

Wohnungspolitik in Rot, Grün und Gelb

Eine Bewertung des Ampel-Koalitionsvertrags aus ökonomischer Sicht

Ralph Henger / Michael Voigtländer

Auftraggeber:

Deutsche Reihenhaus AG

Poller Kirchweg 99

51105 Köln

Köln, 16.02.2022

IW-Gutachten

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

@iw_koeln

LinkedIn

@Institut der deutschen Wirtschaft

Facebook

@IWKoeln

Instagram

@IW_Koeln

Autoren

Dr. Ralph Henger

Senior Economist

henger@iwkoeln.de

0221 – 4981-744

Prof. Dr. Michael Voigtländer

Leiter Kompetenzfeld Finanz- und

Immobilienmärkte

voigtlaender@iwkoeln.de

0221 – 4981-741

**Alle Studien finden Sie unter
www.iwkoeln.de**

Stand:

Februar 2022

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	6
2 Bauen	7
2.1 Ausgangslage – Stadt-Land-Disparitäten und zu geringe Bautätigkeit in Wachstumsräumen	7
2.2 Lösungsvorschläge der Ampel-Koalition und deren Bewertung	10
2.3 Vernachlässigte und alternative Lösungsvorschläge	14
3 Modernisieren	14
3.1 Ausgangslage – Ambitionierte Ziele und zu wenig Investitionen	14
3.2 Lösungsvorschläge der Ampel-Koalition und deren Bewertung	15
3.3 Zentrale Empfehlungen zur erfolgreichen Energiewende im Gebäudesektor	20
4 Kaufen	22
4.1 Ausgangslage – Erschwerte Eigentumsbildung	22
4.2 Lösungsvorschläge der Ampel-Koalition und deren Bewertung	24
4.3 Weitere Ansätze für die Wohneigentumsbildung	26
Tabellenverzeichnis	28
Abbildungsverzeichnis	28
Literaturverzeichnis	29

JEL-Klassifikation

H20 - Steuern, Subventionen und Staatseinnahmen: Allgemeines

R31 – Wohnungsangebot und -markt

R58 – Regionale Entwicklungsplanung und -politik

Zusammenfassung

Der Koalitionsvertrag wurde von vielen Verbänden und Forschungseinrichtungen zunächst begrüßt und insgesamt nur relativ moderat kritisiert. Das lag vorrangig daran, dass die vielen beschriebenen Maßnahmen nicht mit Zahlen unterlegt sind und daher natürlich nur eine geringe Angriffsfläche bieten (können). Viele der Maßnahmen stehen jedoch nicht nur unter einem allgemeinen Finanzierungsvorbehalt, sondern sind so teuer, dass bereits heute schon absehbar ist, dass sie nicht oder nur in Teilen umgesetzt werden. Dies gilt im Bereich „Bauen und Wohnen“ vor allem für den anvisierten Bau von jährlich 100.000 Sozialwohnungen, der Bund und Länder einen fast zweistelligen Milliardenbetrag kosten würde. Ein genauer Blick in den Koalitionsvertrag verdeutlicht zudem, dass etliche Textpassagen nur allgemeine Absichtserklärungen darstellen und sich erst im Laufe der Legislatur zeigen wird, was hiervon in welcher Form umgesetzt werden kann. Der Beitrag unterzieht die wohnungspolitischen Maßnahmen einer kritischen ökonomischen Bewertung. Die wichtigsten **positiven** Aspekte sind dabei die folgenden:

- **Bauen:** Klares Bekenntnis zu mehr Wohnungsbau und Skizzierung der wichtigsten Maßnahmen, um den Wohnungsbau zu vereinfachen, zu digitalisieren und zu beschleunigen.
- **Modernisieren:** Die angestrebte klarere Ausrichtung von Förderungen auf Treibhausgas-Emissionen und den Einsatz nicht-fossiler Energieträger beim Heizen ist zu begrüßen. Die schrittweise vorgesehene Anpassung der Standards auf das Ziel der Klimaneutralität ist folgerichtig, ebenso wie die Ankündigung, dieses Ziel wirtschaftlich effizient und gleichzeitig technologieoffen umsetzen zu wollen.
- **Kaufen:** Selbstnutzer sollen durch eine Entlastung bei der Grunderwerbsteuer einen leichteren Zugang zum Wohneigentum erhalten, außerdem werden Nachrangdarlehen in Aussicht gestellt.

Die Analyse liefert folgende **zentrale Kritikpunkte**:

- **Bauen:** Die Zielvorgabe von 400.000 Wohnungen ist zu hoch angesetzt und birgt die Gefahr der mittel- bis langfristigen Entstehung von Überkapazitäten. Eine Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus auf jährlich 100.000 Wohnungen ist zu teuer, zumal mit dem Wohngeld oder dem Einsatz von Belegungsrechten zielgenauere und kostengünstigere Maßnahmen zur Sicherung angemessenen Wohnraums zur Verfügung stehen. Es fehlt ein Programm zur finanziellen Unterstützung wachsender Städte und Gemeinden, um mehr Bauland zu aktivieren und mit nachhaltigen Mobilitätskonzepten auf Ebene der Landes- und Regionalplanung verkehrstechnisch einzubinden.
- **Modernisieren:** Die beschriebenen Maßnahmen werden nicht ausreichen, um die Klimaschutzziele für den Gebäudesektor zu erreichen. Erforderlich ist weiterhin ein instrumentelles Gesamtkonzept, welches die Investitionsanreize langfristig verbessert und das Klimaschutz-Wohnkosten-Dilemma auflöst. Zentrales Element einer Gesamtstrategie muss eine angemessene und stetig steigende CO₂-Bepreisung sein, die über Förderprogramme für Effizienzmaßnahmen und Reformen an die Bevölkerung zurückgegeben wird. Die Förderung von Effizienzmaßnahmen im Gebäudebestand und im Neubau braucht eine grundlegende Neukonzeption und langfristige Orientierung an den steigenden Vorgaben durch das Gebäudeenergiegesetz (GEG). Zudem muss eine steuerliche Förderung energetischer Modernisierungen für Vermietende eingeführt werden.

- **Kaufen:** Die avisierte Entlastung der Käufer wird nur gelingen, wenn die Bundesländer dieses Ziel ebenfalls tragen, eine eigenständige Finanzierung ist aber nicht vorgesehen. Wichtig wären jedoch Maßnahmen, die es Haushalten erleichtern, Vermögen mit selbstgenutztem Eigentum aufzubauen. Hierzu gehören kurzfristig beispielsweise Kreditausfallsicherungen oder eine Anpassung von Sparzulagen sowie langfristig umfassende Veränderungen im Steuerrecht (insbesondere Absenkung der Grunderwerbsteuer), wodurch für Haushalte dauerhaft Anreize zur Bildung von Eigentum geschaffen werden.

1 Einleitung

Die Ressorts zu den Themen „Wohnen und Bauen“ haben mit der neuen Bundesregierung aus SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und FDP nun wieder ein eigenständiges Bundesministerium bekommen. Das neue Ministerium firmiert seit dem 8. Dezember 2021 als Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB). Erste Ministerin ist Klara Geywitz von der SPD. Seit dem Jahr 1998 wurden wohnungs- und baupolitische Themen zusammen mit dem Verkehr (1998–2013), dann mit der Umwelt (2013–2018) und zuletzt mit dem Inneren (2018–2021) gemeinsam bearbeitet. Die Aufwertung und Schaffung eines eigenständigen Ministeriums war überfällig, nachdem das Thema Wohnen bereits im Bundestagswahlkampf 2013 zu einem der wichtigsten sozialpolitischen Themen avancierte und der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit den Rang ablief. Nach dem Organisationserlass des Bundeskanzlers wurden die Abteilungen für Bauwesen, Bauwirtschaft und Bundesbauten, Stadtentwicklung, Stadtentwicklungsprogramme und Wohnen, Raumordnung, Regionalpolitik und Landesplanung vom Bundesministerium des Inneren und Heimat (BMI) 1:1 in das neue BMWSB ausgelagert. Der neue Zuschnitt führt zu einem insgesamt handlungsfähigen Ministerium, welches mit den anderen Ministerien auf Augenhöhe Gesetzesinitiativen anstoßen und abstimmen kann. Viele wichtige Teilgebiete beim „Bauen und Wohnen“ werden jedoch auch weiterhin gemeinsam mit beziehungsweise federführend von anderen Ministerien bearbeitet, wie etwa die Mietenregulierung (BMJ – Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz) oder umwelt- und klimapolitische Fragestellungen (BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz und BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz). Zudem wäre an einigen Stellen eine klarere Abgrenzung zu anderen Ministerien wünschenswert gewesen, wie etwa bei der „ländlichen Entwicklung“ (bleibt beim BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) oder der „Wärme und Effizienz in Gebäuden“ (bleibt beim BMWK).

Die Koalitionsverhandlungen der Ampelkoalition konnten bereits nach sechs Wochen erfolgreich abgeschlossen werden. Am 24. November 2021 wurde der Koalitionsvertrag mit dem Titel „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“ vorgelegt. Der sechsseitige Text zum Thema „Wohnen und Bauen“ ist das Ergebnis einer Arbeitsgruppe, die von Kevin Kühnert (SPD), Christian Kühn (Grüne) und Daniel Föst (FDP) im Zeitraum vom 21.10.2021 bis zum 24.11.2021 geleitet wurde. Die Ergebnisse wurden von vielen Verbänden und Forschungseinrichtungen zunächst begrüßt und insgesamt nur relativ moderat kritisiert, insbesondere von Seiten der Wohnungswirtschaft (z. B. DMB, 2021; GdW, 2021; ZIA, 2021). Das lag zum einen daran, dass auf unnötige verbale Differenzierungen („wir wollen...“ vs. „wir werden“) wie bei der Vorgängerregierung weitgehend verzichtet wurde. Viele der drängendsten Zukunftsaufgaben sind zudem korrekt beschrieben und mit in der Regel überzeugenden Ansätzen adressiert. Die junge Dreier-Allianz setzt frische Akzente und Verbände und Politik müssen sich darauf erst einmal einstellen und sich neu positionieren. Ein Hauptgrund für die anfänglich geringe Kritik ist jedoch, dass die vielen beschriebenen Maßnahmen nicht mit Zahlen unterlegt sind und daher natürlich nur eine geringe Angriffsfläche bieten (können).

Der vorliegende Beitrag unternimmt vor diesem Hintergrund den Versuch, die wichtigsten angekündigten Maßnahmen für die Legislatur bis Ende 2025 zum Thema „Bauen und Wohnen“ (Koalitionsvertrag, S. 88–93) einer kritischen ökonomischen Bewertung zu unterziehen. Die im Koalitionsvertrag beschriebenen Maßnahmen werden dabei folgendermaßen besprochen:

- **Bauen (Kapitel 2):** bezieht sich im Koalitionsvertrag auf Textpassagen unter „Bauen und Wohnen“ allgemein sowie den Unterüberschriften „Digitalisierung und Vereinfachung“ und „Städtebau“ (S. 88/89 und 92/93)
- **Modernisieren (Kapitel 3):** bezieht sich auf den Text unter der Überschrift „Klimaschutz im Gebäudebereich“ (S. 89–91)
- **Kaufen (Kapitel 4):** bezieht sich auf den Text unter der Überschrift „Wohneigentum“ (S. 92)

Die regulatorischen Ankündigungen im Bereich des Mietrechts (siehe Unterüberschrift „Schutz der Mieterinnen und Mieter“, S. 91) werden hingegen nicht vertiefend diskutiert, da diese keine fundamental neuen Ansätze beinhalten und die verwendeten Politikinstrumente bereits umfangreich diskutiert wurden (z. B. Michelsen/Mense, 2019 oder Sagner/Voigtländer, 2019). Wichtiger sind nach unserer Einschätzung grundsätzliche Fragen, welche die Ordnung und zukünftige Balance zwischen Markt und Staat betreffen. Beim Thema „Bauen“ geht es um die Grundsatzfrage, ob und in welchem Ausmaß die öffentliche Hand selbst preisgünstigen Wohnraum anbieten sollte und wie viel staatliche Förderung im Wohnungsbau angemessen ist. Beim „Modernisieren“ geht es um die Wahl des richtigen Policy-Mix aus marktbasierter und ordnungsrechtlicher Vorgaben, um die ambitionierten klimapolitischen Treibhausgas-Emissionsziele im Gebäudesektor zu erreichen. Beim „Kaufen“ geht es um Rahmenbedingungen für den Zugang breiter Bevölkerungsschichten zum selbstgenutzten Eigentum.

Bei der Bewertung des Koalitionsvertrags liegt unser Fokus zunächst auf einer Einordnung der Maßnahmen in einem Gesamtpaket. Dabei stellen wir vorrangig auf den nach unserer Einschätzung absehbaren Umsetzungserfolg ab, der aufgrund der nicht monetären Unterlegung vieler der kostspieligen Maßnahmen unrealistisch erscheinen lässt. Aus diesem Grund schließen wir alle drei Themenfelder dieses Gutachtens mit einem Katalog an Maßnahmen ab, die aus unserer Sicht die vorzuziehenden Alternativen darstellen.

2 Bauen

2.1 Ausgangslage – Stadt-Land-Disparitäten und zu geringe Bautätigkeit in Wachstumsräumen

Die Wohnungsmärkte sind in vielen Ballungszentren immer noch sehr angespannt. Zwar ist die Zuwanderung nach Deutschland und auch die Mobilität innerhalb Deutschlands aufgrund der Corona-Pandemie nach wie vor vermindert, doch der Mangel an Bautätigkeit in den letzten Jahren wirkt noch immer. Dabei ist zu beachten, dass zwischen den Regionen erhebliche Unterschiede bestehen und einige wachsende Großstädte in den letzten Jahren den Wohnungsbau erheblich vorantreiben konnten. So wurden beispielsweise in Hamburg im Zeitraum (2016–2020) 93 Prozent der benötigten Wohnungen gebaut, während bei dieser Quote in Köln nur 40 Prozent erreicht wurden (Henger/Voigtländer, 2021).

Die Gründe für die zu geringe Bautätigkeit sind vielfältig. Das zentrale Hemmnis ist die zu geringe Verfügbarkeit von Bauland (vgl. Baulandkommission, 2019). Hierbei muss man wissen, dass die Planungshoheit und das Recht, Bauland zu schaffen im Rahmen der Bauleitplanung bei den Städten und Gemeinden liegt. Schnell verfügbare Wohnungsbaureserven sind in Regionen mit seit längerer Zeit hohen Wohnungsbedarfen aufgebraucht und mittel- bis langfristige Reserven im Innen- als auch im Außenbereich werden zu langsam für eine

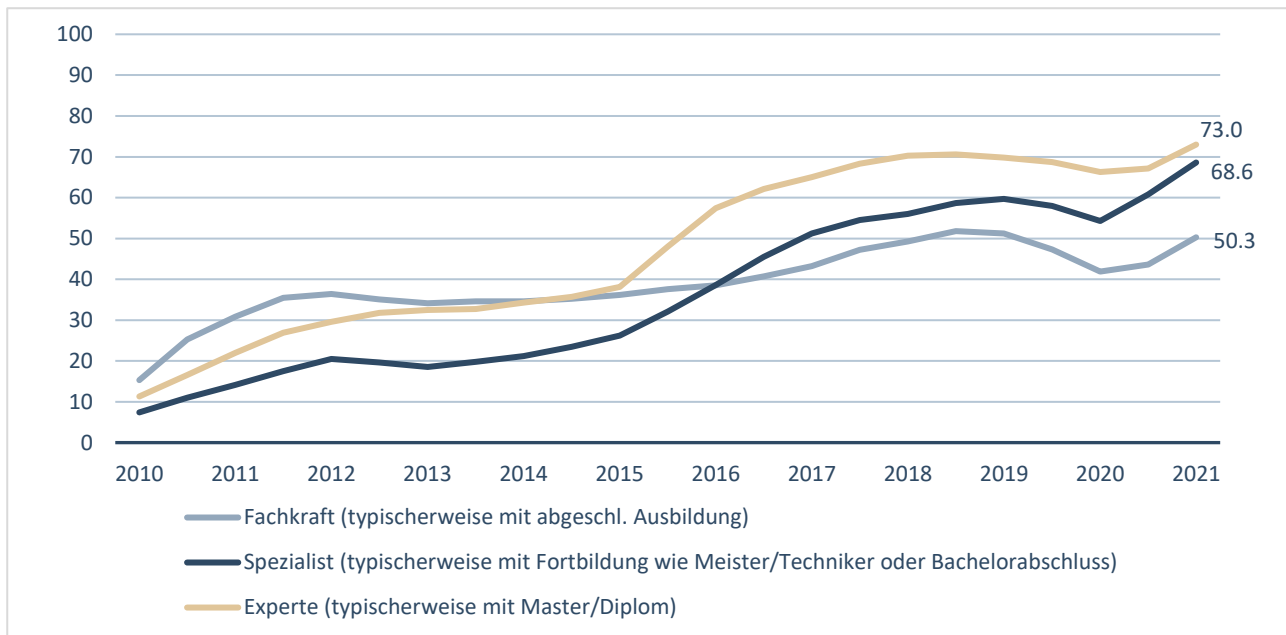
Bebauung vorbereitet. Daher mussten dort gerade in den letzten Jahren verstärkt Umlandgemeinden aktiv Bauland schaffen. In vielen Städten und Gemeinden treten jedoch vermehrt Widerstände auf, sodass städtebaulich wie auch sozial- und wohnungspolitisch gewünschte Projektentwicklungen immer häufiger nicht realisiert werden können. Die Widerstände gegen mehr Wohnungsbau sind dabei sowohl in den Kommunen als auch in der Bevölkerung zu finden. So wehren sich einige Städte und Gemeinden in den Speckgürteln gegen die Übernahme bestimmter überörtlicher Funktionen eines Großraums (z. B. Versorgung einkommensschwacher Haushalte). Weiterhin gibt es auch Kommunen, die schlichtweg die Folgekosten der Ausweisung neuer Stadtviertel fürchten, weil die Haushaltslage Investitionen in neue Schulen, Kindergärten und andere infrastrukturelle Maßnahmen nicht erlaubt. Oft treffen Städte und Gemeinden auf Widerstände innerhalb der Kommunen („Not in my backyard“), weil Bürger ökologische Bedenken haben (Versiegelung und Artenvielfalt), sozialschwache Haushalte in der direkten Nachbarschaft ablehnen oder den mit Neubauten verbundenen Lärm oder Verkehr fürchten. Dies gilt insbesondere für die Siedlungsbestände in Sanierungsgebieten, in denen neue Bebauungspläne zu erarbeiten sind, um Umbauten, Ersatzneubauten und Nachverdichtungen anzustoßen. Hierbei bestehen planungsrechtliche Hemmnisse beispielsweise beim Dachgeschossausbau oder bei der Umwandlung von Gewerbe- in Wohnnutzungen. Der Hauptgrund für die lange Dauer der Verfahren ist in der personellen Überlastung der Stadtplanungs- und Bauämter zu sehen, da das Personal in den letzten Jahren nicht adäquat an die gestiegenen Wohnungsbedarfe und Anforderungen angepasst wurde.

Die hohe Nachfrage im Wohnungsbau führt seit Jahren zu hohen Auftragseingängen bei den Wohnungsbaunternehmen. Das hat nicht nur steigende Baupreise zur Folge, sondern führt auch zu Verzögerungen beim Baubeginn sowie zu längeren Bauprozessen. Dies zeigt sich in den Fertigstellungsstatistiken durch verlängerte Bauzeiten. In Berlin etwa ist die Abwicklungsdauer (Zeit von der Genehmigung bis zur Fertigstellung) für Neubauten von 17 Monaten im Jahr 2011 auf 25 Monate im Jahr 2020 gestiegen (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2021). Wesentlich hierfür sind Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft, die wie viele andere Branchen unter Fachkräftemangel leidet. So liegt die Kapazitätsauslastung im Baugewerbe im Januar 2022 mit 80 Prozent auf hohem Niveau (ifo, 2022).

Abbildung 2-1 zeigt die Stellenüberhangsquote in 102 Bauberufen, also den Anteil an offenen Stellen, für die es keine passend qualifizierten Arbeitslosen gibt. Dabei wird deutlich, dass in der Baubranche bereits seit dem Jahr 2016 ein erheblicher Mangel an Personal besteht, der sich während der Corona-Pandemie 2020 nur kurzfristig verringert hat. Der Mangel steigt dabei mit der Höhe der Qualifikation an. Die Zahl der offenen Stellen, für die es keine passend qualifizierten Arbeitslosen gibt, liegt im Jahr 2021 bei 83.675. Besonders angespannt ist die Lage bei Bauelektrikern und im Segment Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik. Hier ist die Zahl der ausgeschriebenen Stellen fünfmal höher als die Zahl der entsprechend qualifizierten Arbeitslosen. Dies gilt ebenso für Fachkräfte mit akademischem Hintergrund im Hochbau. Das Bauhandwerk zählt damit zu den Branchen mit der größten Fachkräftelücke. Ähnlich viele unbesetzte Stellen wie im Segment Sanitär-, Heizungs-, und Klimatechnik (rund 13.000) finden sich zum Beispiel in der Altenpflege (über 17.000 Stellen), bereits deutlich weniger im IT-Segment (rund 8.000 Stellen für Experten). Insgesamt wurden im Dezember 2021 über 465.000 Stellen für qualifiziertes Personal nicht besetzt (Malin/Hickmann, 2022). Die erheblichen Engpässe bei Bauhandwerkern haben nicht nur Rückwirkungen auf den Neubau, sondern auch auf Sanierungen und Modernisierungen.

Abbildung 2-1: Erheblicher Personalmangel in der Bauwirtschaft

Stellenüberhangsquote in 102 Bauberufen (Hickmann/Malin, 2021); Anteil an offenen Stellen, für die es keine passend qualifizierten Arbeitslosen gibt, (gleitende) Jahresdurchschnitte, in Prozent



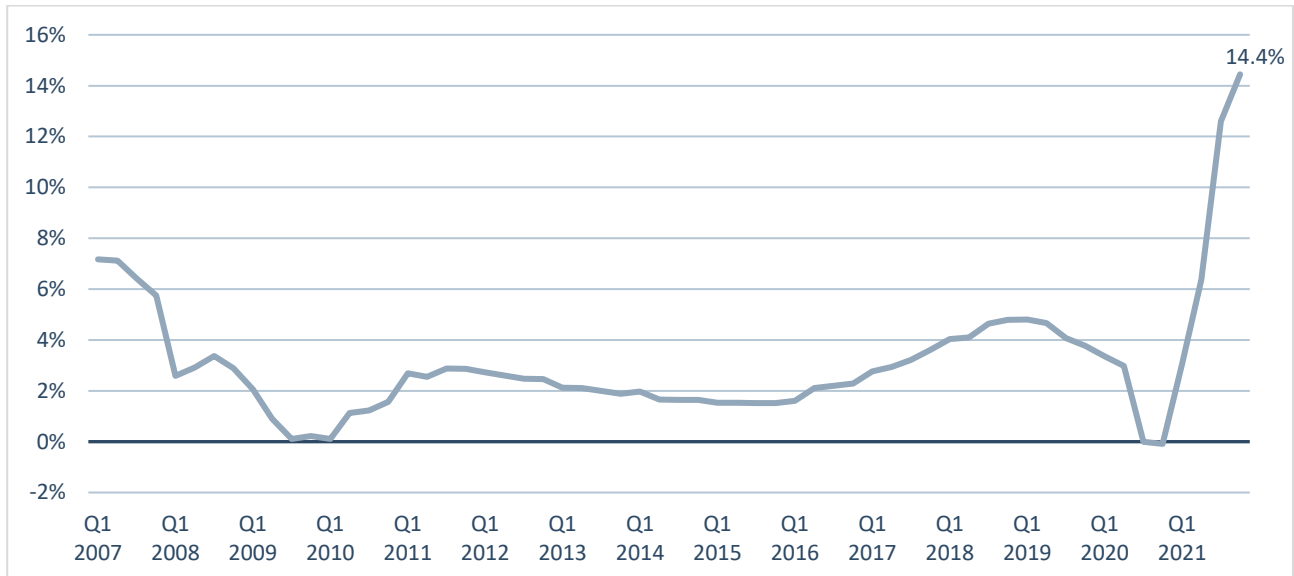
Quelle: KOFA-Berechnungen auf Basis von Daten der BA und des IAB, 2022; * Helfertätigkeiten, für die kein formaler Abschluss erforderlich ist, und Helfer/innen werden nicht berücksichtigt, obwohl sie mit 15,9 Prozent an allen SVB im Jahr 2020 die zweitgrößte Beschäftigtengruppe darstellen. Zeitreihenbruch: Zum Jahreswechsel 2020/2021 wurden Einzelberufe aus dem Engpassberuf Bau elektrik auf Fachkraftniveau dem Spezialistenniveau zugeordnet.

Längere Bauzeiten und auch höhere Löhne infolge knapperer Arbeitskräfte tragen ebenso zu höheren Neubaukosten bei, die eine weitere Herausforderung darstellen. Hohe Baukosten entstehen aktuell aber vor allem durch höhere Materialpreise sowie steigende Standards. Auffällig ist dabei, dass die Dynamik insbesondere in den letzten Jahren besonders groß ist. Während die durchschnittlichen Baukosten für Wohngebäude je m² zwischen 2000 und 2010 nur um 10,2 Prozent gestiegen sind (von 1.233 auf 1.359 Euro), lag der Anstieg zwischen 2010 und 2020 bei 41,3 Prozent (auf 1.920 Euro). Wie Abbildung 2-2 zeigt, sind die Baupreise seither nochmal deutlich aufgrund der robusten Nachfrage und der Lieferengpässe bei etlichen Baumaterialien während der Corona-Pandemie gestiegen. Neben den Baukosten haben auch die Preise für Bauland enorm angezogen. So zeigt der Preisindex für Bauland zwischen 2000 und 2010 einen Anstieg von insgesamt 11,7 Prozent an. Zwischen 2010 und 2020 haben sich diese dann ziemlich genau verdoppelt (Anstieg um 99,9 %).

Zu wenige Bauflächen, zu lange Verfahren und hohe Neubaukosten sind also die wesentlichen Herausforderungen, denen begegnet werden muss, um die Wohnraumversorgung in den Ballungszentren zu verbessern. Darüber hinaus muss jedoch auch die spezifische Lage ländlicher und strukturschwacher Regionen beachtet werden. Dort sind die Vorzeichen oft umgekehrt: Es steht reichlich Bauland zur Verfügung und das Problem besteht eher in einem Aufwuchs des Leerstands als im Wohnungsmangel (Henger/Voigtländer, 2021). Die Stadt-Land-Disparitäten haben in den letzten Jahren zugenommen.

Abbildung 2-2: Gestiegene Baukosten

Baupreisindex für Wohngebäude (Veränderungen zum Vorjahresquartal)



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2022

2.2 Lösungsvorschläge der Ampel-Koalition und deren Bewertung

Ein Kernziel der neuen Bundesregierung ist der Bau von 400.000 Wohnungen jährlich. Damit übersteigt die Zielvorgabe diejenige der alten Regierung noch einmal um 25.000 pro Jahr. Insgesamt ist dieses Ziel zu hoch angesetzt, nach Schätzungen des IW reicht eine Bautätigkeit von 308.000 Wohnungen jährlich bis 2025 (vgl. Henger/Voigtländer, 2021; Pestel, 2022). Wesentlich für diese Einschätzung ist die geringere erwartete Zuwanderung in den nächsten Jahren. Die Zuwanderung insbesondere zwischen 2015 und 2019 war exzeptionell hoch aufgrund verschiedener Sondereffekte, wie etwa der starken Flüchtlingswanderung, der neu eingeführten Freizügigkeit mit Bulgarien und Rumänien sowie aufgrund des starken Anstieges der Arbeitsnachfrage. Dauerhaft wird die Zuwanderung aber nicht so stark ausfallen (können), sondern sich eher wieder normalisieren. Wichtiger ist aber, dass es vor allem darauf ankommt, wo gebaut wird. Während der Wohnungsbaubedarf in den Großstädten und ihren Umlandgemeinden nach wie vor sehr hoch ist und teilweise sogar steigt, wird auch heute schon in vielen ländlichen oder strukturschwachen Räumen zu viel gebaut. Ein deutsches „Globalziel“ für den Wohnungsbau ist daher grundsätzlich wenig sinnvoll.

Darüber hinaus muss beachtet werden, dass für eine derartige Steigerung der Wohnungsbautätigkeit auch die personellen Kapazitäten in der Bauwirtschaft fehlen, wie schon im vorigen Abschnitt gezeigt wurde. Eine Ausweitung der Neubautätigkeit setzt folglich einen stärkeren Personalaufbau in der Bauwirtschaft voraus, der ohne noch deutlichere Lohnsteigerungen nicht möglich sein wird, was die Baukosten weiter befördert. Zudem ist zu bedenken, dass es eine Konkurrenz zwischen Neubau und Sanierung gibt, gerade mit Blick auf das Ausbaugewerbe. Oftmals ist der Neubau finanziell attraktiver, sodass es bei steigender Neubautätigkeit schwierig wird, die gesetzten Sanierungsziele zu erreichen. Umso wichtiger ist es, realistische Neubauziele zu setzen, um Fehlsteuerungen zu vermeiden.

Auch bezüglich der neu zu bauenden Sozialwohnungen gibt sich die Bundesregierung ein konkretes Ziel, hier sollen es 100.000 Wohnungen jährlich sein. Dieses Ziel ist noch ambitionierter als das Wohnungsbauziel insgesamt. Schließlich wurden im Jahr 2020 nur etwa 30.000 Sozialwohnungen gebaut (BMI/BBSR, 2021). Mit dem sehr ehrgeizigen Ziel soll der Bestand an Sozialwohnungen wieder erhöht werden, denn aufgrund des Auslaufens der Sozialbindungen hat sich dieser allein im Jahr 2020 um rund 26.000 Wohnungen reduziert (vgl. Tagesschau, 2021). Doch auch hier ist ein Globalziel nicht sinnvoll, da längst nicht alle Märkte angespannt sind. Hinzu kommt, dass Sozialwohnungen nicht die einzige Möglichkeit darstellen, bedürftige Haushalte zu unterstützen. Gerade das Wohngeld ist deutlich treffsicherer und damit auch effizienter (vgl. Clamor et al., 2011). Zudem existiert mit dem Erwerb von Belegungsrechten ein vielversprechender Ansatz mit enormem Potenzial, welches im Vergleich zur Neubauförderung viel stärker genutzt werden sollte. Bei Sozialwohnungen entstehen hingegen immer wieder Fehlbelegungen, da die Bedürftigkeit nur einmalig geprüft wird (Wissenschaftlicher Beirat, 2018). Daher wäre es sinnvoll, nicht nur neue Sozialwohnungen zu bauen, sondern etwa über kürzere Mietbindungen dafür zu sorgen, dass tatsächlich auch bedürftige Haushalte von den Förderungen profitieren (vgl. Sagner et al., 2020). Nicht zuletzt muss festgestellt werden, dass der Bau von Sozialwohnungen hohe Subventionen erfordert. Um tatsächlich 100.000 Sozialwohnungen zu erreichen, müssten laut Schätzungen des Pestel-Instituts (2022) – je nach Fördertiefe, Ausstattung und Gebäudestandard – allein für den Neubau von Sozialwohnungen bis zu 8,5 Milliarden Euro jährlich aufgewendet werden. Diese Mittel – sofern sie denn aufgrund der knappen Flächen abgerufen werden können (s.o.) – fehlen dann logischer Weise an anderer Stelle, um beispielsweise in die Infrastruktur für neue Stadtviertel zu fließen. Deutlich sinnvoller wären daher politische Zielvorgaben, die darauf fokussieren, einen Bestand an Sozialwohnungen aus einer Kombination von Belegungsrechten im Bestand und Neubau in einer Region dauerhaft zu sichern. Da bestimmte Bevölkerungsgruppen nur schwerlich an Wohnraum herankommen, ist es nämlich angemessen, dass ein gewisser Anteil an Wohnungen besteht, über den behördlich mit Wohnberechtigungsscheinen verfügt wird.

Unabhängig vom bundesweiten Wohnungsbauziel stellt sich die Frage, ob die richtigen Anreize und Maßnahmen geplant sind, um die Bautätigkeit in den Ballungszentren überhaupt zu steigern. Ein wesentlicher Ansatz der Bundesregierung besteht darin, die Prozesse zu beschleunigen und zu digitalisieren. So soll etwa serielles Bauen erleichtert werden, planungsrechtliche Restriktionen sollen abgebaut und Normen und Standards überprüft werden. Auch die Bauämter sollen digitalisiert werden. All diese Maßnahmen sind sinnvoll und überfällig. Digitale Bauämter können nicht nur produktiver arbeiten, weil etwa Vorprüfungen automatisiert werden, sondern sie bieten auch die Option, dass sich Bauämter gegenseitig helfen, etwa bei einem überraschenden Anstieg von Anträgen. Darüber hinaus ist eine Überprüfung der Normen und Standards dringend notwendig, um Kosteneinsparungspotenziale im Wohnungsbau zu heben (vgl. Sagner/Voigtländer, 2018). Allerdings kann die Bundesregierung diese Maßnahmen gar nicht umsetzen, sondern dies müssen Länderregierungen und Kommunen tun. Schon seit den 1970er Jahren wird über eine Vereinheitlichung der Landesbauordnungen diskutiert, bislang aber ohne Erfolg. Und auch die Digitalisierung der Bauämter ist kein neues Thema. Entsprechend wird es sehr darauf ankommen, ob entsprechende Kooperationen vereinbart werden können. Die Neuauflage eines Bündnisses für Wohnen kann ein Ansatz sein, um Widerstände in den föderalen Strukturen aufzubrechen, doch ob dies gelingt, wird vor allem von dem Einsatz des neuen Bauministeriums abhängen – hierzu lassen sich aber noch keine Aussagen treffen.

Möglicherweise wird aber darauf gesetzt, dass die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) selbst den Wohnungsbau voranbringt. Nach den Vorstellungen im Koalitionsvertrag werden die Handlungsmöglichkeiten der BImA deutlich erweitert, insbesondere soll sie in der Lage sein, künftig auch selbst zu bauen. Damit

könnte es einfacher werden, etwa in Ballungszentren größere Entwicklungen anzugehen, vor allem wenn die BImA auch die notwendige Infrastruktur erstellt. Eine Bundesanstalt hätte es hier leichter als private Akteure, Widerständen auf kommunaler Ebene zu begegnen. Dies in Kombination mit einem stärkeren Fokus auf gemeinwohlorientierte Projektentwickler in vielen Städten, welcher jetzt schon auszumachen ist, könnte zu einer Verdrängung privater Projektentwickler beitragen. Das ist kritisch zu sehen, zumal der Verzicht auf Gewinne oftmals nicht zu einer realen Kosteneinsparung führt, da die fehlende Gewinnaussicht mit mangelnden Anreizen an Kosteneinsparungen einhergehen kann. Insofern sollte die Entwicklung bei Bauflächenvergaben sorgsam beobachtet werden.

Insgesamt fehlt es in dem Koalitionsvertrag an Maßnahmen, um die Bauflächenknappheit zu überwinden. Die Nicht-Verlängerung des hochumstrittenen vereinfachten Verfahrens nach § 13b BauGB über das Jahr 2022 hinaus ist dabei zu begrüßen, da es nur für Baugebiete mit weniger als einem Hektar genutzt werden kann und kleinteilige Siedlungsentwicklung mit niedrigen Dichten im ländlichen Raum auch ohne substanzielle Wohnungsbedarfe befördert (UBA, 2020). Es fehlt jedoch nicht an kleinen Baugebieten im ländlichen Raum, sondern an städtebaulichen Großprojekten in wachsenden Ballungsräumen. Große neue Stadtquartiere haben den Vorteil, dass in ihnen unterschiedliche Gebäudetypen und Nutzungsarten kombiniert und diese verkehrstechnisch gut eingebunden werden können. Hierdurch ist es möglich, gezielt flächenschonende Entwicklungen anzustoßen und einen unkontrollierten Anstieg des Motorisierten Individualverkehrs (MIV) zu vermeiden (Henger et al., 2019). Gerade in diesem Punkt fehlt es an einer durchschlagenden Siedlungspolitik, die von der Raumordnung gesteuert wird. Der Bund sollte hier die überörtliche Landes- und Regionalplanung stärken und gezielt Haushaltsmittel (über einen Fonds oder Sonderprogramme) für die Entwicklung neuer Stadtquartiere und deren verkehrstechnische Anbindung einsetzen.

Tabelle 2-1: Übersicht „Bauen“: Ampel-Vorschläge und IW-Bewertung

Aspekte im Koalitionsvertrag	Bewertung des IW
Bau von 400.000 neuen Wohnungen pro Jahr, davon 100.000 öffentlich geförderte Wohnungen; hierfür Fortführung der finanziellen Unterstützung des Bundes für sozialen Wohnungsbau inklusive Eigenheimförderung & Erhöhung der Mittel (S. 88)	Das Ziel von 400.000 Wohnungen pro Jahr ist zu hoch angesetzt, nach dem IW-Wohnungsbedarfsmodell reichen 308.000 Wohnungen. Wichtiger als das bundesweite Ziel ist jedoch die regionale Bautätigkeit. Auch 100.000 Sozialwohnungen sind kaum zu stemmen, die dafür notwendigen Mittel könnten anderweitig besser eingesetzt werden.
Schließung des „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ mit allen wichtigen Akteuren; Plan einer neuen Wohngemeinnützigkeit mittels steuerlicher Förderung & Investitionszulagen (S. 88)	Der Dialog aller Akteure ist wichtig, um Kräfte zu bündeln und vor allem Widerständen zu begegnen. Eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit ist nicht zu empfehlen, da damit neue Ineffizienzen drohen.
Auflegung eines Bund-Länderprogramms für studentisches Wohnen, für junges Wohnen und Wohnen für Auszubildende (S. 88)	Das Verhältnis von Studierenden zu Wohnheimplätzen hat sich über die letzten Jahre deutlich verschlechtert. Auch für Auszubildende ist die Lage angespannt, insofern sind die Initiativen sinnvoll.
Einführung eines Bau-, Wohnkosten- und Klimachecks; Hilfe für Kommunen bei der Einführung eines Potenzialflächenregisters (S. 88)	Die Ausgestaltung bleibt vage und daher kaum beurteilbar, Potenzialflächenregister sind sinnvoll, die Verantwortung liegt aber bei den Kommunen.
Fortsetzen der Arbeit der Baukostensenkungskommission (S. 89)	Wichtig wäre vor allem die Vereinheitlichung und Überprüfung von Standards ohne Denkverbote.

<p>Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) (S. 89):</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Eingliederung von nicht bahnotwendigen Immobilien aus dem Bundeseisenbahnvermögen ■ mehr Freiheiten & Ermöglichung der Aufnahme von Krediten (BImA soll selbst investieren, bauen & kommunales Bauen unterstützen können) ■ Konzentration der Verantwortung für Planung, Bau & Betrieb der Bundesbauten & -liegenschaften 	<p>Nach den Vorstellungen im Koalitionsvertrag wird die BImA deutlich gestärkt. Sie wird nicht nur mehr Flächen verwalten, sondern soll auch selbst bauen und bewirtschaften. Ebenso wie die stärkere Fokussierung auf gemeinwohlorientierte Projektentwickler besteht die Gefahr eines Crowding-outs privater Projektentwickler.</p>
<p>Verstärkung des Einsatzes für altersgerechtes Wohnen & Barriereabbau: auskömmliches Aufstocken der Mittel für das KfW-Programm (S. 89)</p>	<p>Der Bedarf an altengerechten Wohnungen ist enorm, darüber hinaus werden Pflegeeinrichtungen entlastet, wenn Menschen länger in ihrem Zuhause leben können. Eine bessere Förderung von Umbauten ist daher wünschenswert.</p>
<p>Digitalisierung und Vereinfachung: Einführung von Typengenehmigungen bei seriellen und modularen Bauten; Überprüfung von Standards und Normen, um günstigeres Bauen zu ermöglichen; Digitalisierung aller Prozessen.</p>	<p>Sinnvolle Schritte, die die Bundesregierung aber nicht selbst umsetzen kann. Hierzu bedarf es der Koordination mit Bundesländern und Kommunen.</p>
<p>Novellierung des Baugesetzbuchs (S. 89)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Ziele: effektivere & unkompliziertere Anwendung der Instrumente; Stärkung von Klimaschutz & -anpassung, Gemeinwohlorientierung & Innenentwicklung; Mobilisierung zusätzlicher Bauflächen; weitere Beschleunigungen der Planungs- & Genehmigungsverfahren ■ Entfristung der entsprechenden Regelungen im Baulandmobilisierungsgesetz ■ Schaffung rechtlicher Grundlagen für vollständige Digitalisierung der Bauleitplanverfahren ■ Prüfung, ob sich aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 9.11.2021 zum gemeindlichen Vorkaufsrecht in Gebieten mit Erhaltungssatzung (Milieuschutzsatzung) gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt 	<p>Die Ziele, Verfahren zu beschleunigen, zu digitalisieren und weiteres Bauland zu mobilisieren, sind unstrittig. Die Umsetzung bleibt aber vage.</p> <p>Vor einer Entfristung der Maßnahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes sollten die Regelungen zunächst erprobt werden.</p> <p>Das Vorkaufsrecht der Kommunen stellt einen starken Eingriff in die Vertragsfreiheit dar. Insofern sollte eine Gesetzesinitiative wohlüberlegt werden.</p>
<p>Weiterentwicklung des Smart-City-Stufenplans, Stärkung des BIM (<i>Building Information Modeling</i>) Deutschland, Einrichten eines Smart-City Kompetenzzentrums (S. 92)</p>	<p>Die Ankündigungen unterstreichen die Ambition, die Digitalisierung des Bauens und Wohnens voranzutreiben.</p>
<p>Keine Verlängerung der Regelung des § 13b BauGB (S. 93)</p>	<p>§ 13b BauGB erlaubt die vereinfachte Ausweisung neuer Baugebiete mit weniger als einem Hektar Größe. Die Regelung fördert Fehlentwicklungen im ländlichen Raum und ist ungeeignet, einen Beitrag zur Reduzierung des Wohnungsmangels in den Ballungsräumen zu leisten.</p>
<p>Prüfung der Einführung eines Innenentwicklungsmaßnahmengebiets (S. 93)</p>	<p>Ein Innenentwicklungsmaßnahmengebiet kann Sanierungen und die Aufwertung von Stadtvierteln erleichtern.</p>

Quellen: Koalitionsvertrag von SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN, FDP vom 24.11.2021, „Bauen und Wohnen“ allgemein und Unterüberschriften „Digitalisierung und Vereinfachung“ und „Städtebau“; Institut der deutschen Wirtschaft

2.3 Vernachlässigte und alternative Lösungsvorschläge

Aufgrund der zunehmenden Stadt-Land-Disparitäten muss eine erfolgreiche Wohnungsbaupolitik nicht nur die Situation in den Wachstumsregionen in den Blick nehmen, sondern ebenso die Entwicklung in nicht-angespannten Märkten betrachten. Auch die Wohnungspolitik muss anstreben, zusammen mit der Regionalpolitik „gleichwertige Lebensverhältnisse“ in allen Regionen Deutschlands dauerhaft zu sichern. Da weiterhin viele Städte und Gemeinden mit rückläufiger Bevölkerung zu kämpfen haben, gilt es dort, das Hauptaugenmerk auf den Erhalt der Wohnungsbestände zu richten. Im Koalitionsvertrag ist hierzu kaum etwas zu finden. Der Wohnungsneubau in neu ausgewiesenen Standorten muss jedoch stark eingedämmt werden, da ansonsten die dort sinkenden Siedlungsdichten zu einer geringeren Auslastung der öffentlichen anschluss- und verkehrstechnischen Infrastruktur führen. Der zu hohe Flächenverbrauch ist und bleibt ein erhebliches Umweltproblem, welcher im System der deutschen Bauleitplanung mit einer weitreichenden Planungsautonomie der Kommunen stärker von der Politik thematisiert werden sollte. Das 30-Hektar-Ziel, das ursprünglich für das Jahr 2020 formuliert worden war, wurde bisher nicht erreicht. Jetzt gilt es, die Weichen zu stellen und die Themen Flächensparen und Klimaschutz zu verknüpfen. Das Instrument des Flächenzertifikatehandels (UBA, 2019) stellt hier eine sinnvolle Lösungsoption dar. Der mittlerweile erfolgreiche Europäische Emissionshandel steht dabei Pate und bietet die Chance, Flächensparen nicht nur planerisch, sondern auch marktwirtschaftlich zu steuern.

In Ballungszentren hingegen geht es vor allem darum, Anreize für die Ausweisung von Bauflächen zu setzen. Einige Kommunen erleben großen Widerstand ihrer Bürger, andere scheuen aufgrund angespannter Haushaltslagen den notwendigen Infrastrukturausbau, um nur zwei der Hemmnisse zu nennen. Eine finanzielle Förderung der Stadterweiterung – ähnlich den Mitteln für den Stadtumbau – könnte helfen, diese Hemmnisse zu überwinden. Dabei sollte sich die Bundesregierung zur Entwicklung neuer Stadtquartiere bekennen und es hier Städten und Gemeinden zusammen mit der Landes- und Raumplanung durch Bereitstellung von Mitteln erleichtern, diese zu entwickeln. Gerade Großstädte wie Berlin und München wachsen so stark, dass große neue Stadtviertel letztlich unumgänglich sind. Internationale Beispiele, wie etwa die Seestadt Aspern, zeigen, dass eine Stadterweiterung auch zur Erreichung ökologischer Ziele beitragen kann (vgl. Kraus, 2021). Das klare, auch regelmäßig öffentlich vorgetragene Bekenntnis zu solchen Projekten würde Entscheidungsträgern Rückenwind geben, um Widerstände vor Ort abzubauen.

3 Modernisieren

3.1 Ausgangslage – Ambitionierte Ziele und zu wenig Investitionen

In den letzten Jahren wurden die klimapolitischen Anstrengungen im Gebäudesektor enorm forciert. 2019 wurden mit dem „Bundesklimaschutzgesetz“ die Sektorenziele des „Klimaschutzplan 2030“ (aus dem Jahr 2016) gesetzlich festgeschrieben. Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 wurden die Minderungsziele verschärft und für den Zeitraum nach 2030 konkretisiert (Bundesregierung, 2021). Der Wohngebäudesektor muss nach dem verschärften Klimaschutzgesetz seine direkten Emissionen bis 2030 auf 67 Millionen Tonnen Kohlendioxid-Äquivalente senken. Das entspricht einer Reduzierung um 68 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 (209 Mio. Tonnen). 2020 wurde die maximal zulässige Jahresemissionsmenge von 118 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten mit 120 Millionen Tonnen überschritten (UBA, 2021). Für 2021 wird von einem Anstieg auf 125 Millionen Tonnen ausgegangen (Agora, 2021). Die Gründe für den erwarteten Anstieg liegen neben den allgemeinen Rahmenbedingungen und Witterungseinflüssen darin,

dass die Emissionen im Gebäudesektor aufgrund der Corona-Pandemie im Jahr 2020 zunächst leicht zurückgingen und sich 2021 wieder „normalisiert“ haben.

Das Ende 2019 beschlossene „Klimaschutzprogramm 2030“ („Klimapaket“) beschreibt die für die Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen und führte Anfang 2021 zur Einführung der CO₂-Bepreisung, die neben dem Gebäudesektor auch den Sektor Verkehr außerhalb des EU-Emissionshandelssystems (EU-ETS) umfasst (BMU, 2019). Die CO₂-Bepreisung wurde im Rahmen eines nationalen Emissionshandelssystems (nEHS) etabliert, das die Emissionen im Gebäude- und Verkehrssektor aus der Verbrennung fossiler Brenn- und Kraftstoffe (insbesondere Heizöl, Flüssiggas, Erdgas, Kohle, Benzin, Diesel) erfasst. Festgelegt wurde ein verbindlicher Preispfad, der von 25 Euro/Tonne CO₂ (2021) auf 55 Euro/Tonne CO₂ im Jahr 2025 steigt. Mit der CO₂-Bepreisung gehen insbesondere Mehrbelastungen für die Nutzer einher.

Die aktuelle Modernisierungsgeschwindigkeit ist in Deutschland zu niedrig, um die klimapolitischen Ziele bis 2030 und 2045 zu erreichen. Nach den aktuellen Schätzungen werden jährlich rund 1 Prozent der Wohnungen durch Dämmmaßnahmen energetisch modernisiert und jährlich 3 Prozent der Wohnungen mit neuen effizienteren Heizungsanlagen ausgestattet (Walberg/Gniechwitz, 2016; Cischinsky/Diefenbach, 2018). Um die klimapolitischen Ziele erreichen zu können, wird jedoch eine mindestens doppelt so hohe Modernisierungsrate erforderlich sein, bei der durch die durchgeführten Maßnahmen zudem auch höhere Effizienzstandards als bisher erreicht werden (Agora, 2021). Um die Modernisierungsgeschwindigkeit entsprechend dem Zielpfad bis 2030 (nach altem Klimaschutzgesetz 2019) zu erhöhen, sind zusätzliche energiebedingte Mehrkosten bis zu 24 Milliarden Euro pro Jahr erforderlich, von denen nur rund die Hälfte durch Energieeinsparungen wieder reingeholt werden (Bienert, 2020).

3.2 Lösungsvorschläge der Ampel-Koalition und deren Bewertung

Die Ampel-Regierung formuliert eine Reihe von Maßnahmen, die bei einer tatsächlichen Umsetzung starke Auswirkungen auf die Gebäudeeigentümer, die Mietenden im Bestand und im Neubau haben werden. Vor dem Hintergrund des beschriebenen unerreichten Sektorenziels drängt die Zeit enorm. Es ist zu erwarten, dass ein massiver Handlungsdruck entstehen wird, wenn der Bericht über die Emissionswerte der Sektoren für das Jahr 2021 im März 2022 vom Umweltbundesamt vorgelegt wird, insbesondere wenn die Emissionen im Gebäudesektor wie erwartet auf 125 Millionen Tonnen CO₂ ansteigen (Agora, 2021). Diesen Druck antizipierend spricht der Koalitionsvertrag von einem „Klimaschutzsofortprogramm“, welches nach dem Auslaufen der KfW-55-Förderung (zum 31.1.2022) umgesetzt werden soll. In diesem Sofortprogramm soll die Förderung im Neubau neu justiert werden („besonderem Fokus auf THG-Emissionen“) und das Gebäudeenergiegesetz (GEG) reformiert werden. Die Maßnahmen des Sofortprogramms haben aber zwei sehr grundsätzliche Probleme: Erstens fokussieren die Maßnahmen zu sehr auf Neubauten, obwohl die drängendsten Probleme mit den größten Einsparpotenzialen im Bestand liegen (Die auf die Wohn- und Nutzfläche bezogene Neubauquote lag in den letzten Jahren jeweils unter 0,7 %/a.). Zweitens sollen wichtige Änderungen (wie im GEG erst ab 2024) umgesetzt werden, sodass sie keine effektiven Emissionsreduzierung mehr für die Jahre 2022 und 2023 auslösen.

Es sind Maßnahmen erforderlich, die sofort beziehungsweise deutlich früher als zum angekündigten Jahr 2024 wirken. Daher ist zu erwarten, dass es zu einer enormen Stärkung der bestehenden Förderprogramme im Rahmen der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) kommen wird. Der Imageschaden und Vertrauensverlust, der durch den kurzfristigen Antrags- und Zusageabbruch der KfW-Förderungen am 24.1.2022

entstanden ist (KfW, 2022), wird hierdurch sicherlich nur teilweise wieder aufgefangen werden können. Eine gestärkte Förderung wird zwar effektiv sein, ist jedoch auch teuer und führt zu Mitnahmeeffekten. Wichtig ist vor diesem Hintergrund insbesondere, die Anreizsituation für die Gebäudeeigentümer und Investoren in den Blick zu nehmen und gezielt zu verbessern (s. u.). Aufgrund der unbefriedigenden Erfahrungen aus den letzten Jahren reicht es nicht aus, die BEG-Fördersätze zu erhöhen. Die neue Förderstrategie muss sich langfristig ausrichten und mit den ordnungsrechtlich steigenden Standards im GEG auch ihre Mindeststandards stetig anpassen und mit klaren zeitlichen Fristen versehen.

Hauptaugenmerk muss dabei auf den vermieteten Bestand gelenkt werden. Hier kündigt der Koalitionsvertrag an, den Umstieg auf eine Teilwarmmiete und Reformoptionen der Modernisierungsumlage zu prüfen. Das wird jedoch nicht reichen. Es ist vielmehr ein neuer und ganzheitlicher Ansatz zu suchen, der die Themenfelder Mieterhöhungsrecht, Aufteilung der CO₂-Bepreisung zwischen Vermietenden und Mietenden sowie die Förderung abdeckt. Da sich ein ganzheitlicher Ansatz nicht schnell umsetzen lässt, sollten die jetzigen drängendsten Probleme beseitigt werden. Vorschläge hierzu (z. B. eine Nicht-Anrechnung von Drittmitteln bei der Modernisierungsumlage) finden sich in Henger et al. (2021). Der Umstieg auf ein Teilwarmmietenkonzept kann zur Verbesserung der Anreizsituation nur einen kleinen Beitrag leisten und ist insgesamt von eher untergeordneter Bedeutung. Es bedeutet, dass ein Teil der Heizkosten in die fixe Vertragsmiete überführt wird, damit Vermietende einen Anreiz zur Verringerung von Heizenergie haben (Klinski et al., 2021). Nachteil ist jedoch, dass Mietende dann einen geringen finanziellen Anreiz zum Heizenergiesparen haben und die Gestaltungsvarianten bei der Aufteilung der Heizkosten (z. B. in fixe und variable Anteile) sehr groß ist und noch ausgearbeitet und politisch umgesetzt werden muss.

In der Bedeutung wichtiger als der Umstieg auf eine Teilwarmmiete ist die Einführung einer steuerlichen Förderung für Vermietende als zweite Säule. Derzeit können Investitionen für energetische Modernisierungsmaßnahmen nicht als sofort abziehbarer Aufwand steuermindernd berücksichtigt werden, sondern müssen über 50 Jahre abgeschrieben werden. Für Selbstnutzer wird seit dem 1.1.2020 eine umfassende steuerliche Förderung gewährt. Die Förderung beläuft sich auf 20 Prozent der Aufwendungen und wird einkommensunabhängig als Steuerabzug über drei Jahre gemäß § 35c EstG vorgenommen. Private Kleinvermieter und gewerbliche Anbieter von Wohnungen sollten jedoch auch gefördert werden, etwa indem sie verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten erhalten, beispielsweise in Höhe von jährlich 10 Prozent der Aufwendungen, so wie es im Jahr 2011 vom Bundestag beschlossen wurde, aber am Widerstand der Länder scheiterte.

Die Aufteilung der Kosten aus der CO₂-Bepreisung zwischen Vermietenden und Mietenden ist aufgrund des Verursacherprinzips denkbar. Aktuell tragen die Mietenden die Kosten der CO₂-Bepreisung allein, obwohl Vermietende durch Investitionsentscheidungen bezüglich Wärmedämmung und Heizungsanlage maßgeblich über die Wärmebedarf mitentscheiden. Andererseits sind es auch Mietende, die Modernisierungen ablehnen, wenn Mehrbelastungen drohen, etwa weil Energieeinsparungen geringer ausfallen als die Mieterhöhungen. Mietende könnten, sofern sie weiterhin den CO₂-Preis alleine tragen, auf alternativem Weg entlastet werden, wie beispielweise durch eine schnellere Abschaffung der EEG-Umlage, die Einführung eines Klimabonus oder die Einführung einer Heizkostenkomponente im Wohngeld (s. u.).

Die Teilung der Kosten für die CO₂-Bepreisung soll gemäß Koalitionsvertrag entweder in einem Stufenmodell nach Gebäudeenergieklassen umgesetzt werden, so wie es von der dena skizziert worden ist (dena, 2021). Der Vorschlag ist im Grunde sinnvoll, da je nach Effizienzklasse die (Haupt-)Verursacher von Emissionen unterschiedlich sind. Wie eine aktuelle Befragung zeigt, ist die Aufteilung des CO₂-Preises nach Effizienzstandard

auch der von der Bevölkerung favorisierte Weg, sowohl für Vermietende (Zustimmung: 43 %) als auch für Mietende (Zustimmung: 53 %) (Fronde et al., 2022). Das Problem dieses Modells stellt jedoch der Nachweis der Effizienzklasse dar. Da sich die Energieausweise in Deutschland auch auf den Energieverbrauch beziehen dürfen, fehlt ein flächendeckender Nachweis. Der Koalitionsvertrag besagt daher, dass, wenn es nicht gelingt, ein rechtlich tragfähiges und praktikables Nachweisverfahren zu finden, die CO₂-Kosten ab dem 1.6.2022 hälftig zwischen Vermietenden und Mietenden geteilt werden sollen. Wir gehen davon aus, dass kein rechtssicherer Nachweis auf die Schnelle vorgelegt werden kann, da Erfahrungen aus Gutachten zur Prüfung ähnlicher Nachweise wie beispielsweise bei der Umsetzung einer Klimakomponente im Wohngeld (BBSR, 2019) zeigen, wie hoch die Anforderungen an diese Nachweise sind und wie wenig die aktuellen Energieausweise diese Anforderungen erfüllen. Das Fehlen aussagekräftiger Energieausweise ist eines der größten Ärgernisse. Hierdurch ist nicht nur die Markttransparenz eingetrübt mit der Folge, dass sich bis heute Energieeffizienzkriterien nicht als wichtige Gebäudeeigenschaft im Wettbewerb etablieren konnten und der Markt seine Lenkungenfunktionen ausüben kann. Zweites Ärgernis ist, dass zielgenaue und anreizverbessernde Politikmaßnahmen nicht umgesetzt werden können (z. B. Klimakomponente Wohngeld, Einführung Stufenmodell nach Gebäudeenergieklassen bei CO₂-Bepreisung). Der Druck tätig zu werden, wird hier in den nächsten Jahren vollkommen zu Recht steigen, da beispielsweise auch die überarbeitete EU-Gebäuderichtlinie (EPBD, 2021) fordert, dass bis 2033 15 Prozent der Gebäude mit der schlechtesten Energieeffizienz energetisch modernisiert werden müssen. Im Koalitionsvertrag fehlt das Bekenntnis zur Einführung eines flächendeckenden und aussagekräftigen, das heißt auf Grundlage des Bedarfs ermittelten Energieausweises. Die im Koalitionsvertrag angekündigte „breite, systematische Nutzung von Sanierungsfahrplänen“ (von denen Energieausweise ein Teil sein sollten) ist richtig, aber vor dem Hintergrund der geringen Markttransparenz und der Herausforderungen nicht ausreichend. Auch richtig ist die Einführung eines digitalen Gebäuderessourcenpasses, der die gesamte Klimabilanz eines Gebäudes berücksichtigt. Die Ampel-Koalition muss jedoch „größer“ denken und einen neuen Energieausweis auch im Markt fest etablieren, sodass er von einer breiten Basis des Unternehmertums und der Bevölkerung mitgetragen wird. Wichtig ist hierbei die Entwicklung und Etablierung von Messmethoden, mit denen sich Einsparungen des Energiebedarfs standardisiert ermitteln und bewerten lassen.

Die Anpassung des GEG an höhere Effizienzstandards ist vor dem Ziel eines klimaneutralen Gebäudebestandes bis 2045 folgerichtig und zudem durch EU-Vorgaben im Rahmen des „Fit for 55“-Reformpaketes (EPBD – Energy Performance of Buildings Directive, RED – Renewable Energy Directive, EED – Energy Efficiency Directive) geboten. Nach dem Stopp der KfW-Förderungen am 24.1.2021 werden sich die Diskussionen um die Frage, „was“ gefördert wird, in den nächsten Monaten intensivieren. Die im Koalitionsvertrag angekündigte Neujustierung der Fördersystematik mit einem besonderen Fokus auf THG-Emissionen ist dabei überfällig. Die zentrale politische Herausforderung wird hierbei darin bestehen, dass durch die höheren Anforderungen die Kosten nicht zu sehr steigen. Es droht, dass die zukünftig höheren ordnungsrechtlich geforderten Mindeststandard die Wohnungsbauziele konterkarieren. Angesichts der Corona-Krise, der stark gestiegenen Baukosten und des Wechsels der Regierung wurde die BEG-Förderung nicht rechtzeitig neu justiert. Künftig müssen die Förderprogramme eine längerfristige Perspektive einnehmen. Die Fördergelder müssen dabei gezielter eingesetzt werden, um möglichst viele Emissionen einzusparen. Dabei geht es einerseits um eine stärkere Fokussierung auf die Förderung von Bestandsmaßnahmen. Andererseits geht es um die Frage der ordnungsrechtlichen Standards im GEG beim Neubau und bei wesentlichen Ausbauten, Umbauten und Erweiterungen von Bestandsgebäuden. Die Erfahrungen mit den Programmen zeigen, dass insbesondere die Programme der niederschweligen Effizienzstandards (wie z. B. der EH 100 im Bestand oder EH 55 im Neubau) stark nachgefragt werden, während höhere Standards kaum in Anspruch genommen werden. Mit diesen

niederschwelligen Förderungen werden zudem deutliche Einsparungen erreicht. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die niederschwelligen Dämmstandards insbesondere im Bestand zuzulassen. Steuerliche Förderung können wie oben beschrieben entscheidende Impulse setzen und ganz allgemein Investitionsentscheidungen mehr in Richtung Klimaschutzmaßnahmen lenken. Das liegt speziell daran, dass nach Bundeshaushaltsordnung (BHO) nichts mit Förderprogrammen subventioniert werden darf, was ordnungsrechtlich vorgeschrieben ist. Bei der Ausgestaltung einer steuerlichen Förderung bestehen hier viel mehr Freiheitsgrade, die dafür genutzt werden, langfristige und damit planungssichere Rahmenbedingungen für Gebäudeeigentümer zu schaffen. Eine allgemeine Stärkung von Effizienzmaßnahmen auch mit soliden, eher niederschwelligen Dämmstandards, die zu einem Wärmebedarf von 100 kWh/m² führen, ist vor allem auch deswegen sinnvoll, weil diese in der Regel einen wirtschaftlichen Umstieg von fossilen Energieträgern auf Wärmepumpen und erneuerbare Energien mit niedrigen Vorlauftemperaturen zulassen. Die allgemeine stärkere Fokussierung der Förderungen auf THG-Emissionen und den Einsatz nicht-fossiler Energieträger ist zu begrüßen. Bei der Reform des GEG ist im Neubau noch offen, was der 65 %-Mindestanteil an erneuerbaren Energien konkret bedeuten wird. Sicher ist, dass er den Einsatz von Wärmepumpen enorm befördern wird. Auch im Bestand sind die Pläne im Koalitionsvertrag insgesamt folgerichtig.

Tabelle 3-1: Übersicht „Modernisieren“: Ampel-Vorschläge und IW-Bewertung

Aspekte im Koalitionsvertrag	Bewertung des IW
<p>Pläne im Rahmen des Klimaschutzsofortprogramms nach Auslaufen der Neubauförderung für den KfW-Effizienzhausstandard 55 (EH 55) (S. 90):</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Einführung eines Förderprogramms für den Wohnungsneubau mit besonderem Fokus auf THG-Emissionen pro m² Wohnfläche ■ Änderung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG): zum 1. Januar 2025 soll jede neu eingebaute Heizung auf der Basis von 65 % erneuerbarer Energien betrieben werden; zum 1. Januar 2024 werden für wesentliche Ausbauten, Umbauten und Erweiterungen von Bestandsgebäuden im GEG die Standards so angepasst, dass die auszutauschenden Teile dem EH 70 entsprechen; im GEG werden die Neubau-Standards zum 1. Januar 2025 an den KfW-EH 40 angeglichen. Daneben können im Rahmen der Innovationsklausel gleichwertige, dem Ziel der THG-Emissionsreduzierung folgende Maßnahmen eingesetzt werden. 	<p>Ehrgeiziger Zeitplan, da EH 55-Förderung im Januar 2022 ausgelaufen ist. Die stärkere Ausrichtung an THG-Emissionen ist sinnvoll, da so die Förderungen stringenter mit Zielfunktion verknüpft werden.</p> <p>Bei der Reform des GEG ist die große Herausforderung, dass durch die steigenden Anforderungen die Kosten nicht zu sehr steigen. Mindeststandards sind nicht förderfähig. Es droht daher, dass die Baukosten für Neubaumaßnahmen sich zu schnell verteuern und damit die Wohnungsbauziele von 400.000 Wohnungen konterkariert werden. Wichtig sind daher die steuerlichen Anreize für Effizienzmaßnahmen im Bestand und allgemein bessere Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau (Kapitel 2) und die Eigentumsbildung (Kapitel 4).</p>
<p>Aufgreifen der mit der Wohnungswirtschaft begonnenen Innovationspartnerschaft & Fortschreibung des Quartieransatzes & der Innovationsklausel (S. 90)</p>	<p>Austausch der Politik mit den Akteuren der Wirtschaft ist richtig und wichtig.</p>
<p>Anheben der linearen Abschreibung für Neubau von Wohnungen von 2 % auf 3 % unter Beachtung der unterschiedlichen Effekte auf verschiedene Bauherren (S. 90)</p>	<p>Aufgrund des realen Werteverzehrs eine grundsätzlich sinnvolle Maßnahme, die jedoch vor dem Hintergrund des knappen Angebots an Flächen zu Preissteigerungen und Mitnahmeeffekten auf Seiten der Baufirmen führen wird. Deutlich zielgenauer wäre eine steuerliche Förderung energetischer Maßnahmen für Vermietende. Eine</p>

	Anhebung auf 3 Prozent sollte in einer konjunkturellen Bust-Phase erfolgen.
Einführung eines digitalen Gebäuderessourcenpasses; Auferlegung einer nationalen Holzbau-, Leichtbau- & Rohstoffstrategie; Erleichterung des Marktzutritts & der Zulassungen für innovative Materialien, Technologien & Start-ups (S. 90)	Sinnvolle Maßnahme zur Markttransparenz, da Ressourceneffizienz und die THG-Emissionen der „grauen Energie“ eine sehr hohe Bedeutung haben.
Unterstützung der Vorschläge der EU-Kommission im Gebäudesektor in den Verhandlungen über das EU-Programm „Fit for 55“ (S. 91)	Das ist erforderlich.
<p>Mieter-Vermieter-Dilemma (S. 90-91):</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Prüfung einer schnelleren Umstellung auf die Teilwärmiete, im Zuge derer die Modernisierungsumlage für energetische Maßnahmen in diesem System aufgehen wird ■ Ziel der fairen Teilung des zusätzlich zu den Heizkosten zu zahlenden CO₂-Preises zwischen Vermietern & Mietern: Einführung eines Stufenmodells nach Gebäudeenergieklassen zum 01.6.2022, welches die Umlage des CO₂-Preises nach BEHG regelt (bei zeitlichem Misslingen hälftige Teilung der erhöhten Kosten) 	Durch eine Umstellung auf die Teilwärmiete, kann die Anreizsituation für Vermietende für mehr Effizienzmaßnahmen verbessert werden, ohne große Fehlanreize beim Heizen auf Seiten der Mietenden auszulösen. Teilwärmietenkonzepte können jedoch nicht die Verringerung der Anreize aus einer angedachten Abschaffung der Modernisierungsumlage ausgleichen. Hier ist ein ganzheitlicher Ansatz zu suchen, der sich jedoch nicht schnell umsetzen lässt. Daher sollten als schnelle Maßnahme die Probleme der jetzigen Modernisierungsumlage beseitigt werden (insbes. Anrechnung Förderung, siehe Henger et al., 2021). Das Stufenmodell nach Gebäudeenergieklassen dürfte nach den Erfahrungen bei der Einführung einer Klimakomponente scheitern, solange der politische Wille fehlt, die Anforderungen an die Energieausweise grundsätzlich zu verbessern.
Anstreben einer breiten, systematischen Nutzung von Sanierungsfahrplänen, kostenlos z. B. für Wohnungseigentumsgemeinschaften & bei Kauf eines Gebäudes (S. 91)	Sinnvoller Vorschlag, der jedoch auf alle Gebäude ausgeweitet werden müsste, um nennenswerte Zielbeträge zu erreichen.
<p>Vorantreiben von seriellem Sanieren (S. 91):</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Fortführung & Ausweitung des Förderprogramms innerhalb des BEG ■ Weiterentwicklung von seriellem & modularem Bauen innerhalb des Forschungsprogramms „Zukunft Bau“, z. B. nach niederländischem Energiesprung-Prinzip ■ Identifizierung & Beseitigung bauplanungs- & bauordnungsrechtlicher Hürden 	Hier reicht die Innovationskraft des Marktes eigentlich aus und erfordert keine großen Markteingriffe und Förderungen. Wichtig ist jedoch, dass die Vorgaben im Wohnungsbau die Innovationen nicht behindern.
Verbesserung, Vereinheitlichung & Digitalisierung des Gebäudeenergieausweises (S. 91)	Sehr wichtiger Punkt, um die Markttransparenz zu erhöhen und Politikmaßnahmen umsetzen zu können (z. B. Klimakomponente Wohngeld, Einführung Stufenmodell nach Gebäudeenergieklassen bei CO ₂ -Bepreisung)
Prüfung der Erstellung eines digitalen Gebäudeenergiekatasters (S. 91)	Das Monitoring der Energiewende erfordert mehr Informationen. Das kann auf verschiedenen Wegen erfolgen, bspw. auch im Rahmen eines Zensus oder breit

	angelegten Forschungsvorhabens.
Stärkung des Wohngeldes, Einführung einer Klimakomponente & kurzfristig einmaliger erhöhter Heizkostenzuschuss (S. 91)	Sehr sinnvoll, um zielgenau einkommensschwache Haushalte mit hohen Wohnkosten und Heizkosten zu unterstützen.

Quellen: Koalitionsvertrag von SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN, FDP vom 24.11.2021, Unterüberschrift „Klimaschutz im Gebäudebereich“; Institut der deutschen Wirtschaft

Die Anhebung der linearen Abschreibung von zwei auf drei Prozent im Wohnungsbau lehnen wir zum jetzigen Zeitpunkt ab. Offensichtlich wurden hier Forderungen der FDP aufgegriffen, um Anreize für Vermietende zur energetischen Gebäudesanierungen zu setzen. Dies ist nicht grundsätzlich falsch, jedoch aktuell nicht opportun. Vor dem Hintergrund der hohen Auslastung des Baugewerbes und des knappen Angebots von Flächen wird diese Maßnahme zum jetzigen Zeitpunkt vor allem zu Preissteigerungen und Mitnahmeeffekten führen. Deutlich zielgenauer wäre eine steuerliche Förderung energetischer Maßnahmen für Vermietende, die jedoch von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und der SPD abgelehnt werden. Dies ist aber ein großer strategischer Fehler. Die Erkenntnisse der letzten Jahre zeigen, dass die finanziellen Anreize für Vermietende zu gering sind, gleichzeitig aber die Modernisierungsumlage Mietende nicht vor unverhältnismäßigen (nicht-energetischen) Modernisierungen schützt.

3.3 Zentrale Empfehlungen zur erfolgreichen Energiewende im Gebäudesektor

Die Bewertung der Klimapolitik der letzten Bundesregierungen fällt unterdurchschnittlich aus. Nach Jahren halbherziger Reformbemühungen der Regierungen Merkel III (2013–2018) und Merkel IV (2018–2021) kam es mit dem „Klimapaket“ Ende 2019 endlich zu einer Dynamik beim Klimaschutz im Gebäudebestand. Den seither benannten Zielen fehlt es jedoch an einer schlüssigen Umsetzungsstrategie, die mit gut aufeinander abgestimmten Instrumenten auskommt und den Gebäudeeigentümern langfristig verbindliche Rahmenbedingungen für mehr Investitionen setzt. Der hinsichtlich der zu geringen Modernisierungsgeschwindigkeit klar belegbare geringe Erfolg bisheriger Bemühungen sollte Anlass genug sein, auch über neue Wege nachzudenken. Es gilt die vielen Inkonsistenzen existierender Instrumente abzubauen (Berneiser et al., 2021). Die Ampel-Regierung hat eine große Chance für einen Neuanfang. Dabei sollte sich klar an den Kriterien Einfachheit, Transparenz, Planungssicherheit und Technologieoffenheit orientiert werden. Mit Ineffizienzen und inkonsistenten Politikmaßnahmen werden sich die zu Recht ehrgeizigen Reduktionsziele nicht erreichen lassen.

Aus Sicht der Autoren sollte sich die Politik auf eine verlässliche und sozialverträgliche Fortführung der CO₂-Bepreisung konzentrieren. Mit dem Klimapaket wurde zu Beginn des Jahres 2021 der Einstieg in eine zunehmende CO₂-Bepreisung begonnen und die Bepreisung bis 2025 festgelegt. In einer Gesamtstrategie für eine erfolgreiche Wärmewende sollte eine CO₂-Bepreisung noch weiter in den Mittelpunkt gerückt werden. In der Legislatur muss über die Zeit nach 2025 entschieden werden. Ein über die Sektoren hinweg einheitlicher und langfristig kalkulierbarer CO₂-Preis ermöglicht es den Gebäudeeigentümern und Investoren, ihre Entscheidung auf Grundlage ihrer Vorstellungen und Marktinformationen an einer klimafreundlichen Politik auszurichten. Ein sicherer Rechtsrahmen ist wichtig, da die Gebäudeeigentümer langfristige Investitionsentscheidungen treffen und der Gebäudesektor mit einem Sanierungszyklus von typischer Weise 20 bis 30 Jahren gekennzeichnet ist. Hinzu kommt, dass der Wohnungsmarkt eine hohe Mietquote von ca. 55 Prozent aufweist, mit dem Problem, dass dort die Investoren (Vermietende) und die unmittelbaren Profiteure (Mietende) von Effizienzmaßnahmen auseinanderfallen (Vermieter-Mieter-Dilemma). Bei der Höhe der CO₂-Bepreisung muss entsprechend stets die Sozialverträglichkeit im Blick behalten werden, sodass keine

unverhältnismäßigen Mehrbelastungen für die Mietenden auftreten. Die schnelle Abschaffung der EEG-Umlage ist hierbei überfällig. Das Wohngeld muss zudem Mehrbelastungen durch gezielte Reformen wie die Wiedereinführung der Heizkostenkomponente auffangen, sodass einkommensschwache Mieterhaushalte nicht überbordend belastet werden (Henger et al., 2022).

Um mehr Investitionen anzustoßen, müssen die Förderprogramme „Bundesförderung für effiziente Gebäude“ (BEG) weiter verstetigt und gestärkt werden. So besteht nach Bienert (2020) eine Förderlücke in Höhe von bis zu 36 Milliarden Euro pro Jahr unter Berücksichtigung von zusätzlichen Instandhaltungskosten (bei höheren Standards) und der damit verbundenen Energieeinsparungen. Diese Lücke gilt es durch mehr Fördermittel und der beschriebenen sozialverträglichen Fortführung der CO₂-Bepreisung zu schließen. Zur Förderung gehört auch die Einführung einer steuerlichen Förderung im Mietwohnungsbau als ergänzende Säule. Seit Beginn des Jahres 2020 besteht neben den etablierten Förderprogrammen eine steuerliche Förderung für selbstnutzende Gebäudeeigentümer die einkommensunabhängig 20 Prozent der Kosten durch einen Steuerabzug übernimmt. Es fehlt jedoch eine Förderung für Vermietende, die beispielweise über erhöhte Abschreibungsmöglichkeiten starke Anreize für Sanierungen auf einen möglichst hohen Effizienzhausstandard setzt.

Das Mieterhöhungsrecht muss umfassend umgebaut werden, damit es den Interessensausgleich zwischen Vermietenden und Mietenden auf dem Weg zur Klimaneutralität sichern kann. Dies erfordert Reformen an verschiedenen Stellen, idealerweise im Rahmen eines Gesamtkonzepts, in dem alle Aspekte des Mietrechts (Modernisierungsumlage, Teilwärmiete, Mietspiegel) und der Förderbedingungen (BEG, Steuerlicher Förderung), die auf die finanziellen Anreize der Vermietende als auch auf die Mehrbelastungen wirken, gemeinsam abgestimmt werden. Eine Schlüsselrolle kommt dabei der Modernisierungsumlage nach § 559 BGB zu, die auf verschiedene Wege sinnvoll reformiert werden kann (Henger et al., 2021). Ein Umstieg auf das im Koalitionsvertrag genannte Teilwärmietenkonzert reicht allein nicht, um ausreichend finanzielle Anreize auslösen.

Sowohl die hohe Komplexität energetischer Fragestellungen als auch die große Heterogenität des Gebäudebestandes erfordern Maßnahmen, die von qualifizierten Handwerkern und Unternehmen im Wohnungsbau umgesetzt werden müssen. Der Mangel an Fachkräften ist bereits seit Jahren spürbar und wird sich in den nächsten Jahren angebotsseitig intensivieren (Kapitel 2.1). Nur durch eine Ausbildungs- und Fortbildungsoffensive und eine hohe Zuwanderung von qualifizierbaren Fachkräften können mehr Bestandsinvestitionen in den Klimaschutz im Gebäudebereich erreicht werden. Die Komplexität erfordert zudem ein hohes Maß an transparenten Marktinformationen. Bislang werden viel zu wenig Beratungen durchgeführt, sodass insbesondere private Kleinvermieter zu wenig Engagement bei Klimaschutzmaßnahmen zeigen. Hier sollte ein neuer konzeptioneller Ansatz entwickelt werden, wie er beispielsweise in Henger et al. (2016) skizziert wurde. Wichtig ist aus unserer Sicht, die Unabhängigkeitsklausel abzuschaffen und die Gebäude-Energieberatung für alle Berufsgruppen zu öffnen. Damit eine Beratung in unabhängiger Weise sichergestellt wird, ist eine erhöhte Standardisierung der Beratungsleistungen mit effizienten Qualitätssicherungs- und Kontrollmaßnahmen erforderlich. Gelingt die Etablierung eines solchen System, könnte der Beratungsmarkt deutlich belebt werden und Handwerker und Unternehmen könnten vor Ort mit ihrer Kundennähe aktiv in die Umsetzung der Energiewende eingebunden werden.

4 Kaufen

Die Wohnungspolitik in Deutschland fokussiert sich traditionell auf den Mietwohnungsmarkt, Themen rund um das Wohneigentum werden eher beiläufig betrachtet. In diesem Sinne ist es kaum verwunderlich, dass das Auslaufen des Baukindergelds trotz Wahlkampf sehr geräuschlos verlief. Folgerichtig liegt auch der Fokus des Koalitionsvertrags nicht auf dem Wohneigentum, selbst wenn einzelne Maßnahmen geplant sind. Mit der Vernachlässigung des Wohneigentums bleiben jedoch bedeutende gesellschaftliche Chancen ungenutzt, wie im Folgenden skizziert wird. Daher wäre es wünschenswert, neben den geplanten Maßnahmen weitere Reformen anzugehen.

4.1 Ausgangslage – Erschwerte Eigentumsbildung

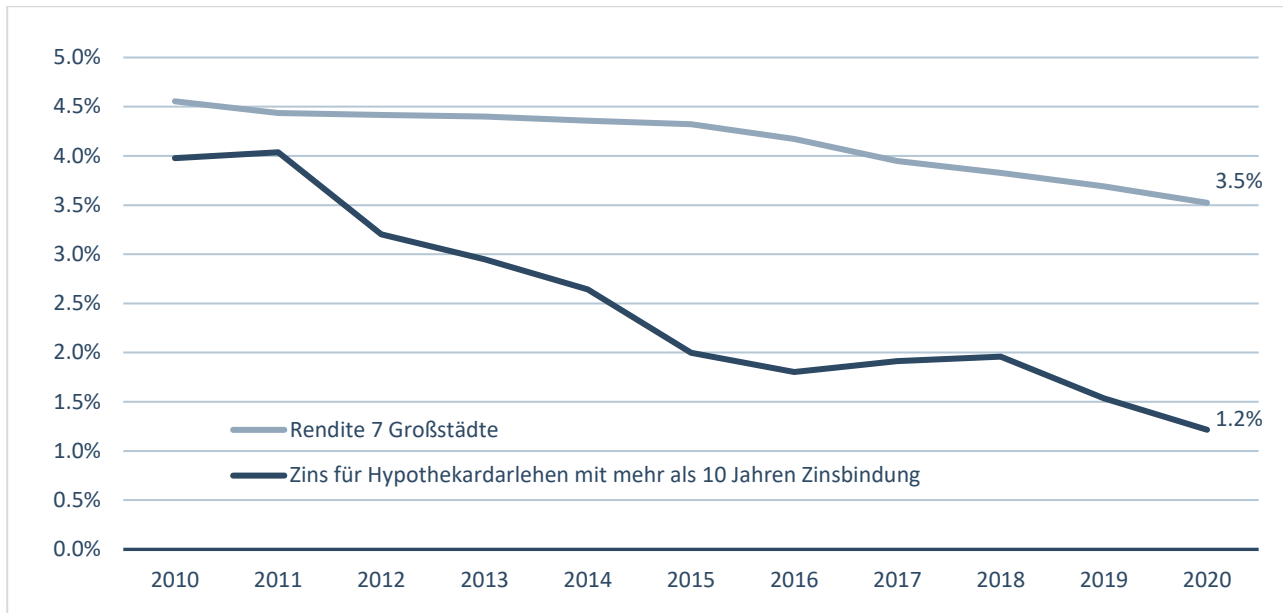
Die Wohneigentumsquote in Deutschland ist traditionell sehr gering, sie liegt aktuell bei rund 45 Prozent und sie stagniert seit 2010. Dennoch gibt es Verschiebungen. Während die Wohneigentumsquote der älteren Bevölkerung kontinuierlich ansteigt, ist die Quote der jüngeren Haushalte unter 45 Jahren – also der typischen Familiengründer – von 30 Prozent auf 25 Prozent gesunken (vgl. Sagner/Voigtländer, 2021a).

Ein Grund, warum Wohneigentum in öffentlichen Debatten nur eine untergeordnete Rolle spielt, ist wahrscheinlich in der Preisentwicklung zu sehen. Die Preise für Wohneigentum sind seit 2010 insgesamt deutlich stärker gestiegen als die Mieten, woraus man vereinfacht schließen könnte, dass der Kauf von Wohneigentum nicht lohnend ist. Nach Daten von vdpResearch lag der Anstieg der Neuvertragsmieten in deutschen Großstädten bei rund 47 Prozent zwischen dem 1. Quartal 2010 und dem 1. Quartal 2021, bei Eigentumswohnungen gab es im gleichen Zeitraum hingegen eine Verteuerung um 76 Prozent. Dies bedeutet jedoch gerade nicht, dass damit Wohneigentum weniger erschwinglich geworden ist, denn bei der Bewertung des Wohneigentums muss auch die Entwicklung der Zinsen berücksichtigt werden. Schließlich werden Immobilien zu einem Großteil mit Krediten finanziert, doch auch für das Eigenkapital können Zinsen auf entgangene Erträge berücksichtigt werden. Für Investoren ist damit entscheidend, wie sich die Immobilienrendite im Vergleich zum Zins entwickelt. Nähern sich beide Kurven an, wird es tendenziell unattraktiver, gehen sie dagegen auseinander, wird die Investition in Immobilien rentabler. Dieser Blick gilt auch für Selbstnutzer, denn der Selbstnutzer hat als Ertrag seines Kaufs Einsparungen bei der Miete, und er muss die Investition in diesen Zahlungsstrom aus gesparten Mieten ebenfalls finanzieren.

Abbildung 4-1 zeigt die Entwicklung der Zinsen für Hypothekendarlehen mit 10-jähriger Zinsbindung sowie die Renditen von Immobilien (Bruttoanfangsrendite). Wie sich zeigt, ist der Spread zwischen der Rendite und dem Zins gestiegen, was auf eine hohe Attraktivität der Immobilien hinweist. Tatsächlich zeigen auch alternative Berechnungen, etwa über die Wohnnutzertkosten (Sagner/Voigtländer, 2021b), mit Hilfe von Finanzierungsrechnungen (Voigtländer, 2021) oder aber anhand von Wohnkostenbelastungen (Dustmann et al., 2018), dass Wohneigentum insgesamt erschwinglicher geworden ist.

Abbildung 4-1: Mietrenditen und Zinsen im Vergleich

Rendite Top-7-Städte: Durchschnittliche Rendite (Mietpreis/Kaufpreis) in den sieben bevölkerungsreichsten Städten; Zins: Durchschnittlicher Zinssatz für Hypothekendarlehen mit 10 Jahren Laufzeit



Quellen: vdp Research, Deutsche Bundesbank

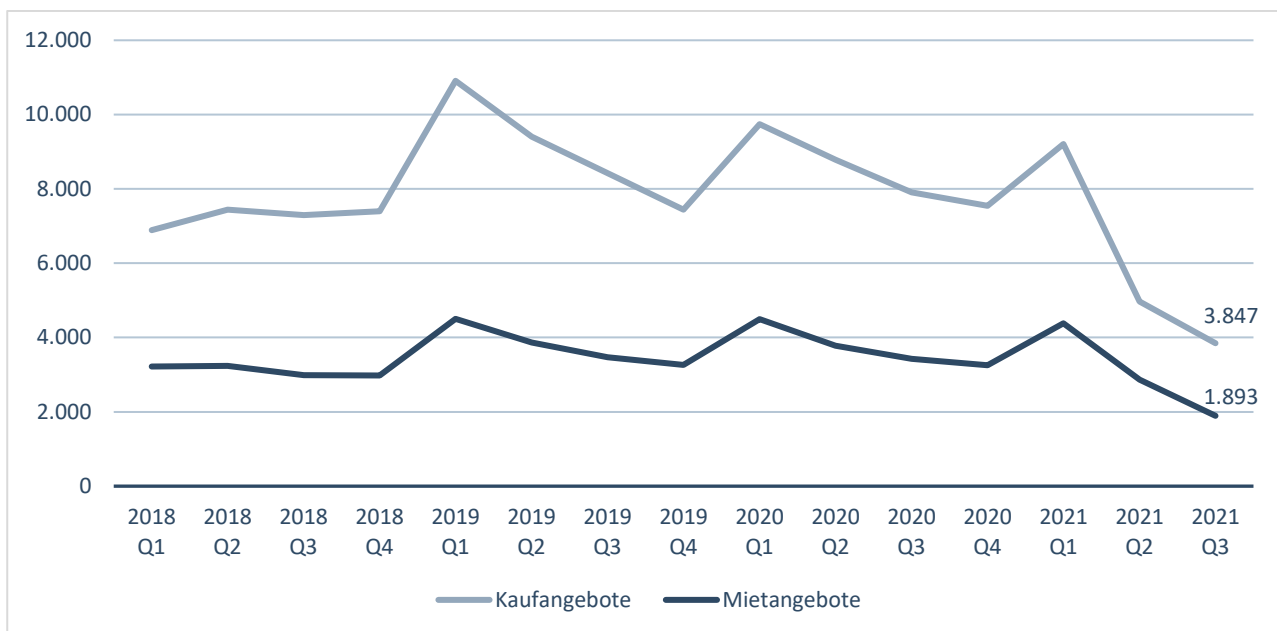
Das Problem für viele Haushalte ist jedoch, dass ihnen das Startkapital für einen Immobilienkauf fehlt. Schließlich müssen Hauskäufer in der Regel nicht nur Eigenkapital in eine Finanzierung einbringen, sondern sie müssen auch die Grunderwerbsteuer, Notarkosten, Grundbuchkosten und gegebenenfalls den Makler bezahlen. Damit müssen Hauskäufer rund 20 Prozent des Kaufpreises gespart haben, was angesichts niedriger Zinsen und hoher Preise eine große Herausforderung darstellt. Sagner und Voigtländer (2021a) zeigen, dass nur 15 Prozent aller Mietenden über ein Finanzvermögen von 60.000 Euro und mehr verfügen. Entsprechend ist der Eigentumserwerb für die überwiegende Zahl der Mietenden nicht möglich, außer wenn zum Beispiel innerhalb der Familie Geld verliehen wird. Damit hängt die eigene Vermögensbildung aber zunehmend von dem Vermögen der Eltern ab, wodurch Vermögensungleichheiten vererbt werden, was gesellschaftspolitisch weitere Spannungen induzieren wird.

Potenzielle Immobilieneigentümer haben aber noch ein weiteres Problem, selbst wenn sie genügend Ersparnisse haben: Es fehlt zunehmend am geeigneten Angebot, insbesondere in den Ballungszentren. Abbildung 4-2 zeigt etwa, wie sich das Angebot an Reihenhäusern zum Kauf und zur Miete in den Umlandgemeinden der sieben größten Städte entwickelt hat. Zwischen dem 3. Quartal 2018 und dem 3. Quartal 2021 ist das Angebot um über 45 Prozent zurückgegangen. Zwischenzeitlich gab es einen kräftigen Anstieg der Angebote, doch mittlerweile ist der Markt deutlich enger geworden. Auffällig ist, dass die Zahl der Angebote zur Miete relativ konstant ist, oder anders gewendet, der Anteil der Mietangebote an allen Reihenhausesangeboten ist stark gestiegen. Dies deutet darauf hin, dass nicht nur aufgrund der geringen Produktion an neuen Reihenhäusern das Angebot für Selbstnutzer zurückgeht, sondern auch aufgrund einer wachsenden Zahl von Anlegern, die diesen Markt für sich entdecken. Schließlich lassen sich mit der Vermietung von Einfamilienhäusern attraktive Renditen erzielen. Kapitalanleger oder auch institutionelle Investoren haben dabei gegenüber Selbstnutzern einige Vorteile. Erstens haben sie in der Regel mehr Eigenkapital und daher einen leichteren Zugang als Selbstnutzer. Zweitens genießen sie steuerliche Vorteile, da sie unter anderem die

Erwerbsnebenkosten von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abziehen können. Außerdem können sie auch Abschreibungen geltend machen, müssen dafür aber Gewinne aus Vermietung und Verpachtung versteuern. Allerdings ist das dahinterstehende Investitionsgutmodell gerade in Kombination mit der Möglichkeit der steuerfreien Veräußerung nach zehn Jahren deutlich attraktiver als die für Selbstnutzer geltende Konsumgütlösung (vgl. Fuest et al., 2021). Für institutionelle Investoren ist die steuerliche Ausgestaltung drittens sogar noch attraktiver, sofern der Kauf als *share deal* gestaltet wird – dann entfällt die Grunderwerbsteuer vollständig.

Vor diesem Hintergrund bedarf es einer Wohneigentumspolitik, die erstens auch Haushalten mit wenig Eigenkapital den Zugang zu Wohneigentum erleichtert und die zweitens den strukturellen Nachteil der Selbstnutzer gegenüber Kapitalanlegern ausgleicht.

Abbildung 4-2: Entwicklung der Angebote für Reihenhäuser im Umland der sieben größten Städte



Quelle: Value AG

4.2 Lösungsvorschläge der Ampel-Koalition und deren Bewertung

Die Bundesregierung hat die Problemlage der Ersterwerber im Wohneigentumsmarkt grundsätzlich erkannt, wie die Vorschläge im Koalitionsvertrag nahelegen. So möchte die Bundesregierung den Bundesländern die Möglichkeit geben, die Grunderwerbsteuer flexibler zu gestalten, um so Selbstnutzer zu entlasten. Darüber hinaus ist geplant, eigenkapitalersetzende Darlehen einzuführen, damit Haushalte leichter Wohneigentum finanzieren können.

Inwiefern aber diese Lösungen tatsächlich wirken, bleibt abzuwarten. Schon die vorhergehende Bundesregierung wollte eigenkapitalersetzende Darlehen – damals unter dem Begriff Bürgschaftsdarlehen – einführen beziehungsweise den Vorschlag prüfen. Tatsächlich wurde das Konzept aber nicht umgesetzt. Diesmal ist die Formulierung jedoch eindeutiger. Gut denkbar ist, dass man sich an einer Lösung orientiert, wie sie die Investitionsbank Schleswig-Holstein anbietet. Dort können Haushalte – weitestgehend unabhängig von ihrem Einkommen – ein Darlehen erhalten, das sie als Eigenkapitalersatz einsetzen können. Dafür bedarf es allerdings eines Eigenkapitals von 7,5 Prozent, welches auch als Eigenleistung eingebracht wird. Ein solches

Programm könnte auf Bundesebene die KfW anbieten. Diese Programme kosten die öffentliche Hand aufgrund der Niedrigzinsphase und der geringen Ausfallraten nur wenig, können aber vielen Menschen den Zugang zu Wohneigentum erleichtern.

Auch die Absenkung der Grunderwerbsteuer für Selbstnutzer, zum Beispiel durch einen Freibetrag, wurde bereits von der letzten Bundesregierung mit einem Prüfauftrag versehen, umgesetzt wurde dies jedoch ebenfalls nicht. Ein Grundproblem der Grunderwerbsteuer ist die Behandlung im Finanzausgleich. Normalerweise müssen Mehreinnahmen mit anderen Bundesländern geteilt werden, doch im Fall der Grunderwerbsteuer wurde eine Ausnahme gemacht. Damit ist es vor allem für hochverschuldete Bundesländer besonders attraktiv, diese Steuer zu erhöhen (vgl. Scherf/Dresselhaus, 2016). Mit anderen Worten: Ohne eine finanzielle Kompensation des Bundes werden die Bundesländer kaum bereit sein, auf Steuereinnahmen zu verzichten. Die neuen Gestaltungsmöglichkeiten könnten also in erster Linie dazu genutzt werden, Kapitalanleger und Investoren in vermietetes Wohneigentum stärker zu belasten, um Einnahmeausfälle bei Selbstnutzern zu finanzieren. Dies ist durchaus sachrichtig, da wie oben skizziert Kapitalanleger gegenüber Selbstnutzern steuerlich vorteilhafter behandelt werden. Auch in den Niederlanden findet ein gesplitteter Tarif Anwendung: 2 Prozent für Selbstnutzer, 8 Prozent für Investoren (vgl. Sagner/Voigtländer, 2021a). Allerdings besteht dabei die Gefahr, dass die Gestaltungsfreiheit überzogen wird, insbesondere um Kapitalanleger aus ideologischen Gründen aus dem Markt zu drängen. Hierauf muss bei der Ausgestaltung des Gesetzes geachtet werden.

Eine Möglichkeit, die Ausfälle bei Selbstnutzern zu kompensieren, besteht darin, *share deal*-Konstruktionen zu unterbinden. Käufe von Unternehmen unterliegen grundsätzlich keiner Grunderwerbsteuer, weshalb statt des direkten Immobilienkaufs eher das ganze Unternehmen gekauft wird – oder auch für den Zweck eigens ein Unternehmen gegründet wird. Um dies einzugrenzen, wurden die Anforderungen an Mindestbeteiligungen und Haltedauern der Anteile stetig verschärft, ohne dass dies grundsätzlich etwas ändert. Schließlich ist der Anreiz zu *share deals* bei steigenden Steuersätzen und steigenden Kaufpreisen umso höher (vgl. Hentze/Voigtländer, 2017).

Statt jedoch Mindestbeteiligungen festzulegen, könnte künftig auch eine anteilige Grunderwerbsteuer bei Immobilientransaktionen gezahlt werden. So muss in den Niederlanden bei Unternehmenskäufen anteilig Grunderwerbsteuer gezahlt werden für den Teil des Unternehmenswertes, der auf Immobilien fußt (vgl. Fuest et al., 2021). Auch in Frankreich wird grundsätzlich Grunderwerbsteuer fällig, sofern sich der überwiegende Wert der Aktivseite der Bilanz aus Immobilien zusammensetzt. Damit wird allerdings in Kauf genommen, dass Immobilienunternehmen gegenüber Unternehmen anderer Branchen benachteiligt werden. Allerdings ist die jetzige Benachteiligung von Selbstnutzern gegenüber Immobilienunternehmen ebenfalls problematisch und kaum zu rechtfertigen. Alles in allem würde die Veränderung der Besteuerung von *share deals* Spielraum schaffen, um Selbstnutzer zu entlasten, ohne Kapitalanleger (deutlich) zu belasten.

Weitere Vorhaben können einen mittelbaren Effekt auf den Kauf von selbstgenutzten Immobilien haben. Der Ausschluss von Käufen mit Bargeld sowie die insgesamt höheren Anforderungen beim Kauf von Wohneigentum sind unkritisch und geeignet, Geldwäsche und andere illegale Transaktionen zu begrenzen. Dies kommt allen ehrlichen Marktteilnehmern zugute. Auch die Einführung eines echten Sachkundenachweises für Makler, Miet- und WEG-Verwalter ist zu begrüßen und leistet einen weiteren Beitrag zur Professionalisierung der Branche. Begrüßenswert ist darüber hinaus die Prüfung, inwiefern das Grundbuch durch eine Blockchain substituiert werden kann. Transaktionen in einer Blockchain können dezentral, aber dennoch sicher erfolgen

und würden die Prozesse nicht nur schneller, sondern auch günstiger gestalten. Langfristig könnten auf Basis solcher Prozesse Notare etwa ganz entfallen. Auch dies würde Selbstnutzer entlasten.

Tabelle 4-1: Übersicht „Kaufem“: Ampel-Vorschläge und IW-Bewertung

Aspekte im Koalitionsvertrag	Bewertung des IW
Senkung der Hürden beim Eigenerwerb durch eigenkapitalersetzende Darlehen & langfristige Unterstützung von Schwellenhaushalten beim Eigentumserwerb, z. B. durch Tilgungszuschüsse & Zinsverbilligungen (S. 92)	Sinnvolles Instrument, das den Zugang zu Wohneigentum deutlich erleichtern würde, ohne dass dies mit großen Mehrausgaben für den Staat verbunden wäre. Denkbar ist eine Orientierung an den Regeln in Schleswig-Holstein.
Ermöglichung einer flexibleren Gestaltung der Grunderwerbssteuer, z. B. durch Freibetrag; Schließen von steuerlichen Schlupflöchern beim Immobilienerwerb von Konzernen (<i>share deals</i>) (S. 92)	Eine Reform der Grunderwerbsteuer ist überfällig, aufgrund der Regeln im Finanzausgleich aber komplex. Durch eine Besteuerung von <i>share deals</i> , etwa wie in den Niederlanden, könnten Mittel generiert werden, um Selbstnutzer zu entlasten.
Bekämpfung der illegalen Finanzierung von Immobilien (S. 92): <ul style="list-style-type: none"> ■ Versteuernachweis für gewerbliche & private Immobilienkäufer aus dem Ausland & bei jeglichem Immobilienerwerb in Deutschland ■ Verbot des Erwerbs von Immobilien mit Bargeld ■ Im Grundbuch verpflichtende ladungsfähige Anschrift bei Änderungen ■ Machbarkeitsstudie zur Untersuchung der Möglichkeit & Vorteilhaftigkeit eines Grundbuches auf der Blockchain 	Deutschland gehört zu den letzten Industrieländern, in denen ein Immobilienkauf mit Bargeld noch möglich ist. Die vorgeschlagenen Maßnahmen erschweren Geldwäsche und andere illegale Praktiken und unterstützen somit alle ehrlichen Marktteilnehmer. Die Substitution des Grundbuchs durch eine Blockchain kann potenziell Transaktionen beschleunigen und Kosten senken.
Einführung eines echten Sachkundenachweises für Makler, Miet- & WEG-Verwalter (S. 92)	Ein solcher Sachkundenachweis kann einen Beitrag zur weiteren Professionalisierung leisten.

Quellen: Koalitionsvertrag von SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN, FDP vom 24.11.2021, Unterüberschrift „Wohneigentum“; Institut der deutschen Wirtschaft

4.3 Weitere Ansätze für die Wohneigentumsbildung

In Ergänzung zu den vorgeschlagenen Maßnahmen könnte in Deutschland auch eine Hypothekenversicherung wie in den Niederlanden eingeführt werden. Dort gibt es eine *Nationale Hypotheek Garantie (NHG)*, also eine Form von staatlicher Immobilienkreditabsicherung. Die Versicherung sieht vor, dass bei Haushalten, die aufgrund von Arbeitslosigkeit, Scheidung, Tod der Partnerin oder des Partners oder Berufsunfähigkeit in Bedrängnis geraten, die Raten für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren weiterbezahlt werden. Dies bedeutet einerseits, dass die Haushalte mehr Sicherheit haben und andererseits, dass auch für die Banken die Risiken sinken, was zu geringeren Zinskosten führt. Dafür müssen die Haushalte eine Versicherungsgebühr in Höhe von 0,7 Prozent des Kreditbetrags bezahlen. Vor der Finanzkrise führte die Kombination aus einer nationalen Hypothekenversicherung und der unbegrenzten Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen in der Einkommenssteuer zu massiven Überschuldungstendenzen (Masselink/van den Noord, 2009). Daher wurden die Regeln angepasst, um Fehlanreize zu vermeiden. Die maximale Höhe des Kredits beträgt aktuell im Jahr 2021 325.000 Euro, bei energieeffizienten Gebäuden 344.000 Euro. Dies entspricht den durchschnittlichen Kosten

für ein Einfamilienhaus in den Niederlanden. Darüber hinaus ist man für einen *NHG*-gesicherten Immobilienkredit nur dann zugelassen, wenn die Vorgaben des *Nationaal Instituuts voor Budgetvoorlichting (NIBUD)* eingehalten werden. Diese Regeln bestimmen etwa, wie hoch der maximale Kredit in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen sein darf und wie hoch die Finanzierungskosten in Relation zum Einkommen sein dürfen. Durch diese Regeln soll die Finanzstabilität gewahrt werden. Da für die Banken jedoch Rückzahlungen gesichert sind, können auch Haushalte mit wenig Eigenkapital Wohneigentum erwerben. Eine solche Versicherung könnte ebenfalls in Deutschland eingesetzt werden und würde viele Haushalte ermutigen, Wohneigentum zu erwerben. Gleichzeitig könnten Banken höhere Fremdkapitalquoten finanzieren, ohne die Finanzstabilität zu gefährden.

Eine weitere Überlegung ist die Einführung des Bestellerprinzips bei Immobilienvermittlungen. In Deutschland sind die Maklerprovisionen im Vergleich zum Ausland sehr hoch (Voigtländer, 2019). Mit der Reform 2020 und der verpflichtenden Teilung der Provision (Käufer dürfen nicht stärker belastet werden als Verkäufer) erhoffte man sich eine deutliche Senkung der Provisionssätze, doch dies blieb bislang aus (Sagner/Voigtländer, 2021c). Die Umstellung auf das Bestellerprinzip, wonach grundsätzlich nur der Verkäufer den Makler zahlt, könnte den Preiswettbewerb wirksamer anregen und somit über eine Absenkung der Erwerbsnebenkosten den Zugang zu Wohneigentum erleichtern.

Darüber hinaus sollte auch der Eigenkapitalaufbau stärker unterstützt werden, wie dies Kholodilin und Michelsen (2021) vorschlagen. Gerade die Wohnungsbauprämie setzt Anreize zum Ansparen, ohne dass hiermit stärkere Mitnahmeeffekte entstehen. Die Wohnungsbauprämie wurde aber seit 1998 nur unzureichend angepasst, auch mit der jüngsten Reform ist das Niveau der 1990er Jahre in realen Größen nicht erreicht. Gerade aufgrund der sehr geringen Zinsen bedarf es aber zusätzlicher Anreize zum Sparen. Entsprechend wären eine Erhöhung der Wohnungsbauprämie und eine Erhöhung der Arbeitnehmersparzulage sinnvolle Instrumente, um Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen bei der Wohneigentumsbildung zu unterstützen.

Eine weitere Idee besteht in einer Sozialkaufprämie, wie sie Braun und Grabka (2021) diskutieren. Eine solche Subvention könnte etwa Mietern gewährt werden, die ein Vorkaufsrecht für ihre Wohnung nach einer Aufteilung erhalten. Damit könnten die Haushalte wirksam vor Verdrängung geschützt werden und gleichsam ihre Altersvorsorge stärken.

Langfristig ist es zudem sinnvoll, eine umfassendere Steuerreform anzustoßen, die einerseits Transaktionen von Immobilien vergünstigt und andererseits die Nutzung von Grund und Boden verteuert. Durch eine Absenkung der Grunderwerbsteuer würde auf der einen Seite der Zugang zum Wohneigentum erleichtert und selbst für Haushalte mit häufigeren Umzügen attraktiver werden. Eine Erhöhung der Grundsteuer und insbesondere eine Stärkung der Bodenwertbesteuerung würde auf der anderen Seite die Anreize für die Eigentümer erhöhen, die Flächen entsprechend ihrer vorgesehenen Verwendung effizient zu nutzen. Zudem sind positive Verteilungseffekte zu erwarten (Bach/Eichfelder, 2021). Deutschland hat sich in den letzten Jahren zu einem Hochsteuerland bei der Grunderwerbsteuer und zu einem Niedrigsteuerland bei der Grundsteuer entwickelt. Da die Grunderwerbsteuer den Ländern zusteht und die Grundsteuer den Kommunen, kann diese Reform nur mit einer gleichzeitigen Reform der Länder- und Kommunalfinanzierung umgesetzt werden.

Insgesamt bietet die Wohneigentumspolitik erhebliche Chancen, die Vermögensverteilung gleichmäßiger zu gestalten, die Haushalte wirksam vor Verdrängung zu schützen und die Altersvorsorge zu stärken, ohne die öffentlichen Finanzen übermäßig zu belasten. Diese Chancen werden allerdings nur teilweise von der Bundesregierung genutzt.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Übersicht „Bauen“: Ampel-Vorschläge und IW-Bewertung	12
Tabelle 3-1: Übersicht „Modernisieren“: Ampel-Vorschläge und IW-Bewertung	18
Tabelle 4-1: Übersicht „Kaufen“: Ampel-Vorschläge und IW-Bewertung.....	26

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Erheblicher Personalmangel in der Bauwirtschaft	9
Abbildung 2-2: Gestiegene Baukosten	10
Abbildung 4-1: Mietrenditen und Zinsen im Vergleich	23
Abbildung 4-2: Entwicklung der Angebote für Reihenhäuser im Umland der sieben größten Städte	24

Literaturverzeichnis

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2021, Baufertigstellungen, Bauüberhang und Bauabgang in Berlin 2020, Potsdam

Agora Energiewende, 2021, Die Energiewende in Deutschland: Stand der Dinge 2021. Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen sowie Ausblick auf 2022, Analyse, https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_11_DE-JAW2021/A-EW_247_Energiewende-Deutschland-Stand-2021_WEB.pdf [12.1.2022]

ARGE – Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen (Hrsg.), Walberg, Dietmar / Gniechwitz, Timo / Halstenberg, Michael, 2015 (sowie aktualisierte Zahlen), Kostentreiber für den Wohnungsbau, Bauforschungsbericht Nr. 67, Kiel

Bach, Stefan / Eichfelder, 2021, Reform der Immobilienbesteuerung: Bodenwerte belasten und Privilegien streichen, DIW Wochenbericht, Nr. 27, S.464–470

Baulandkommission, 2019, Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.pdf;jsessionid=B69574A759C7FE2F1537990A690BA5D3.1_cid364?__blob=publicationFile&v=1 [25.01.2022]

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2019, Nachweis des Energiestandards zur Umsetzung einer Klimakomponente im Wohngeld, BBSR-Online-Publikation, Nr. 05, Bonn

BBSR, 2020, Strukturdaten zur Produktion und Beschäftigung im Baugewerbe. Berechnungen für das Jahr 2019, BBSR-Online-Publikation, Nr. 15, Bonn

Berneiser, Jessica / Burkhardt, Alexander / Henger, Ralph / Herkel, Sebastian / Kost, Christoph / Köhler, Benjamin / Meyer, Robert / Sommer, Stephan / Yilmaz, Yasin, 2021, Maßnahmen und Instrumente für eine ambitionierte, klimafreundliche und sozialverträgliche Wärmewende im Gebäudesektor, Teil 1: Analyse der Herausforderungen und Instrumente im Gebäudesektor, Ariadne-Analyse, Potsdam

BMI / BBSR – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat / Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung, 2021, Faktenblätter zum deutschen Wohnungsmarkt, Berlin

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, 2019, Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, Berlin

Bienert, Sven, 2020, Öffentliche Förderungslücke zur Erreichung der Klimaziele durch energetische Gebäudesanierung im Mietwohnungsbau, IRE|BS Institut für Immobilienwirtschaft, Regensburg

Braun, Reiner / Grabka, Markus, 2021, Die Sozialkaufprämie – ein Vorschlag zur Ergänzung der Immobilienförderung in Deutschland, in: DIW Wochenbericht, Nr. 27, S. 481–487

Bundesregierung, 2021, Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, Drucksache 19/30230 vom 02.06.2021

Cischinsky, Holger / Diefenbach, Nikolaus, 2018, Datenerhebung Wohngebäudebestand 2016. Datenerhebung zu den energetischen Merkmalen und Modernisierungsraten im deutschen und hessischen Wohngebäudebestand, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt

Clamor, Tim / Henger, Ralph / Horschel, Nicole / Voigtländer, Michael, 2011, Das Wohngeld als Instrument zur sozialen Absicherung des Wohnens, in: Informationen zur Raumentwicklung, o. Jg., Nr. 9, S. 535–544

dena – Deutsche Energie-Agentur, 2021, Begrenzte Umlage der BEHG-Kosten – Investitionsanreize stärken, Positionspapier vom 11. Januar 2021, Berlin

DMB – Deutscher Mieterbund, 2021, Enttäuschung statt Aufbruch. Mieterbund kritisiert Koalitionsvertrag als unzulänglich und sieht nur wenige Lichtblicke. <https://www.mieterbund.de/startseite/news/article/65808-enttaeuschung-statt-aufbruch.html> [14.1.2022]

Dustmann, Christian / Fitzenberger, Bernd / Zimmermann, Markus, 2018, “Housing Expenditures and Income Inequality”, Centre for Research and Analysis of Migration (CReAM), Department of Economics, University College London

EPBD – Energy Performance of Buildings Directive, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_21_6686 [14.2.2022]

Frondel, Manuel / Gerster, Andreas / Kästner, Kathrin / Sommer, Stephan, 2022, Das Wärme- & Wohnen-Panel zur Analyse des Wärmesektors. Werkstattbericht zur 1. Erhebungswelle 2021, Ariadne-Report, Essen

Fuest, Clemens / Hey, Johanna / Spengel, Christoph, 2021, Vorschläge für eine Reform der Immobilienbesteuerung, in: ifo-Schnelldienst, Nr. 12, 74. Jg., S. 31-38

GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, 2021, Einschätzung der Ergebnisse des Ampel-Koalitionsvertrages, Stand: 29. November 2021, https://www.gdw.de/media/2021/11/gdw-einschätzung-ampel-koalitionsvertrag-final_291121.pdf [14.1.2022]

Henger, Ralph / Hude, Marcel / Runst, Petrik, 2016, Erst breit, dann tief sanieren – die Rolle von Sanierungsfahrplänen in der Energieberatung, Gutachten für Schwäbisch-Hall-Stiftung, Köln

Henger, Ralph / Oberst, Christian / Voigtländer, Michael / Joosten, Han / v. Malottki, Christian / Sabelfeld, Robert / Gutsche, Jens-Martin, 2019, Mobilität und Wohnen – neue Perspektiven für die Stadtentwicklung, Studie im Auftrag von bpd, Frankfurt/Main

Henger, Ralph / Braungardt, Sybille / Köhler, Benjamin / Meyer, Robert, 2021, Anreize und Wirkungen verschiedener Reformoptionen der Modernisierungsumlage im Mietwohnungsbau, Ariadne-Analyse, Potsdam

Henger, Ralph / Voigtländer, Michael, 2021, Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten. Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells, Gutachten für die Deutsche Reihenhaus AG, Köln

Henger, Ralph / Niehues, Judith / Stockhausen, Maximilian, 2022, Heizkostenzuschuss im Wohngeld, IW-Kurbericht, Nr. 9, Köln

Hentze, Tobias / Voigtländer, Michael, 2017, Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer, IW-Policy Paper, Nr. 17, Köln

Hickmann, Helen / Malin, Lydia, 2021, Die Fachkräftesituation in den Bauberufen, In: KOFA-Kompakt, Nr. 03/2021, Köln

Ifo Institut, 2022, Ifo Konjunkturperspektiven, Januar 2022, https://www.ifo.de/DocDL/KT_ifoKP_2022_01.pdf [03.02.2022]

Kholodilin, Konstantin A. / Michelsen, Claus, 2021, Wohneigentumsförderung in Deutschland – Kleine Prämien mit Wirkung, in: DIW Wochenbericht 27 / 2021, S. 471-479

KfW, 2022, Sofortiger Antrags- und Zusagestopp, 24.1.2022, <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Bundesfoerderung-f%C3%BCr-effiziente-Geb%C3%A4ude/> [25.1.2022]

Klinski, Stefan / Braungardt, Sybille / Keimeyer, Friedhelm, 2021, Teilwärmemietenmodelle im Wohnungsmietrecht als geeignetes Anreizinstrument zum Klimaschutz? Kurzstudie zur rechtlichen und praktischen Machbarkeit, Berlin

Kraus, Peter, 2021, Die Seestadt Aspern aus grüner Sicht, Heinrich Böll Stiftung, <https://www.boell.de/de/2021/02/22/die-seestadt-aspern-aus-gruener-sicht> [26.01.2022]

Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 2017, Bau von Sozialwohnungen boomt, <https://www.land.nrw/pressemitteilung/bau-von-sozialwohnungen-nordrhein-westfalen-boomt-die-foerderung-uebertrifft-die> [25.01.2022]

Malin, Lydia / Hickmann, Helen, 2022, Jahresrückblick – Der Arbeitsmarkt 2021, In: KOFA-Kompakt, Nr. 01/2022, Köln

Masselink, Maarten / van den Noord, Paul, 2009, The Global Financial Crisis and its effects on the Netherlands, in: Ecfm Country Focus, 6. Jg., Nr. 10, S. 1–7

Michelsen, Claus / Mense, Andreas, 2019, Evaluierung der Mietpreisbremse, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), Berlin

Pestel-Institut, 2022, Bezahlbarer Wohnraum 2022, Neubau - Umbau – Klimaschutz, Studie beauftragt vom Verbändebündnis „Soziales Wohnen“, Hannover

Sagner, Pekka / Stockhausen, Maximilian / Voigtländer, Michael, 2020, Wohnen – die neue soziale Frage?, IW-Analysen, Nr. 136, Köln

Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael, 2019, Zur Reform des Mietspiegels, Gutachten für den ZIA Deutschland, Köln

Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael, 2018, Niedrige Baukosten: Vorbild Niederlande, IW-Kurzbericht Nr. 60/2018, Köln.

Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael, 2021a, Wohneigentumpolitik in Europa, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Köln

Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael, 2021b, Accentro Wohnkostenreport 2021, Gutachten im Auftrag der ACCENTRO Real Estate AG, Köln

Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael, 2021c, Wo die Teilung der Maklerprovision wirkt, IW-Kurzbericht, Nr. 29, Köln

Scherf, Wolfgang / Dresselhaus, Carolin, 2016, Plädoyer für einen Ersatz der Grunderwerbsteuer, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jg., Nr. 10

SPD / BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN / FDP, 2021, Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Berlin

Statistisches Bundesamt, 2022, Genesis-Online, Die Datenbank des Statistischen Bundesamtes, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online> [24.01.2022]

Tagesschau, 2021, Mietmarkt: Zahl der Sozialwohnungen gesunken, <https://www.tagesschau.de/inland/sozialwohnungen-rueckgang-101.html> [25.01.2022]

UBA, 2019, Modellversuch Flächenzertifikatehandel – Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen, Abschlussbericht, UBA-Texte, Nr. 116/2019, Dessau-Roßlau

UBA – Umweltbundesamt, 2020, Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB, UBA-Texte 93/2020, Dessau-Roßlau

UBA – Umweltbundesamt, 2021, Treibhausgasemissionen sinken 2020 um 8,7 Prozent, Positiver Trend der Vorjahre setzt sich fort / 40,8 Prozent Rückgang seit 1990, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-sinken-2020-um-87-prozent> [24.1.2022]

Voigtländer, Michael, 2019, Das Bestellerprinzip in der Immobilienvermittlung, in: IW-Trends, Nr. 1, 46. Jg., S. 3–24

Voigtländer, Michael, 2021, Chancen im Wohnungsmarkt durch Vermögensbildung, Gutachten im Auftrag der LEG Immobilien AG, Köln

Walberg, Dietmar / Gniechwitz, Timo, 2016, Bestandsersatz 2.0 – Potenziale und Chancen. Studie zur aktuellen Bewertung des Wohngebäudebestands in Deutschland unter Berücksichtigung von Neubau, Sanierung und Bestandsersatz, Bauforschungsberichte, Nr. 69, Kiel

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2018, Soziale Wohnungspolitik, Gutachten vom 17. Juli 2018, Berlin

ZIA – Zentraler Immobilien Ausschuss, 2021, Bewertung des Koalitionsvertrags von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP aus immobilienwirtschaftlicher Sicht, Stand: 25. November 2021, Berlin