

Norbert Hiller, Daniel Schultewolter

## Quo vadis Wohnungspolitik?

**In den Koalitionsverhandlungen wurde ein „Paket für bezahlbares Bauen und Wohnen“ vereinbart. Das Paket enthält unter anderem eine Mietpreislösung, deren Wirkung die Autoren insbesondere auf längere Sicht kritisch sehen. Sie fürchten, dass dadurch weniger Wohnungen angeboten werden und ein Schwarzmarkt den Preismechanismus, der Anbieter und Nachfrager zusammenbringt, ablöst. Alle Beteiligten müssten dann Nachteile erleiden.**

Der massive Immobilienpreisanstieg in einigen Regionen Deutschlands ist eine unmittelbare Folge der vergangenen und noch anhaltenden Finanzmarkt- und Schuldenkrise.<sup>1</sup> Die expansive Geldpolitik der europäischen Zentralbank hinterlässt dabei aus zwei Gründen tiefe Spuren: Zum einen steigen durch die anhaltende Niedrigzinspolitik die Inflationserwartungen und damit die Angst vor einer zukünftigen Geldvermögensentwertung. Andere Vermögensgüter wie Wertpapiere oder Immobilien rücken daher in den Fokus von Investoren. Zum anderen begünstigen die derzeit moderaten Kreditkonditionen die Flucht in Immobilienwerte. Die hohe Nachfrage und das nur langsam reagierende Angebot führen zu entsprechenden Preisreaktionen auf dem Immobilienmarkt und treiben die Preise in die Höhe.

Neben einer möglichen Preisblasengefahr erregen soziale Probleme immer mehr das öffentliche Interesse. Fast ein Drittel des gesamten Einkommens der privaten Haushalte wurde 2011 für Wohnkosten ausgegeben.<sup>2</sup> Besonders für einkommensschwache Haushalte bringen ansteigende Mieten daher tiefe finanzielle Einschnitte mit sich. Aktuell sind viele Mieter mit erheblichen Mietpreiserhöhungen konfrontiert. So liegt die Differenz zwischen Angebotsmieten und den ortsüblichen Vergleichsmieten in einigen

Großstädten bei ca. 23%.<sup>3</sup> In Hamburg und Berlin kam es im September 2013 bereits zu medienwirksamen Demonstrationen. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen beherrschte die Wohnungsnot auch die Koalitionsgespräche von CDU/CSU und SPD. Dabei sind fünf Maßnahmen im „Paket für bezahlbares Bauen und Wohnen“ geplant:

1. Anziehen der „Mietpreislösung“,
2. Wiedereinführung der degressiven Abschreibung,
3. Ausweitung des Sozialen Wohnungsbaus,
4. Erhöhung des Wohngeldes,
5. Überwälzung der Maklerkosten nach dem Verursacherprinzip.

Einige Instrumente sind „billig“ zu haben, erfordern sie doch lediglich eine entsprechende Gesetzesänderung. Andere wiederum sind aus juristischer Sicht alles andere als unumstritten oder müssen durch beträchtliche Steueraufkommen finanziert werden.

### Ist ein Markteingriff gerechtfertigt?

In einem funktionierenden Markt dient der Preis als Knappheitssignal. Ist der Preis z.B. hoch, so spiegelt dies in der Regel ein geringes Angebot bzw. eine hohe Nachfrage der gehandelten Güter wider. Auf dem Immobilienmarkt zeigen die Mieten somit an, wo und wann Wohnungen besonders oder weniger knapp sind. Die Preise können ihrer Steuerungs- und Informationsfunktion nur dann gerecht werden, wenn sie keiner staatlichen Regulierung unterliegen.<sup>4</sup> Ein Markteingriff ist nur dann gerechtfertigt,

1 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/2014, S. 453-454.

2 Vgl. ebenda, S. 442.

3 Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): Aktuelle Mietentwicklung und ortsübliche Vergleichsmiete, Hintergrundpapier, 2013, S. 5.

4 Vgl. J. Eekhoff: Wohnungspolitik, 2. Aufl., Tübingen 2002, S. 40.

**Norbert Hiller, M. Sc., und Daniel Schultewolter, Dipl.-Volkswirt, sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster.**

tigt, wenn der Markt durch Unteilbarkeiten (natürliches Monopol), externe Effekte, Informationsasymmetrien, öffentliche Güter oder Anpassungsmängel geprägt ist. Die Marktmechanismen liefern dann keine wohlfahrtsmaximierenden Ergebnisse.

Ein regulatorischer Eingriff in den Immobilienmarkt kann aufgrund von Anpassungsmängeln durchaus gerechtfertigt sein. Ist die Angebotsanpassung zeitlich verzögert, so kann eine Erwartungsbildung zu preislichen Überreaktionen führen. Diese münden schließlich durch Herdenverhalten und spekulative Transaktionen in eine Preisblase, deren Platzen erhebliche gesamtwirtschaftliche Kosten verursacht. Solche Fehlentwicklungen können frühzeitig durch repräsentative Befragungen von Haushalten über mögliche Immobilienpreiserwartungen identifiziert werden.<sup>5</sup> Des Weiteren sollte die Immobilienpreisentwicklung im Einklang mit der Entwicklung ihrer Fundamentaldaten stehen. Übliche Preis-Miet- und Preis-Einkommens-Relationen werden in der Regel durch ökonometrische Analysen ergänzt. Nachfrage- (z.B. Einkommen, Demografie, Zinsentwicklung) und Angebotsdeterminanten (z.B. Bestandsänderungen, Baukosten) erklären dabei den Immobilienpreis. Spielen die Determinanten bei korrekter Modellspezifikation nur noch eine untergeordnete Rolle, ist von einer Fehlentwicklung auf dem Immobilienmarkt auszugehen. Konstante Preise können daher ebenfalls eine Preisblase enthalten, sofern die Fundamentaldaten für weitaus niedrigere Preisniveaus sprechen. Laut Sachverständigenrat<sup>6</sup> und Bundesbank<sup>7</sup> sind vom deutschen Immobilienmarkt derzeit keine gesamtwirtschaftlichen Fehlentwicklungen zu erwarten.<sup>8</sup> Dennoch weisen beide Studien auf fundamental nicht begründete Preisdynamiken in bestimmten Regionen hin.<sup>9</sup> An de Meulen und Micheli kommen bei ihrer Analyse zu dem Ergebnis, dass lediglich im Segment zum Verkauf stehender Wohnungen in einzelnen Metropolregionen nicht-nachhaltige Preisentwicklungen existieren.<sup>10</sup> Solche Preisübertreibungen können grundsätzlich durch das Setzen von lokalen Höchstpreisen bekämpft werden.<sup>11</sup> Eine Bestätigung von Fehlentwicklungen ist allerdings zwingend notwendig.

5 Vgl. K. E. Case, R. J. Shiller: Is There a Bubble in the Housing Market?, Cowles Foundation Paper, Nr. 1089, Yale University, 2003, S. 314-340.

6 Sachverständigenrat, a.a.O.

7 Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Oktober 2013, 65. Jg. (2013), Nr. 10.

8 Vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., S. 441; Deutsche Bundesbank, a.a.O., S. 29-30.

9 Vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., S. 462-463; Deutsche Bundesbank, a.a.O., S. 21.

10 Vgl. P. an de Meulen, M. Micheli: Droht eine Immobilienpreisblase in Deutschland?, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg. (2013), H. 8, S. 539-544.

11 Vgl. M. Fritsch, T. Wein, H.-J. Ewers: Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, München 2005, 6. Auflage, S. 352.

Aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik kann bei Mietverträgen eine Preisbegrenzung durchaus sinnvoll sein. Wohnortwechsel sind immer mit Kosten für Mieter und Vermieter verbunden, seien es materielle Kosten, die durch den Umzug oder die Wiedervermietung entstehen oder immaterielle Kosten wie das Verlassen einer vertrauten Umgebung. Häufig übersteigen die dem Mieter entstehenden Kosten die des Vermieters. Diese können durch entsprechende Mieterhöhungen abgeschöpft werden („Hold-Up-Problem“). Die Einführung einer Mietpreisbremse kann zu einem höheren Wohlfahrtsniveau führen, sofern den Marktakteuren eine langfristig planbare Mietentwicklung zugesichert wird.<sup>12</sup> Die Transaktionskosten werden gesenkt und es kommt zu vermehrten Vertragsabschlüssen. Im Umkehrschluss kann ebenfalls von einem „Hold-Up-Problem“ gesprochen werden, wenn der Staat die Renditepotenziale möglicher Investitionen einschränkt. Errichtet ein Anbieter eine Immobilie, so kalkuliert er die Mieterträge in seine Investitionsrechnung ein. Reduziert der Staat diese durch gesetzliche Regelungen, so schöpft er im Grunde „Wählerstimmen“ auf Kosten der „Kalkulationssicherheit“ ab und schürt die Unsicherheit auf dem Immobilienmarkt. Dies führt zu einem Anstieg der Transaktionskosten, weshalb sich Investoren unter Umständen aus dem Markt zurückziehen. Zusammenfassend sollte die Politik nur zurückhaltend durch institutionelle Maßnahmen in den Markt eingreifen und Planungssicherheit für Nachfrager und Anbieter von Wohnraum schaffen. Dies entspricht im Kern der ordoliberalen Idee der „Konstanz der Wirtschaftspolitik“.<sup>13</sup>

### Mietpreisbremse

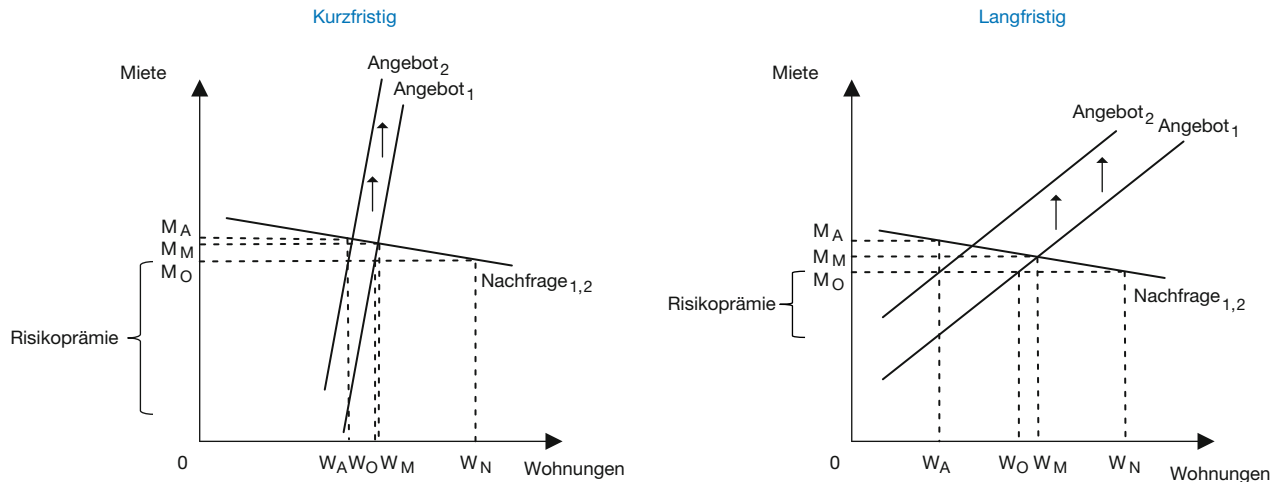
Derlei Überlegungen sind in der politischen Praxis zunächst zweitrangig. In Zeiten von Wohnungsnot werden schnelle und auf den ersten Blick hilfreiche Taten gefordert. Was liegt also näher, als den Mietanstieg durch eine gesetzliche Regelung zu dämpfen? Dadurch werden Mieter und somit rund 50% der Wahlbevölkerung<sup>14</sup> geschützt. Entsprechend den Koalitionsverhandlungen sollen die Wiedervermietungsmieten in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten auf 10% oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete begrenzt werden. In bestehenden Mietverhältnissen darf die Miete höchstens um 15% in vier Jahren (3,75% pro Jahr) steigen. Bislang gilt dies nur für eine Frist von drei Jahren mit einem maximalen Mietan-

12 Vgl. P. Raess, T. von Ungern-Sternberg: A Model of Regulation in the Rental Housing Market, in: Regional Science and Urban Economics, 32. Jg. (2002), S. 496.

13 Vgl. W. Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 7. Aufl., Tübingen 1952, S. 285-288.

14 Laut Statistischem Bundesamt leben über die Hälfte aller deutschen Haushalte zur Miete, vgl. Destatis: Preise auf einen Blick 2011, Statistische Bundesamt, Wiesbaden 2011.

Abbildung 1  
Wirkung einer „Mietpreisbremse“



stieg von 20%.<sup>15</sup> Auszunehmen sind Mietpreissteigerungen aufgrund von Modernisierungsmaßnahmen. Damit setzt die deutsche Wohnungspolitik ihren Kurs einer immer schärferen Mietpreisregulierung fort.

Bei der Mietpreisbremse handelt es sich um eine häufig angewandte, klassische Mietwachstumsbremse.<sup>16</sup> Die maximal zu erzielende Miete bzw. Rendite unterliegt dabei einer Begrenzung, weshalb im Folgenden von einer Mietpreisobergrenze gesprochen wird. Die ökonomische Wirkung einer staatlichen Mietpreisobergrenze lässt sich anhand eines einfachen Angebot-Nachfrage-Diagramms erläutern (vgl. Abbildung 1). Dabei wird zwischen einer kurzen und langen Frist unterschieden. In der langen Frist reagiert das Angebot stärker auf die Nachfrage, wodurch die Elastizität zunimmt. Die Abstände und Verschiebungen sind bewusst überzeichnet, um entsprechende Wirkungsmechanismen besser zu verdeutlichen.

Die Differenzen der Preise und Mengen sollten dabei nicht überinterpretiert werden. Die Risikoprämie ist in der linken Abbildung visuell viel höher als in der rechten Abbildung. Um entsprechende Effekte darstellen zu können, ist die linke Abbildung als „vergrößerte“ Betrachtung zu verstehen. Entsprechend ändern sich die Skalen der Achsen und damit auch die Darstellung der Risikoprämie. Die folgende Argumentation gilt sowohl für die kurze als auch für die lange Frist, wobei die preislichen und mengenmäßigen Unterschiede langfristig überwiegen.

In der Ausgangssituation treffen das Angebot<sub>1</sub> und die Nachfrage<sub>1</sub> beim Mietniveau  $M_M$  und der angebotenen Wohnungsmenge  $W_M$  aufeinander. Durch die Einführung einer gesetzlichen Mietpreisobergrenze wird das Mietniveau von  $M_M$  auf  $M_O$  gesenkt. Investoren müssen sich also mit einer geringeren Rendite zufriedengeben, was die Attraktivität von Immobilieninvestitionen schmälert. Der Preis verliert seine marktkonforme Funktion als Knappheitssignal. Andere Kapitalanlagen (wie z.B. Wertpapiere) locken mit einer höheren Verzinsung, weshalb sich vor allem effiziente Anbieter aus dem Immobilienmarkt zurückziehen. Dies führt auf Dauer zu einer Reduzierung der angebotenen Wohnungen von  $W_M$  auf  $W_O$ .

Der Staat hat den Preisanstieg gestoppt, allerdings auf Kosten eines mittelfristig geringeren Wohnungsangebots. Dabei wird es jedoch nicht bleiben, denn die Marktakteure reagieren dynamisch auf veränderte Rahmenbedingungen. Aufgrund ihrer Erfahrungen werden die Investoren weitere Eingriffe befürchten und diese als Risikoprämie einpreisen.<sup>17</sup> Folglich verlangen die Anbieter für ihre Wohnungen generell höhere Mieten, wodurch sich die Angebotskurve um die Prämie nach oben verschiebt. Langfristig werden die Anbieter statt der Menge  $W_O$  nur noch die Menge  $W_A$  anbieten. Zusammenfassend wird die Zahl der angebotenen Wohnungen somit von  $W_M$  über  $W_O$  auf  $W_A$  schrumpfen und zu einem Preis von  $M_O$  angeboten.

Bedingt durch die generell niedrigere Miete sind Haushalte in der Lage, mehr Wohnraum nachzufragen. Die Nachfragemenge wird auf  $W_N$  ausgeweitet. Wissend um die

15 Vgl. SPD: Ein Paket für bezahlbares Wohnen und Bauen, 2013, [http://www.spd.de/aktuelles/111414/20131105\\_ag\\_verkehr.html](http://www.spd.de/aktuelles/111414/20131105_ag_verkehr.html).  
16 Vgl. B. Turner, S. Malpezzi: A Review of Empirical Evidence on the Costs and Benefits of Rent Control, in: A. Marsh, K. Gibb (Hrsg.): Housing Economics, 5, London 2011, S. 82.

17 Vgl. J. Eekhoff, a.a.O., S. 46.

Knappheit, werden die Marktakteure Wohnraum „horten“: Wer eine große Wohnung hat, versucht diese zu halten.<sup>18</sup> Die größere Nachfrage steht einem immer geringer werdenden Angebot gegenüber. Dies trifft vor allem einkommens- und sozial schwache Haushalte, die aufgrund ihrer persönlichen Merkmale kaum adäquate Wohnungen finden.<sup>19</sup> Die Mietpreisbremse ist sozialpolitisch daher kaum treffsicher.<sup>20</sup> Die Transaktionskosten (z.B. Such- und Informationskosten) werden immer höher<sup>21</sup> und Wohnortwechsel reduziert.<sup>22</sup> Doch es gibt auch Profiteure. Diejenigen Haushalte, die über eine Wohnung verfügen und nicht umziehen müssen, werden begünstigt. Knapper Wohnraum wird zunehmend durch andere Mechanismen zugeordnet, wie persönliche Beziehungen oder indirekte Zahlungen in Form hoher Ablösesummen für in der Wohnung befindliches Mobiliar.<sup>23</sup> Paradoxe Weise wird der Staat somit das Gegenteil von dem erreichen, was er eigentlich bekämpfen will: Die Mietpreisbremse verschärft die Wohnungsnot, insbesondere die der sozial schwachen Haushalte.

Für Investoren gibt es genügend Möglichkeiten, die Rendite zu erhöhen. So könnte man die Einnahmen z.B. durch Abschlagszahlungen für eine bereits vorhandene Einbauküche oder für Parkettböden erhöhen. Die Ausgabenseite kann durch eine Reduzierung der Bauqualität oder der Instandhaltung verringert werden.<sup>24</sup> Zudem könnten Investoren ihre Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umwandeln und veräußern, um so den regulatorischen Kontrollen endgültig zu entfliehen. Durch den Preiseingriff wird der Gegenwartswert einer Mietwohnung sinken, während der Verkaufspreis einer Eigentumswohnung unberührt bleibt. Die Investitionsentscheidung wird zugunsten des Wohneigentumsmarktes getroffen.<sup>25</sup> Um dieser Entwicklung entgegenzusteuern, müsste der Gesetzgeber abermals institutionell eingreifen. Die Regulierung induziert eine abermalige Regulierung, was zu teils unerwünschten Marktreaktionen führt, die wiederum Regulierungen erfordern.

Die Kräfte des Marktes lassen sich aber nicht aufhalten – der Preiseingriff wird durch eine Mengenkorrektur „ge-

heilt“. An die Stelle des Preismechanismus werden andere Lösungen treten, um Anbieter und Nachfrager zusammenzubringen. Letztlich ist jedoch nicht mehr die Zahlungsbereitschaft die entscheidende Größe, was seitens der Politik augenscheinlich erwünscht ist. Stattdessen wird ein „Schwarzmarkt“ mit Mechanismen wie persönlichen Beziehungen und Kompensationszahlungen für eine Marktberichtigung sorgen. Dies führt mittelfristig zu Nachteilen für alle Beteiligten.

### Empirische Ergebnisse

Theoretische Überlegungen müssen durch empirische Analysen überprüft und wenn möglich bestätigt werden. Eine Übersicht über Analysen von Mietpreisobergrenzen in verschiedenen Städten und Ländern bieten Turner und Malpezzi.<sup>26</sup> Die empirischen Ergebnisse sind allerdings kritisch zu betrachten. Mehrere Gründe erschweren die Messung eines Mietpreiseingriffs.

In einer „Idealwelt“ würde man zwei, möglichst homogene Regionen miteinander vergleichen. In Region A entfalten sich die freien Kräfte des Marktes, wohingegen in Region B eine Mietpreisbremse eingeführt wird. Die Auswirkung des Preiseingriffs auf das Angebot, die Mobilität oder die Instandhaltung kann gemessen und die Theorie untermauert, bzw. widerlegt werden. Die ökonomischen „Kosten“ des regulatorischen Eingriffs ergeben sich dann aus den Differenzen zwischen den gemessenen Größen.

Allerdings ist es überaus schwierig, homogene Regionen zu finden. So wirken lokale Nachfrage- und Angebotsdeterminanten in unterschiedlichem Maße. Zudem kann ein regionalspezifischer Immobilienpreiszyklus vorliegen und die Ergebnisse verfälschen. Sozial schwache Wohnungssuchende wandern von Region B in Region A, weil Mieter in Region B aufgrund ihrer geringeren Mobilität (der „Hortung“ von Wohnraum) in ihren Wohnungen bleiben. Denn Mieter in Region B preisen die schwierige Wohnungssuche bereits in ihre Transaktionskosten ein. Auf Dauer werden beide Regionen durch unterschiedliche soziale Mietergruppen bewohnt. Region A wird mehr Neubauten aufweisen, was im Durchschnitt zu geringeren Instandhaltungskosten führt. Das Angebot wird erst langfristig auf die Renditesenkung reagieren. Ein langer Beobachtungszeitraum ist daher zwingend erforderlich. Erst dann werden sich die Effekte eines Preiseingriffs auf einen messbaren Wert kumulieren. Abgesehen von konjunkturellen und geldpolitischen Einflüssen müssen weitere regulatorische Maßnahmen seitens der Politik herausgefiltert werden, um die Effekte einer Mietpreisbremse zu isolieren.

<sup>26</sup> Vgl. B. Turner, S. Malpezzi, a.a.O., S. 87-91.

<sup>18</sup> Vgl. F. Hubert: The Economic Theory of Housing Tenure Choice, in: R. J. Arnott, D. P. McMillen (Hrsg.): A Companion to Urban Economics, London 2008, S. 152.

<sup>19</sup> Vgl. J. Eekhoff, a.a.O., S. 49.

<sup>20</sup> Vgl. R. Arnott: Time for Revisionism on Rent Control?, in: A. Marsh, K. Gibb (Hrsg.): Housing Economics, 5, London 2011, S. 123.

<sup>21</sup> Vgl. B. Turner, S. Malpezzi, a.a.O., S. 92-93.

<sup>22</sup> Die geringere Mobilitätsbereitschaft schlägt sich ebenfalls auf den Arbeitsmarkt nieder, vgl. R. Arnott, a.a.O., S. 118.

<sup>23</sup> Vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., S. 465.

<sup>24</sup> Vgl. J. F. McDonald, D. P. McMillen: Urban Economics and Real Estate – Theory and Policy, 2. Aufl., 2011, S. 229.

<sup>25</sup> Vgl. M. Voigtländer: Mietpreisbremse wird sich gegen die Mieter wenden, Gastbeiträge 10.11.2013, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2013, <http://www.iwkoeln.de/de/presse/gastbeitraege/beitrag/michael-voigtlaender-in-der-zeitschrift-immobilienmanager-mietpreisbremse-wird-sich-gegen-die-mieter-wenden-133913>.

Dass eine Preisobergrenze einen negativen Einfluss auf das Wohnungsangebot hat, steht außer Frage. Wie hoch die Einbußen in Abhängigkeit von ökonomischen, sozialen und institutionellen Rahmenbedingungen sind, ist dabei von entscheidender Bedeutung. Bezogen auf Mietpreisgrenzen zieht Arnott eine einfache, aber treffliche Bilanz: Die Auswirkungen einer Mietpreisgrenze zu messen, wäre so, als würde man ein Flüstern auf der gegenüberliegenden Straßenseite einer vielbefahrenen Straße verstehen wollen.<sup>27</sup> Auf Grundlage einer sehr guten Datenbasis ließe sich das Rauschen bestenfalls auf ein erträgliches Maß reduzieren.

Ein Preiseingriff sollte daher sehr behutsam vorgenommen werden. Ein immer stärkeres Anziehen der Mietpreisbremse kann hierbei nur eine temporäre, regional begrenzte Lösung sein. Die Wirkungen sind fatal, wenn den Mietpreisen langfristig die Möglichkeit genommen wird, die korrekten Knappheitssignale an den Markt zu senden. Darüber hinaus können sie mit den Verkaufspreisen nicht Schritt halten. Der Mietwohnungsmarkt wird langfristig an Bedeutung verlieren.

### Wiedereinführung der degressiven Abschreibung

Um das Wohnungsangebot zu erhöhen, sind steuerliche Erleichterungen im Wohnungsbau in der Diskussion. Dafür soll die erst 2006 abgeschaffte degressive Abschreibung für neu gebaute Mietwohnungen wieder eingeführt werden. Folglich können Investoren zu Beginn der Abschreibung einen höheren Anteil ihrer Aufwendungen steuerlich geltend machen, als es der wirtschaftlichen Wertminderung entspricht. Da die Möglichkeit steuerfreier Veräußerungen von Immobilien im Privatvermögen besteht, können durch zeitlich abgestimmte Zwischenverkäufe immer wieder Steuervorteile erzielt werden. Zumal nach einem Zwischenverkauf vom Anschaffungswert abgeschrieben werden darf, beträgt die kumulierte steuerlich geltend gemachte Abschreibung oft über 100%.<sup>28</sup> Insgesamt dürfte die Regelung erhebliche Anreize für Investitionen in den Wohnungsbau schaffen. Zweifellos wird die Finanzsituation der öffentlichen Haushalte strapaziert, wurde die degressive Abschreibung bei Mietwohnungen doch 2006 mit dem Ziel abgeschafft, neue finanzielle Spielräume zu gewinnen und die Haushalte zu entschulden.<sup>29</sup> Die damals regierende Große Koalition hielt die Steuersubvention nicht mehr für zeitgemäß, da

27 Vgl. R. Arnott, a.a.O., S. 127.

28 Vgl. J. Eekhoff, a.a.O., S. 68-69.

29 Vgl. Gesetzentwurf CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zum Einstieg in ein steuerliches Sofortprogramm, Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/105, 2005, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/001/1600105.pdf>, S. 1.

die Wohnraumversorgung in Deutschland über dem eigentlichen Bedarf lag.<sup>30</sup>

### Ausweitung des Sozialen Wohnungsbaus

In den Koalitionsverhandlungen wurde beschlossen, dass die finanziellen Mittel zur Städtebauförderung auf 700 Mio. Euro aufgestockt werden sollen.<sup>31</sup> Eine Wiederbelebung des Sozialen Wohnungsbaus ist bei Wohnungsempfängern äußerst beliebt. Erfahrungen zeigen jedoch, dass das Instrument der sogenannten Objektförderung sozialpolitisch wenig Treffsicherheit bietet und daher abzulehnen ist.<sup>32</sup> Eekhoff führt eine Vielzahl von Problemen auf, die dem Sozialen Wohnungsbau anhaften: z.B. ein mangelndes Gleichbehandlungsprinzip; keine systematische Überprüfung der Bedürftigkeit; eine starke Beanspruchung der Baukapazitäten, die an anderer Stelle fehlen; eine hohe soziale Polarisierung.<sup>33</sup> Durch den lokal konzentrierten Sozialen Wohnungsbau besteht die Gefahr der Segregation. In den sozialen Brennpunkten können aufgrund von Skalenerträgen (im negativen Sinne) Unruhen entstehen.<sup>34</sup> Ein vielbeachtetes Projekt ist daher die „Sozialgerechte Bodennutzung“ in München. Es verpflichtet Investoren 30% der neu geschaffenen Wohnbauflächen für Personen mit besonderem Wohnraumversorgungsbedarf zur Verfügung zu stellen. Eine soziale „Durchmischung“ von Nachbarschaften beugt entsprechenden Segregationstendenzen vor. Diese Initiative bedarf allerdings einer wissenschaftlichen Evaluierung.<sup>35</sup>

### Erhöhung des Wohngeldes

Aus den genannten Gründen ist eine Objektförderung abzulehnen. Eine Subjektförderung in Form von Wohngeld kommt hier als Alternative in Frage. Im Gegensatz zum Instrument des Sozialen Wohnungsbaus stellt das Wohngeld eine staatliche Transferzahlung dar, die Haushalte bis zu einer bestimmten Einkommensobergrenze erhalten. Dadurch können Wohngeldbezieher trotz niedriger Einkommen qualitativ hochwertige Wohnungen mieten. Aus sozialpolitischer Sicht ist dieses Instrument daher sehr treffsicher.<sup>36</sup> Durch die Rückkehr des 2011 abgeschafften Heizkostenzuschusses wurde das Wohngeld

30 Vgl. ebenda, S. 4.

31 Vgl. Deutscher Mieterbund: CDU/CSU und SPD übernehmen Mieterbund-Forderungen, 2013, [http://www.mieterbund.de/pressemitteilung.html?&no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=23167&cHash=a5e18260c1fb387759d310bffbfe56da](http://www.mieterbund.de/pressemitteilung.html?&no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=23167&cHash=a5e18260c1fb387759d310bffbfe56da).

32 Vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., S. 473.

33 Vgl. J. Eekhoff, a.a.O., S. 169-185.

34 Vgl. E. L. Glaeser, B. Sacerdote: Why Is There More Crime in Cities?, in: Journal of Political Economy, 107. Jg. (1999), H. 6, S. 241; J.-L. Pan Ké Shon: The Ambivalent Nature of Ethnic Segregation in France's Disadvantaged Neighbourhoods, in: Urban Studies, 47. Jg. (2010), S. 1620.

35 Vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., S. 473.

36 Vgl. J. Eekhoff, a.a.O., S. 196-197.

faktisch erhöht. Die daraus resultierende Erhöhung des Einkommens führt zu einem Anstieg der Nachfrage, wodurch die Mietpreise kurzfristig steigen. Allerdings wird das Wohnungsangebot langfristig durch diesen Nachfrageimpuls erhöht, sofern sich die Marktkräfte frei entfalten können und das Angebot keiner staatlichen Regulierung unterliegt.

Im Vergleich zum Wohngeld wirkt der Soziale Wohnungsbau direkt auf das Wohnungsangebot. Welche Maßnahme ist nun effizienter? Aufgrund der schlechteren sozialpolitischen Treffsicherheit und den Ineffizienzen des Sozialen Wohnungsbaus ist die Erhöhung des Wohngeldes vorzuziehen. Bedingung hierfür ist, dass die Wirkungskanäle zwischen Angebot und Nachfrage frei von regulatorischen Eingriffen sind. Das Wohngeld sollte regelmäßig an die Entwicklung der Mieten angepasst sowie regional differenziert werden.<sup>37</sup>

### Überwälzung der Maklerkosten nach dem Verursacherprinzip

Generell reduzieren Immobilienmakler die Transaktionskosten von Mietverträgen, da sie die Such- und Informationskosten der Mieter bzw. Vermieter übernehmen und durch Ihre Expertise senken. Abhängig von der Marktsituation leistet der Mieter oder Vermieter die Zahlung der Courtage. Je knapper das Wohnungsangebot ist, desto eher werden die Maklerkosten auf den Mieter umgelegt. Bei einem relativ hohen Wohnungsangebot kehrt sich der Zusammenhang um: Potenzielle Mieter sind dann nicht auf die Dienste eines Maklers angewiesen, weshalb der Vermieter die Kosten trägt. Es ist daher nicht verwunderlich, dass in angespannten Mietwohnungsmärkten mit hoher Nachfrage und geringem Angebot der Mieter die Dienstleistungen der Makler finanzieren. Einkommensschwache Wohnungssuchende leiden im besonderen Maße darunter. Die Vermieter hingegen haben keine Einbußen zu erwarten, da sie ihre Wohnungen aufgrund der Marktsituation unter den von ihnen definierten Konditionen problemlos vermieten können.

Durch die Einführung des Verursacherprinzips müssten nun in angespannten Immobilienmärkten die Vermieter die Maklerkosten tragen. Da die dortigen Wohneigentümer tendenziell vermögender sind, werden gerade sozial schwache Wohnungssuchende entlastet und Vermögende belastet. Der institutionelle Eingriff bewirkt daher eine Umverteilung der Transaktionskosten. Allerdings können Vermieter die Mehrkosten über eine Mieterhöhung weitergeben. Sofern dies aufgrund der Mietpreisobergrenze nicht möglich ist, werden die Kosten zu einem Absinken

<sup>37</sup> Vgl. J. Eekhoff, a.a.O., S. 202-203; Sachverständigenrat, a.a.O., S. 474.

der Rendite der Vermieter führen und langfristig die Investitionen und das Mietwohnungsangebot reduzieren. Die oben beschriebenen Zusammenhänge werden verstärkt und alternative Preismechanismen genutzt.

Insgesamt wird der Wettbewerb zwischen Maklern erhöht, was aus Effizienzgründen durchaus erwünscht ist. Langfristig werden sich nur die Makler am Markt durchsetzen, die durch ihre Expertise die Transaktionskosten für Mieter und Vermieter signifikant senken. Dies ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu begrüßen.

### Das Paradoxon der politischen Interessenvertreter

Die Interessen der Mieter und Vermieter werden in Deutschland unter anderem durch zwei Organisationen vertreten: den „Mieterbund“ (Mieterseite) und „Haus & Grund“ (Vermieter- bzw. Eigentümerseite). Traditionell begrüßt die Vermieter- bzw. Eigentümerseite Maßnahmen, die die Rendite der Investitionen erhöhen. Dazu gehören weniger Preisregulierungen (freie Preisbildung), Unterstützungsmaßnahmen (Subventionen, steuerliche Erleichterungen) sowie geringere Transaktionskosten (um den Eigentumserwerb zu fördern).<sup>38</sup> Die Mieterseite hingegen vertritt die andere Position. Sie möchte die „Rendite“ ihrer Mitglieder durch bezahlbare Mieten (begrenzt freie Preisbildung), Unterstützungsmaßnahmen (Wohngeld) sowie geringere Transaktionskosten (Maklerkosten werden vom Verursacher getragen) erhöhen.<sup>39</sup> Entsprechend begrüßen bzw. kritisieren die Interessenvertreter beider Seiten die von der Politik geplanten Maßnahmen.

Aus kurzfristiger Sicht erscheint es plausibel, dass die Mietpreisbremse von den Interessenvertretern der Mieter begrüßt und von den Interessenvertretern der Vermieter abgelehnt wird, denn diese Maßnahme begrenzt die Wohnkostensteigerung der Mieter und schmälert die Erträge der Vermieter bzw. Eigentümer. Aufgrund dessen werden die Anbieter ihre Mietwohnungen vermehrt in Eigentumswohnungen umwandeln und diese zum Verkauf anbieten. Der Eingriff in den Mietwohnungsmarkt wird folglich zu höheren Eigentumsquoten führen. Über die Zeit wird sich das Verhältnis der Teilmärkte verschieben: die Bedeutung des Mietwohnungsmarktes sinkt und die des Wohneigentumsmarktes steigt. Aus langfristiger Sicht erscheint es daher paradox, dass die Mieterseite die Mietpreisbremse fordert, läuft die Maßnahme doch

<sup>38</sup> Vgl. Haus und Grund: Maklerprovisionen gehören auf den Prüfstand, 2006, [http://www.hausundgrund.de/presse\\_411.html](http://www.hausundgrund.de/presse_411.html); Haus und Grund: Große Koalition beschließt Paket groben Unfugs, 2013, [http://www.hausundgrund.de/presse\\_1013.html](http://www.hausundgrund.de/presse_1013.html).

<sup>39</sup> Vgl. Deutscher Mieterbund, a.a.O.

gerade ihrem Interesse eines bedeutsamen Mietwohnungsmarktes entgegen.

Laut den Koalitionsverhandlungen sollen Mieter (Bewohner und Wohnungssuchende) vor sprunghaften Mieterhöhungen geschützt werden. Den bereits angeführten Argumenten zufolge sind jedoch vor allem (sozial schwache) Wohnungssuchende von einer Mietpreisobergrenze betroffen. Laut einer Mitgliederbefragung des Mieterbundes gaben lediglich 1,2% der Befragten als Eintrittsmotiv die Wohnungssuche an.<sup>40</sup> Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Auswirkungen der Mietpreisbremse auf das Wohnungsangebot und die damit einhergehende Verschärfung der Marktsituation für Wohnungssuchende vom Mieterbund kaum thematisiert wird.

Der deutsche Mietwohnungsmarkt galt bislang als sehr funktionsfähig, da ausufernde Eingriffe in die Mietpreise verhältnismäßig zurückhaltend getätigt wurden.<sup>41</sup> Entsprechend ausgeglichen ist daher das Verhältnis zwischen Wohneigentums- und Mietwohnungsmarkt.<sup>42</sup> Voigtländer kommt in seiner Studie über die volkswirtschaftliche Bedeutung einer hohen Wohneigentumsquote zu dem Schluss, dass nur bei einem ausgeglichenen Verhältnis von Wohneigentums- und Mietwohnungsmarkt die maximale Wahlfreiheit der Bürger gewährleistet ist. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht gibt es keinen Grund, einen Teilmarkt institutionell zu bevorzugen.<sup>43</sup> In anderen Ländern sind die Wohneigentumsquoten, und damit die Bedeutung des Wohneigentumsmarktes, weitaus höher. Mit Hilfe der Theorie der politischen Ökonomie konnten Ortalo-Mangé und Prat modelltheoretisch nachweisen, dass die Regierungen in diesen Ländern ein großes Interesse daran haben, die Preise durch künstliche Verknappung hoch zu halten, um so die Vermögensposition der

Eigentümer zu verbessern.<sup>44</sup> Vor diesem Hintergrund sei darauf verwiesen, dass sich die Wirtschaftspolitik generell für eine Balance zwischen Wohneigentums- und Mietwohnungsmarkt einsetzen sollte.

## Fazit

Eekhoff beklagt, dass sich regulatorische Preiseingriffe über die Zeit immer weiter verschärfen, was letztlich auch auf dem deutschen Mietwohnungsmarkt zu beobachten ist.<sup>45</sup> Bemerkenswert ist, dass diejenigen, die am stärksten unter hohen Mietsteigerungen leiden (wie sozial schwache Wohnungssuchende), am wenigsten von solchen Eingriffen profitieren, während einkommensstarke Mieter sich über Mietpreisbegrenzungen in guten Lagen freuen können. Die Pläne der Großen Koalition für die Wohnungspolitik sind ein Beispiel für die geringe Treffsicherheit sozialpolitischer Maßnahmen. Als Alternative zum Sozialen Wohnungsbau (Objektförderung) ist die Erhöhung des Wohngeldes (Subjektförderung) vorzuziehen. Dies gilt allerdings nur dann, wenn die durch das Wohngeld entstehenden Nachfrageimpulse zu einer Angebotsausweitung führen. Die Wiedereinführung der degressiven Abschreibung für Mietimmobilien wird das Wohnungsangebot steigern, allerdings gleichzeitig die Steuereinnahmen senken.

Mietpreisgrenzen sind international ein Schlachtfeld der Ideologien. Diejenigen, die an die Kräfte des „freien Marktes“ glauben, kämpfen gegen diejenigen, die es nicht tun.<sup>46</sup> Die Wirtschaftswissenschaft ist eine Sozialwissenschaft. Sie kann, im Gegensatz zur Naturwissenschaft, keine modelltheoretische oder empirische Exaktheit liefern, da sie nicht auf stringenten Naturgesetzen basiert. Eine gute Wirtschaftspolitik sollte sich deshalb keiner Ideologie verschreiben, sondern vielmehr einem ordnungspolitischen Konzept folgen.

40 Mehrfachnennungen waren bei der Befragung möglich, vgl. Deutscher Mieterbund: Mitgliederbefragung, 2004.

41 M. Voigtländer: Mietwohnungsmarkt und Wohneigentum: Zwei Seiten einer Medaille, Gutachten für den Verband deutsche Pfandbriefbanken des Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2006, S.47.

42 Destatis: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe – Wohnverhältnisse privater Haushalte, Statistische Bundesamt 2013.

43 Vgl. M. Voigtländer, Mietwohnungsmarkt..., a.a.O., S. 47-49.

44 Vgl. F. Ortalo-Magné, A. Prat: The Political Economy of Housing Supply: Homeowners, Workers, and Voters, Discussion Paper, Nr. TE/2007/514, London 2007, S. 26.

45 Vgl. J. Eekhoff, a.a.O., S. 44-45.

46 Vgl. R. Arnott, a.a.O., S. 131.

### Title: Quo Vadis Housing Policy?

**Abstract:** *The massive increase of property prices in some regions of Germany is a direct consequence of the ongoing financial and debt crisis. Low interest rates and high inflation expectations increase the demand for real estate. In addition to a potential price bubble risk, social problems arouse more and more public interest. Currently, many tenants are facing significant rent increases. Thus, the shortage of housing dominates the current housing policy discussions. The so-called "package for affordable building and living" includes stricter rent controls and other economic policy interventions which aim to ease the situation in the real estate market, but the interventions have the opposite effect.*

**JEL Classification:** R31, R32, R38