

Norbert Hiller, Sören Gröbel

Regionale Divergenz – die Mietpreisbremse und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Die Regionalpolitik hat sich zum Ziel gesetzt, gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland zu schaffen. Allerdings führt gerade die Mietpreisbremse, die die Wohnkostensteigerungen und damit die Ungleichheit innerhalb der Städte mindern soll, über andere Mechanismen zu mehr Ungleichheit zwischen den Regionen. Die wohnungspolitische Maßnahme verstärkt regionale Divergenzen und steht somit im Widerspruch zu grundlegenden regionalpolitischen Zielen.

Wie kann regionale Gleichwertigkeit jenseits von Gleichheit garantiert werden? Die Ökonomen Rosen¹ und Roback² bieten dazu eine einfache Antwort: Gleichwertigkeit wird gerade durch die ungleiche Verteilung verschiedener nutzenstiftender Güterbündel gewährleistet. Ihnen zufolge hängen die gleichwertigen Lebensverhältnisse eines Haushalts von dem lokalen Lohnniveau, dem Immobilienpreis³ sowie den lokal vorzufindenden Annehmlichkeiten ab. Abbildung 1 verdeutlicht diesen Zusammenhang anhand von Unterschieden im Lohn- und Immobilienpreinsniveau.

Generell liegt ein positiver Zusammenhang zwischen Immobilienpreisen und Einkommen vor. So stehen in Wolfsburg relativ hohe Einkommen geringen Immobilienpreisen gegenüber. Umgekehrt verhält es sich in München.⁴ Dort erhalten die Arbeitnehmer im Vergleich zu Wolfsburg relativ geringe Löhne und geben, gemessen an ihrem Einkommen, einen größeren Teil für Wohnen aus. Zweifellos hängt dies auch mit den Annehmlichkeiten in beiden Regionen zusammen. Sie unterscheiden sich z.B. hinsichtlich der Umweltbelastung, der Kriminalitätsrate, der Wasserflächen oder der kulturellen Vielfalt. Die Wolfsburger erhalten für die geringeren Annehmlichkeiten eine Kompensation durch hohe Löhne und geringe Wohnkosten, wohingegen die Münchener bereit sind, für das höhere Maß an Annehmlichkeiten einen Preis in Form geringerer Löhne und höherer Immobilienpreise zu zahlen.⁵ Demnach ergibt sich eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse durch das Zusammenspiel

von Einkommen, Immobilienpreisen und Annehmlichkeiten. Diese drei Faktoren dienen als Ausgleichsmechanismen, die in der Summe zur gleichen Lebens- bzw. Standortqualität für Haushalte und Unternehmen führen. Existieren Ungleichgewichte zwischen den Regionen, dann sorgen Veränderungen der Bevölkerungszahl durch Migration und Fertilität für einen regionalen Ausgleich dieser Faktoren.⁶ Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden erläutert, wie Änderungen in Migration und Fertilität zu einem neuen räumlichen Gleichgewicht führen.

Anpassung an das räumliche Gleichgewicht durch Migration und Fertilität

Das räumliche Gleichgewicht wird durch die Veränderung der Bevölkerungszahl, über Migration sowie über die Fertilitätsrate angepasst. Dabei werden die Zuzüge und Fortzüge von den lokalen Einkommen, den Immobilienpreisen sowie den Annehmlichkeiten bestimmt. Dieser Zusammenhang ist in Abbildung 2 dargestellt.

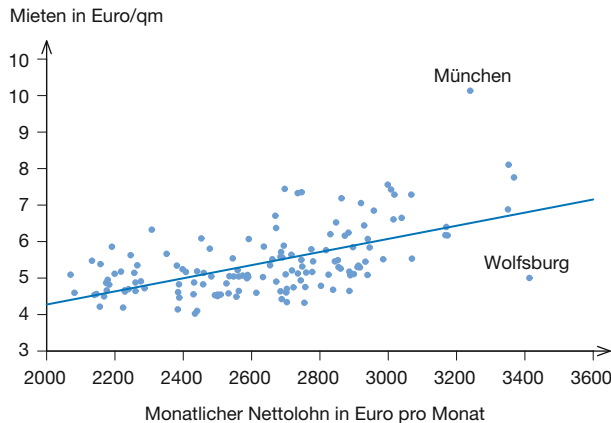
6 Während in der Neoklassischen Theorie regionale Disparitäten durch vollständig mobile Arbeitskräfte beseitigt werden, kommt die Neue Ökonomische Geographie zu differenzierteren Ergebnissen, da hier Mobilitätsbeschränkungen und zusätzliche Externalitäten, etwa durch Agglomeration, berücksichtigt werden. Dabei kann es zu regionaler Divergenz kommen. Für den Zusammenhang zwischen Migration und Arbeitsmarktdisparitäten vgl. z.B. A. Niebuhr, N. Granato, A. Haas, S. Hamann: Does Labour Mobility Reduce Disparities between Regional Labour Markets in Germany?, in: *Regional Studies*, 46. Jg. (2012), Nr. 7, S. 841-858.

- 1 S. Rosen: Wage-Based Indexes of Urban Quality of Life, in: P. Mieszkowski, M. Straszheim (Hrsg.): *Current Issues in Urban Economics*, Baltimore, MD 1, 1979, S. 74-104.
- 2 J. Roback: Wages, Rents, and the Quality of Life, in: *Journal of Political Economy*, 90. Jg. (1982), Nr. 6, S. 1257-1278.
- 3 Der Immobilienpreis wird im Folgenden als Synonym für Wohnkosten aufgefasst.
- 4 Hiller und Lerbs verwendeten funktionale Arbeitsmarktregionen für ihre Analysen, um eine mögliche räumliche Autokorrelation, die durch Nachbarschaftseffekte entsteht, zu vermeiden. Vgl. N. Hiller, O. Lerbs: The Capitalization of Non-Market Attributes into Regional Housing Rents and Wages – Evidence on German Functional Labor Market Areas, in: *Review of Regional Science*, 35. Jg. (2015), Nr. 1, S. 49-72.
- 5 Vgl. ebenda, S. 60-62.

Dr. Norbert Hiller ist in der WL Bank in Münster im Bereich Immobilien-Research beschäftigt.

Sören Gröbel, M. Sc., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster.

Abbildung 1
Zusammenhang zwischen Löhnen und Immobilienpreisen im Jahr 2007



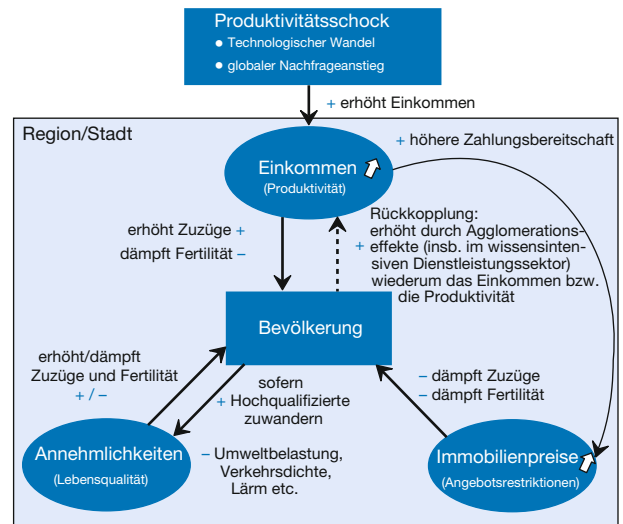
Quelle: eigene Darstellung nach N. Hiller, O. Lerbs: The Capitalization of Non-Market Attributes into Regional Housing Rents and Wages – Evidence on German Functional Labor Market Areas, in: Review of Regional Science, 35. Jg. (2015), Nr. 1, S. 49-72. Die Analyse basiert auf Arbeitsmarktregionen.

Einkommen

Räumliche Einkommensungleichgewichte entstehen zunächst durch technischen Fortschritt oder andere exogene Produktivitätsschocks, die sich entweder positiv oder negativ auf die regionale Arbeitsnachfrage und damit auf das Lohnniveau auswirken können.⁷ Infolgedessen kommt es zu Lohnan- bzw. abstiegen in betroffenen Sektoren. Da sich die einzelnen Regionen in der Branchenzusammensetzung unterscheiden, erhöht sich die regionale Einkommensdisparität, was wiederum interregionale Zu- und Fortzüge anregt.⁸ In Abbildung 2 wird ein positiver Produktivitätsschock dargestellt – z.B. ein globaler Nachfrageanstieg nach Automobilen aus einer Region. Dies wirkt sich positiv auf die Einkommen und damit auch auf die Zuzüge aus. Eine Zunahme der lokalen Bevölkerungszahl bzw. der Bevölkerungsdichte führt zu steigenden Bodenpreisen, sodass bezogen auf die Ballungszentren bodenextensive Beschäftigungsverhältnisse in der Landwirtschaft sowie in der Industrie zunehmend durch bodenintensive Beschäftigungsverhältnisse im Dienstleistungssektor verdrängt und die Humankapitalintensität langfristig erhöht wird. Aufgrund der stärker-

7 So war während der internationalen Finanzkrise insbesondere die deutsche Exportindustrie stark betroffen. Da ein branchenspezifischer Lohnanstieg oftmals mit Lohnseinbußen in anderen Sektoren einhergehen kann, ist der Effekt auf das aggregierte regionale Einkommen per se nicht eindeutig.
 8 Vgl. S. Van Nieuwerburgh, P.-O. Weill: Why Has House Price Dispersion Gone Up?, in: Review of Economic Studies, 77. Jg. (2010), Nr. 4, S. 1569.

Abbildung 2
Bevölkerungsentwicklung im Spannungsfeld von Einkommen, Lebensqualität und Immobilienpreisen



Quelle: eigene Darstellung.

ren Agglomerationseffekte bei wissensintensiven Unternehmen kommt es in der Folge zu einer Konzentration der Beschäftigung von Hochqualifizierten.⁹ Daraus ergeben sich nach Glaeser und Maré¹⁰ zusätzliche Agglomerationseffekte und Produktivitätssteigerungen, die mit weiteren Lohnsteigerungen und einer noch höheren Humankapitalnachfrage einhergehen.¹¹ Insgesamt verstärken sich damit die Migrationsströme zugunsten der Regionen mit humankapitalintensiven Beschäftigungsstrukturen. Hier-

9 Insbesondere Marshall, Lucas und Acemoglu haben auf die Bedeutung von externen Effekten durch Humankapital hingewiesen. Die „knowledge-based“ Agglomerationseffekte lassen sich grob in die Obergruppen: „sharing, matching, learning“ einteilen. Vgl. A. Marshall: Principles of Economics, London 1890; R. E. Lucas: On the Mechanics of Economic Development, in: Journal of Monetary Economics, 22. Jg. (1988), Nr. 1, S. 3-42; D. Acemoglu: A Microfoundation for Social Increasing Returns in Human Capital Accumulation, in: The Quarterly Journal of Economics, 111. Jg. (1996), Nr. 3, S. 779-804. Für eine detaillierte Übersicht zu der Mikrofundierung dieser Agglomerationseffekte siehe S. S. Rosenthal, W. C. Strange: Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies, in: J. V. Henderson, J. F. Thisse (Hrsg.): Handbook of Regional and Urban Economics, 4. Jg. (2004), S. 2119-2171; F. Lange, R. Topel: The Social Value of Education and Human Capital, in: E. Hanushek, F. Welch (Hrsg.): Handbook of the Economics of Education, Amsterdam 2006; J. V. Henderson: Understanding Knowledge Spillovers, in: Regional Science and Urban Economics, 37. Jg. (2007), Nr. 4, S. 497-508.
 10 E. L. Glaeser, D. C. Maré: Cities and Skills, in: Journal of Labor Economics, 19. Jg. (2001), Nr. 2, S. 316-342.
 11 Vgl. auch J. J. Yankow: Why Do Cities Pay More? An Empirical Examination of Some Competing Theories of the Urban Wage Premium, in: Journal of Urban Economics, 60. Jg. (2006), Nr. 2, S. 139-161; und J. Möller, A. Haas: The Agglomeration Wage Differential Reconsidered: An Investigation Using German Micro Data 1984-1997, in: Innovation Clusters and Interregional Competition – Advances in Spatial Science, 2003, S. 182-217.

zu zählen zum einen Metropolregionen, die aufgrund einer höheren Verdichtung bereits anfänglich durch einen hohen Anteil an bodenintensiven Sektoren gekennzeichnet sind, und zum anderen profitieren davon Universitätsstädte, die durch institutionelle Gegebenheiten eine hohe Nachfrage nach Humankapital decken können.¹² Im Ganzen führt eine Einkommenserhöhung im wissens- und bodenintensiven Sektor zu einer steigenden Zuwanderung bzw. Bevölkerung sowie zu einer Zunahme des Anteils an hochqualifizierter Beschäftigung.

Immobilienpreise

Durch das steigende Einkommen nimmt auch die lokale Zahlungsbereitschaft der Haushalte zu. Die Zunahme von einkommensstarken Haushalten hat zur Folge, dass vor allem dort die Preise steigen, wo starke Beschränkungen im Wohnungsangebot vorliegen.¹³ Besonders begehrte Städte weisen dabei deutlich geringere Angebotselastizitäten auf und können die erhöhte Nachfrage nicht durch Neubau decken.¹⁴ Dies liegt auch daran, dass die Bereitstellungskosten für weitere Wohnungseinheiten mit der Bevölkerungsdichte zunehmen, insbesondere wenn städtebauliche Beschränkungen, beispielsweise für den Geschossbau, vorliegen. Da der Wohnungsbestand zudem lediglich zeitverzögert auf einen unerwarteten Nachfrageanstieg reagiert, steigen die Immobilienpreise. Diese können sich unter Umständen im Zeitablauf verfestigen, da die Marktteilnehmer des überwiegend intransparenten Immobilienmarktes die kurzfristigen Preissteigerungen als nachhaltigen Trend fehlinterpretieren. Insgesamt zeigt sich, dass die Steigerungen der Immobilienpreise nicht ausschließlich auf Produktivitätssteigerungen und auf die damit verbundenen Erhöhungen von Zahlungsbereitschaften zurückgeführt werden können, sondern auch aus geringen Angebotselastizitäten sowie steigenden Bereitstellungskosten resultieren.

Die steigenden Wohnkosten in den produktiveren Regionen führen dazu, dass die Nutzenbündel in einkommensschwachen und damit weniger produktiven Regionen attraktiver werden. Haushalte sind nun nicht mehr bereit, die hohen Immobilienpreise in Kauf zu nehmen, sodass

die Zuwanderung mit steigenden Wohnkosten abnimmt.¹⁵ Dieser Anpassungsprozess erfolgt solange, bis ein neuer Gleichgewichtszustand eingetreten ist, der aufgrund einer strukturellen Anpassung des Arbeitsmarktes nicht zwingend dem alten Gleichgewicht entsprechen muss. Eine besondere Rolle spielen dabei auch die Annehmlichkeiten.

Annehmlichkeiten

Während Annehmlichkeiten, wie etwa der Zugang zu Gewässern oder Grünanlagen, im Wesentlichen exogen gegeben sind, werden andere Annehmlichkeiten wie die Quantität und die Diversifikation des kulturellen Angebotes durch die Bevölkerungszusammensetzung und -zahl bestimmt. Dabei hat der lokale Humankapitalanteil eine wichtige Bedeutung für konsumbasierte Annehmlichkeiten, da Hochqualifizierte kulturelle Güter und Institutionen stärker nachfragen und unterstützen.¹⁶ Darüber hinaus führt ein höherer Humankapitalanteil zu einer geringeren Kriminalitätsrate und einer geringeren Umweltverschmutzung¹⁷ sowie zu einer höheren Toleranz und höherer ethnischer Vielfalt¹⁸. Eine Erhöhung des Anteils Hochqualifizierter steigert demnach die lokale Lebensqualität und macht die Region damit attraktiver. Mit zunehmender Bevölkerungszahl nehmen allerdings auch die Unannehmlichkeiten, wie z.B. Lärm, Luftverschmutzung, Verkehrsdichte sowie die Kriminalitätsrate (aufgrund negativer Skaleneffekte) zu. Mit einer reinen Bevölkerungssteigerung geht daher nicht per se ein positiver Effekt bezüglich der räumlichen Annehmlichkeiten einher, sondern es kommt auf die anfängliche Bevölkerungsdichte sowie auf die sozio-ökonomischen Eigenschaften der zuziehenden Haushalte an.

Die Rolle der Fertilität

Neben Migrationsströmen spielt auch die Fertilitätsrate eine bedeutende Rolle. Eine höhere Bevölkerungsdichte geht in der Regel mit niedrigeren Geburtenzahlen einher. Da der Anteil des Humankapitals in den Städten höher ist,

12 Vgl. C. R. Berry, E. L. Glaeser: The dDivergence of Human Capital Levels Across Cities, in: *Regional Science*, 84. Jg. (2005), Nr. 3, S. 407-444; und J. V. Winters: Human Capital, Higher Education Institutions, and Quality of Life, in: *Regional Science and Urban Economics*, 41. Jg. (2011), Nr. 5, S. 446-454.

13 Vgl. J. Gyourko, C. Mayer, T. Sinai: Superstar Cities, in: *American Economic Journal: Economic Policy*, 5. Jg. (2013), Nr. 4, S. 167-199.

14 Vgl. Gyourko et al. (2010), S. 82. J. Gyourko, C. Mayer, T. Sinai: Dispersion in House Price and Income Growth across Markets – Facts and Theories, in: E. L. Glaeser (Hrsg.): *Agglomeration Economies*, Chicago 2010, S. 82.

15 Demnach kann es bei einem übermäßigen Anstieg der Immobilienpreise auch zu Bevölkerungsabwanderung kommen.

16 Vgl. E. L. Glaeser, D. C. Maré, a.a.O.; G. Duranton: Human Capital Externalities in Cities: Identification and Policy Issues, in: R. J. Arnott et al.: *Companion Urban Economics*, 2008, S. 24-39; J. Waldfogel: The median voter and the median consumer: Local private goods and population composition, in: *Journal of Urban Economics*, 63. Jg. (2008), Nr. 2, S. 567-582; und J. V. Winters, a.a.O.

17 Vgl. L. Lochner, E. Moretti: The Effect of Education on Crime – Evidence from Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports, in: *The American Economic Review*, 94. Jg. (2004), Nr. 1, S. 155-189; und J. M. Shapiro: Smart Cities: Quality of Life, Productivity, and the Growth Effects of Human Capital, in: *The Review of Economics and Statistics*, 88. Jg. (2006), Nr. 2, S. 324-335.

18 Vgl. R. Florida: The Economic Geography of Talent, in: *Annals of the Association of American Geographers*, 92. Jg. (2002), Nr. 4, S. 743-755.

und durch die erhöhten Karrierechancen und Einkommen die Opportunitätskosten der Familiengründung steigen, sinkt insgesamt die Zahl der Kinder je Mutter.¹⁹ Zudem benötigt der Haushalt zusätzliche Wohnfläche, die in Ballungsregionen höhere Preise aufweist.²⁰ Dies führt zu der Vermutung, dass hohe Einkommen und hohe Wohnkosten für die geringe Geburtenzahl in Städten verantwortlich sind. Tatsächlich kann empirisch gezeigt werden, dass z. B. in den USA steigende Wohnkosten die Fertilität reduzieren.²¹ Dieser Zusammenhang lässt sich auch bei steigenden Einkommen bzw. Opportunitätskosten beobachten.²² Die Haushalte gehen dazu über, die Zahl der Kinder zu reduzieren (Quantität) und die Erziehung bzw. Bildung der Kinder (Qualität) zu intensivieren. Dadurch können die zusätzlichen Wohn- und Opportunitätskosten in Grenzen gehalten werden. Steigende Einkommen und Immobilienpreise führen also zu einer negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung.²³

Konvergenz und Divergenz

Aus regionalpolitischer Sicht stellt sich die Frage, ob und wann Regionen konvergieren bzw. divergieren. Hochqualifizierte werden nur dann zuwandern, wenn der Nutzen aus dem Lohnzuwachs und den lokalen Annehmlichkeiten die Wohnkosten übersteigt.²⁴ Demnach wächst der Nutzen eines weiteren Hochqualifizierten für eine Region, wenn die positive Externalität durch die zusätzliche Einheit an Humankapital in Produktivität und lokalen Annehmlichkeiten den Anstieg in den Wohnkosten kompensiert.²⁵ Möller und Haas zeigen, dass die lokale Lohnprämie für Hoch-

qualifizierte höher ausfällt als für Niedrigqualifizierte.²⁶ Ein Zuzug in eine produktivere Region ist für Hochqualifizierte demnach vorteilhaft, auch wenn die steigenden Wohnkosten bereits den zusätzlichen Nutzen aus Lohnprämie und Annehmlichkeiten für einen Niedrigqualifizierten übersteigen.²⁷ Insgesamt führt dies letztlich dazu, dass der demografische Abstand zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen steigt. Dieser Effekt ist umso größer, je weniger die schrumpfenden Regionen den Fortzug der jungen Bevölkerung durch höhere Geburtenraten kompensieren können und je mobiler Hochqualifizierte im Vergleich zu Niedrigqualifizierten sind.²⁸

Regionale Tendenzen in Deutschland

Arbeitsmarkt und Qualifikationsstruktur

Bedingt durch technischen Fortschritt unterliegt der deutsche Arbeitsmarkt gegenwärtig einem strukturellen Wandel. So hat sich der Anteil der Erwerbstätigen des produzierenden Gewerbes sowie der Landwirtschaft bzw. Fischerei von 30,3% im Jahr 2000 auf 26,1% im Jahr 2014 reduziert und der des Dienstleistungsgewerbes entsprechend von 69,7% auf 73,9% erhöht.²⁹ Aber nicht nur über die Zeit, sondern auch regional und innerhalb der Branchen lassen sich strukturelle Unterschiede feststellen. Abbildung 3 zeigt den Anteil der sozialversicherungspflichtigen (SV) Beschäftigten im tertiären Sektor, den Anteil der Hochqualifizierten³⁰, die Arbeitslosenquote sowie den Anteil der SV-Beschäftigten in wissensintensiven Industrien in den Regionen Deutschlands für 2012.

Die Dienstleistungsunternehmen (tertiärer Sektor) befinden sich überwiegend in Städten, da durch die Nähe zu einer Vielzahl anderer Dienstleistungsunternehmen besonders hohe Produktivitäts- bzw. Agglomerationsvorteile genutzt werden können. Für die industrienahen Unternehmen ist es dagegen aufgrund der hohen Immo-

19 Vgl. K. Hank: Zur Struktur und Kontinuität regionaler Fertilitätsunterschiede in Westdeutschland nach der Wiedervereinigung, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 27. Jg. (2002), Nr. 3, S. 313-326.

20 Vgl. P. H. Lindert: Fertility and Scarcity in America, Princeton, NJ 1978, S. 133.

21 Vgl. C. J. Simon, R. Tamura: Do Higher Rents Discourage Fertility? Evidence from U.S. Cities, 1940-2000, in: Regional Science and Urban Economics, 39. Jg. (2009), Nr. 1, S. 41; und L. J. Dettling, M. S. Kearney: House prices and birth rates: The Impact of the Real Estate Market on the Decision to Have a Baby, in: Journal of Public Economics, 110. Jg. (2014), Nr. 1, S. 80.

22 Vgl. L. J. Dettling, M. S. Kearney, a.a.O., S. 83.

23 Dies allerdings nur dann, wenn mit steigenden Einkommen und Immobilienpreisen auch die Zahl der hochqualifizierten Beschäftigten zunimmt und steigende Kosten nicht vollständig durch staatliche Zuschüsse kompensiert werden.

24 Zur Vereinfachung wird von Transaktionskosten und sozialen Kosten, die durch einen Wohnortwechsel entstehen, abgesehen. Dies würde die Aussagen in der Tendenz nicht verändern.

25 Der neoklassische Angebotseffekt, der bei der Betrachtung räumlicher Gleichgewichte etwa von Südekum als weitere zentripetale Kraft betrachtet wird, verändert die Effekte in der Tendenz nicht. Die vorliegende Betrachtung bezieht sich schwerpunktmäßig auf die Annahme der endogenen Wachstumstheorie, wonach Externalitäten durch Humankapital entstehen. Vgl. J. Südekum: Human Capital Externalities and Growth of High- and Low-Skilled Jobs, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 230, 2010, H. 1, S. 92-114.

26 J. Möller, A. Haas, a.a.O.

27 Unter den Annahmen, dass die Wohnflächennachfrage mit dem Einkommen zunimmt, Haushalte aber mit höheren Einkommen auch einen höheren Nutzen aus endogenen, lokalen Annehmlichkeiten ziehen, verändern sich die Grundaussagen in der Tendenz nicht, vgl. J. K. Brueckner, J.-F. Thisse, Y. Zenou: Why is Central Paris Rich and Downtown Detroit Poor? An Amenity-Based Theory, in: European Economic Review, 43. Jg. (1999), Nr. 1, S. 91-107.

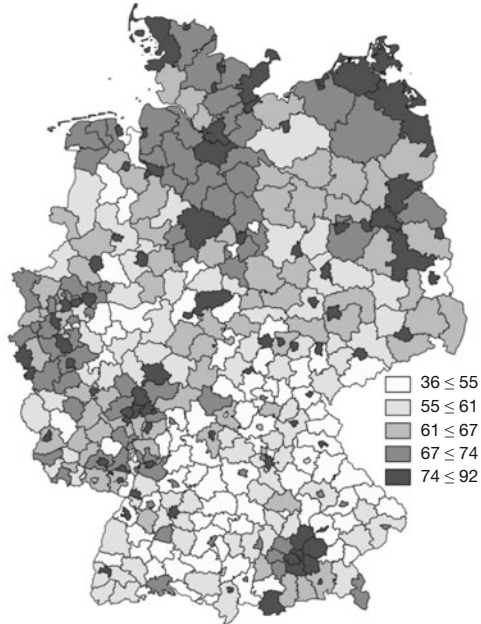
28 Vgl. G. B. Dahl: Mobility and the Return to Education – Testing a Roy Model with Multiple Markets, in: Econometrica, 70. Jg. (2002), Nr. 6, S. 2367-2420; L. Gobillon, D. L. Blanc: Migrations, Incomes and Unobserved Heterogeneity, in: Série des documents de travail du CREST, Nr. 47, 2003; J. Hunt: Are Migrants More Skilled than Non-Migrants? Repeat, Return and Same-Employer Migrants, DIW Discussion Paper, Nr. 422, 2004; und A. Haas: Regionale Mobilität gestiegen, IAB Kurzbericht, Nr. 4, 2000.

29 Vgl. Statistisches Bundesamt (2015).

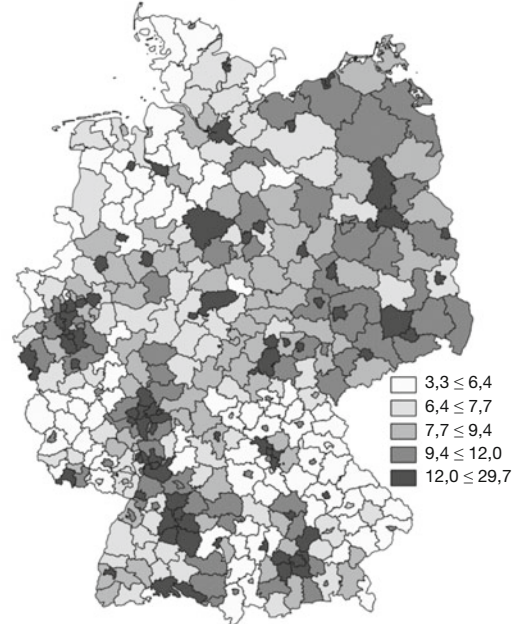
30 Hochqualifizierte besitzen einen Abschluss an einer höheren Fachschule, Fachhochschule, Hochschule oder Universität.

Abbildung 3
 Situation am Arbeitsmarkt und Qualifikationsstruktur 2012

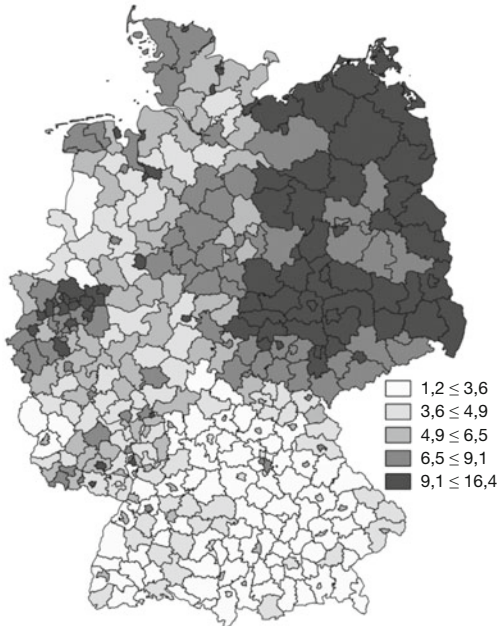
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im tertiären Sektor (in %)



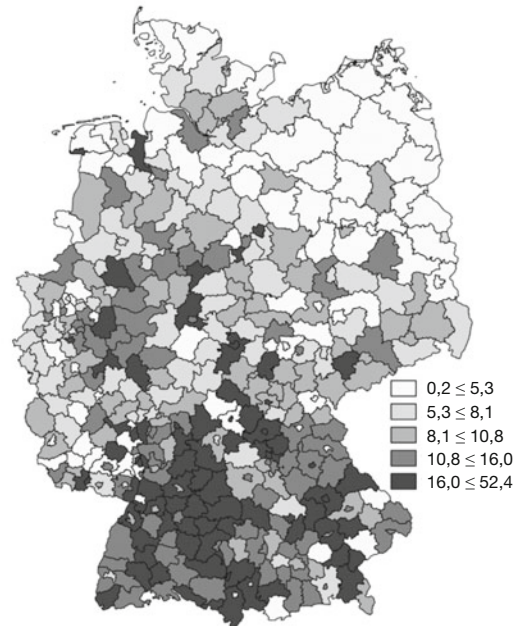
Anteil der Hochqualifizierten (in %)



Arbeitslosenquote (in %)



Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in wissensintensiven Industrien (in %)



Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), 2015.

bilienpreise und des hohen Flächenbedarfs nicht kostendeckend, die Produktion in die Stadtzentren zu verlegen. Während der primäre und der sekundäre Sektor äußerst kapitalintensiv sind, ist der tertiäre Sektor hingegen sehr arbeitsintensiv.³¹ Dies ist dem technischen Fortschritt geschuldet, der mit einer Substitution von Arbeit durch Kapital verbunden ist. Dabei werden Routinetätigkeiten zunehmend von Maschinen und IT-Systemen übernommen und automatisiert, wodurch die Lohnschere zwischen Gering- und Hochqualifizierten weiter auseinandergeht und hochqualifizierte Berufe attraktiver werden.³²

Allerdings zeigt Abbildung 3, dass mit steigendem Qualifikationsniveau nur bedingt sinkende Arbeitslosenzahlen einhergehen, vielmehr kommt es auf die technologische Leistungsfähigkeit an. Insbesondere industriennahe Hochqualifizierte (z.B. Mathematiker, Informatiker, Naturwissenschaftler und Techniker) sorgen in wissensintensiven Wirtschaftssektoren für prosperierende Regionen. Dazu gehören die Herstellung von chemischen, pharmazeutischen, elektronischen und optischen Erzeugnissen, die Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektrischer Ausrüstung und Kraftwagen sowie die Datenverarbeitung und der Maschinen- und Fahrzeugbau. Das macht deutlich, dass Bildung allein keine Arbeitsplätze schafft, sondern dass es auf die Nachfrage am globalen Markt und auf die Art der Qualifizierung ankommt.³³

Migration und Bevölkerungsentwicklung

Da der tertiäre Sektor in Städten dominiert, kann in Deutschland ein positiver Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsdichte und dem Anteil hochqualifizierter Fachkräfte beobachtet werden. Die Hochqualifizierten haben allerdings andere Präferenzen bezüglich ihres Wohnstandortes und wünschen sich unter anderem kulturelle Vielfalt, die gerade in Ballungsgebieten geboten wird.³⁴ Trotz der hohen Wohnkosten und relativ geringen Einkommen werden junge Haushalte, insbesondere durch Bildungsangebote, von diesen Städten angezogen. Abbildung 4 zeigt die Summe der Zuzüge dividiert durch die Summe der Fortzüge zwischen 2000 und 2012 für die Bildungswanderer (25- bis 30-Jährige) und Familienwanderer

(30- bis 50-Jährige). Liegt der Wert über 1, so dominieren die Zuzüge und ein positiver Wanderungssaldo liegt vor. Umgekehrt verhält es sich bei Werten unterhalb von 1. Es wird ersichtlich, dass Städte insbesondere von Bildungswanderern aufgesucht werden. Die Familienwanderer hingegen bevorzugen das Umland der Städte, um so möglichst viel Wohnfläche zu vergleichsweise geringen Preisen zu erhalten und ihre Pendelzeit in Grenzen zu halten.

Des Weiteren wird die demografische Entwicklung in Abbildung 4 dargestellt. Sieht man vom allgemeinen Bevölkerungsrückgang ab, können laut der Raumordnungsprognose für das Jahr 2035 der Süden, Teile des Nordens sowie die Region um Berlin von einer vergleichsweise guten Bevölkerungsentwicklung ausgehen. Aber nicht nur die Bevölkerungszahl, sondern auch die Altersstruktur ist von entscheidender Bedeutung. Hiller und Lerbs zeigen, dass mit einer alternden Gesellschaft sinkende Immobilienpreise in den Städten Deutschlands einhergehen.³⁵ In Erwartung einer in Zukunft sinkenden Nachfrage können die Immobilienpreise auch bei einer zunächst steigenden Bevölkerungszahl sinken. Die Altersstruktur wird definiert anhand der Zahl der Personen über 65 Jahre, dividiert durch die Zahl der Personen zwischen 20 und 65 Jahre.

Insbesondere der ländliche Raum in Ostdeutschland, aber auch Teile Westdeutschlands sind von einer abnehmenden und stark alternden Bevölkerung bis 2035 betroffen. Wie die aktuellen und zu erwartenden demografischen Entwicklungen zeigen, konkurrieren die Regionen um einen deutlich geringer werdenden Anteil junger und mobiler Haushalte. Im Zuge dieser Entwicklung hat insbesondere die Bedeutung lokaler konsumbasierter Annehmlichkeiten zugenommen. Dies äußert sich in milden staatlichen Eingriffen wie z.B. der Förderung von Annehmlichkeiten (Grünflächen, Kulturangebot) und der Bekämpfung von Unannehmlichkeiten (Umweltbelastung, Verkehrsdichte). Doch es kommen auch zunehmend drastischere Maßnahmen, insbesondere auf dem Immobilienmarkt, zum Zuge. Um der demografisch bedingten Schrumpfung entgegenzuwirken, werden z.B. in der ländlichen Gemeinde Ottenstein (Niedersachsen) Baugrundstücke an Familien verschenkt.³⁶ Dagegen positionieren sich die Städte mit der Forderung nach einer Mietpreisbremse für angespannte Wohnungsmärkte, damit auch dort günstiger Wohnraum für Familien entsteht und erhal-

31 Tatsächlich zählt die Landwirtschaft zum kapitalintensivsten Sektor in Deutschland, lässt man den Faktor Boden unberücksichtigt, vgl. Deutscher Bauernverband: Situationsbericht 2014/2015, Trends und Fakten zur Landwirtschaft, S. 53.

32 Vgl. J. Möller: Verheißung oder Bedrohung? Die Arbeitsmarktwirkungen einer vierten industriellen Revolution, IAB-Discussion Paper, Nr. 18, 2015, S. 11.

33 Vgl. S. Poelhekke: Human Capital and Employment Growth in German Metropolitan Areas: New Evidence, in: Regional Studies, 47. Jg. (2013), Nr. 2, S. 259.

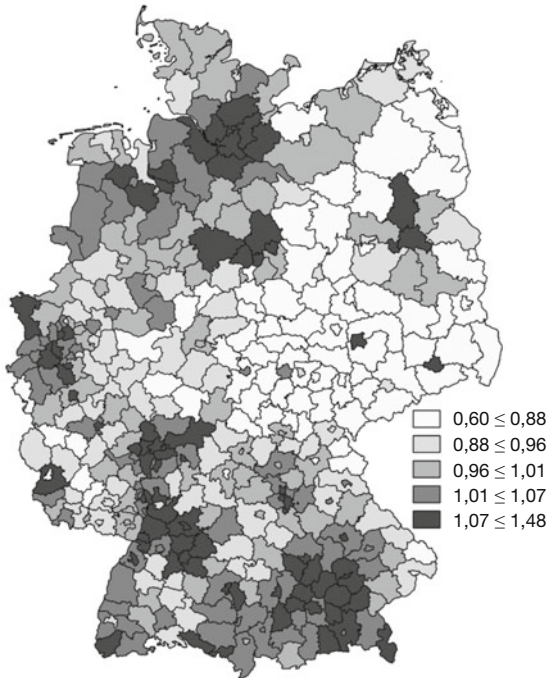
34 Vgl. R. Florida, a.a.O., S. 748-753, E. L. Glaeser, J. Kolko, A. Saiz: Consumer city, in: Journal of Economic Geography, 1. Jg. (2001), Nr. 1, S. 48; J. Waldfogel, a.a.O., S. 581.

35 N. Hiller, O. Lerbs: Aging and Urban House Prices, ZEW Discussion Paper, Nr. 15-024, 2015.

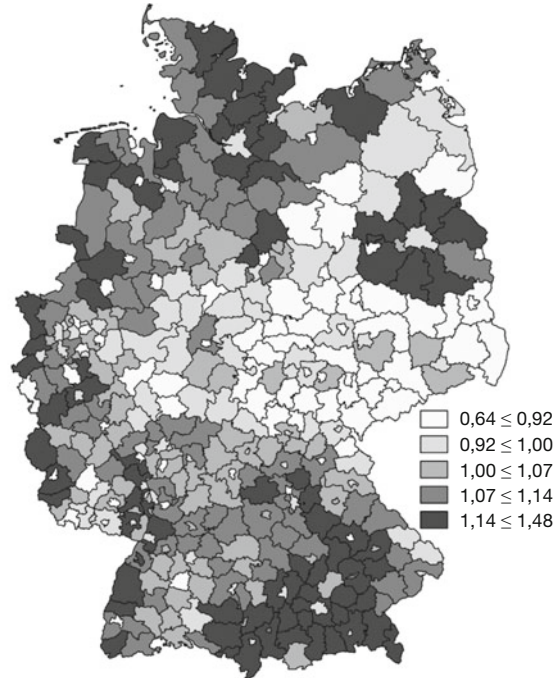
36 Hamburger Abendblatt: Dieses Dorf in Niedersachsen verschenkt Grundstücke, 2015, <http://www.abendblatt.de/region/niedersachsen/article205461437/Dieses-Dorf-in-Niedersachsen-verschenkt-Grundstuecke.html>.

Abbildung 4
Migrationsverhalten und Bevölkerungsentwicklung

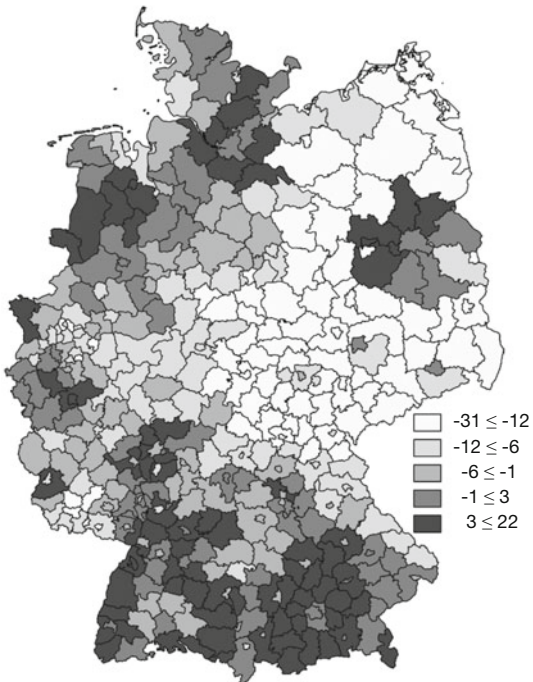
Zuzüge/Fortzüge der 25- bis 30-Jährigen (2000-2012)



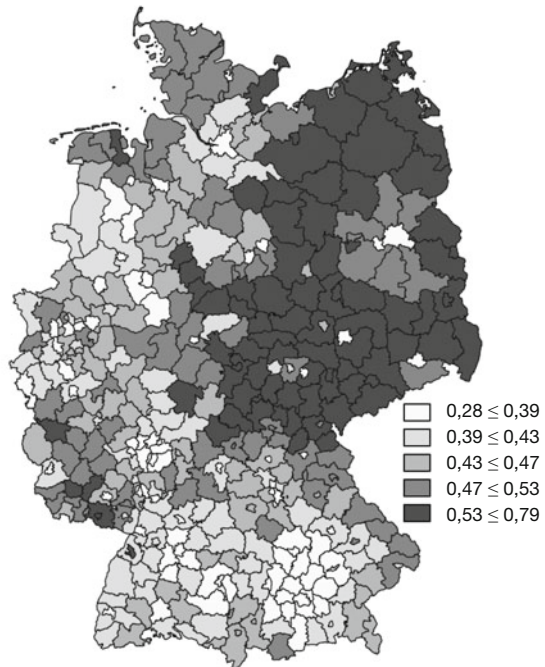
Zuzüge/Fortzüge der 30- bis 50-Jährigen (2000-2012)



Bevölkerungsentwicklung 2012-2035 (Veränderungsraten)



Altersstruktur im Jahr 2035^a



^a Zahl der Personen über 65 Jahre dividiert durch die Zahl der Personen zwischen 20 und 65 Jahren.

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), 2015.

ten bleibt.³⁷ Eine Mietpreisbremse geht jedoch mit vielen Effekten für den lokalen Immobilienmarkt einher. Durch die Regulierung des Preises werden die Knappheitssignale des Marktes verzerrt. Eine staatlich verordnete Beschränkung der Preisanpassung führt zu einer Zunahme der Nachfrage und einem Rückgang des Angebots, wodurch das für den Preisanstieg ursächliche Problem der steigenden Wohnraumknappheit unberührt bleibt. Zudem werden Bestandsbewohner bevorteilt und Wohnungssuchende, insbesondere sozial schwächere Haushalte sowie Haushalte mit hoher Flächennachfrage, wie etwa Familien, benachteiligt.³⁸ Doch welchen Einfluss übt die Mietpreisbremse auf das regionale Gleichgewicht aus?

Mietpreisbremse bremst ländliche Regionen

Wie eingangs erwähnt, ist ein Wohnkostenanstieg auf eine Erhöhung der lokalen Einkommen sowie auf eine Reduzierung der Angebotselastizität zurückzuführen. Mit dem Anstieg der Immobilienpreise steigt allerdings auch das Bedürfnis, diese aus sozialen Gründen zu regulieren. Durch die Beschränkung bzw. die Verschleppung des Wohnkostenanstiegs mit Hilfe einer Mietpreisbremse nimmt die Attraktivität der Region hinsichtlich der Immobilienpreise zu. Die Zahl der Haushalte in den produktiven und attraktiven Regionen steigt damit stärker an als in einer Betrachtung ohne Wohnkostenbeschränkung. Dies geht dann zulasten weniger produktiver Regionen ohne Wohnkostenbeschränkung, die vor allem anfänglich nur einen relativ geringen Anteil an Hochqualifizierten aufweisen. Dazu zählen insbesondere das Umland sowie ländliche Regionen. Folglich führt der punktuelle Eingriff der Mietpreisbremse zu einer Verzerrung des Migrationsverhaltens, da das Anreizsystem der dynamischen räumlichen Anpassung außer Kraft gesetzt wird. Dies hat zur Folge, dass die resultierende räumliche Verteilung der Haushalte ineffizient ist.

Während in den Ballungsräumen mit hohen Humankapitalanteilen die Zahlungsbereitschaften für Wohnraum nicht mehr vollständig abgeschöpft werden können, kommt es in ländlicheren Regionen zu einem stärkeren Bevölkerungsschwund, der bei gleichbleibenden Instandhaltungskosten für die Aufrechterhaltung von Infrastruktur, gesellschaftliche Funktionalitäten und Institutionen zu sinkenden kommunalen Einnahmen führt. Des Weiteren wird die regionale Polarisierung verstärkt. Aufgrund der höheren Lohnprämien für Hochqualifizierte und deren höherer Mobilität kommt es zu einer Verzerrung der re-

gionalen Humankapitalanteile und damit zu verstärkter Knappheit von Fachpersonal in ländlichen und wirtschaftlich schwächeren Regionen. Neben der Verstärkung regionaler Divergenzen in der Bevölkerungszahl führt die Mietpreisbremse damit auch zu einer steigenden Ungleichheit zwischen regionalen Anteilen an Niedrig- und Hochqualifizierten.

Lokal führt die Mietpreisbremse zu einer Verknappung des Wohnungsangebotes, da die Investitionstätigkeit gebremst wird und gleichzeitig die Nachfrage steigt. Der angebotene Wohnraum wird nun nicht mehr ausschließlich über den Markt, d.h. über die individuellen Zahlungsbereitschaften, vergeben, sondern andere qualitative Merkmale werden zusätzlich als Kriterium herangezogen. Damit wird auch insbesondere die persönliche (Bildungs-)Qualifikation zu einem entscheidenden Merkmal bei der Wohnraumvergabe. Das führt dazu, dass vor allem Niedrigqualifizierte aus dem Wohnungsmarkt gedrängt und eine innerstädtische Polarisierung zwischen Niedrig- und Hochqualifizierten angeregt wird. Über die Zeit kommt es damit regional sowie innerstädtisch zu einer zunehmenden Segregation zwischen den Einkommens- und Bildungsschichten.

Darüber hinaus hat die Mietpreisbremse für den Wohnungsmarkt auch einen Einfluss auf die Standortwahl der Unternehmen. Die von der Produktivität abhängige Lohnprämie muss nicht zwingend erhöht werden, da das lokale Arbeitsangebot an Hochqualifizierten übermäßig hoch ist. Unternehmen in schwachen Regionen müssten umgekehrt jedoch das Lohnniveau erhöhen, um den Eingriff in das Anreizsystem zu kompensieren und ihre Region wiederum attraktiver zu machen.

Zusammenfassung

Regionalökonomische Entwicklungen in Deutschland sind gegenwärtig vor allem durch technologisch bedingten strukturellen Wandel am Arbeitsmarkt und demografische Veränderungen, wie geringe Fertilitätsraten und divergierende Migrationsströme, geprägt. Dies mündet in einer verstärkten Re-Suburbanisierungstendenz und in zunehmender regionaler Polarisierung der Wohnungsmärkte.³⁹ Diese Entwicklung ist aufgrund struktureller Anpassungen in der Tendenz nicht aufhaltbar, jedoch wird das Ausmaß der divergenten Entwicklung über die Beschränkung der Wohnkostensteigerungen zusätzlich verstärkt, indem das dem Migrationsverhalten zugrunde liegende Anreizsystem der Haushalte verzerrt wird. Unter den demografischen

37 Südwest Presse: Familienverband und Städte wollen Mietpreisbremse, 2013, <http://www.swp.de/ulm/nachrichten/suedwestumschau/Familienverband-und-Staedte-wollen-Mietpreisbremse;art4319,2150032>.

38 Vgl. N. Hiller, D. Schultewolter: Quo vadis Wohnungspolitik?, in: Wirtschaftsdienst, 94. Jg. (2014), H. 1, S. 37.

39 Vgl. S. Kröhnert: Der demografische Wandel teilt Deutschland in Schwund- und Boomregionen – aufzuhalten ist diese Entwicklung nicht, in: Wirtschaftsdienst, 91. Jg. (2011), H. 4, S. 230-233; G. Spars, M. Voigtländer: Divergierende Wohnungsmärkte in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg. (2015), H. 3, S. 208.

Rahmenbedingungen geringer Fertilitätsraten seit den 1970er Jahren verzeichnen alle deutschen Regionen eine negative natürliche Bevölkerungsentwicklung. Die dezentrale und föderale Wirtschaftsstruktur in Deutschland fördert und motiviert regionalen Wettbewerb. Für diesen ist die lokale Bevölkerungsentwicklung und damit die Bevölkerungswanderung von besonderer Bedeutung, denn die negative natürliche Bilanz kann lediglich durch positive Wanderungssalden ausgeglichen werden.

Die Beeinträchtigung des Wanderungsverhaltens über die Wirkung einer Mietpreisbremse führt dazu, dass es regional sowie auch innerhalb der von der Mietpreisbremse betroffenen Ballungsräumen zu einer zusätzlichen Verstärkung der Polarisierung von Niedrig- und Hochqualifizierten kommt. Ersteres wird durch einen zu hohen Zuzug von Hochqualifizierten verursacht und Letzteres durch die lokale Vergabe von knappem Wohnraum über qualifikatorische, sozio-ökonomische Eigenschaften. Durch die vereinzelte Beschränkung der Mietpreisentwicklungen werden auch die Standortentscheidungen der Unternehmen beeinflusst, die maßgeblich von den lokalen Lohnkosten bzw. -prämien abhängen, die aber wiederum eine Einflussgröße in der Wanderungsentscheidung der Arbeitnehmer darstellen. Unter der Wirkung der Mietpreisbremse, d.h. beschränkter Wohnkosten, sind auch die Arbeitnehmer eher bereit, eine geringere Lohnprämie zu akzeptieren. Dies hat dadurch auch eine verzerrende Wirkung auf den Wettbewerb zwischen den einzelnen Regionen. Dabei profitieren vor

allem die Regionen, die bereits anfänglich einen hohen Humankapitalanteil aufwiesen.

Wirtschaftspolitische Empfehlungen

Aufgrund der Wettbewerbssituation sollten steigende und flexible Wohnkosten in Ballungsräumen die Innovations-tätigkeit am Wohnungsmarkt und in der Wohnraumbeschaffung fördern. Dabei existieren verschiedene Handlungsmöglichkeiten, die sowohl die Wohnkosten senken als auch die Segregationstendenzen dämpfen können. Dazu zählen z.B. die subjektbezogene Wohnförderung sowie eine integrierende Nachverdichtung der Ballungsräume mit Auflagen anstelle von flächendeckenden Mietpreisbremsen. Zudem sollten schwächere Regionen mit kleinen und mittelgroßen Städten durch die Förderung institutioneller Humankapitalausstattung gestärkt werden. Je stärker die Bevölkerung einer Region schrumpft, desto stärker konzentriert sie sich in den Großstadregionen.⁴⁰ Deshalb ist es umso wichtiger, dass in schwächeren Regionen potenzielle Städte zu überregionalen Leistungszentren ausgebaut werden. Dabei ist es notwendig, dass die regionale Wettbewerbsfähigkeit erhalten bleibt und die Determinanten der dynamischen räumlichen Anpassung uneingeschränkt wirken können. Niedrige Immobilienpreise sind nicht schlecht – sie müssen als Standortvorteil gesehen und entsprechend beworben werden.

40 Vgl. S. Kröhnert, a.a.O., S. 230-233.

Title: *Regional Divergence – Rent Control and the Equality of Living Conditions*

Abstract: *German regional policy has set the goal of creating equal living conditions throughout the country. According to the politicians, rent control should reduce the inequality within cities by stopping increases in housing costs, but it leads to increasing inequality among regions through other mechanisms. Living conditions are determined by local income, local amenities and housing prices, which all in all tend to reach a regional equilibrium. By focusing only on housing prices, this equilibrium is distorted. Hence, the current housing policy strengthens regional divergences and is thus at odds with the basic regional policy objectives.*

JEL Classification: R11, R23, R38