

Neue Wege für die Wohnungspolitik

Ein Vorschlag, wie sich die Knappheiten sozial, ökologisch und marktwirtschaftlich überwinden lassen.

von Jürgen Kühling, Steffen Sebastian und Sebastian Siegloch

Zwischen den potenziellen Koalitionspartnern besteht in vielen Bereichen Einigkeit über die Ziele, nicht aber, mit welchen Mitteln sich diese am besten erreichen lassen. Besonders plastisch lässt sich das an der Wohnungspolitik zeigen. So besteht sicherlich kein Dissens darüber, dass das Problem des bezahlbaren Wohnens als wesentliche soziale Frage sehr zeitnah gelöst werden muss. Dringlich ist zudem die energetische Sanierung des Gebäudebestands, sollen die Klimaziele noch rechtzeitig erreicht werden. Auch die Förderung der Eigentumbildung muss neu aufgestellt werden. Alle diese Problemkreise dürfen dabei den Staatshaushalt nicht übermäßig belasten. Private Investitionen und marktwirtschaftliche Hebel sind daher so weit wie möglich zu nutzen.

Es ist offensichtlich, dass der Markt alleine die Probleme nicht lösen kann. Bei Markteingriffen durch Regulierung müssen aber die ökonomischen Auswirkungen kritisch geprüft werden. Um das an einem plakativen Beispiel zu verdeutlichen: Ein starkes Absenken der Mieten, wie es in Berlin mit dem Mietendeckel bis zum verfassungsgerichtlichen Stopp vorübergehend der Fall war, ist weder sozial gerecht noch ökologisch sinnvoll und sorgt auch nicht für die nötigen Investitionen. Der Deckel ist nicht sozial gerecht, weil er vollkommen bedarfsunabhängig die Mietpreise künstlich verringert, also die lässige Berliner Zweitwohnung der Top-Managerin genauso fördert wie die mühsam ergatterte Zweizimmer-Wohnung einer geringverdienenden, alleinerziehenden Mutter. Er ist auch ökologisch nicht sinnvoll, weil er den Luxus-Konsum im ersten Fall genauso quersubventioniert und damit anreizt wie die Basisabsicherung im zweiten Fall. Es soll selbstverständlich jedem Haushalt freigestellt bleiben, wieviel Wohnraum er konsumieren möchte. Es sollte aber niemand ohne Bedürftigkeit oder Bedarf subventioniert werden –

schon aus sozialen, aber auch aus ökologischen Gründen. Wer nicht bedürftig ist, sollte daher grundsätzlich eine marktübliche Miete zahlen. Was muss also die künftige Wohnungspolitik beachten, soll sie sozial und ökologisch sein und zugleich so marktwirtschaftlich wie möglich?

Neuregulierung des Mietwohnungsmarktes

In Deutschland gibt es keinen Wohnungsmangel per se, sondern eine heterogene Entwicklung der Nachfrage. So verschärft sich der Ansturm auf Wohnraum insbesondere in sogenannten Schwarmstädten, während die Bevölkerung in ländlichen Regionen zurückgeht. Entsprechend heterogen entwickeln sich die Mietpreise. In Schwarmstädten steigen die Mieten rapide an und verdrängen ärmere Mieter aus ihrem sozialen Umfeld. Das politische Ziel beinhaltet bezahlbare Wohnungen für möglichst die gesamte Bevölkerung. Das derzeitige System aus ortsüblicher Vergleichsmiete, Kappungsgrenze und Mietpreisbremse schützt aber vor allem Bestandsmieter ohne Berücksichtigung der Bedürftigkeit und so gleichermaßen Reiche wie Bedürftige. Im Ergebnis sind damit häufig die Mieten (insbesondere bei langer Vermietungsdauer) deutlich unterhalb der Marktmiete. Dennoch sind die Mieten für viele Haushalte, insbesondere Wohnungssuchende, immer noch zu hoch. Dies führt häufig zu einer Fehlallokation: Geringverdienende junge Familien verharren in kleinen Wohnungen und finden keinen angemessenen Wohnraum, während andere überdimensionierte Wohnungen vergünstigt nutzen. Unsere Kernthese lautet daher: Die Gewährleistung bezahlbaren Wohnraums bedarf einer anderen Regulierung. Diese sollte sich auf den Schutz bedürftiger Gruppen fokussieren, statt undifferenziert auch Nicht-Bedürftige zu begünstigen. Unser Reformvorschlag hat drei Schwerpunkte: (1) Angleichen der Bestandsmiete auf das Niveau der Marktmiete durch eine Reform der ortsüblichen Vergleichsmiete. Das schafft (2) Räume für eine kompensierende, starke Besteuerung der Vermieter, was wiederum (3) die Nutzung dieses Steueraufkommens für eine ausgeweitete individuelle Förderung aller tatsächlich Bedürftigen, d.h. auch im Bereich mittlerer Einkommen, ermöglicht.

Begleitend müssen wir die Attraktivität ländlicher Gegenden und der Peripherie von Städten deutlich steigern, um den Zustrom auf die begehrten Städte zu reduzieren. Auch die Eigentumsbildung sollte weiter gefördert werden. Neubau bleibt wichtig zur Ausweitung des Angebots, wird aber aufgrund der langen Bau- und Genehmigungszeiten nur langfristig das

Wohnungsproblem lindern. Zudem hat eine effizientere Regulierung des existierenden Wohnungsbestands ein weit größeres Potential als der Neubau. Aufgrund des hohen Anteils des Bestandes (99 % gegenüber ca. 1 % Neubau) können bereits kleine Effizienzgewinne große Wirkung erzielen. Mit einem Gut wird nur sparsam umgegangen, wenn es nicht zu billig ist. Eine Effizienzsteigerung kann daher am besten dadurch erreicht werden, dass alle Bestandsmieten möglichst auf das Niveau der Marktmiete angehoben werden. Daher soll die sogenannte „ortsüblichen Vergleichsmiete“ als zentrales Regulierungselement künftig ausschließlich aus den Neuvermietungen der letzten sechs Jahre berechnet werden. Auch die Kappungsgrenze sollte entfallen, da auch diese Reiche wie Bedürftige gleichermaßen begünstigt. Bezahlbares Wohnen würde stattdessen bei allen Mietverhältnissen durch eine am Einkommen bemessene Förderung besser und zielgenauer gesichert. Um auch nicht bedürftigen Personen die Anpassung zu erleichtern, müssen allerdings Übergangsfristen vorgesehen werden.

Soziale Unterstützung

Das derzeitige System der sozialen Unterstützung ist kompliziert, nicht zielgenau und ineffizient. Je nach Höhe des Einkommens werden entweder die Kosten der Unterkunft erstattet oder Wohngeld gezahlt. Das führt dazu, dass manche Empfänger ständig von einem System in das andere wechseln. Bei diesen Unterstützungen werden aber die anrechnungsfähigen Mieten jeweils anders berücksichtigt. Zudem ist insbesondere die Beantragung von Wohngeld relativ kompliziert. In der Konsequenz führt dies zu einer sehr geringen Inanspruchnahme dieser wohnungspolitischen Leistung. Kosten der Unterkunft und das Wohngeld sollten daher ähnlich wie bei aktuellen Konzepten der Kindergrundsicherung zu einer Transferleistung zusammengelegt werden. Diese neue wohnungspolitische Leistung sollte sich an der Bedürftigkeit des betroffenen Haushaltes und den tatsächlichen lokalen Mietpreisen orientieren. Dadurch ergibt sich nicht nur eine höhere Effizienz, sondern auch ein Bürokratieabbau. Wesentlich ist aber, dass die Einkommensgrenzen deutlich höher angesetzt werden können. Somit könnten in angespannten Wohnungsmärkten zukünftig auch Haushalte mit mittlerem Einkommen eine Unterstützung erhalten – also auch Grundschullehrer, Polizistinnen und Feuerwehrleute. Hierbei ist darauf zu achten, dass die Leistungen weiterhin anreizkompatibel sind, d. h. weder hinsichtlich der Fläche noch bei der Qualität einen übermäßigen Konsum anreizen. Die Bemessung des Bedarfs an Wohnraum

sollte sich daher grundsätzlich weiterhin an den bewährten Grenzen des Wohngeldes orientieren.

Grenzen der Förderung

Allerdings sind auch die Möglichkeiten dieser Förderung endlich. Sofern man die Wohnungen ausnahmslos für alle verbilligt, würde sich die Nachfrage sprunghaft erhöhen. Dies könnte auch durch die angestrebte effizientere Inanspruchnahme des gesamten Wohnungsbestandes nicht mehr ausgeglichen werden. Durch die Reform wird daher „kein Recht auf Kudamm für alle“ realisiert werden können. Wie beim aktuellen Wohngeld müssen daher Begrenzungen gesetzt werden, so dass das Wohngeld bei steigendem Einkommen sinkt.

Finanzierung

Durch die Anpassungen der ortsüblichen Vergleichsmiete werden zunächst die Einkommen der Vermieter steigen. Grundsätzlich sind hohe Renditen sinnvoll, um einen Anreiz zu setzen, das Angebot, beispielsweise durch Neubau, auszuweiten. Dennoch ist es möglich, einen Teil der Gewinne durch eine stärkere Besteuerung abzuschöpfen, ohne dass diese Anreizwirkung verloren geht. Diese steuerliche Belastung der Vermieter soll an deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit anknüpfen. Ideal wäre daher eine Bemessung am Gewinn, d. h. ein Zuschlag zur Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer, wobei steuerliche Umgehungsgeschäfte durch Pauschalierung der Ausgaben verhindert werden können. Die zusätzlichen Steuereinnahmen sollen zur Teilfinanzierung der Unterstützung bedürftiger Mieter verwendet werden. Wichtig ist, dass der Staat weiterhin einen substantiellen Beitrag zur Finanzierung leistet, damit dieser umsichtig mit jenem Instrument umgeht und Unterstützung nur in angemessenem Umfang gewährt. Sobald ein Wohnungsmarkt nicht mehr angespannt ist, sollte diese Zusatzbesteuerung deutlich niedriger ausfallen oder sogar ganz entfallen.

Ökonomisch sind die Kappungsgrenze und die derzeitige Berechnung der ortsüblichen Vergleichsmiete mit einer Steuer vergleichbar. Diese ist aber ungenau, ungerecht und wirkt marktverzerrend. Es wird also eine schlechte Besteuerung durch eine faire, gerechte und ökonomisch anreizkompatible Besteuerung ersetzt. Auch durch die neue Regulierung wird im Ergebnis weiterhin von Vermietern zu Mietern umverteilt. Im Gegensatz zum aktuellen

System berücksichtigt unser Regulierungsvorschlag aber die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bzw. die individuelle Bedürftigkeit und ist damit grundsätzlich gerechter, sozialer und zugleich weniger marktverzerrend. Durch die Gegenfinanzierung in Form einer stärkeren Besteuerung bleibt die Belastung der öffentlichen Haushalte im überschaubaren Rahmen, idealerweise nicht höher als bisher.

Eine politische wie wissenschaftliche Herausforderung ist die Festsetzung der Parameter der Besteuerung und der Umverteilung: Dies gilt für die Höhe des Zuschlags zur Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer, die Festlegung der Bemessungsgrundlage, die Höhe des staatlichen Anteils und der Förderung in Abhängigkeit des Einkommens. Hier bedarf es noch sorgfältiger Berechnungen.

Neubau und Sozialwohnungen

Bauen und damit eine Ausweitung des Angebots ist wichtig, jedoch allein keine Lösung. Zum einen ist das Bauen selbst eine wesentliche Quelle für CO₂-Emissionen. Zudem werden große Kapazitäten der Bauwirtschaft für die energetische Sanierung des Bestandes benötigt.

Wesentlicher Treiber des Neubaus sind die niedrigen Zinsen. Wir sehen daher weder einen Bedarf noch effiziente Möglichkeiten, den Neubau in einem bereits weitgehend überhitzten Markt noch weiter zu fördern. Eine Förderung hätte in dieser Situation vor allem Mitnahmeeffekte und würde nur die Gewinne der Bauwirtschaft erhöhen. Vielmehr muss erreicht werden, dass die begrenzten Kapazitäten des Bausektors in die gesellschaftlich relevanten Bereiche, d. h. in den Wohnungsbau und in den nächsten Jahren vor allem in die energetische Sanierung des Bestandes gelenkt werden. Hier müssen bestehende ineffiziente Regulierungen des Marktes verändert und neue Anreizmechanismen geschaffen werden.

Sozialwohnungen, kommunaler Wohnungsbestand und Genossenschaftsmodelle begünstigen nur deren Bewohner und leisten entsprechend nur einen begrenzten Beitrag zur Problemlösung. Eine derartige Bevorzugung einiger weniger gegenüber dem Rest der Gesellschaft ist aus unserer Sicht wenig geeignet, die sozialen Spannungen zu lösen. Auch ist eine genaue Anpassung der Miete an die Bedürftigkeit bzw. die Leistungsfähigkeit der Miethaushalte nicht gegeben. So muss bei nahezu allen Mietverhältnissen in Sozialwohnungen mit hohem Verwaltungsaufwand entweder mit Wohngeld „nach oben“ oder mittels Fehlbelegungsabgabe „nach unten“ zusätzlich korrigiert werden. Im kommunalen Wohnungsbestand und in Genossenschaftsmodellen gibt es gar keine

zusätzliche Abgabe für Nicht-Bedürftige. Es wäre daher überlegenswert, grundsätzlich alle diese Modelle in das von uns vorgeschlagene System zu überführen. Dies würde zudem die Transferleistungen individuell transparent machen. Trotz der geschilderten Probleme können Sozialwohnungen ebenso wie Genossenschaftswohnungen oder der kommunale Wohnungsbestand eine wichtige Ergänzung für ein bezahlbares Wohnungsangebot und für die soziale Durchmischung von Wohnquartieren sein. Als Ergänzung bietet sich zudem der Kauf von Belegungsrechten an.

Förderung der Peripherie und des ländlichen Raums

Ökonomisch und ökologisch ist eine Nachverdichtung in den Stadtzentren grundsätzlich sinnvoll, bleibt aber begrenzt. Im Zuge hoher Miet- bzw. Kaufpreise in Kombination mit der Zunahme der Nutzung des Homeoffice wird daher Wohnraum außerhalb der Zentren immer stärker nachgefragt. Für die Peripherie ist eine bessere Anbindung an den ÖPNV vorrangig. Für die ländlichen Räume bedarf es insbesondere einer besseren Bahn- und Internetanbindung.

Förderung der Eigentumsbildung

Trotz der hohen Kaufpreise ist die monatliche Belastung durch Zins und Tilgung in der Regel deutlich niedriger als vor der Finanzkrise. Hier ist eine Entlastung nicht erforderlich und würde nur zu Mitnahmeeffekten führen. Allerdings fällt es durch die hohen Kaufpreise gerade jungen Familien immer schwerer, das notwendige Eigenkapital aufzubringen. Hier sollte der Staat durch die Übernahme von Finanzierungsbürgschaften aushelfen. Für diese Bürgschaften sollten angemessene Entgelte zu entrichten sein, so dass im Idealfall keine zusätzlichen Haushaltsbelastungen entstehen.

Im Kontext knappen Eigentums stellen Erwerbsnebenkosten eine besondere Belastung dar. Wir schlagen daher zum einen Begünstigungen bei Grundsteuer und Gerichtsgebühren vor. Zum anderen sollte die Regulierung nicht nur der Maklergebühren, sondern auch der Notargebühren unter Beachtung marktwirtschaftlicher Prinzipien reformiert werden.

Zu einer nachhaltigen Förderung gehört auch eine Unterstützung in der Entsparphase. Immobilien können als Altersvorsorge problematisch sein, da gerade bei alten Gebäuden in zunehmenden Maße Instandhaltungsmaßnahmen und eine energetische Sanierung erforderlich sind. Vermögen, das in Immobilien gebunden ist, kann aber nicht sukzessive

ausgegeben werden. Finanzanbieter haben bereits mit einer Vielzahl von Angeboten reagiert, die uns aus Sicht des Verbraucherschutzes problematisch erscheinen. Diese Anbieter sollten zu einer besonderen Transparenz verpflichtet werden. Zudem sollte die Aufnahme von tilgungsfreien Darlehen im Alter gefördert und erleichtert werden, insbesondere für die energetische Sanierung der eigenen vier Wände.

Fazit

Unser Vorschlag zur Neuregulierung des Mietwohnungsmarktes löst das vom Staat gegebene Versprechen ein, während der Laufzeit der Mietpreisbremse alternative Lösungen zu finden. Diese Neuregulierung stellt damit auch eine Alternative zu einer Spirale immer weitergehender Marktregulierungen dar, die nur kurzfristig Symptome lindern, aber keine dauerhafte Lösung darstellen. Zudem ist unsere Lösung sozial gerechter und kommt bei den Bedürftigen durch den Staat als Intermediär schneller und passgenauer an als ein rein marktwirtschaftlicher Ansatz. Gleichzeitig setzt sie die richtigen Impulse und erhöht somit marktwirtschaftliche Anreize, das Angebot an Mietwohnungen auszuweiten. Diese marktkonforme Neuorientierung an der Bedürftigkeit der Mieter legt auch die notwendige Basis für eine Finanzierung der energetischen Sanierung des Gebäudebestands, die weder Mieter noch Vermieter überfordert. Ähnlich konsequent müssen die Vorschläge zur energetischen Sanierung entwickelt werden, um sozialverträgliche, ökologisch sinnvolle und marktwirtschaftlich fundierte Ansätze zu entwickeln. Unser Vorschlag ist damit ein Kompromiss, der die Zielvorstellungen aller potentiellen Regierungsparteien zusammenbringt. Ob sie den Mut haben, neue Wege zu gehen?