

„WER WOHNUNGEN SÄT, WIRD EINWOHNER ERNTEN“*

Skizze einer rationalen Wohnungspolitik

empirica paper Nr. 221

*Zitat eines süddeutschen Baubürgermeisters, der trotz Wohnungsknappheit vor umfangreicher Baulandausweisung zurückschreckt, weil er dann verstärkten Zuzug befürchtet.

Dezember 2014

<http://www.empirica-institut.de/kufa/empi221rb.pdf>

Keywords: Steuerliche Abschreibung, Mobilisierung Bauland, Wohngeld, Sozialwohnungen

Autor:

Dr. Reiner Braun

INHALTSVERZEICHNIS

WER WOHNUNGEN SÄT, WIRD EINWOHNER ERNTEN	1
1. Hintergrund: Deutschland sortiert sich um.....	1
2. Bund/Länder dürfen nicht einseitig die Knappheitsstädte fördern.....	1
3. Bund und Länder müssen eingreifen, aber mit Augenmaß.....	2
3.1 Mobilisierung Bauland – aber richtig.....	2
3.1.1 Mehr bezahlbares und erreichbares Bauland in Wachstumsregionen	2
3.1.2 Bodenwertsteuer statt Grundsteuer	2
3.1.3 Erhaltenswerte Stadtzentren lokaler Perlen fördern	3
3.2 Steuerliche Anreize für Wohnungsbau?	4
3.2.1 Erhöhung der steuerlichen Abschreibung fördert Spekulanten.....	4
3.2.2 Senkung der Grunderwerbsteuer als dringende Sofortmaßnahme	5
3.3 Gezielte Förderung der Geringverdiener.....	5
3.3.1 Klassisches Wohngeld kräftig erhöhen.....	6
3.3.2 Sozialwohnungen - sozial gerecht?	6
3.3.3 Neue soziale Wohnraumförderung kritisch evaluieren	7
3.4 Fazit: Mehr Beete bei Knappheit, mehr Hege bei Leerstand	8

WER WOHNUNGEN SÄT, WIRD EINWOHNER ERNTEN

1. Hintergrund: Deutschland sortiert sich um

Die Wohnungsnachfrage in Deutschland ist regional kräftig gestiegen. Nicht weil die Einwohnerzahl gewachsen ist und weniger weil die Zahl der Haushalte noch ansteigt, sondern vor allem weil sich die Bevölkerung neu sortiert.¹ Die Binnenwanderung ist in vollem Gange:

- in Abwanderungsregionen wandern die Menschen regional aus der Fläche in die zentralen Orte (z.B. Freudenstadt im Süden, Bielefeld im Norden oder Gera im Osten) und überregional in die Wachstumsregionen;
- in Wachstumsregionen strömen die Menschen überregional in die Zentren der *Wachstumsstädte* (z.B. Freiburg im Süden, Hamburg im Norden oder Leipzig im Osten) und von dort in deren Umland.
- Parallel steigt die Zahl der urbanen Auspendler, die „freiwillig“ in der teuren Stadt wohnen, schneller als die Zahl der Einpendler.

2. Bund/Länder dürfen nicht einseitig die Knappheitsstädte fördern

Als Folge der Binnenwanderung wird es in den attraktiven Städten immer enger: die Mieten und Kaufpreise steigen. Die Analyse ist eindeutig, aber für Kommunen und Bund/Länder ergeben sich gerade deshalb unterschiedliche Schlussfolgerungen:

- Aus Sicht der Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt müssen möglichst schnell viele Wohnungen gebaut werden, um den Mietanstieg in den Griff zu bekommen. Wie beim Ausbau einer Autobahn von vier auf sechs Spuren lockt dies aber immer auch zusätzliche Einwohner an. **Diesen induzierten Zuwachs muss die Kommune hinnehmen.** Die Alternative wäre kein Neubau, weiter steigende Mieten und Überforderung der Geringverdiener sowie beschleunigte Suburbanisierung und in der Folge Zersiedlung mit steigendem Aufkommen an täglichen Einpendlern.
- Die Sichtweise der Länder und des Bundes erfordert eine differenziertere Handlungsstrategie: Knappheit und steigende Mieten in attraktiven Städten sind nämlich nur die Kehrseite von Schrumpfung und zunehmendem Leerstand in weniger attraktiven Städten und in der Fläche. Im Ergebnis muss eine überregionale Planung sich auch **darum bemühen, dass weniger Menschen vom Land in die Städte flüchten.** Andernfalls werden Immobilien und Infrastruktur milliardenfach entwertet.

Die Antwort lautet daher: Ja, die Knappheitsstädte müssen den Bau von Wohnungen ermöglichen. Das verlangt die soziale Verantwortung. Das Mittel der Wahl ist Nachverdichtung und wo das nicht ausreicht neue Stadtteile oder bessere Vernetzung mit

¹ Vgl. empirica paper Nr. 219 „Mietanstieg wegen Wohnungsleerstand! – Kein „zurück-in-die-Stadt“, sondern „Landflucht“: <http://www.empirica.info/kufa/empi219rb.pdf>

dem Umland, insbesondere durch Ausbau des ÖPNV. Bund und Länder dagegen sollten **nicht auf eine einseitige Förderung der Knappheitsstädte setzen**. Im Gegenteil: Bund und Länder sollten das Wohnen dort attraktiver machen, wo die Leute wegziehen.

Schrumpfsregionen können jedoch nicht flächendeckend attraktiver gemacht werden. Vielmehr ist eine Konzentration auf „lokale Perlen“ erforderlich. Diese „Perlen“ gilt es zu finden und zu fördern. Das ist wahrlich kein einfacher Weg, denn Attraktivität ist weder einfach zu greifen noch kann sie von oben verordnet werden. Attraktivität erfordert Beteiligung und Engagement der Bürger genauso wie Flexibilität und Kreativität der Verwaltung. Attraktivität ist keine Einbahnstraße, sondern erfordert „Leidenschaft“ von allen Seiten. Dabei geht es nicht nur um die Schaffung von Arbeitsplätzen oder die Stadtplanung. **Es liegt auch immer an der Lebendigkeit einer Kommune, ob sie Überlebenschancen hat oder nicht**. Dazu können z.B. belebte Innenstädte, ein aktives Vereinsleben oder identitätsstiftende Stadtfeste gehören. Attraktivität kommt nicht von alleine, sie benötigt immer lokale Macher vor Ort.

3. Bund und Länder müssen eingreifen, aber mit Augenmaß

3.1 Mobilisierung Bauland – aber richtig

Keine Frage: in Wachstumsregionen ist verfügbares Bauland Mangelware. Vielerorts muss daher schlicht mehr erreichbares Bauland erschlossen werden – zuweilen auch im Außenbereich in Form komplett neuer Stadtteile oder durch Verbesserungen der Verkehrsinfrastruktur ins Umland. Aber dennoch gibt es Bauland oft mehr als man denkt. Das Problem: es wird gehortet. Bauverpflichtungen, ermäßigte Grunderwerbsteuer für zügige Bebauung oder andere bürokratische Verwaltungsakte mit hohem Kontrollaufwand helfen da wenig. Besser wäre eine schlichte Verteuerung der Haltekosten von ungenutzten oder von untergenutzten Grundstücken.

3.1.1 Mehr bezahlbares und erreichbares Bauland in Wachstumsregionen

Wo Bauland nicht ausgeweitet werden kann, muss durch Verbesserungen in der Verkehrsinfrastruktur (insb. ÖPNV) dafür gesorgt werden, dass Bauland und Wohnungen im weiteren Umland leichter erreichbar werden.²

3.1.2 Bodenwertsteuer statt Grundsteuer

Zur umfassenden Nachverdichtung in Knappheitsstädten könnte eine Bodenwertsteuer beitragen. Also eine Reform der Grundsteuer mit dem Ziel, den **Wert des**

² Soweit es dabei zu finanziellen Einbußen der Kernstädte im Zuge geringerer Schlüsselzuweisungen im kommunalen bzw. Länderfinanzausgleich kommt, sind die entsprechenden Verrechnungsmodelle zu überarbeiten. Keinesfalls sollten finanzpolitische Verteilungsfragen eine vernünftige Aufgabenteilung zwischen Stadt und Umland bei der Bekämpfung der Wohnraumknappheit verhindern.

Grundstückes und nicht den der Bebauung zu besteuern. Die Steuerlast für Eigentümer innerstädtischen Baulandes, das brach liegt oder untergenutzt wird (ebenerdige Parkflächen oder Supermärkte), würde erheblich steigen. In der Folge entstünden enorme Anreize für zügigen Verkauf oder Bebauung.

Kein Neubau am Stadtrand, wenn die Innenstadt austrocknet

Eine Bodenwertsteuer wirkt aber auch in Schrumpfungsorten segensreich. Wenn es für leer stehende Gebäude keinen Grundsteuerrabatt mehr gibt, werden deren Eigentümer schneller verkaufen. Dadurch sinkt der Preis. Neue Nutzer, die das Gebäude revitalisieren wollen, kommen günstiger zum Zuge. So wird es unattraktiver, auf der grünen Wiese am Stadtrand neu zu bauen, während die Innenstadt austrocknet. Gleichzeitig wird die Attraktivität der Ortskerne gestärkt.

Den Ländern überlassen, ob sie Grundstück oder Bebauung besteuern

Eine solche Reform steht seit Jahren auf der Agenda, findet aber keine ausreichende Mehrheit. Vielleicht sollte man es einfach den Ländern überlassen, ob sie lieber den Wert oder die Fläche besteuern, ob sie lieber Hortung oder Neubau belohnen wollen. Dann käme der Fortschritt eher in die Gänge. Die Gefahr eines Steuerwettbewerbs in die falsche Richtung – wie bei den explodierenden Grunderwerbsteuersätzen – besteht dabei nicht, denn die Hebesätze werden ohnehin lokal von den Kommunen festgelegt.

3.1.3 Erhaltenswerte Stadtzentren lokaler Perlen fördern

Ob West oder Ost - in den Schrumpfungsregionen muss die Sanierung und Aufwertung der erhaltenswerten Stadtzentren in den Vordergrund rücken. Diese Regionen, die sich demographisch entleeren, leiden unter einem **wachsenden Anteil unsanierter Altbauten in den Ortskernen, die zunehmend verfallen** – selbst wenn sie erhaltenswert sind. Landes- und Bundesmittel könnten einen Beitrag dazu leisten, in Schrumpfungsregionen eine Revitalisierungsprämie für Investitionen in leerstehenden Gebäuden zu finanzieren. Eine Abgrenzung der Förderkulisse sollte dabei jeweils anhand integrierter Stadtentwicklungskonzepte vorgenommen werden.

Förderung auf lokale Perlen konzentrieren

Allerdings können und sollen nicht alle Schrumpfungsregionen gefördert werden. Vielmehr sollte sich die Förderung auf lokale Perlen konzentrieren. Diese Kommunen muss man aber erst mal finden. Dazu eignen sich Wettbewerbsverfahren, bei denen diejenigen Kommunen zum Zuge kommen, die das beste Konzept und eine breite Zustimmung und Mitarbeit der Bürger mitbringen. Die Politik alleine kann eine solche Auswahl nicht treffen. Sie muss von der Basis gewollt und entschieden werden. Die bisherigen planerischen Möglichkeiten stoßen hier an ihre Grenzen. Es besteht dringender Handlungsbedarf, die Planung der Fachleute und das Engagement der Bevölkerung unter einen Hut zu bekommen.

3.2 Steuerliche Anreize für Wohnungsbau?

Steuerliche Anreize für den Mietwohnungsbau sind derzeit nicht erforderlich: die Zinsen sind niedrig und die „Flucht in Betongold“ schürt bereits jetzt die Angst vor einer Immobilienblase. Auch die Baugenehmigungen und Fertigstellungszahlen haben bereits deutlich angezogen. Weitere, vor allem regional nicht begrenzte Anreize bergen vielmehr die Gefahr eines künftigen Überangebotes mit Leerständen, Preisverfall und dem Platzen einer Blase.

Abgrenzung von Wachstums- und Schrumpfsregionen zu schwierig

Bei jeder steuerlichen Maßnahme gilt es außerdem zu bedenken, dass alle Objekte in allen Regionen profitieren. Damit begünstigen Steuervorteile insbesondere auch „Luxusobjekte“ und den Wohnungsbau in Schrumpfsregionen. Selbst wenn man den juristisch umstrittenen Versuch wagt und regional differenzierte Steueranreize einführt: die trennscharfe Abgrenzung von Wachstums- und Schrumpfsregionen gestaltet sich sehr schwierig – das belegen die jüngsten Versuche, bei denen die Länder teils recht willkürlich Gebiete festgelegt haben, in denen die 15%- statt 20%-Kappungsgrenze für Mieterhöhungen gelten soll.

3.2.1 Erhöhung der steuerlichen Abschreibung fördert Spekulanten

Vielfach wird ein höherer Abschreibungssatz (AfA) von bis zu 4% und mehr anstelle der aktuellen 2% gefordert. Doch die Argumente überzeugen nicht. Rein rechnerisch mag es so sein, dass eine höhere AfA ein mietsenkendes Potential hat: Steuervorteile erhöhen die Rendite, der Investor kann dieselbe Rendite bei niedrigerer Mietforderung erzielen. Aber warum sollten die Vermieter dies tun, angesichts enger Märkte? Und wer garantiert, dass die vermeintlichen Steuervorteile nicht schon von den Grundstücksverkäufern, der Bauwirtschaft oder den Bauträgern durch höhere Preise abgeschöpft werden? Hinzu kommt: **höhere Abschreibungssätze erhöhen die Rendite vor allem für Spekulanten, die an schnellen Gewinnen interessiert sind.** Wer Immobilien dagegen langfristig hält, profitiert erheblich weniger.³ Auch wissenschaftliche Untersuchungen, die zu Recht eine steuerliche Neutralität fordern,⁴ überschätzen den tatsächlichen physischen Verschleiß.⁵ Demzufolge wäre selbst aus wissenschaftlicher Sicht für eine steuerlich neutrale Abschreibung allenfalls eine geringfügige Erhöhung auf 2,5% oder maximal 3% zu rechtfertigen.

Nur hoher Verschleiß rechtfertigt höhere AfA, hohe Kosten dagegen nicht

Völlig falsch wäre die Begründung einer allgemein höheren Abschreibung mit den Anforderungen der EnEV: Denn keiner ist (bislang) verpflichtet, seine Bestandswohnung an die EnEV für Neubauten anzugleichen. Solange es keine Investitionsge-

³ Vgl. Pfeiffer und Braun (1997): „Auswirkungen einer Einkommensteuerreform auf den Wohnungsmarkt“, empirica-Studie für die VEBA Immobilien AG, Abbildung 5.

⁴ Dazu muss die steuerliche Abschreibung dem tatsächlichen physischen Verschleiß entsprechen.

⁵ In Brügelmann, R., Clamor, T. und Voigtländer, M. (2013): „Abschreibungsbedingungen für den Mietwohnungsbau“, in: Vierteljahreshefte des IW, 2/2013 wird der technische Verschleiß doppelt gezählt, weil bei der Messung des Alterseffektes nicht um Bauqualität und Sanierungszustand kontrolliert wird.

bote gibt, verschleißen Wohnungsbestände durch neuere EnEVen nicht schneller. Erst bei Modernisierungsmaßnahmen führen hohe EnEV-Ansprüche zu Zusatzkosten. Aber auch hier gilt: eine Heizung nach EnEV-neu sollte genauso lange halten wie nach EnEV-alt. Solange nur die Kosten höher sind, nicht aber der zeitliche Verschleiß, solange rechtfertigt eine steuerlicher Neutralität auch keine höhere AfA. Im Übrigen können selbst größere Maßnahmen im Bestand meist sofort⁶ abgesetzt bzw. über zwei bis fünf Jahre verteilt werden – das entspricht immerhin einem AfA-Satz von 20% bis 100% p.a.!

3.2.2 Senkung der Grunderwerbsteuer als dringende Sofortmaßnahme

Sehr wohl könnten von einer Senkung⁷ oder einem Erlass der Grunderwerbsteuer positive Effekte ausgehen – insbesondere auch hinsichtlich einer „Bleibepremie“ in Schrumpfungregionen. So wird in vielen Ländern einerseits der Erwerb von Wohneigentum durch zinsgünstige Kredite u. a. gefördert und andererseits durch hohe Grunderwerbsteuern wieder erschwert. Per Saldo dürfte der Effekt negativ sein.

Rabatte auf die Grunderwerbsteuer kann die Abwanderung bremsen

Wenn die Grunderwerbsteuer nicht pauschal gesenkt wird, dann wären wenigstens Rabatte beim Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum wünschenswert. Denn Wohneigentum entspricht nicht nur den Präferenzen der Familien, es verbessert auch die Altersvorsorge in Form niedriger Wohnkosten im Ruhestand und bremst die Abwanderung junger Familien aus den Schrumpfungregionen.

3.3 Gezielte Förderung der Geringverdiener

Die beste Maßnahme gegen hohe und steigende Mieten ist eine Vergrößerung des Angebotes, denn Knappheit führt immer zu Preisanstieg. Wegen hoher Bau- und Grundstückskosten sind aber Neubaumieten regelmäßig höher als Bestandsmieten. Subventionierter Neubau in Form von Sozialwohnungen kann das Problem aber auch nicht alleine lösen, weil die hohen Förderkosten – gemessen am Bedarf – immer nur vergleichsweise geringe Stückzahlen erlauben. Gleichwohl entwickelt auch der frei-finanzierte Neubau indirekt mietsenkende Sickereffekte für Niedrigeinkommensbezieher (vgl. Kasten 1 S. 8 zu Sickereffekten). Allerdings wirkt diese Entlastung nur zeitverzögert über Umzugsketten. Deswegen muss zur sofortigen Entlastung das „klassische“ Wohngeld dringend erhöht werden.

⁶ Das betrifft insbesondere den Ersatz aller Fenster eines Mehrfamilienhauses, die Erneuerung des Außenputzes bei gleichzeitiger zusätzlicher Isolierung der Außenwände, die komplette Neueindeckung des Daches, die komplette Erneuerung des Heizkessels durch ein sparsameres Modell oder den Ersatz von einfach verglasten Fenstern durch Wärmeschutzfenster. Die Finanzämter versagen i.d.R. nur dann die Anerkennung als Sofortabzug, wenn die Investitionen in mindestens drei zentralen Bereichen der Ausstattungsmerkmale (Qualität der Heizungs-, Sanitär-, und Elektroinstallationen sowie die Fenster) zu einer Erhöhung des Gebäudewertes führen oder wenn die Nutzfläche der Immobilie vergrößert wird oder wenn die Instandhaltungskosten in den ersten drei Jahren nach Anschaffung der Immobilie höher als 15% der Anschaffungskosten für das Gebäude betragen.

⁷ Absenkung des Grunderwerbsteuersatzes zumindest auf das Niveau vor der Föderalismusreform (3,5% bis Ende 2008), besser in Richtung des ursprünglichen Steuersatzes von 2% (bis Ende 1996).

3.3.1 Klassisches Wohngeld kräftig erhöhen

Während die Erstattung der Kosten der Unterkunft (KdU) für Hartz IV-Empfänger faktisch⁸ mit jeder Mieterhöhung ansteigt, lässt man die Wohngeldbezieher seit Jahren im Regen stehen. Die Mieten in deutschen Städten steigen seit etwa 2009. Genauso lange ist es her, dass das Wohngeld zuletzt angepasst wurde. Eine Anpassung ist daher mehr als dringlich!

Die untere Mittelschicht gerät mehr und mehr ins Hintertreffen

Eine Anpassung der Fördersätze alleine reicht jedoch nicht aus. Auch die Einkommensgrenzen müssen erhöht werden. Denn viele Haushalte ohne Anrecht auf Wohngeld oder KdU haben nach Abzug der Mietzahlung weniger Geld zur Verfügung als Bezieher von Wohngeld oder KdU.⁹

Eine kräftige Wohngelderhöhung verpufft auch nicht in höheren Mieten

Oft wird kritisiert, dass eine Anpassung des Wohngeldes allein in höheren Mieten verpufft. Das stimmt aber nur in der kurzen Frist und wenn das Wohngeld zu zimperlich angehoben wird. Mittelfristig führt eine kräftige Wohngelderhöhung (durch die höhere Zahlungsfähigkeit) zu höheren Wohnungsbauminvestitionen. Die finanzielle Überlastung der Begünstigten wird sogar unmittelbar gemildert und so die Zeit bis zur ausreichenden Ausweitung des Wohnungsbestandes überbrückt. Wohngeld ist darüber hinaus treffsicher und effizient, da turnusmäßig die Bedürftigkeit überprüft und die Leistungshöhe individuell festgelegt wird (je nach Einkommen, Haushaltsgröße, Miethöhe).

3.3.2 Sozialwohnungen - sozial gerecht?

Die Zahl der WBS-Haushalte ist immer vielfach höher als die Zahl der Sozialwohnungen – so ist z.B. in Hamburg oder Berlin die Hälfte aller Mieter berechtigt.¹⁰

Sozialwohnungen: Förderlotterie und Fehlförderung

Es wird also nie gelingen, alle Berechtigten gleichermaßen mit Sozialwohnungen zu versorgen – obwohl andererseits alle Bedürftigen durch ihre Steuerzahlungen die Subvention für die wenigen Glücklichen mitfinanzieren (**Förderlotterie**). Zudem ist die Zielgenauigkeit von Sozialwohnungen weit geringer als etwa beim Wohngeld. Denn im Laufe der Jahre wird fast jeder ursprünglich Berechtigte zum **Fehlbeleger**, weil er die Einkommensgrenze überschreitet: nicht nur durch echtes Einkommenswachstum, sondern auch durch Auszug der Kinder (für Kinderlose gelten niedrigere

⁸ Solange die Miete „angemessen“ bleibt, steigt die Erstattung automatisch, darüber hinaus gehende Mietforderungen werden i.d.R. erfolgreich eingeklagt.

⁹ Vgl. Braun, R., Thomschke, L. und Grade, J., Wohnsituation der Niedrigeinkommensbezieher in Hamburg, empirica-Studie im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Berlin/Hamburg 2014, S. 5. (<http://www.hamburg.de/contentblob/4370200/data/d-gutachten-niedrigeinkommen-langf.pdf>).

¹⁰ Vgl. ebd., S. 31.

Einkommensgrenzen). Die Wohnung steht dann aber meist noch lange nicht den neuen Bedürftigen zur Verfügung.¹¹

In Knappheitsstädten erhöht Sozialer Wohnungsbau nicht das Gesamtangebot

Auch der Einwand, jede Sozialwohnung schafft doch zumindest eine zusätzliche, preiswerte Wohnung, ist so nicht haltbar. Denn oft verdrängt die geförderte Wohnung den Bau einer frei finanzierten, die über Umzugsketten ebenfalls Wohnraum für Geringverdiener geschaffen hätte (vgl. Kasten 1 S. 8 zu Sockereffekten). Dies gilt erst recht für teure Mieterstädte, weil dort Bauland knapp ist und nicht jeder Bauherr zum Zuge kommt. Das Angebot insgesamt wächst dann nicht durch die Förderung.

Neubau für Geringverdiener ist „unbezahlbar“

Hinzu kommt, dass selbst eine Sozialwohnung nicht wirklich preiswert ist – zumindest gemessen an so mancher Niedrigmiete im unsanierten und von der EnEV verschonten Bestand. Denn Neubaumieten liegen aufgrund immer umfangreicherer Vorschriften und teurer Grundstücke weit höher als Bestandsmieten. Es kommt einer Quadratur des Kreises nahe: Neubau für Geringverdiener ist „unbezahlbar“ – entweder für den Staat als Subventionsgeber oder für den bedürftigen Mieter. Aus gutem Grunde fährt ein Student auch keinen neuen Mercedes, sondern allenfalls einen gebrauchten Golf – zumindest solange er selbst die Differenz berappen muss.

Tauschhandel: kommunale Grundstücke gegen Belegungsrechte im Bestand

Die soziale Lösung sollte daher allenfalls im Ankauf von Belegungsrechten im Bestand als im geförderten Neubau gesucht werden. Das ist nicht nur schneller realisierbar als ein Neubau, sondern auch noch deutlich preiswerter¹² als der Bau von Sozialwohnungen. Belegungsrechte im Bestand könnten insbesondere preiswert eingetauscht statt gekauft werden. Als „Tauschware“ kämen vor allem (verbilligte) kommunale Grundstücke für den Neubau ungeförderter Wohnungen in Frage.

3.3.3 Neue soziale Wohnraumförderung kritisch evaluieren

Darüber hinaus ist dringend eine unabhängige und ergebnisoffene Evaluierung der neuen Fördermodelle à la Münchner oder Düsseldorfer Modell erforderlich.¹³ Es besteht der dringende Verdacht, dass Mischlösungen in einem Gebäude (z.B. 1/3 Sozialwohnungen, 1/3 „preisgedämpft“ und 1/3 freifinanzierte Wohnungen nach Hamburger Modell) problematische Ergebnisse liefern. Denn frei finanzierte Wohnungen sind nur im mittleren oder oberen Segment rentabel, geförderte Wohnungen sollen aber preiswert sein. Beides unter einem Dach führt zu Konflikten hin-

¹¹ Vgl. Pfeiffer, U., Braun, R., Dübel, A. und Sinz, R., Möglichkeiten des Abbaus von Mietverzerrungen im Bestand von Sozialwohnungen, empirica-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1996.

¹² Aufgrund immer restriktiverer Bauvorschriften sind auch geförderte Wohnungen eher im mittleren als im unteren Qualitäts- und Preissegment zu finden.

¹³ Vgl. Immobilien-Zeitung vom 21.08.2014 (<http://goo.gl/PrMy4V>).

sichtlich der Auswahl von Sozialmietern und Ausstattungsniveau. **Die Vermutung liegt nahe, dass gerade die Bedürftigsten dann außen vor bleiben** und nur Haushalte am obersten Ende der zugelassenen Einkommensgrenzen noch zum Zuge kommen.

Kasten 1: Sickereffekte

Gut verdienende Haushalte, die hochwertigen Neubau beziehen, machen anderswo eine Mietwohnung frei. Dorthin können einkommensschwächere Haushalte nachrücken. Wer beispielsweise ein Eigenheim bezieht, war vorher auch nicht obdachlos. Das wurde schon in den 1970er Jahren empirisch belegt.¹⁴ Demnach hat z.B. auch ein neugebautes Eigenheim durch so genannte Sickereffekte in Form von Umzugsketten kaum geringere soziale Wirkungen, als eine neugebaute Sozialwohnung. In die frei werdenden Mietwohnungen ziehen Haushalte aus kleineren oder schlechteren Wohnungen ein. Am Ende dieser Sickerketten werden immer auch einkommensschwächere Haushalte erreicht. Der Effekt dürfte allerdings umso langsamer vonstattengehen, je angespannter der Wohnungsmarkt ist.

Oft wird die Kehrseite dieses Effektes beklagt: „Besserverdiener“ finanzieren die Sanierung herunter gekommener Wohnungen mit der Folge, dass das Mietniveau im Quartier steigt und alteingesessene Geringverdiener vertrieben werden. Doch Gentrifizierung funktioniert auch umgekehrt – nichts anderes besagt der Sickereffekt: **So wie Sanierung von Bestandswohnungen preiswerten Wohnraum „vernichtet“, so schafft oder erhält der hochwertige Neubau die freien Wohnungen für Einkommensschwächere im preiswerten Altbestand.** Proteste gegen Neubau aus Angst vor steigenden Mieten sind daher absurd: wer Neubau verhindert, provoziert hochwertige Sanierung im Bestand und bewirkt daher genau das Gegenteil, nämlich steigende Mieten im Bestand.

3.4 Fazit: Mehr Beete bei Knappheit, mehr Hege bei Leerstand

Zurückhaltung im Neubau und regionale Konzentration der Nachfrage durch Binnenwanderung in den attraktiven Städten haben ein gutes Jahrzehnt benötigt, um eine ausgesprochene Wohnungsknappheit zu schaffen. Es gibt nun **keine eierlegende Wollmilchsau, mit der die Knappheit von heute auf morgen und dann auch noch kostenlos abgebaut werden könnte.** Vielmehr ist eine Kombination aus kurzfristigen Sofortmaßnahmen und langfristig wirkenden Grundsatzentscheidungen erforderlich. Und eine Menge an Steuergeld, das man in die Hand nehmen muss. Die Mietprelsbremse ist dagegen eine wohlgefällige und scheinbar kostenlose,

¹⁴ Vgl. Schriftenreihe „Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Nr. 07.003, „Sickereffekte verschiedener Formen der Wohnbau- und Bausparförderung“, Bonn 1978, sowie die von der BSU in Auftrag gegebene Untersuchung „Der Beitrag des Wohnungsneubaus zur Wohnungsversorgung in Hamburg“, Hamburg 2014.

aber gleichsam auch nutzlose weiße Salbe, die die Knappheit nur unnötig verlängert.¹⁵ Und höhere AfA-Sätze würden auf knappen Märkten vor allem in höheren Grundstückspreisen verpuffen.

Eine Menge Steuergeld in die Hand nehmen - so oder so

Dagegen ist es allerhöchste Zeit für eine schnelle und kräftige Anhebung der Wohngeldsätze und Einkommensgrenzen. Das wirkt schneller und ist treffsicherer als der Neubau von Sozialwohnungen. Und erst wenn die ärgsten Nöte gelindert sind, lässt sich die langfristige Beseitigung der akuten Knappheiten in unaufgeregter Sorgfalt erfolgreich in Angriff nehmen.

Koordinierte Wohnungspolitik zum Ausgleich zwischen Stadt und Land

Neue Wohnungen säen und bestehende Wohnungen hegen – nur mit einem koordinierten Politikansatz schafft man mittelfristig den Ausgleich zwischen Knappheit und Leerstand. Die skizzierte Reform der Grundsteuer und eine deutliche Absenkung der Grunderwerbsteuer bereiten dabei den Acker. In Wachstumsstädten wird er gedüngt mit einer beherzten Ausweitung des Baulandangebotes. In ländlichen und städtischen Schrumpfsregionen wird er gehegt durch eine gezielte Förderung von Investitionen im bedrohten Bestand der erhaltenswerten Ortszentren lokaler Perlen. Idealerweise werden darüber hinaus die kostentreibenden Bauvorschriften umfassend entrümpelt.¹⁶

¹⁵ Das gilt auch dann, wenn man den Neubau komplett und für alle Zeiten von der Mietpreisbremse ausnimmt. Denn die Neubaunachfrage sinkt, wenn gute Bestandswohnungen „zu billig“ zu haben sind. Dann bleiben auch Gutverdiener lieber in der nur etwas schlechteren, aber dafür deutlich billigeren Bestandswohnung. Fällt die Neubaunachfrage aber geringer aus, wird automatisch auch weniger gebaut. Im Ergebnis wird die Knappheit unnötig verlängert.

¹⁶ Darum kümmert sich das „Bündnis für ‚bezahlbares‘ Wohnen und Bauen“.