

Die Wohnungswirtschaft Deutschland



GdW Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Grundgesetzes
(Artikel 104c, 104d, 125c, 143e)

vorgelegt für die öffentliche Anhörung
im Haushaltsausschuss des Deutschen
Bundestags am 8. Oktober 2018

Oktober 2018

GdW Stellungnahme

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 104c, 104d, 125c, 143e)**

Präambel

Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. vertritt als größter deutscher Branchendachverband bundesweit und auf europäischer Ebene rund 3.000 kommunale, genossenschaftliche, kirchliche, privatwirtschaftliche, landes- und bundeseigene Wohnungsunternehmen. Sie bewirtschaften rd. 6 Mio. Wohnungen, in denen über 13 Mio. Menschen wohnen. Der GdW repräsentiert damit Wohnungsunternehmen, die fast 30 % aller Mietwohnungen in Deutschland bewirtschaften. Davon sind rd. 61 % Sozialwohnungen.

I. Einleitung

Im Alltag stehen derzeit viele Menschen mit geringem und mittlerem Einkommen vor dem Problem, für sich und ihre Familien ausreichenden und bezahlbaren Wohnraum zu finden. Nach einer Studie des Pestel Instituts im Auftrag des Verbändebündnisses Wohnungsbau sind mittelfristig 400.000 Wohnungen jährlich erforderlich, um den Mangel gerade an bezahlbarem Wohnraum in den Ballungszentren und den Universitätsstädten, zu beheben. Darunter 80.000 Sozialmietwohnungen und weitere 60.000 Wohnungen im bezahlbaren Segment.

Durch notwendige Investitionen in den altersgerechten Umbau und die energetische Modernisierung entstehen aber auch in entspannten Märkten wie z. B. den neuen Ländern Probleme der sozialen Verträglichkeit durch dann höhere Mieten.

Auch die Bundesregierung und die Länder erkennen mit den Ergebnissen des Wohngipfels vom 21.09.2018 die Notwendigkeit, deutlich mehr Wohnungsbauförderung zu leisten, um der schwierigen Wohnungssituation von einkommens- und sozial schwächeren Haushalten entgegenzuwirken.

Der GdW begrüßt es daher ausdrücklich, dass die Fraktionen von CDU/CSU und SPD ihre im Koalitionsvertrag festgelegte Vereinbarung, dass der Bund auch in Zukunft gemeinsam mit den Ländern Verantwortung für die soziale Wohnraumförderung übernehmen wird, mit diesem Referentenentwurf umsetzen möchten.

1. Soziale Wohnraumförderung als Objektförderung

Um die eigentlichen Ursachen steigender Mieten zu bekämpfen, muss das Angebot an bezahlbarem Wohnraum in den überhitzten Wohnungsmärkten erweitert werden. Eine entscheidende Rolle spielt dabei die soziale Wohnraumförderung als Objektförderung. Durch die soziale Wohnraumförderung kann in angespannten Marktsegmenten **zielgenau** zusätzlicher Wohnraum neu geschaffen werden, um Haushalten zu helfen, die eine Wohnung suchen und sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können.

Um die Finanzierung der sozialen Wohnraumförderung auf eine breitere Basis zu stellen und der gesamtstaatlichen Bedeutung der sozialen Wohnraumförderung gerecht zu werden, muss auch der Bund den Ländern **zweckgebunden** Finanzhilfen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus gewähren können.

Etwa durch Förderrichtlinien muss sichergestellt werden, dass die Mittel der sozialen Wohnraumförderung zweckgebunden verwendet werden. Mit einer Steuerverteilung auf Grundlage des Art. 106 Abs. 3 GG auf Grundlage der Umsatzsteuer würde dies nicht verwirklicht werden können, da diese einen Anspruch auf Deckung der "notwendigen Ausgaben" beinhaltet, ohne dass diese konkretisiert werden.

Neben der Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum darf nicht verkannt werden, dass eine weitere Herausforderung darin besteht, die vorhandenen Wohnungsbestände an zeitgemäße Erfordernisse anzupassen. Dieser Anpassungsbedarf besteht etwa aufgrund des demografischen Wandels, sich ändernden Haushaltsstrukturen, sinkendem Rentenniveau oder einer wachsenden Altersarmut. Zudem wächst der Anteil an Einpersonenhaushalten gerade in den höheren Altersgruppen.

Dieser qualitative Anpassungsbedarf besteht unabhängig von der jeweiligen Marktanspannung **in ganz Deutschland – also auch in ländlichen Räumen.**

Sondersituation neue Bundesländer

Nach den umfassenden Sanierungen des Wohnungsbestands in den neuen Bundesländern in der Nachwendezeit kommt in den nächsten Jahren eine zweite Sanierungswelle mit entsprechenden Kosten auf die Vermieter und Mieter zu. Gerade hier muss die Wohnraumförderung zielgerichtet die Belastungen für die Mieter erträglich halten.

Positive Beispiele wie das "Aufzugsprogramm Sachsen-Anhalt" zeigen, dass im Rahmen eines Programms zur barrierefreien Umgestaltung der Wohnungsbestände bereits fünftausend Wohnungen mit Aufzügen erreicht werden können und die Miete dennoch unter 6 Euro pro qm liegt.

2.

Vorteil der Objektförderung gegenüber der Subjektförderung

Neben den positiven Effekten für den Wohnungsmarkt ist mit der sozialen Wohnraumförderung als Objektförderung der Vorteil verbunden, dass dieser dauerhaft wirkt und im Gegensatz zur reinen Subjektförderung Rückflüsse aus Zinsen und Tilgung erfolgen, die dann wiederum finanzielle Spielräume für weitere Wohnungsbauprojekte schaffen. Daraus resultiert, dass der weit überwiegende Teil der Mittel nicht verloren ist, sondern in der Form revolvingender Länderfonds wieder für die Aufgaben der Wohnraumförderung zur Verfügung steht sofern die Mittel für diesen Zweck verwendet werden.

Auch nach Auslaufen der Bindungen gibt es gute Beispiele aus der Praxis, wie mit Hilfe von Kooperationsverträgen zwischen Kommune und Wohnungswirtschaft Wohnungen langfristig gebunden werden können.

So gibt es z. B. in München eine sog. "Eingriffsreserve"¹, die sich in zunehmendem Maß aus den kommunalen Wohnungsbeständen speist. Zum einen ist dies darauf zurückzuführen, dass die Wohnungen der kommunalen Bestände, die in den letzten zehn Jahren aus der Förderung herausgefallen sind, über Belegrechtsverträge weiterhin Bindungen unterliegen, während bei den entsprechenden Wohnungen privater Eigentümer die Bindungen mit der Förderung oft endgültig ausgelaufen sind. Zum anderen sind die kommunalen Wohnungsunternehmen überdurchschnittlich häufig neue Bindungen im Rahmen der Förderung eingegangen.

¹ Landeshauptstadt München: Wohnen in München V Wohnungsbauffensive 2012 – 2016

Was die Belegung anbelangt, teilen die Belegungsverträge die frei werdenden Wohnungen in vier Kontingente ein: Für 10 % der frei werdenden Wohnungen hat die Stadt ein Besetzungsrecht ("Direktbelegung"), bei weiteren 15 % besteht ein Benennungsrecht (Dreiervorschlag), 60 % sind für städtische Bedienstete vorgesehen, 15 % verbleiben den Wohnungsunternehmen zur "Eigenvergabe".

Hinzu kommt bei der Objektförderung, dass in einer föderalen Finanzierung des Wohnungsbaus die mit der Objektförderung des Bundes ausgelöste Bautätigkeit um den Faktor 6 höher liegt als das von ihm ausgelegte Darlehensvolumen. Das hat zur Folge, dass der Bund (und die Länder) den Darlehensbetrag, also erheblich mehr als ihre Zins-Subventionen, in Form von Steuernehreinnahmen aus zusätzlicher Bautätigkeit mit seinen Anteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer zurückerhält.

3. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats ist unwissenschaftlich

Der Wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums hat am 23.08.2018 sein neues Gutachten zur Wohnungspolitik in Deutschland veröffentlicht. Insbesondere wird in diesem Gutachten der soziale Wohnungsbau in Frage gestellt und behauptet, dass die bestehenden Förderbestimmungen zu einer Fehlallokation führen.

Das Gutachten ist schlecht recherchiert und ist als Grundlage ungeeignet (vgl. dazu auch die **Anlage** zu dieser Stellungnahme). Besonders die Ausführungen zu den Mieten beim geförderten Wohnungsbau, der Fehlbelegung von Sozialwohnungen und der Sicherheit in Wohnquartieren sind nicht zutreffend.

a. Einkommensorientierte Förderung

So formulieren die Gutachter: "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".

Tatsächlich aber ist es in der Einkommensorientierten Förderung der Bundesländer so, dass die Vermieter eine marktnahe Ausgangsmiete erhalten und die Mieter eine am Einkommen orientierte subjektbezogene Förderung.

Eine Auseinandersetzung der Gutachter mit den einzelnen Förderprogrammen der Bundesländer ist nicht erkennbar, da diese seit der Föderalismusreform 2006 die Zuständigkeit haben.

b. Überprüfung der Berechtigung

Im Gutachten wird die Fehlbelegung als kritisch betrachtet. So wird behauptet, dass die Berechtigung eines Haushalts zum Bezug einer geförderten und damit mietgebundenen Wohnung in der Regel nur ein einziges Mal überprüft werde, nämlich bei Einzug.

Ungefiltert werden hier Aussagen aus alten wohnungswirtschaftlichen Veröffentlichungen wiedergegeben, obwohl dies schon lange

nicht mehr stimmt. Im geförderten Neubau wird etwa in Bayern das Einkommen alle drei Jahre überprüft und bei Einkommenssteigerungen wird der Mietzuschuss gekürzt oder entfällt vollständig. Das Verfahren ist von Land zu Land unterschiedlich.

C. Sozial orientierte Vermieter leisten Großes im Quartiersmanagement

Weiter führen die Gutachter aus: "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."

Auch dies trifft für die sozial orientierten Vermieter nicht zu: Die Einkommensgrenzen, die zum Bezug einer geförderten Wohnung berechtigen, erreichen die Mitte der Bevölkerung. Das Fördermodell stellt sicher, dass eine soziale Durchmischung erfolgen kann und das leisten die im GdW vertretenen Unternehmen im Rahmen der Erstvermietung und in der weiteren Bewirtschaftung.

Mit dem Instrument der sog. mittelbaren Belegung können die Belegungs- und Mietbindungen von geförderten Wohnungen auf Ersatzwohnungen übertragen werden. D. h., die Belegungs- und Mietbindungen entstehen erst gar nicht bei dem geförderten Objekt, so dass diese Wohnungen frei vermietet werden können. Die entsprechenden Bindungen werden stattdessen an Ersatzwohnungen übertragen. Voraussetzung ist, dass Förderwohnung und Ersatzwohnung unter Berücksichtigung des Förderzwecks gleichwertig sind. Etwaige Mietdifferenzen können in der Regel über eine Mehrfläche des Ersatzwohnraums ausgeglichen werden. Auf diese Weise kann eine optimale soziale Durchmischung der Gebäude erreicht werden.

II. Zur Änderung des Grundgesetzes selbst: Aufnahme von Art. 104 d GG-E-Finanzhilfen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus

Durch Aufnahme eines zusätzlichen Art. 104 d GG soll dem Bund die Möglichkeit gegeben werden, den Ländern zweckgebunden Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus zu gewähren.

Position des GdW:

Der GdW begrüßt die beabsichtigte Änderung des Grundgesetzes im Bereich der sozialen Wohnraumförderung ausdrücklich. Um in vertretbarer Zeit den Menschen ausreichend bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung stellen zu können, ist eine gemeinsame Kraftanstrengung sowohl von Bund und Ländern als auch von Wohnungsunternehmen erforderlich.

Der Entwurf belässt es bei der Schaffung einer Finanzhilfekompetenz des Bundes im Bereich des sozialen Wohnungsbaus. Er sieht also keine ausdrückliche Kompetenzzuweisung des Bundes vor, etwa als Gemeinschaftsaufgabe gem. Art. 91 a GG oder durch Wiederherstellung der Bundeszuständigkeit im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 GG.

Ein Finanzierungskompetenz ohne Gesetzgebungskompetenz als Sondertatbestand kennt das Grundgesetz bereits in Art. 104 c GG für den Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur. Auch dort können Finanzhilfen des Bundes für "gesamstaatlich bedeutsame Investitionen" gewährt werden.

Mit der hier vorgesehenen Änderung des Grundgesetzes ist allein die Möglichkeit einer Finanzhilfe des Bundes gegeben. Sie ist insofern kein Ersatz für eine nicht rechtzeitige, fehlerhafte oder unzureichende Finanzausstattung im Übrigen, etwa nach Art. 106 Abs. 3 GG (Einkommens- oder Umsatzsteuer) oder Art. 107 GG (Finanzausgleich). Es handelt sich um eine unterstützende Mittelzuwendung, die nicht in die Aufgabenzuweisung eingreift. Dies sicherzustellen wird Aufgabe des Bundesgesetzes nach Art. 104 Abs. 2 GG sein, welches entsprechend gelten soll.

Insofern erfolgt also keine Einmischung des Bundes in Angelegenheiten der Länder.

Die mit dem Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes vorgesehene Zuweisung allein im Rahmen der Finanzierungskompetenz ermöglicht eine rechtlich durchsetzbare Zweckbindung der Mittel. Damit würde die seit der Föderalismusreform I bestehende Problematik behoben, dass die Länder die bereitgestellten Finanzhilfen des Bundes (sog. Kompensationsmittel) teilweise auch für Zwecke außerhalb des sozialen Wohnungsbaus verwenden können.

Der Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes erkennt also die seit der Föderalismusreform I bestehende "eigentliche" Problematik der zweckfremden Verwendung der Bundesmittel und findet eine ausgewogene Lösung, indem Finanzhilfen des Bundes zugelassen werden, es aber bei der Zuständigkeit der Länder für den Bereich des sozialen Wohnungsbaus im Übrigen bleibt.

Aufgrund des derzeitigen Auslaufens der Kompensationsmittel im Jahr 2019 ist der vorgesehene Verzicht auf eine Befristung zu begrüßen. Damit wäre ein wichtiger Beitrag zu einer langfristigen Verstärkung des sozialen Wohnungsbaus in Deutschland geleistet.

Diese ausgewogene und im Ergebnis zielführende Lösung muss sich dann im Weiteren, und sofern dieser Grundgesetzänderung zugestimmt wird, in einem Bundesgesetz oder einer Verwaltungsvereinbarung gem. Art. 104 b Abs. 2 GG wiederfinden.

Rolle der Länder

Der GdW hat die klare Erwartung, dass auch die entsprechende Gegenfinanzierung der Bundesmittel durch die Länder erfolgt. Würde beispielsweise der Bundesanteil von 1,5 Mrd. Euro durch die verfassungsrechtlich für diese Aufgabe zuständigen Länder gegenfinanziert werden, stünden 2018 und 2019 jeweils 3 Mrd. Euro für Zwecke der Wohnraumförderung zur Verfügung.

Bedeutung für den Wohnungsneubau

Mit den Kompensationsmitteln des Bundes in Höhe von 518 Mio. Euro wurden in 2015 14.653 neue Wohnungen gefördert. Durch die Aufstockung der Bundesmittel in 2016 um 500 Mio. Euro auf 1 Mrd. Euro und entsprechend höheren Landesmitteln konnten 24.550 neue Sozialmietwohnungen errichtet werden. In 2017 wurden die Mittel um weitere 500 Mio. Euro auf 1,5 Mrd. Euro aufgestockt. Dadurch wurden 26.231 neue Sozialmietwohnungen gebaut.

Insgesamt konnte durch die aufgestockten Kompensationsmittel des Bundes keine entsprechende prozentuale Steigerung der Förderung des Sozialmietwohnungsneubaus erzielt werden. Während im Jahr 2016 pro 100 Mio. Euro Bundesmittel die Neubauförderung von 2.411 Sozialmietwohnungen gegenüberstand, wurde im Jahr 2017 pro 100 Mio. Euro Bundesmittel lediglich der Neubau von 1.728 Sozialmietwohnungen erreicht.

Begründet wird dies durch die Länder mit gestiegenen Mittelbedarfen je Förderfall. Die Erhöhung der Förderintensität ist angesichts schwieriger Rahmenbedingungen (steigende Baukosten und Mieten im freifinanzierten Bereich) notwendig geworden, um die Subventionswirkung der Förderprogramme zu erhalten.

Daneben wurden aber auch Mittel von einigen Ländern (vor allem neue Bundesländer), für Investitionen außerhalb der Wohnraumförderung genutzt. Hier ist ein deutlicher Anstieg (2016: 58,31 Mio. Euro, 2017: 120,1 Mio. Euro) zu verzeichnen; insbesondere praktiziert von den neuen Bundesländern und dem Saarland. Diese Mittel stehen damit nicht dem Sozialmietwohnungsbau zur Verfügung. Die Zahlen zeigen vor allem, dass eine Zweckbindung der Bundesmittel dringend geboten ist. Durch die derzeitige Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist noch nicht einmal eine investive Bindung der Mittel gegeben.

Die Bereitstellung von ausreichend bezahlbarem Wohnraum ist gerade auch eine Frage gleichwertiger Lebensverhältnisse – insofern ist ein finanzieller Eingriff des Bundes mehr als geboten. Der notwendige Bau von Sozialwohnungen wird aber nur erreicht, wenn gleichzeitig auch die Länder die Bundesmittel mit eigenen Mitteln mindestens in gleicher Höhe aufstocken müssen.

GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.

Mecklenburgische Str. 57
14197 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
BELGIEN
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: <http://www.gdw.de>

Warum mehr öffentlicher Wohnungsbau in Deutschland ökonomisch sinnvoll ist

Autor: Tom Krebs

Professor für Makroökonomie und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim

Dieser Beitrag wurde veröffentlicht in <https://makronom.de/wohngipfel-wohnungsnot-warum-mehr-oeffentlicher-wohnungsbau-in-deutschland-oekonomisch-sinnvoll-ist-27913>, 17.09.2018, Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Autors.

An diesem Freitag wird das Problem der Wohnungsnot in Deutschland wieder im Zentrum der öffentlichen Debatte stehen. Für diesen Tag haben Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) und Innenminister Horst Seehofer (CSU) zu einem "Wohngipfel" ins Kanzleramt geladen. Neben Vertretern von Bund, Ländern und Kommunen werden auch Repräsentanten der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, des Mieterbundes, der Gewerkschaften und der Bauwirtschaft erwartet. Der Hintergrund des Gipfels: Bezahlbarer Wohnraum ist knapp und selbst Familien mit mittleren Einkommen können sich eine Wohnung in den städtischen Ballungsräumen sehr oft nicht mehr leisten.

Wie konnte es dazu kommen? Es ist einfach, Politikversagen für die Wohnungsnot in den Städten verantwortlich zu machen. Doch die Politik der letzten 30 Jahre hat im Wesentlichen nur ausgeführt, was die Experten empfohlen haben: Vertraue auf den Markt und alles wird gut. Ich will die Politik nicht vollständig aus der Verantwortung entlassen, aber man kann durchaus argumentieren, dass die derzeitige Wohnungskrise eher das Ergebnis fehlgeleiteter Politikberatung ist. Und es ist an der Zeit, aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen.

Der Staat muss in allen Bereichen aktiv eingreifen, in denen Marktversagen ein fundamentales Problem darstellt – wie etwa auf dem Wohnungsmarkt.

Was genau ist schiefgelaufen in der wirtschaftspolitischen Beratung? Ein ökonomisches Dogma, dessen Anwendungsbereich sehr begrenzt ist, wurde unkritisch zur Analyse aller erdenklichen ökonomischen und gesellschaftlichen Fragen verwendet. Dieses Dogma besagt, dass Marktversagen in der Praxis entweder ein untergeordnetes Problem darstellt oder durch das Setzen besserer Rahmenbedingungen vermieden werden kann.

Sicherlich ist ein solcher Ansatz nützlich, wenn es um die Analyse von Auto- und ähnlichen einzelnen Gütermärkten geht. Die wissenschaftliche Literatur hat jedoch gezeigt, dass dieser einfache Ansatz nicht angemessen ist für die gesamtwirtschaftliche Analyse von Arbeits-, Finanz- oder Wohnungsmärkten und auch bei der Analyse der Infrastruktur-, Bildungs-, Forschungs-, Umwelt- oder Gesundheitspolitik schnell an seine Grenzen stößt.

Was folgt aus dieser Erkenntnis? Die Aufgaben des Staates beschränken sich nicht nur auf das Setzen von Rahmenbedingungen, die soziale Absicherung einiger Lebensrisiken und die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit. Der Staat muss zudem in allen Bereichen aktiv eingreifen, in denen Marktversagen ein fundamentales Problem darstellt.

Verbleibt die Frage: Wo, wann und wie soll der Staat eingreifen, um Marktversagen zu korrigieren? Hier kann eine moderne wirtschaftspolitische Beratung helfen, wissenschaftliche Erkenntnisse in konkrete Politikoptionen umzusetzen. Wie dieser Ansatz funktionieren kann, möchte ich in diesem Beitrag anhand des Wohnungsmarkts näher erläutern.

Die Analyse des Wissenschaftlichen Beirats

Beginnen möchte ich mit einem konkreten Beispiel dafür, wie wirtschaftspolitische Beratung nicht aussehen sollte: mit dem Gutachten "Soziale Wohnungspolitik" des Wissenschaftlichen Beirats beim Wirtschaftsministerium. Ich habe das Gutachten bereits unmittelbar nach seiner Veröffentlichung kritisiert und daraufhin einige Anfragen erhalten, meine ökonomischen Argumente noch etwas weiter auszuführen. Dies werde ich im Folgenden tun.

In dem Gutachten gibt der Beirat eine Antwort auf die Frage, wie die Wohnungsnot in den Städten erfolgreich bekämpft werden könne. Im Kern besteht der Vorschlag des Beirats aus der Forderung, den öffentlichen Wohnungsbau und die Mietpreisbremse abzuschaffen und stattdessen das Wohngeld für bedürftige Haushalte zu erhöhen.

Um die ökonomischen Argumente zu erläutern, bespricht der Beirat in seinem Gutachten ein Gedankenexperiment, das ich hier leicht geändert wiedergeben möchte. Nehmen wir an, Haushalte können entweder in der Stadt (Kommune A) oder am Stadtrand (Kommune B) wohnen und die Anzahl der Wohnungen in der Stadt ist fest vorgegeben. Das Wohnungsangebot in der Stadt reicht aus, um die Hälfte der Haushalte mit Wohnungen zu versorgen. Alle Haushalte würden eine Stadtwohnung einer Wohnung am Stadtrand vorziehen, aber die Hälfte der Haushalte hat eine ganz besondere Vorliebe für das Leben in der Stadt.

Wie können wir sicherstellen, dass diejenigen Haushalte eine Wohnung in der Stadt erhalten, die am stärksten vom Stadtleben profitieren? Eine staatliche Wohnungslotterie könnte dieses Allokationsproblem nur sehr unbefriedigend lösen, denn sie würde unweigerlich zu großer Enttäuschung bei den Verlierern der Lotterie führen. Hingegen stellt der Preismechanismus ein effizientes Mittel dar, die vorhandenen Wohnungen auf die Haushalte zu verteilen. Wegen der größeren Nachfrage werden die Stadtmieten über den Mieten in den Randgebieten liegen, und die 50 Prozent der Haushalte mit der größten Vorliebe für das Stadtleben werden bereit sein, die höheren Mieten zu zahlen und die höheren Mietkosten beispielsweise beim nächsten Autokauf einzusparen.

Was passiert, wenn das Einkommen einiger Haushalte nicht einmal zum Mieten am Stadtrand ausreicht? Diese Haushalte erhalten vom Staat Wohngeld um sicherzustellen, dass jeder Haushalt eine Wohnung erhält – die sogenannte Subjektförderung.

Dieses Beispiel verdeutlicht die zugrundeliegende Logik des Gutachtens des Beirats und ähnlicher Gutachten: Der Staat soll gute Rahmenbedingungen schaffen (Bauregulierung), bedürftige Haushalte durch Zuschüsse (Wohngeld) sozial absichern und alles andere dem Wechselspiel zwischen privatem Angebot und privater Nachfrage überlassen. In dieser Erzählung ist kein Platz für den öffentlichen Wohnungsbau (Objektförderung), denn die unsichtbare Hand des Marktes erzeugt den größten gesamtgesellschaftlichen Nutzen.

Viele Details des deutschen Wohnungsmarkts fehlen im obigen Beispiel und werden auch im Gutachten des Beirats nur beiläufig erwähnt, doch ein gewisser Abstraktionsgrad ist angemessen und notwendig für jede gute ökonomische Analyse. Unangemessen ist jedoch, dass die Analyse des Beirats drei wichtige ökonomische Zusammenhänge nicht berücksichtigt, die empirisch relevant sind und die Politikempfehlung des Beirats negieren.

Wichtige Wirkungszusammenhänge fehlen im Gutachten des Beirats

Was fehlt in der Analyse des Beirats? Erstens wird unterschlagen, dass große Vermögens- oder Einkommensungleichheiten in Kombination mit der Begrenztheit des Baulandes in den Städten zu einer ungleichen Wohnungsallokation führen, die durch Wohnungszuschüsse der üblichen Größenordnung kaum beeinflussbar ist. Zweitens ist Wohnraum nicht nur ein Konsumgut, sondern bestimmt auch die Produktivität der Erwerbspersonen und beeinflusst somit das wirtschaftliche Wachstum. Drittens wird im Gutachten nicht berücksichtigt, dass Agglomerations- und Nachbarschaftseffekte (Externalitäten) zu einer klassischen Situation des Marktversagens führen.

Um die Auswirkungen der fehlenden Wirkungszusammenhänge besser zu verstehen, soll jetzt das oben angeführte Beispiel leicht erweitert werden. Nehmen wir also an, dass das Wohnraumangebot in der Stadt fest vorgegeben ist, aber die Anzahl der Wohnungen nicht – es können viele mittelgroße oder wenige sehr große Wohnungen in der Stadt gebaut werden. Nehmen wir zudem an, dass zehn Prozent der Haushalte sehr vermögend sind und eine starke Präferenz für große Wohnungen in der Stadt aufweisen. In diesem Fall ist es durchaus möglich, dass der Markt zur folgenden Wohnungsallokation führt: Die vermögenden zehn Prozent besitzen sehr große Eigentumswohnungen in der Stadt und 90 Prozent der Haushalte müssen am Stadtrand in kleinen und mittelgroßen Wohnungen leben.

Nun würden einige Ökonomen einwenden, dass eine gewisse Ungleichheit unvermeidlich ist – nicht jeder kann einen Porsche fahren. Außerdem liege kein Marktversagen vor und Umverteilung könne – wenn gewünscht – durch Auszahlung von Wohnungszuschüssen erreicht werden. Diese Einwände erscheinen auf den ersten Blick überzeugend, greifen jedoch aus den folgenden Gründen zu kurz.

Zum Ersten gibt es ein praktisches Problem. Wenn die Vermögensungleichheit sehr stark ausgeprägt ist und die vermögenden Haushalte eine starke Vorliebe für Stadtwohnungen haben, dann würden zusätzliches Wohngeld und andere Wohnungszuschüsse in der üblicherweise diskutierten Größenordnung nur zu einem Anstieg der Mieten und Hauspreise führen, ohne die Wohnungsallokation merklich zu verändern. Um eine merkliche Verbesserung der Wohnungsallokation herbeizuführen, müsste in diesem Fall mit der Umverteilung direkt an der Wurzel des Problems angesetzt werden: eine Vermögens- oder Erbschaftssteuer, um die existierende Vermögensungleichheit in Deutschland zu reduzieren.

Sogenannte "Nachbarschaftseffekte" haben zur Folge, dass die unsichtbare Hand des Marktes ohne staatliche Eingriffe zu erheblichen Fehlallokationen führt.

Zum Zweiten kann eine ungleiche Verteilung des städtischen Wohnraums zu Wachstumsverlusten führen. Nehmen wir beispielsweise an, dass verschiedene Unternehmen in der Stadt und im Randgebiet angesiedelt sind, aber die angebotenen Jobs im städtischen Ballungsraum im Durchschnitt produktiver sind und entsprechend höhere Löhne zahlen. Die Knappheit an bezahlbarem Wohnraum würde dann die gesamtwirtschaftliche Produktion reduzieren, wenn Erwerbspersonen wegen zu hoher Pendlerkosten einen schlecht bezahlten Job im Randgebiet annehmen müssen. Solche und ähnliche Agglomerationseffekte (Externalitäten) sind ausgiebig in der Literatur zur Stadtökonomik untersucht worden (z. B. von Ahlfeldt et al. und Jens Südekum) und führen üblicherweise zum Marktversagen.

Hinzu kommt noch, dass die in den Städten angesiedelten Unternehmen wegen eines Mangels an zur Verfügung stehenden Fachkräften weniger hochproduktive Jobs anbieten oder sich weniger intensiv um eine Neubesetzung von vakanten Stellen bemühen. Für die Analyse dieser und ähnlicher Effekte wurde übrigens im Jahr 2010 den Ökonomen Peter Diamond, Dale Mortensen und Christopher Pissarides der Nobelpreis verliehen.

Zum Dritten wirkt sich die Wohnungsallokation auf den Bildungserfolg und späteren Arbeitsmarkterfolg unserer Kinder aus. Neuere Studien für die USA belegen, dass die soziale Mischung der Wohngegend, in der ein Kind aufwächst, einen starken Einfluss auf sein zukünftiges Arbeits-einkommen als erwachsene Erwerbsperson hat. Diese sogenannten "Nachbarschaftseffekte" haben zur Folge, dass die unsichtbare Hand des Marktes ohne staatliche Eingriffe zu erheblichen Fehlallokationen führt.

Klug konzipierter öffentlicher Wohnungsbau

Die obigen Argumente zeigen, dass die wirtschaftspolitischen Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats auf Annahmen beruhen, die weder theoretisch noch empirisch zu rechtfertigen sind. In diesem Sinne ist das wissenschaftliche Gutachten des Beirats ökonomisch fehlerhaft.

Darüber hinaus zeigt die obige Diskussion, wie eine wirtschaftspolitische Beratung vorgehen sollte, die sich ernsthaft mit der Möglichkeit des Marktversagens auseinandersetzt. Eine solche Politikberatung muss in einem ersten Schritt die aktuelle wissenschaftliche Literatur heranziehen, um die fundamentalen Ursachen für Marktversagen in einem Bereich (hier der Wohnungsmarkt) theoretisch und empirisch zu durchleuchten. Doch dies ist nur der erste Schritt.

In einem zweiten Schritt werden Politikoptionen formuliert und ihre wirtschaftlichen, fiskalischen und gesellschaftlichen Auswirkungen evaluiert. Diese Evaluierung sollte auf Basis moderner ökonomischer Simulationsmodelle erfolgen, die die wesentlichen Wirkungsmechanismen realistisch erfassen. Dabei ist eine Analyse der relevanten institutionellen Gegebenheiten und ein Austausch mit Fachministerien und betroffenen Verbänden in der Regel unabdingbar, um handwerkliche Fehler zu vermeiden.

Diesen zweiten Schritt bin ich zusammen mit Martin Scheffel in einer Studie für die Bertelsmann Stiftung gegangen. Darin entwickeln wir ein öffentliches Investitionsprogramm, das gezielt den Ausbau sozial ausgewogener Wohnquartiere in städtischen Ballungsräumen fördert. Das zentrale ökonomische Ergebnis unserer Studie ist, dass sich eine solche öffentliche Wohnungsbauoffensive langfristig für alle lohnt: Sie steigert das wirtschaftliche Wachstum, reduziert die Ungleichheit und hat eine positive fiskalische Bilanz.

Ein öffentlicher Wohnungsbau, der sozial gemischte Wohnquartiere fördert, würde die Anzahl der Wohneinheiten und somit die Anzahl der Haushalte in der Stadt im Vergleich zur reinen Marktlösung steigern.

Doch wie kann es sein, dass öffentlicher Wohnungsbau mehr bezahlbaren Wohnraum als der Markt schafft, wenn das Angebot an Bauland in den städtischen Ballungsräumen begrenzt ist? Die Antwort ist einfach: Klug konzipierter öffentlicher Wohnungsbau, wie er in vielen Städten ansatzweise schon praktiziert wird, schafft mehr Wohneinheiten für eine gegebene Menge an Bauland. Das oben besprochene Beispiel mit starker Vermögensungleichheit zeigt diesen Zusammenhang zwischen öffentlichem Wohnungsbau und der Anzahl der bezahlbaren Wohnungen in den Städten sehr deutlich.

Die reine Marktlösung führt dazu, dass nur 10 Prozent der Haushalte sich ein Leben in der Stadt leisten können – die attraktiven Stadtlagen werden zu Reichenghettos mit sehr großen Wohnungen und großzügig angelegten Wellness-Oasen.

Im Gegensatz dazu würde ein öffentlicher Wohnungsbau, der sozial gemischte Wohnquartiere fördert, die Anzahl der Wohneinheiten und somit die Anzahl der Haushalte in der Stadt im Vergleich zur reinen Marktlösung steigern. Wenn beispielsweise die Hälfte aller Wohnungen in geförderten Wohnbauprojekten einer Belegungs- oder Mietbindung unterliegen, dann könnte im obigen Beispiel der öffentliche Wohnungsbau die Anzahl der Haushalte, die in der Stadt leben, bis auf 20 Prozent erhöhen – eine Verdoppelung der Anzahl der Haushalte mit Stadtwohnungen.

Ein öffentlicher Investitionsfonds

Die aktuelle Forschung zeigt, dass Marktversagen auf dem Wohnungsmarkt die Regel ist und sich klug konzipierter öffentlicher Wohnungsbau für alle lohnen kann. In der politischen Praxis hat sich diese Einsicht teilweise schon durchgesetzt und in den letzten Jahren sind in den deutschen Städten neue Wohnquartiere mit angemessener sozialer Mischung entstanden oder geplant. Zudem ist auf Bundesebene mit der im März 2016 vom Bundeskabinett beschlossenen Wohnungsbauoffensive "Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen" eine Trendwende eingeleitet worden.

Doch die bestehenden Anstrengungen reichen bei Weitem nicht aus, um den Bedarf an bezahlbarem Wohnraum in den städtischen Ballungsräumen zu erfüllen. Welche Optionen hat die Politik, um die notwendige Offensive im öffentlichen Wohnungsbau voranzutreiben?

Eine erfolgversprechende Option ist die Schaffung eines Bundesinvestitionsfonds, der in enger Zusammenarbeit mit schon existierenden gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften (Öffentlich-öffentliche Partnerschaft) den Ausbau sozial ausgewogener Wohnquartiere vorantreibt und einen angemessenen Wohnungsbestand der öffentlichen Hand dauerhaft sichert. Andere Optionen sind denkbar und sollten diskutiert werden. Es wäre wünschenswert, wenn sich mehr Ökonomen/Innen mit konstruktiven Beiträgen an der öffentlichen Debatte zum Thema "Wie wollen wir zukünftig leben" beteiligen würden. Dies wäre dann der dritte Schritt, den eine moderne wirtschaftspolitische Beratung gehen sollte.