
Markt und Staat im Wohnungswesen

Christian KEUCHNIGG¹
Universität St. Gallen und WPZ Wien
Christian.Keuschnigg@unisg.ch

Wie kann die Immobilienwirtschaft leistbares Wohnen anbieten? Welche Rahmenbedingungen sind notwendig? Was ist die Rolle des Staates und was nicht? In der Immobilienwirtschaft sind keine der üblichen Marktstörungen festzustellen. Deshalb sind Eingriffe in den Preismechanismus kontraproduktiv. Sie führen dazu, dass die Immobilienwirtschaft ihr Potential nicht entfalten kann und die Konsumentenwohlfahrt im Wohnungswesen unter den Möglichkeiten bleibt. Sie haben intransparente und erratische Verteilungseffekte mit neuen Ungerechtigkeiten zur Folge. Die Politik sollte Verteilungsziele nur mit progressiven Steuern oben und Einkommenszuschüssen unten realisieren, strikt nach den Kriterien der Leistungsfähigkeit und Gleichbehandlung.

1 Wohnen müssen wir alle

Wohnen müssen wir alle. Wohnen bestimmt die Lebensqualität. Das Immobilienvermögen ist ungleich verteilt. Für viele ist es der sichtbare Ausdruck von erarbeitetem Wohlstand. Sozialer Aufstieg ist mit Vermögensaufbau und mit der Absicht verbunden, dieses Vermögen an die Kinder weiterzugeben, damit der Aufstieg in der Familie nachhaltig bleibt. Für viele ist der Wohnungserwerb auch als Vorsorge für das Alter gedacht, um Mietkosten zu sparen, damit die Pension besser für die übrigen Bedürfnisse reicht. Für die meisten Eigentümer ist der Erwerb von Wohneigentum die wichtigste und größte Investition im Leben. Die vielen Haushalte, welche nicht über Wohneigentum verfügen, müssen einen beträchtlichen Teil ihres Budgets - etwa 24% des Einkommens im Durchschnitt der Bevölkerung - für Miete ausgeben.² Die Größe und Qualität der Wohnungen steigt mit den Einkommen. Die Jungen am Beginn der Karriere wohnen meist sehr knapp und teilen sich in Wohngemeinschaften die Kosten, dann steigt der Bedarf mit der Familiengründung. Im Alter nach erfolgreicher Karriere sind die Wohnungen groß und luxuriös.

Nachdem Lebensstandard und Zufriedenheit der Bevölkerung so sehr vom Wohnen abhängen, haben Leistungsfähigkeit und Produktivität der Immobilienwirtschaft höchste Priorität.³ Auch für Wachstum und Stabilität ist die Immobilienwirtschaft wichtig. Die Konjunkturprognosen hängen regelmäßig davon ab, wie sich die privaten und öffentlichen Wohnbauinvestitionen entwickeln. Bauinvestitionen sind aber in letzter Zeit eher eine Bremse als ein Beschleuniger des Wachstums. Wenn Preisblasen bei Immobilien platzen, kann eine starke Rezession mit anschwellender Arbeitslosigkeit folgen. Man darf nicht vergessen, dass der Einbruch der Immobilienpreise angesichts der hohen Verschuldung der Hausbesitzer in Ländern wie den USA und Spanien ein wesentlicher Auslöser der Finanz- und Wirtschaftskrise waren. Diese Beobachtungen zeigen, wie wichtig die Organisation und Leistungsfähigkeit der Immobilienwirtschaft ist.

¹ Ich danke Brigitte Tschudi für die exzellente Forschungsassistentz.

² Neben Mieten sind auch Energie und Betriebskosten enthalten. Andrea Kunnert (2016), *Leistungsfähigkeit von Wohnen in Österreich*, WIFO; Philipp Geymüller und Michael Christl (2014), *Teurer Wohnen*, Agenda Austria.

³ Die Bedeutung der Immobilienwirtschaft für die Unternehmen wird hier ausgeblendet, weil dieser Markt kaum von Regulierung und Staatseingriffen betroffen ist.

Wohnen ist ein privates Gut, das ein Haushalt mit niemandem teilen muss. Solche Güter werden in einer sozialen Marktwirtschaft auf dem freien Markt angeboten, der am besten die sehr unterschiedlichen Bedürfnisse der Nachfrager mit dem differenzierten Angebot der Immobilienwirtschaft zusammenbringt, ohne etwas zu verschwenden. Das Angebot wird vom privaten und öffentlichen Wohnbau getrieben und befriedigt die Nachfrage nach selbstgenutztem Wohnraum durch Eigentumserwerb und nach kommerziellem Wohnraum für die Vermietung. Mit 49% sind in Österreich etwa die Hälfte der Hauptwohnsitze im Eigentum, weitere 42% in Mietverhältnissen und 9% in anderen, mietfreien oder unentgeltlichen Wohnverhältnissen einschließlich Dienst- und Naturalwohnungen. Das Wohneigentum spaltet sich in 38% Haus- und 11% Wohnungseigentum auf, während in Wien mit 6% und 12% eine umgekehrte Eigentumsstruktur vorherrscht. Im Mietsegment leben in Österreich 8% in Gemeinde- und 16% in Genossenschaftswohnungen. In Wien dominiert hingegen mit 79% die Miete, wovon 15% Gemeinde- und 20% Genossenschaftswohnungen sind.⁴ Der größte, einzelne Eigentümer und Vermieter von Wohnraum ist die öffentliche Hand.

Die Marktpreise steuern die Zuteilung von knappem Wohnraum auf die Nachfrage, wo Bedarf und Zahlungsbereitschaft am größten sind. Wenn z.B. zu wenige kleine Wohnungen auf den Markt kommen und die Nachfrage z.B. durch Zuwanderung stark zunimmt, dann steigen die Preise und Mieten. Wenn dagegen der Bestand an großen und luxuriösen Wohnungen die Nachfrage bei weitem übersteigt, sinken Preise und Mieten. Das ist die Logik des Marktes, der einen vorhandenen Bestand über den Preismechanismus an jene Haushalte und Familien zuteilt, die den dringendsten Bedarf und die größte Zahlungsbereitschaft haben. Die Marktpreise steuern auch die Wohnbauinvestitionen dorthin, wo die Mieten angesichts des unbefriedigten Bedarfs am höchsten und daher Investitionen und Beschäftigung am rentabelsten sind. Kapital und Arbeit sind knapp und sollen dorthin fließen, wo sie den größten Mehrwert stiften, und nicht dorthin, wo es wenig zu verdienen gibt. Wenn dann der Wohnungsbestand langsam steigt, entspannt sich die Wohnungsknappheit und die Mieten sinken wieder.

Freilich brauchen die Märkte klare Spielregeln und Leitplanken, allen voran Eigentumsschutz und eine griffige Wettbewerbspolitik, die konsequent gegen den Missbrauch von Marktmacht und Übervorteilung vorgeht. Und freilich produziert das Marktergebnis Gewinner und Verlierer, und nicht alle sind gleich leistungsfähig, so dass der Staat mit Verteilungspolitik ausgleichend eingreifen muss, damit alle angemessen am Wohlstand der Gesellschaft teilhaben können. Die grundlegenden Staatsaufgaben, in der Immobilienwirtschaft wie überall sonst, sind Allokation und Verteilung. Allokation heißt erstens, durch Investitions- und Leistungsanreize möglichst viel aus dem vorhandenen Potential von Arbeit und Kapital herauszuholen und das Angebot auszuweiten, und zweitens für eine Zuteilung des knappen Angebots dorthin zu sorgen, wo der Bedarf und damit der Beitrag zur Wertschöpfung am größten sind. Die Allokationsaufgabe des Staates ist es daher, Marktstörungen abzubauen, damit der Preismechanismus seine vorteilhaften Wirkungen entfalten kann und zum bestmöglichen Ergebnis für alle führt. Das heißt, bevor der Kuchen verteilt wird, soll er möglichst groß werden. Die Verteilungsaufgabe besteht darin, alle Gruppen angemessen am Wohlstand teilhaben zu lassen. Leistbares Wohnen ist nicht ein Problem der Reichen, sondern der schwächsten Gruppen mit den geringsten Einkommen, die überdurchschnittlich viel für Wohnen ausgeben. Nicht die Umverteilung an sich, sondern das wünschbare Ausmaß ist weltanschaulich stark umstritten, so dass nichts anderes übrig bleibt, als einen möglichst breiten politischen Kompromiss zu schmieden. So klar die Ziele der Staatstätigkeit in dieser Allgemeinheit sind, so umstritten ist offensichtlich in Österreich, wie sie erreicht werden sollen, vor allem im Wohnungswesen und in der Immobilienwirtschaft.

2 Wie umverteilen?

Ohne Umverteilung ist ein belastbarer Zusammenhalt in der Gesellschaft nicht möglich. Dass es Umverteilung braucht, bestreitet niemand, auch wenn je nach Weltanschauung die Meinungen über das wünschbare Ausmaß stark auseinander gehen. Die Umverteilungspolitik sollte

⁴ Statistik Austria (2016), *Wohnen. Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik*, Wien, Abschnitt 3.1.

allerdings einigen weithin akzeptierten Gerechtigkeitsvorstellungen genügen. Der Staat soll Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandeln. Vertikale Gerechtigkeit erfordert, dass nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip nur in eine Richtung umverteilt wird, nämlich von oben nach unten. Ebenso unbestritten dürfte die Forderung nach horizontaler Gerechtigkeit nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung sein. Personen und Familien mit gleichem Einkommen und in gleichen Verhältnissen wie z.B. Zahl der Kinder sollen gleich behandelt werden. Wer will dem widersprechen? So klar und eindeutig jedoch diese Forderungen im Allgemeinen sein mögen, so wenig scheinen sie in der wirtschaftspolitischen Praxis zu zählen. Sie werden laufend und in stoßender Weise verletzt. Das Problem ist, dass in Österreich immer mehr Umverteilungspolitik über Eingriffe in den Preismechanismus betrieben wird. Das wird nirgends so deutlich wie in der Wohnungswirtschaft. Preiseingriffe haben nicht nur ungezielte Umverteilung in alle möglichen Richtungen zur Folge und verletzen grundlegende Gerechtigkeitsvorstellungen. Sie führen zudem zu einem Fehleinsatz von knappen Ressourcen und beschädigen die Leistungsfähigkeit der Immobilienwirtschaft, mit den knappen Ressourcen an Arbeit und Kapital mehr Wohnraum für den richtigen Bedarf zu schaffen. Nicht nur wird der Kuchen, den es zu verteilen gilt, viel kleiner als möglich, er wird auch noch oft an die Falschen verteilt. Das ist unfair.

Um solche Fehlleistungen zu verhindern, ist eine klare Trennung der Allokations- und Verteilungsaufgaben notwendig. Das richtige Instrument für Umverteilung ist der Steuer-Transfer-Mechanismus mit progressiven Steuern oben und gezielten Einkommenszuschüssen unten, die an die individuelle Situation anknüpfen und streng nach den Grundsätzen der vertikalen und horizontalen Gerechtigkeit ausgestaltet sind. Eine Mietpreisdeckelung verteilt im Durchschnitt zwar auch zu kleinen Einkommen um, die überdurchschnittlich viel für Wohnungen ausgeben müssen, aber eben in unsystematischer Weise und verbunden mit allen möglichen negativen Folgewirkungen für das Wohnungsangebot. Die Mietenregulierung ist ein Eingriff in den Preismechanismus, der einen großen Realeinkommensgewinn für die begünstigten Mieter schafft. Umso höher sind die Preise und damit der Preisabstand zum nicht-regulierten Bereich mit großem Nachteil für die Mieter auf dem freien Markt. So betragen 2015 die durchschnittlichen Mietkosten 7.1 Euro pro m², einschließlich Betriebskosten. Die Miete in Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen ist jedoch mit 6.3 bzw. 6.4 Euro um etwa 11% geringer und deutlich billiger als im Durchschnitt. Umso höhere sind anderen Mieten, die mit 8.3 Euro pro m² zu Buche schlagen und somit 17% teurer als der Durchschnitt sind. Die Mieten variieren auch stark nach der Mietdauer. Neumieten (Vertragsdauer unter 2 Jahren) sind mit 8.7 Euro um 22% teurer als der Durchschnitt, dann nehmen die Kosten mit zunehmender Mietdauer stark ab. Zwischen 10 bis 20 Jahren sind es nur mehr 6.5 Euro, bei Altverträgen mit einer Mietdauer von über 30 Jahren sind es sogar nur 4.9 Euro, das sind um 31% weniger als im Durchschnitt. Bei befristeten Mietverträgen betragen die Wohnkosten 9.4 Euro, bei unbefristeten 6.6 Euro.⁵

Weil die Mietvorteile so groß sind, richtet sich die Nachfrage auf die subventionierten Wohnungen. Es kommt unweigerlich zu Rationierung mit schwerer Beeinträchtigung der horizontalen Verteilungsgerechtigkeit. Bei einer Rationierung hängt es von Glück oder Pech ab, ob jemand eine subventionierte Wohnung erhält oder nicht. Aber warum sollen nur Familien in geschützten Wohnungen die Unterstützung bekommen und andere Familien mit gleich hohem Einkommen und ebenso vielen Kindern nicht? Warum sollen nur die Eigentümer der geschützten Wohnungen diese Last der Umverteilungspolitik tragen müssen und andere, gleich reiche Leute, die ihr Vermögen anders investiert haben, nicht? Das ist mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung nicht vereinbar. Das Ergebnis der staatlichen Umverteilung darf doch nicht vom Glück oder Pech der Bürger abhängen! Die Umverteilung soll sich an klaren Kriterien der individuellen Leistungsfähigkeit und Gleichbehandlung orientieren.

Umverteilung soll nur in eine Richtung erfolgen, von oben nach unten. Die Mietpreisregulierung erschwert jedoch die Umverteilung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip und beschädigt die vertikale Gerechtigkeit. Gerade weil die Begünstigung der geschützten Mietwohnungen so groß ist, verbuchen die Mieter einen großen Realeinkommensgewinn, auf den niemand gerne freiwillig

⁵ Statistik Austria (2016), *Wohnen. Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik*, Wien, Abschnitt 4.1.

verzichtet. Die Mieter gehen nicht mehr raus. Wenn aber die Karriere gut läuft und der soziale Aufstieg glückt, haben sie immer weniger Anspruch auf die Begünstigung. Schließlich laufen ja auch andere Sozialausgaben mit steigendem Einkommen aus. Ganz offensichtlich wird jedoch die Anspruchsberechtigung nicht laufend überprüft. Fehlbelegungen sind die Folge. Im Laufe der Zeit wird ein Teil der subventionierten Wohnungen von Leuten belegt, die nicht mehr förderungswürdig sind, weil sie schon längst über höhere Einkommen verfügen. Die Armutsgrenze lag in Österreich im Jahr 2013 bei einem Nettoeinkommen von 13.200 Euro. In Wien wohnen etwa 35% der Personen mit diesem niedrigen Einkommen in einer deutlich billigeren Gemeindewohnung. Aber auch 5% der Personen mit einem Nettoeinkommen von über 50.000 Euro leben immer noch in einer Gemeindewohnung.⁶ Die Wahrscheinlichkeit bzw. das Glück, eine subventionierte Gemeindewohnung zu erhalten, ist zwar bei den ärmeren Gruppen am höchsten. Aber viele mit demselben niedrigen Einkommen haben dieses Glück nicht, während teilweise eben auch wesentlich wohlhabendere Personen zum Zug kommen. Nicht nur werden die falschen Personen gefördert, was zu Recht bei allen anderen für Unverständnis und Unmut bis hin zu Empörung sorgt. Diese Wohnungen fehlen für andere Mieter, die auch einen legitimen Anspruch darauf hätten, aber eben Pech haben und nicht mehr zum Zug kommen.

Besonders stoßend ist es, wenn nach dem Tod der Eltern die Kinder ohne Mietpreisanpassung die Wohnung übernehmen bzw. den Altvertrag übernehmen können. Hier gehen Vorteile an Personen, die eine Unterstützung nicht brauchen. Daher ist eine solche Umverteilung teurer als nötig, für den Staat und für die Eigentümer, welche auf Mieteinnahmen verzichten müssen. Diese Politik verteilt unkontrolliert und erratisch um und verletzt den Grundsatz der Gleichbehandlung. Eingriffe in den Preismechanismus sind weder fair noch entsprechen sie einem planvollen Vorgehen des Staates. Aber es kommt noch schlimmer. Mit den Preiseingriffen geht die Messlatte verloren, wann Umverteilung beginnt und wann das Geschäft aufhört. Es geht die Unterscheidung verloren, ob jemand Solidarität von anderen in Anspruch nimmt, oder wohl erworbene Rechte ausübt, für die man niemandem zu Dank verpflichtet ist, weil man sie selber hart erarbeitet hat. Wohl kaum ein Mieter in einer geschützten Wohnung ermittelt den marktüblichen Preis und rechnet sich aus, wie groß der Mietvorteil gegenüber den anderen ist, und welcher Teil des eigenen Realeinkommens daher der Solidarität der anderen geschuldet ist. Auch die Politik kann die Umverteilung nicht genau nachvollziehen und weiß am Ende nicht mehr, in welche Richtungen sie umverteilt. Die Umverteilung über Preiseingriffe ist eben intransparent und hängt teilweise von Glück oder Pech gegenüber dem Staat ab.

Intransparenz und Zufall in der Umverteilung nähren den Verdacht, dass der Nachbar vielleicht viel besser fährt, obwohl er genau gleich viel verdient und man selber nicht weniger Anspruch hätte. Permanenter Unmut, Streit und Politikverdrossenheit sind vorprogrammiert. Transparenz und eine klare Rechnung sind die Basis für ein vertrauensvolles und korrektes Verhältnis zwischen Bürger und Staat. Deshalb sollte Umverteilung mit Geldzahlungen erfolgen, mit progressiven Steuern oben und Einkommenszuschüssen unten. Dann kann man auf dem Privatkonto genau sehen, ob die eigene Beziehung zum Staat ein positives oder negatives Vorzeichen hat, und ob man Danke sagen muss oder auf den persönlichen Beitrag zur Gesellschaft stolz sein darf. So kann jeder Bürger auf einen Blick sehen, was er bekommt und was er gibt. Einkommenszuschüsse sind nicht nur gerechter, sondern auch billiger, weil kein Steuergeld an Gruppen verschwendet werden muss, die das nicht brauchen.

Die Mietpreisdeckelung ist meist mit den stark ansteigenden Mietpreisen motiviert, welche die unteren Einkommensgruppen besonders stark belasten. Dass die Mietpreise in der Verteilungspolitik eine Rolle spielen sollen, ist selbstverständlich richtig. Die Umverteilungspolitik sollte am Realeinkommen ansetzen, denn dieses bestimmt den Wohlfahrtsvergleich zwischen Personen und Familien, nicht das Nominaleinkommen. Aber deshalb muss man noch lange nicht mit großen Streuverlusten Mietpreise limitieren, sondern man kann die Einkommenszuschüsse unten an die Inflation anpassen und entsprechend anheben,

⁶ Nach Viktor Steiner (2016), *Zur sozialen Treffsicherheit von Gemeindewohnungen*, Gesellschaft für Angewandte Wirtschaftsforschung, Innsbruck, Presseaussendung vom 15. 3. 2016.

wenn die Lebenshaltungskosten der unteren Gruppen im Vergleich zum Rest der Bevölkerung überdurchschnittlich stark zunehmen. Für diesen Zweck hat das statistische Zentralamt einkommensspezifische Inflationsrechner entwickelt, welche die Politik zu Hilfe nehmen kann. Die Wohnkosten machen bei geringen Einkommen einen größeren Budgetanteil aus. Wenn also die Immobilienpreise überdurchschnittlich stark ansteigen, ist die „persönliche“ Inflation bei kleinen Einkommen höher und ihr Realeinkommen kleiner. Das kann die Politik zum Anlass nehmen, um die Einkommenszuschüsse unten anzuheben und die Kaufkraft zu erhalten.

3 Gibt es Marktstörungen?

Eine wesentliche Aufgabe des Staates in der sozialen Marktwirtschaft ist es, für Eigentumsschutz, Rechtssicherheit und damit Investitionssicherheit zu sorgen, Übervorteilung durch Marktmacht zu verhindern, und sonstige Marktstörungen abzubauen, damit der Preismechanismus auf dem freien Markt Angebot und Nachfrage richtig steuern kann und zu einem bestmöglichen Ergebnis führt. Auch im Wohnungswesen gilt es, aus dem Arbeits- und Kapitaleinsatz der Immobilienwirtschaft möglichst viel herauszuholen. Aber warum eigentlich sollte im Wohnungswesen der Markt nicht funktionieren? Um diese Frage zu beantworten und die Sinnhaftigkeit von Mietpreiseingriffen zu beurteilen, sollte man die möglichen Marktstörungen anschauen und prüfen, ob sie auf das Wohnungswesen und die Immobilienwirtschaft zutreffen.

Die erste Marktstörung ist unvollständiger Wettbewerb oder gar Monopol. Dominante Anbieter, die über Marktmacht verfügen, wenden eine einfache Strategie an, um ihre Gewinne zu steigern. Sie verknapfen das Angebot, treiben die Preise hoch und schöpfen damit bei den Konsumenten mehr Einkommen ab, als es mit kostendeckenden Preisen möglich wäre. Deshalb müssen Mengenkartelle, Preisabsprachen, Behinderung neuer Anbieter und andere Formen von Marktmissbrauch und Übervorteilung bekämpft werden. Das ist die Aufgabe einer schlagkräftigen Wettbewerbskommission. Eingriffe in den Preismechanismus sind dabei auf keinen Fall zulässig. Im Gegenteil, die Auflösung von Marktmacht soll gerade den Wettbewerb und die Wirksamkeit des Preismechanismus zur Steuerung von Angebot und Nachfrage wieder herstellen. Aber der Markt im Wohnungswesen ist bei Gott nicht konzentriert. Der größte Anbieter ist der Staat selbst. Hier gibt es keine Marktstörung, die eine Mietpreisbegrenzung rechtfertigen könnte.

Eine zweite Marktstörung sind externe Kosten, die anderswo in der Gesellschaft anfallen, aber von Produzenten oder Konsumenten nicht berücksichtigt werden. Klassisches Beispiel sind Umweltschäden, die beim Autofahren oder in der Industrie entstehen. Wenn Konsumenten und Unternehmen auf dem Markt für solche Schäden nicht bezahlen müssen, sind die verschmutzenden Güter zu billig und locken zu viel Nachfrage an. Die Umweltqualität nimmt ab, obwohl eine saubere Umwelt ein wesentlicher Bestandteil unserer Lebensqualität ist. Deshalb braucht es spezielle Lenkungssteuern wie z.B. die Mineralölsteuer. Ihre Aufgabe ist es, nachgewiesene Folgekosten den Verursachern anzulasten, damit es wieder zu „Kostenwahrheit“ kommt und die Preise nicht nur die Arbeits- und Kapitalkosten, sondern auch den Verbrauch der Umwelt widerspiegeln und Angebot und Nachfrage richtig steuern können. Aber eine solche Marktstörung mit unberücksichtigten Folgekosten anderswo ist auf dem Wohnungsmarkt und in der Immobilienwirtschaft weit und breit nicht auszumachen, und schon gar nicht wäre die Mietpreisregulierung das geeignete Instrument.⁷

Eine dritte Marktstörung ist systematischen Informationsnachteilen auf der Angebots- oder Nachfrageseite geschuldet. Wenn eine Seite wesentlich besser über den tatsächlichen Zustand von Gütern Bescheid weiß, dann kann es leicht zu Übervorteilung kommen. Was ein Informationsnachteil ist, wird drastisch deutlich, wenn man beim Kauf eines Gebrauchtwagens über den Tisch gezogen worden ist. Im Versicherungswesen wird oft das tatsächliche Risiko

⁷ Bei externen Erträgen wie z.B. in der privaten Forschung ist es umgekehrt. Es entstehen Nutzen und Erträge anderswo, für welche die privaten Anbieter auf dem Markt nicht bezahlt werden. Das ist eine Rechtfertigung für Forschungsförderung. Der Hausbrand ist eine wichtige Ursache für Umweltschäden. Neben den Steuern auf CO₂ Brennstoffe, die den Verbrauch eindämmen sollen, wären im Wohnungswesen allenfalls energiesparende und umweltschonende Investitionen förderungswürdig.

verschleiert, um einen besonders vorteilhaften Vertrag zu bekommen, der nachher dem Anbieter hohe Verluste beschert. Oft steigt die Schadenshäufigkeit im Nachhinein zusätzlich an, weil eine gute Versicherung eben auch ein unvorsichtiges Verhalten fördert. Die Angst vor Übervorteilung kann im Extremfall zum völligen Zusammenbrechen eines Marktes führen, so dass Konsumenten trotz dringendem Bedarf kein Angebot mehr finden. Das wäre die schlimmste Marktstörung. Gerade deshalb gibt es in der Sozialversicherung einen Versicherungszwang. Aber nichts von dem trifft auf den Wohnungsmarkt und auf die Immobilienwirtschaft zu. Es spricht allerdings nichts dagegen, wenn Arbeiterkammer und Konsumentenschutzorganisationen Marktinformationen über Preise und andere Informationen aufbereiten, um den Konsumenten zu einem besseren Überblick zu verhelfen. Im Gegenteil, solche Aktivitäten unterstützen die Wirksamkeit des Preismechanismus, Angebot und Nachfrage zu steuern und richtig zusammenzubringen.

Eine vierte mögliche Marktstörung könnte in Finanzierungsbeschränkungen von Firmen und Haushalten liegen. Das Problem ist, dass Investitionen an mangelnder Finanzierung scheitern können, obwohl sie dringlich und rentabel sind. Allerdings ist an dieser Stelle Vorsicht geboten. Unrentable Investitionen sollen gerade keine Finanzierung erhalten, denn die Finanzierung wäre dann an anderer Stelle besser eingesetzt und würde mehr Wert schaffen. Die Immobilienwirtschaft zählt allerdings nicht zu den Sektoren, die typischerweise kreditbeschränkt sind. Jedenfalls nicht, wenn der Markt nicht vom Staat behindert wird.

Tatsächlich verursacht der Staat selbst die wichtigsten Kreditbeschränkungen für private Investitionen. Der erste Grund für die Verweigerung eines Kredits ist der Mangel an Eigenkapital. Vorsichtige Banken können eben keinen Kredit geben, wenn ein Unternehmen schon überschuldet ist. Indem der Staat das Fremdkapital steuerlich begünstigt und Eigenkapital diskriminiert, stiftet er zur Überschuldung an. Dann darf man sich nicht wundern, dass die Firmen einen Mangel an Eigenkapital haben und eben auch keinen Zugang zu Kredit. Ein zweiter Grund ist die Mietpreisdeckelung, welche die Erträge reduziert und damit die Rückzahlung von Krediten gefährdet. Die Kreditwürdigkeitsprüfung der Banken muss ja darauf achten, dass der Kredit sicher zurückkommt. Wenn dies mangels Ertragskraft nicht der Fall ist, darf eben kein Kredit gesprochen werden. Um die Finanzstabilität zu gewährleisten, dürfen auch an die Haushalte nicht sorglos Immobilienkredite vergeben werden. Die letzte Finanzkrise – in den USA, aber auch in anderen Ländern – ist zu einem guten Teil auf Überschuldung und mangelnde Eigenmittel der Hausbesitzer zurückzuführen. Hier gibt es kein Marktversagen aufgrund mangelndem Zugang zu Krediten, eher ist das umgekehrte der Fall. Es bleibt nichts anderes übrig, als durch Bausparen und andere Maßnahmen das Ansparen von Eigenmittel zu begünstigen, damit Immobilienkredite tragfähig werden und auch in einer Rezession sicher bleiben.

Eine fünfte Marktstörung könnte in einer Tendenz zu spekulativen Preissteigerungen liegen, die Überinvestitionen begünstigen und später große Vermögen vernichten, wenn die Preiskorrektur unvermeidlich wird. Eine spekulative Preisblase liegt vor, wenn Immobilien rein in der Erwartung weiterer Preissteigerungen gehandelt und finanziert werden, wobei sich die Marktpreise immer mehr von den tatsächlichen Fundamentalwerten entfernen. Der Fundamentalwert ist der Barwert zukünftiger Erträge, die allerdings auch eine Einschätzung zukünftiger Entwicklungen erfordern. Spekulative Preisblasen sind typischerweise einem kollektiven Optimismus geschuldet, der schnell wieder verschwindet, wenn sich z.B. eine Rezession abzeichnet. Preisblasen entstehen tendenziell auch als Folge der Niedrigzinspolitik der Notenbanken verbunden mit leichtem Zugang zu Krediten, was die Überschuldung begünstigt. Darin liegt denn auch das wichtigste Instrument zu ihrer Bekämpfung. Wenn die Haushalte mehr Eigenmittel einsetzen müssen und Unternehmen über mehr Eigenkapital verfügen, werden sie in der Spekulation vorsichtiger, weil sie anstatt Krediten mehr das eigene Vermögen aufs Spiel setzen. Das bremst die Entwicklung von Preisblasen. Viele Länder vertrauen auf antizyklische Kapitalanforderungen bei Banken und höhere Eigenmittelvorgaben bei Haushalten, um im Boom den Zugang zu Finanzierung zu bremsen und überschießende Preissteigerung zu verhindern. Eingriffe in den Preismechanismus durch Mietpreisregulierung sind dagegen wenig geeignet, um Preisblasen zu verhindern, und allenfalls nur in Extremsituationen angezeigt. Es ist nämlich schwer auseinander zu halten, ob Preise aufgrund von Spekulation oder einer tatsächlichen Angebotsverknappung steigen.

Die Preise müssen jedenfalls kurzfristig steigen, wenn bei plötzlich zunehmender Nachfrage das Angebot knapp wird, weil es nicht rasch genug ausgedehnt werden kann. Höhere Mietpreise halten zu einer sparsamen Nutzung von knappem Wohnraum an und reduzieren die Fehlbelegung. Wenn Personen und Familien in unverhältnismäßig großen Wohnungen leben, wird knapper Wohnraum verschwendet, der für andere Nutzer fehlt. Typischerweise nimmt die Wohnfläche pro Person mit zunehmendem Alter bis hinein ins ganz hohe Alter stark und kontinuierlich zu, während die Familiengröße mit etwa 40 Jahren am größten ist und dann abnimmt. Im Alter von 0-29 Jahren stehen etwa 34 m² pro Person zur Verfügung, im Alter 50- 59 Jahren sind es 51 m², während Personen über 80 Jahre auf etwa 63 m² pro Person leben.⁸ Diese Verteilung von Wohnraum ist kein Wunder, wenn die langfristigen Mietverträge aufgrund der Mietendeckelung bei weitem die geringsten Wohnkosten pro m² aufweisen.

Gleichzeitig leiten Preissteigerungen eine langsame Entspannung ein, nicht nur weil mit abnehmender Fehlbelegung zusätzlicher Wohnraum frei wird und auf den Markt kommt. Mit steigender Rentabilität springen die Wohnbauinvestitionen an, sowohl für Neubau als auch für die Sanierung des Altbestandes. Der Ausbau des über viele Jahre gebildeten Wohnungsbestandes ist jedoch ein langsamer Prozess, den der Staat mit schnellerer Widmung von neuem Bauland und durch Entbürokratisierung und Abkürzung der Genehmigungsverfahren beschleunigen kann, damit der Investitionszeitraum von der ersten Planung bis zur Fertigstellung kürzer wird.

Zudem spricht wenig dagegen, dass die Gemeinden mit einem öffentlichen Wohnbauprogramm das Angebot zusätzlich ausweitet, damit sich die Knappheit schneller entspannt. Dann muss jedoch das öffentliche Angebot wettbewerbsneutral zu Marktpreisen vermietet oder verkauft werden, anstatt mit subventionierten Preisen die private Konkurrenz zu unterbieten und damit privates Angebot zu verdrängen. Verteilungszielsetzungen werden besser, treffsicherer und damit auch sparsamer mit Subjektförderung in Form von direkten Ausgleichszahlungen umgesetzt, anstatt mit Preiseingriffen den Markt zu stören und die Angebotssituation zu verschlimmern. Eine Mietpreisbegrenzung reduziert die Erlöse und damit die Rentabilität privater Investitionen, sowohl für den Neubau als auch die Sanierung des Altbestandes. Dann darf man sich nicht wundern, wenn private Wohnbauinvestitionen nicht vom Fleck kommen. Die Angebotsverknappung wird permanent. Diese Entwicklung ist umso verhängnisvoller, als den öffentlichen Wohnbauinvestitionen wegen der schwierigen Budgetlage ebenfalls Grenzen gesetzt sind. Umso wichtiger wäre es, wieder mehr auf marktwirtschaftliche Kräfte zu vertrauen und das Potential der Immobilienwirtschaft besser zu nutzen.

Wenn man den Katalog möglicher Marktstörungen betrachtet, muss man wohl feststellen, dass diese auf den Wohnungsmarkt und die Immobilienwirtschaft eher nicht zutreffen. Die einzig wichtige Marktstörung ist jene, die der Staat mit der Mietpreisdeckelung selber erzeugt. Deshalb sollte die Politik Maßnahmen setzen, damit sich die regulierten Preise wieder an die Marktpreise annähern und schlussendlich ganz abgeschafft werden. Eine Annäherung an die Marktpreise muss raschere Mieterhöhungen ermöglichen, wenn diese deutlich unter den marktüblichen Vergleichsmieten für Wohnungen in ähnlicher Qualität und Größe liegen. Kinder und Verwandte dürfen nicht mehr in Altverträge mit regulierten, marktfernen Mieten eintreten. Wenn die Mieten angepasst werden, sollen die Mieter ein vorzeitiges Kündigungsrecht haben. Familienangehörigen könnte ein Vormietrecht zu den angepassten, marktüblichen Mieten eingeräumt werden. Altmietern könnte zudem ein Vorkaufsrecht an Genossenschaftswohnungen für den Erwerb als persönliches Eigentum eingeräumt werden. Wenn es dabei zu plötzlichen Mehrbelastungen kommt, sind zeitlich begrenzte Maßnahmen zur Abfederung von Härtefällen erwägenswert. Mieterschutz muss sein, aber er darf nicht so weit gehen, dass er eine Anpassung an die Marktverhältnisse verhindert. Den Konsumentenschutz durch Information, Marktübersicht und Rechtsberatung zu stärken, kann dabei nur hilfreich sein.

Der aufgestaute Anpassungsbedarf macht einen Anstieg der Mietpreise wahrscheinlich und notwendig. Gerade am unteren Einkommensende entstehen zusätzlich Belastungen. Die Politik

⁸ Vgl. Andrea Kunnert (2016), *Leistbarkeit von Wohnen in Österreich*, WIFO.

muss aber auf die Verteilung der Realeinkommen und nicht der Nominaleinkommen abstellen, denn nur die Realeinkommen bestimmen den Wohlstand der betroffenen Familien relativ zu anderen Gruppen. Um angesichts größerer und dauerhafter Mietpreisteigerungen die Kaufkraft am unteren Ende zu erhalten, wird eine Anpassung der Einkommenszuschüsse notwendig. Der Übergang von einer Objektförderung zur Subjektförderung ermöglicht eine bessere Verteilungspolitik, welche auf klar nachvollziehbare Kriterien wie dem Grundsatz der Gleichbehandlung und dem Leistungsfähigkeitsprinzip abstellt.

4 Fazit

Eine strikte Trennung der Allokations- und Verteilungsaufgaben würde das marktwirtschaftliche Potential besser nutzen und zu einer treffsicheren und faireren Umverteilung führen. Fehlgeleitete Markteingriffe bedeuten, dass die Immobilienwirtschaft ihr Potential nicht entfalten kann und die Konsumentenwohlfahrt im Wohnungswesen unter den Möglichkeiten bleibt. Verteilung sollte sich strikt an Kriterien der Leistungsfähigkeit und Gleichbehandlung orientieren, damit Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt wird. Um es zugespitzt und ganz pointiert zu formulieren: geben wir lieber den Armen das nötige Bargeld für leistbares Wohnen und lassen wir die Unternehmer anstatt die Bürokraten für das richtige Wohnangebot sorgen.

Wirtschaftspolitisches Zentrum WPZ

Forschung und Kommunikation auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Das Wirtschaftspolitische Zentrum (WPZ) ist eine Initiative der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (FGN-HSG) an der Universität St. Gallen und ist folgenden Aufgaben gewidmet:

- Spitzenforschung mit Anwendungsbezug
- Wissenstransfer in die wirtschaftspolitische Praxis
- Förderung der wissenschaftlichen Nachwuchstalente
- Information der Öffentlichkeit

Unsere Aktivitäten in der Forschung reichen von wegweisenden Studien in Kooperation mit international führenden Wissenschaftlern bis hin zu fortlaufenden wirtschaftspolitischen Kommentaren. Damit wollen wir die wirtschaftspolitische Diskussion mit grundlegenden Denkanstößen beleben und eine konsequente Reformagenda für Österreich entwickeln, um die großen Herausforderungen besser zu lösen. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der modernen Theorie und empirischen Forschung sollen zugänglich aufbereitet und kommuniziert werden, damit sie von Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit wahrgenommen und genutzt werden können und für die politische Entscheidungsfindung Relevanz entwickeln.

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Initiativen unterstützen und das WPZ weiterempfehlen. Informieren Sie sich auf www.wpz-fgn.com über unsere Aktivitäten und kontaktieren Sie uns unter office@wpz-fgn.com.

Wirtschaftspolitisches Zentrum | www.wpz-fgn.com | office@wpz-fgn.com
