Die Wohnungswirtschaft
Deutschland

GdW Information 153

Neue Wohnungsgemeinnützigkeit

- Kurzstudie zu den Vorschlägen "Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)" von Prof. Dr. Ramón Sotelo
- Gutachten zum "Wiener-Modell" erstellt am Forschungsinstitut für Deutsches und Europäisches Immobilienwirtschafts- und Genossenschaftsrecht an der HTW Berlin unter Leitung von Prof. Dr. Jürgen Keßler

Info

22. September 2016

Herausgeber:
GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.
Mecklenburgische Straße 57
14197 Berlin
Telefon: +49 30 82403-0
Telefax: +49 30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
Telefon: +32 2 5501611
Telefax: +32 2 5035607
mail@gdw.de
www.gdw.de

© GdW 2016

Neue Wohnungsgemeinnützigkeit

- **Kurzstudie zu den Vorschlägen "Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)" von Prof. Dr. Ramón Sotelo**
- **Gutachten zum "Wiener-Modell" erstellt am Forschungsinstitut für Deutsches und Europäisches Immobilienwirtschafts- und Genossenschaftsrecht an der HTW Berlin unter Leitung von Prof. Dr. Jürgen Keßler**

Vorwort

Im politischen Umfeld werden derzeit die Vorschläge der Fraktionen DIE LINKE und Bündnis 90/ Die Grünen zur Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit kontrovers diskutiert. In vielen Fällen ist die Diskussion durch Sozialromantik geprägt. Ein weiteres Phänomen ist die Glorifizierung der Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich. Seit der Beendigung der Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland Ende der 1980er Jahre ist Österreich das einzige europäische Land mit einer eigenen gesetzlichen Basis im Rahmen des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts. Dem GdW war es daher ein wesentliches Anliegen, die Vorschläge vor dem Hintergrund der institutionellen Rahmenbedingungen für die Wohnungswirtschaft wissenschaftlich untersuchen zu lassen.

- **Kurzstudie zu den Vorschlägen "Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)" von Prof. Dr. Ramón Sotelo**

Prof. Sotelo ist ein anerkannter Wissenschaftler auf dem Fachgebiet der Immobilienökonomie. Er berät seit Jahren die Bundesregierung sowie Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft.

Zu den Ergebnissen seines Gutachtens haben wir folgende Anmerkungen:

Prof. Sotelo analysiert in seiner Kurzstudie in Bezug auf "die Herstellung eines quantitativ wie qualitativ gewünschten Bestandes mittels Wohnungsneubau" die Mechanismen der Förderinstrumente. Seine Ausführungen zur Wirkungsweise der steuerlichen Sonderabschreibungen zeigen sehr gut die Auswirkungen und die Vor- und Nachteile dieser Förderung.

Bei der Analyse der wohnungspolitischen Förderinstrumente kommt Prof. Sotelo zu dem Schluss,

1. dass die Versorgung breiter Bevölkerungsschichten, die einen Zugang zum Wohnungsmarkt haben, mit angemessenem Wohnraum zielgenau und effizient mit dem Instrument der Subjektförderung erfolgen sollte,
2. dass die Versorgung jener Haushalte, die trotz Subjektförderung keinen Zugang zum freien Wohnungsmarkt haben, zielgenau und effizient über von den Gemeinden pro rata temporis von den Vermietern zu erwerbende Belegungsrechte erfolgen sollte und
3. dass die gezielte Ausweitung des Wohnungsbestandes unabhängig von den beiden ersten Zielsetzungen mit jährlich auslaufenden Subventionen für den Neubau von Wohnungen ohne Belegungs- und Mietbindungen, die in einer Wettbewerbssituation vergeben werden, erfolgen kann (Objektförderung in Form von direkten Zuschüssen oder steuerlichen Zulagen).

Dies ist aus markttheoretischer Sicht nachvollziehbar und sinnvoll, setzt aber voraus, dass einerseits immer zeitnah ausreichende Subjektfördermittel zur Verfügung stehen und andererseits ein etablierter und effizienter Mechanismus auf der Ebene der Verwaltung zur Verfügung steht, um die Objektfördermittel zielgenau und zeitnah zu verteilen. Beides ist momentan in Deutschland nicht der Fall.

Der GdW vertritt deshalb die Auffassung, dass sich die Belastung mit Wohnkosten für einkommensschwache Haushalte neben der Subjektförderung mit Hilfe der Wohnraumförderung (Objektförderung) begrenzen lässt. Anders als die reine Subjektförderung, die Kosten der Unterkunft zwar bezuschusst, aber nicht beeinflussen kann, wird die objektbezogene Wohnraumförderung mit Preis- und Belegungsbindungen eingesetzt, um eine mit der Investition einhergehende Investitionskosten-Dämpfung und damit Wohnkostendämpfung zu bewirken.

Das Nebeneinander von Objekt- und Subjektförderung ist aus unserer Sicht zurzeit wesentliche Voraussetzung, um preiswerten Wohnraum anzubieten. Der GdW begrüßt daher auch die Aufstockung der Mittel für die soziale Wohnraumförderung auf 1,5 Mrd. EUR und fordert eine Verstetigung der Mittel über das Jahr 2019 hinaus und eine dauerhafte Mitverantwortung des Bundes.

- **Gutachten zum "Wiener-Modell" erstellt am Forschungsinstitut für Deutsches und Europäisches Immobilienwirtschafts- und Genossenschaftsrecht an der HTW Berlin unter Leitung von Prof. Dr. Jürgen Keßler**

Prof. Keßler legt in seinem Gutachten offen, dass das System der Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich nicht übertragbar auf den deutschen Wohnungsmarkt ist. Dies betrifft vor allem eine vom deutschen System der Wohnungsbauförderung deutlich abweichende Zielorientierung eines starken staatlichen Markteingriffs.

Auch finanziell stößt das System an seine Grenzen, wie die Öffnung des Wiener Wohnungsmarktes für marktorientierte Bauträgerprojekte zeigt. Die Förderung für den Wohnungsbau bzw. die Wohnungssanierung allein der Stadt Wien lag in den letzten Jahren deutlich über den Ausgaben für die soziale Wohnraumförderung in Deutschland. Dies zeigt, dass eine Übertragung des österreichischen Modells auf Deutschland allein aus finanziellen Gründen nicht möglich ist.

Ob darüber hinaus eine Übereinstimmung mit den Vorgaben der europäischen Wettbewerbsordnung, insbesondere mit dem Beihilferecht gegeben ist, bleibt abzuwarten.

Berlin, im September 2016

Axel Gedaschko
Präsident
GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.

Inhalt

Seite

1
Kurzstudie zu den Vorschlägen "Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)" von Prof. Dr. Ramón Sotelo **1**

2
Gutachten zum "Wiener-Modell" erstellt am Forschungsinstitut für Deutsches und Europäisches Immobilienwirtschafts- und Genossenschaftsrecht an der HTW Berlin unter Leitung von Prof. Dr. Jürgen Keßler **26**

1
Kurzstudie zu den Vorschlägen "Neue Wohnungs-gemeinnützigkeit (NWG)" von Prof. Dr. Ramón Sotelo

Kurzstudie zu den Vorschlägen „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)“

Prof. Dr. Ramón Sotelo

Auftrag und wohnungspolitischer Hintergrund

Es liegen die Arbeitsstudie im Auftrag der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag „Neue Gemeinnützigkeit – Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung“ sowie die Studie „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) – Wege zu langfristigem preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0)“, welche im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen erstellt worden ist, vor. Gegenstand dieser vorliegenden Kurzstudie ist die Evaluierung der in den beiden Studien gemachten Vorschläge.

Beide Studien sind ähnlich aufgebaut, beginnend mit einer historischen Darstellung der Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland, der Einbeziehung von Vergleichen der Situation in Österreich und Holland sowie schließlich der Darstellung der Forderung nach einer NWG bei Berücksichtigung der Problematik, die sich aus dem Beihilfeverbot nach EU-Recht ergibt. Mit der Einführung der NWG wird die Forderung nach breit angelegten, staatlich finanzierten Wohnungsbauprogrammen verbunden, die sich am Kostenprinzip analog zur Fördersystematik des 1. Förderweges orientieren. Da sich die Einführung der NWG auf die entsprechenden Förderungen bezieht, sind die Analysen der Förderinstrumente als auch die Entwicklung von Alternativen wesentlicher Teil dieser Kurzstudie.

Deutschland verfügt im europäischen Vergleich trotz steigender Eigentumsquote noch immer über einen breiten und tiefen Mietmarkt. Allein die Schweiz weist eine höhere Mietquote auf. Die Vermietung von Wohnungen kann ökonomisch als eine kreditäre Überlassung von Realkapital aufgefasst werden. Es ist kein Zufall, dass jene Länder innerhalb der EU, die im Zuge der globalen Finanzkrise als PIIGS bezeichnet werden, also Portugal, Irland, Italien, Griechenland und Spanien, traditionell über eine hohe Wohneigentumsquote und damit über eine niedrige Mietquote verfügen. Auch innerhalb der alten Bundesrepublik korreliert das Einkommen signifikant mit der Mietquote. Die Höhe der Mietquote ist Ausdruck von Wohlstand, insoweit Wohlstand und Fremdfinanzierung stets einhergehen. Der Zugang zum Wohnungsmarkt ist für Hinzuziehende ebenso wie für junge Erwachsene, die das Elternhaus verlassen, in den Ländern mit höherer Wohneigentumsquote (PIIGS) ungleich schwerer als in

solchen mit geringerer Wohneigentumsquote (Deutschland). Auch volkswirtschaftlich gesehen ist das Mieten von Wohnungen stets preiswerter als die Selbstnutzung, ein nichtdiskriminierendes Steuer- und Mietrecht vorausgesetzt, insoweit Fremdkapital stets preiswerter als Eigenkapital ist. Ziel aller wohnungspolitischen Maßnahmen muss folglich der Schutz und der Ausbau des Wohnungsmietmarkts sein. Nur mit einem funktionsfähigen Wohnungsmietmarkt können die gegenwärtigen Herausforderungen am Wohnungsmarkt volkswirtschaftlich gut bewältigt werden.

In den letzten fünf Jahren hat sich die Situation für Wohnungssuchende insbesondere in Wachstumsregionen mit hoher Agglomeration verschärft. Vor diesem Hintergrund hat bereits anlässlich der letzten Bundestagswahl das Thema „Wohnen“ wieder einen politischen Stellenwert erhalten und die Diskussion um geeignete Maßnahmen losgetreten.

Es besteht – jenseits der verfassungsrechtlichen Frage, ob die soziale Marktwirtschaft als Wirtschaftskonzept durch das Grundgesetz vorgegeben ist – dahingehend ein gesellschaftlicher Konsens, dass die soziale Marktwirtschaft die Wirtschaftsform der Bundesrepublik ist und bleiben soll. In einer sozialen Marktwirtschaft werden Güter und Dienstleistungen grundsätzlich vom Markt erbracht. Der Markt wird einerseits reguliert, um sogenanntes Marktversagen auszugleichen, andererseits aber vor allem, um gesellschaftliche Ziele hinsichtlich des Umfangs und der Qualität des Wohnungsbestandes und seiner Verteilung unter Ausnutzung marktwirtschaftlicher Kräfte zu erreichen.

Gerade der Wohnungsmarkt zeigt aber auch, dass es primär nicht um „Marktversagen“ geht, sondern meist um „Staatsversagen“. Dieses Staatsversagen finden wir hinsichtlich des Wohnungsmarkts aktuell beispielsweise in Form von Regulierungen, die zwar den Markt beschränken, die sozialpolitischen Ziele aber gerade nicht erreichen, sondern kontraproduktiv wirken (Beispiel Mietpreisbremse). Auf kommunaler Ebene zeigt sich die Fehlsteuerung in Form von zu geringen Baulandausweisungen. Der Begriff „Marktversagen“ wird in der wohnungspolitischen Literatur häufig – wie auch in den zu untersuchenden Studien – politisch verwendet. Der ökonomische Begriff „Marktversagen“ hat eine klare Definition: Marktversagen kann bei öffentlichen Gütern, externen Effekten, natürlichen Monopole und asymmetrischer Informationsverteilung hinsichtlich der Qualität von Gütern auftreten. All dieses ist nicht auf Wohnungsmärkten anzutreffen.

Gedanklicher Ausgangspunkt beider Studien ist die Annahme, dass der Wohnungsmarkt in Deutschland langfristig versagt und folglich staatliche Maßnahmen notwendig sind, um dem Marktversagen zum Trotz, breite Kreise der Bevölkerung dauerhaft mit preiswertem Wohnraum zu versorgen. Die Einführung einer NWG ist de facto nur ein kleiner Nebenaspekt, denn schließlich sollen die NWGs, die ja lt. Aussage der Studien gar nicht die finanziellen Mittel haben, um entsprechenden Wohnungsneubau zu erstellen, durch breite staatliche Fördermaßnahmen unterstützt werden.

Wenn es allein um die institutionelle Einführung der NWG gehen würde, so könnten dem zwei Argumente entgegengehalten werden: a) dass wir bereits heute über eine Befreiung von der Körperschaftsteuer der reinen Vermietungsgenossenschaften verfügen und b) dass eine (weitere) Steuerbefreiung von „gemeinnützigen“ Wohnungsbaugesellschaften schon deswegen nicht notwendig wäre, weil bereits heute jede Gesellschaft Wohnungsbau mit anschließender preiswerter Vermietung realisieren darf. Folglich wäre eine Befreiung von der Körperschaftsteuer ohnehin gar nicht zweckdienlich, insofern bei dieser Tätigkeit gar keine Gewinne, sondern Verluste entstehen, mithin jede Steuerbefreiung ins Leere läuft. So stellen die Studien dar, dass bei gegebenen Gestehungskosten im Wohnungsbau und den politisch geforderten niedrigen Mieten es zu einem Finanzierungsdelta kommt. Auch verdeutlichen die Studien, dass in den Nachkriegsjahren die ganz überwiegende Mehrheit der von den damals gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften erstellten Wohnungen eben nur gebaut werden konnten, weil es entsprechende Förderprogramme des Bundes gab, primär der sogenannten 1. Förderweg. Wenn aber die Autoren einerseits darlegen, dass der „Markt“ versagt und sie selbst feststellen, dass die Einführung der NWG allein ohne staatliche Hilfe gar nicht in der Lage ist, das politisch gewünschte Ziel einer preiswerten Wohnungsversorgung breiter Bevölkerungsschichten zu erreichen, somit ohnehin staatliches Handeln notwendig ist, dann bleiben die Autoren beider Studien die Antwort schuldig, wieso überhaupt die NWG als neue Institution geschaffen werden soll und nicht gleich die Erstellung von Wohnraum als staatliche, hoheitlich zu bewältigende Aufgabe betrachtet wird. Schließlich haben wir in Deutschland ja Erfahrungen mit einer rein staatlichen Erstellung, Bewirtschaftung und Verteilung von Wohnraum durch in den 1990 beigetretenen Länder, auf die Bezug genommen werden könnte. Insoweit sind die beiden Studien ökonomisch fundamental inkonsistent.

Auffallend ist, dass die beiden Studien ganz unterschiedliche Fragestellungen, wie die von Belegungsrechten, die der Miethöhe, die des Wohnungsbaus, aber auch solche der städtischen

Entwicklung bis hin zu Fragen der Verminderung der Segregation allein mit der Wiedereinführung des sozialen Wohnungsbaus nach dem Kostenprinzip, welcher dann von der NWG durchgeführt werden soll, uno actu behandelt. Dabei verlangen die verschiedenen Fragestellungen ökonomisch betrachtet nach ganz unterschiedlichen Antworten, die teilweise auch in Konkurrenz zueinander stehen. Mit der Generalthese des Marktversagens wird die gesamte Ökonomie des Wohnungsmarkts und damit verbunden, die der ökonomischen Gestaltung entsprechender Rahmenbedingungen und Förderinstrumente jedoch pauschal umgangen. Es wird übersehen, dass es sich dabei um ökonomische Fragestellungen handelt, die sinnvollerweise nur ökonomisch behandelt werden können. Der Markt hat nicht versagt, sondern hat seine Antwort auf die bereits bestehende Regulierung gegeben. Ziel dieser Kurzstudie ist also auch, den Rahmen für eine Regulierung zu formulieren, mit dem unter Zuhilfenahme marktwirtschaftlicher Prinzipien die angesprochenen Ziele mit möglichst geringen Kosten erreicht werden können.

Aus der vorliegenden Argumentation der zu untersuchenden Studien folgt die Gliederung der Kurzstudie.

In einem ersten Teil wird der These widersprochen, der Wohnungsmarkt versage systematisch. Es ist darüber hinaus zwischen dem Bestandsmarkt und dem Markt für Neubauwohnungen zu unterscheiden. Es zeigt sich, dass der Markt nicht versagt hat, sondern dass das Marktergebnis primär Konsequenz des staatlichen Handelns ist. Dieses staatliche Handeln bezieht sich auf

1. Marktbeschränkungen in Form von diversen Mietpreisregulierungen, die eine Fehlallokation von Wohnraum zur Folge haben und
2. Regulierungen, die die Angebotsausweitung verknappen bzw. verteuern.

In einem zweiten Teil wird analysiert, wie staatliches Handeln unter effektiver Ausnutzung der Kräfte des Marktwettbewerbs eingesetzt werden kann, um drei Ziele zu erreichen:

1. Die „angemessene“ Wohnraumversorgung von Haushalten, die aufgrund ihrer Merkmale grundsätzlich Zugang zum Mietmarkt haben, sich bestimmte Wohnungen aber nicht leisten können.

2. Die ebenso „angemessene“ Wohnraumversorgung von Haushalten, die aufgrund ihrer Merkmale grundsätzlich keinen bzw. nur eingeschränkt Zugang zum Mietmarkt haben.
3. Die Implementierung von Maßnahmen zur Herstellung eines quantitativ wie qualitativ gewünschten Wohnungsbestandes in Form von Wohnungsneubau.

In einem dritten Teil werden die Herausforderungen der Zukunft für das Wohnen kurz skizziert und analysiert, welche Folgerungen für die institutionelle Ausgestaltung der Wohnungsbaugesellschaften hieraus folgen: Bedarf es institutionell einer NWG und welche Rechtsformen sind auf Anbieterseite geeignet?

Zusammenfassend geht es um die Implementierung wohnungspolitischer Instrumente und Institutionen zur Erreichung politisch vorgegebener Ziele hinsichtlich Qualität und Umfang der Versorgung mit Wohnraum.

1. Wohnungsbestandsmarkt und Wohnungsneubaumarkt – Marktversagen oder Marktergebnis

In der allgemeinen wohnungspolitischen Diskussion wie auch in den beiden genannten Studien werden Eingriffe in den Wohnungsmarkt mit Marktversagen begründet. Der Begriff „Marktversagen“ ist ein von Francis Bator geprägter Terminus technicus. Gemeint sind suboptimale Allokationen von Ressourcen infolge von Informationsasymmetrien, externen Effekten, natürlichen Monopolen oder öffentlichen Gütern. Im ökonomischen Sinn ist bei Wohnungsmärkten nicht von einem Marktversagen auszugehen, da keine der genannten Voraussetzungen vorliegt. Die beiden zu untersuchenden Studien verwenden den Begriff `Marktversagen´ aber wohl eher paraökonomisch in dem politischen Sinne, als man mit den Marktergebnissen bei gegebenen Regulierungen politisch nicht zufrieden ist. Sie verwenden ebenso weiterhin undifferenziert den Begriff „Wohnungsmarkt“. Für eine ökonomische Analyse ist die Differenzierung zwischen dem Bestandsmarkt und dem Neubaumarkt jedoch entscheidend.

1.1 Der Wohnungsbestandsmarkt

Analytisch können wir zunächst von einem reinen Bestandsmarkt ausgehen. Das bedeutet, dass wir unterstellen, dass gar kein Neubau stattfindet. Dann wäre das Angebot definitionsgemäß völlig preisunelastisch. Die Nachfrage nach Wohnraum ist hingegen stets preis- und einkommenselastisch; das bedeutet, dass jeder nachfragende Haushalt bei höherem Einkommen mehr Geld für das Wohnen ausgibt und bei geringerem Einkommen weniger. Es bedeutet auch, dass bei niedrigen Mieten mehr Wohnfläche und bei höheren Mieten weniger Wohnfläche nachgefragt wird. Wie bei anderen Gütern auch ist der Grenznutzen zusätzlich konsumierter Wohnfläche abnehmend. Wenn die Nachfrage elastisch und das Angebot unelastisch ist, dann bildet der Schnittpunkt von Angebots- und Nachfragekurve jenen Preis ab, bei welchem der Markt geräumt ist. In ausgeglichenen Wohnungsmärkten ist aufgrund der Preiselastizität der Nachfrage die Leerstandsquote sehr gering, da die Nachfrage über den Preis das vorhandene Angebot stets vollständig absorbiert. Über den Preis konkurrieren die Mieter um die bestehenden Wohnungen und finden so zu einer pareto-optimalen Allokation der Flächen.

In vielen Regionen Deutschlands haben wir die Situation, dass die Bestandsmieten unter den markträumenden Knappheitsmieten liegen. In der Folge kommt es aufgrund der preiselastischen Nachfrage zu Wohnungsknappheiten am Neuvermietungsmarkt. Die Anpassung der ortsüblichen Vergleichsmiete an die Knappheitsmiete und die rechtliche Zulassung derselben würden also zunächst gar nicht den Vermietern, sondern den Mietern dienen. Nur so wird eine effiziente Allokation und damit auch eine gerechte Verteilung von bestehenden Wohnflächen unter den konkurrierenden Mietern möglich. Auch wenn sich der einzelne Mieter naturgemäß über eine geringe Miete freut – das ist Teil seiner Preiselastizität – ist doch für die Mieterschaft insgesamt eine zu geringe Miete aufgrund der damit verbundenen negativen Verteilungseffekte und Gerechtigkeitslücken klar negativ.

Berlin hat beispielsweise eine gefühlte Wohnungsknappheit. Obgleich die Einkommen im Vergleich zu anderen deutschen Metropolen im Mittel noch bescheiden sind, ist doch zugleich der durchschnittliche Flächenverbrauch pro Kopf recht hoch. Die Durchschnittsmiete laut Mietspiegel liegt bei rund 5,60 €/m². Allein die Anhebung um rund 20% auf ca. 6,70 €/m² würde die Lage vermutlich deutlich entlasten. Die unterschiedlichen mietpreisbegrenzenden Regulierungen und Maßnahmen verschärfen die gefühlte Wohnungsknappheit dramatisch.

Die aktuelle Situation ist also gerade kein Marktversagen, sondern sie kann als Staatsversagen aufgefasst werden, insoweit der Staat zwar die Mieten im Bestand reguliert, nicht aber die Elastizität der Nachfrage. Wenn der Staat mit dem Ziel für alle preiswert Wohnungen anbieten zu können, die Preise effektiv regulieren möchte, dann muss er nicht nur die Preise, sondern auch die Mengen regulieren. Solange nicht die Mengen ebenso reguliert werden –was einer vollständigen staatlichen Wohnraumbewirtschaftung entspräche – ist jede Preisregulierung für den Wohnungsmarkt schädlich, weil aufgrund der preiselastischen Nachfrage stets mehr Fläche absorbiert wird, als gesamtwirtschaftlich erwünscht ist.

Eine vollständige staatliche Wohnraumbewirtschaftung ist politisch hingegen nicht denkbar. Es würde bedeuten, dass Kinder, die zuhause ausziehen wollen, das bei einer Behörde beantragen müssten. Ein Arztehepaar mit drei Kindern müsste ebenso einen Antrag auf Bezug einer Wohnung stellen und würde wohl weniger Fläche erhalten, als seine Zahlungsbereitschaft zuließe. Auch jeder Umzug innerhalb der Bundesrepublik, sei es, dass ein Rentner oder ein IT-Spezialist nach Berlin ziehen möchten, müsste zentral genehmigt werden. Die behördliche Gesamtkoordination aller Nutzer wäre angesichts der Komplexität der Aufgabe und der Dynamik unserer Gesellschaft nicht vorstellbar. Industrie- und dienstleistungsorientierte Wohlstandsgesellschaften lassen sich – so jenseits der theoretischen Annahme auch der empirische Befund – planwirtschaftlich nicht organisieren. Wohlstand und sozialer Ausgleich lassen sich allein mit den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft organisieren.

Selbstverständlich gelten diese Aussagen zum Wohnungsmarkt auch bei der realistischen Annahme, dass Wohnungen heterogene Güter sind. Genau genommen können zwei Wohnungen schon lagebedingt nicht identisch sein. Aber Nachfrager können zwischen den unterschiedlichen Wohnungen substituieren. Eine ausgeglichene ökonomische Knappheitsmiete setzt voraus, dass es keine Preisspannungen innerhalb aller Wohnungssegmente und keine zwischen diesen gibt. Auf die Literatur zu Sickerungseffekten von Ratcliff bis Eekhoff wird vollumfänglich Bezug genommen.

Die Position, dass Mietpreisregulierung und alle Maßnahmen, die eine Vermietung von Wohnungen unter den Knappheitsmieten fördern, bereits für den Wohnungsbestandsmarkt – vom Markt für Wohnungsneubau ganz zu schweigen – schädlich sind, ist dabei keine

„marktradikale“ Position, sondern ergibt sich schlichtweg aus der Radikalität des Verhaltens der Nachfrager selbst, in diesem Fall aus ihrem preis- und einkommenselastischen Verhalten. Wenn die ortsübliche Vergleichsmiete die ökonomische Knappheitsmiete repräsentiert, dann ist das deutsche Mietrecht in Summe recht gut ausgestaltet. Wenn die ortsübliche Vergleichsmiete als Knappheitsmiete richtig definiert werden würde, könnten viele andere Regulierungen wegfallen bzw. wären obsolet. Beispielsweise könnte dann auf die Regulierungen zur Mietpreisbremse verzichtet werden. Auch der Schutz des Mieters vor willkürlichen Kündigungen lässt sich ökonomisch gut begründen. So muss ein Mieter für die Nutzbarkeit der Wohnungen eine Fülle von spezifischen Investitionen leisten, die er im Fall der Kündigung verlieren würde. Ohne Kündigungsschutz würden Mieter diese opportunistische Situation vorwegnehmen und auf Wohnungseigentum ausweichen. Die Mietquote würde folglich schrumpfen.

Wohnungseigentum sollte nicht spezifisch gefördert oder diskriminiert werden. Es gibt Wohnformen – als Extrembeispiel ein Schloss am See – die in ihrer Art so spezifisch sind, dass es keinen Investor geben würde, der dieses Schloss zum Zwecke der Vermietung errichten würde. Wann eine Wohnform hinreichend drittverwendungsfähig ist, damit der Markt sie zur Vermietung anbietet, sollte allein dem Markt überlassen werden. Mit steigendem Wohlstand werden auch spezifischere Wohnformen drittverwendungsfähig. In Deutschland wird das Wohneigentum bereits mit der Konsumgutlösung für selbstgenutztes Wohneigentum steuerlich privilegiert.

Zusammengefasst reagiert der Wohnungsbestandsmarkt sehr effizient. Von einem Marktversagen kann überhaupt keine Rede sein, vielmehr sind die zu beobachtenden Marktphänomene zu einem großen, sogar dem überwiegenden Teil Folge schlechter staatlicher Regulierungen. Richtig ist, dass zu beobachtende Marktergebnisse häufig nicht politisch erwünscht sind. Das ist jedoch kein Marktversagen im ökonomischen Sinne, sondern Ansporn den Markt so zu regulieren, dass politisch gewünschte Ziele erreicht werden können.

1.2 Rahmenbedingungen des Wohnungsneubaumarkts

Der Markt für Neubauwohnungen ist ungleich komplexer. Das hat zwei Ursachen: Einerseits bedarf es für Wohnungsneubau stets eines Grundstücks, das planungsrechtlich bebaut werden

darf, andererseits sind Baugrundstücke ökonomisch gesehen Baurechte und verhalten sich demzufolge in der Preisbildung wie Optionen. Baugrundstücke sind Realoptionen.

Das Planungsrecht ist Hoheitsbereich der jeweiligen Gemeinde, doch die Gemeinde muss sich bei der Ausweisung von Baurecht nicht an der Nachfrage orientieren. Wenn aber kein Baurecht von der Gemeinde geschaffen wird, dann kann auch kein Wohnungsbau stattfinden und wenn nur sehr wenig Baurecht geschaffen wird, dann verteuert das jene Grundstücke, die bebaut werden können sowie den Bestand insgesamt. Obgleich allein die Gemeinde das Baurecht schafft, tragen auch Bund und Länder diesbezüglich Verantwortung. Auch das Credo „Deutschland ist gebaut“ hat dazu geführt, dass für die planungsrechtliche Ausweisung von Wohnungsbauland immer strengere gesetzliche Anforderungen zur Reduktion des Flächenverbrauchs – auch aus ökologischen Überlegungen heraus – formuliert werden. Schließlich kommt die Kommunalpolitik in den Metropolen – von Frankfurt am Main vielleicht abgesehen – nur sehr zögerlich zu der Erkenntnis, dass eine lebenswerte Stadt gerade auch in ihrer Dichte urbane Qualitäten schafft. Von Bund und Ländern sind Maßnahmen zu erarbeiten, die den Gemeinden einen Anreiz geben, notwendiges Baurecht zu schaffen. Die Ereignisse um das Tempelhofer Feld in Berlin zeigen, welche Mammutaufgabe hier gegeben ist. Weisen die Gemeinden planungsrechtlich nicht genug Baurecht aus, so ist dies nicht als Markt-, sondern ein als „Staatsversagen“ zu deuten.

Der zweite Aspekt ist, dass Baugrundstücke sich wie Optionen verhalten. Aus der Sicht eines Grundstückseigentümers beinhaltet ein Grundstück das Recht zu bauen, nicht aber die Pflicht dazu. Optionen haben die Eigenschaft grundsätzlich mehr Wert zu sein, als der innere Wert der Option darstellt. Der innere Wert der Option, ein Miethaus zu errichten, ist die Differenz aus dem Ertragswert des bebauten Grundstücks abzüglich aller Aufwendungen, die zur Erstellung notwendig sind. Das Grundstück hat aber regelmäßig aufgrund des Optionscharakters einen höheren Wert. Mit steigender Nachfrage, steigenden Mieten und dann steigenden Ertragswerten steigt sowohl der innere Wert des Grundstücks als auch der Marktwert des Grundstücks (innerer Wert zuzüglich Aufgeld) insgesamt. Es bleibt stets ein Aufgeld bestehen, welches der Eigentümer im Falle der Ausübung der Option, also der Bebauung des Grundstücks opfern muss. Dies ist streng genommen auch kein Marktversagen, sondern ein Marktergebnis infolge des Optionscharakters von Grundstücken. Will der Staat ein anderes Marktergebnis, muss er geeignete Anreize schaffen, damit

Grundstückseigentümer bereit sind, dieses Aufgeld zu opfern und das Grundstück einer Bebauung zuzuführen.

2. Ökonomisch fundierte wohnungspolitische Instrumente

Im Rahmen dieser Kurzstudie gehen wir davon aus, dass die derzeitige Wohnraumversorgung gerade in Metropolen verbesserungswürdig ist. Diese Annahme ist nicht trivial, könnte doch zumindest für einige Regionalmärkte mit Fug und Recht behauptet werden, dass wir auch hier über einen hinreichenden Wohnungsbestand verfügen, dieser aber aufgrund staatlicher Regulierungen falsch verteilt ist. Es gibt hingegen auch Gemeinden, in denen – gut messbar an den Miethöhen im Bestand – ein Bedarf an Neubauwohnungen vorhanden ist, der derzeit nicht befriedigt werden kann. Im Folgenden werden Instrumente benannt bzw. weiterentwickelt, die geeignet sind, unterschiedliche wohnungspolitische Ziele zu erreichen.

Mit der zunehmenden Binnenwanderung sowie der Immigration entwickeln sich die Wohnungsmärkte sehr unterschiedlich. Eine bundesstaatliche Förderung mit regionaler Differenzierung hat also stets die Folge, dass letztlich strukturschwache leistungsstarke Regionen finanziell unterstützen, was diametral dem verfassungsmäßigen Grundsatz der Angleichung der Lebensverhältnisse widerspricht. Auch aus diesem Grunde ist es richtig, dass die Wohnraumförderung primär Ländersache sein sollte.

2.1 Wohnungspolitische Instrumente zur „angemessenen“ Wohnraumversorgung von Haushalten, die aufgrund ihrer Merkmale grundsätzlich Zugang zum Mietmarkt haben

Für die „angemessene“ Wohnraumversorgung von Haushalten, die aufgrund ihrer Merkmale grundsätzlich Zugang zum Mietmarkt haben, sind die in den beiden zu evaluierenden Studien vorgeschlagenen Konzepte, die Einführung der NWG sowie die begleitende bzw. als Voraussetzung formulierten Neubauförderungen nach dem Kostenprinzip nicht optimal. Der Wohnungsneubau ist recht teuer und – so zeigen es auch die Mietspiegel – neue Wohnungen sind am Markt regelmäßig teurer als gebrauchte, ältere Wohnungen. Vor diesem Hintergrund ist es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sehr viel kostengünstiger, zielgenauer und effektiver,

den hier zur Frage stehenden Haushalten eine Beihilfe zur eigenständigen Versorgung am freien Wohnungsmarkt zu geben, als für sie teure Neubauwohnungen zu errichten. Das geschieht bereits in Deutschland einerseits durch das Wohngeld und andererseits auf kommunaler Ebene in Form von Erstattung der Kosten der Unterkunft. Beide Maßnahmen werden als sogenannte Subjektförderungen bezeichnet. Sie haben den Vorteil, dass sie relativ preiswert und zielgenau sind und bei Wegfall der Bedürftigkeit schnell eingespart werden können, ohne dass der Mieter selbst umziehen muss. Selbstverständlich führt eine Subjektförderung bei gegebenem Wohnungsangebot insgesamt – in Abhängigkeit vom Fördervolumen – zu einer Mieterhöhung des gesamten Bestandes. Auch muss politisch festgelegt werden, welcher Anteil der Haushalte in den Genuss dieser Art der Subjektförderung kommt. Kämen alle Haushalte in den Genuss der Subjektförderung, würde der allokative Effekt letztlich bei einem insgesamt höheren Mietniveau verpuffen. Die Subjektförderung sollte ausgeweitet und insbesondere verstetigt werden. Die Höhe der Subjektförderung muss sich am Wohnungsmarkt und an den wohnungspolitischen Zielen orientieren und nicht an der spezifischen kurzfristigen Kassenlage. Selbstverständlich müssen sich umgekehrt die wohnungspolitischen Ziele mittelfristig an der Finanzausstattung der öffentlichen Haushalte orientieren. Es wäre wünschenswert, wenn die Subjektförderung in Form des Wohngelds ebenso reine Ländersache wäre. Solange Bund und Länder das Wohngeld nicht entsprechend quantitativ und verstetigt entwickeln, kann dieses Instrument nicht hinreichend wirken.

2.2 Wohnungspolitische Instrumente für die „angemessene“ Wohnraumversorgung von Haushalten, die aufgrund ihrer Merkmale grundsätzlich keinen bzw. nur eingeschränkt Zugang zum Mietmarkt haben

Für diejenigen Haushalte, die aufgrund ihrer Merkmale grundsätzlich keinen bzw. nur einen eingeschränkten Zugang zum Mietmarkt haben, erscheinen die in den beiden zu untersuchenden Studien gemachten Vorschläge ebenso zu undifferenziert und zu teuer. Auch hier gilt, dass Wohnungsneubau die teuerste Variante für den Erhalt von Belegungsrechten ist, vielmehr sollten die Gemeinden bei Bestandshaltern aus der Region im Rahmen von öffentlichen Vergaben Belegungsrechte pro rata temporis stets neu erwerben. Dabei kann – im Interesse einer verminderten Segregation als auch im Interesse der Vermieter – geregelt werden, dass in jedem Objekt nur ein bestimmter Anteil an Belegungsrechten vergeben

werden darf. Auch können diese Ausschreibungen auf der Mikroebene differenziert angewendet werden. Die Belegungsrechte sollten nicht einmalig von der Gemeinde an die Vermieter bezahlt werden, sondern pro rata temporis der Nutzung der Wohnung durch den Berechtigten. Der Vermieter erhält neben der Knappheitsmiete für die Wohnung das periodische Entgelt für das Belegungsrecht. Die Höhe dieses Entgelts wird in einem marktnahen Prozess ermittelt. Dies kommt nicht nur der periodengerechten Verteilung der Aufwendungen der Gemeinden entgegen, sondern hat den positiven Nebeneffekt, dass das Entgelt für die Belegung der jeweiligen Wohnung dann entfallen kann, wenn der versorgte Haushalt eine bestimmte Einkommensgrenze nach Einzug überschreitet und, ungeachtet einer möglichen Subjektförderung, nicht mehr hinsichtlich des Belegungsrechts berechtigt ist. Der Vermieter erhält dann automatisch nur noch die Knappheitsmiete ohne den Zuschlag für die Belegung.

Die Regelung, dass die Zahlung des Entgelts für das Belegungsrecht an den Vermieter entfällt, sobald der Mieter nicht mehr diesbezüglich förderungsberechtigt ist, hat zudem den Vorteil, dass die häufig zu beobachtende adverse Selektion zumindest deutlich reduziert wird. Die adverse Selektion besteht darin, dass Vermieter sich gerne unter den belegungsberechtigten Mietbewerbern diejenigen aussuchen, die innerhalb der zur Auswahl stehenden Mietinteressenten die besten Merkmale haben. Bei dem hier vorgeschlagenen Vorgehen haben Vermieter ein Interesse auch Bewerber zu berücksichtigen, die auf absehbare Zeit anspruchsberechtigt für ein Belegungsrecht sind. Wenn der Mieter nicht mehr diese Eigenschaft hat, fällt der Vermieter auf die Knappheitsmiete zurück, so dass der Vorteil einer zielgenauen Förderung mit Belegungsrechten gegeben ist, ohne dass der Mieter die Wohnung räumen muss. Umgekehrt erhält der Vermieter aufgrund der revolvierenden Ausschreibungen stets das jeweils marktgerechte Entgelt für die reine Belegungsbindung. Die Gemeinde kann im Rahmen von revolvierenden Bieterverfahren stets neue Belegungsrechte erwerben und zudem bis auf Quartiersebene regional differenziert ausschreiben und dadurch ebenso einer Segregation entgegenwirken. Selbstverständlich kann ein Mieter/Haushalt zugleich sowohl in den Genuss der Subjektförderung als auch in den Genuss einer belegungsgebundenen Wohnung kommen. Bei dem Vorschlag der beiden zu untersuchenden Studien würde der Staat die Aufwendungen für die teuren Neubauwohnungen über Jahrzehnte entrichten, auch wenn der Mieter längst nicht mehr anspruchsberechtigt ist. Diese so gebundenen Mittel fehlen dann für die Förderung der anspruchsberechtigten Haushalte.

2.3 Wohnungspolitische Instrumente zur Herstellung eines quantitativ wie qualitativ gewünschten Bestandes mittels Wohnungsneubau

Weil Grundstücke Optionen sind, kann eine diskretionäre staatliche Intervention für die Ausweitung des Bestandes geboten sein. Der optionstheoretische Ansatz muss an dieser Stelle nicht überinterpretiert werden. Auch ohne die Beachtung des Optionspreischarakters von Grundstücken kann Wohnraum als meritorisches Gut aufgefasst werden. Dies ist eine weitere Legitimation für eine staatlich subventionierte Wohnungsneubaupolitik. Die beiden zu untersuchenden Studien sehen den staatlich subventionierten Neubau von Wohnungen im Rahmen des Kostenprinzips des sozialen Wohnungsbaus als Lösung. Gegen diese Lösung sprechen, unabhängig von der Einführung der NWG, mehrere Gründe.

Erstens ist die Erstellung von Neubauwohnungen nach dem Kostenprinzip stets teuer, weil der Bauherr mit seinen additiven Kosten nicht einer Wettbewerbssituation, wie sie beispielsweise in einem Bieterverfahren gegeben ist, ausgesetzt ist. Der 1. Förderweg wurde aber nicht nur – wie in den Gutachten dargestellt – aufgrund eines damals vermeintlich ausgeglichenen Wohnungsmarkts oder wegen des Skandals um die Neue Heimat drastisch zurück gefahren, sondern besonders auch deswegen, weil diese Form der Angebotsausweitung in seiner Erstellung hochgradig ineffizient war. Noch heute erscheint es geradezu grotesk, dass in Berlin (West) kurz vor dem Fall der Berliner Mauer Kostenmieten von knapp unter 40 DM/m² bewilligt wurden. Manch ein Bauträger würde sich nach solchen Subventionen noch gut 30 Jahre später trotz erheblich gestiegener Grundstücks- und Baukosten sehnen.

Zweitens ist die Vergabe von im 1. Förderweg errichteten Wohnungen mit hohen sozialen Ungerechtigkeiten verbunden. Einerseits, weil ein die Kriterien für den Bezug einer solchen Wohnung erfüllender Haushalt entweder die Wohnung bekommt und damit erhebliche wirtschaftliche Vorteile erhält oder er diese Wohnung nicht erhält und dann aller Vorteile entbehrt. Ein Haushalt bekommt also sehr viel und ein anderer gar nichts. Gerechter wäre es, wenn beide berechtigten Haushalte sich die knappen Subventionsmittel teilten. Der soziale Wohnungsbau des 1. Förderwegs war und ist aber auch deswegen sozial ungerecht, weil der Mieter allein beim Bezug der Wohnung die vorgegebenen Voraussetzungen erfüllen muss. Auch wenn er im Anschluss über ein erhebliches Einkommen oberhalb der Bemessungsgrenzen verfügt, genießt er über Jahrzehnte die vom Steuerzahler finanzierten Vorteile. Dies liegt darin begründet, dass eine anschließende Freimachung der Wohnung

rechtlich und politisch nicht durchsetzbar ist und auch Fehlbelegungsabgaben letztlich nur den Mietanteil bis zur Knappheitsmiete kompensieren, nicht aber den Wert des Belegungsrechts an sich. Der Wert des Belegungsrechts an sich schwankt und kann besser über kontinuierliche Bieterverfahren – wie unter Punkt 2.2 dargestellt – ermittelt und optimiert werden. Weiter sind sowohl die Kosten als auch die vom Mieter zu entrichtende Miete im sozialen Wohnungsbau dem Grunde nach – von geringen laufenden Veränderungen abgesehen – einmalig durch die ursprüngliche Kostenstruktur festgelegt. Viele Mieten im sozialen Wohnungsbau sind volkswirtschaftlich zu gering.

Schließlich ist das Prinzip der Erstellung von Neubauwohnungen nach dem Kostenprinzip auch deswegen abzulehnen, weil es gesellschaftlich nicht vertretbar ist, dass Bedürftige in den Genuss neuer hochwertiger Wohnungen kommen, während Haushalte, die knapp oberhalb der Bemessungsgrundlage für die Belegung liegen, sich eigenständig in gebrauchten minderwertigen Wohnungen unterbringen müssen. Es kann nicht sein, dass Wohnraumbedürftige, die sich nicht eigenständig am Markt versorgen können, aufgrund der Ausgestaltung der Förderung im Ergebnis übersubventioniert werden.

Der soziale Wohnungsbau wird gemeinhin als Objektförderung bezeichnet. Ökonomisch präziser handelt es sich um eine Förderung des Angebots im Gegensatz zur Subjektförderung, die primär die Nachfrage fördert, obgleich über Sickerungseffekte auch die Subjektförderung zur Angebotserhöhung führen kann. Wenn wir alle Förderinstrumente, die das Angebot fördern, als Objektförderung bezeichnen, dann stellen steuerliche Anreize für den Wohnungsbau ebenso eine Objektförderung dar. Insbesondere die Sonder-AfA, wie sie nach der Wiedervereinigung beim Aufbau der Wohnungsbestände in den Neuen Ländern geholfen hat, muss hinsichtlich des Umfangs der erreichten Angebotsausweitung als extrem erfolgreich eingeschätzt werden. Sie war insoweit gar zu erfolgreich, als dass das neue Angebot in vielen Regionen größer ausfiel, als es für einen ausgeglichenen Wohnungsmarkt notwendig gewesen wäre. Auch dieses Überangebot an Wohnungen hat die Sonder-AfA in Verruf gebracht. Hinzu kommt, dass die von der Sonder-AfA induzierte Erstellung von Wohnraum häufig völlig an der Nachfrage vorbei erstellt worden ist. Dies liegt auch daran, dass grundsätzlich nur Baukosten AfA-fähig waren und somit gerade in Lagen geringer Nachfrage aufgrund des geringeren Bodenwertanteils Investitionen einen relativ höheren Steuervorteil aufwiesen.

Hinsichtlich des Optionscharakters von Grundstücken hat eine AfA die vorteilhafte Eigenschaft, dass der Grundstückseigentümer durch die jährlich auslaufende steuerliche Subvention – das Steuerjahr ist schließlich das Kalenderjahr – bei Bebauung seines Grundstücks eine Kompensation für die Opferung seines Aufgeldes der Option Grundstück erhält. Das ist der Vorteil von steuerlichen Förderungen gegenüber Investitionszulagen, solange diese nicht auch jährlich auslaufen bzw. für den Investor den Zeitpunkt des Auslaufens der Investitionszulage nicht bekannt ist. Letztere erhöhen – wie die Subjektförderung auch – zunächst die Grundstückspreise und wirken in jener Periode besonders effektiv, in der sie definitiv auslaufen. Steuerliche Vorteile sind ökonomisch betrachtet gewissermaßen jährlich auslaufende Investitionszulagen. Als weiterer Nachteil einer Sonder-AfA kann erwähnt werden, dass die Einkunftsart Vermietung und Verpachtung privilegiert wird und damit Wohnungsbaugesellschaften und eine Reihe von institutionellen Investoren benachteiligt sind.

Ein entscheidender Nachteil von steuerlichen Sonder-AfAs ist, dass der Staat nicht vorab einschätzen kann, wie viele Grundstückseigentümer von ihr Gebrauch machen werden. Das beinhaltet einerseits fiskalische Risiken und andererseits das Risiko der Überproduktion, wie wir sie in den neunziger Jahren in den Neuen Ländern beobachtet haben. Der 1. Förderweg hat in diesem Zusammenhang einen Vorteil, der nicht verschwiegen werden soll, damit dies in neue Vorschläge eingebaut werden kann: Der Staat als Subventionsgeber weiß beim 1. Förderweg vorab genau, wo und was gebaut werden wird und wie die Kosten sind.

Als Gedankenexperiment können wir uns zunächst vorstellen, dass der Staat weiterhin aufgrund dieses Vorteils von dem Instrument des sozialen Wohnungsbaus nach dem Kostenprinzip Gebrauch macht, ohne hingegen hierfür Belegungs- und Mietpreisbindungen zu verlangen, weil diese ja effektiver und effizienter nach Punkten 2.1 und 2.2 bewerkstelligt werden können. So würde das Wohnungsangebot in Form von Wohnungsneubau ausgeweitet werden mit all den positiven Folgen im Rahmen von Sickerungseffekten und zudem könnte sich jedermann auf die Wohnungen, die dann zu Knappheitsmieten angeboten werden, bewerben. Wir hätten dann eine Angebotsausweitung ohne die beschriebenen Nachteile hinsichtlich der sozialen Treffsicherheit und Ungerechtigkeit. Allein, wir würden weiterhin teuer bauen, weil wir die Kosten nicht einem Wettbewerbsprozess unterlegen würden. Wir erreichen aber die Kostenvorteile und eine höhere soziale Gerechtigkeit mit der Separation der Maßnahmen für die drei unterschiedlichen Ziele: Die Versorgung mit Wohnungen von

Haushalten, denen das Einkommen für den Bezug einer angemessenen Wohnung fehlt, die Versorgung der Haushalte, die unabhängig vom Einkommen keinen Zugang zum freien Wohnungsmarkt haben und die spezifische Ausweitung des Wohnungsangebots insgesamt.

Die Länder sind nach der Föderalismusreform I für den (sozialen) Wohnungsbau zuständig. Die Länder können die Instrumente der Sonder-AfA ohnehin nicht sinnvoll einsetzen, weil die Einkommensteuer, obgleich sie daran beteiligt sind, nicht in ihren Kompetenzbereich fällt. Fügt man die Vorteile der unterschiedlichen Objektförderungen zusammen, dann müssen wir zum Erreichen einer quantitativ und qualitativ definierten Angebotsausweitung folgende Prinzipien anwenden:

1. Die Förderung der Angebotsausweitung erfolgt unabhängig von einer Miet- und Belegungsbindung.
2. Der Vermieter, welcher die Subvention erhält, muss sich ausschließlich verpflichten für einen klar definierten Zeitraum die Wohnungen zu vermieten. Dabei können dem Grunde nach auch Wohneigentumsanlagen gefördert werden, solange im Förderzeitraum keine Eigennutzung erfolgt.
3. Die Förderung wird über ein Bieterverfahren vergeben, um bei vorgegebener quantitativer, qualitativer und regional definierter Angebotsausweitung die Förderung zu minimieren.
4. Die Ausschreibungen müssen dabei einen Kompromiss darstellen, um einerseits zwischen der Spezifität der Anforderungen und andererseits der sich daraus ergebenden Anzahl potenzieller Grundstückseigentümer zum Erreichen einer hinreichenden Wettbewerbssituation abzuwägen.

Die Länder können so in Abstimmung mit den Gemeinden auf jährlicher Basis Subventionen für den Neubau von Wohnungen ausschreiben und dabei festlegen, welche Wohnungsgrößen in welchen Gebieten gebaut werden sollen. Damit kann das Instrument ebenso das Erreichen des Ziels der „Durchmischung“ mit unterstützen. Auch können die Länder Gemeinden bevorzugen, die hinreichend Bauland ausweisen bzw. einen bestimmten Umfang an Baulandausweisung als Voraussetzung für die Landesmittel festsetzen.

Gerne wird gegen diese Art der Förderung mit dem Argument der Mitnahmeeffekte argumentiert. Das Argument ist dem Grunde nach falsch. Dieses aus zwei Gründen. Spricht

man von Mitnahmeeffekten, dann impliziert dies die Aussage, dass gar keine Subvention nötig wäre, weil der Markt unabhängig davon dieses Angebot schaffen würde. Ausgangspunkt der Überlegungen ist aber gerade, dass der Markt nicht so viele Wohnungen errichtet, wie politisch gewünscht ist. Spricht man von teilweisen Mitnahmeeffekten, so wird übersehen, dass diese Subventionen ja in einem Bieterverfahren vergeben werden und die genaue Subventionshöhe erst im Bieterverfahren ermittelt wird. Der Subventionsbedarf für die Wohnungen wird je nach Marktsituation vermutlich erstaunlich gering ausfallen. Aus haushaltspolitischen Gründen kann die Subvention alternativ anstatt in einer Einmalzahlung in periodischen Beträgen über die Laufzeit der Mietverpflichtung erfolgen.

2.4 Ökonomisch fundierte wohnungspolitische Instrumente

Zusammenfassend kann hinsichtlich der wohnungspolitischen Instrumente festgestellt werden,

1. dass die Versorgung breiter Bevölkerungsschichten, die einen Zugang zum Wohnungsmarkt haben, mit angemessenem Wohnraum zielgenau und effizient mit dem Instrument der Subjektförderung erfolgen kann,
2. dass die Versorgung jener Haushalte, die trotz Subjektförderung keinen Zugang zum freien Wohnungsmarkt haben, zielgenau und effizient über von den Gemeinden pro rata temporis von den Vermietern zu erwerbende Belegungsrechte erfolgen kann und
3. dass die gezielte Ausweitung des Wohnungsbestandes unabhängig von den beiden ersten Zielsetzungen mit jährlich auslaufenden Subventionen für den Neubau von Wohnungen ohne Belegungs- und Mietbindungen, die in einer Wettbewerbssituation vergeben werden, erfolgen kann.

Für effektive und effiziente wohnungspolitische Instrumente sind also vier Grundvoraussetzungen notwendig:

1. Die Implementierung einer ortsüblichen Vergleichsmiete, die den beschriebenen Kriterien einer Knappheitsmiete entspricht und der Verzicht auf jedwede Maßnahmen und Regulierungen, die zu einer zu hohen Absorption von Flächen aufgrund von Mieten unterhalb der Knappheitsmiete führen.

2. Die Separation der Subventionierung der Haushalte in Form von Subjektförderung, der Vergabe von Belegungsrechten und der Ausweitung des Wohnungsangebots.
3. Die Ausnutzung der Marktkräfte für den Erwerb von Belegungsrechten sowie für die Förderung der Ausweitung des Wohnungsangebots in Form von regional, qualitativ und quantitativ politisch definiertem Wohnungsneubau.
4. Der Schaffung von Anreizen für die Gemeinden, damit sie hinreichend Baurecht schaffen.

Erkennt man diese Prinzipien einer Wohnungspolitik, die letztlich einfach den Prinzipien einer sozialen Marktwirtschaft entsprechen, dann fallen die Argumentationen der beiden zu untersuchenden Studien in sich zusammen. Diese zäumen quasi das Pferd von hinten auf, indem sie mit dem Argument des politischen Marktversagens zunächst gemeinnützige Gesellschaften fordern, um dann, weil dies allein nach eigener Erkenntnis nicht ausreicht, die klassische ineffektive und ineffiziente Förderung von Wohnungsbau nach dem Kostenprinzip zu fordern.

Die beiden zu untersuchenden Studien über die Einführung der NWG inklusive der damit verbundenen Ausweitung der kostenorientierten Förderung von Wohnungsneubau mit Belegungsrechten und Mietbindungen erkennen nicht die Ökonomie der jeweiligen Problemstellungen, sondern setzen schlicht auf erhebliche öffentliche Mittel. Hintergrund ist die pauschale und falsche Annahme eines Marktversagens, aus der implizit die Legitimation für die Missachtung ökonomischer Zusammenhänge hergeleitet wird. Die Missachtung der Ökonomie erfolgt dabei nicht nur im Hinblick auf die Gestaltung und Verwendung wohnungspolitischer Instrumente, sondern auch – wie sich unter Punkt 3 zeigen wird – im Hinblick auf die Gestaltung der Gorvernance der ausführenden Institution, der steuerbefreiten NWG.

3. Anforderungen des Wohnungsmarkts und der institutionellen Rahmenbedingungen für Wohnungsbestandshalter sowie Wohnungsbaugesellschaften

Beide zu untersuchenden Studien konzentrieren sich auf jene Haushalte, die – bei gegebenen Verhältnissen bzw. unabhängig von ihrem Einkommen – sich nicht am Markt angemessen mit

Wohnraum versorgen können. Dabei wird übersehen, dass die Nachfrage am Wohnungsmarkt erheblichen Wandlungen unterliegt. Hierzu gehört einerseits die zunehmende regionale Mobilität sowie die mit dem Stichwort Demografie verbundenen Veränderungen. Allein die zunehmende regionale Mobilität spricht gegen die in den Studien vorgeschlagene regionale Orientierung der NWGs, die ihre steuerfreien Gewinne stets in ihrer angestammten Region investieren sollen.

3.1 Wohntrends und ihre Folgen für die Wohnungswirtschaft

Der GdW hat die Studie Wohntrends 2030 beauftragt und veröffentlicht. Dort wird eine Fülle von Trends aufgezeigt, die zu jeweils unterschiedlichen Anforderungen an die Wohnungswirtschaft zur zielgruppengerechten Bedienung der Nachfrage führen. Diese dargestellten Trends lassen sich grosso modo nach zwei Aspekten sortieren:

1. Eine Erhöhung der Flexibilität und damit verbunden eine Verkürzung der jeweiligen Mietdauer.
2. Die Notwendigkeit, als Vermieter Zusatzleistungen (von WLAN über Concierge bis zur Altenpflege und Kinderbetreuung) erbringen zu können.

Beide Trends zusammen können auch unter dem Begriff der Hotelisierung der Wohnungswirtschaft erfasst werden. Es ist zu vermuten, dass im Rahmen der Digitalisierung der Gesellschaft der Wandel der Nachfrage noch deutlich stärker ausfallen wird, als es heute gesehen werden kann. Wir können davon ausgehen, dass der Trend der Hotelisierung der Wohnungswirtschaft in all seinen Facetten viel weiter fortgeschritten ist, als es sich am Markt derzeit zeigt. Dieses aus Gründen, die einerseits von den Nachfragern ausgehen und andererseits die Anbieter betreffen.

Aus der Perspektive der Nachfrager sind viele Mieter aufgrund der teilweise hohen Differenz zwischen den ausgewiesenen zulässigen ortsüblichen Vergleichsmieten einerseits und den höheren Marktmieten für Neuvermietungen andererseits, die wiederum deutlich über der ökonomischen Knappheitsmiete liegen, Bezieher einer hohen zusätzlichen Konsumentenrente, die den eigenen Wunsch nach einer Veränderung ökonomisch vereitelt. Erst mit einer Anhebung der Vergleichsmiete auf die Knappheitsmiete und in der Folge eines Sinkens der

Marktmiete bei Neuvermietung in die Nähe der Knappheitsmiete werden die Mieter aus der Falle der hohen zusätzlichen Konsumentenrente befreit und in die Lage versetzt, ihren Präferenzen Folge zu leisten.

Auch die Anbieter haben keine Notwendigkeit die differenzierte Nachfrage zu bedienen, weil sie im Bestand sowieso nicht die Knappheitsmieten erhalten. In der Folge besteht auf dieser Preisgrundlage ein Vermietermarkt und damit ist keine Notwendigkeit gegeben, auf die tatsächlichen, weitergehenden Bedürfnisse der Kunden (Mieter) einzugehen. Das Angebot wird jedoch auch regulativ an der Erstellung von nachgefragten Zusatzleistungen gehindert. Neben satzungsmäßigen Regularien, die – selbstredend – von den betroffenen Unternehmen eigenständig geändert werden könnten, spielen hier insbesondere steuerliche Aspekte eine entscheidende Rolle. Private Vermieter haben typischerweise Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. Die meisten Zusatzleistungen für Mieter führen jedoch zu einer von den Vermietern nicht gewünschten Umqualifikation ihrer Einkunftsart. Dieses zu vermeiden, ist nicht einfach, zumal die Finanzverwaltung im Falle der Erbringung dieser Zusatzleistungen durch eigene Kapitalgesellschaften trotzdem von einem einheitlichen gewerblichen Geschäftsbetrieb ausgehen kann. Auch Wohnungsbaugesellschaften in den Rechtsformen von Kapitalgesellschaften haben eine vergleichbare steuerliche Problematik insoweit, dass dann die üblicherweise in Anspruch genommene erweiterte gewerbesteuerliche Kürzung bei Grundstücksunternehmen mit dem Angebot von Zusatzleistungen in Gefahr gerät.

3.2 Institutionen für die Wohntrends von morgen

Wir benötigen Institutionen, die für die notwendige Kapitalbeschaffung international anerkannt sind, die ohne steuerliche Probleme Zusatzdienstleistungen erbringen können und die von ihrer Struktur der Corporate Governance in der Lage sind, immobilienbezogene Dienstleistungen fokussiert anzubieten.

Die Studien kritisieren, letztlich ohne Substanz, dass immer mehr Wohnungen von ausländischen Strukturen mit Offshoresitzen gehalten werden. Die Kritik ist ohne Substanz, weil alle miet- und förderrechtlichen Bestimmungen für die Wohnungen gelten und auch steuerlich das Belegenheitsprinzip bestehen bleibt.

Die in den Studien vorgeschlagene Struktur der NWG ist nicht geeignet, diese Aufgaben zu erfüllen. Einerseits, weil die geforderte steuerliche Befreiung es schier unmöglich macht, entsprechende Zusatzprodukte zu entwickeln und insbesondere aber, weil es keine klare Corporate Governance gibt. Die Autoren sind sich der Problematik offenbar bewusst und möchten neben Mieterbeiräten eine nationale Bundesaufsichtsbehörde über die NWGs, die rechtlich und materiell für diese Mammutaufgabe entsprechend ausgestattet werden soll, implementieren. Hier zeigt sich die Unwissenheit über Anreizsysteme, das Misstrauen gegenüber marktwirtschaftlichen Strukturen und der ungebrochene Glaube an staatliches Handeln. Die Definition klarer Eigentumsrechte ist hingegen Voraussetzung für einen funktionsfähigen Markt. Dies ist in der ökonomischen Literatur unter dem Begriff der Property Rights seit dem Aufsatz von Ronald Coase, `The Problem of Social Cost´ aus dem Jahre 1960 state of the art.

Es zeigt sich, dass allein privatwirtschaftlich agierende Unternehmen, die ausschließlich das Ziel der Gewinnorientierung haben, effektiv und effizient handeln können, insoweit sie *ein* klares Ziel haben. Werden bereits wohnungspolitisch legitime Ziele in die handelnde Institution integriert, kommt es unternehmensintern zu einem sogenannten trade-off zwischen den unterschiedlichen, teils konkurrierenden Zielen mit der Folge, dass das Erreichen der einzelnen Ziele nicht mehr messbar ist. Es fehlt dann eine klare Benchmark zur Steuerung der Wohnungsbaugesellschaften.

4. Zusammenfassung

Die von DIE LINKE beauftragte Studie stellt richtigerweise fest, dass rund ¾ der im Rahmen der Wohnungsgemeinnützigkeit errichteten Wohnungen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus (vornehmlich 1. Förderweg) entstanden sind. Dann ist aber offenbar die staatliche Subventionspolitik und nicht die Wohnungsgemeinnützigkeit primär Ursache für den Wohnungsbau gewesen. Es zeigt sich, dass Unternehmen, gemeinnützig oder nicht, Wohnungsbau, der sich nicht rechnet, nicht leisten. Umgekehrt muss man sich fragen, wieso eine Steuerbefreiung von NWGs zu einem Neubau von Wohnungen führen soll, wo sich der geforderte Wohnungsneubau von kleinen Wohnungen zu geringen Preisen, d. h. unter Marktpreisen, nicht lohnt und bei Realisierung gar keine Gewinne anfallen würden. Wenn ohnehin keine Gewinne anfallen, dann wäre ja eine Realisierung des verlustreichen

Wohnungsbaus auch ohne einen Erlass von Gewinnsteuern bereits in dem jetzigen Rechtsrahmen ohne weiteres möglich. Gefordert wird also letztlich nicht eine NWG, sondern eine staatliche Subventionierung von Wohnungsbau nach dem Kostenprinzip, also dem bekannten Prinzip des 1. Förderwegs des sozialen Wohnungsbaus.

Die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahre 1989 wird auf den Skandal um die Neue Heimat und die damalige Marktsituation reduziert. Zwar wird erkannt, dass auch die ehemalige gemeinnützige Wohnungswirtschaft ohne staatliche Förderung keinen in der Masse nennenswerten Wohnungsbau zustande gebracht hat, doch wird übersehen, dass die Rückführung des Instrumentes des 1. Förderwegs nicht nur aufgrund eines damals vermeintlich ausgeglichenen Wohnungsmarkts, sondern primär auch wegen der sozialen Ungerechtigkeit, der fehlenden Treffsicherheit und der sehr hohen Kosten, die mit diesem Instrument verbunden sind, erfolgte.

Beide Studien gehen von einem allgemeinen Marktversagen in der Wohnungswirtschaft aus und befassen sich folglich auch nicht mit der eigentlichen Frage der ökonomisch fundierten Ausgestaltung wohnungspolitischer Instrumente.

In dieser Kurzstudie wird zunächst auf die ökonomisch falsche Verwendung des Begriffs Marktversagen Bezug genommen. Ein Marktversagen liegt nicht vor. Vielmehr entspricht das regulativ bedingte Marktergebnis nicht den politischen Wunschvorstellungen. Weiter wird die in den Studien undifferenzierte Verwendung des Begriffs Wohnungsmarkt angesprochen. Es ist zwischen dem Wohnungsbestands- und dem Wohnungsneubaumarkt zu unterscheiden.

Deutschland hat dem Grunde nach vernünftige Regulierungen im Mietrecht. Allein hinsichtlich des Mietpreisrechts gibt es Nachbesserungsbedarf, insoweit eine ökonomisch richtig definierte Vergleichsmiete als Knappheitsmiete Voraussetzung für eine effiziente und insbesondere auch sozial gerechte Verteilung von bestehendem Wohnraum ist. Diese ökonomische Knappheitsmiete ist dann gegeben, wenn es in keinem Wohnungssegment eine überschießende Nachfrage gibt und auch zwischen den Wohnungssegmenten keine Preisspannungen herrschen. Alle mietpreisrechtlichen Regulierungen, die mietdämpfend wirken, sind kontraproduktiv, weil die Nachfrage stets preiselastisch reagiert und in der Folge, aufgrund der damit verbundenen hohen Absorption von Flächen, eine gefühlte Wohnungsknappheit entsteht.

Politisches Ziel wohnungspolitischer Intervention ist die Versorgung breiter Bevölkerungsschichten mit angemessenem Wohnraum. Dies bezieht sich sowohl auf jene Haushalte, die zwar Zugang zum Wohnungsmarkt haben, sich die Knappheitsmieten aber nicht leisten können, wie auf jene Haushalte, die aufgrund ihrer Merkmale keinen Zugang zum freien Wohnungsmarkt haben. Wohnungen können als meritorische Güter erkannt werden. Hieraus folgt das weitere politische Ziel der regional differenzierten und qualitativen wie quantitativen Angebotsausweitung.

Während die zu untersuchenden Studien eine starke Ausweitung des 1. Förderwegs propagieren, zeigt diese Kurzstudie den Lösungshorizont für effektive und effiziente wohnungspolitische Instrumente auf.

- Haushalte, die Zugang zum Mietmarkt haben, die aber aufgrund ihrer Einkommenssituation sich nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können, sollten über Subjektförderung, die nicht Bundessache sein sollte, subventioniert werden.
- Für Haushalte, die aufgrund ihrer Merkmale darüber hinaus keinen Zugang zum Wohnungsmarkt erhalten, sollten die Gemeinden bei den Wohnungsbestandshaltern revolvierende Belegungsrechte im Rahmen von Bieterverfahren erwerben, die bei Wegfall der Eigenschaft des Haushalts automatisch wieder entfallen.
- Schließlich sollten die Länder reinen Mietwohnungsbau subventionieren und die jeweiligen Subventionen im Bieterverfahren vergeben. Dabei können die Länder regionale und strukturelle Vorgaben zur Verminderung von Segregationseffekten ebenso machen, wie den Gemeinden Anreize zur hinreichenden Baulandausweisung geben. Dieser subventionierte Mietwohnungsbau sollte ohne Miet- und Belegungsbindungen erfolgen und allein der qualitativ definierten quantitativen Angebotsausweitung dienen.

Für die Umsetzung dieser wohnungspolitischen Instrumente wäre eine NWG aber gerade nicht die geeignete Institution. Hinzu kommen Probleme, die von der Corporate Governance herrühren.

Ziel dieser Kurzstudie war auch, institutionelle Rahmenbedingungen für die Wohnungswirtschaft zu formulieren, die den neuesten Trends am Wohnungsmarkt gerecht werden. Diese Trends werden in der Kurzstudie unter dem Begriff der Hotelisierung des

Wohnungsmarkts zusammengefasst. Es zeigt sich, dass betriebswirtschaftlich und steuerlich bedingt NWGs nicht die idealen Voraussetzungen mit sich bringen. Privatwirtschaftliche und gewinnorientierte Wohnungsbaugesellschaften sind im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft nicht das Ende, sondern die Voraussetzung für eine effektive und effiziente soziale Wohnungspolitik, wie sie einem rechtsstaatlichen demokratischen Wohlfahrtsstaat und einer hochkomplexen exportorientierten Wirtschaft mit europäischer Verantwortung gebührt.

Zuletzt darf kurz die Alternative zu einer ökonomisch fundierten Wohnungspolitik, die auf die Stärkung des Mietwohnungsmarkts setzt, skizziert werden. Diese Alternative kann als Hispanisierung des Wohnungsmarkts bezeichnet werden. Dabei werden sowohl Bestands- als auch Neuvermietungsmieten immer weiter von einem Marktmechanismus mit der Folge abgekoppelt, dass der Mietwohnungsmarkt zugunsten eines Wohnungseigentumsmarkt verdrängt wird. In Spanien ist nach dem Einfrieren der Mieten im Jahre 1964 die Eigentumsquote von rund 60% auf über 90% gestiegen. In der Folge haben viele private Haushalte Wohneigentum zur Selbstnutzung, aber auch zur Vermögenshortung erworben. Viele Wohnungen werden noch heute als Zweit- und Drittwohnung leerstehend gehalten. Für Wohnungssuchende gibt es wenig Alternativen zum Kauf einer Wohnung. Viele erwachsene Kinder müssen bei Ihren Eltern wohnen. Die regionale Mobilität ist gering und die Obdachlosigkeit hoch. Mit der Vermögenshortung wurden letztlich zu viele Wohnungen gebaut, was schließlich zu einem Crash am Wohnungsmarkt inklusive Bankenkrise geführt hat. In der Summe beinhaltet dies eine volkswirtschaftliche Vergeudung von Ressourcen.

Deutschland ist mit seiner aktuellen Mietpreisgesetzgebung leider auf dem Wege einer solchen Hispanisierung des Wohnungsmarkts. Mit dem erarbeiteten Rahmen für wohnungspolitische Instrumente kann Deutschland diesem Trend entgegenwirken und einen politisch gewollten ausgeglichen sozialen Wohnungsmarkt erreichen.