



# Im Fokus: Wohnpolitik

Richtige Antworten auf  
drängende Probleme



**In den deutschen Metropolen ist es ein Top-Thema: die steigenden Mieten und die Kaufpreise für Immobilien und die Schwierigkeit, überhaupt eine passende Wohnung zu finden. Der für Bau zuständige Bundesinnenminister spricht von der „sozialen Frage unserer Zeit“.**

Die Politik hat das Thema aufgegriffen, Gipfeltreffen organisiert, Experten angehört, Maßnahmenpakete beschlossen und sogar das Grundgesetz geändert. Im September 2018 trafen sich Vertreter des Bundes, der Länder sowie der Kommunen, um die Maßnahmen abzustimmen. Als Ergebnis wurde die „Wohnraumoffensive“ verabschiedet, mit dem Ziel, dass 1,5 Mio. neue Wohnungen bis 2021 entstehen sollen. Es finden sich durchaus vielversprechende Ansätze, jedoch auch viel Altbekanntes, das es nun richten soll.

Die Bundesregierung hat sich zu mehreren kostspieligen Maßnahmen verpflichtet, darunter prominent die Stärkung des Sozialen Wohnungsbaus, für den der Bund in den Jahren 2018 bis 2021 mindestens 5 Mrd. Euro zur Verfügung stellen soll. Zusammen mit Mitteln der Länder und Kommunen sollen damit, nach Auffassung der Bundesregierung, mehr

als 100.000 zusätzliche Sozialwohnungen geschaffen werden können. Zudem wurde über eine Änderung des Grundgesetzes die Möglichkeit geschaffen, dass sich der Bund auch künftig finanziell am Sozialen Wohnungsbau beteiligen kann. Weitere 2,7 Mrd. Euro aus Bundesmitteln sollen alleine in dieser Legislaturperiode für das Förderprogramm „Baukindergeld“ zur Verfügung stehen – insgesamt plant der Bund, 9,9 Mrd. Euro für das Programm aufzuwenden. Darüber hinaus wird das Wohngeld reformiert.

Viele Wissenschaftler bewerten Maßnahmen wie die Soziale Wohnraumförderung oder ein stärkeres Engagement des Staates als Vermieter als ungeeignet für die Lösung der Probleme. Die politische Diskussion geht jedoch oft in genau diese Richtung. Manche Politiker träumen gar von drastischen Eingriffen des Staates: Die Idee, private Wohnungsunternehmen zu enteignen, wird auch von manchen Politikern regierender Parteien als Option angesehen. Überraschend wenig wird darüber diskutiert, wo der Staat selbst das Wohnen verteuert und den Neubau verlangsamt.

Kein Zweifel: Wohnen ist in den Metropolen ein drängendes Thema, vielleicht sogar

eine der sozialen Fragen unserer Zeit. Umso wichtiger ist es, dass die Politik die Maßnahmen ergreift, die die bestehenden Probleme zielgerichtet und effizient lösen. Dazu gehören auch die richtigen Rahmenbedingungen für privaten Mietwohnungsbau.

Gelingt dies nicht, drohen nicht nur weitere Wohnungsknappheit und weiter steigende Mieten – auch Steuergelder in Milliardenhöhe könnten fehlgeleitet werden, die dann letztlich wiederum für die Lösung der Probleme fehlen.

## „Bezahlbarer Wohnraum“: zwei Problemfelder

Bei der Debatte um „bezahlbaren Wohnraum“ geht es um zwei Problemfelder: Erstens, dass in den Ballungsräumen die Nachfrage nach Wohnraum größer als das Angebot ist, zweitens, dass manchen Haushalten die Kaufkraft fehlt, um die geforderten Mieten zu bezahlen.

Für beide Problemfelder sind unterschiedliche Lösungen notwendig: Um knappem Wohnraum zu begegnen, muss zusätzlicher Wohnraum geschaffen werden, und mangelnder Kaufkraft, angesichts steigender Mieten, kann mit sozialpolitischen Instrumenten begegnet werden.

Die von der Politik angedachten oder ergriffenen Maßnahmen müssen sich letztlich daran messen lassen, wie gut sie die beiden Probleme – knapper Wohnraum und man-

gelnde Kaufkraft – lösen können. Nicht zuletzt stellt sich hier auch die Frage, was diese Maßnahmen den Steuerzahler kosten und ob die Mittel zielgerichtet und sparsam eingesetzt werden.

Klar ist, dass ein Aspekt in der bisherigen Debatte viel zu kurz gekommen ist: Der Staat selbst verteuert erheblich das Wohnen. An welchen Stellen er die Steuerzahler beim Wohnen entlasten kann, zeigen wir mit unseren Vorschlägen zur „Wohnkostenbremse“. Im Anschluss analysieren wir die finanzwirksamen Maßnahmen – wie den Sozialen Wohnungsbau, das Wohngeld und den Staat als Vermieter – vor dem Hintergrund der zu lösenden Probleme bei knappem Wohnraum und geringer Kaufkraft.

### HINTERGRUND

#### MIETEN IN METROPOLEN GESTIEGEN

Die Wohnungsmärkte entwickeln sich deutschlandweit sehr unterschiedlich. Wachsende Städte und Regionen verzeichnen einen starken Anstieg der Mieten und der Preise für Wohnimmobilien. Von 2010 bis 2017 sind die Mieten in den 14 beliebtesten Großstädten deutlich gestiegen. In anderen Regionen hingegen stagnieren die Mieten, Wohnungen stehen leer und werden, sogar gefördert, abgerissen.

#### URSACHEN STEIGENDER MIETEN UND KAUFPREISE

Die Ursachen für die angespannten Wohnungsmärkte in den Metropolen sind vielfältig.

Hauptsächlich hat die demografische Entwicklung der vergangenen Jahre dazu beigetragen. Der konjunkturelle Aufschwung der vergangenen zehn Jahre hat zu einem starken Zuzug – insbesondere aus dem europäischen Ausland – geführt. So sind pro Jahr im Durchschnitt etwas

mehr als eine halbe Mio. Menschen netto eingewandert. Im Vergleich zum Beginn des Jahrzehnts hat sich die Zahl der in Deutschland lebenden Menschen um rund 2,5 Mio. erhöht. Hinzu kommt, dass durch Binnenwanderung insbesondere junge Leute in die Ballungsgebiete gezogen sind – ohne dass das Wohnungsangebot entsprechend erhöht worden ist.

Auch die langanhaltende gute wirtschaftliche Entwicklung dürfte die Nachfrage nach Wohnraum erhöht haben. Durch die gute Konjunktur und geringe Arbeitslosigkeit sind die verfügbaren Einkommen gestiegen und somit die Wohnraumnachfrage.

Zur gestiegenen Immobiliennachfrage haben zudem niedrige Zinsen – zum Teil befeuert durch die Politik der Europäischen Zentralbank sowie durch Veränderungen der Wirtschaftsstruktur – beigetragen. Zum einen sind die Wohnungsbaukredite niedrig und damit attraktiv, zum anderen suchen institutionelle Anleger wie Pensionsfonds nach neuen Anlagemöglichkeiten, da viele andere Anlagen durch die niedrigen Zinsen unattraktiv geworden sind.

Auffällig ist, dass die Metropolen mit höherer Bautätigkeit wie die Städte Ham-

burg, Frankfurt am Main und Düsseldorf zuletzt geringere Mietsteigerungen hatten als diejenigen, in denen im Vergleich zur Nachfrage weniger gebaut wurde. Das unterstreicht, dass der Neubau von Wohnungen ein wichtiges Instrument zur Dämpfung der Mietpreisanstiege ist.

#### BAUTÄTIGKEIT GESTIEGEN

Zuletzt hat die Bautätigkeit deutlich zugenommen, bleibt jedoch gerade in den Metropolen hinter der Nachfrage zurück. So wurden in diesen Großstädten von 2016 bis 2018 nur rund 71 Prozent des eigentlichen Bedarfs fertiggestellt. Der nötige Zubau an Wohnungen scheint insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Auslastung der Bauwirtschaft, des Fachkräftemangels sowie langwieriger Prozesse bei der Planung und Genehmigung schwierig. So warnt beispielsweise der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, dass beim angespannten Wohnungsmarkt keine schnellen Lösungen erwartet werden können, da eine Ausweitung des Angebots durch mehr Bauland in Ballungsgebieten begrenzt und Planungsverfahren langwierig sind.

## Wohnkosten: Wo der Staat das Wohnen verteuert

In der politischen Diskussion zur Bekämpfung hoher Wohnkosten und Wohnungsknappheit in Ballungsgebieten dominieren als Lösungsvorschläge Bereitstellen von Fördergeld, Sozialtransfers und Regulierung der Mieten.

Dabei wird übersehen, dass auch der Staat das Wohnen durch Steuern und Abgaben erheblich verteuert und den Neubau weniger attraktiv macht. Zur wirksamen Dämpfung

der Wohnkosten wäre es daher sinnvoll, auch die staatliche Abgabenlast zu reduzieren. Entlastungspotenzial besteht vor allem bei der Grund-, Strom-, Mehrwert- und Grunderwerbsteuer. Auch Baustandards und zum Teil schleppende Genehmigungsverfahren verlangsamen und verteuern den Neubau; sinnvoller wären hingegen unbürokratische steuerliche Anreize zum privaten Wohnungsbau. Dies anzugehen, wäre ein Bestandteil zu

einer wirksamen „Wohnkostenbremse“. Der Politik stehen also durchaus effektive Instru-

mente zur Verfügung, um für „bezahlbaren Wohnraum“ einen Beitrag zu leisten.

## GRUNDSTEUER

Mit einem Aufkommen von rund 14,2 Mrd. Euro (2018) pro Jahr ist die Grundsteuer eine der wichtigsten kommunalen Einnahmequellen. Die Grundsteuer hat sich in vielen Orten erhöht, denn in den vergangenen 5 Jahren haben 6 von 10 Gemeinden mindestens einmal den Hebesatz für die Grundsteuer-B angehoben.

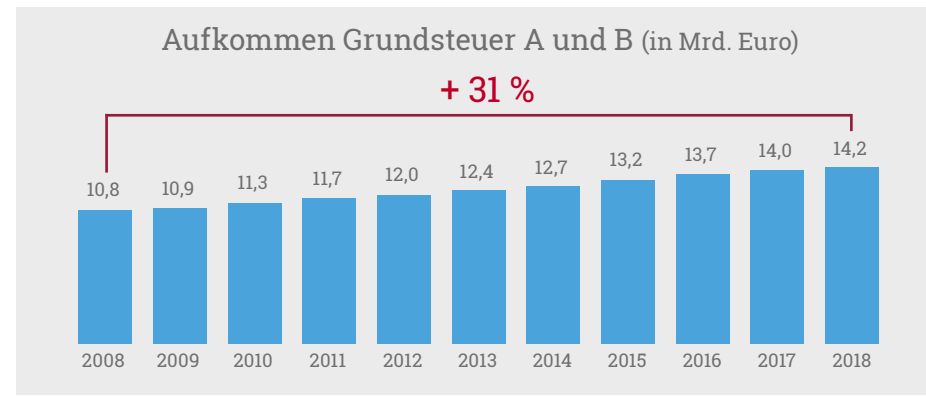
Die bisherige Grundsteuerberechnung musste überarbeitet werden, da das Bundesverfassungsgericht im April 2018 die bisherige Wertermittlung für verfassungswidrig erklärt hatte. Die beanstandeten Einheitswerte sind jedoch bis zum 31.12.2024 anwendbar – sofern es bis Ende 2019 zu einer gesetzlichen Neuregelung der Grundsteuerbewertung kommt.

Im September 2019 war noch nicht entschieden, wie die neue Grundsteuer aussehen wird. Doch auch eine reformierte Grundsteuer mit aktualisierten Grundstückswerten würde vielerorts zu starken Verwerfungen und Mehrbelastungen führen. Der Bund der Steuerzahler fordert daher weiterhin die Umsetzung einer wertunabhängigen Einfachgrundsteuer, die nur die Gebäude- und

Grundstücksfläche einbezieht. Eine wertbasierte Grundsteuer würde aufgrund tendenziell steigender Boden- und Gebäudepreise zu heimlichen Steuererhöhungen führen – insbesondere in den Regionen, in denen schon heute über steigende Mieten und Immobilienpreise geklagt wird.

Nach Diskussionsstand September 2019 wird es eine Öffnungsklausel für die Länder geben. Diese hätten dann die Möglichkeit, statt auf ein kompliziertes wertabhängiges Modell auf ein einfaches Flächenmodell zu setzen. Dabei würde die Grundsteuer nur anhand der Grundstücks- und Gebäudeflächen berechnet, sodass es nicht zu heimlichen Steuererhöhungen durch steigende Miet- oder Bodenpreise kommen kann.

Bei der ganzen Diskussion um die Grundsteuerreform darf nicht vergessen werden: Die Gemeinden haben es über die Hebesätze in der Hand, wie sehr die Grundsteuer das Wohnen vor Ort verteuert. Sie stehen daher in der Verantwortung, ihre Hebesätze so anzupassen, dass nach der Reform zumindest die Gesamtbelastung durch die Grundsteuer nicht ansteigt.

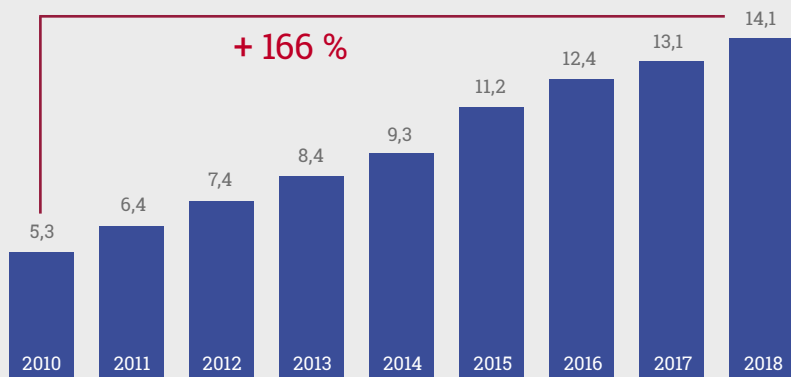


## GRUNDERWERBSTEUER

Die Grunderwerbsteuer ist die ergiebigste Landessteuer. Im Jahr 2018 nahmen die Bundesländer zusammen rund 14,1 Mrd. Euro durch die Steuer ein, deren Steuersatz

sie seit 2006 selbst festlegen können. Seither haben 14 Länder die Steuersätze insgesamt 27 Mal erhöht – in keinem Land kam es zu einer Senkung der Grunderwerbsteuersätze.

Aufkommen Grunderwerbsteuer (in Mrd. Euro)



Quelle: BMF

Der Anstieg der Steuersätze blieb nicht ohne Effekt. Das Aufkommen der Grunderwerbsteuer hat sich von 2010 bis 2018 von rund 5,3 auf rund 14,1 Mrd. Euro mehr als verdoppelt. Damit ist die deutliche Anhebung der Grunderwerbsteuer einer der Gründe, die den Wohnungsbau verteuert haben.

Um das Wohnen zu entlasten und die Eigentumsbildung nicht weiter zu erschweren, sollte daher kurzfristig der Ersterwerb eines typischen Eigenheims von der Steuer freigestellt werden, mittelfristig sollten die Länder die Steuersätze für den Grunderwerb senken. Dies wäre auch hilfreich, um den dringend benötigten Neubau von Wohnungen anzukurbeln.

## BAUKINDERGELD

Um den Bau oder Erwerb von Wohnimmobilien für Familien zu fördern, subventioniert sie der Bund mit dem „Baukindergeld“: 1.200 Euro pro Kind und Jahr, für 10 Jahre. Eine Familie mit 2 Kindern erhält somit die Subvention in Höhe von 24.000 Euro in 10 Jahren.

In vielen Fällen dürfte das Baukindergeld jedoch gerade dazu reichen, die fällige Grunderwerbsteuer zu zahlen. Ein Beispiel: Angenommen, eine Familie mit 2 Kindern erhält, wie oben genannt, über 10 Jahre insgesamt 24.000 Euro als Baukindergeld. Angenommen, bei einem

Wohnungskaufpreis von 480.000 Euro liegt der Steuersatz der Grunderwerbsteuer bei 5 Prozent, dann würde das Baukindergeld gerade dafür reichen, diese Grunderwerbsteuer zu bezahlen. Das

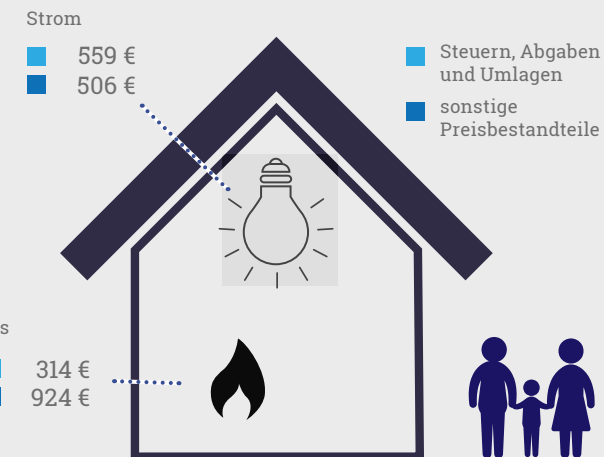
Baukindergeld würde also aufgrund der Steuerbelastung verpuffen. Gerade in Metropolen dürfte diese Summe somit nicht ausreichen, dass eine vierköpfige Familie eine Wohnung kaufen kann.

## ENERGIEKOSTEN

Die staatlich verursachten Wohnnebenkosten fallen nochmals höher aus, wenn die politisch beschlossenen Belastungen des Energieverbrauchs berücksichtigt werden. So wird das Heizen durch die Energiesteuer und die Mehrwertsteuer verteuert. Der Stromverbrauch wird insgesamt sogar durch 8 politisch beschlossene Abgaben belastet.

Eine Beispielrechnung für einen Dreipersonenhaushalt zeigt, dass Strom durch die staatlichen Abgaben um rund 560 Euro pro Jahr verteuert wird, bei Gas sind es rund 310 Euro. Damit verteuern politisch beschlossene Belastungen auf Energie das Wohnen für einen Dreipersonenhaushalt um rund 70 Euro pro Monat.

### Staatliche Belastung des Energieverbrauchs für Wohnen (2019)



Quelle: BDEW, eigene Berechnungen

Durch Senkung politisch beschlossener Belastungen auf Energie könnte Wohnen merklich günstiger werden. Dazu sollte die Stromsteuer auf den von der EU vorgegebenen Mindeststeuersatz gesenkt werden, was einer Abschaffung nahekäme. Derzeit liegt sie mit 20,50 Euro/MWh um mehr als

das 20-fache über dem von der EU vorgegebenen Minimalwert. Eine substantielle Senkung der Stromsteuer würde die Stromverbraucher spürbar entlasten – zumal auf die Stromsteuer auch noch 19 Prozent Mehrwertsteuer gezahlt wird. Diese Entlastung könnte politisch kurzfristig umgesetzt wer-

den, da das Stromsteueraufkommen allein dem Bund zusteht und daher eine Zustimmung des Bundesrats nicht erforderlich ist.

Zudem sollte der Mehrwertsteuersatz von gegenwärtig 19 Prozent auf Strom, Gas und Fernwärme auf den ermäßigten Mehrwertsteuersatz von 7 Prozent gesenkt werden, da Energie zweifelsfrei ein lebens-

notwendiges Gut ist. Eine Reduzierung der Besteuerung von Energie wäre zudem auch verteilungspolitisch günstig, da Steuerzahler mit geringem Einkommen überproportional entlastet würden, denn sie müssen einen größeren Anteil ihres Einkommens für Energie aufwenden als Steuerzahler mit hohem Einkommen.

## VORGABEN UND ANREIZE

Auch Vorgaben und Anforderungen wie die mehrfach verschärfte Energieeinsparverordnung verteuern den Wohnungsbau. So sind beispielsweise die Kosten für den Geschossbau für Wohnungen zwischen 2000 und 2014 um 39 Prozent gestiegen, wobei 14,9 Prozentpunkte dieses Anstiegs auf eben diese staatlichen Verschärfungen der Vorgaben und Anforderungen zurückzuführen sind.

Natürlich kann es Zielkonflikte zwischen bezahlbarem Wohnraum und anderen Zielen, wie etwa der Wärmedämmung oder Anforderungen an den Brandschutz, geben. Diese Konflikte sind nicht immer leicht aufzulösen, sie müssen jedoch transparent ge-

macht und bei anstehenden Änderungen der Regulierung mitbedacht werden.

Einen Schritt in die richtige Richtung hat die Bundesregierung mit der neuen Sonderabschreibung für neue Mietwohnungen gemacht. Diese ermöglicht es privaten Investoren, befristet auf 4 Jahre 5 Prozent der Anschaffungs- und Herstellungskosten einer neuen Wohnung bei der Steuer geltend zu machen – und zwar zusätzlich zur normalen Abschreibung. Das macht unterm Strich in den ersten 4 Jahren eine Abschreibung von 28 Prozent. Allerdings ist die Sonderabschreibung an einige Bedingungen geknüpft, die aus Sicht des BdSt ziemlich bürokratisch sind.

## KOMMUNEN UND BAULAND

Kern des Problems der gestiegenen Mieten und der Immobilienpreise ist das mangelnde Angebot an Immobilienflächen in wachsenden Städten und Gemeinden. Das zeigt sich auch daran, dass die Preise für Bauland zuletzt stärker gestiegen sind als die Preise für Wohnimmobilien und Mieten – bundesweit nämlich um rund 50 Prozent seit 2010. Damit ist das Bauland für Wohnungen einer der wesentlichen Flaschenhälse für den Wohnungsbau. Benötigt werden demnach Maßnahmen, die das Angebot

an Bauland – sowohl in den Städten als auch in Randlagen und in den Umlandgemeinden der Metropolen – ausweiten, damit dort gebaut werden kann, wo die Nachfrage besteht. Hier müssen die Kommunen Hemmnisse beseitigen und vor Ort mit Investoren und Bewohnern zusammenarbeiten. Dafür ist es mancherorts notwendig, die Ressourcen der öffentlichen Verwaltung neu auszurichten, um mehr Kapazitäten aufseiten der Genehmigungsbehörden zur Verfügung zu haben.



Foto: AITo / Fotolia

## Sozialer Wohnungsbau

Die Aufgabe der Sozialen Wohnraumförderung ist es, diejenigen Haushalte zu unterstützen, die sich am Markt nicht aus eigener Kraft angemessen mit Wohnraum versorgen können. Der Soziale Wohnungsbau hat in Deutschland eine lange Tradition. In den 1950er und 1960er Jahren trug er wesentlich zur Verringerung des kriegsbedingten Wohnungsmangels bei. Auch wenn sich die Förderkonditionen geändert haben, so sind die Prinzipien gleich geblieben: Im Gegenzug für finanzielle Vorteile für private, genossenschaftliche oder kommunale Wohnungsunternehmen gewähren diese den Inhabern von Wohnberechtigungsscheinen Mieten, die bestimmte Grenzen nicht überschreiten – also unter dem Marktniveau angeboten werden. Seit den 1980er Jahren hat die Bedeutung des

Sozialen Wohnungsbaus jedoch abgenommen und der Fokus hat sich verschoben. Unter dem Begriff der Sozialen Wohnraumförderung können heute u. a. auch die Modernisierung von Wohnraum, der Erwerb von Belegungsrechten an bestehendem Wohnraum sowie der Erwerb von bestehendem Wohnraum gefördert werden.

Im Zuge der Föderalismusreform I im Jahr 2006 ist die Zuständigkeit für die Soziale Wohnraumförderung vom Bund auf die Länder übergegangen. Damit obliegt den Ländern das Recht der Gesetzgebung und der Finanzierung. Die meisten Länder haben mittlerweile eigene Gesetze erlassen. Die Förderung der Länder umfasst insbesondere den Bau von Sozialmietwohnungen, die Förderung von Wohneigentum sowie Modernisierungen.

## BUND SCHULTERT GROSSTEIL DER LASTEN

Trotz der Zuständigkeit der Länder seit 2007 schultert der Bund noch immer den wesentlichen Teil der finanziellen Lasten der Sozialen Wohnraumförderung. Im Jahr 2018 stellte der Bund den Ländern dafür Mittel in Höhe von rund 1,5 Mrd. Euro zur Verfügung. Und auch in Zukunft will der

Bund den Sozialen Wohnraum kräftig fördern. Mit der Grundgesetzänderung im März 2019 kann der Bund den Ländern ab 2020 zweckgebundene Finanzhilfen für die Soziale Wohnraumförderung gewähren. Für die Jahre 2020 bis 2021 sind dafür 2 Mrd. Euro vorgesehen.



## FÖRDERKOSTEN FÜR SOZIALEN WOHNRAUM STEIGEN

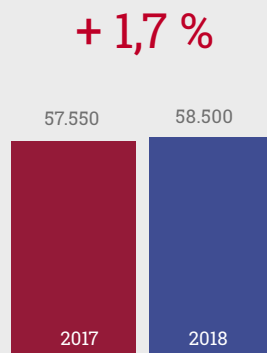
Die gestiegenen Preise von Wohnungen machen sich auch bei der Sozialen Wohnraumförderung bemerkbar. Für die Förderung durch Zuschüsse und Zinssubventionen haben Bund und Länder 2018 zusammen rund 2,4 Mrd. Euro ausgegeben. Im Vergleich zum Vorjahr ist das ein Anstieg von 21 Prozent. Der deutlichen Zunahme

der Fördermittel steht jedoch nur eine geringe Zunahme der dadurch geförderten Wohneinheiten von rund 1,7 Prozent gegenüber. Die Bundesländer führen als Grund den gestiegenen Bedarf an Fördermitteln je geförderter Wohneinheit an. Hintergrund dürften die gestiegenen Preise für bestehenden Wohnraum und Neubau sein.

**+ 21 %** Soziale Wohnraumförderung



Fördermittel von Bund und Ländern



Geförderte Wohneinheiten

Quelle: Bundestagsdrucksache 19/10220

Trotz der gestiegenen Förderaktivität ist die Gesamtzahl der Mietwohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindung im Vergleich zum Vorjahr dennoch um mehr als 50.000 gesunken (Jahr 2016: 1.267.939;

31.12.2017: 1.213.581), da viele Wohnungen aus der Sozialbindung herausgefallen sind. Der Bestand an gebundenen Mietwohnungen ist von 1990 von rund 3 Mio. auf zuletzt rund 1,2 Mio. gesunken.



Foto: Calado / Fotolia

## SOZIALER WOHNUNGSBAU - UNGEEIGNET ZUR LÖSUNG DER PROBLEME

Für die Soziale Wohnraumförderung geben Bund und Länder zusammen mehrere Milliarden pro Jahr aus. Doch hält das Instrument, was sich viele davon versprechen?

mit geringem Einkommen günstigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen.

### KAUM NEUER WOHNRAUM

Es ist zudem fraglich, ob die Soziale Wohnraumförderung geeignet ist, in der derzeitigen Situation für mehr Wohnraum zu sorgen. Das Problem ist nicht der Mangel an Investoren. Die Mieten und Kaufpreise steigen in den Metropolen unter anderem, da Bauland und Bauleistungen knapp sind. Diese sind die limitierenden Faktoren. Durch die Soziale Wohnraumförderung dürfte der verfügbare Wohnraum insgesamt nur unwesentlich ausgeweitet werden, da die eigentliche Knappheit nicht beseitigt wird, aber die Konkurrenz um die knappen Ressourcen zunimmt. Somit steigen die Kosten pro geförderter Einheit immer weiter, wie die Daten aus dem Jahre 2018 zur Sozialen Wohnraumförderung anschaulich zeigen.

Insgesamt scheint der Soziale Wohnungsbau nicht das Mittel erster Wahl zu sein, um den bestehenden Problemen des knappen Wohnraums und der mangelnden Kaufkraft einiger Haushalte zu begegnen. Der Wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums äußerte sich in seinen wohnungspolitischen Empfehlungen dazu sehr klar: „Der Soziale Wohnungsbau sollte nicht wiederbe-

### NICHT ZIELGENAU

Die Soziale Wohnraumförderung ist wenig zielgenau. Die Berechtigung auf den vergünstigten Wohnraum wird oftmals nur beim Einzug in die Wohnung überprüft. Wenn im Laufe der Zeit das Haushaltseinkommen steigt, etwa, weil ein Mitglied des Haushalts eine neue oder besser bezahlte Arbeit aufnimmt, verliert der Haushalt nicht sein Wohnrecht in der geförderten Wohnung – auch wenn die Voraussetzung zum Wohnen in dem geförderten Wohnraum nun eigentlich nicht mehr gegeben ist. Schätzungen zufolge verfügen nur rund 46 Prozent der Haushalte, die in Sozialwohnungen leben, über weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens und gelten damit als armutsgefährdet – im Umkehrschluss sind also 54 Prozent der Haushalte, die in einer Sozialwohnung leben, nicht armutsgefährdet. Rund 8 Prozent verfügen sogar über ein Einkommen, das über dem mittleren Einkommen liegt. Damit ist die Soziale Wohnraumförderung vergleichsweise ungenau, wenn es darum geht, Haushalten

lebt, sondern im Gegenteil zurückgefahren werden, weil hierbei eine Fehlleitung von Subventionen droht“, schrieben die Experten.

### MISCHFINANZIERUNG SETZT FALSCH ANREIZE

„Viele Köche verderben den Brei“, sagt ein Sprichwort. Dies trifft auch für die Politik zu, wie bei der sogenannten Mischfinanzierung anschaulich zu beobachten ist.

Wenn die Verantwortung, eine Aufgabe wahrzunehmen, und die Pflicht zur Finanzierung dieser Aufgabe nicht in einer Hand liegen – entweder nur beim Bund oder nur beim Land oder der Kommune –, schafft dies falsche Anreize. Dem, der die Aufgabe wahrnehmen soll, fehlt der Anreiz zu sparen, da er die Maßnahmen nicht finanzieren muss. Nicht selten treibt der Wirrwarr von Verantwortlichkeiten dann die öffentlichen Ausgaben unnützlich in die Höhe. Daher weist das Grundgesetz in Artikel 104a grundsätzlich entweder dem Bund oder den Ländern die Finanzierung einer Aufgabe zu, für die die jeweilige staatliche Ebene zuständig ist. Aufgaben- und Ausgabenverantwortung sollten fest miteinander verbunden werden. „Wer bestellt, der zahlt“ – ein nicht umsonst bewährtes Prinzip.

2007 ist diese Aufgabe im Zuge der Föderalismusreform I alleine auf die Länder übergegangen, dennoch stellt der Bund dafür bisher den überwiegenden Teil der Geldmittel zur Verfügung – als Kompensation für den Wegfall des bis dahin gewährten Geldes. Die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel werden teilweise nicht für den vorgesehenen Zweck der Sozialen Wohnraumförderung eingesetzt. Dies ist zwar formal zulässig, entspricht aber nicht der eigentlichen politischen Absicht der Politiker im Bund, die die Mittel zuweisen. So offenbaren sich die Probleme der Mischfinanzierung – die der Bund der Steuerzahler immer wieder kritisiert – auch bei der Sozialen Wohnraumförderung.

Umso bedauerlicher ist es, dass es dem Bund mit einer Grundgesetzänderung 2019 ermöglicht wurde, die Soziale Wohnraumförderung der Länder weiterhin mitzufinanzieren. Auf die Vorgabe einer Befristung und einer degressiven Ausgestaltung wurde verzichtet. Dadurch wird die eingeleitete Entflechtung der föderalen Aufgabenwahrnehmung untergraben und setzt die unübersichtliche Gemengelage der Finanzierung und Kompetenzen fort. Insgesamt plant der Bund, sich weiterhin mit Milliarden an der Sozialen Wohnraumförderung der Länder zu beteiligen.

Die Mischfinanzierung setzt nicht nur falsche Anreize, sondern sie unterläuft auch das Prinzip der Subsidiarität, wonach Probleme zunächst auf der lokalen Ebene gelöst werden sollen und nur dann auf einer höheren Ebene, wenn dies zweckmäßig ist. Ohne Zweifel ist die Soziale Wohnraumförderung ein Instrument, das vor allem die Besonderheiten und Bedarfe vor Ort berücksichtigen muss. Der Bund ist hier denkbar ungeeignet, diese örtlichen Besonderheiten zu kennen.

Aus diesen Gründen sollte der Bund seine Zahlungen an die Länder zur Sozialen Wohnraumförderung einstellen.

## Wohngeld

Um das Problem der geringen Kaufkraft mancher Haushalte zu lösen, gibt es bessere Instrumente als die Soziale Wohnraumförderung – zum Beispiel direkte Transfers mittels Wohngeld. Es soll die Wohnkostenbelastung für Haushalte mit niedrigem Einkommen senken, die keinen Anspruch auf Grundsicherung haben. Die Nettoausgaben für das Wohngeld teilen sich Bund und Länder je zur Hälfte.

Aus sozialpolitischer Sicht scheint eine Förderung über das Wohngeld dem Sozialen Wohnungsbau überlegen, da es zielgenauer wirkt. Es orientiert sich an der Haushaltsgröße, dem Einkommen sowie der Miethöhe. Dabei differenziert es auch nach den regional unterschiedlichen Miethöhen.

Auf dem sogenannten Wohngipfel haben Bund und Länder im September 2018 eine Reform des Wohngeldes vereinbart. Im Mai 2019 hat die Bundesregierung ihren Entwurf der Wohngeldreform beschlossen, der ab 2020 greifen soll. Ziel ist es, Haushalte mit niedrigem Einkommen stärker als bisher zu entlasten. Dazu soll u. a. das Wohngeld künftig in kürzeren, regelmäßigen Zeitabständen

an die Miet- und Einkommensentwicklung angepasst werden. Zudem soll die Zahl der Empfänger steigen und eine neue Mietstufe eingeführt werden, um gezielt in Gemeinden mit besonders hohen Mieten zu entlasten. Durch die Reform steigt die Zahl der Wohngeldhaushalte bis 2020 deutlich auf rund 660.000. Das sind rund 11 Prozent mehr als noch 2017. Darunter sind 180.000 Haushalte, die erstmals oder wieder einen Anspruch auf Wohngeld erhalten sollen. Im September 2019 stand der Beschluss durch den Bundestag und Bundesrat noch aus.

Wichtig ist, dass das Wohngeld so ausgestaltet ist, dass es möglichst nicht auf den Mietpreis überwälzt werden kann. Auch darf nicht vergessen werden, dass die bestehende Ausgestaltung des Wohngelds auch Fehlreize setzen kann. Daher sollte es künftig besser mit etwaigen anderen Transferleistungen wie dem ALG II und dem Kindergeldzuschlag verzahnt werden. Ziel muss es sein, dass sich für die betreffenden Personen das Dazuerdienen mehr lohnen soll und sie mehr in der Tasche haben sollen, wenn sie arbeiten. Die

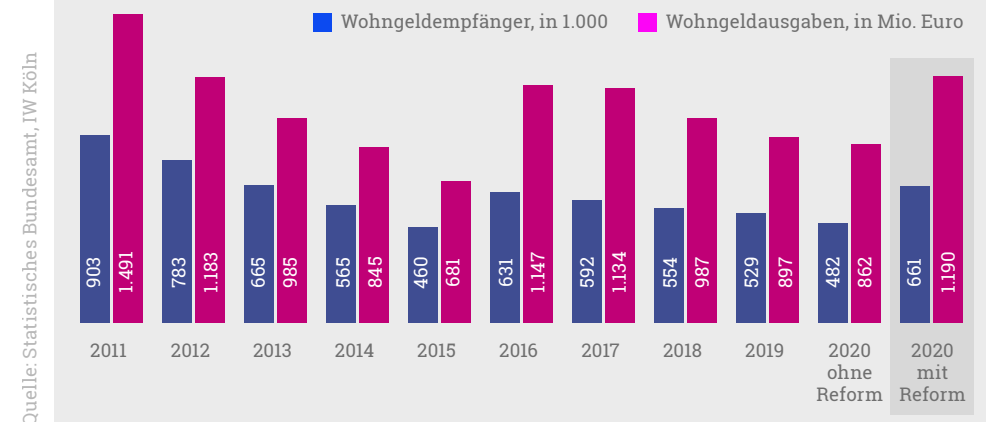
### LESE-TIPP

Mehr zum Thema Mischfinanzierung:  
Schwerpunktthema Schwarzbuch 2015,  
hier online



Das wichtige Prinzip, Aufgabe und Finanzierung in eine Hand zu legen, wird bei der Sozialen Wohnraumförderung verletzt. Seit

### Wohngeldausgaben und -empfänger





bessere Verzahnung könnte zudem den Verwaltungsaufwand reduzieren.

Die Ausweitung des Wohngeldanspruchs wird die Haushalte der Länder und des Bundes stärker als bisher belasten. Dennoch ist das Wohngeld die bessere Alternative zur Sozialen Wohnraumförderung und kann Haushalten mit geringer Kaufkraft helfen, eine Wohnung anzumieten.

## Der Staat als Vermieter

In der Debatte um „bezahlbaren Wohnraum“ wird auch über das verstärkte Engagement des Staates als Vermieter gestritten. In manchen Kommunen werden Wohnungen privater Eigner von kommunalen Wohnungsunternehmen abgekauft, zum anderen gibt es in Berlin bis in die regierenden Parteien hinein Sympathien für eine Initiative, die

Das zweite Problem, das im Zusammenhang mit „bezahlbarem Wohnraum“ diskutiert wird, nämlich die mangelnde Verfügbarkeit von Wohnraum in Ballungsgebieten, kann jedoch durch das Wohngeld nicht gelöst werden. Daher müssen insbesondere die Hürden für den Neubau von Wohnungen gesenkt und gute Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden.

private Wohnungsunternehmen enteignen und den Wohnungsbestand in eine Anstalt öffentlichen Rechts überführen möchte. Insbesondere werden der „Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung“ sowie der Schutz vor steigenden Mieten als Begründung angeführt, Wohnungen privater Anbieter in staatliche Hand zu überführen.

### GERINGERE MIETSTEIGERUNGEN BEI KOMMUNALEN UNTERNEHMEN

In der Tat sind die Mieten kommunaler Wohnungsunternehmen in Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern in den Jahren 2013 bis 2017 im Durchschnitt nicht signifikant gestiegen, der Mietzins bei privaten Vermietern und privaten Unternehmen hingegen im Durchschnitt deutlich.

Eine Erklärung dafür ist, dass die Kosten der etwas höheren Modernisierungsquote privater Vermieter und Unternehmen auf die Mieter umgelegt wurden. Nicht zu-

letzt dürften die Mietsteigerungen jedoch auch auf die bestehenden Marktchancen zurückzuführen sein, die sich durch die gestiegene Nachfrage in den Metropolen ergeben haben. Durch das zu geringe Angebot an Wohnraum können Vermieter insbesondere bei Neuvermietungen Mietsteigerungen durchsetzen, die sie sonst nicht erzielen könnten. Offenbar haben die kommunalen Vermieter darauf weitgehend verzichtet.

### KOMMUNALE UNTERNEHMEN ALS MITTEL DER SOZIALPOLITIK UNGEEIGNET

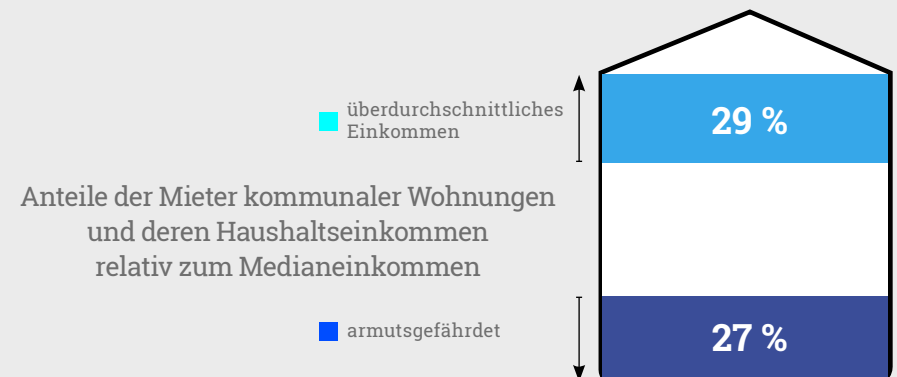
Auf den ersten Blick scheint es aus sozialpolitischer Sicht nachvollziehbar, den Wohnraum kommunaler Unternehmen auszuweiten, in der Annahme, dass die Mieten dieser Wohnungen weniger steigen würden als die Mieten der anderen Vermieter. Die Frage ist jedoch, ob diese Politik zielgenau ist, was dies für die öffentlichen Haushalte bedeutet und ob es das Problem des knappen Wohnraums in den Metropolen wirksam löst.

Von geringeren Mietsteigerungen in kommunalen Wohnungen profitieren überwiegend Haushalte, die nicht bedürftig sind. Dies zeigt ein Blick auf die Einkommen der Mieter kommunaler Wohnungsunternehmen in Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnern. Nahezu drei Viertel der Haushalte, die bei kommunalen Unternehmen gemietet haben, verfügen über ein Einkommen, das über 60 Prozent des mittleren Einkommens liegt. Sie gelten mithin als nicht armutsgefährdet. 29 Prozent verfügen sogar über ein überdurchschnittliches Einkommen. Auch vom Ankauf privater Wohnungen durch kommunale Unternehmen

oder Enteignung von privaten Wohnungsunternehmen würden überwiegend Haushalte von den erwarteten geringeren Mietsteigerungen profitieren, die nicht bedürftig sind. Denn auch in Wohnungen privater Unternehmen verfügen rund drei Viertel der Mieterhaushalte über ein Einkommen, das nicht als armutsgefährdend gilt. 44 Prozent der Haushalte verfügen sogar über ein Einkommen, das über dem mittleren Einkommen liegt, 16 Prozent der Haushalte sogar über mehr als 140 Prozent des mittleren Einkommens.

Sollten kommunale Wohnungsunternehmen aus sozialpolitischen Gründen Mietsteigerungen geringer ausfallen lassen, hätten nicht nur die damit gemeinten Haushalte einen Vorteil davon, sondern es würden überwiegend diejenigen Haushalte indirekt vom Steuerzahler subventioniert, die gar nicht armutsgefährdet sind.

Auch mit Blick auf die öffentlichen Haushalte können geringere Mietsteigerungen ein Problem werden, da die kommunalen Unternehmen so geringere Gewinne erzie-



Quelle: IW Köln



len würden. Den kommunalen Wohnungsgesellschaften stünden so weniger Mittel, z. B. für Sanierungen oder den dringend benötigten Neubau, zur Verfügung. Die kommunalen Unternehmen könnten zudem weniger Geld an die Gesellschafter, die Kommunen, ausschütten. Damit hätten auch die kommunalen Haushalte weniger Geld zur Verfügung – etwa für Investitionen in die Infrastruktur oder für sozialpolitische Maßnahmen. Die öffentlichen Haushalte müssten also auch entweder mit weniger Geld auskommen oder die Einnahmen durch Steu-

ern und Abgaben erhöhen. Bei Enteignungen kämen noch Entschädigungszahlungen an die vormaligen Eigentümer hinzu.

Die Sozialpolitik sollte sich an den Bedürfnissen der Empfänger orientieren, um Steuergelder punktgenau für ihre Unterstützung einzusetzen. Indirekte Transferleistungen über geringere Mietsteigerungen kommunaler Unternehmen sind als sozialpolitisches Instrument daher ungeeignet, da sie nicht treffsicher sind, aber indirekt die kommunalen Haushalte – und damit die Steuerzahler – belasten.

#### KAUF UND ENTEIGNUNG SCHAFFEN KEINE NEUEN WOHNUNGEN

Hinzu kommt, dass weder Enteignungen noch der Ankauf von Wohnungen durch kommunale Wohnungsunternehmen das eigentliche Problem lösen: den Mangel an Wohnungen in den Ballungsräumen. Enteignun-

gen würden zudem ein verheerendes Signal senden, dass Investitionen nicht sicher sind. Dies könnte wiederum zu geringerer Investitionstätigkeit führen, was die Knappheit am Wohnungsmarkt weiter verschärfen könnte.

### Zusammenfassung: Wohnkostenbremse jetzt!

Die Diskussion um „bezahlbares Wohnen“ ist insbesondere in den Metropolen allgegenwärtig. Die Politik versucht, darauf die richtigen Antworten zu finden.

Eigentlich sind es zwei Probleme, die sich hinter dem Begriff des „bezahlbaren Wohnens“ verbergen: Erstens ist der Wohnraum in beliebten Metropolen knapp. Vor allem der Zuzug der vergangenen Jahre in die Ballungsräume hat dazu geführt, dass es eine hohe Nachfrage nach Wohnraum gibt. Der zuletzt deutlich gestiegene Wohnungsneubau kann die gestiegene Nachfrage bisher nicht befriedigen. Der zweite Aspekt ist, dass manchen Haushalten die Kaufkraft fehlt, die gestiegenen Mieten bezahlen zu können. Beide Probleme werden am besten mit jeweils eigenen Maßnahmen gelöst.

Um die Nachfrage zu befriedigen, muss neuer Wohnraum geschaffen werden. Ne-

ben der ausgelasteten Bauwirtschaft ist dabei vor allem das fehlende Bauland ein limitierender Faktor. Daher sind vor allem die Kommunen in der Pflicht, neue Flächen als Bauland auszuweisen und Genehmigungen zügig zu erteilen.

Um der mangelnden Kaufkraft mancher Haushalte Abhilfe zu schaffen, ist es sinnvoll, diese Haushalte durch direkte Transferleistungen wie das Wohngeld zu unterstützen. Indirekte Leistungen, wie durch die Soziale Wohnraumförderung, sind dagegen weniger passgenau und die Mischfinanzierung zwischen Bund und Ländern birgt neue Probleme.

Die Diskussion um „bezahlbaren Wohnraum“ hat auch dazu geführt, dass vermehrt der Staat als Vermieter als Lösung der Probleme angesehen wird – in Berlin wird sogar die Enteignung privater Wohnungsunternehmen gefordert. Richtig ist zwar, dass



Foto: Brad Pict / Fotolia

in den Metropolen die Mieten kommunaler Wohnungsunternehmen durchschnittlich in den vergangenen Jahren kaum, die Mieten genossenschaftlicher oder privater Vermieter zum Teil dagegen deutlich gestiegen sind.

Der Kauf bisher privater Wohnungen durch kommunale Unternehmen oder Enteignungen sind jedoch ungeeignet, die beiden Probleme des „bezahlbaren Wohnens“ zu lösen: Erstens entsteht dadurch kein neuer Wohnraum, zweitens profitieren von den voraussichtlich geringer steigenden Mieten der begünstigten Wohnungen weit überwiegend Haushalte, die nicht als armutsgefährdet gelten. Das Instrument würde daher weder die Wohnungsknappheit lösen noch wäre es sozialpolitisch zielsicher.

Hinzu käme das Problem, dass der Kauf von Wohnungen durch kommunale Wohnungsunternehmen und die voraussichtlich geringeren Mietsteigerungen die Bilanzen der kommunalen Wohnungsunternehmen belasten würden. Mittelbar kann dies Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte haben, denen dadurch weniger Mittel zur Verfügung stehen – etwa für notwendige Investitionen oder für Sozialleistungen.

Ein wichtiger Aspekt, der in der Debatte bisher nicht hinreichend berücksichtigt wird, ist, dass zum Teil der Staat selbst das Wohnen durch Steuern, Abgaben und Vorschriften deutlich verteuert. Eine sinnvolle Politik des „bezahlbaren Wohnens“ muss hier anknüpfen. Der Bund der Steuerzahler fordert daher eine staatliche Wohnkostenbremse.

#### HANDLUNGSVORSCHLÄGE DES BDST IM ÜBERBLICK



##### SOZIALTRANSFERS ZIELGENAU EINSETZEN (SOZIALE WOHNRAUMFÖRDERUNG UND WOHNWELD)

Der Bund sollte seine Zuweisungen an die Bundesländer für den Sozialen Woh-

nungsbau auslaufen lassen, wie bei der Föderalismusreform 2006 beschlossen. Dieses Instrument ist im Hinblick auf das zu lösende Problem des knappen Wohnraums in Ballungsgebieten und der mangelnden Kaufkraft mancher Haushalte weniger geeignet als alternative Möglichkeiten. Auch die weiter durchgeführte Mischfinanzierung führt zu Fehlanreizen und weiteren Problemen.

Aus sozialpolitischer Sicht kann das Problem einer zu geringen Kaufkraft mancher Haushalte mit dem Wohngeld besser gelöst werden. Das Wohngeld ist treffsicherer, sodass die Fehlleitung öffentlicher Mittel an Haushalte, die nicht bedürftig sind, verhindert wird.

#### Daher wird gefordert:

- ▶ Die Bundesmittel für die Soziale Wohnraumförderung sollten auslaufen.
- ▶ Das Wohngeld sollte gestärkt und fortlaufend evaluiert werden.
- ▶ Das Wohngeld sollte besser mit anderen Transferleistungen verzahnt werden.



#### DER STAAT ALS VERMIETER: KEIN VORTEIL

Der Kauf von Wohnraum durch kommunale Wohnungsunternehmen oder Enteignungen sollten grundsätzlich nicht weiter forciert werden. Beides löst die Probleme des knappen Wohnraums in Ballungsräumen nicht.

Sozialpolitisch gibt es zielgerichtete Maßnahmen, mit denen Haushalten mit geringer Kaufkraft zu Wohnraum verholfen werden kann. Bei Wohnungskäufen und Enteignungen besteht zudem die Gefahr, dass Mieter kommunaler Wohnungen auf Kosten der Allgemeinheit bessergestellt werden, die gar nicht bedürftig sind. Zudem werden die kommunalen Unternehmen und Haushalte belastet. Und letztlich trägt der Steuerzahler die Risiken, wenn der Staat als Vermieter auftritt.

#### Daher wird gefordert:

- ▶ Der Ankauf von Wohnraum durch kommunale Wohnungsunternehmen sollte

grundsätzlich nicht weiter fortgesetzt werden.

- ▶ Enteignungen müssen verhindert werden.



#### STAAT SELBST VERTEUERT DAS WOHNEN: WOHNKOSTENBREMSE JETZT!

Der Staat verteuert das Wohnen an vielen Stellen erheblich – zum Beispiel durch die Grundsteuer, Grunderwerbsteuer und die Abgaben auf Energie. Hinzu kommen Vorschriften, durch die das Bauen verteuert wird. Stattdessen sollte der Staat unbürokratische Rahmenbedingungen für den privaten Wohnungsbau schaffen und Belastungen senken, um das Wohnen günstiger zu machen.

#### Daher wird gefordert:

- ▶ Die Bundesländer sollten über eine Öffnungsklausel die einfache Flächengrundsteuer umsetzen.
- ▶ Die Gemeinden müssen die Hebesätze für die Grundsteuer anpassen, um Steuererhöhungen zu verhindern.
- ▶ Die Belastung durch die Grunderwerbsteuer muss reduziert werden.
- ▶ Der Bund muss die Stromsteuer senken.
- ▶ Der Mehrwertsteuersatz auf Strom, Gas und Fernwärme sollte von 19 auf 7 Prozent gesenkt werden.
- ▶ Vorgaben, die das Bauen verteuern, sollten kritisch überprüft werden.
- ▶ Abschreibungen für privaten Wohnungsbau sollten unbürokratisch gestaltet werden.



Philipp Behm  
p.behm@steuerzahler.de

Sie haben einen  
Verschwendungsfall direkt  
vor Ihrer Haustür?  
Dann melden Sie uns  
diesen mit "Fall melden"  
auf unserer Homepage:

[www.schwarzbuch.de/aktiv-werden/  
Fall-melden](http://www.schwarzbuch.de/aktiv-werden/Fall-melden)

