

# REPORT

IMK Report 156, März 2020

Das IMK ist ein Institut  
der Hans-Böckler-Stiftung

## WEGE AUS DER WOHNUNGSKRISE

Vorschlag für eine Bundesinitiative „Zukunft Wohnen“

Sebastian Dullien, Tom Krebs

### AUF EINEN BLICK

- In deutschen Ballungsgebieten herrscht Wohnungsmangel. Das Angebot an – insbesondere bezahlbarem – Wohnraum hat nicht mit dem Wachstum der Nachfrage mitgehalten. Immer mehr Menschen werden aus attraktiven Wohnlagen verdrängt.
- Der Wohnungsmangel hat negative makroökonomische Konsequenzen, weil Menschen nicht ihr volles Produktivitätspotenzial ausschöpfen können. Außerdem kommt es zu Segregation und Ghattobildung, was Bildungschancen beeinträchtigt.
- Ein stärkerer öffentlicher Wohnungsbau ist notwendig, um das Problem zu lösen.
- Der Bund könnte mit einer Initiative „Zukunft Wohnen“ den öffentlichen Wohnungsbau ankurbeln. Diese Initiative bestünde aus drei Gesellschaften, die Länder und Kommunen beim Wohnungsbau unterstützen: Einer Beteiligungsgesellschaft, die sich an kommunalen Wohnbau-

unternehmen mit Eigenkapital beteiligt, einem Bodenfonds und einer Beratungsgesellschaft, die Städten und Gemeinden Planungskapazitäten zur Verfügung stellt.

### Bestand an Sozialwohnungen

So hoch war der Bestand ...

...in den 1980ern 4,0 Mio.

...2006 2,1 Mio.

...2018 1,2 Mio.



Ohne aktives Gegensteuern sinkt der Bestand jährlich um weitere 55.000 Sozialwohnungen.

Quellen: Deutscher Bundestag 19. Wahlperiode Drucksache 19/12786 vom 28.08.2019; Schätzung Mieterbund.



### PODCAST

Sebastian Dullien zur Wohnungskrise

<http://bit.ly/38DObaM>

# INHALT

<b>Autoren</b> .....	2
<b>Einleitung</b> .....	3
<b>Aktuelle Lage am Wohnungsmarkt</b> .....	3
Infobox 1: Mietpreisbremse und Mietendeckel .....	4
<b>Aktuelle Probleme im Wohnungsbau</b> .....	6
Gründe für unzureichende Bauaktivität .....	6
Die Rolle des öffentlichen Wohnungsbaus .....	6
Bauen „falscher“ Wohnungen .....	7
<b>Initiative „Zukunft Wohnen“</b> .....	8
Aufgaben von Beratungsgesellschaft, Bodenfonds und Beteiligungsfonds .....	9
Organisation der Bundesinitiative „Zukunft Wohnen“ .....	10
Finanzierung .....	11
Die richtige Größe der deutschen Bauindustrie .....	12
<b>Vorteile der Bundesinitiative „Zukunft Wohnen“ gegenüber bisherigen Ansätzen</b> .....	12
Infobox 2: Zukünftige Entwicklung der Nachfrage nach Bauinvestitionen .....	13
<b>Literatur</b> .....	16

# AUTOREN



**Prof. Dr. Sebastian Dullien**  
Wissenschaftlicher Direktor  
sebastian-dullien@boeckler.de



**Prof. Tom Krebs, Ph.D.**  
Professor für Makroökonomie und Wirtschaftspolitik, Universität Mannheim  
tkrebs@econ.uni-mannheim.de

## EINLEITUNG

In den vergangenen Jahren hat die Knappheit an bezahlbarem Wohnraum in Deutschland massiv zugenommen. Der Mangel an günstigem Wohnraum, insbesondere in den Ballungsgebieten, hat weitreichende soziale, ökologische und wirtschaftliche Konsequenzen.

Die Wohnungsfrage ist eine zentrale soziale Frage unserer Zeit. Die Wohnungsnot in den Ballungsgebieten verdrängt Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen aus den attraktiven Stadtlagen und führt so zu einer Segregation. Dieser Trend schwächt die Chancengleichheit, denn der Bildungserfolg von Kindern hängt stark von der Nachbarschaft ab, in der die Kinder aufwachsen. Darüber hinaus gefährdet Ghettobildung den Zusammenhalt der Gesellschaft.

Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum hat auch negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen. Arbeitsplätze in den Ballungsgebieten sind oft produktiver als jene in ländlichen Regionen, sodass das Wirtschaftswachstum langfristig geschwächt wird, wenn sich immer mehr Menschen keine Wohnung in den Ballungsgebieten leisten können.<sup>1</sup> Zudem hat die schon erwähnte Segregation zur Folge, dass Kinder aus einkommensschwachen Familien ihre Potenziale nicht ausschöpfen können und somit die Arbeitsproduktivität der zukünftigen Generation von Erwerbspersonen sinkt.

Schließlich haben Entwicklungen im Wohnungsmarkt erhebliche Auswirkungen auf das Klima. Wohnungsmangel in den Ballungsgebieten führt zu längeren Arbeitswegen, was den CO<sub>2</sub>-Ausstoß im Verkehrsbereich erhöht. Darüber hinaus ist die energetische Modernisierung des Wohnungsbestandes zentral für das Erreichen der deutschen CO<sub>2</sub>-Ziele: Heute fällt ein signifikanter Anteil der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Gebäudebereich an. Energetische Sanierungen im Gebäudebestand sowie ambitionierte Klimastandards im Neubau sind notwendig, um die langfristig angestrebte Klimaneutralität im Wärmebereich zu verwirklichen.

Die hier angeführten Argumente sind bekannt und viele Städte sind daher dazu übergegangen, die Entwicklung von sozial ausgewogenen und ökologisch nachhaltigen Wohnquartieren aktiv zu fördern. Doch aus verschiedenen Gründen gibt es Probleme, die Lücke zwischen Wohnungsnachfrage und Wohnungsangebot zu schließen. Dieser Report untersucht die Ursachen und schlägt eine Bundesinitiative „Zukunft Wohnen“ vor, um even-

tuelle Engpässe in der Umsetzung zu überwinden. Im Zentrum der Analyse steht die engere Frage des öffentlichen Wohnungsbaus in den Ballungsräumen. Die Herausforderungen – durchaus notwendiger – Strukturpolitik in der Fläche bleiben außen vor.<sup>2</sup>

Neben der Förderung von Neubau ist in Deutschland in den vergangenen Jahren auch eine verstärkte Regulierung von Mieten zur Begrenzung des Mietpreisanstiegs diskutiert worden, zuletzt etwa mit den Vorschlägen des Berliner „Mietendeckels“. Wie in **Infobox 1** dargestellt, können solche Regulierungen kurzfristig Spannungen am Wohnungsmarkt begrenzen, sind aber nicht geeignet, einen Wohnungsmangel, wie er derzeit in Deutschlands Großstädten herrscht, zu beseitigen. Dieser Report konzentriert sich deshalb auf die Frage von Neubauten und somit auf die Erhöhung des Angebots.

## AKTUELLE LAGE AM WOHNUNGSMARKT

Nachdem in den Jahren 2012 bis 2018 die Wohnbevölkerung in Deutschland um rund 2,5 Mio. Personen gestiegen ist und zudem die größten Städte des Landes einen weiteren Zuzug aus dem Rest der Bundesrepublik erlebt haben (Destatis 2019a), herrscht in vielen Ballungsgebieten des Landes ein Mangel an Wohnraum. In einer aktuellen Studie schätzen Baldenius et al. (2019) den Bedarf an Neubauten deutschlandweit auf mindestens 330.000 Wohnungen pro Jahr bis 2030. Zu dem Bedarf aufgrund des demografischen Wandels und absehbarer Einkommenszuwächse kommt dabei, dass bereits in den Jahren 2009 bis 2015 die Nachfrage schneller gestiegen ist als das Angebot, so dass die Prognos AG in einem Gutachten von einer aufgelaufenen Wohnungsbaulücke von rund 1 Mio. Wohnungen ausgeht (Prognos 2017). Dieser Nachfrage nach zusätzlichem Wohnraum stand in den Jahren 2017 und 2018 ein Angebot von 285.000 bzw. 287.000 fertiggestellten Wohnungen gegenüber. Der Wohnungsneubau in Deutschland muss also weiter gesteigert werden, um die langfristige Nachfrage zu befriedigen.

Diese Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten der städtischen Ballungsräume haben regional zu sehr starken Mietpreiszuwächsen geführt und besonders bezahlbarer Wohnraum ist vielerorts zur Mangelware geworden. Dies sollte eigentlich für

---

<sup>1</sup> Für eine Abschätzung der Produktivitätseffekte von Ballungsgebieten siehe Ciccone/Hall (1996) oder Davis et al. (2014) für die USA oder Ahlfed et al. (2015) für Deutschland. Für eine Abschätzung der makroökonomischen Wachstumseffekte durch eine Begrenzung des Wachstums von Städten in den USA, siehe Herkenhoff et al. (2018).

---

<sup>2</sup> Neben der Erhöhung des Wohnungsangebots in den Städten sollte selbstverständlich auch die Attraktivität des Wohnens jenseits der deutschen Großstädte mit geeigneten Maßnahmen wie dem Ausbau des ÖPNV und der lokalen Infrastruktur verbessert werden. Doch auch mit solchen Maßnahmen wird sich auf absehbare Zeit die Wohnungsnot in den Großstädten nicht lösen.



## Mietpreisbremse und Mietendeckel

In den vergangenen beiden Jahren hat sich die Debatte um gesetzliche Begrenzungen von Wohnungsmieten in Deutschland zugespitzt. Während die Bundesregierung zuletzt 2019 die bundesrechtlich verankerte Mietpreisbremse verschärft hat und in Berlin derzeit ein noch strengerer „Mietendeckel“ gesetzlich implementiert wird, haben der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018) und der Sachverständigenrat (2018) vor gesetzlichen Begrenzungen von Mieten gewarnt.

Die Kritiker von Mietregulierungen argumentieren dabei, dass eine Begrenzung der Mieten das Wohnungsangebot verknappe, weil zum einen Neubau unterlassen werde, zum anderen bestehende Mietwohnungen in möblierte Wohnungen oder in Eigentumswohnungen zur Selbstnutzung umgewandelt würden. Außerdem würde eine Begrenzung der Mieten zu einer übermäßigen Nachfrage nach Wohnraum führen, was wiederum den Wohnungsmangel weiter verschärfe.

Tatsächlich ist die Ökonomie der Mietpreiseingriffe komplexer als von vielen Kritikern dargestellt. Üblicherweise unterscheidet die moderne Literatur zwischen Mietregulierungen der ersten und zweiten Generation. Regulierungen der zweiten Generation zeichnen sich dadurch aus, dass sie zwischen Altbestand und Neubauten unterscheiden (Arnott 1995). Preise werden üblicherweise nur im Altbestand begrenzt. Dadurch bleibt der Anreiz für Neubauten bestehen und wird möglicherweise sogar noch einmal verstärkt, weil Wohnungssuchende aus dem Markt für Bestandswohnungen in den Markt für Neubauten gedrängt werden und der Preis dort möglicherweise noch stärker steigt.

Gegner der Mietpreisbremse verweisen bei diesem Argument gerne darauf, dass eine Mietpreisbremse nur für Bestandsgebäude zu einem gespaltenen Wohnungsmarkt führe. Da in dem Bestandsmarkt die Mieten pro Quadratmeter niedriger lägen als im Markt für Neubauten, werde dort zu viel Wohnfläche nachgefragt, was zu einem Mangel im Bestandsmarkt führen würde. Dieses Argument ist prinzipiell richtig, vernachlässigt aber die Interaktion der Mietpreisbremse (die für Neuvermietungen von Bestandsgebäuden gilt) mit allgemeinen Regeln zur Erhöhung von Bestandsmieten. In Deutschland ist die Erhöhung von Bestandsmieten gesetzlich gedeckelt. Bei massivem Anstieg des allgemeinen Mietniveaus, wie wir es in den vergangenen Jahren in einigen deutschen Großstädten gesehen haben,

steigt dabei der Anreiz für Menschen, in zu großen Wohnungen wohnen zu bleiben. Viele ältere Ehepaare in Berlin, deren Kinder inzwischen ausgezogen sind, belegen weiter Familienwohnungen. Weil aber inzwischen eine neu gemietete 50-Quadratmeterwohnung oft teurer ist als eine 120-Quadratmeterwohnung mit Altvertrag, ist ein Umzug wenig attraktiv.

Die Mietpreisbremse entspannt tendenziell diesen Lock-In-Effekt, weil zumindest auf dem Markt für Bestandsbauten der Mietpreisanstieg begrenzt ist und damit eine kleinere Wohnung günstiger gemietet werden kann. Somit wird zum Teil die Nachfrage nach Wohnraum wieder gesenkt. Ob in der Summe der nachfragesteigernde Effekt niedriger Quadratmeterpreise oder der nachfragegesenkende Effekt durch erhöhte Mobilität von Haushalten größer ist, ist eine empirische Frage, für die es für Deutschland keine belastbaren Erkenntnisse gibt.

Beachtet werden sollte in der Debatte auch, dass nicht jeder Preisanstieg als Marktsignal ökonomisch sinnvoll ist. Gerade weil Angebotsanpassungen im Wohnungsmarkt durch lange Plan- und Bauprozesse, kombiniert mit möglichen Kapazitätsengpässen in der Bauwirtschaft und beim Boden, extrem lange dauern (relativ unelastisches Angebot in der kurzen Frist), gleichzeitig die Nutzung von Wohnraum (und damit die Nachfrage) schlecht über die Zeit verschoben werden kann, kommt es immer wieder zum Überschießen von Neuvertragsmieten wie auch Kaufpreisen. Weil die meisten Haushalte einen signifikanten Anteil ihres verfügbaren Einkommens fürs Wohnen ausgeben, führt dies zu einer massiven Umverteilung von jenen, die mieten müssen, zu jenen, die Eigentum besitzen. Wenn die Beschränkungen zur weiteren Ausweitung des Wohnungsangebots jenseits des Wohnungsmarktes liegen (etwa in begrenzter Planungskapazität oder begrenzten Kapazitäten der Bauindustrie) hat ein weiterer Preisanstieg keinen positiven Einfluss auf den Wohnungsbau und der Verteilungseffekt dominiert.

Eingriffe in die Mietpreisbildung – sei es durch Regeln für Bestandsmieten, aber auch durch Regeln für Neuvermietungen wie im Fall der deutschen Mietpreisbremse – haben hier eine sinnvolle Funktion: Sie begrenzen bei unerwarteten Nachfrageverschiebungen die Umverteilung von Mietern zu Immobilieneigentümern. Sie begrenzen damit die Vermögensverwerfungen, die sich etwa aus einer unerwarteten Wanderungsbewe-

gung in die Städte oder plötzlich höherer Immigration ergeben.<sup>1</sup>

Allerdings darf bei der Regulierung von Mieten auch nicht das Argument vernachlässigt werden, dass eine unbedachte Begrenzung von Mieten tatsächlich das Angebot an frei vermieteten Wohnungen beeinträchtigen kann. Eine Deckelung von Mieten auf zu niedrigem Niveau etwa erhöht den Anreiz für private Eigentümer, insbesondere kleinere Wohnungen gar nicht zu vermieten und als Zweitwohnung zu halten. Auch wenn Eingriffe in den Mietmarkt die Rentabilität von Wohnungsbauunternehmen gefährden und dort zu Liquiditätsproblemen führen, kann dies negative Effekte auf den Wohnungsbau haben. Einen ähnlichen Effekt könnte es geben, wenn Bauherren nicht mehr glauben, dass die Regulierung auf den Altbestand beschränkt bleibt und deshalb Neubauaktivitäten einschränken. Darüber hinaus

muss berücksichtigt werden, dass eine Mietpreisregulierung auch unerwünschte Verteilungseffekte haben kann. Zum Beispiel besteht bei einer Obergrenze für den Mietpreis immer die Gefahr, dass die einkommensstarken Haushalte, die im Durchschnitt auch die qualitativ hochwertigeren Wohnungen anmieten, besonders stark von der Regulierung profitieren.

Die deutsche Mietpreisbremse scheint nach bisheriger Evaluation so konstruiert zu sein, dass schädliche Nebenwirkungen minimiert werden und eine Dämpfung des Mietanstiegs in angespannten Wohnungsmärkten gelingt (Kholodilin et al. 2018). Inwieweit dies auch für den beschlossenen Berliner Mietendeckel gilt, muss sich erst noch zeigen. Insbesondere bei den Regeln zur Absenkung von Mieten im Altbestand, aber auch bei der Umlagefähigkeit von durchaus sinnvollen Modernisierungen, ist der Mietendeckel deutlich restriktiver als die Mietpreisbremse, sodass negative Nebenwirkungen auf das Wohnungsangebot wahrscheinlicher werden.

Grundsätzlich sollte nicht vergessen werden, dass Mietpreiseingriffe vor allem das Symptom der Probleme am Wohnungsmarkt bekämpfen. Diese Symptomtherapie kann durchaus sinnvoll sein, doch sollte sie in der Regel nur zeitlich begrenzt eingesetzt werden. Für eine langfristige Entspannung ist eine Ausweitung des Angebots unerlässlich.

<sup>1</sup> Viel deutet im deutschen Kontext darauf hin, dass der Anstieg der Wohnungsmieten in den Ballungsgebieten durch einen schnellen und oftmals unerwarteten Anstieg der Wohnungsnachfrage getrieben wurde. So wurde etwa für Berlin 2005 ein kontinuierlicher Rückgang der Einwohnerzahl auf nur noch 3,37 Mio. im Jahr 2020 vorausgesagt (Bomsdorf und Babel 2005). Tatsächlich aber wuchs die Bevölkerung der Stadt von 2005 bis 2019 auf 3,75 Mio. Auch die Beschäftigung und die Einkommen legten kräftig zu. So stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse von 2005 bis 2018 in Berlin um rund 46 %.

eine massive Ausweitung der öffentlichen Wohnraumförderung sprechen, doch bis vor Kurzem war das Gegenteil der Fall. Während der Bestand an Sozialwohnungen zum Anfang der 1980er Jahre noch 4 Mio. umfasste, ist er bis 2006 auf 2,1 Mio. zurückgegangen. Heute gibt es nur noch 1,2 Mio. Sozialwohnungen (Abbildung 1). Jährlich fallen weiter etwa 80.000 Wohnungen aus der Förderung heraus, während nur circa 25.000 neue Sozialwohnungen gebaut werden (Pestel 2019). Eine ähnlich große Lücke zwischen Angebot und Bedarf besteht im mittleren Preissegment der städtischen Wohngebiete, wo auch Haushalte mit mittleren Einkommen häufig die Marktmieten nicht bezahlen können. Holm et al. (2018) beziffern so den ungedeckten Bedarf an bezahlbaren Wohnungen in den Großstädten auf 1,9 Mio. Pestel (2019) empfiehlt aufgrund einer detaillierten Bedarfsanalyse die Schaffung von jährlich 155.000 Wohnungen mit Sozialbindungen, um bis 2030 das Ziel von 2 Mio. Sozialwohnungen im Bestand zu erreichen. Dabei

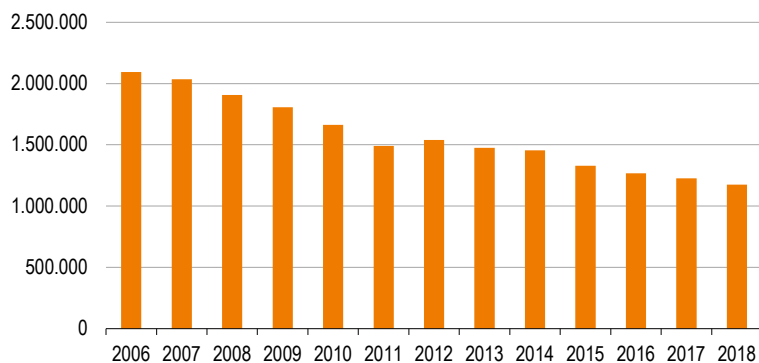
sollten 80.000 durch Neubau und 75.000 durch Modernisierungsförderung geschaffen werden.<sup>3</sup>

Als Reaktion auf die angespannte Lage auf dem Wohnungsmarkt hat im März 2016 das Bundeskabinett das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ beschlossen und so eine erste Trendwende im geförderten Wohnungsbau eingeleitet – im Jahr 2016 ist zum ersten Mal seit langer Zeit die Anzahl der neu gebauten Sozialwohnungen wieder gestiegen (BMUB 2017). Doch die anfängliche Dynamik ist scheinbar erlahmt und die erhoffte Beschleunigung ist ausgeblieben, obwohl die Bundesregierung im Koalitionsvertrag und auf dem Wohnungsgipfel die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für den geförderten Wohnungsbau beschlossen hat.

<sup>3</sup> Eine Reihe von Förderprogrammen gewährt Zuschüsse bei Modernisierungen, wenn die betroffenen Wohneinheiten danach für einen gewissen Zeitraum der Sozialbindung unterliegen.

Abbildung 1

## Gesamtbestand an gebundenen Mietwohnungen



Quelle: Deutscher Bundestag 19. Wahlperiode Drucksache 19/12786 vom 28.08.2019.



Die von der Bundesregierung eingeleiteten Maßnahmen sind also ein Schritt in die richtige Richtung, aber das Angebot an bezahlbarem Wohnraum in den wachsenden Städten und Regionen wird auf absehbare Zeit weit hinter der Nachfrage zurückbleiben. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass aufgrund von Problemen in der Umsetzung die von der Bundesregierung gesteckten Ziele zur Steigerung des Wohnneubaus nicht erreicht werden. Deshalb erscheinen weitere Politikmaßnahmen angebracht.

## AKTUELLE PROBLEME IM WOHNUNGSBAU

### Gründe für unzureichende Bauaktivität

Angesichts der massiv gestiegenen Mieten und der niedrigen Leerstandsquoten bei geringer Verzinsung alternativer Anlagen stellt sich die Frage, warum nicht schneller mehr Wohnungen gebaut werden. Gemeinhin werden eine Reihe unterschiedlicher Ursachen genannt:

- **Mangelnde Planungskapazitäten auf kommunaler Ebene:** Oftmals sind viele Kommunen nach Jahren des Personalabbaus nicht in der Lage, zügig Bebauungspläne zu erstellen oder Baugenehmigungen zu erteilen.
- **Kapazitätsengpässe im Baugewerbe:** Angesichts der gestiegenen Nachfrage nach Bauleistungen sind viele Unternehmen an ihren Kapazitätsgrenzen. Die angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt erschwert es zudem den Unternehmen, neues Personal einzustellen.

- **Mangelnde Finanzierung für Bau komplementärer lokaler Infrastruktur:** Insbesondere der Ausweis größerer Neubauprojekte und Neubauflächen bringt für die Kommunen oft Folgekosten in Form von erhöhtem Bedarf an Infrastruktur (Straßen, Kitas, Schulen) mit sich. Viele Kommunen können oder wollen diese Infrastruktur nicht finanzieren.
- **Mangel an Bauland:** Insbesondere in den größten Städten wird teilweise das Bauland für größere Bauprojekte knapp.

Bei dieser Problemaufstellung muss allerdings beachtet werden, dass nicht alle diese Hindernisse als gegeben hingenommen werden müssen. So war der Wohnungsbau als Anteil des Bruttoinlandsprodukts sowohl in anderen Ländern des Euroraums als auch historisch in Deutschland schon einmal größer als heute (Abbildung 2). Mittelfristig müsste es eigentlich möglich sein, bei anhaltenden Personalengpässen am Bau mehr Arbeitskräfte aus dem Inland oder aus anderen EU-Staaten anzuwerben. Eine verlässliche Perspektive für mittelfristig stabile Wohnbaunachfrage könnte zudem die Unternehmen anregen, verstärkt in die benötigten Ausrüstungen zu investieren.<sup>4</sup>

Auch der Mangel an Bauland ist nicht immer eine starre objektive Beschränkung für den Neubau von Wohnungen. So besitzt die öffentliche Hand in den größten Städten zum Teil noch ungenutzte Flächen, die prinzipiell für den Wohnungsbau geeignet wären. Zudem gibt es oftmals noch Gewerbeflächen, die zu Wohnraum umgewandelt oder verdichtet werden können.

### Die Rolle des öffentlichen Wohnungsbaus

Gerne wird argumentiert, dass die Probleme des Wohnungsmangels sich gut über privatwirtschaftliche Bereitstellung von Wohnraum und durch verstärkte oder höhere Zahlung von Wohngeld lösen ließen (SVR 2018; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi 2018). Dieser Schluss ist allerdings verfehlt. Es gibt verschiedene ökonomische Gründe, warum die reine Marktlösung zu Fehlallokationen führt und somit aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive suboptimal ist.

Der Wohnungsmarkt weicht deutlich von dem theoretischen Idealbild eines vollkommenen Marktes ab, sodass die Analyse dieses Marktes etwas komplexer ist und zu anderen Schlussfolgerungen kommt. Zum einen sind auf dem Wohnungs-

<sup>4</sup> Für eine nicht unerhebliche Elastizität des Bauhauptgewerbes spricht auch, dass 2019 die Bauproduktion mit einem Plus von 3,1% deutlich stärker zulegte als das Bruttoinlandsprodukt (0,6%) und gleichzeitig die Unternehmen von sinkender Kapazitätsauslastung berichtet haben (BBSR 2019).



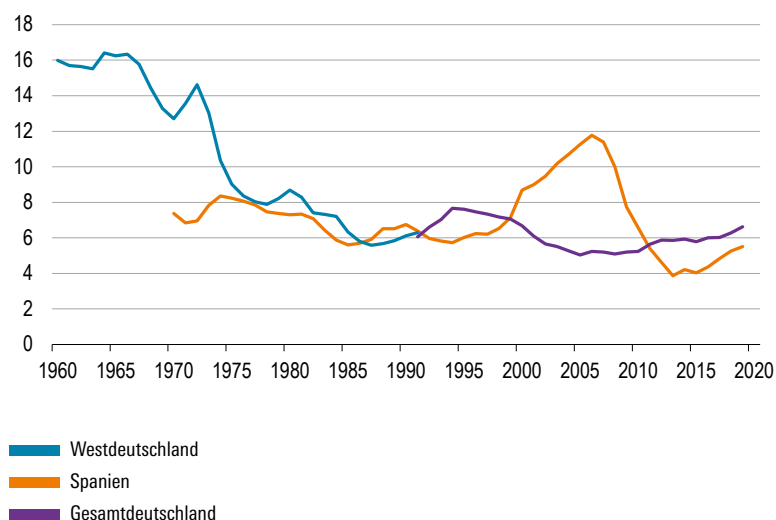
markt Agglomerations- und Nachbarschaftseffekte wichtig. Der Nutzen einer Wohnung hängt davon ab, wer die Grundstücke in unmittelbarer Nähe nutzt. Bei rein privaten Entscheidungen über die Nutzung von vorhandenem Bauland werden diese Externalitäten oft nicht beachtet, sodass vorhandenes Bauland häufig nicht optimal verwendet wird. Insbesondere führen diese Mechanismen dazu, dass üblicherweise bei privater Entscheidung auf gegebenem Bauland zu wenig Wohneinheiten insgesamt und insbesondere zu wenig Wohneinheiten für Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen geschaffen werden. Dies verursacht in Wechselwirkung mit bestehenden Einkommens- und Vermögensungleichheiten eine unerwünschte Segregation der Bevölkerung.

Zum anderen ist Wohnraum nicht nur ein Konsumgut, sondern beeinflusst auch Produktivität und Bildungschancen. Fehlallokationen auf dem Wohnungsmarkt wirken sich daher negativ auf die Chancengleichheit und das wirtschaftliche Wachstum aus. Konkret würden private Investoren in den attraktiven Stadtlagen überwiegend teure Luxuswohnungen bauen, weil diese Wohnungen die höchsten privaten Renditen erwirtschaften. Aus gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Perspektive wäre es jedoch besser, wenn ein gewisser Anteil der Wohnungen auch in den attraktiven Stadtlagen für untere und mittlere Einkommen bezahlbar bleibt.

Öffentlicher Wohnungsbau (Objektförderung) kann solche Fehlentwicklungen vermeiden. Ein richtig organisierter öffentlicher Wohnungsbau fördert sozial ausgewogene Wohnquartiere und begrenzt so Segregation. Er schließt den Bau der notwendigen Infrastruktur (Freizeiteinrichtungen, Kitas, Schulen) mit ein und zielt darauf ab, Städte für alle Menschen lebenswert zu gestalten. Wie man in Österreich sieht, erzeugt ein solcher öffentlicher Wohnungsbau keine sozialen Ghettos, wie sie im sozialen Wohnungsbau der 1970er Jahre in Deutschland aufgetreten sind (Kunnert und Baumgartner 2012).

Klug konstruierter öffentlicher Wohnungsbau hat fünf Vorteile im Vergleich zur reinen Marktlösung. Erstens schafft er mehr bezahlbare Wohnungen für die gleiche Menge an Bauland, da er einen Schwerpunkt auf Wohnungen unterhalb des Luxussegments legen kann. Zweitens ist er ein effizientes Mittel, spekulative Leerstände zu vermeiden und Mietpreisexplosionen zu begrenzen, indem zum einen Leerstände in den von der öffentlichen Hand gehaltenen Wohnungen klein gehalten werden und zum anderen Mietern mit einem öffentlichen Mietwohnungsangebot eine Option jenseits des privaten Wohnungsmarktes gegeben wird. Drittens senkt öffentlicher Wohnungsbau die ökonomische Ungleichheit und steigert gleichzeitig die gesamtwirtschaftliche Produktion, indem er Segregation entgegen wirkt und damit Niedrig-

Wohnungsbau in % des BIP



Quelle: Ameco, Berechnungen des IMK.



einkommenshaushalte stärker von positiven Agglomerations- und Wachstumseffekten profitieren lässt. Viertens generiert der induzierte Wachstumseffekt wiederum Steuermehreinnahmen, die einen Beitrag zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen leisten. Fünftens gibt es Indizien, dass ein ausreichend großes Gewicht des öffentlichen Sektors im Wohnungsmarkt Immobilienpreisblasen begrenzen kann, weil potenzielle Käufer dann die Option haben, in bezahlbare Mietwohnungen auszuweichen, und nicht gezwungen sind, überbewertete Immobilien zu kaufen (Dullien et al. 2016).

In der Praxis hat sich die Einsicht des Nutzens öffentlichen Wohnungsbaus teilweise schon durchgesetzt und in den vergangenen Jahren sind in den deutschen Städten neue Wohnquartiere mit ausgewogener sozialer Mischung entstanden oder in Planung. Doch es gibt Probleme in der Umsetzung, die dazu führen, dass immer noch zu wenig und teilweise auch „falsch“ gebaut wird.

### Bauen „falscher“ Wohnungen

Verfechter privatwirtschaftlicher Lösungen beim Wohnungsbau verweisen gerne darauf, dass eine bessere Allokation des Baulandes auch durch Auflagen an private Bauherren gelöst werden könnten. Tatsächlich haben in den vergangenen Jahren die meisten Städte versucht, in die Planungen privater Bauherren einzugreifen. Dabei ist der übliche Lösungsansatz, die Projekte an private Bauherren unter Auflagen (z.B. 30% der Wohnungen mit Mietpreisbindung) und mit Vergünstigungen (zinsgünstige Kredite) zu vergeben. Die Auflagen werden in

einem Vertrag zwischen Kommune oder Stadt und privatem Bauherr festgehalten.

Dieser Ansatz hat auch Vorteile, er birgt jedoch zwei fundamentale Risiken, die immer wieder auftreten und zu ineffizienten Ergebnissen führen:

- **Hold-up Problem:** Der Bauträger erfüllt nach Baubeginn die Auflagen nicht, aber die Kosten einer Vertragsauflösung für die Kommune sind sehr hoch.
- **Unvollständige Verträge und asymmetrische Information:** Der Bauträger erfüllt den Vertrag de jure, aber versucht durch Lücken im Vertrag und seinen Informationsvorteil die Auflagen „aufzuweichen“.

Ein typisches Beispiel für das erste Problem ist der Fall des Investors Christoph Gröner, der am Postscheckamt in Berlin-Kreuzberg ein gemischtes Projekt (Wohnen, Büros, Gewerbe) mit 623 geplanten Wohnungen umsetzen wollte. Dieser Investor hatte im Sommer 2018 einseitig die Vertragsbedingungen geändert und den Anteil des Wohnraums am Gesamtprojekt um 7 Prozentpunkte reduziert, was zu einem spürbaren Rückgang des Anteils bezahlbaren Wohnraums geführt hätte (Berliner Zeitung, 22.08.2018). Zudem lieferte er sich einen medienwirksamen Schlagabtausch mit dem Bezirks-Baustadtrat Florian Schmidt. Die Stadt (der Bezirk) kann (und hat) in diesem Fall die Genehmigung für den von dem Investor eingebrachten Änderungsvorschlag verweigern, aber das führt in der Regel zum Baustopp. Die ökonomische Lösung zu diesem Problem wäre, die Kosten bzw. die Strafe für ein vertragswidriges Verhalten des Investors zu erhöhen, aber eine solche ökonomische Lösung steht häufig im Widerspruch zum geltenden Rechtsrahmen oder ist in der juristischen Praxis schwierig durchzusetzen (langjährige Prozesse mit unbestimmtem Ausgang).

Ein typisches Beispiel für das zweite Problem ist der Fall der Groth-Gruppe, die in Berlin am Mauerpark und in der Lehrter Straße zwei größere Wohnprojekte entwickelt (Tagespiegel, 27.01.2018). In beiden Projekten werden die geplanten Sozialwohnungen, die von der städtischen Wohnungsbau-Gesellschaft Gewobag gebaut und vermietet werden, als Lärmschutzriegel für die teureren Wohnungen ohne Mietpreisbindung verwendet. Diese Vorgehensweise ist rechtlich einwandfrei, weil die Berliner Lärmschutzregeln eingehalten werden. Es zeigt jedoch, dass private Bauherren fast immer den vorhandenen vertraglichen Spielraum ausnutzen, um bei den geförderten Wohnungen die Kosten zu reduzieren und die Qualität zu senken. Zudem zeigt das Beispiel, dass auch die öffentlichen Wohnungsbau-Gesellschaften gelegentlich aus betriebswirtschaftlichen Gründen eine Lösung wählen, die aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive fragwürdig ist.

## INITIATIVE „ZUKUNFT WOHNEN“

Basierend auf diesen Überlegungen wäre es zielführend, durch Neubau so schnell wie möglich den Bestand an Wohnungen im öffentlichen Eigentum in Deutschland zu erhöhen. Dabei sollte dieser Neubau möglichst so organisiert werden, dass folgende gesamtgesellschaftliche Ziele erreicht werden:

- **Soziale Durchmischung:** Der Anteil der geförderten Wohnungen in den attraktiven Stadtteilen sollte erhöht werden und gezielt eine bessere Durchmischung in allen Stadtquartieren gefördert werden. Hierzu gehört die Stärkung der Kommunen als Eigentümer von Grund und Boden (Vergabe kommunaler Grundstücke über Erbbaurecht), um soziale Zielvorgaben zeitlich unbegrenzt zu erfüllen.
- **Ökologische Nachhaltigkeit:** Die öffentliche Hand sollte ambitionierte Klimastandards im Neubau und den Ausbau klimafreundlicher Infrastruktur fördern, einschließlich einer Signal- und Schrittmacherfunktion für den privaten Wohnungsbau.
- **Schaffung zusätzlichen Wohnraums:** Verdichtungsmöglichkeiten in den Städten sollten genutzt werden (z.B. Bauen auf einstöckigen Supermärkten), neue Quartiere in den städtischen Ballungsräumen entwickelt werden (z.B. Hamburg HafenCity), und eine bessere Anbindung und Nutzung der städtischen Randgebiete (z.B. Hamburg Bergedorf/Oberbillwerder) geschaffen werden.
- **Senkung der Baukosten:** Durch Weiterentwicklung und Anwendung des seriellen Bauens mit Fokus auf qualitativ hochwertige Produkte sollten die Baukosten im Wohnungsbau gesenkt werden.

Diese Ziele lassen sich sinnvoll nur mit einer gewissen Zentralisierung bestimmter Elemente des Wohnungsbaus erreichen. So könnte man auf übergeordneter Ebene stärker von den Effizienzgewinnen seriellen Bauens, moderner Logistik- und Beschaffungsmaßnahmen oder anderer Skaleneffekte profitieren als auf kommunaler Ebene, die üblicherweise für den Wohnungsbau zuständig ist. Auch würde eine gewisse Zentralisierung gerade solchen Gemeinden helfen, die selber nicht das Know-how oder Personal für effiziente Planungsprozesse haben, oder die aufgrund historischer Entwicklungen Finanzierungsprobleme haben. Viele der positiven Effekte von einem stärkeren öffentlichen Wohnungsbau hätten zudem positive externe Effekte über Kommunal- oder Landesgrenzen hinaus, so dass politökonomisch eine zumindest teilweise Finanzierung durch übergeordnete Ebenen sinnvoll wäre, um eine unzureichende Bereitstellung öffentlicher Wohnungen zu vermeiden.



Gleichzeitig hat allerdings auch eine Dezentralisierung des öffentlichen Wohnungsbaus Vorteile, weil oft der konkrete Bedarf und die lokalen Gegebenheiten auf Ebene der Kommunen am besten zu beurteilen ist. Außerdem wurde die Kompetenz für viele Bereiche des Wohnungsbaus mit der Föderalismusreform II im Jahr 2006 ausschließlich den Ländern (und damit den Kommunen) zugewiesen.

Gefragt sind deshalb Instrumente, die den öffentlichen Wohnungsbau bedarfsgerichtet, aber bundesweit fördern, Skalen- und Synergieeffekte nutzen und zugleich von dem lokalen Know-how in den Verwaltungen und bei den Entscheidungsträgern vor Ort profitieren. Konkret könnte dies durch eine Initiative „Zukunft Wohnen“ geschehen, in der eine Beratungsgesellschaft und zwei Investitionsfonds auf Bundesebene die Länder und Kommunen in den drei Bereichen Planung, Finanzierung und Steuerung unterstützen:

- **Beratungsgesellschaft „Zukunft Wohnen“:** Beratungsgesellschaft zur Unterstützung der kommunalen Verwaltungen bei der Planung und Entwicklung von Wohn- und Stadtteilprojekten.
- **Bodenfonds „Zukunft Wohnen“:** Investitionsfonds zur Förderung des Aufbaus kommunaler und regionaler Boden- und Infrastrukturfonds.
- **Beteiligungsfonds „Zukunft Wohnen“:** Beteiligungsgesellschaft zur Stärkung des Eigenkapitals existierender kommunaler Wohnungsbau-gesellschaften und zur Unterstützung bei der Gründung neuer kommunaler oder landeseigener Wohnungsbaugesellschaften.

## **Aufgaben von Beratungsgesellschaft, Bodenfonds und Beteiligungsfonds**

### **Die Beratungsgesellschaft**

Die Beratungsgesellschaft „Zukunft Wohnen“ würde die kommunalen Verwaltungen bei der Entwicklung von Wohn- und Stadtteilprojekten unterstützen. Größere Wohnungsbau- und Stadtentwicklungsprojekte sind häufig hochkomplex und erfordern die Bündelung verschiedener Ideen und Konzepte. Integrierte Stadtentwicklung benötigt eine sehr breite fachliche Aufstellung: Ingenieure, Stadtplaner, Grundstücksentwickler, Ökonomen, Kulturwissenschaftler, Geistes- und Sozialwissenschaftler, Geografen und Landschaftsarchitekten müssen alle eng zusammenarbeiten. Zudem müssen komplexe Finanzierungsfragen beantwortet und die Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt werden.

In vielen Fällen sind die kommunalen Verwaltungen nur bedingt in der Lage, die mit der Planung und Entwicklung von Wohnquartieren und größeren Stadtteilprojekten verbundenen Herausforderungen zufriedenstellend zu bewältigen. Deshalb ist etwa die Freie und Hansestadt Hamburg dazu

übergangen, diesen Prozess zu professionalisieren. Ein Beispiel dafür ist die Gründung der stadteigenen HafenCity Hamburg GmbH (hundertprozentige Tochter der Stadt Hamburg), die das Management der Entwicklung des Stadtteils HafenCity übernommen hat. Ein weiteres Beispiel ist die IBA Hamburg, die die Entwicklung neuer Quartiere wie z.B. im Stadtteil Wilhelmsburg begleitet. Die Bündelung von nicht-hoheitlichen Aufgaben in diesen Gesellschaften sichert die Effizienz und Qualität der Stadtentwicklungsaufgabe. Die Ergebnisse der von der Stadt Hamburg verfolgten Strategie bei der Entwicklung größerer Stadtteilprojekte sind überwiegend positiv.<sup>5</sup>

Eine weitere Eigenschaft des Hamburger Modells ist, den Verkauf städtischer Flächen mittels Konzeptvergabe durchzuführen. Dabei wird bei der Grundstücksvergabe nicht nur der Preis, sondern auch die Konzeptqualität berücksichtigt. Üblicherweise fließen bei der Bewertung der Gebote der Preis mit 30% und andere Kriterien wie Integrationsleistungen, Anzahl der geförderten Wohnungen, städtebauliche Qualität oder energetische Standards mit 70% ein. Dieser Ansatz ist mittlerweile von anderen Städten übernommen worden, doch viele städtische Grundstücke werden immer noch nach dem Höchstpreisprinzip vergeben. Außerdem sind in einigen Städten Genossenschaften und kleinere Baugemeinschaften unterrepräsentiert, obwohl diese ein wichtiges Instrument zum Erreichen des Ziels sozial ausgewogener Wohnquartiere darstellen. Deshalb sollte eine weitere Aufgabe der Beratungsgesellschaft darin bestehen, die Konzeptvergabe bundesweit als „best practice“ zu etablieren.

In der Vergangenheit war die Konzeptvergabe üblicherweise mit dem Verkauf der öffentlichen Grundstücke an private Investoren, kommunale Wohnungsunternehmen oder Genossenschaften verbunden. Doch in vielen Städten und Gemeinden hat in den letzten Jahren ein Umdenken stattgefunden: Öffentliche Grundstücke sollen zukünftig vermehrt im Erbbaurecht vergeben werden, sodass Grund und Boden im Eigentum der öffentlichen Hand verbleiben. Die Grundstücksvergabe im Erbbaurecht hat den Vorteil, dass die für eine gemeinwohlorientierte Wohnpolitik notwendigen Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen gestärkt

<sup>5</sup> In dem Zeitraum 2011-2017 wurde in Hamburg die Anzahl der jährlich fertiggestellten Wohnungen verdoppelt, sodass die stark steigende Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum auf ein entsprechendes Angebot getroffen ist und der Anstieg der Mietpreise gedämpft werden konnte. Dieser Erfolg der Hamburger Wohnungspolitik wird auch in einer Studie des IW Köln (Henger und Voigtländer 2019) bestätigt: Von den Städten mit mehr als einer Mio. Einwohnern war Hamburg am erfolgreichsten, den wachsenden Wohnbedarf durch Neubau zu decken – Hamburg hat im Zeitraum 2016-2020 86 % des geschätzten neuen Wohnungsbedarfs durch Neubau gedeckt, Schlusslicht Köln nur 46 %.

werden. Beispielsweise ermöglicht eine solche Liegenschaftspolitik, zeitlich unbegrenzte Belegungs- und Mietpreisbindungen zu verwirklichen. Zudem ist ein solcher Ansatz ein effektives Instrument, um solche privaten Investoren zu disziplinieren, die vertraglich festgelegte Vereinbarungen einseitig zu ihren Gunsten auslegen.

### **Der Bodenfonds**

Der Bodenfonds „Zukunft Wohnen“ soll die Kommunen dabei unterstützen, das öffentliche Eigentum von Grund und Boden auszuweiten. Eine effektive Liegenschaftspolitik ist häufig nur möglich, wenn Grund und Boden im Eigentum der öffentlichen Hand verbleibt. Beispielsweise ist eine zeitlich unbegrenzte Mietpreisbindung für geförderte Wohnungen leichter umzusetzen, wenn Grundstücke nicht an private Bauträger verkauft, sondern nur mittels Erbbaurecht vergeben werden. Darüber hinaus minimiert eine Vergabe von Grundstücken über Erbbaurecht die oben angesprochenen Probleme des hold-ups und der unvollständigen Verträge.

Viele Städte und Gemeinden haben mittlerweile erkannt, dass kommunales Bodeneigentum in Kombination mit der kommunalen Planungshoheit der Schlüssel zu einer erfolgreichen, gemeinwohlorientierten Wohnpolitik ist (Deutsches Institut für Urbanistik 2017). Doch vielen Kommunen fehlen die finanziellen und personellen Ressourcen für eine effektive Liegenschaftspolitik, in der Grund und Boden im öffentlichen Besitz verbleiben und Grundstücke mittels Erbbaurecht vergeben werden. Anders ausgedrückt: Fiskalische Engpässe verhindern häufig eine sozial gerechte und ökologisch nachhaltige Wohnpolitik. Hier kann ein Bodenfonds des Bundes helfen, der durch finanzielle Beiträge, Sacheinlagen (Bundesliegenschaften) und organisatorisches Know-how die Gründung kommunaler oder landeseigener Boden- und Infrastrukturfonds unterstützt. Dabei soll der Bodenfonds nicht nur den Verkauf öffentlicher Liegenschaften an private Investoren verhindern, sondern auch die Kommunen bei der Ausübung des Vorkaufsrechts stärken.<sup>6</sup>

### **Der Beteiligungsfonds**

Der Beteiligungsfonds „Zukunft Wohnen“ würde die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften durch Aufstockung des Eigenkapitals finanziell stärken und die Kommunen oder Länder bei der Gründung öffentlicher Wohnungsbaugesellschaften unterstützen. Obwohl viele kommunale Wohnungsbaugesellschaften ihre Bautätigkeit zuletzt

ausgeweitet haben, halten sich einige immer noch mit dem Neubau zurück, um nicht ihre Eigenkapitalquote zu sehr abzusenken. Hintergrund ist, dass niedrige Eigenkapitalquoten zu höheren Finanzierungskosten bei Baukrediten führen und öffentliche Wohnungsbaugesellschaften um ihre Solvenz fürchten, sollte die zukünftige Entwicklung im Wohnungsmarkt erheblich schlechter als erwartet ausfallen. Eine Aufstockung des Eigenkapitals mit Mitteln aus dem Beteiligungsfonds würde diesen Engpass beseitigen.

Der Mangel an Eigenkapital (und die damit zusammenhängende Zurückhaltung bei der Bilanzenerweiterung) der kommunalen Wohnungsbaunternehmen beschränkt auch die Möglichkeit der Kommunen, von etwaigen Vorkaufsrechten bei Grundstücken Gebrauch zu machen. Neben dem oben angesprochenen Problem mangelnder Mittel für den Aufkauf der Grundstücke, scheitert ein Wahrnehmen des Vorkaufsrechts häufig auch an mangelnder konkreter Verwendungsmöglichkeit der Grundstücke. Über eine bessere Ausstattung der kommunalen Wohnbauunternehmen mit Eigenkapital könnte die Kommune Grundstücke auch zunehmend von diesen Unternehmen kaufen lassen, um dort Wohnungen zu errichten. Es gibt derzeit eine Anzahl von städtischen Kommunen, die sich für das Vorkaufsrecht als Steuerungsinstrument im Wohnungsmarkt interessieren. Wenn die kommunalen Wohnbauunternehmen aber nicht bereit sind, solche Projekte zu finanzieren, fällt diese Option aus und das Vorkaufsrecht verliert aus Sicht der Kommunen an Attraktivität.

Zu guter Letzt könnte die Initiative „Zukunft Wohnen“ die Kommunen bei der Planung und Finanzierung von komplementärer Infrastruktur unterstützen. Beispielsweise müssen bei der Entwicklung neuer Stadtquartiere gleichzeitig neue Straßen, Spielplätze, Kitas, Schulgebäude und Bus- und Bahnverbindungen geschaffen werden. Dies ist besonders wichtig, wenn der Bau in Kommunen mit angespannten Finanzen stattfindet. Unter diesem Modell würde der Beteiligungsfonds „Zukunft Wohnen“ diese Infrastruktur zunächst vorfinanzieren, um sie danach an die Kommunen zu vermieten. Dies könnte ähnlich der Schulbau-Initiative in Berlin umgesetzt werden, wo die landeseigene Wohnungsbaugesellschaft HOWOGE nun Schulen für die Bezirke baut. Die Unterstützung der Kommunen bei der Planung und Entwicklung komplementärer Infrastruktur kann dabei zudem einen Beitrag zum Klimaschutz leisten, wenn hauptsächlich der Ausbau klimaschonender Infrastruktur gefördert wird.

---

<sup>6</sup> Für viele Immobilien existieren Vorkaufsrechte auf kommunaler Ebene, die allerdings oftmals nicht genutzt werden, weil es den Kommunen entweder an Mitteln für einen Grundstückserwerb mangelt oder die Mittel für eine baldige Nutzung durch die öffentliche Hand fehlen.

## Organisation der Bundesinitiative „Zukunft Wohnen“

Um die oben beschriebenen Aufgaben in enger Zusammenarbeit mit den kommunalen Verwaltungen, den kommunalen Wohnungsbaugesellschaften und der Bauwirtschaft umzusetzen, bietet sich folgende Organisationsstruktur für die drei Bundesgesellschaften an. Die Beratungsgesellschaft „Zukunft Wohnen“ wird als Projektentwicklungsgesellschaft gegründet, welche die Kommunen bei der Planung, Entwicklung und Umsetzung von Wohnungsbau- und größeren Stadtteilprojekten unterstützt. Diese Projektentwicklungsgesellschaft könnte zusammen mit der jeweiligen Kommune eine Beteiligungsgesellschaft gründen. Auf Bundesebene gibt es bereits die Gesellschaft „Partnerschaft Deutschland“, die ähnliche Aufgaben wie die hier angedachte Beratungsgesellschaft erfüllt, jedoch nicht mit dem Fokus „Wohnen“. Daher könnte in einem ersten Schritt die Beratungsgesellschaft „Zukunft Wohnen“ als eigenständige Abteilung der „Partnerschaft Deutschland“ realisiert werden.

Der Investitionsfonds „Zukunft Wohnen“ wäre eine Beteiligungsgesellschaft des Bundes, die die existierenden kommunalen Wohnbaugesellschaften bei der Stärkung der Eigenkapitaldecke unterstützt. Zudem soll diese Gesellschaft die Gründung neuer kommunaler oder landeseigener Wohnungsbaugesellschaften finanziell und organisatorisch begleiten. In einem ersten Schritt könnten die Ziele dieses Bundesfonds durch ein Teilnahmeprogramm der KfW umgesetzt werden. Die KfW hat in ihrem Instrumentenkasten bereits Eigenkapitalprogramme (wie das ERP-Teilnahmeprogramm), bei denen Beteiligungsgesellschaften die für Teilnahmen notwendigen Mittel bei der KfW leihen können. Das hier vorgeschlagene Programm – eine öffentlich-öffentliche Partnerschaft – hätte große Ähnlichkeit mit den schon existierenden Teilnahmeprogrammen, aber der Fokus läge auf dem öffentlichen Wohnungsbau. Um einen zielgerichteten Einsatz der Mittel zu gewährleisten, würde das Programm nur für solche regionalen Gebiete gelten, in denen derzeit Mangel an bezahlbarem Wohnraum herrscht.

Der Bodenfonds „Zukunft Wohnen“ wäre ein Investitionsfonds des Bundes, der die Kommunen finanziell und personell in ihrer Liegenschaftspolitik unterstützt. Konkret soll der Bodenfonds des Bundes den Kommunen durch finanzielle Beiträge, Sacheinlagen (Bundesliegenschaften) und organisatorisches Know-how helfen, neue kommunale Boden- und Infrastrukturfonds zu gründen. In einem ersten Schritt könnten die Ziele dieses Bundesfonds durch ein spezielles Programm der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) verfolgt werden.

Die drei Bundesgesellschaften sollten als rechtlich selbständige Einheiten realisiert werden, deren Eigentümer zu 100% die öffentliche Hand ist. Dabei sollte es neben den üblichen Aufsichtsgremien auch einen wissenschaftlichen Beirat als beraten-

des Fachgremium geben, der mit Vertretern der Fachverbände und der Wissenschaft besetzt wird. Eine regelmäßige, wissenschaftliche Evaluierung würde einen effizienten Mitteleinsatz garantieren.

## Finanzierung

Das Grundkapital der drei Bundesgesellschaften würde sich im Wesentlichen aus Finanzmitteln des Bundes speisen. Dabei ist angedacht, dass der Bund Kredite aufnimmt, um damit das Eigenkapital der drei Bundesgesellschaften aufzustocken. Eine Aufstockung des Eigenkapitals dieser Unternehmen wäre dabei eine „finanzielle Transaktion“ für den Bund und würde daher nicht unter die Regeln der Schuldenbremse fallen. Die Bundes-AGs könnten zudem Finanzmittel durch Fremdfinanzierung aufnehmen. Dies sollte hauptsächlich durch Ausgabe eigener Anleihen oder Aufnahme zinsgünstiger Darlehen erfolgen.

Die Einnahmen der Beratungsgesellschaft „Zukunft Wohnen“ würden im Wesentlichen aus den Beiträgen der Länder und Kommunen und den Beratungsgebühren (wie bereits heute bei der Partnerschaft Deutschland) bestehen. Der Teilnahmefonds „Zukunft Wohnen“ würde eine Kompensation für die Eigenkapitalbeteiligung von der jeweiligen kommunalen Wohnungsbaugesellschaft erhalten. Die Einnahmen des Bodenfonds „Zukunft Wohnen“ bestehen aus einer eventuellen Kompensation von den jeweiligen Kommunen für die geleistete Unterstützung bei dem Erwerb von Grund und Boden. Da Wohnungsbauinvestitionen in der langen Frist stabile und gute Renditen erwirtschaften und das Risiko von dauerhaften Forderungsausfällen gering ist, können diese Gebühren dabei so günstig ausfallen, dass den kommunalen Wohnungsbauunternehmen ermöglicht wird, preisgünstige Wohnungen anzubieten.

Die Bundesinitiative könnte praktisch sofort mit relativ kleinen Volumina starten und wäre mittelfristig beliebig skalierbar, je nachdem, welche Größe des öffentlichen Wohnungsbaus am Ende angestrebt wird. Schon mit vergleichbar kleinen Volumina könnte man unter dieser Initiative eine merkliche Vergrößerung des öffentlichen Wohnungsbaus erreichen. Setzt man die Erstellung eines Quadratmeters Wohnfläche im öffentlichen Wohnungsbau in den Ballungsgebieten (einschließlich Grundstück) mit rund 3000 Euro an und geht von einer durchschnittlichen Wohnungsgröße von rund 92 Quadratmetern aus, so ergäben sich für 10.000 neue Wohnungen Kosten von rund 2,8 Mrd. Euro. Bei einer Fremdfinanzierungsquote von solchen Bauten bei den öffentlichen Wohnungsbauunternehmen von 60% wäre ein Eigenkapital aus der Bundesinitiative von rund 1,1 Mrd. Euro notwendig. Mit 10 Mrd. Euro an Bundesmitteln sind somit rund 90.000 zusätzliche öffentliche Wohnungen zu erreichen.

## Die richtige Größe der deutschen Bauindustrie

Eine wichtige Frage im Zusammenhang mit der hier vorgeschlagenen Ausweitung der Förderung des Wohnungsbaus ist, inwieweit die damit einhergehende Angebotsausweitung im Bausektor zu einer übermäßigen Steigerung der Produktionskapazitäten führen könnte. Eine solche Überdimensionierung würde bedeuten, dass mehr Kapazitäten aufgebaut werden als mittelfristig gebraucht werden und damit eine Korrektur mit Entlassungen und Unternehmenspleiten im Bausektor entstünde, ähnlich jener, die nach dem Wiedervereinigungsboom in den 1990er Jahren zu beobachten war. Die aktuell hohe Kapazitätsauslastung des Bausektors in Kombination mit einer mittelfristig stark steigenden Nachfrage sprechen jedoch gegen dieses Argument. In der **Infobox 2** wird die zukünftige Entwicklung im Bausektor im Detail analysiert. In der Summe wäre damit eine solche Bundesinitiative Wohnen, die auf kommunale Strukturen aufbaut, diese fördert und zu höherer Bautätigkeit im öffentlichen Wohnungsbau führt, zielführend, effizient und makroökonomisch sinnvoll.

## VORTEILE DER BUNDESINITIATIVE „ZUKUNFT WOHNEN“ GEGENÜBER BISHERIGEN ANSÄTZEN

Schon in der vergangenen Legislaturperiode wurden öffentliche Investitionsfonds als Sondervermögen des Bundes zur Stärkung der kommunalen Investitionstätigkeiten aufgelegt. Zu nennen sind hier insbesondere:

- 3,5 Mrd. Euro im Zeitraum 2015-2020 zur Förderung von Infrastrukturinvestitionen finanzschwacher Kommunen (inklusive frühkindlicher Bildung und energiegerechter Sanierung von Schulgebäuden)
- 3,5 Mrd. Euro im Zeitraum 2017-2022 zur Förderung des Schulbaus finanzschwacher Kommunen

Diese Förderprogramme sind wichtige Instrumente zur Stärkung der kommunalen Investitionen, doch können sie nicht die immensen Aufgaben zur Eindämmung der Wohnungskrise der hier besprochenen Bundesgesellschaften erfüllen. Konkret handelt es sich bei den bereits existierenden Investitionsfonds des Bundes um „passive“ Fonds, die Mittel nach einem festen Länder-Schlüssel an die Kommunen vergeben und sich im Wesentlichen auf die Überprüfung der Einhaltung formaler Vergabekriterien konzentrieren (siehe Kommunalinvestitionsförderungsgesetz).

Die in dieser Studie angeregte Bundesinitiative hätte aufgrund ihrer Organisation und Zielsetzung wesentliche Vorteile gegenüber den bestehenden Instrumenten des Bundes. Erstens würde diese Initiative die oben angesprochenen Kapazitätsprobleme direkt angehen, welche aktuell eine schnelle Umsetzung von Projekten behindern. So würde die Beratung und Unterstützung der kommunalen Verwaltung bei der Planung und Entwicklung größerer Stadtteilprojekte durch eine Projektentwicklungsgesellschaft des Bundes Kapazitätsengpässe in den Verwaltungen lindern und die Qualität durch Professionalisierung und Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen verbessern. Der Bodenfonds des Bundes würde die Eigentümerfunktion der Kommunen stärken und sie bei der Vergabe von Grundstücken mittels Erbbaurecht unterstützen, sodass die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen verbessert werden. Dies mindert Fehlentwicklungen im Wohnungsmarkt, die durch mögliche Hold-up-Probleme und unvollständige Verträge verursacht werden. Darüber hinaus kann ein Beteiligungsfonds oder eine Beratungsgesellschaft des Bundes helfen, diese Probleme durch Reputationseffekte zu minimieren. Eine bundesweit agierende öffentliche Gesellschaft würde privaten Bauträgern einen zusätzlichen Anreiz geben, rechtsgültige Verträge zu erfüllen und die gesellschaftlichen Auswirkungen ihrer Aktivitäten zu berücksichtigen, weil sonst die Gefahr besteht, dass diese Bauträger bei künftigen Projekten bundesweit nicht mehr beachtet werden.

Darüber hinaus würden sich ökonomische Effizienzgewinne ergeben. Anders als bei bisherigen Bundesprogrammen könnte eine stärkere Bedarfsorientierung erreicht werden, indem der Bau nur in angespannten Wohnungsmärkten stattfindet, die objektive Kriterien erfüllen, etwa zu Leerstand, Bevölkerungswachstum oder hohen und stark steigenden Mieten. Da die vorgeschlagenen Bundesgesellschaften weniger auf das Handeln anderer Akteure angewiesen sind, wäre zudem mit einer schnelleren Umsetzung und einem zügigen Mittelabfluss im Vergleich zu bestehenden öffentlichen Finanzierungslinien zu rechnen. Planungskapazitäten der Beratungsgesellschaft könnten bei Verschiebung regionaler Bedarfe schneller in anderen Gegenden eingesetzt werden als es durch den Abbau von Stellen in der einen Kommune und dem Aufbau von Kapazitäten in anderen Kommunen der Fall wäre. Weiter könnte die Initiative „Zukunft Wohnen“ stärker von den Vorteilen des seriellen Bauens profitieren. Größere kommunale Wohnungsbaugesellschaften wie die Hamburger SAGA haben teilweise schon heute einen Erfahrungsvorsprung hinsichtlich der seriellen Bauweise (Systembauweise), der mit einer solchen Initiative auf das gesamte Bundesgebiet übertragen werden könnte.

Außerdem trägt eine solche Initiative dazu bei, die langfristige Handlungsfähigkeit der öffentlichen

Hand in Deutschland zu sichern. Wenn Grundeigentum in Hand der Kommunen und Städte bleibt, profitiert die öffentliche Hand von späteren Wertsteigerungen und kann nachhaltigen Einfluss auf die Stadtplanung nehmen. Da der Bundesinvestitionsfonds Beteiligungen an kommunalen Wohnungsbaugesellschaften in verschiedenen Regionen hält, wäre er gegenüber regionalen Wirtschaftsproblemen besser abgesichert als kommunale Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften und dürfte deshalb bessere Finanzie-

rungsbedingungen erhalten.

Schließlich hätte die Ankündigung einer solchen nachhaltigen Bundesinitiative „Zukunft Wohnen“ eine starke Signalwirkung: Sie würde den betroffenen Akteuren zeigen, dass die Bundesregierung aktiv wird. Die Bauwirtschaft könnte sich so auf eine dauerhafte Politikwende und ein zumindest über einen mittelfristigen Horizont anhaltend hohen Auftragsbestand einstellen, und dürfte so eher gewillt sein, die dafür dringend notwendigen Kapazitäten aufzubauen.

## Zukünftige Entwicklung der Nachfrage nach Bauinvestitionen

Um die Frage der mittelfristig sinnvollen Größe des Bausektors zu beantworten, muss zunächst einmal abgeschätzt werden, mit welcher Nachfrage nach Bauinvestitionen mittelfristig zu rechnen ist. Dabei lassen sich die Bauinvestitionen in drei Kategorien unterteilen, für die einzeln eine mittelfristige Prognose gemacht werden kann: private Wohnungsbauten<sup>1</sup>, öffentlicher Nicht-Wohnungsbau und übrige Bauinvestitionen (im Wesentlichen privater Bau für Gewerbezwecke). Für jede dieser Kategorien wird im Folgenden eine Abschätzung des mittelfristigen Bedarfs vorgenommen.

Am einfachsten erscheint dabei die Prognose der übrigen Bauinvestitionen. Diese haben sich in den vergangenen 15 Jahren ohne große Schwankungen in der Größenordnung von 2,8% des BIP bewegt. Auch ist mittelfristig nicht zu erkennen, warum sich dieser Investitionsposten erhöhen sollte. Von daher wird für diese Bauten eine kontinuierliche Nachfrage ebenfalls in dieser Größenordnung angenommen.

Beim privaten Wohnungsbau kommen in den kommenden Jahren zwei Faktoren zum Tragen. Zum einen herrscht in vielen deutschen Großstädten Wohnungsmangel, der bereits in den vergangenen Jahren zu einer Ausweitung der Bautätigkeit geführt hat. Die demografische Entwicklung der kommenden Jahre in Form von alterungsbedingter Änderung der Haushaltsgröße ebenso wie durch absehbare weitere Zuwanderung plus der zusätzlichen Nachfrage durch im Trend steigende Einkommen wird in den kommenden Jahren diesen Wohnungsmangel nach gängigen Prognosen noch

verschärfen, um sich erst um 2030 wieder zu entspannen (Baldenius et al. 2019). Zum zweiten wird in Konzepten zur Dekarbonisierung der deutschen Wirtschaft von einem massiven Anstieg der Quote von Bestandswohnungen, die jedes Jahr energetisch saniert werden, ausgegangen (BCG/Prognos 2018; Knopf et al. 2016). Da diese Sanierungen ebenfalls als Bauinvestitionen zählen, muss diese Entwicklung mit projiziert werden.

Die Zahl der tatsächlich in den kommenden Jahren notwendigen neu zu errichtenden Wohnungen hängt stark von der zugrundeliegenden Bevölkerungsprognose ab. Baldenius et al. (2019) etwa gehen in einer Variante mit Zuwanderung leicht unterhalb dem Schnitt der vergangenen Jahre und einer Bauaktivität wie im Durchschnitt der Jahre 2016-18<sup>2</sup> von einem Mangel von rund 540.000 Wohnungen bis 2030 aus (sogenannte „Variante 2“ mit einer Zuwanderung von 200.000 pro Jahr). Unter der Annahme, dass diese Lücke über zehn Jahre geschlossen werden soll und bei der zugrunde gelegten Durchschnittsgröße pro Wohnung von 91,8 Quadratmeter entspricht dies einer jährlich neu zu errichtenden Wohnfläche von 4.957.200 Quadratmeter. Bei einem Baupreis pro Quadratmeter von rund 1645 Euro im Jahr 2018 ergäbe das rund 8 Mrd. Euro in Preisen von 2018.

Geht man – wie Baldenius et al. (2019) in ihrem Hauptszenario – von einer Zuwanderung wie im Schnitt der vergangenen Jahre (bereinigt um Ausreißer) aus, ergibt sich bis 2030 ein Mangel von rund 950.000 Wohnungen oder einer zu errichtenden Wohnfläche von 8.721.000 Quadratmeter pro Jahr und – bei den oben gemachten Annahmen zu Baukosten – einem Investitionsvolumen von rund

<sup>1</sup> Zu den privaten Wohnungsbauten zählen auch jene von Wohnungsbauunternehmen in öffentlichem Eigentum, da diese als am Markt tätige Unternehmen in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dem Privatsektor zugeordnet sind.

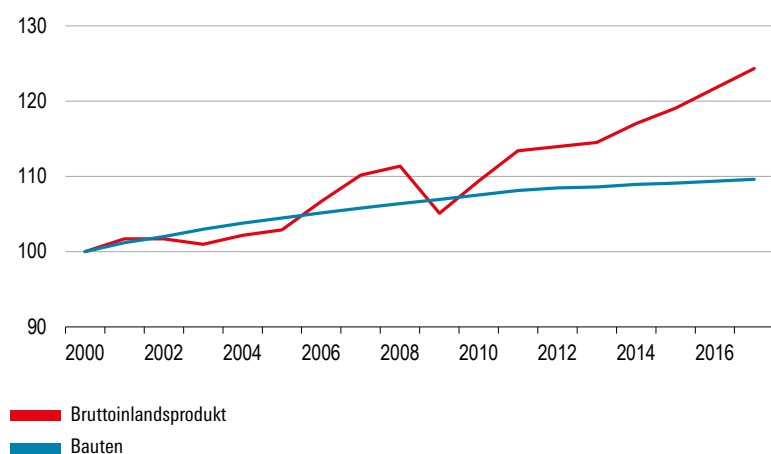
<sup>2</sup> Das entspricht pro Jahr etwa 280.000 fertiggestellten Wohnungen.



Abbildung 3

### Bruttoinlandsprodukt und öffentlicher Bruttokapitalstock

Index 2000=100



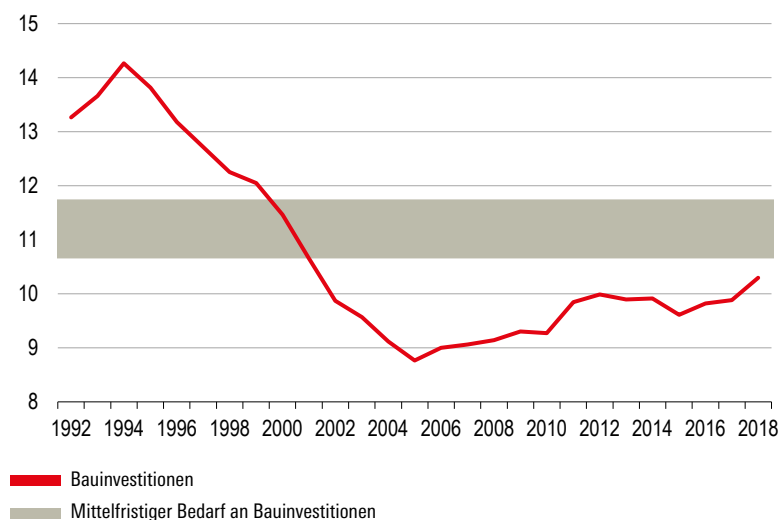
Quelle: Destatis, Berechnungen des IMK.



Abbildung 4

### Bauinvestitionen in Deutschland

in % des BIP



Quelle: Ameco, Berechnungen des IMK.



14,3 Mrd. Euro in Preisen von 2018.<sup>3</sup> Die Studie differenziert dabei nicht nach Regionen. Würde sich der Trend der zunehmenden Urbanisierung weiter fortsetzen, gäbe es einen noch größeren Wohnungsbedarf. Gelingt es, künftiges Nachfragewachstum nach Wohnraum von den Großstädten in die Fläche umzulenken, wo es derzeit leerstehende Wohnungen gibt, ergäbe sich ein etwas geringerer Wohnungsbedarf. Da es weder für einen weiter verstärkten Trend zur Urbanisierung noch für eine Umkehr davon derzeit verlässliche Anzeichen gibt, erscheint diese Annahme für die Abschätzung des Baubedarfs sinnvoll.

Bei der energetischen Gebäudesanierung wird üblicherweise davon ausgegangen, dass für eine weitgehende Dekarbonisierung der deutschen Wirtschaft bis 2050 Bestandsbauten deutlich schneller als bisher energetisch saniert werden müssen. BCG/Prognos (2018, S.19) gehen in ihrer Studie für den BDI etwa davon aus, dass die Sanierungsrate von 1,1% auf 1,9% erhöht werden müsste. Knopf et al. (2016, S.119) gehen in einer Übersicht anderer Studien von Kosten der energetischen Gebäudesanierung von im Schnitt 160-220 Euro pro Quadratmeter aus. Um den Preisanstieg seit Erstellung der zitierten Studien abzubilden, gehen wir von einem Wert leicht über dem Mittelwert dieser Spanne aus, nämlich von Kosten in Höhe von 200 Euro pro Quadratmeter.

Ende 2018 belief sich der Bestand an Wohnfläche in Deutschland auf 3,879 Mrd. Quadratmeter (Destatis 2019b). Eine Erhöhung der Sanierungsquote um 0,8 Prozentpunkte auf 1,9% bedeutet eine energetische Sanierung von zusätzlichen 31,024 Mio. Quadratmetern pro Jahr, was wiederum zusätzlichen Investitionen von 6,2 Mrd. Euro jährlich entspricht.

Als letzte Komponente bleiben die Investitionen der öffentlichen Hand in Bauwerke. Hier setzt sich unter ÖkonomInnen zunehmend die Einschätzung durch, dass Bund, Länder und Kommunen derzeit zu wenig auch und gerade in Bauten investieren, was sich in einem Zurückbleiben des öffentlichen Kapitalstocks an Bauten hinter der Wirtschafts-

<sup>3</sup> Andere Studien weisen zum Teil spürbar geringere Baubedarfe aus, gehen aber dabei auch teilweise von veralteten Datengrundlagen aus. So kommt etwa Braun (2019) zu deutlich geringeren Neubaubedarfen. Allerdings schreibt diese Studie den Bevölkerungsstand von 2014 mit Parametern der 13. Koordinierten Bevölkerungsprognose fort. Tatsächlich geht die 14. Koordinierte Bevölkerungsprognose aber bereits von einer erhöhten Ausgangsbevölkerung und höheren Geburtenraten aus (wie sie auch in Baldenius et al., 2019, verwendet werden). Aus diesen Gründen scheinen die konservativeren Szenarien aus Baldenius et al. (2019) eine bessere Schätzgrundlage.



entwicklung manifestiert (Abbildung 3). Von den von Bardt et al. (2019) gesamtwirtschaftlich empfohlenen zusätzlichen öffentlichen Investitionen in Höhe von 45 Mrd. Euro pro Jahr dürften dabei knapp 20 Mrd. Euro zusätzliche Bauinvestitionen jenseits des Wohnungsbaus sein. Allerdings ist bei diesen öffentlichen Investitionen nicht ganz klar, inwieweit diese – trotz möglicherweise großen Bedarfs – tatsächlich auch umgesetzt werden und damit für den Bausektor mittelfristig nachfragewirksam werden. Von daher ist der Ansatz dieser Investitionen mit Vorsicht zu genießen.

Table 1 und Abbildung 4 fassen nun diese Schätzungen zusammen. In der Summe erkennt man, dass – je nach zugrunde gelegter Bevölkerungsprognose und Einschätzung darüber, inwieweit die öffentliche Hand tatsächlich ihre Investitionstätigkeit über die kommenden Jahre erhöhen wird – der Bausektor trotz des Booms der vergangenen Jahre noch nicht überdimensioniert ist. Vielmehr scheint eine weitere Expansion des Sektors um 0,5 bis 1,3 Prozentpunkte des BIP im Rahmen dessen, was die mittelfristige Baunachfrage in Deutschland hergeben könnte.

Table 1

**Bauinvestitionen**

	2018 beobachtet		Bedarf	
	in Mrd. €	in % des BIP	in Mrd. €	in % des BIP
Wohnungen	213,2	6,3	213,2	6,3
Zusatzbedarf Behebung Wohnungsmangel			8,2 - 14,3	0,2 - 0,4
Zusatzbedarf energetische Sanierungen <sup>1</sup>			6,2	0,2
Staat	42,4	1,3	42,4	1,3
Investitionsoffensive			0,0 - 20,0	0,0 - 0,6
Nicht-Wohnbauten, Privatsektor	94,8	2,8	94,8	2,8
<b>Summe</b>	<b>350,4</b>	<b>10,3</b>	<b>364,8 - 390,9</b>	<b>10,8 - 11,6</b>

1 Steigerung der Quote von 1,1 % auf 1,9 %

Quellen: Ameco, Berechnungen des IMK.



- Ahlfeldt, G.M. / Redding, S.J. / Sturm, D.M. / Wolf, N. (2015): The Economics of Density: Evidence From the Berlin Wall. In: *Econometrica*, Bd. 83, S. 2127-2189.
- Aring, J. / Coulmas, D. / Rohland, F. (2017): Bodenpolitische Agenda 2020-2030. Veröffentlichung DIFU und VHW.
- Arnott, R. (1995): Time for Revisionism on Rent Control?. In: *Journal of Economic Perspectives*, Bd. 9, H. 1, S. 99-120.
- Baldenius, T. / Kohl, S. / Schularick, M. (2019): *Die neue Wohnungsfrage: Gewinner und Verlierer des deutschen Immobilienbooms*, Bonn.
- Bardt, H. / Dullien, S. / Hütther, M. / Rietzler, K. (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!. IMK Report Nr. 150, Düsseldorf.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2019): *Kapazitätsauslastung im Baugewerbe rückläufig*. Ergebnisse 4. Quartal 2019.
- BCG / Prognos (2018): *Klimapfade für Deutschland*. Studie im Auftrag des BDI.
- Bomsdorf, E. / Babel, B. (2005): Deutschlands Millionenstädte im demografischen Wandel: Fakten und Perspektiven bis 2040. Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, 116, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BIB), Wiesbaden.
- Braun, R. (2019): Wohnungsmarktprognose 2019-22: Regionalisierte Prognose in drei Varianten mit Ausblick bis 2030. *Empirica-Paper* Nr. 244 (Version 2 vom 02.04.19), Berlin.
- Ciccone, A. / Hall, R. (1996): Productivity and the Density of Economic Activity. In: *The American Economic Review*, Bd. 86, H. 1, S. 54-70.
- Davis, M.A. / Fisher, J.D.M. / Whited, T.M. (2014): Macroeconomic Implications of Agglomeration. *Econometrica*, Bd. 82, S. 731-764.
- Destatis (2019a): Städte-Boom und Baustau: Entwicklungen auf dem deutschen Wohnungsmarkt 2008 – 2018. Pressemitteilung Nr. N 012 vom 4. Dezember 2019, Wiesbaden.
- Destatis (2019b): Wohnungsbestand Ende 2018: 42,2 Millionen Wohnungen. Pressemitteilung Nr. 285 vom 29. Juli 2019, Wiesbaden.
- Deutsches Institut für Urbanistik (2017): *Bodenpolitische Agenda 2020-2030, Roadmap Bodenpolitik*, Berlin.
- Dullien, S., / Joebges H. / Márquez-Velázquez, A. (2016): Wann verursachen Niedrigzinsen Hauspreisblasen? Lehren aus einem systematischen Fallstudienansatz. In: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, Bd. 85, H. 1, S. 125-138.
- Henger, R. / Voigtländer, M. (2019): Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells. *IW-Report* 28/2019.
- Herkenhoff, K. F. / Ohanian, L. E. / Prescott, E. C. (2018): Tarnishing the golden and empire states: Land-use restrictions and the U.S. economic slowdown. In: *Journal of Monetary Economics*, Bd. 93, S. 89-109.
- Holm, A. / Lebuhn, H. / Junker, S. / Neitzel, K. (2018): Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten. *Working Paper* Forschungsförderung Nr. 063, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Kohlodilin, K. / Mense, A. / Michelsen, C. (2018): Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktproblems. *DIW Wochenbericht* 7/2018.
- Knopf, J. / Mundt, I. / Kirchner, R. / Kahlenborn, W. / Blazejczak, J. / Edler, D. / Schill, W. P. / Sartorius, C. / Walz, R. (2016): *Ökologische Modernisierung der Wirtschaft durch eine moderne Umweltpolitik. Synthesebericht*, Umweltbundesamt.
- Krebs, T. / Scheffel, M. (2017): *Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland*. Studie für die Bertelsmann Stiftung.
- Kunnert, A. / Baumgartner, J. (2012): *Instrumente und Wirkungen der österreichischen Wohnungspolitik*. Wifo, Wien.
- Pestel-Institut (2019): *Leitfaden für soziales und bezahlbares Wohnen in Deutschland*, Hannover.
- Prognos (2017): *Studie Wohnungsbautag 2017: Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten*, Stuttgart/ Freiburg.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2018): *Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen. Jahresgutachten 2018/19*, Wiesbaden.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018): *Soziale Wohnungspolitik*, Berlin.

Alle Links wurden zuletzt am 19.02.2020 geprüft.



## ALLE IMK PUBLIKATIONEN

---

Reports, Working Paper, Studies und Policy Briefs.  
[https://www.boeckler.de/imk\\_2733.htm](https://www.boeckler.de/imk_2733.htm)



## SOCIAL MEDIA

---

Folgen Sie uns auf Twitter: <https://twitter.com/IMKFlash>  
IMK auf Facebook: [www.facebook.com/IMKInstitut](http://www.facebook.com/IMKInstitut)

## IMPRESSUM

---

### Herausgeber

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)  
der Hans-Böckler-Stiftung  
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf  
Telefon +49 (211) 77 78-31 2

[imk-report@boeckler.de](mailto:imk-report@boeckler.de)  
<http://www.imk-boeckler.de>

### Pressekontakt

Rainer Jung, +49 (211) 77 78-15 0  
[rainer-jung@boeckler.de](mailto:rainer-jung@boeckler.de)

### Autorenkontakt

Prof. Dr. Sebastian Dullien, [sebastian-dullien@boeckler.de](mailto:sebastian-dullien@boeckler.de)

### Ausgabe

IMK Report Nr. 156 (abgeschlossen am 10.02.2020)

Redaktionsleitung: Christoph Paetz  
Satz: Sabine Kurzböck

ISSN 1861-3683



„Wege aus der Wohnungskrise - Vorschlag für eine Bundesinitiative Zukunft Wohnen“ von Sebastian Dullien und Thomas Krebs ist unter der Creative Commons Lizenz Namensnennung 4.0 International lizenziert (BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

Den vollständigen Lizenztext finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

Die Bedingungen der Creative Commons Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Abbildungen, Tabellen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.