
- Olszewski, K., H. Augustyniak, J. Laszek, R. Leszczynski und J. Waszczuk (2016), On the dynamics of the primary housing market and the forecasting of house prices, in: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (Hrsg.), Combining micro and macro data for financial stability analysis, IFC Bulletins chapters, Bd. 41.
- Peichl, A., F. Buhlmann und M. Löffler (2017), Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem – Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Inklusives Wachstum für Deutschland Band 14, Gütersloh.
- Petkova, K. und A.J. Weichenrieder (2017), Price and quantity effects of the German real estate transfer tax, CESifo Working Paper No. 6538, München.
- Rappen, H. (2012), Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder: Endbericht Januar 2012. Forschungsprojekt im Auftrag der Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft (BSI), RWI Projektbericht, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Rumpf, D. und W. Wiegard (2012), Kapitalertragsbesteuerung und Kapitalkosten, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 13 (1–2), 52–81.
- Scherf, W. und C. Dresselhaus (2016), Plädoyer für einen Ersatz der Grunderwerbsteuer, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere 95, Justus-Liebig-Universität Gießen.
- Schier, M. und M. Voigtländer (2016), Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand, IW-Trends 43 (1), Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, 21–35.
- Schlittgen, R. (2017), Zur Qualifizierung von Mietspiegeln, AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv 11 (3–4), 147–156.
- Sebastian, S. (2016), Reform von Mietspiegel und ortsüblicher Vergleichsmiete, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 65 (3), 240–252.
- Sebastian, S. und O. Lerbs (2016), Mietspiegel aus ökonomischer Sicht – Vorschläge für eine Neuregulierung, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 17 (4), 347–363.
- Siemens, T. und J. Vilsmeier (2017), A stress test framework for the German residential mortgage market – methodology and application, Bundesbank Discussion Paper No. 37, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main.
- Sims, D.P. (2011), Rent control rationing and community composition: evidence from Massachusetts, The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy 11 (1), Article 27.
- Söder, M. et al. (2016), Reform der Grundsteuer: Gerechtere Verteilung der Steuerlasten oder Kostenexplosion?, ifo Schnelldienst 69 (18), 03–26.
- Spars, G. und M. Heinze (2013), Optionen für bezahlbaren Wohnraum in den Großstädten, vhw FWS 3/2013, Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung, Berlin, 123–128.
- Südekum, J. (2010), Human capital externalities and growth of high- and low-skilled jobs, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 230 (1), 92–114.
- Thomschke, L. (2016), Distributional price effects of rent controls in Berlin: When expectation meets reality, CAWM Discussion Paper 89, Centrum für Angewandte Wirtschaftsforschung, Münster.
- UBS (2018), UBS global real estate bubble index, <https://www.ubs.com/global/en/wealth-management/chief-investment-office/our-research/life-goals/2018/global-real-estate-bubble-index-2018.html>, abgerufen am 2.10.2018.
- vdpResearch (2017), Strukturen der Wohneigentumsfinanzierung 2017 – Ergebnisse einer Erhebung unter den Mitgliedsinstituten, Verband deutscher Pfandbriefbanken, Berlin.
- Voigtländer, M. (2016), Mietspiegel: Zeit für moderne Mietspiegel, IW-Kurzbericht 44/2016, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

[Voigtländer, M.](#) (2009), Why is the German homeownership rate so low?, *Housing Studies* 24 (3), 355–372.

[Walberg, D., T. Gniechwitz und M. Halstenberg](#) (2015), Kostentreiber für den Wohnungsbau: Untersuchung und Betrachtung der wichtigsten Einflussfaktoren auf die Gestehungskosten und auf die aktuelle Kostenentwicklung von Wohnraum in Deutschland, *Bauforschungsbericht Nr. 67*, Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen, Kiel.

[Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi](#) (2018), Soziale Wohnungspolitik, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.

[Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages](#) (2018), Sachstand: Baukindergeld, WD 4-3000-071/18.

[Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages](#) (2017), Sachstand: Einzelfragen zur Grundsteuer C, WD 4-3000-022/17.