



IW-Policy Paper 7/2018

Wohnungspolitik in NRW: Mietpreisbremse, Eigenheim- förderung und sozialer Woh- nungsbau

Schriftliche Stellungnahme zu den Anträgen 17/799, 17/816 und 17/1118
Michael Voigtländer

Köln, 15.3.2018

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Einleitung	3
2 Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Wirksamkeit der Mietpreisbremse erhöhen - Kein Kahlschlag beim Schutz von Mieterinnen und Mietern Drucksache 17/1118	3
3 Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Bezahlbaren Wohnraum ermöglichen - Verlässlichkeit in der Wohnraumförderung schaffen Drucksache 17/799	5
4 Antrag der Fraktion der SPD Wohnraumangel braucht mehr Wohnungen statt sozialen Wohnungsbau gegen Eigenheimförderung auszuspielen Drucksache 17/816	6
5 Schlussfolgerungen	9
Abbildungsverzeichnis	10
6 Literatur	11

JEL-Klassifikation:

R31 – Wohnungsangebot und –markt

R38 – Regierungspolitik; Ordnungspolitik

Zusammenfassung

Der Wohnungsmarkt in NRW ist durch divergierende Entwicklungen gekennzeichnet. Während viele Groß- und Universitätsstädte in den letzten Jahren zahlreiche Einwohner gewonnen haben, verlieren einige ländliche Regionen sowie strukturschwache Städte an Einwohnern. Dieser Entwicklung muss die Wohnungspolitik gerecht werden. Eine Unterstützung der Haushalte in der Wohneigentumsbildung ist grundsätzlich zu rechtfertigen, allerdings sollte sich die Politik vor allem auf den Mangel an Kapital konzentrieren. Darüber hinaus sollten Unterstützungen so gestaltet werden, dass es gerade in demografisch belasteten Regionen keine zusätzlichen Anreize für Neubauten gibt. Daher sollten sich eventuelle Förderprogramme dort auf den Bestand fokussieren.

Die Mietpreisbremse hat bisher nicht zur Dämpfung der Mieten beigetragen, eine Verschärfung könnte sich längerfristig eher gegen die Mieter wenden, da umfangreiche Mietpreisregulierungen – wie internationale Beispiele belegen – zur Verdrängung des privaten Mietwohnungsmarktes beitragen. Auch die soziale Wohnraumförderung weist eklatante Mängel auf, vor allem hinsichtlich der Treffsicherheit.

1 Einleitung

Die Wohnungsmieten in NRW, insbesondere in den Großstädten Köln, Düsseldorf und Bonn, sind in den letzten Jahren stark gestiegen. Allein zwischen 2012 und 2017 lag der Anstieg bei den Wiedervertragsmieten in Düsseldorf bei 10 Prozent und in Köln bei 12. Dies ist eine Folge deutlich gestiegener Zuwanderung aus dem In- und Ausland sowie des Einkommenszuwachses in den Städten. Gerade in den Großstädten sind in den letzten Jahren viele gut bezahlte Arbeitsplätze entstanden, was sich auch in der Zahlungsbereitschaft für Wohnraum niederschlägt. Auf der anderen Seite gibt es in Nordrhein-Westfalen auch viele Kreise, die eher durch ein Überangebot an Wohnungen gekennzeichnet ist. In Kreisen wie Coesfeld, Kleve oder Euskirchen steigen die Wiedervertragsmieten dagegen langsamer als die Inflation, und auch die Immobilienpreise steigen trotz historisch niedriger Zinsen kaum.

Diese Heterogenität muss die Wohnungspolitik bei ihrer Rahmensetzung berücksichtigen, wobei aber Benachteiligung einzelner Regionen und damit von spezifischen Bevölkerungsgruppen ebenso berücksichtigt werden müssen wie problematische Lenkungswirkungen, die Fehlentwicklungen verstärken. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, die Anträge von SPD und Grünen zu den Themen Eigenheimförderung, sozialer Wohnungsbau und Mietpreisbremse in einer Stellungnahme zu diskutieren.

2 Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Wirksamkeit der Mietpreisbremse erhöhen - Kein Kahlschlag beim Schutz von Mieterinnen und Mietern Drucksache 17/1118

Über die Mietpreisbremse gibt es eine breite Diskussion. Während die Landesregierung dazu neigt, die Mietpreisbremse auszusetzen, wollen vor allem Die Grünen und die SPD die Mietpreisbremse verschärfen. Kritisiert wird an der Mietpreisbremse vor allem, dass sie leicht umgangen werden kann, weil die Mieter keine Einsicht in die Vorvertragsmiete haben und weil ihnen nur der Klageweg offen steht, und auch bei erfolgreicher Klage die Miete nicht rückwirkend gekürzt wird. Tatsächlich zeigen verschiedene Studien, dass die Mietpreisbremse die Mieten nur wenig dämpft (Deschermeier et al., 2017b; Kholodilin et al., 2016). Auf der anderen Seite zeigen aber etwa Hein und Thomschke (2017), dass die Vormiete zumindest in Berlin nur in wenigen Fällen tatsächlich gesetzeswidrig überschritten wird.

Nichtsdestotrotz erscheint es auf den ersten Blick naheliegend, das Gesetz zu reformieren, bevor es ausgesetzt wird. Auf den zweiten Blick muss man aber von Glück sprechen, dass die Mietpreisbremse nicht wirkt.

Nach der Mietpreisbremse, die aktuell in 22 Städten in NRW Anwendung findet, dürfen die Wiedervertragsmieten nur maximal 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. Die ortsübliche Vergleichsmiete wird in der Regel auf der Basis des Mietspiegels bestimmt, der aber wiederum nur alle zwei Jahre aktualisiert werden muss und auf Mietpreisdaten der letzten 4 Jahre beruht. Zudem finden oftmals Bereinigungen der Daten statt, die dazu führen, dass eher teure Wohnungen unterrepräsentiert sind. Im Ergebnis führen diese Bereinigungen dazu, dass

die Mietspiegelwerte insbesondere in dynamischen Märkten wie Köln deutlich unter dem Marktniveau liegen. Eine Untersuchung des IW Köln zeigte (Deschermeier et al., 2016), dass in Köln rund 43 Prozent aller Wohnungsinsenerate 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete lagen.

Die Mietpreisbremse hat damit das Potenzial, wie ein Mietstopp zu wirken. Die ökonomische Literatur (vgl. z. B. Turner/Malpezzi, 2003, für einen Überblick) und die realen Erfahrungen in vielen Ländern (z. B. in Spanien und Großbritannien) zeigen sehr eindrucksvoll, dass ein solcher Mietstopp problematisch ist.

Erstens kann es zu Ausweichreaktionen kommen. In vielen Ländern mit restriktiven Mietpreisregulierungen versuchen Vermieter, Wohnungsinventar zu sehr hohen Preisen an Mieter zu verkaufen, je nachdem versuchen aber auch die Vormieter, hohe Abstandszahlungen zu erhalten. Durch solche Zusatzzahlungen wird der Markt intransparent und insbesondere Haushalte mit geringen Ersparnissen sind die Leidtragenden.

Zweitens ziehen die regulierten Mieten mehr Interessenten an. Auch Haushalte, die ansonsten in das Umland gezogen wären, versuchen nun zentraler zu wohnen. Dadurch steigt die Zahl der Mietinteressenten, die Konkurrenz um die wenigen Wohnungen verschärft sich. Der Vermieter wird tendenziell Haushalte aussuchen, die solvent sind und wenig Konfliktpotenzial versprechen. Dies ist im Zweifelsfall eher das kinderlose Doppelverdiener-Paar als etwa die Familie mit Migrationshintergrund oder die Alleinerziehende. Nutznießer der Regulierung sind damit zumindest zum Teil Haushalte, die keines besonderen Schutzes bedürfen.

Drittens, und dies ist das entscheidende Problem, legen die internationalen Erfahrungen nahe, dass Vermieter an Mieter verkaufen. Schließlich ist die Nachfrage nach Eigentum sehr hoch und orientiert sich an den tatsächlichen Knappheiten, weshalb der Verkauf lohnender ist als die Weitervermietung. In Spanien oder Großbritannien ist heute die Wohneigentumsquote vor allem so hoch, weil die Vermieter letztlich durch solche Mietpreisregulierungen den Markt verlassen haben.

Es mag zynisch klingen, aber im Grunde ist es ein Glücksfall für den deutschen Wohnungsmarkt, dass die Mietpreisbremse nicht funktioniert. Deutschlands Mietwohnungsmarkt konnte sich seit den 1960er Jahren so gut entwickeln, weil eine feine Balance zwischen den Interessen der Mieter (Kündigungsschutz und langsame Anpassung von Bestandsmieten) und Vermietern (langfristige Rendite) gewahrt wurde. Die Mietpreisbremse hat das Potenzial, diese Balance zu zerstören und eine große Zahl gerade privater Kleinvermieter aus dem Markt zu drängen. Solche Prozesse lassen sich nur schwer revidieren, wie etwa das Beispiel Großbritanniens zeigt, wo nach der Finanzkrise versucht wird, das Segment des Mietwohnungsmarktes wiederzubeleben (Whitehead et al., 2016).

Vor diesem Hintergrund muss die Abkehr von der Mietpreisbremse in Nordrhein-Westfalen begrüßt werden.

3 Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Bezahlbaren Wohnraum ermöglichen - Verlässlichkeit in der Wohnraumförderung schaffen Drucksache 17/799

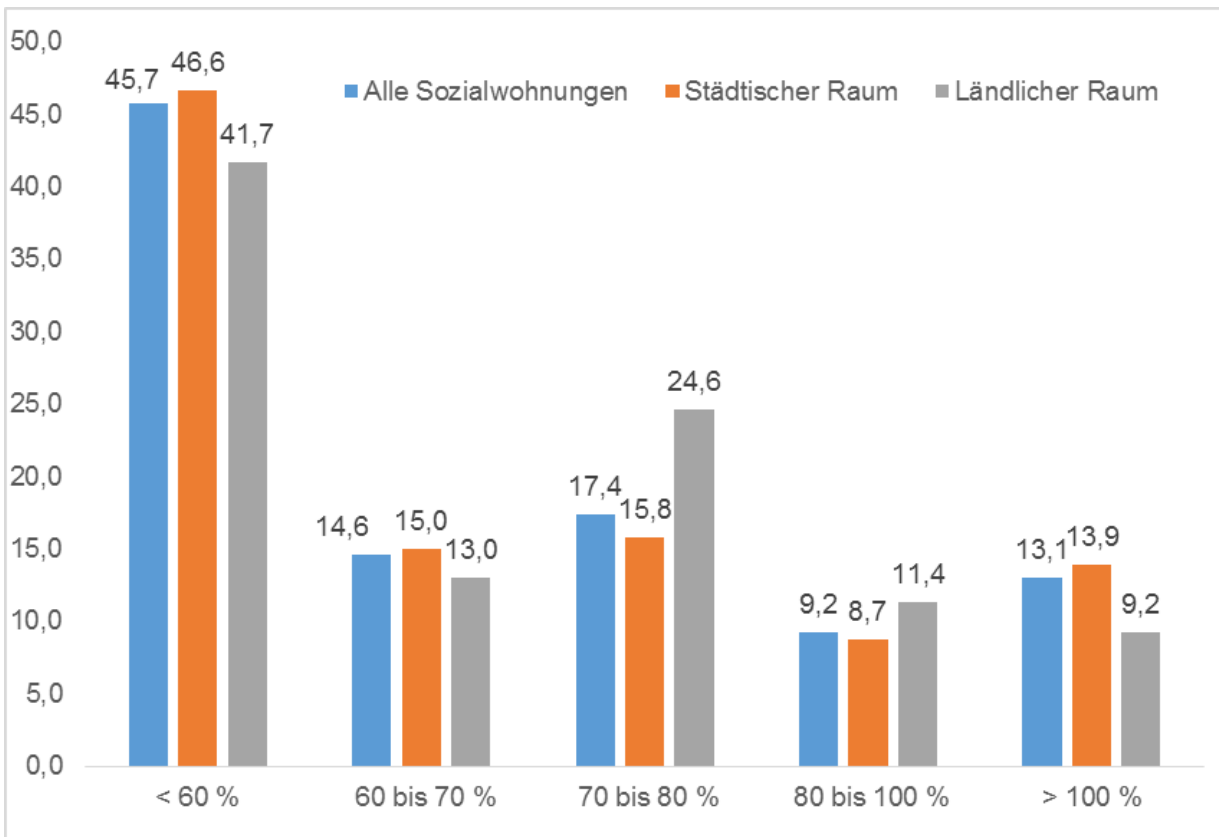
Die Förderung von Sozialwohnungen wurde seit den 1970er Jahren kontinuierlich reduziert, einige Bundesländer haben die Förderung sogar gänzlich eingestellt. Entsprechend ist die Zahl der Sozialwohnungen gesunken, heute leben weniger als 1,5 Millionen Menschen in geförderten Wohnungen. In Zeiten steigender Mieten in den Großstädten wird nun der Ruf nach einer neuen Ausweitung der Sozialwohnungen laut, die Bundesregierung hat ihre Ausgaben hierfür gesteigert und insbesondere NRW hat die soziale Wohnraumförderung in den letzten Jahren deutlich erhöht. Scheinbar werden damit zwei Probleme auf einmal gelöst: Es entsteht mehr Wohnraum und es entstehen günstige Wohnungen für sozialschwache Haushalte. Beides ist aber leider nur bedingt richtig. In den Großstädten fehlt es aktuell nicht an Investoren, sondern vor allem an Bauland. Aufgrund der niedrigen Zinsen und der hohen Wohnungspreise ist Bauen sehr attraktiv, aber viele Projektentwickler finden keine Bauflächen. Eine Förderung führt daher im Zweifelsfall nur dazu, dass die Bodenpreise weiter steigen und frei finanzierte Bauvorhaben verdrängt werden.

Auch die Treffsicherheit der sozialen Wohnraumförderung ist sehr bescheiden (Abbildung 3-1). Nach einer Analyse des SOEP von Schier und Voigtländer (2016) weisen nur 46 Prozent der Mieter ein Einkommen unterhalb der Armutsgrenze auf (60 Prozent des Medians). Gleichzeitig ist das Verhältnis von armutsgefährdeten Haushalten zu Sozialwohnungen aber etwa 7:1. Das Problem besteht darin, dass die Einkommen der Haushalte nur beim Einzug überprüft werden, danach nicht mehr. Wer als Student einzieht und dann später einen gut bezahlten Job findet, muss nicht ausziehen. Oft ist die Qualität der Wohnungen auch so gut, dass es dafür auch keinen Anlass gibt. Eine Fehlbelegungsabgabe wurde in fast allen Bundesländern abgeschafft, weil sie sehr bürokratisch ist, oft nicht so hoch bemessen war, dass die Haushalte tatsächlich einen Anreiz zum Auszug hatten. Besser wäre daher eine Unterstützung der Haushalte mit Wohngeld, für das es einen Rechtsanspruch gibt und bei dem die Einkommen regelmäßig geprüft werden. Durch eine Verschiebung der Mittel der sozialen Wohnraumförderung zum Wohngeld könnte auch eine Dynamisierung finanziert werden, die eine jährliche Anpassung der Wohngeldzahlungen an die Mietsteigerungen ermöglichen würde.

Wichtig wäre aber eine Unterstützung der Kommunen beim Kauf von Belegungsrechten. Solche Belegungsrechte können die Städte etwa von privaten Vermietern erwerben und damit selbst bestimmen, wer eine Wohnung beziehen kann. Damit könnte vor allem Haushalten geholfen werden, die etwa aufgrund sozio-demografischer Hintergründe Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche haben.

Abbildung 3-1: Einkommensverteilung der Mieter von Sozialwohnungen

Einkommensklassen entsprechend des Äquivalenzeinkommens zum Median-Einkommen)



Quelle: Schier und Voigtländer (2016)

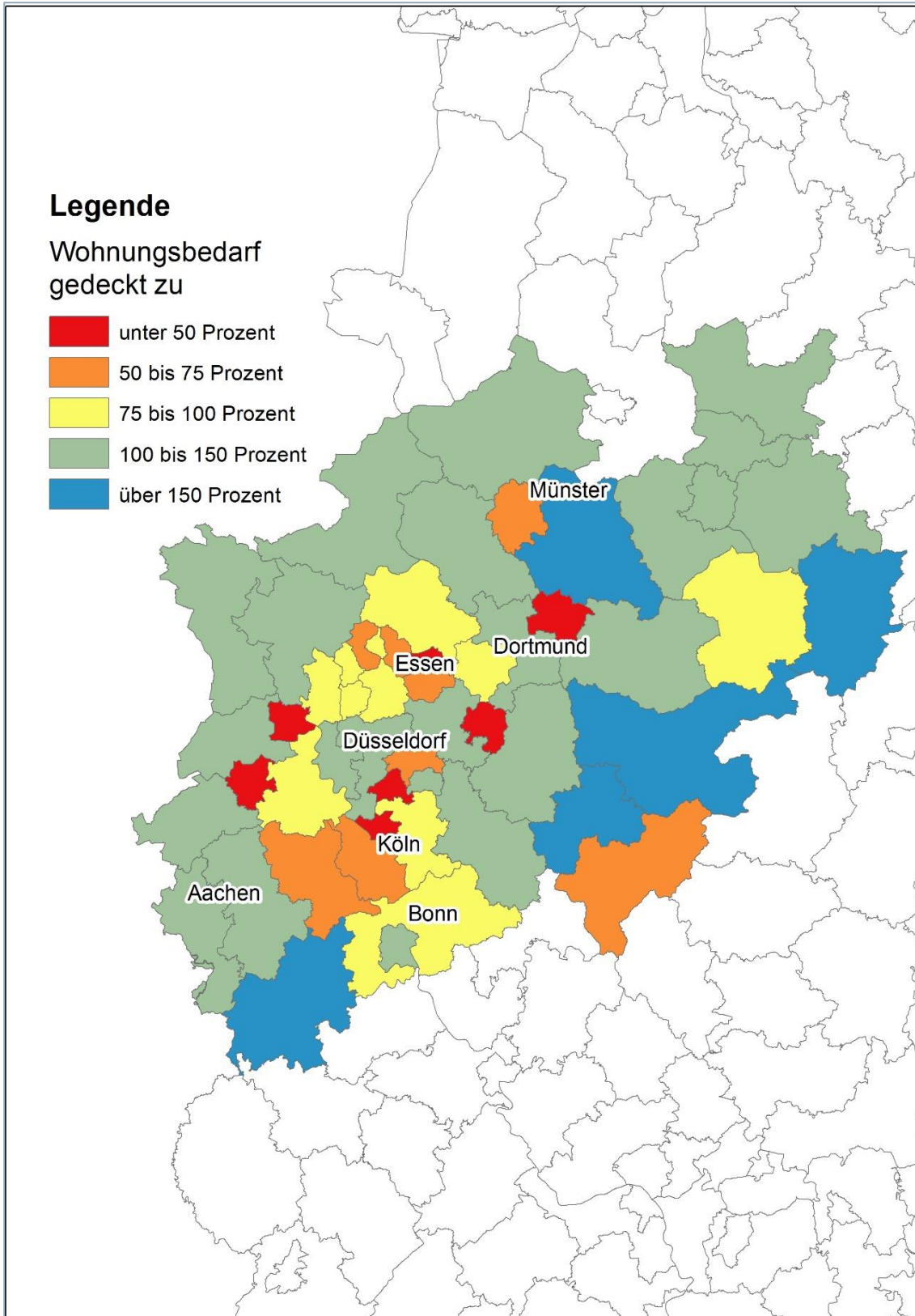
4 Antrag der Fraktion der SPD Wohnraumangel braucht mehr Wohnungen statt sozialen Wohnungsbau gegen Eigenheimförderung auszuspielen Drucksache 17/816

Ebenso wie in dem Antrag der Grünen fordert auch die SPD eine Weiterführung der sozialen Wohnraumförderung in NRW im bisherigen Umfang. Die Probleme der sozialen Wohnraumförderung wurden bereits zuvor thematisiert.

Der Antrag wendet sich aber auch gegen eine geplante Eigenheimförderung, die zu mehr Bautätigkeit auf dem Land führen kann. Dies ist ein wichtiges Thema, bei dem differenziert argumentiert werden muss.

Abbildung 4-1: Baubedarfe und Baugenehmigungen liegen teils weit auseinander

Baugenehmigungen 2016 als Anteil des jährlichen Baubedarfs (bis 2020)



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Zunächst einmal ist festzustellen, dass der Wohnungsmarkt in NRW sehr unterschiedlich ist. Während die Wohnungsmärkte in vielen Städten wie Bonn, Köln, Düsseldorf oder Münster sehr angespannt sind, befinden sich Regionen wie die Eifel, das Hochsauerland oder Ostwestfalen in einer gänzlich anderen Situation. Dort ziehen tendenziell gerade junge Menschen weg, die zur Aufnahme eines Studiums oder aus Arbeitsmarktgründen in die Städte ziehen. Dennoch entstehen dort sehr viele neue Wohnungen (Deschermeier et al., 2017a). Zum einen, weil die Kommunen teilweise durch die Ausweisung von Bauland versuchen, Familien und andere Gruppen als Einwohner zu gewinnen, zum anderen, weil dort die Kombination aus niedrigen Zinsen und geringen Baulandpreisen für den Neubau sehr attraktiv ist. In der Folge stehen zunehmend Bestandsbauten leer, was zur Zersiedlung beiträgt und damit langfristig die Infrastrukturkosten erhöht und die Attraktivität der Kommunen schmälert.

Wie unterschiedlich die Wohnungsmärkte in NRW, illustriert Abbildung 4-1. Dort sind die Baugenehmigungen im Jahr 2016 den jährlichen Baubedarfen bis 2020 gegenübergestellt, wie sie sich aus Berechnungen des IW Köln ergeben (vgl. Deschermeier et al., 2017a). Während in vielen größeren Städten die Zahl der Genehmigungen teils deutlich unter den Bedarfen liegt, ist es in vielen eher ländlichen Regionen umgekehrt. Entsprechend ist es richtig, dass eine Förderung in vielen ländlichen Regionen zu einem weiteren Überangebot beitragen könnte.

Auf der anderen Seite ist aber auch zu sehen, dass Eigentumsbildung ein wichtiger Bestandteil der Vermögensbildung ist. Haushalte in Deutschland verfügen im europäischen Vergleich trotz relativ hoher Einkommen über unterdurchschnittliche Vermögen, was vor allem auf die geringe Wohneigentumsbildung zurückzuführen ist (Voigtländer/Bierdel, 2017). Mieter könnten zwar die Mittel, die Selbstnutzer zur Tilgung verwenden, ebenso sparen und etwa in wohldiversifizierte Fondslösungen investieren, aber faktisch machen dies nur die Wenigsten. Hinzu kommt, dass Haushalte aufgrund der niedrigen Zinsen seit einigen Jahren im selbstgenutzten Wohneigentum günstiger leben können als zur Miete (vgl. Voigtländer/Seipelt, 2017). Ursächlich hierfür ist die Tatsache, dass die Zinsen deutlich stärker gefallen sind als die Preise gestiegen sind. Dennoch erwerben relativ wenige Haushalte Wohneigentum, weil es ihnen am notwendigen Kapital fehlt: Wer Wohneigentum erwerben möchte, muss neben den Nebenkosten (Makler, Grunderwerbsteuer, Notar und Grundbuch) auch Eigenkapital in die Finanzierung einbringen. Dies sind insgesamt mindestens 20 Prozent des Kaufpreises, also bei einer Immobilie im Wert von 250.000 Euro bereits 50.000 Euro. Auswertungen des sozio-ökonomischen Panels zeigen jedoch, dass nur 11 Prozent der Mieter über solche Ersparnisse verfügen (Seipelt und Voigtländer, 2018).

Es besteht also Handlungsbedarf, um Haushalte bei der Wohneigentumsbildung zu unterstützen. Da Wohneigentum generell günstiger ist als das Wohnen zur Miete, bedarf es allerdings keiner üppigen Förderprogramme. Hilfreich wären vielmehr Kreditausfallgarantien und eine Reform der Grunderwerbsteuer, die gerade Haushalte mit geringen Einkommen unterstützt (Seipelt und Voigtländer, 2018).

Solche Unterstützungen sollten aber nicht auf den städtischen Raum oder angespannte Regionen beschränkt werden. Erstens, weil es eine Frage der Gerechtigkeit ist, dass alle Einwohner Zugang zu staatlichen Unterstützungen haben, und zweitens, weil es ja gerade auch gewünscht

ist, dass sich Nachfrage von den überlasteten Städten auf das Umland verlagert. Eine Förderung der Eigentumsbildung nur in Städten würde die Nachfrage dort noch mehr anregen, während die Leerstandsproblematik auf dem Land zunehmen würde.

Die besondere Situation in einigen Landkreisen setzt aber voraus, dass die Förderung dort angepasst wird. Beispielsweise sollte eine Unterstützung nur dann erfolgen, wenn ein Bestandsgebäude erworben wird. Hierdurch würde die Nachfrage in den Bestand gelenkt werden, was dringend erforderlich ist, um der Zersiedlung entgegenzuwirken.

5 Schlussfolgerungen

Die Wohnungspolitik in NRW steht vor besonderen Herausforderungen. In kaum einem Bundesland ist die Lage im Wohnungsmarkt so heterogen, nirgendwo liegen schrumpfende und wachsende Kommunen so nah beieinander. Ein Risiko dieser Ausgangslage besteht darin, die Wanderungsströme noch zu verstärken, etwa durch Maßnahmen, die das Preisniveau in der Stadt künstlich nach unten korrigieren. Dies ist zwar nicht der Hauptkritikpunkt an sozialem Wohnungsbau und an der Mietpreisbremse, aber von der Richtung her treiben auch diese Maßnahmen die Nachfrage in den städtischen Raum. Die besondere Lage des Wohnungsmarktes in NRW bietet aber auch Chancen. Durch eine bessere Vernetzung, sowohl in Bezug auf den ÖPNV als auch den Zugang zu schnellen Datenverbindungen, können heute schrumpfende Kommunen eine neue Perspektive erhalten und angespannte Großstädte entlasten (vgl. Spars/Voigtländer, 2015). Großstädte werden sich als Wirtschaftsstandorte weiter profilieren, insbesondere Arbeitsplätze für Hochqualifizierte werden bevorzugt in den Großstädten entstehen. Je besser aber die Infrastruktur auch im weiteren Umland erhalten bleibt und je besser diese Kommunen an die Metropolen angeschlossen werden, desto mehr Wohnalternativen stehen den Haushalten zur Verfügung. Daher wäre es falsch, etwa Unterstützungen bei der Wohneigentumsbildung Haushalten in ländlichen Räumen vorzuenthalten. Allerdings bedarf es vernünftiger Anreize, um zu gewährleisten, dass sich in demografisch belasteten Kommunen die Nachfrage vor allem auf den Bestand richtet.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3-1: Einkommensverteilung der Mieter von Sozialwohnungen	6
Abbildung 4-1: Baubedarfe und Baugenehmigungen liegen teils weit auseinander.....	7

6 Literatur

Deschermeier, Philipp / **Haas**, Heide / **Hude**, Marcel / **Voigtländer**, Michael, 2016, A first analysis of the new German rent regulation, in: *International Journal of Housing Policy*, 16. Jg., Nr. 3, S. 293–315

Deschermeier, Philipp / **Henger**, Ralph / **Seipelt**, Björn / **Voigtländer**, Michael, 2017a, Wohnungsmangel in den Städten, Leerstand auf dem Land, IW-Kurzbericht, Nr. 44, **Institut der deutschen Wirtschaft**, Köln

Deschermeier, Philipp / **Seipelt**, Björn / **Voigtländer**, Michael, 2017b, Evaluation der Mietpreisbremse, IW policy paper, Nr. 5, Köln

Hein, Sebastian / **Thomschke**, Lorenz, 2017, Notizen zur Mietpreisbremse, in: *Empirica Paper*, Nr. 240, S. 1–13

Kholodilin, Konstantin A. / **Mense**, Andreas / **Michelsen**, Claus, 2016, Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht, in: *DIW Wochenbericht*, Nr. 22, S. 491–499

Schier, Michael / **Voigtländer**, Michael, 2016, Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand, in: *IW-Trends*, 43. Jg., Nr. 1, S. 21–35

Spars, Guido / **Voigtländer**, Michael, 2015, Divergierende Wohnungsmärkte in Deutschland, in: *Wirtschaftsdienst*, 95. Jg., Nr. 3, S. 208–212

Seipelt, Björn / **Voigtländer**, Michael, 2018, Analyse der Wohneigentumsbildung. Gutachten für die Schwäbisch Hall AG, **Institut der deutschen Wirtschaft**, Köln

Turner, Bengt / **Malpezzi**, Stephen, 2003, A review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control, in: *Swedish Economic Policy Review*, 10. Jg., S. 11–56

Voigtländer, Michael / **Bierdel**, Fabian, 2017, Zur Rationalität einer neuen Eigenheimförderung. Gutachten für den ZIA Deutschland, **Institut der deutschen Wirtschaft**, Köln

Voigtländer, Michael / **Seipelt**, Björn, 2017, Accentro-IW Wohnkostenreport. Eine Analyse von Mieten und Wohnnutzerkosten für 401 Kreise, Berlin

Whitehead, Christine / **Scanlon**, Kathleen / **Monk**, Sarah / **Tang**, Connie / **Haffner**, Marietta / **Lunde**, Jens / **Andersen**, Marc Lund / **Voigtländer**, Michael, 2016, Understanding the Role of

Private Renting. A Four-country Case Study, **Cambridge Centre for Housing and Planning Research; LSE London, Kopenhagen**