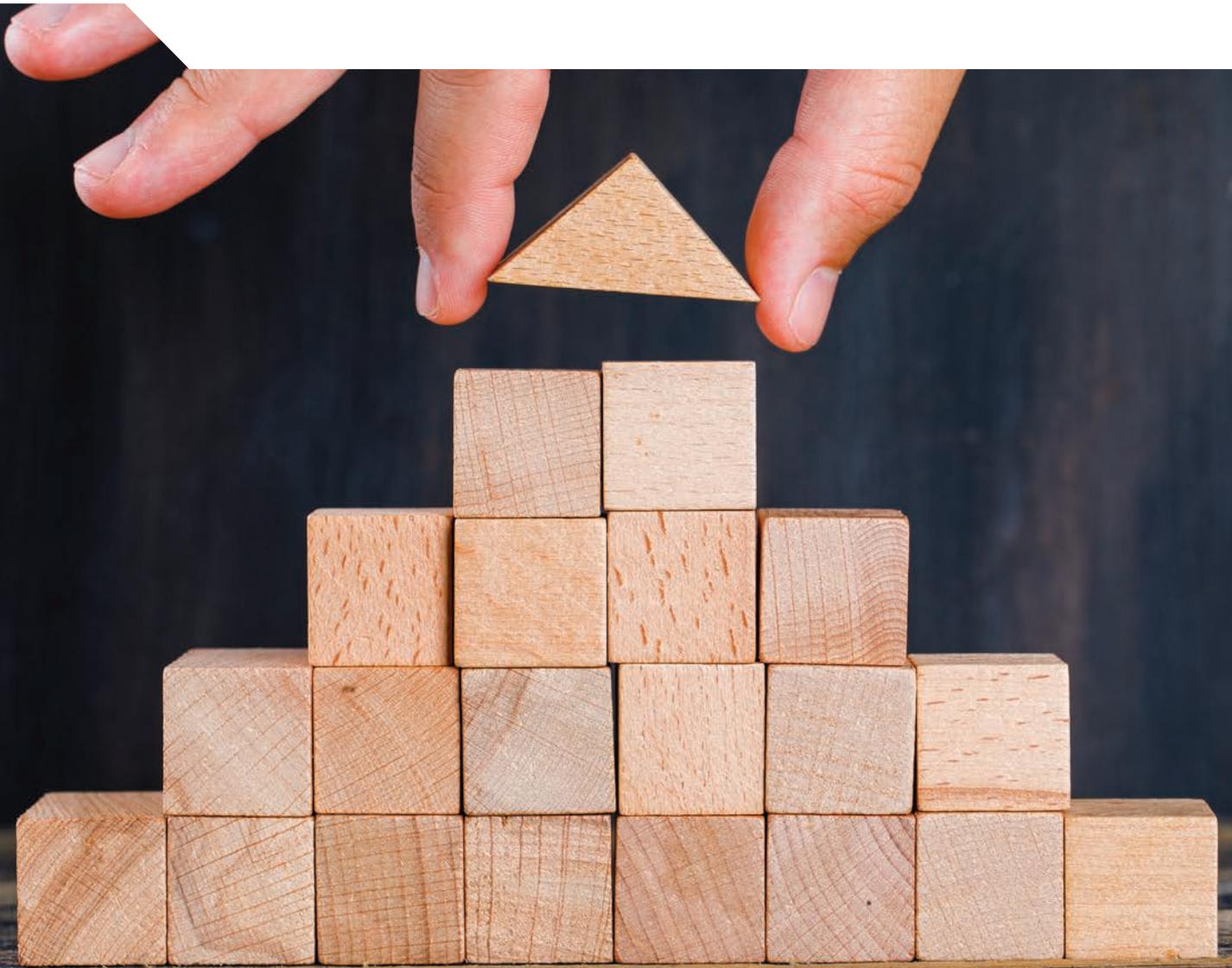




Stein auf Stein

FUNDAMENTE EINER BESSEREN WOHNUNGSPOLITIK



Stein auf Stein

FUNDAMENTE EINER BESSEREN
WOHNUNGSPOLITIK

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der Mitgliedstaaten der OECD wider.

Dieses Dokument sowie die darin enthaltenen Daten und Karten berühren weder den völkerrechtlichen Status von Territorien noch die Souveränität über Territorien, den Verlauf internationaler Grenzen und Grenzlinien sowie den Namen von Territorien, Städten oder Gebieten.

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des völkerrechtlichen Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland.

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

OECD (2022), *Stein auf Stein: Fundamente einer besseren Wohnungspolitik*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2c2d6cfc-de>.

ISBN 978-92-64-91567-1 (Print)
ISBN 978-92-64-66781-5 (PDF)
ISBN 978-92-64-49854-9 (HTML)
ISBN 978-92-64-68436-2 (epub)

Originaltitel: OECD (2021), *Brick by Brick: Building Better Housing Policies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b453b043-en>.
Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.

Foto(s): Deckblatt © FRlsky photo/Shutterstock.com.

Korrigenda zu Veröffentlichungen sind verfügbar unter: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2022

Die Verwendung dieser Arbeiten, sei es in digitaler oder gedruckter Form, unterliegt den Nutzungsbedingungen unter: <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

Dank

Dieser Bericht präsentiert die wichtigsten Ergebnisse und Kernaussagen des „Housing Project“ der OECD. Die zentrale Verantwortung für dieses horizontale Projekt lag bei der OECD-Hauptabteilung Wirtschaft, der Laurence Boone als Chefökonomin vorsteht. Verschiedene OECD-Direktionen und -Ausschüsse wirkten dabei mit. Das Projekt wurde im Zeitraum 2019–2020 unter der Federführung des OECD-Ausschusses für Wirtschaftspolitik durchgeführt, dem damals Tyler Goodspeed (Vereinigte Staaten) vorstand. Eine wichtige Rolle spielte dabei die Arbeitsgruppe Nr. 1 für makroökonomische und strukturpolitische Analysen unter dem Vorsitz von Arent Skjæveland (Norwegen). Die Projektleitung hatte Luiz de Mello, Leiter der Abteilung Policy Studies der Hauptabteilung Wirtschaft, der dabei von Asa Johansson, der Leiterin der Structural Surveillance Division (ebenfalls Hauptabteilung Wirtschaft), unterstützt wurde.

Boris Cournède und Volker Ziemann, beide von der OECD-Hauptabteilung Wirtschaft, koordinierten den Bericht. Sie stützen sich dabei auf Arbeiten von Peter Hoeller, der der Public Economics Division der Hauptabteilung Wirtschaft bis zu seiner Pensionierung im April 2020 vorstand.

Die Hauptautor*innen waren Boris Cournède (Kapitel 1 und 3), Volker Ziemann (Kapitel 1, 4 und 7), Willem Adema, Marissa Plouin, Jonas Fluchtmann und Pauline Fron von der Direktion Beschäftigung, Arbeit und Sozialfragen (Kapitel 2 und 9), Orsetta Causa von der Hauptabteilung Wirtschaft (Kapitel 5 und 6), Katherine Farrow, Ioannis Tikoudis und Walid Oueslati von der Umweltdirektion sowie Thibault Abergel und Víctor García Tapia von der Internationalen Energieagentur (Kapitel 7), Sean Dougherty vom Network on Fiscal Relations Across Levels of Government (Kapitel 8), Jaebeum Cho und Rudiger Ahrend (Kapitel 8 und 9), beide vom Zentrum für Unternehmertum, KMU, Regionen und Städte (Kapitel 8), sowie Pierre-Alain Pionnier von der Direktion Statistik und Daten (Kapitel 9). Bert Brys, Pierce O'Reilly, Bethany Millar-Powell und Alastair Thomas vom Zentrum für Steuerpolitik und -verwaltung führten die Arbeiten zu den effektiven Grenzsteuersätzen im Wohnungsbereich durch, die dem ganzen Bericht zugrunde liegen. Luiz de Mello verfasste Kasten 1.1 zu den künftigen Herausforderungen für den Wohnungsbau, Federica De Pace Kasten 1.7 zu den wohnungspolitischen Antworten auf die Coronakrise und Maria Chiara Cavalleri (Hauptabteilung Wirtschaft) Kasten 6.3 zur interregionalen Mobilität. Kasten 1.8 zu „grünen Hypotheken“ wurde von einem Team vom Europäischen Hypothekenverband geschrieben, das sich aus Luca Bertalot, Sofia Garrido, Jennifer Johnson und Daniele Westig zusammensetzte. Maxime Nguyen, Naomi Cohen und Young-Hyun Shin von der Hauptabteilung Wirtschaft lieferten die Analysen, die den Kästen zu Reformbeispielen aus verschiedenen Ländern zugrunde liegen. Young-Hyun Shin von der Hauptabteilung Wirtschaft leistete bei allen Kapiteln statistische Unterstützung. Celia Rutkoski bereitete den Bericht für die Veröffentlichung vor. Luiz de Mello, Alain de Serres und Asa Johansson unterstützten die Arbeit an den verschiedenen Fassungen des Berichts durch ihre wertvollen Hinweise und ausführlichen Kommentare. Boris Cournède, Federica De Pace und Volker Ziemann lektorierten den Bericht.

Sehr gewinnbringend war auch der Austausch mit den Vorsitzenden und Delegierten der Arbeitsgruppe Nr. 1 zu makroökonomischen und strukturpolitischen Analysen sowie der Ausschüsse für Wirtschaftspolitik, für Beschäftigung, Arbeit und Sozialfragen, für Statistik und Statistikpolitik sowie für die Politik der räumlichen Entwicklung, der Arbeitsgruppe Stadtpolitik, des Ausschusses für Umweltpolitik und des Lenkungsausschusses des „Housing Project“. Wertvolle Kommentare kamen zudem von Mitarbeitenden verschiedener OECD-Direktionen: vom Stab des Generalsekretärs, von der Direktion Beschäftigung, Arbeit und Sozialfragen, vom Zentrum für Steuerpolitik und -verwaltung, vom Zentrum für Unternehmertum, KMU, Regionen und Städte sowie vom Network on Fiscal Relations Across Government Levels.

Inhaltsverzeichnis

Dank	3
Zusammenfassung	9
1 Maßnahmen für eine effiziente, teilhabeorientierte und nachhaltige Wohnungspolitik konzipieren	12
Wohnraum ist weniger bezahlbar geworden	15
Warum sind die Wohnkosten in so vielen Ländern so stark gestiegen?	18
Die Wohnungssituation beeinflusst die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auf vielerlei Weise	21
Wohnverhältnisse können soziale Ungleichheiten verstärken	25
Der Wohnungsbau hat große Auswirkungen auf die Umwelt	27
Was kann der Staat tun?	29
Anhang 1.A1 Definitionen und Quellen der Indikatoren	46
Literaturverzeichnis	48
Anmerkungen	50
2 Wohnraum bezahlbarer machen	51
Bezahlbarkeit von Wohnraum nach Wohnstatus und Haushaltstyp untersuchen	53
Die Hindernisse für erschwinglichen Wohnraum beseitigen	61
Literaturverzeichnis	70
3 Die Resilienz stärken	72
Die zentrale Bedeutung des Wohnimmobiliensektors für die wirtschaftliche Stabilität anerkennen	73
Risiken, die die makroökonomische Resilienz gefährden, entgegenwirken	75
Makroprudenzielle Instrumente nutzen	77
Strukturpolitische Maßnahmen auf das Ziel wirtschaftlicher Resilienz ausrichten	79
Literaturverzeichnis	82
Anmerkungen	83
4 Die Effizienz des Wohnungsmarkts steigern	84
Bezahlbaren Wohnraum sichern	85
Aus der Wohnungspolitik anderer Länder lernen	92
Tiefgreifende gesellschaftliche, technologische und ökologische Veränderungen fördern	95
Literaturverzeichnis	98
Anmerkungen	100

5 Den Einfluss von Wohneigentum auf die Vermögensverteilung messen	101
Quantifizierung des Wohnimmobilienvermögens in den Vermögensbilanzen der privaten Haushalte	103
Zusammenhang zwischen Wohneigentum und Vermögensungleichheit	105
Die Chancen und Risiken im Zusammenhang mit Wohnimmobilienkrediten abwägen	109
Literaturverzeichnis	113
Anmerkungen	113
6 Hindernisse für die Wohnmobilität abbauen	114
Die Wohnmobilität sollte nicht behindert werden	116
Die Wohnsituation beeinflusst die Mobilität – Eigentümer*innen sind wesentlich weniger mobil als Mieter*innen	116
Mit Politikmaßnahmen die Wohnmobilität fördern	120
Literaturverzeichnis	125
Anmerkungen	126
7 Wohnraumbereitstellung und Umwelt miteinander vereinbaren	127
Den starken Umwelteffekt der Wohnungspolitik berücksichtigen	129
Maßnahmen erfassen, die Umweltqualität und Bezahlbarkeit von Wohnraum verbessern	133
Den Effekt der Wohnungspolitik auf die Umwelt antizipieren	143
Die Umweltpolitik wirkt sich auch auf andere Bereiche aus	146
Literaturverzeichnis	147
Anmerkungen	155
8 Die Wohnraumversorgung besser steuern	156
Die Wohnungspolitik ressort- und ebenenübergreifend abstimmen	157
Eine flexible Bauleitplanung fördern	164
Anhang 8.A1 Definitionen	169
Literaturverzeichnis	170
9 Die Evidenzbasis verbessern	171
Mehr Daten über die Trends und das Niveau der Wohnimmobilienpreise in den einzelnen Ländern erheben	173
Die wohnungsbezogenen Risiken der Haushalte besser erfassen	176
Kommunale Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften erfassen	179
Literaturverzeichnis	182
Anmerkungen	183
Abbildungen	
Abbildung 1.1. Die Kaufpreise und Mieten sind in den meisten OECD-Ländern rascher gestiegen als die Inflation	16
Abbildung 1.2. Die Wohnkosten werden zu einer zunehmenden Belastung für die privaten Haushalte	16
Abbildung 1.3. Niedrigeinkommenshaushalte geben einen Großteil ihres Erwerbseinkommens fürs Wohnen aus	17
Abbildung 1.4. Das Angebot an Wohnraum hat in den meisten Ländern nicht mit dem Einkommenswachstum Schritt gehalten	18
Abbildung 1.5. Die Angebotselastizität ist im Vergleich der Metropolregionen unterschiedlich hoch	19
Abbildung 1.6. Wohnimmobilienpreise können sich in verschiedenen Regionen sehr unterschiedlich entwickeln	20
Abbildung 1.7. Die öffentlichen Wohnungsbauinvestitionen sind gesunken	21
Abbildung 1.8. Auf den Einbruch des Bausektors folgte in vielen Ländern eine Erholung	22
Abbildung 1.9. Wohnimmobilienpreise und Konjunkturzyklen sind eng miteinander verknüpft	23

Abbildung 1.10. Hypotheken machen den Großteil der Verschuldung der privaten Haushalte aus	24
Abbildung 1.11. Länder mit hoher Wohneigentumsquote weisen eine geringe Wohnmobilität auf	24
Abbildung 1.12. Für einkommensschwache Haushalte ist es schwierig, guten Wohnraum zu finden	25
Abbildung 1.13. Länder mit hohen Wohneigentumsquoten weisen tendenziell eine geringe Vermögensungleichheit auf	26
Abbildung 1.14. Die CO ₂ -Emissionen des Wohngebäudesektors sind in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich	27
Abbildung 1.15. Die energierelevanten baurechtlichen Bestimmungen und Standards sind weltweit unterschiedlich streng	28
Abbildung 1.16. Die städtischen Räume haben sich in den OECD-Ländern unterschiedlich ausgedehnt	29
Abbildung 1.17. Der Wohnungsbau beeinflusst Teilhabe, Effizienz und Nachhaltigkeit	30
Abbildung 1.18. Indikatoren zur Messung der Politikergebnisse im Hinblick auf Teilhabe, Effizienz und Nachhaltigkeit	32
Abbildung 1.19. Effektive Grenzsteuerbelastung von Wohneigentum	35
Abbildung 1.20. Die Strukturen der Flächennutzungspolitik sind in vielen Ländern wenig effizient	37
Abbildung 1.21. Mietrechtliche Bestimmungen sind häufig restriktiv	39
Abbildung 1.22. Die meisten Coronahilfsmaßnahmen für den Wohnungsmarkt waren auf Mieter*innen und Eigentümer*innen ausgerichtet	40
Abbildung 1.23. Die notwendige energetische Sanierung macht Wohnraum schwerer bezahlbar	42
Abbildung 1.24. Ein Großteil des EU-Wohnungsbestands wurde bereits vor vielen Jahrzehnten gebaut	44
Abbildung 2.1. Die Wohnkosten verdrängen andere Konsumausgaben	54
Abbildung 2.2. Die Wohnimmobilienpreise sind in den meisten OECD-Ländern im Zeitverlauf gestiegen	56
Abbildung 2.3. Einkommensschwache Haushalte sehen sich der doppelten Herausforderung gegenüber, sowohl bezahlbaren als auch guten Wohnraum zu finden	58
Abbildung 2.4. Die öffentlichen Investitionen in den Wohnungsbau haben sich seit 2001 halbiert, wohingegen die Ausgaben für Wohnungsbeihilfen leicht gestiegen sind	62
Abbildung 2.5. Die Größe des Sozialwohnungsbestands variiert erheblich im Ländervergleich	67
Abbildung 3.1. Wohnimmobilienpreise und Konjunkturzyklen sind eng miteinander verknüpft	74
Abbildung 3.2. Die Hauspreiszyklen waren oft mit schweren Rezessionen verknüpft	75
Abbildung 3.3. Die Wohnimmobilienmärkte wirken sich über mehrere Kanäle auf die Resilienz aus	76
Abbildung 3.4. Die Resilienz variiert in den einzelnen Ländern	77
Abbildung 3.5. Viele makroprudenzielle Maßnahmen zielen auf Hypothekenkredite ab	78
Abbildung 3.6. Bei Mietrecht und Wohnimmobilienbesteuerung gibt es von Land zu Land beträchtliche Unterschiede	80
Abbildung 3.7. Niedrigere Beleihungsgrenzen verlangsamen in der Regel den Anstieg der Wohnimmobilienpreise und das Kreditwachstum	81
Abbildung 4.1. Das Preis-Einkommen-Verhältnis ist in den meisten Ländern gestiegen	86
Abbildung 4.2. Die durchschnittlichen Fahrzeiten variieren erheblich im Ländervergleich	87
Abbildung 4.3. In vielen Metropolräumen ist eine starke soziale Segregation festzustellen	88
Abbildung 4.4. Ausgewählte Indikatoren der Wohnungspolitik	90
Abbildung 4.5. Bestimmungsfaktoren der Wohnungsnachfrage, vergangene und projizierte künftige Entwicklung	91
Abbildung 4.6. Entwicklung des Wohnungsbestands, der Wohnungspreise und des Preis-Einkommen-Verhältnisses im Basisszenario	91
Abbildung 4.7. Simulierter Effekt von Reformszenarien auf das Preis-Einkommen-Verhältnis bis 2050	94
Abbildung 4.8. Nothilfemaßnahmen während der Coronakrise	96
Abbildung 4.9. Die notwendige energetische Sanierung macht Wohnraum schwerer bezahlbar	97
Abbildung 5.1. Die Vermögensungleichheit ist wesentlich größer als die Einkommensungleichheit	103
Abbildung 5.2. Länder mit hohen Wohneigentumsquoten weisen in der Regel eine geringe Vermögensungleichheit auf	105
Abbildung 5.3. Wohnimmobilienvermögen ist wesentlich gleichmäßiger verteilt als andere Vermögenswerte	106
Abbildung 5.4. In Ländern mit hoher Wohneigentumsquote verteilt sich das Wohneigentum gleichmäßiger auf die verschiedenen Einkommensgruppen	107
Abbildung 5.5. Wohneigentum ist der wichtigste Vermögenswert der Mittelschicht	108
Abbildung 5.6. Die Schulden der privaten Haushalte entfallen zum größten Teil auf Hypothekenschulden	109
Abbildung 5.7. Die Teilnahme an den Hypothekenmärkten steigt mit dem Haushaltseinkommen	110
Abbildung 5.8. Für junge Kohorten ist der Zugang zu Hypothekarkrediten besonders wichtig	111
Abbildung 5.9. Hypothekenschulden können für einkommensschwache Haushalte ein finanzielles Risiko darstellen	112
Abbildung 6.1. Die Wohnsituation ist der wichtigste Umzugsgrund	117

Abbildung 6.2. Die Wohnmobilität variiert in ausgewählten OECD-Ländern erheblich	117
Abbildung 6.3. Wohneigentümer*innen sind wesentlich weniger mobil als Mieter*innen	119
Abbildung 6.4. Länder mit hohen Wohneigentumsquoten weisen tendenziell eine niedrige Wohnmobilität auf	119
Abbildung 6.5. Die Umzugswahrscheinlichkeit hängt von Steuern, Transaktionskosten und Wohnungsangebot ab	120
Abbildung 6.6. Geschätzte Elastizitäten der interregionalen Migration gegenüber lokalen Wohnimmobilienpreisen nach Herkunfts- und Zielregion	123
Abbildung 6.7. Die Regulierung des Mietwohnungsmarkts und der soziale Wohnungsbau beeinflussen die Umzugswahrscheinlichkeit ebenfalls	124
Abbildung 7.1. Die Energieintensität des Wohngebäudesektors variiert in den einzelnen Ländern erheblich	130
Abbildung 7.2. Zusammenhang zwischen Energieintensität und CO ₂ -Fußabdruck	131
Abbildung 7.3. Der Wohngebäudesektor macht in vielen Ländern den Großteil der Emissionen aus	132
Abbildung 7.4. Die Emissionsbelastung hat sich in den meisten Ländern verringert	132
Abbildung 7.5. Die Urbanisierung bedroht die biologische Vielfalt	133
Abbildung 7.6. Die Umweltpolitik wirkt sich auf die Wohnimmobilienmärkte aus	134
Abbildung 7.7. Entwicklung der Wohnimmobilienpreise in alternativen Flächennutzungsszenarien in Auckland	137
Abbildung 8.1. Die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum fällt in die Zuständigkeit mehrerer staatlicher Ebenen	158
Abbildung 8.2. Die Ausgabenentscheidungen im Bereich soziale Wohnraumversorgung sind in den meisten Ländern dezentralisiert	159
Abbildung 8.3. Die Aufgaben der Raumplanung sind im OECD-Raum von Land zu Land unterschiedlich	161
Abbildung 8.4. In den meisten Ländern fällt die Wohnungspolitik in die Zuständigkeit mehrerer Ministerien	164
Abbildung 8.5. Bei geringer Bebauungsdichte sind die Wohnimmobilienpreise höher	165
Abbildung 8.6. Japan weist hohe Neubauraten auf	166

Tabellen

Tabelle 1.1. Die meisten Politikinterventionen haben Auswirkungen auf mehrere Ziele	31
Tabelle 1.2. Politikindikatoren zur Messung des Spielraums für Politikinterventionen	33
Tabelle 7.1. Beispiele umweltbewusster Flächennutzungsmaßnahmen mit Auswirkungen auf den Wohnimmobilienmarkt	135
Tabelle 7.2. Auswirkungen relevanter umweltfreundlicher Flächennutzungsmaßnahmen auf die Wohnimmobilienmärkte	136
Table 7.3. Umweltbewusste Maßnahmen für Städtebau und Energieeffizienzsteigerung mit Auswirkungen auf den Wohnimmobilienmarkt	138
Tabelle 7.4. Auswirkungen einer umweltfreundlichen Bau- oder Energieeffizienzpolitik auf Wohnimmobilienmärkte	139
Tabelle 7.5. Beispiele für umweltbezogene Verkehrspolitiken mit Auswirkungen auf den Wohnimmobilienmarkt	141
Tabelle 7.6. Auswirkungen spezifischer umweltbezogener Verkehrspolitiken auf die Wohnimmobilienmärkte	142
Tabelle 7.7. Beispiele für wohnungspolitische Maßnahmen mit Auswirkungen auf die Umwelt	143
Tabelle 7.8. Auswirkungen spezifischer wohnungsbezogener Flächennutzungspolitiken auf die Umwelt	144
Tabelle 8.1. Steuerung der Raum- bzw. Flächennutzungsplanung	163
Tabelle 9.1. Verfügbarkeit von Wohnimmobilienpreisindizes in den 37 OECD-Mitgliedsländern	173
Tabelle 9.2. ETHOS Light – eine harmonisierte Typologie für Wohnungslosigkeit	177

Kästen

Kasten 1.1. Wohnungstrends und Herausforderungen für die Zukunft	13
Kasten 1.2. Die Coronakrise hat den Wohnimmobiliensektor stark getroffen	22
Kasten 1.3. Reformen in der Wohnungspolitik können unterschiedlichen Zielen dienen: Teilhabe, Effizienz und Nachhaltigkeit	30
Kasten 1.4. OECD Housing Indicator Dashboard	32
Kasten 1.5. Österreich bietet viele Sozialwohnungen über Wohnbaugenossenschaften und gemeinnützige Bauvereinigungen an	34
Kasten 1.6. Steuerreformen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Wohnimmobilienmärkte am Beispiel der Niederlande	36

Kasten 1.7. Bei einigen Coronahilfsmaßnahmen muss zwischen lang- und kurzfristigen Zielen abgewogen werden	39
Kasten 1.8. Makroprudenzielle Maßnahmen zur Abkühlung der Wohnimmobilienmärkte am Beispiel von Schweden und Kanada	41
Kasten 1.9. Grüne Hypotheken zur Förderung der energetischen Sanierung von Wohnungen	43
Kasten 2.1. Wohnungslosigkeit im OECD-Raum	59
Kasten 2.2. Welche Auswirkungen hat die Covid-19-Pandemie auf die Erschwinglichkeit von Wohnraum?	63
Kasten 2.3. Sozialer Wohnungsbau im OECD-Raum	66
Kasten 2.4. Langfristige Investitionen in bezahlbaren Wohnraum bzw. in den sozialen Wohnungsbau durch revolutionäre Fonds fördern: Beispiele aus Österreich und Dänemark	68
Kasten 3.1. Empirische Befunde zum Einfluss der Wohnungspolitik auf die wirtschaftliche Resilienz	80
Kasten 4.1. Beispiele erfolgreicher wohnungspolitischer Reformen	92
Kasten 4.2. Beispiele für Maßnahmen zur Überwindung der Coronakrise auf kommunaler Ebene	95
Kasten 5.1. Datenquellen zur Analyse von Wohneigentum und Vermögensverteilung	104
Kasten 6.1. Haushaltsdaten und die empirische Analyse der Wohnmobilität	118
Kasten 6.2. Jüngste Reformen zur Senkung der Transaktionskosten	120
Kasten 6.3. Einfluss der Wohnsituation auf die interregionale Migration	122
Kasten 7.1. Der Zusammenhang zwischen umweltfreundlichen Maßnahmen und Wohnimmobilienmärkten anhand einer Fallstudie aus Auckland, Neuseeland	137
Kasten 7.2. Umweltpolitik als Reaktion auf die Coronakrise und die Auswirkungen auf die Wohnsituation	139
Kasten 8.1. Soziales Wohnungswesen in Dänemark	159
Kasten 8.2. Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK)	160
Kasten 8.3. Raumplanung in Frankreich: Schéma de Cohérence Territoriale	161
Kasten 8.4. Japans nationale Flächennutzungsplanung	166

Folgen Sie OECD-Veröffentlichungen auf:



<https://twitter.com/OECD>



<https://www.facebook.com/theOECD>



<https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>



<https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>



<https://www.oecd.org/newsletters/>

Dieser Bericht enthält...

StatLinks 

Ein Service für OECD-Veröffentlichungen, der es ermöglicht, Dateien im Excel-Format herunterzuladen

Sie finden die **StatLinks**  unter den Tabellen und Abbildungen in diesem Bericht. Über die Links können Sie die entsprechenden Dateien im Excel®-Format herunterladen.

Zusammenfassung

1. Wohnraum gehört zu den menschlichen Grundbedürfnissen und ist ein wesentlicher Aspekt der Lebensqualität. In vielen Ländern wird es jedoch zunehmend schwierig, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Wohnimmobilienpreise und Mieten steigen. Daher entfällt auf Wohnen im Vergleich zu anderen Ausgabenposten wie Gesundheit, Bildung oder Verkehr ein wachsender Anteil der Haushaltseinkommen. Im Zeitraum 2005–2015 hat dieser Anteil um durchschnittlich 5 Prozentpunkte zugenommen. In der Mehrzahl der OECD-Länder beläuft er sich inzwischen auf durchschnittlich 31 % des Einkommens der Haushalte mit mittleren Einkommen. Sozial benachteiligte Gruppen trifft dies besonders hart. Guter Wohnraum, vor allem in Arbeitsplatznähe, ist für sie häufig kaum erschwinglich. Sie leben zudem oft in beengten Wohnverhältnissen – ein Problem, das während der Ausgangssperren der Coronazeit besonders deutlich wurde. Hinzu kommt, dass bereits vor der Coronapandemie in etwa einem Drittel der OECD-Länder ein Anstieg der Wohnungslosigkeit verzeichnet wurde.

2. Der Hauptgrund für das Bezahlbarkeitsproblem ist, dass das Wohnungsangebot in Gegenden mit starker Nachfrage, z. B. in städtischen Räumen mit zahlreichen Arbeitsplätzen, nicht ausreichend ist. Dieses Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage erklärt sich z. T. aus geografischen Gegebenheiten und aus den rechtlichen Beschränkungen, die in vielen Städten gelten, etwa Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften. Auch mietrechtliche Bestimmungen können die Effizienz der Immobilienmärkte beeinträchtigen, wenn von ihnen Fehlanreize für den Bau und die Instandhaltung von Wohnungen ausgehen.

3. Zur Frage der Bezahlbarkeit und der Markteffizienz kommt als dritte Herausforderung die Frage der ökologischen Nachhaltigkeit hinzu: Auf den Wohngebäudesektor entfallen weltweit 17 % der energie- und prozessbedingten Treibhausgasemissionen sowie 37 % der Feinstaubemissionen. Um die vereinbarten Emissionsziele zu erreichen, bedarf es daher ambitionierter Initiativen zur Verringerung des CO₂-Fußabdrucks der Bautätigkeit sowie zur Steigerung der Energieeffizienz des Gebäudebestands. Aufgrund der langen Lebensdauer von Wohngebäuden haben Anstrengungen in diesem Bereich nachhaltige Umwelteffekte. Energiearmut ist in sozial benachteiligten Gruppen in der Regel ebenfalls weiter verbreitet. Dies vergrößert das Problem der Bezahlbarkeit: Im OECD-Durchschnitt haben fast 20 % der einkommensschwachen Bevölkerung (Personen in Haushalten, deren Einkommen weniger als 60 % des Medianeinkommens beträgt) eigenen Angaben zufolge Schwierigkeiten, ihre Wohnung ausreichend zu heizen.

4. Zur Bewältigung dieser drei miteinander verknüpften Herausforderungen sind Maßnahmen in einem breiten Spektrum von Bereichen erforderlich, wobei es Komplementäreffekte und Konflikte zwischen verschiedenen Politikzielen zu berücksichtigen gilt. Einige Politikinstrumente können verschiedenen Zielen dienen, so z. B. Investitionen in den sozialen Wohnungsbau oder Maßnahmen im Bereich der Bebauungs- und Flächennutzungsvorschriften oder der Besteuerung von Wohnimmobilien:

- Im OECD-Durchschnitt sind die öffentlichen Investitionen in den Wohnungsbau zwischen 2001 und 2018 von 0,17 % auf 0,06 % des BIP gesunken. Höhere Investitionen in den sozialen Wohnungsbau bzw. in bezahlbaren Wohnraum machen sich gleich doppelt bezahlt: Sie helfen einkommensschwachen bzw. vulnerablen Haushalten und erhöhen zugleich direkt das Wohnungsangebot, womit sie den Aufwärtsdruck bei den Wohnimmobilienpreisen verringern. Damit sich solche Investitionen aber wirklich auszahlen, müssen die neuen Gebäude hohen Umweltstandards gerecht werden und die Entwicklung inklusiver, sozial gemischter Quartiere fördern, anstatt soziale und wirtschaftliche Gräben entstehen zu lassen.

- Reformen der Bauleitplanung können Hindernisse für die Vergrößerung des Wohnraumangebots in Gegenden mit hoher Nachfrage beseitigen und so den Anstieg der Wohnimmobilienpreise dort bremsen. Dies kann über die Aufhebung übertrieben strenger Auflagen hinsichtlich der Gebäudehöhe oder der Bebauungsdichte geschehen. Des Weiteren gilt es, Zuständigkeitsüberschneidungen zwischen und innerhalb der verschiedenen staatlichen Ebenen zu vermeiden und sicherzustellen, dass die Entscheidungsfindung jeweils an den Bedarfen des gesamten Metropolraums und nicht nur einzelner Gemeinden ausgerichtet ist.
- Wenn anstelle von Verkehrsteuern auf Immobilientransaktionen stärkerer Gebrauch von jährlichen Steuern auf unbewegliches Vermögen gemacht würde und die Bemessungsgrundlage dieser Steuern von der Bebauung hin zum aktuellen Verkehrswert der Grundstücke verlagert würde, hätte dies verschiedene Vorteile. Eine Umstellung von einmaligen Verkehrsteuern auf laufende Steuern würde Mobilitätshindernisse beseitigen und damit Arbeitsmarktanpassungen erleichtern und das Wirtschaftswachstum ankurbeln. Eine Verlagerung der Bemessungsgrundlage von der Bebauung hin zum Verkehrswert der Grundstücke würde Anreize für die Errichtung von Gebäuden auf wertvollem Bauland schaffen und so Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage verringern. Viele Länder machen nicht genügend Gebrauch von laufenden Immobiliensteuern. Sie haben daher noch reichlich Spielraum, diese Steuern anzuheben, die für die Kommunen eine wichtige, stabile Quelle zur Finanzierung von Dienstleistungen für die lokale Bevölkerung sind – nicht zuletzt im Bereich des sozialen Wohnungsbaus.

5. Bei anderen Reformoptionen kommt es hingegen zu Konflikten zwischen verschiedenen Zielen, was ausgleichende Maßnahmen notwendig macht:

- Wenn die Steueranreize für Hypothekendarlehen reduziert werden, verringert dies den Aufwärtssdruck auf die Wohnimmobilienpreise, was wiederum die Markteffizienz verbessert und Wohneigentum langfristig erschwinglicher macht. Insbesondere die Abschaffung von Steuererleichterungen für Hypothekenzinsen, die in erster Linie einkommensstarken Haushalten zugutekommen, hätte verteilungspolitische Vorteile. Bevor sich die Preiskorrektur einstellt, die dadurch ausgelöst wird, erschweren solche Politikänderungen jedoch den Immobilienerwerb für Erstkäufer, bei denen es sich häufig um junge Familien handelt. Bei der Umsetzung von Reformen in diesem Bereich ist daher eine gestaffelte Vorgehensweise wichtig. Hilfreich wären dabei auch ergänzende Maßnahmen zum Abbau von Hindernissen für die Vergrößerung des Angebots in Gegenden mit starker Nachfrage, wie sie weiter oben beschrieben wurden.
- Mehr Flexibilität im Mietrecht, auch was Mietpreisbeschränkungen betrifft, kann Wohnungsbauinvestitionen fördern, Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage verringern und Mobilitätshindernisse reduzieren. Solche Reformen können sich auf kurze Sicht allerdings negativ auf vulnerable Bestandsmieter*innen auswirken, weshalb auch hier ausgleichende Maßnahmen notwendig wären, z. B. eine Erhöhung des Angebots an Sozialwohnungen. Dies ist während der Erholung nach der Coronakrise besonders wichtig.
- Strengere Umweltstandards sind nötig, um die vereinbarten Emissionsziele zu erreichen, können aber zu einem Anstieg der Bau- und Instandhaltungskosten und damit auch der Wohnimmobilienpreise und Mieten führen. Daher sind u. U. ausgleichende Maßnahmen notwendig, um Nachhaltigkeit mit Bezahlbarkeit zu vereinbaren. Bei solchen Maßnahmen kann es sich beispielsweise um Zuschüsse für die energetische Sanierung handeln, die zumindest teilweise durch Anhebungen der laufenden Immobiliensteuern finanziert werden könnten. Dabei sollte der Mietsektor angemessen erfasst werden. Die Finanzmarktregulierung kann die Finanzierung der Energiewende im Wohnungsbau ebenfalls erleichtern. Dazu muss sie Hypothekenkreditgebern gestatten, in ihren Preis- und Kreditbedingungen – und zwar auch bei der Finanzierung von Renovierungsarbeiten – zu berücksichtigen, dass Wohngebäude mit einer höheren Energieeffizienz langfristig mehr wert sind.

6. Diese und andere hier untersuchte Zusammenhänge und Wechselwirkungen machen deutlich, wie wichtig effiziente Entscheidungsstrukturen sind, in die die verschiedenen staatlichen Ebenen und Ressorts sowie die für die Wohnungspolitik zuständigen Stellen eingebunden sind. Die Wohnungspolitik ist stark dezentralisiert. In zwei Dritteln der OECD-Länder sind die Entscheidungen über die Nutzung von Flächen für den Wohnungsbau hauptsächlich auf kommunaler oder subkommunaler Ebene angesiedelt. In einem Drittel der OECD-Länder teilen sich die verschiedenen staatlichen Ebenen die Zuständigkeiten für die Bauleitplanung. Dies erschwert die Koordinierung. Eine horizontale Koordinierung zwischen den verschiedenen nachgeordneten Gebietskörperschaften eines Metropolraums kann beispielsweise erheblich dazu beitragen, dass die Flächennutzungspolitik den Anforderungen der Bürger*innen in einer Weise gerecht wird, die mit ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Zielen vereinbar ist. Auf nationaler Ebene ist ein ressortübergreifender Ansatz notwendig, um beispielsweise die Konsistenz und Kohärenz der makroprudenziellen und hypotheckenrechtlichen Bestimmungen einerseits und der Steuerpolitik andererseits zu sichern.

7. Alle diese Herausforderungen und damit verbundenen Politikentscheidungen sind vor dem Hintergrund großer Veränderungen zu sehen. Dies betrifft die technologischen Möglichkeiten, die Neigungen und Präferenzen sowie die sich wandelnden Anforderungen. Maßgeblich sind dabei langfristige Trends, aktuelle politische Rahmenbedingungen und künftige Reformen:

- Der demografische Wandel und die rasche Bevölkerungsalterung in vielen Teilen der Welt werden sich darauf auswirken, welche Art von Wohnraum wo nachgefragt wird. Wichtig ist dabei auch die Frage, wie gut es gelingt, den Wohnungsbestand auf bezahlbare und nachhaltige Weise an die Anforderungen einer alternden Bevölkerung anzupassen.
- Die Coronakrise könnte zu anhaltenden Veränderungen der Arbeitsweisen und -gewohnheiten – z. B. zu mehr Arbeit im Homeoffice – führen, die auch die Immobilienmärkte verändern könnten. So könnte beispielsweise die Nachfrage nach Büroräumen in zentraler Lage sinken, während die Nachfrage nach größeren Wohnungen in Stadtrandnähe oder auf dem Land steigen könnte, vor allem in Regionen, in denen ein gutes öffentliches Verkehrsangebot das Pendeln erleichtert. Zugleich könnte die Entwicklung hin zu mehr Onlineshopping weiter an Fahrt gewinnen, womit die Nachfrage nach Gewerbeimmobilien sinken dürfte. Dies würde das Bild der innerstädtischen Einkaufszonen stark verändern. Dadurch könnte es möglich werden, städtische Büro- und Gewerbeflächen in Wohnraum umzuwandeln.
- Das Geschäftsmodell der Onlineplattformen für Kurzzeitvermietungen wurde durch die Coronakrise ebenfalls stark beeinträchtigt. Unter dem Eindruck der Krise könnte es noch einige Zeit zu Umwidmungen dieser Wohnungen zugunsten dauerhafter Vermietungen kommen, was sich positiv auf die Funktionsweise des privaten Wohnungsmarkts auswirken dürfte. Wenn die Coronagefahr weiter nachlässt, könnte die Nachfrage nach Kurzzeitvermietungen über digitale Plattformen künftig aber wieder steigen und Wohnraum erneut knapper werden lassen.

8. Dieser Bericht fasst die empirische Evidenz und die Erkenntnisse zusammen, die im Rahmen des horizontalen Projekts der OECD zum Thema Wohnungsbau gewonnen wurden. Mehrere OECD-Ausschüsse haben 2019–2020 ihr Fachwissen und ihre Erfahrung in dieses Projekt eingebracht, darunter die Ausschüsse für Wirtschaftspolitik, für Beschäftigung, Arbeit und Sozialfragen, für Umweltpolitik und für die Politik der räumlichen Entwicklung, für Statistik und Statistikpolitik sowie für Steuerfragen.

9. Der Bericht ist Teil des „Housing Policy Toolkit“ der OECD, das auch ein Housing-Dashboard sowie Country-Snapshots umfasst, die den Vergleich von Ergebnis- und Politikindikatoren verschiedener Länder ermöglichen. Mit dem Toolkit können politisch Verantwortliche und Fachleute auf vergleichende Länderanalysen und Indikatoren zugreifen, die bei Politikentscheidungen helfen können. Dabei gilt es allerdings, länderspezifische Unterschiede in Bezug auf Kontext, Präferenzen und politische Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

1 Maßnahmen für eine effiziente, teilhabeorientierte und nachhaltige Wohnungspolitik konzipieren

Die Wohnungsfrage ist im OECD-Raum zu einer zunehmend dringenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderung geworden. Steigende Kaufpreise und Mieten machen Wohnraum immer weniger erschwinglich und führen zu sozialer Ausgrenzung. Diese Trends und ihre Hauptantriebskräfte werden in diesem Kapitel anhand der zentralen Erkenntnisse des horizontalen OECD-Projekts zur Wohnungspolitik („OECD Horizontal Project on Housing“) dokumentiert und erörtert. Dabei wird aufgezeigt, dass sich Ineffizienzen an den Wohnungsmärkten negativ auf die Wirtschaft insgesamt auswirken können, indem sie beispielsweise zu makroökonomischer Instabilität führen und die Arbeitskräftemobilität beeinträchtigen. Kostendruck erschwert zudem die Modernisierung des Wohnungsbestands, die zur Erfüllung von Umweltzielen erforderlich ist. Der letzte Teil des Kapitels bietet einen Überblick über verschiedene Politikinstrumente, die die Situation am Wohnimmobilienmarkt verbessern können. Außerdem werden die Politikindikatoren vorgestellt, die zur Beurteilung der erzielten Fortschritte und Messung des Spielraums für weitere Maßnahmen herangezogen werden. Anhand eines Online-Dashboards und „Länder-Snapshots“ lassen sich Ergebnisindikatoren und politische Rahmenbedingungen in den verschiedenen Ländern einfach vergleichen. Das Kapitel schließt mit einer Zusammenfassung der Synergien und Zielkonflikte zwischen verschiedenen Politikinterventionen in Bezug auf Teilhabe, Effizienz und Nachhaltigkeit.

In vielen OECD-Ländern wird der Zugang zu qualitativ hochwertigem und zugleich erschwinglichem Wohnraum für private Haushalte immer schwieriger. Die Wohnimmobilienpreise sind in der Regel rascher gestiegen als die Durchschnittseinkommen. Deshalb mussten die privaten Haushalte für den Kauf des eigenen Heims immer höhere Kredite aufnehmen, sodass die Hypothekenlast trotz des niedrigeren Zinsniveaus für viele Haushalte zugenommen hat. Die Mieten haben häufig rascher angezogen als die Inflation. Insgesamt befinden sich die Wohnkosten auf einem steilen Aufwärtstrend. Die Frage der Bezahlbarkeit von Wohnraum stellt für Niedrigeinkommenshaushalte oder Haushalte, die – insbesondere infolge der Coronapandemie – Einkommenseinbußen oder Arbeitsplatzverluste erlitten haben, eine große Herausforderung dar. Durch die wachsende Sensibilisierung für die negativen Externalitäten, die mit der Nutzung des eigenen Pkw für Fahrten zur Arbeit verbunden sind, steigt der Druck auf die Wohnungsmärkte, erschwinglichen Wohnraum zur Verfügung zu stellen und zugleich die Umwelt- und Gesundheitskosten für heutige und zukünftige Generationen zu reduzieren. Die Wohnungsmärkte und die Wohnungspolitik haben auch Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Leistung und den Lebensstandard, da sie beeinflussen können, ob und wann Haushalte umziehen, wofür sie ihre Ersparnisse verwenden und wie sie Vermögen bilden.

Die Coronakrise verschärft viele dieser Herausforderungen (Kasten 1.1). Diese werden zu einem Zeitpunkt angegangen werden müssen, an dem zugleich beispiellose Anstrengungen zur Erneuerung und Modernisierung des Wohnungsbestands erforderlich sind, um die Energieeffizienz zu steigern und den Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft zu erleichtern. Die Reallokation von Ressourcen, die zur Ankurbelung der Wirtschaft nach der Coronakrise notwendig ist, bietet eine Chance, diesen Wandel zu beschleunigen.

Kasten 1.1. Wohnungstrends und Herausforderungen für die Zukunft

Wohngebäude haben eine lange Lebensdauer, sie bleiben im Schnitt über die Lebensdauer einer ganzen Generation bestehen. Aus diesem Grund müssen Maßnahmen, die Angebot und Nachfrage von Wohnraum beeinflussen, zukunftsgerichtet sein und Veränderungen der Bedürfnisse, Präferenzen und Verhaltensmuster der Bevölkerung sowie „Megatrends“, die sich auf Wirtschaft und Gesellschaft auswirken, antizipieren. Außerdem müssen Politikmaßnahmen und Rechtsvorschriften soweit möglich künftige technologische Veränderungen berücksichtigen, die Auswirkungen auf Bau, Nutzung und Instandhaltung von Gebäuden haben. Zusammen mit der Digitalisierung, dem Klimawandel und der Bevölkerungsalterung wird die Coronakrise sowohl am Wohn- als auch am Gewerbeimmobilienmarkt mit sehr großer Wahrscheinlichkeit lang anhaltende und bisher noch ungewisse Effekte auf Nachfrage und Angebot haben.

Covid-19

Die Coronakrise dürfte Veränderungen bei den Präferenzen und Verhaltensmustern auslösen, die die Wohnungsnachfrage wahrscheinlich auf lange Sicht beeinflussen werden. Wenn sich die Arbeit im Homeoffice beispielsweise weiter verbreitet, verlagert sich die Nachfrage nach Wohnraum vielleicht dauerhaft weg von Stadtzentren in Richtung ländlicher und periurbaner Räume und auch weg von Wohnungen, hin zu Einfamilienhäusern. Ein solcher Wandel würde den Bedarf an einigen städtischen Einrichtungen, Verkehrsinfrastrukturen und sozialen Dienstleistungen verändern. Er dürfte mit einem Rückgang der Immobilienpreise in Stadtzentren einhergehen, der wahrscheinlich andernorts einen erhöhten Kostendruck zur Folge hätte. Welche Auswirkungen diese Entwicklung im Endeffekt auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum hätte, ist ungewiss, es sei denn, das Angebot passt sich parallel an. Die Arbeit im Homeoffice wird auch die Nachfrage nach Büroraum beeinträchtigen und einen Abwärtsdruck auf die Preise für Gewerbeimmobilien in Innenstädten auslösen. Wenn die Angst vor Infektionskrankheiten bestehen bleibt, könnte allerdings auch die Nachfrage nach größeren Büroflächen zunehmen, um eine effektive räumliche Distanzierung zu ermöglichen. Dies könnte dem durch die Arbeit im Homeoffice bedingten Abwärtstrend bei der Nachfrage etwas entgegenwirken.

Dort, wo diese sich verändernden Nachfragestrukturen zu einer Entleerung der Innenstädte führen, wächst die Gefahr, dass Stadtzentren verfallen und Gegenden, in denen die Produktivität bislang am höchsten war, an Dynamik verlieren. In einem alternativen Szenario könnten Änderungen der Einstellungen und Arbeitspraktiken aber auch zur Folge haben, dass sich in zunehmend polyzentrischen Metropolräumen neue Möglichkeiten für gesellschaftliche und wirtschaftliche Transformationen ergeben.¹ Wenn dabei zugleich die Tendenz zur Verdichtung durch eine Tendenz zur Zersiedelung abgelöst wird, muss der ökologische Fußabdruck von Städten reevaluiert werden. Dies hat Konsequenzen für die Politikmaßnahmen, mit denen die ökologische Nachhaltigkeit der Metropolräume weltweit verbessert werden soll.

Digitalisierung

Über ihre Bedeutung für die Arbeit im Homeoffice hinaus beeinflusst die Digitalisierung die Aussichten für den Wohnungsmarkt auf verschiedene Art und Weise und birgt beachtliches Transformationspotenzial. Beispielsweise hat die Expansion digitaler Plattformen für Kurzzeitvermietungen in vielen Städten überall auf der Welt Druck auf die Mietmärkte ausgeübt – ein Trend, der sich nach der Erholung der Tourismusbranche und des Gastgewerbes von der Coronakrise wahrscheinlich fortsetzen wird. Der während der Coronakrise beobachtete Rückgang der Kurzzeitvermietungen (wie Airbnb) könnte allerdings auch länger andauern und Mietwohnungen für dauerhaft Ansässige frei werden lassen, womit Mietwohnungen insgesamt erschwinglicher würden.

Die Digitalisierung verändert auch das Bild der Einkaufsstraßen und die Nachfrage nach entsprechenden Gewerbeimmobilien, wenn die Menschen statt in Läden häufiger online einkaufen. Zusammen mit dem Trend zur Arbeit im Homeoffice verschärft dies den Abwärtsdruck auf die Nachfrage nach Büroraum in zentralen Geschäftsvierteln. Wo die rechtlichen Bestimmungen dies zulassen, kann eine flexible Umwandlung von Gewerbeimmobilien in Wohnimmobilien die Anpassung an die steigende Nachfrage nach Wohnraum für unterschiedliche Nutzungszwecke erleichtern. Wohnraum könnte dadurch potenziell erschwinglicher werden. Zugleich besteht aber die Gefahr, dass der Attraktivitätsverlust der Stadtzentren eine soziale Segregation am Wohnimmobilienmarkt zur Folge hat. Wenn die Bessergestellten die Stadtzentren verlassen, hat dies nämlich Auswirkungen auf das Angebot an öffentlichen Dienstleistungen. Solche Trends würden die Stadtplanung und die Gestaltung der Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften vor große Herausforderungen stellen.

Des Weiteren bietet die Digitalisierung, nicht zuletzt über die künstliche Intelligenz und das Internet der Dinge, verschiedene Optionen für technologische Veränderungen und Innovationen im Bausektor sowie für ein „intelligentes“ Gebäudemanagement. Im Bereich Stadtplanung und -management gibt es bereits Innovationen. Sie können das Verkehrsmanagement, städtische Einrichtungen und Infrastrukturen sowie die Energieeffizienz von Gebäuden und Städten ganz allgemein verbessern. Diese Entwicklungen können Städte attraktiver machen und den mit der Digitalisierung und den coronabedingten Verhaltensänderungen assoziierten zentripetalen Kräften entgegenwirken.

Ein weiterer Aspekt der Digitalisierung ist das Potenzial, das sie für finanztechnologische Innovationen bietet („Fintech“), die das Angebot an Finanzierungsmöglichkeiten für Immobilieninvestitionen erhöhen können. Sofern diese neuen Aktivitäten einer geeigneten Aufsicht unterstehen und die finanzielle Stabilität gesichert ist, kann der Marktzutritt neuer Anbieter den Wettbewerb erhöhen, zu einem Rückgang der Kreditkosten führen und Menschen den Zugang zu Finanzierungsmitteln erleichtern, für die dies derzeit schwierig ist. Investitionen in die Energieeffizienz von Gebäuden können die Wohnkosten weiter reduzieren helfen, da sie die Energieausgaben privater Haushalte verringern und ihre Kreditwürdigkeit verbessern. Eine flexiblere Wohnungsbaufinanzierung könnte zudem die Anpassung des Angebots an Veränderungen der Nachfrage nach Wohn- und Gewerbeimmobilien nach der Krise erleichtern und so zu einer einfacheren Reallokation von Wohnungskapital beitragen.

Außerdem könnte die Digitalisierung den Matching-Prozess zwischen Wohnungsangebot und -nachfrage verbessern: Während der Coronakrise hat die Zahl virtueller Immobilienbesichtigungen zugenommen und diese Möglichkeit wird wohl auch in Zukunft weiter genutzt werden. Interessent*innen und Anbieter können so besser entscheiden, wann sich kostenaufwendige physische Objektbesichtigungen tatsächlich lohnen und so eher das passende Objekt bzw. die passenden Interessent*innen finden.

Bevölkerungsalterung und Klimawandel

Der Wohnungsmarkt wird auch durch Trends geprägt, die mit der Bevölkerungsalterung und dem Klimawandel zusammenhängen, und die bereits vor der Krise existierten. Veränderungen der demografischen Struktur haben sehr asymmetrische Auswirkungen auf die Wohnungsmärkte. In entlegenen Gegenden geht die Nachfrage zurück, was die Preise drückt. Andernorts verändern sich die Bedürfnisse und Präferenzen und verlangen umfassende Gebäudesanierungen, eine Umgestaltung der Lebensräume und Investitionen in bedarfsgerechte städtische Infrastrukturen. Die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die Politik gehen über die Wohnungspolitik hinaus und umfassen auch Überlegungen zur Stadtplanung und regionalen Entwicklung.

Der Klimawandel erhöht u. a. das Risiko von Naturkatastrophen und Kapitalschwund in Küstenregionen, die dem Anstieg des Meeresspiegels ausgesetzt sind. Er beeinflusst die Bauweisen und den Materialeinsatz in Gebäuden und macht Innovationen erforderlich, um die Energieeffizienz unter sich verändernden klimatischen Bedingungen zu steigern. Der Klimawandel hat auch Auswirkungen auf die Planung, Instandhaltung und Modernisierung der urbanen Infrastruktur. Die mit dem Klimawandel einhergehenden (privaten und öffentlichen) wirtschaftlichen Kosten müssen berücksichtigt werden und stellen eine Herausforderung für die Stadtplanung, die regionale Entwicklung und die Katastrophenvorsorge sowie für Versicherungen dar.

Eine flexible Flächennutzungspolitik als Lösungsansatz

Um den oben beschriebenen dauerhaften Veränderungen der Immobiliennachfrage, die die Coronakrise nach sich ziehen könnte, gerecht zu werden, ohne dass unnötige Kosten entstehen, ist eine flexible Flächennutzungspolitik von entscheidender Bedeutung. Flexible Rahmenbedingungen reduzieren die Gefahr, dass strukturelle Nachfrageverlagerungen, wie beispielsweise ein stärkeres Interesse an größeren Wohnungen an der Peripherie, zu Preissteigerungen und Spekulationsblasen führen, durch die sich restriktive Flächennutzungsregelungen verfestigen könnten. Flexible Rahmenbedingungen können auch dafür sorgen, dass frei werdende Gebäude rasch umgewidmet werden können – für kommerzielle, Büro- oder Wohnzwecke –, um sich wandelnden Präferenzen gerecht zu werden. Auf diese Weise kann der Gefahr von Leerständen vorgebeugt werden, von denen negative Spillover-Effekte ausgehen könnten. Flexible Rahmenbedingungen würden insbesondere die Umwandlung von Gewerbe- und Büroraum in Wohnraum erleichtern und so die Wohnungskrise mindern helfen.

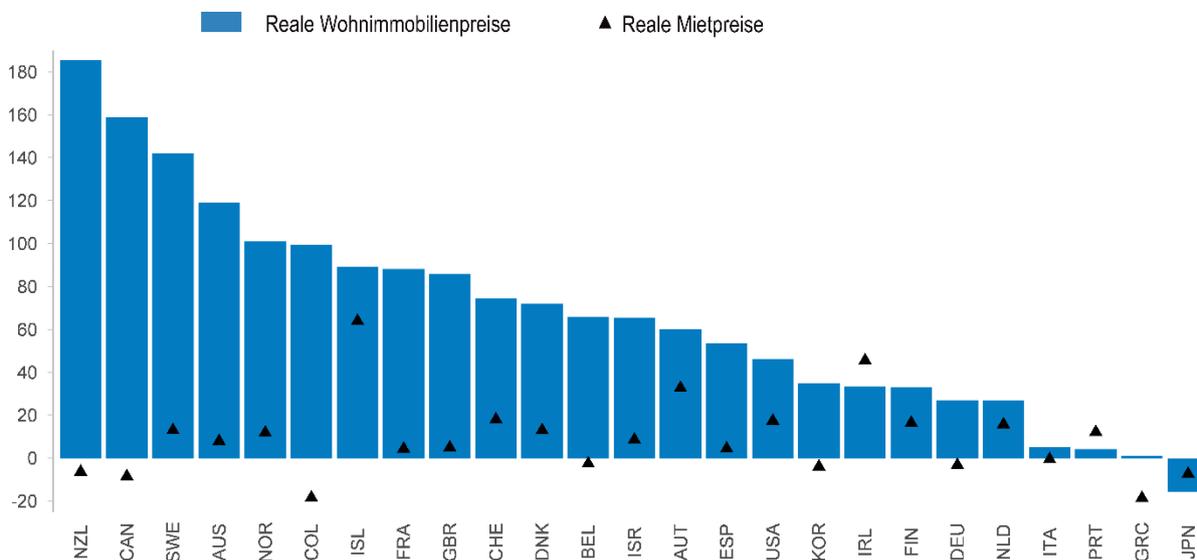
Wohnraum ist weniger bezahlbar geworden

Die Wohnkosten sind rascher gestiegen als die Konsumausgaben

Der Zugang zu qualitativ hochwertigem Wohnraum wird in vielen OECD-Ländern seit einigen Jahrzehnten zunehmend schwierig. Die Wohnimmobilienpreise und Mieten sind in den OECD-Ländern rascher gestiegen als die Gesamtinflation. Wohnraum ist damit weniger erschwinglich geworden (Abbildung 1.1). Die Senkung der realen Zinssätze hat den Effekt höherer Wohnimmobilienpreise nur z. T. abgefedert. Besonders drastisch war der Anstieg der realen Wohnkosten in städtischen Räumen, wo das Angebot an Wohnungen und Bauland knapp ist. Allein zwischen 2005 und 2015 stieg der Einkommensanteil, den Haushalte mit mittlerem Einkommen (d. h. Haushalte, die zwischen 75 % und 200 % des Medianeinkommens verdienen) für Wohnraum aufbringen, im OECD-Durchschnitt um 5 Prozentpunkte (Abbildung 1.2).

Abbildung 1.1. Die Kaufpreise und Mieten sind in den meisten OECD-Ländern rascher gestiegen als die Inflation

Prozentuale Veränderung der realen Wohnimmobilienpreise und Mieten, 2000–2020

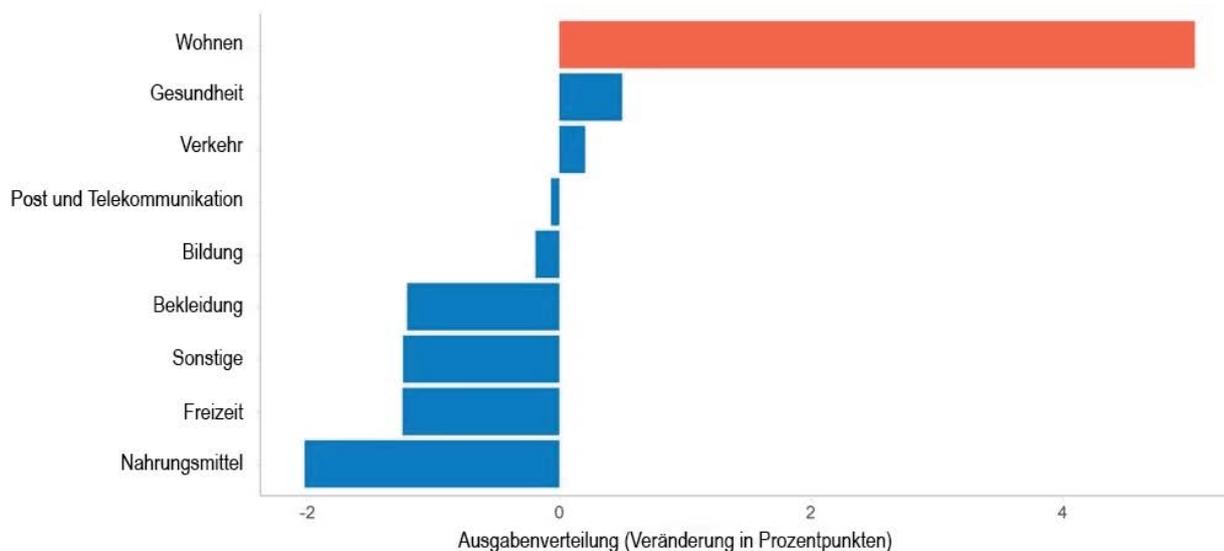


Quelle: OECD Analytical House Price Database.

StatLink <https://stat.link/sdlbkh>

Abbildung 1.2. Die Wohnkosten werden zu einer zunehmenden Belastung für die privaten Haushalte

Veränderung der Ausgabenverteilung von Haushalten mit mittlerem Einkommen, Durchschnitt 2005–2015



Anmerkung: Ungewichteter Durchschnitt von 23 OECD-Ländern (Belgien, Chile, Deutschland, Finnland, Griechenland, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Mexiko, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten). Die Daten beziehen sich auf Haushalte mit mittlerem Einkommen (75–200 % des Medianeinkommens).

Quelle: *Under Pressure: The Squeezed Middle Class* (OECD, 2019_[11]).

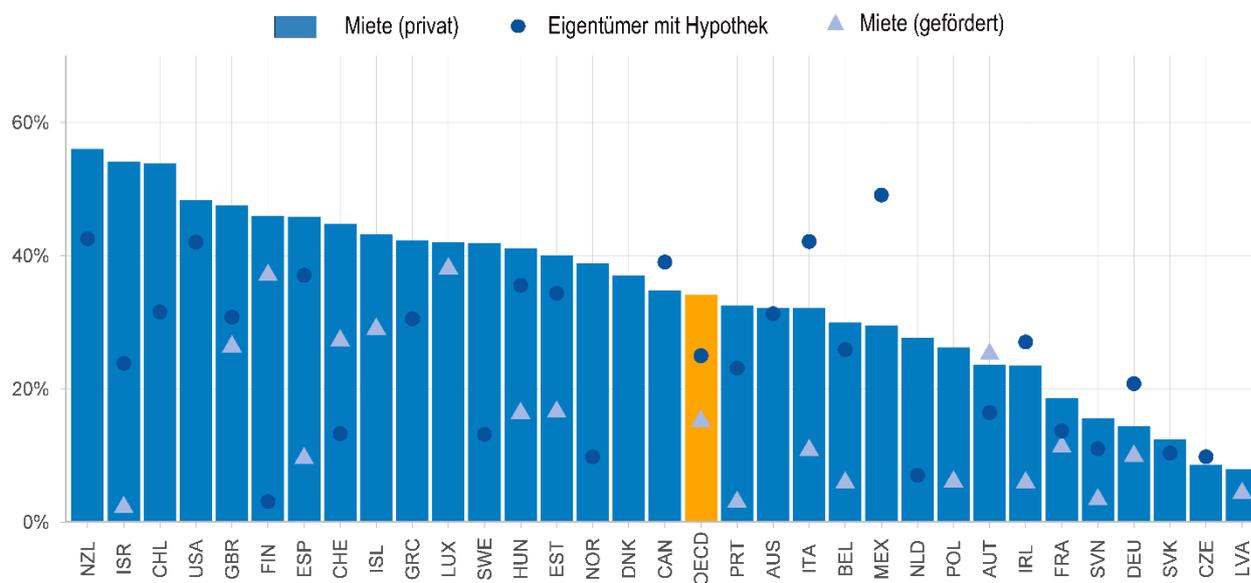
StatLink  <https://stat.link/esxucr>

Steigende Wohnkosten belasten Niedrigeinkommenshaushalte überproportional stark

Zwar sind Haushalte aller Einkommensgruppen steigenden Wohnkosten ausgesetzt, finanziell schlechter Gestellte müssen jedoch in der Regel einen größeren Teil ihres Einkommens fürs Wohnen ausgeben (Abbildung 1.3). Sozialwohnungen und Wohnungsbeihilfen können den Druck verringern, der auf den sozial schwächsten Gruppen lastet. Allerdings müssen diese Leistungen gut konzipiert sein, damit sichergestellt ist, dass die knappen Ressourcen tatsächlich die Bedürftigen erreichen, ohne ihre Mobilität zu beeinträchtigen oder eine Wohnsegregation zu verursachen (OECD, 2020). Durch die Coronakrise, die insbesondere unter den sozial Schwächsten zu großen Beschäftigungs- und Einkommensverlusten geführt hat,² ist die Sicherung des Zugangs zu hochwertigem, erschwinglichen Wohnraum noch schwieriger geworden.

Abbildung 1.3. Niedrigeinkommenshaushalte geben einen Großteil ihres Erwerbseinkommens fürs Wohnen aus

Anteil der Bevölkerung im untersten Quintil der Einkommensverteilung, der mindestens 40 % seines verfügbaren Einkommens für Hypotheken oder Mieten aufwendet, nach Wohnstatus, in Prozent, 2019 oder letztverfügbares Jahr



Anmerkung: In Chile, Mexiko, Korea und den Vereinigten Staaten wird aufgrund fehlender Daten anstelle des verfügbaren Einkommens das Bruttoeinkommen berücksichtigt. Für Dänemark stehen keine Daten zu Hypothekentilgungen zur Verfügung. Für Kanada basieren die Einkommensquintile auf dem bereinigten Haushaltseinkommen nach Steuern.

Quelle: OECD Affordable Housing Database (<http://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/housing-conditions.htm>), indicators HC1.2.

StatLink  <https://stat.link/w6m94o>

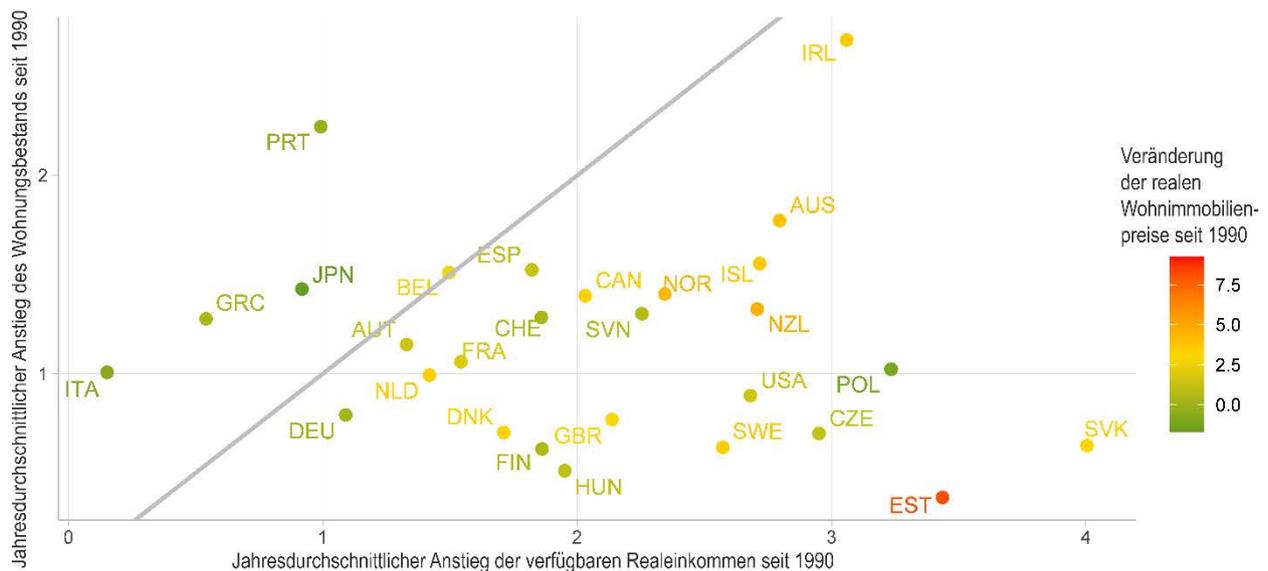
Warum sind die Wohnkosten in so vielen Ländern so stark gestiegen?

Das Angebot hat nicht mit der Nachfrage Schritt gehalten

Die Wohnkosten sind in den vergangenen zwanzig Jahren aus vielen Gründen gestiegen. Wichtige Merkmale des Wohnimmobilienmarkts, wie Immobilienpreise und Bautätigkeit, ergeben sich aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. Auf der Nachfrageseite führte die Wirtschaftsexpansion zu einem Anstieg der Haushaltseinkommen. Auch demografische Entwicklungen, wie Bevölkerungsalterung und Zuwanderung, trugen wesentlich zum Wachstum der Nachfrage bei, da mehr Menschen Wohnraum benötigten. Die Entwicklung hin zu kleineren Haushalten ging dabei aber nicht mit entsprechenden Veränderungen der nachgefragten Wohnungsgröße einher, da die Menschen heute in der Regel in größeren Wohnungen leben, wie der Anstieg der durchschnittlichen Quadratmeterzahl pro Person in den vergangenen zehn Jahren veranschaulicht (IEA, 2020). Seit der Deregulierung der Finanzmärkte in der Zeit der relativen makroökonomischen Stabilität Mitte der 1990er bis Mitte der 2000er Jahre sind Hypothekendarlehen leichter verfügbar und erschwinglicher geworden – eine Entwicklung, die durch die quantitative Lockerung und die extrem expansive Geldpolitik nach der großen Finanzkrise weiter angekurbelt wurde. In vielen Ländern gibt es zudem Steuervergünstigungen für selbstgenutztes Wohneigentum in Form einer steuerlichen Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinsen, was die Wohnimmobilienpreise weiter in die Höhe treibt (Kapitel 4).

Abbildung 1.4. Das Angebot an Wohnraum hat in den meisten Ländern nicht mit dem Einkommenswachstum Schritt gehalten

In Prozent



Anmerkung: Diese Abbildung zeigt, dass das Wohnraumangebot, gemessen an der Zahl der Wohnungen, in vielen Ländern sehr viel langsamer zugenommen hat als das aggregierte verfügbare Einkommen der privaten Haushalte. Es veranschaulicht auch, dass die realen Wohnimmobilienpreise im Allgemeinen in den Ländern deutlicher gestiegen sind, in denen das Wachstum des Wohnraumangebots nicht mit dem der Einkommen Schritt gehalten hat (unterhalb der 45°-Linie). In Ländern, in denen das Wohnraumangebot rascher gestiegen ist als die Einkommen (oberhalb der 45°-Linie) wurde dieser Trend nicht beobachtet.

Quelle: OECD Economic Outlook Database, Cavalleri, Cournède und Ziemann (2019^[2]) und OECD-Berechnungen.

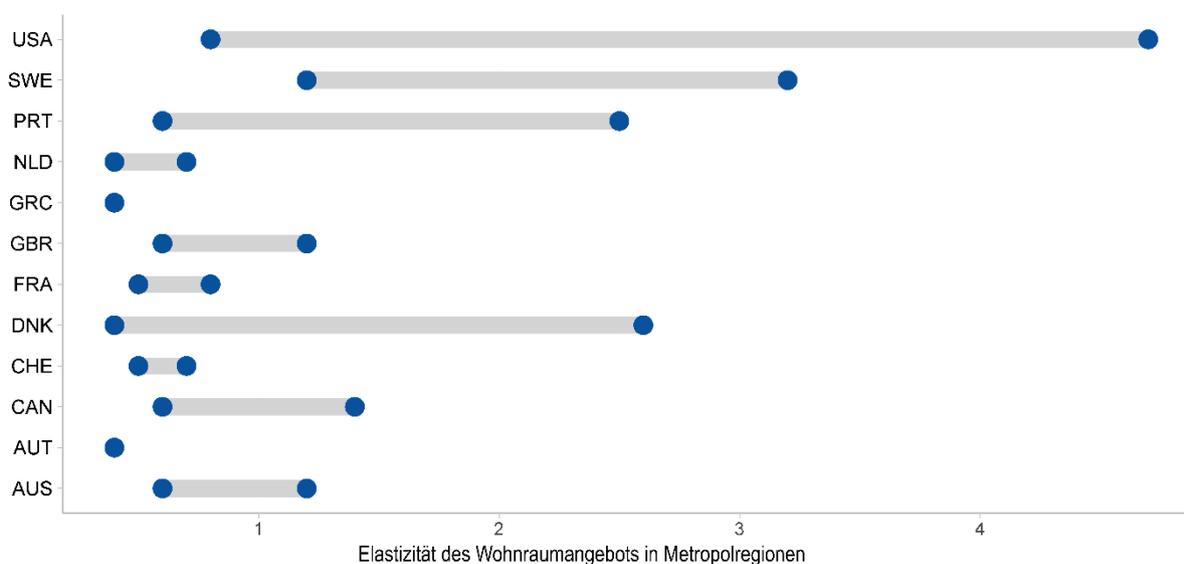
StatLink  <https://stat.link/i45wo8>

Auf der Angebotsseite wurde der Preiseffekt der steigenden Nachfrage durch die geringe Reagibilität des Wohnungsneubaus verstärkt. Das Angebot ist in der Regel weniger elastisch als die Nachfrage, was daran liegt, dass Planung und Bau neuer Wohnungen Zeit in Anspruch nehmen. Wegen der unzureichenden Anpassung des Angebots erhöhen sich dann die Preise. Auch steigende Baukosten führen in vielen Ländern dazu, dass Wohnraum immer weniger erschwinglich wird. Grund dafür sind u. a. die zunehmend strengen Bestimmungen zur Steigerung der Energieeffizienz und der ökologischen Nachhaltigkeit (Kapitel 4 und 7).

Das Wohnraumangebot reagiert in den einzelnen Ländern recht unterschiedlich auf Veränderungen der Nachfrage (z. B. infolge eines Einkommenszuwachses) (Abbildung 1.4).

Es wurde festgestellt, dass die Reagibilität des Wohnraumangebots auf Preisänderungen, die durch eine höhere Nachfrage ausgelöst werden, zwischen und in den Ländern stark variiert (Abbildung 1.5, Abbildung 1.6). In empirischen Untersuchungen wurden die beobachteten Unterschiede mit zahlreichen geografischen, historischen und politischen Bestimmungsfaktoren in Zusammenhang gestellt.³ Diese Faktoren betreffen folgende Fragen: Kann vorhandenes Land leicht in Bauland umgewandelt werden? Welche städtebauliche Struktur wurde aus der Vergangenheit übernommen? Inwieweit begünstigen die politischen Rahmenbedingungen den Wohnungsbau? Bei diesen Faktoren gibt es große Abweichungen zwischen, aber auch innerhalb der Länder. Dies zeigt sich außer an geografischen Unterschieden in der Nachfrage u. a. daran, dass sich die Wohnimmobilienpreise auch innerhalb vieler OECD-Länder sehr unterschiedlich entwickelt haben (Abbildung 1.6). Außerdem können die Angebotsbedingungen am Wohnungsmarkt Auswirkungen auf die ökonomischen Anreize für interregionale Migrationsbewegungen und folglich auch auf die räumliche Verteilung der Arbeitskräfte innerhalb der Länder haben ((Causa, Abendschein und Cavalleri (2021^[3]); Causa, Cavalleri und Luu (2021^[4])). Ein flexibles Wohnraumangebot erhöht die Reagibilität interner Wanderungsbewegungen auf lokale Einkommens- und Beschäftigungsbedingungen. Diese räumliche Reallokation kann helfen, örtlich begrenzte negative Schocks aufzufangen.

Abbildung 1.5. Die Angebotselastizität ist im Vergleich der Metropolregionen unterschiedlich hoch

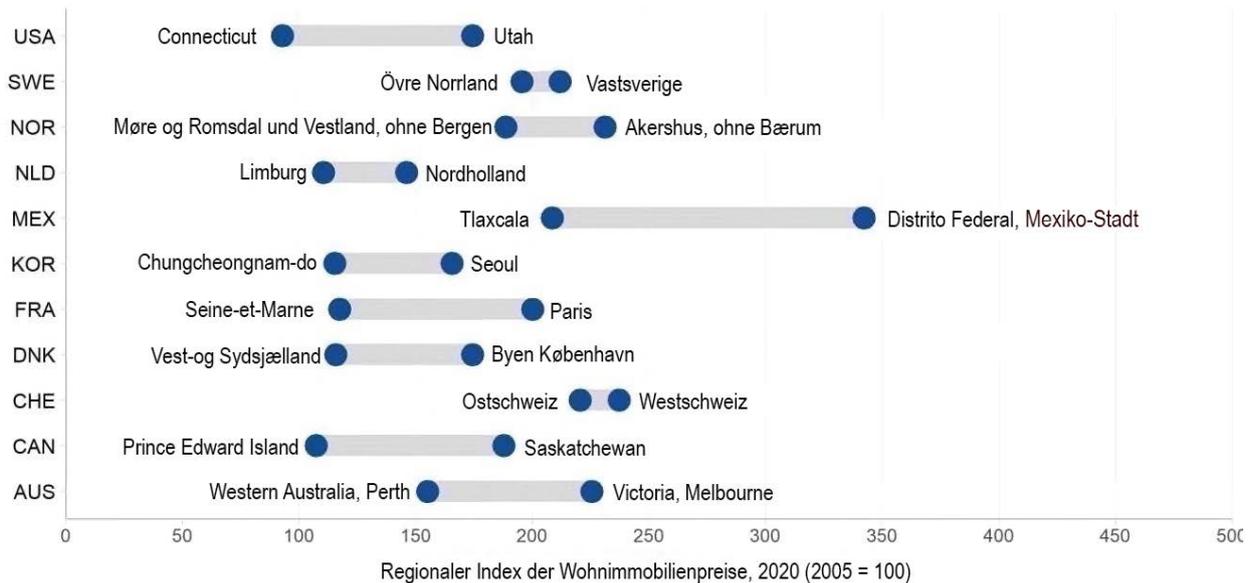


Anmerkung: Eine größere angebotsseitige Elastizität bedeutet, dass der Wohnungsbau bei einer gegebenen Veränderung der Wohnimmobilienpreise stärker expandiert.

Quelle: Bétin und Ziemann (2019^[5]).

StatLink  <https://stat.link/oqcn9r>

Abbildung 1.6. Wohnimmobilienpreise können sich in verschiedenen Regionen sehr unterschiedlich entwickeln



Anmerkung: Die Segmente geben das Spektrum der regionalen Wohnimmobilienpreisindizes zwischen dem niedrigsten und dem höchsten Messwert im Jahr 2020 wieder.

Quelle: OECD Database on [National and Regional House Price Indices](https://data.oecd.org/house-price/indexes/).

StatLink  <https://stat.link/85bti0>

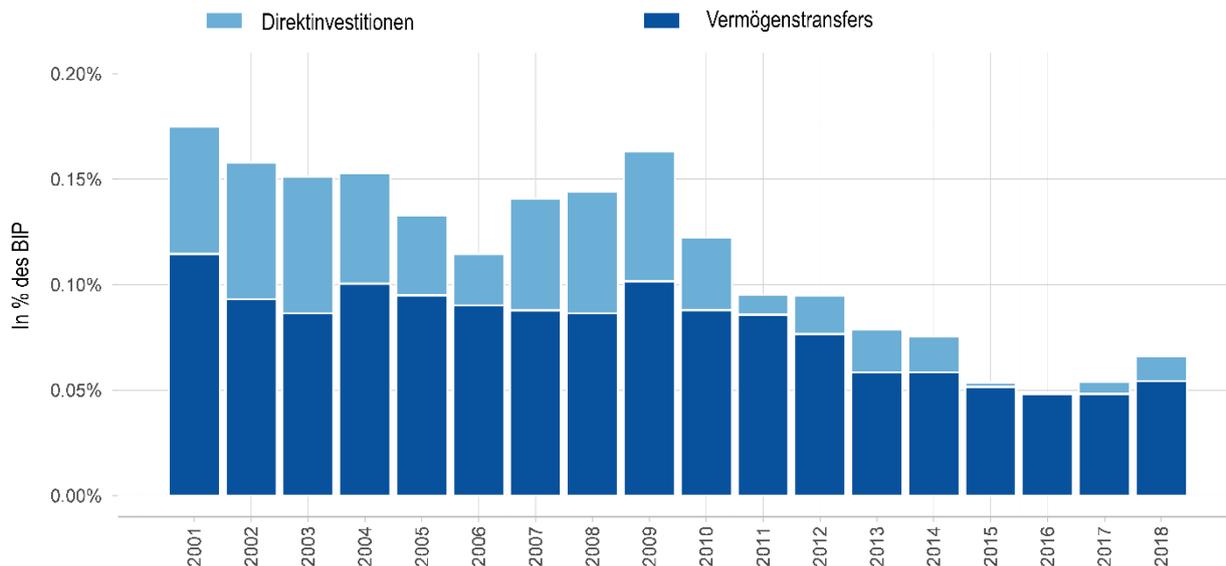
Die Heterogenität der Preisentwicklungen unterstreicht die Bedeutung, die der räumlichen Verteilung von Angebot und Nachfrage zukommt. Mit anderen Worten: Es sollte dort gebaut werden, wo die Nachfrage am größten ist. Angesichts aktueller Megatrends wie Bevölkerungsalterung und Digitalisierung sowie der Coronakrise, die alle die Nachfragestrukturen belasten, sind flexible Reaktionen der Angebotsseite umso dringlicher (Kasten 1.1). Allerdings ist Bauen nicht der einzige Weg, Angebot und Nachfrage miteinander in Einklang zu bringen. Beispielsweise kann auch die Renovierung und Modernisierung des Wohnungsbestands dazu beitragen, der Nachfrage gerecht zu werden und den Wohnungsleerstand zu reduzieren. Durch die Besteuerung von leerstehendem Wohnraum kann zudem eine stärkere Nutzung von vorhandenem Wohnimmobilienvermögen gefördert werden. Wenn außerdem die steuerliche und rechtliche Behandlung von Kurzzeitvermietungen im Vergleich zu Hotels oder Ferienwohnanlagen neutral ist, hilft dies verhindern, dass zu viele eigentlich für Langzeitvermietungen bestimmte Wohnungen für andere Zwecke umgewidmet werden.

Die öffentlichen Investitionen in den Wohnungsbau sind gesunken

Weitere Faktoren, die die Angebotslücken verstärken, sind der Rückgang der öffentlichen Investitionen in den Wohnungsbau und die Verringerung der relativen Größe des Sozialwohnungsbestands – Entwicklungen, die in den meisten OECD-Ländern beobachtet werden. In den vergangenen zwanzig Jahren sind die öffentlichen Investitionen in den Wohnungsbau im OECD-Durchschnitt um über die Hälfte gesunken. Insbesondere die öffentlichen Direktinvestitionen in Wohnbauten sind seit der globalen Finanzkrise eingebrochen. 2018 beliefen sie sich auf weniger als 0,01 % des BIP (Abbildung 1.7). Parallel dazu ist der Anteil der Sozialwohnungen am gesamten Wohnungsbestand seit 2010 in allen außer sechs OECD-Ländern gesunken, was das Angebot an erschwinglichem Wohnraum für Niedrigeinkommenshaushalte weiter reduziert.⁴

Abbildung 1.7. Die öffentlichen Wohnungsbauminvestitionen sind gesunken

Staatliche Vermögenstransfers und Direktinvestitionen in den Wohnungsbau, OECD-Durchschnitt



Anmerkung: Der OECD-Durchschnitt ist der ungewichtete Durchschnitt der 25 OECD-Länder, für die Daten zu den staatlichen Vermögenstransfers und Bruttoanlageinvestitionen seit 2001 zur Verfügung stehen. Nicht erfasst sind Australien, Chile, Island, Israel, Japan, Kanada, Korea, Litauen, Neuseeland, die Türkei und die Vereinigten Staaten. Vgl. die Quelle wegen näherer Einzelheiten.
Quelle: OECD Affordable Housing Database (<http://oe.cd/ahd>), indicator PH1.1.

StatLink  <https://stat.link/2gm4tw>

Die Wohnungssituation beeinflusst die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auf vielerlei Weise

Wohnungsmärkte spielen in der Wirtschaft eine wesentliche Rolle

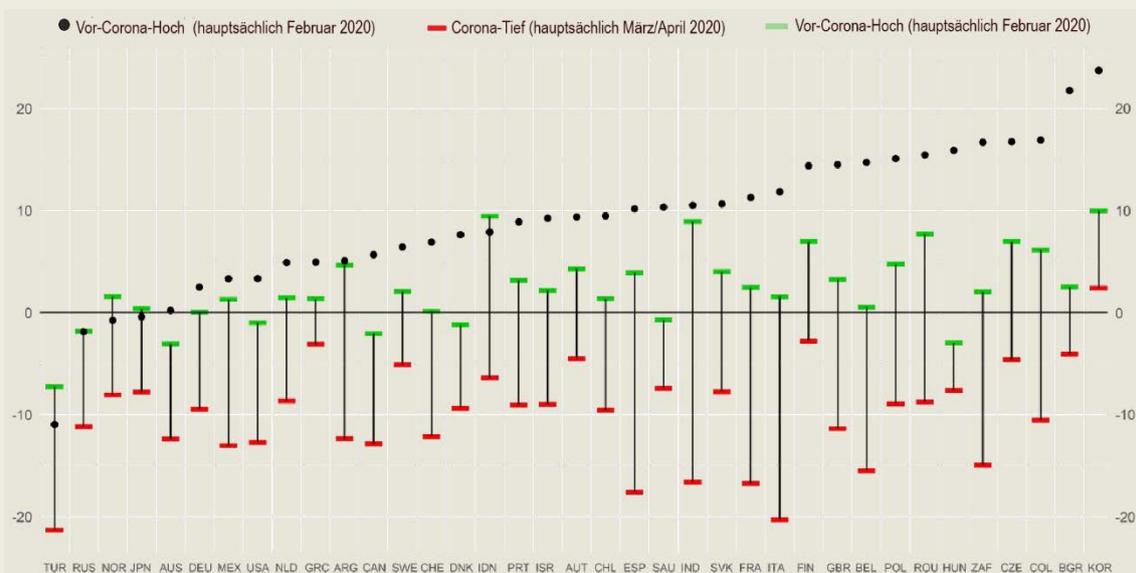
Der Wohnungsbau macht einen beträchtlichen Teil der gesamtwirtschaftlichen Produktion aus. Auf den Bau-sektor entfallen im OECD-Durchschnitt etwa 6 % des BIP. Allein die Investitionen in den Wohnungsbau vereinen etwa 20 % der Bruttoanlageinvestitionen auf sich. Deshalb haben Fluktuationen der Wohnungsbautätigkeit und der Wohnimmobilienpreise starke Auswirkungen auf den Konjunkturzyklus (Abbildung 1.9). Es ist äußerst wichtig zu verstehen, auf welche Faktoren diese Fluktuationen zurückzuführen sind, um zu verhindern, dass sich Schocks am Wohnungsmarkt ausbreiten, und um sie in Grenzen zu halten. Damit wird gleichzeitig die wirtschaftliche Resilienz erhöht. Zwischen den Wohnungsmärkten und dem Konjunkturzyklus besteht in der Tat ein Zusammenhang: Länder, in denen die realen Wohnimmobilienpreise während der weltweiten Finanzkrise stärkeren Korrekturen ausgesetzt waren, erlitten auch einen deutlicheren Rückgang der Wirtschaftstätigkeit. Die Coronakrise hat deutliche Auswirkungen auf den Bau-sektor und andere wohnungsbaubezogene Aktivitäten (Kasten 1.2). Außerdem folgen die Konjunkturzyklen in der Regel mit etwas Verzögerung den Hauspreiszyklen: Höchst- und Tiefstände bei den Wohnimmobilienpreisen werden meist vor Wendepunkten in Konjunkturzyklen erreicht. Sie sind daher ein wichtiger Frühindikator für Fluktuationen der Wirtschaftsaktivität (Kapitel 3).

Kasten 1.2. Die Coronakrise hat den Wohnimmobiliensektor stark getroffen

Die Covid-19-Pandemie hat den Wohnimmobiliensektor überall auf der Welt in Mitleidenschaft gezogen. Mit den Lockdownmaßnahmen wurden Baustellen in vielen Ländern komplett oder teilweise stillgelegt und auch andere Bereiche der Immobilienwirtschaft mussten zeitweise die Tätigkeit einstellen. Zwischen den Einkaufsmanagerindikatoren für den Bausektor und Internetsuchanfragen zu Immobilien Themen besteht eine starke Korrelation, was die Erstellung von Benchmarkindikatoren für das Bauklima in einer großen Zahl von Ländern gestattet (OECD, 2020^[6]). Abbildung 1.9 veranschaulicht den drastischen Einbruch des Vertrauens im Bausektor im Zuge der ersten Coronawelle Anfang 2020. In den meisten Ländern hellte sich das Klima danach zwar rasch wieder auf, mit dem Wiederaufflammen des Virus im zweiten Halbjahr 2020 und ersten Quartal 2021 erlitt der Bausektor in einigen Ländern jedoch einen erneuten Rückschlag.

Abbildung 1.8. Auf den Einbruch des Bausektors folgte in vielen Ländern eine Erholung

Auf Google Trends basierender Indikator des Bauklimas (positive Werte bedeuten Expansion)

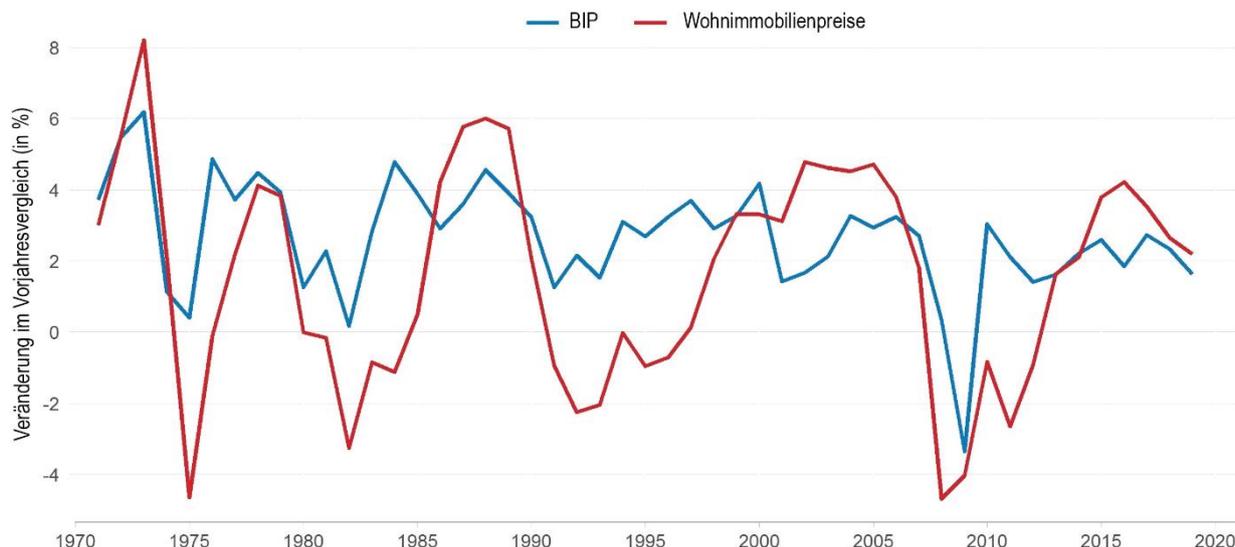


Anmerkung: Die Indikatoren reichen von -50 bis +50. Positive Werte stehen für eine Expansion, negative für eine Kontraktion. Die Abbildung zeigt Länder, für die Google-Trends-Daten zur Verfügung stehen und deren Einwohnerzahl 2018 über 10 Millionen lag.

Quelle: Aktualisierte Berechnungen auf Basis von OECD (2020^[6]).

Abbildung 1.9. Wohnimmobilienpreise und Konjunkturzyklen sind eng miteinander verknüpft

Jährliche reale prozentuale Veränderung, OECD-Durchschnitt



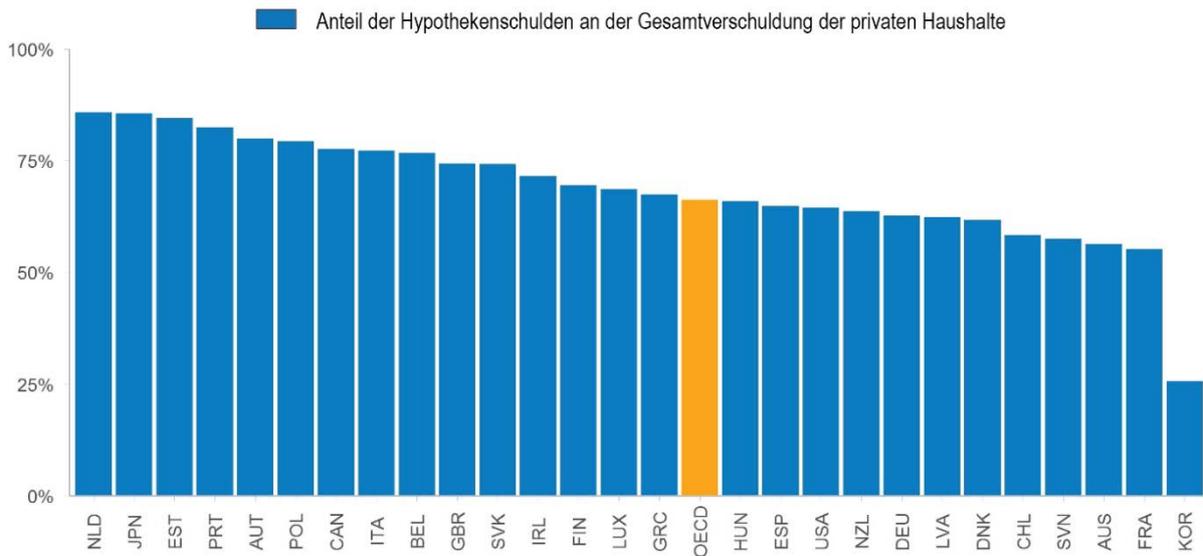
Quelle: OECD Economic Outlook database und OECD Analytical House Price database.

StatLink  <https://stat.link/8lsie9>

Ein breiterer Zugang zu Wohnungsbaufinanzierungen bietet Chancen und Risiken

Finanz- und Hypothekenmärkte spielen für Wohnimmobilienmärkte eine entscheidende Rolle, da die meisten Haushalte für den Kauf von Wohneigentum Kredite aufnehmen müssen (Abbildung 1.10). Die Wohnimmobilienfinanzierung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten stark verändert, wodurch die Kreditkosten für den Wohnkauf gesunken sind. Dies hat zu einer Expansion der Hypothekenkreditvergabe geführt. Innovationen an den Finanz- und Hypothekenmärkten halfen Haushalten der unteren Einkommensgruppe, Wohneigentum zu erwerben, da sie dank dieser Veränderungen einfacher Wohnimmobilienkredite aufnehmen konnten. Allerdings kann eine exzessive Verschuldung die makroökonomische Stabilität und langfristige Wirtschaftsleistung gefährden, wenn Änderungen der politischen Rahmenbedingungen eine deutliche Lockerung der Kreditvergabestandards, einen Anstieg der Zahl notleidender Kredite und Kreditfehlallokationen zur Folge haben.⁵ Die makroprudenzielle Regulierung, aber auch die Wohnungspolitik können die wirtschaftliche Resilienz steigern, indem sie die Risikoanfälligkeit mindern, die Ausbreitung von Krisen bremsen und damit deren Ausmaß reduzieren und die Kapazität der Wirtschaft zur Krisenerholung steigern.

Abbildung 1.10. Hypotheken machen den Großteil der Verschuldung der privaten Haushalte aus



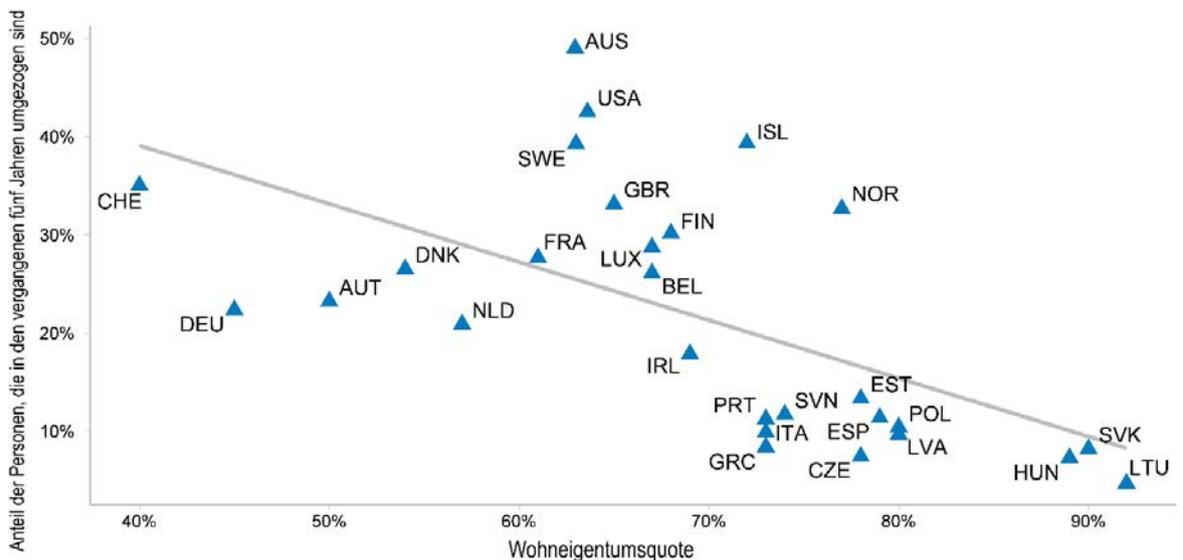
Quelle: OECD Wealth Distribution Database (oe.cd/wealth), HFCS database.

StatLink <https://stat.link/jyazup>

Wohnmobilität ist von Vorteil, kann aber durch schlecht funktionierende Wohnimmobilienmärkte erschwert werden

Die Entscheidung, umzuziehen, hängt von mehreren Faktoren ab. Präferenzen und Bedürfnisse, darunter insbesondere familiäre Gründe, spielen eine wichtige Rolle. Aber auch politische Entscheidungen können Mobilitätshindernisse zur Folge haben und es Menschen, die auf der Suche nach einem besseren Arbeitsplatz sind, erschweren, umzuziehen. Wohnmobilität kann interregionale Ungleichheiten überwinden helfen, Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage besser in Einklang bringen und so die gesamtwirtschaftliche Produktivität und soziale Mobilität steigern.

Abbildung 1.11. Länder mit hoher Wohneigentumsquote weisen eine geringe Wohnmobilität auf



Quelle: OECD-Berechnungen auf der Basis von EU-SILC-Daten aus dem Jahr 2012 für EU-Länder; AHS-Daten von 2013 für die Vereinigten Staaten und HILDA-Daten von 2012 für Australien. Die Wohneigentumsquoten sind der OECD Affordable Housing Database entnommen.

StatLink <https://stat.link/9j0tpy>

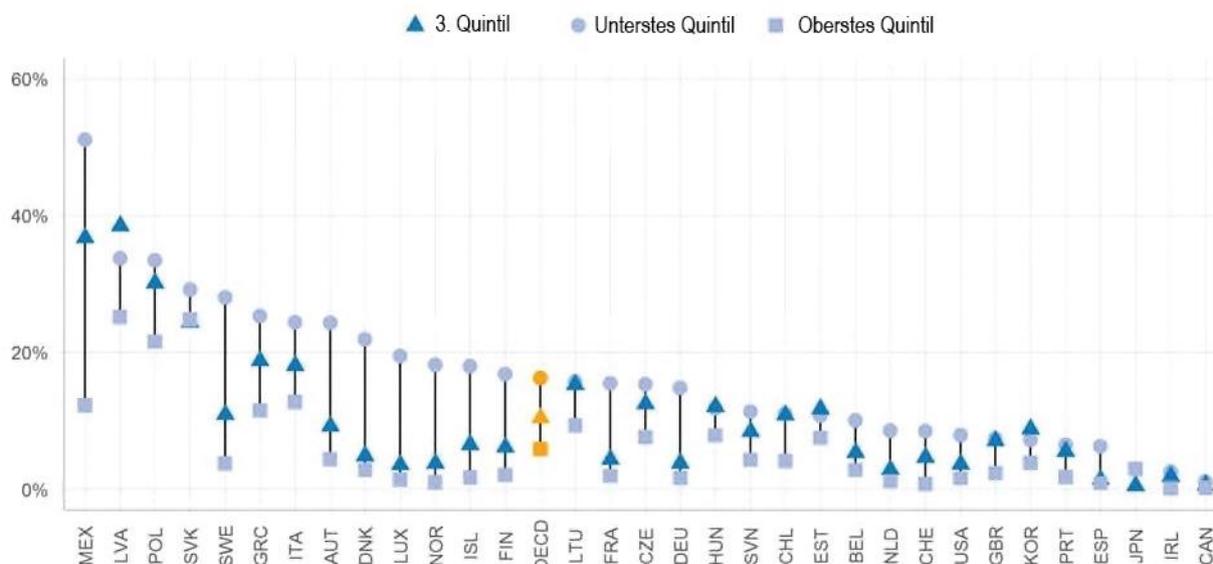
Zu den wichtigsten Bestimmungsfaktoren der Wohnmobilität zählt der Anteil der Wohneigentümer*innen und der Sozialmieter*innen, da beide Kategorien in der Regel nicht so mobil sind wie Mieter*innen auf dem privaten Wohnungsmarkt (Abbildung 1.11 und OECD (2020^[7])). Außerdem hindern steigende Wohnungskosten und regionale Unterschiede bei den Wohnungskosten Personen mit geringem Einkommen daran, in Gegenden zu ziehen, in denen es zwar mehr bzw. bessere Arbeitsplätze gibt, Wohnraum aber zu teuer ist. Dies hat negative Auswirkungen auf die Arbeitskräftemobilität und die Arbeitskräftereallokation.⁶ Eine gut konzipierte Wohnungspolitik kann zusammen mit der Arbeitsmarktpolitik die Wohnmobilität steigern und für eine bessere Abstimmung zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage im gesamten Land sorgen. Der Reallokationsprozess nach der Coronakrise kann beschleunigt werden, indem politikbedingte Mobilitätshindernisse beseitigt werden und indem ein ausreichendes Wohnungsangebot in Gegenden mit hoher Nachfrage gesichert wird, was gleichzeitig zur Erholung des Arbeitsmarkts beitragen dürfte.

Wohnverhältnisse können soziale Ungleichheiten verstärken

Der mangelnde Zugang zu gutem Wohnraum kann eine Verfestigung negativer Verteilungseffekte zur Folge haben

Abbildung 1.12. Für einkommensschwache Haushalte ist es schwierig, guten Wohnraum zu finden

Anteil der überbelegten Wohnungen, nach Quintil der Einkommensverteilung, in Prozent, 2019 oder letztverfügbares Jahr



Anmerkung: Vgl. Abschnitt „Data and comparability issues“ von Indikator HC2.1 zu den Grenzen der Vergleichbarkeit zwischen Ländern aufgrund unterschiedlicher Definitionen von Wohnraum.

Quelle: OECD Affordable Housing Database (<http://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/housing-conditions.htm>), indicator HC2.1.

StatLink  <https://stat.link/245so8>

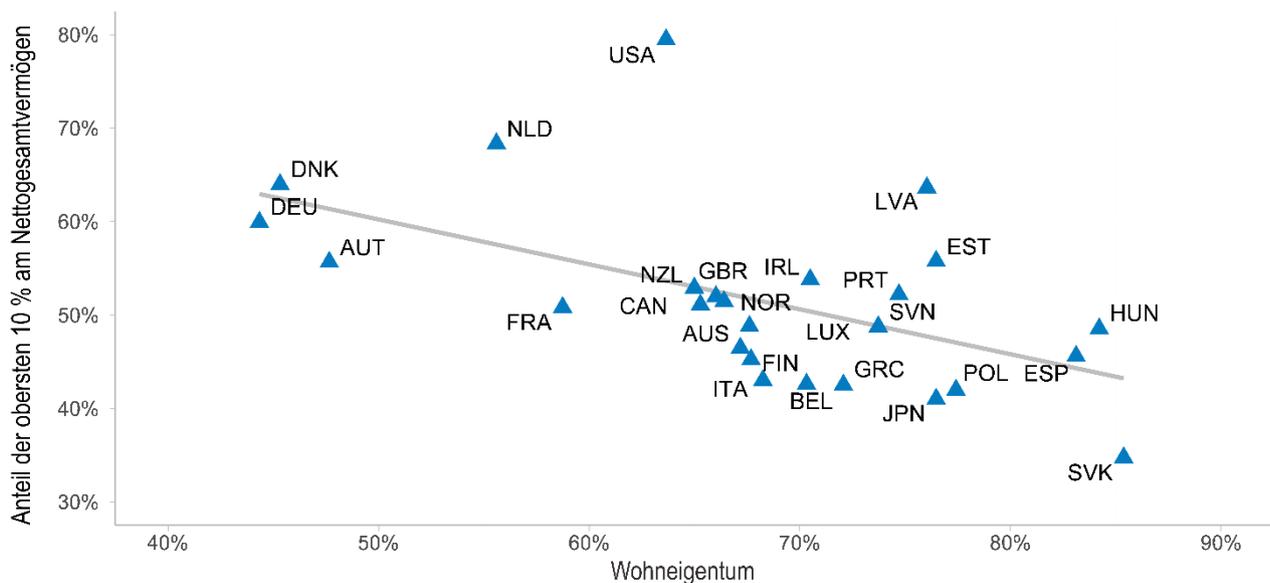
Wie weiter oben erörtert, geben Niedrigeinkommenshaushalte einen größeren Teil ihres Einkommens fürs Wohnen aus. Sie sind also nicht nur mit größerer Wahrscheinlichkeit durch die Wohnkosten überlastet, sondern leben auch häufiger in schlechten Wohnverhältnissen (Abbildung 1.12). Sie können es sich möglicherweise weder leisten, ihre Wohnung regelmäßig instandzuhalten oder zu renovieren, noch in höherwertige Wohnungen umzuziehen. Der mangelnde Zugang zu gutem Wohnraum ist oft mit einem unzu-

reichenden Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung, Breitbandinternet und guten Beschäftigungsmöglichkeiten assoziiert (OECD, 2014_[8]). Dies kann lang anhaltende Effekte haben, insbesondere auf das Lebenseinkommen junger Menschen, die in schlechten Wohnverhältnissen aufwachsen und begrenzten Zugang zu Bildungs- oder Gesundheitsdiensten haben. Die Coronapandemie hat die Aufmerksamkeit der Politik erneut auf das Problem der beengten Wohnverhältnisse gelenkt, da es für Menschen in überbelegten Wohnungen schwieriger ist, sich zu isolieren. Sie laufen also eher Gefahr, sich Infektionskrankheiten zuzuziehen und sie zu verbreiten (OECD, 2020_[9]). Gleichzeitig hat die Coronakrise auch die Folgen der digitalen Kluft verschärft, da Haushalte ohne Internetzugang größere Schwierigkeiten haben, von zu Hause aus zu arbeiten oder an Fernunterricht teilzunehmen.

Wohneigentum ist fester Bestandteil des Vermögens der privaten Haushalte

Steigende Wohnimmobilienpreise haben zur Folge, dass viele Haushalte nicht in den Genuss von Wohneigentum kommen. Entwicklungen an den Wohnimmobilienmärkten haben über Vermögenseffekte Auswirkungen auf den Konsum der privaten Haushalte und die makroökonomische Entwicklung. Steigende Wohnimmobilienpreise wirken sich auch auf die Vermögensungleichheit aus (Kapitel 5). Die eigene Wohnung oder das eigene Haus sind in der Tat wesentlicher Bestandteil des Vermögens, da sie für die meisten Haushalte der einzige und größte Vermögenswert sind. Veränderungen der Wohnimmobilienpreise schlagen sich in Veränderungen des Haushaltsvermögens nieder. Dies kann wiederum Vermögensumverteilungen zwischen Mieter- und Eigentümerhaushalten zur Folge haben. Angesichts der Bedeutung von Wohnimmobilien im Vermögen der privaten Haushalte, vor allem für die Mittelschicht, trägt Wohnraum zu einer ausgewogenen Nettovermögensverteilung bei (Abbildung 1.13). Dies ist darauf zurückzuführen, dass Wohnraum gerechter verteilt zu sein scheint als andere Vermögenswerte wie Finanzaktiva.

Abbildung 1.13. Länder mit hohen Wohneigentumsquoten weisen tendenziell eine geringe Vermögensungleichheit auf



Quelle: OECD Wealth Distribution Database (oe.cd/wealth).

StatLink  <https://stat.link/fyrvx3>

Der Wohnungsbau hat große Auswirkungen auf die Umwelt

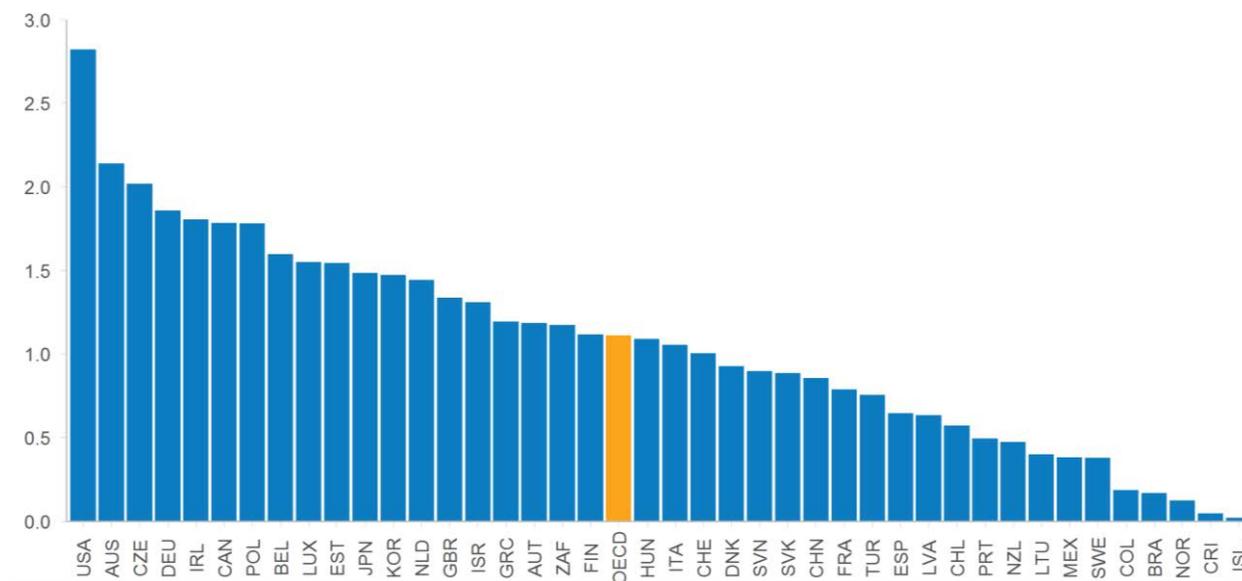
Auf den Wohnungsbau entfällt ein erheblicher Anteil der globalen CO₂-Emissionen

Wohnungsbau ist energieintensiv. Der Wohngebäudesektor (Gebäudebestand und Bautätigkeit) macht 28 % des Gesamtenergieverbrauchs und 17 % der gesamten CO₂-Emissionen aus. Die Emissionen des Wohngebäudesektors sind in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich (Abbildung 1.14). Diese großen Differenzen erklären sich aus Unterschieden bei der effektiven Besteuerung der CO₂-Emissionen des Wohngebäudesektors. Folglich ist in vielen Ländern noch beachtlicher Spielraum für eine Reduzierung der Emissionen vorhanden, wenngleich nichtpolitische Faktoren, wie z. B. die Außentemperaturen, ebenfalls eine Rolle spielen (Abbildung 1.15).

Der Einsatz von umweltfreundlichen Materialien und Verbesserungen der Wärmedämmung und der Heizungsanlagen machen Gebäude energieeffizienter und tragen dazu bei, vereinbarte Emissionsziele zu erreichen. 2018 gab es in zwei Dritteln der Länder jedoch noch immer keine energierelevanten baurechtlichen Vorschriften.⁷ Gebäude, die hohe Leistungsstandards erfüllen, wie etwa energieneutrale Gebäude, machen nach wie vor weniger als 5 % der Neubauten aus. Die erforderliche Umsetzung und Durchsetzung rechtlicher Vorschriften für Gebäudehüllen bedeutet auch, dass bestehende Gebäude renoviert und instandgehalten werden müssen. Allerdings erhöhen Umweltbestimmungen die Baukosten und den Bürokratieaufwand. Simulationsrechnungen deuten darauf hin, dass die Klimawende für weiteren starken Aufwärtsdruck auf die Wohnimmobilienpreise sorgen könnte (Kapitel 4). Eine große Herausforderung für die Politik besteht daher darin, sowohl die Bezahlbarkeit als auch die Nachhaltigkeit von Wohnraum zu sichern.

Abbildung 1.14. Die CO₂-Emissionen des Wohngebäudesektors sind in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich

CO₂-Emissionen aus der Verbrennung fossiler Energieträger (inkl. Strom- und Wärmeerzeugung) im Wohngebäudesektor, in Tonnen pro Kopf, 2019

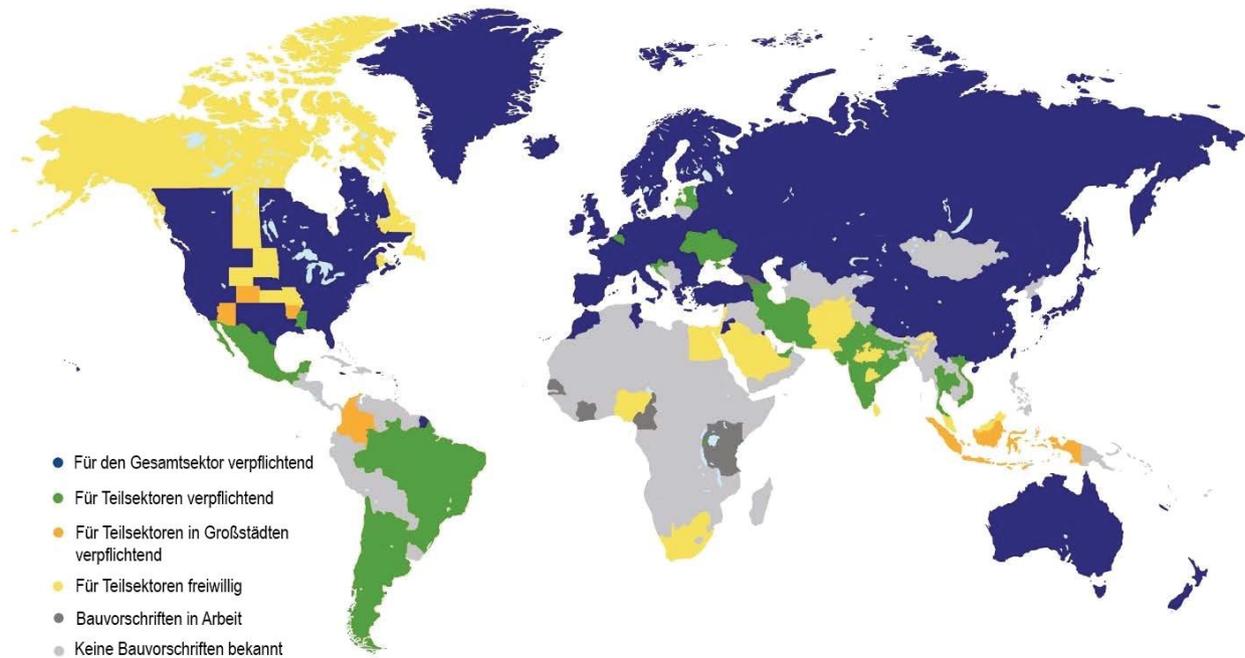


Quelle: OECD Environment Database (2020).

StatLink  <https://stat.link/gfpr92>

Abbildung 1.15. Die energierelevanten baurechtlichen Bestimmungen und Standards sind weltweit unterschiedlich streng

2018



Quelle: <https://www.iea.org/reports/building-envelopes>.

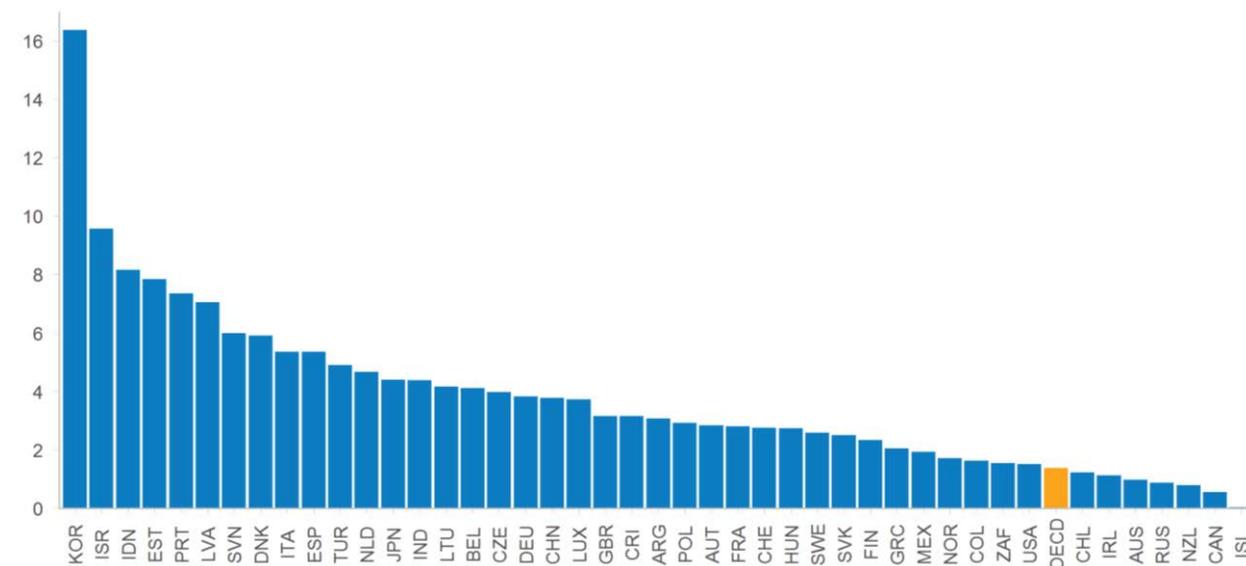
StatLink  <https://stat.link/2urxj1>

Komplexe Zusammenhänge zwischen Wohnungsbau und Umweltqualität

Der Wohnungsbau belastet die Umwelt nicht nur über die Emissionen, sondern auch über den Flächen- und Materialverbrauch sowie die Verkehrsstrukturen, die die städtebauliche Entwicklung nach sich zieht. Diese Auswirkungen können von Land zu Land sehr unterschiedlich sein, wie beispielsweise im Fall der Flächennutzung (Abbildung 1.16). Darüber hinaus können sie in Bezug auf die einzelnen Umweltziele variieren: Mit der Zersiedelung wächst beispielsweise der Verkehrsbedarf, der Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes wird schwieriger, die Treibhausgasemissionen steigen und es werden mehr Landwirtschafts- und Naturflächen verbraucht. Gleichzeitig reduziert eine geringere Dichte die Gefährdung der Bevölkerung durch lokale Luftschadstoffemissionen, die in Gegenden mit dichterem Baugebiet konzentrierter sind. Einige umweltbezogene Maßnahmen können die Bezahlbarkeit von Wohnraum auf kurze Sicht verschlechtern. Werden die Kosten von Umweltexternalitäten jedoch gleich zu Beginn eingepreist, verringert sich ihr Ausmaß, was zu mehr ökologischer Nachhaltigkeit und intergenerationaler Gerechtigkeit beiträgt.

Abbildung 1.16. Die städtischen Räume haben sich in den OECD-Ländern unterschiedlich ausgedehnt

Anteil der Wald-, Grünland-, Feuchtgebiet-, Strauch- und Kargflächen, der zwischen 1992 und 1995 in andere Bodenbedeckungsformen umgewandelt wurde



Quelle: OECD, „Land cover change“, <https://dx.doi.org/10.1787/3dee7330-en>.

StatLink  <https://stat.link/pvqugh>

Was kann der Staat tun?

Die Politik kann über verschiedene Maßnahmen vom Wohnungsbau bis hin zu Ausgaben und Steuern auf die Situation am Wohnungsmarkt einwirken. Reformen können verschiedenen Zielen dienen: Sie können für mehr Effizienz, für mehr Teilhabe oder für mehr Nachhaltigkeit am Wohnungsmarkt sorgen (Kasten 1.3). Die Präferenzen der einzelnen Länder in Bezug auf diese Ziele können sehr unterschiedlich sein, was wiederum unterschiedliche Politikentscheidungen rechtfertigen kann. In einem Sektor wie dem Wohnungsbau, in dem die Pfadabhängigkeit aufgrund der sehr langsamen Erneuerung des Wohnungsbestands sehr groß ist, haben vergangene Entscheidungen zudem starke Auswirkungen auf die Bedürfnisse und Möglichkeiten von heute.

Wie in anderen Politikbereichen, in denen verschiedene Ziele verfolgt werden können, müssen mögliche Synergien, Zielkonflikte und unbeabsichtigte Folgen evaluiert werden, die u. U. mit einzelnen Politikinstrumenten einhergehen. Im Fall von Zielkonflikten kommt es außerdem entscheidend darauf an, herauszufinden, inwieweit die negativen Effekte bestimmter Instrumente durch andere Maßnahmen ausgeglichen werden können. In Tabelle 1.1 sind die wichtigsten Synergien und Konflikte zwischen den Zielen der Wohnungspolitik auf der Basis der in dieser Studie dargelegten empirischen Evidenz zusammengefasst. Dabei gilt es zwei Punkte zu beachten: Erstens handelt es sich um die üblicherweise zu erwartenden Effekte. Je nach länderspezifischem Kontext ist in der Praxis jedoch mit unterschiedlichen Folgen zu rechnen. Zweitens sind in der Tabelle nur die verfügbaren empirischen Daten bezüglich der Auswirkungen auf die Ziele der Wohnungspolitik zusammengefasst. Die Politikinterventionen können aber darüber hinaus Folgen für andere Bereiche haben, wie z. B. den Staatshaushalt. Das OECD Housing Policy Dashboard (Kasten 1.4) präsentiert Ergebnisse und Politikindikatoren aus dem Bericht. Es soll Politikverantwortlichen helfen, bei der Konzipierung nationaler Konzepte für den Wohnungsbau sachkundige Entscheidungen zu treffen.

Kasten 1.3. Reformen in der Wohnungspolitik können unterschiedlichen Zielen dienen: Teilhabe, Effizienz und Nachhaltigkeit

Beim horizontalen Projekt der OECD zum Thema Wohnungsbau geht es im Wesentlichen um drei Aspekte: Teilhabe, Effizienz und Nachhaltigkeit (Abbildung 1.17). Teilhabe bedeutet dabei, dass auch Niedrigeinkommenshaushalte und andere benachteiligte Gruppen, wie Menschen in instabilen Beschäftigungsverhältnissen, in hochwertigen Wohnungen leben können, die ihren Bedürfnissen gerecht werden und ihnen den Zugang zu Arbeitsmärkten, Schulen und sonstigen wichtigen Einrichtungen ermöglichen. Effizienz beschreibt die Fähigkeit des Sektors, Wohnraum zur Verfügung zu stellen, der der Nachfrage in quantitativer und qualitativer Hinsicht entspricht, ohne unnötige Kosten zu verursachen. Nachhaltigkeit bedeutet, dass Wohnungsbau und Wohnungsnutzung hohen Umwelt- und Klimazielen gerecht werden.

Abbildung 1.17. Der Wohnungsbau beeinflusst Teilhabe, Effizienz und Nachhaltigkeit

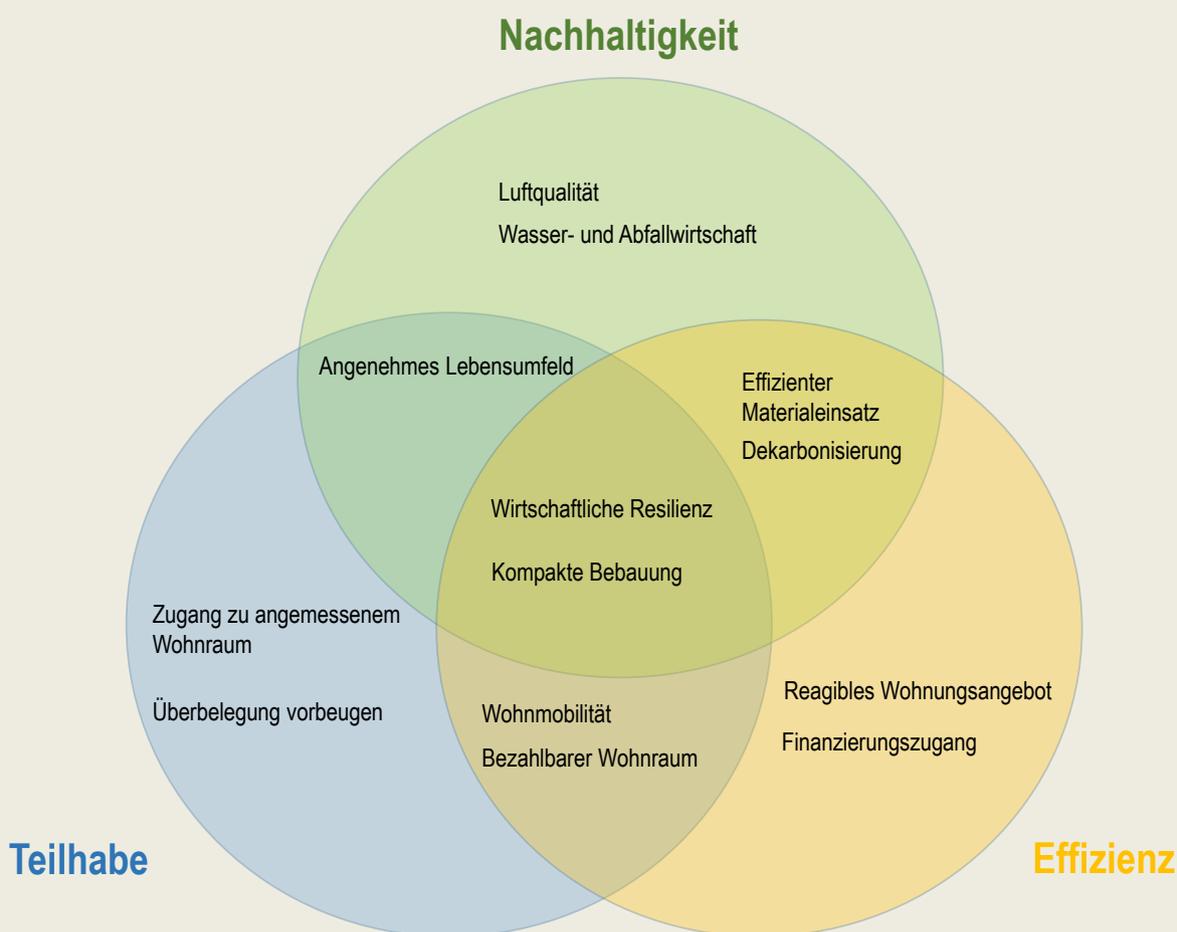


Tabelle 1.1. Die meisten Politikinterventionen haben Auswirkungen auf mehrere Ziele

	Effizienz				Nachhaltigkeit	
	Teilhabe					
	Kurzfristige Bezahlbarkeit für sozial Schwache	Langfristige Bezahlbarkeit	Mobilität	Finanzielle u. ökonomische Resilienz	Lokales Umfeld	Treibhausgasemissionen
Besteuerung						
Steuervorteile für Wohneigentum abschaffen		↗		↗		
Wohnimmobilien auf Jahres- statt auf Transaktionsbasis besteuern			↗			
Kraftstoffe besteuern	↘	↘			↗	↗
Eigentum mit unterschiedlichen Sätzen besteuern (höhere Steuern auf Grundstücke als auf Gebäude)		↗			↗	↗
Ausgaben						
In den Bau umweltverträglicher Sozialwohnungen investieren (mit übertragbaren Ansprüchen)	↗	↗	↗	↗	↗	↗
Sanierung des Wohnungsbestands bezuschussen	↗					
Ausgaben für Wohnungsbeihilfen erhöhen	↗	↘	↗			
Finanzpolitik						
Maximale Beleihungsquoten senken	↘			↗		
Eigenkapitalanforderungen für Hypothekenkredite erhöhen	↘			↗		
Mietrecht						
Mietpreisbegrenzungen lockern	↘	↗	↗	↗		
Mieterschutzbestimmungen lockern	↘		↗	↗		
Baubestimmungen						
In Baugesetzen Energieeffizienzstandards vorschreiben		↘			↗	↗
Referenzwerte für die Energieeffizienz von Gebäuden einführen					↗	↗
Flächennutzung						
Geografische Grenzen der Stadtentwicklung regelmäßig reevaluiieren		↗				
Traufhöhenbegrenzungen lockern		↗			↘	↗
Inhabern von Erschließungsrechten in ökologisch wertvollen Flächen gestatten, diese zu übertragen		↗			↗	
Flächen erwerben, um deren Entschließung zu verhindern		↘			↗	
Entscheidungsstrukturen im Bereich der Flächennutzung reformieren, um den Einfluss der Metropolregion gegenüber den nachgeordneten Ebenen zu stärken und Überschneidungen zu vermeiden		↗				
Umweltorientierte Stadtpolitik						
Zugang von Fahrzeugen zu Stadtzentren einschränken		↘			↗	↗
Gebühren für die Nutzung von Stadtstraßen und/oder Parkplätzen einführen	↘	↘			↗	↗
Öffentliche Verkehrssysteme ausbauen					↗	↗
Infrastruktur für alternative Kraftstoffe ausbauen					↗	↗

Anmerkung: Ein grüner, nach oben gerichteter Pfeil bedeutet, dass die in der Zeile angeführte Politikreform das in der Spalte aufgeführte Ziel unterstützt. Ein roter, nach unten gerichteter Pfeil bedeutet, dass die Reform dem Ziel eher schadet. Leer gelassene Felder weisen darauf hin, dass kein systematischer Effekt bekannt ist. Die Indikatoren zur Messung der Ergebnisse und politischen Rahmenbedingungen sind in Kasten 1.4 zusammengefasst. Die aufgeführten Auswirkungen spiegeln die in dieser Studie dargelegte empirische Evidenz wider. Die tatsächlichen Folgen können vom länderspezifischen Kontext abhängen und von den in der Tabelle dargelegten erwarteten Effekten abweichen. Die in den Spalten aufgeführten Ziele beziehen sich auf die Wohnungspolitik, die in den Zeilen genannten Politikinterventionen können aber auch Auswirkungen auf andere Bereiche wie Staatsausgaben oder -einnahmen haben.

Quelle: Kapitel 2–9.

Kasten 1.4. OECD Housing Indicator Dashboard

Indikatoren für sachlich fundierte Politikentscheidungen

Um die Zusammenhänge zwischen Maßnahmen und Ergebnissen unter den drei Aspekten Effizienz, Teilhabe und Nachhaltigkeit besser zu verstehen, bedarf es Indikatoren. Mit dem speziell für diesen Zweck konzipierten Housing Dashboard verfügen Politikverantwortliche über einen Katalog von Schlüsselindikatoren, der ihnen helfen soll, sachkundige Entscheidungen zu treffen (Abbildung 1.18). Verfügbar ist dieser unter <http://bit.ly/housingtoolkitpreview>⁸.

Da die Wohnungspolitik ein komplexer Bereich ist, könnten viele Ergebnisindikatoren auf Schwachstellen in den politischen Rahmenbedingungen im Hinblick auf ein oder mehrere Politikziele hindeuten. Ein anhaltender Anstieg der Wohnimmobilienpreise im Verhältnis zu den Einkommen kann beispielsweise darauf schließen lassen, dass Wohnraum weniger bezahlbar wird, was natürlich ein großes Hindernis für die Teilhabe ist. Er könnte gleichzeitig aber auch signalisieren, dass die Wohnimmobilienmärkte nicht effizient genug funktionieren. Folglich besteht in vielen Fällen zwischen Ergebnissen und Politikzielen kein Eins-zu-eins-Zusammenhang. Es bedarf daher eines gewissen Maßes an Urteilsvermögen, um Ergebnisindikatoren und Politikziele richtig miteinander zu verknüpfen.

Abbildung 1.18. Indikatoren zur Messung der Politikergebnisse im Hinblick auf Teilhabe, Effizienz und Nachhaltigkeit



Anmerkung: Wegen Definition und Quellen vgl. Anhang 1.A1.

Politikindikatoren zum Vergleich von Politikmaßnahmen in verschiedenen Ländern

Neben Ergebnisindikatoren können auch Vergleiche der politischen Weichenstellungen und der Kernmerkmale politischer Maßnahmen in verschiedenen Ländern und im Zeitverlauf wichtige Entscheidungshilfen liefern. Deshalb hat die OECD in die Erfassung von Daten und die Konstruktion von Politikindikatoren investiert, die die für die Wohnungspolitik relevanten Bereiche abdecken (Abbildung 1.18). Durch das Benchmarking mit anderen Ländern liefern diese Politikindikatoren Hinweise bezüglich des Handlungsspielraums, der im Hinblick auf die in Tabelle 1.2 aufgelisteten Reformoptionen vorhanden ist.

Eine wichtige Informationsquelle hierfür ist der OECD-Fragebogen zu bezahlbarem Wohnraum und sozialem Wohnungsbau (OECD Questionnaire on Social and Affordable Housing – QuASH) von 2019. Diese Erhebung liefert Informationen zur Sozialwohnungspolitik, zur Regulierung des Mietwohnungsmarkts, zur Flächennutzungspolitik und zur Regulierung des Hypothekenmarkts. Weitere sachdienliche Informationen wurden anderen OECD-Arbeiten entnommen, beispielsweise jenen zur effektiven Besteuerung von Wohnimmobilien und zu Steuervergünstigungen für Hypothekenzinsen, die im Rahmen der OECD-Arbeiten zur Besteuerung der Ersparnis der privaten Haushalte durchgeführt werden (Bry et al., erscheint demnächst^[10]). Darüber hinaus wurden externe Quellen genutzt (Anhang 1.A1).

Angesichts der Wechselwirkungen zwischen Ergebnissen und Politikzielen ist das online verfügbare Dashboard ein nützliches Instrument für Politikverantwortliche, um Informationen über die für ein bestimmtes Land relevanten Ergebnis- und Politikindikatoren zu erhalten und die politischen Weichenstellungen in verschiedenen Ländern und im Zeitverlauf zu vergleichen. Das Dashboard kann auch verwendet werden, um „Momentaufnahmen“ der Lage in den einzelnen Ländern zu erstellen („Snapshots“). Dazu werden ausgewählte Schlüsselindikatoren zu den einzelnen Aspekten denen vergleichbarer Länder gegenübergestellt.

Tabelle 1.2. Politikindikatoren zur Messung des Spielraums für Politikinterventionen

Politikoptionen	Politikindikatoren
Steuervorteile für Wohneigentum abschaffen	Effektiver Grenzsteuersatz auf selbstgenutztes Wohneigentum / Steuererleichterungen für Hypothekenzinsen
Wohnimmobilien auf Jahres- statt auf Transaktionsbasis besteuern	Anteil der laufenden Steuern auf unbewegliches Vermögen
Kraftstoffe besteuern	Kraftstoffsteuer
Ausgaben für Wohnungsbeihilfen erhöhen	Staatliche Gesamtausgaben für Wohnungsbeihilfen in Prozent des BIP / Sozialausgaben für Wohnraum
Maximale Beleihungsquoten senken	Beleihungsgrenze / Obergrenze für die Schuldendienstquote
Eigenkapitalanforderungen für Hypothekenkredite erhöhen	Eigenkapitalanforderungen für die Hypothekenkreditvergabe der Banken
Mietpreisbegrenzungen lockern	Strenge der Mietpreisbegrenzung
Mieterschutzbestimmungen lockern	Strenge der Mieterschutzbestimmungen
Entscheidungsstrukturen im Bereich der Flächennutzung reformieren, um den Einfluss der Metropolregion gegenüber den nachgeordneten Ebenen zu stärken und Überschneidungen zu vermeiden	Indikator der Flächennutzungspolitik

Quelle: Vgl. Anhang 1.A1.

Komplementäreffekte zwischen verschiedenen Politikzielen nutzen

Manche Politikinitiativen können Teilhabe, Effizienz und Nachhaltigkeit gleichzeitig fördern (Tabelle 1.1). Zu diesen Maßnahmen gehören ein größeres Angebot an Sozialwohnungen, eine stärkere Nutzung laufender Steuern auf Immobilien- und Grundeigentum sowie verschiedene Änderungen der Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften (Tabelle 1.1).

Eine gut konzipierte Sozialwohnungspolitik kann Wohnraum erschwinglicher machen und zusätzlich anderen Zielen dienen

Investitionen in den sozialen Wohnungsbau – in direkter oder indirekter Form durch gemeinnützige Bauvereinigungen oder Wohnungsbaugenossenschaften (Kasten 1.5) – tragen zur Erhöhung des Wohnungsangebots bei. Daher machen sie Wohnraum nicht nur für anspruchsberechtigte Niedrigeinkommensbezieher erschwinglicher, sondern senken auch das Preisniveau am gesamten Wohnungsmarkt. Wichtig ist dabei, dass der Sozialwohnungsanspruch über Städte und Regionen hinaus übertragbar ist, um die geografische Mobilität der Arbeitskräfte zu sichern. Um die – gerade in der Zeit nach Corona – wichtige Ressourcenreallokation zu fördern, ist es äußerst wichtig, Hindernisse zu beseitigen, die Arbeitssuchende davon abhalten, dort hinzuziehen, wo es Arbeitsplätze gibt (Kasten 1.2).

Kasten 1.5. Österreich bietet viele Sozialwohnungen über Wohnbaugenossenschaften und gemeinnützige Bauvereinigungen an

Mit 24 % wies Österreich unter den OECD-Ländern 2019 den drittgrößten Anteil an Sozialwohnungen am gesamten Wohnungsbestand auf (OECD, o. J.^[11]). Hinter dieser bereits im Landesdurchschnitt hohen Quote verbirgt sich ein noch größerer Anteil an Sozialwohnungen in der Hauptstadt Wien. Dort liegt er bei 43 %. Zu verdanken ist dies dem Engagement der Kommunen sowie gemeinnütziger Wohnbaugenossenschaften. Beide Pfeiler des Systems spielen eine entscheidende Rolle. In Wien leben beispielsweise 22 % der Haushalte in Sozialwohnungen, die von der Stadt, und 21 % in Sozialwohnungen, die von Wohnbaugenossenschaften bereitgestellt werden.

In Österreich werden mehr als zwei Drittel des Sozialwohnungsbestands von gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften verwaltet. Diese bieten Haushalten mit geringem und mittlerem Einkommen qualitativ hochwertigen Wohnraum zu unter dem Marktpreis liegenden Mieten an. Sie bewirtschaften mehr als 900 000 Sozialwohnungen (von denen zwei Drittel zur Vermietung bestimmt sind) und bauen jedes Jahr etwa 12 000–15 000 neue Wohneinheiten, was 25–30 % der gesamten Wohnungsbautätigkeit ausmacht. Die auf Kostenbasis festgelegten Mieten sind im Durchschnitt um 23 % niedriger als auf dem freien Markt. Von den Opportunitätskosten einer Vermietung unter Marktpreis abgesehen, halten sich die Kosten für Steuerzahler und Kommunen in Grenzen. Finanziert werden die Projekte mit öffentlichen und privaten Darlehen sowie dem Kapital der Wohnbaugenossenschaften, das sich auch aus den Finanzierungsbeiträgen der Mieter*innen speist. Das einzigartige Geschäftsmodell der Wohnbaugenossenschaften stützt sich im Wesentlichen auf Förderdarlehen, kostenbasierte Mieten und direkte Reinvestitionen der Überschüsse in den Bau und die Renovierung von Wohnungen nach erfolgter Kreditrückzahlung. Außerdem fließt ein Teil der Mieteinnahmen in einen Fonds, der für die Renovierung von Gebäuden eingerichtet wurde (nähere Einzelheiten zum Finanzierungsmodell des sozialen Wohnungsbaus in Österreich finden sich in Kasten 2.4). So wird die Qualität des Wohnungsbestands im Zeitverlauf aufrechterhalten. Die in sozialer und ökologischer Hinsicht strengen Auflagen für die Gebäudequalität sind ein weiterer Faktor, der die hohe Qualität von erschwinglichem Wohnraum garantiert.

Quelle: OECD (2019^[12]), OECD (o. J.^[11]).

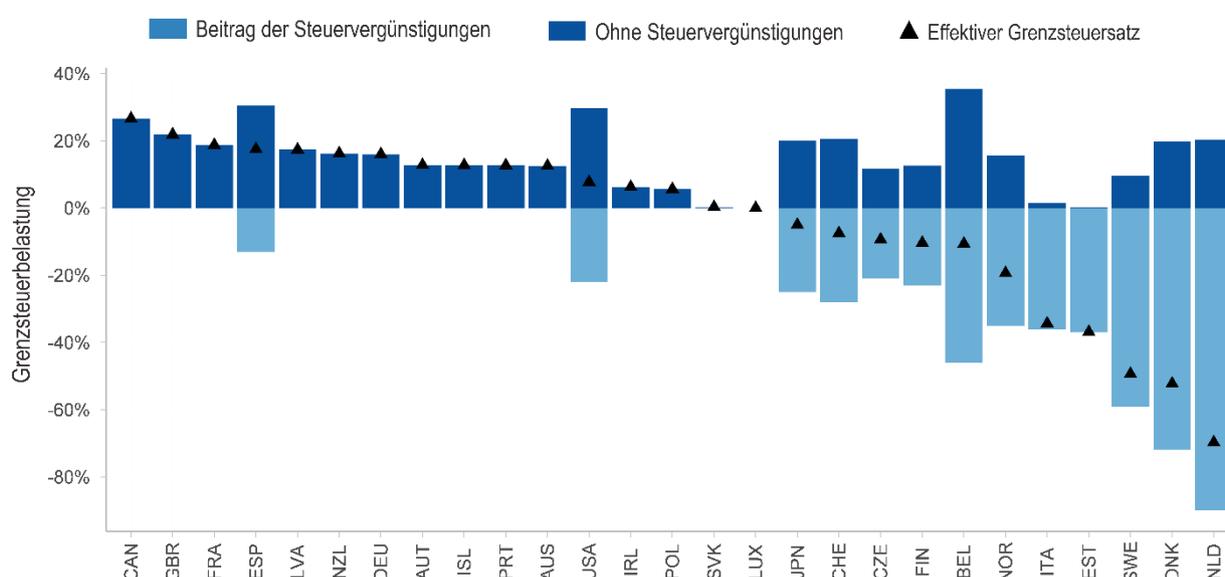
Überdies tragen Sozialwohnungsbauten, die gemäß neuester Energieeffizienzstandards errichtet oder modernisiert wurden, dazu bei, den ökologischen Fußabdruck des Wohngebäudesektors zu reduzieren. Zudem kann damit die Energiearmut unter Mieter*innen von Sozialwohnungen verringert werden. Außerdem können solche Bauvorhaben einen Demonstrationseffekt haben und so die Einführung ehrgeiziger Gebäudeumweltstandards auf breiterer Basis sowie die Klimawende in der gesamten Wirtschaft fördern. Sind die Investitionen in den sozialen Wohnungsbau überdies gut in umwelt- und sozialpolitisch ehrgeizige Stadtentwicklungsprogramme integriert, tragen sie zugleich zur Verbesserung des Lebensumfelds und zur Entwicklung inklusiver, sozial gemischter Quartiere bei.

Anders als die Bereitstellung von Sozialwohnungen mit begrenzter Übertragbarkeit der Ansprüche schränken Wohnungsbeihilfen die Wohn- und Arbeitsplatzmobilität prinzipiell nicht ein (Kapitel 6). Ein ganz entscheidender Unterschied zwischen der Bereitstellung von Sozialwohnungen und Wohnungsbeihilfen besteht allerdings darin, dass Wohnungsbeihilfen die Nachfrage erhöhen, während die Bereitstellung von Sozialwohnungen das Angebot ausweitet. In Gegenden mit rigidem Angebot dürfte eine Erhöhung der Wohnungsbeihilfen unbeabsichtigt einen Aufwärtsdruck auf die Wohnimmobilienpreise und Mieten zur Folge haben.⁹ Dieser Druck kann den beabsichtigten Effekt der Wohnungsbeihilfen auf die Erschwinglichkeit von Wohnraum für die Empfänger zunichtemachen und zugleich bewirken, dass Wohnraum für Haushalte teurer wird, die keine Beihilfen empfangen. Um diesen Zielkonflikt zu bewältigen, d. h. um die Reaktionsfähigkeit des Wohnraumangebots auf durch höhere Wohnungsbeihilfen bedingte nachfrage-seitige Veränderungen zu steigern, sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich (siehe weiter unten).

Steuerreformen können wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Vorteile bieten

Die Effizienz des Wohnungsmarkts ließe sich steigern, wenn anstelle von Immobilientransaktionssteuern, wie etwa Grunderwerbsteuern, stärker von jährlich erhobenen Steuern, wie etwa Grundsteuern, Gebrauch gemacht würde. Laufende Steuern auf unbewegliches Vermögen haben im Gegensatz zu Abgaben auf Wohnimmobilientransaktionen den zusätzlichen Vorteil, die Wohnmobilität nicht zu beeinträchtigen, die eng mit der Arbeitsplatzmobilität verknüpft ist. Aus empirischen Untersuchungen geht zudem hervor, dass laufende Grundsteuern das Wirtschaftswachstum im Vergleich zu anderen Steuern und insbesondere Immobilientransaktionssteuern eher fördern. Vielen Ländern bringen die jährlich erhobenen Grundsteuern derzeit nur sehr geringe Einnahmen. Folglich ist Spielraum vorhanden, dieses Instrument stärker zu nutzen.¹⁰ In Ländern, in denen die Immobilienbewertung für Steuerzwecke deutlich unter dem Marktwert liegt, bietet es sich zudem an, die steuerlichen Wertansätze dem Marktwert anzupassen (Kapitel 8).

Abbildung 1.19. Effektive Grenzsteuerbelastung von Wohneigentum



Anmerkung: Die Grenzsteuerbelastung wird am effektiven Grenzsteuersatz für selbstgenutzte, kreditfinanzierte Wohnungsbauinvestitionen gemessen.

Quelle: "Effective Taxation of Residential Property", Brys et al. (erscheint demnächst^[10]).

StatLink  <https://stat.link/mk1s7x>

Des Weiteren hätte eine stärkere Berücksichtigung der Grundstücke anstatt der Bauten in der Bemessungsgrundlage der laufenden Grundsteuer den Vorteil, für eine effizientere Bebauung und damit eine bessere Umweltqualität zu sorgen (Kapitel 7). Indem sie den negativen Effekt der Besteuerung auf die Anreize für Wohnungsbauinvestitionen verringert, dürfte eine solche Umstellung auch für eine flexiblere Anpassung des Wohnungsangebots an nachfrageseitige Veränderungen sorgen. Allerdings ist hier Vorsicht geboten, da Bebauungsvorschriften die Vorteile effizienterer Grundsteuern begrenzen können (Kapitel 8).

In Ländern, in denen das Wohnraumangebot nicht ausreichend flexibel ist, kann die Abschaffung steuerlicher Vergünstigungen für Hypothekenzinsen zur Folge haben, dass die Wohnimmobilienpreise deutlich sinken (Kapitel 4). Grund hierfür ist, dass sich in Gegenden, in denen das Angebot rigide ist, ein Großteil der Steuererleichterungen für Hypothekenzinsen in höheren Grundstückpreisen niederschlägt. Gruber, Jensen und Kleven (2021^[13]) stellen fest, dass die Senkung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinsen in Dänemark den Gleichgewichtspreis für Wohnimmobilien und die Verschuldung der privaten

Haushalte reduziert hat.¹¹ Auf lange Sicht machen niedrigere Wohnimmobilienpreise Immobilienmärkte inklusiver, indem sie einem deutlich größeren Teil der Bevölkerung Zugang zu Eigentum ermöglichen und die Mieten sinken lassen. Auf mittlere Sicht, d. h. bevor sich die Preise anpassen, geht der Abbau steuerlicher Vergünstigungen für Hypothekenzinsen zulasten der Haushalte, die zuvor von diesen steuerlichen Vergünstigungen profitiert haben. Angesichts der sich hieraus ergebenden politikökonomischen Herausforderungen haben sich die Länder bei der Abschaffung bzw. Verringerung der steuerlichen Vergünstigungen für Hypothekenzinsen im Allgemeinen für ein zeitlich gestaffeltes Vorgehen entschieden (Frankreich, Niederlande, Vereinigtes Königreich). Dies wirft aber insofern keine dringenden verteilungspolitischen Fragen auf, als die Steuererleichterungen für Hypothekenzinsen in erster Linie höheren Einkommensgruppen zugutekommen.¹² Da steuerliche Vergünstigungen für Hypothekenzinsen die größten Hindernisse für Erstkäufer nicht aus dem Weg räumen, nämlich den Eigenkapitalbedarf und die Kreditwürdigkeitsprüfungen, dürfte ihre Reform mittelfristig nur begrenzte Auswirkungen auf die Wohneigentumsquote haben.¹³ Eine Erhöhung der effektiven Besteuerung von Wohnimmobilien durch die Abschaffung der steuerlichen Vergünstigungen für Hypothekenzinsen oder sonstige Vorteile trägt außerdem dazu bei, die Wohnimmobilienzyklen zu glätten (Abbildung 1.19; Kapitel 3). Die in den Niederlanden in den 2010er Jahren umgesetzten Steuerreformen sind ein Beispiel für eine Strategie, bei der die Umstellung der Immobilienbesteuerung von einer Transaktionssteuer zu einer laufenden Steuer mit einem Abbau der steuerlichen Vergünstigungen für Hypothekenzinsen kombiniert wurde (Kasten 1.6).

Kasten 1.6. Steuerreformen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Wohnimmobilienmärkte am Beispiel der Niederlande

Das niederländische Steuersystem war für Wohneigentümer mit hohen Hypothekenkrediten lange Zeit außergewöhnlich günstig, während Immobilientransaktionen zugleich stark besteuert wurden. Damit bestanden Ansatzpunkte für Reformen, von denen verschiedene Vorteile zu erwarten waren (OECD, 2010_[14]). Durch den Abbau der äußerst günstigen steuerlichen Behandlung von hypothekenfinanziertem Wohneigentum schien es zum einen möglich, die Verschuldung der privaten Haushalte zu reduzieren und dadurch zu einer stärkeren wirtschaftlichen Stabilität und Resilienz beizutragen (Kapitel 3) und zugleich den Anstieg der Wohnimmobilienpreise zu bremsen (Kapitel 4). Niedrigere Transaktionssteuern sorgen zum anderen für mehr Fluidität am Wohnimmobilienmarkt, was wiederum die Wohnmobilität (Kapitel 6) und die Arbeitskräftereallokation erleichtert. Diese beiden Arten von Reformen können gut als Paket umgesetzt werden, da sie gegenteilige Effekte auf die Gesamtsteuereinnahmen haben.

Aus diesem Grund wurde nach der globalen Finanzkrise eine Reihe von Reformen eingeleitet. 2011 wurde die Transaktionssteuer von 6 % auf 2 % gesenkt, zunächst vorübergehend, um den Markt anzukurbeln, ab 2012 dann dauerhaft, um die Wohnmobilität zu erleichtern (OECD, 2012_[15]). Parallel dazu wurden Maßnahmen ergriffen, um die günstige steuerliche Behandlung von Hypothekenkrediten bei der Einkommensteuer schrittweise abzubauen. Ein bedeutender erster Schritt wurde 2013 getan, als die Steuererleichterungen auf Hypothekenkredite begrenzt wurden, die über ihre Laufzeit verteilt vollständig getilgt werden müssen. Von der Neuregelung ausgenommen waren somit „Ballon-Hypotheken“, d. h. Hypotheken, bei denen der Großteil oder das gesamte Kapital erst am Ende der Kreditlaufzeit auf einmal zurückgezahlt wird. Diese Ballon-Hypotheken waren zuvor in den Niederlanden weit verbreitet, was zu der sehr hohen Verschuldung der privaten Haushalte beigetragen hatte. Im Rahmen einer weiteren großen Reform wurde 2014 eine allmähliche Absenkung der maximalen steuerlichen Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinsen bis 2040 um jährlich 0,5 Prozentpunkte eingeleitet (von 52 % im Jahr 2014). 2017 beschloss die Regierung, diesen Prozess zu beschleunigen und erhöhte die Absenkungen auf 3 Prozentpunkte pro Jahr von 49 % im Jahr 2020 auf 37 % im Jahr 2023 (OECD, 2018_[16]).

Quelle: OECD (2010_[14]; 2012_[15]; 2018_[16]).

Eine weitere Steuerreformoption, um sowohl die Bezahlbarkeit als auch die Effizienz zu verbessern, wäre die Verschiebung der Steuerlast von Transaktions- auf laufende Steuern. Damit würde ein wichtiges Mobilitätshindernis aus dem Weg geräumt (Kapitel 6) und die Steuer würde zugleich den geleisteten Diensten besser gerecht (Kapitel 8).

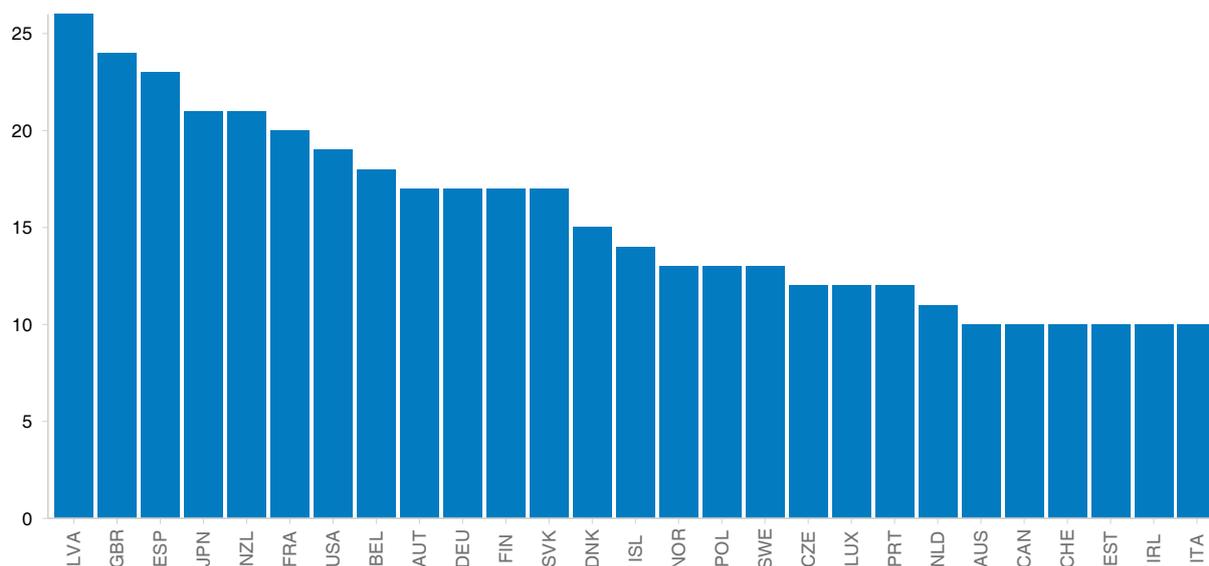
Eine Reform der Flächennutzungsvorschriften kann zahlreiche Vorteile haben

Wird die Übertragung bestehender Erschließungsrechte für ökologisch wertvolle Gebiete auf andere Standorte zugelassen, hat dies positive Effekte für die Umwelt und können zugleich angebotsseitige Engpässe dort verringert werden, wo die Nachfrage nach Wohnraum groß ist. Wenn die stärkere Reaktionsfähigkeit des Angebots dann den Aufwärtsdruck auf die Preise mindert, können entsprechende Reformen nicht nur die ökologische Nachhaltigkeit verbessern, sondern auch die Bezahlbarkeit von Wohnraum und die Effizienz des Wohnungsmarkts erhöhen. Werden solche Regulierungsreformen mit strengeren Energieeffizienzstandards kombiniert, können sie den Umwelteffekt der Wohnungspolitik verbessern, indem sie den Weg für raschere Fortschritte bei der Energiewende im Wohnungsbestand ebnen.

Außerdem kann eine Reform der Flächennutzungsbestimmungen weitreichendere positive Auswirkungen auf die Wirtschaft haben. Flexible Flächennutzungsbestimmungen im Rahmen integrierter Planungskonzepte, die Umweltziele beinhalten, können die effiziente Reallokation von Kapital und Arbeit erleichtern, indem sie es ermöglichen, dass sich das Wohnungsangebot einer Verlagerung der Wohnungsnachfrage in Gegenden mit hoher Produktivität anpasst. Dies hat dann positive Effekte auf die Investitionstätigkeit, die gesamtwirtschaftliche Produktivität und das Wirtschaftswachstum.¹⁴

Abbildung 1.20. Die Strukturen der Flächennutzungspolitik sind in vielen Ländern wenig effizient

Index von 0 bis 30 (von der geringsten bis zur höchsten Überschneidung und Fragmentierung)



Anmerkung: Der Indikator der Strukturen der Flächennutzungspolitik reicht von 0 (geringste Effizienz, d. h. starke Fragmentierung und Überschneidung) bis 30 (höchste Effizienz, d. h. geringste Fragmentierung mit wenigen Zuständigkeitsüberschneidungen zwischen den staatlichen Ebenen) gemäß den Antworten auf den OECD-Fragebogen zu bezahlbarem Wohnraum und sozialem Wohnungsbau von 2019.

Quelle: OECD-Berechnungen.

StatLink  <https://stat.link/n0mfbp>

Dies kann u. a. erreicht werden, indem die geografischen Grenzen der Stadtentwicklung regelmäßig neu evaluiert werden, um städtisches Wachstum zu ermöglichen und zugleich sicherzustellen, dass dieses Wachstum mit den Umweltzielen in Einklang steht (Kapitel 7). Darüber hinaus können Flächennutzungsmodelle, die Zuständigkeitsüberschneidungen in der Wohnungspolitik zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen vermeiden und eine Planung auf Metropolebene statt auf den nachgeordneten Ebenen fördern (Abbildung 1.20), den Matching-Prozess zwischen Angebot und Nachfrage im gesamten Einzugsgebiet der betreffenden Städte vereinfachen. Dies kann die Reagibilität des Angebots auf die Nachfrageentwicklung potenziell erhöhen, was wiederum den Aufwärtsdruck auf die Preise senkt und Wohnraum erschwinglicher macht (Kapitel 4).¹⁵

Die Stadtsanierungspolitik ist wichtig für wirtschaftliche und gesellschaftliche Ziele

Zuschüsse für die energetische Sanierung von Altbauten, von denen aufgrund unzureichender baurechtlicher Standards u. U. nicht genügend Gebrauch gemacht wird, können helfen, die Auslastung des Wohnungsbestands und seine Energieeffizienz zu erhöhen. Gleichzeitig können sie die negativen Auswirkungen der Kosten energetischer Sanierungen auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum verringern. Mit der Zeit dürfte der positive Effekt der Zuschüsse auf die Bezahlbarkeit allerdings abnehmen, da sich die Modernisierungsarbeiten in höheren Immobilienpreisen niederschlagen.¹⁶

Zielkonflikte und unbeabsichtigte Politikeffekte bewältigen

Einige Zielkonflikte beinhalten Abwägungen zwischen kurz- und langfristiger Bezahlbarkeit

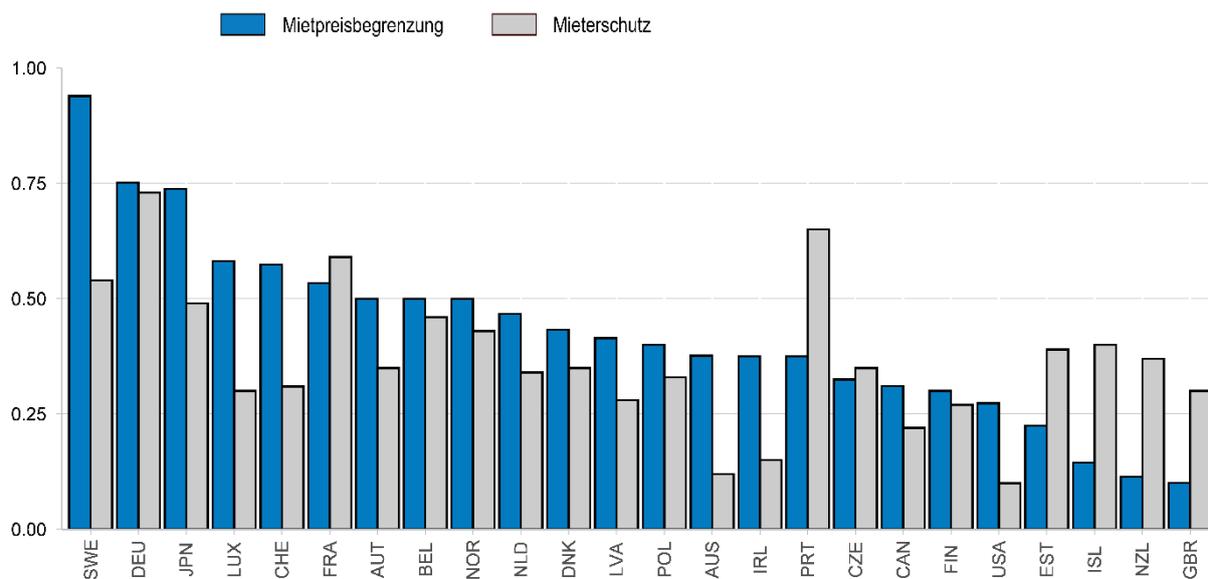
Zusammen mit Reformen, die für eine größere Reagibilität des Wohnraumangebots sorgen, könnten flexiblere Bestimmungen im Bereich der Mietpreisbegrenzung und des Mieterschutzes (Abbildung 1.21) die Wohnungsmärkte auf lange Sicht effizienter und Wohnraum erschwinglicher machen. Auf kurze Sicht könnten solche Lockerungen Wohnraum für einige Haushalte aber schwerer bezahlbar machen, vor allem für Bestandsmieter. Strenge Mietpreisbegrenzungen verringern die Rendite von Wohnimmobilieninvestitionen. Die damit einhergehende Ungewissheit hält Bauunternehmen und Kreditgeber davon ab, in Immobilien zu investieren. Folglich reagiert das Wohnraumangebot deutlich weniger auf Veränderungen der Nachfrage (Kapitel 4). Strenge mietrechtliche Bestimmungen können aber auch für sozial schwache Mieter*innen negative Folgen haben, was ein Hindernis für die Wohn- und Arbeitsmobilität darstellt (Kapitel 6). Ein zu starker Mieterschutz führt häufig dazu, dass es für Personen mit ungewissen Arbeitsmarktaussichten, wie Arbeitskräfte im Niedriglohnsektor oder in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, schwierig wird, eine neue Wohnung zu finden, weil die Vermieter aus Angst vor Zahlungsausfällen und schwierigen Zwangsräumungen von Wohnungssuchenden verlangen, dass sie ein stabiles Einkommen nachweisen können. Dennoch spricht vieles dafür, Mieter*innen ausreichend Sicherheit in Bezug auf die Dauer des Mietverhältnisses und die Höhe der Miete zu bieten. Ein möglicher Kompromiss wäre hier ein System der Mietpreisstabilisierung, bei dem die Miethöhe bei Vertragsneuabschlüssen und Vertragsverlängerungen geändert werden kann, während der Dauer des Mietvertrags aber nur entsprechend festgelegter Regeln und Marktindikatoren angepasst werden darf.

Eine zu starke Regulierung des Mietwohnungsmarkts kann potenziell zu Ungleichgewichten zwischen Angebot und Nachfrage führen und dadurch spekulativen Wohnungspreisblasen und einer überhöhten Verschuldung der privaten Haushalte Vorschub leisten, was wiederum negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Resilienz hat. In der Tat ist ein Zusammenhang zwischen häufigeren Finanzkrisen und schwereren Konjunkturabschwüngen einerseits und strengeren mietrechtlichen Bestimmungen andererseits festzustellen (Kapitel 3). Die unbeabsichtigten Folgen einer Lockerung der mietrechtlichen Bestimmungen lassen sich zumindest z. T. durch ein größeres Angebot an Sozialwohnungen und Wohnungsbeihilfen für private Haushalte abmildern, die auf besonders gefährdete Gruppen zugeschnitten werden

können. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, allzu restriktive Flächennutzungs- und Bebauungsbestimmungen, die angebotsseitige Reaktionen beeinträchtigen, dort zu lockern, wo eine hohe Nachfrage nach Wohnraum besteht.

Abbildung 1.21. Mietrechtliche Bestimmungen sind häufig restriktiv

Index von 0 (geringste Beschränkungen) bis 1 (höchste Beschränkungen)



Anmerkung: Die Skalen der Indizes Mietpreisbegrenzung und Mieterschutz reichen jeweils von 0 (keine Beschränkungen) bis 1 (alle Arten von Beschränkungen) entsprechend den Antworten auf den OECD-Fragebogen zu bezahlbarem Wohnraum und sozialem Wohnungsbau.

Quelle: OECD-Berechnungen.

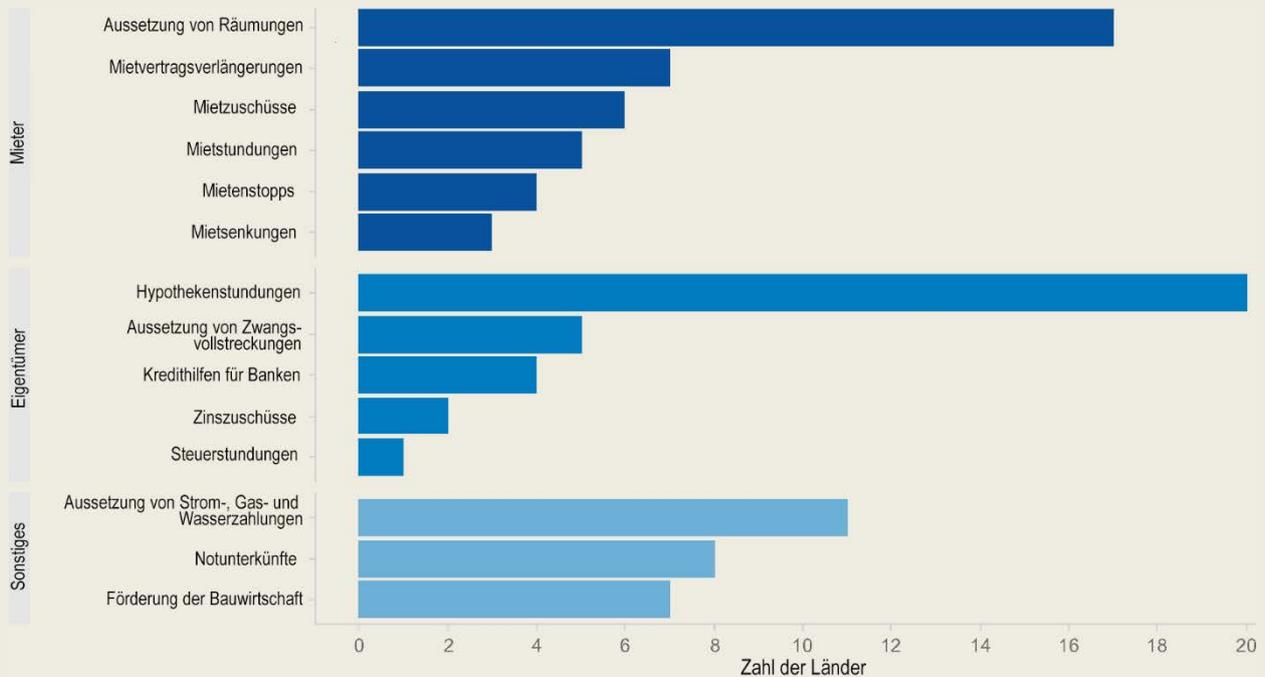
StatLink  <https://stat.link/cvw46t>

Die von mehreren Ländern ergriffenen Maßnahmen, um Mieter*innen vor den mit der Coronakrise einhergehenden Härten zu schützen, sind ein gutes Beispiel für diese Problematik (Kasten 1.7). In vielen Ländern wurden zu Beginn der Lockdowns zusätzliche Mieterschutzbestimmungen eingeführt, um gefährdeten Haushalten kurzfristig zu helfen und Bestandsmieter*innen eine gewisse Einkommenssicherung zu bieten. Die aus strengen mietrechtlichen Bestimmungen resultierenden Hindernisse für die Wohn- und folglich auch die Arbeitsplatzmobilität können nun jedoch einen kontraproduktiven Effekt haben, da die Erholung von der Coronakrise eine Reallokation von Kapital und Arbeitskräften hin zu Branchen und Tätigkeiten mit guten Wirtschaftsaussichten voraussetzt.

Kasten 1.7. Bei einigen Coronahilfsmaßnahmen muss zwischen lang- und kurzfristigen Zielen abgewogen werden

Seit Beginn der Coronakrise haben die Länder zusätzlich zu den regulären Leistungen der sozialen Sicherung zahlreiche spezifische Maßnahmen eingeführt, um Wohneigentümer*innen mit Hypothekenkrediten und Mieter*innen Schutz zu bieten. Einige Länder haben auch Maßnahmen getroffen, um die Erholung des Bausektors nach der Krise zu fördern (Abbildung 1.22). Im Rahmen der ergriffenen Soforthilfemaßnahmen wurden in den meisten Ländern Zwangsräumungen ausgesetzt, Miet- und Kreditzahlungen vorübergehend gestundet und in einigen Fällen Moratorien für Wasser-, Gas- und Stromrechnungen erlassen. Die meisten Länder haben zudem sowohl auf zentraler als auch auf nachgeordneter Ebene spezifische Schritte in die Wege geleitet, um während der Lockdowns Unterkunftsmöglichkeiten für Wohnungslose zu schaffen.

Abbildung 1.22. Die meisten Coronahilfsmaßnahmen für den Wohnungsmarkt waren auf Mieter*innen und Eigentümer*innen ausgerichtet



Anmerkung: Die Stichprobe umfasst alle 37 OECD-Länder und 9 Nicht-OECD-Länder. Vgl. Daten zu den Ländern in der Quelle.
Quelle: OECD (2020^[6]).

StatLink  <https://stat.link/zbqykf>

Zusätzlich zu den Leistungen der sozialen Sicherung ergriffen die Länder spezifische Maßnahmen zur Unterstützung von Mieter*innen. Viele Länder ermöglichten Mietstundungen für in wirtschaftliche Not geratene Mieter*innen. Einige boten Mieter*innen, die krisenbedingt nicht mehr in der Lage waren, ihre Mieten zu zahlen, auch konkrete finanzielle Unterstützung an. Die mietrechtlichen Bestimmungen wurden ebenfalls angepasst, in einigen Ländern zumindest vorübergehend. Bei Vertragsverlängerungen wurden die Mieten häufig eingefroren. Mieter*innen wurde gestattet, ihre Verträge vorzeitig zu kündigen oder zu verlängern, falls die durch die Pandemie geschaffene Situation dies erforderte. Zudem wurden Schritte unternommen, um Hypothekennehmer*innen und Wohneigentümer*innen generell zu schützen. Mehrere Länder setzten die Zwangsvollstreckungsverfahren während der Lockdowns aus. Andere gestatteten Eigentümer*innen, ihre Grundsteuerzahlungen zu stunden. Weitere Maßnahmen zielten darauf ab, die Wohnimmobilienfinanzierung direkt zu unterstützen. In einigen Ländern wurden Banken und Hypothekenkreditgeber direkt mit Liquidität versorgt. In einigen Fällen wurden die prudenziellen Auflagen für Banken vorübergehend gelockert.

Einige der ergriffenen Maßnahmen erfordern Abwägungen zwischen kurz- und langfristigen Zielen. Ein stärkerer Mieterschutz, eine gewisse Toleranz seitens der aufsichtsrechtlichen Instanzen (*regulatory forbearance*) sowie finanzielle Unterstützung für Hypothekennehmer und -geber sorgten dafür, dass sich die negativen Auswirkungen der Krise auf die privaten Haushalte und Kreditgeber kurz- und mittelfristig in Grenzen hielten. Vor allem sollte ein Anstieg der Zahl der Räumungen, Zwangsvollstreckungen und Wohnungslosen vermieden werden. Dank dieser Schutzmaßnahmen konnte darüber hinaus gewährleistet werden, dass die Menschen sicher zu Hause bleiben und sich dort bei Bedarf auch in Quarantäne begeben konnten. Wie im Haupttext erörtert, können diese Maßnahmen jedoch mittelfristig das Wohnungsangebot

verringern, die Mobilität behindern und die künftige Krisenfestigkeit schwächen (Tabelle 1.1). Mit fortschreitender Erholung wird es immer wichtiger werden, die kurzfristigen Ziele mit den längerfristigen Anforderungen eines gut funktionierenden Wohnungssektors in Einklang zu bringen.

Bei anderen Maßnahmen gibt es keine derartigen Zielkonflikte. Eine Ausweitung des Angebots an Sozialwohnungen trägt zur Konjunkturerholung bei und erleichtert mittel- bis langfristig Niedrigeinkommenshaushalten den Zugang zu Wohnraum. In diesem Kontext ist es wichtig, zu gewährleisten, dass Ansprüche auf eine Sozialwohnung übertragbar sind, damit keine Mobilitätshindernisse entstehen. Eine Lockerung der Flächennutzungsregeln, um Bauvorhaben im Rahmen von ökologisch nachhaltigen Stadtplanungsstrategien und Bebauungsvorschriften zu erleichtern, würde die Erholung im Bausektor auf mittlere Sicht fördern. Auf lange Sicht würden derartige Initiativen auch für einen effizienteren Wohnungsmarkt sorgen.

Einige makroprudenzielle Maßnahmen stellen bestimmte Gruppen vor Herausforderungen

Makroprudenzielle Maßnahmen, die verhindern sollen, dass sich Kreditnehmer*innen beim Immobilienwerb zu stark verschulden, sind ebenfalls mit Zielkonflikten verbunden, insbesondere was den Zugang bestimmter sozialer Gruppen zur Immobilienfinanzierung betrifft. Eine Verschärfung der makroprudenziellen Rahmenbedingungen hilft, Übertreibungen am Wohnimmobilienmarkt zu verhindern (Kasten 1.8) und die makroökonomische Stabilität zu bewahren (Kapitel 3). Gleichzeitig erschweren Obergrenzen wie etwa der Beleihungswert, d. h. die vom Immobilienwert abhängige Beleihungsgrenze (Loan-to-Value- bzw. LTV-Verhältnis), jungen Haushalten mit geringen Ersparnissen den Erwerb von Wohneigentum. Wo dies sinnvoll erscheint, beispielsweise bei Immobilienersterwerb, kann dieser Zielkonflikt aber zumindest z. T. gemildert werden, indem den betreffenden Gruppen gezielt steuerbegünstigte Sparpläne angeboten werden, die ihnen helfen, das erforderliche Eigenkapital anzusparen. Eine weitere Möglichkeit wäre, sich bei den makroprudenziellen Auflagen stärker an der Schuldendienstfähigkeit zu orientieren. Dadurch können die Risiken ebenfalls gemindert werden, jedoch ohne dass die Kreditnehmer*innen so viel Eigenkapital aufbringen müssen wie im Fall von Beleihungsgrenzen.

Kasten 1.8. Makroprudenzielle Maßnahmen zur Abkühlung der Wohnimmobilienmärkte am Beispiel von Schweden und Kanada

Angesichts des raschen Anstiegs der Wohnimmobilienpreise verschärfte Schweden 2016 die am LTV-Verhältnis orientierten Beleihungsgrenzen, wozu Mindesttilgungssätze eingeführt wurden. Für Hypothekenkredite mit einer Beleihungsquote zwischen 50 % und 70 % wurden Mindesttilgungen in Höhe von 1 % jährlich vorgeschrieben, bei einer LTV-Beleihungsquote von über 70 % von mindestens 2 %. 2018 wurden die LTV-Vorschriften durch ein Instrument ergänzt, das sich an der Höhe der Verschuldung im Verhältnis zum Einkommen (Debt-to-Income – DTI) orientiert: Bei einer Verschuldungsquote von über 4,5 wurde eine jährliche Mindesttilgung von mindestens 1 % verlangt. Mit diesen Auflagen, die von einer im Vergleich zum Immobilienwert und zum Einkommensniveau zu hohen Kreditaufnahme abhalten sollten, konnte der Anstieg der Immobilienpreise erfolgreich gebremst werden.

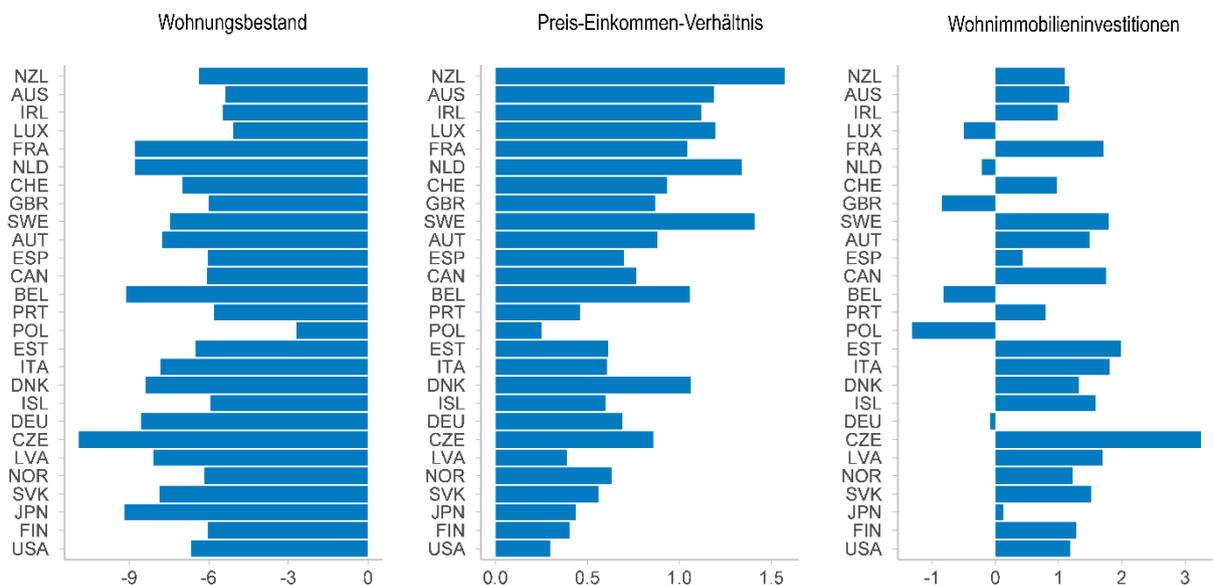
Auch Kanada hat als Reaktion auf rasch anziehende Wohnimmobilienpreise, vor allem in Vancouver und Toronto, strengere Anforderungen in Bezug auf das LTV-Verhältnis eingeführt. Dabei wurde die Beleihungsgrenze für Immobilien im Wert von über 0,5 Mio. CAD von 95 % auf 90 % abgesenkt. Zusätzlich wurden die Auflagen in Bezug auf die Schuldendienstquote verschärft. Wurde diese bisher anhand des effektiven Zinssatzes berechnet, der bei der Kreditvergabe vereinbart wurde, musste nun ein von der Bank of Canada festgelegter „üblicher“ Zins zugrunde gelegt werden. 2016 und erneut 2018 wurde zudem der Zugang zu staatlichen Bürgschaften für Hypothekenkredite mit hoher Beleihungsquote erschwert. Nach dieser Verschärfung der makroprudenziellen Politik verlief die Entwicklung der Wohnimmobilienpreise gedämpfter, in Vancouver sanken die Preise sogar und in Toronto stabilisierten sie sich.

Quelle: Duprey und Ueberfeldt (2020^[17]), OECD (2019^[18]; 2018^[19])

Maßnahmen zur Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit von Wohngebäuden können Kosten verursachen

Die aus strengeren Energieeffizienzvorschriften und sonstigen Bestimmungen, die die ökologische Nachhaltigkeit von Gebäuden und Anlagen verbessern können, resultierenden Kosten können sich negativ auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum auswirken, auch wenn diese Kosten natürlich nicht voll auf die Wohnimmobilienpreise übergewälzt werden können (vor allem nicht, wenn Wohnungsbau- und Sanierungsanstrengungen bezuschusst werden). Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz von Wohnungen können aber auch zur Folge haben, dass sich die Energiekosten für Eigentümer*innen und Mieter*innen verringern. Wenn niedrigere Strom-, Gas- und Wasserkosten und die Aussicht auf eine langfristige Wertsteigerung von energieeffizientem Wohnraum zudem die Kreditrisiken senken, können diese Verbesserungen auch niedrigere Kreditkosten oder bessere Kreditbedingungen für Hypothekennehmer*innen mit sich bringen (Kasten 1.9). Wo jedoch umfassende Investitionen erforderlich sind, um neu zu bauen oder den Wohnungsbestand zu modernisieren, kann es zu erheblichem Aufwärtsdruck auf die Wohnimmobilienpreise kommen. Simulationsrechnungen mit vereinfachten Annahmen deuten darauf hin, dass der mit diesem Druck einhergehende Anstieg der Wohnimmobilienpreise in vielen OECD-Ländern dem Gegenwert des verfügbaren Haushaltseinkommens von mehr als einem halben Jahr entsprechen könnte (Abbildung 1.23).

Abbildung 1.23. Die notwendige energetische Sanierung macht Wohnraum schwerer bezahlbar



StatLink  <https://stat.link/oftw8c>

Anmerkung: Die dargestellten Werte entsprechen den Veränderungen gegenüber dem Basisszenario (Veränderung in Prozentpunkten für Wohnungsbestand und Wohnimmobilieninvestitionen, Zahl der kumulierten verfügbaren Haushaltsjahreseinkommen, die durchschnittlich zum Erwerb einer 100 m²-Wohnung erforderlich sind, für das Preis-Einkommen-Verhältnis). Für die Umweltauflagen zur Erzielung von CO₂-Neutralität wird ein unmittelbarer Anstieg der Baukosten um 10 % sowie ein gradueller Anstieg der (länderspezifischen) Sanierungsrate im Vergleich zum Basisszenario um 1 Prozentpunkt bis 2035 unterstellt. Ab 2035 sinkt die Sanierungsrate einheitlich auf 1 % jährlich im Jahr 2050.

Quelle: Courméde, De Pace und Ziemann (2020_[20]).

Mehrere Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltbilanz von Städten können negative Auswirkungen auf das Angebot und die Bezahlbarkeit von Wohnraum haben. Wenn die öffentliche Hand Flächen erwirbt, um zu verhindern, dass diese in Bauland umgewandelt werden, wie dies bei Grüngürteln rund um urbane Räume der Fall ist, wird das Angebot direkt eingeschränkt. Maßnahmen, die den Zugang von Pkw zu

Innenstädten begrenzen, die Nutzung von Stadtstraßen kostenpflichtig machen oder die Parkgebühren erhöhen, lassen die Wohnimmobilienpreise in Städten empirischen Studien zufolge ebenfalls steigen – wenn auch auf indirektere Weise –, indem sie die Wohnungsnachfrage in Richtung Innenstädte verlagern, wo das Preisniveau generell höher ist (Kapitel 7). Zudem gibt es Belege dafür, dass die Wohnimmobilienpreise mit dem Ausbau der öffentlichen Verkehrsnetze im Allgemeinen steigen. Da dadurch aber auch der Pendelverkehr und die Mobilität innerhalb urbaner Räume erleichtert wird, erhöht sich zugleich die Arbeitsmarktintegration und die soziale Teilhabe im weiteren Sinne. Den potenziell negativen Effekten höherer Wohnimmobilienpreise auf Erschwinglichkeit und Teilhabe kann durch Maßnahmen begegnet werden, die den sozialen Wohnungsbau fördern und dafür sorgen, dass in Gebieten, in denen solche Maßnahmen die Nachfrage nach Wohnraum in die Höhe treiben, Bauland erschlossen wird.

Kasten 1.9. Grüne Hypotheken zur Förderung der energetischen Sanierung von Wohnungen

Energieeffiziente oder „grüne“ Hypotheken können eine wichtige Finanzierungsquelle für die umfangreichen Investitionen darstellen, die erforderlich sind, um die Energieeffizienz von Wohnungen gemäß den Klimazielen zu steigern. Eine Energieeffizienz-Hypothek ist ein Immobiliendarlehen, das Wohnungseigentümer*innen Anreize bietet, die Energieeffizienz ihrer Wohnung zu erhöhen, und Käufer*innen, energieeffiziente Immobilien zu erwerben. Bei den Anreizen kann es sich um günstige Finanzierungsbedingungen oder höhere Darlehensbeträge handeln. Die Energieeffizienz eines Gebäudes wird in einem Energieausweis anhand verschiedener Kriterien bewertet.

Dass Energieeffizienz-Hypotheken zum Einsatz kommen, ist ihren Vorteilen für Kreditinstitute, Kreditnehmer und Politikverantwortliche zu verdanken. An sie wird insbesondere die Erwartung gestellt, die Gefahr der Zahlungsunfähigkeit der Eigentümer*innen zu verringern und ihr verfügbares Einkommen zu erhöhen, den Wert der Immobilien zu steigern und infolgedessen das Kreditrisiko für Banken und Finanzinstitute zu reduzieren. In neueren empirischen Analysen wurde eine negative Korrelation zwischen der Energiebilanz von Gebäuden und dem Kreditrisiko festgestellt (Billio et al., 2020^[21]). Die dabei durchgeführten Portfolioanalysen ergaben eine Konzentration an Zahlungsausfällen bei weniger energieeffizienten Immobilien. Der Grad der Energieeffizienz ist ebenfalls von Bedeutung. Gebäude mit einer höheren Energieeffizienz sind mit einem vergleichsweise geringeren Ausfallrisiko assoziiert, was darauf hindeutet, dass energieeffiziente Investitionen die Solvabilität der Kreditnehmer*innen häufig verbessern.

Auch Investorenpräferenzen und aufsichtsrechtliche Maßnahmen können Banken dazu bewegen, den Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft zu unterstützen. Dank grüner Hypotheken können Banken grüne Anleihen auflegen. Die Einrichtung „grüner“ Portfolios auf der Basis einer Umweltstrategie für das Retail-Banking ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Banken grüne Finanzierungsinstrumente entwickeln können, die Umwelt-, Sozial- und Governance-Kriterien (ESG-Kriterien) genügen. Solche Instrumente könnten zur Reduzierung der Finanzierungskosten und Diversifizierung der Finanzierungsbasis beitragen, indem sie ESG-Investoren anziehen. Zugleich verändern sich die Regulierungs- und Aufsichtsanforderungen derzeit rasch, womit die Einhaltung der ESG-Kriterien für die Banken immer wichtiger wird.

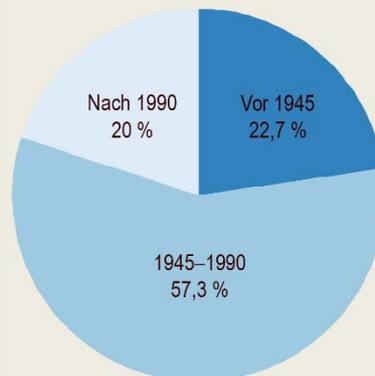
In Europa haben der Europäische Hypothekenverband und der Europäische Rat für gedeckte Schuldverschreibungen (EMF-ECBC) 2015 eine Initiative für energieeffiziente Hypotheken (Energy Efficient Mortgages Initiative – EEMI) ins Leben gerufen, um 1. energieeffiziente Investitionen in Gebäude zu fördern, 2. ein Label für grüne Hypotheken zu entwickeln, um den Erwerb energieeffizienter Immobilien und die Sanierung nicht den Energieeffizienznormen entsprechender Gebäude zu erleichtern und 3. die Verfügbarkeit von Daten zu energieeffizienten Hypotheken in den EU-Mitgliedstaaten zu bewerten und

große Datensets zusammenzustellen, um die Zusammenhänge zwischen den Energieeffizienzmerkmalen von Gebäuden, ihrem Marktwert und der Ausfallwahrscheinlichkeit sowie dem zu erwartenden prozentualen Verlust im Insolvenzfall (Loss-Given-Default) zu untersuchen.

Seit der Einführung des Energieausweises im Jahr 2010 scheinen die Hypothekensmärkte die Energiebilanz von Gebäuden zunehmend zu berücksichtigen. Die Beleihungsparameter werden dabei immer häufiger an Energieausweis-Kategorien ausgerichtet. Die Sanierung bestehender Gebäude mit schlechten Energieeffizienzwerten bleibt eine Herausforderung und muss weiter gefördert und ausgedehnt werden. In Europa wurden etwa 80 % des Gebäudebestands vor 1990 errichtet (Abbildung 1.24). Daher ist es wichtig, die Renovierung bestehender Gebäude in Strategien für Energieeffizienz-Hypotheken einzubeziehen. Schlecht isolierte Wohnungen können für ihre Bewohner*innen schwere Folgen haben: 7 % der Menschen in Europa – und fast 20 % der weniger Begünstigten (definiert als Personen in Haushalten, die mit weniger als 60 % des nationalen Medianeinkommens auskommen müssen) – gaben 2018 an, ihre Wohnung nicht ausreichend heizen zu können. Da sich die ausstehenden Hypotheken auf 44 % des BIP der Europäischen Union belaufen, ist das Potenzial zur Mobilisierung des Hypothekenmarkts beträchtlich.

Angesichts des in den verschiedenen Regionen sehr unterschiedlichen Klimas müssen Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden auch den lokalen Bedingungen Rechnung tragen. In Europa beispielsweise entfallen nahezu 65 % des Energieverbrauchs des Durchschnittshaushalts auf die Wärme- und Kälteerzeugung. Daher liefert eine Beurteilung des tatsächlichen Bedarfs der Haushalte je nach Standort auch wichtige Hinweise für die Aufstellung realistischer Ziele zur Erreichung von Energieeffizienz. Zugleich kann daraus ein gemeinsamer Katalog an Rahmenbedingungen abgeleitet werden, anhand derer sich Merkmale bestimmen lassen, die eine Wohnung zu erfüllen hat, um in einer bestimmten Klimazone energieeffizient zu sein.

Abbildung 1.24. Ein Großteil des EU-Wohnungsbestands wurde bereits vor vielen Jahrzehnten gebaut



Quelle: Europäischer Hypothekenverband.

StatLink  <https://stat.link/4f8w1t>

Vor diesem Hintergrund wurden von der Wirtschaft Initiativen ergriffen, um einen europäischen Standard für grüne Hypotheken zu erarbeiten. Im Februar 2021 riefen der Europäische Hypothekenverband und der Europäische Rat für gedeckte Schuldverschreibungen (EMF-ECBC) das Label „energieeffiziente Hypothek“ (Energy Efficient Mortgage – EEM) ins Leben. Dies soll die Sammlung weiterer Daten erleichtern, die eine laufende Analyse der Performance grüner Hypotheken ermöglichen und die Qualität und Transparenz der Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung von EEM-Daten für die Marktakteure sicherstellen sollen. Das Label wird sich voraussichtlich bezahlt machen und die Entwicklung des Markts für EEM vorantreiben. Die Sammlung hypothekenspezifischer Daten, insbesondere zu den Energieeffizienz-Parametern der betreffenden Wohnimmobilien, ist dabei für die

Beurteilung der tatsächlichen Umweltorientierung des zertifizierten Produkts von entscheidender Bedeutung.

Die Initiativen zur Entwicklung energieeffizienter Hypotheken beschränken sich jedoch nicht auf Europa. Ein Sachverständigenrat, der der Initiative für energieeffiziente Hypothekendarlehen angeschlossen ist, soll auf eine weltweite Koordinierung der Standards hinwirken. In Japan fördert die staatseigene Japan Housing Finance Agency (JHF) die Energieeffizienz im Rahmen ihres Hypothekendarlehensprogramms „Flat35S“, das 2005 ins Leben gerufen wurde. Da sich Japan von der subarktischen bis zur subtropischen Klimazone erstreckt, gelten dort acht regional unterschiedliche Standards für das Energieeffizienz-Label. Auf das Flat35S-Programm zur Finanzierung energieeffizienter Wohnungen entfielen 2019 etwa 47 % des Securitisation-Support-Geschäfts der JHF bzw. rd. 10 % der gesamten japanischen Hypothekendarlehensvergabe.

In Mexiko begann die staatliche Wohnungsbauförderbank Infonavit 2007 mit der Begebung grüner Hypotheken. Dies beinhaltet auch Darlehensaufstockungen, die es Kreditnehmer*innen ermöglichen, in Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz zu investieren. 2014 beschloss Infonavit, nur noch grüne Hypothekendarlehen zu vergeben. Diese Entscheidung hatte erhebliche Auswirkungen auf den Markt, da die Zahl der von Infonavit jährlich aufgelegten Hypothekendarlehen (311 000 im Jahr 2019) in etwa der Hälfte des Nettoanstiegs der Zahl der Wohnungen entspricht.

Quelle: EMF-ECBC; JHF; Infonavit.

Erhöhungen der Kraftstoffsteuern, die die Luftverschmutzung in Städten und in ihrem Umland verringern, lassen die Wohnungspreise auf mittlere Sicht ebenfalls steigen. Dieser negative Effekt wird mit der Zeit aber abklingen, da die Fahrzeugflotte aufgrund der höheren Kraftstoffsteuern immer kraftstoffsparender wird (Kapitel 7).

Die Governance der Wohnungspolitik verbessern, um Zielkonflikte integriert anzugehen

Die Zuständigkeiten für wohnungspolitische Maßnahmen – vom sozialen Wohnungsbau über die Flächennutzung bis hin zur Besteuerung – sind in der Regel auf verschiedene staatliche Ebenen und in manchen Fällen auch Ministerien oder staatliche Stellen aufgeteilt. Dies kann Reformen erschweren, wenn die für einen Bereich, wie beispielsweise die Flächennutzungs- und Bebauungsbestimmungen, zuständigen Stellen in anderen Bereichen, wie Steuern oder sozialem Wohnungsbau, keine Befugnisse haben, die es ihnen ermöglichen würden, integrierte Reformpakete zu konzipieren. Schwierigkeiten dieser Art können bewältigt werden, indem die Verteilung der Zuständigkeiten überprüft und eine angemessene Koordination zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen sichergestellt wird (Kapitel 8). Eine integrierte Governance ist wichtig, um eine flexible urbane Politikgestaltung zu ermöglichen, die Zusammenhängen Rechnung trägt und entsprechend in der Lage ist, angemessen auf die dauerhaften Veränderungen zu reagieren, mit denen in Zukunft zu rechnen ist (Kasten 1.1).

Anhang 1.A1 Definitionen und Quellen der Indikatoren

Effizienz	
Anteil der Wohnimmobilienkredite an der Gesamtkreditvergabe der Banken	Anteil der Wohnimmobilienkredite an der Gesamtkreditvergabe der Banken (in %). 2019 oder letztverfügbares Jahr. Quelle: OECD Resilience Database .
Anteil der Wohnausgaben an den Gesamtausgaben der privaten Haushalte	Anteil der wohnungsbezogenen Konsumausgaben an den Gesamtausgaben der privaten Haushalte (in %). Dieser Indikator umfasst die Ausgaben für tatsächliche und kalkulatorische Mieten sowie für Instandhaltungs- und Reparaturleistungen für die Wohnung. 2019 oder letztverfügbares Jahr. Quelle: OECD National Accounts Database
Wohnmobilität	Anteil der Personen, die ihren Wohnsitz innerhalb der vergangenen 5 Jahre geändert haben (in %). 2012. Quelle: OECD Berechnungen auf der Basis von EU-SILC-Daten aus dem Jahr 2012 für EU-Länder; AHS-Daten von 2013 für die Vereinigten Staaten und HILDA-Daten von 2012 für Australien.
Volatilität der Wohnimmobilienpreise	Standardabweichung der (trendbereinigten) realen Wohnimmobilienpreise (1990–2019). Quelle: OECD-Berechnungen auf der Basis der OECD Analytical House Price Database .
Teilhabe	
Überbelastung durch Wohnkosten	Anteil der Mieter im untersten Quintil der Einkommensverteilung, die mehr als 40 % ihres verfügbaren Einkommens für private Mieten ausgeben. 2018 oder letztverfügbares Jahr. Quelle: OECD Affordable Housing Database .
Überbelegungsquote	Anteil der Haushalte, die nicht über die im Verhältnis zu ihrer Größe und Zusammensetzung erforderliche Mindestanzahl von Räumen verfügen (in %). 2018 oder letztverfügbares Jahr. Die Mindestanzahl von Räumen entspricht: einem Raum für den Haushalt, einem Raum pro Paar, das in dem Haushalt lebt, einem Raum pro Person ab 18 Jahre, je einem Raum für zwei Personen desselben Geschlechts im Alter zwischen 12 und 17 Jahren, einem Raum pro Person zwischen 12 und 17 Jahren, die nicht in der vorhergehenden Kategorie erfasst ist, sowie je einem Raum für zwei Kinder unter 12 Jahren. Quelle: OECD Affordable Housing Database .
Preis-Einkommen-Verhältnis	Durchschnittspreis einer 100m ² -Wohnung dividiert durch das durchschnittlich verfügbare Haushaltsjahreseinkommen. 2017 oder letztverfügbares Jahr. Quelle: HouseLev Dataset of Price Level Estimates, 2019 .
Durchschnittliche Fahrzeit zum Arbeitsplatz oder Studienort	Durchschnittliche Fahrzeit zum und vom Arbeitsplatz bzw. Studienort aller 15- bis 64-Jährigen (in Minuten pro Tag). Letztverfügbares Jahr, je nach Land zwischen 1999 (Portugal) und 2019 (USA). Quelle: OECD Family Database und Casen (2017) für Chile.
Nachhaltigkeit	
PM2.5-Belastung der Bevölkerung (µg/m ³)	Jahresdurchschnittliche PM2.5-Konzentration, gewichtet nach der Einwohnerzahl der betreffenden Gegend, d. h. das Konzentrationsniveau in µg/m ³ , dem die Einwohner im Durchschnitt in einem Jahr ausgesetzt sind. 2019. Quelle: OECD Environment Database .
Wohnungsbedingte PM2.5-Emissionen (in Tonnen pro Kopf)	Schätzungen des jährlichen anthropogenen PM2.5-Emissionsvolumens aus nicht industriellen Feuerungsanlagen, in Tonnen pro Kopf. 2019 oder letztverfügbares Jahr. Quelle: OECD Environment Database .

CO ₂ -Emissionen aus der Verbrennung fossiler Energieträger (inkl. Strom- und Wärmeerzeugung) im Wohngebäudesektor	CO ₂ -Emissionen aus der Verbrennung fossiler Energieträger (inkl. Strom- und Wärmeerzeugung) im Wohngebäudesektor in Tonnen pro Kopf. 2019. Quelle: CO₂ emissions from fuel combustion database, IEA 2020 edition .
Energieintensität des Wohngebäudesektors	Energieverbrauch des Wohngebäudesektors (in Tonnen Rohöleinheiten pro Kopf). 2019. Quelle: CO₂ emissions from fuel combustion database, IEA 2020 edition .
Ökologischer Fußabdruck der Städte	Anteil der Wald-, Grünland-, Feuchtgebiet-, Strauch- und Kargflächen, der zwischen 1992 und 1995 in andere Bodenbedeckungsformen umgewandelt wurde (in %). Schwund gemessen an den Veränderungen der Bodenbedeckung zwischen 1992 und 2015. Quelle: OECD Environment Database .
Anteil der Grünflächen in Stadtgebieten	Anteil der Grünflächen in funktionalen städtischen Kerngebieten (in %). (Der Indikator wird auf der Ebene funktionaler Stadtgebiete berechnet und unter Verwendung des mit der Einwohnerzahl der funktionalen städtischen Gebiete gewichteten Durchschnitts im Jahr 2015 aggregiert.) Quelle: OECD-Berechnungen auf der Basis von OpenStreetMap-Daten.
Politikmaßnahmen	
Steuerliche Vergünstigungen für Hypothekenzinsen	Entgangene Steuereinnahmen durch Steuererleichterungen für den Zugang zu Wohneigentum (in %). 2016. Quelle: Vorläufige illustrative Schätzungen für die demnächst erscheinenden OECD Tax Policy Studies.
Eigenkapitalanforderungen für die Hypothekenkreditvergabe der Banken	Aufsichtsrechtliche Mindesteigenkapitalquote (Tier-1-Kapital) multipliziert mit dem ungewichteten Durchschnitt der Risikogewichte für Hypothekendarlehen mit einer Beleihungsquote (Loan-to-Value) zwischen 50 und 130. 2018 oder letztverfügbares Jahr. Quelle: ECB's Macroeconomic Policies Evaluation Database (MaPPED) ergänzt durch eigene Studien der OECD.
Obergrenze für die Schuldendienstquote	Obergrenze für den Schuldendienst im Verhältnis zum Einkommen (Debt-Service-to-Income) (in %). 2019. Quelle: OECD Questionnaire on Affordable and Social Housing (QuASH).
Strenge der Mieterschutzbestimmungen	Indikator, der die Strenge der Vorschriften für den Schutz der Mieter vor Zwangsräumungen, den Kündigungsschutz und die Kautionsanforderungen erfasst. Der Indikator reicht von 0 bis 1, wobei ein höherer Wert für strengere Vorschriften steht. 2019. Quelle: OECD Questionnaire on Affordable and Social Housing (QuASH).
Beleihungsgrenze (LTV)	Maximale Beleihungsquote gemessen am Verhältnis Kreditvolumen/Immobilienwert (Loan-to-Value) für Hypothekendarlehen (in %). 2019. Quelle: OECD Questionnaire on Affordable and Social Housing (QuASH).
Effektiver Grenzsteuersatz auf selbstgenutztes Wohneigentum	Der Indikator kombiniert Grundsteuern und wohnungsbezogene einkommensteuerrechtliche Bestimmungen. Er errechnet sich aus der Differenz zwischen der Vor- und Nachsteuerrendite einer Grenzinvestition, geteilt durch die Vorsteuerrendite dieser Investition, wobei die reale Rendite nach Steuern die Mindestrendite ist, die nötig ist, damit sich die Investition lohnt (in %). 2018. Quelle: Vorläufige illustrative Schätzungen für die demnächst erscheinenden OECD Tax Policy Studies
Strenge der Mietpreisbegrenzung	Indikator, der die Zahl der Vorschriften misst, die Miethöhe und Mieterhöhungen begrenzen, wie etwa Mietpreisbremsen, Mietendeckel, Beschränkungen der Mietpreisfreigabe (z. B. bei Mieterwechsel, neuen oder leerstehenden Wohnungen). Der Indikator reicht von 0 bis 1, wobei ein höherer Wert für strengere Vorschriften steht. 2019. Quelle: OECD Questionnaire on Affordable and Social Housing (QuASH).
Sozialausgaben für Wohnraum	Staatliche Sozialausgaben für Wohnraum, darunter Wohnungsbeihilfen und Mietzuschüsse, als Anteil am BIP (in %). 2015. Quelle: OECD Social Expenditure Database .
Staatliche Gesamtausgaben für Wohnungsbeihilfen in % des BIP	Öffentliche Ausgaben für bedürftigkeits- und/oder einkommensabhängige Wohnungsbeihilfen und Transferzahlungen an private Haushalte (in % des BIP). 2018 oder letztverfügbares Jahr. Quelle: OECD Affordable Housing Database .

Literaturverzeichnis

- Bétin, M. und V. Ziemann (2019), „How responsive are housing markets in the OECD? Regional level estimates“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1590, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1342258c-en>. [5]
- Billio, M. et al. (2020), *Final Report on Correlation Analysis Between Energy Efficiency and Risk*, https://eedapp.energyefficientmortgages.eu/wp-content/uploads/2020/08/EeDaPP_D57_27Aug20-1.pdf. [21]
- Brys, B. et al. (erscheint demnächst), *Effective Taxation of Residential Property*, erscheint demnächst. [10]
- Causa, O., M. Abendschein und M. Cavalleri (2021), „The laws of attraction: Economic drivers of inter-regional migration, housing costs and the role of policies“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1679, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/da8e368a-en>. [3]
- Causa, O., M. Cavalleri und N. Luu (2021), „Migration, housing and regional disparities: A gravity model of inter-regional migration with an application to selected OECD countries“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1691, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/421bf4aa-en>. [4]
- Cavalleri, M., B. Cournède und V. Ziemann (2019), „Housing markets and macroeconomic risks“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1555, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/737133d8-en>. [2]
- Cournède, B., F. De Pace und V. Ziemann (2020), „The Future of Housing: Policy Scenarios“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1624, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0adf02cb-en>. [20]
- Duprey, T. und A. Ueberfeldt (2020), „Managing GDP Tail Risk“, *Staff Working Paper*, No. 2020-3, Bank of Canada, <https://doi.org/10.34989/swp-2020-3>. [17]
- Gruber, J., A. Jensen und H. Kleven (2021), „Do People Respond to the Mortgage Interest Deduction? Quasi-Experimental Evidence from Denmark“, *American Economic Journal: Economic Policy* 2021, Vol. 13/2, S. 273–303, <http://dx.doi.org/10.1257/pol.20170366>. [13]
- OECD (2020), „Housing Amid COVID-19: Policy Responses and Challenges“, *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, 22. Juli, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cfdc08a8-en>. [6]
- OECD (2020), *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1686c758-en>. [9]
- OECD (2020), „Social housing: A key part of past and future housing policy“, *Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/social/social-housing-policy-brief-2020.pdf>. [7]
- OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Austria 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/22f8383a-en>. [12]

- OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Sweden 2019*, OECD Publishing, Paris, [18]
<https://dx.doi.org/10.1787/c510039b-en>.
- OECD (2019), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, OECD Publishing, Paris, [1]
<https://dx.doi.org/10.1787/689afed1-en>.
- OECD (2018), *OECD Economic Surveys: Canada 2018*, OECD Publishing, Paris, [19]
https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-can-2018-en.
- OECD (2018), *OECD Economic Surveys: Netherlands 2018*, OECD Publishing, Paris, [16]
https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-nld-2018-en.
- OECD (2014), *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, Paris, [8]
https://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-en.
- OECD (2012), *OECD Economic Surveys: Netherlands 2012*, OECD Publishing, Paris, [15]
https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-nld-2012-en.
- OECD (2010), *OECD Economic Surveys: Netherlands 2010*, OECD Publishing, Paris, [14]
https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-nld-2010-en.
- OECD (o. J.), „OECD Affordable Housing Database“, OECD, Paris, <http://oe.cd/ahd>. [11]

Anmerkungen

¹ Vgl. beispielsweise OECD (2018_[93]).

² OECD (2020_[9]).

³ Bétin und Ziemann (2019_[5]); Cavalleri, Cournède und Özsögüt (2019_[29]).

⁴ OECD (2020_[28]).

⁵ Wegen der Auswirkungen auf die Resilienz vgl. Kapitel 3, wegen der Auswirkungen auf die langfristige Wirtschaftsleistung vgl. Cournède, Denk und Hoeller (2015_[210]).

⁶ Bayoumi und Barkema (2019_[211]); Causa et al. (2021_[222]).

⁷ Quelle: <https://www.iea.org/reports/building-envelopes>.

⁸ User name: delegate. Password: OECDHorizontalProject.

⁹ Fack (2006_[214]); Grislain-Letrémy und Trevien (2014_[215]); Susin (2002_[216]).

¹⁰ Vgl. Akgun, Cournède und Fournier (2017_[206]) sowie Arnold et al. (2011_[220]).

¹¹ Eine neue Studie von Sommer und Sullivan (2018_[51]) zeigt zudem, dass mit der Abschaffung der steuerlichen Vergünstigungen für Hypothekenzinsen in den Vereinigten Staaten die Wohnimmobilienpreise gesunken und die Wohneigentumsquoten gestiegen sind.

¹² Matsaganis und Flevotomou (2007_[207]); Jahoda und Godarovo (2014_[208]); Figari et al. (2017_[209]); Justo et al. (2019_[213]).

¹³ Matsaganis und Flevotomou (2007_[207]); Jahoda und Godarovo (2014_[208]); Figari et al. (2017_[209]); Justo et al. (2019_[213]).

¹⁴ Herkenhoff, Ohanian und Prescott (2018_[192]); Hsieh und Moretti (2019_[217]).

¹⁵ Bétin und Ziemann (2019_[5]); Cavalleri, Cournède und Özsögüt (2019_[29]).

¹⁶ Taruttis und Weber (2020_[130]).

2 Wohnraum bezahlbarer machen

In den meisten OECD-Ländern sind die Wohnimmobilienpreise in den vergangenen Jahrzehnten rascher gestiegen als die Einkommen. Die Wohnkosten stellen im Schnitt den größten und am schnellsten wachsenden Ausgabenposten der privaten Haushalte dar. Das Angebot an bezahlbarem Wohnraum ist deutlich geringer als die Nachfrage: Die öffentlichen Investitionen in den Wohnungsbau sind seit 2001 um über die Hälfte zurückgegangen, der Neubau von Wohngebäuden ist kostspielig, und die Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum steigt und verändert sich. Die Politik verfügt jedoch über Handlungsoptionen, um Wohnraum erschwinglicher zu machen.

Wichtigste Erkenntnisse

Im OECD-Durchschnitt äußert sich weniger als die Hälfte der Bevölkerung zufrieden mit dem Angebot an gutem, bezahlbarem Wohnraum in ihrer Stadt bzw. Wohngegend. Die Bezahlbarkeit von Wohnraum ist in vielen OECD-Ländern eine drängende Herausforderung und ein zentrales Ziel der Wohnungsbaupolitik.

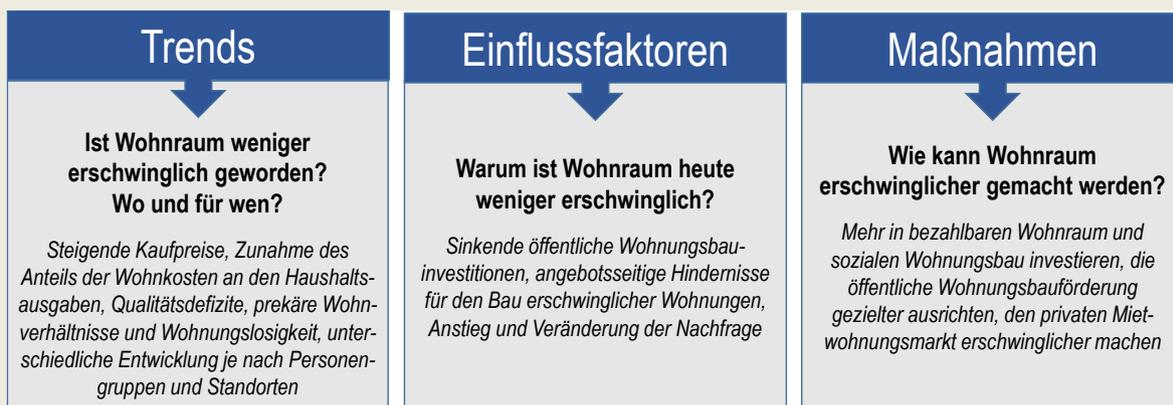
- Da die Wohnungskaufpreise und Mieten in den meisten Ländern seit 2005 angezogen haben, sind die Wohnkosten im Schnitt der größte Posten im Budget der privaten Haushalte und ihr Anteil an den Haushaltsausgaben ist im Zeitverlauf gestiegen.
- Viele Niedrigeinkommenshaushalte wenden über 40 % ihres Einkommens für Wohnraum auf. Zudem leben sie mit größerer Wahrscheinlichkeit in Wohnungen minderer Qualität.
- Der Mangel an erschwinglichem Wohnraum kann zu Wohnungslosigkeit führen. Der Anteil der Wohnungslosen ist in den Jahren vor der Covid-19-Pandemie in einem Drittel der OECD-Länder gestiegen.
- In wirtschaftsstarken städtischen Gebieten ist das Problem der Bezahlbarkeit von Wohnraum besonders ausgeprägt. Für viele junge Menschen ist es schwierig, Wohneigentum zu erwerben.

Die Covid-19-Pandemie zeigte erneut, wie dringend notwendig es ist, die Defizite in Bezug auf die Bezahlbarkeit und die Qualität von Wohnraum zu beheben. Zahlreiche private Haushalte erlitten durch die Pandemie plötzliche wirtschaftliche Verluste. Eine Reihe von OECD-Ländern verhängte im Frühjahr 2020 Ausgangssperren zur Eindämmung des Infektionsgeschehens, die im weiteren Verlauf der Pandemie ausgeweitet und/oder differenzierter ausgestaltet wurden.

Um Wohnraum bezahlbarer zu machen, bieten sich verschiedene Möglichkeiten an:

- In erschwinglichen Wohnraum bzw. sozialen Wohnungsbau investieren, um eine Konjunkturerholung zu fördern, an der alle teilhaben. Dadurch würde der kontinuierliche Rückgang der öffentlichen Wohnungsbauinvestitionen umgekehrt, der in etwa seit 2001 im OECD-Durchschnitt zu verzeichnen ist.
- Die öffentliche Wohnungsbauförderung gezielter ausrichten. Dabei gilt es, die zu erwarteten Vorteile sorgfältig mit den möglichen Nachteilen abzuwägen. So könnten z. B. schrittweise die Steuervorteile abgeschafft werden, die Wohneigentum begünstigen und tendenziell Haushalten mit höherem Einkommen zugutekommen.
- Den privaten Mietwohnungsmarkt erschwinglicher machen. Dazu gilt es, Angebotsengpässe zu beseitigen, Steuerneutralität zwischen Wohneigentum und Miete zu fördern, auf eine ausgewogene Berücksichtigung der Interessen der Eigentümer- und Mieterseite in den mietrechtlichen Bestimmungen hinzuwirken und gegebenenfalls hinreichend flexible Maßnahmen zur Stabilisierung der Mieten zu ergreifen.

Erschwinglichkeit von Wohnraum: Trends, Einflussfaktoren und Maßnahmen



Bezahlbarkeit von Wohnraum nach Wohnstatus und Haushaltstyp untersuchen

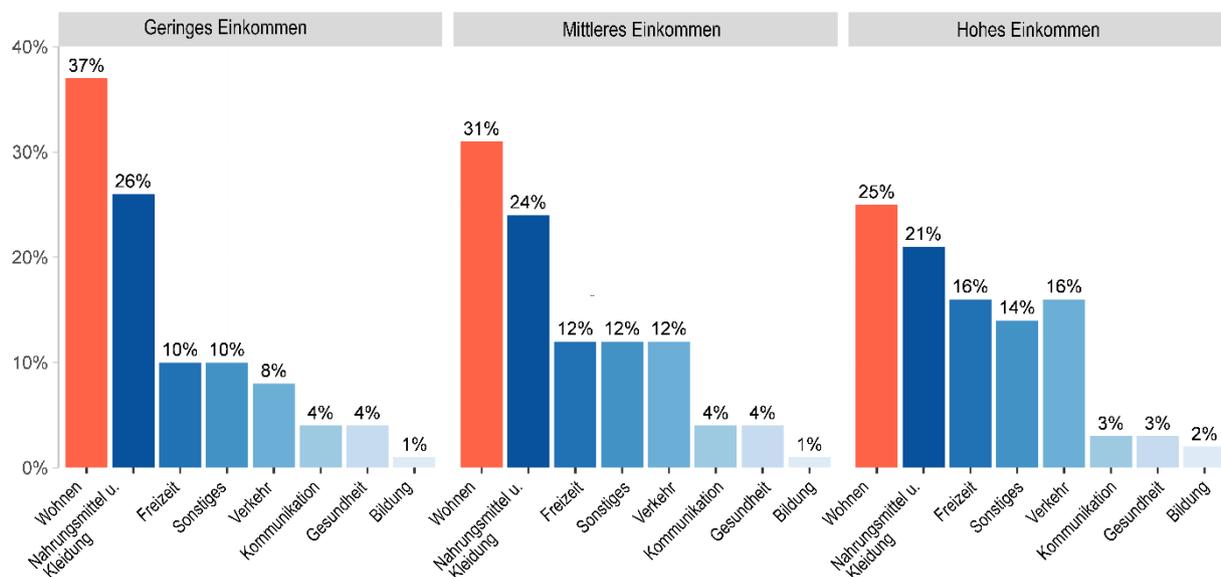
Für viele private Haushalte im OECD-Raum ist Wohnraum im Lauf der Zeit immer weniger erschwinglich geworden, womit das Thema in der politischen Debatte zunehmend in den Vordergrund gerückt ist. Im OECD-Durchschnitt äußert sich weniger als die Hälfte der Bevölkerung zufrieden mit dem Angebot an gutem, bezahlbarem Wohnraum in ihrer Stadt bzw. Wohngegend (OECD Affordable Housing Database, Indikator HC1.4). Da die Wohnungskaufpreise und Mieten in den vergangenen zwanzig Jahren in den meisten OECD-Ländern gestiegen sind, wenden die privaten Haushalte im Durchschnitt einen großen – und steigenden – Teil ihres Einkommens für Wohnraum auf. Die Herausforderungen unterscheiden sich dabei im Ländervergleich sowie innerhalb der einzelnen Länder: Vor allem in wirtschaftsstarken städtischen Gebieten ist Wohnraum schwer bezahlbar; besonders ungünstig ist die Situation für einkommensschwache Haushalte, Mieter*innen am privaten Wohnungsmarkt und junge Menschen. Einkommensschwachen und anderen benachteiligten Haushalten fällt es schon seit Langem schwer, bezahlbare Wohnungen zu finden. Inzwischen wird die Bezahlbarkeit aber auch für einen wachsenden Teil der Mittelschicht zu einem Problem.

Wohnraum ist der größte Ausgabenposten in den Budgets der privaten Haushalte

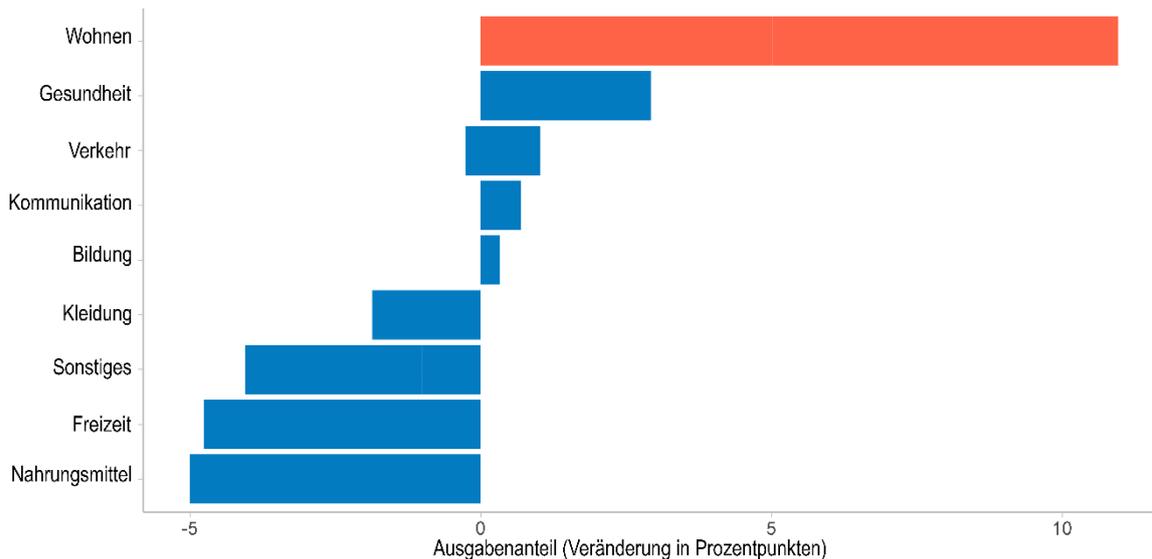
Wohnraum ist im Schnitt der größte Ausgabenposten der privaten Haushalte im OECD-Raum, vor Nahrungsmitteln und Kleidung, Verkehr, Freizeit, Gesundheit und Bildung, und dies in allen Einkommensgruppen (Abbildung 2.1, Teil A). Zudem ist sein Anteil an den Haushaltsausgaben im Lauf der Zeit gestiegen: Im Durchschnitt von 20 OECD-Ländern hat der Anteil der Wohnungsausgaben an den Gesamtausgaben der Haushalte im Zeitraum 2005–2015 um nahezu 5 Prozentpunkte zugenommen (Abbildung 2.1, Teil B). Auch der Anteil anderer wichtiger Konsumausgaben, beispielsweise für Verkehr, Gesundheitsversorgung und Bildung, ist während dieses Zeitraums gestiegen, allerdings in deutlich geringerem Maße. Schätzungen der Konsumausgaben einer kleineren Teilgruppe von Ländern, für die längere Zeitreihen vorliegen, lassen darauf schließen, dass sich der Anteil der Wohnungsausgaben über einen längeren Zeitraum (1995–2015) betrachtet sogar noch stärker erhöht hat (OECD, 2020^[1]).

Abbildung 2.1. Die Wohnkosten verdrängen andere Konsumausgaben

Teil A. Aufschlüsselung der Konsumausgaben der privaten Haushalte nach Einkommensgruppe, OECD-Durchschnitt, 2016 oder letztverfügbares Jahr



Teil B. Veränderung der Ausgabenstruktur von Haushalten mit mittlerem Einkommen, Durchschnitt von 23 OECD-Ländern, 2005–2015



Anmerkung: Ungewichteter Durchschnitt von 23 OECD-Ländern (Belgien, Chile, Deutschland, Finnland, Griechenland, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Mexiko, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten). Die Daten beziehen sich auf Haushalte mit mittlerem Einkommen (75–200 % des Medianeinkommens).

Quelle: *Under Pressure: The Squeezed Middle Class* (2019_[2]).

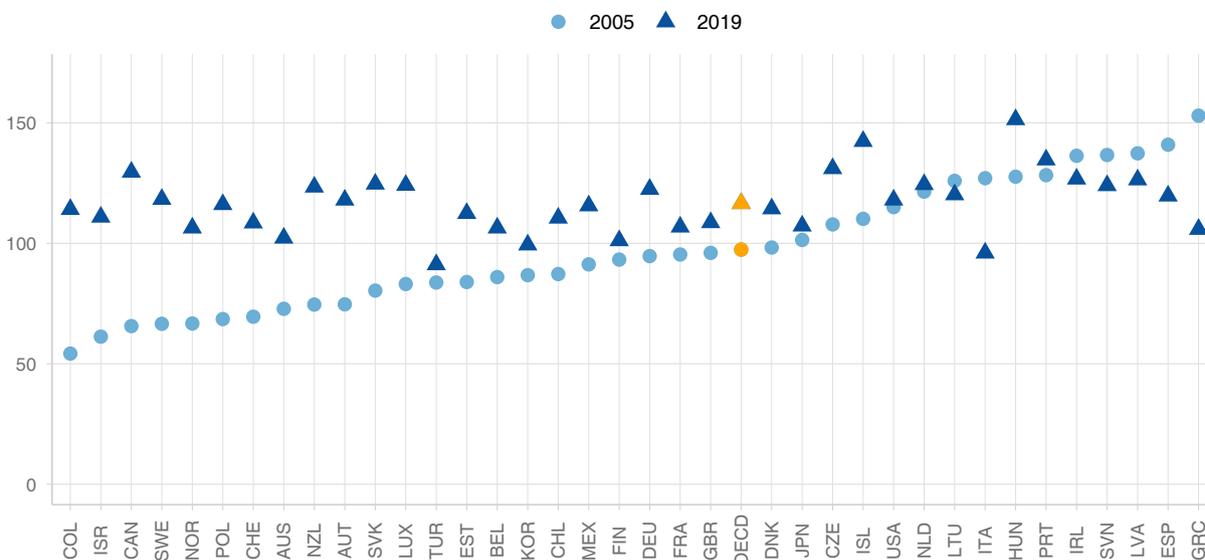
StatLink  <https://stat.link/5sim4d>

Die Wohnkosten sind stetig gestiegen, vor allem für Mieter*innen

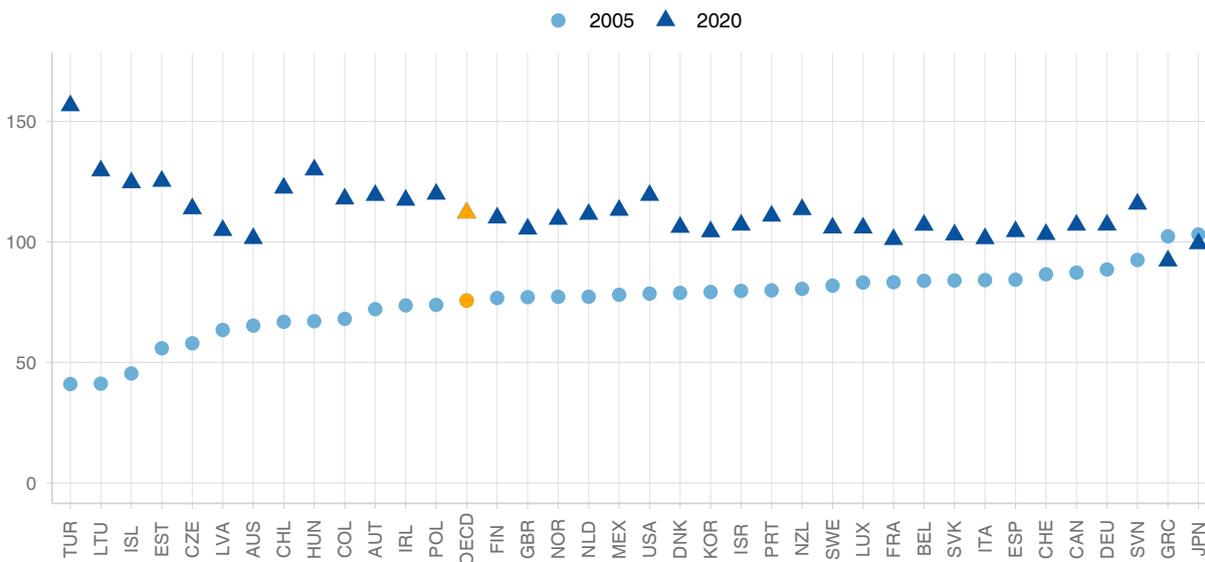
Ein Grund dafür, dass die Haushalte proportional immer mehr für Wohnen ausgeben, ist der in den vergangenen zwanzig Jahren verzeichnete Anstieg der Wohnkosten, vor allem für Mieter*innen. Die realen Wohnimmobilienpreise sind zwischen 2005 und 2019 in 31 OECD-Ländern im Durchschnitt gestiegen. Den größten Anstieg (über 80 %) verzeichneten Kolumbien, Kanada und Israel (Abbildung 2.2, Teil A). Nur sieben OECD-Länder verzeichneten während dieses Zeitraums einen Rückgang der realen Wohnimmobilienpreise, darunter insbesondere Griechenland, Italien und Spanien. Die Mieten haben zwischen 2005 und 2020 in allen außer zwei OECD-Ländern zugenommen. In der Türkei, Litauen, Island, Estland und im Partnerland Südafrika sogar um mehr als 100 % (Abbildung 2.2, Teil B). Aufgrund der hohen und steigenden Mieten wird es für Mieter*innen schwieriger, das erforderliche Eigenkapital für den Erwerb von Wohneigentum anzusparen. Zudem werden sie dadurch anfälliger gegenüber wirtschaftlichen Schocks, wie etwa dem, der durch die Covid-19-Pandemie ausgelöst wurde.

Abbildung 2.2. Die Wohnimmobilienpreise sind in den meisten OECD-Ländern im Zeitverlauf gestiegen

Teil A. Index der realen Wohnimmobilienpreise, 2005 und 2019, 2015 = 100



Teil B. Index der Mieten, 2005 und 2020, 2015 = 100



Anmerkung: Wohnimmobilienpreisindizes sind Indexpunkte, die die Veränderungsrate der Preise für alle von den privaten Haushalten erworbenen Wohnimmobilien (Wohnungen, freistehende Häuser, Reihenhäuser usw.) im Zeitverlauf messen. Berücksichtigt sind dabei, sofern entsprechende Daten vorliegen, Neu- und Bestandsbauten unabhängig von ihrer Endnutzung und ihrem Vorbesitzer. Nur Marktpreise werden in die Berechnung einbezogen. Sie umfassen auch den Preis der Grundstücke, auf denen sich die Wohngebäude befinden (vgl. Europäische Union (2013^[31])). Bei Teil A lagen für mehrere Länder keine Daten für 2005 vor, daher wurden die Daten für das nächstverfügbare Jahr herangezogen: Lettland und Litauen (2006), Ungarn und Luxemburg (2007), die Tschechische Republik (2008) und Polen (2010). Für Island, Kanada und Schweden lagen Daten für 2020 vor; für alle anderen Länder wurden Daten für 2019 verwendet. Daten zu den realen Wohnimmobilienpreisen in Costa Rica waren nicht verfügbar.

Quelle: OECD Affordable Housing Database (<http://oe.cd/ahd>), Indikator HM1.2. Die Berechnungen beruhen auf dem OECD-Indikator der Wohnimmobilienpreise, <https://dx.doi.org/10.1787/63008438-en>.

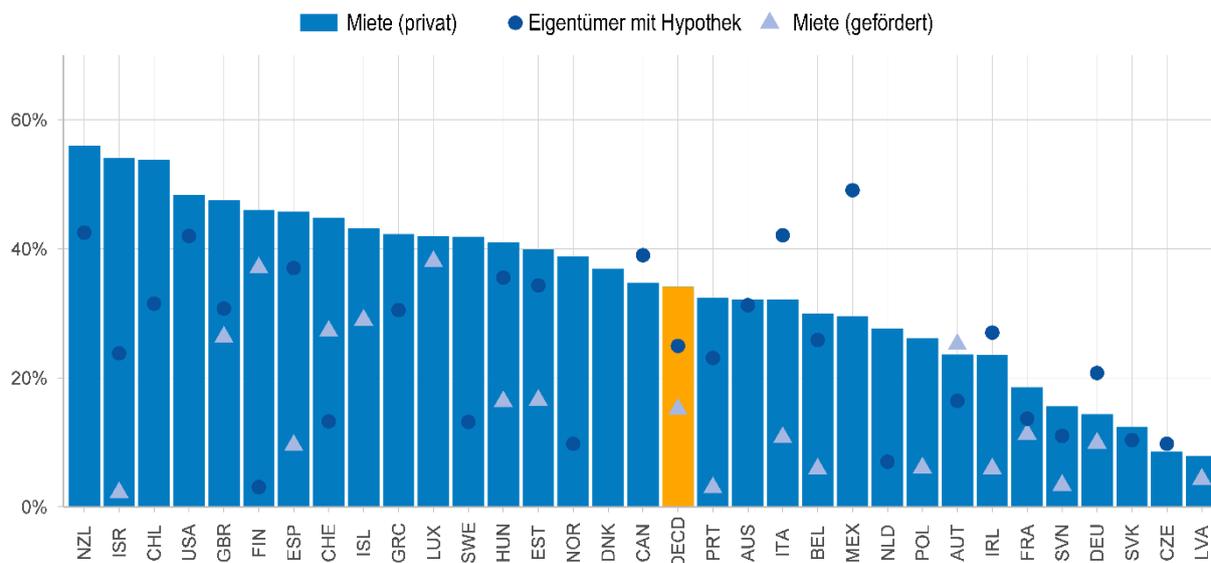
Zum Problem der Bezahlbarkeit kommt das der Wohnraumqualität hinzu, vor allem für einkommensschwache Haushalte

Für zahlreiche einkommensschwache Haushalte im OECD-Raum ist es schwierig, sowohl bezahlbaren als auch guten Wohnraum zu finden. Ein großer Teil der Haushalte im untersten Quintil der Einkommensverteilung ist durch die Wohnkosten „überlastet“, d. h. sie wenden über 40 % ihres verfügbaren Einkommens für Miet- oder Hypothekenzahlungen, Nebenkosten und Leistungen von Versorgungsunternehmen auf (Abbildung 2.3, Teil A). Dies gilt besonders für Mieter*innen: Im Durchschnitt ist etwa ein Drittel der einkommensschwachen Mieter*innen auf dem privaten Wohnungsmarkt durch die Wohnkosten überlastet, gegenüber etwa einem Viertel der einkommensschwachen Wohneigentümer*innen, die eine Hypothek abzahlen (OECD, o. J.^[4]). Außerdem haben die Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung im Durchschnitt der betrachteten Länder verglichen mit den Haushalten in der Mitte und am oberen Ende der Einkommensverteilung seit 1995 den größten Anstieg der Wohnkosten verzeichnet (OECD, 2020^[1]). Steigende Mieten und eine hohe Überbelastung durch Wohnkosten können dazu führen, dass Haushalte mit ihren monatlichen Mietzahlungen in Verzug geraten und sich der Gefahr einer Zwangsräumung gegenübersehen: Zwar liegen kaum Vergleichsdaten vor (Kapitel 9), aber in den 17 OECD-Ländern, für die Daten verfügbar sind, wurden im Betrachtungszeitraum mindestens 3 Millionen formelle Zwangsräumungsverfahren eingeleitet (OECD (o. J.^[4]), Indikator H3.3).

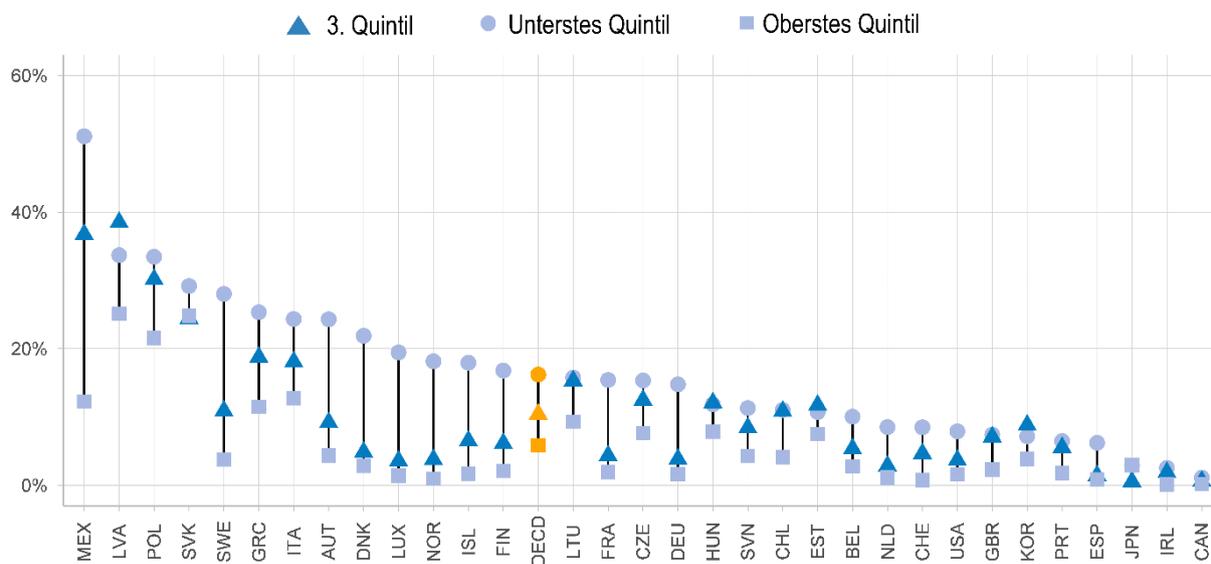
Gleichzeitig leben einkommensschwache Haushalte mit größerer Wahrscheinlichkeit in minderwertigen Wohnungen. Sie können es sich häufig nicht leisten, ihre Wohnung regelmäßig instand zu halten oder zu renovieren, und stehen bei der Suche nach höherwertigem Wohnraum möglicherweise vor besonderen Schwierigkeiten. In fast allen Ländern leben Haushalte im untersten Quintil der Einkommensverteilung häufiger in überbelegten Wohnungen als solche in der Mitte oder im obersten Quintil (Abbildung 2.3, Teil B). Die Coronapandemie hat das Augenmerk der Politik erneut auf das Problem der beengten Wohnverhältnisse gelenkt, da es für Menschen in überbelegten Wohnungen schwieriger ist, sich zu isolieren. Sie laufen also eher Gefahr, sich Infektionskrankheiten zuzuziehen und sie zu verbreiten (OECD, 2020^[5]).

Abbildung 2.3. Einkommensschwache Haushalte sehen sich der doppelten Herausforderung gegenüber, sowohl bezahlbaren als auch guten Wohnraum zu finden

Teil A. Anteil der Bevölkerung im untersten Quintil der Einkommensverteilung, der über 40 % seines verfügbaren Einkommens für Hypotheken oder Mieten aufwendet, nach Wohnstatus, in Prozent, 2019 oder letztverfügbares Jahr



Teil B. Anteil der Haushalte in überbelegten Wohnungen, nach Quintil der Einkommensverteilung, in Prozent, 2019 oder letztverfügbares Jahr



Anmerkung: Vgl. Abschnitt „Data and comparability issues“ von Indikator HC2.1 zu den Grenzen der Vergleichbarkeit zwischen Ländern aufgrund unterschiedlicher Definitionen von Wohnraum.

Quelle: OECD Affordable Housing Database (<http://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/housing-conditions.htm>), Indikator HC1.2 und HC2.1.

StatLink  <https://stat.link/1tosqm>

In den Jahren vor der Covid-19-Pandemie wurde in einem Drittel der OECD-Länder ein Anstieg der Wohnungslosigkeit verzeichnet

Steigende Wohnkosten sind einer von vielen Faktoren, die zu Wohnungslosigkeit führen können. Vor Beginn der Covid-19-Pandemie waren mindestens 1,9 Millionen Menschen im OECD-Raum wohnungslos. Laut den Daten aus der Zeit vor der Pandemie hat die Wohnungslosigkeit in den letzten zehn Jahren in einem Drittel der OECD-Länder zugenommen (Kasten 2.1). Für 2020 liegen für einige Länder Schätzungen der Zahl der Wohnungslosen vor. Es ist jedoch schwierig, diese Daten mit früheren Jahren und anderen Ländern zu vergleichen (vgl. Indikator HC3.1 in der OECD Affordable Housing Database). Die amtlichen Statistiken dürften das Ausmaß der Wohnungslosigkeit zudem unterzeichnen, was durch unterschiedliche Formen von Wohnungslosigkeit bedingt ist. So schlafen manche Menschen auf der Straße, während andere in Notunterkünften oder bei Freunden oder Verwandten unterkommen. Solche Fälle sind für die staatlichen Stellen u. U. schwerer zu erkennen und daher nicht unbedingt in amtlichen Statistiken erfasst. Berichten zufolge nimmt außerdem die Heterogenität der Wohnungslosenbevölkerung in einigen Ländern zu: Zwar machen alleinstehende Männer noch immer den Großteil der Wohnungslosen aus, in manchen Ländern, für die Daten vorliegen, wächst aber auch der Anteil der Jugendlichen, Familien mit Kindern und älteren Menschen (OECD, 2020^[6]). Die Covid-19-Pandemie veranlasste viele Staaten dazu, Krisenmaßnahmen einzuführen, um Wohnungslosen Unterkünfte und andere Hilfsleistungen zu bieten (OECD, 2020^[5]; 2020^[7]). Es gibt allerdings Anlass zur Besorgnis über einen künftigen Anstieg der Wohnungslosigkeit bei Haushalten, die sich nach Ende der Räumungsstopps und Vollstreckungssperren weiter in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden.

Kasten 2.1. Wohnungslosigkeit im OECD-Raum

Die Wohnungslosigkeit, die extremste Form der Ausgrenzung aus dem Wohnungsmarkt und dem sozialen Leben, ist im OECD-Raum zu einer drängenden Herausforderung geworden.

- **Viele verschiedene Faktoren mit komplexen Wechselwirkungen können zu Wohnungslosigkeit führen.** Dabei kann es sich um *strukturelle Faktoren*, *institutionelles bzw. Systemversagen* (z. B. prekäre Wohnsituationen bei Menschen, die aus institutionellen Settings wie Kinder- und Jugendheimen, Strafvollzug, Militär oder Krankenhäusern bzw. psychiatrischen Einrichtungen entlassen werden), *individuelle Umstände* oder eine Kombination davon handeln. Bei der Analyse der verschiedenen strukturellen Faktoren wurde eine Korrelation zwischen Wohnungslosigkeit und steigenden Wohnkosten festgestellt; andere Untersuchungen deuten auf einen Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Wohnungslosigkeit und steigenden Armuts- und Zwangsäumungsraten hin.
- **Unterschiedliche Formen der Wohnungslosigkeit erfordern unterschiedliche Formen der Unterstützung.** Ein geringer, aber sichtbarer Teil der Wohnungslosen ist über lange Zeit wohnungslos oder erlebt über mehrere Wochen, Monate oder Jahre hinweg immer wieder Phasen der Wohnungslosigkeit („chronische Wohnungslosigkeit“). In den meisten Ländern ist der größte Teil der Wohnungslosen allerdings „übergangsweise“ oder „vorübergehend“ wohnungslos. Das bedeutet, dass sie für einen kurzen Zeitraum wohnungslos sind und dann wieder in eine stabilere Wohnsituation zurückfinden.
- **Die wohnungslose Bevölkerung ist in einigen Ländern zunehmend heterogen.** In der Vergangenheit war die Wahrscheinlichkeit, wohnungslos zu sein, für alleinstehende Männer mittleren Alters besonders groß. In manchen Ländern, für die Daten vorliegen, sind jedoch zunehmend auch Jugendliche, Familien mit Kindern und ältere Menschen von Wohnungslosigkeit betroffen.

keit betroffen. Auch Zuwanderer*innen scheinen mancherorts einen erheblichen Teil der Wohnungslosen auszumachen. In Australien, Kanada, Neuseeland und den Vereinigten Staaten sind zudem indigene Bevölkerungsgruppen überproportional häufig wohnungslos.

- **Wohnungslosigkeit ist naturgemäß schwer zu messen**, da Wohnungslose für staatliche Stellen (sofern sie nicht amtlich erfasst sind) und teilweise auch für Hilfseinrichtungen u. U. mehr oder weniger „unsichtbar“ sind. Daher sollte der Informationsfluss verbessert und das politische Instrumentarium erweitert werden, um ein besseres Verständnis der Schwierigkeiten und Bedarfe der verschiedenen Wohnungslosengruppen zu entwickeln.
- **Um Wohnungslosigkeit wirkungsvoll zu bekämpfen, sollten die Staaten Präventivmaßnahmen ergreifen und wohnungslos gewordene Menschen ihrem jeweiligen Bedarf entsprechend gezielt unterstützen.** Die verfügbaren Daten lassen darauf schließen, dass Konzepte, die sofort verfügbaren, dauerhaften Wohnraum („Housing First“) mit integrierten Dienstleistungen kombinieren, für chronisch Wohnungslose sehr wirkungsvoll sein können. Übergangsweise Wohnungslosen wiederum kann durch Nothilfe Maßnahmen und insbesondere durch eine rasche anderweitige Unterbringung geholfen werden.

Anmerkung: 1. In der OECD Affordable Housing Database (Indikatoren HC3.1 und HC3.2) und im OECD Policy Brief „Better data and policies to fight homelessness in the OECD“ sind die Entwicklungen der Wohnungslosigkeit im Ländervergleich dokumentiert. Dort finden sich auch Hinweise zu den Daten- und Definitionsproblemen, die die Messung der Wohnungslosigkeit im Ländervergleich erschweren.

2. Es gibt keine international vereinbarte Definition der Wohnungslosigkeit, und die einzelnen Länder definieren bzw. erfassen Wohnungslose unterschiedlich. Überdies gibt es eine Reihe von Herausforderungen in Bezug auf Erfassungsbereich, Häufigkeit, Konsistenz und Methoden der Datenerhebung, die die Messung des vollen Umfangs der Wohnungslosigkeit erschweren.

Quelle: OECD (2020_[6]).

Hinter den nationalen Durchschnittswerten verbergen sich Unterschiede zwischen verschiedenen Personengruppen und Regionen

Neben den Unterschieden zwischen den Ländern bestehen auch erhebliche Unterschiede zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen und Regionen *innerhalb der einzelnen* Länder. Die meisten jungen Menschen (20–29 Jahre) leben aufgrund ihrer geringeren Chancen am Wohnungsmarkt beispielsweise noch bei ihren Eltern. In Italien, der Slowakischen Republik, Griechenland, Slowenien, Spanien und Portugal gilt das sogar für über 70 % von ihnen (OECD, 2020_[11]). Heute müssen mehr als zehn Jahresgehälter aufgebracht werden, um ein Haus zu erwerben. Eine Generation zuvor reichten noch weniger als sieben Jahresgehälter (OECD, 2019_[2]). Daher ist es nicht überraschend, dass die Altersgruppe der jungen Menschen erschwinglichen Wohnraum öfter als andere als eines ihrer drei wichtigsten kurzfristigen Anliegen nennt (OECD, 2019_[8]). Empirische Daten lassen ferner darauf schließen, dass Frauen proportional häufiger von hohen Wohnkosten betroffen sind als Männer. In den Vereinigten Staaten steht beispielsweise der überwiegenden Mehrheit der Haushalte, die Miethilfen oder Wohngutscheine beziehen, eine Frau vor (Quets, Duggan und Cooper, 2016_[9]).

Die Bezahlbarkeit von Wohnraum ist in wirtschaftsstarken städtischen Gebieten ein größeres Problem als auf dem Land. In einigen Ländern gibt es beträchtliche Unterschiede zwischen den Wohnimmobilienpreisen verschiedener Städte und Regionen. So sind die Wohnungskaufpreise in den Londoner Innenstadtbezirken (Inner London) seit 1995 beispielsweise doppelt so rasch gestiegen wie im Rest des Vereinigten Königreichs. Ähnliches war im selben Zeitraum auch in den Vereinigten Staaten zu beobachten: Im Metropolraum Los Angeles haben die Wohnimmobilienpreise doppelt so schnell angezogen wie in der Metropolregion Chicago (OECD, 2020_[10]). Außerdem sind Stadtbewohner*innen im OECD-Durchschnitt etwa 10 Prozentpunkte weniger zufrieden mit dem Angebot an hochwertigem erschwinglichem Wohnraum als Landbewohner*innen (OECD Affordable Housing Database, Indikator HC1.4). Politikmaßnahmen auf nationaler Ebene zur Verbesserung der Bezahlbarkeit von Wohnraum sollten solchen demografischen und regionalen Unterschieden daher Rechnung tragen.

Die Hindernisse für erschwinglichen Wohnraum beseitigen

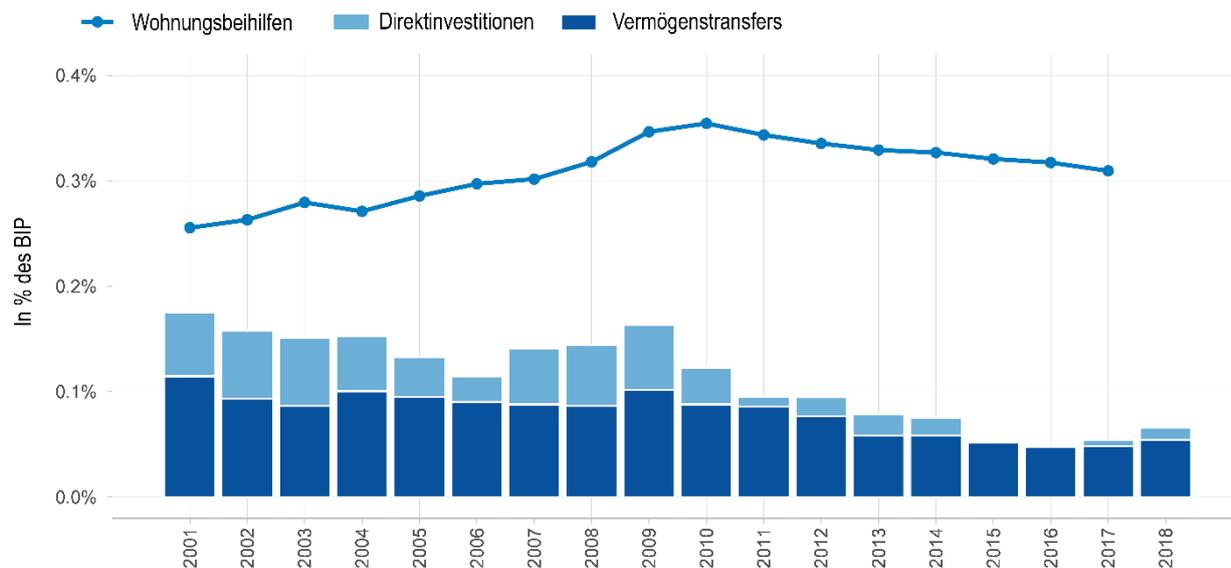
Die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum übersteigt in vielen Fällen das Angebot. Dies ist durch eine Reihe von Faktoren bedingt, die sich von einem Land zum anderen unterscheiden können. Erstens sind die öffentlichen Wohnungsbauinvestitionen im OECD-Durchschnitt seit zwanzig Jahren rückläufig. Die Gesamtinvestitionen (öffentlich und privat) haben sich dabei uneinheitlich entwickelt. Zweitens wird der Wohnungsbau immer kostspieliger. Dies ist je nach Land zwar durch unterschiedliche Faktoren bedingt, als Beispiele lassen sich aber Baulandknappheit (vor allem in dynamischen städtischen Räumen), übermäßig restriktive Flächennutzungsbestimmungen und Planungsverfahren, die den Wohnungsbau verteuern, sowie steigende Baukosten – nicht zuletzt aufgrund von Energieeffizienz- und sonstigen Umweltauflagen – anführen. Drittens führen die demografischen Entwicklungen dazu, dass die Wohnraumnachfrage nicht nur steigt, sondern sich auch verändert.

Die öffentlichen Investitionen in den Wohnungsbau sind gesunken

Die Entwicklung der Wohnungsbauinvestitionen des öffentlichen und des privaten Sektors zusammengekommen fiel im OECD-Raum in den letzten zwanzig Jahren uneinheitlich aus. Die öffentlichen Wohnungsbauinvestitionen sind im Schnitt jedoch um über die Hälfte gesunken. Die Staatsausgaben für Vermögenstransfers und Bruttoanlageinvestitionen in Wohnbauten sanken im OECD-Durchschnitt von etwa 0,17 % des BIP im Jahr 2001 auf etwa 0,07 % des BIP im Jahr 2018. Insbesondere die öffentlichen Direktinvestitionen in Wohnbauten sind seit der weltweiten Finanzkrise eingebrochen. Sie beliefen sich 2018 auf weniger als 0,01 % des BIP. Das Volumen der staatlichen Vermögenstransfers (d. h. der indirekten, über Transfers an nichtstaatliche Akteure erfolgenden Investitionen), die den Großteil der öffentlichen Wohnungsbauinvestitionen ausmachen, ist in geringerem Maße zurückgegangen. Dennoch sind die öffentlichen Wohnungsbauinvestitionen insgesamt mit im Durchschnitt weniger als 0,1 % des BIP seit der weltweiten Finanzkrise nicht hoch. Demgegenüber sind die Hilfen für Wohnraum auf der Nachfrageseite, gemessen an den öffentlichen Ausgaben für Wohnungsbeihilfen, über denselben Zeitraum von 0,26 % des BIP 2001 auf 0,31 % des BIP 2017 leicht gestiegen (Abbildung 2.4). Der Anteil an Sozialwohnungen ist in den meisten OECD-Ländern seit 2010 indessen gesunken, wodurch sich das Angebot an erschwinglichem Wohnraum für Niedrigeinkommenshaushalte weiter verringert hat (OECD, 2020^[11]).

Abbildung 2.4. Die öffentlichen Investitionen in den Wohnungsbau haben sich seit 2001 halbiert, wohingegen die Ausgaben für Wohnungsbeihilfen leicht gestiegen sind

Staatliche Vermögenstransfers und Direktinvestitionen in den Wohnungsbau sowie öffentliche Ausgaben für Wohnungsbeihilfen und Mietzuschüsse, OECD25-Durchschnitt, in Prozent des BIP, 2001–2018



Anmerkung: Der OECD25-Durchschnitt ist der ungewichtete Durchschnitt der 25 OECD-Länder, für die Daten zu den Vermögenstransfers und den Bruttoanlageinvestitionen seit 2001 zur Verfügung stehen. Nicht erfasst sind Australien, Chile, Island, Israel, Japan, Kanada, Korea, Litauen, Neuseeland, die Türkei und die Vereinigten Staaten. Direktinvestitionen (COFOG-Reihe P5_K2CG) bezieht sich auf die staatlichen Bruttoanlageinvestitionen in Wohnbauten. Staatliche Vermögenstransfers (COFOG-Reihe D9CG) bezieht sich auf indirekte Investitionsausgaben für das Wohnungswesen, die durch Transfers an nichtstaatliche Akteure getätigt werden. Der Wohnungsbau umfasst u. a. den Erwerb der für den Wohnungsbau benötigten Flächen, den Bau oder Kauf und Umbau von Wohneinheiten für die breite Öffentlichkeit oder für Menschen mit besonderem Bedarf sowie Zuschüsse oder Darlehen, um die Erweiterung, Verbesserung oder Instandhaltung des Wohnungsbestands zu fördern. Vgl. das Eurostat-Handbuch zu den Quellen und Verfahren für die Erstellung der COFOG-Statistiken (<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5917333/KS-RA-11-013-EN.PDF>) wegen näherer Einzelheiten. In den Ausgaben für Wohnungsbeihilfen sind Steuererleichterungen für Hypothekenzinsen, Wohnungsbauzuschüsse und indirekte Subventionen für Unterkunftskosten nicht berücksichtigt. Quelle: OECD (o. J.^[4]), Indikator PH1.1, auf der Grundlage von Daten aus der OECD National Accounts Database, www.oecd.org/sdd/na/, und vorläufigen Daten aus der OECD Social Expenditure Database, www.oecd.org/social/expenditure.htm.

StatLink  <https://stat.link/unjc2s>

Wohnungsbau wird immer teurer

Der Neubau von Wohnungen ist langwierig und kostspielig. Wenn das Wohnungsangebot aufgrund von fehlendem Bauland in städtischen Gebieten oder von Bauvorschriften, die den Bau neuer Wohnungen schwieriger und teurer machen, unelastisch ist, kann dies die Erschwinglichkeit von Wohnraum beeinträchtigen (Bétin und Ziemann, 2019^[12]; Cavalleri, Cournède und Özsöğüt, 2019^[13]). Vor allem rigide, dezentral festgelegte Flächennutzungspläne können das Wohnungsangebot erheblich verringern und die Preise bei steigender Nachfrage in die Höhe treiben (Bétin und Ziemann, 2019^[12]; Cavalleri, Cournède und Özsöğüt, 2019^[13]). Auch steigende Baukosten führen in vielen Ländern dazu, dass Wohnraum immer weniger erschwinglich wird. Grund dafür sind u. a. die zunehmend strengen Bestimmungen zur Steigerung der Energieeffizienz und der ökologischen Nachhaltigkeit der Gebäude. In den OECD-Ländern, die der EU angehören, haben sich die Kosten für den Bau neuer Wohngebäude im Zeitraum 2000–2019 um über 70 % erhöht. Allein die Arbeitskosten stiegen hierbei um über 110 % (Eurostat, 2020^[14]). Seit Ende der 2000er Jahre hat sich der Anstieg der Baukosten verlangsamt. In Deutschland beispielsweise bemühte

sich der Bund um die Senkung der Baukosten. Dazu wurde eine Baukostensenkungskommission eingerichtet, die mehr als 70 Empfehlungen für alle Staatsebenen und die Wohnungswirtschaft abgegeben hat (OECD, 2020^[15]).

Die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum wächst und verändert sich

Die Haushalte verändern sich, was sich wiederum auf die Wohnungsnachfrage auswirkt. Die Menschen im OECD-Raum leben länger; infolgedessen steigt die Zahl der Haushalte, in denen alleinstehende ältere Menschen leben. Zudem ist die Zahl der Eheschließungen rückläufig, wohingegen die Zahl der Ehescheidungen steigt. Diese Entwicklungen wirken sich auf vielfältige Art und Weise auf die Wohnungsnachfrage aus. Die Bevölkerungsalterung und die Entwicklung hin zu einer größeren Zahl kleinerer Haushalte üben zusätzlichen Druck auf die Wohnungsmärkte aus, wo das Angebot nicht flexibel auf die sich strukturell verändernde Nachfrage reagiert. Für Alleinstehende und Alleinerziehende kann es in diesem Kontext immer schwieriger werden, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Durch die Bevölkerungsalterung steigt zudem der Bedarf an barrierefreiem Wohnraum in der Nähe essenzieller Dienstleistungsangebote.

Durch die Verstädterung, die sich den Projektionen zufolge in den kommenden Jahrzehnten fortsetzen wird, verändern sich die Stärke und die räumliche Verteilung der Wohnungsnachfrage, was den Druck auf die Wohnimmobilienmärkte städtischer Gebiete, in denen Bauflächen und Wohnraum heute bereits knapp sind, noch weiter erhöht. Wie in Kapitel 1 erörtert, reagieren die Wohnimmobilienmärkte unterschiedlich auf Veränderungen der Nachfrage, was zum großen Teil durch die jeweilige Elastizität des Wohnungsangebots bedingt ist. Ein elastischeres Wohnungsangebot ermöglicht eine raschere Reaktion der Angebotsseite auf Nachfrageänderungen. Eine höhere Angebotselastizität ist daher ein Indikator für größere wirtschaftliche Effizienz und beugt unverhältnismäßigen Wohnungspreissteigerungen vor.

Außerdem lebten schon vor der Coronakrise viele Haushalte in unsicheren Wohnverhältnissen. Besonders betroffen waren hiervon Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung. Seit 1985 verzeichnen einkommensstarke Haushalte raschere Einkommenszuwächse als andere gesellschaftliche Gruppen (OECD, 2019^[16]). Aufgrund der steigenden Wohnimmobilienpreise müssen einkommensschwächere Haushalte folglich einen zunehmenden Anteil ihres Einkommens für Wohnraum ausgeben, wodurch es für sie schwierig wird, Ersparnisse für den Erwerb von Wohneigentum oder zur Abfederung wirtschaftlicher Schocks zu bilden. Solche Haushalte sind in Krisenzeiten daher häufig stärker gefährdet. In England beispielsweise war ein Drittel der einkommensschwachen Mieter*innen von Sozialwohnungen vor der Pandemie durch die Wohnkosten überlastet. Dies führte allein im Jahr 2019 zu 64 664 bei Gericht eingereichten Klagen sozialer Wohnungsträger zur Eintreibung von Mietrückständen sowie 50 845 Zwangsraumungsbeschlüssen (OECD, 2020^[11]). In einigen Ländern gibt es bereits Anzeichen dafür, dass die Pandemie die prekäre Wohnsituation vulnerabler Haushalte verschärft hat, vor allem für einkommensschwache Mieter*innen (Kasten 2.2).

Kasten 2.2. Welche Auswirkungen hat die Covid-19-Pandemie auf die Erschwinglichkeit von Wohnraum?

Die Coronapandemie lenkte das Augenmerk erneut auf die schon seit Langem bestehenden Unterschiede zwischen den Haushalten in Bezug auf die Bezahlbarkeit und die Qualität von Wohnraum und dürfte sich mittel- bis langfristig weiter negativ auf die Erschwinglichkeit von Wohnraum und die Lebensbedingungen sozial schwacher Haushalte auswirken.

Gleich zu Beginn der Krise traten verschiedene Arten wohnungsbezogener Risiken zutage. Die Pandemie und die zur Bewältigung der Krise verhängten Ausgangssperren erhöhten die Gesundheitsrisiken und die Gefahrenlage von Personen, die in qualitativ minderwertigen, überbelegten Wohnungen oder in unsicheren Verhältnissen lebten. Zudem wurde die Wohnsituation mancher Haushalte, die

plötzliche Einkommenseinbußen erlitten, prekär und sie hatten Schwierigkeiten, ihre monatlichen Wohnausgaben ohne Hilfe zu zahlen. Viele OECD-Länder reagierten darauf mit Nothilfemaßnahmen im Wohnbereich. Am gängigsten waren befristete Räumungsstopps und Hypothekenzustellungen (vgl. z. B. OECD (2020^[5]) und OECD (2021^[17])).

Solange die erhebliche Unsicherheit fortbesteht, werden die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Wohnungsmärkte weiter zu spüren bleiben. Die Sorge ist groß, dass die Zahl der Zwangsräumungen und Zwangsversteigerungen in die Höhe schnellen könnte, wenn die entsprechenden Moratorien aufgehoben werden, insbesondere in Ländern, in denen die Wirtschaftstätigkeit noch nicht wieder voll in Gang gekommen ist. Vorläufige Daten aus dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten lassen darauf schließen, dass Mieter*innen vermehrt von prekären Wohnsituationen betroffen sind, da sie mit größerer Wahrscheinlichkeit als Eigentümer*innen in den am stärksten von der Pandemie betroffenen Wirtschaftsbranchen arbeiten (OECD, 2020^[5]). So war z. B. nahezu ein Fünftel der Mieter*innen in den Vereinigten Staaten im Februar 2021 eigenen Angaben zufolge mit den Mietzahlungen im Rückstand – das sind über 9 Millionen Menschen. Über 40 % dieser säumigen Mieter*innen gaben an, dass sie ihre Wohnung „mit großer Wahrscheinlichkeit“ oder „mit einiger Wahrscheinlichkeit“ in den zwei Folgemonaten wegen einer Zwangsäumung würden verlassen müssen; demgegenüber sahen es nur rd. 17 % der Eigentümer*innen, die mit ihren Hypothekenzahlungen im Rückstand waren, als wahrscheinlich an, dass sie ihr Heim in den zwei Folgemonaten aufgrund einer Zwangsversteigerung würden verlassen müssen (United States Census Bureau, 2021^[18]).

In manchen Fällen müssen die befristeten Erleichterungen u. U. verlängert werden, um weiter in Not befindliche Haushalte zu unterstützen und einen plötzlichen Anstieg der Zwangsäumungen und der Wohnungslosigkeit zu vermeiden. Eine Studie aus den Vereinigten Staaten ergab, dass dort, wo Zwangsäumungen und Sperrungen von Versorgungsleistungen ausgesetzt wurden, die Zahl der Covid-19-Infektionen und Todesfälle verringert werden konnte (Jowers et al., 2021^[19]). Solche Maßnahmen sollten jedoch beendet werden, wenn sich die Lage wieder verbessert. Möglicherweise steigt auch die Nachfrage nach sozialem und anderem bezahlbarem Wohnraum. Auch wenn die Pandemie gezeigt hat, dass viele Staaten rasch Unterkunftsmöglichkeiten für Wohnungslose schaffen konnten, u. a. in Hotelzimmern, die für den Publikumsverkehr geschlossen worden waren, ist es dringend notwendig, langfristige Lösungen für die Unterbringung von Wohnungslosen zu finden.

Auf dem Weg aus der Krise könnten die Länder auch innovativere Lösungen in Betracht ziehen. So versucht die portugiesische Regierung z. B., von der Krise stark in Mitleidenschaft gezogene Eigentümer*innen kurzfristig vermieteter Urlaubsunterkünfte Anreize zu bieten, ihre freien Unterkünfte längerfristig dem inländischen Markt für erschwingliche Mietwohnungen zur Verfügung zu stellen. Sofern sich die Arbeit im Homeoffice auch auf Dauer stärker durchsetzt, könnte zudem mit mehr Nachdruck gefordert werden, dass die Politik die Umwidmung ungenutzter Büro- und Gewerbeflächen in Wohnflächen erleichtert.

Wohnraum erschwinglicher machen

Um das Angebot an erschwinglichem Wohnraum zu erhöhen, bieten sich den Staaten verschiedene Strategien, die allerdings auf die unterschiedlichen Herausforderungen und Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern bzw. Regionen abgestimmt sein sollten. Erstens könnten die Staaten stärker in erschwinglichen Wohnraum bzw. sozialen Wohnungsbau investieren. Zweitens könnte mehr getan werden, um die öffentliche Wohnraumförderung zielgenauer auszurichten. Drittens bieten sich in vielen Ländern Möglichkeiten, um Privatvermietungen erschwinglicher zu machen.

Investitionen in bezahlbaren Wohnraum bzw. in den sozialen Wohnungsbau stärken

Investitionen in erschwinglichen Wohnraum bzw. in den sozialen Wohnungsbau können ein wichtiger Lösungsansatz für den Weg aus der Coronakrise hin zur wirtschaftlichen Erholung sein (Kasten 2.3). So haben beispielsweise Australien, Kanada und Frankreich seit dem Beginn der Krise umfangreiche Investitionen in bezahlbaren Wohnraum angekündigt. Im australischen Bundesstaat Victoria wurden z. B. 6 Mrd. AUD (rd. 4,6 Mrd. USD) für das Programm „Big Housing Build“, in Kanada 1 Mrd. CAD (rd. 0,8 Mrd. USD) für die „Rapid Housing Initiative“ und in Frankreich knapp 3 Mrd. EUR (rd. 3,4 Mrd. USD) im Rahmen des Konjunkturprogramms „France Relance“ für den Wohnungsbau bereitgestellt (OECD, 2021^[17]). In den Niederlanden unterzeichneten die 25 größten Verbände des Wohnungsbausektors im Februar 2021 eine Vereinbarung über den Bau von 1 Million Wohneinheiten bis 2030. Solche Investitionen in den sozialen Wohnungsbau und anderen bezahlbaren Wohnraum können zusätzliche Vorteile bringen: Sie fördern die Beschäftigung und helfen im Baugewerbe tätigen KMU, sie erleichtern die Wohnmobilität (Causa und Pichelmann, 2020^[20]) und unterstützen Bemühungen, um Wohnungslosigkeit zu verhindern bzw. zu verringern, vor allem durch Konzepte, die sofort verfügbaren Wohnraum („Housing First“) und integrierte Dienstleistungen vorsehen (OECD, 2020^[6]). Zugleich können umfangreiche Investitionen in die Sanierung von Sozialwohnungen, die ein zentrales Element des European Green Deal sind, die wirtschaftliche Erholung ankurbeln, ökologische Nachhaltigkeitsziele fördern und die Lebensqualität der Menschen im OECD-Raum und in der EU verbessern (OECD, 2020^[11]). Um derartige Investitionen zu tätigen, könnten die Länder dem Beispiel Dänemarks und Österreichs folgen und im Rahmen einer langfristigen Finanzierungsstrategie für den Wohnungsbau revolving Fonds auflegen, die staatlich garantierte mit marktüblichen Krediten verbinden (Kasten 2.4).

Investitionen in den sozialen Wohnungsbau und anderen erschwinglichen Wohnraum sollten mit umfassenderen Bemühungen einhergehen, inklusive, sozial gemischte Quartiere zu schaffen, anstatt soziale und wirtschaftliche Gräben entstehen zu lassen. Dies bedeutet zum einen, sozialen und anderen bezahlbaren Wohnraum in Wohngebieten zu schaffen, in denen es bisher keine entsprechenden Wohnangebote gibt. Zum anderen bedarf es koordinierter Investitionen in bestehende Quartiere, um die Infrastruktur aufzuwerten und in den Bereichen Bildung, öffentliche Verkehrsmittel, Parkanlagen, Kultur und Freizeit Verbesserungen zu erzielen (OECD, 2020^[11]). Chile, Frankreich, Mexiko und die Vereinigten Staaten haben umfangreiche Stadtsanierungsprogramme ins Leben gerufen, Chile z. B. die Initiative „Recuperación de Barrios“ und Frankreich das „Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain“. Erfahrungen von OECD-Ländern lassen darauf schließen, dass die Konsultation der Einwohner*innen einen integralen Bestandteil des Sanierungsverfahrens bilden sollte, um sicherzustellen, dass deren Ansichten und Bedürfnisse besser berücksichtigt werden.

Auch der Abbau bürokratischer Hürden für Investitionen in erschwinglichen Wohnraum könnte helfen, das Angebot auszuweiten. OECD-Schätzungen zufolge könnten Reformen der Flächennutzungs- und Bauvorschriften helfen, die Erholung des Wohnungsbaus in der Zeit nach der Pandemie zu fördern, das Wohnraumangebot besser auf die sich verändernde Nachfrage abzustimmen, die Bezahlbarkeit von Wohnraum zu verbessern und die Wohnungsmärkte effizienter zu machen (Cournède, De Pace und Ziemann, 2020^[21]). Dabei dürften sich die Strategien je nach dem konkreten Bedarf und den institutionellen Rahmenbedingungen zwischen den einzelnen Ländern unterscheiden, ebenso wie die Größe des Effekts verschiedener Reformszenarien, die von den vorhandenen Planungssystemen abhängt. Mögliche Ansätze wären eine Erleichterung der Flächennutzungsplanung auf Ebene der Metropolräume oder der Regionen, die Straffung der Baugenehmigungsverfahren, vereinfachte Verfahren für die Sanierung von Brachflächen und Reformen des Raumordnungsrechts. In den Vereinigten Staaten beispielsweise reformierte die Stadt Minneapolis (Minnesota) 2019 die lokale Bebauungsplanung. Dabei wurden Bauflächen für Einfamilienhäuser im Wesentlichen abgeschafft, um Wohngebiete mit höherer Bebauungsdichte zu ermöglichen und den Wohnraum damit erschwinglicher zu machen.

Kasten 2.3. Sozialer Wohnungsbau im OECD-Raum

Mit nahezu 30 Millionen Wohneinheiten bzw. rd. 6 % des gesamten Wohnungsbestands im OECD-Raum ist der soziale Mietwohnungsbau ein wichtiger Teil der Sozialpolitik und der Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum. Sozialer Wohnungsbau bezieht sich auf Mietunterkünfte zu Wohnzwecken, deren Mieten unter den ortsüblichen Vergleichsmieten liegen und die nach speziellen Regeln vergeben werden (z. B. nach festgestelltem Bedarf oder anhand von Wartelisten); die genaue Definition unterscheidet sich von einem Land zum anderen.¹

Ebenfalls erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern bestehen im Hinblick darauf, wieviel sozialer Wohnraum zur Verfügung steht, was als solcher gilt, wer ihn anbietet und auf welche Bevölkerungsteile damit abgezielt wird:

- **Umfang und Entwicklung des Sozialwohnungsbestands:** In den meisten OECD-Ländern handelt es sich bei weniger als 10 % des Gesamtbestands an Wohneinheiten um sozialen Wohnraum. In Dänemark, den Niederlanden und Österreich stellt der soziale Wohnungsbau jedoch einen wichtigen „dritten Sektor“ des Wohnungsmarkts dar, der mehr als 20 % des gesamten Wohnraums umfasst (Abbildung 2.5). In allen außer sechs Ländern, für die Daten zur Verfügung stehen, ist der Bestand an Sozialwohnungen im Verhältnis zum Gesamtwohnungsbestand seit 2010 gesunken. Dies ist z. T. durch einen Rückgang der öffentlichen Wohnungsbauinvestitionen und in einigen Ländern auch durch den Verkauf von Sozialwohnungen an die Mieter*innen bedingt.
- **Anbieter:** Im Durchschnitt erfolgt etwa die Hälfte der Versorgung mit sozialem Wohnraum im OECD-Raum durch regionale oder kommunale Träger; der Rest entfällt auf gemeinnützige Bauvereinigungen oder Wohnungsbaugenossenschaften (15 %), die nationale Ebene (14 %), kommerzielle Anbieter (11 %) und Sonstige.

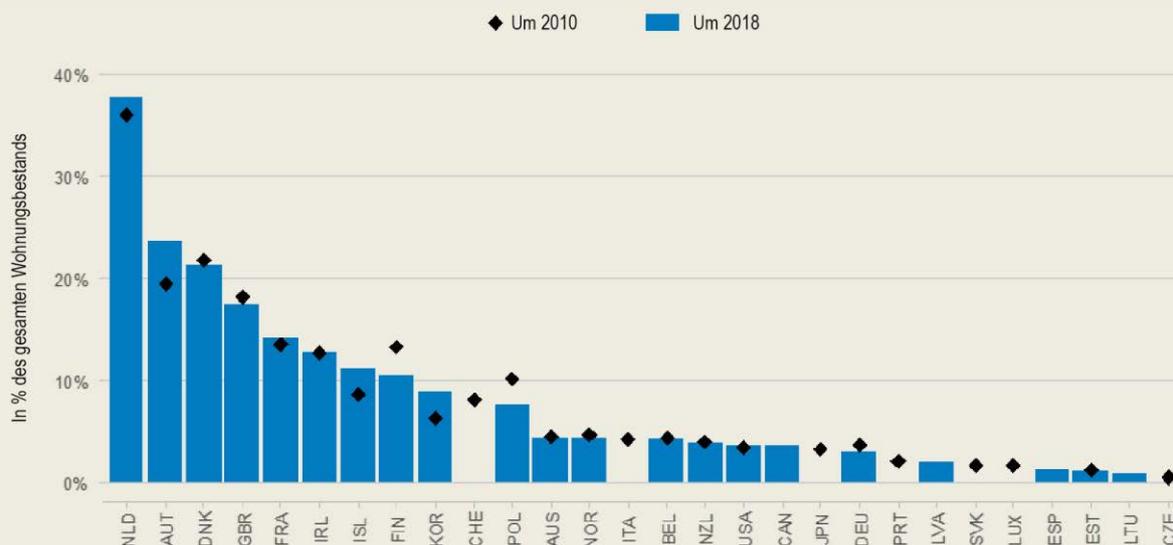
Anspruchskriterien und Zielgruppenorientierung: Die Kriterien für den Sozialwohnungsanspruch unterscheiden sich ebenfalls erheblich zwischen den verschiedenen Sozialwohnungssystemen, die sich grob in *universelle* oder *zielgruppenorientierte* Systeme unterteilen lassen. Universalsysteme, bei denen Sozialwohnungen für gewöhnlich einem breiten Querschnitt der Bevölkerung offenstehen, sind in Ländern mit größerem Sozialwohnungssektor gängiger. In den meisten OECD-Ländern wurden die Kriterien für den Sozialwohnungsanspruch mit der Zeit allerdings selektiver gestaltet. Eine größere Zielgenauigkeit kann dabei helfen, bedürftigen Haushalten sozialen Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Sie kann aber auch die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Sektors erschweren und die Zielsetzungen in Bezug auf die soziale Durchmischung der betreffenden Quartiere konterkarieren. Die räumliche Konzentration von Armut und sozialer Benachteiligung könnte hierdurch verstärkt werden. Maßnahmen, die die soziale Durchmischung im Sozialwohnungssektor explizit fördern sollen, haben in jedem Fall eine gemischte Erfolgsbilanz. (Wegen einer Erörterung von Lock-in-Effekten, die die Arbeitskräftemobilität beeinträchtigen könnten, vgl. Kapitel 6.)

Politikverantwortliche und Anbieter von Sozialwohnungen sehen sich einer Reihe von Herausforderungen und Zielkonflikten gegenüber, wenn es gilt, einen ökologisch und wirtschaftlich tragfähigen Sektor zu schaffen, der hochwertigen, erschwinglichen Wohnraum für Personen bietet, die solchen Wohnraum auf dem privaten Wohnungsmarkt nur schwer finden können. In vielen Ländern sind hohe Investitionen erforderlich, um den Sozialwohnungsbestand zu sanieren, dessen Bausubstanz sich verschlechtert. Darüber hinaus fallen hohe Kosten an, um der Segregation und „Ghettoisierung“ von Quartieren mit einer hohen Konzentration an Sozialwohnungen entgegenzuwirken. Diese Herausforderungen geben jedoch Impulse für umfangreiche Vorhaben zur Gebäudesanierung, die die Qualität der Wohngebäude und der entsprechenden Quartiere verbessern.

Investitionen in sozialen Wohnraum – sowohl zur Verbesserung der Qualität und der ökologischen Nachhaltigkeit des Bestands als auch für den Bau neuer umweltverträglicher Sozialwohnungen – sind ein grundlegender Bestandteil einer inklusiven, umweltfreundlichen wirtschaftlichen Erholung.

Abbildung 2.5. Die Größe des Sozialwohnungsbestands variiert erheblich im Ländervergleich

Soziale Mietwohneinheiten, in Prozent des gesamten Wohnungsbestands



Anmerkung: Für Neuseeland beziehen sich die Daten auf die Zahl der von der Zentralregierung finanzierten Sozialwohnungen (*public housing*); die Sozialwohnungen kommunaler Träger sind darin nicht enthalten. Für die Vereinigten Staaten umfasst der Sozialwohnungsbestand Sozialwohnungen, geförderte Wohneinheiten, die im Rahmen spezieller Programme für ältere Menschen (Section 202) bzw. Menschen mit Behinderungen (Section 811) gebaut wurden, sowie einkommensabhängige Wohneinheiten, die im Rahmen des Programms Low-Income Housing Tax Credit (LIHTC) entstanden sind. Die Zahl der Sozialwohneinheiten, die über das LIHTC-Programm gefördert wurden sowie der im Rahmen von Section 202 bzw. Section 811 finanzierten Wohneinheiten wurde nach Korrespondenz zwischen der OECD und dem US Department of Housing and Urban Development angepasst, um Doppelerfassung zu vermeiden. In den Daten für Kanada wurden die von der Société d'habitation du Québec (SHQ) für die Provinz Quebec verwalteten Wohneinheiten nicht berücksichtigt. Die Daten für die Türkei umfassen nur den im Zeitraum 2002–2020 von der Wohnungsbaubehörde (TOKİ) realisierten sozialen Wohnungsbau; der von den lokalen Gebietskörperschaften bereitgestellte Wohnraum blieb unberücksichtigt. Für Spanien sind in den Zahlen möglicherweise auch andere Arten vergünstigter Mietwohnungen enthalten, z. B. von Arbeitgebern zur Verfügung gestellte Wohneinheiten. Für Kolumbien beziehen sich die Daten lediglich auf soziale Mietwohnungen, die seit 2019 im Rahmen des Programms „Semillero de propietarios“ gebaut wurden.

Die Daten beziehen sich auf Antworten auf den OECD-Fragebogen zu bezahlbarem Wohnraum und sozialem Wohnungsbau (OECD Questionnaire on Affordable and Social Housing – QuASH) von 2019, außer was die Daten für „um 2010“ für die Niederlande und Korea betrifft; diese beziehen sich auf den OECD-Fragebogen zu bezahlbarem Wohnraum und sozialem Wohnungsbau von 2016. „Um 2018“ bezieht sich auf den Bestand an Sozialwohnungen im Jahr 2018, außer für Österreich, Kanada, Kolumbien, Dänemark und Spanien (2019), Niederlande, Finnland, Australien, Norwegen, Vereinigte Staaten, Deutschland und Estland (2017), Irland, Island, Polen und Südafrika (2016). „Um 2010“ bezieht sich auf den Bestand an Sozialwohnungen im Jahr 2010, außer für Polen (2009), Kanada, Norwegen, Spanien, Neuseeland, Vereinigte Staaten, Belgien, Deutschland, Slowakische Republik, Luxemburg und Tschechische Republik (2011), Niederlande und Frankreich (2012) sowie Schweiz, Japan und Estland (2013).

Quelle: OECD (2020^[11]), OECD QuASH 2016, 2019; Statistik Austria (Mikrozensus 2019); Centre d'Etudes en Habitat Durable de Wallonie (2016); Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (2019); Korean Statistical Information Service (2020); Scottish Government (2019); Northern Ireland Housing Executive (2018); Statistics for Wales (2019); Canada Mortgage and Housing Corporation (2019); Austausch zwischen der OECD und dem türkischen Ministerium für Umwelt und Urbanisierung sowie dem US Department of Housing and Urban Development im August 2020; Poggio und Boreiko (2017).

StatLink  <https://stat.link/wqrv9>

1. Sozialer Wohnungsbau kann in den einzelnen Ländern unterschiedliche Bezeichnungen haben und wird u. a. als sozialer bzw. geförderter Wohnungsbau (Australien, Deutschland, Kanada, und Vereinigtes Königreich), öffentlicher Wohnungsbau (*public housing*) (Australien, Vereinigte Staaten), kommunaler Wohnungsbau (*council housing*) (Vereinigtes Königreich) oder allgemeiner Wohnungsbau (Dänemark) bezeichnet.

Quelle: OECD (2020^[11]).

Kasten 2.4. Langfristige Investitionen in bezahlbaren Wohnraum bzw. in den sozialen Wohnungsbau durch revolvingierende Fonds fördern: Beispiele aus Österreich und Dänemark

In Österreich unterstützen revolvingierende Fonds den Neubau und die Instandhaltung von Sozialwohnungen. Etwa 40 % eines typischen Bauvorhabens im Sozialwohnungssektor werden durch Hypothekendarlehen von Banken mit einer Laufzeit von 25 Jahren finanziert (Zinssatz 1,5 %). Der Rest wird durch Darlehen der öffentlichen Hand (mit einer Laufzeit von 35 Jahren und einem Zinssatz von 0,5–1,5 %) und über Eigenmittel gemeinnütziger Wohnbauvereinigungen finanziert. Außerdem fließen in der Anfangszeit großzügige öffentliche Mittel in den sozialen Wohnungsbau, und in gewissem Umfang wird er – wie ohnehin ein Großteil des Wohnimmobiliensektors – ergänzend zu anderen Finanzierungsquellen weiterhin durch staatliche Vermögenstransfers gefördert. Im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz sind die Leitlinien für gemeinnützige Wohnbauvereinigungen dargelegt. Dazu gehört eine Begrenzung der Verzinsung der Eigenmittel der Gesellschafter bzw. Genossenschafter auf 3,5 %, die Berechnung der Entgelte auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten, die kontinuierliche Reinvestition der Eigenmittel sowie regelmäßige Prüfungen des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes und der Einhaltung der Bestimmungen des Gesetzes. Die gemeinnützigen Wohnbauvereinigungen sind für ihr Kerngeschäft von der Körperschaftsteuer befreit. Das Geschäftsmodell der Wohnbauvereinigungen beruht auf Kostendeckung und kontinuierlicher Reinvestition etwaiger Überschüsse in Neubau- oder Sanierungsmaßnahmen. Damit sind Wohnungsbauvereinigungen gesetzlich dazu verpflichtet, Entgelte zu erheben, die die Bau- und Instandhaltungskosten ihrer Wohngebäude decken. Alle Berechnungen erfolgen auf der Ebene der einzelnen Baulichkeit, die jeweils als eigenständige wirtschaftliche Einheit finanziell tragfähig sein muss.

In Dänemark ist der 1967 gegründete Landesbaufonds eine wichtige Säule des nationalen Modells zur Versorgung mit Sozialwohnungen bzw. preisgünstigem Wohnraum. Der soziale Wohnungsbau erfolgt größtenteils durch Wohnungsbaugenossenschaften. Der Landesbaufonds ist eine unabhängige Einrichtung und nicht Teil des Staatshaushalts. Er finanziert sich aus einem Anteil an den Mieten (jährlich 2,8 % der gesamten Anschaffungskosten der Immobilien), zusätzlich zu den Beiträgen, die die Wohnungsbaugenossenschaften zu den Hypothekendarlehen leisten (rd. 2 % der Anschaffungskosten der Immobilien). Die Zahlungen werden während der ersten zwanzig Jahre nach Inanspruchnahme des Darlehens jährlich angepasst. Danach erfolgt die Anpassung zu einem etwas geringeren Satz bis zum 45. Jahr, ab dem die Mieten auf dem dann erreichten nominalen Niveau belassen werden. Ein Teil der Mietzahlungen wird zunächst ca. 30 Jahre lang zur Tilgung der Hypothekendarlehen der Wohnungsbaugenossenschaft eingesetzt. Anschließend wird dieser Teil zehn weitere Jahre lang an den Staat überwiesen. Nach Ablauf dieses Zeitraums erhält der Landesbaufonds den betreffenden Anteil.

Etwa ein Drittel der Mittel des Landesbaufonds fließt in die Finanzierung des Neubaus von Sozialwohnungen. Damit zahlt jede Wohnungsbaugenossenschaft in den Fonds ein und kann sich bei diesem Mittel beschaffen. Der Landesbaufonds fördert ein breites Spektrum von Tätigkeiten, darunter die Sanierung des Wohngebäudebestands und soziale bzw. vorbeugende Maßnahmen in sozialen Brennpunkten, die Entwicklung sozialer Masterpläne zur Unterstützung von Maßnahmen in den Bereichen Sicherheit und Lebensqualität, Kriminalitätsprävention, Bildung und Beschäftigung sowie Elternförderung, die von den Gemeinden kofinanziert werden. Die Entwicklung eines mit den Kommunen abgestimmten finanziellen Masterplans ist Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Fondsmitteln. Die Zahl der Wohnungsbauprojekte, deren Hypotheken zurückgezahlt sind, steigt. Damit kann in den kommenden Jahren ein größerer Teil der beschlossenen physischen und sozialen Modernisierungsprogramme aus den Mieteinnahmen bezahlt werden.

Quelle: Nach OECD (2020_[15]).

Die öffentliche Förderung unter Berücksichtigung möglicher Zielkonflikte gezielter auf Niedrigeinkommenshaushalte ausrichten

Dem Staat stehen verschiedene nachfrageseitige Förderinstrumente zur Verfügung (z. B. Wohngeldleistungen, Hilfen für den Kauf von Wohneigentum), um die Wohnkosten der privaten Haushalte zu senken. Ferner können sie angebotsseitige Maßnahmen ergreifen (z. B. Zuschüsse und Anreize für Wohnungsbau-Gesellschaften), um den Bau bezahlbarer Wohnungen anzukurbeln. Der Großteil der wohnungspolitischen Maßnahmen der OECD-Länder – und vor allem die Besteuerung von Wohnimmobilien (OECD, 2021^[22]) – begünstigt in der Regel Wohneigentum (Andrews und Caldera Sánchez, 2011^[23]; Salvi del Pero et al., 2016^[24]). Fördermöglichkeiten für Mieter*innen auf dem privaten Mietwohnungsmarkt sind hingegen seltener. Es gibt gute Argumente dafür, Wohneigentum durch öffentliche Anreize zu begünstigen (z. B. im Hinblick auf den Vermögensaufbau, die Erfolgchancen der Kinder, das Sozialkapital und die gesellschaftliche Mobilität (Andrews und Caldera Sánchez, 2011^[23]). Solche Instrumente erreichen aber möglicherweise nicht diejenigen, die Unterstützung am nötigsten hätten, beispielsweise Einkommensschwache und junge Menschen. Zudem verhindern sie geografische Mobilität und verdrängen andere Arten der Wohnraumförderung (OECD, 2020^[1]).

Im Kontext knapper öffentlicher Ressourcen bieten sich den Politikverantwortlichen verschiedene Möglichkeiten, die Wohnraumförderung zielgenauer auf die bedürftigsten Haushalte auszurichten. In manchen Ländern könnte es beispielsweise hilfreich sein, Steuervorteile für Wohneigentum abzuschaffen, die vor allem besser Verdienenden zugutekommen. Die Abschaffung (oder Begrenzung) der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinsen und die Senkung von Steuererleichterungen für Kapitalerträge aus selbstgenutztem Wohneigentum ermöglichen eine steilere Progression der Besteuerung von Wohneigentum (Causa, Woloszko und Leite, 2019^[25]). In Ländern, in denen sozialer Wohnraum nur begrenzt vorhanden ist, kann es zweckmäßig sein, Mieter*innen, deren wirtschaftliche Lage sich verbessert hat, dazu zu ermutigen, in andere Wohnungen zu ziehen. Auf diese Weise wird Platz für wirtschaftlich schwächere Haushalte geschaffen. Hierfür können verschiedene Strategien verfolgt werden, z. B. die Einführung regelmäßiger Bedürftigkeitsprüfungen während der gesamten Laufzeit von Sozialwohnungsmietverträgen anstelle einer einzigen Prüfung vor dem Einzug. Neben den mit der Umsetzung solcher Maßnahmen verbundenen praktischen und politischen Herausforderungen sollten auch die negativen Folgen einer geringeren sozialen Durchmischung der betreffenden Quartiere (z. B. eine mögliche Verstärkung der räumlichen Konzentration sozial schwacher Gruppen) sorgfältig gegen die erwarteten Vorteile abgewogen werden (OECD, 2020^[1]).

Wohnraum auf dem privaten Mietwohnungsmarkt erschwinglicher machen

Viele Staaten könnten mehr tun, um Wohnungen auf dem privaten Mietwohnungsmarkt bezahlbarer zu machen und so den vielen einkommensschwachen und vulnerablen Haushalten zu helfen, denen es schwerfällt, hohe und weiter steigende Mieten zu bezahlen. Eine Strategie besteht darin, Eigentümer- und Mieterschutz besser auszutarieren. Hierfür gilt es, einerseits eine sichere Investition für Eigentümer und Investoren und andererseits hochwertigen, sicheren Wohnraum für die Mieter*innen zu gewährleisten. Wenn die Mietwohnungsmärkte angespannt sind, könnten Maßnahmen zur Stabilisierung der Mieten eine Möglichkeit sein, beiden Seiten mehr Sicherheit zu bieten (OECD, 2020^[1]). Im Gegensatz zu strikten Mietendeckeln, die eine unter den Marktmieten liegende Obergrenze für die Miethöhe festschreiben, begrenzen Maßnahmen zur Stabilisierung des Mietniveaus den Umfang von Mieterhöhungen während der Dauer des Mietverhältnisses (und manchmal auch beim Mieterwechsel). Es ist wichtig, den erwarteten Nutzen solcher Maßnahmen – von denen kurz- bis mittelfristig vor allem die Bestandsmieter*innen profitieren dürften – gegen die möglichen längerfristigen Nachteile abzuwägen, wie z. B. eine Verringerung des Mietwohnungsangebots und damit mehr Schwierigkeiten für Wohnungssuchende. Gleichwohl lassen vorläufige Daten darauf schließen, dass sich die während der Covid-19-Pandemie befristet eingeführten Mieterschutzmaßnahmen, beispielsweise die Räumungsstopps, als wirkungsvoll dabei erwiesen haben, die Ausbreitung des Virus einzudämmen und gefährdete Haushalte vor Wohnungslosigkeit zu schützen (vgl. z. B.

Jowers et al. (2021^[19]) für den US-amerikanischen Kontext). Sofern die Umstände es zulassen, sollten derartige Maßnahmen allmählich auslaufen, um auf lange Sicht negative Effekte zu begrenzen (OECD, 2020^[26]). Allerdings ist es wichtig, im Vorfeld Strategien zu erarbeiten, um Haushalte, die während der langen Krise mit ihren Miet- oder Hypothekenzahlungen stark in Rückstand geraten sind, nach der Aufhebung der befristeten Schutzmaßnahmen zu begleiten und so eine Welle von Zwangsräumungen und Zwangsversteigerungen zu vermeiden.

Literaturverzeichnis

- Andrews, D. und A. Caldera Sánchez (2011), „The Evolution of Homeownership Rates in Selected OECD Countries: Demographic and Public Policy Influences“, *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2011/1, S. 207–243, https://doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg0vswqpmg2. [23]
- Bétin, M. und V. Ziemann (2019), „How responsive are housing markets in the OECD? Regional level estimates“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1590, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1342258c-en>. [12]
- Causa, O. und J. Pichelmann (2020), „Should I stay or should I go? Housing and residential mobility across OECD countries“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1626, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/d91329c2-en>. [20]
- Causa, O., N. Woloszko und D. Leite (2019), „Housing, wealth accumulation and wealth distribution: Evidence and stylized facts“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1588, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/86954c10-en>. [25]
- Cavalleri, M., B. Cournède und E. Özsöğüt (2019), „How responsive are housing markets in the OECD? National level estimates“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1589, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/4777e29a-en>. [13]
- Cournède, B., F. De Pace und V. Ziemann (2020), „The Future of Housing: Policy Scenarios“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1624, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0adf02cb-en>. [21]
- Europäische Union et al. (2013), *Handbook on Residential Property Prices Indices (RPPIs)*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, <https://dx.doi.org/10.2785/34007>. [3]
- Eurostat (2020), *Construction cost (or producer prices), new residential buildings – annual data*, Datensatz, <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (Abruf: 15. Juli 2020). [14]
- Jowers, K. et al. (2021), „Housing Precarity & the COVID-19 Pandemic: Impacts of Utility Disconnection and Eviction Moratoria on Infections and Deaths Across US Counties“, *NBER Working Papers*, No. 28394, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <https://dx.doi.org/10.3386/w28394>. [19]
- OECD (2021), „Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable“, Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, OECD, Paris, <http://oe.cd/affordable-housing-2021>. [17]
- OECD (2021), „Measuring effective taxation of housing: Building the foundations for policy reform“, *OECD Taxation Working Paper*, No. 56, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0a7e36f2-en>. [22]

- OECD (2020), „Better data and policies to fight homelessness in the OECD“, Policy Brief on Affordable Housing, OECD, Paris, <http://oe.cd/homelessness-2020>. [6]
- OECD (2020), „Housing Amid COVID-19: Policy Responses and Challenges“, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 22. Juli, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cfdc08a8-en>. [26]
- OECD (2020), *Housing and Inclusive Growth*, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/fr/social/housing-and-inclusive-growth-6ef36f4b-en.htm>. [1]
- OECD (2020), *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1686c758-en>. [5]
- OECD (2020), *Policy Actions for Affordable Housing in Latvia*, <http://www.oecd.org/economy/latvia-economic-snapshot/> (Abruf: 2. Juli 2020). [15]
- OECD (2020), *Social housing: A key part of past and future housing policy*, <http://oe.cd/social-housing-2020>. [11]
- OECD (2020), „Statistical Insights: Location, location, location – House price developments across and within OECD countries“, 10. Juli, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/sdd/prices-ppp/statistical-insights-location-location-location-house-price-developments-across-and-within-oecd-countries.htm> (Abruf: 15. Juli 2020). [10]
- OECD (2020), „Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response“, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 20. März, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d33dffe6-en>. [7]
- OECD (2019), *Risks that Matter*, <https://www.oecd.org/els/soc/Risks-That-Matter-2018-Main-Findings.pdf> (Abruf: 2. Mai 2019). [8]
- OECD (2019), *Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/soc_glance-2019-en. [16]
- OECD (2019), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/689afed1-en>. [2]
- OECD (o. J.), „OECD Affordable Housing Database“, OECD, Paris, <http://oe.cd/ahd>. [4]
- Quets, G., Á. Duggan und G. Cooper (2016), *A Gender Lens on Affordable Housing*, International Center for Research on Women, https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2016/11/gender_lens_on_affordable_housing_by_regender_final-1.pdf. [9]
- Salvi del Pero, A. et al. (2016), „Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries“, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 176, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jm3p5gl4djd-en>. [24]
- United States Census Bureau (2021), *Week 24 Household Pulse Survey: February 3 - February 15*, Datentabellen, <https://www.census.gov/data/tables/2021/demo/hhp/hhp24.html> (Abruf: 20. Juli 2020). [18]

3

Die Resilienz stärken

Wohnimmobilienmärkte sind große Märkte, und sowohl die Hauspreis- als auch die Bauzyklen unterliegen starken Schwankungen. Die Funktionsweise der Wohnimmobilienmärkte hat beträchtliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche Krisenanfälligkeit von Ländern und auf ihre Fähigkeit, sich von Schocks zu erholen. Dieses Kapitel beleuchtet, inwieweit wohnungspolitische Maßnahmen 1. Schocks abfedern oder verstärken und 2. eine Erholung fördern oder behindern können. Es zeigt, wie makroprudenzielle Maßnahmen, Mietrecht und Besteuerung zur Stärkung der wirtschaftlichen Resilienz beitragen können.

Wichtigste Erkenntnisse

Zwischen den Hauspreis- und Bauzyklen und der makroökonomischen Volatilität besteht ein enger Zusammenhang. Mit makroprudenziellen, wohnungspolitischen und steuerlichen Maßnahmen können zusätzliche Instrumente bereitgestellt werden, die – miteinander kombiniert – der Entstehung vom Wohnimmobilienmarkt ausgehender makroökonomischer Risiken entgegenwirken können:

- Beleihungsgrenzen (Loan-to-Value-Ratio bzw. LTV) können effektiv zur Eindämmung der Kreditrisiken beitragen. Niedrigere Beleihungsgrenzen sind mit einem geringeren Risiko schwerer Konjunkturerbrüche verbunden. Sie gehen jedoch auch mit einer langsameren Erholung einher, da sie die Kreditaufnahme beschränken.
- Obergrenzen für die Verschuldungsquote (Debt-to-Income-Ratio bzw. DTI) haben ein vielversprechendes Potenzial. Sie wurden bislang jedoch kaum genutzt, sodass ihre Effektivität empirisch nur begrenzt beurteilt werden kann.
- Strengere Eigenkapitalanforderungen für Hypothekeninstitute sind mit geringeren Produktionsschwankungen und einer rascheren Erholung nach Konjunkturerbrüchen assoziiert.
- Auch die strukturellen Rahmenbedingungen des Wohnimmobilienmarkts haben Auswirkungen auf die wirtschaftliche Resilienz:
 - Eine starke Regulierung des Mietwohnungsmarkts ist mit einem höheren Krisenrisiko und stärkeren Konjunkturabschwüngen verbunden, da sie den Wohnungsmarkt verzerrt. Sie ist jedoch auch mit weniger negativen GDP-at-Risk-Werten assoziiert, was auf konsumglättende Effekte schließen lässt.
 - Eine höhere Immobilienbesteuerung (in Form von Grundsteuern oder einer steuerlichen Behandlung von Wohnimmobilien im Rahmen der Einkommensteuer) führt zu einer Glättung der Wohnimmobilienzyklen.

Haupteffekte restriktiverer wohnungspolitischer Maßnahmen auf die Resilienz

	GDP-at-Risk	Krisenrisiko	Stärke des Abschwungs	Stärke der Erholung
Beleihungsgrenzen		↘		↘
Eigenkapitalanforderungen für Hypothekenkredite		↘		↗
Mietrechtliche Bestimmungen	↗	↘	↗	
Immobiliensteuern			↘	

Anmerkung: In der Tabelle sind die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen der OECD in Courmède, Sakha und Ziemann (2019^[1]) zusammengefasst. Es sind nur signifikante Ergebnisse aufgeführt. Restriktive Maßnahmen schlagen sich in höheren Indikatorwerten nieder. Eine Ausnahme bilden die Beleihungsgrenzen (LTV), bei denen ein Rückgang des Indikatorwerts restriktivere Grenzen anzeigt. Grüne Pfeile stehen für günstige Ergebnisse, rote Pfeile für ungünstige Ergebnisse.

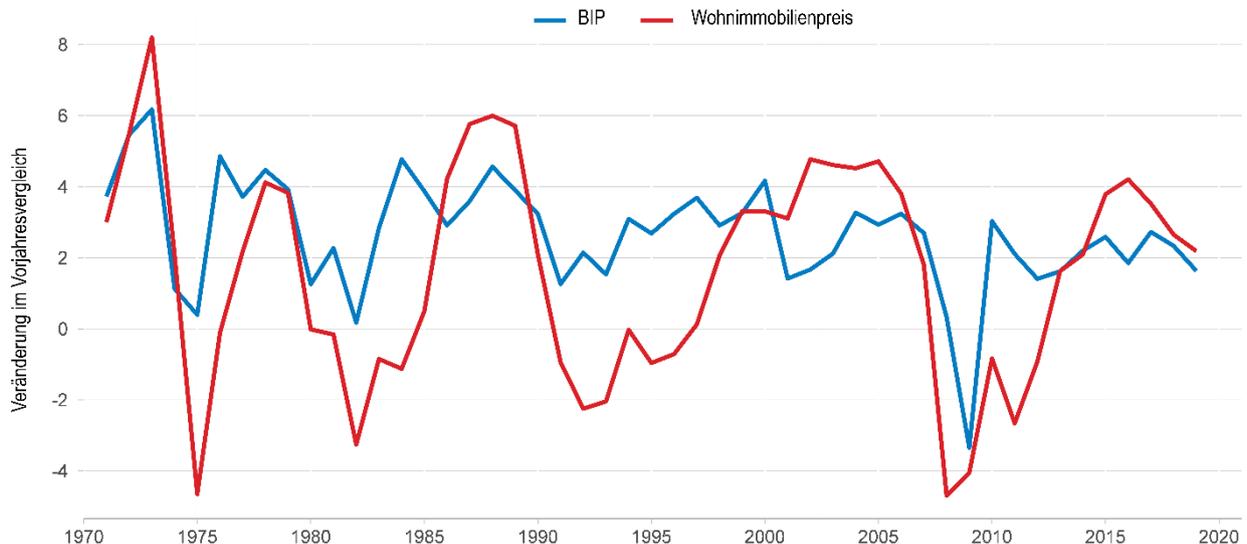
Die zentrale Bedeutung des Wohnimmobiliensektors für die wirtschaftliche Stabilität anerkennen

Wohnimmobilienmärkte tragen maßgeblich zur Wirtschaftstätigkeit bei. Außerdem können die Schwankungen bei Wohnimmobilienpreisen und Wohnungsbauinvestitionen beträchtlich ausfallen, Auswirkungen auf den Konjunkturzyklus haben und Schocks durch Bilanzeffekte bei privaten Haushalten und Kreditgebern verstärken (Abbildung 3.1).¹ In Boomphasen sorgen eine gute Arbeitsmarktlage, das Wachstum der Wirtschaft und eine ausreichende Kreditversorgung für eine starke Nachfrage, was die realen Wohnimmobilienpreise in die Höhe treibt. Mit den Immobilienpreisen steigen auch die Beleihungswerte und das

Nettovermögen der privaten Haushalte. Dies kann wiederum den Konsum der privaten Haushalte ankurbeln. Höhere reale Wohnimmobilienpreise führen u. U. zu Zweitrundeneffekten, da sie mit der Erwartung weiterer Preissteigerungen einhergehen und sich in einem Nachfrageanstieg niederschlagen können. Eine Lockerung der Kreditvergabestandards und Innovationen auf den Hypothekenmärkten können die Wohnimmobilienpreise weiter anheizen – ein Rückkoppelungseffekt, der im Zentrum der globalen Finanzkrise stand.

Abbildung 3.1. Wohnimmobilienpreise und Konjunkturzyklen sind eng miteinander verknüpft

Jährliche reale prozentuale Veränderung, OECD-Durchschnitt

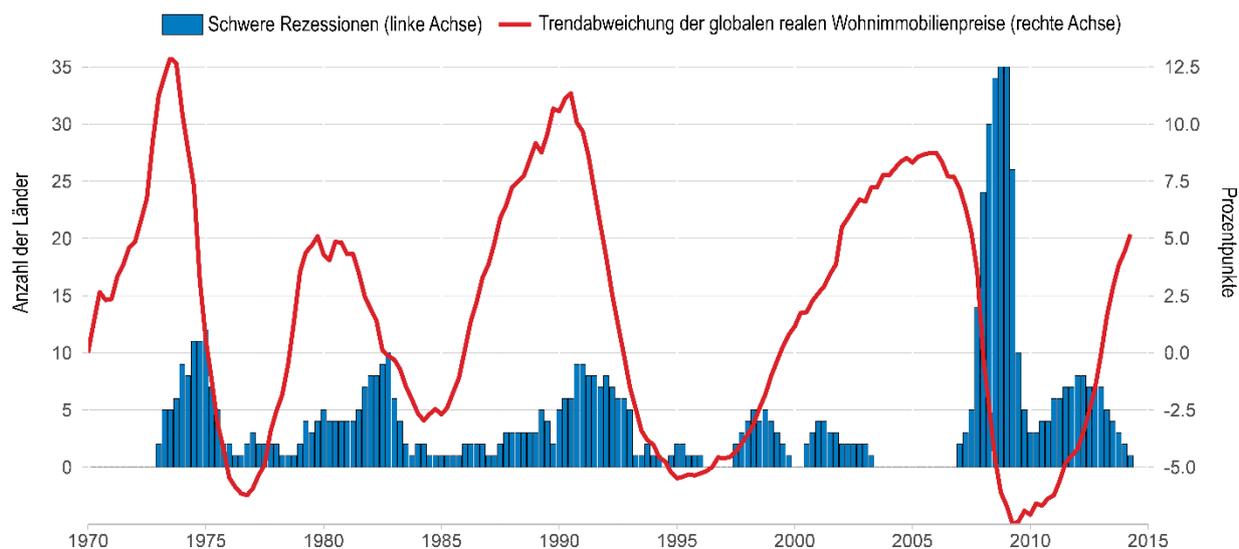


Quelle: OECD Economic Outlook database und OECD Analytical House Price database.

StatLink  <https://stat.link/wux7ib>

Eine Kontraktion des Wohnimmobilienmarkts ist durch die entgegengesetzten Entwicklungen gekennzeichnet. Zum einen sinken durch einen Rückgang der Wohnimmobilienpreise die Beleihungswerte, was bei Zahlungsausfällen zu größeren Verlusten für die Kreditgeber führt und somit Auswirkungen auf die Finanzstabilität hat. Zum anderen hat ein Immobilienpreiserückgang einen negativen Effekt auf das Vermögen der privaten Haushalte und die Aussichten im Bausektor, was in der Regel mit einem Rückgang der Ausgaben einhergeht. Dies führt zu einer geringeren gesamtwirtschaftlichen Aktivität und zu einer Verschlechterung der makroökonomischen Bedingungen, der Konjunkturaussichten sowie der Haushaltslage. Besonders negativ scheint sich ein Abschwung am Wohnimmobilienmarkt auf die Teilhabe und die Produktivität auszuwirken. Grund dafür ist die zentrale Bedeutung, die Wohnimmobilien als Sicherheiten für Kredite kleiner bzw. neuer Unternehmen zukommt. Daher geht ein Abschwung am Wohnimmobilienmarkt häufig mit einer schweren Rezession einher (Abbildung 3.2).

Abbildung 3.2. Die Hauspreiszyklen waren oft mit schweren Rezessionen verknüpft



Anmerkung: Die hellblauen Bereiche geben die Zahl der von einer schweren Rezession betroffenen Länder an (Hochpunkt zu Tiefpunkt). Der Index der globalen realen Wohnimmobilienpreise bildet die Abweichung von einem gleitenden Durchschnitt ab. Der Index ist ein gewichteter Durchschnitt der OECD-Länder.

Quelle: Hermansen und Röhn (2017^[2]).

StatLink  <https://stat.link/m3vzr5>

Risiken, die die makroökonomische Resilienz gefährden, entgegenwirken

Die Wohnungsnachfrage wird durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst. Zu nennen sind hier u. a. demografische Faktoren wie die Migration und Veränderungen des verfügbaren Einkommens, der Wohnimmobilienpreise, Zinssätze oder Kreditbedingungen. Nachfrageschocks können durch innerstaatliche Faktoren ausgelöst werden, aber auch durch internationale Faktoren wie beispielsweise Veränderungen der globalen Kapitalströme, die erhebliche Auswirkungen auf Wohnimmobilienmärkte haben können (Barcelona, Converse und Wong, 2020^[3]). Ein unelastisches Wohnungsangebot führt bei Veränderungen der Wohnungsnachfrage entweder zu einem größeren Wohnungsleerstand (negativer Nachfrageschock) oder zu einem Wohnungsmangel (positiver Nachfrageschock), was wiederum Anpassungen bei den Wohnimmobilieninvestitionen und -preisen nach sich zieht. Inwieweit sich der Nachfrageschock in den Wohnimmobilienpreisen niederschlägt, hängt vom Finanzzyklus (z. B. anfängliche Über- oder Unterbewertung von Wohnimmobilienpreisen, Kreditbedingungen), Politikmaßnahmen (unelastisches Angebot durch Bauleitplanung, Mietpreisbegrenzung usw.) sowie zyklischen und strukturellen Variablen (z. B. Baukosten, Infrastruktur) ab.

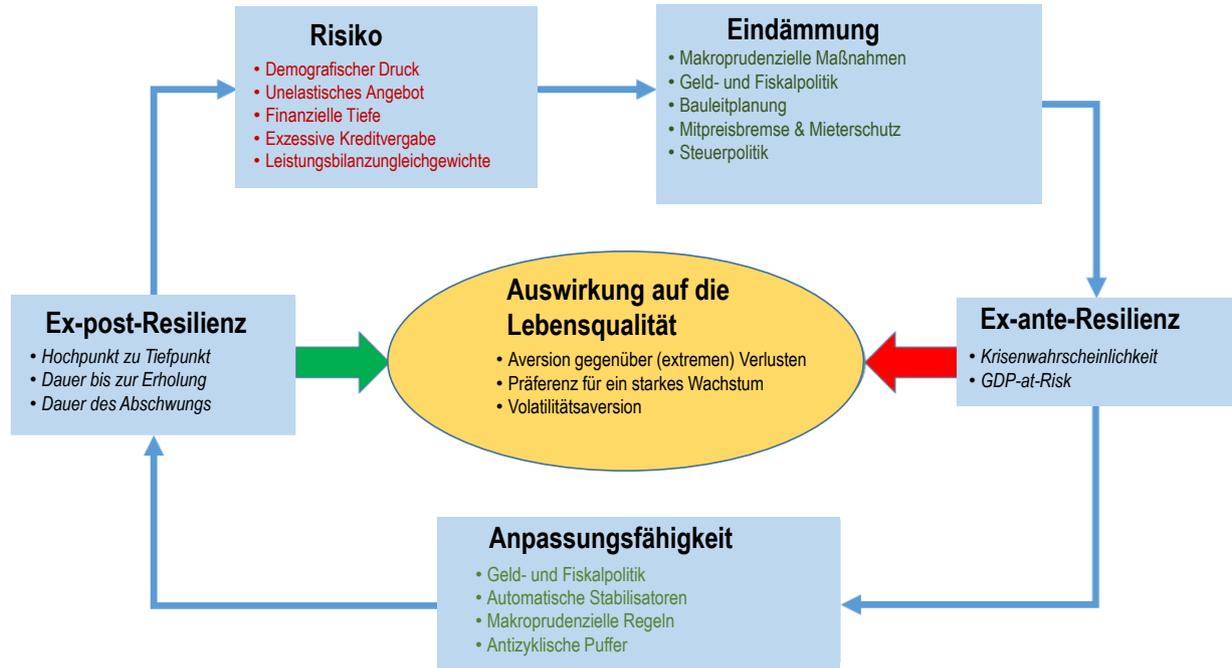
Die Entwicklung der Wohnimmobilienpreise hat einen direkten Einfluss auf die Wohnungsnachfrage, aber auch indirekte Effekte über das Finanzsystem. Verändern sich die Wohnimmobilienpreise, hat dies beträchtliche Auswirkungen auf die Vermögensbilanzen der privaten Haushalte. Dies schlägt sich z. B. in der Zahl notleidender Kredite und in den Beleihungsquoten nieder. Veränderungen der Wohnimmobilienpreise wirken sich je nach Größe und institutioneller Struktur der Hypothekmärkte auch auf den Konsum aus. Ein Beispiel hierfür sind die Bedingungen, unter denen private Haushalte ihre Wohnung beleihen können.

Durch verschiedene Kanäle und das Zusammenspiel mehrerer Politikbereiche, das Auswirkungen auf die Risikoanfälligkeit, das Ausmaß von Krisen und die Fähigkeit einer Volkswirtschaft hat, sich von Krisen zu erholen, kommt es zu Wechselwirkungen zwischen dem Wohnimmobiliensektor und der Gesamtwirtschaft

(Abbildung 3.3). In diesem Zusammenhang gilt es, zwischen der Resilienz ex ante (Anfälligkeit gegenüber Schocks) und der Resilienz ex post (Erholung von Schocks) zu unterscheiden.

Abbildung 3.3. Die Wohnimmobilienmärkte wirken sich über mehrere Kanäle auf die Resilienz aus

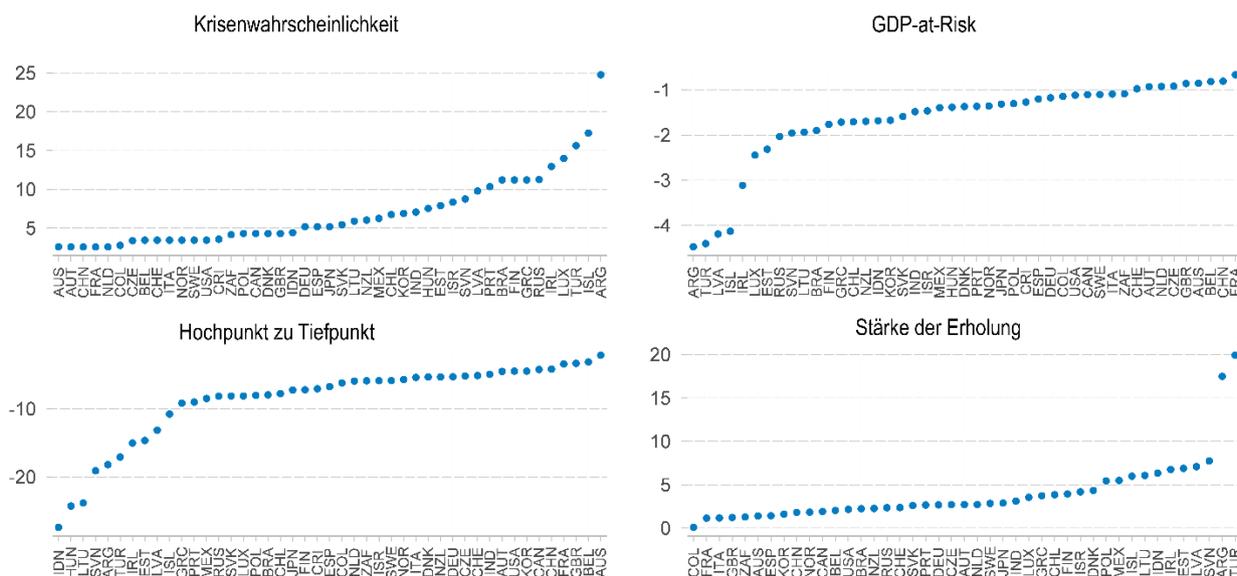
Analyserahmen



Quelle: Cournède, Sakha und Ziemann (2019_[1]).

Beide Arten von Resilienz können mithilfe verschiedener Indikatoren gemessen werden. Die Ex-ante-Resilienz kann beispielsweise anhand der Krisenwahrscheinlichkeit (definiert als Häufigkeit starker negativer Trendabweichungen) und anhand des GDP-at-Risk beurteilt werden, das die Wirtschaftsleistung in schlechten Zeiten erfasst (d. h. die Veränderungen des BIP in den schlechtesten 5 % der Perioden). Die Ex-post-Resilienz wiederum kann mit Indikatoren für die Stärke des Abschwungs (Veränderung der Wirtschaftstätigkeit zwischen Hoch- und Tiefpunkt), die Dauer des Konjunkturabschwungs und die Dauer bis zur Erholung, d. h. bis die gesamtwirtschaftliche Produktion wieder das Vorkrisenniveau erreicht, erfasst werden. Ein Ländervergleich auf Basis dieser Indikatoren lässt darauf schließen, dass eine hohe Krisenwahrscheinlichkeit mit starken Konjunkturschwankungen und einer raschen Konjunkturerholung nach der Krise verbunden ist (Abbildung 3.4).

Abbildung 3.4. Die Resilienz variiert in den einzelnen Ländern



Anmerkung: „Krisenwahrscheinlichkeit“ entspricht der Wahrscheinlichkeit eines kumulativen Rückgangs des realen BIP um 2 Prozentpunkte unter den BIP-Trend 1990–2017 in zwei aufeinanderfolgenden Quartalen. „GDP-at-Risk“ steht für das 5. Perzentil der Verteilung der trendbereinigten Wachstumsrate des realen BIP im Zeitraum 1990–2017. Die Höchst- und Tiefstwerte der Abweichung vom BIP-Trend 1990–2017 wurden mithilfe des Harding-Pagan-Verfahrens (bzw. auf Quartalsebene mithilfe des Bry-Boschan-Verfahrens) zur Datierung von Konjunkturzyklen ermittelt (Harding und Pagan, 2002^[4]). „Stärke der Erholung“ bezieht sich auf das Wachstum in n Quartalen, wobei n der Dauer des vorangegangenen Abschwungs (Periode vom Hochpunkt zum Tiefpunkt) entspricht. Weitere Resilienzindikatoren, die die Konjunkturzyklen (reales BIP) sowie die Zyklen der realen Wohnimmobilienpreise und der Wohnungsbauinvestitionen abbilden, finden sich in Cournède, Sakha und Ziemann (2019^[11]).

Quelle: Cournède, Sakha und Ziemann (2019^[11]).

StatLink  <https://stat.link/so10m>

Makroprudenzielle Instrumente nutzen

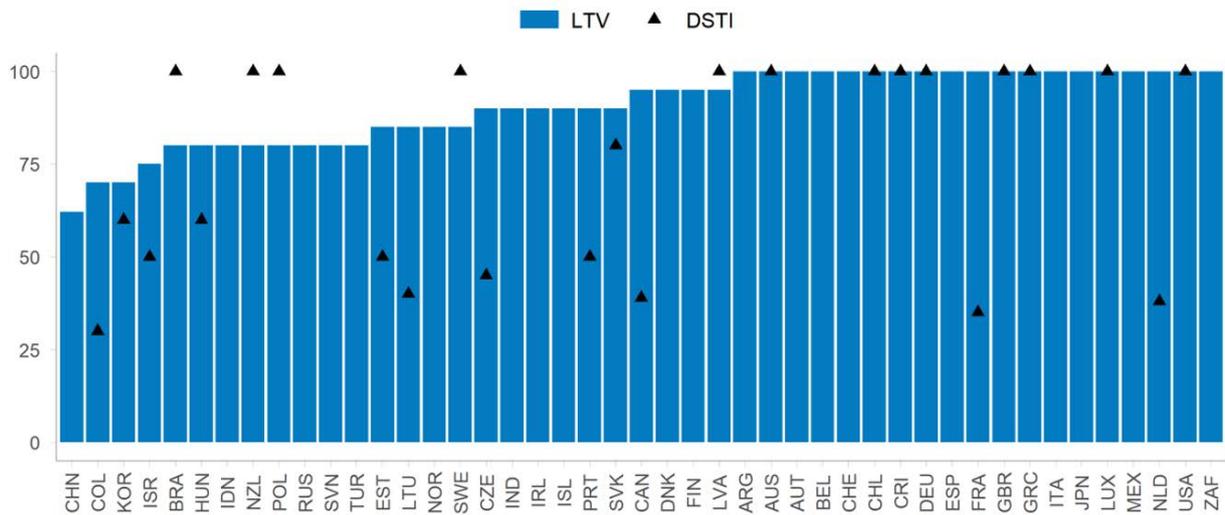
Hauptziel der makroprudenziellen Politik ist es, finanziellen Risiken, die die wirtschaftliche Stabilität gefährden können, durch die Eindämmung systemischer Risiken vorzubeugen. Erreicht werden soll dies durch eine Steuerung der Kredit- und Vermögenspreiszyklen und indem sichergestellt wird, dass im Finanzsystem ausreichend Puffer vorhanden sind. Ein wesentlicher Vorteil einer makroprudenziellen Regulierung besteht darin, dass sie auf die Risiken spezifischer Sektoren wie des Wohnimmobiliensektors bzw. spezifischer Kreditportfolios wie z. B. Hypotheken ausgerichtet werden kann. Eine Verschärfung makroprudenzieller Maßnahmen geht im Gegensatz zu Zinsanhebungen nicht zwangsläufig mit einem allgemeinen Konjunkturrückgang einher, sodass die potenziellen Kosten solcher Maßnahmen begrenzt sind.

Zu den gebräuchlichsten makroprudenziellen Instrumenten zählen u. a.

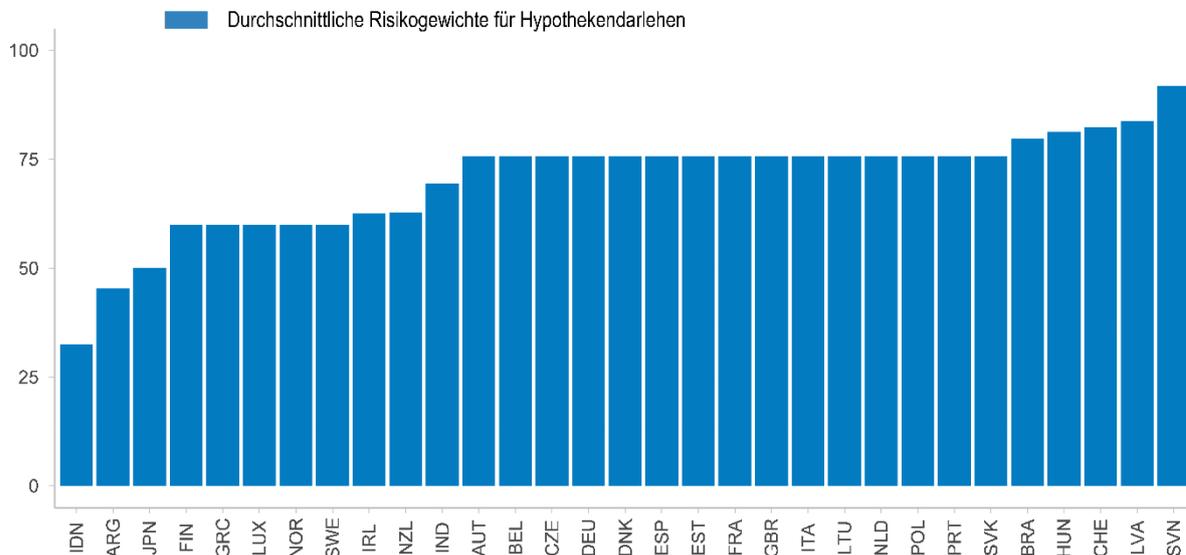
- Beleihungsgrenzen, die das Kreditvolumen auf einen bestimmten Prozentsatz des Wohnimmobilienpreises begrenzen (Abbildung 3.5). Die Erfahrungen im OECD-Raum zeigen, dass Länder mit niedrigeren Beleihungsgrenzen einem geringeren Krisenrisiko ausgesetzt sind (Kasten 1.8). Restriktivere Beleihungsgrenzen gehen allerdings auch mit einer langsameren Erholung einher. Auf kurze Sicht könnte es durch niedrigere Beleihungsgrenzen zudem zu einem Zielkonflikt zwischen Finanzstabilität und sozialer Teilhabe kommen, da jungen Haushalten mit geringen Ersparnissen dadurch der Erwerb eines Eigenheims erschwert wird. Mittel- bis langfristig wird jedoch dank niedrigerer Wohnimmobilienpreise die Immobilienkaufkraft aller Haushalte gesichert, auch die der jungen.

Abbildung 3.5. Viele makroprudenzielle Maßnahmen zielen auf Hypothekenkredite ab

Teil A: Kreditnehmerbezogene Maßnahmen 2019



Teil B: Kreditgeberbezogene Maßnahmen 2019



Anmerkung: LTV steht für die Beleihungsgrenze. DSTI steht für die maximale Schuldendienstquote. Wenn keine Obergrenze festgelegt wurde, liegt der entsprechende Wert bei 100. Leerstellen bzw. fehlende Balken zeigen an, dass für das jeweilige Land keine Daten verfügbar sind. Die durchschnittlichen Risikogewichte ergeben sich aus dem ungewichteten Durchschnitt der Risikogewichte für Hypothekendarlehen mit einer LTV zwischen 50 und 130 (seit Basel II können die Risikogewichte je nach LTV variieren).

Quelle: IMF Integrated Macroprudential Policy (iMapp) Database; ESRB Macroprudential Database; OECD 2019 Questionnaire of Affordable and Social Housing; Cournède, Sakha und Ziemann (2019^[11]), "Empirical links between housing markets and economic resilience".

StatLink  <https://stat.link/t4z6vc>

- Schuldendienstquoten (Debt-Service-to-Income-Ratio bzw. DSTI), die den Schuldendienst für Wohnimmobilienkredite auf einen bestimmten Prozentsatz des Haushaltseinkommens begrenzen. In einigen Ländern basiert die DSTI auf den Schuldendienstkosten insgesamt und nicht nur auf den Schuldendienstkosten für Wohnimmobilien.

- Obergrenzen für die Relation zwischen Darlehenswert und Einkommen (Loan-to-Income-Ratio bzw. LTI), die allerdings seltener zum Einsatz kommen. Sie entsprechen der DSTI für einen gegebenen Zinssatz bzw. eine bestimmte Rückzahlungsperiode, haben jedoch den Vorteil, dass sie in Boomphasen, in denen die Zinsen niedrig sind und Banken günstigere Kreditkonditionen anbieten, nicht nachgeben.
- risikogewichtete Eigenkapitalanforderungen, die eine Mindesteigenkapitalquote festlegen, über die Banken für die Vergabe von Wohnimmobilienkrediten je nach Kreditrisiko verfügen müssen. Wie effektiv diese Anforderungen sind, hängt von der jeweiligen Kombination von Mindesteigenkapitalquoten und Risikogewichten ab. Regulierungsrahmen, die Banken verpflichten, bei der Vergabe von Hypothekenkrediten mehr Eigenkapital vorzuhalten, sind mit einer geringeren Krisenwahrscheinlichkeit und einer rascheren Erholung verbunden.

Seit der globalen Finanzkrise wird verstärkt auf makroprudenzielle Maßnahmen zurückgegriffen. Im Anschluss an die Krise wurden in den meisten Fällen sowohl die Eigenkapitalanforderungen erhöht als auch die Beleihungsgrenzen gesenkt. Seit 2012 sind bei den Beleihungsgrenzen größere Unterschiede festzustellen, da die Bestimmungen nach der Staatsschuldenkrise im Euroraum in vielen Ländern gelockert wurden. Vor dem Hintergrund der Covid-19-Krise haben die Länder Maßnahmen ergriffen, um Kreditnehmer und Kreditgeber zu unterstützen (Kasten 1.7 und OECD (2020^[5])). Politikmaßnahmen zur Eindämmung der Hypothekenkredite dürften im Übrigen keine Kosten in Form eines geringeren Wohnungsangebots mit sich bringen: Ein weiteres Wachstum der Wohnimmobilienkredite ausgehend vom bereits hohen in den OECD-Ländern beobachteten Niveau scheint eher den Preisen als der Bautätigkeit Auftrieb zu geben (Kohl, 2020^[6]).

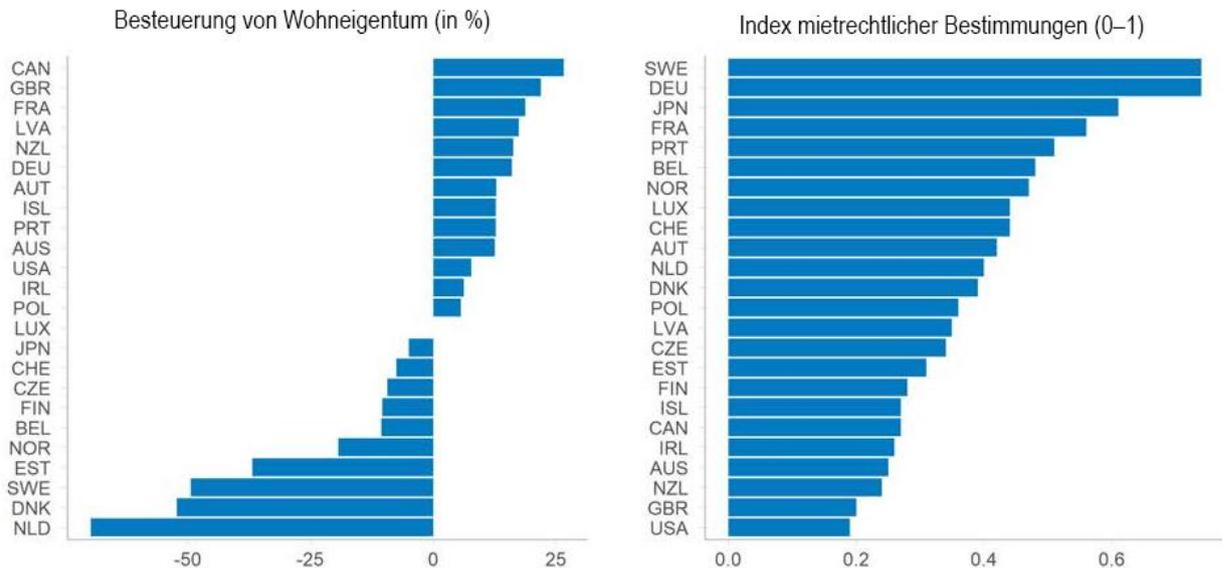
Strukturpolitische Maßnahmen auf das Ziel wirtschaftlicher Resilienz ausrichten

Mietrechtliche Bestimmungen haben Auswirkungen auf die Wohnimmobilienzyklen

Mietpreisbeschränkungen und Mieterschutzbestimmungen werden aus verschiedenen sozialen und wirtschaftlichen Gründen eingeführt, so z. B., um durch eine Begrenzung der Mieterhöhungen erschwinglichen Wohnraum bereitzustellen und um für ein ausgewogeneres Kräfteverhältnis zwischen Mieter*innen und Vermieter*innen zu sorgen. Übermäßig restriktive Regelungen können allerdings die Anreize für Wohnungsbauinvestitionen und die Instandhaltung des Mietwohnungsbestands schwächen und die Entwicklung des Mietwohnungsmarkts behindern. Dies kann zu Wohnungsmangel führen, Spekulationsblasen am Wohnimmobilienmarkt verstärken und die Verschuldung der privaten Haushalte in die Höhe treiben, was mit beträchtlichen Risiken für die makroökonomische Stabilität und das Wirtschaftswachstum verbunden ist (Caldera und Johansson, 2013^[7]; Cavalleri, Cournède und Özsöğüt, 2019^[8]; Hermansen und Röhn, 2017^[2]).

Der Mietwohnungsmarkt ist in den OECD-Ländern unterschiedlich stark reguliert (Abbildung 3.6). Die Daten lassen darauf schließen, dass strengere mietrechtliche Bestimmungen mit einem höheren Krisenrisiko und stärkeren Konjunkturabschwüngen verbunden sind (Kasten 3.1), da sie die Anpassung des Wohnungsangebots an die Nachfrage verzerren, was die Ungleichgewichte verstärken kann. Die BIP-Schwankungen (gemessen am GDP-at-Risk) fallen jedoch in Ländern mit hohem Mieterschutz in der Regel schwächer aus, weil die mietrechtlichen Bestimmungen gefährdete Mieter*innen vor den Folgen von Einkommensschocks schützen.

Abbildung 3.6. Bei Mietrecht und Wohnimmobilienbesteuerung gibt es von Land zu Land beträchtliche Unterschiede



Anmerkung: Die „Besteuerung von Wohneigentum“ wird am effektiven Grenzsteuersatz für selbstgenutzte, kreditfinanzierte Wohnungsbauinvestitionen gemessen. Dieser Indikator beruht auf der 2019 vorgenommenen vorläufigen Aktualisierung von OECD, Taxation of Household Savings. Die endgültige Fassung wird veröffentlicht unter: Brys et al. (erscheint demnächst^[9]). Der Index mietrechtlicher Bestimmungen erfasst die Items zu Mietpreisregelungen und Mieterschutz im OECD Questionnaire on Affordable and Social Housing 2019. Die Skala reicht von 0 (keine Beschränkungen) bis 1 (alle Arten von Beschränkungen).

Quelle: Cournède, De Pace und Ziemann (2020^[10]).

StatLink  <https://stat.link/c02tw9>

Kasten 3.1. Empirische Befunde zum Einfluss der Wohnungspolitik auf die wirtschaftliche Resilienz

Zusammenhänge zwischen Politikmaßnahmen und Ex-ante Resilienz

Makroprudenzielle Maßnahmen verringern die Wahrscheinlichkeit schwerer Konjunkturabschwünge – ein wichtiger Aspekt der Ex-ante-Resilienz. Probitregressionen zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit eines starken Abschwungs in Ländern mit restriktiveren makroprudenziellen Maßnahmen (Beleihungsgrenzen und Eigenkapitalanforderungen) geringer ist. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit älteren ökonomischen Studien, die belegen, dass makroprudenzielle Maßnahmen der Entstehung von Wohnimmobilienbooms und Kreditrisiken entgegenwirken. Diese geringere Krisenwahrscheinlichkeit geht nicht mit einem Rückgang des GDP-at-Risk (5 %-Quantil der Verteilung der Wachstumsergebnisse) einher, da sich Wohnimmobilien- und Kreditblasen in der Regel langsam entwickeln und bei einem länger anhaltenden Konjunkturabschwung platzen (nicht bei einem häufig auftretenden sehr langsamen BIP-Wachstum).

Auch zwischen mietrechtlichen Bestimmungen und Indikatoren der Ex-ante-Resilienz wurde ein signifikanter Zusammenhang beobachtet. Quantilregressionen zeigen, dass strengere mietrechtliche Bestimmungen mit einer geringeren Streubreite der Wachstumsergebnisse assoziiert sind. Dies lässt darauf schließen, dass sie den Konsum der privaten Haushalte glätten. Strengere mietrechtliche Bestimmungen gehen allerdings auch mit einem höheren Risiko starker Abschwünge einher. Dies deckt sich mit dem Standpunkt, dass eine zu starke Regulierung des Mietwohnungsmarkts (die Fehlanreize für die Vermietung bzw. den Bau von Mietwohnungen schafft), zu einer Verzerrung zugunsten von Wohneigentum führen kann, was wiederum eine übermäßig hohe Hypothekenschuldung zur Folge haben kann. Außerdem

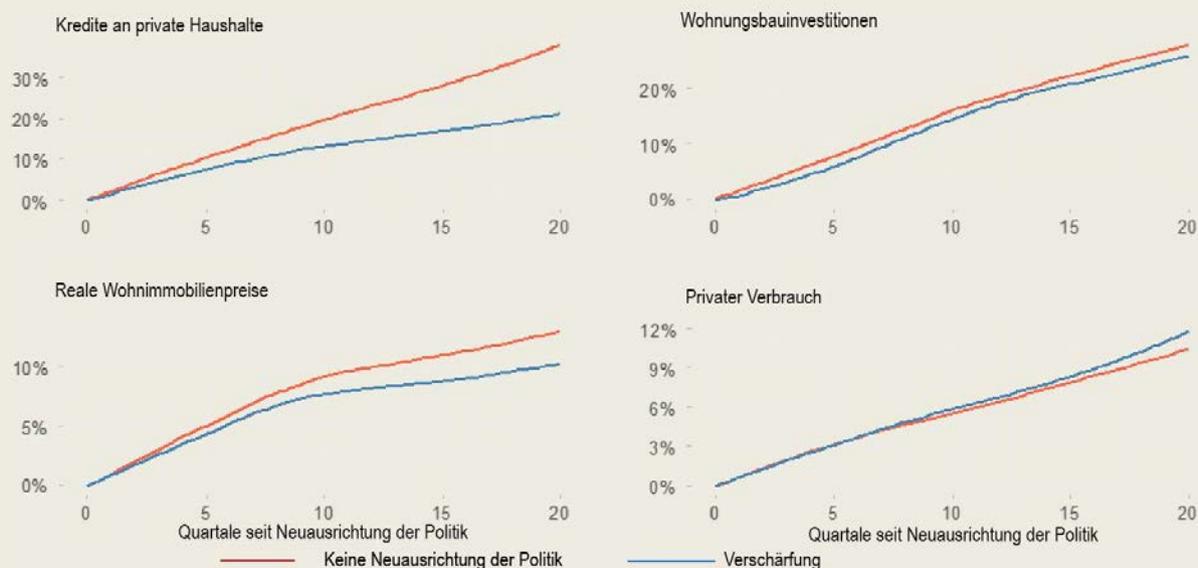
tragen sie durch die Verringerung des erwarteten Mietwerts von Wohnungen zu einer geringeren Reagibilität des Angebots bei und erhöhen damit das Risiko von Boom-Bust-Zyklen an den Wohnimmobilienmärkten.

Zusammenhänge zwischen Politikmaßnahmen und Ex-post-Resilienz

Gepoolte Regressionen zeigen, dass Messgrößen der Ex-post-Resilienz und Indikatoren des Wohnimmobilienzyklus mit makroprudenziellen und wohnungspolitischen Indikatoren zusammenhängen:

- Niedrigere Beleihungsgrenzen sind mit kürzeren Boomphasen und schwächeren Konjunkturabschwüngen, aber auch mit einer schleppenderen Erholung verbunden.
- Auch höhere Eigenkapitalanforderungen sind mit flacheren Zyklen assoziiert. Sie scheinen im Gegensatz zu restriktiven Beleihungsgrenzen allerdings mit einer rascheren Erholung einherzugehen.
- Strengere mietrechtliche Bestimmungen sind mit kürzeren und weniger starken Boomphasen, aber auch mit weniger starken Abschwüngen verbunden, was darauf hindeuten könnte, dass sie durch den Schutz, den sie bieten, bis zu einem gewissen Grad für eine Glättung sorgen.
- Auch eine höhere Besteuerung von Immobilien ist mit flacheren Konjunkturzyklen assoziiert, was ebenfalls auf einen glättenden Effekt schließen lässt.

Abbildung 3.7. Niedrigere Beleihungsgrenzen verlangsamen in der Regel den Anstieg der Wohnimmobilienpreise und das Kreditwachstum



Anmerkung: Die Teilnahmegruppe umfasst Phasen, in denen Länder die Beleihungsgrenzen zum Zeitpunkt 0 senkten. Die Kontrollgruppe umfasst Phasen, in denen Länder keine solche Maßnahme ergriffen, die übrigen Bedingungen aber vergleichbar waren. Die Teilnahmegruppe wurde mithilfe von Propensity-Matching-Verfahren bestimmt. Dazu wurde ein Probit-Modell mit realen und finanziellen Variablen als Kovariaten verwendet. Die Linien zeigen den Durchschnitt der jeweiligen Gruppe an.
Quelle: Cournède, Sakha und Ziemann (2019_[11]).

Einige Studien beleuchten den kausalen Zusammenhang zwischen einer Neuausrichtung der Politik und realen, finanziellen und wohnraumbezogenen Variablen. Die Auswirkungen einer Politikänderung auf reale, finanzielle und wohnraumbezogene Variablen wurde mithilfe von Propensity-Score-Matching-Verfahren ermittelt, die es ermöglichen, Länder, in denen bestimmte Politikänderungen vorgenommen wurden, mit ähnlichen Ländern ohne derartige Politikänderungen zu vergleichen. Das Verfahren beruht auf dem Vergleich von zwei möglichst ähnlichen Phasen – einer mit Politikänderung (Teilnahmegruppe) und

einer ohne (Kontrollgruppe). Dadurch kann die Politikänderung als exogener Faktor betrachtet werden, sodass die bei den Ergebnissen beobachteten Unterschiede zwischen Teilnahme- und Kontrollgruppe auf die Politikveränderung zurückgeführt werden können.

Die empirischen Analysen lassen darauf schließen, dass niedrigere Beleihungsgrenzen die Kreditvergabe an private Haushalte dämpfen und den Anstieg der realen Wohnimmobilienpreise bremsen. Außerdem scheinen sie keine nennenswerten Auswirkungen auf den privaten Verbrauch oder die gesamtwirtschaftliche Produktion zu haben. Diese beiden Befunde deuten darauf hin, dass Beleihungsgrenzen stabilisierend wirken, ohne mit bedeutenden makroökonomischen Kosten einherzugehen.

Auch die Immobilienbesteuerung kann Auswirkungen auf die Dynamik des Wohnimmobilienmarkts haben

Die verschiedenen steuerlichen Instrumente haben unterschiedliche Auswirkungen auf die Wohnimmobilienmärkte. Stempelgebühren beispielsweise können den Anstieg der Wohnimmobilienpreise verlangsamen, da dadurch die erwarteten Erträge spekulativer Immobilienkäufe sinken. Höhere Stempelgebühren verringern folglich das Transaktionsvolumen, erhöhen aber auch die Transaktionskosten beim Kauf von Wohnimmobilien und können zu einem Lock-in-Effekt führen, der eine Reallokation am Arbeitsmarkt erschwert (Kapitel 6). Im Gegensatz dazu sind laufende Immobiliensteuern im Hinblick auf das zyklische Verhalten der Wohnimmobilienmärkte und die ökonomische Resilienz weitgehend neutral. Ihr Haupteffekt besteht in einer Verkleinerung des Wohnimmobilienmarktes, da Wohnraum dadurch teurer wird. Daher ist es wichtig, anhand des effektiven Grenzsteuersatzes auf selbstgenutztes Wohneigentum und Mietwohnungen den kombinierten Effekt aller steuerlichen Instrumente und nicht den Effekt einzelner Instrumente zu messen (Abbildung 3.6).

Der effektive Grenzsteuersatz ergibt sich aus der Differenz zwischen der Vor- und der Nachsteuerrendite einer Grenzinvestition, geteilt durch die Kapitalkosten dieser Investition, wobei die reale Rendite nach Steuern die Mindestrendite ist, die nötig ist, damit sich die Investition lohnt (OECD, 2018^[11]). Die (anhand des effektiven Grenzsteuersatzes gemessene) Immobilienbesteuerung führt in der Regel zu einer Glättung der Konjunkturzyklen: Ein höherer effektiver Grenzsteuersatz ist mit weniger starken Konjunkturabschwüngen verbunden (Kasten 3.1).

Die Reagibilität des Angebots hat auch Auswirkungen auf die wirtschaftliche Resilienz

Politikmaßnahmen wie mietrechtliche Bestimmungen und Flächennutzungsvorschriften, die Auswirkungen auf die Dynamik der Wohnimmobilienzyklen haben, beeinflussen, wie stark das Wohnraumangebot auf Veränderungen der Nachfrage reagiert. In Ländern, in denen das Wohnungsangebot stärker auf die Nachfrage reagiert, ist der Wohnungsbausektor durch eine höhere Volatilität gekennzeichnet (Cavalleri, Courède und Özsögüt, 2019^[8]).

Literaturverzeichnis

- Barcelona, W., N. Converse und A. Wong (2020), „US Housing as a Global Safe Asset: Evidence from China Shocks“, Präsentation beim BoE-BdF-IMF-OECD-Workshop „International Capital Flows and Financial Policies“, 20. Oktober, https://www.banque-france.fr/sites/default/files/session1_c_presentation_converse.pdf. [3]
- Brys, B. et al. (erscheint demnächst), *Effective Taxation of Residential Property*, erscheint demnächst. [9]

- Caldera, A. und Å. Johansson (2013), „The price responsiveness of housing supply in OECD countries“, *Journal of Housing Economics*, Vol. 22/3, S. 231–249, <http://dx.doi.org/10.1016/J.JHE.2013.05.002>. [7]
- Cavalleri, M., B. Cournède und E. Özsögüt (2019), „How responsive are housing markets in the OECD? National level estimates“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1589, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/4777e29a-en>. [8]
- Cournède, B., F. De Pace und V. Ziemann (2020), „The Future of Housing: Policy Scenarios“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1624, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0adf02cb-en>. [10]
- Cournède, B., S. Sakha und V. Ziemann (2019), „Empirical links between housing markets and economic resilience“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1562, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/aa029083-en>. [1]
- Harding, D. und A. Pagan (2002), „Dissecting the cycle: a methodological investigation“, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 49/2, S. 365–381, [http://dx.doi.org/10.1016/S0304-3932\(01\)00108-8](http://dx.doi.org/10.1016/S0304-3932(01)00108-8). [4]
- Hermansen, M. und O. Röhn (2017), „Economic resilience: The usefulness of early warning indicators in OECD countries“, *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2016/1, S. 9–35, https://doi.org/10.1787/eco_studies-2016-5jq2ppjrd6r3. [2]
- Kohl, S. (2020), „Too much mortgage debt? The effect of housing financialization on housing supply and residential capital formation“, *Socio-Economic Review*, 30. September, <http://dx.doi.org/10.1093/ser/mwaa030>. [6]
- OECD (2020), „Housing Amid COVID-19: Policy Responses and Challenges“, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 22. Juli, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cfdc08a8-en>. [5]
- OECD (2018), *Taxation of Household Savings*, OECD Tax Policy Studies, No. 25, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264289536-en>. [11]

Anmerkungen

¹ Dieses Kapitel erörtert politikrelevante Erkenntnisse über die Auswirkungen des Wohnimmobiliensektors auf die wirtschaftliche Stabilität. Es stützt sich auf zwei Hintergrundpapiere, die auch detaillierte Literaturangaben enthalten (Cournède, Sakha und Ziemann, 2019^[43]; Cavalleri, Cournède und Ziemann, 2019^[21]).

4 Die Effizienz des Wohnungsmarkts steigern

Die Fähigkeit einer Volkswirtschaft, das Wohnungsangebot mit der Wohnungsnachfrage in Einklang zu bringen, ist entscheidend, um übertriebene Preis- und Mietsteigerungen zu verhindern, die makroökonomische Stabilität zu sichern und die Wohnmobilität zu fördern. Dieses Kapitel befasst sich mit den grundlegenden Bestimmungsfaktoren von Wohnungsangebot und -nachfrage, um zu untersuchen, welche Bedeutung wohnungspolitischen Maßnahmen bei der Sicherung von bezahlbarem Wohnraum zukommt. Simulationen veranschaulichen die Vorteile, mit denen zu rechnen ist, wenn die Regulierung des Mietwohnungsmarkts, die Immobilienbesteuerung und die Entscheidungsstrukturen im Bereich der Flächennutzungspolitik an der jeweiligen Best Practice ausgerichtet werden. Das Kapitel schließt mit einer Erörterung der möglichen Risiken und Chancen, die die aktuelle – durch die Coronakrise beschleunigte – Entwicklung hin zu Smart Cities, Zersiedelung und Dekarbonisierung im Hinblick auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum mit sich bringt.

Wichtigste Erkenntnisse

In vielen OECD-Ländern sind die Wohnimmobilienpreise in den letzten Jahrzehnten rascher gestiegen als die Einkommen. Dadurch wurde Wohnraum immer weniger erschwinglich. Zudem erfordern die vereinbarten Klimaziele, dass die Treibhausgasemissionen des Gebäudesektors gesenkt werden. Daher müssen Wohngebäude heute anders gebaut, beheizt, gekühlt und mit Strom versorgt werden als bislang. Gleichzeitig führen der digitale Wandel und insbesondere die neuen Plattformen für kurzzeitige Wohnungsvermietungen zu Veränderungen in der Nutzung des Wohnungsbestands. Diese verschiedenen Trends werfen Fragen für die Zukunft des Wohnens auf.

Es gibt Möglichkeiten zur Reform der Wohnungspolitik, die den Wohnungsmarkt effizienter machen können:

- Die Abschaffung von Steuererleichterungen für Hypothekenzinsen würde Wohneigentum im Vergleich zu anderen Optionen weniger attraktiv machen und somit den Preissteigerungsdruck verringern: Bei Wegfall dieser steuerlichen Vergünstigungen könnten sich die durchschnittlichen Wohnimmobilienpreise in mehreren Ländern in einem Umfang verringern, der dem durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommen von mehr als zwei Jahren entspräche.
- Würden die Entscheidungen im Bereich der Flächennutzung stärker dezentralisiert und Zuständigkeitsüberschneidungen vermieden, könnte das Wohnungsangebot elastischer auf die Wohnungsnachfrage reagieren. Dadurch könnten sich die durchschnittlichen Wohnimmobilienpreise in einigen Ländern um eine Summe verringern, die dem durchschnittlichen verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte von mehr als einem halben Jahr entspräche.
- Eine Lockerung der mietrechtlichen Bestimmungen in Gegenden mit flexiblen Flächennutzungsvorschriften würde Anreize für Wohnungsbauinvestitionen schaffen, das Angebot erhöhen und den Anstieg der Wohnimmobilienpreise im Verhältnis zu den Einkommen bremsen.

Die erforderliche tiefgreifende energetische Sanierung des Wohnungsbestands dürfte mit erheblichen zusätzlichen Kosten verbunden sein. Es ist wichtig, dass die politischen Rahmenbedingungen flexible Angebotsanpassungen ermöglichen, damit diese Kosten nicht noch höher werden.

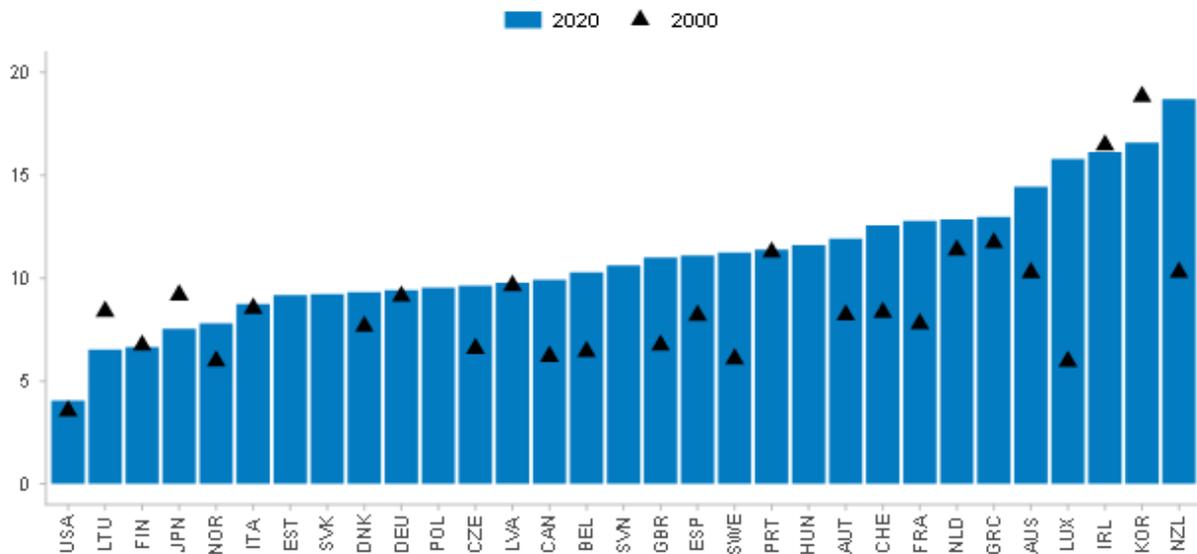
Bezahlbaren Wohnraum sichern

Steigende Wohnungspreise schaffen sozioökonomische Herausforderungen

In vielen Ländern sind die Wohnimmobilienpreise in den vergangenen zwanzig Jahren rascher gestiegen als die Einkommen (Abbildung 4.1). Dies kontrastiert mit den Entwicklungen der Vergangenheit: In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts waren die Preise für Wohnraum in vielen europäischen Ländern zwar schneller gestiegen als die Einkommen, in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts deckte sich ihr Anstieg jedoch weitgehend mit dem Wachstum der realen Baukosten bzw. lag teilweise sogar darunter. Wegen der massiven Zerstörung von Wohnraum während des 2. Weltkriegs und der steigenden Nachfrage durch die geburtenstarken Jahrgänge begannen die realen Wohnungspreise in der Nachkriegszeit wieder zu klettern. Ab Mitte der 1980er Jahre wurde – außer in Japan und Deutschland, wo kein demografischer Druck bestand – dann eine drastische Beschleunigung des Anstiegs der Wohnimmobilienpreise verzeichnet. Das historisch tiefe Niveau der realen Zinsen federt den Effekt dieser Entwicklung auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum ab, in den meisten Ländern allerdings nur teilweise (Kapitel 1 und 2).

Abbildung 4.1. Das Preis-Einkommen-Verhältnis ist in den meisten Ländern gestiegen

Zahl der kumulierten verfügbaren Haushaltsjahreseinkommen, die durchschnittlich zum Erwerb einer 100m²-Wohnung erforderlich sind



Anmerkung: Die Einheitswohnungsgröße von 100 m² wurde gewählt, um den Ländervergleich zu erleichtern.

Quelle: Bricongne, Turrini und Pontuch (2019^[1]) sowie OECD-Berechnungen.

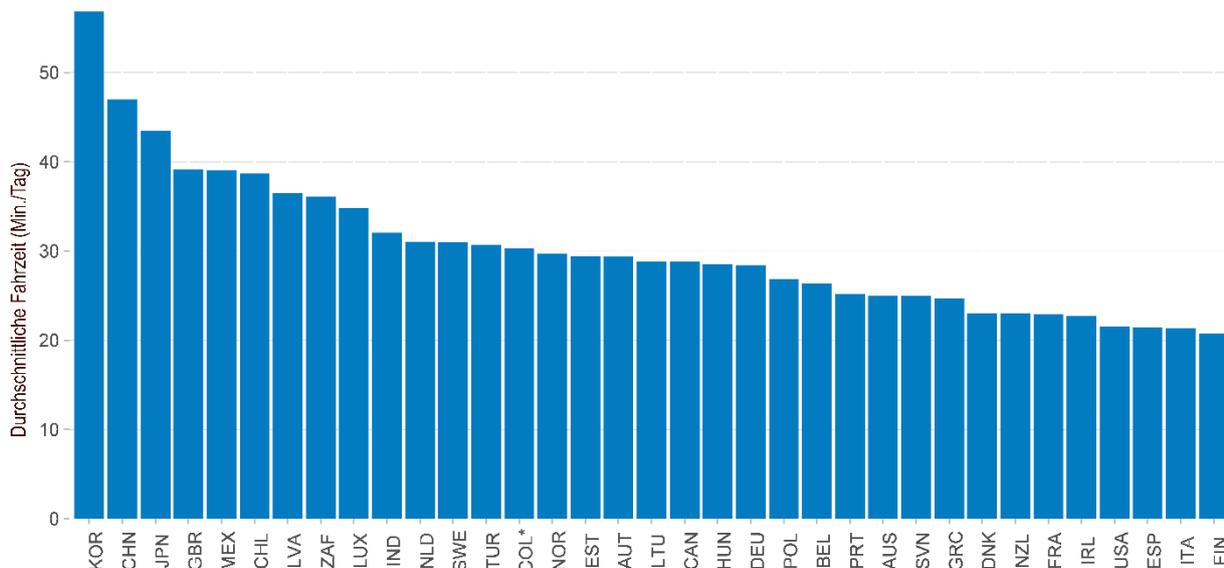
StatLink  <https://stat.link/wt4ulp>

Hinter den durchschnittlichen Wohnungspreisen können sich erhebliche regionale Unterschiede verbergen. Abbildung 1.6 veranschaulicht, wie sehr die Wohnungspreise innerhalb einzelner Länder abweichen können. Eine neuere Studie zeigt verschiedene natürliche und menschengemachte Hindernisse für die Bautätigkeit auf (Bétin und Ziemann, 2019^[2]). In Gegenden mit starker Wohnungsnachfrage kommen diese Hindernisse deutlicher zum Tragen und treiben die Wohnimmobilienpreise in die Höhe. Solche unterschiedlichen Preiseffekte sind auch innerhalb einzelner Regionen festzustellen, z. B. zwischen stark nachgefragten innerstädtischen Lagen und Orten im weiteren Einzugsgebiet der betreffenden Städte. Diese Unterschiede können Gräben entstehen lassen: auf der einen Seite jene, die sich Wohnraum nahe der Zentren des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Geschehens leisten können – auf der anderen die, für die solcher Wohnraum unerschwinglich ist. Eine solche Wohnsegregation hat schwere Folgen für die heutigen und die künftigen Generationen, da sie zu Chancenungleichheit führt und die intergenerationelle Mobilität schmälert.

Eine Möglichkeit, den Grad dieser Segregation zu messen, ist der Vergleich der täglichen Fahrzeit der privilegierteren Bevölkerungsgruppen, die sich Wohnraum in der Nähe gut bezahlter Arbeitsplätze leisten können, mit der Fahrzeit der weniger Privilegierten, die einen weiten Weg auf sich nehmen müssen, um von ihrer Wohnung zum Arbeitsplatz zu gelangen. Das Problem bei diesem Vergleich ist, dass der Zusammenhang zwischen Fahrzeit und Segregation nichtlinear und vielschichtig sein dürfte. Geringe durchschnittliche Fahrzeiten können auch ein Zeichen großer sozialer Gräben sein, z. B. wenn Menschen, die in benachteiligten Wohngebieten leben, aufgrund unzureichender öffentlicher Verkehrsverbindungen oder soziodemografischer Hindernisse von vornherein keinen Zugang zu gut bezahlten Arbeitsplätzen haben. Dennoch drücken sich in den durchschnittlichen Fahrzeiten Ineffizienzen in der räumlichen Verteilung von Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage aus. Daher sind sie eine gute Messgröße dafür, wie schwierig es für viele Menschen – häufig aufgrund zu hoher Preise – ist, Wohnraum in der Nähe der

wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zentren zu finden. Abbildung 4.2 zeigt, dass die durchschnittlichen Fahrzeiten im Ländervergleich erheblich variieren – zwischen mehr als 50 Minuten täglich in Korea und weniger als 20 Minuten in Schweden.

Abbildung 4.2. Die durchschnittlichen Fahrzeiten variieren erheblich im Ländervergleich



Anmerkung: Durchschnittliche Fahrzeit zwischen Wohnung und Arbeitsplatz/Studienort (in Minuten pro Tag), Altersgruppe 15–64 Jahre, außer für Australien (Bevölkerung ab 15 Jahren), Litauen (Altersgruppe 20–64 Jahre) und China (Altersgruppe 15–74 Jahre). Bezugszeitraum der Daten:

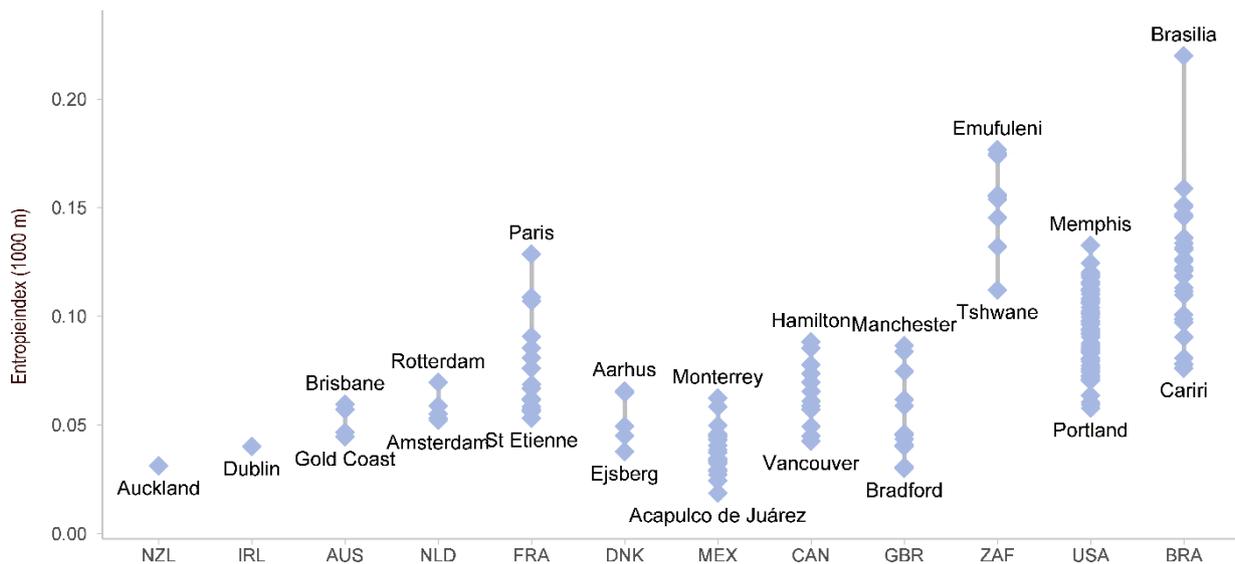
Australien: 2006; Belgien: 2013; China: 2008; Dänemark: 2001; Deutschland: 2012–2013; Estland: 2009–2010; Finnland: 2009–2010; Frankreich: 2009–2010; Griechenland: 2013; Indien: 1998–1999; Irland: 2005; Italien: 2013–2014; Japan: 2016; Kanada: 2015; Korea: 2014; Lettland: 2003; Litauen: 2003; Luxemburg: 2013; Mexiko: 2014; Neuseeland: 2009–2010; Niederlande: 2016; Norwegen: 2010–2011; Österreich: 2008–2009; Polen: 2013; Portugal: 1999; Schweden: 2010; Slowenien: 2000–2001; Spanien: 2009–2010; Südafrika: 2010; Türkei: 2014–2015; Ungarn: 2010; Vereinigtes Königreich: 2014–2015; Vereinigte Staaten: 2019.

Quelle: OECD Family Database und Casen (2017) für Chile.

StatLink  <https://stat.link/lzg358>

Eine direktere Methode zur Messung der Segregation ist der Blick auf die Konzentration der Einkommensgruppen. Dazu wird die Bevölkerung städtischer Räume nach Einkommensniveau aufgeschlüsselt. Auf der Grundlage hochaufgelöster Daten zu den Einkommen der privaten Haushalte in zwölf Ländern hat die OECD einen entropiebasierten Segregationsindikator entwickelt, der die räumliche Verteilung von Haushalten mit unterschiedlichem Einkommensniveau innerhalb städtischer Räume misst (OECD, 2018^[3]).¹ Ein hohes Maß an Entropie ist Zeichen einer starken Segregation. Eine geringe Entropie deutet auf eine gleichmäßigere Verteilung der verschiedenen Einkommensgruppen innerhalb der städtischen Gebiete und folglich auf eine geringere Segregation hin. Abbildung 4.3 veranschaulicht die Streuung der Entropiewerte für städtische Räume in zwölf Ländern. Die Ergebnisse zeigen, dass städtische Räume, in denen – vor allem in den Stadtzentren – eine starke Wohnungsnachfrage mit Angebotsengpässen zusammentrifft, ein hohes Maß an Segregation aufweisen (so z. B. Paris und Brasilia), während Städte, deren Entwicklung stärker in Richtung Zersiedlung als Verdichtung ging, durch eine geringere Segregation gekennzeichnet sind (wie etwa Auckland).

Abbildung 4.3. In vielen Metropolräumen ist eine starke soziale Segregation festzustellen



Anmerkung: Daten aus 2014 für die Vereinigten Staaten, 2013 für Dänemark und Neuseeland, 2011 für Brasilien, Kanada, Frankreich, Irland, Vereinigtes Königreich und Südafrika, 2010 für Australien, 2008 für die Niederlande und 2000 für Mexiko. Da für Brasilien, Neuseeland und Südafrika keine Werte gemäß der Definition der funktionalen städtischen Gebiete (FUA) der Europäischen Kommission und der OECD vorliegen, wurden für diese Länder die nationalen Definitionen städtischer Räume zugrunde gelegt.

Quelle: Divided Cities: Understanding Income Segregation in OECD Metropolitan Areas (OECD, 2018^[3]).

Stat <https://stat.link/6j8g21>

Die politischen Rahmenbedingungen wirken sich auf Wohnungsnachfrage und Wohnungsangebot aus

Wohnungsmärkte sind lokale Märkte. Daraus könnte eigentlich geschlossen werden, dass auf nationaler Ebene beschlossene Maßnahmen weniger geeignet sind, ihre Effizienz zu steigern. Allerdings entwickelt sich die Effizienz der Wohnungsmärkte offenbar im Einklang mit den nationalen Trends, da die regionalen Angebotselastizitäten positiv mit den nationalen Angebotselastizitäten korrelieren (Bétin und Ziemann, 2019^[2]). Dies deckt sich mit Befunden, denen zufolge nationale Maßnahmen durchaus Auswirkungen auf die Effizienz der Wohnungsmärkte haben. In diesem Kapitel wird der Effekt der Wohnungspolitik auf die Wohnimmobilienpreise anhand eines Stock-Flow-Modells untersucht. Dabei wird analysiert, wie Politikmaßnahmen den Zusammenhang zwischen Wohnungsnachfrage und Wohnungsangebot beeinflussen. Ausgehend davon werden dann mehrere Zukunftsszenarien aufgestellt.

Das empirische Rahmenkonzept der Szenarien stützt sich auf zwei neuere OECD-Studien, in denen Nachfrage- und Angebotselastizitäten für nationale und regionale Wohnungsmärkte in einer Gruppe von OECD-Ländern ermittelt wurden (Bétin und Ziemann, 2019^[2]; Cavalleri, Cournède und Özsögüt, 2019^[4]). In diesem Nachfrage-Angebot-Modell führen Veränderungen der demografischen Struktur, der Pro-Kopf-Einkommen oder der realen Zinsen zu Veränderungen der Wohnungsnachfrage, die wiederum Auswirkungen auf die Wohnimmobilienpreise haben. Das hat dann zur Folge, dass das Wohnungsangebot entsprechend den Preissignalen und den Baukosten angepasst wird. Die Einkommenselastizitäten der Wohnimmobilienpreise und die Preiselastizitäten des Wohnungsbaus bestimmen zusammen, in welchem Umfang sich eine Nachfrageänderung in den Preisen und der Bautätigkeit niederschlägt. Der Wohnungsbestand ist vom Werteverzehr abhängig, der für den Wohngebäudebestand geringer ist als für andere Kapitalformen und für Neubauten. Die daraus resultierenden Veränderungen des Wohnungskapitals schlagen sich dann wieder in den Wohnimmobilienpreisen nieder.

Die Bezahlbarkeit von Wohnraum ist somit von der Fähigkeit der Wohnungswirtschaft abhängig, den Nachfragedruck durch den Bau neuer Wohnungen und die Sanierung des Wohnungsbestands im Einklang mit neuen Qualitätsanforderungen aufzufangen. Politisch Verantwortliche sehen sich mit einem komplexen Wirkungsgeflecht verschiedener Bestimmungsfaktoren der Wohnungsnachfrage, institutioneller Rahmenbedingungen und wohnungspolitischer Maßnahmen konfrontiert. Es gibt effektiv reichlich Belege dafür, dass viele wohnungspolitische Maßnahmen deutliche Auswirkungen auf die Effizienz und Funktionsweise der Wohnungsmärkte haben. Beispielsweise hat sich gezeigt, dass eine Abschaffung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinszahlungen eine Verlangsamung des Wohnungspreisanstiegs, eine Verringerung des Wohnungsbestands, eine Zunahme des Wohneigentums, einen Rückgang der Hypothekenverschuldung sowie positive Wohlfahrtseffekte nach sich zieht (Sommer und Sullivan, 2018^[5]; Alpanda und Zubairy, 2016^[6]; U.S. Council of Economic Advisers, 2017^[7]). Neuere Studien bestätigen dies und zeigen, dass ein höherer effektiver Grenzsteuersatz auf Wohnimmobilien die Einkommenselastizität der Wohnungspreise verringert (Cavalleri, Cournède und Özsögüt, 2019^[4]). Eine Verringerung der einkommenssteuerlichen Vergünstigungen für den Kauf von Wohneigentum hat somit den Vorteil, die Auswirkungen eines Anstiegs der Nachfrage auf die Wohnungspreise zu mildern.

Eine weitere Möglichkeit, die Effizienz des Wohnungsmarkts zu steigern, sind Reformen der Flächennutzungs politik. In diesem Bereich bestehen große Unterschiede zwischen den OECD-Ländern (OECD, 2017^[8]). Eine starke Dezentralisierung der diesbezüglichen Entscheidungen ist zumeist mit strengeren Regelungen für die Siedlungsentwicklung assoziiert. Dies steht mit der Homevoter-Hypothese im Einklang, der zufolge Wohneigentümer*innen über ihr Wahlverhalten Druck auf die Lokalpolitiker*innen ausüben, den Wert ihrer Wohnungsbauinvestition zu schützen, indem sie die Erschließung von neuem Bauland begrenzen (Fischel, 2001^[9]; Gyourko und Molloy, 2015^[10]). Eine Koordinierung auf einer höheren Verwaltungsebene, z. B. auf Ebene der Metropolräume, fördert hingegen die städtische Verdichtung, indem sie die Zersiedelung und die Umwandlung von Grünland in Bauland begrenzt (Ahrend, Gamper und Schumann, 2014^[11]). Zuständigkeitsüberschneidungen sind demgegenüber mit strengeren Bestimmungen und Verzögerungen verbunden, da verschiedene Verwaltungsebenen gegen Bauprojekte votieren können und der politische Druck zunimmt (Gyourko, Saiz und Summers, 2008^[12]).

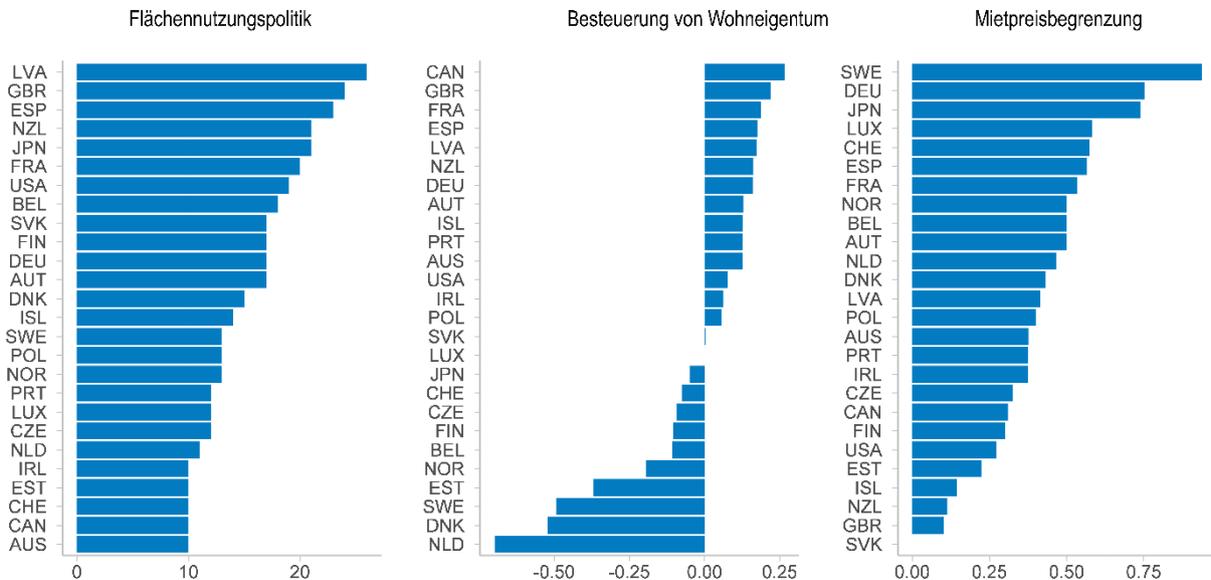
Wo die Flächennutzungsvorschriften den Bau neuer Wohnungen gestatten, kann eine strenge Regulierung des Mietwohnungsmarkts ihn behindern, indem sie die Anreize für Investitionen in Mietwohnungen verringert. Dies liegt daran, dass Mietpreisbegrenzungen die Mieteinnahmen schmälern und ein strenger Kündigungsschutz den Verkauf von vermieteten Eigentumswohnungen erschwert (Kholodilin und Kohl, 2020^[13]). Laut Schätzungen von Diamond, McQuade und Qian (2019^[14]) verringert die in San Francisco geltende Mietpreisbegrenzung das Wohnungsangebot um 15 Prozentpunkte. Cavalleri, Cournède und Özsögüt (2019^[4]) stellen fest, dass die Elastizität der Wohnungspreise im Fall strenger mietrechtlicher Bestimmungen wesentlich geringer ist. Auf lange Sicht behindern höhere Wohnimmobilienpreise und ein unzureichendes Angebot dann den Zugang zu Wohneigentum und lassen sowohl die Mieten als auch die Wohnimmobilienpreise steigen. Dies dürfte die kurzfristigen Vorteile, die Mietpreisbegrenzungen für einkommensschwache Mieter*innen bringen, wieder zunichtemachen. Eine Lockerung des Mieterschutzes ist jedoch mit dem Risiko häufigerer Zwangsräumungen verbunden, womit die Wahrscheinlichkeit ungünstiger Entwicklungen – einschließlich Wohnungslosigkeit – für Mieter*innen wächst (Kenna et al., 2016^[15]). In Ländern mit eher liberalen mietrechtlichen Bestimmungen, wie den Vereinigten Staaten und Kanada, kommt es deutlich häufiger zu Räumungsklagen und Räumungsbefehlen als in Ländern mit strengeren Regelungen (vgl. [Indicator HC3.3](#) in OECD (o. J.^[16])).

Die Wohnungspolitik unterscheidet sich stark im Ländervergleich

Die in diesem Kapitel vorgestellten Forschungsarbeiten beruhen auf neu entwickelten Indizes zu den Entscheidungsstrukturen der Flächennutzungs politik (Cavalleri, Cournède und Özsögüt, 2019^[4]) sowie zur Stärke der Mietpreisbegrenzung. Diese Indizes wurden ausgehend vom OECD-Fragebogen zu bezahlbarem Wohnraum und sozialem Wohnungsbau (2019) (OECD Questionnaire on Affordable and Social

Housing – QuASH) erstellt. Der Indikator zur Flächennutzungspolitik beurteilt die Verteilung der Zuständigkeiten für Flächennutzungsentscheidungen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen. Höhere Werte stehen für stärkere Überschneidungen (wenn verschiedene Ebenen ähnliche Zuständigkeiten haben) und/oder eine stärkere Fragmentierung (wenn die Entscheidungsbefugnisse auf verschiedene Kommunen oder Bezirke verteilt sind, anstatt auf Metropolebene integriert zu sein). Der Index der Mietpreisbegrenzung misst die Stärke der geltenden Beschränkungen der Miethöhe bei Neuvermietungen, für Mieterhöhungen und für die Überwälzung von Kosten (z. B. von Renovierungsarbeiten) auf die Mieter*innen. Abbildung 4.4 stellt diese Indikatoren für die 27 Länder dar, für die entsprechende Werte vorliegen.

Abbildung 4.4. Ausgewählte Indikatoren der Wohnungspolitik



Anmerkung: Die Skala des Indikators der Flächennutzungspolitik reicht von 0 bis 30 (von der geringsten bis zur stärksten Überschneidung/Fragmentierung der Entscheidungsbefugnisse) entsprechend den Antworten auf den OECD Questionnaire on Affordable and Social Housing von 2019. Die „Besteuerung von Wohneigentum“ wird am effektiven Grenzsteuersatz für selbstgenutzte, kreditfinanzierte Wohnungsbauinvestitionen gemessen. Dieser Indikator beruht auf der 2019 vorgenommenen vorläufigen Aktualisierung von OECD (2018^[17]), *Taxation of Household Savings*. Die endgültige Fassung wird veröffentlicht unter: Brys et al. (erscheint demnächst^[18]). Die Skala des Index der Mietpreisbegrenzung reicht von 0 (keine Beschränkungen) bis 1 (alle Arten von Beschränkungen) entsprechend den Antworten auf den OECD Questionnaire on Affordable and Social Housing von 2019. Dabei wurde ein Backcasting anhand des Rental Market Index (ReMain) des DIW durchgeführt (<https://www.remain-data.org/>).

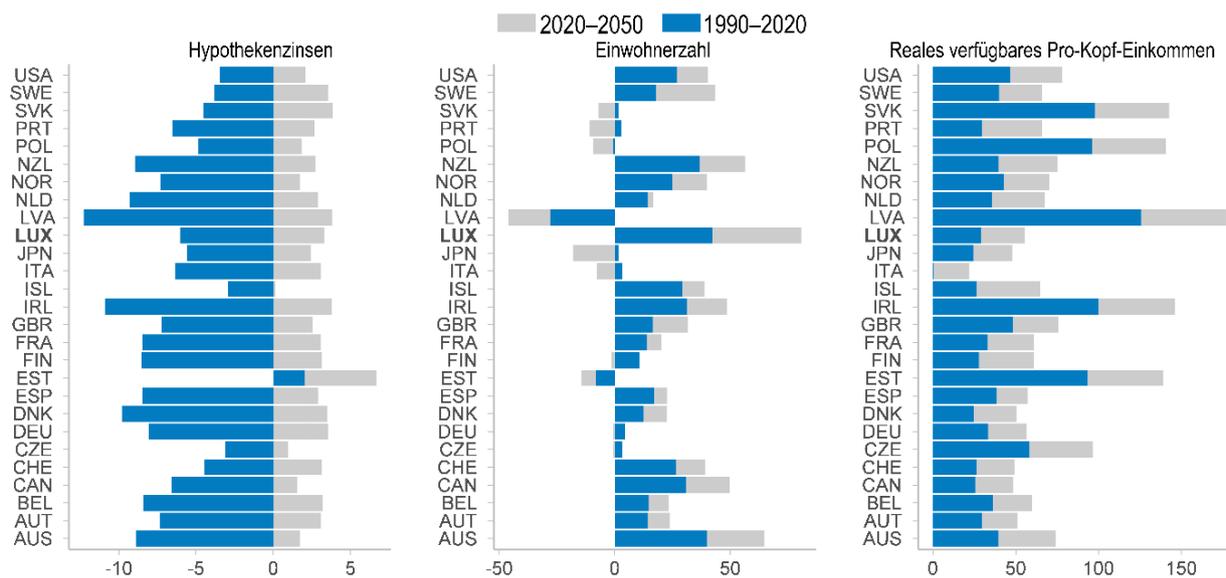
Quelle: OECD-Berechnungen.

StatLink  <https://stat.link/epsnzm>

Die Wohnungsnachfrage wird in den meisten Ländern weiter deutlich steigen

Aus den langfristigen Wirtschaftsprojektionen der OECD können wesentliche Bestimmungsfaktoren der Wohnungsnachfrage wie Hypothekenzinsen, Bevölkerungsdynamik und reale verfügbare Einkommen abgeleitet werden. Abbildung 4.5 zeigt deren vergangene und erwartete künftige Entwicklung. Diese Faktoren gelten in dem Modell, mit dem die Projektionen für die Wohnungsbauinvestitionen und die Wohnimmobilienpreise erstellt werden, als exogen (wegen einer vollständigen Präsentation des Modells, vgl. (Cournède, De Pace und Ziemann, 2020^[19])). Das Modell wird anhand von Beobachtungen der Wohnimmobilienpreise, der Wohnungsbauinvestitionen, des Wohnungsbestands, exogener Variablen und Politikmaßnahmen im Betrachtungszeitraum 1990–2018 kalibriert.

Abbildung 4.5. Bestimmungsfaktoren der Wohnungsnachfrage, vergangene und projizierte künftige Entwicklung

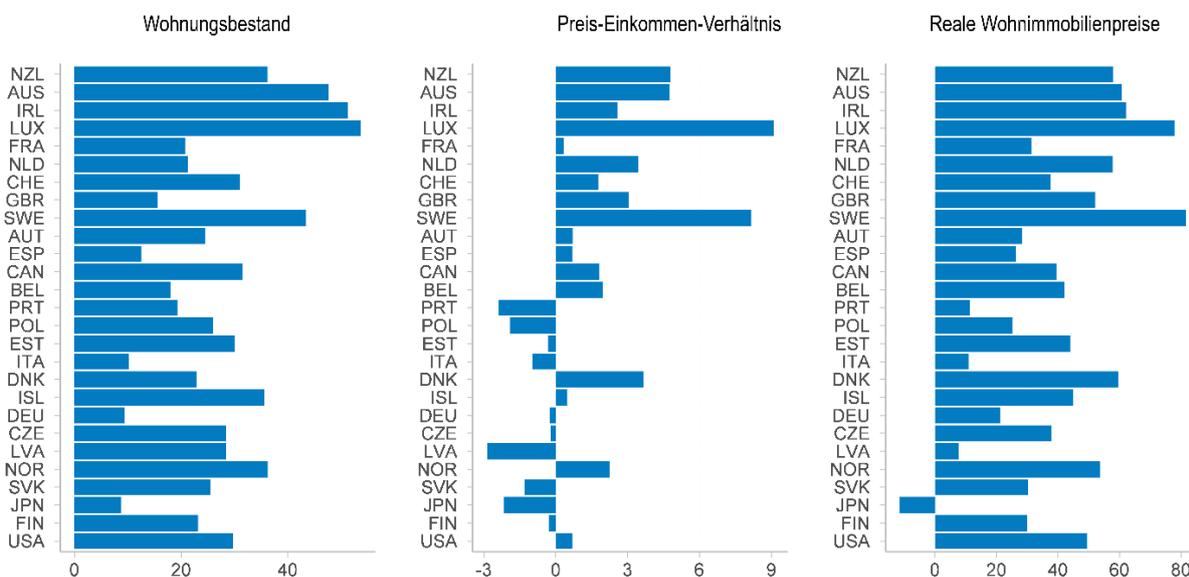


Anmerkung: Die Balken entsprechen der Veränderung in Prozentpunkten während der beiden Zeiträume.
Quelle: OECD-Berechnungen.

StatLink <https://stat.link/qs3fcn>

Abbildung 4.6. Entwicklung des Wohnungsbestands, der Wohnungspreise und des Preis-Einkommen-Verhältnisses im Basisszenario

Veränderung zwischen 2020 und 2050



Anmerkung: Veränderung in Prozentpunkten für „Wohnungsbestand“ und „reale Wohnimmobilienpreise“; Zahl der kumulierten verfügbaren Haushaltsjahreseinkommen, die durchschnittlich zum Erwerb einer 100m²-Wohnung erforderlich sind, für „Preis-Einkommen-Verhältnis“. Die Länder sind nach dem Preis-Einkommen-Verhältnis im Jahr 2017 in absteigender Reihenfolge vom höchsten Wert (Neuseeland) bis zum niedrigsten (Vereinigte Staaten) angeordnet; nach Bricongne, Turrini und Pontuch (2019^[1]) (Abbildung 4.1). Die Projektionen für Wohnungsbestand und reale Wohnimmobilienpreise wurden durch Iteration der Gleichungen (1)–(3) ermittelt, die exogenen Variablen (Einkommen, Einwohnerzahl, Zinsen, Baukosten) sind langfristigen OECD-Projektionen entnommen (z. B. Guillemette (2019^[20])).
Quelle: OECD-Berechnungen.

StatLink <https://stat.link/j7gi6e>

Die Projektionen werden durch Iteration der Gleichungen für Wohnungspreise, Wohnungsbauinvestitionen und Wohnungsbestand erstellt (Cavalleri, Courmède und Özsöğüt, 2019^[4]). Im Basisszenario, das von gleichbleibenden politischen Rahmenbedingungen im Verlauf des Projektionszeitraums ausgeht, kommt es in Luxemburg und Schweden zu einem starken Anstieg der Wohnimmobilienpreise im Verhältnis zu den Einkommen. Ein solcher Anstieg wird auch in Australien, Neuseeland, Dänemark, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich verzeichnet, dort fällt er allerdings geringer aus (Abbildung 4.6). In Schweden, Dänemark und den Niederlanden ist der effektive Grenzsteuersatz auf Wohnimmobilienvermögen (Abbildung 4.4) am niedrigsten, wodurch sich die Einkommenselastizität der Wohnungspreise erhöht. Im Vereinigten Königreich und Neuseeland verringern Flächennutzungsbestimmungen die Angebotselastizität und schwächen so die Reaktionskette, über die höhere Preise über mehr Bautätigkeit wieder zu einer verhalteneren Preisentwicklung führen. Australien, Luxemburg und Schweden sind die Länder, in denen im Projektionszeitraum das dynamischste Bevölkerungswachstum erwartet wird (Abbildung 4.5). In mehreren anderen Ländern wie Lettland, Portugal, Polen, Japan oder Italien dürfte der Preissteigerungsdruck hingegen abnehmen, hauptsächlich aufgrund einer schrumpfenden Bevölkerung.

Aus der Wohnungspolitik anderer Länder lernen

Das obige Modell ist hilfreich, um den Effekt von Politikreformen auf die Wohnungsbautätigkeit und die Wohnimmobilienpreise zu messen. Es ermöglicht die Erstellung alternativer Szenarien, die auf der Annahme basieren, dass die Politikverantwortlichen Reformen durchführen, um die Rahmenbedingungen in ihrem Land an der internationalen Best Practice für effiziente Wohnungsmärkte auszurichten. In Bezug auf Flächennutzung und Mietpreisbegrenzung bedeutet dies, dass die Länder die drittflexibelsten Regelungen übernehmen. Im Steuerszenario wird unterstellt, dass die Länder die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten für Hypothekenzinsen abschaffen, die der Hauptgrund für die im Ländervergleich unterschiedliche Grenzsteuerbelastung von Wohnimmobilien sind. Der effektive Grenzsteuersatz auf Wohnimmobilien würde im Fall einer solchen Änderung in allen Ländern positiv, in denen er aktuell negativ ist. In Kasten 4.1 sind erfolgreiche Beispiele solcher Reformen beschrieben.

Abbildung 4.7 veranschaulicht den geschätzten Effekt einer Ausrichtung an der Best Practice auf das Preis-Einkommen-Verhältnis bis 2050. Die deutlichsten Verbesserungen werden demnach in den Niederlanden und Schweden in den Szenarien mit Abschaffung der Steuervergünstigungen für Hypothekenzinsen erzielt. Dadurch verringern sich die Wohnungspreise, da sie weniger stark auf Einkommensveränderungen reagieren. Im Szenario für Schweden verringert sich die Zahl der kumulierten Haushaltsjahreseinkommen, die durchschnittlich zum Erwerb einer 100m²-Wohnung erforderlich sind, um mehr als sechs. Dies hat erhebliche positive Auswirkungen auf die Teilhabe: Der prozentuale Anteil der Bevölkerung, dessen verfügbares Einkommen im Jahr 2050 mehr als einem Fünftel des Durchschnittspreises einer 100m²-Wohnung entspricht, steigt nach Abschaffung der Steuererleichterung auf 55 % (im Vergleich zu 20 % im Szenario mit gleichbleibender Politik). Auf kurze Sicht wird der Erwerb von Wohneigentum durch die Abschaffung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinsen für Haushalte der Mittelschicht aufgrund der direkten Auswirkungen auf ihre finanziellen Möglichkeiten schwieriger. Infolge der in den Simulationen dargestellten Mechanismen lässt dieser Effekt jedoch im Zeitverlauf nach und kehrt sich dann um, weil die Wohnimmobilienpreise niedriger werden, als sie ohne die Politikänderung wären, vor allem in Ländern mit rigiderem Wohnungsangebot.

Kasten 4.1. Beispiele erfolgreicher wohnungspolitischer Reformen

Deregulierung der Mietwohnungsmärkte (Finnland)

In Finnland wurde Anfang der 1990er Jahre mit der Deregulierung der Mieten begonnen. Dies war eine Reaktion auf die schwere Wirtschaftskrise dieser Zeit: Die Liberalisierung der stark regulierten Finanzmärkte hatte zu erheblichen Kapitalzuflüssen und einer Zunahme der Hypothekenfinanzierung geführt. Dadurch war es Anfang der 1990er Jahre zu einer Immobilienpreisblase, einer Bankenkrise und einer

schweren Depression gekommen (vgl. auch Vartia, 2006). Die Regierung antwortete darauf u. a., indem sie 1991 die Mietpreisbegrenzung abschaffte. Dadurch entstand ein liberalisierter Markt, auf dem keine Beschränkungen für die Mietfestsetzung bei Neuvermietungen und für Mieterhöhungen mehr galten. Bei langfristigen Mietverhältnissen wird die Miete üblicherweise einmal jährlich angepasst. Der Umfang der Mieterhöhung muss im Mietvertrag geregelt sein, zumeist gilt dabei der Lebenshaltungskostenindex als Maßstab. Hinter dieser Reform stand das Bestreben, Anreize zur Erhöhung des Mietwohnungsangebots in Reaktion auf die Wirtschafts- und Wohnungsmarktkrise zu schaffen. Parallel zur Lockerung der Regulierung des Mietwohnungsmarkts wurden erhebliche Wohnungsbeihilfen für sozialschwache Haushalte eingeführt. Finnland ist das OECD-Land mit den zweithöchsten Ausgaben für Wohnungsbeihilfen. Bei 10 % des gesamten Wohnungsbestands handelt es sich zudem um Sozialwohnungen.

Quelle: De Boer und Bitetti (2014^[21]).

Straffung der Strukturen der Flächennutzungspolitik (Israel)

Die große Neuausrichtung der Mechanismen der israelischen Flächennutzungspolitik ist ein erstklassiges Beispiel dafür, wie das Wohnungsangebot durch eine Lockerung der Regulierung erhöht werden kann. Stark steigende Einwohnerzahlen und ein unzureichendes Wohnungsangebot ließen in Israel die Wohnimmobilienpreise in die Höhe schnellen und lösten eine schwere Wohnungskrise aus. Dies veranlasste die israelische Regierung dazu, eine Reihe von Reformen zu verabschieden, mit denen die Verfahren für Bebauungsentscheidungen gestrafft und Hindernisse für den Wohnungsbau beseitigt wurden. Dazu wurde ein Wohnungsbauausschuss geschaffen, der die Aufsicht über sämtliche Wohnungsbaubehörden führt und deren Tätigkeit zentral steuert. Dies ermöglichte eine reibungslosere Kooperation und Koordination zwischen den zuständigen staatlichen Stellen. Dadurch konnten die durchschnittlichen Planungs- und Bauzeiten erheblich verkürzt werden. Die Regierung führte zudem starke Steueranreize für die Verdichtung und Sanierung bereits bebauter Gebiete ein.

Quelle: OECD (2017^[22]; 2018^[23]).

Abschaffung der Steuererleichterungen für Hypothekenkredite (Niederlande)

2010 erreichte die Verschuldung der privaten Haushalte in den Niederlanden mit 128,5 % des BIP ein Allzeithoch. Hauptgrund war die rasche Expansion der Hypothekenkredite. Eine solche Situation ist riskant sowohl für die Kreditnehmer als auch für die Kreditgeber, da sie die Anfälligkeit der Volkswirtschaft und vor allem verschuldeter Haushalte gegenüber negativen Schocks erhöht. 2013 wurden Strukturreformen eingeführt, um die an den Wohnungsmarkt geknüpfte private Verschuldung aus mikro- und makroökonomischer Sicht zu senken und gleichzeitig das Vertrauen in den Wohnungsmarkt zu festigen (Stabilitätsprogramm der Niederlande, Aktualisierung von April 2012). Dabei wurde die steuerliche Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinsen auf Hypotheken beschränkt, die über eine Laufzeit von 30 Jahren vollständig getilgt werden. 2014 leitete die niederländische Regierung einen weiteren Reformschritt ein, mit dem die maximale Abzugsfähigkeit, die zu diesem Zeitpunkt noch bei 52 % lag, bis 2040 um 0,5 Prozentpunkte jährlich abgesenkt werden sollte. Dadurch sollte die private Verschuldung verringert und die Funktionsweise des Wohnungsmarkts verbessert werden (Stabilitätsprogramm der Niederlande, April 2013). 2017 beschloss eine neue Koalitionsregierung dann, diesen Prozess zu beschleunigen und den Satz ab 2020 um 3 Prozentpunkte jährlich von 49 % auf 37 % im Jahr 2023 zu reduzieren.

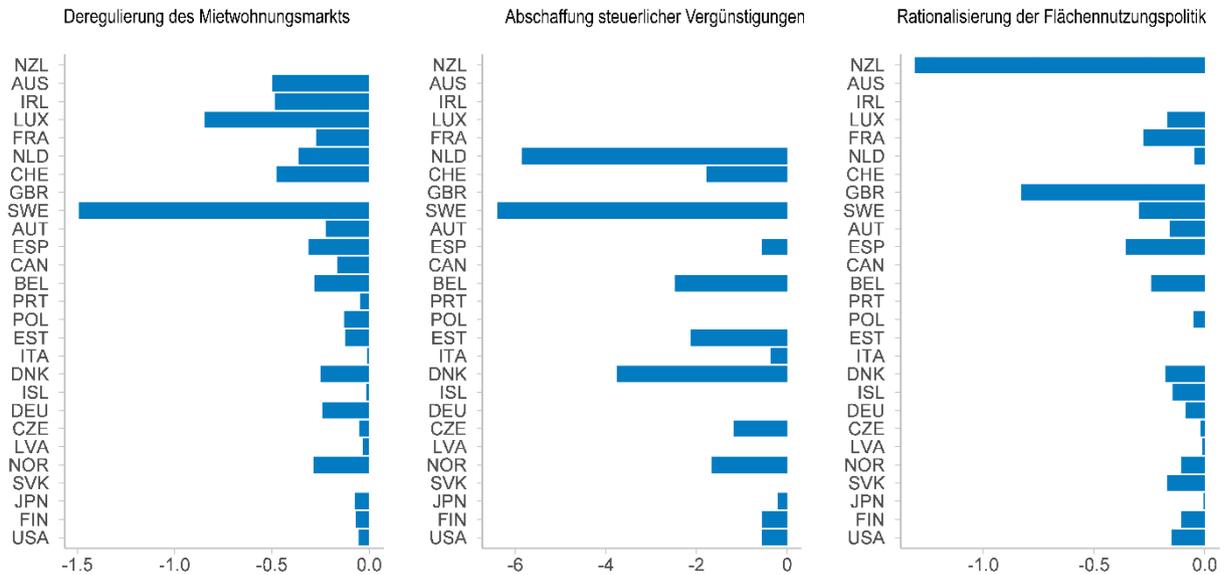
Quelle: OECD (2018^[24]; 2019^[25]); „Vertrauen in die Zukunft“ Koalitionsvertrag 2017–2021.

Die Simulationen zeigen auch, dass es für die langfristige Entwicklung der realen Wohnimmobilienpreise von Vorteil ist, die Mietpreisbegrenzungen zu lockern. Solche Lockerungen hätten für die schwedischen Haushalte auch die positivsten Effekte auf das Preis-Einkommen-Verhältnis: Zum Kauf einer 100m²-Wohnung wären dann durchschnittlich anderthalb Haushaltsjahreseinkommen weniger erforderlich. Wenn die

Mietpreisregulierung so flexibel würde wie in Neuseeland, würde der Wohnungsbau den Simulationen zufolge um mehr als 20 % expandieren. Dadurch würde der Wohnungsbestand bis 2050 um etwa 11 % wachsen. Ein größeres Wohnungsangebot würde dann zu niedrigeren Preisen führen, womit Wohnraum erschwinglicher würde.

Abbildung 4.7. Simulierter Effekt von Reformszenarien auf das Preis-Einkommen-Verhältnis bis 2050

Simulierte Veränderung im Zeitraum 2020–2050 der Zahl der kumulierten verfügbaren Haushaltsjahreseinkommen, die durchschnittlich zum Erwerb einer 100m²-Wohnung erforderlich sind



Anmerkung: Keine Balken bedeuten im Steuerszenario, dass es im betreffenden Land keine steuerlichen Vergünstigungen für Hypothekenzinsen gibt, und im Deregulierungs- und Flächennutzungsszenario, dass keine Reformen umgesetzt werden, weil die aktuellen Rahmenbedingungen bereits weniger restriktiv oder zumindest nicht restriktiver sind als im Benchmark-Land (Großbritannien, Schweden und Vereinigte Staaten im Deregulierungsszenario; Schweiz, Kanada und Irland im Flächennutzungsszenario). Die Länder sind nach dem gleichen Prinzip angeordnet wie in Abbildung 4.1, d. h. nach dem Preis-Einkommen-Verhältnis im Jahr 2017 in absteigender Reihenfolge vom höchsten Wert (Neuseeland) zum niedrigsten (Vereinigte Staaten); nach Bricongne, Turrini und Pontuch (2019_[1]). Die Einheitswohnungsgröße von 100m² wurde gewählt, um sicherzustellen, dass der Ländervergleich auf möglichst ähnlichen Wohnungen basiert. Idealerweise sollten noch andere Merkmale berücksichtigt werden (z. B. Energieeffizienz, Zahl der Badezimmer), entsprechende Daten liegen allerdings nicht vor.

Quelle: OECD-Berechnungen.

StatLink  <https://stat.link/eyluk5>

Strukturen der flächennutzungsbezogenen Entscheidungsfindung, die nachweislich ein flexibles Angebot fördern, scheinen ebenfalls sehr positive Effekte zu haben. In diesem Bereich besteht in Neuseeland das größte Potenzial, Wohnraum erschwinglicher zu machen: Würden die Entscheidungsbefugnisse für die Flächennutzung rationeller auf die verschiedenen staatlichen Ebenen verteilt, könnten Zuständigkeitsüberschneidungen vermieden werden. Außerdem könnte dadurch ein im Vergleich zu den nachgeordneten Ebenen hinreichend starker Einfluss der Metropolebene auf die Entscheidungen gewährleistet werden. In einem solchen Szenario würde sich der Anteil der Bevölkerung, dessen verfügbares Einkommen 2050 mindestens einem Fünftel des Durchschnittspreises einer 100m²-Wohnung entspricht, auf 13 % ansteigen (im Vergleich zu 11 % im Basisszenario). Im „Szenario mit rationalisierter Flächennutzungs-politik“ sind die Wohnungsbauinvestitionen in Neuseeland 2050 um mehr als 11 % höher als im Basis-szenario. Dies entspricht 7 % mehr Wohnungen.

Tiefgreifende gesellschaftliche, technologische und ökologische Veränderungen fördern

Durch die Coronapandemie bedingte strukturelle Verwerfungen verringern

Vor diesem Hintergrund können langfristige Anliegen einer effizienten Wohnungspolitik mit Maßnahmen in Konflikt geraten, die nach negativen Schocks wie der Coronapandemie zur Wirtschaftsstabilisierung erforderlich sind. Mehrere während der Pandemie ergriffene Maßnahmen, die wichtig waren, um Mieter*innen und Kreditnehmer*innen zu helfen und damit die wirtschaftliche Resilienz zu stärken, lassen auf mittlere Sicht schwierige Zielkonflikte entstehen (Abbildung 4.8). Werden Steuererleichterungen für Hypothekenkredite z. B. zu lange beibehalten, können sie sich in den Immobilienpreisen niederschlagen und so für Instabilität sorgen und Wohnraum schwerer bezahlbar machen. Mietpreisstoppes verringern die Rendite von Wohnungsbauinvestitionen und können Ungewissheiten für die Wohnungsbaubranche schaffen. Dies kann zu einer Angebotsverringerung führen und letztlich Wohnraum gerade für diejenigen schwerer bezahlbar machen, die eigentlich von diesen Maßnahmen profitieren sollten. Direkte öffentliche Investitionen, z. B. in Form von mehr Kapitalausgaben für den sozialen Wohnungsbau, können sich in Kombination mit einer Übertragbarkeit der Ansprüche hingegen positiv auswirken – kurzfristig auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum und langfristig auf das Angebot – und haben nur geringe Folgen für die Mobilität. Einige Städte haben öffentliche Investitionen getätigt oder Maßnahmen ergriffen, um das Angebot an angemessenem und bezahlbarem Wohnraum auszudehnen und benachteiligte Quartiere aufzuwerten (Kasten 4.2). Solche direkten Eingriffe in den Markt sind für den Staat zudem eine Möglichkeit, die Verbreitung ökologisch nachhaltiger Bautechniken zu fördern und zu beschleunigen.

Kasten 4.2. Beispiele für Maßnahmen zur Überwindung der Coronakrise auf kommunaler Ebene

Wien hat für die kommenden Jahre den Bau 7 neuer Gemeindebauten mit insgesamt 1 000 Wohnungen angekündigt. Die über ganz Wien verteilten Projekte sollen ein hochwertiges und bezahlbares Angebot in attraktiver Wohnumgebung schaffen. Vorgesehen sind dabei auch Fußgängerzonen, Grünanlagen sowie Sport- und Freizeiteinrichtungen in Gehentfernung. Mit dem Bau soll 2022 begonnen werden.

Mexiko-Stadt wird 1 Mrd. USD investieren, um etwa 1 Million neue Arbeitsplätze im Baugewerbe entstehen zu lassen. Mit den Geldern sollen öffentliche Infrastrukturprojekte und Sozialwohnungen finanziert werden. Der Plan beinhaltet die Neuerschließung von 13 urbanen Korridoren durch Wohnungsbauprojekte – Sanierung und Bau neuer Sozialwohnungen – in Gegenden mit guter Verkehrsanbindung. Dabei sollen auch Mittel für Mobilitätsprojekte genutzt werden, die bereits vor der Krise angekündigt wurden, z. B. eine neue Schnellbuslinie und zwei Seilbahnlinien (Cablebús).

In Liverpool wurde ein 1,4 Mrd. GBP schwerer Sanierungsplan verabschiedet. Er beinhaltet den Bau von über 200 modularen Wohneinheiten und Community Centres sowie die Renovierung von 4 000 Wohnungen für sozialschwache Haushalte in besonders benachteiligten Quartieren, in denen auch das Coronarisiko am höchsten ist. Schätzungen zufolge sollen dadurch im Baugewerbe 12 000 und insgesamt 25 600 neue Arbeitsplätze entstehen.

Quelle: "OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), City policy responses" (OECD, 2020).

Abbildung 4.8. Nothilfemaßnahmen während der Coronakrise



Quelle: "Housing Amid COVID-19: Policy Responses and Challenges", OECD (2020_[26]).

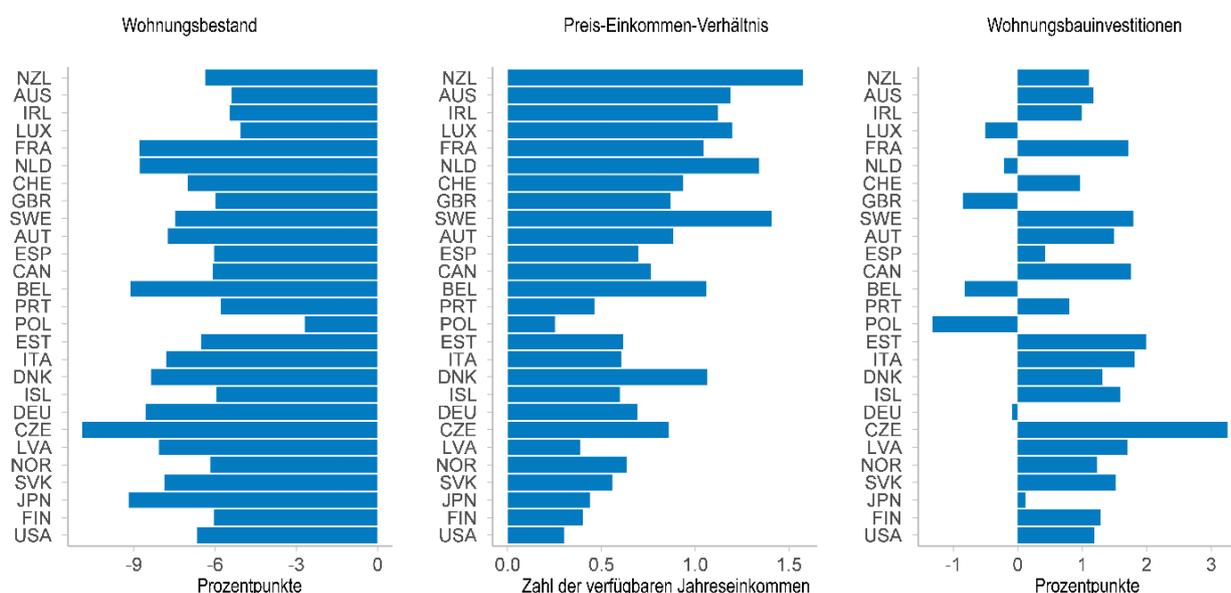
Die Entwicklung grüner und intelligenter Städte fördern

Die durch die Coronakrise ausgelöste tiefgreifende Veränderung der Präferenzen könnte Vorbote weitreichender Transformationen des Verkehrsverhaltens und der urbanen Strukturen sein. Der Wunsch nach einem weniger verdichteten Wohnumfeld und mehr öffentlichem Raum für die Bürger*innen könnte zusammen mit der technologischen Transformation der urbanen Mobilität den Anstoß für ein komplettes Umdenken in der Stadtplanung geben, wobei es auch um bezahlbaren Wohnraum geht. Eine neue Studie von Larson und Zhao (2020_[27]) zeigt, dass autonomes Fahren Wohnen bezahlbarer machen kann, indem es das effektive Flächenangebot in den Städten vergrößert. Eine neuere OECD-Studie ergab zudem, dass Shared Mobility den Anstieg der Wohnimmobilienpreise tatsächlich dämpft (OECD, 2019_[28]). Sinkende Verkehrskosten ermöglichen die stärkere Nutzung von Flächen außerhalb der Städte und fördern deren Wachstum. Zugleich entstehen neue freie Flächen in den Städten, da weniger Parkplätze gebraucht werden. Ein größeres Grundstücksangebot bremst den Anstieg der Wohnimmobilienpreise, vor allem in Städten mit weniger strengen Bebauungsvorschriften. Durch die Möglichkeit der Arbeit im Homeoffice sinkt die Verkehrsnachfrage und der Bedarf an Parkplätzen und Büroräumen. Auch dies erhöht das Flächenangebot und senkt in Kommunen mit weniger restriktiven Bebauungsvorschriften die Wohnimmobilienpreise (Kamal-Chaoui und Robert, 2009_[29]; Larson und Zhao, 2017_[30]).

Die Umorganisation der urbanen Mobilität, die Car-Sharing und andere Faktoren, wie z. B. strengere Emissionsgrenzwerte, E-Mobilität und Maßnahmen zugunsten alternativer Verkehrsträger, mit sich bringen können, wird zu einer Verringerung der Emissionen führen und das Stadtleben nachhaltiger machen. Die notwendige Dekarbonisierung der Angebotsseite der Wirtschaft wird aber auch eine tiefgreifende Transformation des Wohngebäudesektor erfordern. Flexible Energieanwendungen (z. B. mit Smart Metern und intelligenten Thermostaten, aktiven Steuerungen oder Luftwärmepumpen) erleichtern zusammen mit einer dezentralen Erzeugung erneuerbarer Energien (z. B. durch Solarthermie-Dachanlagen, Photovoltaik und Geothermie) die Integration erneuerbarer Energiequellen. In den letzten zehn Jahren haben Energieeffizienzsteigerungen zusammen mit Umstellungen im Heizenergiemix zu einem Rückgang der direkten Emissionen um 10 % geführt – trotz eines wachsenden Flächen- und Energieverbrauchs. Es muss jedoch noch mehr getan werden, damit der Wohngebäudesektor den Zielen des Pariser Abkommens gerecht wird. Um die Nachfrage nach Energieleistungen wie Heizen, Kühlen und Beleuchten zu senken, muss die Energieeffizienz der Gebäude gesteigert werden. Die Bauvorschriften sollten die Integration CO₂-armer Energieversorgungsquellen (z. B. Photovoltaik, Wärmepumpen oder Fahrzeugladestationen) in Gebäude erleichtern. Wichtig ist aber auch eine raschere und tiefgreifende energetische Sanierung, da die Hälfte des Gebäudebestands des Jahres 2050 bereits heute existiert.

Im hier dargestellten Simulationsmodell ergibt sich daraus 1. ein unmittelbarer Anstieg der Baukosten und 2. eine Beschleunigung der Modernisierung des Gebäudebestands. Der Anstieg der Baukosten wird dabei mit 10 Prozentpunkten gegenüber dem Basisszenario angesetzt. Die Renovierung bzw. Modernisierung des Gebäudebestands wird durch eine graduelle Zunahme der Sanierungsrate dargestellt. Diese steigt im Modell um 1 Prozentpunkt im Vergleich zum Basisszenario (in dem eine durchschnittliche Renovierungsrate von 2 % jährlich unterstellt wird). Ab 2035 verringert sich die Sanierungsrate wieder und liegt 2050 bei 1 % pro Jahr. Abbildung 4.9 veranschaulicht den Effekt der höheren Baukosten und der höheren Sanierungsrate in der Simulation. Die Bezahlbarkeit von Wohnraum nimmt dadurch in allen Ländern ab. Der Anstieg der Zahl der verfügbaren Haushaltsjahreseinkommen, die durchschnittlich für den Erwerb einer 100m²-Wohnung erforderlich sind, liegt zwischen 0,2 in Polen und über 1,5 in Schweden, Australien oder Neuseeland. Die im Ländervergleich festzustellenden Unterschiede erklären sich aus einem unterschiedlich hohen Ausgangsniveau der Sanierungsrate und einem unterschiedlich elastischen Wohnungsangebot.

Abbildung 4.9. Die notwendige energetische Sanierung macht Wohnraum schwerer bezahlbar



Anmerkung: Die notwendige energetische Sanierung ist in der Simulation durch einen unmittelbaren Anstieg der Baukosten um 10 Prozentpunkte sowie einen graduellen Anstieg der (länderspezifischen) Sanierungsrate im Vergleich zum Basisszenario um 1 Prozentpunkt bis 2035 dargestellt. Ab 2035 sinkt die Sanierungsrate allmählich einheitlich auf 1 % jährlich im Jahr 2050. Angegeben sind die Veränderungen im Vergleich zum Basisszenario.

Quelle: OECD-Berechnungen.

StatLink  <https://stat.link/fplsaq>

Um die langfristigen Ziele für die nachhaltige Entwicklung des Gebäudesektors kosteneffektiv zu verwirklichen, ist es also entscheidend, dass in den nächsten zehn Jahren eine Reallokation von Kapital stattfindet. Die damit verbundenen Kosten dürften Wohnraum schwerer bezahlbar machen, zumindest auf kurze bis mittlere Sicht, d. h. bis die Haushalte durch die geringeren Heizungs- und Kühlungskosten ausreichend hohe Einsparungen erzielt haben, um die Mehrausgaben für die Erhöhung der Energieeffizienz zu amortisieren. Aus diesem Grund wurde in Italien das Programm „Superbonus 110“ gestartet, das es ermöglicht, sämtliche Ausgaben für die Erhöhung der Energieeffizienz von Gebäuden im Umfang von 110 % steuerlich in Abzug zu bringen.² Auch Energieeffizienz-Hypotheken können die Mobilisierung der großen Summen erleichtern, die zur Finanzierung solcher Investitionen erforderlich sind (Kasten 1.9). Die hohen Kosten dieser Umstellung machen deutlich, wie wichtig es ist, die Wohnungsbaupolitik an den Best Practices für eine optimale Abstimmung von Angebot und Nachfrage auszurichten, um hochwertigen und bezahlbaren Wohnraum für alle zu sichern.

Literaturverzeichnis

- Ahrend, R., C. Gamper und A. Schumann (2014), „The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations“, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2014/4, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>. [11]
- Alpanda, S. und S. Zubairy (2016), „Housing and Tax Policy“, *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 48/2-3, S. 485–512, <http://dx.doi.org/10.1111/jmcb.12307>. [6]
- Bétin, M. und V. Ziemann (2019), „How responsive are housing markets in the OECD? Regional level estimates“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1590, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1342258c-en>. [2]
- Bricongne, J., A. Turrini und P. Pontuch (2019), „Assessing House Prices: Insights from „Houselev“, a Dataset of Price Level Estimates“, *European Economy Discussion Paper*, No. 101, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, <http://dx.doi.org/10.2765/807>. [1]
- Brys, B. et al. (erscheint demnächst), *Effective Taxation of Residential Property*, erscheint demnächst. [18]
- Cavalleri, M., B. Cournède und E. Özsöğüt (2019), „How responsive are housing markets in the OECD? National level estimates“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1589, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/4777e29a-en>. [4]
- Cournède, B., F. De Pace und V. Ziemann (2020), „The Future of Housing: Policy Scenarios“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1624, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0adf02cb-en>. [19]
- de Boer, R. und R. Bitetti (2014), „A Revival of the Private Rental Sector of the Housing Market?: Lessons from Germany, Finland, the Czech Republic and the Netherlands“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1170, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jxv9f32j0zp-en>. [21]
- Diamond, R., T. McQuade und F. Qian (2019), „The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco“, *American Economic Review*, Vol. 109/9, S. 3365–3394, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.20181289>. [14]
- Fischel, W. (2001), *The Homevoter Hypothesis : How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, and Land-Use Policies*, Harvard University Press, Cambridge, MA. [9]
- Guillemette, Y. (2019), „Recent improvements to the public finance block of the OECD's long-term global model“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1581, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/4f07fb8d-en>. [20]
- Gyourko, J. und R. Molloy (2015), „Regulation and Housing Supply“, *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 5, S. 1289–1337, <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-444-59531-7.00019-3>. [10]
- Gyourko, J., A. Saiz und A. Summers (2008), „A New Measure of the Local Regulatory Environment for Housing Markets: The Wharton Residential Land Use Regulatory Index“, *Urban Studies*, Vol. 45/3, S. 693–729, <https://doi.org/10.1177/0042098007087341>. [12]

- Kamal-Chaoui, L. und A. Robert (Hrsg.) (2009), „Competitive Cities and Climate Change“, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/218830433146>. [29]
- Kenna, P. et al. (2016), *Pilot project - Promoting protection of the right to housing - Homelessness prevention in the context of evictions*, European Union, <http://dx.doi.org/10.2767/463280>. [15]
- Kholodilin, K. und S. Kohl (2020), „Does Social Policy through Rent Controls Inhibit New Construction? Some Answers from Long-Run Historical Evidence“, *DIW Discussion Papers*, No. 1839, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.702177.de/dp1839.pdf. [13]
- Larson, W. und W. Zhao (2020), „Self-driving cars and the city: Effects on sprawl, energy consumption, and housing affordability“, *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 81, <http://dx.doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2019.103484>. [27]
- Larson, W. und W. Zhao (2017), „Telework: urban form, energy consumption, and greenhouse gas implications“, *Economic Inquiry*, Vol. 55/2, S. 714–735, <http://dx.doi.org/10.1111/ecin.12399>. [30]
- OECD (2020), „Housing Amid COVID-19: Policy Responses and Challenges“, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 22. Juli, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cfdc08a8-en>. [26]
- OECD (2019), *Economic Policy Reforms 2019: Going for Growth*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/aec5b059-en>. [25]
- OECD (2019), *Exploring the impact of shared mobility*. [28]
- OECD (2018), „Divided Cities: Understanding Income Segregation in OECD Metropolitan Areas“, in *Divided Cities: Understanding Intra-urban Inequalities*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264300385-4-en>. [3]
- OECD (2018), *OECD Economic Surveys: Israel 2018*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-isr-2018-en. [23]
- OECD (2018), *OECD Economic Surveys: Netherlands 2018*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-nld-2018-en. [24]
- OECD (2018), *Taxation of Household Savings*, OECD Tax Policy Studies, No. 25, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264289536-en>. [17]
- OECD (2017), *Spatial Planning and Policy in Israel: The Cases of Netanya and Umm al-Fahm*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264277366-en>. [22]
- OECD (2017), *The Governance of Land Use: Policy Highlights*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/governance-of-land-use-policy-highlights.pdf>. [8]
- OECD (o. J.), „OECD Affordable Housing Database“, OECD, Paris, <http://oe.cd/ahd>. [16]
- Sommer, K. und P. Sullivan (2018), „Implications of US Tax Policy for House Prices, Rents, and Homeownership“, *American Economic Review*, Vol. 108/2, S. 241–274, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.20141751>. [5]

U.S. Council of Economic Advisers (2017), *Evaluating the Anticipated Effects of Change to the Mortgage Interest Deduction*.

[7]

Anmerkungen

¹ Die OECD plant, diesen Indikator für alle ihre Mitgliedsländer und Schlüsselpartner zu erstellen.

² Anrechenbar sind Ausgaben, die zwischen dem 1. Juli 2020 und dem 30. Juni 2022 getätigt werden (vgl. <https://www.energiaenergetica.enea.it/detrazioni-fiscali/superbonus.html>).

5 Den Einfluss von Wohneigentum auf die Vermögensverteilung messen

Wohnimmobilien sind nicht nur bei den Ausgaben, sondern auch in der Vermögensbilanz der privaten Haushalte ein wichtiger Faktor, denn ein Großteil ihrer Vermögenswerte und Verbindlichkeiten entfällt auf Wohneigentum. Dieses Kapitel liefert neue Erkenntnisse über den Zusammenhang zwischen Wohneigentum und Vermögensungleichheit. Es untersucht die sozioökonomischen Einflussfaktoren der Wohneigentumsverhältnisse und erörtert die Politikimplikationen.

Wichtigste Erkenntnisse

Wohnimmobilien tragen maßgeblich zur lebenszyklusbezogenen und generationenübergreifenden Entstehung und Verteilung von Vermögenswerten, Verbindlichkeiten und Wohlstand bei.¹ Der Beitrag der Wohnverhältnisse zur Vermögensungleichheit variiert erheblich zwischen den einzelnen Ländern, die Daten machen jedoch Folgendes deutlich:

- Die Vermögensungleichheit ist wesentlich größer als die Einkommensungleichheit. Dies ist teilweise auf Lebenszykluseffekte zurückzuführen, weil Vermögen im Lauf der Zeit aufgebaut wird.
- Im Ländervergleich ist ein starker negativer Zusammenhang zwischen Wohneigentum und Vermögensungleichheit festzustellen. Länder mit niedriger Wohneigentumsquote weisen selbst bei geringer Einkommensungleichheit eine hohe Vermögensungleichheit auf.
- Wohneigentum trägt tendenziell zu einer ausgewogeneren Vermögensverteilung bei, da es den größten Vermögenswert in den Vermögensbilanzen der privaten Haushalte darstellt und gleichmäßiger verteilt ist als andere Vermögenswerte wie Finanzaktiva. In der Mitte der Verteilung ist Wohneigentum eine wesentlich wichtigere Vermögensquelle als an der Spitze der Verteilung.

Der Zugang zu Hypothekmärkten erhöht die Chancen kreditbeschränkter Haushalte, Wohneigentum zu erwerben. Damit sind jedoch auch Risiken verbunden:

- Der größte Anteil der Verbindlichkeiten in den Portfolios der privaten Haushalte entfällt auf Hypothekenschulden. Dies gilt insbesondere für junge Wohneigentümer*innen und Wohneigentümer*innen am unteren Ende der Verteilung. Die Anteile der Haushalte mit Hypothekarkrediten variieren in den OECD-Ländern erheblich und reichen von knapp der Hälfte bis zu weniger als einem Zehntel.
- Hypothekarkredite stellen sowohl eine Chance als auch ein Risiko dar. Einerseits ermöglichen sie es privaten Haushalten, Vermögen aufzubauen, insbesondere jenen mit wenig Startkapital. Andererseits setzen sie private Haushalte aber auch wirtschaftlichen und sozialen Risiken aus, vor allem die Haushalte am unteren Ende der Verteilung.

Wohnimmobilienvermögen: Trends, Einflussfaktoren und Maßnahmen

Trends	Einflussfaktoren	Maßnahmen
<ul style="list-style-type: none"> • Wie wichtig ist Wohneigentum im Hinblick auf Vermögensaufbau und Vermögensungleichheit? • <i>Wohneigentum trägt maßgeblich zur Vermögensbildung bei, insbesondere in der Mittelschicht. Es ist gleichmäßiger verteilt als andere Vermögenswerte.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Faktoren haben Einfluss auf die Verteilung des Wohnimmobilienvermögens? • <i>Die Unterschiede bei Wohneigentum und Wohnimmobilienvermögen sind auf historische und sozioökonomische Faktoren, wie die Altersstruktur bzw. Zusammensetzung der Haushalte, und auf Politikmaßnahmen zurückzuführen.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Wie kann die Politik das Wohnimmobilienvermögen beeinflussen? • <i>Hypothekarkredite ermöglichen es liquiditätsbeschränkten Haushalten, Wohnimmobilienvermögen aufzubauen. Vulnerable Haushalte können bei sinkenden Wohnimmobilienpreisen oder Einkommensverlusten aber auch Finanzrisiken ausgesetzt sein.</i>

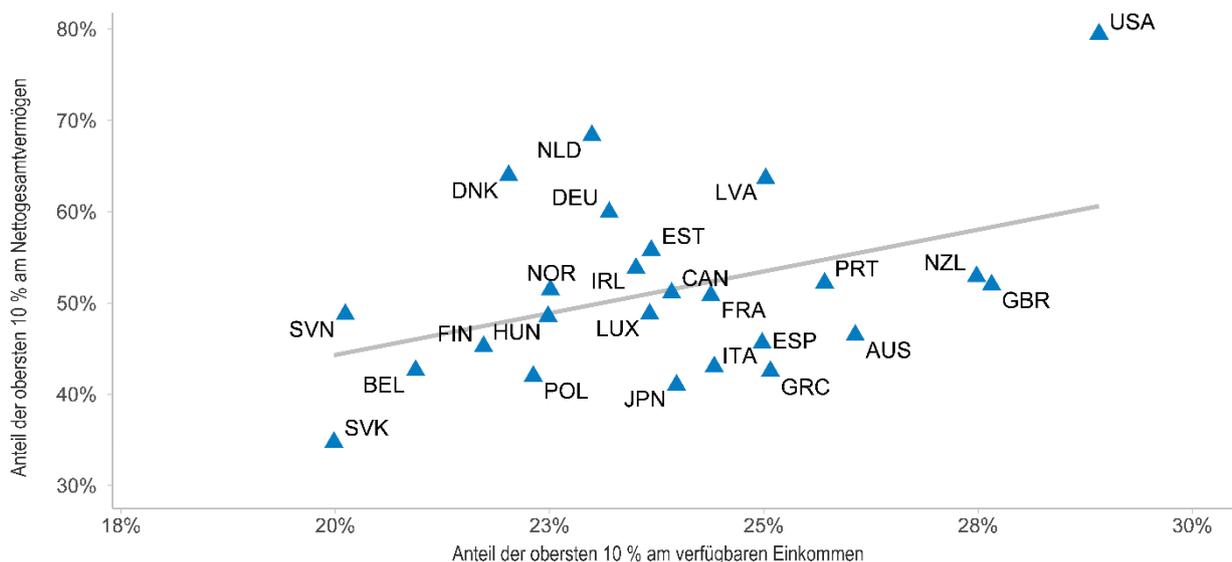
Quantifizierung des Wohnimmobilienvermögens in den Vermögensbilanzen der privaten Haushalte

Wohnimmobilien stellen den größten Vermögenswert in den Portfolios der privaten Haushalte dar

Das Wohneigentum und die Vermögensverteilung verdienen aus mehreren Gründen besondere Aufmerksamkeit. Wohnimmobilien sind der größte Vermögenswert in den Portfolios der privaten Haushalte. Wohneigentum ist also ein wichtiger Faktor für den Aufbau und die Verteilung von Vermögenswerten und Nettovermögen – sowohl im Lebenszyklus als auch generationenübergreifend – und trägt somit zur Vermögensungleichheit bei. In einem Umfeld, in dem die Einkommensungleichheit in zahlreichen Ländern zunimmt, der Kapitalanteil am Einkommen stärker wächst als der Anteil der Arbeit und die Vermögensungleichheit wesentlich größer ist als die Einkommensungleichheit (Abbildung 5.1), ist es umso wichtiger, Wohnimmobilien unter dem Gesichtspunkt der Vermögensverteilung zu betrachten – auch wenn der letztgenannte Aspekt teilweise auf Lebenszykluseffekte zurückzuführen ist, weil Vermögen im Lauf der Zeit aufgebaut wird.²

Abbildung 5.1. Die Vermögensungleichheit ist wesentlich größer als die Einkommensungleichheit

Anteile der obersten 10 %, 2015 oder letztverfügbares Jahr



Anmerkung: Diese Abbildung zeigt den Anteil der obersten 10 % der Haushalte in der Vermögensverteilung und den Anteil der obersten 10 % der Personen in der Einkommensverteilung. Die verfügbaren länderübergreifend harmonisierten Indikatoren der Vermögensungleichheit lassen Betriebsrenten bzw. gesetzliche Renten unberücksichtigt (Kasten 5.1). Bei Berücksichtigung des Nettovermögens kann sich die gemessene Vermögensungleichheit erheblich verändern. Zur Quantifizierung im Fall von Dänemark vgl. eine Publikation des dänischen Wirtschafts- und Innenministeriums (2018^[1]).

Quelle: OECD Wealth Distribution Database ([oe.cd/wealth](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=IDD)), OECD Income Distribution Database (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=IDD>).

StatLink  <https://stat.link/2uxi4b>

Hypothekenschulden sind die größte Verbindlichkeit in den Portfolios der privaten Haushalte

Wohnimmobilien sind auch die größte Verbindlichkeit in der Vermögensbilanz der privaten Haushalte, da die meisten Wohneigentümer*innen einen Kredit aufnehmen, um den Kauf von Wohneigentum zu finanzieren. Hypothekenschulden ermöglichen es, Haushalten mit niedrigem Einkommen und geringem Vermögen, beispielsweise jungen Haushalten, Vermögen aufzubauen. Die mit einer Verschuldung verbundenen Vorteile und Risiken müssen jedoch abgewogen werden – dies ist eine der wichtigsten Lehren aus der weltweiten Finanzkrise. Um Wohnimmobilien unter dem Gesichtspunkt der Vermögensverteilung zu betrachten, müssen die damit zusammenhängenden Vermögenswerte und Verbindlichkeiten berücksichtigt werden, insbesondere am unteren Ende der Einkommens- und Vermögensverteilung (Kasten 5.1).

Kasten 5.1. Datenquellen zur Analyse von Wohneigentum und Vermögensverteilung

Die OECD stützt sich auf eine spezielle Statistikdatenbank, die OECD Wealth Distribution Database (WDD), um die Vermögensungleichheit in den Ländern zu erfassen und zu vergleichen. Diese Datenbank basiert auf nationalen Quellen (Haushalterhebungen und Verwaltungsunterlagen) sowie auf einheitlichen Definitionen, Klassifikationen und Datenverarbeitungsmethoden. Derzeit liegen für 28 OECD-Länder Schätzungen zum letztverfügbaren Jahr (um 2015) vor und für 19 OECD-Länder Schätzungen zu mehreren Jahren. Alle durch diese Datenbank verfügbaren Indikatoren stützen sich auf das Konzept des „Haushaltsnettovermögens“ gemäß der Definition der *OECD Guidelines for Micro Statistics on Household Wealth* (OECD, 2013^[2]). Dabei handelt es sich um den Wert der finanziellen und nichtfinanziellen Vermögenswerte abzüglich der Verbindlichkeiten der im Land ansässigen privaten Haushalte, wobei Unterschieden in der Haushaltsgröße nicht Rechnung getragen wird. Die für die WDD gewählte Datenerhebungsmethode zielt darauf ab, die internationale Vergleichbarkeit und intertemporale Konsistenz der Daten zu maximieren. Durch einheitliche Protokolle und statistische Konventionen (z. B. in Bezug auf Vermögenskonzepte und -komponenten) wird sichergestellt, dass die Schätzungen vergleichbar sind. Gesetzliche und betriebliche Altersvorsorgepläne werden im Finanzvermögen nicht berücksichtigt und somit auch im Haushaltsnettovermögen nicht erfasst. Die internationalen Leitlinien für Mikrostatistiken zum Haushaltsvermögen verlangen die Übereinstimmung mit der Definition von Finanzvermögen im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (SNA). Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Rentenansprüche in den Sozialversicherungssystemen nicht immer zuverlässig geschätzt werden können. Wegen weiterer Informationen vgl. <http://www.oecd.org/sdd/OECD-wealth-distribution-database-metadata.pdf> sowie Balestra und Tonkin (2018^[3]).

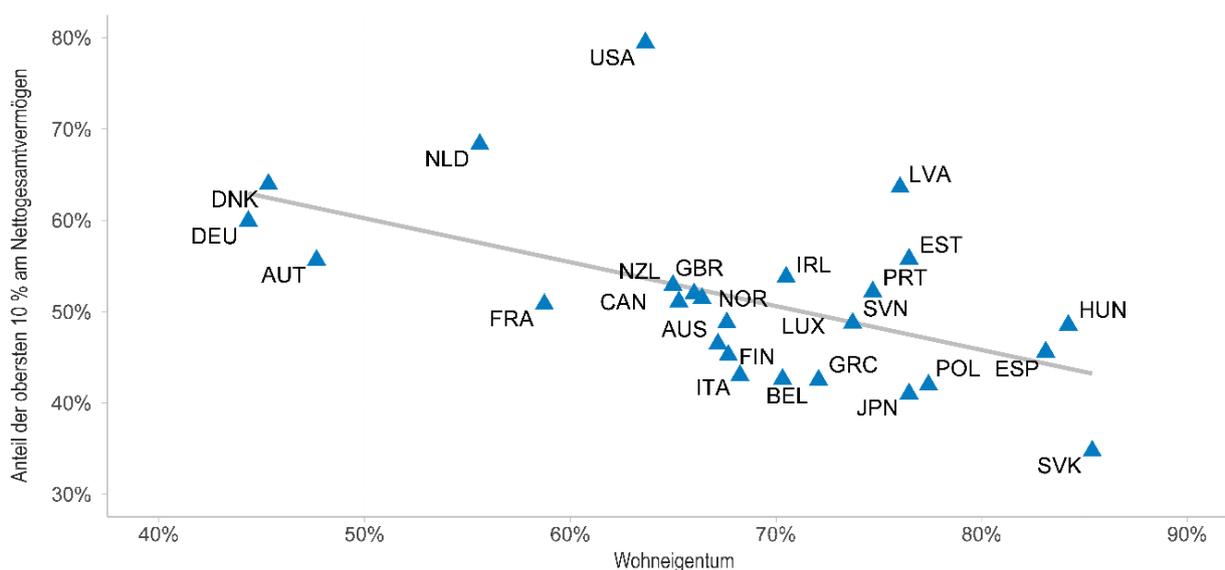
Die teilaggregierten Daten aus der WDD werden durch Mikrodaten ergänzt. Eine der Hauptquellen dieses Berichts ist die zweite Welle der Haushaltsbefragung der Europäischen Zentralbank zu Finanzen und Konsum (Household Finance and Consumption Survey – HFCS) von 2014. Diese Datensammlung enthält personen- und haushaltsbezogene Daten, die nach einer harmonisierten Methode in den Ländern des Euroraums sowie in Ungarn und Polen erhoben wurden. Das Hauptziel der HFCS besteht darin, strukturierte Mikrodaten zu Vermögenswerten und Verbindlichkeiten der privaten Haushalte im Euroraum zu sammeln, z. B. zu Sachvermögen und dessen Finanzierung, Verbindlichkeiten bzw. Kreditbeschränkungen, Privatunternehmen, Finanzaktiva, generationenübergreifenden Übertragungen und Schenkungen sowie Konsum und Ersparnis. Die Befragung erfasst auch andere verteilungsrelevante Daten wie Bruttoeinkommen, Arbeitsmarktstatus, Bildung und demografische Merkmale. Diese Daten ermöglichen eine Analyse der gemeinsamen Verteilung von Wohnimmobilienvermögen, Nettovermögen und Einkommen unter Berücksichtigung soziodemografischer Effekte. Für einige Länder außerhalb des Euroraums (Australien, Kanada, Norwegen, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten) wird die auf HFCS-Mikrodaten basierende Analyse durch die Luxemburger Vermögensstudie (Luxembourg Wealth Study – LWS) ergänzt.

Zusammenhang zwischen Wohneigentum und Vermögensungleichheit

Es gibt einen starken negativen Zusammenhang zwischen Wohneigentum und Vermögensungleichheit (Abbildung 5.2). Länder mit hoher (niedriger) Wohneigentumsquote verzeichnen in der Regel eine geringe (hohe) Vermögensungleichheit, da das Wohnimmobilienvermögen wesentlich gleichmäßiger verteilt ist als andere Vermögenswerte. Dies wird deutlich, wenn man die Verteilung des Nettogesamtvermögens, das alle Vermögenswerte und Verbindlichkeiten der privaten Haushalte umfasst, mit der Verteilung des Nettoimmobilienvermögens vergleicht, zu dem lediglich Wohneigentum (definiert als Hauptwohnsitz) und Hypothekenschulden zählen. Auf die obersten 10 % der Haushalte entfallen im Durchschnitt der Länder rd. 55 % des Nettogesamtvermögens, gegenüber rd. 35 % des gesamten Nettoimmobilienvermögens (Abbildung 5.3). Dies ist darauf zurückzuführen, dass nicht immobilienbezogene Vermögensquellen wie Finanzvermögen ungleicher verteilt sind und am oberen Ende der Verteilung häufiger auftreten.

Wohneigentum trägt zu einer ausgewogeneren Verteilung des Nettovermögens bei. Wenn man das Wohneigentum aus dem Nettovermögen ausklammert, ist die gemessene Vermögensungleichheit deutlich höher – im Länderdurchschnitt um etwa ein Viertel (Causa, Woloszko und Leite, 2019^[4]).

Abbildung 5.2. Länder mit hohen Wohneigentumsquoten weisen in der Regel eine geringe Vermögensungleichheit auf

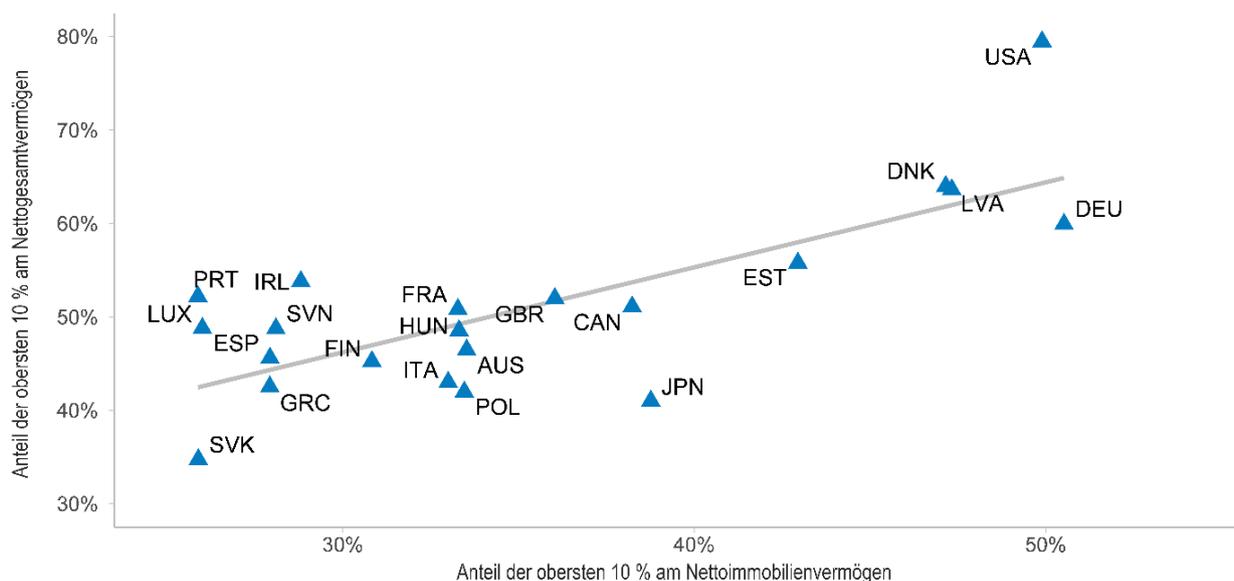


Quelle: OECD Wealth Distribution Database (oe.cd/wealth). Die verfügbaren länderübergreifend harmonisierten Indikatoren der Vermögensungleichheit lassen Betriebsrenten bzw. gesetzliche Renten unberücksichtigt (Kasten 5.1).

StatLink  <https://stat.link/ndi7yp>

Abbildung 5.3. Wohnimmobilienvermögen ist wesentlich gleichmäßiger verteilt als andere Vermögenswerte

Ungleichheit des Nettoimmobilienvermögens und des Nettogesamtvermögens, Anteile der obersten 10 %



Anmerkung: Die Haushalte wurden nach dem Nettovermögen geordnet. Die verfügbaren länderübergreifend harmonisierten Indikatoren der Vermögensungleichheit lassen Betriebsrenten bzw. gesetzliche Renten unberücksichtigt (Kasten 5.1).

Quelle: OECD Wealth Distribution Database ([oe.cd/wealth](https://www.oecd.org/wealth/)).

StatLink  <https://stat.link/i5j6z2>

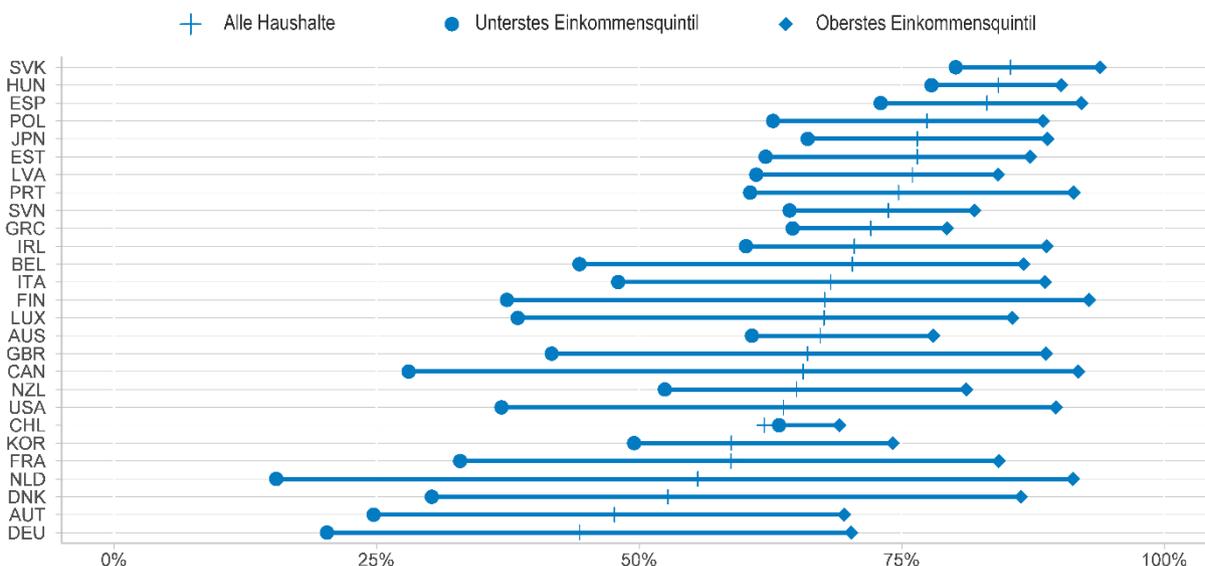
Bei den Wohneigentumsverhältnissen gibt es beträchtliche Unterschiede zwischen den Ländern

Die Wohneigentumsverhältnisse (d. h. die Wohneigentumsquote und der Anteil der Eigentümer*innen ohne Hypothek im Verhältnis zum Anteil der Eigentümer*innen mit Hypothek) variieren in den OECD-Ländern erheblich (vgl. [OECD Affordable Housing Database](#)). Am höchsten sind die Wohneigentumsquoten in der Slowakischen Republik, Ungarn und Spanien, am niedrigsten in Deutschland, Dänemark und Österreich (Abbildung 5.4). Diese Unterschiede auf Länderebene haben u. a. historische Gründe. Die außergewöhnlich hohen Wohneigentumsquoten in den osteuropäischen Ländern sind darauf zurückzuführen, dass ein großer Teil des öffentlichen Wohnungsbestands privatisiert und zu Preisen unter dem Marktwert an die Mieter*innen verkauft wurde. Ein weiterer Grund sind die unterschiedlichen soziodemografischen Merkmale der Haushalte, insbesondere im Hinblick auf die Altersstruktur und die Größe. In der überwiegenden Mehrheit der Länder zählen Rentnerhaushalte und größere Haushalte mit höherer Wahrscheinlichkeit zu den Eigentümerhaushalten.

Im Gegensatz dazu sind Haushalte jüngerer Menschen und Einpersonenhaushalte mit größerer Wahrscheinlichkeit Mieter. Unter den Eigentümerhaushalten wiederum sind Rentnerhaushalte häufiger schuldenfrei als jüngere Haushalte (Causa, Woloszko und Leite (2019^[4])). Die Unterschiede in Bezug auf Wohneigentum zwischen einkommensschwachen und einkommensstarken Haushalten fallen in Ländern mit hoher durchschnittlicher Wohneigentumsquote tendenziell gering aus und in Ländern mit niedriger durchschnittlicher Wohneigentumsquote in der Regel hoch (Abbildung 5.4).

Abbildung 5.4. In Ländern mit hoher Wohneigentumsquote verteilt sich das Wohneigentum gleichmäßiger auf die verschiedenen Einkommensgruppen

Wohneigentum in der Einkommensverteilung



Quelle: OECD Wealth Distribution Database (oe.cd/wealth). Household Economic Survey Datenbank für Neuseeland.

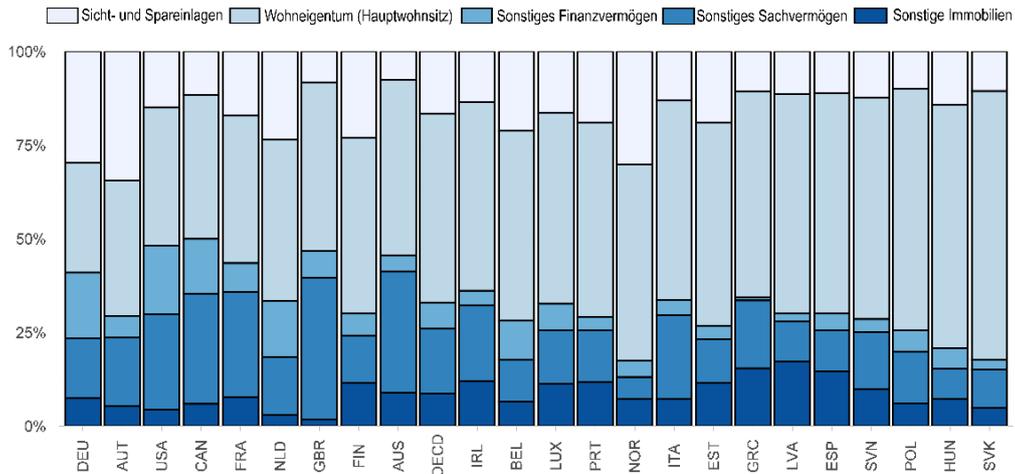
StatLink  <https://stat.link/963hg1>

Wohneigentum ist ein wichtiger Faktor in den Vermögensbilanzen der privaten Haushalte

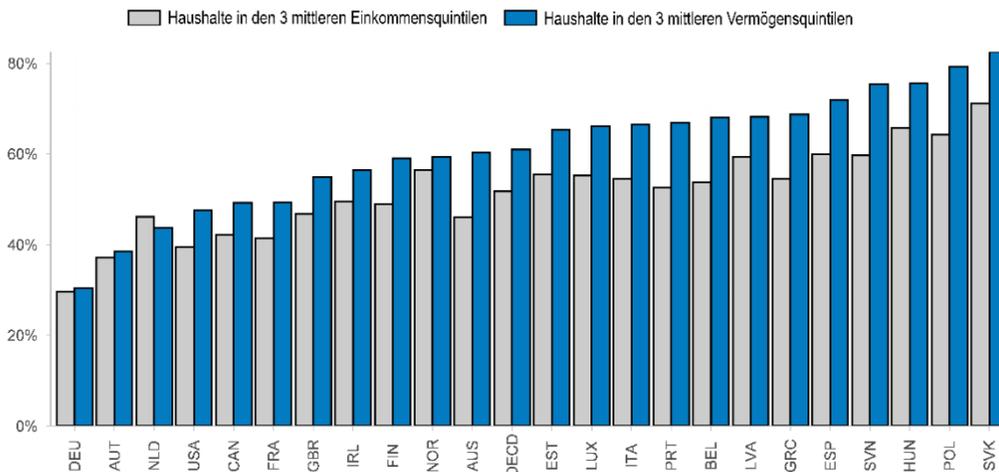
Wohneigentum ist der größte Vermögenswert in den Portfolios der privaten Haushalte (Abbildung 5.5). Darauf entfällt im Durchschnitt etwa die Hälfte des Gesamtvermögens, wobei die Spanne von rd. 70 % in der Slowakischen Republik bis zu rd. 25 % in Deutschland reicht. Der wertmäßige Anteil von Zweitwohnungen („sonstige Immobilien“) am Gesamtvermögen ist in der Regel relativ hoch. In einigen Ländern übersteigt er beispielsweise den Anteil des Finanzvermögens, was den zentralen Stellenwert von Immobilien im Vermögen der privaten Haushalte verdeutlicht. Wohneigentum ist zudem der wichtigste Vermögenswert der „Mittelschicht“, d. h. der Haushalte in den mittleren drei Quintilen der Einkommens- oder Vermögensverteilung, bei denen in den meisten OECD-Ländern mehr als 60 % der Vermögenswerte auf Wohnimmobilien entfallen. An der Spitze der Verteilung ist der Anteil des Wohneigentums am Gesamtvermögen allerdings geringer. Bei den Haushalten im obersten 1 % der Nettovermögensverteilung macht Wohneigentum etwa ein Viertel des Gesamtvermögens aus. Die Durchschnittswerte verdecken erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern, die teilweise von politischen Faktoren herrühren, wie z. B. Steuervergünstigungen für Wohneigentum bzw. deren Auswirkungen auf die Entwicklung der Wohnimmobilienpreise.

Abbildung 5.5. Wohneigentum ist der wichtigste Vermögenswert der Mittelschicht

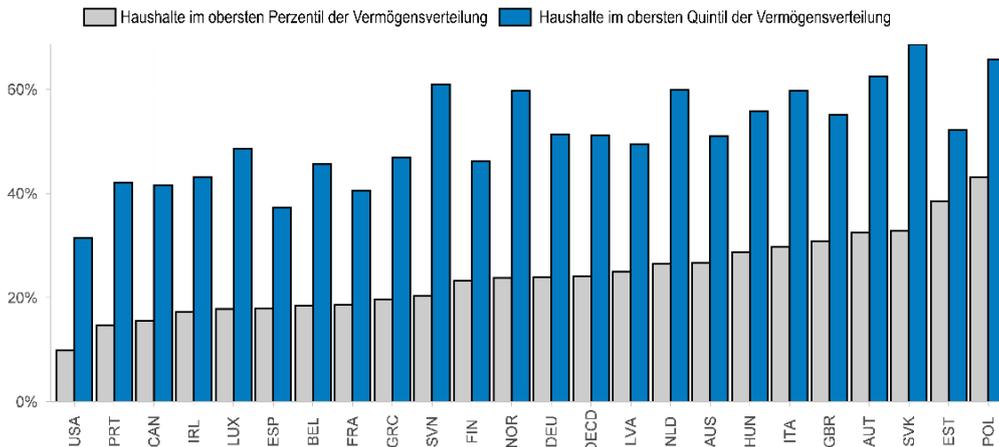
Teil A. Zusammensetzung des Vermögens der privaten Haushalte



Teil B. Anteil von Wohneigentum am Gesamtvermögen der privaten Haushalte in der Mitte der Verteilung



Teil C. Anteil von Wohneigentum am Gesamtvermögen von Haushalten an der Spitze der Verteilung



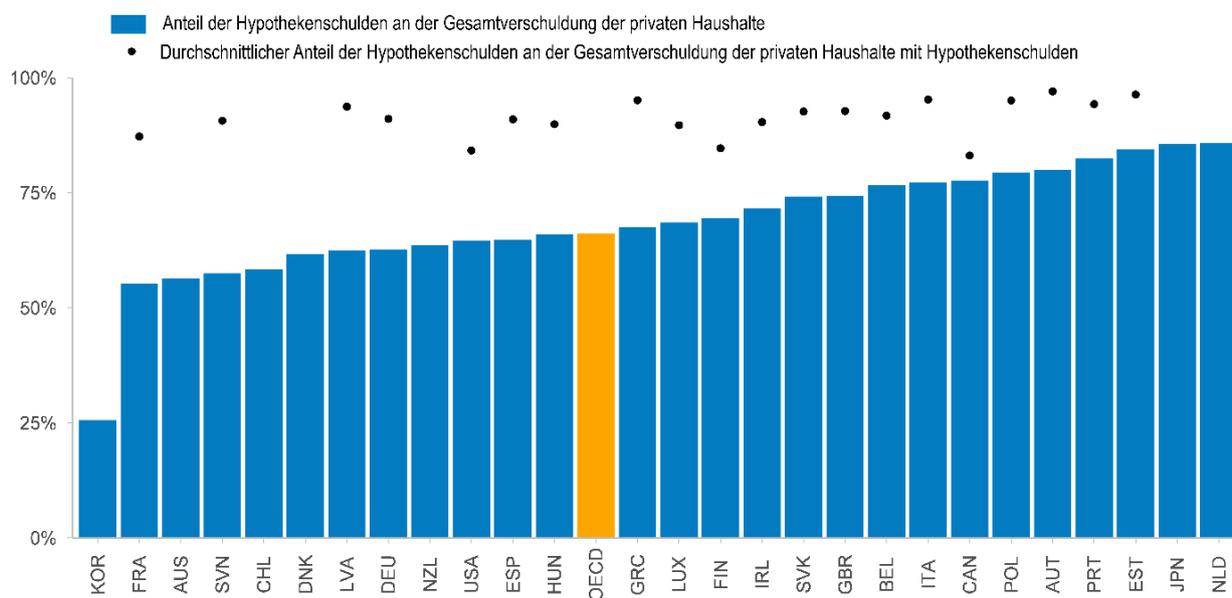
Anmerkung: Aufgrund der Datenlage bezieht sich „Einkommen“ in dieser Abbildung auf das Bruttoeinkommen, d. h. das Einkommen vor Abzug der Einkommensteuern.

Quelle: Daten aus der HFCS und der LWS.

Die Chancen und Risiken im Zusammenhang mit Wohnimmobilienkrediten abwägen

Hypothekarkredite sind die größte Verschuldungskomponente der privaten Haushalte (Abbildung 5.6). Um die wirtschaftliche Resilienz zu stärken, muss den Hypothekarkrediten – wie in Kapitel 3 erörtert – bei der Überwachung der Verschuldung der privaten Haushalte und der Entwicklungen am Wohnimmobilienmarkt ein besonderes Augenmerk gelten. In der Finanzkrise wurde deutlich, dass Hypothekarkredite aus verteilungspolitischer Sicht mit Chancen und Risiken verbunden sind, insbesondere für vulnerable Haushalte (Mian und Sufi, 2011^[5]).

Abbildung 5.6. Die Schulden der privaten Haushalte entfallen zum größten Teil auf Hypothekenschulden



Anmerkung: Zur Interpretation dieser Abbildung: In Frankreich machen die Hypothekenschulden insgesamt 55 % der Gesamtverschuldung der privaten Haushalte aus; bei den privaten Haushalten mit Hypothekenschulden machen sie im Schnitt 87 % der Gesamtverschuldung aus. Die Zahlen beziehen sich nur auf Schulden für den Hauptwohnsitz.

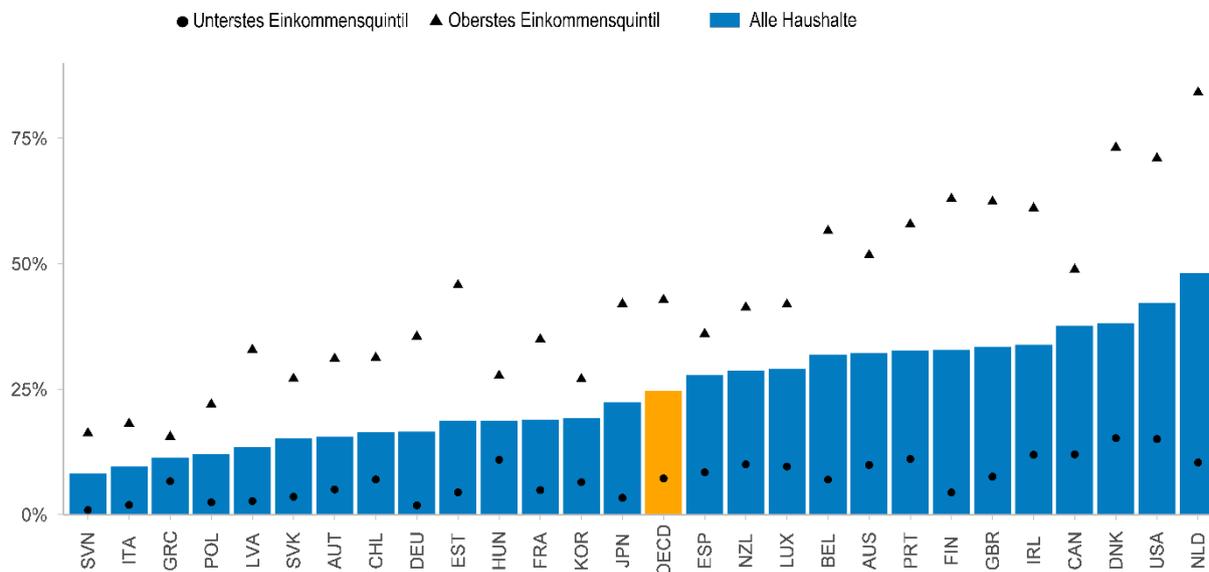
Quelle: OECD Wealth Distribution Database (oe.cd/wealth), HFCS Datenbank.

StatLink  <https://stat.link/lv6ke2>

Beim Anteil der Haushalte, die eine Hypothek aufgenommen haben, sind im OECD-Vergleich erhebliche Unterschiede festzustellen (Abbildung 5.7). Im Durchschnitt haben rd. 25 % der Haushalte Hypothekenschulden – das Spektrum reicht von 10 % in Slowenien und Italien bis zu 40–50 % in den Vereinigten Staaten und den Niederlanden. Da die Hypothekenmärkte reguliert sind und die Kreditvergabe der Banken von der Rückzahlungsfähigkeit der privaten Haushalte abhängt, die hauptsächlich am Einkommen gemessen wird, steigt der Anteil der Hypothekarkredite mit dem Haushaltseinkommen (Abbildung 5.7). Der Zusammenhang zwischen Haushaltseinkommen und Hypothekenschulden ist in den einzelnen Ländern allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt. Dies ist mehreren länderspezifischen Faktoren zuzuschreiben, u. a. Unterschieden in der Wohnraumfinanzierung und nicht zuletzt aufsichtsrechtlichen Bestimmungen, Wohnimmobilienpreisen und sozialen Präferenzen.

Abbildung 5.7. Die Teilnahme an den Hypothekemärkten steigt mit dem Haushaltseinkommen

Anteil der Haushalte mit Hypothekenschulden in den OECD-Ländern sowie im untersten und obersten Einkommensquintil



Anmerkung: Die Zahlen beziehen sich nur auf Schulden für den Hauptwohnsitz.

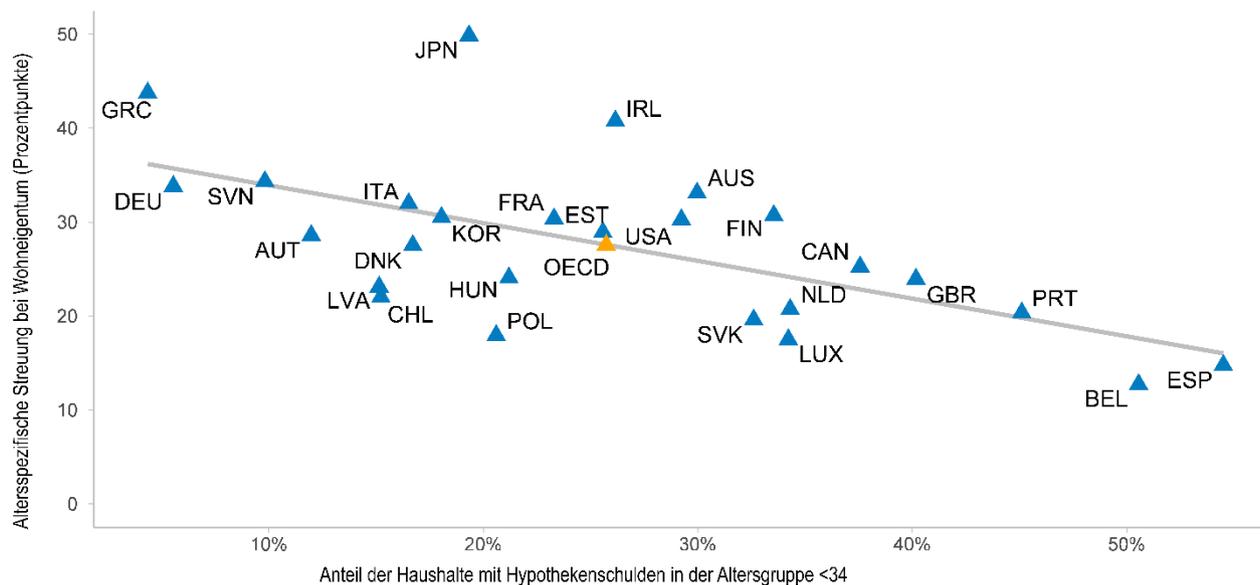
Quelle: OECD Wealth Distribution Database (oe.cd/wealth).

StatLink  <https://stat.link/2cf6md>

Der Zugang zu Hypothekarkrediten ist ein wichtiger Faktor für den Erwerb von Wohneigentum

Für junge Haushalte ist der Zugang zu Hypothekarkrediten angesichts ihres relativ geringen Vermögens und Einkommens wahrscheinlich ein entscheidender Faktor für den Erwerb von Wohneigentum. Je höher die Teilnahme junger Haushalte an den Hypothekemärkten, desto geringer ist der Unterschied in Bezug auf Wohneigentum zwischen jungen Menschen und dem Rest der Bevölkerung (d. h. die altersspezifische Streuung bei Wohneigentum) im OECD-Vergleich (Abbildung 5.8). Junge Haushalte sind von den politischen Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit Wohneigentum, insbesondere von der Regulierung des Hypothekemarkts, unmittelbarer betroffen als andere Gruppen (Andrews, Caldera Sánchez und Johansson, 2011^[6]). Die im Ländervergleich zu beobachtenden Unterschiede in Bezug auf Wohneigentum zwischen jungen Menschen und der übrigen Bevölkerung sind wahrscheinlich auch auf Unterschiede im Hinblick auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum zurückzuführen.

Abbildung 5.8. Für junge Kohorten ist der Zugang zu Hypothekarkrediten besonders wichtig



Anmerkung: Die Zahlen beziehen sich nur auf Schulden für den Hauptwohnsitz.

Quelle: OECD Wealth Distribution Database (oe.cd/wealth).

StatLink  <https://stat.link/flgm98>

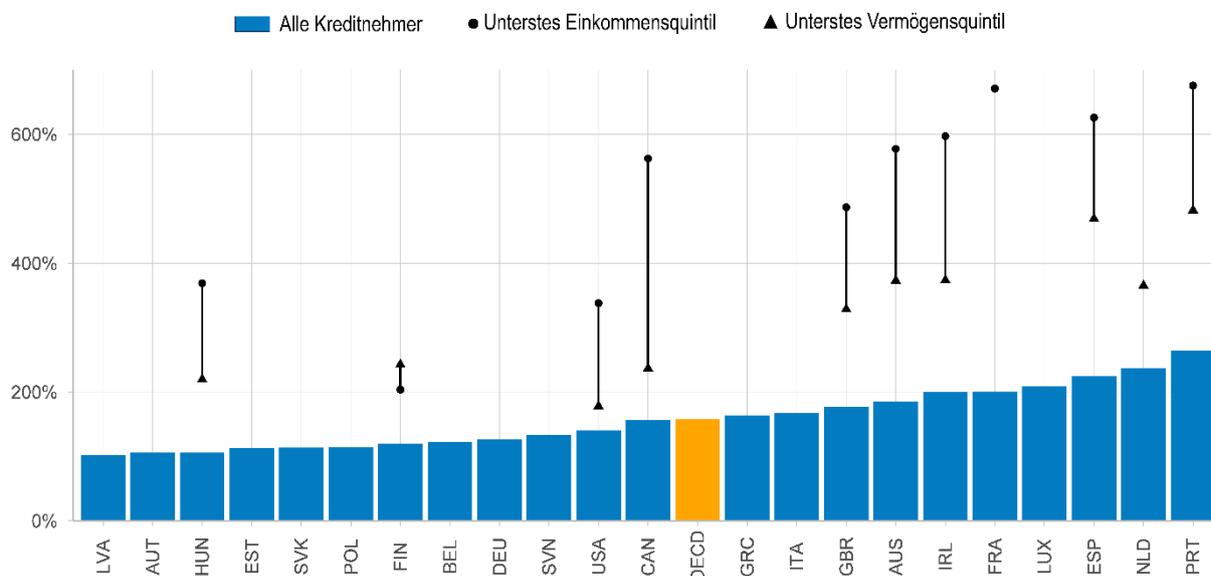
Hohe Hypothekenschulden setzen private Haushalte finanziell unter Druck

Hypothekarkredite stellen für private Haushalte sowohl eine Chance als auch ein Risiko dar. Einerseits ermöglichen sie es ihnen, Vermögen aufzubauen. Dies gilt insbesondere für junge Haushalte und Haushalte mit wenig Startkapital. Andererseits sind private Haushalte mit Hypothekenschulden im Fall von Einkommensverlusten, sinkenden Wohnimmobilienpreisen und steigenden Zinssätzen u. U. Finanzrisiken ausgesetzt, vor allem die privaten Haushalte am unteren Ende der Verteilung. Die Ausweitung der Hypothekenvergabe in den letzten Jahrzehnten, insbesondere vor der weltweiten Finanzkrise, führte bei den privaten Haushalten mit Hypothekenschulden in der Tat zu einem Anstieg der Verschuldungsquoten. In den meisten OECD-Ländern liegt diese Quote deutlich über 100 % und in einigen Fällen, wie Portugal, Spanien und den Niederlanden, beläuft sie sich sogar auf über 200 % (Abbildung 5.9). Dies dürfte – zumindest in den Niederlanden – teilweise auf die starke Verbreitung von Zinszahlungs- und Bauspardarlehen zurückzuführen sein, die eine spätere Rückzahlung der Darlehenssumme vorsehen (EZB, 2009^[7]). Private Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung, deren Verschuldungsquote die Risikoschwelle von 300 % überschreitet, sind besonders gefährdet. In einigen Ländern wie Australien und Kanada scheinen die diesbezüglichen Risiken besonders groß zu sein, da die Wohnimmobilienpreise dort in den letzten zehn Jahren stark gestiegen sind, insbesondere in Kanada.

In der gegenwärtigen Situation sind private Haushalte, die eine Hypothek aufgenommen haben, besonders gefährdet, da die Covid-19-Krise mit Arbeitsplatz- und Einkommensverlusten einhergeht. Manche Haushalte können ihre Schulden aufgrund von Liquiditätsbeschränkungen – zumindest vorübergehend – nicht zurückzahlen. Davon dürften insbesondere einkommensschwache Wohneigentümer*innen betroffen sein. Um dieses Problem anzugehen und soziale Härtefälle zu vermeiden, haben einige OECD-Länder, darunter Italien, Portugal, Spanien und das Vereinigte Königreich, die Hypothekenzahlungen vorübergehend ausgesetzt (Kasten 1.7 in Kapitel 1).

Abbildung 5.9. Hypothekenschulden können für einkommensschwache Haushalte ein finanzielles Risiko darstellen

Verschuldungsquote der Kreditnehmer, Median



Anmerkung: Die Zahlen beziehen sich nur auf Schulden für den Hauptwohnsitz. Die Quoten wurden lediglich für Haushalte mit Hypotheken für den Hauptwohnsitz berechnet. Eine Berechnung erfolgte nur in Fällen, in denen mehr als 50 Beobachtungen vorlagen. Deshalb fehlen Daten bei den Haushalten am unteren Ende der Einkommens- und Vermögensverteilung. Aufgrund der Datenlage bezieht sich „Einkommen“ in dieser Abbildung auf das Bruttoeinkommen, d. h. das Einkommen vor Abzug der Einkommensteuern.

Quelle: HFCS-Datenbank, LWS-Datenbank.

StatLink  <https://stat.link/ubqem3>

Bei der Regulierung des Hypothekenmarkts kommt es auf das richtige Gleichgewicht an. Einerseits muss der Zugang zu Hypothekarkrediten gewährleistet werden, da dies Chancen zum Vermögensaufbau bietet. Andererseits ist es aber auch wichtig, einer übermäßigen Verschuldung bzw. den beträchtlichen wirtschaftlichen und sozialen Risiken, die damit einhergehen können, vorzubeugen. Kreditnehmerbezogene aufsichtsrechtliche Bestimmungen müssen sowohl Stabilitäts- als auch Verteilungsaspekte berücksichtigen, da Kreditnehmer*innen mit hohen Beleihungsquoten am unteren Ende der Vermögensverteilung und Kreditnehmer*innen mit hohen Verschuldungsquoten am unteren Ende der Einkommensverteilung konzentriert sind. Eine Begrenzung der Beleihungs- und Verschuldungsquoten kann also dazu führen, dass private Haushalte mit geringem Einkommen oder Vermögen vom Hypothekenmarkt ausgeschlossen werden. Die mit restriktiveren Obergrenzen verbundenen Eigenmittelanforderungen sind insbesondere für Ersterwerber*innen und liquiditätsbeschränkte Haushalte, wie junge und einkommensschwache Haushalte, gravierend.

Eine übermäßige Ausweitung der Hypothekarkredite kann zu Immobilienpreissteigerungen führen. Dadurch gibt es weniger bezahlbaren Wohnraum und einkommensschwache Haushalte werden aus dem Markt gedrängt. Aufsichtsrechtliche Obergrenzen können erschwinglichen Wohnraum fördern, indem sie einen gleichzeitigen Anstieg von Kreditvolumen und Wohnimmobilienpreisen im Verschuldungszyklus verhindern. Dadurch kann die mikroökonomische Resilienz verbessert werden, vor allem für private Haushalte, die von Preis- und Einkommensschocks besonders betroffen sind. Insofern dürften die langfristigen Vorteile kreditnehmerbezogener Aufsichtsmaßnahmen sowohl in makroökonomischer als auch in verteilungspolitischer Hinsicht größer sein als die kurzfristigen Nachteile.

Literaturverzeichnis

- Andrews, D., A. Caldera Sánchez und Å. Johansson (2011), „Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 836, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5kgk8t2k9vf3-en>. [6]
- Balestra, C. und R. Tonkin (2018), „Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database“, *OECD Statistics Working Papers*, No. 2018/01, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7e1bf673-en>. [3]
- Causa, O., N. Woloszko und D. Leite (2019), „Housing, wealth accumulation and wealth distribution: Evidence and stylized facts“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1588, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/86954c10-en>. [4]
- EZB (2009), *Housing Finance in the Euro Area*, Europäische Zentralbank, Frankfurt a. M., <http://www.ecb.europa.eu>. [7]
- Mian, A. und A. Sufi (2011), „House Prices, Home Equity-Based Borrowing, and the US Household Leverage Crisis“, *American Economic Review*, Vol. 101/5, S. 2132–2156, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.101.5.2132>. [5]
- OECD (2013), *OECD Guidelines for Micro Statistics on Household Wealth*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264194878-en>. [2]
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018), *Fordeling og incitamenten 2018*, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Kopenhagen. [1]

Anmerkungen

¹ Dieses Kapitel bietet neue Erkenntnisse und stilisierte Fakten zu Wohneigentum, Vermögensaufbau und Vermögensverteilung basierend auf Causa, Woloszko und Leite (2019^[4]).

² Die Vermögensungleichheit weist eine stärker differenzierte Struktur auf als die Einkommensungleichheit (Clarke, Königs und Fernandez, 2021^[224]).

6 Hindernisse für die Wohnmobilität abbauen

Die Förderung der Wohnmobilität ist kein Selbstzweck, sondern eine wichtige politische Aufgabe, insbesondere in Ländern mit großen regionalen Unterschieden und Diskrepanzen zwischen den am Arbeitsmarkt angebotenen und nachgefragten Kompetenzen. Politikmaßnahmen, die Mobilitätshindernisse beseitigen, können für mehr Effizienz und Chancengerechtigkeit sorgen, da sie das Produktivitätswachstum und die soziale Mobilität erhöhen. Ein Abbau politikbedingter Hindernisse für die Wohnmobilität kann die Arbeitsmarktanpassung während der Erholung von der Covid-19-Krise erheblich erleichtern.

Wichtigste Erkenntnisse

Die Wohnmobilität variiert in den OECD-Ländern erheblich. In Australien, den Vereinigten Staaten und den nordischen Ländern ist sie generell relativ hoch, in den ost- und südeuropäischen Ländern dagegen viel niedriger.¹ Wohneigentümer*innen sind in allen Ländern deutlich weniger mobil als Mieter*innen.

Die Wohnverhältnisse und die Wohnungspolitik beeinflussen die Mobilitätsentscheidungen und -möglichkeiten der Menschen:

Die Wohnmobilität ist größer, wenn das Wohnungsangebot stärker auf Nachfrageveränderungen reagiert. Eine bessere Raumordnungs- und Planungspolitik, die regionale Preisunterschiede bei Wohnimmobilien reduziert, kann die Mobilität fördern.

Wohngeld und sozialer Wohnungsbau korrelieren positiv mit der Wohnmobilität. Die soziale Wohnungspolitik kann so gestaltet werden, dass Lock-in-Effekte vermieden werden. Erreicht werden kann dies beispielsweise dadurch, dass für Arbeitslose, die eine Stelle in einer anderen Region annehmen, die Auflagen bezüglich Aufenthaltsdauer oder Wartefristen entfallen.

Strengere mietrechtliche Bestimmungen, die eine Mietpreisbegrenzung und einen besseren Mieterschutz umfassen, sind mit einer geringeren Wohnmobilität assoziiert, insbesondere für Mieter*innen sowie geringqualifizierte und einkommensschwache Haushalte. Die mietrechtlichen Bestimmungen sollten die Interessen der Mieter*innen und Vermieter*innen in Einklang bringen, den Mieterschutz gewährleisten und die Schaffung bezahlbarer Mietwohnungen fördern.

Höhere Transaktionskosten für den Kauf und Verkauf einer Wohnung, insbesondere durch Verkehrssteuern wie Stempelgebühren und Notargebühren, sind mit einer geringeren Wohnmobilität verbunden, vor allem bei jüngeren Haushalten, die mit größerer Wahrscheinlichkeit Ersterwerbende sind.

Steuerreformen, die die Besteuerung von Wohnimmobilien von einmaligen Steuern (z. B. Verkehrssteuern) auf laufende Steuern umstellen, würden zum Abbau von Mobilitätshindernissen beitragen. Dies kann allerdings die Resilienz schwächen, da Verkehrssteuern einer übermäßigen Immobilienpreisvolatilität und Spekulationen entgegenwirken können.

Die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik beeinflusst die Mobilität ebenfalls. Höhere Transferzahlungen an Arbeitsuchende im Niedriglohnssektor und ein garantiertes Mindesteinkommen gehen mit einer größeren Wohnmobilität einher.

Wohnmobilität: Trends, Einflussfaktoren und Maßnahmen

Trends	Einflussfaktoren	Maßnahmen
<ul style="list-style-type: none"> • Warum ist Mobilität wichtig? • <i>Mobilität fördert die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts, weil sie die Abstimmung von Arbeitsangebot und -nachfrage verbessert. Sie erhöht die Lebensqualität durch den Zugang zu besseren Arbeitsplätzen, Bildungsmöglichkeiten und Quartieren.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Faktoren haben Einfluss auf die Wohnmobilität? • <i>Mobilität ist zum großen Teil auf den Wunsch privater Haushalte zurückzuführen, den Wohnstatus zurückzuführen, den Wohnstatus zu ändern, eine neue oder bessere Wohnung zu finden oder in ein besseres Wohnviertel zu ziehen.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Wie kann die Politik die Mobilität beeinflussen? • <i>Politikmaßnahmen beeinflussen die Mobilitätsentscheidungen und -möglichkeiten privater Haushalte. Eine gut konzipierte Raum- und Stadtplanung, Sozialwohnungen und Wohngeldleistungen beispielsweise können das Angebot von und den Zugang zu erschwinglichem Wohnraum verbessern.</i>

Die Wohnmobilität sollte nicht behindert werden

Wohnmobilität ist wichtig. Die Möglichkeit, den Wohnort zu wechseln, hat Auswirkungen auf die Effizienz, weil sie die Abstimmung von Arbeitsangebot und -nachfrage beeinflusst. Eine geringe Wohnmobilität kann die Arbeitsmarktanpassung behindern. Dadurch verringert sich die Effizienz der Arbeitsmärkte, was wiederum die gesamtwirtschaftliche Leistung beeinträchtigt (Oswald, 1996^[1]; Caldera Sánchez und Andrews, 2011^[2]; Blanchflower et al., 2013^[3]; Weltbank, 2018^[4]). Die Möglichkeit zum Wohnortwechsel wirkt sich auch auf die Resilienz aus. Sie beeinflusst nämlich die Anpassungsgeschwindigkeit nach Schocks, da sie ausschlaggebend dafür ist, ob Arbeitskräfte von Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit in Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit ziehen können.

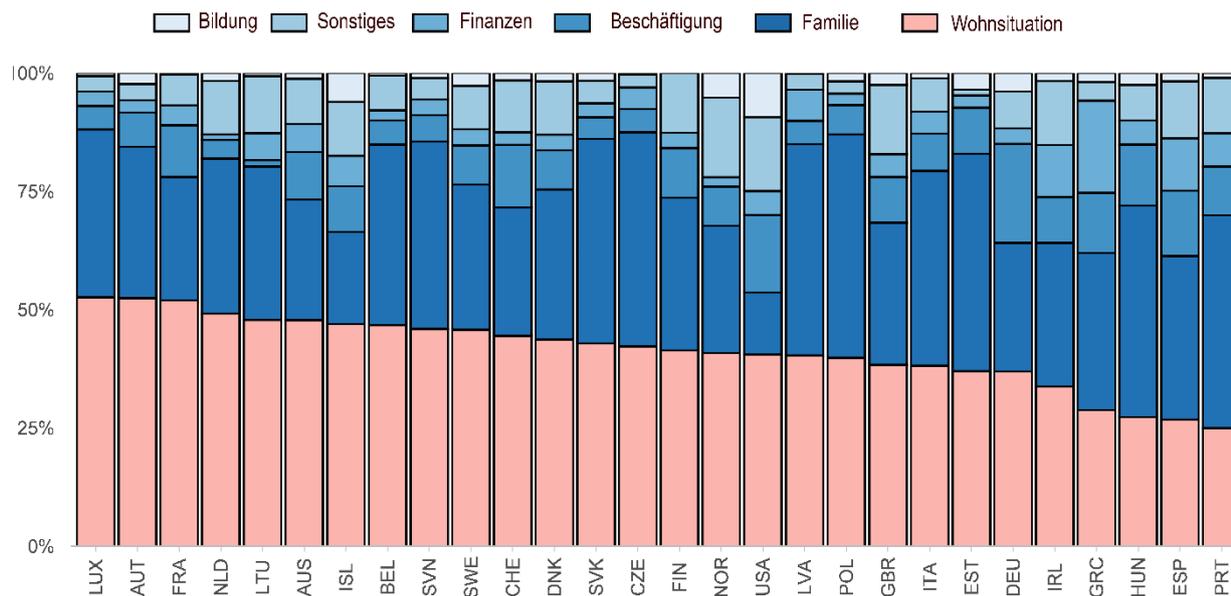
Die Möglichkeit, den Wohnort zu wechseln, schlägt sich auch im Wohlergehen und in sozialer Gerechtigkeit nieder, da sie sich auf die individuellen und familiären Aufstiegsmöglichkeiten auswirkt (Judge, 2019^[5]). Sie erleichtert beispielsweise den Zugang zu besser bezahlten Arbeitsplätzen in wohlhabenderen Regionen, besseren Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten sowie besseren Wohnvierteln, insbesondere für Kinder und junge Menschen aus benachteiligten Verhältnissen. Daten aus dem amerikanischen MTO-Projekt (Moving to Opportunity) zeigen, dass die Kinder aus Familien, die dank nach dem Zufallsprinzip zugeteilter Wohngutscheine von armen in wohlhabendere Regionen ziehen konnten, in ihrem späteren Leben häufiger ein College besuchten, mehr verdienten und seltener alleinerziehend waren (Chetty, Hendren und Katz, 2016^[6]). Diese Ergebnisse unterstreichen, dass es besser ist, Segregation zu bekämpfen und die räumliche Sortierung nach Einkommen und Vermögen zu reduzieren. Sie verdeutlichen außerdem, dass Mobilität insbesondere Kindern zugutekommt, da sie ihnen bessere Lebenschancen eröffnet. Ein Umzug ist jedoch nicht immer vorteilhaft. Bei Zwangsräumungen beispielsweise sehen sich Menschen genötigt umzuziehen, was weder für die Betroffenen noch für die Wirtschaft und die Gesellschaft insgesamt angemessen ist. Eine übermäßige Wohnmobilität kann auch die soziale Stabilität von Quartieren beeinträchtigen, da sie das lokale Sozialkapital schwächt. Außerdem verschlechtern sich die Bildungsergebnisse, wenn Kinder gezwungen sind, die Schule zu häufig zu wechseln (OECD, 2020^[7]).

Ergänzend zu dieser Arbeit wird die OECD im Rahmen weiterer Studien über den Zusammenhang zwischen Wohnsituation und Mobilität neue granulare Daten vorlegen. Untersucht werden sollen dabei insbesondere die interregionale Mobilität und die Frage, inwieweit Menschen als Reaktion auf lokale wirtschaftliche Schocks wie Arbeitslosigkeit umziehen und wie die Politik solche Reaktionen beeinflussen kann (Causa, Abendschein, Cavalleri, (2021^[8]); Causa, Cavalleri und Luu (2021^[9])). Bei dieser Arbeit wird es auch um die Notwendigkeit eines ausgewogenen Gesamtpakets aus strukturpolitischen und ortsbezogenen Maßnahmen gehen. Einerseits sollten die Menschen ermutigt werden, bessere Chancen in anderen Regionen wahrzunehmen, wenn sie dies wünschen, andererseits sind aber auch Maßnahmen erforderlich, um in strukturschwachen Regionen Chancen zu schaffen und die lokale Entwicklung zu fördern.

Die Wohnsituation beeinflusst die Mobilität – Eigentümer*innen sind wesentlich weniger mobil als Mieter*innen

Empirische Analysen zeigen, dass die Wohnmobilität eng mit dem Wohnimmobilienmarkt und der Wohnungspolitik zusammenhängt (Kasten 6.1). Haushaltserhebungen zufolge stehen die wichtigsten Umzugsgründe mit wohnraumbezogenen Präferenzen und Bedürfnissen in Zusammenhang, z. B. mit dem Wunsch, den Wohnstatus zu ändern, eine neue oder bessere Wohnung zu finden oder in eine bessere Wohngegend zu ziehen (Abbildung 6.1). Beim Umzugsverhalten gibt es beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen OECD-Ländern: Am höchsten ist die Wohnmobilität in Australien und den Vereinigten Staaten, wo mehr als 40 % der Bevölkerung innerhalb von fünf Jahren umziehen. Gering ist sie in den süd- und osteuropäischen Ländern, wo dies auf weniger als 10 % zutrifft (Abbildung 6.2).

Abbildung 6.1. Die Wohnsituation ist der wichtigste Umzugsgrund

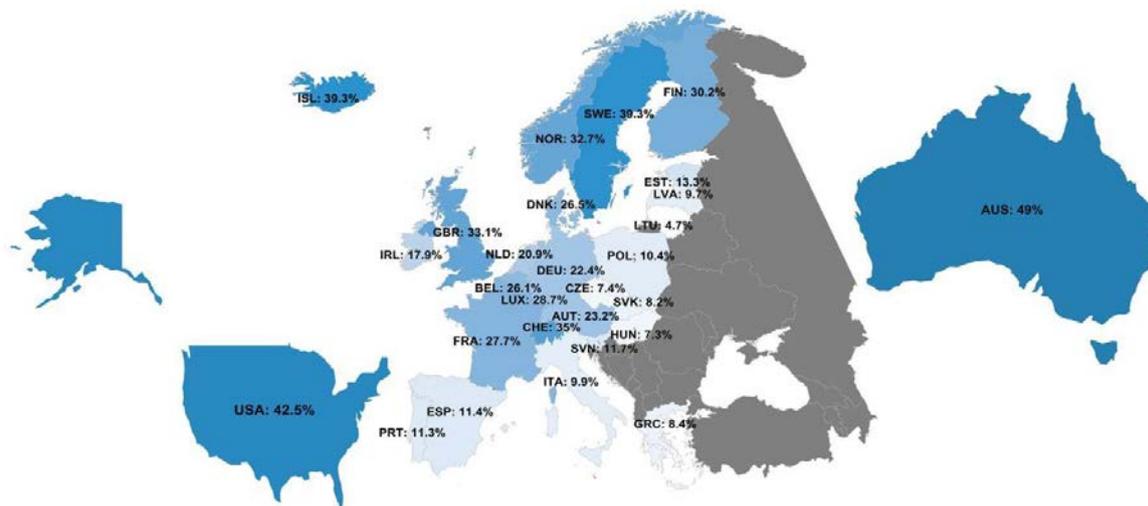


Anmerkung: Vor Kurzem umgezogene Haushalte wurden nach ihrem Hauptgrund für den Umzug gefragt, wobei Wohnsituation, Familie, Finanzen, Bildung sowie Sonstiges als Antwortoptionen zur Auswahl standen (wegen näherer Einzelheiten vgl. Causa und Pichelmann (2020₍₁₀₎₎). In dieser Abbildung sind die Umzugsgründe der Haushalte in den einzelnen Ländern aufgeschlüsselt.

Quelle: OECD-Berechnungen auf der Basis von EU-SILC-Daten aus dem Jahr 2012 für EU-Länder; AHS-Daten von 2013 für die Vereinigten Staaten und HILDA-Daten von 2012 für Australien.

StatLink  <https://stat.link/2rmixy>

Abbildung 6.2. Die Wohnmobilität variiert in ausgewählten OECD-Ländern erheblich



Anmerkung: Der helle Blauton steht für eine Mobilitätsrate von 5–20 %, der mittlere Blauton für eine Mobilitätsrate von 20–35 % und der dunkle Blauton für eine Mobilitätsrate über 35 %.

Quelle: OECD-Berechnungen auf der Basis von EU-SILC-Daten aus dem Jahr 2012 für EU-Länder; AHS-Daten von 2013 für die Vereinigten Staaten und HILDA-Daten von 2012 für Australien.

StatLink  <https://stat.link/8ltyhj>

Kasten 6.1. Haushaltsdaten und die empirische Analyse der Wohnmobilität

Die Studie in Causa und Pichelmann (2020_[10]) basiert auf Haushaltserhebungsdaten für die EU-Länder der OECD, die Vereinigten Staaten und Australien. Diese Datensätze zeichnen sich dadurch aus, dass sie auf einer repräsentativen Zufallsstichprobe der Bevölkerung beruhen und folgende Bereiche erfassen: Umzugsverhalten, d. h. Wohnungswechsel, sozioökonomische Merkmale der Haushalte, darunter Wohnstatus, Einkommen, Zusammensetzung und Größe der Haushalte, Arbeitsmarktdaten, Bildung sowie die Urbanisierung des Wohnorts und der Region. Dies ermöglicht eine umfassende Analyse der Einflussfaktoren der Mobilität von Einzelpersonen und Haushalten. Die Haushaltsdaten für die EU stammen aus der Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC). Die Analyse konzentriert sich auf die Querschnittskomponente von 2012, die ein spezielles Modul zu den Wohnverhältnissen der Haushalte enthielt, insbesondere Daten über Wohnungswechsel und die Gründe dafür. Die Daten für die europäischen Länder wurden durch Haushaltsdaten für die Vereinigten Staaten und Australien ergänzt. Die australischen Daten stammen aus der HILDA-Erhebung (Household, Income and Labour Dynamics in Australia), einer Panelerhebung, in der Daten zu wirtschaftlichem und subjektivem Wohlergehen, Arbeitsmarktdynamik und Familienstruktur der australischen Haushalte gesammelt werden. Die amerikanischen Daten stammen aus dem American Housing Survey (AHS), in dem Daten über Wohnverhältnisse und Haushaltsmerkmale sowie kürzlich erfolgte Umzüge erhoben werden.

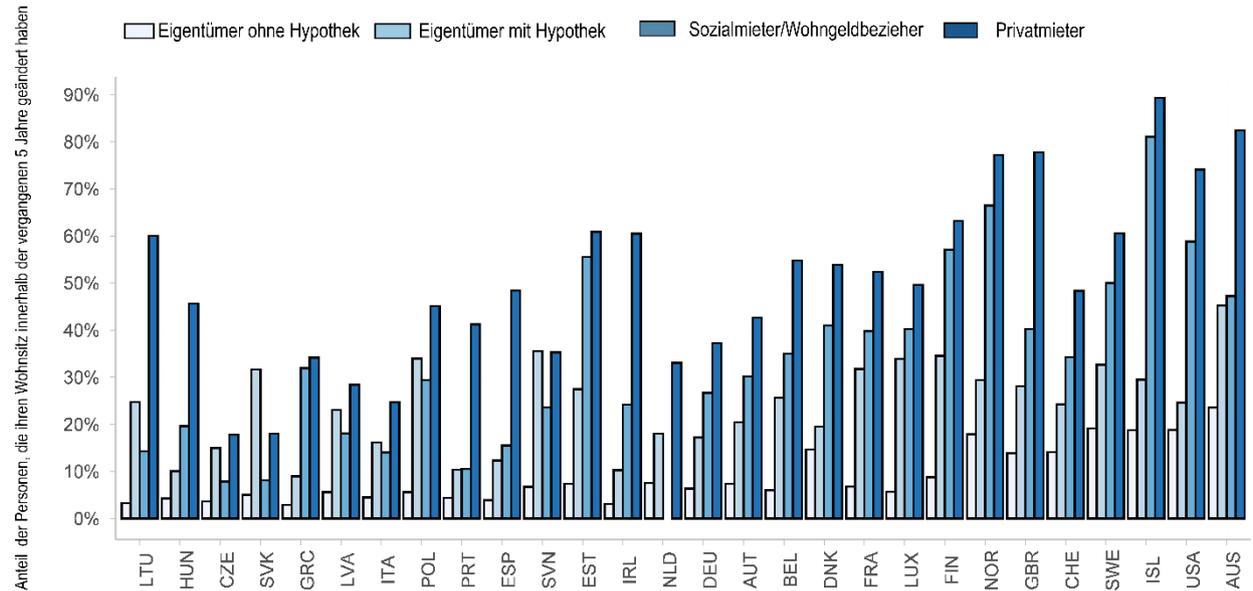
Der Untersuchung der Einflussfaktoren der Wohnmobilität in den OECD-Ländern liegt ein zweistufiger Ansatz zugrunde. Zuerst werden die Effekte von Haushalts- und Personenmerkmalen, wie Wohnstatus, Einkommen und Alter, auf die Wohnmobilität für jedes Land geschätzt. Dadurch wird es möglich, die Effekte der Haushaltsmerkmale auf die Mobilität länderübergreifend zu vergleichen und, unter Berücksichtigung von Störeffekten anderer individueller Einflusskriterien, den Effekt des individuellen Wohnstatus auf die Mobilität zu erfassen. In einem zweiten Schritt werden die politikbezogenen und institutionellen Unterschiede zwischen den Ländern empirisch untersucht, um zu beurteilen, inwieweit die Wohnmobilität mit den politischen Rahmenbedingungen zusammenhängt. Die in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen betreffen wohnungspolitische Aspekte wie mietrechtliche Bestimmungen und Transaktionskosten sowie andere Bereiche, die die Mobilität beeinflussen können, wie beispielsweise Sozial- und Kündigungsschutz. Bei den Effekten der Maßnahmen wird auch nach sozioökonomischen Gruppen differenziert (z. B. nach Wohnstatus, Bildung und Alter), um unterschiedliche Effekte in den einzelnen Gruppen aufzuzeigen. Dadurch werden die Verteilungseffekte dieser Politikmaßnahmen deutlich.

Bei den Mobilitätsraten sind im Ländervergleich zwar beträchtliche Unterschiede festzustellen, Wohneigentümer*innen sind jedoch generell weniger mobil als Mieter*innen (Abbildung 6.3). Dies deutet auf eine negative länderübergreifende Korrelation zwischen Wohneigentum und Wohnmobilität hin (Abbildung 6.4). Die auf den Wohnstatus zurückzuführenden Mobilitätsunterschiede sind auch dann zu beobachten, wenn ein breiter Fächer an individuellen und haushaltsbezogenen Mobilitätsfaktoren wie Alter, Bildung und Einkommen berücksichtigt wird (Causa und Pichelmann, 2020_[10]).

- Die Mobilität ist bei Mieter*innen, die zum Marktpreis mieten, am höchsten und bei Eigentümer*innen ohne Hypothek am geringsten. Mieter*innen von Sozialwohnungen und Wohngeldbezieher*innen sind in der Regel weniger mobil als Mieter*innen auf dem privaten Wohnungsmarkt.
- Die auf den Wohnstatus zurückzuführenden Mobilitätsunterschiede sind in allen Ländern beträchtlich: Privatmieter*innen sind in den EU-Ländern der OECD im Durchschnitt beispielsweise 5,6-mal so mobil wie Eigentümer*innen ohne Hypothek. In den Vereinigten Staaten, die dieser Studie zufolge eine der höchsten Mobilitätsraten aufweisen, fällt der wohnstatusspezifische Unterschied ebenfalls sehr groß aus. Mieter*innen auf dem privaten Wohnungsmarkt sind etwa dreimal so mobil wie Eigentümer*innen ohne Hypothek.

Abbildung 6.3. Wohneigentümer*innen sind wesentlich weniger mobil als Mieter*innen

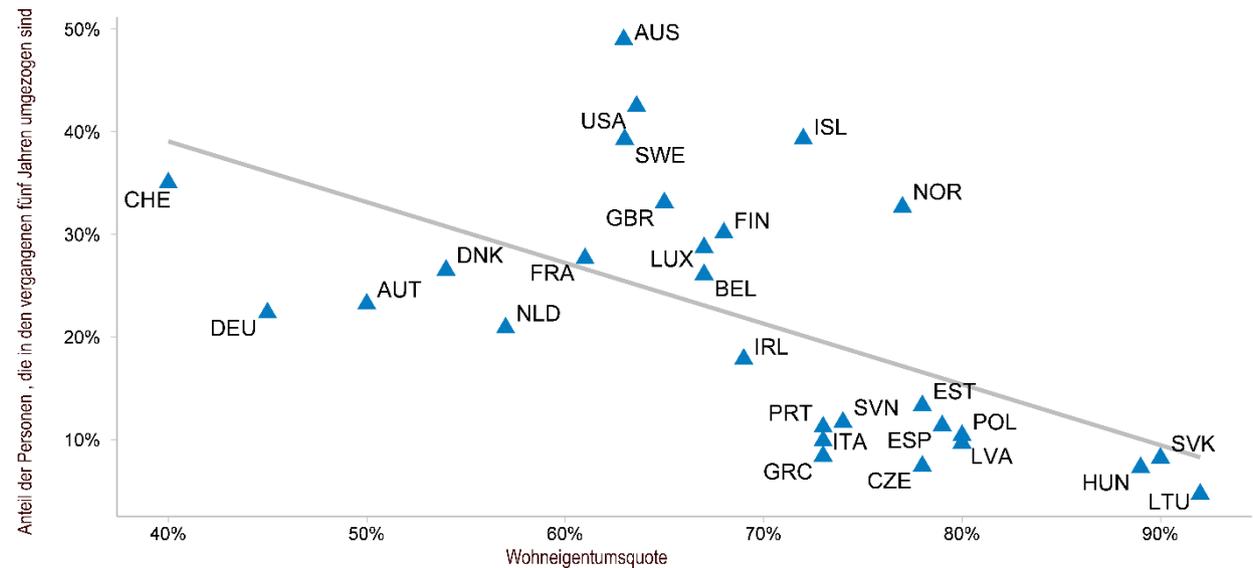
Wohnmobilität nach Wohnstatus



Quelle: OECD Berechnungen auf der Basis von EU-SILC-Daten aus dem Jahr 2012 für EU-Länder; AHS-Daten für die Vereinigten Staaten und HILDA-Daten für Australien.

StatLink <https://stat.link/mivk1>

Abbildung 6.4. Länder mit hohen Wohneigentumsquoten weisen tendenziell eine niedrige Wohnmobilität auf



Quelle: OECD Berechnungen auf der Basis von EU-SILC-Daten aus dem Jahr 2012 für EU-Länder; AHS-Daten von 2013 für die Vereinigten Staaten und HILDA-Daten von 2012 für Australien. Die Wohneigentumsquoten sind der OECD Affordable Housing Database entnommen.

StatLink <https://stat.link/0d6jc3>

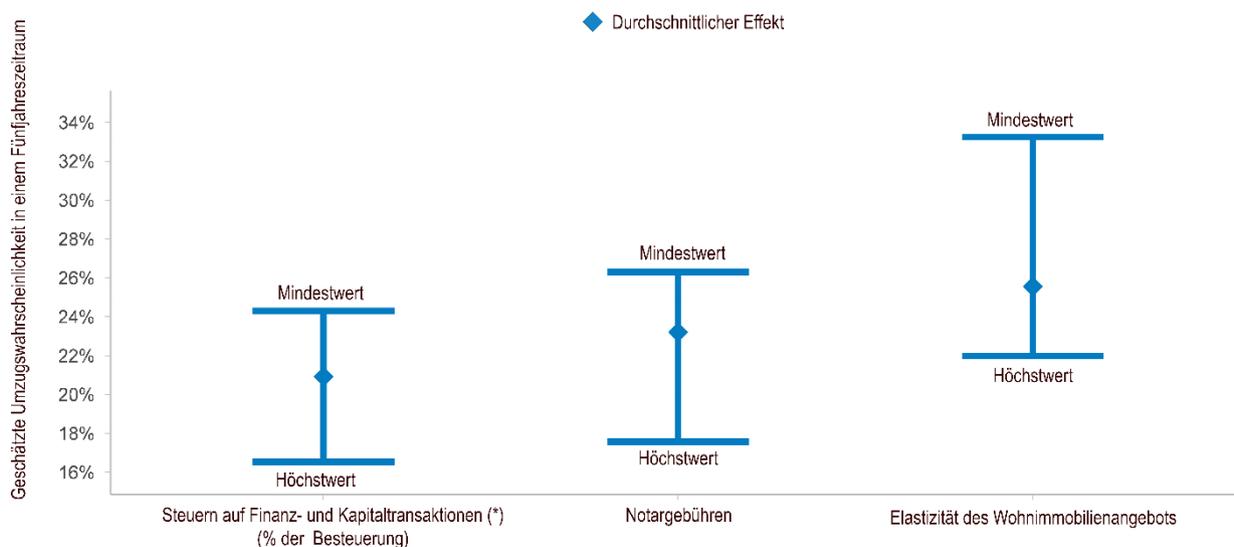
Mit Politikmaßnahmen die Wohnmobilität fördern

Die Transaktionskosten für Wohnimmobilien senken

Eine Senkung der politikinduzierten Transaktionskosten für Wohnimmobilien fördert die Wohnmobilität. Einmalige Verkehrsteuern, die beim Kauf und Verkauf von Immobilien anfallen, beeinträchtigen die Wohnmobilität, insbesondere bei jungen Haushalten, da sie für Ersterwerber*innen zumeist gravierender sind. Die mit Immobilientransaktionen verbundenen Notargebühren, die in einigen Ländern beim Kauf oder Verkauf von Immobilien zu entrichten sind, behindern die Wohnmobilität ebenfalls. Eine Umstellung der Wohnimmobilienbesteuerung von einmaligen auf laufende Steuern – beispielsweise jährliche Steuern auf unbewegliches Vermögen – kann daher maßgeblich zur Wohnmobilität beitragen.

Politiksimulationen deuten in der Tat darauf hin, dass sich die Wohnmobilität durch eine Umstellung von einmaligen Abgaben auf laufende Steuern erhöhen würde (Abbildung 6.5). In einigen Ländern wurden vor Kurzem Reformen zur Senkung der Verkehrsteuern auf Wohnimmobilien durchgeführt (Kasten 6.2).

Abbildung 6.5. Die Umzugswahrscheinlichkeit hängt von Steuern, Transaktionskosten und Wohnungsangebot ab



Anmerkung: OECD-Berechnungen auf Basis von Schätzungen in Causa und Pichelmann (2020_[10]). Der Punkt entspricht der geschätzten durchschnittlichen Umzugswahrscheinlichkeit bei durchschnittlichen Merkmalen der Wohnungspolitik und der privaten Haushalte. Die Entfernung zwischen Mindest- bzw. Höchstwert und Durchschnitt entspricht der Veränderung der mit einer Politikänderung verbundenen geschätzten Wahrscheinlichkeit.

StatLink  <https://stat.link/z2m6wi>

Kasten 6.2. Jüngste Reformen zur Senkung der Transaktionskosten

Das Vereinigte Königreich schaffte 2017 die Stempelgebühr (Verkehrsteuer) für Ersterwerber*innen von Wohneigentum bis zu einem Verkaufspreis von 300 000 GBP in England und Wales ab.

In Irland wurde die Stempelgebühr bei einem Immobilienwert von bis zu 1 Mio. EUR von 9 % auf 1 % und bei einem Immobilienwert von über 1 Mio. EUR auf 2 % gesenkt. Gleichzeitig wurden alle bestehenden Erleichterungen und Ausnahmen bei der Stempelgebühr auf Wohnimmobilien abgeschafft. 2013 schloss die Regierung diese Reformen durch die Einführung einer laufenden Immobiliensteuer in Höhe von 0,18 % auf alle Wohnimmobilien im Wert bis zu 1 Mio. EUR und 0,25 % auf Immobilien über 1 Mio. EUR ab.

Australien ging im Rahmen der Reform von 2014, in der das Hauptstadtterritorium (Capital Territory) die Verkehrsteuer senkte, die Versicherungssteuer abschaffte und die Grundsteuer erhöhte, von einer einmaligen zu einer laufenden Immobilienbesteuerung über.

Die Niederlande haben die Verkehrsteuer für Wohnimmobilien 2012 von 6 % auf 2 % gesenkt. Die Reform wurde finanziert, indem die Steuerbefreiung für arbeitsbezogene Fahrtkostenzuschüsse, einschließlich der Steuerbefreiung für Privatfahrten in Firmenwagen, abgeschafft wurde.

Hindernisse für ein bedarfsgerechtes Wohnungsangebot beseitigen

Die Wohnmobilität ist größer, wenn das Wohnungsangebot stärker auf Nachfrageveränderungen reagiert. Die Reagibilität des Wohnimmobilienangebots hängt von regionalen Merkmalen und Politikmaßnahmen ab, insbesondere den Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften, die die Bereitstellung von Flächen und Wohnraum für verschiedene Nutzungszwecke beeinflussen (Kapitel 2). Restriktive Vorschriften führen im Allgemeinen zu großen regionalen Immobilienpreisunterschieden und halten Haushalte davon ab, von preisgünstigen Regionen in Regionen mit höheren Preisen zu ziehen, in denen die Beschäftigungschancen und Ausbildungsangebote in der Regel besser sind. Dies kann sowohl die Ressourcenallokation als auch die soziale Mobilität beeinträchtigen.

Simulationen zeigen, dass politische Reformen, die die Reagibilität des Wohnimmobilienangebots stärken, maßgeblich zu einer höheren Wohnmobilität beitragen können (Abbildung 6.5). Mehrere OECD-Länder haben in letzter Zeit solche Reformen durchgeführt. Die Niederlande z. B. haben 2018 das Genehmigungsverfahren vereinfacht und einige Auflagen für Wohnungsunternehmen, die den privaten Mietwohnungsmarkt ins Auge fassen, abgeschafft. Außerdem erhalten die Kommunen zunehmend mehr Kompetenzen, was die Bauleitplanung und die Planung auf dem privaten Mietwohnungsmarkt betrifft. In Schweden wurden 2016 ebenfalls Schritte in diese Richtung unternommen, als die Regierung einen Gesetzentwurf für ein effizienteres Planungssystem vorlegte und eine auf der Zahl der Baugenehmigungen basierende Unterstützung für die Kommunen einführte.

Das Wohnraumangebot kann auch Auswirkungen auf die ökonomischen Anreize für interregionale Migration und folglich auch auf die Allokation von Arbeitskräften innerhalb eines Landes haben (Causa, Cavalleri und Luu, 2021^[9]; Causa, Abendschein und Cavalleri, 2021^[8]). Ein flexibles Wohnungsangebot ermöglicht es Menschen, auf das lokale Pro-Kopf-BIP und regionale Arbeitslosigkeit zu reagieren. Dies kann zu einem besseren Matching von Arbeitskräften und Arbeitsplätzen, zum Abbau lokaler Ungleichgewichte und zu einer größeren Flexibilität im Fall lokaler Schocks beitragen. Der Abbau politikinduzierter Hindernisse für ein bedarfsgerechtes Wohnungsangebot, z. B. durch eine Reform der Entscheidungsbefugnisse im Bereich der Raumplanung, kann die Teilhabe verbessern. Damit haben Menschen Zugang zu besseren Arbeitsplätzen und das Risiko, dass Menschen in strukturschwachen Regionen verharren müssen, wird reduziert. In den Vereinigten Staaten wurde festgestellt, dass die wachsenden regionalen Unterschiede bei den Wohnimmobilienpreisen insbesondere geringqualifizierte Arbeitskräfte davon abhalten, in Metropolregionen zu ziehen (Causa, Cavalleri und Luu, 2021^[9]; Bayoumi und Barkema, 2019^[11]). Die eingeschränkten regionalen Mobilitätschancen einiger sozioökonomischer Gruppen können das Wachstum und die Teilhabe beeinträchtigen (Hsieh und Moretti, 2019^[12]).

Kasten 6.3. Einfluss der Wohnsituation auf die interregionale Migration

Die interregionale Migration ist in den letzten Jahrzehnten in mehreren OECD-Ländern zurückgegangen. Dieser Rückgang wird auf die sinkenden wirtschaftlichen Erträge der Migration zurückgeführt, für die u. a. die steigenden Wohnkosten verantwortlich sind (Bayoumi und Barkema, 2019^[11]). Die durch einen Umzug zu erwartenden Einkommenszuwächse reichen nicht mehr aus, um die steigenden Wohnkosten zu decken, insbesondere bei Arbeitskräften am unteren Ende der Lohn- und Kompetenzverteilung.

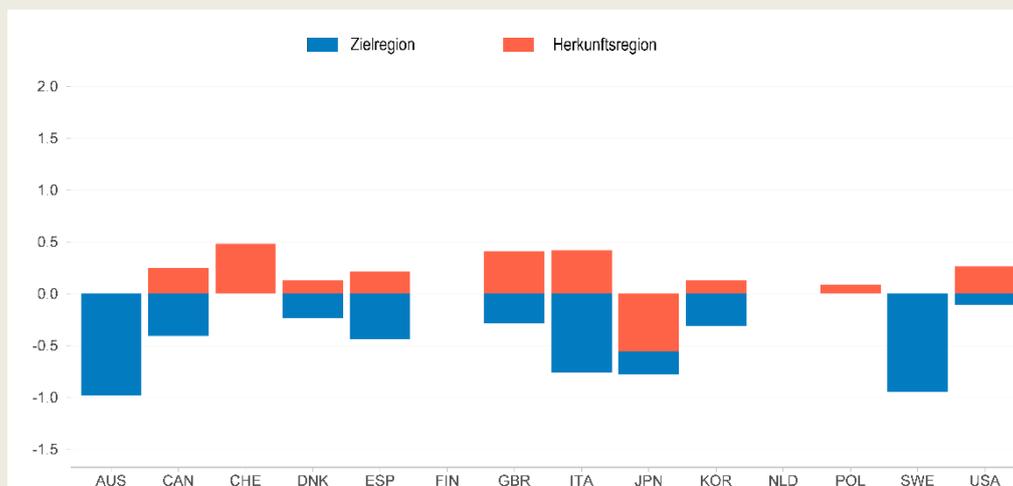
Jüngere Arbeiten der OECD (Causa, Abendschein und Cavalleri, 2021^[8]; Causa, Cavalleri und Luu, 2021^[9]) auf der Basis länderübergreifender und länderspezifischer Regressionsanalysen zeigen, dass wirtschaftliche und wohnungsbezogene Faktoren die Richtung und Intensität interregionaler Migrationsbewegungen beeinflussen. Ein hohes Pro-Kopf-BIP und niedrige regionale Arbeitslosenquoten ziehen Zuwanderer*innen an, während hohe regionale Wohnimmobilienpreise mit weniger Zuwanderung verbunden sind. Hohe oder steigende regionale Wohnimmobilienpreise beeinträchtigen die wirtschaftliche Attraktivität einer Region. Bei einem 10%igen Anstieg der Wohnimmobilienpreise in einer Region verringert sich die Zuwanderung beispielsweise um durchschnittlich 3 %.

Zugleich können hohe Wohnimmobilienpreise in einer Region zu Abwanderungsbewegungen führen. Manche – insbesondere benachteiligte soziale Gruppen – verlassen eine Region, weil sie sich keine dauerhafte oder angemessene Unterkunft leisten können. In einigen europäischen Ländern geht die zunehmende Abwanderung, insbesondere junger Familien, aus großen städtischen Ballungsgebieten mit einem Anstieg des interregionalen Berufsverkehrs einher. Dieser Trend wird durch die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur und den Anstieg der Wohnkosten und Staus in den großen Metropolregionen verstärkt. Regionen, in denen die Immobilienpreise schneller steigen, weisen stärkere Abwanderungsbewegungen auf: Ein 10%iger Anstieg der Wohnimmobilienpreise geht im Durchschnitt mit einer Zunahme der Abwanderung um 1,5 % einher. Der negative Effekt der Wohnimmobilienpreise auf die Zuwanderung ist größer als der positive Effekt auf die Abwanderung. Steigende Wohnungspreise können also mit der Zeit zu einem anhaltenden Bevölkerungsverlust in einer Region führen.

Die Relevanz und das Ausmaß des Wohnungspreiseffekts auf die Zu- und Abwanderung variieren von Land zu Land (Abbildung 6.6). Wohnungspreise haben einen stärkeren Effekt auf interne Wanderungsbewegungen, wenn sie stärker ansteigen (wie in Schweden, der Schweiz, Australien und Kanada) oder wenn die regionalen Unterschiede bei den Wohnkosten besonders groß sind (z. B. in den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich).

Wohnungspolitische Maßnahmen können die Entwicklung der regionalen Wohnimmobilienpreise beeinflussen und haben damit direkte Auswirkungen auf die interregionalen Migrationsbewegungen. Sie können allerdings auch indirekte Effekte nach sich ziehen, denn sie beeinflussen, wie stark die Migration auf andere wirtschaftliche Faktoren reagiert. Wenn das Wohnungsangebot flexibler ist, reagiert die interregionale Migration z. B. schneller auf lokale wirtschaftliche Gegebenheiten wie Pro-Kopf-BIP und Arbeitslosigkeit. Im Gegensatz dazu sind strengere mietrechtliche Bestimmungen, die eine Mietpreisbegrenzung und einen besseren Mieterschutz umfassen, mit einer geringeren Reagibilität der interregionalen Migration gegenüber lokalen Arbeitsmarktbedingungen assoziiert.

Abbildung 6.6. Geschätzte Elastizitäten der interregionalen Migration gegenüber lokalen Wohnimmobilienpreisen nach Herkunfts- und Zielregion



Anmerkung: Die Abbildungen zeigen die geschätzte Elastizität der interregionalen Migration gegenüber realen regionalen Wohnimmobilienpreisen nach Herkunfts- und Zielregion. Die Schätzungen basieren auf länderspezifischen Gravitätsmodellen interregionaler Migration. Die Balkengröße zeigt an, um wie viele Prozentpunkte sich die Migration in eine Region bzw. aus einer Region durch einen 1%igen Anstieg der Wohnimmobilienpreise in dieser Region ändern würde. Die Länder sind in aufsteigender Reihenfolge nach der Elastizität in der Zielregion angeordnet.

Quelle: Causa, Cavalleri und Luu (2021^[9]).

StatLink  <https://stat.link/p15ma4>

Übermäßig strenge mietrechtliche Bestimmungen reformieren

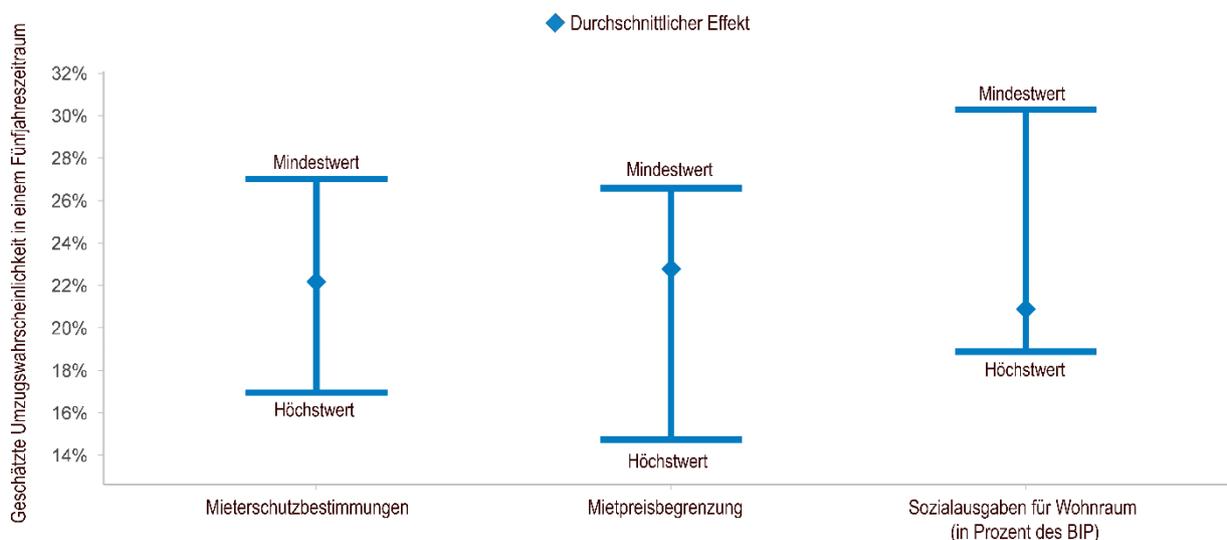
Die Wohnmobilität ist schwächer, wenn die mietrechtlichen Bestimmungen in Bezug auf Mietpreisbegrenzung und Mieterschutz strenger sind. Mieter*innen von Wohnungen mit Mietpreisbegrenzung zögern häufig, auszuziehen und ihre unter dem Marktwert gemietete Wohnung aufzugeben. Dabei sind einkommensschwache Haushalte sowie Haushalte mit niedrigen und mittleren Bildungsabschlüssen unverhältnismäßig stark von Mietpreisbegrenzung und Mieterschutz betroffen. Zu restriktive mietrechtliche Bestimmungen können für diese sozialen Gruppen, die ohnehin die geringste Mobilität aufweisen, ein nicht intendiertes, zusätzliches Mobilitätshindernis darstellen. Wenn die Mieten nicht mit den Bedingungen an den Wohnimmobilienmärkten im Einklang stehen, haben Eigentümer*innen weniger Anreize, ihren Wohnraum zu vermieten. Dadurch schrumpft der Mietwohnungsmarkt (Kapitel 3), was sich negativ auf die Erschwinglichkeit von Wohnraum auswirken kann. Außerdem sind gefährdete Arbeitskräfte, wie diejenigen in nicht-regulären Beschäftigungsverhältnissen, und insbesondere junge Menschen, bei einem übermäßigem Mieterschutz besonders benachteiligt.

Politiksimulationen deuten darauf hin, dass die Wohnmobilität durch eine ausgewogenere Berücksichtigung der Interessen der Eigentümer- und Mieterseite in den mietrechtlichen Bestimmungen und eine weniger strenge Mietpreisbegrenzung gefördert werden kann (Abbildung 6.7). Die meisten OECD-Länder haben die mietrechtlichen Bestimmungen in den letzten zehn Jahren vermietetfreundlicher gestaltet, insbesondere Österreich und Finnland. Zugleich wurde aber häufig die Mietpreisbegrenzung verschärft. Diesbezüglich gibt es nur wenige Ausnahmen, namentlich die Tschechische Republik, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten, wo die Begrenzung sogar gelockert wurde.

Eine Lockerung einer übermäßig strengen Regulierung des Mietwohnungsmarkts kann die Mobilität zwar fördern, Reformen in diesem Bereich können jedoch auch zu Zielkonflikten führen. Zu strenge mietrecht-

liche Bestimmungen können einen negativen Effekt auf den Neubau und die Instandhaltung von Mietwohnungen haben, wenn sie eine Deckelung der Mieten vorsehen. Solche Regelungen haben das legitime Ziel, dem asymmetrischen Kräfteverhältnis zwischen Vermieter*innen und Mieter*innen entgegenzuwirken. Dies ist im gegenwärtigen Kontext, in dem Zwangsräumungen von in finanzielle Not geratenen Haushalten verhindert werden sollten, besonders wichtig.² Als Reaktion auf die Covid-19-Krise haben mehrere Länder die Regulierung des Mietwohnungsmarkts vorübergehend verschärft; in den meisten Fällen durch eine vorübergehende Aussetzung von Zwangsräumungen und in manchen Fällen durch eine Senkung oder Stundung der Mietzahlungen für sozial schwache Mieter*innen (Kasten 1.6 in Kapitel 1).

Abbildung 6.7. Die Regulierung des Mietwohnungsmarkts und der soziale Wohnungsbau beeinflussen die Umzugswahrscheinlichkeit ebenfalls



Anmerkung: OECD-Berechnungen auf Basis von Schätzungen in Causa und Pichelmann (2020_[10]). Der Punkt entspricht der geschätzten durchschnittlichen Umzugswahrscheinlichkeit bei durchschnittlichen Merkmalen der Wohnungspolitik und der privaten Haushalte. Die Entfernung zwischen Mindest- bzw. Höchstwert und Durchschnitt entspricht der Veränderung der mit einer Politikänderung verbundenen geschätzten Wahrscheinlichkeit.

StatLink  <https://stat.link/shzgom>

In sozialen Wohnraum investieren

Die Wohnmobilität ist von der Höhe und der Ausgestaltung der Geld- und Sachleistungen abhängig, insbesondere bei Mieter*innen und Geringverdiener*innen. Sowohl Wohnungsbeihilfen (d. h. Wohngeld) als auch Sozialwohnungen sind mit einer höheren Mobilität verbunden. Mieter*innen von Sozialwohnungen sind jedoch weniger mobil als Mieter*innen auf dem privaten Wohnungsmarkt (Abbildung 6.3), weil der Anspruch auf Sozialwohnungen nur begrenzt übertragbar ist und dadurch Lock-in-Effekte entstehen.

Politiksimulationen deuten darauf hin, dass höhere Sozialausgaben für Wohnraum, vor allem Transferzahlungen (z. B. Wohngeld) und Sachleistungen (z. B. Sozialwohnungen), die Wohnmobilität fördern würden (Abbildung 6.7). Wie in Kapitel 2 dargelegt, sind die Sozialausgaben für Wohnraum, die vor allem auf die Erschwinglichkeit von Wohnraum und Teilhabe abzielen, in vielen Ländern im Lauf der Zeit zurückgegangen. Länder wie Belgien, Kanada, Luxemburg und Neuseeland haben allerdings Maßnahmen ergriffen, um das Angebot zu erhöhen oder den Sozialwohnungsbestand zu renovieren. Wenn die Anspruchsvoraussetzungen so ausgestaltet sind, dass Lock-in-Effekte vermieden werden, können solche Reformen für mehr bezahlbaren Wohnraum sorgen und benachteiligten Haushalten zugleich den Umzug in eine andere Region erleichtern.

Literaturverzeichnis

- Bayoumi, T. und J. Barkema (2019), „Stranded! How Rising Inequality Suppressed US Migration and Hurt Those Left Behind“, *IMF Working Papers*, Vol. 2019/122, Internationaler Währungsfonds, Washington, D.C., <https://doi.org/10.5089/9781498311373.001>. [11]
- Blanchflower, D. et al. (2013), „Does High Home-Ownership Impair the Labor Market?“, *NBER Working Papers*, No. 19079, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <https://dx.doi.org/10.3386/w19079>. [3]
- Caldera Sánchez, A. und D. Andrews (2011), „Residential Mobility and Public Policy in OECD Countries“, *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2011/1, S. 185–206, https://doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg0vswqt240. [2]
- Causa, O., M. Abendschein und M. Cavalleri (2021), „The laws of attraction: Economic drivers of inter-regional migration, housing costs and the role of policies“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1679, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/da8e368a-en>. [8]
- Causa, O., M. Cavalleri und N. Luu (2021), „Migration, housing and regional disparities: A gravity model of inter-regional migration with an application to selected OECD countries“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1691, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/421bf4aa-en>. [9]
- Causa, O. und J. Pichelmann (2020), „Should I stay or should I go? Housing and residential mobility across OECD countries“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1626, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/d91329c2-en>. [10]
- Chetty, R., N. Hendren und L. Katz (2016), „The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment“, *American Economic Association Review*, Vol. 106/4, S. 855–902, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.20150572>. [6]
- Hsieh, C. und E. Moretti (2019), „Housing Constraints and Spatial Misallocation“, *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol. 11/2, S. 1–39, <http://dx.doi.org/10.1257/mac.20170388>. [12]
- Judge, L. (2019), „Moving Matters: Housing costs and labour market mobility“, Briefing, Resolution Foundation, London, <https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2019/06/Moving-Matters.pdf>. [5]
- OECD (2020), *Housing and Inclusive Growth*, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/fr/social/housing-and-inclusive-growth-6ef36f4b-en.htm>. [7]
- Oswald, A. (1996), „A Conjecture on the Explanation for High Unemployment in the Industrialized Nations: Part 1“, *Warwick Economic Research Paper*, No. 475, University of Warwick, Department of Economics, http://wrap.warwick.ac.uk/1664/1/WRAP_Oswald_475_twerp_475.pdf. [1]
- Weltbank (2018), *Living and Leaving: Housing, Mobility and Welfare in the European Union*, Weltbank, Washington, D.C., <https://pubdocs.worldbank.org/en/507021541611553122/Living-Leaving-web.pdf>. [4]

Anmerkungen

¹ Dieses Kapitel beschreibt neue Erkenntnisse über den Zusammenhang zwischen Wohnsituation und Wohnmobilität in den OECD-Ländern sowie über den Einfluss wohnungspolitischer und anderer Maßnahmen auf die Mobilität. Die Daten basieren auf Causa und Pichelmann (2020_[10]).

² Neue OECD-Daten in der Affordable Housing Database zeigen, dass in den 18 OECD-Ländern, für die Daten vorliegen, mindestens 3 Millionen formelle Zwangsräumungsverfahren eingeleitet wurden. Vgl. [Affordable Housing Database - OECD](#).

7 Wohnraumbereitstellung und Umwelt miteinander vereinbaren

Zwischen dem Wohngebäudesektor und der Umweltqualität besteht ein wechselseitiger und komplexer Zusammenhang. Durch die Flächennutzung, den Materialeinsatz, den Energieverbrauch und das dadurch ausgelöste Verkehrsaufkommen hat der Wohngebäudesektor Auswirkungen auf die Umwelt. Umweltpolitisch motivierte Maßnahmen in den Bereichen Flächennutzung, Bautätigkeit, Energieeffizienz und Verkehrswesen sollen diese Effekte mindern helfen, indem sie die Kosten der Umweltexternalitäten in den Wohnimmobilienpreisen berücksichtigen. Folglich haben solche Maßnahmen häufig negative Effekte auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum. Die Wohnungspolitik kann auch über den ökologischen Fußabdruck des Wohnungsbaus Umweltfolgen haben. Welche Effekte umweltpolitische Maßnahmen auf Wohnimmobilienmärkte haben und umgekehrt, hängt von der Politik und den Merkmalen der städtischen Räume ab, in denen sie umgesetzt wird. Die Nachhaltigkeit am Wohnimmobilienmarkt kann durch eine Sozialschutzgesetzgebung gefördert werden, die der Bezahlbarkeit von Wohnraum wie auch den ökologischen und ökonomischen Auswirkungen ergriffener Maßnahmen Rechnung trägt.

Wichtigste Erkenntnisse

Der Wohngebäudesektor hat einen großen ökologischen Fußabdruck. Durch den Einsatz von Materialien bei Bau- und Abbruchtätigkeiten erzeugt der Sektor direkt Umweltexternalitäten. Er wirkt sich aber auch indirekt auf die Umwelt aus, da während der Bautätigkeit und danach in den errichteten Wohngebäuden Energie verbraucht wird. Zudem kann der Wohngebäudesektor verkehrsbedingte Umweltexternalitäten erzeugen, da die räumliche Verteilung der Wohnbautätigkeit bestimmt, inwieweit die urbane Mobilität vom Pkw abhängt.

Ziel der Umweltpolitik im Wohngebäudesektor ist es, diese Externalitäten zu korrigieren, indem die privaten und sozialen Wohnkosten besser aufeinander abgestimmt werden. Welche Umweltauswirkungen die üblichen Flächennutzungsmaßnahmen letztendlich haben, hängt davon ab, wie sie die externen Kosten von Flächennutzung, Energieverbrauch und Materialeinsatz in den Immobilienpreisen und Mieten internalisieren.

Die Evaluierung der Auswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen auf die Wohnungspolitik erfordert in spezifischen Kontexten zwar eine einzelfallorientierte Kosten-Nutzen-Analyse, bestimmte Politikinterventionen haben jedoch tendenziell konsistente Auswirkungen auf Wohnraumangebot, -nachfrage und -bezahlbarkeit. Da umweltbezogene Maßnahmen beispielsweise die Wohnkosten in der Regel erhöhen, ist es wichtig, möglichen Zielkonflikten zwischen ökologischer Nachhaltigkeit und Bezahlbarkeit Rechnung zu tragen. Umgekehrt können einige umweltpolitische Maßnahmen, wie Verdichtung, den ökologischen Fußabdruck des Wohngebäudesektors mindern und zugleich die Bezahlbarkeit von Wohnraum erhöhen. Maßnahmen, denen es letztlich gelingt, sowohl die Umweltqualität als auch die Bezahlbarkeit von Wohnraum zu verbessern, könnten herauskristallisiert und in Reformpaketen für die Wohnungspolitik priorisiert werden.

Es gibt Möglichkeiten, den potenziellen Auswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen auf die Wohnimmobilienmärkte besser Rechnung zu tragen, und *umgekehrt*. Beispielsweise können diese Auswirkungen im Rahmen von Ex-ante-Ansätzen antizipiert werden, in denen die sektorübergreifenden Folgen von Politikmaßnahmen auf der Grundlage der Merkmale des Wohnimmobilienmarkts, der städtebaulichen Organisation, der Verkehrssysteme und der Verbraucherpräferenzen in spezifischen Kontexten geschätzt werden. Ex-post-Ansätze, in denen die Auswirkungen der Wohnungs- und Umweltpolitik auf die Wohnimmobilienmärkte und die Umwelt evaluiert werden, sind ein weiteres, wichtiges Element für ein besseres Verständnis der Zielkonflikte zwischen Umwelt- und Wohnungspolitik und der Rolle der Kontextfaktoren.

Auswirkungen ausgewählter umweltbezogener Maßnahmen auf den Wohnimmobilienmarkt

Maßnahme	Wohnraumangebot	Wohnraumnachfrage	Wohnimmobilienpreise	Umweltfolgen
Beschränkung der maximalen Bebauungsdichte	↘	-	↗	-
Grundsteuern	-	↘	↗	-
Grenzen für das städtische Wachstum	↘	-	↗	-
Energieeffizienzbestimmungen	-	-	-	↗
Erhaltung von Freiflächen	↘	↗	↗	-

Anmerkung: Zellen ohne Pfeil weisen darauf hin, dass die Belege gemischt oder unzureichend sind oder dass keine signifikanten Auswirkungen zu verzeichnen sind. Da die Politikmaßnahmen sehr heterogen sind, fallen die Ergebnisse je nach Maßnahme und Kontext unterschiedlich aus. Bei der Analyse der Auswirkungen auf die Wohnimmobilienpreise bleiben Kompensationsmaßnahmen unberücksichtigt. Unter den Umweltfolgen werden nur Auswirkungen erfasst, die auch in den besagten Untersuchungen erörtert werden. Sie zeichnen daher nicht unbedingt ein vollständiges Bild aller Umweltauswirkungen.

Den starken Umwelteffekt der Wohnungspolitik berücksichtigen

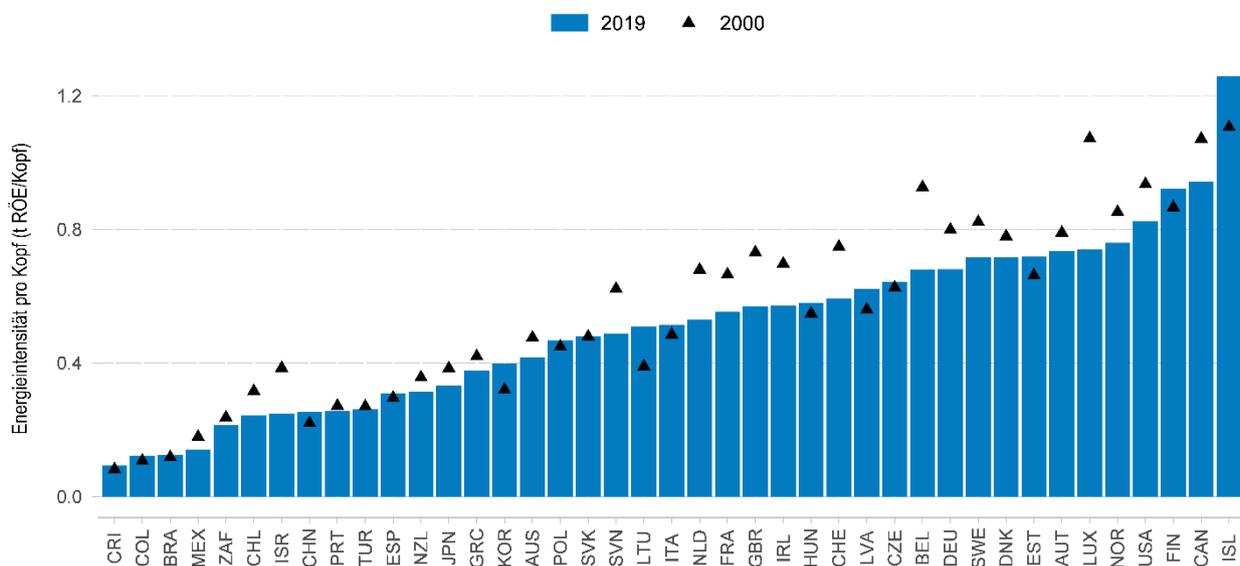
Ein Wohngebäudekomplex erzeugt über seinen gesamten Lebenszyklus hinweg verschiedene finanzielle und negative Externalitäten. Erstens werden für den Wohnungsbau Flächen benötigt, die in vielen Fällen nur in recht geringem Ausmaß vorhanden sind und auch für andere produktive Zwecke verwendet werden können. Für den Bau sind Materialien und Energie erforderlich, deren Einsatz Treibhausgasemissionen und andere Umweltschadstoffe erzeugt. Weltweit werden sich die Stadtgebiete den Projektionen zufolge bis 2050 um das Fünffache auf nahezu 3 Millionen km² ausdehnen (Angel et al., 2011^[11]). Es wird davon ausgegangen, dass 70 % der Weltbevölkerung in Stadtgebieten leben werden. Um der wachsenden Nachfrage nach Wohnraum weltweit begegnen zu können, wird sich der Bausektor zwischen 2017 und 2060 voraussichtlich mehr als verdoppeln, was auch für den Materialeinsatz gilt. 2060 werden für diese Expansion von Wohnraum jährlich voraussichtlich nahezu 84 Gt Baumaterial zum Einsatz kommen (OECD, 2019^[12]).

Auch nach dem Bau einer Wohnanlage belastet diese durch den Energie- und Wasserverbrauch auf der einen und die Abfall- und Abwassererzeugung auf der anderen Seite die Umwelt weiter. Viele Länder haben die Energieeffizienz im Wohnbereich gesteigert, wie dem rückläufigen Pro-Kopf-Energieverbrauch in Wohngebäuden zu entnehmen ist (Abbildung 7.1, Teil A). Ausnahmen bilden die meisten osteuropäischen Länder sowie Brasilien, Italien, Spanien und Finnland. Länder, denen es gelungen ist, die Energieintensität geringfügig zu senken, sahen sich aufgrund der steigenden Bevölkerungszahl dennoch einem insgesamt höheren Energieverbrauch gegenüber, ein Trend, der sich bei unveränderter Wohnungs- und Energiepolitik fortsetzen dürfte. Der Großteil des Energieverbrauchs des Wohngebäudesektors entfällt auf die Heizung, was erklärt, warum Länder, die kühleren Temperaturen ausgesetzt sind, in der Regel einen höheren Pro-Kopf-Energieverbrauch aufweisen. Heizgradtage, ein Indikator für die Intensität und Dauer kalter Temperaturen, wirken sich jedoch unterschiedlich auf den Pro-Kopf-Energieverbrauch in Wohngebäuden aus (Abbildung 7.1, Teil B). In einigen Ländern mit hohem Energieverbrauch im Verhältnis zur Zahl der Heizgradtage erklärt der Einsatz von Klimaanlage einen großen Teil dieses Energieverbrauchs (Vereinigte Staaten, Australien, Kanada). Ein weiterer entscheidender Bestimmungsfaktor eines hohen Energieverbrauchs scheint die Wohnungsgröße zu sein. Entsprechend führen die Vereinigten Staaten das Länderranking in Bezug auf die Grundfläche je Einwohner*in an, gefolgt von Kanada und Dänemark. All diese Länder weisen für eine gegebene Zahl von Heizgradtagen eine über dem Durchschnitt liegende Energieintensität des Wohngebäudesektors auf.

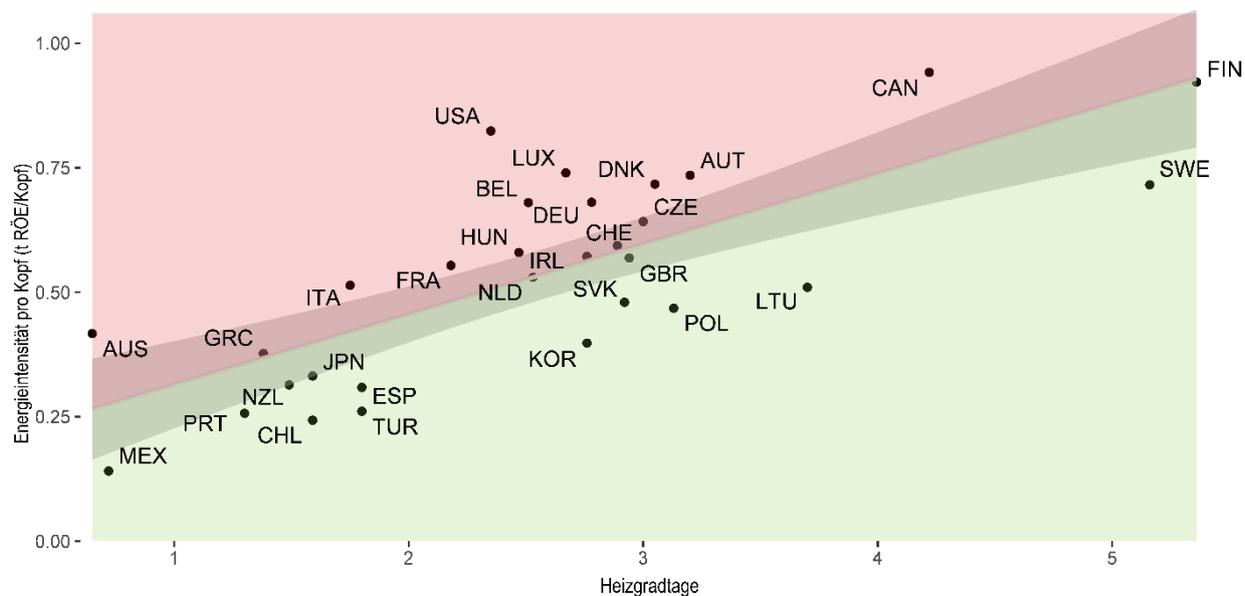
Unter Einbeziehung der indirekten Emissionen der Stromerzeugung sind Gebäude für nahezu 30 % der weltweiten energiebedingten CO₂-Emissionen verantwortlich. In absoluter Rechnung sind die gebäudebezogenen CO₂-Emissionen 2019 auf ein Allzeithoch von 9,6 Gt CO₂ gestiegen (IEA, 2020^[3]). Auch wenn die CO₂-Intensität des Wohngebäudesektors stark mit der Energieintensität korreliert (Abbildung 7.2), erklären Unterschiede im Energiemix einen Großteil der Länderunterschiede beim ökologischen Fußabdruck je Einwohner*in. Länder mit einem hohen Anteil an CO₂-armen Energien (d. h. Kernenergie und erneuerbare Energien) haben für denselben Pro-Kopf-Energieverbrauch einen wesentlich geringeren CO₂-Fußabdruck pro Person. Dies gilt insbesondere für Frankreich mit einem hohen Anteil an nuklearer Primärenergie (37 % im Jahr 2019), Schweden mit einem hohen Anteil an Kernenergie (27 %) und erneuerbaren Energien (42 %) sowie Brasilien, das mit 45 % den größten Anteil an erneuerbaren Energien aufweist, vornehmlich aus Wasserkraft (28 %).

Abbildung 7.1. Die Energieintensität des Wohngebäudesektors variiert in den einzelnen Ländern erheblich

Teil A: Energieverbrauch pro Kopf

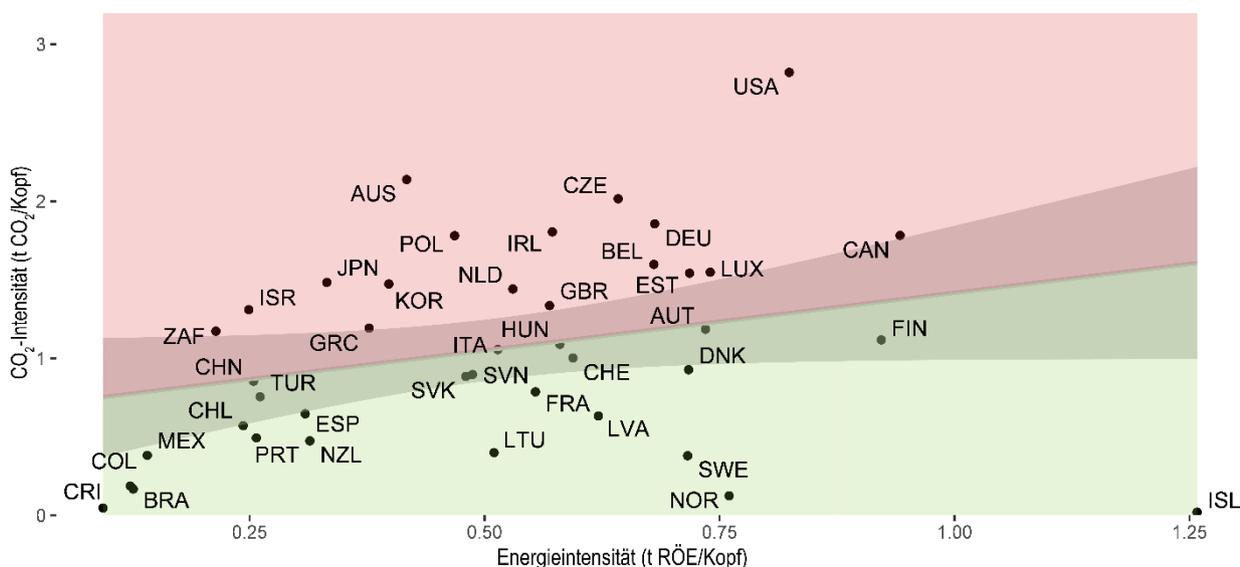


Teil B: Energieverbrauch pro Kopf vs. Heizgradtage, 2019



Anmerkung: Der Energieverbrauch des Wohnsektors umfasst Raumheizung- und -kühlung, Wassererwärmung, Kochen und Haushaltsgeräte. Teil B: Heizgradtage berechnen sich aus der Differenz zwischen der Raumtemperatur und der mittleren Außentemperatur, sofern diese den Grenzwert unterschreitet, unter dem die Bewohner in der Regel die Heizung einschalten. Im grün (rot) unterlegten Bereich ist der Energieverbrauch unter Berücksichtigung der Heizgradtage geringer (höher) als erwartet. Die schattierten Bereiche rund um die Regressionsgerade sind die Konfidenzintervalle.

Quelle: [Energy Efficiency Indicators, IEA, 2020 edition](https://www.iea.org/publications/energy-efficiency-indicators).

Abbildung 7.2. Zusammenhang zwischen Energieintensität und CO₂-Fußabdruck

Anmerkung: Im grün (rot) unterlegten Bereich ist die CO₂-Intensität geringer (höher) als angesichts der Energieintensität erwartet. Die schattierten Bereiche rund um die Regressionsgerade sind die Konfidenzintervalle. Alle Daten beziehen sich auf 2019.

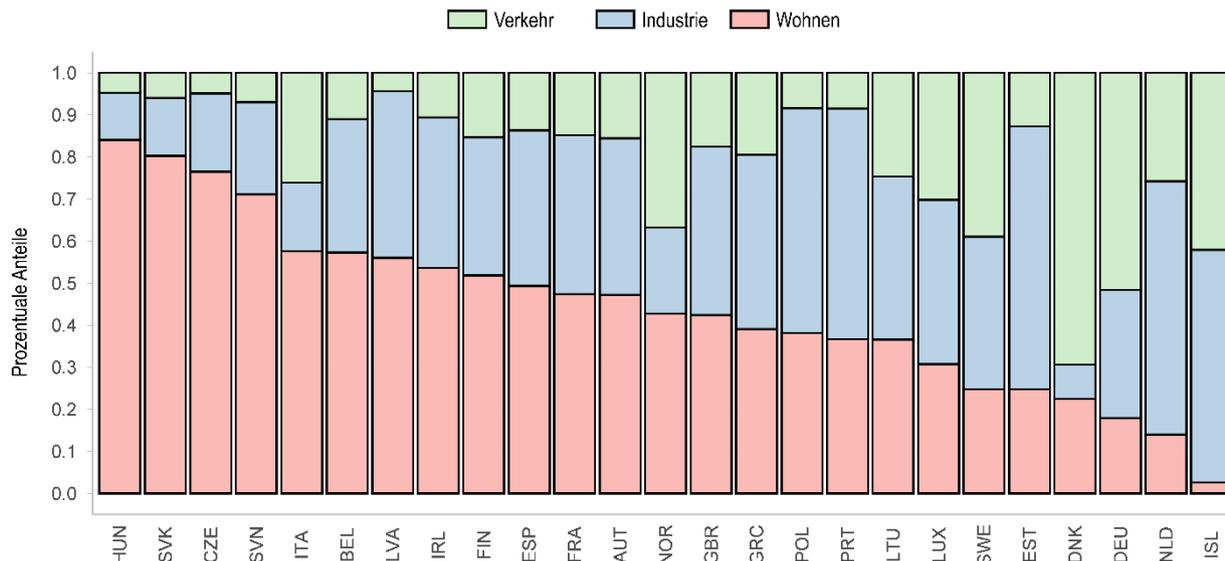
Quelle: [Energy Efficiency Indicators, IEA, 2020 edition](#).

StatLink  <https://stat.link/bk3lfe>

Im OECD-Durchschnitt sind die Wohnaktivitäten auch für 44 % der Feinstaubemissionen (PM_{2,5}) verantwortlich (Abbildung 7.3).¹ Wohnen ist vor allem in Mittel- und Osteuropa eine besonders große Quelle von PM_{2,5}-Emissionen, da für die Wohnraumbeheizung ein relativ großer Anteil an festen Brennstoffen verwendet wird, insbesondere Holz und Kohle (Karagulian et al., 2015^[4]). PM_{2,5} ist der Luftschadstoff, der weltweit das größte Gesundheitsrisiko darstellt. Eine starke PM_{2,5}-Exponiertheit erhöht das Risiko von Atemwegs- und Herz-Kreislauf-Erkrankungen erheblich. Zwischen einer hohen PM_{2,5}-Konzentration und der Bebauungsdichte städtischer Räume ist eine positive Korrelation zu beobachten (Borck und Schrauth, 2021^[5]). Die durchschnittliche PM_{2,5}-Belastung nimmt in den meisten OECD-Ländern dank optimierter Verbrennungsprozesse (Industrie- und Wohnraumheizung), eines Rückgangs des Kohleanteils im Energiemix und geringerer Emissionen aus Verkehr und Landwirtschaft zwar ab (Abbildung 7.4), verharrt aber dennoch auf hohem Niveau und liegt weiterhin über den von der WHO empfohlenen 10 µg/m³ (OECD, 2020^[6]).

Abbildung 7.3. Der Wohngebäudesektor macht in vielen Ländern den Großteil der Emissionen aus

Herkunft der PM_{2,5}-Emissionen, 2017



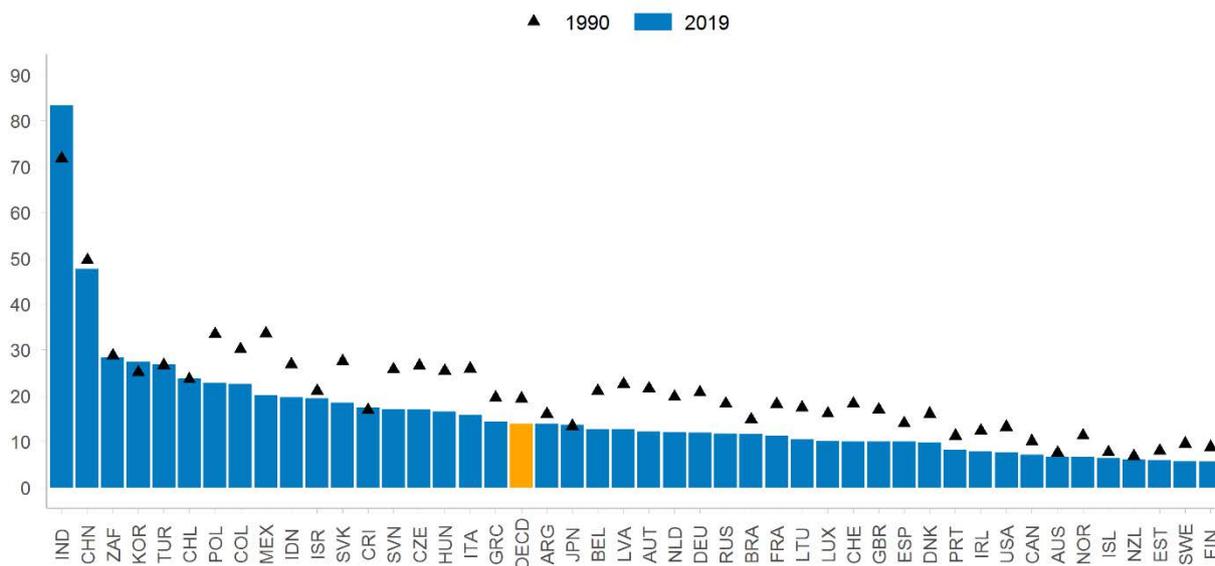
Anmerkung: Der Bereich „Wohnen“ umfasst folgende Unterkategorien: *Wohnung, Wasser, Strom, Gas und andere Brennstoffe, sowie Wohnen – Sonstiges*. Der Bereich „Industrie“ umfasst alle Abschnitte der ISIC-Klassifikation (Rev. 4) von A bis U, außer den Abschnitt H (Verkehr und Lagerei), der hier zusammen mit der Unterkategorie *Private Haushalte-Verkehr* im Bereich „Verkehr“ zusammengelegt wurde.

Quelle: Air emission accounts, OECD Environment Database.

StatLink  <https://stat.link/59o0s6>

Abbildung 7.4. Die Emissionsbelastung hat sich in den meisten Ländern verringert

PM_{2,5} Emissionen, in $\mu\text{g}/\text{m}^3$



Anmerkung: Jahresdurchschnittliche PM_{2,5}-Konzentration, gewichtet nach der Einwohnerzahl der betreffenden Gegend, d. h. das Konzentrationsniveau in $\mu\text{g}/\text{m}^3$, dem die Einwohner*innen im Durchschnitt in einem Jahr ausgesetzt sind. 2019.

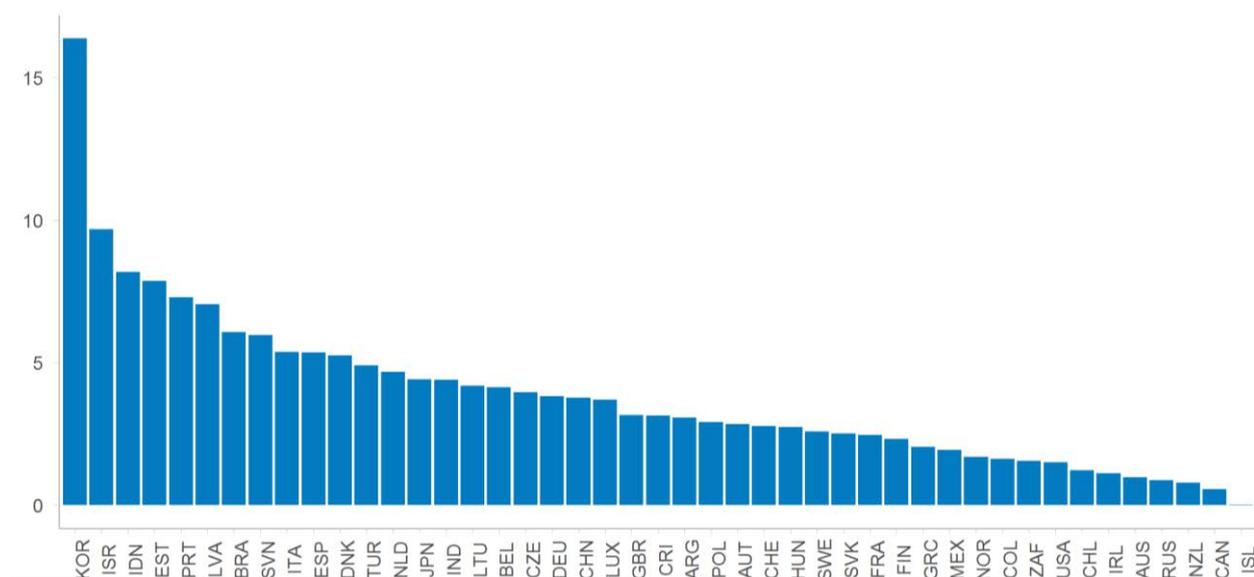
Quelle: Environmental risks and health, OECD Environment Database.

StatLink  <https://stat.link/u2k0g5>

Der Wohngebäudesektor hat auch durch das von ihm ausgehende Verkehrsaufkommen Auswirkungen auf die Umwelt. Je weniger zugänglich ein Standort ist, desto größer sind die Abhängigkeit vom Auto und der ökologische Fußabdruck. Zwischen der Umweltqualität und dem Wohngebäudesektor besteht ein bidirektionaler Zusammenhang, da erstere auch Auswirkungen auf letzteren hat. Die Nähe zur Natur ist ein wichtiger Bestimmungsfaktor bei der Nachfrage nach Wohnraum. Dabei ist die Elastizität von Immobilienpreisen in Bezug auf die Nähe zur Natur im Allgemeinen größer als eins (Kuethe und Keeney, 2012^[7]; Wang et al., 2015^[8]). Die Expansion der Städte erfolgt häufig nach einem Muster, das unter der Bezeichnung städtische Zersiedelung bekannt ist. Diese ist durch eine zerstreute Ausdehnung dünn besiedelten Wohnraums gekennzeichnet und mit vielfältigen Umweltexternalitäten und sozialen Ineffizienzen sowie mit einer Autoabhängigkeit verbunden (OECD, 2018^[9]). Der Verlust an biologischer Vielfalt gehört zu den dringendsten ökologischen Herausforderungen der Urbanisierung. Abbildung 7.5 veranschaulicht den Prozentsatz an Wald-, Grünland-, Feuchtgebiet-, Strauch- und Kargflächen, der zwischen 1992 und 2015 in funktionalen Stadtgebieten in Ackerland oder bebaute Flächen umgewandelt wurde. Die Ergebnisse deuten auf große Unterschiede zwischen den Ländern hin.

Abbildung 7.5. Die Urbanisierung bedroht die biologische Vielfalt

Verlust an natürlichen und halbnatürlichen bewachsenen Flächen in funktionalen Stadtgebieten, 1992–2015, in Prozent



Anmerkung: Der Indikator zeigt den Prozentsatz an Wald-, Grünland-, Feuchtgebiet-, Strauch- und Kargflächen, der in andere Bodenbedeckungsformen (Ackerland oder bebaute Flächen) umgewandelt wurde.

Quelle: OECD.Stat: Land Cover in Functional Urban Areas (http://dotstat.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LAND_COVER_FUA).

StatLink  <https://stat.link/e48fc1>

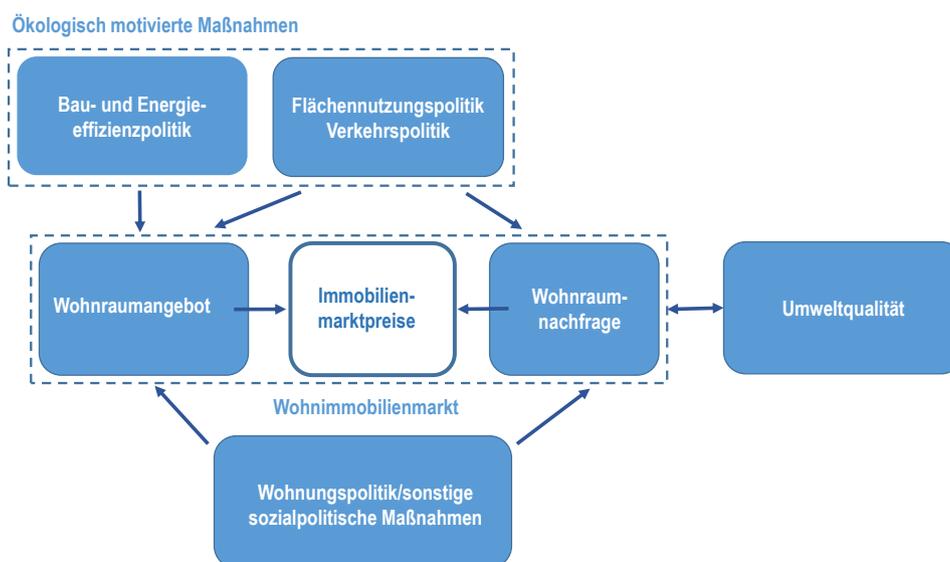
Maßnahmen erfassen, die Umweltqualität und Bezahlbarkeit von Wohnraum verbessern

Ziel der Umweltpolitik in städtischen Räumen ist im Allgemeinen die Reduzierung von Umweltexternalitäten der Urbanisierung, wie Treibhausgasemissionen und andere, durch Gebäude und Verkehr verursachte Schadstoffemissionen. Andere Maßnahmen zielen darauf ab, Veränderungen der Flächennutzung

in Grenzen zu halten, Freiflächen zu bewahren und die biologische Vielfalt zu schützen. Durch ihre Auswirkungen auf Wohnraumangebot und -nachfrage, und damit auf die Preise und Bezahlbarkeit von Wohnraum, können sie die Funktionsweise von Wohnimmobilienmärkten beeinträchtigen. Umweltbezogene Maßnahmen haben einen doppelten Effekt auf das Wohnraumangebot. Auf lange Sicht können sie die städtebauliche Organisation und andere Parameter, die das Wohnraumangebot und die Immobilienpreise beeinflussen, schrittweise verändern.

Die Wechselwirkungen zwischen umweltbezogenen Maßnahmen und Wohnimmobilienmärkten sind komplex (Abbildung 7.6). Die Flächennutzungs- und Verkehrspolitik kann die Wohnungsnachfrage, das Wohnungsangebot oder beides gleichzeitig beeinflussen. Bauvorschriften hingegen betreffen in erster Linie das Wohnungsangebot. Maßnahmen rund um Baupraktiken und Energieeffizienzförderung haben in erster Linie Auswirkungen auf das Wohnungsangebot. Nichtumweltbezogene Maßnahmen können über ihre Auswirkungen auf die Wohnimmobilienmärkte auch Folgen für die Umweltqualität haben. Umweltbezogene Maßnahmen, die Auswirkungen auf Wohnungsangebot und -nachfrage haben, beeinflussen wiederum auch die Preise und Bezahlbarkeit von Wohnimmobilien.

Abbildung 7.6. Die Umweltpolitik wirkt sich auf die Wohnimmobilienmärkte aus



Die Umweltpolitik beeinflusst auch grundlegende Bestimmungsfaktoren des Wohnungsangebots, wie die Kosten für Grund und Boden, Renovierung und Standortverbesserung, den Faktor Arbeit und Materialien sowie Finanzierung, Verwaltung und Vermarktung. Zusätzlich zu den Kosten dieser Inputfaktoren wirken sich auch der Preis des bestehenden Wohnungsbestands und der im Bau verwendeten Technologien auf das Wohnungsangebot aus. Sofern das Wohnungsangebot elastisch auf die Verfügbarkeit von Grund und Boden und andere Faktoren reagiert, hat jede Politikmaßnahme, die diese Faktoren beeinflusst, über Veränderungen des Wohnungsangebots Auswirkungen auf den Wohnimmobilienmarkt. Inwieweit umweltbezogene Maßnahmen das Wohnungsangebot in bestimmten Gegenden beeinflussen, hängt von den lokalen Bedingungen ab, die maßgeblich bestimmen, wie das Angebot auf Veränderungen bei diesen Faktoren reagiert.

Über ihre Auswirkungen auf den Zugang zu Arbeitsplätzen und Wirtschaftszentren sowie Umweltgütern und sonstigen Einrichtungen kann die Umweltpolitik die Nachfrage nach Wohnraum beeinflussen. Maßnahmen beispielsweise, die eine Gegend besser an das öffentliche Verkehrsnetz und sanfte Mobilität anbinden und Verkehrsstaus reduzieren, machen die Wohnlage attraktiver. Entsprechend steigen auch die Grundstücks- und Immobilienpreise in dieser Gegend. Erhöht wird die Nachfrage nach Wohnraum

zudem durch weitere wichtige Faktoren, wie die demografische Entwicklung (Bevölkerungswachstum, Familiengröße und Alterszusammensetzung, Nettozuwanderung), Einkommen, Kapitalnutzungskosten, Kreditverfügbarkeit, Verbraucher- und Investorenpräferenzen sowie die Preise von Substitutions- und Komplementärgütern. Da diese Faktoren in der nachstehenden Wirkungsanalyse als feste Bestandsgrößen betrachtet werden, sollte bei ihrer Interpretation von sonst gleichen Bedingungen ausgegangen werden.

Die Flächennutzungspolitik muss sorgfältig konzipiert werden, damit die Umweltziele ohne große Wohlfahrtsverluste am Wohnimmobilienmarkt erreicht werden. Sie spielt bei der Stadtgestaltung eine wichtige Rolle, was direkte wie auch indirekte Folgen für die Umwelt hat. Ziel einer umweltbewussten Flächennutzungspolitik ist es, die negativen Externalitäten des Wohngebäudesektors mit verschiedenen Instrumenten zu reduzieren, wie Wachstumssteuerung, Verringerung der Umweltauswirkungen bestehender Immobilienprojekte sowie Erhaltung von Freiflächen (Tabelle 7.1 und Tabelle 7.2). Zusätzlich zur Reduzierung der negativen Umweltexternalitäten städtischer Räume zielt sie auch darauf ab, den sozialen Zusammenhalt zu fördern, die öffentliche Gesundheit und Sicherheit zu schützen, Eigentumsrechte zu sichern und die Funktionsweise der Wohnimmobilienmärkte zu verbessern, den durch Investitionen des öffentlichen Sektors erzielten Planungsmehrwert abzuschöpfen und die Einnahmen zu steigern, damit die Bereitstellung von Infrastrukturen weiterhin finanziert werden kann (UNECE, 2008^[10]; Silva und Acheampong, 2015^[11]).

Tabelle 7.1. Beispiele umweltbewusster Flächennutzungsmaßnahmen mit Auswirkungen auf den Wohnimmobilienmarkt

Regulierungshindernisse	
Maßnahmen zur Stadtraumbegrenzung	Geografische Grenzen für die Stadtentwicklung, die das urbane Wachstum begrenzen Begrenzung städtischer Dienstleistungen oder Einrichtung eines Grüngürtels, der den städtischen Raum umgibt
Bebauungsvorschriften	Bebauungsvorschriften, die Flächen für Nichtwohnzwecke sichern (z. B. Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Freiflächen)
Performance-Zoning	Anpassung der Baustandards, um die Leistung in Bezug auf verschiedene Umweltindikatoren (Lärm, Freiflächen, Wasserfluss usw.) zu steigern
Regulierungsanreize	
Verdichtungsbonus	Förderung von Stadtentwicklungsmustern, die ein Maximum an Freiflächen bewahren
Ausgaben	
Zuschüsse für die Sanierung von Industriebrachen	Steuerbasierte Instrumente, anreizbasierte Finanzierungsprogramme zur Förderung der Regenerierung städtischer Räume

Quelle: Nach Wu und Oueslati (2016^[12]) sowie Silva und Acheampong (2015^[11]).

Trotz ihrer generell positiven Umwelteffekte hat die Flächennutzungspolitik stark verzerrende Auswirkungen auf die Funktionsweise des Wohnimmobilienmarkts in städtischen Räumen. Ein Beispiel sind Grüngürtel. Zu ihren wirtschaftlichen Vorteilen zählen der höhere Nutzwert geschützter Flächen und die fiskalischen Einsparungen durch eine effizientere Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und Infrastrukturen. Sie können aber auch wirtschaftliche Nebeneffekte haben, wie beispielsweise ein Anstieg der Wohnkosten und des gesellschaftlichen Drucks, wenn das Wohnraumangebot innerhalb des abgegrenzten Raums mit der wachsenden Nachfrage nicht Schritt halten kann (Kasten 7.1; Glaeser und Kahn, 2008). Auch wenn diese Maßnahmen die lokale Umweltqualität häufig effektiv verbessern, sind die Umweltauswirkungen nicht immer positiv. Sie können im Gegenteil auch negativ sein, wenn das Stadtgebiet innerhalb des Grüngürtels nicht weiter ausbaufähig ist. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn eine geografische Grenze für das städtische Wachstum mit strengen Beschränkungen für die Gebäudehöhe einhergeht. Eine Leapfrog-Entwicklung kann beispielsweise zu einer Zersiedelung der Landschaft führen (Vyn, 2012^[13]), die wiederum die Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen für die Gemeinschaft erhöht. Fahrzeugabhängigkeit und erhöhte CO₂-Emissionen zählen zu den bedeutendsten Folgen einer solchen Entwicklung (Matteucci und Morello, 2009^[14]).

Tabelle 7.2. Auswirkungen relevanter umweltfreundlicher Flächennutzungsmaßnahmen auf die Wohnimmobilienmärkte

Flächennutzungspolitik	Wohnraumangebot	Wohnraumnachfrage	Wohnimmobilienpreise	Umweltfolgen
Regulierungshindernisse				
Maßnahmen zur Stadtraumbegrenzung	↘	-	↗	-
Bebauungsvorschriften	↘	-	↗	-
Performance-Zoning	-	-	-	↗
Regulierungsanreize				
Verdichtungsbonus	↗	-	-	-
Ausgaben				
Zuschüsse für die Sanierung von Industriebrachen	↗	-	↗	↗

Anmerkung: Ein Strich in einer Zelle bedeutet, dass entweder keine Evidenz vorhanden ist, diese gemischt ist oder keine signifikanten Auswirkungen offensichtlich sind. Da die Politikmaßnahmen sehr heterogen sind, fallen die Ergebnisse je nach Maßnahme und Kontext unterschiedlich aus. Bei der Analyse der Auswirkungen auf die Wohnimmobilienpreise bleiben Kompensationsmaßnahmen unberücksichtigt. Unter den Umweltfolgen werden nur Auswirkungen erfasst, die auch in den besagten Untersuchungen erörtert werden. Sie zeichnen daher nicht unbedingt ein vollständiges Bild aller Umweltauswirkungen.

Quelle: Ball et al. (2014_[15]); Staley, Edgens und Mildner (1999_[16]); Mathur (2014_[17]); Bengston (2006_[18]); Quigley et al. (2005_[19]); Jepson et al., (2014_[20]); Baker, Sipe und Gleeson (2006_[21]); Carroll et al. (2009_[22]); Otto (2010_[23]); Been et al. (2014_[24]); Whitaker und Fitzpatrick (2016_[25]); Kelly (2015_[26]); US EPA (2011_[27]); Sullivan (2017_[28]); Haninger, Ma und Timmins (2017_[29]); Gilderbloom et al. (2009_[30]); Krizek (2003_[31]); Been (2005_[32]); Byrne und Zyla (2016_[33]); Brandt (2014_[34]); Morris (2000_[35]); OECD (2018_[9]); Dzigbede und Pathak (2019_[36]); Allen (2018_[37]).

Eine umweltpolitisch motivierte Flächennutzungspolitik muss daher sorgfältig konzipiert werden, damit sie ihre Umweltziele erreicht, ohne erhebliche Wohlfahrtsverluste am Wohnimmobilienmarkt zu verursachen. Indem gewährleistet wird, dass innerhalb des Stadtgebiets hinreichend erschließbares Bauland vorhanden ist und die Bebauungsgrenzen regelmäßig neu evaluiert werden, kann beispielsweise vermieden werden, dass das Wohnungsangebot unelastisch wird. Auch die negativen Effekte von Maßnahmen zur Eindämmung der Wohnimmobilienpreise lassen sich so mindern (Silva und Acheampong, 2015_[11]; Ball et al., 2014_[15]; Bengston und Youn, 2006_[18]; Blöchliger et al., 2017_[38]). Zudem ist angesichts der verschiedenen Mechanismen und Umgebungen unklar, welche Umweltauswirkungen die Bebauungsvorschriften im Endeffekt haben.

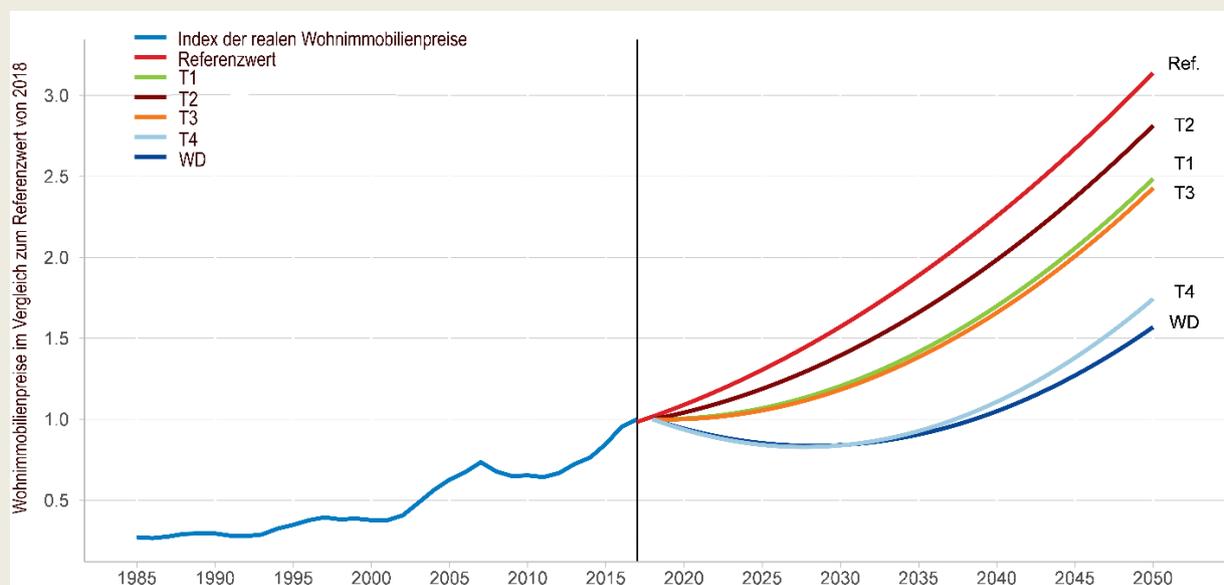
Einschränkungen bezüglich der maximalen Gebäudehöhe zählen weltweit zu den geläufigsten Regulierungsmechanismen. Sie haben erhebliche Auswirkungen auf den Wohnimmobilienmarkt und die Umwelt. Sie werden häufig damit begründet, dass sie historische Gebäude in Innenstädten schützen und dazu beitragen, vor allem in Vorstädten nicht marktbestimmte Merkmale wie Sichtbarkeit zu bewahren. Diese Einschränkungen bieten häufig auch soziale Vorteile, die die Wohnzufriedenheit erhöhen (Brown, Oueslati und Silva, 2016_[39]) und einen Anstieg der Grundstücks- und Wohnimmobilienpreise nach sich ziehen können. Flexible Beschränkungen der Gebäudehöhe sind ein besonders wirksames Instrument, um zu verhindern, dass die Bevölkerungsdichte ein Niveau erreicht, das für die Gesellschaft schädlich ist, beispielsweise in Gegenden mit hoher räumlicher Konzentration von Luftschadstoffen (Schindler und Caruso, 2014_[40]). Weitreichende Bauhöhebeschränkungen können zugleich aber gravierende negative Auswirkungen auf die Grundstücks- und Immobilienmärkte sowie die Umwelt haben. Wird eine solche Zonierungspolitik ohne ausreichende Begründung umgesetzt, trägt sie zu einer übermäßigen Zersiedelung bei und sorgt für zusätzliche Staus und Schadstoffemissionen, deren gesellschaftliche Kosten leicht 2 % des Einkommens der privaten Haushalte überschreiten können (Bertaud und Brueckner, 2005_[41]; Tikoudis, Verhoef und van Ommeren, 2018_[42]).

Kasten 7.1. Der Zusammenhang zwischen umweltfreundlichen Maßnahmen und Wohnimmobilienmärkten anhand einer Fallstudie aus Auckland, Neuseeland

Die Flächennutzungspolitik kann erhebliche ökologische Auswirkungen haben, beeinflusst über ihre Wechselwirkungen mit der Verkehrspolitik häufig aber auch den Wohnimmobilienmarkt. Konkret hat sie Auswirkungen auf Wohnraumnachfrage und -angebot und damit indirekt auf die Wohnimmobilienpreise. In einer von der OECD in Auckland, Neuseeland, durchgeführten Fallstudie werden diese Wechselwirkungen untersucht. In der Studie wird ein Referenzszenario mit Bebauungsvorschriften, die eine niedrige Bevölkerungsdichte bewahren, fünf Szenarien mit alternativen Verdichtungsmaßnahmen gegenübergestellt.

Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die bestehenden Verdichtungsbeschränkungen nicht nur zu einer stärkeren Fahrzeugabhängigkeit beitragen, sondern auch einen sehr viel rascheren Anstieg der Wohnimmobilienpreise zur Folge haben können als in Szenarien mit lockereren Bestimmungen (Abbildung 7.7). Die Studie zeigt auch, dass dieser Anstieg der Wohnimmobilienpreise erhebliche Verteilungseffekte haben kann. Die in der Studie durchgeführten Simulationen zeigen, dass eine weitreichende Verdichtung den realen Zuwachs der Wohnimmobilienpreise im Zeitraum 2018–2050 auf 58 % begrenzen kann, im Gegensatz zum Referenzszenario, das einen Gesamtanstieg von über 200 % prognostiziert. Steigende Wohnimmobilienpreise kommen den Bevölkerungsgruppen zugute, die aus Mieten ein positives Nettoeinkommen beziehen und gehen zulasten der Mieter*innen mit begrenztem Zugang zu Krediten. Diese Ergebnisse zeigen, dass die weitreichende Verdichtung ein wirksames Politikinstrument ist, um Wohnraum in Auckland auf lange Sicht bezahlbarer zu machen. Eine derartige Verdichtung kann verhindern, dass Wohnimmobilienpreise ein Niveau erreichen, das zu Wohlfahrtsverlusten führt. Gezielte Verdichtungsmaßnahmen, die sich in zwei Szenarien in einer ÖPNV-orientierten Entwicklung niederschlagen, können den Anstieg der Wohnimmobilienpreise ebenfalls verlangsamen.

Abbildung 7.7. Entwicklung der Wohnimmobilienpreise in alternativen Flächennutzungsszenarien in Auckland



Anmerkung: Die T-Szenarien beziehen sich auf vier gezielte Verdichtungsprogramme: T1 bezieht sich auf eine weitere Verdichtung bereits dicht besiedelter Gegenden in der Nähe großer Geschäftszentren und öffentlicher Verkehrsknoten, T2 auf die Verdichtung von Zonen mit geringer Bebauungsdichte rund um zentrale Geschäftsbezirke, T3 auf die Verdichtung von Gegenden mit geringer Bebauungsdichte in der Landenge von Auckland, T4 auf die Verdichtung von Gegenden in unmittelbarer Nähe zu Geschäftszentren und WD auf ein weitreichendes Verdichtungsprogramm.

Quelle: OECD (2020^[43]).

StatLink  <https://stat.link/cvo7uh>

Die Studie veranschaulicht die diversen Zielkonflikte, die die politisch Verantwortlichen bei der Gestaltung der Städtepolitik zu berücksichtigen haben. Dazu gehören u. a. der wünschenswerte Effekt der Verdichtung auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum, die Wohlfahrtsverluste, die mit der Verdichtung für alle jene einhergehen, für die Freiflächen einen hohen Wert haben, sowie die Auswirkungen der Verdichtung auf Verkehrsanbindung, Fahrzeugabhängigkeit und CO₂-Emissionen.

Quelle: OECD (2020^[43]).

Andere Maßnahmen, die theoretisch zwar effizient sind, finden aufgrund von praktischen Umsetzungsproblemen keinen weitverbreiteten Einsatz. Performance-Zoning beispielsweise, das bestimmte Umweltstandards für Immobilien vorschreibt, bietet den Bauträgern die Flexibilität, selbst zu entscheiden, wie sie die Umweltziele erreichen. Derartige Bebauungsvorschriften lassen sich aber nicht so einfach verwalten wie herkömmliche Ansätze auf der Basis einfacherer Messgrößen, wie Verwendungszweck einer Immobilie und ihre physischen Eigenschaften (Wilson et al., 2018^[44]; Frew, Baker und Donehue, 2016^[45]; Baker, Sipe und Gleeson, 2006^[21]).

Umweltbewusste Baupraktiken und Energieeffizienzmaßnahmen haben Auswirkungen auf die Bau- und Instandhaltungskosten

Einige umweltbewusste Politikmaßnahmen beziehen sich direkt auf die Bauprozesse und die Energieeffizienz. Ihr Ziel ist es, eine langlebige Baugestaltung, das Recycling von Bau- und Abbruchabfall, die Einhaltung von Energieeffizienzstandards und den Einsatz erneuerbarer Energien zu fördern bzw. zu fordern (Table 7.3 und Tabelle 7.4). Im Allgemeinen haben umweltfreundliche Bau- und Energieeffizienzmaßnahmen keinen starken Einfluss auf das Wohnraumangebot. Durch ihre Auswirkungen auf die Bau- und Instandhaltungskosten schlagen sie sich aber in den Wohnimmobilienpreisen nieder. Subventionen für Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz können die negativen Auswirkungen auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum kurzfristig zwar verringern, auf lange Sicht erweisen sie sich aber wahrscheinlich als neutral, da sich der Wert der energetischen Sanierung im Preis der Immobilie niederschlägt (Taruttis und Weber, 2020^[46]). Ein Beispiel hierfür ist das groß angelegte italienische Programm „Superbonus 110“, das Haushalten, die in Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz ihrer Eigenheime investieren, einen Steuerabzug von 110 % ermöglicht.² Coronabedingte Veränderungen der Arbeitsplatz- und Wohnpräferenzen bringen wahrscheinlich neue Herausforderungen für die umweltpolitische Agenda mit sich (Kasten 7.2).

Table 7.3. Umweltbewusste Maßnahmen für Städtebau und Energieeffizienzsteigerung mit Auswirkungen auf den Wohnimmobilienmarkt

Bauvorschriften	Energieeffizienzaufgaben für die Bauweise von Wohnimmobilien sowie Material und Ausrüstung
Initial Commissioning (Neubau) und Re-Commissioning (Sanierung)	Auflagen für Gestaltung, Bau und Betrieb von Gebäuden, um sicherzustellen, dass die Systeme korrekt installiert sind und ordnungsgemäß funktionieren
Energiebenchmarking und Offenlegung	Energieverbrauch offenlegen, um das Bewusstsein für die Energieeffizienz von Gebäuden zu schärfen und den Bedarf an Energieeffizienzsteigerungen zu untermauern
Finanzielle Anreize und Programme	Kostensenkung durch umlagefinanzierte Fördermittel (<i>public benefits funds</i>), Zuschüsse, Kredite oder über die Grundsteuer zu tilgende Darlehen (<i>property assessed clean energy – PACE</i>), Verbriefung von PACE-Krediten zu grünen Anleihen, Ermäßigung oder Befreiung von Gebühren
Mit gutem Beispiel vorangehen	Energieeffizienzprogramme und -maßnahmen für öffentliche Einrichtungen und staatliche Aktivitäten einführen
Branchenspezifische Outreach-Aktivitäten und Koalitionen	Energieeffizienzprogramme in kommerziellen Unternehmen und die Einführung energieeffizienter Technologien in die Produktionsprozesse und Endprodukte fördern und unterstützen
Strategisches Energiemanagement und kontinuierliche Verbesserung	Ziele festlegen, Fortschritte verfolgen, Ergebnisse berichten, langfristige Beziehungen zu den Energieverbrauchern aufbauen und dauerhafte Energieeinsparungen erzielen
Sanierungsanreize	Die Sanierung des Wohnimmobilienbestands unterstützen, um die Energieeffizienz zu steigern

Quelle: U.S. EPA (2020); U.S. DOE (2020).

Tabelle 7.4. Auswirkungen einer umweltfreundlichen Bau- oder Energieeffizienzpolitik auf Wohnimmobilienmärkte

Bau-/Energieeffizienzpolitik	Wohnraumangebot	Wohnraumnachfrage	Wohnimmobilienpreise	Umweltfolgen
Bauvorschriften	-	-	↘	↗
Energiebenchmarking und Offenlegung	-	↗	-	↗
Finanzielle Anreize und Programme	-	-	↗	↗
Sanierungsanreize	-	-	↗	↗

Anmerkung: Ein Strich in einer Zelle bedeutet, dass entweder keine Evidenz vorhanden ist, diese gemischt ist oder keine signifikanten Auswirkungen offensichtlich sind. Da die Politikmaßnahmen sehr heterogen sind, fallen die Ergebnisse je nach Maßnahme und Kontext unterschiedlich aus. Bei der Analyse der Auswirkungen auf die Erschwinglichkeit bleiben Kompensationsmaßnahmen unberücksichtigt. Da nur die in den fraglichen Studien erfassten Umweltauswirkungen berücksichtigt werden, entsprechen sie nicht zwangsläufig dem Nettoeffekt.

Quelle: Kontokosta, Reina und Bonczak (2020^[47]); Jeddi Yeganeh, McCoy und Hankey (2019^[48]); Listokin und Hattis (2005^[49]); Heeren et al., (2015^[50]); Mims et al. (2017^[51]); Cerin, Hassel und Semenova (2014^[52]); Im et al. (2017^[53]); U.S. DOE (o. J.^[54]; o. J.^[55]); de Feijter, van Vliet und Chen (2019^[56]); Bardhan et al. (2014^[57]).

Maßnahmen, die auf freiwilligem Engagement beruhen, wie einige Benchmarking-Anstrengungen und Informationskampagnen, die zu Verhaltensänderungen auffordern, können ebenfalls eine Rolle spielen. In den Vereinigten Staaten kamen beispielsweise acht Studien zu dem Ergebnis, dass Benchmarking-Maßnahmen Energieeinsparungen in Höhe von 2–14 % erzeugen (Karatasou, Laskari und Santamouris, 2014^[58]; Mims et al., 2017^[51]). Ermöglicht wurden diese Einsparungen durch Programme, in denen Eigentümer*innen zum einen über die Höhe der Emissionen ihrer Gebäude im Vergleich zu anderen in Kenntnis gesetzt wurden und zum anderen über konkrete Maßnahmen, die sie zur Emissionsminderung ergreifen können.

Kasten 7.2. Umweltpolitik als Reaktion auf die Coronakrise und die Auswirkungen auf die Wohnsituation

Die Coronakrise hat einen weltweiten Konjunkturabschwung ausgelöst und zu einer Ausweitung der Ungleichheiten beigetragen. Um diese Herausforderungen zu bewältigen, bedarf es konzertierter Aktionen in einer Reihe von Bereichen. Als Reaktion auf die Coronakrise hat die OECD einige umweltpolitische Empfehlungen herausgegeben. Zu nennen sind hier u. a.:

- bestehende Umweltstandards in den Konjunkturprogrammen aufrechterhalten
- kontinuierlich umfassende Strategien zur Erreichung von Luftqualitätszielen durch eine bessere Integration von Flächennutzungsplanung sowie Verkehrs- und Umweltpolitik entwickeln und umsetzen
- ökonomische Instrumente einsetzen, um die Umweltverschmutzung aus mobilen und stationären Quellen anzugehen, und die Datenerfassung und -qualität in den Monitoringnetzen verbessern

Wie aus diesen Empfehlungen eindeutig hervorgeht, dürfte die Krise die wichtigsten langfristigen Ziele der umweltpolitischen Agenda nicht grundlegend verändern. Da die Umweltpolitik im Wesentlichen darauf ausgerichtet ist, die Preise auf den Wohnimmobilienmärkten mit ihren sozialen Kosten zu vereinbaren, werden ergänzende Maßnahmen, die dafür sorgen, dass Wohnraum erschwinglich bleibt, im Gefolge der Krise von noch größerer Bedeutung sein. Hierzu zählen beispielsweise Anstrengungen, um den Anteil „sanfter“ Verkehrsträger im städtischen Verkehr über finanzielle Anreize und Infrastrukturverbesserungen zu erhöhen. Unter Annahme sonst gleicher Bedingungen dürfte dies in städtischen Räumen zu höheren

Wohnimmobilienpreisen und besserer Verkehrsanbindung führen. Daher sollten gleichzeitig Anstrengungen unternommen werden, um sicherzustellen, dass auch in Gegenden mit dichterem Infrastrukturnetz erschwinglicher Wohnraum zur Verfügung steht.

Einige in anderen Bereichen ergriffene Politikreaktionen auf die Coronakrise dürften Auswirkungen auf die Umwelt haben. Maßnahmen, die Telearbeit erleichtern, haben zwei entgegengesetzte Auswirkungen auf die Umwelt. Kurzfristig ist ihr Effekt positiv, da die Gesamtzahl der Pendlerfahrten mit weitverbreiteter Telearbeit abnimmt. Mittelfristig ist dagegen ein Rebound-Effekt zu beobachten, da der Zeitfaktor durch eine geringe Gesamtfahrzeit zwischen Wohnung und Arbeitsplatz als weniger belastend wahrgenommen wird, was zur Folge hat, dass private Haushalte sich weiter entfernt von ihrem Arbeitsplatz niederlassen. In einem Szenario, in dem die Pandemie länger andauert, wird der Wert von Immobilien in Vorstädten und städtischen Einzugsgebieten durch die Förderung der Telearbeit erhöht und in zentraleren und besser erreichbaren Stadtteilen gesenkt. Vorläufige Daten lassen darauf schließen, dass die Krise im Allgemeinen einen Anstieg der Immobilienpreise und eine Verschärfung der Kreditwürdigkeitskriterien nach sich gezogen hat (Carrns, 2020^[59]).

Eine anhaltende Risikoaversion könnte zudem bedeuten, dass die Wohnimmobilienmärkte nach der Krise möglicherweise auch mit einer Nachfrageverschiebung in Richtung weniger dicht besiedelte Räume rechnen müssen, wie es im Umkreis von New York City der Fall war (Hughes, 2020^[60]). Das Ausmaß dieser Veränderungen wie auch die daraus resultierenden Auswirkungen auf die Grundsteuern sind derzeit noch unbekannt und müssen weiter analysiert werden. Und dennoch dürfte die Strategie, den ökologischen Fußabdruck städtischer Räume durch eine größere Bebauungsdichte zu verringern, durch die Pandemie nicht infrage gestellt werden. Die Dichte ist bei weitem nicht der entscheidende Faktor für die Übertragungsraten des Virus (Barr und Tassier, 2020^[61]), wie sich an der Tatsache zeigt, dass viele Städte mit hoher Bevölkerungsdichte, wie Singapur, sowie Städte in Südkorea, Taiwan und Japan bei der Eindämmung der Virusausbreitung erfolgreicher waren als weniger dicht besiedelte Stadtgebiete.

Quelle: OECD (2020^[62]); OECD (2020^[63]); Kholodilin (2021^[64]); Barr und Tassier (2020^[61]); Hughes (2020^[60]); Carrns (2020^[59]).

Eine umweltbewusste Verkehrspolitik wirkt sich auf die Nachfrage und das Angebot von Wohnraum aus

Die Verkehrspolitik kann vor allem durch ihre Effekte auf Fahrzeit und Fahrkosten langfristige Auswirkungen auf die Wohnimmobilienmärkte haben, da sie die Attraktivität verschiedener Wohnstandorte beeinflusst. Sie kann auch auf lokaler Ebene Auswirkungen auf Luftverschmutzung, Lärmbelästigung und Verkehrsunfälle haben. Die Verkehrspolitik beeinflusst nicht nur die Nachfrage nach Wohnraum und die Immobilienpreise in den verschiedenen Regionen, sondern auch die Investitionsentscheidungen von Wohnungsbauunternehmen und hat somit auch Auswirkungen auf das Wohnungsangebot.

Verschiedene umweltfreundliche verkehrspolitische Maßnahmen, die verkehrsbezogene Externalitäten regulieren, wirken sich auf die Stadtgestaltung und Wohnimmobilienpreise aus (OECD, 2018). Hierzu zählt eine Reihe marktbasierter Instrumente, wie Straßennutzungsgebühren, sei es in Form einer Kilometerpauschale oder einer City-Maut in zentralen Geschäftsbezirken, Gebühren für Straßenparkplätze und öffentliche Verkehrsdienste sowie Kraftstoffsteuern. Zu den Regulierungsmechanismen gehören verschiedene Formen städtischer Pkw-Zugangsbeschränkungen, wie z. B. Umweltzonen, d. h. Zonen, in denen der Zugang von Pkw je nach Emissionsprofil erfolgt. Darüber hinaus hat die Bereitstellung von Infrastrukturen für öffentliche Verkehrsmittel, Fußgänger*innen und Radfahrer*innen auch klare Auswirkungen auf die Umwelt und zugleich auch einen Einfluss auf die Nachfrage nach Wohnraum (Tabelle 7.5 und Tabelle 7.6).

Tabelle 7.5. Beispiele für umweltbezogene Verkehrspolitiken mit Auswirkungen auf den Wohnimmobilienmarkt

Regulierungsmaßnahmen	
Städtische Zugangsbestimmungen für Fahrzeuge	Eine definierte Zone, in der der Verkehr für alle oder bestimmte Fahrzeugtypen untersagt ist. Kann je nach Tag oder Uhrzeit variieren.
Anreize	
Straßennutzungsgebühren	Es wird eine Gebühr für die Straßennutzung festgelegt, um Verkehrsstaus, Zeitverluste und negative Umweltauswirkungen zu reduzieren. Die Regelungen können entfernungs- oder gebietsbezogen sein und je nach Tageszeit, Fahrzeugtyp, Verkehrsüberlastungsniveau und geografischer Reichweite variieren.
Parkgebühren	Parkgebühren für Pendler, Nichtpendler und Anlieger. Die Gebühren können je nach Tageszeit, Standort, Fahrzeugtyp und Parkplatznachfrage variieren.
Kraftstoffsteuer	Der Preis für fossile Brennstoffe wird erhöht, um klimarelevante Externalitäten und Auswirkungen auf die lokale Luftverschmutzung, wenn auch unvollständig, zu internalisieren.
Bike-Sharing-Programme	Öffentliche oder private Fahrräder für den öffentlichen Fahrradverleih, stationslos oder stationsgebunden; kann öffentlich oder privat finanziert sein
Registrierungs- und Eigentumsgebühren	Die Kosten für den Besitz umweltverschmutzender Fahrzeuge werden durch die Einführung einmaliger oder jährlicher Kauf- und Zulassungsgebühren erhöht.
Infrastruktur	
Öffentliche Verkehrsinfrastruktur	Die Reichweite öffentlicher Verkehrsnetze (z. B. Metro, Bus) ausdehnen
Öffentliche Verkehrsdienste	Das Dienstleistungsangebot bestehender öffentlicher Verkehrsnetze verbessern, z. B. Erschwinglichkeit, Frequenz, Komfort, integriertes Fahrscheinsystem.
Infrastruktur für sanfte Mobilität	Ausweitung und qualitative Verbesserung des Netzes an Fußgänger- und Radfahrwegen (z. B. Bürgersteige und Fußgängerübergänge, geschützte Fahrradwege und Schilder).
Park-and-Ride-Einrichtungen	Park-and-Ride-Plätze an Haltestellen des öffentlichen Verkehrs am Rande von städtischen Gebieten einrichten
Schaffung einer Infrastruktur für alternative Brennstoffe	Eine Infrastruktur einrichten, um den Einsatz mit alternativen Kraftstoffen betriebener Fahrzeuge (z. B. elektrische Fahrzeuge, Wasserstofffahrzeuge) zu fördern

Die empirischen Befunde zu den Auswirkungen der Verkehrspolitik auf die Wohnimmobilienmärkte sind gut dokumentiert. Simulationen für Städte mit relativ monozentrischen Strukturen kommen beispielsweise zu dem Ergebnis, dass die üblichen Preissysteme die Immobilienpreise und Mieten in der Nähe zentraler Geschäftsbezirke deutlich erhöhen, während Immobilienpreise und -mieten in entlegeneren Gegenden im Allgemeinen sinken (Verhoef, 2005^[65]; Tikoudis, Verhoef und van Ommeren, 2015^[66]). Dies gilt in gewissem Umfang auch für polyzentrische Städte mit mehreren Geschäftsbezirken. Beispielsweise kann die Erhebung einer City-Maut in Form eines Kordonsystems rund um den Kern einer polyzentrischen Stadt zur Folge haben, dass sich die Wohnkosten um -4 % bis +12 % verändern (Tikoudis und Oueslati, 2020^[67]). Diese Veränderungen korrelieren weitgehend mit den Wohnimmobilien- und Grundstückspreisen vor der Politikumsetzung. Dies lässt vermuten, dass in den teuersten Gegenden größere Kapitalgewinne zu erwarten sind, während in den weniger teuren Gegenden mit geringeren oder negativen Kapitalerträgen gerechnet wird. Diese Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass die über den Wohnimmobilienmarkt zutage tretenden Verteilungseffekte von Straßennutzungsgebühren erheblich sind und bei der Politikgestaltung sorgfältig berücksichtigt werden müssen. Trotz ihrer erheblichen Auswirkungen auf die Wohnkosten führt die Erhebung von City-Mauts gesamtwirtschaftlich betrachtet jedoch zu Wohlfahrtsgewinnen. Diese können erheblich sein, wenn die Straßennutzungsgebühren dem Volumen der Externalitäten des Verkehrs entsprechen und den Wechselwirkungen mit den übrigen Teilen des Steuersystems Rechnung tragen.

Die Kraftstoffsteuern wirken sich auch auf die Wohnimmobilienpreise aus. Wie bei einer Kilometerpauschale sind die Preiseffekte der beiden Instrumente zunächst identisch, da der Kraftstoffverbrauch von Privatfahrzeugen auf kurze Sicht unverändert bleibt. Folglich treiben Kraftstoffsteuererhöhungen die Immobilienpreise in gut erreichbaren Gegenden kurzfristig generell in die Höhe, da die Steuer den Fahrpreis verteuert. Generell fördern Straßennutzungsgebühren und Kraftstoffsteuern kompakte Stadtformen (Creutzig et al., 2015^[68]). Der durch eine Kraftstoffsteuer verursachte Negativanreiz lässt mit der Zeit aber nach, da immer mehr kraftstoffsparende Fahrzeuge zum Einsatz kommen.

Tabelle 7.6. Auswirkungen spezifischer umweltbezogener Verkehrspolitiken auf die Wohnimmobilienmärkte

Verkehrspolitik	Wohnraumangebot	Wohnraumnachfrage	Wohnimmobilienpreise	Umweltfolgen
Regulierungsmaßnahmen				
Städtische Zugangsbestimmungen für Fahrzeuge	-	↗	↘	↗
Anreize				
Straßenbenutzungsgebühren	-	-	-	↗
Parkgebühren	-	-	↘	↗
Bike-Sharing-Programme	-	↗	↘	↗
Kraftstoffsteuer	-	-	↘	↗
Infrastruktur				
Erweiterte öffentliche Verkehrsinfrastruktur	-	↗	↘	↗
Verbesserte/erweiterte Infrastruktur für sanfte Mobilität	-	↗	↘	↗
Schaffung einer Infrastruktur für alternative Brennstoffe	-	-	-	↗

Anmerkung: Ein Strich in einer Zelle bedeutet, dass entweder keine Evidenz vorhanden ist, diese gemischt ist oder keine signifikanten Auswirkungen offensichtlich sind. Erfasst werden Maßnahmen, für die dokumentierte Evidenz vorhanden ist. Innerhalb der einzelnen Maßnahmenkategorien ist eine bedeutende Heterogenität zu beobachten, die Ergebnisse variieren je nach Aspekt der Politikgestaltung und Kontext. Die Auswirkungen auf die Preise werden unter Annahme sonst gleicher Bedingungen untersucht, d. h. ohne jegliche Kompensationsmaßnahmen und ohne Berücksichtigung der Verbesserung der Umweltqualität. In den Umweltauswirkungen werden nur die in den betreffenden Studien berücksichtigten Effekte erfasst.

Quelle: Rouhani (2016^[69]); Eliasson und Mattsson (2001^[70]); Litman (2021^[71]); Safirova et al. (2006^[72]); OECD (2018^[9]); Pelechrinis et al. (2017^[73]); El-Geneidy, van Lierop und Wasfi (2016^[74]); Qiu und He (2018^[75]); Rodriguez (2013^[76]); Knittel und Sandler (2013^[77]); Yiu und Wong (2005^[78]); Efthymiou und Antoniou (2013^[79]); Chen et al. (2019^[80]); Gallo (2018^[81]); Wang et al. (2018^[82]); Krizek und Johnson (2006^[83]); Zahabi et al. (2016^[84]); Matute et al. (2016^[85]); Gan und Wang (2013^[86]); Meek, Ison und Enoch (2008^[87]); Mingardo (2013^[88]); Haller et al. (2007^[89]); Melaina et al. (2013^[90]).

Sanfte Mobilität und eine gute öffentliche Verkehrsinfrastruktur haben einen positiven Effekt auf die Immobilienpreise. Aus Meinungsumfragen geht hervor, dass eine große Bereitschaft vorhanden ist, für Fußgänger- und Fahrradinfrastrukturen zu zahlen, da diese Art von Infrastruktur die Anbindung an den öffentlichen Verkehr erhöhen kann (Yang et al., 2018^[91]). Empirisch wurde ermittelt, dass sich ein besserer Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln positiv auf die Wohnimmobilienpreise auswirkt, insbesondere, wenn er durch die Förderung einer ÖPNV-orientierten Entwicklung erfolgt (Bartholomew und Ewing, 2011^[92]). Folglich können Investitionen in öffentliche Verkehrssysteme und sanfte Mobilität lokal zu einem Anstieg der Immobilienpreise führen.

Den Effekt der Wohnungspolitik auf die Umwelt antizipieren

Viele Maßnahmen, die die Flächennutzung und die Wohnimmobilienmärkte betreffen, haben Auswirkungen auf die Umwelt. Da diese Effekte erheblich sein können, müssen sie in den Reformpaketen für den Wohnungsbau berücksichtigt werden (Tabelle 7.7 und Tabelle 7.8).

Tabelle 7.7. Beispiele für wohnungspolitische Maßnahmen mit Auswirkungen auf die Umwelt

Regulierungsmaßnahmen	
Erwerb/Übertragung von Bebauungsrechten	Ermöglicht Inhaber*innen von Bebauungsrechten in ökologisch wertvollen Gebieten, die Rechte auf Standorte zu übertragen, deren Wachstum für die Gesellschaft von Nutzen ist
Vorkaufsrecht, Landbanking	Der Staat kauft Bauland, das noch nicht erschlossen ist.
Vorschriften zur maximalen Bebauungsdichte	Begrenzen die Höhe von Gebäuden und regulieren die Freifläche zwischen den Gebäuden
Bauauflagen	Die Regulierungsstelle macht Baurägern Auflagen für die Erteilung der Baugenehmigung. Diese Auflagen können sehr präzise sein, um die Kosten der Bebauung für Umwelt und Gesellschaft zu reduzieren.
Anreize	
Standorteffiziente Hypotheken	Einkommenserfordernisse und möglicherweise andere Auflagen für Hypothekengenehmigungen werden an Standorten gelockert, an denen Bebauungen wünschenswert sind, und umgekehrt.
Sonderwirtschaftszonen	Gebiete, in denen einzigartige Wirtschafts- und Handelsgesetze zur Förderung der Bebauung gelten
Steuern und Ausgaben	
Sanierungsprogramme für historische Gebäude	Steuergutschriften und -befreiungen, Einkommen, subventionierte Renovierungen, abzugsfähige Instandhaltungskosten, um den historischen Gebäudebestand zu bewahren
Steuern	
Sonderveranlagungssteuer	Überträgt die Kosten für bestimmte öffentliche Infrastrukturen auf die Grundeigentümer*innen in einem bestimmten geografischen Gebiet
Grundsteuer	Steuern, die auf den Wert von Grundstücken und Gebäuden erhoben werden, um öffentliche Dienstleistungen zu finanzieren
Grundsteuer mit unterschiedlichen Steuersätzen	Baugrundstücke werden höher besteuert als die auf ihnen errichteten Gebäude.
Finanzierung durch Steuerzuwachs (<i>tax increment financing</i>)	Öffentliche Finanzierungsmethode als Subvention für Sanierungs-, Infrastruktur- und andere Projekte zur Förderung des erfassten Gebiets

Quelle: Nach Wu und Oueslati (2016^[12]) sowie Silva und Acheampong (2015^[11]).

Tabelle 7.8. Auswirkungen spezifischer wohnungsbezogener Flächennutzungspolitiken auf die Umwelt

Flächennutzungspolitik	Wohnraumangebot	Wohnraumnachfrage	Wohnimmobilienpreise	Umweltfolgen
Regulierungsmaßnahmen				
Erwerb/Übertragung von Bebauungsrechten	↗	-	↘	↗
Vorkaufsrecht, Landbanking	-	↗	↗	-
Vorschriften zur maximalen Bebauungsdichte	↘	-	↗	-
Bauauflagen	-	-	↗	↗
Anreize				
Standorteffiziente Hypotheken	-	-	↘	↗
Steuern und Ausgaben				
Anreize für die Sanierung historischer Gebäude	↗	-	↘	↗
Steuern				
Sonderveranlagungssteuer	-	-	↗	↗
Grüne Grundsteuern, ermäßigte Grundsteuern	-	-	↗	-
Grundsteuer mit unterschiedlichen Steuersätzen	↗	-	↘	↗
Finanzierung durch Steuerzuwachs (<i>tax increment financing</i>)	-	-	↗	-

Anmerkung: Ein Strich in einer Zelle bedeutet, dass entweder keine Evidenz vorhanden ist, diese gemischt ist oder keine signifikanten Auswirkungen offensichtlich sind. Erfasst werden Maßnahmen aus Tabelle 7.1, für die dokumentierte Evidenz vorhanden ist. Innerhalb der einzelnen Maßnahmenkategorien ist eine bedeutende Heterogenität zu beobachten, die Ergebnisse variieren je nach Aspekt der Politikgestaltung und Kontext. Die Auswirkungen auf die Preise sind unter Annahme sonst gleicher Bedingungen, d. h. ohne den Effekt etwaiger kompensatorischer Maßnahmen angegeben. In den Umweltauswirkungen werden nur die in den betreffenden Studien berücksichtigten Effekte erfasst.

Quelle: Ball et al. (2014_[15]); Staley, Edgens und Mildner (1999_[16]); Mathur (2014_[17]); Bengston (2006_[18]); Quigley et al. (2005_[19]); Jepson et al. (2014_[20]); Baker, Sipe und Gleeson (2006_[21]); Carroll et al. (2009_[22]); Otto (2010_[23]); Been et al (2014_[24]); Whitaker und Fitzpatrick (2016_[25]); Kelly (2015_[26]); OECD EPA (2018_[9]); Sullivan (2009_[30]); Haninger, Ma und Timmins (2003_[31]); Gilderbloom et al. (2005_[32]); Krizek (2003_[31]); Been (2005_[32]); Byrne und Zyla (2016_[33]); Brandt (2014_[34]); Morris (2000_[35]); Banzhaf und Lavery (2010_[93]); Dzigbede und Pathak (2019_[36]); Allen (2018_[37]).

Grundsteuern können zu einer Zersiedelung der Städte führen, die negative Auswirkungen auf die Umwelt hat, gleichzeitig aber auch dazu genutzt werden, die Umweltauswirkungen von Bebauungen zu reduzieren

Wertbasierte Grundsteuern (die nach dem Marktwert erhoben werden) haben zwei wichtige umweltbezogene Funktionen (Kapitel 8). Erstens erhöhen sie die Wohnkosten insgesamt und können daher die Nachfrage nach Wohnfläche reduzieren. So gesehen könnten wertbasierte Steuern je nach länderspezifischem Kontext und den gegebenen Umständen eine geschlossene Bauweise fördern. Eine geschlossener Bauweise führt zu Dichtevorteilen und Ressourceneinsparungen, indem sie die Entfernungen verkürzt und verkehrsbedingte Externalitäten reduziert. Zweitens ist die durch wertbasierte Steuern je Flächeneinheit entstehende Belastung bei Wohnungen in Gegenden mit höheren Grundstückspreisen größer. Daher könnten sie langfristig einen Zentrifugaleffekt auf die Siedlungsbaumuster haben und die Siedlungstätigkeit in periphere Bereiche lenken. Der dadurch entstehende Umwelteffekt kann nur als positiv bezeichnet werden, wenn diese Umlenkung den Pkw-Einsatz nicht erhöht und die Verkehrsüberlastung nicht verschärft. Dies könnte in polyzentrischen städtischen Umgebungen der Fall sein, in denen abgelegene Gebiete mit relativ niedrigen Immobilienpreisen Beschäftigungsalternativen zum zentralen Geschäftsbezirk bieten.

Grundsteuern können auch erhoben werden, um die Umweltauswirkungen der Bautätigkeit zu reduzieren. „Grüne“ Grundsteuern zielen darauf, die gesamten aus der Bautätigkeit resultierenden Externalitäten zu erfassen. Ermäßigte Grundsteuersätze können Eigentümer*innen dazu bewegen, Umweltgüter zu schützen (Brandt, 2014^[34]). Bei Grundsteuern mit unterschiedlichen Steuersätzen wird der Wert des Grundstücks höher besteuert als der Wert der Gebäude und sonstige wertsteigernde Maßnahmen (OECD, 2021^[94]). Da diese unterschiedliche Besteuerung die Bebauung von nicht erschlossenem Bauland fördert, senkt sie den Baudruck am Stadtrand (Banzhaf und Lavery, 2010^[93]) und bietet weitere Anreize zur Sanierung städtischer Brachflächen. Grundsteuern bieten Anreize, Wohnungen dort zu bauen, wo sie am dringendsten benötigt werden, sofern die Flächennutzungsregeln mit derartigen Bauvorhaben in Einklang stehen (Kapitel 8). Sie könnten aber auch in Gegenden zu Bautätigkeiten führen, die in ökologischer Hinsicht sehr wertvoll sind, wie z. B. in der Nähe ökologisch empfindlicher Gebiete. Aus diesem Grund können sie in Verbindung mit anderen Regulierungs- oder marktbasierenden Instrumenten eingesetzt werden, um die Erschließung ökologisch empfindlicher Gebiete zu verhindern (OECD, 2018^[9]). Standortfördernde Hypotheken sind eine weitere Kategorie von Instrumenten, die deutliche Auswirkungen auf die Umwelt haben. Sie haben einen direkten Einfluss auf Umweltexternalitäten in unterschiedlichen Lebensräumen, da sie Immobilienkäufe in Gegenden fördern können, in denen die Bevölkerungsdichte unter dem sozial optimalen Niveau liegt. Standortbasierte Hypotheken sind theoretisch sehr attraktiv, ihre Wirksamkeit konnte aber aufgrund von Mängeln bei der Umsetzung und Gestaltung bisher nicht unter Beweis gestellt werden (Chatman und Voorhoeve, 2010^[95]; Kaza et al., 2016^[96]).

Andere Maßnahmen, die die Wohnimmobilienmärkte beeinflussen, können auch Auswirkungen auf die Umwelt haben. Politikmaßnahmen, die darauf abzielen, Wohneigentum zu fördern und strukturschwache ländliche Räume zu beleben (wie die französische Initiative „Ein Haus für 1 000 Euro“) können die Wohnimmobilienpreise senken, zugleich aber auch zu einer verstreuten Bebauung und Zersiedelung beitragen. Zusätzlich zu den in Kapitel 3 und 4 erörterten Effizienzerwägungen können hypothekenrechtliche Bestimmungen ebenfalls Umweltauswirkungen haben. So spielte beispielsweise die allmähliche Lockerung der Bestimmungen für Hypothekenkredite mit geringer Bonität (Subprime-Hypotheken) während der Weltfinanzkrise eine wesentliche Rolle. Sie wirkte sich auch auf die räumliche Verteilung der mit Subprime-Krediten erworbenen Wohnimmobilien aus, die in der Regel in einkommensschwachen und überwiegend von Minderheiten bewohnten Vierteln angesiedelt waren (Rosenblatt und Sacco, 2018^[97]; Gerardi und Willen, 2008^[98]). Inwieweit der Subprime-Boom zur Zersiedelung der Städte beigetragen hat, ist empirisch noch nicht untersucht worden.

Eine Koordinierung zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen ist notwendig, um die Ziele Bezahlbarkeit von Wohnraum und Umwelterhaltung miteinander in Einklang zu bringen

Wohnungs- und Umweltmaßnahmen werden häufig von verschiedenen staatlichen Ebenen und Gemeinden verwaltet und müssen daher angemessen koordiniert werden, damit die beabsichtigten Ziele erreicht werden. Ohne Koordinierung bestehen in einzelnen Gemeinden Anreize, Steuern und Abgaben über dem sozial optimalen Niveau hinaus zu erheben, insbesondere wenn sie die erzielten Einnahmen für die Ortsansässigen nutzen können (Phillips, 2020^[99]). Beispielsweise können rechtliche Unterschiede bei den Zuständigkeiten von Gemeinden für die Bebauungspläne Anreize für ungeplante städtische Ausdehnungen bei gleichzeitigem Überspringen von Freiflächen (*leapfrog development*) und zersiedelte Bebauung schaffen. Analog dazu können Unterschiede bei den Grundsteuern zwischen Gemeinden umwelt-schädlich sein und negative Verteilungseffekte zur Folge haben (Banzhaf und Walsh, 2008^[100]).

Die Umweltpolitik wirkt sich auch auf andere Bereiche aus

Umweltpolitische Maßnahmen haben häufig unterschiedliche Auswirkungen auf die Umwelt und die Wohnimmobilienmärkte. Viele Umweltmaßnahmen verbessern zwar die Umweltqualität in den betroffenen Gegenden, können im Wohngebäudesektor aber zu Zielkonflikten führen, insbesondere im Hinblick auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum. Auch das Gegenteil kann der Fall sein, da viele Instrumente, die ineffizient erscheinen, sehr viele positive Nebeneffekte haben. So können sich zielgerichtete Politikmaßnahmen immer positiv und negativ auswirken, je nachdem, wie streng die entsprechenden Politikinstrumente sind.

Kosten-Nutzen-Analyse durchführen

Eine verlässliche Evaluierung alternativer Politikinstrumente erfordert eine Berechnung der Wohlfahrts-effekte, die ihre verschiedenen Kosten und Nutzen in den einzelnen Sektoren beziffert. Ein Kosten-Nutzen-Ansatz kann politischen Entscheidungsträger*innen helfen, ein Ranking konkurrierender Politikmaßnahmen vorzunehmen, die vorrangig dieselben Ziele verfolgen, aber anders vorgehen und andere Auswirkungen haben können. Da solche Analysen großenteils kontextspezifisch und ressourcenintensiv sind, gehen sie über den Rahmen dieses Kapitels hinaus.

Die Strenge der Flächennutzungsvorschriften überprüfen

Trotz der Unterschiede bei den Politikmaßnahmen und ihren Auswirkungen lassen sich aus den gesammelten Daten zahlreiche Erkenntnisse gewinnen. Die erste Erkenntnis lautet, dass die Umweltauswirkungen zahlreicher umweltmotivierter Flächennutzungspläne nicht eindeutig sind. Dies ist z. T. darauf zurückzuführen, dass sie unterschiedlich streng sind und im Hinblick auf Bebauung, Energieverbrauch und Verkehrstätigkeit unterschiedliche Sekundäreffekte verursachen. Desgleichen können einige wohnungsbaupolitische Maßnahmen negative Auswirkungen auf die Bezahlbarkeit haben, wenn sie die Wohnkosten erhöhen, ohne erheblichen zusätzlichen gesellschaftlichen Nutzen zu erbringen. In vielen Fällen sollten die zuständigen Stellen daher die Strenge einiger wohnungspolitischer Maßnahmen vor dem Hintergrund der möglichen negativen Sekundäreffekte überprüfen.

In Infrastrukturen für den öffentlichen Verkehr und sanfte Mobilität investieren

Im Gegensatz zu regulatorischen Eingriffen in die Flächennutzung erhöhen Investitionen in Infrastrukturen für den öffentlichen Verkehr und sanfte Mobilität den gesellschaftlichen Wert von Grundstücken und Wohnraum, statt lediglich die Wohnkosten anzuhäufen. Solche Maßnahmen können Wohnimmobilien zwar auch verteuern, die dadurch verursachten höheren Immobilienpreise spiegeln jedoch lokale Vorteile (z. B. bessere Erreichbarkeit) und die Internalisierung bestimmter lokaler Externalitäten wider. Solange die Investitionskosten angemessen sind und die Bereitschaft, für die mit ihnen einhergehenden Vorteile zu zahlen, groß ist, dürfte der gesellschaftliche Nutzen von Investitionen in Infrastrukturen für den öffentlichen Verkehr und sanfte Mobilität positiv sein.

Bei harten Zielkonflikten sollten maßgeschneiderte Ausgleichsmechanismen geprüft werden

Zahlreiche umweltbezogene, marktbasierende Mechanismen, mit denen versucht wird, Externalitäten der Stadtentwicklung zu korrigieren, können die Wohnimmobilienpreise beeinflussen. Werden diese Externalitäten über solche Mechanismen in die Marktpreise integriert, sind die daraus resultierenden Anpassungen der Immobilienpreise mit einer Verbesserung der Erreichbarkeit oder Umweltqualität verbunden. Die Politikverantwortlichen sollten diese Strategie einer politikinduzierten Reduzierung des Wohnungsangebots gegenüberstellen, die ähnlich negative Auswirkungen auf die Wohnkosten haben kann, ohne den gesellschaftlichen Nutzen des bestehenden Wohnungsbestands zwangsläufig zu erhöhen. Die Entwicklung der

Wohnimmobilienpreise sollte deshalb nicht das Hauptkriterium von Politikreformen sein, deren Ziel es ist, die erheblichen gesellschaftlichen Kosten einiger Arten von Externalitäten zu mindern. Von dieser Regel gibt es bestimmte Ausnahmen. Die wichtigste ist der Fall, in dem Umweltsteuern Anpassungen der Wohnimmobilienpreise mit großen Verteilungseffekten nach sich ziehen. In diesem Fall können maßgeschneiderte Ausgleichsmechanismen gesellschaftliche Ziele wie Armutsbekämpfung, inklusives Wachstum und Verringerung der Ungleichheiten fördern.

Literaturverzeichnis

- Allen, L. (2018), *The effect of tax increment financing development on housing affordability in Houston, Texas*, University of Texas at Austin, <http://dx.doi.org/10.15781/T2C82518C>. [37]
- Angel, S. et al. (2011), *Making Room for a Planet of Cities*, Policy Focus Report, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/making-room-for-a-planet-of-cities-full_0.pdf. [1]
- Baker, D., N. Sipe und B. Gleeson (2006), „Performance-Based Planning: Perspectives from the United States, Australia, and New Zealand“, *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 25/4, S. 396–409, <http://dx.doi.org/10.1177/0739456X05283450>. [21]
- Ball, M. et al. (2014), „Urban growth boundaries and their impact on land prices“, *Environment and Planning A: Economy and Space*, Vol. 46/12, S. 3010–3026, <http://dx.doi.org/10.1068/a130110p>. [15]
- Banzhaf, H. und N. Lavery (2010), „Can the land tax help curb urban sprawl? Evidence from growth patterns in Pennsylvania“, *Journal of Urban Economics*, Vol. 67/2, S. 169–179, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jue.2009.08.005>. [93]
- Banzhaf, H. und R. Walsh (2008), „Do People Vote with Their Feet? An Empirical Test of Tiebout’s Mechanism“, *The American Economic Review*, Vol. 98/3, S. 843–863. [100]
- Bardhan, A. et al. (2014), „Energy efficiency retrofits for U.S. housing: Removing the bottlenecks“, *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 47/1, S. 45–60, <http://dx.doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2013.09.001>. [57]
- Barr, J. und T. Tassier (2020), *Are Crowded Cities the Reason for the COVID-19 Pandemic?*, Scientific American Blog, 17. April, <https://blogs.scientificamerican.com/observations/are-crowded-cities-the-reason-for-the-covid-19-pandemic/> (Abruf: 4. Juni 2020). [61]
- Bartholomew, K. und R. Ewing (2011), „Hedonic Price Effects of Pedestrian- and Transit-Oriented Development“, *Journal of Planning Literature*, Vol. 26/1, S. 18–34, <http://dx.doi.org/10.1177/0885412210386540>. [92]
- Been, V. (2005), „Impact Fees and Housing Affordability“, *Cityscape*, Vol. 8/1, S. 139–185, <https://www.huduser.gov/periodicals/cityscpe/vol8num1/ch4.pdf> (Abruf: 3. Juni 2020). [32]
- Been, V. et al. (2014), „Unlocking the Right to Build: Designing a More Flexible System for Transferring Development Rights“, *Furman Centre Policy Brief*, März, Furman Center for Real Estate and Urban Policy, New York, https://furmancenter.org/files/FurmanCenter_UnlockingtheRighttoBuild.pdf. [24]

- Bengston, D. und Y. Youn (2006), „Urban Containment Policies and the Protection of Natural Areas: The Case of Seoul’s Greenbelt“, *Ecology and Society*, Vol. 11/1, <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art3/>. [18]
- Bertaud, A. und J. Brueckner (2005), „Analyzing building-height restrictions: Predicted impacts and welfare costs“, *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 35/2, S. 109–125, <http://dx.doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2004.02.004>. [41]
- Blöchliger, H. et al. (2017), „Local taxation, land use regulation, and land use: A survey of the evidence“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1375, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/52da7c6a-en>. [38]
- Borck, R. und P. Schrauth (2021), „Population density and urban air quality“, *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 86, S. 1–24, <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2020.103596>. [5]
- Brandt, N. (2014), „Greening the Property Tax“, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 17, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jz5pzw9mwzn-en>. [34]
- Brown, Z., W. Oueslati und J. Silva (2016), „Links between urban structure and life satisfaction in a cross-section of OECD metro areas“, *Ecological Economics*, Vol. 129, S. 112–121, <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2016.05.004>. [39]
- Byrne, J. und K. Zyla (2016), „Climate Exactions“, *75 Maryland Law Review*, Vol. 75/3, <https://digitalcommons.law.umaryland.edu/mlr/vol75/iss3/6/> (Abruf: 3. Juni 2020). [33]
- Carrns, A. (2020), „Home Prices Are Rising, Along With Post-Lockdown Demand“, *The New York Times*, 5. Juni, <https://www.nytimes.com/2020/06/05/your-money/houses-prices-coronavirus.html?action=click&module=News&pgtype=Homepage> (Abruf: 11. Juni 2020). [59]
- Carroll, T. et al. (2009), „Analysis of the Impacts of Transferable Development Rights Programs on Affordable Housing“, Paper, The Cascade Land Conservancy, Seattle, <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.183.8886&rep=rep1&type=pdf>. [22]
- Cerin, P., L. Hassel und N. Semenova (2014), „Energy Performance and Housing Prices“, *Sustainable Development*, Vol. 22/6, S. 404–419, <http://dx.doi.org/10.1002/sd.1566>. [52]
- Chatman, D. und N. Voorhoeve (2010), „The transportation-credit mortgage: a post-mortem“, *Housing Policy Debate*, Vol. 20/3, S. 355–382, <http://dx.doi.org/10.1080/10511481003788786>. [95]
- Chen, Y. et al. (2019), „The impact on neighbourhood residential property valuations of a newly proposed public transport project: The Sydney Northwest Metro case study“, *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*, Vol. 3, Artikel 100070, <http://dx.doi.org/10.1016/j.trip.2019.100070>. [80]
- Creutzig, F. et al. (2015), „Global typology of urban energy use and potentials for an urbanization mitigation wedge“, *PNAS*, Vol. 112/20, S. 6283–6288, <http://dx.doi.org/10.1073/pnas.1315545112>. [68]
- de Feijter, F., B. van Vliet und Y. Chen (2019), „Household inclusion in the governance of housing retrofitting: Analysing Chinese and Dutch systems of energy retrofit provision“, *Energy Research and Social Science*, Vol. 53, S. 10–22, <http://dx.doi.org/10.1016/j.erss.2019.02.006>. [56]

- Dzigbede, K. und R. Pathak (2019), „Tax Increment Financing and Economic Development“, [36]
Paper, The Brookings Institute, Washington, D.C., <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/07/Dzigbede-MFC-07-15-19.pdf>.
- Efthymiou, D. und C. Antoniou (2013), „How do transport infrastructure and policies affect house [79]
prices and rents? Evidence from Athens, Greece“, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, Vol. 52, S. 1–22, <http://dx.doi.org/10.1016/j.tra.2013.04.002>.
- El-Geneidy, A., D. van Lierop und R. Wasfi (2016), „Do people value bicycle sharing? A [74]
multilevel longitudinal analysis capturing the impact of bicycle sharing on residential sales in Montreal, Canada“, *Transport Policy*, Vol. 51, S. 174–181,
<http://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2016.01.009>.
- Eliasson, J. und L. Mattsson (2001), „Transport and Location Effects of Road Pricing: A [70]
Simulation Approach“, *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 35/3, S. 417–456,
<https://www.jstor.org/stable/pdf/20053883.pdf>.
- Frew, T., D. Baker und P. Donehue (2016), „Performance based planning in Queensland: A case [45]
of unintended plan-making outcomes“, *Land Use Policy*, Vol. 50, S. 239–251,
<http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.10.007>.
- Gallo, M. (2018), „The Impact of Urban Transit Systems on Property Values: A Model and Some [81]
Evidences from the City of Naples“, *Journal of Advanced Transportation*, Vol. 2018,
Artikel 176714, <http://dx.doi.org/10.1155/2018/1767149>.
- Gan, H. und Q. Wang (2013), „Emissions Impacts of the Park-and-Ride Strategy: A Case Study [86]
in Shanghai, China“, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Vol. 96, S. 1119–1126,
<http://dx.doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.08.128>.
- Gerardi, K. und P. Willen (2008), „Subprime Mortgages, Foreclosures, and Urban [98]
Neighborhoods“, *Research Department Public Policy Discussion Paper*, No. 08-6, Federal Reserve Bank of Boston, <https://www.bostonfed.org/publications/public-policy-discussion-paper/2008/subprime-mortgages-foreclosures-and-urban-neighborhoods.aspx> (Abruf: 12. Juni 2020).
- Gilderbloom, J., M. Hanka und J. Ambrosius (2009), „Historic preservation’s impact on job [30]
creation, property values, and environmental sustainability“, *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, Vol. 2/2, S. 83–101,
<http://dx.doi.org/10.1080/17549170903056821>.
- Haller, M. et al. (2007), „Economic costs and environmental impacts of alternative fuel vehicle [89]
fleets in local government: An interim assessment of a voluntary ten-year fleet conversion plan“, *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, Vol. 12/3, S. 219–230,
<http://dx.doi.org/10.1016/j.trd.2007.02.001>.
- Haninger, K., L. Ma und C. Timmins (2017), „The Value of Brownfield Remediation“, [29]
Journal of the Association of Environmental and Resource Economists, Vol. 4/1, S. 197–241,
<http://dx.doi.org/10.1086/689743>.
- Heeren, N. et al. (2015), „Environmental Impact of Buildings – What Matters?“, [50]
Environmental Science and Technology, Vol. 49/16, S. 9832–9841,
<http://dx.doi.org/10.1021/acs.est.5b01735>.

- Hughes, C. (2020), „Coronavirus Escape: City to Suburbs“, *The New York Times*, 8. Mai, [60]
<https://www.nytimes.com/2020/05/08/realestate/coronavirus-escape-city-to-suburbs.html>
 (Abruf: 5. Juni 2020).
- IEA (2020), *Tracking Transport 2019*, Internationale Energieagentur, Paris, [3]
<https://www.iea.org/reports/tracking-transport-2019>.
- Im, J. et al. (2017), „Energy efficiency in U.S. residential rental housing: Adoption rates and impact on rent“, *Applied Energy*, Vol. 205, S. 1021–1033, [53]
<http://dx.doi.org/10.1016/j.apenergy.2017.08.047>.
- Jeddi Yeganeh, A., A. McCoy und S. Hankey (2019), „Green Affordable Housing: Cost-Benefit Analysis for Zoning Incentives“, *Sustainability*, Vol. 11/22, Artikel 6269, [48]
<http://dx.doi.org/10.3390/su11226269>.
- Jepson, E. und A. Haines (2014), „Zoning for Sustainability: A Review and Analysis of the Zoning Ordinances of 32 Cities in the United States“, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 80/3, S. 239–252, [20]
<http://dx.doi.org/10.1080/01944363.2014.981200>.
- Karagulian, F. et al. (2015), „Contributions to cities’ ambient particulate matter (PM): A systematic review of local source contributions at global level“, *Atmospheric Environment*, Vol. 120, S. 475–483, [4]
<http://dx.doi.org/10.1016/j.atmosenv.2015.08.087>.
- Karatasou, S., M. Laskari und M. Santamouris (2014), „Models of behavior change and residential energy use: A review of research directions and findings for behavior-based energy efficiency“, *Advances in Building Energy Research*, Vol. 8/2, S. 137–147, [58]
<http://dx.doi.org/10.1080/17512549.2013.809275>.
- Kaza, N. et al. (2016), „Location Efficiency and Mortgage Risks for Low-Income Households“, [96]
Housing Policy Debate, Vol. 26/4-5, S. 750–765,
<http://dx.doi.org/10.1080/10511482.2016.1159972>.
- Kelly, J. (2015), „Sustaining Neighborhoods of Choice: From Land Bank(ing) to Land Trust(ing)“, [26]
Notre Dame Law School Legal Studies Research Paper, No. 1520,
https://scholarship.law.nd.edu/law_faculty_scholarship/1207 (Abruf: 3. Juni 2020).
- Kholodilin, K. (2021), *Housing policy during COVID-19 crisis: Challenges and solutions*, [64]
https://rpubs.com/Konstantin_Xo/COVID19_housing_policies.
- Knittel, C. und R. Sandler (2013), „The Welfare Impact of Indirect Pigouvian Taxation: Evidence from Transportation“, [77]
NBER Working Paper, No. 18849, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w18849>.
- Kontokosta, C., V. Reina und B. Bonczak (2020), „Energy Cost Burdens for Low-Income and Minority Households: Evidence From Energy Benchmarking and Audit Data in Five U.S. Cities“, [47]
Journal of the American Planning Association, Vol. 86/1, S. 89–105,
<http://dx.doi.org/10.1080/01944363.2019.1647446>.
- Krizek, K. (2003), „Transit Supportive Home Loans: Theory, Application, and Prospects for Smart Growth“, [31]
Housing Policy Debate, Vol. 14/4, S. 657–677,
<https://doi.org/10.1080/10511482.2003.9521490>.

- Krizek, K. und P. Johnson (2006), „Proximity to Trails and Retail: Effects on Urban Cycling and Walking“, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 72/1, S. 33–42, <https://doi.org/10.1080/01944360608976722>. [83]
- Kueth, T. und R. Keeney (2012), „Environmental Externalities and Residential Property Values: Externalized Costs along the House Price Distribution“, *Land Economics*, Vol. 88/2, S. 241-250, <http://le.uwpress.org/content/88/2/241.full.pdf>. [7]
- Listokin, D. und D. Hattis (2005), „Building Codes and Housing“, *Cityscape*, Vol. 8/1, S. 21–67, <https://www.huduser.gov/periodicals/cityscape/vol8num1/ch2.pdf>. [49]
- Litman, T. (2021), „Parking Requirement Impacts on Housing Affordability“, Victoria Transport Policy Institute, Victoria, B.C., <https://www.vtpi.org/park-hou.pdf>. [71]
- Mathur, S. (2014), „Impact of Urban Growth Boundary on Housing and Land Prices: Evidence from King County, Washington“, *Housing Studies*, Vol. 29/1, S. 128–148, <http://dx.doi.org/10.1080/02673037.2013.825695>. [17]
- Matteucci, S. und J. Morello (2009), „Environmental consequences of exurban expansion in an agricultural area: The case of the Argentinian Pampas ecoregion“, *Urban Ecosystems*, Vol. 12/3, S. 287–310, <http://dx.doi.org/10.1007/s11252-009-0093-z>. [14]
- Matute, J. et al. (2016), *Toward Accurate and Valid Estimates of Greenhouse Gas Reductions from Bikeway Projects*, UCLA, Los Angeles, und Caltrans, Sacramento, <https://www.its.ucla.edu/wp-content/uploads/sites/6/2016/08/UCCONNECT-Matute-Final-Report-with-Appendices.pdf>. [85]
- Meek, S., S. Ison und M. Enoch (2008), „Role of Bus-Based Park and Ride in the UK: A Temporal and Evaluative Review“, *Transport Reviews*, Vol. 28/6, S. 781–803, <http://dx.doi.org/10.1080/01441640802059152>. [87]
- Melaina, M. et al. (2013), *Alternative Fuel Infrastructure Expansion: Costs, Resources, Production Capacity, and Retail Availability for Low-Carbon Scenarios*, Transportation Energy Futures Series, Bericht des National Renewable Energy Laboratory für das U.S. Department of Energy, <https://www.nrel.gov/docs/fy13osti/55640.pdf>. [90]
- Mims, N. et al. (2017), *Evaluation of U.S. Building Energy Benchmarking and Transparency Programs: Attributes, Impacts, and Best Practices*, LBNL Report, No. LBNL-2001038, Lawrence Berkeley National Laboratory, San Francisco, https://www.energy.gov/sites/default/files/2019/01/f59/lbnl_benchmarking_final.pdf. [51]
- Mingardo, G. (2013), „Transport and environmental effects of rail-based Park and Ride: Evidence from the Netherlands“, *Journal of Transport Geography*, Vol. 30, S. 7–16, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2013.02.004>. [88]
- Morris, M. (2000), *Incentive Zoning: Meeting Urban Design and Affordable Housing Objectives*, PAS Report, No. 494, American Planning Association, Chicago, https://planning-org-uploaded-media.s3.amazonaws.com/publication/download_pdf/PAS-Report-494.pdf. [35]
- OECD (2021), *Making Property Tax Reform Happen in China: A Review of Property Tax Design and Reform Experiences in OECD Countries*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bd0fbae3-en>. [94]

- OECD (2020), *Decarbonising Urban Mobility with Land Use and Transport Policies: The Case of Auckland, New Zealand*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/095848a3-en>. [43]
- OECD (2020), *Environment at a Glance 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/4ea7d35f-en>. [6]
- OECD (2020), „Environmental health and strengthening resilience to pandemics“, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 21. April, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/73784e04-en>. [62]
- OECD (2020), „From containment to recovery: Environmental responses to the COVID-19 pandemic“, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 27. März, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/92c49c5c-en>. [63]
- OECD (2019), *Global Material Resources Outlook to 2060: Economic Drivers and Environmental Consequences*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264307452-en>. [2]
- OECD (2018), *Rethinking Urban Sprawl: Moving Towards Sustainable Cities*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264189881-en>. [9]
- Otto, K. (2010), *Smart Growth through the Transfer of Development Rights: A selection of TDR case studies with relevance for the preservation of farmland, open space and other natural resources in New Jersey*, New Jersey Future, Trenton, <https://www.njfuture.org/wp-content/uploads/2011/07/Case-Studies-in-Transfer-of-Development-Rights-8-10-Intern-report.pdf>. [23]
- Pelechrinis, K. et al. (2017), „Economic impact and policy implications from urban shared transportation: The case of Pittsburgh’s shared bike system“, *PLOS ONE*, Vol. 12/8, S. e0184092, <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0184092>. [73]
- Phillips, L. (2020), „Decentralisation and inter-governmental relations in the housing sector“, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 32, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2d3c3241-en>. [99]
- Qiu, L. und L. He (2018), „Bike Sharing and the Economy, the Environment, and Health-Related Externalities“, *Sustainability*, Vol. 10/4, Artikel 1145, <https://doi.org/10.3390/su10041145>. [75]
- Quigley, J. und L. Rosenthal (2005), „The Effects of Land Use Regulation on the Price of Housing: What Do We Know? What Can We Learn?“, *Cityscape*, Vol. 8/1, S. 69–137, <https://www.huduser.gov/periodicals/cityscpe/vol8num1/ch3.pdf>. [19]
- Rodriguez, J. (2013), „Effect of High Gasoline Prices on Low-Density Housing Development“, *Leadership and Management in Engineering*, Vol. 13/3, S. 131–143, [http://dx.doi.org/10.1061/\(ASCE\)LM.1943-5630.0000225](http://dx.doi.org/10.1061/(ASCE)LM.1943-5630.0000225). [76]
- Rosenblatt, P. und S. Sacco (2018), „Investors and the Geography of the Subprime Housing Crisis“, *Housing Policy Debate*, Vol. 28/1, S. 94–116, <http://dx.doi.org/10.1080/10511482.2016.1242021>. [97]
- Rouhani, O. (2016), „Next Generations of Road Pricing: Social Welfare Enhancing“, *Sustainability*, Vol. 8/3, Artikel 265, <http://dx.doi.org/10.3390/su8030265>. [69]

- Safirova, E. et al. (2006), „Congestion Pricing Long-Term Economic and Land-Use Effects“, [72]
Discussion Paper, Resources for the Future, Washington, D.C.,
<https://media.rff.org/documents/RFF-DP-06-37.pdf>.
- Schindler, M. und G. Caruso (2014), „Urban compactness and the trade-off between air pollution [40]
emission and exposure: Lessons from a spatially explicit theoretical model“, *Computers,
Environment and Urban Systems*, Vol. 45, S. 13–23,
<http://dx.doi.org/10.1016/j.compenvurbsys.2014.01.004>.
- Silva, E. und R. Acheampong (2015), „Developing an Inventory and Typology of Land-Use [11]
Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries“, *OECD Environment Working
Papers*, No. 94, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jrp6wgxp09s-en>.
- Staley, S., J. Edgens und G. Mildner (1999), „A Line in the Land: Urban-growth Boundaries, [16]
Smart Growth, and Housing Affordability“, *Policy Study*, No. 263, Reason Foundation, Los
Angeles und Washington, D.C., [https://reason.org/wp-
content/uploads/files/c5ba9be86e1bda65352dcf0e87a46c5a.pdf](https://reason.org/wp-content/uploads/files/c5ba9be86e1bda65352dcf0e87a46c5a.pdf).
- Sullivan, K. (2017), „Brownfields Remediation: Impact on Local Residential Property Tax [28]
Revenue“, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, Vol. 19/3,
Artikel 1750013, <http://dx.doi.org/10.1142/S1464333217500132>.
- Taruttis, L. und C. Weber (2020), „Estimating the impact of energy efficiency on housing prices in [46]
Germany: Does regional disparity matter?“, Beitrag zur VfS-Jahrestagung „Gender
Economics“, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/224582/1/vfs-2020-pid-39805.pdf>.
- Tikoudis, I. und W. Oueslati (2020), „MOLES: A New Approach to Modeling the Environmental [67]
and Economic Impacts of Urban Policies“, *Computational Economics*,
<http://dx.doi.org/10.1007/s10614-019-09962-3>.
- Tikoudis, I., E. Verhoef und J. van Ommeren (2018), „Second-best urban tolls in a monocentric [42]
city with housing market regulations“, *Transportation Research Part B: Methodological*,
Vol. 117, S. 342–359, <http://dx.doi.org/10.1016/j.trb.2018.08.014>.
- Tikoudis, I., E. Verhoef und J. van Ommeren (2015), „On revenue recycling and the welfare [66]
effects of second-best congestion pricing in a monocentric city“, *Journal of Urban Economics*,
Vol. 89, S. 32–47, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jue.2015.06.004>.
- U.S. DOE (o. J.), „Energy Efficiency Policies and Programs“, U.S. Department of Energy, Office [54]
of Energy Efficiency & Renewable Energy, Washington, D.C.,
<https://www.energy.gov/eere/slsc/energy-efficiency-policies-and-programs> (Abruf:
14. Mai 2020).
- U.S. DOE (o. J.), *Property Assessed Clean Energy Programs*, U.S. Department of Energy, Office [55]
of Energy Efficiency and Renewable Energy, Washington, D.C.,
<https://www.energy.gov/eere/slsc/property-assessed-clean-energy-programs> (Abruf:
3. Juni 2020).
- U.S. EPA (2011), *Air and Water Quality Impacts of Brownfields Redevelopment: A Study of Five [27]
Communities*, U.S. Environmental Protection Agency, Office of Brownfields and Land
Revitalization, Washington, D.C., [https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-
09/documents/bfenvirionimpacts042811.pdf](https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-09/documents/bfenvirionimpacts042811.pdf).

- UNECE (2008), *Spatial planning: Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition*, Vereinte Nationen, Genf, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial_planning.e.pdf. [10]
- Verhoef, E. (2005), „Second-best congestion pricing schemes in the monocentric city“, *Journal of Urban Economics*, Vol. 58/3, S. 367–388, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jue.2005.06.003>. [65]
- Vyn, R. (2012), „Examining for Evidence of the Leapfrog Effect in the Context of Strict Agricultural Zoning“, *Land Economics*, Vol. 88/3, S. 457–477, <https://dx.doi.org/10.3368/le.88.3.457>. [13]
- Wang, L. et al. (2018), „The Impacts of Transportation Infrastructure on Sustainable Development: Emerging Trends and Challenges“, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, Vol. 15/6, Artikel 1172, <http://dx.doi.org/10.3390/ijerph15061172>. [82]
- Wang, Y. et al. (2015), „Impact of urban landscape and environmental externalities on spatial differentiation of housing prices in Yangzhou City“, *Journal of Geographical Sciences*, Vol. 25/9, S. 1122–1136, <http://dx.doi.org/10.1007/s11442-015-1223-6>. [8]
- Whitaker, S. und T. Fitzpatrick (2016), „Land Bank 2.0: An Empirical Evaluation“, *Journal of Regional Science*, Vol. 56/1, S. 156–175, <http://dx.doi.org/10.1111/jors.12206>. [25]
- Wilson, L. et al. (2018), „Quantifying the Urban Experience: Establishing Criteria for Performance Based Zoning“, *Proceedings of the Symposium on Simulation for Architecture and Urban Design*, Artikel 31, <https://dx.doi.org/10.22360/simaud.2018.simaud.031>. [44]
- Wu, J. und W. Oueslati (2016), „How Does Urbanization Affect the Economy and the Environment? Policy Challenges and Research Needs“, *International Review of Environmental and Resource Economics*, Vol. 10/1, S. 1–35, <http://dx.doi.org/10.1561/101.00000081>. [12]
- Yang, L. et al. (2018), „Walking accessibility and property prices“, *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, Vol. 62, S. 551–562, <http://dx.doi.org/10.1016/j.trd.2018.04.001>. [91]
- Yiu, C. und S. Wong (2005), „The Effects of Expected Transport Improvements on Housing Prices“, *Urban Studies*, Vol. 42/1, S. 113–125, <http://dx.doi.org/10.1080/0042098042000309720>. [78]
- Zahabi, S. et al. (2016), „Exploring the link between the neighborhood typologies, bicycle infrastructure and commuting cycling over time and the potential impact on commuter GHG emissions“, *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, Vol. 47, S. 89–103, <http://dx.doi.org/10.1016/j.trd.2016.05.008>. [84]

Anmerkungen

¹ Karagulian et al. (2017^[219]) kommen zu dem Ergebnis, dass der Wohngebäudesektor (Beheizung/Kühlung von Gebäuden und Ausrüstung/Gebäudebeleuchtung und Abfallbehandlung) *weltweit* 37 % der PM_{2,5}-Emissionen ausmacht.

² Der Bonus gilt für Ausgaben, die vom 1. Juli 2020 bis 30. Juni 2022 getätigt wurden (vgl. <https://www.energiaenergetica.enea.it/detrazioni-fiscali/superbonus.html> und www.sparkasse.it/de/produkte/kredite-und-darlehen/superbonus/ in deutscher Sprache).

8

Die Wohnraumversorgung besser steuern

Der länderspezifische Kontext und die institutionellen Strukturen haben Auswirkungen auf die Gestaltung und Umsetzung der Wohnungspolitik sowie auf deren Ergebnisse. Die wohnungspolitischen Aufgaben verteilen sich in der Regel auf die verschiedenen Verwaltungsebenen, sodass es für eine effektive Gestaltung und Umsetzung der Wohnungspolitik ebenenübergreifender Koordinierungsmechanismen bedarf. Zur Verbesserung der Wohnraumversorgung steht den nachgeordneten Gebietskörperschaften eine Reihe von Politikinstrumenten zur Verfügung, insbesondere in den Bereichen Immobilienbesteuerung und Bauleitplanung.

Wichtigste Erkenntnisse

Zur Umsetzung wohnungspolitischer Ziele wird auf eine Vielzahl von Politikinstrumenten zurückgegriffen. Neben nationalen Behörden tragen auch die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften maßgeblich zur Steuerung der Wohnraumversorgung bei, wobei ein Großteil der Ausgaben für das Wohnungswesen auf die nachgeordneten Gebietskörperschaften entfällt. Zwei wohnungspolitische Instrumente, bei denen Kommunen bzw. Regionen eine tragende Rolle spielen, sind die soziale Wohnraumversorgung und die Bauleitplanung. Über Ressourcen, Leistungen und Monitoring im Bereich der sozialen Wohnraumversorgung entscheiden in erster Linie nachgeordnete Gebietskörperschaften und Wohnungsanbieter. In der Bauleitplanung wiederum legen die Kommunen im Einklang mit den allgemeinen nationalen Standards konkrete Vorschriften und Bestimmungen fest.

Für eine bessere Wohnraumversorgung und ebenen- sowie ressortübergreifende Koordinierung der Wohnungspolitik bedarf es folgender Maßnahmen:

- Raumordnungskonzepte entwickeln und wirksame Maßnahmen zur Koordinierung der verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen ergreifen; dies kann einer funktionalen Fragmentierung sowie Überschneidungen vorbeugen und die Teilhabe bzw. den Zugang bestimmter Gruppen verbessern
- sicherstellen, dass die Bauleitplanung an den Wohnraumbedarf auf Metropolebene angepasst werden kann und eine effiziente Flächennutzung und ansprechende Bebauung fördert
- kommunale Gebietskörperschaften mit der nötigen Entscheidungskompetenz ausstatten, insbesondere was Ausgaben und Investitionen für sozialen Wohnraum betrifft
- Steuern auf unbewegliches Vermögen einführen bzw. entsprechende Reformen durchführen

Die Wohnimmobilienmärkte in den OECD- und Partnerländern sind zwar ganz unterschiedlich strukturiert, in vielen Ländern ist jedoch eine stärkere Verlagerung der Zuständigkeiten auf kommunale Ebene zu beobachten. In den letzten dreißig Jahren wurden in zahlreichen Ländern Reformen umgesetzt, um die Rolle kommunaler Gebietskörperschaften bei der Entwicklung, Koordination und Umsetzung wohnungspolitischer Maßnahmen zu stärken, insbesondere in Bezug auf den Sozialwohnungsbestand und Probleme im Zusammenhang mit der Bezahlbarkeit von Wohnraum. Der Bereich Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen ist der am stärksten dezentralisierte Ausgabenbereich. Wie in Kapitel 2 erörtert, steigen zwar die laufenden Ausgaben für das Wohnungswesen, die Investitionen in den sozialen Wohnungsbau sind jedoch rückläufig.

In den meisten Ländern fällt die Wohnungspolitik also in die gemeinsame Zuständigkeit von nationalen Behörden und kommunalen Gebietskörperschaften. Die Politikprioritäten werden in der Regel auf nationaler Ebene definiert. Für die Bereitstellung von Sozialwohnungen und das Monitoring des Angebots sind dagegen in erster Linie die Kommunen verantwortlich. Dieses Kapitel beschreibt die Wirkung verschiedener Steuerungsmechanismen und zeigt, dass es in einigen Fällen stärkerer Koordinierungsmechanismen bedarf, um sicherzustellen, dass die Politikmaßnahmen der verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen kohärent und miteinander vereinbar sind.

Die Wohnungspolitik ressort- und ebenenübergreifend abstimmen

In den meisten OECD-Ländern und den wichtigsten Partnerländern ist die Wohnungspolitik Aufgabe der nationalen und kommunalen Behörden. Die nationale Ebene ist bei der Festlegung der wohnungspolitischen Prioritäten federführend, während die Kommunen im Allgemeinen für die Umsetzung und Bereitstellung wohnungspolitischer Programme, wie z. B. Sozialwohnungsprogramme, die Bauleitplanung und

eine nachhaltige Stadtentwicklung verantwortlich sind. Aufgrund des in den letzten 30 Jahren in den meisten OECD-Ländern zu beobachtenden Dezentralisierungstrends entfallen nun mehr als 75 % der Ausgaben im Bereich Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen auf nachgeordnete Gebietskörperschaften.

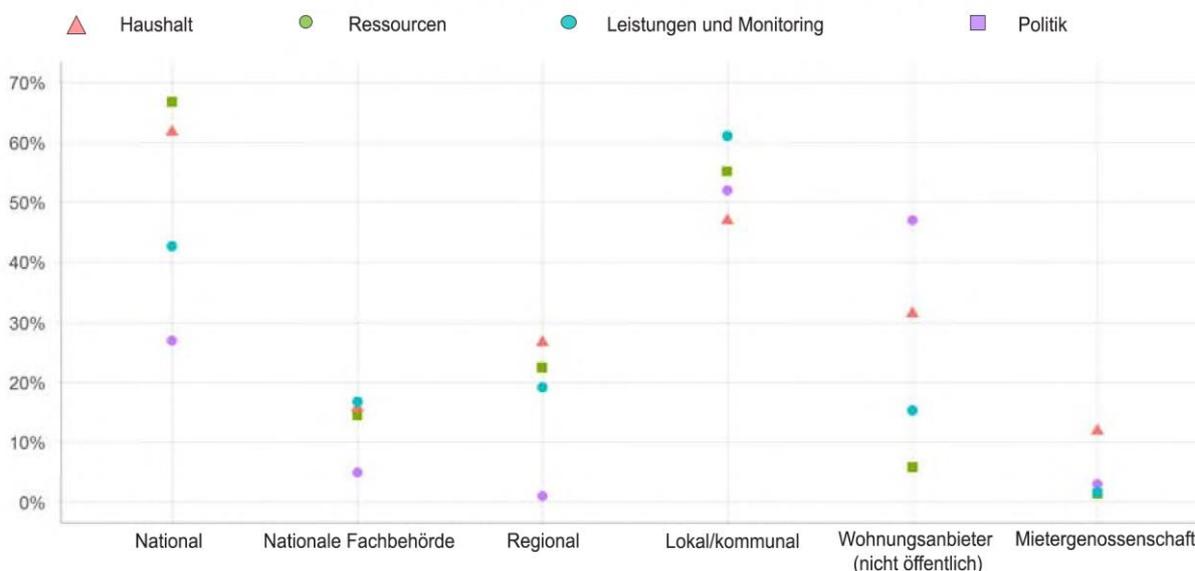
Die gemeinsame Zuständigkeit von nationalen und kommunalen Behörden für die soziale Wohnungspolitik sollte genutzt werden, um ein angemessenes Angebot auf kommunaler Ebene mit der Übertragbarkeit von Ansprüchen zu verknüpfen

Die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum ist in den meisten OECD-Ländern gemeinsame Aufgabe der nationalen Behörden und der kommunalen Gebietskörperschaften. Die nationale Ebene ist in der Regel eher für Haushaltsentscheidungen im Zusammenhang mit Sozialwohnungen zuständig, die Verantwortung für deren Bereitstellung und das Monitoring des Angebots hingegen liegt bei den Kommunen (Abbildung 8.1). Kanada, Estland, Kolumbien, Island und die Niederlande zählen zu den Ländern, in denen der Sozialwohnungssektor am stärksten dezentralisiert ist (Abbildung 8.2) (Phillips, 2020^[1]). Sozialwohnungen werden in vielen Fällen von gemeinnützigen Wohnungsbaugenossenschaften bereitgestellt und verwaltet. Ein typisches Beispiel hierfür ist Dänemark (Kasten 8.1).

Durch die Bereitstellung von Sozialwohnungen auf kommunaler Ebene wird sichergestellt, dass das Angebot auf die Gegebenheiten vor Ort abgestimmt ist. Es bedarf jedoch auch einer Koordination auf nationaler Ebene, um zu gewährleisten, dass der Anspruch auf sozialen Wohnraum regional übertragbar ist. Andernfalls könnte die Zuweisung einer Sozialwohnung zu einem Mobilitätshindernis werden und die Annahme besserer Stellen erschweren (Kapitel 6).

Abbildung 8.1. Die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum fällt in die Zuständigkeit mehrerer staatlicher Ebenen

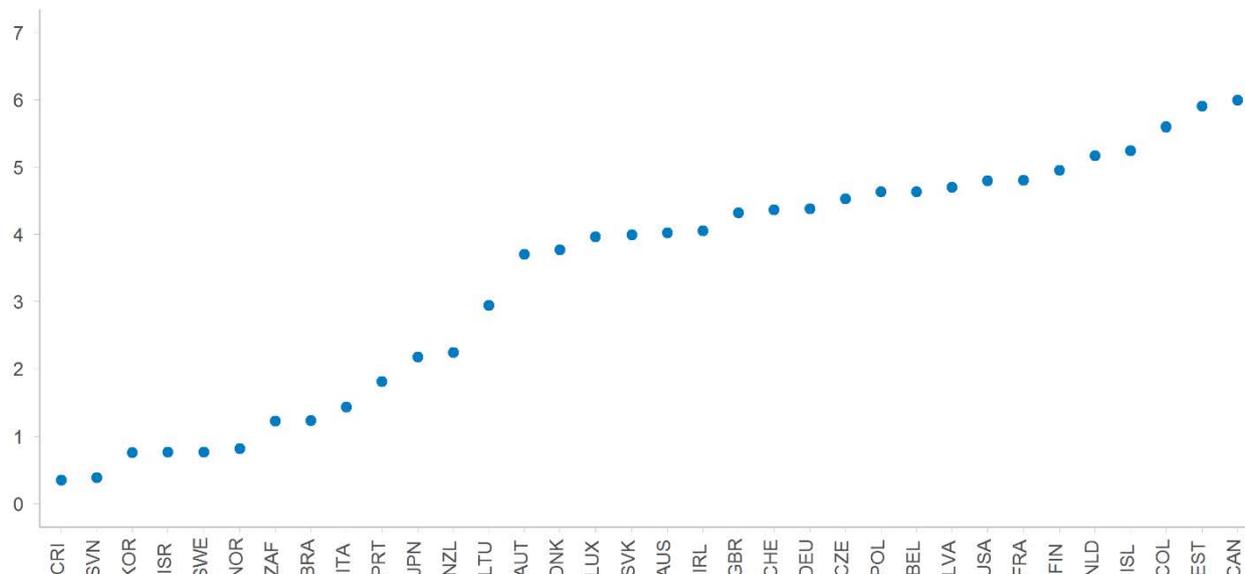
Nach Akteur, durchschnittlicher Anteil der Befragten in Prozent



Quelle: OECD Fiscal Decentralisation Database.

Abbildung 8.2. Die Ausgabenentscheidungen im Bereich soziale Wohnraumversorgung sind in den meisten Ländern dezentralisiert

Indikator der Ausgabenautonomie im Bereich soziale Wohnraumversorgung (Skala von 0–7 in aufsteigender Reihenfolge des Dezentralisierungsgrads)



Quelle: Phillips (2020^[1]), basierend auf Daten des OECD-Fragebogens zu bezahlbarem Wohnraum und sozialem Wohnungsbau 2019 (OECD Questionnaire on Affordable and Social Housing – QuASH).

StatLink  <https://stat.link/3t2011>

Kasten 8.1. Soziales Wohnungswesen in Dänemark

Die Verwaltungsstruktur Dänemarks gliedert sich in zwei Ebenen. Sie setzt sich seit der Reform 2007 aus 5 Regionen und 98 Kommunen zusammen. Der Sozialwohnungssektor des Landes umfasst rd. 700 gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften mit insgesamt 7 500 Abteilungen (Siedlungen). Die rd. 615 000 Sozialwohnungen machen etwa 21 % des Gesamtwohnungsbestands in Dänemark aus. Investiert wird über eine unabhängige Einrichtung, die nicht Teil des Staatshaushalts ist – den Landesbaufonds, der teilweise über Mieteinnahmen finanziert wird (Kasten 2.4).

Im dänischen Sozialwohnungssystem sind lediglich minimale Anspruchskriterien vorgesehen. Alle über 15-Jährigen können sich auf Wartelisten setzen lassen. Die Vergabe der Wohnungen erfolgt abhängig von der Wartezeit und der Haushaltsgröße. Einkommensobergrenzen für Sozialwohnungsbezieher*innen wurden nicht festgelegt, die Baukosten sind allerdings gedeckelt, sodass auch die Miete und Wohnungsgröße begrenzt sind. Bei den beliebtesten Siedlungen kann die Wartezeit mehrere Jahrzehnte betragen. Die kommunalen Gebietskörperschaften tragen zur Finanzierung gemeinnütziger Wohnungen bei und haben im Gegenzug das Recht, 25 % der freien Wohnungen an Menschen mit akutem Wohnungsbedarf zu vergeben. Priorisiert werden können beispielsweise Familien mit Kindern, Menschen mit Behinderungen, Geflüchtete, ältere Menschen, Studierende, Geschiedene und Menschen, die eine näher am Arbeitsplatz gelegene Wohnung benötigen.

Quelle: "Social housing: A key part of past and future housing policy", OECD Policy Briefs on Affordable Housing (OECD, 2020^[2]).

Die Raumordnungsziele müssen effektiv zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen abgestimmt werden

Die Bauleitplanung fällt in der Regel in den Zuständigkeitsbereich kommunaler bzw. in manchen Fällen regionaler Gebietskörperschaften (OECD, 2017^[3]). Viele Maßnahmen zur Steuerung der Raumentwicklung und des Flächenbedarfs werden jedoch auf nationaler Ebene ergriffen. Daher empfiehlt es sich zu überprüfen, wie sich die staatlichen Maßnahmen auf die kommunale bzw. regionale Siedlungsentwicklung auswirken. Außerdem sollten die staatlichen Maßnahmen den kommunalen und regionalen Zielen im Bereich der Flächennutzung stärker Rechnung tragen. Derzeit gibt es in vielen Ländern keine geeigneten Strukturen, um die erforderliche ebenenübergreifende Koordination zu gewährleisten. Eine der wenigen Einrichtungen, die gegenwärtig dazu in der Lage sind, ist die Österreichische Raumordnungskonferenz, in der Vertreter*innen aller Regierungs- und Verwaltungsebenen zusammenkommen, um Raumordnungsmaßnahmen zu erörtern (Kasten 8.2). Sie ist im Regierungszentrum (im Bundeskanzleramt) angesiedelt und kann somit auch für die nötige ressortübergreifende Koordination zwischen den verschiedenen Organen der Bundesregierung sorgen.

Kasten 8.2. Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK)

Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) ist eine Einrichtung zur Koordination der Raumordnungspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden. Im Beschlussorgan – der politischen Konferenz – der ÖROK, in dem der Bundeskanzler den Vorsitz führt, sind alle Bundesminister*innen und Landeshauptleute sowie die Präsident*innen des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes vertreten. Die Wirtschafts- und Sozialpartner haben in diesem Organ eine beratende Funktion inne. Die politische Konferenz der ÖROK wird bei ihrer Tätigkeit von der Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz und ihren etwa 25–30 Mitarbeiter*innen unterstützt.

Zu den Hauptaufgaben der ÖROK zählt u. a. die Erarbeitung des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts. Es deckt einen Planungshorizont von etwa zehn Jahren ab und gibt ein Leitbild und Leitlinien für die Raumentwicklung vor, an denen sich alle Verwaltungsebenen orientieren. Die ÖROK ist darüber hinaus auch für die Beobachtung der Raumentwicklung in Österreich zuständig. Dazu entwickelte sie ein Onlinetool mit Karten und mehreren wichtigen Indikatoren auf kommunaler und regionaler Ebene – den ÖROK-Atlas – und legt alle drei Jahre einen Raumordnungsbericht vor.

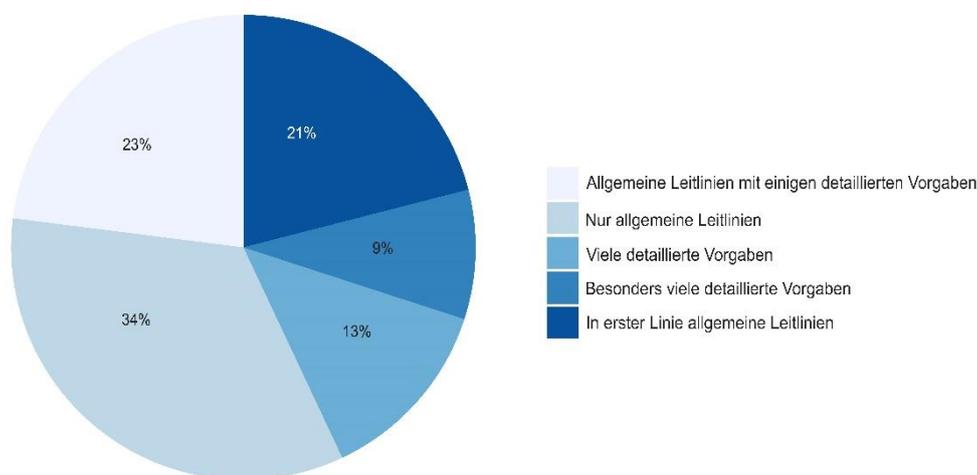
Quelle: OECD (2017^[3]).

Es bedarf einer strategischen Raumplanung, die mehrere funktionale Gebietseinheiten umfasst, um Mechanismen für eine bessere interkommunale Zusammenarbeit zu schaffen

In Ländern, in denen die Raumplanung nach einer Neuskalierung der Raumordnungspolitik über kommunale Grenzen hinausgeht, eröffnen sich Gemeinden neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit, selbst wenn sie mitunter gegensätzliche Interessen verfolgen und über unterschiedliche Kapazitäten verfügen. Auch andere Instrumente der Raumordnungspolitik wie handelbare/übertragbare Bebauungsrechte können wesentlich größere Wirkung entfalten, wenn Transfers innerhalb eines Metropolraums möglich sind. Außerdem dürften die Raumordnungsziele in Bezug auf Wohnraum und Wohnumgebung eher erreicht werden, wenn die strategische Raumplanung auf Regional-/Metropolebene stärker ins Detail geht und auch durchsetzbar ist.

Der Großteil der Regionalpläne bietet jedoch lediglich allgemeine Leitlinien (Abbildung 8.3). Eine Studie der OECD (2017^[41]) ergab, dass es im OECD-Raum kaum Regionalpläne auf Metropolebene und interkommunaler Ebene gibt. Zum Zeitpunkt der Berichterstellung konnten lediglich elf derartige Pläne ermittelt werden. In einigen Fällen werden für sämtliche Metropolregionen des jeweiligen Landes Regionalpläne entwickelt. Beispiele hierfür sind das neue Schéma de Cohérence Territoriale in Frankreich (SCoT) (Kasten 8.3) und der Metropolitan Area Plan in Korea. In vielen anderen Fällen handelt es sich jedoch um Pläne, die nur für eine Metropolregion erstellt werden. In diese Kategorie fällt beispielsweise der sogenannte Finger-Plan für Kopenhagen, der auf das Jahr 1947 zurückgeht und damit eines der ältesten Beispiele für eine verkehrsorientierte Stadtentwicklungsplanung ist. Weitere Beispiele sind die Regionalpläne für Auckland, Budapest und London. Einige dieser Pläne werden von nationalen Stellen erarbeitet und genehmigt (Budapest, Kopenhagen), andere dagegen von Metropolbehörden (Auckland, London, Portland) (OECD, 2017^[41]).

Abbildung 8.3. Die Aufgaben der Raumplanung sind im OECD-Raum von Land zu Land unterschiedlich



Quelle: OECD (2017^[5]), *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, OECD Publishing, Paris.

StatLink  <https://stat.link/n3c4kz>

Kasten 8.3. Raumplanung in Frankreich: Schéma de Cohérence Territoriale

In Frankreich wurde mit dem Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) im Jahr 2000 ein Mechanismus für interkommunale Raumplanung geschaffen, dem ein Rahmenkonzept für nachhaltige Entwicklung zugrunde liegt. SCoT erfassen den „lokalen Arbeitsmarkt“ und den „städtischen Raum“ bestimmter Landesteile. Dieser im Gesetz „städtische Solidarität und Erneuerung“ (Loi Solidarité et Renouvellement Urbains) verankerte Planungsansatz stellt sicher, dass Wohnungspolitik sowie Stadt- und Verkehrsplanung effektiver miteinander verknüpft werden als dies üblicherweise der Fall ist, und fördert kohärente regionale Entwicklungsstrategien.

Gemeinden und Gemeindeverbände sind nicht verpflichtet, diesen Mechanismus zu nutzen. Es wurden jedoch entsprechende Anreize hierfür geschaffen. So sieht die nationale Gesetzgebung beispielsweise vor, dass Naturräume nur erschlossen werden können, wenn sie in einem SCoT erfasst sind. Mit der Bestimmung, dass Siedlungsgebiete ab 1. Januar 2017 nicht mehr erweitert werden dürfen, wenn sie

nicht Teil eines SCoT sind, wurden diese Anreize weiter verstärkt. Um die Einführung dieses interkommunalen Planungsinstrumentes zu fördern, wird seit 2010 jährlich zur Einreichung von Vorschlägen aufgerufen. Damit soll die Teilnahme ländlicher Regionen erhöht werden, denen nur begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen für die Erarbeitung solcher Pläne zur Verfügung stehen.

SCoT sind ein raumplanerischer Bezugsrahmen mit einem Zeithorizont von zwanzig Jahren. Die Siedlungsentwicklung wird darin nicht im Detail festgelegt. Dies ist vielmehr Aufgabe kommunaler Pläne und Planungsentscheidungen, die den Grundsätzen und grundlegenden Leitlinien der SCoT allerdings Rechnung tragen müssen. Die in einem SCoT erfassten Kommunen verpflichten sich zu einer integrierten und gemeinsamen Entwicklungsstrategie, was zur Vermittlung und Lösung raumplanerischer Probleme im betreffenden Gebiet beitragen kann. Insgesamt 448 solcher SCoT wurden bereits bewilligt oder sind in Vorbereitung. Damit sind 25 137 (bzw. knapp 70 % der) Kommunen, 50,5 Millionen Einwohner*innen (bzw. 77 % der Bevölkerung Frankreichs) und knapp 60 % des französischen Staatsgebiets erfasst (Government of France, 2015).

SCoT sind im Bereich der strategischen Stadtplanung und -entwicklung in großen Siedlungsgebieten bzw. städtischen Räumen zum Referenzdokument avanciert. Diese Pläne gehen über kommunale, interkommunale und regionale Verwaltungsgrenzen hinaus. Sie müssen u. a. statistische Ziele für den Verbrauch von Landwirtschafts-, Natur- und Waldflächen definieren und die Siedlungsentwicklung mit anderen Politikmaßnahmen verknüpfen. So können sie beispielsweise Bedingungen für eine prioritäre Förderung der Urbanisierung in bereits an den öffentlichen Verkehr angebotenen Gebieten benennen, ebenso aber die Schaffung neuer öffentlicher Verkehrsangebote in Gebieten fördern, deren Erreichbarkeit verbessert werden muss. Die Umsetzung ist jedoch nicht immer ein Erfolg. Vielen Ballungsräumen in Frankreich ist es auch nach wiederholten Anläufen nicht gelungen, ein SCoT zu erstellen (Hoggart, 2016^[6]).

Die nationalen Behörden tragen maßgeblich zur Steuerung der Siedlungsentwicklung bei

Nationale Behörden können die wohnungspolitischen Maßnahmen in einem umfassenderen Rahmen für Stadt- und Regionalentwicklung verankern, indem sie die langfristige Strategie und die Ziele abstecken (Tabelle 8.1). Eine solche nationale Strategie könnte gemeinsam mit den kommunalen Planungssystemen festlegen, welche Flächennutzungsarten in Städten koexistieren sollten und welche Versorgungsleistungen bei Neuerschließungen zu erbringen sind; Gleiches gilt für Verdichtungsgrenzen, konkrete Bedingungen für Stadterweiterungen und die Koppelung von öffentlichem Verkehr und wirtschaftlichen sowie sozialen Aktivitäten (OECD, 2013^[7]). Die nationalen Behörden können Kommunen auch dabei unterstützen, mindergenutzte Flächen zu erfassen und zu kategorisieren, und zuverlässige Informationssysteme aufzubauen, die auf dem neuesten Stand sind.

Tabelle 8.1. Steuerung der Raum- bzw. Flächennutzungsplanung

Planung auf nationaler Ebene	Keine Planung auf nationaler Ebene
Chile	Australien*
Dänemark	Belgien ³
Deutschland*	Frankreich ⁴
Estland	Italien
Finnland	Kanada*
Griechenland	Neuseeland
Irland	Schweden
Israel	Spanien*
Japan	Vereinigtes Königreich ²
Korea	Vereinigte Staaten*
Mexiko*	
Niederlande	
Norwegen	
Österreich ¹	
Polen	
Portugal	
Schweiz*	
Slowakische Republik	
Slowenien	
Tschechische Republik	
Türkei	
Ungarn	

Anmerkung: * steht für einen föderalen bzw. quasiföderalen Staat.

1. In Österreich erstellen alle Regierungs- und Verwaltungsebenen gemeinsam ein Raumentwicklungskonzept für das ganze Land.

2. Im Vereinigten Königreich verfügen sowohl England als auch Schottland über ein National Planning Policy Framework, Wales über einen Spatial Plan und Nordirland über eine Regional Development Strategy.

3. In Belgien war es Aufgabe der Zentralregierung, einen Flächennutzungsplan für das Land zu erstellen. Diese Aufgabe wurde inzwischen zwar den Regionen übertragen, der ursprünglich auf nationaler Ebene entwickelte Plan ist jedoch größtenteils immer noch in Kraft.

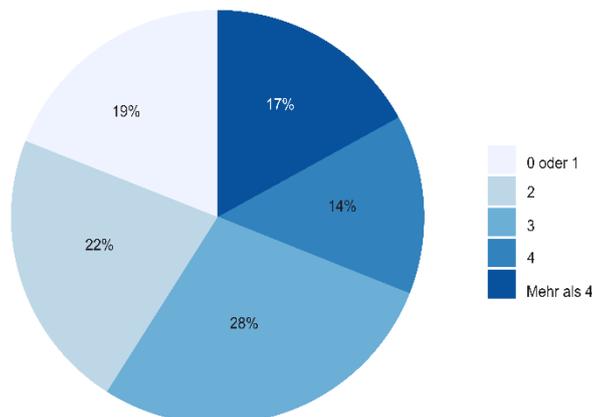
4. In Frankreich fällt die Stadtplanung in die Zuständigkeit der Kommunen, die Zentralregierung legt aber allgemeine Leitlinien, Normen und Prioritäten fest und hat damit Einfluss auf die konkrete Umsetzung.

Quelle: OECD (o. J.^[8]), "Governance of Land Use", OECD, Paris, 2016.

Die nationale Wohnungspolitik muss ressort- und bereichsübergreifend koordiniert werden

Die Gestaltung der Wohnungspolitik fällt in die gemeinsame Zuständigkeit mehrerer nationaler Ministerien, wobei einzelne Teilbereiche der Wohnungspolitik verschiedenen Behörden übertragen werden. Zwar verfügen einige OECD-Länder über ein eigenes Wohnungsministerium, im OECD-Durchschnitt sind jedoch drei Ministerien unmittelbar an der Gestaltung der Wohnungspolitik beteiligt (Abbildung 8.4). So gibt es beispielsweise in Griechenland kein federführendes Wohnungsministerium und in Australien ist die Wohnungspolitik gemeinsame Aufgabe von Zentralregierung, Bundesstaaten, Territorien und Kommunen. In Schweden wiederum sind mehrere nationale Ministerien für die Wohnungspolitik zuständig, darunter das Finanzministerium, das Justizministerium (Großteil der wohnraum- und immobilienbezogenen Gesetzgebung) und das Ministerium für Gesundheit und Soziales (Wohnbeihilfe, Wohnungslosigkeit, Wohnraum für ältere Menschen). Angesichts der großen Bandbreite wohnungspolitischer Steuerungsinstrumente ist eine stärkere Integration und ressortübergreifende Koordinierung von grundlegender Bedeutung.

Abbildung 8.4. In den meisten Ländern fällt die Wohnungspolitik in die Zuständigkeit mehrerer Ministerien



Anmerkung: Anzahl der für die Wohnungspolitik zuständigen Ministerien.

Quelle: Phillips (2020_[11]), basierend auf Daten des OECD-Fragebogens zu bezahlbarem Wohnraum und sozialem Wohnungsbau 2019 (OECD Questionnaire on Affordable and Social Housing – QuASH).

StatLink  <https://stat.link/c1nudit>

Eine flexible Bauleitplanung fördern

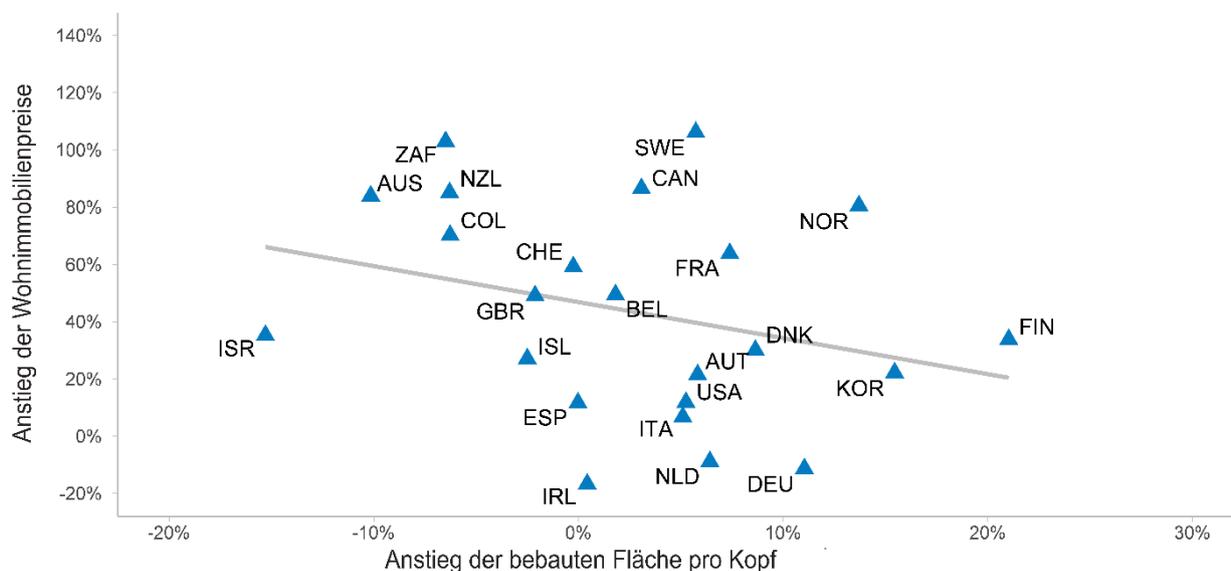
Die Bauleitplanung trägt zur Gestaltung von Städten und zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum bei

Die Bauleitplanung ist ein wichtiger Bestimmungsfaktor des Wohnungsangebots. Sie trägt maßgeblich zur Deckung des Wohnraumbedarfs bei, indem sie neues Bauland ausweist, Flächen umwidmet, die Nutzungsarten anpasst und Parameter für die Entwicklung und die Bevölkerungsdichte von Städten vorgibt. Außerdem ist sie einer der Hauptfaktoren für den Anstieg der Wohnraumkosten. Wird die Umwidmung von Freiflächen in Bauland begrenzt, reagiert das Angebot in geringerem Maße auf Nachfrageveränderungen, was Auswirkungen auf die Wohnimmobilienpreise hat (Kapitel 4). Bei Bauland kann eine Begrenzung der zulässigen Geschossfläche zu einer geringeren Reagibilität des Angebots führen. Zwischen dem Anstieg der bebauten Fläche pro Kopf und dem Anstieg der Wohnimmobilienpreise besteht ein statistisch signifikanter negativer Zusammenhang (Abbildung 8.5).

Ohne Bauleitplanung dagegen würde den versteckten Kosten von Neuerschließungen, wie z. B. Umweltkosten, nicht Rechnung getragen werden. Bauträger würden die negativen Externalitäten neuer Bauprojekte (d. h. die negativen Auswirkungen auf Anrainer*innen) nicht berücksichtigen, und es gäbe einen Mangel an öffentlichen Gütern wie Freiflächen oder Straßen. Ohne städtebauliche Planung wäre es überdies schwierig, in den einzelnen Quartieren öffentliche Versorgungsleistungen und Verkehrsangebote bereitzustellen. Auch die Umweltauswirkungen einer unkontrollierten Flächennutzung – in Form von Lärmbelastung, Umweltverschmutzung und Verlust des historischen Charakters – wären gravierend und würden die Lebensqualität in den Quartieren beeinträchtigen. Für eine optimale Wohnraumversorgung muss also ein Mittelweg zwischen diesen beiden Extremen gefunden werden. Wenn die Wohnimmobilienpreise über den Baukosten liegen, wie dies in zahlreichen Städten des OECD-Raums der Fall ist, könnte eine zu strikte Bauleitplanung dazu führen, dass weniger bezahlbarer Wohnraum zur Verfügung steht (Cheshire und Sheppard, 2005_[9]; Cheshire und Hilber, 2008_[10]). Eine flexible Bauleitplanung kann darüber hinaus

auch die effiziente Reallokation von Kapital und Arbeit in produktivere Bereiche fördern, da sie bei erhöhtem Bedarf eine Anpassung des Wohnraumbangebots erleichtert. Herkenhoff, Ohanian und Prescott (2018^[11]) beispielsweise gehen davon aus, dass eine Lockerung der Flächennutzungsbeschränkungen in Kalifornien und New York einen deutlichen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und des gesamtwirtschaftlichen Konsums in den Vereinigten Staaten nach sich ziehen würde. Politikreformen, die Hindernisse für eine Reallokation der Arbeit beseitigen, beispielsweise durch ein flexibleres Flächenangebot, sind nach dem großen durch die Covid-19-Krise bedingten Schock besonders wichtig.

Abbildung 8.5. Bei geringer Bebauungsdichte sind die Wohnimmobilienpreise höher



Anmerkung: Die Berechnung der Bebauungsstatistiken basiert auf dem multitemporalen Bebauungsrastrer mit einer Auflösung von 30 m in Florczyk et al. (2019) (GHSBUILTDSMTGLOBER2018A385730V20), <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC117104>; die den Pro-Kopf-Werten zugrunde liegende Einwohnerzahl stammt aus UN World Population Prospects; „Bebauung“ ist definiert als Vorhandensein von Gebäuden (überdachten Strukturen). Diese Definition schließt die übrigen Bestandteile städtischer Räume bzw. den menschlichen Fußabdruck in Form von asphaltierten Flächen (Straßen, Parkplätze) gewerblichem und industriellem Gelände (Häfen, Deponien, Steinbrüche, Pisten) sowie Grünflächen (Parks, Gärten) großenteils aus. Die bebauten Flächen können somit von anderen Daten zum städtischen Raum abweichen, denen andere Definitionen zugrunde liegen. Die Abbildung bezieht sich auf den Zeitraum 2000–2014.

Quelle: OECD House Price Database, BIZ (2018), *Residential Property Price* (Datenbank); UN World Population Prospects; Florczyk et al. (2019) sowie Berechnungen der OECD.

StatLink  <https://stat.link/qj6zvd>

Restriktive Bauleitplanung und räumliche Trennung der städtischen Funktionen vermeiden

Die Bauleitplanung sollte hinreichend flexibel sein, damit Quartiere angesichts von Veränderungen der Bevölkerungsstruktur und des Wohnraumbedarfs angepasst werden können. Eine räumliche Funktionstrennung (*single-use zoning*) (wegen Definitionen vgl. Anhang 8.A1), ist – von Ausnahmen wie gefährlichem Industriegelände abgesehen – zu rigide und führt zu einem Anstieg des Individualverkehrs. Ein solcher Ansatz kann beispielsweise dazu führen, dass in einem als Wohngebiet ausgewiesenen Stadtteil kein Lebensmittelgeschäft errichtet werden darf, selbst wenn es für die meisten Bewohner*innen von Vorteil wäre, den täglichen Einkauf in unmittelbarer Nähe erledigen zu können statt hierfür längere Strecken zurücklegen zu müssen.

Kasten 8.4. Japans nationale Flächennutzungsplanung

Die nationale Flächennutzungsplanung in Japan ist ein Beispiel für einen flexiblen Planungsansatz. Japan verfügt über ein System mit zwölf einheitlichen Flächennutzungszonen für städtische Räume. Diese Zonen – von Wohngebieten niedriggeschossiger Bauweise bis hin zu reinen Industriegebieten – ermöglichen sukzessiv steigende Bebauungsdichten und Belastungsgrenzwerte. Für jede Zone ist in erster Linie der höchstzulässige Belastungsgrenzwert vorgegeben. In einer gegebenen Zone können alle Bauprojekte umgesetzt werden, die mit Belastungen unter dem jeweils zulässigen Höchstwert einhergehen. So können z. B. in Gewerbegebieten alle Arten von Wohngebäuden errichtet werden, während in den Wohngebieten viele gewerbliche Tätigkeiten untersagt sind. Die einzige Ausnahme bilden Industriegebiete mit potenziell gefährlichen Anlagen, für die Einschränkungen in Bezug auf Wohn- und Gewerbeimmobilien vorgesehen sind.

Keine der im japanischen System vorgesehenen Zonen ist auf eine einzige Nutzungsart beschränkt. Selbst in Wohngebieten, die am stärksten reguliert sind, ist eine gewisse, für diese Zonen angemessene funktionale Mischung gestattet, z. B. in Form von Läden, kleinen Büros und Grundschulen. Zur Steuerung der Bebauungsdichte in den Quartieren wird in erster Linie auf Obergrenzen für die Geschossflächenzahl zurückgegriffen. Vorgaben, ob es sich bei den Gebäuden um Ein- oder Mehrfamilienhäuser handeln soll, gibt es in der Regel nicht.

Trotz der Auswirkungen eines generell schwierigen makroökonomischen Umfelds wies Japan durchgehend vergleichsweise hohe Neubauraten auf (Abbildung 8.6). Dies dürfte, zumindest bis zu einem gewissen Grad, auf die flexible Flächennutzungsplanung zurückzuführen sein, die es Städten ermöglicht, sich an den wirtschaftlichen, kulturellen und technologischen Wandel anzupassen und den Gebäudebestand entsprechend zu ändern.

Abbildung 8.6. Japan weist hohe Neubauraten auf

Gesamtzahl der im Jahresverlauf fertiggestellten Wohnungen in Prozent des Gesamtwohnungsbestands



Quelle: OECD (o. J.^[12]), OECD Affordable Housing Database, OECD Publishing, Paris. Die Daten für 2010 und 2018 beruhen auf den Antworten im OECD-Fragebogen zu bezahlbarem Wohnraum und sozialem Wohnungsbau 2019 (OECD Questionnaire on Affordable and Social Housing – QuASH). Ausnahmen bilden Korea, die Tschechische Republik, Kroatien, Slowenien, die Slowakische Republik und Ungarn, deren Daten auf dem OECD-Fragebogen zu bezahlbarem Wohnraum und sozialem Wohnungsbau von 2016 beruhen. Gleiches gilt für die Daten zur Jahrtausendwende.

StatLink  <https://stat.link/pbseo2>

Viele Defizite der städtischen Raumordnung können durch anpassbare Bestimmungen der jeweils gestatteten Nutzungsarten vermieden werden, die auf die Prävention der wichtigsten negativen Externalitäten abzielen und die Flächennutzung bzw. Bebauung nicht über das hierfür erforderliche Mindestmaß hinaus regulieren (OECD, 2017^[4]). Solche Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften ermöglichen beispielsweise eine gemischte Nutzung, sofern auf den Flächen keine störenden Nutzungen angesiedelt sind. Sie beinhalten in der Regel auch kein Verbot von Mehrfamilienhäusern, keine verbindlichen, bestimmte Gebäudeklassen ausschließenden Gestaltungskriterien oder Verbote nicht störender gewerblicher Nutzungen – Bestimmungen, die in der Regel häufig zu finden sind. Eine flexible Bauleitplanung sieht im Übrigen keine starre Begrenzung der Bebauungsdichte vor, sondern umfasst vielmehr Bestimmungen, die eine schrittweise Erhöhung der Bebauungsdichte eines Quartiers im Einklang mit den Infrastrukturkapazitäten und dem Bevölkerungswachstum gestatten. Ein Beispiel für eine flexible Planung, die in erster Line auf die Vermeidung negativer Externalitäten ausgerichtet ist, sind die nationalen Flächennutzungsbestimmungen Japans (Kasten 8.4).

Die Grenzen des städtischen Raums gegebenenfalls regelmäßig neu bewerten

Flexible Instrumente wie städtische Wachstumsgrenzen, städtische Dienstleistungsgrenzen und Grüngürtel setzen Stadterweiterungen vorläufig Grenzen (wegen Definitionen vgl. Anhang 8.A1). Mit diesen Instrumenten kann unter bestimmten Bedingungen die Baulückenerschließung verbessert und die Zersiedelung eingedämmt werden. Bei engeren Stadtgrenzen lassen sich Bauprojekte besser auf Gebiete mit rückläufiger Einwohnerzahl eingrenzen. Durch eine Ausweitung der Stadtgrenze wiederum kann in Gebieten mit erhöhter Wohnungsnachfrage mehr Wohnraum geschaffen werden. Bestimmungen, die die Stadtgrenzen verschieben, müssen aber – ebenso wie Verdichtungsmaßnahmen – ökologischen Gesichtspunkten und der Lebensqualität der Bevölkerung Rechnung tragen.

Durch eine flexiblere Bauleitplanung kann die Wohnungsbautätigkeit auf die sich verändernden sozioökonomischen und demografischen Trends abgestimmt werden

Flexible Flächennutzungs- und Bebauungspläne ermöglichen es Bauträgern und Investoren, minder genutzte Flächen bzw. Büroflächen einer neuen Nutzung zuzuführen. Dadurch kann die Bebauungsdichte erhöht, die ökologische Nachhaltigkeit verbessert und die Verkehrsinfrastruktur entlastet werden. Außerdem sorgen sie für eine effiziente Raumentwicklung. Dies gilt insbesondere für Gebiete mit geringer Bebauungsdichte in der Nähe von Stadtzentren und entlang der Korridore des öffentlichen Verkehrs. Im Fall von strikten Beschränkungen kann auf übertragbare Bebauungsrechte zurückgegriffen werden, um Grundeigentümer*innen zu entschädigen, deren Bauvorhaben Einschränkungen unterliegt, zum Beispiel im Hinblick auf die Gebäudeanzahl bzw. -größe, und die Nutzungsarten oder durch die Schaffung von Schutzgebieten. Mehr Flexibilität kann jedoch auch mit größerer Unsicherheit verbunden sein und setzt voraus, dass die kommunalen Gebietskörperschaften in der Lage sind, die Flächennutzung und Bebauung zu überwachen und einzugreifen, falls Erschließungs- bzw. Bauprojekte nicht im Einklang mit den Politikzielen stehen. Außerdem bedarf es einer kontinuierlichen Zusammenarbeit mit übergeordneten Regierungs- und Verwaltungsebenen und anderen Akteuren des Raumplanungssystems.

Laufende Steuern auf unbewegliches Vermögen fördern eine effiziente Flächennutzung, ihr Verdichtungseffekt kann sich durch Wechselwirkungen mit Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften allerdings verringern

Laufende Steuern auf unbewegliches Vermögen tragen zu einer effizienten Ressourcenallokation, einer weniger ungleichen Einkommensverteilung und stabilen Wohnimmobilienpreisen bei. Wertbasierte Grundsteuern sind relativ unelastisch – die Steuerpflichtigen reagieren in der Regel nur in geringem Maße auf Änderungen der Steuerpolitik, da es sich bei der Bemessungsgrundlage um Immobilien handelt. Damit sind sie relativ effizient und zählen zu den am wenigsten wachstumshemmenden Steuern (Bryson et al.,

2016^[13]; Cournède, Fournier und Hoeller, 2018^[14]). Bei der Besteuerung von Wohnimmobilien besteht zudem ein enger Zusammenhang zwischen entrichteten Steuern und empfangenen öffentlichen Leistungen. Dies ergibt sich aus dem Äquivalenzprinzip der Besteuerung, wobei die Steuern oft stark progressiv sind. Darüber hinaus sind sie auch ein Politikinstrument zur Stabilisierung der Immobilienpreise, da sie die Volatilität der Wohnimmobilienpreise tendenziell verringern.

Solche Steuern werden auch als effektives Instrument betrachtet, um die Zersiedelung einzudämmen und eine kompakte und umweltverträgliche Flächennutzung zu fördern (Kapitel 7). In diesem Kontext empfiehlt es sich jedoch, laufende Steuern auf unbewegliches Vermögen als zusätzliches Instrument zu nutzen. Eine Besteuerung von Freiflächen oder mindergenutzten Flächen kann in neuen Siedlungsgebieten beträchtliche positive Verdichtungseffekte nach sich ziehen. Dies ist z. B. der Fall, wenn die Gebäudehöhe auf bereits bebauten Flächen begrenzt ist. Als Raumplanungsinstrument sind Grundsteuern aber u. U. nur bedingt wirksam. Die Steuerlast kann sich nämlich auch in höheren Immobilienpreisen statt in Flächennutzungsentscheidungen niederschlagen. Reine Bodenwertsteuern bzw. eine unterschiedlich hohe Besteuerung der Grundstücke und der darauf errichteten Gebäude können unter bestimmten Bedingungen eine höhere Bebauungsdichte fördern. Ob dies tatsächlich gelingt, hängt jedoch von Wechselwirkungen mit anderen Politikmaßnahmen und von der Bebauungsdichte in der betreffenden Region ab (OECD, 2021^[15]).

Anhang 8.A1 Definitionen

Städtische Wachstumsgrenze (*urban growth boundary – UGB*): Trennlinie zwischen städtischem Raum und Umland. Im Umland, das für ländliche Nutzungen vorgesehen ist, wird die städtebauliche Entwicklung begrenzt. In dem für städtische Nutzungen bestimmten städtischen Raum wird die städtebauliche Entwicklung dagegen gefördert.

Städtische Dienstleistungsgrenze (*urban service boundary – USB*): Grenzlinie, die festlegt, wo öffentliche Versorgungsleistungen wie die Wasser- und Abwasserversorgung erbracht werden können. Angesichts dieser Vorschriften ist es Versorgungsunternehmen und kommunalen Behörden nicht gestattet, jenseits dieser Grenze Dienstleistungen zu erbringen.

Grüngürtel: System aus Grün- und Freiflächen, das städtische Räume umschließt und in der Regel als physische Grenze für Stadterweiterungen fungiert.

Räumliche Funktionstrennung (*single-use zoning*): Stadtplanungsansatz, der eine strikte räumliche Trennung der städtischen Funktionen vorsieht. Dabei dürfen beispielsweise in einer als Gewerbegebiet ausgewiesenen Zone nur Gewerbeimmobilien wie Bürogebäude errichtet werden.

Sozialwohnung: Sozialwohnungen bzw. geförderte Wohnungen sind laut OECD-Definition im Wesentlichen Mietwohnungen, deren Miete unter den ortsüblichen Vergleichsmieten liegt und die nach bestimmten Regeln vergeben werden.

Handelbare/Übertragbare Bebauungsrechte: Marktbasiertes Anreizprogramm, das in der Regel darauf beruht, dass Grundeigentümer*innen in Gebieten, die nicht verändert werden sollen, auf die Inanspruchnahme von Bebauungsrechten verzichten und diese Rechte an Interessenten verkaufen, die die Bebauungsdichte in Gebieten erhöhen wollen, die von den lokalen Behörden als Wachstumsgebiete ausgewiesen wurden.

Literaturverzeichnis

- Brys, B. et al. (2016), „Tax Design for Inclusive Economic Growth“, *OECD Taxation Working Papers*, No. 26, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en>. [13]
- Cheshire, P. und C. Hilber (2008), „Office Space Supply Restrictions in Britain: The Political Economy of Market Revenge“, *The Economic Journal*, Vol. 118/529, S. F185-F221, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0297.2008.02149.x>. [10]
- Cheshire, P. und S. Sheppard (2005), „The Introduction of Price Signals into Land Use Planning Decision-making: A Proposal“, *Urban Studies*, Vol. 42/4, S. 647–663, <http://dx.doi.org/10.1080/00420980500060210>. [9]
- Cournède, B., J. Fournier und P. Hoeller (2018), „Public finance structure and inclusive growth“, *OECD Economic Policy Papers*, No. 25, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/e99683b5-en>. [14]
- Herkenhoff, K., L. Ohanian und E. Prescott (2018), „Tarnishing the golden and empire states: Land-use restrictions and the U.S. economic slowdown“, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 93, S. 89–109, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jmoneco.2017.11.001>. [11]
- Hoggart, K. (Hrsg.) (2016), *The City's Hinterland: Dynamism and Divergence in Europe's Peri-Urban*, Routledge, London. [6]
- OECD (2021), *Making Property Tax Reform Happen in China: A Review of Property Tax Design and Reform Experiences in OECD Countries*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bd0fbae3-en>. [15]
- OECD (2020), *Social housing: A key part of past and future housing policy*, <http://oe.cd/social-housing-2020>. [2]
- OECD (2017), *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264268579-en>. [5]
- OECD (2017), *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268609-en>. [4]
- OECD (2017), *The Governance of Land Use: Policy Highlights*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/governance-of-land-use-policy-highlights.pdf>. [3]
- OECD (2013), *OECD Urban Policy Reviews: Chile 2013*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>. [7]
- OECD (o. J.), „Governance of Land Use“, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/governance-of-land-use.htm>. [8]
- OECD (o. J.), *OECD Affordable Housing Database*, OECD, Paris, <http://oe.cd/ahd>. [12]
- Phillips, L. (2020), „Decentralisation and inter-governmental relations in the housing sector“, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 32, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2d3c3241-en>. [1]

9 Die Evidenzbasis verbessern

Die Wohnraumversorgung ist ein vielschichtiger Politikbereich. Für evidenzbasierte Reformen bedarf es einer Reihe von Indikatoren zu den Ergebnissen und Instrumenten der Wohnungspolitik. Besonders relevant sind die Datenlücken in den Bereichen Wohnimmobilienpreise, Zugang zu Wohnraum und lokale Flächennutzungs- bzw. Bebauungsvorschriften. Diese Datenlücken sollten geschlossen werden, um fundiertere wohnungspolitische Entscheidungen treffen zu können.

Wichtigste Erkenntnisse und Verbesserungsmöglichkeiten

In den letzten zehn Jahren wurden internationale statistische Standards für die Erstellung von Wohnimmobilienpreisindizes geschaffen. Heute veröffentlichen alle OECD-Länder international vergleichbare Statistiken zur Entwicklung der Wohnimmobilienpreise auf nationaler Ebene. Neun OECD-Länder erstellen allerdings nach wie vor keine Statistiken zur Entwicklung der Wohnimmobilienpreise auf regionaler oder städtischer Ebene.

Belastbare, international vergleichbare Messgrößen für das Immobilienpreisniveau gibt es dagegen kaum. Solche Messgrößen würden helfen, Hindernisse für die Arbeitskräftemobilität aufzuzeigen, die finanziellen Herausforderungen der privaten Haushalte in verschiedenen Regionen zu beleuchten und wirtschaftspolitische Maßnahmen auf regionaler Ebene zu konzipieren. Es wäre sinnvoll, in einigen Ländern Pilotprojekte durchzuführen, die dann als Grundlage für die Erarbeitung internationaler statistischer Leitlinien dienen könnten. Eine statistische Fortschrittsagenda könnte hierzu folgende Maßnahmen umfassen:

- Preisindizes für Wohnimmobilien auf subnationaler Ebene im Einklang mit internationalen Standards erstellen
- Immobilienpreisindizes entwickeln, die möglichst alle Wohnungstypen sowie Neu- und Bestandsbauten erfassen
- Statistiken zu Wohnimmobilienpreisen im städtischen Raum das Konzept funktionaler städtischer Gebiete zugrunde legen
- Statistiken zum Wohnimmobilienpreisniveau auf nationaler und subnationaler Ebene erstellen

Außerdem ist es wichtig, die Wohnsituation vulnerabler Haushalte zu erfassen, insbesondere angesichts der größeren wirtschaftlichen Risiken im Kontext der Covid-19-Pandemie. Die Affordable Housing Database der OECD bietet zwar Daten zu Wohnsituation, bezahlbarem Wohnraum, Zwangsräumungen und Wohnungslosigkeit, es gibt jedoch noch erhebliche Datenlücken, die teilweise von unterschiedlichen Definitionen und Methoden herrühren. Eine statistische Fortschrittsagenda könnte also folgende Maßnahmen umfassen:

- das Monitoring von Zwangsräumungen verbessern
- Fragen in Bezug auf Zwangsräumungen in regelmäßigen nationalen und internationalen Erhebungen vorsehen
- regelmäßig Daten über Wohnungslosigkeit erheben und den geografischen Erfassungsbereich erweitern
- verschiedene Datenquellen zu Wohnungslosigkeit (z. B. Verwaltungs- und/oder Erhebungsdaten, Gesundheitsdaten und Daten zur Wohnungslosigkeit) berücksichtigen

Die Bauleitplanung ist wichtig, um attraktive, nachhaltige und produktive Städte zu schaffen. Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften können das Wohnungsangebot jedoch auch einschränken und insbesondere in den teuersten Städten zu höheren Wohnkosten führen. Zu diesen Vorschriften liegen nur wenig systematische Daten vor, was teilweise auf ihre Komplexität zurückzuführen ist, aber auch darauf, dass dafür in erster Linie die Kommunen zuständig sind. Die OECD zielt darauf ab, international vergleichbare Messgrößen für die Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften zu erstellen und will dazu bei den Kommunen Daten zu folgenden Bereichen erheben:

- Vorschriften über die Art der Flächennutzung
- Vorschriften über die Bebauungsdichte (Gebäudegrundfläche, Geschossfläche, Gebäudehöhe usw.)
- Informationen über die Genehmigungsverfahren

Mehr Daten über die Trends und das Niveau der Wohnimmobilienpreise in den einzelnen Ländern erheben

Immobilienpreisindizes messen die Entwicklung im Zeitverlauf unter Berücksichtigung von Qualitätsänderungen

Die globale Finanzkrise hat u. a. gezeigt, dass es nötig ist, Datenlücken in Bereichen aufzuzeigen, in denen bessere und umfangreichere international vergleichbare Daten helfen könnten, entstehende Ungleichgewichte früher zu erkennen. Ein Beispiel hierfür sind die Wohnimmobilienmärkte. 2009 verabschiedeten die G20-Finanzminister*innen und -Zentralbankpräsident*innen 20 Empfehlungen zur Behebung der durch die globale Finanzkrise zutage getretenen Datenlücken. Diese [G20 Data Gaps Initiative](#) führte zur Entwicklung internationaler statistischer Standards für die Erstellung von Wohnimmobilienpreisindizes (ILO et al., 2013_[1]). Derzeit veröffentlichen alle G20-Länder außer Argentinien mindestens einen amtlichen Index, der nach diesen Leitlinien erstellt und für die Entwicklung der Wohnimmobilienpreise in ihrem Land repräsentativ ist. Die OECD erhebt diese Informationen vierteljährlich und stellt sie über [OECD.Stat](#) kostenlos online zur Verfügung.

Immobilienpreisindizes messen, wie stark sich die Preise der von privaten Haushalten erworbenen Wohnimmobilien im Zeitverlauf ändern. Diese Indizes werden um etwaige Qualitätsunterschiede der verkauften Wohnungen zwischen dem Beobachtungs- und dem Bezugszeitraum bereinigt. Mit anderen Worten: Sie sollen reine Preisveränderungen messen. Sie erfassen, wenn möglich, sowohl die Neu- als auch die Bestandsbauten, unabhängig von deren Endnutzung (Eigennutzung oder Vermietung). In den Preisen ist auch der Preis des Grundstücks, auf dem sich die Wohngebäude befinden, inbegriffen.

Auf nationaler Ebene wird ein großer Erfassungsgrad erreicht

Für jedes der 37 OECD-Mitgliedsländer steht mindestens ein nach internationalen statistischen Standards erstellter landesweiter Wohnimmobilienpreisindex zur Verfügung (Tabelle 9.1). Doch nur 32 OECD-Länder erstellen Gesamtindizes auf nationaler Ebene, die sowohl für Ein- und Mehrfamilienhäuser als auch für Neu- und Bestandsbauten repräsentativ sind. In fünf Ländern – Griechenland, Kanada, Korea, der Schweiz und den Vereinigten Staaten – bleiben einzelne Kategorien im nationalen Gesamtindex unberücksichtigt. In den Vereinigten Staaten bezieht sich der repräsentativste Index auf nationaler Ebene nur auf Einfamilienhäuser und Bestandsbauten, sodass es u. U. schwierig ist, die Entwicklung der Wohnimmobilienpreise in städtischen Gebieten zu erfassen, in denen Mehrfamilienhäuser vorherrschend sind.

Tabelle 9.1. Verfügbarkeit von Wohnimmobilienpreisindizes in den 37 OECD-Mitgliedsländern

	Neu- oder Bestandsbauten	Neu- und Bestandsbauten	Neubauten	Bestandsbauten
Nationale Ebene				
Ein- oder Mehrfamilienhäuser	37			
Ein- und Mehrfamilienhäuser		32	25	26
Einfamilienhäuser		9	5	9
Mehrfamilienhäuser		9	4	9
Subnationale Ebene (Regionen und/oder Städte)				
Ein- oder Mehrfamilienhäuser	28			
Ein- und Mehrfamilienhäuser		16	8	12
Einfamilienhäuser		10	4	6
Mehrfamilienhäuser		10	3	7

Anmerkung: In den Zellen der obigen Tabelle ist die Anzahl der OECD-Länder angegeben, für die die entsprechenden Immobilienpreisindizes verfügbar sind. In dieser Tabelle werden nur subnationale Immobilienpreisindizes für zusammenhängende geografische Gebiete erfasst. Indizes für Städte in verschiedenen Landesteilen beispielsweise, die die Entwicklung der Wohnimmobilienpreise in städtischen Gebieten abbilden sollen, werden nicht berücksichtigt.

Quelle: OECD Database on [National and Regional House Price Indices](#).

Der Erfassungsbereich wurde ausgeweitet, ist auf regionaler Ebene jedoch nach wie vor begrenzt

Darüber hinaus erstellen 28 OECD-Länder mindestens einen Wohnimmobilienpreisindex auf subnationaler Ebene, und 16 dieser Länder verfügen über subnationale Gesamtindizes, die sowohl Ein- und Mehrfamilienhäuser als auch Neu- und Bestandsbauten erfassen (Tabelle 9.1). In einigen Fällen sind die Zeitreihen jedoch sehr kurz. Regionale Indizes für Israel sind beispielsweise erst ab 2018 verfügbar. Neun Länder veröffentlichen keine Immobilienpreisindizes für einzelne Regionen oder Städte – Belgien, Deutschland¹, Estland, Litauen, Luxemburg, Neuseeland, Portugal, die Slowakische Republik und die Tschechische Republik. Darunter gibt es einige große Länder, für die die in anderen OECD-Ländern beobachteten Daten auf eine heterogene Entwicklung bei den Wohnimmobilienpreisen schließen lassen (OECD, 2020^[2]).

Die internationale Vergleichbarkeit regionaler Immobilienpreisstatistiken kann erheblich verbessert werden. Die verfügbaren Statistiken stützen sich auf die Definitionen von Verwaltungsregionen in den einzelnen Ländern und ermöglichen in der Regel eine direkte Zuordnung nach international vereinbarten regionalen Klassifikationen wie der [NUTS-Klassifikation von Eurostat](#) und der [Territorial-Level-Klassifikation der OECD](#) bzw. eine Bezugnahme auf andere verfügbare regionale Statistiken. Die Abgrenzung von Städten zur Erstellung spezifischer Wohnimmobilienpreisindizes ist jedoch schwieriger, und die diesbezüglichen Verfahren der Länder sind nicht standardisiert. Eine Erfassung der Immobilienpreisentwicklung innerhalb funktionaler städtischer Gebiete (*functional urban areas – FUA*), idealerweise mit einer Unterscheidung zwischen Stadt (d. h. Zentrum) und Pendlerzone, würde eine länderübergreifende Vergleichbarkeit gewährleisten und wäre für wirtschaftliche Analysen am sinnvollsten. Dijkstra et al. (2019^[3]) definieren FUA und führen die gemeinsame Methodik der Europäischen Union und der OECD zur Abgrenzung dieser Gebiete ein. Die [UN Statistical Commission 2020](#) hat die FUA-Klassifizierung vor Kurzem als Abgrenzungsmethode für internationale Vergleiche angenommen. Auch wenn entsprechende Hilfsvariablen verfügbar sind, stützt sich bisher allerdings keine offizielle Statistikbehörde explizit auf das FUA-Konzept, um den Immobilienpreisindizes zugrunde gelegten geografischen Raum abzustecken. Dies sollte jedoch gefördert werden.

Weiterer Arbeiten bedarf es insbesondere im Hinblick auf das Wohnimmobilienpreisniveau

Die Preisindizes für Wohnimmobilien sind darauf ausgerichtet, die Entwicklung der Wohnimmobilienpreise im Zeitverlauf in einem bestimmten geografischen Gebiet zu messen, ein Vergleich der Preisniveaus in verschiedenen geografischen Gebieten ist damit jedoch nicht möglich. Auf ähnliche Weise kann mit Verbraucherpreisindizes (VPI) die Inflation (d. h. die Entwicklung der Verbraucherpreise im Zeitverlauf) gemessen werden. Ein Vergleich der Preisniveaus in verschiedenen Regionen ist dagegen nur mit Kaufkraftparitäten (KKP) möglich.

Statistiken, die ähnlich wie KKP, einen Vergleich des Wohnimmobilienpreisniveaus in verschiedenen Regionen ermöglichen, sind in Statistikämtern in der Regel nicht verfügbar.² Solche Daten sind jedoch von entscheidender Bedeutung, um Mobilitätshindernisse und finanzielle Herausforderungen der privaten Haushalte in verschiedenen Regionen aufzuzeigen und die regionale Wirtschaftspolitik zu gestalten. Der *OECD Regional Outlook 2019* (OECD, 2019^[4]) zeigt, dass das Ausmaß der Unzufriedenheit in der Bevölkerung eng mit dem Ausmaß regionaler Ungleichheiten zusammenhängt und dass Gegenmaßnahmen den lokalen Gegebenheiten Rechnung tragen müssen. Die regionalen Immobilienpreisunterschiede tragen zu regionalen Ungleichheiten bei und diesbezügliche Statistiken könnten in die Gestaltung der regionalen Wirtschaftspolitik einfließen.

Statistiken zum Preisniveau der Wohnimmobilien sollten idealerweise Informationen zum Wohnungstyp im Wohnungsbestand der einzelnen geografischen Gebiete beinhalten (z. B., dass Einzelhäuser mit Garten

in ländlichen Gebieten häufiger vorkommen als in städtischen Gebieten). Dabei könnten die Wohnimmobilienpreise anhand beobachteter Transaktionen oder Bewertungen erhoben werden. Die Gewichtung bei der Erstellung von Wohnimmobilienpreisindizes würde jedoch von den Merkmalen des Wohnimmobilienbestands in der jeweiligen Region abhängen. Die zugrunde gelegten Daten über den Wohnungsbestand würden auf dem Zensus oder anderen Verwaltungsregistern beruhen. Solche bestandsbasierten Gewichtungen können zwar auch für die Erstellung von Immobilienpreisindizes verwendet werden, kommen jedoch seltener zum Einsatz als transaktionsbasierte Gewichtungen.

Eine Weiterentwicklung der amtlichen Statistiken zum Preisniveau der Wohnimmobilien erfordert u. a. folgende Maßnahmen:

- Statistiken über die Merkmale des Wohnungsbestands (Qualität, Größe, Alter) erstellen und regelmäßig aktualisieren
- ein Niveau festlegen, bei dem die Gewichtung greift, um der Heterogenität der Wohnimmobilienpreise Rechnung zu tragen; Gewichtungen sind nur dann sinnvoll, wenn die Merkmale und Preise der Häuser in einer bestimmten Region hinreichend heterogen sind. Bei homogenen Preisen und Merkmalen gibt es keinen Unterschied zwischen transaktionsgewichteten, bestandsgewichteten und ungewichteten Immobilienpreisstatistiken.
- mögliche Diskrepanzen zwischen der Entwicklung der Wohnimmobilienpreise und der Indizes analysieren; sie können mit dem Niveau zusammenhängen, bei dem die Gewichtung greift, mit den Gewichtungssystemen (transaktions- oder bestandsbasiert) oder mit den Bewertungsmethoden (z. B. Stratifikation gegenüber hedonischen Methoden).
- die Granularität der mit der beobachteten Zahl von Transaktionen erfassten Immobilienpreisniveaus berücksichtigen
- u. U. Angebotspreise auf den Websites von Immobilienagenturen in die Immobilienpreisstatistiken einfließen lassen
- die Maßnahmen in einigen Pilotländern erproben, um sie zu optimieren. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse könnten für die anschließende Entwicklung internationaler statistischer Leitlinien genutzt werden.

Agenda zur Verbesserung der Immobilienpreisstatistik

Der oben beschriebene Status quo legt folgende Agenda zur Verbesserung der Immobilienpreisstatistik nahe:

- Häuserpreisindizes auf subnationaler Ebene im Einklang mit internationalen statistischen Standards erstellen, insbesondere für Regionen, in denen die Entwicklung der Wohnimmobilienpreise am stärksten vom nationalen Durchschnitt abweichen dürfte; möglichst lange Zeitreihen bereitstellen, um die wirtschaftliche Analyse zu erleichtern
- den Erfassungsbereich der Häuserpreisindizes so weit wie möglich ausdehnen, sodass sowohl Ein- und Mehrfamilienhäuser als auch Neu- und Bestandsbauten berücksichtigt werden; für verschiedene Kategorien können separate Indizes erstellt werden, einige Indizes sollten jedoch alle Kategorien umfassen.
- Statistiken zu Wohnimmobilienpreisen im städtischen Raum das Konzept funktionaler städtischer Gebiete zugrunde legen und dabei, wenn möglich, zwischen Stadt und Pendlerzone unterscheiden
- Statistiken zum Wohnimmobilienpreisniveau auf nationaler und subnationaler Ebene erstellen; diese Informationen wären von entscheidender Bedeutung, um Mobilitätshindernisse und finanzielle Herausforderungen der privaten Haushalte in verschiedenen Regionen aufzuzeigen und die regionale Wirtschaftspolitik zu gestalten.

Die wohnungsbezogenen Risiken der Haushalte besser erfassen

Belastbarere Daten über Zwangsräumungen bereitstellen

Über Zwangsräumungen – definiert als gerichtlich erzwungene Entfernung von Menschen aus ihrer Wohnung – liegen in den OECD-Ländern nur bruchstückhafte Daten vor (OECD, o. J.^[5]). Dieser Abschnitt bezieht sich ausschließlich auf Zwangsräumungen von Mietwohnungen, wenngleich, wie nachstehend erörtert, auch Eigenheimbesitzer*innen davon betroffen sein können. Das formelle Räumungsverfahren ist komplex und kann von Land zu Land und sogar innerhalb der einzelnen Länder variieren. Es gliedert sich im Allgemeinen in drei Phasen: Phase 1) der*die Vermieter*in leitet das formelle Räumungsverfahren ein, indem er*sie eine Räumungsklage einreicht (was dazu führen kann, dass beide Parteien vor Gericht geladen werden); Phase 2) die gerichtliche Instanz erlässt ein Räumungsurteil und erteilt einen Räumungstitel oder lehnt die Räumungsklage ab; und Phase 3) der Mieterhaushalt wird durch die Vollstreckung des Gerichtsurteils außer Besitz gesetzt (notfalls mit Unterstützung der Polizei).

Nicht alle Haushalte, die eine Kündigung oder einen Vollstreckungsbescheid erhalten, werden auch außer Besitz gesetzt. Es kann beispielsweise sein, dass die betroffenen Haushalte die Mietrückstände bezahlen, um eine Zwangsäumung zu vermeiden. Andererseits ist es auch möglich, dass Mieter*innen die Wohnung vorzeitig verlassen, weil sie nicht wissen, dass Räumungsurteile bzw. Räumungstitel nicht unbedingt zu formellen Zwangsäumungen führen müssen. In Finnland finden die Gerichtsvollzieher*innen beispielsweise bei rd. 39 % aller vorgesehenen Zwangsäumungen eine bereits geräumte Wohnung vor (Valtakunnantouvirasto, 2020^[6]). Hinzu kommt, dass in der Regel nur Daten über formelle bzw. gerichtliche Zwangsäumungen vorliegen; Daten über „informelle“ Räumungen (ohne Gerichtsverfahren) gibt es dagegen wesentlich seltener (Kenna et al., 2016^[7]).

Die Erhebung, die Analyse und länderübergreifende Vergleiche dieser Daten werden durch eine Reihe von Herausforderungen erschwert:

- Die statistische Erfassung von Zwangsäumungen variiert erheblich in den einzelnen Ländern. Die von den Ländern bereitgestellten Daten können sich auf die drei verschiedenen Phasen von Zwangsäumungsverfahren beziehen. Insgesamt liegen mehr Daten zu eingeleiteten Zwangsäumungsverfahren (Phase 1) vor als zu Räumungsurteilen (Phase 2) oder zu tatsächlich durchgeführten Zwangsäumungen (Phase 3). Hinzu kommt, dass die einzelnen Phasen nicht dieselbe Tragweite haben: Nicht alle eingeleiteten Verfahren führen zu einem Räumungstitel und nicht alle Räumungstitel ziehen tatsächlich eine Zwangsäumung nach sich. Dadurch wird ein internationaler Vergleich zusätzlich erschwert.
- Solche Daten sind schwer zu beschaffen. Die Daten zu Zwangsäumungen sind nicht immer öffentlich zugänglich, da sie sensibel sind und Bedenken hinsichtlich der Nutzung bestehen (beispielsweise, wenn sie bei der Vermietung verwendet werden können, um das Risikoprofil von Interessent*innen zu prüfen). Die Datenquellen variieren innerhalb der Länder und zwischen den Ländern (z. B. Gerichtsakten und Statistiken von Gerichtsvollzieher*innen, Zahlen von [öffentlichen] Wohnungsgesellschaften, Erhebungen von Universitäten oder Verbänden sowie Berichte). Dadurch werden Datenerhebung und -vergleiche erschwert. In manchen Fällen sind die Daten außerdem nur auf lokaler oder regionaler Ebene verfügbar (wie beispielsweise in den Vereinigten Staaten) und liegen nicht immer in elektronischer Form vor. Auch die Gerichtsakten der einzelnen Länder sind unterschiedlich detailliert und nicht immer ohne Weiteres vergleichbar (Eviction Lab, 2018^[8]).
- Die Daten sind häufig unvollständig. In einigen Fällen decken die Daten nur einen Teilbereich des Wohnimmobilienmarkts ab. Das gilt beispielsweise für die Niederlande und Neuseeland, wo nur die Zwangsäumungen von Sozialwohnungen erfasst werden, oder für Deutschland, wo auch Daten zum privaten Mietwohnungsmarkt vorliegen. In Frankreich werden durchgeführte Zwangsäumungen nur gemeldet, wenn die Polizei einschreitet, sodass die tatsächliche Zahl wahrscheinlich

wesentlich höher ist. In Portugal liegen nur Daten der für Schnellverfahren zuständigen Behörde (Balcão Nacional do Arrendamento) vor, die Schätzungen zufolge ein Drittel aller Zwangsräumungsverfahren abdecken, von denen die meisten vor Zivilgerichten verhandelt werden.

- In einigen Fällen wie Österreich ist es nicht möglich, Zwangsräumungen von Mietwohnungen und Zwangsvollstreckungen von selbstgenutztem Wohneigentum zu unterscheiden (siehe unten), was Ländervergleiche erschwert. Darüber hinaus werden nur sehr wenige Informationen über die Merkmale der von Zwangsräumungen betroffenen Haushalte bereitgestellt. Dadurch ist es schwierig, die möglichen Ursachen von Zwangsräumungen zu analysieren und festzustellen, ob sie in einigen Gruppen häufiger auftreten als in anderen.

Die [Affordable Housing Database](#) der OECD stellt Vergleichsdaten zu Zwangsräumungen von Mietwohnungen für zahlreiche OECD-Länder bereit ([Indikator HC3.3](#) in OECD (o. J.^[51])). Wohnungseigentümer*innen können ebenfalls von Zwangsräumungen betroffen sein, wenn sie ihren Hypothekenzahlungen nicht nachkommen. Die Zwangsvollstreckungen werden in der Regel von den Banken eingeleitet, die das Darlehen vergeben haben. Bei den Daten über Zwangsvollstreckungsverfahren bestehen ähnliche Mängel wie bei den Daten zu Zwangsräumungen von Mietwohnungen.

Wohnungslosigkeit lässt sich nur schwer messen und länderübergreifend vergleichen

Daten zur Wohnungslosigkeit zu erheben und länderübergreifend zu vergleichen, ist ein schwieriges Unterfangen. Die erste große Herausforderung besteht darin, dass es keine international vereinbarte Definition von Wohnungslosigkeit gibt und dass die Länder die davon betroffene Bevölkerung nicht auf dieselbe Weise definieren bzw. erfassen. In 13 OECD-Ländern beschränkt sich die Definition von Wohnungslosigkeit beispielsweise auf Menschen, die auf der Straße bzw. im öffentlichen Raum leben („Platte machen“) und/oder Personen, die in Wohnungsloseneinrichtungen oder sonstigen Notunterkünften untergebracht sind. Zehn OECD-Länder stützen sich dagegen auf eine breitere Definition, die auch Personen einschließt, die in Billigpensionen leben oder bei Freunden, Bekannten oder Verwandten unterkommen (OECD, 2020^[9]). Auf europäischer Ebene wurde zur Standardisierung eine gemeinsame Typologie entwickelt – ETHOS Light (Tabelle 9.2).

Tabelle 9.2. ETHOS Light – eine harmonisierte Typologie für Wohnungslosigkeit

Operative Kategorie	Wohnsituation
1 Obdachlose Menschen	Im öffentlichen Raum/ohne Unterkunft
2 Menschen in Notunterkünften	Notschlafstellen
3 Menschen, die in Wohnungsloseneinrichtungen wohnen	Asyle und Herbergen Übergangswohnungen Übergangswohnheime, Frauenhäuser oder Flüchtlingsunterkünfte
4 Menschen, die sich in Anstalten aufhalten	Gesundheitseinrichtungen Strafvollzugsanstalten
5 Menschen, die in Wohnprovisorien hausen	Wohnwagen Behausungen, die nicht zum Wohnen vorgesehen sind Vorübergehende Behausungen
6 Menschen, die vorübergehend bei Verwandten, Bekannten oder Freunden unterkommen	Wohnen in regulärem Wohnraum, aber ohne einen Hauptwohnsitz zu begründen

Anmerkung: ETHOS Light ist eine gestraffte Version der European Typology of Homelessness and Housing Exclusion – ETHOS.
Quelle: Nach FEANTSA (2007^[10]).

Neben der Definition unterscheidet sich die Datenerhebung der Länder auch in Bezug auf Methode, Umfang und Häufigkeit. Wohnungslosigkeit ist schwer zu erfassen, da sie für öffentliche Behörden und Unterstützungseinrichtungen nicht immer sichtbar und daher in amtlichen Statistiken schwer abzubilden ist. Die

statistischen Erfassungsmethoden sind von Land zu Land unterschiedlich. Am häufigsten sind zeitpunktbezogene Schätzungen (wie die jährliche Straßenzählung *Nuit de la solidarité* der Stadt Paris, die an einem bestimmten Tag jedes Jahres durchgeführt wird), Verwaltungsdaten (wie Register einschlägiger Unterkünfte und lokaler Behörden) oder eine Kombination aus beidem. Jede der Methoden liefert lediglich ein partielles Bild der Wohnungslosigkeit. Die „verdeckten Wohnungslosen“, die in den amtlichen Statistiken unberücksichtigt bleiben, weil sie keine formelle Unterstützung beantragen, vorübergehend bei Angehörigen oder Freunden unterkommen oder in ihrem Auto leben, werden nicht hinreichend erfasst. Diese verdeckte Wohnungslosigkeit dürfte bei Frauen, Jugendlichen und gefährdeten Bevölkerungsgruppen, die bei Erhebungen zur Wohnungslosigkeit nicht berücksichtigt werden, häufiger auftreten (OECD, 2020^[9]).

Lückenhafte, seltene und inkonsistente Datenerhebungen führen zu zusätzlichen methodischen Herausforderungen. Die Daten einiger Länder beziehen sich beispielsweise nur auf die größten Gemeinden oder die größte Region bzw. Stadt. Außerdem werden die Daten auf monatlicher, vierteljährlicher, halbjährlicher oder jährlicher Basis erhoben und einige Länder führen keine regelmäßigen Erhebungen durch (OECD, o. J.^[5]).

Die OECD erhebt in den OECD-, wichtigen Partner- und EU-Ländern anhand des Fragebogens zu bezahlbarem Wohnraum und sozialem Wohnungsbau (Questionnaire on Affordable and Social Housing – QuASH) regelmäßig Daten zur Wohnungslosigkeit, wobei jeweils die nationale statistische Definition von Wohnungslosigkeit zugrunde gelegt wird. Die nationalen Statistiken werden zusammen mit den Definitionen und Kategorisierungen der einzelnen Länder in der [Affordable Housing Database](#) der OECD ([Indikator HC3.1](#)) erfasst.

Die Wohnungslosenquote war bereits vor der Coronapandemie in etwa einem Drittel der OECD-Länder gestiegen und durch die Pandemie sind möglicherweise viele Haushalte einem größeren Risiko ausgesetzt. Daher sollte es ein prioritäres Anliegen sein, die Datenerhebung zur Wohnungslosigkeit zu verbessern (OECD, 2020^[9]). Je nach Land könnte dies bedeuten, regelmäßiger Daten zu erheben, unterschiedliche Datenquellen zu berücksichtigen oder die Erhebungsmethoden auszuweiten. Innovative Ansätze zur Verknüpfung von Verwaltungs- und Erhebungsdaten können einen umfassenderen Überblick über die Herausforderungen und Bedürfnisse verschiedener Kategorien Wohnungsloser vermitteln. In Schottland (Vereinigtes Königreich) beispielsweise haben Forscher*innen durch die Verknüpfung von Daten zur Wohnungslosigkeit und Gesundheitsdaten festgestellt, dass Mitte 2015 mindestens 8 % der schottischen Bevölkerung bereits von Wohnungslosigkeit betroffen waren – ein deutlich größerer Anteil als erwartet (Waugh et al., 2018^[11]). Eine umfassendere Anwendung der ETHOS-Light-Typologie könnte darüber hinaus auch länderübergreifende Vergleiche von Schätzungen und Trends in Bezug auf die Wohnungslosigkeit erleichtern.

Um die Evidenzbasis zu Zwangsräumungen und Wohnungslosigkeit zu verbessern, bedarf es einer Weiterentwicklung der Messmethoden

Folgende Maßnahmen würden helfen, wohnungsbezogene Risiken besser zu erfassen und zu überwachen:

- das Monitoring von Zwangsräumungen verbessern, wenn möglich durch Einführung eines nationalen Monitoringsystems; die Daten sollten Informationen zu den verschiedenen Phasen der Räumungsverfahren sowie zu Haushalts- und Wohnungsmerkmalen umfassen
- Fragen in Bezug auf Zwangsräumungen in regelmäßigen nationalen und supranationalen Erhebungen vorsehen
- regelmäßig Daten zur Wohnungslosigkeit erheben und den geografischen Erfassungsbereich so weit wie möglich ausdehnen, um Trends in Städten, Regionen und ländlichen Gebieten aufzuzeigen; wenn möglich, Statistiken zur Wohnungslosigkeit die ETHOS-Light-Kategorisierung zugrunde legen, um Ländervergleiche zu erleichtern

- das methodische Instrumentarium erweitern und verschiedene Datenquellen einbeziehen (z. B. Verwaltungs- und/oder Erhebungsdaten, Gesundheitsdaten sowie Daten zur Wohnungslosigkeit), um die Bedürfnisse und Herausforderungen Wohnungsloser besser zu verstehen

Kommunale Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften erfassen

Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften dienen einem breiten Spektrum von Politikzielen. Sie sollen die Bevölkerung vor Gefahren und Belastungen schützen, eine angemessene Infrastruktur und öffentliche Verkehrsangebote gewährleisten, attraktive Quartiere schaffen, Segregation entgegenwirken, die Umwelt schützen und das bauliche Erbe erhalten. Restriktive Vorschriften können allerdings auch die Reagibilität des Wohnimmobilienangebots beeinträchtigen und dadurch zu einem Preisanstieg führen (Kapitel 4).

Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften sind komplexe Dokumente, die sich nur selten für eine statistische Auswertung eignen. Außerdem werden dazu keine amtlichen Statistiken erhoben. In der Forschung wurde daher versucht, die Datenlücken durch Erhebungen auf kommunaler Ebene (Gyourko, Saiz und Sumers, 2008^[12]) bzw. mit Hilfsindikatoren (Ganong und Shoag, 2017^[13]) zu schließen. Diese alternativen Ansätze weisen jedoch erhebliche Schwächen auf: Die auf Erhebungen basierenden Messgrößen beziehen sich zumeist auf ein begrenztes Gebiet, und die auf Hilfsindikatoren beruhenden Messgrößen sind noch nicht erprobt und geben keinen Aufschluss darüber, inwieweit die Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften Wohnungsbauvorhaben einschränken.³ Darüber hinaus sind die verfügbaren Daten im Allgemeinen nicht länderübergreifend vergleichbar.

Aufgrund des Mangels an international vergleichbaren Daten zu Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften ist nach wie vor zu wenig über deren Auswirkungen auf den Wohnungsbau bekannt. Daher ist es schwierig, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie Planungssysteme reformiert werden können, um den Wohnungsbau zu fördern, ohne andere wichtige Ziele des Planungssystems, z. B. die Eindämmung der Zersiedelung, zu beeinträchtigen. Um die Evidenzbasis zu verbessern, hat die OECD begonnen, international vergleichbare Daten zu Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften bei den Kommunalverwaltungen zu erheben.

Die Erfassung der Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften bringt beträchtliche Herausforderungen mit sich

Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften sind komplexe Regelwerke. Sie umfassen im Allgemeinen qualitative und quantitative Vorschriften sowie auf Planzeichnungen basierende Bestimmungen, deren Tragweite von Land zu Land unterschiedlich ist. Zudem verfügen die lokalen Behörden häufig über einen beträchtlichen Ermessensspielraum. Die Quantifizierung wird durch die Komplexität der Dokumente und den Ermessensspielraum der lokalen Behörden erheblich erschwert.

- *Die Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften eines Landes können erheblich variieren.* Im OECD-Raum liegt die Bauleitplanung in erster Linie in der Verantwortung subnationaler Behörden, insbesondere der Kommunen. In vielen Ländern gibt es zwar nationale Leitlinien für die Anwendung von Vorschriften, die Kommunalverwaltungen haben jedoch einen großen Ermessensspielraum, ob und wie sie die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen. Eine genaue Messgröße für Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften muss folglich deren regionale Vielfalt widerspiegeln.
- *Die Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften sind oft schwer zu kategorisieren.* Regelungen, die den Wohnungsbau auf Freiflächen wie Agrarflächen und Wäldern verhindern, sind häufig nuanciert und schwer zu quantifizieren: Sie können beispielsweise eine Baulückenerschließung in der Nähe bestehender Gebäude gestatten, aber eine disperse Siedlungsstruktur (*leapfrogging*)

verbieten. Außerdem setzen viele Länder auf Mischnutzung, bei der Wohnungsbauprojekte Einschränkungen unterliegen, was die Erfassung der Vorschriften erschwert: Bei Mischnutzung ist es beispielsweise möglich, Obergrenzen/Untergrenzen für den Wohnflächenanteil einzuführen oder Wohnbauprojekte nur an bestimmten Orten zu gestatten (z. B. auf der von großen Straßen abgewandten Seite).

- *Um Vorschriften zur Bebauungsdichte zu quantifizieren, sind zusätzliche Daten erforderlich, die aber oft schwer zugänglich sind.* Die Vorschriften zur Steuerung der Bebauungsdichte, wie Höhenbegrenzungen, Geschossflächenzahl oder Mindestgrundstücksgröße, sind eng mit der Dichte des Gebäudebestands verknüpft. Wenn die zulässigen Grenzwerte im Gebäudebestand erreicht sind, ist keine Nachverdichtung mehr möglich. Ist noch Spielraum vorhanden, können durch Nachverdichtung zusätzliche Wohneinheiten geschaffen werden. Die zur Erfassung des Gebäudebestands erforderlichen Katasterdaten sind jedoch schwer zugänglich und oft nicht vollständig digitalisiert. Dadurch ist es in vielen Städten nicht möglich, die zulässige Bebauungsdichte mit dem tatsächlichen Gebäudebestand zu vergleichen. Darüber hinaus enthalten die Vorschriften zur Bebauungsdichte in vielen Ländern kontextspezifische Elemente, wie z. B. Bestimmungen, die visuelle Dominanz oder Schattenwurf auf benachbarte Immobilien verhindern. Ob ein neues Bauprojekt die jeweiligen Kriterien erfüllt, wird in Einzelfalldispositionen der Planungsbehörden entschieden.
- *Die Bauleitplanung sieht u. U. eine Vielzahl an Baugenehmigungsaufgaben vor, die bei der Quantifizierung der Vorschriften berücksichtigt werden müssen.* Typische Beispiele hierfür sind Auflagen zum Gebäudetyp – beispielsweise Einfamilienhäuser, Reihenhäuser oder Blockrandbebauung. Auch architektonische Auflagen sind weitverbreitet und umfassen häufig Spezifikationen für Fassaden und Bedachung. In historischen Stadtteilen wird der Abriss oder Umbau von Bestandsgebäuden durch den Denkmalschutz eingeschränkt. Desgleichen können Bauvorschriften zur Erhöhung der Gebäudesicherheit die Wohnfläche von Gebäuden reduzieren und zu höheren Baukosten führen. In einigen Ländern gelten sogar noch strengere Auflagen. Einige Kommunen schreiben beispielsweise Mindest- und/oder Höchstgrößen für einzelne Wohneinheiten vor oder legen fest, dass Wohnraum bestimmten Bevölkerungsgruppen wie älteren Menschen oder Menschen mit Behinderungen vorbehalten bleibt.
- *Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften enthalten häufig Bestimmungen, die auf Einzelfallbasis angewandt werden.* In vielen Ländern gibt es beispielsweise Vorschriften zur sozialen Wohnraumversorgung. Da diese Bestimmungen aber relativ selten umgesetzt werden und nicht sehr spezifisch sind, ist es schwierig, repräsentative Daten dazu zu erheben.
- *Wie häufig Flächennutzungs- bzw. Bebauungspläne angepasst werden, sollte ebenfalls berücksichtigt werden.* Eine häufigere Anpassung deutet in der Regel auf weniger restriktive Vorschriften hin. Ein Plan, der strenge Auflagen vorsieht, aber auf Initiative von Bauträgern häufig überarbeitet oder ersetzt wird, um zusätzliche Bauprojekte zu ermöglichen, ist in der Praxis wesentlich weniger restriktiv als ein damit vergleichbarer Plan, der lange Zeit unverändert in Kraft bleibt. Eine genaue Messgröße für Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften muss deshalb auch berücksichtigen, wie die Pläne überarbeitet werden. Insbesondere in Ländern, in denen dies häufig geschieht, gibt das Revisionsverfahren u. U. eher Aufschluss darüber, wie restriktiv die Vorschriften sind, als deren Inhalt zu einem bestimmten Zeitpunkt.

International vergleichbare Daten zur kommunalen Bauleitplanung erheben

Die OECD plant eine Datenerhebung bei lokalen Gebietskörperschaften, um die erste international vergleichbare Messgröße für Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften bereitzustellen. Der erste Schritt dieser Initiative wird derzeit in der Tschechischen Republik umgesetzt, wo die OECD in Zusammenarbeit mit dem tschechischen Ministerium für regionale Entwicklung fast 2 000 Kommunen befragte. Berücksichtigt werden alle Gemeinden in funktionalen städtischen Gebieten mit mehr als 50 000 Einwohner*innen

sowie eine Reihe weiterer Kommunen, die das Ministerium für regionale Entwicklung als besonders wichtig für den tschechischen Wohnungsmarkt einstuft.

Die Erhebung erfasst Informationen über die lokalen Flächennutzungs- und Bebauungsbestimmungen sowie andere relevante Aspekte der lokalen Wohnungspolitik. Im Fokus stehen dabei insbesondere die Vorgaben der lokalen Rahmen- bzw. Masterpläne (z. B. Bebauungsdichte und Flächennutzung); der Inhalt detaillierterer Pläne (z. B. bauliche Anforderungen) wird in geringerem Maße berücksichtigt. Drei wesentliche Aspekte werden erfasst:

- Flächennutzungsstruktur
- Bebauungsdichte
- Genehmigungsverfahren

Um diese Daten zu kontextualisieren, werden zusätzliche Informationen über den Wohnungsbestand, die Wohnimmobilienpreise, den kommunalen Wohnungsbestand und den Wohnungsbau erhoben. Ziel der Erhebung ist es, international vergleichbare Daten zu sammeln, dabei aber trotzdem alle wichtigen Aspekte der lokalen Maßnahmen zu berücksichtigen. Der Fragebogen umfasst daher Abschnitte, die für alle Länder entwickelt wurden, und Abschnitte, die speziell auf den tschechischen Kontext zugeschnitten sind.

Die Datenerhebung unterliegt zwei wesentlichen Einschränkungen. Zum einen beschränkt sich der Fragebogen auf die wichtigsten Vorschriften, um den Verwaltungsaufwand der befragten Kommunen zu begrenzen. Zum anderen sehen sich die an der Erhebung teilnehmenden Kommunen mit vielen der oben erörterten konzeptionellen Herausforderungen konfrontiert. So ist es beispielsweise unwahrscheinlich, dass die Kommunalverwaltungen genau beurteilen können, inwieweit die Vorschriften über die Bebauungsdichte Spielraum für zusätzliche Wohnungsbauvorhaben lassen.

Trotz dieser Herausforderungen dürfte die Erhebung eine Reihe neuer Erkenntnisse über die lokale Bauleitplanung und Wohnungspolitik liefern. Für viele Länder wird dies die erste systematische Messung zur Bauleitplanung sein. In den Ländern, die bereits über solche Messgrößen verfügen, dürften die Erhebungsdaten zur ersten auf offiziellen Quellen basierenden Messgröße führen. Da die Erhebung in verschiedenen Ländern durchgeführt wird, wird sie darüber hinaus die erste solide Grundlage für länderübergreifende statistische Vergleiche der Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften schaffen. Sie wird Erkenntnisse darüber ermöglichen, wie die Planungssysteme reformiert werden können, um eine bessere Wohnraumversorgung zu gewährleisten, ohne andere wichtige Planungsziele zu beeinträchtigen. Die OECD beabsichtigt, die Zahl der an der Erhebung teilnehmenden Länder zu erhöhen und die diesbezügliche Zusammenarbeit mit interessierten Regierungen fortzusetzen.

Literaturverzeichnis

- Dijkstra, L., H. Poelman und P. Veneri (2019), „The EU-OECD definition of a functional urban area“, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2019/11, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/d58cb34d-en>. [3]
- Eviction Lab (2018), *Methodology Report v.1.1.0 (5/7/18)*, Princeton University, <https://evictionlab.org/docs/Eviction%20Lab%20Methodology%20Report.pdf>. [8]
- FEANTSA (2007), „ETHOS Light: European Typology of Homelessness and Housing Exclusion – A Harmonised Definition of Homelessness for Statistical Purposes“, Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri, Brüssel, <https://www.feantsa.org/download/fea-002-18-update-ethos-light-0032417441788687419154.pdf>. [10]
- Ganong, P. und D. Shoag (2017), „Why has regional income convergence in the U.S. declined?“, *Journal of Urban Economics*, Vol. 102, S. 76–90, <https://doi.org/10.1016/j.jue.2017.07.002>. [13]
- Gyourko, J., A. Saiz und A. Sumers (2008), „A New Measure of the Local Regulatory Environment for Housing Markets: The Wharton Residential Land Use Regulatory Index“, *Urban Studies*, Vol. 45/3, S. 693–729, <https://doi.org/10.1177/0042098007087341>. [12]
- ILO et al. (2013), *Handbook on Residential Property Prices Indices*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925925/KS-RA-12-022-EN.PDF>. [1]
- Kenna, P. et al. (2016), *Pilot project – Promoting protection of the right to housing – Homelessness prevention in the context of evictions*, European Union, <http://dx.doi.org/10.2767/463280>. [7]
- OECD (2020), „Better data and policies to fight homelessness in the OECD“, Policy Brief on Affordable Housing, OECD, Paris, <http://oe.cd/homelessness-2020>. [9]
- OECD (2020), „Statistical Insights: Location, location, location – House price developments across and within OECD countries“, 10. Juli, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/sdd/prices-ppp/statistical-insights-location-location-location-house-price-developments-across-and-within-oecd-countries.htm> (Abruf: 15. Juli 2020). [2]
- OECD (2019), *OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264312838-en>. [4]
- OECD (o. J.), „OECD Affordable Housing Database“, OECD, Paris, <http://oe.cd/ahd>. [5]
- Valtakunnanvoudinvirasto (2020), *Ulosotto Suomessa: Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2019*, https://valtakunnanvoudinvirasto.fi/material/attachments/vvv2/vvvlitteen/PcgwTXKsp/Ulosotto_Suomessa2019.pdf. [6]
- Waugh, A. et al. (2018), *Health and Homelessness in Scotland: Research*, Scottish Government, Edinburgh, <https://www.gov.scot/publications/health-homelessness-scotland/> (Abruf: 29. Oktober 2019). [11]

Anmerkungen

¹ Deutschland (Destatis) stellt Wohnimmobilienpreisindizes für vier separate subnationale Einheiten zur Verfügung: kreisfreie Großstädte, städtische Kreise, ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen und dünn besiedelte ländliche Kreise. Diese Kategorien sind sehr wichtig, um zu beurteilen, ob bei der Entwicklung der Wohnimmobilienpreise ein Stadt-Land-Gefälle besteht. Da sie keine zusammenhängenden geographischen Gebiete betreffen, werden sie in der vorliegenden Arbeit jedoch nicht als „Regionen“ betrachtet.

² KKP umfassen alle Arten von Waren und Dienstleistungen, die in einer Volkswirtschaft verbraucht oder exportiert werden, oder in die investiert wird. Deshalb werden auch KKP für Wohnimmobilien und andere Investitionsgüter berechnet. Dabei werden aber nur Neubauten und einige wenige Wohnungstypen mit sehr spezifischen Merkmalen berücksichtigt, um internationale Preisvergleiche zu ermöglichen. Costa et al. (2019^[205]) haben vor Kurzem für einige Länder regionale KKP berechnet, die meisten Statistikämter berechnen allerdings nur KKP für die nationale Ebene. Die verfügbaren KKP ermöglichen also weder einen regionalen Vergleich der Wohnimmobilienpreise innerhalb eines Landes noch die Erfassung des jeweiligen Wohnungstyps im Wohnungsbestand der einzelnen Regionen. Wegen einer Beschreibung der Art und Weise, wie KKP für Baugüter im Eurostat/OECD-Raum berechnet werden, vgl. Kapitel 11 in Eurostat, OECD (2012^[204]). Eine neuere Schätzung des nationalen Wohnimmobilienpreisniveaus in 40 Ländern findet sich in Bricongne, Turrini und Pontuch (2019^[49]).

³ Vgl. Lewis und Marantz (2019^[212]) wegen eines Überblicks über die Versuche zur Messung der Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften in Kalifornien.

Stein auf Stein

FUNDAMENTE EINER BESSEREN WOHNUNGSPOLITIK

Dieser Bericht enthält Daten, internationale Praxisbeispiele und politikrelevante Erkenntnisse für die Gestaltung der Wohnungspolitik. Besonders im Fokus stehen dabei drei wichtige Aspekte: Teilhabe, Effizienz und Nachhaltigkeit. In vielen OECD-Ländern ist es zunehmend schwierig geworden, für alle Menschen ausreichend Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Grund dafür sind vor allem die steigenden Wohnungspreise, die wiederum eine Folge des unzureichenden Angebots sind, das – gerade in städtischen Räumen mit zahlreichen Arbeitsplätzen – nicht mit der wachsenden Nachfrage Schritt halten konnte. Dies erklärt sich zwar z. T. aus geografischen Gegebenheiten, in vielen Städten beschränken aber auch Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften das Angebot. Zugleich behindern manche mietrechtlichen Bestimmungen die Entwicklung des Mietwohnungsmarkts, was die Mieten steigen lässt. Hinzu kommt, dass die Klimawende für den Wohngebäudesektor eine besondere Herausforderung darstellt, schließlich entfallen auf ihn 17 % der CO₂-Emissionen und 37 % der Feinstaubemissionen weltweit. In fast zwei Dritteln der Länder weltweit fehlt es immer noch an energietechnischen Bauvorschriften. Angesichts der langen Lebensdauer von Wohngebäuden müssen die Klimaanstrengungen hier möglichst frühzeitig greifen. Gestützt auf solide Daten beschreibt dieser Bericht Optionen für konzertierte Maßnahmen, um diese Herausforderungen anzugehen und dabei Komplementäreffekten und Konflikten zwischen verschiedenen Zielen der Wohnungspolitik Rechnung zu tragen. Er ist Teil des „OECD Housing Toolkit“, das auch ein interaktives Online-Dashboard mit Indikatoren und Country-Snapshots enthält.



PRINT ISBN 978-92-64-91567-1
PDF ISBN 978-92-64-66781-5



9 789264 915671