

Versagt die Soziale Marktwirtschaft auf dem Wohnungsmarkt?

Wohnungsmangel als neue soziale Frage

Thorsten Hippe

Zusammenfassung

Der Artikel analysiert Ursachen des heutigen Mangels an preiswerten Wohnungen in vielen Großstädten und darauf bezogene politische Lösungsoptionen. Anhand des Vergleichs kontroverser wissenschaftlicher Theorien zu diesem Problem wird die Frage erörtert, inwieweit „die“ Soziale Marktwirtschaft – bzw. konträre wohnungspolitische Deutungen dieses Begriffs – der Herausforderung gewachsen sind oder zu kurz greifen.

1. Problemaufriss: Wohnen in der unsozialen Marktwirtschaft?

Der Erfinder des Begriffs der Sozialen Marktwirtschaft, Alfred Müller-Armack, sah deren Kern in der Leistung, „das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem sozialen Ausgleich zu verbinden“ (Müller-Armack 1966). Er war überzeugt, dass die Produktivität des Markts zusammen mit staatlicher Einkommensumleitung (z.B. Zuschüsse für arme Mieter) alle Bürger problemlos auch mit Wohnraum versorgen könne (ebd., 134ff.).

Seit einiger Zeit mehrten sich aber Medienberichte über Bürger in deutschen Großstädten, die ebenso vergeblich wie verzweifelt nach für sie bezahlbaren, räumlich adäquaten Mietwohnungen suchen, unter sehr hohen Mieten leiden, mangels Alternative sehr beengte und prekäre Wohnbedingungen hinnehmen, usw. Wohnen sei die „entscheidende soziale Frage unserer Zeit“, „Deutschlands Mietmarkt ist kaputt“, klagt z.B. die Süddeutsche Zeitung (2.1.18 und 16.7.18).



Dr. Thorsten Hippe

Sozialwissenschaftler und Fachdidaktiker, Bielefeld

Laut empirischen Studien gaben 2014 ca. 40% der Haushalte in den 77 Großstädten Deutschlands über 30% ihres Nettoeinkommens für die Bruttokaltmiete aus, was Experten als kritische Schwelle gilt (Lebuhn u.a. 2017). Fast 19% der Haushalte (1,6 Mio. Menschen) zahlen über 40% ihres Nettoeinkommens. Von solchen Mietbelastungsquoten sind v.a. einkommensschwache Haushalte an und unter der Armutrisikogrenze betroffen (60% des Median der Einkommensverteilung). Zugleich steigt das Mietniveau weiter: so wuchsen die durchschnittlichen Nettokaltmieten für Erst- und Wiedervermietung in Großstädten mit >500.000 Einwohnern von 2006 bis 2017 um 50% (BBSR 2018).

Statt sozialen Ausgleich fördert dies soziale Segregation: während Wohlhabende sich das Wohnen in der Innenstadt leisten können, weichen ärmere Bürger in Randlagen aus. Die steigenden Immobilien- und Mietpreise erhöhen die soziale Ungleichheit (Kalkuhl 2018 u.a.), da sich Immobilienvermögen i.d.R. im Eigentum wohlhabender Haushalte befindet, während Bürger mit niedrigen Einkommen meist Mieter sind und bei ihnen der Wohnkostenanteil am Einkommen überdurchschnittlich hoch ist.

Als zentrale Ursache für das hohe, steigende Preisniveau am großstädtischen Wohnungsmarkt gilt die Knappheit, das mangelnde Angebot an (preiswerten) Wohnungen, das mit der Nachfrage nicht Schritt halte. Letztere speist sich aus dem Wachstum der urbanen Dienstleistungsbeschäftigung, der Zunahme der Studierenden, der Zuwanderung aus Ost- und Südeuropa sowie von Geflüchteten und der Abnahme der durchschnittlichen Haushaltsgröße (v.a. mehr Single-Haushalte). Dagegen leiden viele ländliche, strukturschwache Räume an Abwanderung und Wohnungsleerstand.

Mit 285000 neuen Wohnungen liegt der Wohnungsbau 2017 weiter klar unter dem geschätzten Bedarf von 350000 – 400000 Einheiten pro Jahr (KfW 2018). Eine Schließung der Lücke ist nicht in Sicht. Eine empirische Studie zeigt, dass auch unter Annahme einer Idealverteilung der Bürger auf alle heutigen Wohnungen gemäß Haushaltsgröße und –einkommen in den Großstädten ca. 1,9 Mio. bezahlbare Wohnungen fehlen (wobei Bezahlbarkeit als Anteil der Bruttowarmmiete am Nettoeinkommen (inkl. Sozialtransfers) von max. 30% definiert wird (Holm u.a. 2018a)). Davon sind v.a. Haushalte mit einem Einkommen unter der Armutrisikogrenze betroffen – für sie fehlen demnach ca. 1,5 Mio. bezahlbare Wohnungen.

Offenbar scheitert die real existierende Soziale Marktwirtschaft hier an ihrem Anspruch, ökonomische Freiheit, Produktivität und sozialen Ausgleich zu verbinden. Woran liegt das? Was sind die Ursachen der – dem Idealmodell des Marktes widersprechenden – *andauernden* Kluft zwischen Angebot und Nachfrage? Handelt es sich um Markt- oder Staatsversagen? Weicht die heutige Realität zu stark vom Ideal Müller-Armacks ab oder ist sein ordoliberal beeinflusstes Konzept veraltet? Welche politischen Lösungsinstrumente gibt es? Welche wissenschaftlichen Kontroversen drehen sich darum und welche konträren ideologischen Deutungen des Begriffs „Soziale Marktwirtschaft“ spiegeln sich darin?

2. Wissenschaftliche Kontroversen zur heutigen Wohnungspolitik

Im wissenschaftlichen Diskurs zur Wohnungspolitik lassen sich idealtypisch eine linksdemokratische und eine ordnungsökonomische Theorie unterscheiden. Diese Theorien sind bzgl. Ursachendiagnose und Lösungskonzepte meist kontrovers (Kap. 2.1. + 2.2.), zeigen aber in einem Punkt – der Bodenfrage – jüngst Ähnlichkeiten (Kap. 3).

Tabelle 1: Wissenschaftliche Theorien zum heutigen Wohnungsmangel

	Linksdemokratische Theorie	Ordnungsökonomische Theorie
Ursachendiagnose für Mangel an bezahlbaren Wohnungen	Marktversagen wegen kapitalistischen Renditestrebens Marktversagen auf dem Bodenmarkt wegen spekulativer Hortung von Flächen	Staats- und Politikversagen in Form von Überregulierung, Steuererhöhungen und Insider-Outsider-Konflikten Marktversagen auf dem Bodenmarkt wegen spekulativer Hortung von Flächen
Bewertung des heutigen Sozialen Wohnungsbaus (Objektförderung)	Ablehnung wegen nur temporärer Sozialbindung der Wohnungen	Ablehnung wegen mangelnder sozialer Zielgenauigkeit (hohe Fehlbelegungsquote)
Bewertung des bedürftigkeitsgeprüften Wohngelds (Subjektförderung)	Ambivalenz: aus sozialen Gründen heute notwendig, aber indirekte Subventionierung von zu hohen Mieten und Profiten	Befürwortung wegen hoher sozialer Zielgenauigkeit Erhöhung gefordert marktkonformes Instrument
Lösungsvorschläge	Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (steuerbefreite Unternehmen mit gedeckelten Gewinnen, dauerhafter Sozialbindung der Wohnungen und demokratischer Mieter-Mitbestimmung) Grund & Boden in öffentlichem Eigentum mit Erbbaurecht	Verkauf kommunaler Wohnung(sunternehmen) zwecks Investition der Gelder in die Erschließung von Bauflächen Deregulierung staatlicher Baunormen, Auflagen u.ä. Senkung der Grunderwerbssteuer Bodenwertsteuer statt Grundsteuer

2.1 Die linksdemokratische Theorie

Linksdemokratische Konzepte (z.B. Holm 2014; Holm u.a. 2017) erklären den Wohnungsmangel als Folge von Marktversagen, einer „sozialen Blindheit des Marktes“. Kern der Ursache sei die kapitalistische Profitorientierung. Mietwohnungsbau ist für private Investoren eine kostenintensive Investition, die sie nur tätigen, wenn die Immobilie eine im Vergleich zu anderen (Finanz)Anlagen konkurrenzfähige Rendite bietet. Dieses Kriterium sei nur bei Immobilien im höheren Preissegment für gut situierte Zielgruppen erfüllt, sodass der freie Markt kaum preiswerte Wohnungen für Gering- und Durchschnittsverdiener errichte. In der Tat zeigt sich z.B., dass 2016 nur 5% der neuen Mietwohnungen, die private Bauherren in den 20 größten Städten errichtet haben, als bezahlbar in dem Sinne gelten, dass ein Durchschnittsverdiener max. 30% seines Nettoeinkommens für die Kaltmiete zahlen müsste (Müller 2016).

Ein in der real existierenden Sozialen Marktwirtschaft traditionsreiches und heute von der Bundesregierung betontes Instrument zur Linderung dieser Spannung zwischen privatem Gewinnstreben und sozialem Ausgleich ist der Soziale Wohnungsbau. Dabei subventioniert der Staat Wohnungsunternehmen in Form zinsgünstiger Kredite u.a. Zuschüsse. Im Gegenzug verpflichtet sich der Investor, die mit Hilfe der Fördermittel erbauten Wohnungen für einen begrenzten Zeitraum von 10-35 Jahren zu einer mit dem Staat vereinbarten Miete unter Marktpreisniveau (Sozialmiete) an sozial bedürftige Bürger mit Wohnberechtigungsschein zu vermieten (Belegungsbindung).

Linke Kritiker wie Holm u.a. halten die *heutige Form* des Sozialen Wohnungsbaus für ein fragwürdiges Instrument, da sie die staatliche Subventionierung privater Profi-

te ablehnen. Die staatlichen Ausgaben dafür seien gemessen an den reinen Baukosten zu hoch, v.a. angesichts der Tatsache, dass die soziale Belegungsbindung nicht dauerhaft gilt und die Wohnungen danach ohne Auflagen vermietbar sind. Zum Neubau von 20000 Sozialwohnungen braucht es ca. 1 Mrd. Euro staatliche Fördermittel. Zudem ist das Instrument derzeit wenig effektiv, da es infolge ohnehin sehr niedriger Zinsen am freien Kreditmarkt für Wohnungsunternehmen kaum Anreize bietet. So finden laut einer Umfrage aktuell nur 25% der Unternehmen die staatlichen Förderprogramme attraktiv. Sie monieren zu geringe Renditen, fehlende Mietanpassungsoptionen, zu lange Laufzeiten und fürchten hohe Instandhaltungskosten infolge der sozial schwachen Mietklientel. In der Tat liegen die Renditen im Sozialen Wohnungsbau um 16 – 72% unter dem Renditeniveau im freien Mietwohnungsbau (Kwasniewski 2017; Lübke/Kelber 2017). Und trotzdem ist die Höhe der „Sozial“mieten für Haushalte unter der Armutsgrenze meist nicht bezahlbar (Holm u.a. 2018b).

Mit dem heutigen Sozialen Wohnungsbau ist es also schwierig geworden, den Anspruch der Sozialen Marktwirtschaft auf Behebung des Zielkonflikts zwischen ökonomischer Freiheit und sozialem Ausgleich einzulösen. So liegt die Zahl neu gebauter Sozialwohnungen (25000 in 2016) deutlich unter der Zahl älterer Wohnungen, deren Sozialbindung abläuft (80000 pro Jahr). Laut Prognosen geht die starke Abnahme der Gesamtzahl gebundener Sozialwohnungen von 2,87 Mio. (1990) auf 1,24 Mio. (2016) daher weiter (1,07 Mio. in 2020) (Janson 2018).

Als Alternative schlägt die linksdemokratische Theorie die „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ vor. Dieser Begriff zielt auf Reaktivierung eines Instruments der Wohnungspolitik, das vor seiner Abschaffung im Jahr 1990 eine Säule des Wohnungsbaus in der „Bonner Republik“ bildete und das heute in anderen Ländern wie v.a. Österreich weiter eine große Rolle spielt: die staatliche Förderung *gemeinnütziger* Wohnungsunternehmen (GWU). Diesen Status können Unternehmen öffentlicher, genossenschaftlicher, aber auch privater Natur beantragen. Für GWU gelten nach Holm u.a. (2017) fünf Prinzipien:

- 1) *dauerhafte* Sozialbindung der Wohnungen
- 2) staatliche Deckelung der ausschüttbaren Gewinne
- 3) investive Zweckbindung weiterer Überschüsse
- 4) Steuerbefreiung und staatliche Zuschüsse
- 5) demokratische Mieter-Mitbestimmung

Zu 1): Anders als im heutigen Sozialen Wohnungsbau gilt die Sozialbindung der Wohnungen bei GWU permanent. Die Bewohner zahlen zudem *differenzierte, einkommensabhängige* Sozialmieten unter Marktniveau, die 30% (bruttowarm) ihres Einkommens betragen.

Die Wohnbauförderung via GWU richtete sich während des Wirtschaftswunders in Deutschland an die breite Bevölkerung. Das ist in Österreich auch heute noch so, wo ca. 80% förderberechtigt sind (Universalismus) (Mundt 2018). Der von Holm u.a. im Gegensatz dazu geplante Fokus nur auf sozial schwache Bürger hat den Vorteil, staatliche Förderkosten einzugrenzen und auf Bürger mit dem größten Bedarf zu konzentrieren. Zugleich birgt das aber die Gefahr, dass sozial segregierte Wohnviertel entstehen, deren Bewohner in einer „Falle“ aus Armut, Stigmatisierung und Diskriminierung stecken bleiben (Eichener/Heinze 1994). Die Zielgenauigkeit mindert auch einen Effekt, der laut internationaler Forschung (Amann/Mundt 2006) von *universalistisch-gemeinnützigen* Wohnungssektoren ausgeht: den Preissenkungsdruck auf Mieten im privaten Wohnungssektor.

Zu 2): Die Rendite, d.h. die an die Eigentümer der GWU ausschüttbaren Gewinne sind staatlich gedeckelt. Holm u.a. (2017) schlagen dafür den variablen Basiszinssatz laut BGB (zurzeit minus 0,88%) plus 2% vor, heute also +1,12%. Bei steigenden Zinsen beträgt die Maximalrendite 4%. So will man die als zentralen Kostenfaktor betrachtete Profitorientierung einhegen.

Ein Problem könnte sein, dass damit aktuell nicht mal ein Inflationsausgleich erzielt würde (keine Realrendite), was private Investoren abschrecken kann. So könnten nur öffentliche Unternehmen übrig bleiben, bei denen ordnungsökonomische Gegner der „Neuen Gemeinnützigkeit“ Ineffizienz befürchten, da Privateigentümer a) größere Anreize bzw. b) direkteren Einfluss zur Kontrolle des Unternehmensmanagements hätten als a) die Politik bzw. b) die politische Öffentlichkeit (Hain 2008). So käme es zu aufgeblähten Verwaltungen, überhöhten Löhnen, mangelnder Kostenkontrolle u.ä., wie Erfahrungen mit GWU in Deutschland vor 1990 zeigen (Voigtländer 2017).

Zu 3): Alle Überschüsse der GWU über der Maximalrendite sind zweckgebunden, d.h. müssen für Neubau, Modernisierung und Instandhaltung reserviert werden.

Zu 4): Als Gegenleistung für ihre soziale Ausrichtung sind GWU von der Körperschafts-, Gewerbe-, Grund- und Grunderwerbssteuer sowie diversen Abgaben befreit. Zudem sehen Holm u.a. (2017) eine Erstattung der Umsatzsteuer (z.B. für Bauteile) vor, um ihre Baukosten zu senken. Hinzu kämen weitere staatliche Zuschüsse, die über die Kommunen bei Bund und Ländern zu beantragen wären.

Damit könnten dem Staat aber erhebliche Kosten entstehen. So meint Braun (2016) *„Neubau für Geringverdiener ist „unbezahlbar“ – entweder für den Staat als Subventionsgeber oder den bedürftigen Mieter“*. Neubauten sind auch wegen hoher Baunormen die teuersten Wohnungen. Das wirft Fragen auf: Wie sichert man, dass der Staat als Finanzgeber sich in Zeiten klammer Kassen nicht zurückzieht und die Qualität der Bestände vernachlässigt? Wie kontrolliert man die effiziente Nutzung der staatlichen Gelder, wenn Wettbewerbs- und Gewinnruck geringer sind als in der freien Wirtschaft? Wie verhindert man Missbrauch staatlicher Förderung zur Selbstbereicherung der Manager (so z.B. 1982 aufgedeckt beim Skandal um den gemeinnützigen DGB-Wohnungskonzern „Neue Heimat“)?

Zu 5): Derlei Kontrollprobleme wollen Anhänger der Neuen Gemeinnützigkeit durch das von ihnen neu geplante Instrument der demokratischen Mieter-Mitbestimmung vermeiden: Mieterbeiräte sollen Investitionsentscheidungen und sparsamen Einsatz der Gelder per Vetorecht kontrollieren. Es bleibt aber offen, ob die finanziellen Anreize der Mieter dazu genügen, da ihre Sozialmiete ja einkommensabhängig festgelegt ist (s.o.).

Sinnvoll ist hier ein Blick auf Kontrollinstitutionen in Österreich, wo GWU von unabhängigen, extern bestellten Revisoren ökonomisch geprüft und ggf. sanktioniert werden. Das funktioniert dort offenbar gut, denn in Österreich sind die Erfahrungen mit dem gemeinnützigen Wohnungsbausektor positiv und sprechen für effizienten Mitteleinsatz: trotz der universalistischen Ausrichtung sind die *gesamten* staatlichen Wohnförderkosten (inkl. Mieterbeihilfe) in % des BIP dort im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich, und zwar bei niedriger privater Wohnkostenbelastung, hoher Wohnungsqualität und geringer sozialer Segregation (Amann/Mundt 2006; Mundt 2018).

2.2 Die ordnungsökonomische Theorie

Ordnungsökonomen (z.B. Voigtländer 2017) erklären den heutigen Wohnungsmangel primär als Folge von Staats- bzw. Politikversagen und setzen zur Lösung auf Kräfte des Markts und marktkonforme Politikmaßnahmen.

Wie u.a. ein Vergleich mit den Niederlanden zeige, seien höhere Baukosten in Deutschland und damit hohe Mieten oft Folge staatlicher Überregulierung (übertriebene und bürokratische Brandschutz- und Energiesparnormen, Parkraumaufgaben etc.). Hinzu komme die in vielen Bundesländern stark erhöhte Grunderwerbssteuer. Die Steuer sei zu senken, die Normen zu prüfen und rigide Vorgaben durch technologieoffene Ziele zu ersetzen. Besonders heftige Kritik ernten staatliche Eingriffe in den Preismechanismus wie die Mietpreisbremse, da sie die Angebots-Nachfrage-Kluft verschärfe: ihre preisdämpfende Wirkung erhöhe die Nachfrage (Konkurrenz) durch zusätzliche Interessenten aus dem Umland und senke das Angebot an Mietwohnungen, da einige Vermieter diese wegen geringerer Einnahmen als Eigentumswohnungen verkaufen oder schlechter instandhalten.

Dafür gibt es in der Tat empirische Evidenz (Mense u.a. 2017). Zwar steht dem auch ein gegenläufiger Anreiz zur Angebotserhöhung durch Neubau gegenüber, da ab dem 1.10.14 erstellte Bauten von der Mietpreisbremse ausgenommen sind. Schnellerer Verschleiß von Altbauten und dafür mehr Neubau ist aber kein nachhaltiger Umgang mit Ressourcen. Zudem sind mehr Nachfragekonkurrenz und Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen für sozial schwache Bürger nicht hilfreich. Daher ist die Kritik bedenkenswert.

Die linke These eines „Marktversagens“ wegen Profitstrebens der Investoren widerspricht der ordnungsökonomischen Definition dieses Begriffs, da hier keine relevanten Monopole, Tragik der Allmende, externe Effekte, Marktintransparenz o.ä. vorlägen. Die These sei falsch, weil es gerade wegen der heute geringen Rendite vieler alternativer Finanzanlagen nicht an realwirtschaftlichen Investoren mangle, die Geld im Wohnbau statt in andere Optionen anlegen oder dafür zinsgünstige Kredite aufnehmen wollen. Auch der Fokus der Investoren auf rentable Hochpreissegmente des Wohnungsbaus erzeuge kein Marktversagen, da es „Sickereffekte“ gebe: der Bezug teurer hochwertiger Neubauten durch wohlhabende Bürger löse Umzugsketten aus, in deren Folge immer ältere, preiswertere Wohnungen frei werden, die auch einkommensschwächeren Bürgern ein neues Heim bieten. So diene der Eigennutz des Investors von ihm unbeabsichtigt auch dem Gemeinwohl – die unsichtbare Hand des Markts funktioniere hier sehr wohl.

Das Argument trifft einerseits zu, da empirische Studien Umzugsketten in erheblicher Länge zugunsten vieler Normalverbraucher belegen. Andererseits zeigen sie aber auch, dass die Ketten irgendwann abreißen und v.a. sozial Bedürftige oft nicht erreichen (Eichener/Heinze 1994), z.B. weil freiwerdende Wohnungen Zuzüge der Mittelschicht aus dem Umland anziehen statt Raum für arme Stadtbewohner zu bieten. So ergab eine empirische Studie, dass ein höheres lokales Wohnungsangebot entgegen dem simplen Marktmodell oft kaum signifikante (miet)preissenkende Effekte hat, da zusätzliches Angebot zugleich zusätzliche Nachfrage induziert (Fingleton u.a. 2018).

Da es aber auch eine konträre empirische Studie gibt, die das Marktmodell eher bestätigt (Voigtländer 2017, 232), setzen Ordnungsökonominnen darauf, Wohnungsmangel durch Erhöhung privatwirtschaftlichen Angebots zu bekämpfen. Dazu fehle es nur oft am nötigen Bauland, dessen Ausweisung Aufgabe der Kommunen ist. Diese Knappheit an Bauland sei v.a. Folge von Politikversagen: erstens scheitere der Ausweisung von Bauland oft an Insider-Outsider-Konflikten, d.h. politischem Protest von Anwohnern (Insi-

der) gegen Neubau in der Stadt (z.B. Tempelhofer Feld in Berlin) für Wohnungssuchende (Outsider) oder daran, dass Bürgerverbände Umweltschutzgründe gegen Bebauung freier Flächen im Umland vorbringen, obwohl es anderenorts Raum für Naturschutz gebe. Wie relevant Insider-Outsider-Konflikte für die Knappheit günstigen Wohnraums in der Tat sind, zeigt sich daran, dass gerade der Bau von Sozialwohnungen zunehmend durch Proteste von Insidern untergraben wird (Lill 2018).

Zweitens fehle vielen verschuldeten Städten das Geld zum Ausbau der neue Flächen erschließenden Infrastruktur. Zur Beschaffung der nötigen Finanzmittel schlägt Voigtländer (2017, 123ff.) vor, weitere kommunale Wohnung(sbaugesellschaften) an private Investoren zu verkaufen und den Sozialen Wohnungsbau zu reduzieren.

Denn aus ordnungsökonomischer Sicht kann man einkommensschwachen Bürgern durch Objektförderung, d.h. staatlich geförderten Sozialwohnungsbau weder gerecht noch zielgenau helfen. Besser sei stärkere Subjektförderung, d.h. Erhöhung des Wohngelds und die (derzeit nur unregelmäßige) automatische Anpassung von dessen Höhe an das Mietniveau. Als Vorteil des Wohngelds gilt, dass dessen Auszahlung laufend einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegt und so im Gegensatz zur Objektförderung soziale Treffsicherheit sichert. Denn selbst wenn das Einkommen eines anfangs bedürftigen Mieters im Sozialen Wohnungsbau deutlich steigt, muss er seine Wohnung nicht verlassen. Zwar kann seine Miete per „Fehlbelegungsabgabe“ erhöht werden, aber dennoch blockiert er eine Sozialwohnung für bedürftigere Bürger. Daher liegt die entsprechende „Fehlbelegungsquote“ im Sozialen Wohnungsbau heute mit 54% sehr hoch (Voigtländer 2017), wenn man als Schwelle die Armutsrisikogrenze anlegt. Gleichzeitig gehen viele ärmere Haushalte trotz Wohnberechtigungsscheins mangels Verfügbarkeit leer aus, was das Gleichheitsprinzip verletzt. Daher solle man von Objekt- auf Subjektförderung umstellen.

Dagegen ist aber zu bedenken, dass soziale Treffsicherheit in Form des sog. Potsdamer Modells auch bei Objektförderung möglich ist: bei steigendem Einkommen des Mieters kann die Sozialbindung von der Wohnung gelöst und seine Miete erhöht werden, während der Staat im Gegenzug vom Unternehmen ein anderswo im Ort einlösbares Sozialwohnraum-Guthaben erhält. Das würde auch die Gefahr sozialer Segregation senken.

Zudem birgt auch die Subjektförderung Probleme: erstens zeigt sich empirisch, dass viele Wohngeldberechtigte (je nach Studie 40-85%) diese Hilfe (z.B. aus Scham) nicht beantragen. Zweitens ist möglich, dass das Wohngeld von Vermietern heute infolge der Wohnungsknappheit in Form höherer Mieten (z.T.) eingepreist wird. Daher sehen Holm u.a. dieses Instrument als weitere Form staatlicher Subventionierung privater (Vermieter)Profite kritisch. Drittens behebt höheres Wohngeld den Wohnungsmangel an sich nicht.

2.3 Zwischenfazit

Das linksdemokratische Konzept weist im Vergleich zu Müller-Armacks (1966) Entwurf der Sozialen Marktwirtschaft einen hohen Grad an Staatsintervention auf, da es das Soziale via Gewinnregulierung, Vorgaben für unternehmerisches Handeln und „wettbewerbsverzerrende“ Subventionen für GWU erreichen will. Dagegen steht das ordnungsökonomische Konzept dem Prinzip Müller-Armacks, Freiheit und Wettbewerb mit *marktkonformer* sozialer Umverteilung (zielgenaue Subjektförderung) zu verbinden, sehr nah.

Beim ordnungsökonomischen Konzept ist die Gefahr wachsender Segregation infolge der durch das Wohngeld kaum geminderten sozialen Ungleichheit groß (Krebs 2018): der begrenzte, attraktive Raum in der Stadt wird eher mit wenigen, großen, teuren Wohnungen für wohlhabende Bürger bebaut, während ärmere Bürger am Stadtrand leben müssen. Das führt empirisch belegt zur sozialen Polarisierung der Lebenschancen von Kindern. Im Vergleich dazu könnte öffentlicher Wohnungsbau in der Stadt auch viele mittlere und kleine Wohnungen errichten, dort so mehr Wohnungen pro Fläche schaffen und Segregation senken.

Beim linksdemokratischen Konzept besteht das Risiko, dass der Vorteil der Einsparung von „Profitkosten“ durch GWU durch den möglichen Nachteil von Ineffizienz infolge von Anreizproblemen in öffentlichen Unternehmen (Hain 2008) (über)kompensiert wird. Zudem kommen wegen monokausaler Ursachendiagnose Probleme wie Insider-Outsider-Konflikte, Knappheit von Ressourcen wie z.B. Baufachkräftemangel (KfW 2018) und Mangel an Bauland zu kurz. Letzteres ist v.a. deshalb relevant, weil auch Österreich als bisher erfolgreiches Vorbild für gemeinnützigen Wohnungsbau jüngst Probleme hat, den Anstieg der Nachfrage nach günstigem Wohnraum zu decken, und zwar v.a. wegen Knappheit günstigen Baulands (Mundt 2018).

3. Diagnose Marktversagen auf dem Bodenmarkt – Basis für einen Teil-Konsens?

Dieser Mangel an bezahlbaren Flächen ist auch in vielen Großstädten Deutschlands zentraler Engpassfaktor für günstigen Wohnungsbau (BBSR 2017; DIFU/vhw 2017). Eine wichtige Ursache des Anstiegs der Immobilienpreise und damit auch der Mieten liegt im starken Anstieg der Bodenpreise (Kalkuhl u.a. 2018). In den teuren Großstädten Deutschlands kletterten diese von 2011 bis 2016 um über 7% pro Jahr (BBSR 2017). In attraktiven Lagen beträgt der Anteil der Grundstücks- an den Gesamtkosten einer Wohnung über 50%.

Dieser Anstieg hat *im Ansatz* reale Ursachen in Form der natürlichen Knappheit von Boden in guter Lage (Innenstadtnähe), wird aber gerade wegen dieser Eigenschaft des Bodens durch „Finanzialisierung“ massiv verschärft: viele wohlhabende Bürger, Unternehmen und v.a. globale Fonds legen ihr Geld nicht investiv in den mühsamen Neubau von Immobilien an, sondern spekulativ in den Kauf, das Horten und den Handel mit bereits bebauten und unbebauten Flächen („Land Banking“) (Löhr 2013; Jung 2016; DIFU/vhw 2017). Denn Boden gilt als recht sicherer Wertspeicher ohne große Haltekosten, der als natürlich knapper Faktor in einer wachsenden Wirtschaft zur Wertsteigerung neigt – und die damit erzielbare Rendite, die aktuell auf 10-15% und mehr pro Jahr taxiert wird (Voigtländer 2017), ist derzeit konkurrenzlos. So profitieren diese Anleger von leistungslosen Bodenwertgewinnen, die auf Bemühungen der Allgemeinheit zurückgehen (staatlicher Infrastrukturausbau, Agglomerations- und Netzwerkvorteile des Stadtwachstums).

V.a. das Horten unbebauter Flächen / Bauruinen verknappt das Angebot und verteuert so die Mieten (Löhr 2013; Jung 2016), da *realwirtschaftliche* Investoren als Vermieter die hohen Kaufpreise für Grundstücksflächen wieder erwirtschaften müssen. Hier liegt die Quelle des Marktversagens beim Boden: im Gegensatz zu anderen Märkten mit leicht vermehrbaren Gütern (z.B. Autos), wo der Anstieg des Preises eines Guts *ceteris paribus* zum Anstieg des Angebots des Gutes führt, sodass Angebot

und Nachfrage wieder zum Ausgleich neigen und der Preis wieder etwas sinkt, führt bei natürlich knappen, schwer vermehrbaren, nicht veraltenden Gütern wie Boden in guter Lage ein Anstieg des Preises zum weiteren Anstieg, da sich spekulatives (Zurück)Halten von Land für Anbieter lohnt. Deren Eigennutz geht zu Lasten der Allgemeinheit, sodass die unsichtbare Hand des Markts versagt (Löhr 2013).

Dieses Problem der Bodenspekulation ist der einzige Punkt, wo sich die Diagnose von linksdemokratischer Theorie (Holm 2016) und Ordnungsökonomik (Voigtländer 2017) ähnelt. Sie neigen aber zu differenten politischen Lösungsinstrumenten:

Voigtländer (2017) plädiert für die Umwandlung der heutigen Grundsteuer in eine Bodenwertsteuer, die aber auch andere Sozialwissenschaftler diverser ideologischer Couleur (z.B. IMK der Hans-Böckler-Stiftung) fordern und die auch Holm (2016) nicht ablehnt. Die Bodenwertsteuer belastet im Gegensatz zur Grundsteuer nur den Bodenrichtwert und lässt darauf stehende Immobilien steuerfrei. Dadurch will man spekulatives Land Banking unattraktiv machen, die durch Leistungen der Allgemeinheit bedingten Bodenwertgewinne entprivatisieren und Eigentümern monetäre Anreize geben, baureife Grundstücke produktiv zu nutzen, d.h. intensiv zu bebauen. Das dadurch steigende Angebot an Wohnungen soll die Preise dämpfen.

Der linke Stadtsoziologe Holm (2016) betont eine stärker staatlich interventionistische Option: Grundstücke in öffentliches Eigentum zu überführen und langfristig an private Nutzer zu verpachten, die dann Eigentum nur an der gekauften / erbauten Immobilie erwerben (Erbbaurechtmodell). Er führt das nicht näher aus. Wie könnte dies konkret aussehen?

Vorbild für das Erbbaurechtmodell ist Singapur, wo 90% des Bodens in Staatseigentum liegt, was Bodenspekulation recht gut unterbunden und dazu beigetragen hat, Bodenpreise und Wohnkosten für die Bürger trotz hoher Siedlungsdichte gut tragbar zu halten (Haila 2016).

Das ist nicht in Kürze auf Deutschland übertragbar, aber ein der Grundidee ähnliches, erfolgreiches Modell gegen Bodenspekulation für preiswerten Wohnraum praktiziert seit langem die Stadt Ulm (Müller-Frank 2013). In Form ihrer strategischen Bodenvorratspolitik kauft sie auf viele Jahre im Voraus in hohem Umfang freie Flächen von Privaten an und erteilt dort Baurecht erst dann, wenn sie selbst Eigentümer *aller* Flächen in einem bestimmten Gebiet ist. So kann sie das Land günstig kaufen, weil es für andere potentielle Käufer vorher wertlos bleibt. Durch Erteilung des Baurechts und begleitende Infrastrukturmaßnahmen gewinnt das Land stark an Wert, sodass sie es zu einem höheren Preis an private Bauinvestoren mit Gewinn verkaufen kann – alternativ wäre auch Verpachtung möglich. Den Zuschlag erhält nicht der Meistbietende, sondern Investoren, die von der Stadt vorgegebene soziale Auflagen einhalten, wie z.B. dass 30% der Neubaupläche sozialen Wohnraum bietet.

Andere, oft verschuldete Kommunen tun sich schwer, solch eine weitsichtige Bodenpolitik zu betreiben, da sie viele Flächen zur kurzfristigen Haushaltssanierung zum Höchstgebot an Private veräußert haben. Um Abhilfe zu schaffen, könnte man in den Kommunen sog. Bodenfonds einrichten, deren Anschubfinanzierung von Bund / Ländern kommen oder – so der Vorschlag von Spars (2017) – sich aus freiwilligen Beiträgen von Altersvorsorgesparern speisen kann. Dieses Anlagekapital würde deutschlandweit (risiko)diversifiziert und von Kommunen zum Erwerb und infrastrukturellen Entwicklung geeigneter Flächen / Regionen investiert, die dann entweder mit Wertsteigerungsgewinn unter sozialen Bedingungen wie beim Ulmer Modell an Bauwillige verkauft oder gegen Zahlung von Erbbauzinsen an diese verpachtet würden. So soll das Angebot an Wohnungen wachsen.

4. Resümee: Soziale Marktwirtschaft als kontroverser Gegenstand

Das Problem des Wohnungsmangels zeigt exemplarisch, dass es nicht „die“ Soziale Marktwirtschaft gibt, sondern kontroverse Deutungen des Begriffs.

So setzt die heutige Bundesregierung u.a. darauf, den Wohnungsmarkt durch 1) staatliche Subventionierung gewinnorientierten Wohnungsbaus sozial zu machen (Objektförderung). Linke Konzepte wollen den Wohnungsmarkt per 2) alternativer Unternehmensverfassung sozial gestalten (Gemeinnützigkeit). Für die Ordnungsökonomik, die dem Konzept Müller-Armacks nahe steht, wird der Markt v.a. durch 3) zielgenaue Umverteilung (Subjektförderung) sozial. Quer dazu verläuft ein bodenpolitischer Diskurs, der den Boden bzw. dessen Wert als nicht von Privaten, sondern von der Natur/der Allgemeinheit geschaffenes Erbe aller Menschen sieht. Demnach wird der Wohnungsmarkt 4) durch politische Vergemeinschaftung des Bodens/seiner Knappheitsrente sozial.

Eine definitive Antwort zur Frage, ob das linksdemokratische oder das ordnungsökonomische Konzept „bessere“ Resultate ergibt, ist auf Basis heutiger Forschung kaum möglich, da viele wohnungspolitische Instrumente wie oben gezeigt auf Zielkonflikte und Probleme treffen, deren exaktes empirisches Gewicht offen ist. Internationale Vergleichsstudien zeigen nur, dass Wohnungspolitikssysteme mit universalistischer Gemeinnützigkeit bisher eine höhere soziale Gleichheit der Wohnqualität bieten als duale Wohnungspolitikssysteme, die sozialen Wohnungsbau strikt auf arme Bürger begrenzen (Borg 2015). Das duale System ist aber nicht dasselbe wie das ordnungsökonomische Konzept. Zudem schweigt der Vergleich zu Kosteneffizienz und fiskalischer Nachhaltigkeit.

Gleichwohl zeigt sich, dass in der Wohnungspolitik ordnungsökonomische Konzepte der Sozialen Marktwirtschaft in der Tradition Müller-Armacks wissenschaftlich angreifbar (Krebs 2018) und nicht alternativlos sind, da andere Konzepte gut funktionieren *können* (Österreich) – aber nicht müssen (Gemeinnützigkeit in Deutschland nach 1970). Zudem fehlte bei Müller-Armack, der „eine marktwirtschaftliche Bildung der Grundstückspreise“ betonte (1966, 140), eine adäquate Reflexion zur Relevanz des Bodens für soziale Märkte. Diese gab es schon damals z.B. bei Henry George, Adolf Damaschke und in der katholischen Soziallehre bei Oswald Nell-Breuning. Die empirische Relevanz dieses Defizits zeigen Länderstudien zum Einfluss von Boden(vorrats)politik auf die Wohnkosten (Barlow/Duncan 1994; Haila 2016).

Literatur

- Amann, W. & Mundt, A. (2006): The Austrian System of Social Housing Finance. Wien
- Barlow, J. & Duncan, S. (1994): Success and Failure in Housing Provision. Sussex
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2017): Bauland als Engpassfaktor für mehr bezahlbaren Wohnraum. Bonn.
- BBSR (2018): Wohnungsmieten legen weiter zu.
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/2018-pressemeldung-wohnungsmieten.html>
- Borg, I. (2015): Housing Deprivation in Europe. In: Housing, Theory and Society 32 (1), 73-93
<https://doi.org/10.1080/14036096.2014.969443>
- Braun, R. (2016): Wer Wohnungen sät, wird Einwohner ernten. Bonn.
- DIFU (Deutsches Institut für Urbanistik) & VHW (Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung) (2017): Bodenpolitische Agenda 2020 – 2030. Berlin.

- Eichener, V. & Heinze, R. (1994): Grenzen der sozialen Wohnungspolitik. In: Riedmüller, B. & Olk, T. (Hg.): Grenzen des Sozialversicherungsstaats. Opladen, 277-312.
https://doi.org/10.1007/978-3-322-93496-3_13
- Fingleton, B. u.a. (2018): Housing affordability. In: *Environment and Planning A*, 1-26.
- Haila, A. (2016): Urban Land Rent. Sussex.
- Hain, M. (2008): Die Performance von öffentlichen Unternehmen am Beispiel von Wohnungsunternehmen. Wiesbaden.
- Holm, A. (2014): Mietenwahnsinn. München.
- Holm, A. (2016): Wir müssen die Spekulation stoppen. FR, 24.4.16.
- Holm, A. u.a. (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Berlin.
- Holm, A. u.a. (2018a): Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? Düsseldorf.
- Holm, A. (2018b): Wem nutzen wohnungspolitische Maßnahmen? Düsseldorf
- Janson, M. (2018): Immer weniger Sozialwohnungen in Deutschland.
<https://de.statista.com/infografik/12473/immer-weniger-sozialwohnungen-in-deutschland/>
- Jung, A. (2016): Lücken in Luxuslage. *Der Spiegel* Nr. 30, 62-64.
- Kalkuhl, M. u.a. (2018): Steigende Bodenrenten, Vermögensungleichheiten und politische Handlungsmöglichkeiten. In: Emunds, B. u.a. (Hg.): *Stadtluft macht reich/arm*. Marburg, 249-276.
- KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau)(2018): Fachkräfteengpässe im Bauhandwerk. KfW Research Nr. 221.
- Krebs, T. (2018): Warum mehr öffentlicher Wohnungsbau in Deutschland ökonomisch sinnvoll ist.
<https://makronom.de/tag/oeffentlicher-wohnungsbau>.
- Kwasniewski, N. (2017): Massiv gefördert, kaum gebaut. *Spiegel Online*, 30.3.17.
- Lebuhn, H. u.a. (2017): Wohnverhältnisse in Deutschland. Düsseldorf.
- Lill, T. (2018): Sozialwohnungen: Anwohner stoppen viele neue Bauprojekte. *Spiegel Online*, 11.8.18.
- Löhr, D. (2013): Prinzip Rentenökonomie. Marburg.
- Lübke & Kelber (2017): Geförderter Mietwohnungsneubau – Residential Survey 2017.
<https://drluebkekelber.de/geoerderter-mietwohnungsneubau-residential-survey/>
- Mense, A. u.a. (2017): Empirics on the causal effects of rent control in Germany. Nürnberg.
- Müller, B. (2016): Neue Mietwohnungen sind zu teuer. *SZ*, 23.6.16.
- Müller-Armack, A. (1966): *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*. Freiburg.
- Müller-Frank, S. (2013): Stadt neu denken. *Deutschlandfunk Kultur*, 17.5.13.
- Mundt, A. (2018): The State of Social Housing in Austria in 2018. *Critical Housing Analysis* 5 (1), 12-25. <https://doi.org/10.13060/23362839.2018.5.1.408>
- Spars, G. (2017): Altersvorsorge, Bodenpolitik und Stadtentwicklung zusammen denken. *Forum Wohnen und Stadtentwicklung* 3, 137-139.
- Voigtländer, M. (2017): Luxusgut Wohnen. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-16155-2>