

Wissenschaftlicher Beirat
beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

„Soziale Wohnungspolitik“

Stand: 17. Juli 2018

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis

1.	Anlass des Gutachtens.....	3
2.	Die Ausgangslage.....	4
3.	Grundsätzliches zum Preismechanismus auf dem Wohnungsmarkt.....	6
4.	Derzeitige wohnungspolitische Instrumente	9
4.1.	Mietpreisbremse	9
4.2.	Sozialer Wohnungsbau.....	11
4.3.	Wohngeld	14
4.4.	Zur Politischen Ökonomie von Sozialem Wohnungsbau und Wohngeld.....	21
5.	Weitere Maßnahmen auf der Angebotsseite des Wohnungsmarkts	22
5.1.	Anreize zur besseren Nutzung von bestehendem Bauland	23
5.2.	Ausweisung von Bauland.....	24
5.3.	Beeinflussung des Anstiegs der Baukosten.....	26
5.4.	Flankierende Maßnahmen	28
6.	Empfehlungen	29
	Literatur.....	32
	Tabelle 1: Angebotsmieten 2004 bis 2017 (Erst- und Wiedervermietungen)	34
	Tabelle 2: Einkommen, Miete und Wohngeldanspruch für 4-Personen-Haushalte	35
	Tabelle 3: Höhe der Grunderwerbsteuer in den Bundesländern.....	35
	Mitglieder	36

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat sich in mehreren Sitzungen, zuletzt am 29. Juni 2018, mit dem Thema

„Soziale Wohnungspolitik“

befasst und ist dabei zu der nachfolgenden Stellungnahme gelangt:

1. Anlass des Gutachtens

In Deutschland wird in jüngster Zeit vermehrt über einen „Mangel an bezahlbarem Wohnraum“ geklagt. Die damalige Bundesbauministerin Hendricks schätzte im Jahr 2017, dass in den nächsten Jahren jährlich mindestens 350.000 neue Wohnungen entstehen müssten, um den Bedarf zu decken. Tatsächlich wurden 2016 nur 278.000 Wohneinheiten erstellt, darunter nur noch wenige Sozialwohnungen. Als Begründung für den gestiegenen Bedarf wird das Bevölkerungswachstum um 2,5 Millionen seit 2009 ebenso angeführt wie die wachsende Tendenz junger Menschen, in die Großstädte zu ziehen. Die Folge ist ein drastischer Anstieg des Mietniveaus in den Ballungsräumen und Universitätsstädten (dpa 2017).

Der Staat hat durch zahlreiche Regulierungen, insbesondere die kommunalen Flächennutzungspläne, einen unmittelbaren Einfluss auf den Wohnungsmarkt. Angesichts der oben beschriebenen Ausgangslage beschäftigt sich dieses Gutachten vor allem mit zwei für die Wohnungspolitik relevanten Fragen:

- 1) Wie kann eine effiziente Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum erreicht werden? Die erste Frage betrifft also ein Angebotsproblem.
- 2) Wie können soziale Härten für Problemgruppen des Wohnungsmarkts (wie Geringverdiener, Alleinerziehende und große Familien) abgefedert werden, die unter dem Wohnraummangel und dem damit verbundenen Anstieg der Mieten besonders leiden? Die zweite Frage betrifft also primär ein Verteilungsproblem.

In diesem Gutachten wird zunächst die Ausgangslage an Hand wichtiger Indikatoren des Wohnungsmarkts dargestellt (Abschnitt 2) und anschließend Grundsätzliches zum Preismechanismus auf dem Wohnungsmarkt gesagt (Abschnitt 3). Es folgt eine kritische Überprüfung der Wirksamkeit der derzeit verwendeten wohnungspolitischen

Instrumente – Mietpreisbremse, Sozialer Wohnungsbau, Wohngeld (Abschnitt 4). Abschnitt 5 behandelt weitere Maßnahmen auf der Angebotsseite des Wohnungsmarkts wie die Ausweisung von Baugebieten und die Setzung von Baustandards. Abschnitt 6 enthält die Empfehlungen des Beirats für eine Reform der Wohnungspolitik.

2. Die Ausgangslage

Aus einer aktuellen Analyse des Verbands der Wohnungswirtschaft (GdW 2017) lassen sich folgende Trends auf dem Wohnungsmarkt in Deutschland ablesen:

1. Die Wohnungsbautätigkeit in Deutschland hat nach einem Tiefpunkt 2009/10 wieder stark angezogen: Im Jahr 2016 lag die Zahl der fertiggestellten Wohnungen bei 278.000 (davon knapp die Hälfte im Mietwohnungsbau), und für 2017 werden 326.000 prognostiziert. Angesichts des Bevölkerungswachstums um 2,5 Millionen im Zeitraum 2009-2016 wird derzeit jedoch immer noch ein Wohnungsdefizit von rund 1 Million Wohneinheiten gesehen.
2. Die Wohnungsknappheit fällt allerdings regional sehr unterschiedlich aus. So standen Ende 2016 ca. 2 Millionen Wohnungen leer, davon allein 620.000 in Ostdeutschland.
3. Die Zahl der Studierenden hat sich seit 2008 um mehr als 1 Million erhöht (auf 2,8 Millionen im Studienjahr 2016/17), was zu einem überproportionalen Anstieg der Wohnungsnachfrage in Universitätsstädten geführt hat. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass in den Universitäten die Zahl der Beschäftigten stark zugenommen hat, was diesen Trend noch verstärkt.
4. Die Mieten in bereits existierenden Mietverträgen (Bestandsmieten) haben sich seit 2009 mit 9,2% kaum stärker erhöht als der Verbraucherpreisindex (+ 8,7%). Ein größerer Anstieg, nämlich um 25% im selben Zeitraum, ist dagegen bei den Neu- und Wiedervermietungsmieten zu beobachten.
5. Noch ausgeprägter ist dieser Preistrend in einigen Großstädten (vgl. Tabelle 1): Im Zeitraum 2010-2017 ist der Medianwert für die Neu- und Wiedervermietungsmieten in den dort aufgeführten 14 Großstädten im Durchschnitt um 34,1 Prozent gestiegen, in München und Stuttgart jeweils um mehr als 40 Prozent und in Berlin sogar um 67,8 Prozent. Damit liegt das absolute Niveau der Neumieten in München nunmehr bei über 16 Euro, in Frankfurt/Main und Stuttgart bei deutlich über

12 Euro pro Quadratmeter. Man muss allerdings auch bedenken, dass die durchschnittlichen Preise im unmittelbar vorangegangenen Zeitraum 2004-2010 nur um insgesamt 2,9 Prozent gestiegen waren, was deutlich unterhalb der allgemeinen Inflation von 9,9 Prozent lag.

6. Noch stärker als die Mietpreise sind – bedingt u.a. durch gesunkene Hypothekenzinsen – die Kaufpreise von Immobilien angestiegen. Der deutsche Immobilienindex (IMX) zeichnet die Preisentwicklung für Mieten sowie für die Kaufpreise von bereits bestehenden und neu erbauten Wohneinheiten anhand des Immobilienangebots (mit ca. 12 Millionen Wohnungen und Häusern seit 2004) auf Immobilienscout24.de nach, dem größten deutschen Immobilienportal (siehe etwa Bauer et al., 2013). Während der Index für Mieten zwischen März 2007 und November 2017 von 100 auf 135 gestiegen ist, stieg im gleichen Zeitraum der Index für den Kaufpreis von Bestandswohnungen von 100 auf 180 und von Neubauwohnungen von 100 auf 177 an. Auch hier zeigen sich ausgeprägte regionale Tendenzen mit stärkeren Preisanstiegen in den Großstädten und Ballungsräumen als in den eher ländlich geprägten Gebieten.¹ Im internationalen Vergleich ist das Preisniveau in deutschen Großstädten allerdings noch relativ niedrig (Scatigna u.a. 2014).
7. Die Wohnfläche je Einwohner lag Ende 2016 mit 46,3 Quadratmetern um 6,8 qm oder 17,2 Prozent höher als im Jahr 2000 (Statistisches Bundesamt 2017).

Aus diesen Zahlen kann man den Schluss ziehen, dass in Deutschland derzeit vor allem die regionale Verteilung des Wohnungsangebots nicht der Wohnungsnachfrage entspricht. Diese ist auf Grund zweier unterschiedlicher Wanderungsbewegungen in Groß- und Universitätsstädten stark gewachsen. Zum einen erfolgte eine Nettozuwanderung aus dem Ausland und zum anderen kam es zu einer Binnenwanderung, bei der vor allem junge Menschen und Ehepaare, deren Kinder das „Haus im Grünen“ verlassen haben, in Universitätsstädte und in Großstadtreionen ziehen.

Es spricht vieles dafür, dass dieser letzte Trend keine kurzfristige Erscheinung ist, sondern länger anhalten wird: erstens entstehen viele neue Arbeitsplätze in Städten, wo Firmen von Agglomerationseffekten profitieren; zweitens führt die fortschreitende Akademisierung der Gesellschaft dazu, dass Menschen aus ländlichen oder kleinstädtischen Gebieten nach Abschluss ihrer universitären Ausbildung in einer Groß-

¹ So kosten neu fertiggestellte Wohnungen in Berlin 2017 90 Prozent mehr als vor zehn Jahren, bei Bestandswohnungen beträgt der Preisanstieg sogar 159 Prozent.

stadt mit breiterem kulturellem Angebot bleiben möchten; drittens sind die meisten Paare Doppelverdiener und haben in Großstädten wegen der größeren Dichte von Arbeitgebern bessere Arbeitsmarktchancen; viertens ist in Städten die Abhängigkeit vom privaten Pkw geringer, was auch im Hinblick auf zu erwartende Verschärfungen der Klimapolitik ein Vorteil sein kann.

Es fragt sich daher, ob der Marktmechanismus in der Lage ist, die Anpassung des Wohnungsangebots an die geänderte Nachfrage zu bewerkstelligen, und in welcher Weise wohnungspolitische Instrumente des Staates diese Anpassung unterstützen oder behindern können.

3. Grundsätzliches zum Preismechanismus auf dem Wohnungsmarkt

Um die Wirkung einer freien Preisbildung auf dem Wohnungsmarkt verstehen zu können, sei zunächst ein Gedankenexperiment angestellt: In einem Land gebe es zwei Kommunen A und B mit gleich großem Wohnraumangebot (in Quadratmetern) und gleich vielen Haushalten, die alle über gleich hohe Einkommen verfügen.² Ferner sei angenommen, dass Mietverträge jedes Jahr neu ausgehandelt werden müssen und dass Umzüge kostenlos sind. Schließlich stünden in beiden Kommunen keine Flächen für neue Baugebiete zur Verfügung. Nun werde in Kommune A eine Universität gegründet, die für junge Bewohner von Kommune B attraktiv ist. Dadurch wird ein Teil der Haushalte aus Kommune B nach A umziehen wollen und damit die Wohnungsnachfrage in Kommune A erhöhen. Bei freier Preisbildung werden folglich alle Mieten in Kommune A steigen, auch die Bestandsmieten.

Durch den Preisanstieg wird Anbietern und Nachfragern signalisiert, dass Wohnraum in Kommune A knapper geworden ist, und es werden eine Reihe von Anpassungsreaktionen ausgelöst: Eigentümer von noch unbebauten, aber bebaubaren Grundstücken werden zusätzliche Wohnungen bauen. Bestandsmieter werden sich überlegen, in kleinere Wohnungen umzuziehen, und Neumieter, d.h. Haushalte, die aus Kommune B nach A umziehen wollten, werden entweder kleinere Wohnungen nachfragen, als sie es beim ursprünglichen Preis getan hätten, oder auf den Umzug nach A verzichten und aus B nach A pendeln (und die Tatsache ausnutzen, dass die Mieten in B durch den Wegzug einiger Haushalte gefallen sind). Möglicherweise werden Bewohner von A nach B umziehen, um von den dort gesunkenen Mieten und Immo-

² Durch die zuletzt genannte Annahme werden Fragen der Verteilungsgerechtigkeit ausgeblendet.

bilienpreisen zu profitieren. Diese Anpassungsreaktionen werden so lange anhalten, bis sich in beiden Kommunen ein neues Gleichgewicht von Wohnungsangebot und -nachfrage mit höheren Mieten in A als in B eingestellt hat. Unter den genannten unrealistischen Annahmen (keine Umzugskosten, gleich hohe Einkommen aller Haushalte) erscheint daher eine freie Preisbildung ohne staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt problemadäquat zu sein.

Nun sei das Gedankenexperiment in dem Punkt abgewandelt, dass (monetäre und nicht-monetäre) Umzugskosten berücksichtigt werden. Dadurch entsteht ein Interesse der Mieter an langfristigen Verträgen ohne Kündigungsrecht der Vermieter, weil andernfalls der Vermieter nach Einzug des Mieters die schwächere Marktposition des Mieters (der nicht glaubhaft mit Auszug drohen kann, weil ihm dadurch Kosten entstehen würden) ausnutzen und die Miete jederzeit sogar über die aktuelle Marktmiete hinaus erhöhen könnte. Prinzipiell wäre es zwar vorstellbar, dass sowohl der Kündigungsschutz als auch eine Begrenzung der Mietanpassung in einem freien Wohnungsmarkt vertraglich zwischen Mieter und Vermieter bei erstmaligem Vertragsabschluss vereinbart werden könnten. Dabei wäre die Zahlungsbereitschaft der Mieter für diese Vertragsklauseln unterschiedlich hoch, je nachdem, wie lange der Mieter in der Wohnung zu bleiben beabsichtigt. Besserer Kündigungsschutz würde dabei mit höheren Anfangsmieten verbunden sein.

Dies trifft jedoch aus verschiedenen Gründen nicht die Lebenswirklichkeit. Zum einen muss auch der Vermieter besorgt sein, dass er dem Risiko späterer Kostensteigerungen ausgesetzt ist. Versuche, dem in Verträgen Rechnung zu tragen, würden komplizierte, in der Praxis kaum justiziable Vertragsformulierungen erfordern, so dass die Umgehungsmöglichkeiten wenig eingeschränkt würden. Auch könnte die Abgeltung des Verzichts auf spätere Änderungen durch anfängliche Zahlungen die Zahlungsfähigkeit der Mieter übersteigen. Zum anderen planen nicht alle Menschen als Anbieter oder Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt so vorausschauend, wie es das theoretische Argument unterstellt. Es würden sich die Fälle häufen, in denen Mieter bei Vertragsabschluss versäumt haben, auf einer Kündigungsschutzklausel zu bestehen und für diese zu bezahlen. Wenn diesen Mietern dann gekündigt wird, könnten - da zumindest in Deutschland die Mehrheit der Wähler Mieter sind - Politiker deren unangenehme Situation zum Anlass nehmen, den freien Markt durch Gesetze zum Mieterschutz einzuschränken. Diese Entwicklung hat in Deutschland tat-

sächlich stattgefunden, und die Folge sind sowohl das Wohnraum-Kündigungsschutzgesetz als auch die Begrenzung der Mieterhöhung in bestehenden Mietverhältnissen nach § 558 BGB.

Diese gesetzlichen Maßnahmen sind zwar politisch verständlich, haben aber auch zu unerwünschten Nebenwirkungen geführt. Die wichtigste ist ein starkes Auseinanderklaffen von Bestands- und Neumieten in begehrten Wohnlagen, da Vermieter in bestehenden Mietverhältnissen die Miete nur langsam an eine aufkommende Knappheit anpassen können und erst bei Wiedervermietung größere Preissprünge durchsetzen können. Die Kluft zwischen Neu- und Bestandsmieten hat zum einen problematische Verteilungswirkungen, da sie diejenigen benachteiligt, die z.B. aus beruflichen Gründen häufiger umziehen und dann jeweils wieder die Neumieten zahlen müssen. Zum anderen bringt sie auch Ineffizienzen mit sich: Haushalte, die z.B. durch Auszug von Kindern kleiner geworden sind und mit weniger Wohnraum auskommen würden, haben – nicht nur wegen der Umzugskosten – keinen Anreiz, in eine kleinere Wohnung umzuziehen, weil die Neumiete für eine kleinere Wohnung oftmals nicht geringer ausfällt als die Bestandsmiete in der bisherigen Wohnung.

Auf der anderen Seite kann der Schutz vor Mieterhöhungen erhöhte Gewinnchancen für Neuinvestoren schaffen, indem er die Konkurrenz der Mieter um Neuwohnungen künstlich erhöht. Ob das zu einer höheren Wachstumsrate des Wohnungsbestandes führt, hängt von den Erwartungen über künftige Mietniveaus ab. In jedem Fall kommt es zu einer Produktdifferenzierung im Wohnungsmarkt, in dem er einerseits Anreize für den Bau von Luxuswohnungen schafft, andererseits Anreize gegen eine Sanierung und Modernisierung des Bestands.

Als Fazit des Gedankenexperiments sei festgehalten: Selbst in einer Welt ohne Ungleichheit in der Einkommensverteilung würden schon die unter dem Druck der Wähler zustande gekommenen Instrumente des Kündigungsschutzes und der Begrenzung von Mieterhöhungen in bestehenden Mietverhältnissen den Preismechanismus teilweise außer Kraft setzen und damit zu Fehlallokationen führen.

Viele Aspekte einer „sozialen Wohnungspolitik“ sind zudem verteilungspolitisch motiviert. Dies charakterisiert weitere Eingriffe in den Wohnungsmarkt wie die Begrenzung der Miethöhe bei Wiedervermietungen („Mietpreisbremse“) oder den Sozialen Wohnungsbau. Auch wenn man die verteilungspolitischen Ziele akzeptiert, muss

man die Wirkungen der genannten wohnungspolitischen Instrumente mit denen direkter Eingriffe in die Einkommensverteilung, etwa in Form von Geldtransfers, vergleichen.

4. Derzeitige wohnungspolitische Instrumente

4.1. Mietpreisbremse

Mit dem Mietrechtsnovellierungsgesetz (MietNovG) wurde in Deutschland die „Mietpreisbremse“ für Bestandsimmobilien eingeführt. Seit dem 1. Juni 2015 darf in durch die Landesregierungen per Rechtsverordnung ausgewiesenen Gebieten („angespannte Wohnungsmärkte“) die zulässige Miete maximal zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. Ausgenommen vom Gesetz sind Wohnungen, die erst nach dem 1. Oktober 2014 erstmalig genutzt oder vermietet werden und Wohnungen, die nach einer umfassenden Modernisierung zum ersten Mal vermietet werden; die Mietpreisbremse greift jedoch bei allen anschließenden Mietverhältnissen. Ferner muss ein Vermieter die Miete nicht senken, auch wenn die bisher vereinbarte Miete über der ortsüblichen Vergleichsmiete zuzüglich zehn Prozent liegt.³

Eine Begrenzung der Mietpreise bzw. des Mietanstiegs bei Neu- oder Wiedervermietung führt gegenüber der freien Preisbildung im Markt typischerweise zu einer Verschärfung der Knappheit an Wohnraum in Ballungsgebieten. Einerseits sind zum regulierten Mietpreis weniger Wohnungs- und Hausbesitzer bereit, ihre Immobilie zu vermieten. Stattdessen werden Immobilien leer stehen oder anderen Verwendungszwecken zugeführt werden, die nicht unter die Preisregulierung fallen (etwa kurzfristige Vermietung mithilfe von Airbnb oder Verkauf an Selbstnutzer). Bei einer Kapung der Mieten für Neuvermietungen sinkt durch die niedrigeren erwarteten Renditen der Anreiz, neue Wohnungen zu bauen. Begrenzt man den Mietanstieg bei Wiedervermietungen, sinkt der Anreiz, bestehende Wohnungen zu modernisieren, was mittel- und langfristige zu einer weiteren Verknappung des Immobilienangebots und zu einem Qualitätsverlust von Altbauquartieren führt. Andererseits steigt bei einem unter dem Marktpreis festgesetzten Mietpreis die Nachfrage nach Wohnraum in den begehrten Gebieten, da etwa Mieter mehr und größere Wohnungen nachfragen als in

³ Die ortsübliche Vergleichsmiete wird auf der Basis von neuen Mietverhältnissen der vergangenen vier Jahre berechnet. Vergleichsmieten, wie sie im Mietspiegel veröffentlicht werden, spiegeln daher in Regionen mit stark gestiegener Nachfrage nach Wohnraum nicht notwendigerweise das für Neuvermietungen relevante Preisniveau wider.

einem Markt ohne Preisregulierung. Beide Entwicklungen führen damit tendenziell zu einer Verschärfung der in den jeweiligen Städten herrschenden Wohnungsknappheit, die eine Mietpreisbremse laut ihren Befürwortern zu lindern verspricht. Bei freier Preisbildung wären die Differenzen der Miethöhe zwischen den Ballungsräumen und ihrer Peripherie größer und damit auch der Anreiz, ins Umland zu ziehen, wo noch preisgünstige Wohnungen oder Bauland vorhanden sind.

Als Folge der Verknappung des effektiven Angebots finden tatsächlich weniger Wohnungssuchende eine Wohnung, was diese schlechter stellt, während die Mieter, die eine Immobilie zum regulierten Preis erhalten, bessergestellt sind, da sie nun einen geringeren Teil ihres verfügbaren Einkommens für Wohnraum ausgeben müssen.

Selbst wenn man berücksichtigt, dass der Immobilienmarkt keinem vollkommenen Wettbewerb unterliegt - etwa aufgrund von Nachbarschaftseffekten, asymmetrischen Informationen, Suchkosten oder anderen Heterogenitäten auf der Angebots- und Nachfrageseite -, ist nicht ersichtlich, dass eine Preisregulierung die Marktmacht reduzieren und zu Wohlfahrtsgewinnen führen würde. Auch verteilungspolitisch kann sich die intendierte Wirkung in das Gegenteil verkehren: Je weiter der regulierte Preis unter dem Marktpreis liegt, desto größer ist der Spielraum für den Vermieter, sich ihm „genehme“ Mieter auszuwählen, wodurch es gerade für bestimmte Gruppen wie kinderreiche Familien oder Ausländer noch schwieriger wird, zum Zuge zu kommen.

Bis Ende 2016 hatten 308 Städte in 11 Bundesländern die Mietpreisbremse eingeführt. Ob sie den gewünschten Erfolg hat, erscheint schon aus den folgenden Gründen fraglich:

1. Viele Immobilien fallen nicht unter das Gesetz (siehe die oben beschriebenen Ausnahmeregelungen).
2. Potentiellen Mietern fehlen oftmals Informationen über die vorherige Miethöhe oder das Ausmaß durchgeführter Modernisierungsmaßnahmen. Mietspiegel schaffen hier kaum Abhilfe, da sie entweder nicht vorliegen (in diesem Fall können Mietpreise frei vereinbart werden) oder aber die aktuellen Mietpreise nicht hinreichend widerspiegeln. Laut Berechnungen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) liegt die ortsübliche Vergleichsmiete in der Mehrheit der Fälle deutlich (bis zu 42 Prozent) unter der Angebotsmiete, die aus

Zeitungs- und Internetannoncen zu ermitteln ist; Abweichungen nach oben kommen hingegen nicht vor (BBSR 2013b).

3. Potentielle Mieter erkundigen sich nicht nach der bisherigen Miethöhe, weil sie befürchten, dann vom Vermieter nicht mehr berücksichtigt zu werden. Dieser und der unter 2. genannte Grund würden allerdings in Zukunft möglicherweise entfallen, wenn dem Vermieter eine Auskunftspflicht auferlegt wird.

Die mangelnde Wirksamkeit der bisherigen Mietpreisbremse zeigt sich auch in den wenigen vorliegenden empirischen Studien, auch wenn diese nach den Kriterien einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik kritisch zu bewerten sind.⁴ Studien des DIW und IW auf der Basis des Angebots von Vermietungs- und Kaufobjekten auf den großen Immobilienportalen (Kholodilin et al., 2016a und 2016b, Deschermeier et al., 2017) finden kaum Hinweise darauf, dass die Mietpreisbremse die erhoffte preisdämpfende Wirkung hatte. Die DIW-Studie vergleicht regulierte und nicht regulierte Gemeinden und Städten in benachbarten Postleitzahlenbezirken. Sie kommt dabei zu dem Ergebnis, dass in Städten mit einer Mietpreisbremse die Mietpreise kaum weniger ansteigen und das Angebot an zu verkaufenden Immobilien kaum stärker ansteigt als in Städten ohne eine solche Regulierung. Die IW-Studie vergleicht innerhalb der gleichen Städte Immobilien, die von der Mietpreisbremse betroffen sind, mit solchen, die von der Regulierung nicht betroffen sind. Auch diese Studie findet keine Wirkung auf die Mietpreise.

4.2. Sozialer Wohnungsbau

Beim Sozialen Wohnungsbau handelt es sich um ein Instrument der Objektförderung: Im Gegensatz zur Subjektförderung, bei der eine Subvention direkt an Angehörige einer bestimmten Personengruppe (z.B. Mieter, Sportler oder Schüler) ausbezahlt wird, wird bei einer Objektförderung die Erstellung eines Gutes oder einer Leis-

⁴ Die Schätzungen der DIW-Studie sind vermutlich durch Feedbackeffekte und Nachbarschaftseffekte Richtung Null verzerrt. Denn sie erfassen, weil es nur dort eine Mietpreisbremse gibt, nur Städte mit einem erwarteten starken Mietpreisanstieg. Und weil Mieter, die in einem regulierten Markt keinen Wohnraum bekommen, auf den benachbarten, nicht regulierten Wohnungsmarkt ausweichen, kann das zu Preisadjustierungen in der Kontrollregion führen. Der IW-Studie liegt die Hypothese zugrunde, dass die Preisentwicklung von Wohnraum, der nicht unter das Gesetz fällt, der Preisentwicklung des vom Gesetz betroffenen Wohnraums entspricht. Jedoch ist zu erwarten, dass Mieter durch die Verknappung des Wohnraums im regulierten Segment auf nicht regulierte Wohnungen ausweichen, was dort zu Preissteigerungen führt; damit wäre auch hier die Wirkung der Mietpreisbremse Richtung Null verzerrt.

tung (Wohnungen, Sportplätze bzw. Schulen) subventioniert, die dieser Personengruppe zu Gute kommen soll. Der Staat subventioniert demnach die Erstellung von Wohnungen und beschränkt im Gegenzug sowohl die Miethöhe auf die sog. „Kostenmiete“ als auch den Personenkreis, an den eine geförderte Wohnung vermietet werden darf.

In der jüngeren Geschichte ist die Bedeutung dieses Instruments zurückgegangen. So sank der Bestand an gebundenen Mietwohnungen seit 1990 von rund 3 Millionen auf zuletzt nur noch rund 1,3 Millionen. Auch der Neubau bzw. die Modernisierung von geförderten Wohnungen betrug im Jahr 2016 nur noch rund 62.000 Einheiten (Deutscher Bundestag 2017). Deswegen wird von verschiedenen politischen Parteien gefordert, als Antwort auf den festgestellten Mangel an preisgünstigem Wohnraum die Ausgaben für den Sozialen Wohnungsbau wieder aufzustocken. Diese Forderung erscheint auf den ersten Blick vernünftig, weil sie direkt auf der Angebotsseite des Wohnungsmarkts ansetzt. Dem stehen jedoch mehrere gravierende Nachteile gegenüber:

1. Die Berechtigung eines Haushalts zum Bezug einer geförderten und damit mietgebundenen Wohnung wird in der Regel nur ein einziges Mal überprüft, nämlich beim Einzug. Wichtigstes Kriterium dabei ist das Gesamteinkommen aller Haushaltsmitglieder. Steigt mit der Zeit dieses Einkommen, so verliert der Haushalt auf Grund des in Deutschland generell bestehenden Kündigungsschutzes nicht sein Wohnrecht.

Wie schwerwiegend das Ausmaß der Fehlsubventionierung ist, kann aus Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) abgelesen werden, die von Kaas u.a. (2018, Tabelle 2) ausgewertet wurden. Die Autoren berechnen dort, welcher Anteil der Haushalte in jedem Einkommens-Dezil (gemäß dem Nettoarbeitseinkommen, adjustiert für die Haushaltsgröße) in Sozialwohnungen wohnen. Dieser Anteil beträgt in den untersten drei Dezilen zwischen 5 und 7 Prozent und sinkt dann stetig bis auf 1,1 % im zweitobersten und 0,4 % im obersten Dezil. Addiert man jedoch die Zahl der Haushalte, deren Einkommen über dem Median liegt, so bildet diese Gruppe volle 23,4 Prozent aller Haushalte, die in geförderten Wohnungen wohnen. Würde man die Wohnungen rein zufällig und unabhängig vom Ein-

kommen verteilen, so wären es 50 Prozent. Somit ist die Fehlbelegung fast halb so groß wie bei einkommensunabhängiger Vergabe der Sozialwohnungen.⁵

Der Gesetzgeber hat das Problem der Fehlbelegung erkannt und daher schon 1981 mit dem *Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen* die Möglichkeit geschaffen, das Ausmaß der Fehlsubventionierung durch Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe zu reduzieren. Seit der Föderalismusreform 2006 liegt diese in der alleinigen Kompetenz der Bundesländer, von denen die meisten wegen der hohen Verwaltungskosten eine zuvor eingeführte Abgabe zwischenzeitlich wieder abgeschafft haben. Lediglich das Land Hessen hat die Fehlbelegungsabgabe im Jahr 2016 neu eingeführt.

2. Wenn Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus als Wohnblocks gebaut werden, besteht gerade bei gezielter Vergabe nach dem Einkommen die Gefahr, dass sich diese Wohnblocks zu sozialen Ghettos entwickeln. Diese Erfahrungen hat man insbesondere in Randlagen der Großstädte gemacht (Hasenberg in München, Osdorfer Born in Hamburg, Marzahn in Berlin). Dieses Problem stellt sich vor allem dann, wenn in den Innenstädten kein ausreichendes Bauland zur Verfügung steht.
3. Solange es weniger Sozialwohnungen als Sozialwohnungsberechtigte gibt, entscheiden letztlich die Vermieter darüber, wie diese Sozialleistung verteilt wird. Diese bevorzugen jedoch wegen des geringeren Mietausfallrisikos Mieter mit höherem Einkommen innerhalb dieser Gruppe. Somit finden gerade die Bezieher besonders niedriger Einkommen nicht so leicht eine Sozialwohnung.
4. Schließlich kann der Bau neuer Sozialwohnungen den ärmsten Wohnungsnachfragern nicht zu bezahlbarem Wohnraum verhelfen, wenn aufgrund des knappen und teuren Baulands und hoher Baukosten – die auch durch die strikten Baustandards verursacht werden – die Kostenmiete bereits so hoch ist, dass diese Gruppe sie sich nicht leisten kann.

Zusammenfassend folgt, dass das Instrument des Sozialen Wohnungsbaus zwar hinsichtlich des eingangs genannten ersten Ziels der Wohnungspolitik (Versorgung mit angemessenem Wohnraum) wegen des Einflusses auf die Angebotsseite eine

⁵ Allerdings zeigen die Autoren auch, dass das Ausmaß der Fehlbelegung über die Zeit abgenommen hat.

gewisse Wirkung erzielen kann, dem zweiten, dem Verteilungsziel jedoch nicht verlässlich gerecht wird.

Die Parteien der gegenwärtigen Bundesregierung haben in ihrem Koalitionsvertrag (o.V. 2018) auf S.110 vereinbart, den „sozialen Wohnungsbau ... mindestens auf heutigem Niveau und langfristig [zu verstetigen]“ und dafür „falls erforderlich ... eine Grundgesetzänderung [vorzunehmen]“, weil der soziale Wohnungsbau seit der Föderalismusreform von 2006 nach Art. 74 GG Aufgabe der Länder ist. Ferner soll das Niveau der Förderung des sozialen Wohnungsbaus in den Jahren 2020/2021 mit insgesamt mindestens zwei Milliarden Euro beibehalten werden.

Angesichts der genannten Bedenken hält der Beirat diese Pläne nur dann für sinnvoll, wenn sie durch Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen begleitet werden. Dazu gehören insbesondere zum einen eine grundlegende Reform der Fehlbelegungsabgabe mit dem Prinzip, die Bedürftigkeit regelmäßig zu überprüfen, zum anderen die Maßgabe, dass Sozialwohnungen nur in Wohngebieten mit angemessener Durchmischung mit frei finanziertem Wohnungsbau gefördert werden.

4.3. Wohngeld

Beim Wohngeld handelt es sich um eine Maßnahme der Subjektförderung. Nach dem 1970 neugefassten und zuletzt 2016 novellierten Wohngeldgesetz können bedürftige Haushalte - Mieter wie Eigentümer - einen zweckgebundenen Zuschuss zu ihren Wohnkosten (Kaltmiete plus Betriebskosten außer Heizung und Warmwasser bzw. Gesamtbelastung bei Wohnungseigentum) erhalten.⁶ Durch den Selbstbehalt reduzieren sich die verzerrenden Effekte auf die Preisentwicklung im Wohnungsmarkt, die bei vollständiger Kostenübernahme - wie sie etwa im Rahmen der Grundversicherung erfolgt - zu erwarten wäre. Durch die jahresweise Genehmigung der Wohngeldberechtigung orientiert sich der Transfer zielgenau und treffsicher unmittelbar an der Bedürftigkeit des Haushalts, was bei der Wohnungsbauförderung angesichts der Fehlbelegungsproblematik nicht in gleichem Ausmaß gelingen kann.

Zur Frage der Überwälzung des Wohngelds und seiner Auswirkung auf den Mietpreis gibt es nur wenig belastbare Evidenz. Auf der einen Seite finden Gibbons und Manning (2006) für das Vereinigte Königreich in den 1990er Jahren, dass die Überwäl-

⁶ Bei der letzten Anpassung des Wohngeldes zum 1.1.2016 wurden auch der Anstieg der warmen Nebenkosten und damit der Bruttowarmmieten berücksichtigt (Bundesregierung 2017, S. 75)

zung einer Wohngeldsenkung auf den Vermieter zwischen 60 und 66 Prozent lag, also sehr substantiell war. Auf der anderen Seite zeigen Eriksen und Ross (2015), dass die Einführung von wohngeldähnlichen Gutscheinen in den USA nicht zu einem generellen Anstieg der Wohnungsmieten geführt hat. In jedem Falle sollte das Ausmaß der Überwälzung durch eine geeignete Ausgestaltung des Wohngelds (s.u.) gering gehalten werden.

Im Jahr 2016 bezogen ca. 630.000 (oder 1,5 Prozent aller) Haushalte Wohngeld, und die Gesamtausgaben lagen bei 1,1 Mrd. Euro. Die Höhe des Zuschusses richtet sich nach der Haushaltsgröße, dem gesamten Monatseinkommen und den gesamten Wohnungskosten (im Folgenden kurz „Miethöhe“ genannt). Beispielhaft ist in Tabelle 2 die Höhe des Wohngelds für 4-Personen-Haushalte für bestimmte Werte von Einkommen und Miethöhe aufgeführt.

Der Wohngeldbezug wurde mit den Hartz-Reformen und der Änderung des Wohngeldgesetzes zum 1. Januar 2005 neu gestaltet. Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfängern in die Gruppe der Arbeitslosengeld (Alg) II Empfänger führte zu ihrem Ausschluss vom Wohngeldbezug. Stattdessen erhalten diese Haushalte die Kosten der Unterkunft mit den Leistungen zum Lebensunterhalt im Rahmen des Alg II. Damit sank die Zahl der Haushalte mit Wohngeldbezug zwischen 2004 und 2005 von ca. 3,5 Millionen auf ca. 810.000. Um zu verhindern, dass Eltern nur aufgrund des Bedarfs ihrer Kinder zu Alg II Beziehern werden, wurde 2005 der Kinderzuschlag als neues Instrument für geringverdienende Eltern eingeführt.

Somit erfolgt die Wohnförderung für Geringverdienende derzeit in verschiedenen Regimes mit unterschiedlichen Fördervoraussetzungen und -leistungen: (i) Arbeitslosengeld II Empfänger (Erstattung von Bruttowarmmieten, bei regelmäßiger Anpassung an die Miet- und Einkommensentwicklung (d.h. dynamisiert), finanziert von Bund und Kommunen), (ii) Wohngeldbezieher ohne und (iii) Wohngeldbezieher mit Kinderzuschlag. Die beiden letzten Gruppen erhalten einen Zuschuss zur Bruttokaltmiete, der nominal fixiert, also nicht dynamisiert ist. Das Wohngeld wird hälftig von Bund und Ländern finanziert. Die Mietpreissteigerungen und die Anpassung der Alg II Regelsätze haben in der Vergangenheit teilweise dazu geführt, dass die Alg II Leistungen insgesamt oberhalb der Höchsteinkommengrenzen für den Wohngeldbezug lagen. Auch dadurch entstand als viertes Regime (iv) die Gruppe derjenigen Haushalte, die keinen Anspruch auf Wohngeld, aber auf (z.T. ausschließliche) Leistungen

für Unterkunft und Heizung im Rahmen von Alg II haben (oft als Aufstocker mit eigenem Einkommen) (vgl. Deutscher Städtetag 2014). Für die vier Regimes der Wohnförderung gelten je eigene Regeln zu Leistungsanspruch und Leistungshöhe. Die Komplexität der Regelungen generiert zahlreiche Fehlanreize.

Grundsätzlich sind Maßnahmen der Subjektförderung geeignet, Verteilungsprobleme zu mildern, ohne die Funktionsfähigkeit von Märkten zu beeinträchtigen, indem sie die Kaufkraft bestimmter Haushalte erhöhen, die vom Gesetzgeber als förderungswürdig angesehen werden, z.B. Familien mit Kindern.⁷

Bei der konkreten Ausgestaltung des Wohngelds fallen jedoch folgende Aspekte auf:

1. Die berücksichtigungsfähigen Mietkosten variieren nach der per Verordnung festgelegten örtlichen Mietstufe und sind nach oben begrenzt, bei 4-Personen-Haushalten etwa auf 879 Euro (bei Alleinstehenden auf 522 Euro); damit soll verhindert werden, dass unangemessen hohe Mietkosten bezuschusst werden. Dabei können die Mietkosten insbesondere in Ballungsräumen weit darüber hinausgehen, so dass die marginalen Mietkosten zu 100% selbst getragen werden müssen.
2. Die Zielgruppe des Instruments Wohngeld umfasst einkommensschwache Haushalte, deren Unterkunftskosten nicht bereits durch andere Sozialleistungen (z.B. Arbeitslosengeld II, Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung) gedeckt werden und deren Existenzminimum somit gesichert ist.⁸ Sie ist durch eine Einkommensgrenze definiert, bis zu der überhaupt Wohngeld beantragt werden kann. Diese liegt bei 4-Personen-Haushalten bei 2170 Euro und bei Alleinstehenden bei 1010 Euro. Diese relativ niedrige Grenze führt zu einem stark eingeschränkten Kreis der Anspruchsberechtigten.⁹ Eine Anhebung der Grenze und damit eine Ausweitung des Empfängerkreises wären vorstellbar.

⁷ Vergleiche hierzu Börsch-Supan und Reil-Held (1993) und die dort beschriebene Erfahrung mit den Wohngeldexperimenten in den USA der 1970er Jahre.

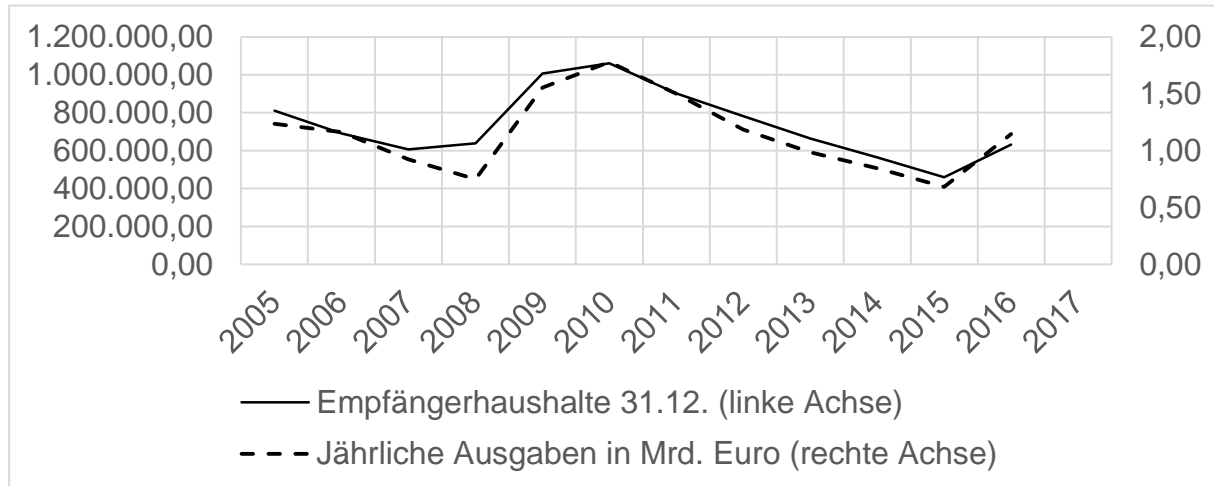
⁸ Im Fokus stehen beispielsweise Bezieher niedriger Erwerbseinkommen und Altersrenten, sowie Empfänger von Arbeitslosengeld.

⁹ Die Bundesregierung (2017, S.116) weist darauf hin, dass es neben den Empfängerhaushalten von Wohngeld und Kosten der Unterkunft (KdU) über Alg II oder Sozialhilfe etwa 4 Millionen Haushalte gibt, die keine staatliche Leistungen für das Wohnen beziehen, obwohl sie mit einem Nettoäquivalenzeinkommen von unter 60 Prozent des Medians auf preiswerten Wohnraum angewiesen sind.

3. Wie aus Tabelle 2 im Anhang ablesbar ist, beträgt der Transferentzug, also die Kürzung des Wohngelds, bei einem Einkommenszuwachs stets mindestens 40 Prozent. Bei 1-Personen-Haushalten kann er mehr als 70 Prozent betragen. Kumuliert man die verschiedenen sozialpolitischen Programme, so finden sich im unteren Einkommensbereich für alle Haushaltstypen vielfach Transferentzugsraten zwischen 80 und 100 Prozent und in Einzelfällen darüber hinaus (vgl. Peichl et al. 2017, Bruckmeier et al. 2018).¹⁰ Derartig hohe Transferentzugsraten können den Anreiz, z.B. durch Ausweitung der Arbeitsstunden das Einkommen zu steigern, entscheidend senken.
4. Die derzeitige Ausgestaltung des Wohngeldes geht mit hohen Quoten der Nicht-Inanspruchnahme einher, die von Bruckmeier und Wiemers (2017) beim Wohngeld auf 86,8 und beim Kinderzuschlag auf 88,2 Prozent der Leistungsberechtigten geschätzt werden; mehr als 8 von 10 Anspruchsberechtigten lösen demnach ihren Anspruch nicht ein.

¹⁰ BBSR (2013) weisen deutlich niedrigere Transferentzugsraten für das Wohngeld in Höhe von 18-29 Prozent aus. Diese Autoren konstatieren positive Arbeitsanreize, selbst wenn die Steuer- und Sozialabgaben zusätzlich berücksichtigt werden (vgl. S. 83). Anreizprobleme in Bezug auf Arbeitsaufnahme sehen die Autoren eher in Bezug auf Alg II Leistungen.

Abb. 1: Wohngeld: Anzahl Empfängerhaushalte und Ausgaben (in Mrd. Euro)



Quelle: Wohngeldstatistik Destatis.

Auffällig sind weiterhin die starken Schwankungen in der Zahl der Wohngeldempfänger (vgl. Abb. 1): Sobald die Wohngeldleistungen an die Marktverhältnisse angepasst werden (bspw. zum 1.1.2009 oder zum 1.1.2016), steigen die Empfängerzahlen drastisch an (2009 um 57, 2016 um 37 Prozent), um dann anschließend wieder aus dem Bezug "heraus inflationiert" zu werden.¹¹ Sowohl die hohe Nicht-Inanspruchnahmequote als auch die Schwankung der Empfängerzahlen belegen das Potential für eine Steigerung und Stabilisierung der Subjektförderung im Rahmen eines modifizierten Wohngelds.

5. Es bestehen Abstimmungsprobleme zwischen den Systemen Wohngeld, Kinderzuschlag und Grundsicherung (z.B. Alg II), deren Lösung zu erheblichen Verbesserungen beitragen könnte. Es gibt hohe und nicht aufeinander abgestimmte Transferentzugsraten (vgl. Peichl et al. 2017), unterschiedliche Ämterzuständigkeiten (z.B. Wohngeldamt vs. Jobcenter), abweichende Einkommensbegriffe, unterschiedliche Formen der Anpassung der Transferleistungen an die Preisentwicklung (jährlich versus unregelmäßig ca. alle 7 Jahre) und heterogene Fixkos-

¹¹ Nahezu das gleiche Bild ergibt sich für die nominalen Wohngeldausgaben, die in Abbildung 1 auf der rechten Achse abgebildet sind. Es finden sich jährliche Ausgabenschwankungen zwischen +107 (2008/2009) und -21 (2007/2008, 2011/2012) Prozent.

ten der Inanspruchnahme. Es gibt intransparente Wahlrechte (ja zwischen Alg II und Wohngeld, nein zwischen Alg II und Wohngeld / Kinderzuschlag) und uneinheitliche Erstattungsmodalitäten (Heizkostenerstattung nur bei Alg II). Besonders komplex ist der Umgang mit Mischhaushalten¹² (Grundsicherung plus Wohngeld/ Kinderzulage), die auf Anreize verschiedener Transferprogramme reagieren. Die vorherrschende Intransparenz erhöht für alle Beteiligten die Kosten, beeinträchtigt die Durchsetzung von Regulierungszielen und trägt zu den hohen Nicht-Inanspruchnahmequoten von Leistungen bei.¹³

Folgende Schritte können die Effektivität und Effizienz des Wohngelds im Verbund mit anderen Transfersystemen in Deutschland verbessern:

- (a) Mit dem Kinderzuschlag wird in Deutschland eine Sozialleistung angeboten, die zum Ziel hat, die Inanspruchnahme einer anderen Sozialleistung, nämlich Alg II, zu vermeiden. Es scheint sinnvoller, das Stigma von Alg II zu reduzieren, als zusätzliche Programme - mit je eigenen Abstimmungs-, Anpassungs- und Regelungsbedarfen - zu betreiben. Um Familien mit Kindern besser zu stellen, ohne sie dem Aktivierungsregime des Alg II zu unterwerfen, könnte als Alternative zum Instrument des Kinderzuschlags ein ggf. zeitlich befristeter "aktivierungsfreier Status" für diese Gruppe im Rahmen des Alg II eingerichtet werden. Dadurch könnten einheitliche Bedarfsprüfungen verwendet werden. Die abschreckende Wirkung mit hoher Nicht-Inanspruchnahme würde durch den Sonderstatus potentiell reduziert. Auch die von der Bundesregierung (2017, S. 136) diskutierte Anhebung des Wohngeldes im niedrigen Einkommensbereich wäre dem Instrument des Kinderzuschlags vorzuziehen.
- (b) Der Gesetzgeber verfolgt mit der Grundsicherung des SGB II (Bedarfsdeckung) und der Wohngeldförderung (Zuschussprinzip) unterschiedliche Förderziele. Gleichwohl könnten durch Angleichungen der beiden Regelungssysteme Inkonsistenzen abgebaut werden, ohne die zugrundeliegenden Förderziele zu beein-

¹² In Mischhaushalten wohnen sowohl Personen, die bspw. wegen Alg II Bezugs vom Wohngeldbezug ausgeschlossen sind, als auch Personen, die nicht vom Wohngeld ausgeschlossen sind. - Die Finanzierung des Wohngelds teilen sich Bund und Länder, die Alg II Kosten für der Unterkunft und Heizung tragen die Kommunen. Für eine Beurteilung der Wohngeld-Reform von 2016 siehe Henger (2015).

¹³ Bruckmeier und Wiemers (2017) weisen für das Jahr 2015 auf Basis des SOEP folgende Nicht-Inanspruchnahmequoten unter allen Anspruchsberechtigten aus: SGB II Leistungen (ALG II): 43,1 %, Wohngeld: 86,6 %, Kinderzuschlag: 88,2%.

trächtigen; bspw. könnten die Wohngeldzahlungen dynamisiert und jährlich an die Miet- und Einkommensentwicklung angepasst werden (vgl. Bundesregierung 2017, S. 137). Denkbar wäre weiterhin eine Ausweitung des Wohngelds als Zuschuss zu Bruttowarm- statt Bruttokaltmieten etwa durch die Wiedereinführung der zwischen 2009 und 2011 gewährten Heizkostenpauschale oder eine Differenzierung der Höchstbeträge nach Energieeffizienz der Gebäude. Eine vom BBSR (2013a, S. 125-127) diskutierte Reform betrifft die Einführung von Erwerbstätigen- oder Grundfreibeträgen im Wohngeld, um diesen Transfer zu stärken.¹⁴

(c) Verwaltung und Finanzierung von Wohngeld und Alg II liegen bei unterschiedlichen Behörden und Gebietskörperschaften. Das kann zum einen zu fiskalischen Externalitäten und zu Anreizen für Verschiebungen der Hilfeempfänger zwischen den Transfersystemen führen. Zum anderen generiert es angesichts der oft rasch wechselnden Lebensumstände der Betroffenen einen hohen Verwaltungs- und Antragsaufwand für Behörden und Betroffene. Da Wohngeld eine vorrangige Leistung ist, muss es gewährt werden, sofern seine Inanspruchnahme den Alg II Anspruch für mindestens drei Monate aufhebt (vgl. Deutscher Städtetag 2014).¹⁵ Bei schwankenden Erwerbseinkommen liegt die Problematik von "Drehtüreffekten" auf der Hand. Eine (ggf. rein digitale-datentechnische) Zusammenlegung der Wohngeldstellen mit den Jobcentern - ggf. auch nur für Teilgruppen der Antragstellenden - könnte Doppelprüfungen vermeiden und die Nicht-Inanspruchnahme in Reaktion auf die Kosten der Antragstellung reduzieren.

(d) Ein erhebliches Anreizproblem liegt in den hohen Transferentzugsraten für Sozialleistungen im Niedrigeinkommensbereich, die häufig durch das Zusammentreffen von sozialpolitischen Leistungen und Abgaben entstehen. Bei steigendem

¹⁴ Darüber hinaus unterscheiden sich die Einkommensermittlung (mit Abschlägen und Freibeträgen) und die Anrechenbarkeit von Vermögen zwischen den Fördersystemen, die zum einen dem Sozialrecht (Alg II) und zum anderen dem Einkommenssteuerrecht (Wohngeld) folgen. Um Abstimmungsprobleme zu lösen, ist eine die einzelnen Instrumente übergreifende Betrachtung der Schnittstellen erforderlich. Vgl. hierzu den Vorschlag des Beirats unter (d).

¹⁵ Die Haushalte stellen in der Regel zunächst einen Antrag auf Grundsicherung (Alg II). Die Grundsicherungsstelle muss prüfen, ob ein Anspruch auf Grundsicherung durch Wohngeld (ggf. plus Kinderzuschlag) vermieden werden kann; in diesem Fall wird der Grundsicherungsantrag abgelehnt. Nun sind die Haushalte verpflichtet, einen Erstantrag auf Wohngeld bei der Wohngeldstelle zu stellen, die wiederum nach eigenen Regeln die Anspruchsberechtigung prüft. Die Ergebnisse dieser Prüfung können sich bei jeder Änderung in den Lebensumständen (Arbeitszeit, Haushaltsstruktur) ändern. Die beteiligten Behörden sind verpflichtet, dies regelmäßig zu erheben.

Einkommen und Verlassen der Grundsicherung würde eine Erleichterung des Wechsels in den Wohngeldbezug Arbeitsanreize verstärken. Kooperation und Datenaustausch zwischen den relevanten Ämtern (s.o.) könnte die Antragstellung vereinfachen und dazu beitragen, eine durchgängige Obergrenze der Transferentzugsrate im Einkommensverlauf über die Unterstützungs- und Abgabensysteme hinweg umzusetzen. Je niedriger die Transferentzugsrate, umso höher sind die Beschäftigungsanreize. Die Auswirkungen möglicher Reformen auf Inanspruchnahme und Ausgaben sollten vorab durch eine Expertenkommission abgeschätzt werden.

- (e) Die Verwendung abweichender Einkommensbegriffe in den verschiedenen Zweigen der sozialen Sicherung (z.B. für Alg II, Sozialhilfe, Wohngeld, Kinderzuschlag, Unterhaltsvorschuss) führt zu Intransparenz und dazu, dass nur die für eine Leistung zuständige Behörde die Anspruchsberechtigung klären kann (vgl. BBSR 2013a). Eine Verbesserung der Vergleichbarkeit und Angleichung der Konzepte könnte Transparenz, Verständlichkeit und Akzeptanz des Systems der sozialen Sicherung verbessern.
- (f) Eine substanzielle Wohngelderhöhung würde dazu beitragen, die Subjektförderung zu stärken und die mietpreisinduzierte Alg II Bedürftigkeit zu vermeiden. Eine Verstärkung von Informationen der potentiell Betroffenen über das Instrument des Wohngelds kann dazu beitragen, die Inanspruchnahme zu erhöhen.¹⁶ Es steht zu erwarten, dass die Inanspruchnahme von Wohngeld günstiger als die von Alg II ist, da Wohngeldbezug weniger stigmatisierend ist. Für Großstädte mit besonders hohem Mietniveau ist die Einführung einer zusätzlichen Mietstufe bedenkenswert.

4.4. Zur Politischen Ökonomie von Sozialem Wohnungsbau und Wohngeld

Obwohl unter den eingangs genannten Effizienz- und Verteilungszielen die Subjektförderung in Form eines (reformierten) Wohngelds gegenüber der Objektförderung Sozialer Wohnungsbau klar überlegen ist, greift die Politik häufig nach dem ökonomisch weniger sinnvollen Instrument. Dies ist sowohl aus der Politikperspektive selbst als auch aus der der Begünstigten verständlich:

¹⁶ Eurofound (2015) diskutieren verschiedene Ansätze zur Informationsbereitstellung und Programmgestaltung, die dazu beitragen, das Inanspruchnahme-Verhalten zu unterstützen.

1. Wenn ein gesellschaftliches Problem (wie die „Wohnungsnot“) erkannt worden ist, ist es politisch attraktiv, aktive und sichtbare Maßnahmen zu ergreifen, die zu dessen Lösung beizutragen versprechen. Die Ausweisung eines Etatpostens und erst recht der Start eines Bauprojekts sind dabei wesentlich sichtbarer als die Änderung einiger Zahlen in einem Wohngeldgesetz, das die wenigsten kennen.
2. Aber auch für die Betroffenen scheint der Soziale Wohnungsbau Vorteile zu haben, wenn sie zu den tatsächlich Begünstigten zählen, da sie in diesem System – jedenfalls bei Abwesenheit einer Fehlbelegungsabgabe – ihre Bedürftigkeit nur einmal nachweisen müssen, nämlich bei Einzug in eine geförderte Wohnung. Das Wohngeld muss dagegen jedes Jahr neu beantragt werden. Auch dürfte ein vom Staat regelmäßig erhaltener Geldtransfer stigmatisierender wirken (was die hohe Nichtinanspruchnahme erklärt) als das Recht, eine bestimmte Wohnung beziehen zu dürfen, vor allem in einer Zeit, in der viele Menschen auf Wohnungssuche sind und in der das Finden einer Wohnung als solches schon als ein großes Glück angesehen wird.

Diesen vermeintlichen Vorteilen der Objektförderung muss jedoch neben dem oben Gesagten vor allem entgegengehalten werden, dass Sozialwohnungen niemals für alle bedürftigen Bürger reichen und es daher zwangsläufig zu gravierenden Ungleichbehandlungen kommt, während der Anspruch auf Wohngeld eher eine Gleichbehandlung aller beinhaltet.

5. Weitere Maßnahmen auf der Angebotsseite des Wohnungsmarkts

Die in Abschnitt 2 aufgezeigte Knappheit an Wohnraum in vielen Ballungsgebieten kann in absehbarer Zeit nur durch den beschleunigten Bau zusätzlicher Wohneinheiten gemildert werden. Zum einen können die (zumeist wenigen) noch vorhandenen unbebauten innerstädtischen Flächen bebaut und bereits bebaute Flächen durch eine stärkere Verdichtung besser genutzt werden (Abschnitt 5.1). Letzteres ist vor allem im Zentrum der Städte sinnvoll, etwa durch den Ausbau von Dachgeschossen, eine Aufstockung von Gebäuden, den Bau eines zweiten Gebäudes auf bereits bebauten Grundstücken oder den Abriss und Ersatz eines Gebäudes durch ein größeres. Zweitens kann von den Kommunen neues Bauland ausgewiesen werden, um in größerem Ausmaß neue Wohnungen zu erstellen (Abschnitt 5.2). Drittens kann man

insgesamt die Bautätigkeit ankurbeln, indem die Kosten für Wohnbauten gesenkt werden, die in Deutschland in den letzten Jahren überproportional gestiegen sind (Abschnitt 5.3). Abschließend werden weitere flankierende Maßnahmen diskutiert (Abschnitt 5.4).

5.1. Anreize zur besseren Nutzung von bestehendem Bauland

Oft wird argumentiert, dass die Besitzer von sog. „Baulücken“, also bebaubarem aber unbebautem Land inmitten eines Ballungsgebiets, zum Bauen gezwungen bzw. durch Abgaben zum Bauen motiviert werden sollen, da dieses Bauland zum Schaden der Allgemeinheit einer Verwendung zu Wohnzwecken entzogen wird. Für solche Maßnahmen spricht, dass die Agglomerationsvorteile in einem Ballungsgebiet erst dann ausgeschöpft sind, wenn alles bebaubare Land genutzt worden ist. Zudem führen Baulücken dazu, dass an den Rändern mehr Bauland benötigt wird, was zur Zersiedelung der Landschaft beiträgt.

Dagegen spricht, dass Gebäude eine lange Lebensdauer haben und daher eine aus heutiger Sicht optimale Bebauung eine Bebauung in der Zukunft verhindert, die aus der dann gültigen Sichtweise besser wäre. Der optimale Zeitpunkt einer Bebauung ist daher eine wichtige Investitionsentscheidung. Private Investoren, die das Preisrisiko selbst tragen, dürften eher in der Lage sein, eine solche Abwägung zu treffen. Ein ex post auferlegter Zwang zum Bauen kommt zudem einer Enteignung gleich.

Der Fall liegt anders bei ex ante auferlegten Baupflichten. So können Kommunen Bauland nur unter Auflagen ausweisen, z.B. einer Pflicht, bis zu einem gesetzten Datum zu bauen. Die Einhaltung dieser Pflicht kann mit Abgaben oder dem Rückkauf durch die Kommune zu einem festgelegten Preis bewehrt werden. Dies verhindert Baulücken in der Zukunft.

Eine besondere Grundsteuer für unbebautes Land („Grundsteuer C“), wie sie in Deutschland in den Jahren 1961 und 1962 bestand, hat viele praktische Probleme. Da Grundsteuern in Deutschland selbst in Ballungsräumen relativ zum Wert eines Gebäudes niedrig sind, müsste eine solche Grundsteuer, um eine Wirkung zu erzielen, drastisch höher liegen als die normale Grundsteuer. Sie müsste auch gegen Umgehungstatbestände abgesichert werden, etwa die Bebauung durch kleine, temporäre oder Nicht-Wohngebäude. Die Wiedereinführung dieser Steuer, die die Bun-

desregierung laut Koalitionsvertrag (S.109) beabsichtigt, erscheint daher nicht als zielführend.

Einen möglichen Mittelweg offeriert das Urteil des BVerfG vom 10.4.2018, das eine grundlegende Reform der Grundsteuer verlangt. Eine der dabei diskutierten Reformoptionen, die überdies leichter umsetzbar wäre als andere, sieht vor, nur noch die Grundstücksfläche als Basis der Besteuerung zu verwenden und nicht mehr die darauf stehenden Gebäude („Bodensteuer“). Bei gleichem Steueraufkommen würde dies eine starke Anhebung der Steuer auf unbebaute Grundstücke in Wohngebieten bedeuten und somit einen Anreiz, diese zu bebauen.

Weitere Maßnahmen zu einer besseren Ausnutzung vorhandenen Baulands wären die Herstellung von mehr Transparenz über bestehende Baulücken, etwa durch eine regelmäßige Veröffentlichung von Flächennutzungsplänen durch die Kommunen, sowie die Vereinfachung des Verfahrens einer Baugenehmigung unter Nutzung der Möglichkeiten der Digitalisierung.

5.2. Ausweisung von Bauland

Die Ausweisung neuen Baulandes muss überwiegend an der Peripherie der Großstädte geschehen, da unbebaute innerstädtische Flächen kaum noch vorhanden sind.

Baulandneuausweisung und Verdichtung stoßen jedoch oft auf Widerstand, weil die bereits ansässigen Bürger sich gegen das mit zusätzlicher Bautätigkeit verbundene Wachstum der Bevölkerung in ihrer Nachbarschaft mit dem Argument wehren, dass dies zu einer Übernutzung vorhandener Infrastruktur wie Verkehrswege oder Schulen führen würde. Dieser Widerstand wird vor allem von den Eigentümern bereits vorhandener Häuser getragen, die von einer Verknappung des Baulandes und dem damit verbundenen Anstieg der Immobilienpreise profitieren. Insoweit Hausbesitzer trotz ihrer geringeren Anzahl im Vergleich zu Mietern politisch besser organisiert sind oder mehr Einfluss haben, kann dies Maßnahmen zur Ausweitung vorhandenen Baulandes bremsen. Schließlich findet die Ausweisung neuen Baulandes, aber auch die Verdichtung bestehender Siedlungsflächen ihre Grenzen im Landschafts- und Umweltschutz, die wiederum durch die Eigeninteressen der dortigen Wohnbevölkerung („NIMBY“: Not In My BackYard) verstärkt werden.

Es stellt sich daher die Frage, wie die Kommune oder eine übergeordnete Gebietskörperschaft die beschriebenen Widerstände überwinden könnte. Dazu kann man sich klarmachen, dass den Wertverlusten bei Altimmobilien ein planungsbedingter Wertzuwachs bei den Flächen gegenübersteht, die zuvor landwirtschaftlich genutzt wurden und in Zukunft bebaut werden dürfen. Wenn diese Gewinne, die nicht durch eigene Leistung, sondern durch die „Zufälle“ der Planung entstehen, durch Besteuerung teilweise abgeschöpft werden könnten, würde die Kommune Mittel einnehmen, die sie u.a. zur Verbesserung der Infrastruktur verwenden könnte, um damit auch die bisherigen Grundeigentümer für ihre Verluste zu kompensieren sowie der ansässigen Wohnbevölkerung Vorteile aus der Maßnahme zu verschaffen.

Dieser Gedanke liegt dem Konzept des „Planungswertausgleichs“ zugrunde, das in den 1970er Jahren in Deutschland intensiv diskutiert, hier jedoch nicht umgesetzt wurde. Demgegenüber sieht das Schweizer Raumplanungsgesetz (RPG) seit 1.5.2014 vor, dass mindestens 20 Prozent der Vorteile durch Baulandausweisung vom Kanton abgeschöpft (Art 5 RPG) und an die Gemeinde ausgeschüttet werden können. Dies trägt dazu bei, die Interessen von Eigentümern und Raumplanungsbehörden in Einklang zu bringen.

Ein weiterer Gesichtspunkt, der für die Abschöpfung planungsbedingter Wertsteigerungen spricht, ist die Verhinderung von gewinnbringender Lobbytätigkeit von Bodeneigentümern in Situationen, in denen eine Kommune bereits beschlossen hat, weiteres Bauland auszuweisen, sich aber noch nicht auf bestimmte Grundstücke festgelegt hat (Lechner 2006).

In diesem Zusammenhang könnte der Vorschlag naheliegen, dass staatliche Stellen nicht nur Bauland ausweisen, sondern selbst als Bauherren fungieren sollten, um den Mangel an Wohnungen zu bekämpfen. Die dabei entstehenden Wohnungen könnten mit oder ohne Sozialbindung (s.o., Abschnitt 4.2) vermietet werden. Diese Abkehr vom marktwirtschaftlichen Prinzip birgt jedoch Gefahren: Wenn staatliche Behörden unternehmerisch tätig werden, entfällt in der Regel die persönliche Haftung für etwaige Planungsfehler und wirtschaftlichen Misserfolg. Die Erfahrungen mit staatlichen Großprojekten wie dem Flughafen BER oder dem Nürburgring zeigen die Risiken staatlichen Handelns. Eine staatliche Bautätigkeit sollte daher begrenzt werden auf die Versorgung besonderer Problemgruppen, die auf dem Wohnungsmarkt nur geringe Chancen haben, wie etwa Flüchtlinge.

5.3. Beeinflussung des Anstiegs der Baukosten

Wohnhäuser in Deutschland haben einen sehr hohen Standard, der teilweise durch Bauvorschriften de jure erzwungen, teilweise durch Industrienormen de facto auferlegt, teilweise aber auch aus Tradition als selbstverständlich angesehen wird. Neuere internationale Vergleiche der Baukosten liegen nicht vor. Dass die Höhe der Baukosten in Deutschland ein Problem darstellen, wird jedoch aus zwei Beobachtungen deutlich:

- In den 1990er Jahren ergab sich aus einer Erhebung der OECD, dass die Erstellung von Wohngebäuden in Frankreich im Durchschnitt rund ein Viertel, in Großbritannien sogar um ca. 30% weniger kostete als in Deutschland (Gluch 2002). Dies liegt z.B. an einfacheren Konstruktionen (Verlegung von Elektro- und Wasserleitungen), dem Ersatz des Kellers durch eine größere Garage und die industriellere Fertigungsweise bzw. die Fertigung durch „Bauteams“ anstatt durch einzelne Gewerke.
- Zudem sind in Deutschland im Zeitraum 2000 bis 2014 die Kosten je Quadratmeter Wohnfläche im Geschosswohnungsbau nach einer Studie der ARGE (Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. 2015) um 39 Prozent angestiegen und damit um 14 Prozentpunkte schneller als der Preisindex der Lebenshaltung. Von diesen 39 Prozentpunkten entfällt die Hälfte (19,3 Prozentpunkte) auf die Entwicklung der Baupreise und Nebenkosten, ein kleiner Teil (5,2 Prozentpunkte) auf die Entwicklung der Baulandpreise, aber immerhin 14,9 Prozentpunkte auf die Verschärfung von Vorgaben und Anforderungen durch den Staat, darunter vor allem die mehrfach verschärfte Energieeinsparverordnung, zuletzt in der Fassung von 2013 (EnEV 2013). Dass diese Verordnung tatsächlich das Bauen erheblich verteuert hat, erkennt man daran, dass sich in den Jahren des Inkrafttretens von Verschärfungen, 2002 und 2009, besonders markante Sprünge in den Bauwerkskosten ergeben haben (ebenda, S.61).

Es fragt sich dabei, ob es angesichts der Unsicherheit zukünftiger Energiepreise sinnvoll ist, den Bauherren ein bestimmtes Maß an Wärmedämmung vorzuschreiben, anstatt es deren eigener Wirtschaftlichkeitsrechnung zu überlassen. Die Verschärfungen der Energiesparverordnung fanden in einer Zeit stark steigender Energiepreise statt; nach dem Rückgang dieser Preise seit 2012 wurden diese aber nicht wieder

geloockert. Es ist daher denkbar, dass sich der Aufwand für die zusätzliche Wärmedämmung durch die Einsparung zukünftiger Heizkosten nicht mehr amortisiert.¹⁷

Eine zusätzliche Regulierung kann daher allenfalls damit begründet werden, dass die Preise für Heizenergie die schädlichen Klimawirkungen des mit der Verbrennung fossiler Energieträger wie Öl und Gas verbundenen CO₂-Ausstoßes nicht widerspiegeln, denn anders als die Stromerzeugung ist die (direkte, also nicht auf Strom basierende) Gebäudeheizung nicht im Europäischen Emissionshandelssystem erfasst. Dieses Argument spricht aber eher dafür, die Gebäudeheizung in den Emissionshandel aufzunehmen, als zusätzliche Maßnahmen des Klimaschutzes zu ergreifen, die mit dem Emissionshandel nicht koordiniert sind und dazu führen, dass die Kosten der CO₂-Vermeidung in unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen stark differieren können.

Ein weiterer vom Staat beeinflusster Faktor, der den Wohnungsbau verteuert hat, ist in der Anhebung der Grunderwerbsteuer zu sehen. Während diese noch im Jahre 2006 bundesweit einheitlich 3,5 Prozent betrug, wurde sie in der Zwischenzeit in allen Bundesländern bis auf Bayern und Sachsen z.T. mehrfach erhöht und beträgt nunmehr in sieben Bundesländern zwischen 4,5 und 5 Prozent, in sieben weiteren sogar 6 oder 6,5 Prozent. Damit wurde nicht nur die Erstellung neuer Wohngebäude verteuert, sondern auch – und in größerem Ausmaß – der Eigentumsübergang bestehender Wohnhäuser, der für einen funktionierenden Wohnungsmarkt in einer regional mobilen Gesellschaft eine wichtige Voraussetzung bildet.

In diesem Zusammenhang ist auch der Beschluss der Bundesregierung zu betrachten, durch Einführung eines „Baukindergeldes“ in Höhe von 1.200 Euro pro Kind und Jahr für 10 Jahre den Bau oder Erwerb eines Wohnhauses durch Familien zu fördern. Bei einer Familie mit zwei Kindern summiert sich diese Subvention auf 24.000 Euro in 10 Jahren. Unterstellt man einen Steuersatz der Grunderwerbsteuer von 5 Prozent, so gleicht diese Subvention bei einem Kaufpreis von 480.000 Euro für ein Haus oder eine Eigentumswohnung gerade einmal die Grunderwerbsteuer aus – ein

¹⁷ Vor dem Hintergrund des rapiden technischen Fortschritts in den Bereichen „Smart Home“ und „Smart Building“ ist ohnehin ein Trend zur Qualitätsdifferenzierung der Gebäude und Wohnungen mittels vernetzter ICT-basierter Lösungen zu beobachten (z.B. bezüglich der lokalen Vernetzung von Erzeugung und Konsum erneuerbarer Energien durch lokale Plattformanbieter, differenzierte Sicherheitslösungen für Gebäude und Wohnungen, etc.).

Wert, der gerade in Ballungsgebieten bei Wohnungen für vierköpfige Familien häufig sogar überschritten werden dürfte.¹⁸ Daher ist eine Reform der Grunderwerbsteuer – etwa in Form einer Einführung von Freibeträgen – möglicherweise zielführender, wenn eine Ankurbelung der Bautätigkeit angestrebt wird.

5.4. Flankierende Maßnahmen

Das Spannungsverhältnis zwischen dem Wunsch großer Bevölkerungsteile, in einem Ballungsgebiet zu wohnen, und dem knappen verfügbaren Boden in diesen Zentren ist allein durch Baumaßnahmen nicht zu lösen. Eine Nachverdichtung durch den Abriss alter Häuser und den Neubau von Hochhäusern an ihrer Stelle ist auch aus städtebaulichen Aspekten nicht überall ein gangbarer Weg. Zudem ist in den vergangenen Jahrzehnten im Zuge der Erhöhung des allgemeinen Wohlstands der Gebrauch an Wohnfläche pro Kopf erheblich gewachsen. Daraus folgt, dass nicht alle, die gerne im Stadtzentrum wohnen würden, dort Platz finden. Folglich werden entweder die Preise für Immobilien weiter steigen, solange die Nachfrage das Angebot übersteigt; oder aber der vor allem in den Ballungszentren knappe Wohnraum wird über andere Zuteilungsmechanismen verteilt. In beiden Fällen werden viele mit einer Wohnung in der Peripherie vorlieb nehmen müssen. Diese Tatsache lässt sich auch durch eine Mietpreisbremse nicht aus der Welt schaffen. Im Gegenteil: Diese sorgt dafür, dass die Unterschiede im Mietniveau zwischen Zentrum und Umland den Vorteil, im Zentrum zu wohnen, nicht ausgleichen, dass ein permanenter Nachfrageüberhang nach Wohnraum im Zentrum besteht und dass letztlich zufällige Faktoren entscheiden, wer dabei zum Zuge kommt.

Die Notwendigkeit, ins Umland zu ziehen, ist besonders für Beschäftigte nachteilig, die ihren Arbeitsplatz im Stadtzentrum haben (wie Personal im Verkauf, Pflege- und Polizeidienst) und dadurch lange Anfahrtswege in Kauf nehmen müssen. Die Tragbarkeit hoher Mieten im Zentrum kann der Staat zwar durch ein wirksames Wohngeld (s.o., Abschnitt 4.3) mildern; die Knappheit von Wohnraum im Zentrum lässt sich jedoch durch Eingriffe in den Wohnungsmarkt nicht beseitigen. Einen Beitrag zur

¹⁸ Als problematisch ist auch die starre Einkommensgrenze von 75.000 Euro plus 15.000 Euro pro Kind (in den beiden Jahren vor dem Hauskauf oder -bau) anzusehen. Dies bedeutet zum einen, dass es sich um eine Subventionierung der Mittelschicht handelt. Zum anderen wird für Familien mit einem Einkommen in der Nähe dieser Grenze der Anreiz geschaffen, ihr Einkommen kurzzeitig, etwa durch Abbau von Überstunden, unter diese Grenze zu bringen.

Milderung des beschriebenen Zielkonflikts zwischen hohen Wohnkosten und langen Anfahrtswegen könnten allerdings langfristige flankierende Maßnahmen zur Koordination von Arbeit und Wohnen leisten. Grundsätzlich stellt sich hier die Frage nach neuen Mobilitätskonzepten für die Städte und ihre Einzugsgebiete, die die Nutzung platzsparender Fortbewegungsmittel (Fahrrad, kleine E-Autos) in den Städten ebenso fördert (siehe etwa das Beispiel von Oslo) wie den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs zwischen Stadtzentren und ihrem Umland. Solche Maßnahmen würden nicht nur mehr Platz in den Städten für Wohnraum schaffen, sondern auch zu einer Reduktion von Emissionen beitragen. Dabei gilt es in Zukunft vermehrt die Potenziale moderner Mobilitätsdienstleistungen aus dem Bereich „shared economy“ auszuschöpfen (z.B. sogenannte „shared Taxi-Dienste“, nachfragebasierte Dienste mittels Minibussen mit virtuellen Haltestellen und flexibler Routenwahl).¹⁹

Ein weiterer Beitrag zur Milderung des beschriebenen Zielkonflikts wäre die Ansiedlung von Dienststellen von Behörden ebenso wie Einrichtungen der tertiären Bildung außerhalb oder am Rand von Ballungszentren. Im privaten Sektor zeigt das Beispiel des Silicon Valley, dass hochinnovative Firmen und Industrien nicht allein in Großstädten, sondern auch in der weiteren Umgebung von Großstädten gedeihen können.

6. Empfehlungen

Eine Wohnungspolitik, die sowohl für die Minderung von Knappheiten sorgt als auch soziale Härten vermeiden hilft, ist für die Akzeptanz der marktwirtschaftlichen Ordnung von essenzieller Bedeutung. Der Beirat empfiehlt daher dem Bundesminister für Wirtschaft und Energie, sich in der Regierung für die Weiterentwicklung eines Ordnungsrahmens einzusetzen, der geeignet ist, die Erreichung beider Ziele zu unterstützen. Dabei sollte die Regierung auch den Mut haben, bestehende Markteingriffe, die auf den ersten Blick berechtigt erscheinen, sich jedoch als unwirksam oder sogar kontraproduktiv erwiesen haben, wieder abzuschaffen. Im Einzelnen empfiehlt der Beirat die folgenden Maßnahmen:

1. Das Angebot von Wohnraum sollte durch größere Anreize zur Schließung von Baulücken und durch Lockerung unzureichend begründeter Bauvorschriften erhöht werden. Soweit der Staat für die Verteuerung neuer Wohngebäude verant-

¹⁹ Vgl. das Gutachten des Beirats zur Sharing Economy: Wissenschaftlicher Beirat (2017).

wortlich ist, sollte er seine Regelungen überprüfen. Dies betrifft vor allem die Verschärfung der Energieeinsparverordnung. Die mehrfache Erhöhung der Grunderwerbsteuer in vielen Bundesländern sollte zurückgeführt, der kommunale Einnahmeausfall durch höhere Besteuerung der Bodenwerte aufgefangen werden.

2. Im Zuge der anstehenden Reform der Grundsteuer sollte die Umgestaltung zu einer reinen Bodensteuer erwogen werden, weil damit der Anreiz zur Bebauung steigt. Hingegen ist eine Sondersteuer für unbebautes Bauland aus den genannten Gründen abzulehnen.
3. Den Kommunen sollten mehr Anreize gegeben werden, neues Bauland auszuweisen, indem sie an den planungsbedingten Wertsteigerungen stärker partizipieren können. Damit könnten auch Interessengegensätze zwischen den Eigentümern der umgewidmeten Flächen, den Eigentümern bereits bebauter Grundstücke, Alt-Anwohnern und Zuzüglern ausgeglichen werden. Da neues Bauland kaum noch in Großstädten, sondern überwiegend in deren Umland entstehen kann, sollte der Staat durch den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs die Anbindung zwischen Städten und ihrem Umland verbessern.
4. Die Mietpreisbremse sollte ersatzlos gestrichen werden, da sie weitgehend wirkungslos ist und dort, wo sie wirkt, den Abbau von Wohnungsknappheit behindert.
5. Der Soziale Wohnungsbau sollte nicht wiederbelebt, sondern im Gegenteil zurückgefahren werden, weil hierbei eine Fehlleitung von Subventionen droht. Wenn überhaupt, sollte der Soziale Wohnungsbau nur in Verbindung mit einer konsequenten Fehlbelegungsabgabe und mit der Auflage einer Durchmischung mit frei finanziertem Wohnungsbau im selben Wohngebiet fortgeführt werden.
6. Das adäquate Mittel für die Versorgung von Angehörigen der unteren Einkommensgruppen und großer Familien mit angemessenem Wohnraum zu tragbaren Kosten ist das Wohngeld. In der Vergangenheit krankte dieses Instrument an einer hohen Quote der Nichtinanspruchnahme. Dieses Problem sollte durch eine Reihe von Reformen gelöst werden:
 - a. Die Höhe des Wohngelds sowie die Grenzen für die anrechenbare Miethöhe sollten angehoben und regelmäßig aktualisiert werden.
 - b. Überschneidungen mit anderen Unterstützungsprogrammen sollten entzerrt und die dabei zugrunde liegenden Einkommensbegriffe vereinheitlicht werden.

Zielführend wäre auch die Bündelung der Zuständigkeiten in einer einzigen Behörde.

- c. Dabei sollten die Transferenzugsraten unter Berücksichtigung aller Unterstützungssysteme so begrenzt werden, dass sich das Arbeiten auch im Niedriglohnbereich noch lohnt.
7. Schließlich sollte die Datenlage zu lokalen Mietpreisen, Grundstückspreisen und zur Flächennutzung, aber auch zu Vermögen und Verschuldungssituation privater Haushalte verbessert werden. Damit kann die Wirkung staatlicher Maßnahmen auf den Wohnungsmarkt (die auch für Fragen der Finanzstabilität relevant sind), zeitnah untersucht werden.

In der öffentlichen Diskussion wird verbreitet die Meinung geäußert, es fehle an „bezahlbarem Wohnraum“. Der Beirat hält dieses Bild für irreführend, da es die Funktion von Preisen als Knappheitsindikatoren außer Acht lässt. Zusätzlich werden zwei unterschiedliche Probleme vermengt und damit deren Lösung erschwert: Zum einen mangelt es in vielen Regionen an Wohnraum, weil die Anreize zur Erstellung und zur Vermietung von Wohnungen zu gering sind. Zum anderen fehlt es vielen Familien an Kaufkraft, um sich eine Wohnung in einem Ballungsgebiet leisten zu können. Dieses zweite Problem ließe sich durch angemessene finanzielle Förderung, die an den individuellen Ausgaben fürs Wohnen ansetzt, deutlich entschärfen.

Berlin, den 17. Juli 2018

Der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Prof. Dr. Hans Gersbach

Literatur

- Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen, e.V. (2015), Kostentreiber für den Wohnungsbau, Kiel.
- Bauer, T. K., S. Feuerschütte, M. Kiefer, P. an de Meulen, M. Micheli, T. Schmidt und L.-H. Wilke (2013): Ein hedonischer Immobilienpreisindex auf Basis von Internetdaten: 2007-2011, AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv 7 (1-2), S. 5-30.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Hrsg.) (2013a): Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes, Bonn.
- BBSR (2013b): Hintergrundpapier: Aktuelle Mietentwicklung und ortsübliche Vergleichsmiete: Liegen die erzielbaren Mietpreise mittlerweile deutlich über dem örtlichen Bestandsmietenniveau?, Bonn, November
- Börsch-Supan, A. und A. Reil-Held (1993) Wohngeld und Wohnerverhalten, Gutachten für das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Universität Mannheim, mimeo.
- Bruckmeier, K., J. Mühlhan und A. Peichl (2018): Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen, ifo Schnelldienst 3/2018, 25-28.
- Bruckmeier, K. und J. Wiemers (2017): Benefit take-up and labor supply incentives of interdependent means-tested benefit programs for low-income households. In: Comparative Economic Studies, online first.
- Bundesregierung (2017): Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016, Deutscher Bundestag 18. Wahlperiode, Drucksache 18 / 13120 vom 07.07.2017.
- Deutscher Bundestag (2017): Sozialer Wohnungsbau in Deutschland – Entwicklung, Bestand, Perspektive, Drucksache 18/11403 vom 8.3.2017
- Deutscher Städtetag (2014): Wohngeld und Kosten der Unterkunft nach dem SGB II. Positionspapier des Deutschen Städtetages, Berlin und Köln, http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/pp_wohngeld_kosten_unterkunft_sgb_ii_mai_2014.pdf [letzter Zugriff: 05.04.2018]
- Deschermeier, P., B. Seipelt und M. Voigtländer (2017): Evaluation der Mietpreisbremse, Institut der deutschen Wirtschaft Policy Paper 05/2017
- dpa (2017): Eine Million Wohnungen zu wenig, Agenturmeldung vom 5.7.2017
- Eriksen, M. und A. Ross (2015): Housing vouchers and the price of rental housing, American Economic Journal: Economic Policy 7(3), S. 154-176.
- Eurofound (2015): Access to social benefits: reducing non-take-up, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- GdW (2017): Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2017/18. Hg.: Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V., Berlin.
- Gibbons, S. und A. Manning (2006), The incidence of UK housing benefit: evidence from the 1990s reforms, Journal of Public Economics 90, 799–822

- Gluch, E. (2002) : Baukosten und Bauhandwerk im internationalen Vergleich, ifo Schnelldienst, 55, Heft. 06, S. 22-29
- Henger, R. (2015): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG). IW Köln, 5.6.2015.
- Kaas, L., G. Kocharkov, E. Preugschat und N. Siassi (2018): A note on social housing in Germany, unveröff. Manuskript, Universität Frankfurt
- Kholodilin, K., A. Mense und C. Michelsen (2016a): Market break or simply fake? Empirics on the causal effects of rent controls in Germany. DIW Discussion Paper 1584.
- Kholodilin, K., A. Mense und C. Michelsen (2016b): Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht, DIW Wochenbericht 22/2016, S.491-499.
- Kholodilin, K., A. Mense und C. Michelsen (2018): Die Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktproblems, DIW Wochenbericht 7/2018, S.107-117.
- Lechner, J. (2006): Der Planungswertausgleich, Theoretische und praktische Aspekte einer Bodenwertabschöpfung, Kurswechsel 3, 38-49.
- o.V. (2018), Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode
- Peichl, A. u.a. (2017): Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem - Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Scatigna, M., R. Szemere und K. Tsatsaronis (2014), Weltweite Statistiken zu Wohnimmobilienpreisen, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Quartalsbericht, September.
- Statistisches Bundesamt (2017), Pressemitteilung: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/07/PD17_256_31231.html
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2017), „Sharing Economy“ und Wirtschaftspolitik, Berlin.

Tabelle 1: Angebotsmieten 2004 bis 2017 (Erst- und Wiedervermietungen)

Stadt	Jahre														Anstieg in %	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2004-10	2010-17
Berlin	5,94	5,60	5,53	5,51	5,59	5,82	6,05	6,50	7,01	7,57	8,26	8,63	9,29	10,15	1,9	67,8
Hamburg	7,98	7,64	7,52	7,55	7,97	8,32	8,68	9,34	10,03	10,11	10,29	10,38	10,92	11,14	8,8	28,4
München	10,79	10,51	10,56	10,79	11,05	11,26	11,41	11,81	12,53	13,24	13,99	14,59	15,65	16,65	5,7	46,0
Köln	8,34	8,13	8,06	7,94	7,90	8,00	8,01	8,20	8,30	8,81	8,97	9,53	9,94	10,41	-4,0	29,9
Frankfurt/M.	9,32	9,16	9,02	9,17	9,38	9,68	10,01	10,32	10,79	11,27	11,71	12,04	12,76	13,09	7,4	30,8
Stuttgart	8,56	8,47	8,26	8,34	8,49	8,56	8,78	9,07	9,51	10,05	10,73	11,31	11,93	12,62	2,6	43,7
Düsseldorf	7,65	7,53	7,38	7,38	7,47	7,63	7,78	8,03	8,43	8,88	9,05	9,35	9,92	10,19	1,7	30,9
Essen	5,72	5,72	5,57	5,50	5,48	5,49	5,49	5,52	5,56	5,64	5,72	5,93	6,23	6,52	-4,1	18,8
Leipzig	4,94	4,93	4,95	5,01	4,95	4,86	4,90	4,97	5,00	5,07	5,19	5,55	5,93	6,26	-0,8	27,8
Bremen	5,99	5,85	5,71	5,77	5,70	5,76	5,83	6,32	6,47	6,78	7,02	7,16	7,55	8,11	-2,8	39,2
Dresden	5,36	5,48	5,57	5,54	5,55	5,63	5,78	5,95	6,11	6,43	6,59	6,89	7,06	7,34	7,9	27,0
Nürnberg	6,30	6,19	6,17	6,32	6,46	6,58	6,68	6,98	7,33	7,68	8,02	8,35	8,81	9,18	6,1	37,4
Magdeburg	4,75	4,74	4,88	4,82	4,93	4,92	4,96	5,03	5,06	5,13	5,26	5,45	5,58	5,83	4,4	17,5
Potsdam	7,05	7,00	7,06	7,18	7,20	7,19	7,49	7,82	8,18	8,26	8,73	9,05	9,65	9,86	6,3	31,7
Mittelwert															2,9	34,1

Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH

Tabelle 2: Einkommen, Miete und Wohngeldanspruch für 4-Personen-Haushalte

Miete Einkommen	600	650	700	750	800	850	879
1500	210	238	266	294	322	350	367
1600	170	196	222	248	275	301	316
1700	129	153	177	202	226	250	264
1800	87	109	131	154	176	198	211
1900	44	64	85	105	125	146	157
2000	0	18	37	55	74	92	103
2100	0	0	0	4	21	37	47

Quelle: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnraumfoerderung/wohngeld

Tabelle 3: Höhe der Grunderwerbsteuer in den Bundesländern

Bundesland	Steuersatz 1997 – 2006	Erhöhung ab	auf Steuersatz
Baden-Württemberg	3,5 %	05.11.2011	5,0 %
Bayern	3,5 %	keine Erhöhung	
Berlin	3,5 %	01.01.2007	4,5 %
		01.04.2012	5,0 %
		01.04.2014	6,0 %
Brandenburg	3,5 %	01.01.2011	5,0 %
		01.07.2015	6,5 %
Bremen	3,5 %	01.01.2011	4,5 %
		01.04.2014	5,0 %
Hamburg	3,5 %	01.01.2009	4,5 %
Hessen	3,5 %	01.01.2013	5,0 %
		01.08.2014	6,0 %
Mecklenburg-Vorpommern	3,5 %	01.07.2012	5,0 %
Niedersachsen	3,5 %	01.01.2011	4,5 %
		01.04.2014	5,0 %
Nordrhein-Westfalen	3,5 %	01.10.2011	5,0 %
		01.01.2015	6,5 %
Rheinland-Pfalz	3,5 %	01.03.2012	5,0 %
Saarland	3,5 %	01.01.2012	4,5 %
		01.01.2013	5,5 %
		01.01.2015	6,5 %
Sachsen	3,5 %	keine Erhöhung	
Sachsen-Anhalt	3,5 %	01.03.2012	5,0 %
Schleswig-Holstein	3,5 %	01.01.2012	5,0 %
		01.01.2014	6,5 %
Thüringen	3,5 %	07.04.2011	5,0 %
		01.01.2017	6,5 %

Quelle: <https://www.immoverkauf24.de/immobilienverkauf/immobilienverkauf-a-z/grunderwerbsteuer/>

Mitglieder

Das Gutachten wurde vorbereitet von folgenden Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Professor Dr. Friedrich Breyer (Federführung)
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Konstanz

Professor Axel Börsch-Supan, Ph.D.
Direktor des Munich Center for the Economics of Aging (MEA)
am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München

Professor Christina Gathmann, Ph.D. (Stellvertretende Vorsitzende)
Lehrstuhl für Arbeitsmarktökonomie und Neue Politische Ökonomik
Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften, Heidelberg

Professor Dr. Hans Gersbach (Vorsitzender)
Professor für Makroökonomie, Innovation und Politik
CER-ETH – Center of Economic Research
at ETH Zürich, Schweiz

Professor Regina T. Riphahn, Ph.D.
Professor für Statistik und empirische Wirtschaftsforschung
an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Verzeichnis der Mitglieder

Professor Dr. Hermann Albeck
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Saarbrücken

Professor Dr. Stefan Bechtold
Professor für Immaterialgüterrecht
Departement Geistes-, Sozial- und Staatswissenschaften
an der ETH Zürich

Professor Dr. Dr. h.c. Peter Bernholz
Em. Professor für Nationalökonomie, insbesondere Geld- und Außenwirtschaft,
an der Universität Basel

Professor Dr. Norbert Berthold
Professor für Volkswirtschaftslehre an der
Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Professor Dr. Charles B. Blankart
Em. Professor für Wirtschaftswissenschaften
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Professor Dr. Dres. h.c. Knut Borchardt
Em. Professor für Wirtschaftsgeschichte und Volkswirtschaftslehre
an der Universität München

Professor Dr. Christoph Engel
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern
Professor für Rechtswissenschaften
an der Universität Osnabrück

Professor Dr. Armin Falk
briq - Behavior and Inequality Research Institute GmbH
Professor für Volkswirtschaftslehre
Lehrstuhl für Rechts- und Staatswissenschaften
an der Universität Bonn

Professor Gabriel Felbermayr, Ph.D.
Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. reale und monetäre Außenwirtschaft
Leiter des ifo-Zentrums für Außenwirtschaft, München

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz
Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim i.R.
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Professor Marcel Fratzscher, Ph.D.
Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und
Professor für Makroökonomie und Finanzen
an der Humboldt-Universität Berlin

Professor Dietmar Harhoff, Ph.D.
Direktor am Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb, München
Professor für Betriebswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Martin Hellwig, Ph.D.
Direktor em. am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern und
Professor an der Universität Bonn

Professor Dr. Roman Inderst
Professor für Finanzen und Ökonomie an der Universität Frankfurt/M.
House of Finance

Professor Dr. Otmar Issing
Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank i.R.
Frankfurt/Main

Professor Dr. Eckhard Janeba
Professor für Volkswirtschaftslehre insbesondere Finanzwissenschaft
und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim

Professor Dr. Günter Knieps
Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft
und Regionalpolitik; Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Professor Dr. Dr. h.c. Wernhard Möschel
Em. Professor für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht
an der Universität Tübingen

Professor Dr. Axel Ockenfels
Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften
Staatswissenschaftliches Seminar
an der Universität zu Köln

Professor Dr. Albrecht Ritschl
Professor für Wirtschaftsgeschichte
an der London School of Economics

Professor Dr. Klaus Schmidt
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Monika Schnitzer
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Olaf Sievert
Präsident der Landeszentralbank in den Freistaaten Sachsen
und Thüringen, Leipzig i.R.,
Honorarprofessor Universität Saarbrücken

Professor Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn
Präsident des Ifo-Instituts München i.R.
Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft
an der Universität München

Professor Dr. Roland Vaubel
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Carl Christian von Weizsäcker
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Professor Dr. Christian Watrin
Em. Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften
an der Universität Köln

Professor Dr. Eberhard Wille
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Ludger Wößmann
Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München
Leiter, ifo Zentrum für Bildungsökonomik

Ruhende Mitgliedschaften

Professor Dr. Claudia M. Buch
Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank,
in Frankfurt am Main

Professor Achim Wambach, Ph.D.
Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim