

Löhr, Dirk

**Research Report**

## Soziale Wohnungspolitik: Zeitgemäße Konzepte und Instrumente

Study der Hans-Böckler-Stiftung, No. 466

**Provided in Cooperation with:**

The Hans Böckler Foundation

*Suggested Citation:* Löhr, Dirk (2021) : Soziale Wohnungspolitik: Zeitgemäße Konzepte und Instrumente, Study der Hans-Böckler-Stiftung, No. 466, ISBN 978-3-86593-383-6, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/248420>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>

# STUDY

Study 466 · November 2021

## SOZIALE WOHNUNGSPOLITIK

Zeitgemäße Konzepte und Instrumente

Dirk Löhr

Dieser Band erscheint als 466. Band der Reihe Study der Hans-Böckler-Stiftung. Die Reihe Study führt mit fortlaufender Zählung die Buchreihe „edition Hans-Böckler-Stiftung“ in elektronischer Form weiter.

# STUDY

---

Study 466 · November 2021

## SOZIALE WOHNUNGSPOLITIK

Zeitgemäße Konzepte und Instrumente

Dirk Löhr

---

© 2021 by Hans-Böckler-Stiftung  
Georg-Glock-Str. 18, 40474 Düsseldorf  
[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)



„Soziale Wohnungspolitik“ von Dirk Löhr ist lizenziert unter  
**Creative Commons Attribution 4.0 (BY)**.

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Schaubildern, Abbildungen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

Satz: Nino Arndt, Berlin  
ISBN: 978-3-86593-383-6

# INHALT

---

<b>Zusammenfassung</b>	<b>8</b>
<b>1 Wohnen – die neue soziale Frage</b>	<b>12</b>
1.1 Zur Entwicklung der Wohnkostenbelastung	12
1.2 Politische Zielsetzungen	16
1.3 Gang der Untersuchung	17
<b>2 Gründe für die Erhöhung von Wohnkosten</b>	<b>19</b>
2.1 Makroökonomische Entwicklungen, Zusammenspiel von Boden- und Wohnungsmarkt	20
2.2 Raumwirtschaftliche Morphologie der Marktanspannung	28
<b>3 Märkte und Instrumente</b>	<b>43</b>
3.1 Geeignete Ansatzpunkte für Regulierungen und Förderung	43
3.2 Der vorgelagerte Bodenmarkt als mittelbarer Ansatzpunkt der Wohnungspolitik	48
3.3 Der nachgelagerte Wohnungsmarkt	66
3.4 Kommunales Erbbaurecht 2.0	122
3.5 Einrichtung einer starken regionalen Steuerungsebene	164
<b>4 Eckpunkte einer weiterentwickelten wohnungspolitischen Strategie</b>	<b>169</b>
<b>5 Anhang zum Erbbaurecht 2.0</b>	<b>175</b>
5.1 Renditeforderungen	175
5.2 Diskontierungsgewinn	176
5.3 Mehrwert und komparativer Vorteil	178
5.4 Partieller Verlust des Mehrwertes im konventionellen Erbbaurechtsmodell	179
5.5 Einbeziehung von Portfolioeffekten	181
5.6 Herleitung der Höhe der Zuzahlung	185
<b>Literatur</b>	<b>186</b>
<b>Zum Autor</b>	<b>195</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entkopplung von Bodenwerten und Verbraucherpreisen	19
Abbildung 2: Angebotszurückhaltung von Baugrundstücken	33
Abbildung 3: Wachstum der Stadt aufgrund von Zuzügen	36
Abbildung 4: Auswirkung einer zunehmenden Verdichtung (Zuzüge) und/oder von Einkommenszuwächsen	38
Abbildung 5: Auswirkung eines Anstiegs der Gebäudekosten auf die Kosten des Wohnens	40
Abbildung 6: Entmischungswirkungen des Marktes entsprechend der Zahlungsfähigkeit	43
Abbildung 7: Rendite-/Risiko-Struktur bei Erbbaurechten und bei Volleigentum	130
Abbildung 8: Struktur des ÖPP-Modells	153

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Anteil der Miethaushalte mit Mietüberlastung (2018)	13
Tabelle 2: Entwicklung der Flächen- und Geldumsätze für Bauplätze zwischen 2009 und 2018	25
Tabelle 3: Bewohnte Wohnungen (ohne Wohnheime) 2018 nach Eigentümern (in 1.000)	46
Tabelle 4: Wohngeld und Kosten der Unterkunft	68
Tabelle 5: Frei vermietetes Mehrfamilienhaus in Volleigentum (vermögensverwaltende GmbH)	73
Tabelle 6: Subjektförderung, Mehrfamilienhaus in Volleigentum (vermögensverwaltende GmbH)	74
Tabelle 7: Baukostenzuschuss, Mehrfamilienhaus in Volleigentum (vermögensverwaltende GmbH)	80

Tabelle 8: Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (ohne Subventionierung Boden), Mehrfamilienhaus in Volleigentum	106
Tabelle 9: Dominante Fördermechanismen und Vermögensbindung von „Gemeinwohlwohnungen“	113
Tabelle 10: Überschlägiger Wirtschaftlichkeitsvergleich verschiedener Förderwege aus der Sicht der öffentlichen Hand	120
Tabelle 11: Konventionelles Erbbaurechtsmodell ohne soziale Wohnraumförderung, Erbbaurechtnehmer	135
Tabelle 12: Konventionelles Erbbaurecht mit sozialer Wohnraumförderung	136
Tabelle 13: Konventionelles Erbbaurechtsmodell, Erbbaurechtgeber	137
Tabelle 14: Prämienmodell bei Renditemaximierung, Erbbaurechtnehmer	143
Tabelle 15: Prämienmodell bei Renditesatisfizierung ohne soziale Wohnraumförderung, Erbbaurechtnehmer	144
Tabelle 16: Prämienmodell bei Renditesatisfizierung mit sozialer Wohnraumförderung, Erbbaurechtnehmer	145
Tabelle 17: Prämienmodell, konsolidierte Betrachtung von Land (als Zuschussgeber) und Kommune (als Erbbaurechtgeber)	147
Tabelle 18: Gesellschaftsrechtliches Modell bei Renditemaximierung, Erbbaurechtnehmer	157
Tabelle 19: ÖPP-Modell bei Renditesatisfizierung ohne soziale Wohnraumförderung, Erbbaurechtnehmer	158
Tabelle 20: ÖPP-Modell bei Renditesatisfizierung mit sozialer Wohnraumförderung, Erbbaurechtnehmer	159
Tabelle 21: ÖPP-Modell, kommunaler Erbbaurechtgeber	160
Tabelle 22: Überschlägiger Wirtschaftlichkeitsvergleich verschiedener Erbbaurechtsmodelle zur Wohnraumförderung aus der Sicht der öffentlichen Hand	164



## ZUSAMMENFASSUNG

---

In der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts explodierten in den dynamischen Verdichtungsräumen Deutschlands förmlich die Kosten des Wohnens. Ursächlich war eine Überlagerung demografischer und ökonomischer Effekte. Der vorgelagerte Bodenmarkt wirkte dabei wie ein Flaschenhals, der verhindert, dass der Markt mit einer erhöhten Bautätigkeit auf die Anspannungen reagieren konnte. Die Wohnkostenbelastung wurde in den prosperierenden Großstädten insbesondere für einkommensschwächere Gruppen zu einer erheblichen Belastung.

Die herkömmlichen wohnungspolitischen Instrumente scheinen dabei an ihre Grenzen zu geraten: Immer mehr Wohnungen fallen aus der – zeitlich begrenzten – Sozialbindung heraus. Neu gebaute Sozialwohnungen können den Fehlbestand bei Weitem nicht ausgleichen.

Entgegen einer weit verbreiteten Meinung kann „Bauen, bauen, bauen“ allein die Lösung nicht bringen: Nachverdichtung stößt aus mehreren Gründen an Grenzen – so z. B. wegen der notwendigen Adaption an den Klimawandel durch die Schaffung „grüner Infrastruktur“ oder allgemein der Notwendigkeit von Reserveflächen für die Schaffung von Resilienz.

Flächenneuausweisungen (horizontale Ausdehnung) sind vor dem Hintergrund der Flächenverbrauchsziele nachhaltigkeitspolitisch bedenklich und außerdem in vielen Großstädten kaum möglich. Auch eine höhere Effizienz von Flächennutzungen durch geeignete bodenpolitische Maßnahmen (hierzu zählen beispielsweise die Grundsteuer C, Baugebote, oder die bislang nicht Gesetz gewordene Innenentwicklungsmaßnahme) kann in vielen Städten zwar die Problematik lindern, aber keine grundsätzliche Wende herbeiführen.

Selbst dann, wenn die bestehende Knappheit an Wohnraum vollkommen beseitigt werden könnte: Je bevölkerungsreicher eine Agglomeration, umso höher die Bodenrenten und damit die Kosten des Wohnens. Die Leistbarkeit des Wohnens ist ein spezifisches Problem großer und dichter Agglomerationen. Dementsprechend kann die Preisproblematik in großen, prosperierenden Agglomerationen nicht nur mittelbar über mehr Menge – also über den Neubau – angegangen werden; vielmehr ist sie unmittelbar mit geeigneten preisbeeinflussenden Instrumenten zu adressieren. Dabei ist zu beachten:

– Wohnen ist eine besondere Form der Raumnutzung, die nicht nur nach

Effizienzgesichtspunkten organisiert werden darf. Die Marktkräfte allozieren die Raumnutzungen nach Zahlungsfähigkeit und wirken daher insbesondere bei hohen Dichten sozial entmischend. Menschenwürdiges und bezahlbares Wohnen ist als Daseinsvorsorge und öffentliche Gewährleistungsaufgabe zu verstehen. Auch mit Blick auf die sonstigen Ziele (städtebaulich, ökologisch) müssen die Marktergebnisse kanalisiert und korrigiert werden.

- Der freie Wohnungsmarkt kann (unterstützt durch Maßnahmen der Subjektförderung) bei wenig angespannten Märkten funktionieren. Bei Marktanspannungen, wie sie zyklisch vorkommen, ist die Wohnraumversorgung insbesondere von einkommensschwachen Gruppen jedoch nicht mehr sicherzustellen. Dann ist das freie durch ein gefördertes und reguliertes Marktsegment zu ergänzen.
- Speziell für „heiß gelaufene“ Wohnungsmärkte erscheint eine weitere Stärkung der Subjektförderung nicht geeignet, um für Erleichterung zu sorgen. Als reaktive Maßnahme effektiver und effizienter ist hier Objektförderung in Kombination mit (kleinräumigen) Mietpreisbindungen.
- Objektbezogene Fördermaßnahmen sollten sich nicht nur auf den Neubau, sondern auch auf die Bestände richten. Dies sollte möglichst rechtsformübergreifend geschehen. Die vorhandenen Wohn- und Gewerbeflächenpotenziale in den Innenbereichen sollten möglichst bundesweit einheitlich und digitalisiert über ein Kataster erfasst werden.
- Eine hinreichende Elastizität des Angebots lässt sich über entsprechende kommunale Bodenvorräte sicherstellen. Diese ist auch die Voraussetzung dafür, dass Kommunen angesichts unvermeidbarer Marktanspannungen intervenieren können. Auf diese Weise lassen sich auch gut Sozialbindungen über die Vergabe von Bodennutzungen auferlegen. Die Kommunen müssen jedoch erst finanziell, organisatorisch und rechtlich in die Lage versetzt werden, eine strategische Bodenvorratspolitik zu betreiben.

Dieser konzeptionelle Hintergrund muss sich auch im Instrumentenbündel einer neu ausgerichteten wohnungspolitischen Strategie niederschlagen: Ein wichtiger Baustein stellt der Vorschlag der *Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)* dar, der in der jüngeren Vergangenheit intensiv diskutiert wurde. Ökonomisch gesehen kombiniert die NWG Steuerbefreiungen mit den Elementen des bevorzugten Zugangs zu Bauland, der sozialen Wohnraumförderung und der Mietenregulierung. Die Vermögensbindung besteht zeitlich unbegrenzt. Die Renditen der Anteilseigner sind beschränkt.

Die NWG ist im Grundsatz zwar ein geeignetes Instrument, um die Ziel-

setzung bezahlbaren Wohnens zu verfolgen. Sie adressiert nicht zuletzt auch kommunale Wohnungsbaugesellschaften. Allerdings muss die NWG für die Bestandhalter so attraktiv ausgestaltet werden, dass diese freiwillig in die NWG wechseln. Dies bedeutet Abstriche von einigen Vorstellungen, die sich ursprünglich mit der NWG verbanden. Zudem erfasst die NWG weder natürliche Personen noch Personenunternehmen als Bestandhalter. Die Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit ist zwar wünschenswert, ihre Potenziale zur Entspannung des Wohnungsmarktes müssen aber realistisch beurteilt werden.

Aus diesem Grunde wird vorliegend – komplementär zur NWG – für eine niedrigschwellige Einführung von „*Gemeinwohlwohnungen*“ plädiert, welche die Bausteine „soziale Wohnraumförderung“, „Steuerbefreiung“ und „Mietbindung“ kombiniert. Zielgruppe sind hier in erster Linie private Vermieter oder kleine Wohnungsunternehmen in der Rechtsform einer Personengesellschaft. Sowohl die soziale Wohnraumförderung als auch die Steuerbefreiung sind jeweils mit einer eigenständigen, sequenziell zum Zuge kommenden Vermögensbindung versehen. Während die soziale Wohnraumförderung ihre Wirkung vor allem in der Frühphase eines Investments (Neubau) entfaltet, kommt die Steuerbefreiung damit in einer späteren Phase zum Zuge, wenn die Immobilie profitabel wird.

Die „Gemeinwohlwohnungen“ komplementieren bestehende Instrumente wie den Ankauf von Belegungsrechten, mit denen eine andere Zielgruppe adressiert werden kann.

Ein Schlüssel für eine bessere Beeinflussbarkeit des Wohnungsmarktes ist die stärkere Kontrolle des vorgelagerten Bodenmarktes. Erforderlich ist ein nachhaltiger *Aufbau von (kommunalen) Bodenvorräten* – zumindest, was strategisch bedeutsame Grundstücke in der Kommune betrifft. „Nachhaltig“ bedeutet dabei langfristig und „antizyklisch“; die Bodenbestände sollten nicht erst dann aufgebaut werden, wenn es „brennt“.

Auch finanzschwächere Kommunen sollten in die Lage versetzt werden, Bodenvorratspolitik zu betreiben. Sind diese hierzu nicht aus eigener Kraft imstande, so sollten Landes- oder Regionalfonds Unterstützung leisten. Einige Bundesländer (z. B. Baden-Württemberg) bewegen sich schon in diese Richtung. Im Gegenzug sollte es den Kommunen grundsätzlich untersagt werden, Grundstücksverkäufe zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung vorzunehmen.

Die „Schwester“ der kommunalen Bodenvorratspolitik ist das *kommunale Erbbaurecht*. Das kommunale Erbbaurecht hat nicht nur beachtliche städtebauliche und soziale, sondern auch erhebliche wirtschaftliche Potenziale.

Städtische Grundstücke sollten grundsätzlich über Erbbaurechte zur Nutzung vergeben und nicht verkauft werden.

Allerdings muss das Erbbaurecht neu gedacht und anders als bisher angewendet werden. Die heutige Praxis der Erbbaurechtsvergabe schöpft die potenziellen ökonomischen Vorteile des Instruments nicht aus. In vielen Fällen sind Erbbaurechte ökonomisch unattraktiv, weil sie häufig zu Konditionen vergeben werden, die am Markt vorbeigehen. Das Instrument Erbbaurecht kann so allein wegen der mangelnden Akzeptanz bei Investoren und Banken kaum breiter eingesetzt werden.

Allerdings ermöglichen Erbbaurechte die Nutzbarmachung komparativer Vorteile: Die Kommune konzentriert sich dabei auf die günstige Kapitalisierung, wohingegen der Investor als Erbbaurechtnehmer Risiken und die unternehmerische Initiative übernimmt. Hierdurch kann ein potenzieller Tauschgewinn nutzbar gemacht werden, der bei Volleigentum nicht entstehen kann. Dieser Tauschgewinn kann potenziell auch für bezahlbares Wohnen nutzbar gemacht werden – in den etablierten Erbbaurechtsmodellen ist dies allerdings nicht möglich.

Kommunale Erbbaurechte können auch mit verschiedenen anderen wohnungspolitischen Instrumenten verknüpft werden, wie der sozialen Wohnraumbeförderung, der NWG oder „Gemeinwohlwohnungen“. Die zielführende Anwendung kommunaler Erbbaurechte ist allerdings alles andere als trivial. Vielen kaputtgesparten Kommunen fehlt hierzu das notwendige Know-how.

Auch aus diesem Grunde ist eine *auf Regionalebene einzurichtende Handlungsebene wünschenswert*: Sie könnten die Kommunen beim Einsatz kommunaler Erbbaurechte und bei anderen Instrumenten durch Know-how, aber auch finanziell unterstützen. Zugleich könnte sie siedlungspolitische Leitbilder formulieren und diese auch durchsetzen. Dies könnte mit der Zuweisung von finanziellen Mitteln zum Aufbau von Bodenvorratsbeständen an die Kommunen verbunden werden. Auf diese Weise könnte versucht werden, eine gleichmäßigere Verteilung von Einwohnern und Unternehmen im Raum zu erreichen und die „aus allen Nähten platzenden“ Großstädte zu entlasten.

Neben den genannten Maßnahmen sollten schon vorhandene Erfolgsmodelle wie der kommunale Wohnungsbau oder genossenschaftliches Wohnen weiter gestärkt werden.

Angesichts der Vielfalt von Situationen und Problemlagen wird eine Vielfalt an boden- und wohnungspolitischen Instrumenten benötigt; *der Königsweg* existiert nicht.

# 1 WOHNEN - DIE NEUE SOZIALE FRAGE

---

## 1.1 Zur Entwicklung der Wohnkostenbelastung

In den letzten Jahren wurde bezahlbares Wohnen immer wieder als die „neue soziale Frage“ bezeichnet. Besonders in den wachstumsstarken Großstädten stiegen Mieten und Immobilienpreise erheblich an (Ache/Löhr/Waltersbacher 2020, S.18). Allerdings ist das Problem an sich keineswegs neu. Wahrscheinlich kam Wohnraumknappheit schon mit dem Entstehen der Städte auf; die Problematik kulminierte vorläufig im Zusammenhang mit der aufkommenden Industrialisierung und dem expandierenden Welthandel im 19. Jahrhundert – hierbei handelte es sich auch um Entwicklungen, die zu massiven Urbanisierungsprozessen führten. Zu dieser Zeit beschrieb Friedrich Engels (1976/1873) das widersprüchliche Verhältnis zwischen Wohnen als einem sozialen Grundbedürfnis und Wohnraum als Ware.

Das Problem der Wohnraumknappheit (das sich nicht nur in hohen Preisen, sondern auch in unzureichenden Wohnungsgrößen ausdrücken kann; siehe hierzu Holm et al. 2021b, S.119–123) tauchte immer wieder in bestimmten Zeitabständen auf, in unterschiedlichen Kontexten.

Zuletzt war dies in der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts in größerem Maße der Fall. Die Probleme mit der Wohnkostenbelastung betrafen vor allem Mieterhaushalte mit niedrigem bis mittlerem Einkommen in größeren Agglomerationen (Holm et al. 2021a, 2021b): Über 4,1 Millionen Mieterhaushalte in den 77 deutschen Großstädten weisen danach 2018 eine Wohnbelastungsquote von mehr als 30 Prozent auf; 2,2 Millionen Haushalte werden mit über 40 Prozent, knapp eine Million Haushalte mit über 50 Prozent ihres Einkommens belastet. Im deutschen Durchschnitt tragen ca. 15 Prozent aller Mieterhaushalte eine Mietbelastung von 40 Prozent und mehr (bruttokalt; BBSR 2021, S. 116).

Speziell bei der armutsgefährdeten Bevölkerung gelten ca. 50 Prozent als überbelastet (Statista o.J., S.41 f.). Die relative Wohnkostenbelastung unterscheidet sich jedoch regional: Nach Erhebungen des BBSR lagen 2018 die Mietbelastungen in den Großstädten im Schnitt bei 28,8 Prozent, in Landgemeinden hingegen nur bei 24,1 Prozent (BBSR 2020b, S. 116). Die Quote der Überbelastung durch Wohnkosten liegt also über die Zeit hinweg in dichtbesiedelten Gebieten über derjenigen in ländlichen Regionen. Im europäischen Vergleich ist die Belastung durch Wohnkosten hierzulande generell hoch.

[Tabelle 1](#) stellt die Wohnkostenüberlastungsquote nach Quintilen der

Miethaushalte dar. Die Zahlen illustrieren, dass einkommensschwache Haushalte relativ höher durch Mieten als einkommensstarke belastet werden (Lebuhn et al. 2017). Nach Holm et al. (2021a, S. 28) ist der Anteil der armutsgefährdeten Haushalte, deren Mietzahlungen die Grenze der Leistbarkeit überschreiten, mittlerweile auf über 40 Prozent gestiegen. Über eine Million Haushalte (mit mehr als 2 Millionen Personen) in den 77 deutschen Großstädten haben nach der Mietzahlung weniger als den Regelbedarf der Sozialgesetzgebung (Holm et al. 2021b, S. 14, S. 62 f.). Diese Befunde entsprechen dem Gesetz von Schwabe (siehe auch Sagner et al. 2020, S. 28, Tab. 2).

Die Wohnkostenproblematik konzentriert sich, wie oben schon angeschnitten, vor allem auf die Großstädte: Nach Holm et al. (2021a, S. 10) stieg hier der Anteil von Haushalten mit Einkommen unterhalb der Grenze der Armutsgefährdung (mit weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens) von 15,9 Prozent (2006) auf 17,5 Prozent (2018) an. Der Anteil der Haushalte mit den höchsten Einkommen (über 140 Prozent des Medianeinkommens) erhöhte sich von 24,4 Prozent (2006) auf 25,7 Prozent (2018). Hingegen verminderte sich der Anteil der mittleren Einkommensklassen.

Obwohl die Differenz zwischen den günstigen und teuren Wohnungen geringer als die Spreizung der Einkommen ausfällt (Holm et al. 2021b, S. 14), ist die Polarisierung der Einkommen in den wirtschaftlich prosperierenden Großstädten offenbar maßgeblich für die Auseinanderentwicklung der Wohnkostenbelastung mit verantwortlich.

Nach Sagner/Stockhausen/Voigtländer (2020) ist allerdings die Etikettierung dieser Entwicklung mit dem Schlagwort „neue soziale Frage“ nicht durch die Faktenlage gedeckt. Sie berufen sich einmal auf den Anstieg der Mietkostenbelastung (ebenfalls ermittelt als Bruttokaltmiete in Relation zum Haushaltsnettoeinkommen) über die Zeit hinweg. Diese stagniert im Bundesdurchschnitt seit Mitte der 2000er (Sagner 2021, S. 39); teilweise hat es sogar eine Entlastung gegeben (so auch BMI 2021a, S. 30, Abb. 13).

Tabelle 1

### Anteil der Miethaushalte mit Mietüberlastung (2018)

Quintile	1	2	3	4	5	gesamt
Mietüberlastungsquote	77 %	47 %	24 %	14 %	8 %	34 %

Anmerkung: Definition „Mietüberlastung“: Bruttokaltmiete-Wohnkosten höher als 30 Prozent des Nettohaushaltseinkommens

Quelle: DGB 2021, S. 4.

Um ein differenzierteres Bild zu erhalten, bietet es sich an, zwischen Neuvertrags- und Bestandsmieten zu unterscheiden. Herkömmlicherweise bleiben die Neuvertragsmieten hinter den Bestandsmieten zurück. Seit 2015 stiegen die mittleren Bestandsmieten allerdings wieder stärker als die Verbraucherpreise, hinter die sie zwischenzeitig zurückgefallen waren (BMI 2021a, S. 28). Dennoch stellen auch Holm et al. (2021a, S. 25, Tab. 5) eine Absenkung der mittleren (bruttowarmen) Mietbelastungsquote von 31,2 Prozent (2006) auf 29,8 Prozent (2018) fest. Die Entspannung fiel jedoch bei Haushalten mit Einkommen unterhalb der Armutsgrenze deutlich geringer aus als bei solchen mit höheren Einkommen (Holm et al. 2021a, S. 27).

Soweit ein höherer Anstieg der Bestandsmieten zu verzeichnen ist, konzentriert sich dieser auf dynamische Agglomerationen. In einer Studie, die 305 Städte umfasst, stellt Holm (2019) zwischen 2013 und 2018 in den dynamischsten Städten sogar einen durchschnittlichen Anstieg der Bestandsmieten um 22 Prozent fest, was dem Doppelten des Durchschnitts entspricht (Holm 2019, S. 20). Dies korrespondiert mit den Befunden des Statistischen Bundesamtes und des BBSR (BMI 2021a, S. 28, Abb. 12). Die Neuvertragsmieten lagen dabei im Durchschnitt um 20 Prozent oberhalb der Bestandsmieten (Holm 2019, S. 44).

Anders stellt sich die Situation in den von Abwanderungen geprägten Regionen dar. In diesen machte sich allerdings der Wegzug nicht unbedingt in einer Wohnkostensenkung bemerkbar, zumal die Bestandsmieten selten nach unten angepasst werden („Sperrklinkeneffekt“).

Zudem ist in den letzten Jahren zu beobachten, dass die Mietpreissteigerungen von den A- und B-Städten in deren Umland bzw. auch auf die C- und D-Städte überschwapen („Metropolenrandeffekte“ – Holm 2019, S. 18 und S. 25; Bulwiengesa 2019, S. 3). Auch der Anstieg der Bodenwerte bestätigt diesen Befund; dieser konzentriert sich ebenfalls auf die dynamischen Ballungsräume (DGB 2021, S. 5). Die Flut reißt somit alle Boote mit, wenn sie nur hoch genug ausfällt; auch die periphereren Gegenden werden dann teurer.

Die größere wohnungspolitische Problematik geht nicht von den Bestands-, sondern von den Neuvertragsmieten aus. Sie betrifft die ca. 10 Prozent Haushalte, die jährlich die Mietwohnung wechseln. Legt man die in IW Köln (2021) ausgewiesenen, auf Daten der Bulwiengesa AG beruhenden nominalen Indizes zugrunde, kommt man hier von 2000 bis 2018 auf eine durchschnittliche Steigerungsrate von ca. 66 Prozent (auf 2019 gerechnet von fast 72 Prozent) für Neubauten und auf fast 60 Prozent (auf 2019 gerechnet fast 64 Prozent) für die Wiedervermietung von Wohnungsbeständen. Allerdings nimmt die Dynamik des Anstiegs der Angebotsmieten in der letzten

Zeit auch in den angespannten Wohnungsmärkten ab (BBSR 2019, S. 115; BMI 2021a, S. 24, Abb. 10).

Die Bestandsmieten haben zunächst auch für solche Haushalte nur beschränkte Relevanz, die Mieterhöhungen infolge von unnötigen Modernisierungen zu tragen haben. Der Anreiz, unnötige Modernisierungen durchzuführen, dürfte jedoch insbesondere bei einem „rent gap“, also einer deutlichen Lücke zwischen Neuvertrags- und Bestandsmieten hoch sein. Die betreffenden Maßnahmen sind zwar bislang nur von überschaubarer quantitativer Bedeutung (Dena 2016). Dies könnte sich aber im Zuge der Energiewende in Zukunft ändern, wenn sich die Lage auf dem Wohnungsmarkt nicht nachhaltig entspannt. Bei denjenigen, die nicht von einer Modernisierung betroffen sind, könnten die Nebenkosten künftig eine noch größere Rolle spielen (somit wäre der Blick auf die Warmmieten angebracht).

Eine Sonderrolle nehmen schließlich die Mieter ein, die (z. B. als Geflüchtete oder Alleinerziehende mit geringem Einkommen) einen eingeschränkten Zugang zum Wohnungsmarkt haben – hier sind sich allerdings alle Seiten weitgehend bezüglich des Handlungsbedarfs einig.

Es bleibt festzuhalten: Ob bezüglich der Wohnkostensituation der Begriff „neue soziale Frage“ angemessen ist oder nicht, ist offensichtlich eine Frage der Perspektive. Statistisch ist eine „allgemeine Krise des Wohnens“ zwar nicht zu belegen (Pätzold 2021, S. 182). Die allgemeine Entspannung der Wohnkostensituation ist aber vor allem bei einkommensschwächeren Haushalten in den dynamischen Ballungsräumen kaum angekommen – insbesondere bei Neuvermietungen hat sie sich für diese Gruppe sogar angespannt.

Die Mietkostenbelastung Einkommensschwacher liegt deutlich über derjenigen einkommensstarker Haushalte. Betroffen sind hierbei insbesondere Alleinstehende und Alleinerziehende. Einkommensschwächere Haushalte sind damit besonders vulnerabel mit Blick auf Gentrifizierungs- und Segregationstendenzen. Gleichzeitig polarisiert sich mit den Einkommen auch die Wohnkostensituation, die Mittelschicht bricht weg. Für fast die Hälfte aller Großstadthaushalte überschreitet die Miete die Leistbarkeitsgrenze von 30 Prozent ihres Einkommens (Holm et al. 2021a, S. 29). Gesellschaftliche Ungleichheiten finden somit auf dem Wohnungsmarkt einen verstärkten Ausdruck.



## 1.2 Politische Zielsetzungen

Um die Analyse der Überlebensfähigkeit lebendiger Systeme – zu denen auch Städte gehören – hat sich vor allem Hartmut Bossel (1998) verdient gemacht. Ähnlichen Ideen verfolgt auch das Leitbild der nachhaltigen, resilienten Stadt. Bossel stellte heraus, dass sich jedes lebendige System nach unterschiedlichen Orientoren (Leitwerten) ausrichten muss. Der Leitwert der Effizienz steht bei einer marktgestützten Wohnraumversorgung im Vordergrund. Er ist allerdings nur einer aus einer Reihe von Orientoren, bei Weitem nicht aber der einzige relevante Leitwert, der bei der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu berücksichtigen ist. Vielmehr sind auch andere Orientoren (Gerechtigkeit, Versorgung, Anpassungsfähigkeit, Freiheit, Sicherheit) in gleicher Weise im Auge zu behalten.

Zwar bestehen Spielräume bei der Gewichtung der unterschiedlichen Orientoren. Werden jedoch bestimmte Leitwerte überbetont und/oder andere vernachlässigt, erkrankt das „System Stadt“. Die Vernachlässigung eines Ziels kann eben nicht durch die Überbetonung eines anderen Ziels kompensiert werden.

Dementsprechend darf Wohnen nicht als ein Gut verstanden werden, das ausschließlich dem Markt und dem hier dominierenden Leitwert der Effizienz überlassen wird (in diese Richtung geht der Wissenschaftliche Beirat im BMWi 2018). Die marktwirtschaftliche Allokation nach Zahlungsfähigkeit ist u. a. deswegen problematisch, weil es sich eben nicht um ein standortunabhängiges Gut handelt (Pätzold 2021, S. 183).

Segregationsprozesse erschweren zudem nicht nur den Zugang einkommensschwächerer Schichten zum Arbeitsplatz sowie Infrastruktur und öffentlichen Räumen. Sie schneiden auch die bestehenden sozialen Bindungen durch Nachbarschaften und Freunde, Freizeitgestaltung etc. ab. „Wohnen“ ist eben auch ein „Zuhause“. Die Reproduktion und Substitution entsprechender Lebensqualitäten in periphereren Gegenden ist zuweilen schwierig bis unmöglich (Pätzold 2021, S. 183 f.).

Weniger problematisch wäre all dies vielleicht bei einer egalitäreren Einkommens- und Vermögensverteilung. Bringt der Markt bei der Versorgung von Wohnraum unbefriedigende Ergebnisse hervor, ist Intervention gerechtfertigt – Wohnen kann damit auch als ein „meritorisches Gut“ (Kasten 1) interpretiert werden. Wohnen bedarf insofern des aktiven Managements durch die öffentliche Hand – es ist als ein Gut der Daseinsvorsorge zu verstehen (Forsthoff 1951, S.279). Dies entspricht auch den Leitbildern der Neuen Leipzig-Charta (Ministertreffen Stadtentwicklung 2020).

**Kasten 1: Meritorische Güter und Güter der Daseinsvorsorge**

Bei meritorischen Gütern handelt es sich um solche, die eigentlich private Güter sein könnten. Allerdings bringt der Markt nicht die politisch gewünschten Quantitäten und Qualitäten hervor. Dies ist im Wohnungsmarkt vor allem in dynamischen Großstädten der Fall, wobei sich die Politik an der Wohnbelastungsquote von 30 Prozent orientiert. Damit wird die staatliche Intervention gerechtfertigt und die Wohnraumversorgung teilweise zu einer öffentlichen Aufgabe gemacht.

Ein paralleler Argumentationsstrang beruft sich auf die Wohnraumversorgung als Aufgabe der Daseinsvorsorge (siehe Vogel 2019, S. 13 und 48). Dabei handelt es sich um einen von Ernst Forsthoﬀ geprägten Begriff, mit dem die staatliche Bereitstellung der für ein menschliches Dasein als notwendig erachteten Güter und Dienstleistungen (der Grundversorgung) beschrieben wird.

Die vorliegende Studie geht ebenfalls vom Verständnis des Gutes Wohnens als einem meritorischen Gut bzw. einer Aufgabe der Daseinsvorsorge aus.

**1.3 Gang der Untersuchung**

Zunächst werden nachfolgend die Gründe für die Erhöhung der Kosten des Wohnens in den dynamischen Agglomerationen herausgearbeitet, wo die Majorität der Bevölkerung in Mietwohnungen lebt ([Kapitel 2](#)). Dabei geht es einerseits um die Frage, ob die Angebots- oder Nachfrageseite als maßgeblicher Auslöser für die regionsspezifischen Verteuerungen in der letzten Dekade angesehen werden kann ([Kapitel 2.1](#)). Anschließend soll eine raumwirtschaftliche Morphologie der Preissteigerungen herausgearbeitet werden ([Kapitel 2.2](#)). Beides ist für die Frage wichtig, an welchen Stellen die politischen Maßnahmen ansetzen sollten.

In [Kapitel 3](#) werden nach einem einführenden Überblick über mögliche Ansatzpunkte für Regulierung und Förderungen ([Kapitel 3.1](#)) Maßnahmen diskutiert, die am vorgelagerten Bodenmarkt ansetzen ([Kapitel 3.2](#)). [Kapitel 3.3](#) fokussiert sich auf den nachgelagerten Wohnungsmarkt. In diesem Rahmen wird auch die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit diskutiert, wengleich diese auch bodenmarktpolitische Bezüge hat.

Das kommunale Erbbaurecht ([Kapitel 3.4](#)) zielt auf die Schnittstelle

zwischen Boden- und Wohnungsmarkt ab. Förderpolitische und regulatorische Instrumente werden grundsätzlich im Zusammenspiel betrachtet. In [Kapitel 3.5](#) werden die Möglichkeiten einer stärkeren regionalen Handlungsebene erörtert, um zu einer gleichmäßigeren Verteilung von Bevölkerung und Wirtschaftstätigkeit im Raum zu kommen und so den Druck auf die Großstädte zu nehmen.

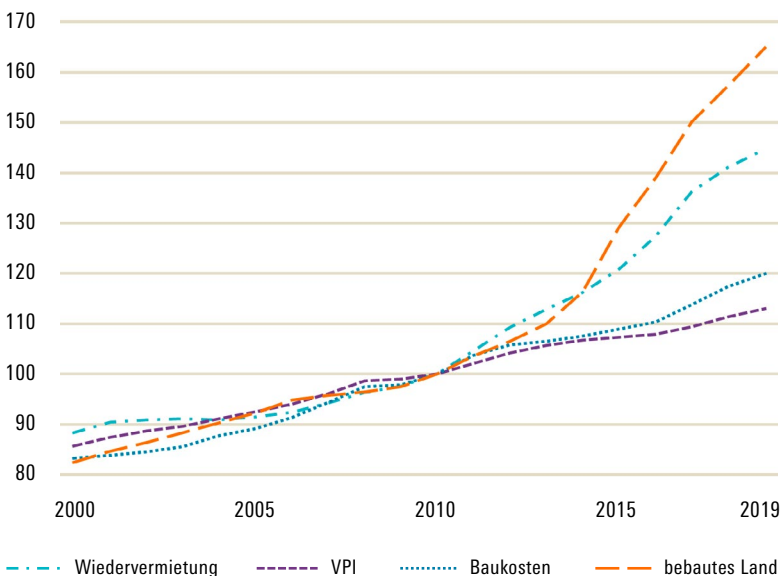
Schließlich werden in [Kapitel 4](#) Schlussfolgerungen gezogen und Umriss für mögliche politische Programme sowie Politikstrategien skizziert. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht das Segment der Mietwohnungen. Modelle zur Verbesserung der Eigentumsbildung (z. B. Mietkauf, Genossenschaften) können – so wichtig dies auch ist – nur am Rande behandelt werden.

## 2 GRÜNDE FÜR DIE ERHÖHUNG VON WOHNKOSTEN

Nachfolgend werden nachfrage- und angebotsseitig die Gründe für die schon in [Kapitel 1.1](#) angesprochene Erhöhung der Wohnkosten in den letzten Jahren diskutiert. Der Anstieg der Mieten verlief regional sehr unterschiedlich. Besonders betroffen waren die A-Städte (hier vor allem die Top-7-Städte), aber auch sogenannte B-Städte, also Städte im Umfeld großer und wirtschaftsstarker Agglomerationen. In den letzten Jahren schwappte die Welle auch zunehmend auf C-Städte über. Letztere gerieten dabei auch zunehmend ins Visier institutioneller Investoren.

Abbildung 1

### Entkopplung von Bodenwerten und Verbraucherpreisen (Indizes: 2010 = 100)



Quelle: Wiedervermietung: IW Köln 2021; bebautes Land: Destatis 2020a; Baupreisindex: Destatis 2021; Verbraucherpreise: Destatis 2020b. Beim IW Köln (2021) ist die Zahlenreihe als Bestandsmietenentwicklung ausgewiesen. Es handelt sich jedoch um die Wohnungsmiete bei Wiedervermietung aus den Daten der Bulwiengesa AG, von der die betreffenden Daten übernommen wurden.

Im Bundesdurchschnitt überstieg die Entwicklung der Bodenpreise und der Mieten bei Neu- und Wiedervermietung – wiederum regional differenziert – deutlich diejenige der Baukosten (siehe [Abbildung 1](#)); diese wiederum lagen oberhalb des Anstiegs der Lebenshaltungskosten.

Das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage nach Wohnungen, das zu dieser Entwicklung führte, wird nachfolgend kurz skizziert.

## **2.1 Makroökonomische Entwicklungen, Zusammenspiel von Boden- und Wohnungsmarkt**

Die Vorgänge auf dem Wohnungsmarkt haben wesentliche Ursachen in einer regional unterschiedlichen Nachfrageentwicklungen, die in den dynamischen Agglomerationen vor allem auf Engpässe auf dem vorgelagerten Bodenmarkt traf.

### **2.1.1 Nachfrageseite**

Nachfrageseitig überlagerten sich in der letzten Dekade mehrere Entwicklungen, welche allesamt die Anspannungen vor allem in den wachstumsstarken Agglomerationen verstärkten.

Generell war in der Vergangenheit eine immer höhere Wohnflächeninanspruchnahme pro Kopf festzustellen. Allerdings fällt diese in den Ballungsräumen naturgemäß geringer als in peripheren Regionen aus. Vor allem in teureren Gebieten scheint sich der Trend auch nicht mehr fortzusetzen (Engel/Gärtner/Linke 2021; Pätzold 2021, S. 175).

In der Vergangenheit hing der Anstieg der Wohnflächeninanspruchnahme auch mit der geringen Mobilität des Wohnungsmarktes in Deutschland zusammen: Vor allem ältere Menschen, die nach Auszug der Kinder, Tod des Partners etc. in einer eigentlich viel zu großen Wohnung leben, scheuen oftmals eine „Verkleinerung“, wenngleich eine zu große Wohnung auch eine Bürde darstellen kann. Gerade in hochpreisigen Regionen wäre ein Umzug aus individueller Sicht oft unvernünftig, wenn mit der kleineren Wohnung eventuell sogar höhere Wohnkosten einhergingen. So entsteht ein „Lock-in-Effekt“; Mieter werden quasi in ihre Wohnungen eingesperrt (Spars 2021b, S. 199; Holm et al. 2021a, S. 23). Das Resultat ist ein Mismatch bei der Verteilung der Wohnfläche (Bierwirth 2021, S. 164).

Die verschiedenen Zuzugswellen aus dem Ausland ab 2010 gipfelten in

der Zuwanderung 2015 mit per Saldo mehr als 1,1 Millionen Menschen. Mit unterschiedlichen Anteilen im Zeitverlauf handelte es sich dabei um EU-Staatsangehörige, Erwerbspersonen, Studierende, Familienangehörige sowie Geflüchtete (BMI 2019b, S. 38).

Obwohl die Politik auf eine gleichmäßige Verteilung der Menschen über das Bundesgebiet abzielte, zog es doch viele der Geflüchteten in die Ballungsräume, wo sich bessere Möglichkeiten für einen Neuanfang finden und auch zumeist eine größere ethnische „Community“ ansässig ist (Voigtländer 2016, S. 7). Allein von 2011 bis 2017 nahm die Bevölkerung der Großstädte (über 100.000 Einwohnern) um 1,3 Millionen Menschen zu (Spars 2021a, S. 9). Unter den Zuwanderern in die Großstädte, die einen Migrationshintergrund aufweisen, befindet sich ein hoher Anteil mit einem geringeren Einkommen.

Doch auch die Binnenmigration spielt eine Rolle. Neben Arbeitnehmern zieht es auch Studierende und Senioren in die höherpreisigen Städte: Erstere aufgrund der Studienangebote; Letztere, weil sie dort die für sie gewünschte Infrastruktur vorfinden. Die Erklärungsversuche zur Binnenmigration bemühen denn auch entweder ökonomische oder soziologische Muster. Hier werden zum Teil allgemeine Urbanisierungstendenzen angeführt, die auch in Deutschland festzustellen sind.

Prominent ist vor allem die vom Forschungsinstitut Empirica entwickelte, primär soziologisch ausgerichtete „Schwarmstadthypothese“. Hiernach „rotten“ sich die aufgrund der demografischen Entwicklung immer kleiner werdenden Gruppen junger Menschen in „hippen“ Städten zusammen. Stärker ökonomisch fokussierte Erklärungen stellen hingegen die unterschiedliche Entwicklung der Arbeits- und Ausbildungsmärkte in den verschiedenen Regionen in den Vordergrund (Andreas et al. 2018, S. 16).

Die beiden zuletzt genannten Erklärungen dürften sich zwar (insbesondere bei der Gruppe der Berufsanfänger) überlagern. Im Zweifel dürfte aber die wirtschaftliche Erklärung tragfähiger sein, zumal die Schwarmstadthypothese nicht schlüssig begründen kann, warum der Anstieg von Bodenwerten und Mieten in der zweiten Dekade des neuen Jahrhunderts ausgerechnet parallel mit der einsetzenden Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) verlief.

So wird beispielsweise Heidelberg von Empirica als „Schwarmstadt“ gelistet (Simons und Weiden 2016, S. 265). Schaut man genauer hin, so sieht man, dass in Heidelberg die Bevölkerung zwischen 2011 und 2017 um 8,2 Prozent zunahm, die Beschäftigtenzahl hingegen um 14,3 Prozent (Stadt Heidelberg 2018, S. 7 und 11). Im umliegenden Rhein-Neckar-Kreis stieg die Anzahl Erwerbstätigen noch stärker an. Als Gründe werden im Pendlerbe-

richt die gute wirtschaftliche Situation und die Ausweitung von Gewerbebetrieben genannt. Die arbeitsplatzschaffenden Investitionen dürften hier wie auch anderswo durch die Situation auf den Kapitalmärkten und die gute Konjunktur in den letzten Jahren beflügelt worden sein, wovon primär die größeren Städte profitierten.

Die Befunde von Holm et al. (2021a) deuten darauf hin, dass es sich bei den berufsbedingten Zuwanderungen in die größeren Städte zu einem erheblichen Teil um „Besserverdiener“ handelt, die über ihre zusätzliche Nachfrage zur Anspannung auf dem Wohnungsmarkt beigetragen haben.

Im Ergebnis verzeichneten nach Holm et al. (2021a, S. 16, Tab. 1) die 77 größten Städte über 100.000 Einwohner von 2006 bis 2018 einen Bevölkerungszuwachs von 5,2 Prozent. Bei Mittelstädten ist der Bevölkerungszuwachs deutlich weniger dynamisch als in den prosperierenden Großstädten; er lag zwischen 2006 und 2018 nur bei 1,1 Prozent (Holm et al. 2021a, S. 16, Tab. 1). Bei Kleinstädten wuchs die Bevölkerung in dieser Zeitspanne um 3,3 Prozent, in Landgemeinden schrumpfte sie um 10,8 Prozent. Die Kehrseite der Anspannungen in den großen Städten ist – soweit durch Binnenwanderungen verursacht – also eine vergleichsweise wenig dynamische Entwicklung in den kleineren Kommunen, wo ca. zwei Drittel der Bevölkerung leben.

Die Geldpolitik der EZB dürfte die Nachfrage auf den Immobilienmärkten noch weiter angetrieben haben. Grundsätzlich ist der Euro für die deutsche Exportwirtschaft zu schwach; eine Korrektur gegenüber den Gemeinschaftsländern in Form einer Wechselkursanpassung ist nicht möglich. Da sich die EZB mit ihrer Geldpolitik an den schwächsten Mitgliedern im Euroraum noch auf unabsehbare Zeit orientieren muss, stimulieren die (zu) niedrigen Wechselkurse die exportorientierte Industrie der stärksten Mitglieder der Eurozone (so auch Deutschland) umso mehr.

Von der zufließenden Kaufkraft dürften zu einem erheblichen Teil die Ballungsräume profitieren, in denen nicht nur verstärkt (exportorientiert) produziert wird, sondern auch die Konzernzentralen und die unternehmensnahen Dienstleistungen ansässig sind. Vor allem in den Verdichtungsräumen führte die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Dekade zu höheren Investitionen und mehr Beschäftigung.

Beispielsweise werden zusätzliche Ingenieure und Marketing-Fachleute primär in Mainz oder Frankfurt benötigt, wo sich Industrie und Dienstleistungen ballen – und weniger im Hunsrück. Neu entstandene hochbezahlte Arbeitsplätze machen sich dann in der Wohnungsnachfrage und in den Mieten bemerkbar. Allein die höheren Mieten würden schon zu höheren Immo-

bilienpreisen führen; der durch die niedrigen Kapitalmarktzinsen bewirkte Anlagensnotstand verstärkt diesen Effekt noch einmal deutlich.

Dies alles macht zwar die „Schwarmstadthypothese“ nicht falsch, es relativiert sie aber. Zudem wird die Rolle der Bezieher höherer Einkommen für die Anspannung der Wohnungsmärkte in den dynamischen Großstädten stärker in den Vordergrund gerückt. Unabhängig davon kumulierten die Zugzugswellen zu einem „Superzyklus“ (Braun 2021, S.47); vor allem die einkommensschwächeren Zugezogenen mussten – oft durch die öffentliche Hand finanziert – mit Wohnraum versorgt werden.

Es bleibt festzuhalten, dass es in der letzten Dekade zu einer Nachfrageverschiebung und auch Nachfrageerhöhung hin zu den wachstumsstarken Agglomerationsräumen gekommen ist. Die Nachfrageerhöhung wurde vor allem von besserverdienenden, hochproduktiven Fachkräften getragen. Das Ergebnis war ein Anheizen der Preisentwicklung. Gleichzeitig ist hier jedoch auch der Wettbewerb um Wohnraum in den einkommensschwächeren Segmenten gestiegen.

Möglicherweise steht jedoch wieder eine Phase von Preissteigerungen und Zinserhöhungen bevor. Dies könnte die Entwicklungstendenzen der letzten Dekade abbremsen oder gar umkehren und – neben anderen Trends wie mehr Homeoffice und einer daraus folgenden verstärkten Umwidmung von Büro- in Wohnflächen – zu einer gewissen Entspannung der Wohnsituation in den Ballungsräumen beitragen. Inwieweit diese Entwicklung wirklich eintritt und welche Auswirkungen sich am Ende tatsächlich für bezahlbares Wohnen ergeben, kann gegenwärtig jedoch noch nicht zuverlässig beurteilt werden (Jegers 2020). Die Wohnungspolitik sollte sich für die kommenden Jahre daher weiterhin auf angespannte Marktszenarien in den Verdichtungsräumen einstellen.

### 2.1.2 Angebotsseite

Bei einem funktionierenden Markt reagiert das Angebot auf Veränderungen der Nachfrage. Allerdings stieß die beschriebene erhöhte Nachfrage nach Wohnraum in den dynamischen Ballungsräumen auf ein wenig preiselastisches Angebot an Mietwohnungen.

Maßgeblich verantwortlich für die schwache Angebotsreaktion sind vor allem Engpässe beim Bauland in den dynamischen Großstädten. Dies schlug auch auf den nachgelagerten Mietwohnungsmarkt durch. So wäre angesichts der starken Immobiliennachfrage in der letzten Dekade und dem damit ein-



hergehenden Preisanstieg bei einem funktionierenden Markt eigentlich zu erwarten gewesen, dass sich das Transaktionsvolumen am Grundstücksmarkt deutlich erhöht. Dass dies nicht der Fall war, stellt [Tabelle 2](#) dar.

Während sich die Flächenumsätze (von wenigen Ausnahmen abgesehen) mäßig ausweiteten, schossen die Geldumsätze in die Höhe. Dies indiziert stark ansteigende Baulandpreise. Der Baulandpreisindex (nicht zu verwechseln mit dem in [Tabelle 2](#) dargestellten Geldumsatz für Baugrundstücke) stieg zwischen 2010 und 2019 um 84 Prozent (BMI 2020, S. 32, Abb. 14); in Regionen mit angespannten Märkten fielen die Preissteigerungen noch deutlich höher aus. Dies hatte auch verteilungspolitische Auswirkungen ([siehe Kasten 2](#)).

### **Kasten 2: Verteilungswirkungen der Niedrigzinspolitik**

Volkswirtschaftlich unterscheidet man zwischen den Einkommen, die auf die Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Boden entfallen. Der allgemein sinkende Zinstrend, besonders verstärkt durch die Politik der EZB, führte letztlich dazu, dass der Anteil des Produktionsfaktors Kapital (zu dem auch die Gebäude gehören) am Volkseinkommen abgesunken ist.

Im selben Zeitraum stieg zwar der Anteil des Faktors Arbeit am Volkseinkommen an – allerdings bei weitem nicht so stark, dass die Verluste des Faktors Kapital nur durch die Zuwächse des Faktors Arbeit erklärt werden könnten. Vielmehr fiel ein Großteil der Verluste des Produktionsfaktors Kapital dem residualen Produktionsfaktor Boden zu (Huth/Löhr/Olah 2021). Dieser war der große Gewinner der Niedrigzinsphase in der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts. Die daraus resultierenden Bodenwertzuwächse dürften sich dabei wiederum auf die boomenden Großstädte konzentriert haben.

In einem nachfolgenden ([Kapitel 2.2.1](#)) wird dargestellt, dass der Engpass beim Bauland teilweise auch marktendogen, also durch Angebotszurückhaltung erklärt werden kann. Der ebenfalls festzustellende Anstieg der Baukosten dürfte hingegen eher nachfragegetrieben sein.

Als genuin angebotsbezogene Preistreiber, die allerdings nur sehr eingeschränkt für die dargestellte Anhebung des Preisniveaus verantwortlich gemacht werden können ([Kapitel 2.2.3](#)), sind allerdings die gestiegenen Anforderungen vor allem an die Baukörper (bezüglich der energetischen Effizienz, des Brandschutzes etc.), begrenzte Kapazitäten der Bauindustrie sowie die

Tabelle 2

**Entwicklung der Flächen- und Geldumsätze für Bauplätze zwischen 2009 und 2018**

<b>2009–2018</b>	<b>Flächenumsatz</b>	<b>Geldumsatz</b>
Baden-Württemberg	129 %	218 %
Bayern	24 %	153 %
Berlin	- 53 %	89 %
Brandenburg	10 %	123 %
Bremen	100 %	0 %
Hamburg	60 %	515 %
Hessen	57 %	92 %
Mecklenburg-Vorpommern	50 %	111 %
Niedersachsen	13 %	90 %
Nordrhein-Westfalen	30 %	48 %
Rheinland-Pfalz	- 35 %	14 %
Saarland	67 %	33 %
Sachsen	15 %	100 %
Sachsen-Anhalt	4 %	120 %
Schleswig-Holstein	44 %	100 %
Thüringen	40 %	100 %
Deutschland	24 %	124 %

Quelle: QAK OGA 2019, S. 148 f., Abb. 4-210 und 4-211. Die Darstellung bezieht sich auf Bauplätze für Eigenheime und in Misch- und Kerngebieten (MI-/MK-Gebiete).

oftmals langen Genehmigungsverfahren zu nennen (Gedaschko 2016, S. 314). Letztere sind auf zunehmende fachliche Anforderungen (und damit einhergehenden rechtlichen Risiken) bei gleichzeitig oft unzureichender personeller Ausstattung der zuständigen Behörden zurückzuführen. All dies trägt dazu bei, dass die Bautätigkeit nur mit Verzögerung auf die erhöhte Nachfrage reagieren kann.

Nun lautet die herkömmliche Antwort auf die Wohnkostenproblematik „Bauen, bauen, bauen“. Die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (kurz: „Baulandkommission“, BMI 2019a) hatte die Aufgabe, die entgegenstehenden Hindernisse auszuräumen. Ihre Empfehlungen, die in das Baulandmobilisierungsgesetz einfließen, stießen jedoch auf vielfache Kritik (so Vogel 2019, S. 27–36). Es ist kaum zu erwarten, dass die betreffenden Regelungen die Knappheit an verfügbarem Bauland spürbar reduzieren werden.

Auch das im Rahmen des Wohngipfels (2018) gesetzte Ziel zusätzlicher 1,5 Millionen Wohnungen, die bis 2021 gebaut sein sollten, wurde nicht erreicht (Spars 2021b, S. 205). Andererseits ist – wie später noch eingehend begründet wird – Neubau als Strategie zwar unbedingt notwendig, aber keineswegs hinreichend. Zwischen 2016 und 2018 wurde der jährliche Bedarf an Neubauten nur zu 70 Prozent gedeckt (DGB 2021, S. 13).

Sofern Neubau möglich ist, werden gerade in angespannten Regionen vom Markt in erster Linie hochpreisige Segmente anvisiert (Busch/Beyer 2021, S. 85). Zwischen 2006 und 2018 stieg die Anzahl der Wohnungen mit Mietpreisen über 15 Euro pro Quadratmeter (bruttowarm) um über 535.000 Wohnungen (also um 16 Prozent) an, diejenigen mit Mietpreisen unter 10 Euro pro Quadratmeter (bruttowarm) nahmen hingegen um 500.000 (minus 30 Prozent) ab (Holm et al. 2021a, S. 11). Der Markt reagierte damit vor allem auf die erhöhte Nachfrage im höherwertigen Segment; im Übrigen ist etwas anderes auf angespannten „freien Märkten“ aus Investorensicht schlichtweg kaum rentabel.

Mit Blick auf das Ziel bezahlbaren Wohnens setzt vor diesem Hintergrund

- die marktliberale Seite auf den – für den Staat günstigeren – frei finanzierten Wohnungsbau und Sickereffekte (Kasten 3);
- die Gegenauffassung auf eine gezielte Versorgung einkommensschwächerer Schichten mit neu geschaffenen Wohnraum.

### **Kasten 3: Zur Relevanz von Sickereffekten**

Vor allem bei angespannten Märkten wird vorzugsweise im hochpreisigen Segment neu gebaut (DGB 2021, S. 13). Der Neubau kann einkommensschwächeren Schichten aber nur dann zugutekommen, wenn ein entsprechender Teil des frei werdenden älteren Bestandes in ein bezahlbares Segment „hinabsickert“. Der Effekt kann entstehen, weil die meisten Umzüge im Lebenszyklus „aufwärtsgerichtet“ sind (BBSR 2020c, S. 6 und 107).

Die bisherigen „Sickerstudien“ bestätigen zwar die Existenz und Wirksamkeit von technischen und sozialen Sickerereffekten. Diese sind jedoch umso geringer, je angespannter der Markt und je höher die Rate von Zuzüglern ist. Dann erreichen die Umzugsketten die unteren Preissegmente nicht (Braun 2020, S. 38).

Es kann sogar zu inversen Sickerereffekten kommen, wenn – bedingt durch die Mietanpassung – die freigezogene Wohneinheit nach dem Auszug teurer ist als die neu bezogene Wohneinheit (Busch/Beyer 2021, S. 85; BBSR 2020c, S. 6). Marktanspannung aufgrund von Zuzügen (mit der Folge von Preissteigerungen) charakterisiert jedoch gerade die Situation in vielen größeren und dynamischen Städten. Allerdings erfassten die Sickerstudien bislang die Wirkungen vom Umlandverflechtungen nur ansatzweise. (Busch/Beyer 2021, S. 84).

Gewisse Möglichkeiten, unzureichenden Sickerereffekten entgegenzuwirken, kann die Baulandvergabe durch die Kommune an Wohnbaugenossenschaften, betreutes Wohnen oder Baugruppen im Rahmen von Konzeptvergaben darstellen (siehe auch [Kasten 5](#) sowie Busch/Beyer 2021, S. 83 und 89; BBSR 2020c, S. 7). Diese Formen – wie auch Einfamilienhäuser – wirken bezüglich der Sickerereffekte eher positiv (BBSR 2020c, S. 110).

Die gezielte Vergabe an Wohnformen mit hohen Sickerereffekten (z. B. Genossenschaften) setzt in der Regel jedoch kommunales Bodeneigentum voraus; zudem sind die erzielbaren Mengeneffekte nachfragebedingt überschaubar. Ein verstärkter Ausweis von Einfamilienhaus-Wohngebieten kommt allerdings bei angespannten Märkten kaum in Betracht („Flächenfresser“).

Gerade bei angespannten Wohnungsmärkten ist die Wirksamkeit von Sickerereffekten unzuverlässig; dies gilt umso mehr, wenn sich die Marktanspannungen verfestigt haben (BBSR 2020c, S. 7). Um es gar nicht erst dazu kommen zu lassen, kann mit kommunaler Bodenvorratspolitik Vorsorge getroffen werden. Ist das Kind hingegen schon in den Brunnen gefallen, sind staatliche Interventionen nötig, um gezielt auch das einkommensschwächere Segment mit Wohnraum zu versorgen (Busch/Beyer 2021, S. 91). In angespannten Wohnungsmärkten dürfte jedoch die Fokussierung auf Neubau allein nicht hinreichend sein, um die Wohnkosten auf ein akzeptables Maß abzusenken. Dies wird im Rahmen der Analyse in [Kapitel 2.2](#) näher erläutert.

### 2.1.3 Zusammenfassung

Die Entwicklung auf den Wohnungsmärkten geriet vor allem für die Ballungsräume in der vergangenen Dekade zum Problem. Nachfrageseitig überlagerten sich verschiedene demografische und ökonomische Effekte und verstärkten sich gegenseitig (Faller 2021, S. 135). In den prosperierenden Großstädten stieß dabei eine erhöhte Nachfrage auf ein wenig preiselastisches Bodenangebot und auf weitere Beschränkungen. Die geringe Angebotselastizität des Bodens als wohl wichtigste Restriktion ist charakteristisch für Verdichtungsräume, da hier Baulandneuausweisungen nur noch schwer möglich und auch die Nachverdichtungspotenziale häufig beschränkt sind.

Der Anstieg der Nachfrage ist ebenfalls ein charakteristisches Phänomen dynamischer Verdichtungsräume: Hier entstehen die produktiven und hoch bezahlten Arbeitsplätze, hierhin ziehen junge Leute und Migranten. Das Zusammenspiel von überdurchschnittlich hohen Nachfragesteigerungen und unterdurchschnittlicher Angebotselastizität des Wohnraums (aufgrund eines Mangels an Bauland) mündete hier in eine überdurchschnittliche Steigerung von Mieten und Immobilienpreisen, wobei ein hoher Anteil auf den Boden entfiel (Löhr/Huth/Olah 2021). Die Steigerung der Wohnkosten strahlt dabei aber mittlerweile auf das Umland der großen Städte aus.

„Bauen, bauen, bauen“ als Strategie gegen steigende Kosten des Wohnens ist angesichts der Baulandknappheit in dynamischen Verdichtungsräumen schwierig und erscheint für sich genommen wegen der unzuverlässigen Sicker-effekte auch nur begrenzt Erfolg versprechend.

## 2.2 Raumwirtschaftliche Morphologie der Marktanspannung

Im vorangehenden Abschnitt wurde dargelegt, dass allein auf „Bauen, bauen, bauen“ als mögliche Strategie gegen hohe Wohnkosten nicht gesetzt werden kann. Doch selbst wenn eine Bauoffensive möglich wäre und die Sicker-effekte funktionieren würden: Könnte tatsächlich allein mit „Bauen, bauen, bauen“ die Wohnkostenproblematik bewältigt werden? Die nachfolgend dargestellte raumwirtschaftliche Analyse zeigt, dass dies nicht ohne Weiteres der Fall ist. Vielmehr ist eine solche Strategie durch weitere Instrumente zu flankieren, die unmittelbar auf die Absenkung der Wohnkosten vor allem einkommenschwächerer Gruppen abzielen und auch Menschen mit erschwertem Zugang zum Wohnungsmarkt adressieren.

Die nachfolgende Analyse basiert auf einem einfachen, funktional (also

nicht geografisch) zu verstehenden raumwirtschaftlichen Modell von Zentrum und Peripherie. In den funktionalen Zentren sind die technischen, sozialen und institutionellen Infrastrukturen konzentriert. Das funktionale Zentrum-Peripherie-Schema ist grundsätzlich auf unterschiedlichen raumwirtschaftlichen Ebenen anwendbar (bezogen auf die Welt, die EU, Deutschland, die Bundesländer und einzelnen Kommunen), wird hier aber vor allem auf die Kommune bezogen verstanden. Es ist vereinfachend monozentrisch angelegt.

Im raumwirtschaftlichen Zentrum lassen sich deutlich höhere (Miet-)Erträge als in der raumwirtschaftlichen Peripherie erzielen. Die Kosten für den Baukörper, die Kapitalkosten sowie die Kosten der Bewirtschaftung variieren zwischen Zentrum und Peripherie hingegen deutlich weniger stark (vorübergehende Ausnahmen sind möglich, z.B. bei ausgelasteten Kapazitäten der Bauindustrie).

Auf die einzelne Periode bezogen stellt die Differenz zwischen den (Miet-)Erträgen sowie den periodisierten Gebäudekosten (inkl. kalkulatorischer Gewinn) das Residuum „Bodenrente“ dar (in [Kapitel 2.2.2](#) wird dargestellt, dass der Bodenwert unter Umständen auch ein autonomer Kostenfaktor sein kann). Aus Vereinfachungsgründen werden nachfolgend die sich ebenfalls in den Bodenrenten befindlichen Risikoprämien nicht diskutiert (siehe hierzu ausführlich Huth/Löhr/Olah 2021).

Dementsprechend zielt die raumwirtschaftliche Morphologie der Marktanspannung letztlich auf den Bodenmarkt bzw. den Standort ab. Als Referenz wird ein fiktiver „funktionierender Markt“ herangezogen; dieser Ausgangspunkt wird sodann an verschiedenen Stellen modifiziert. Die formale Analyse ist zunächst nur zeitpunktbezogen; zeitraumbezogene Modifikationen werden später im Text angebracht. Die Darstellung orientiert sich an der im Standardwerk von Geltner et al. (2007) verwendeten Heuristik. Es werden exemplarisch folgende Konstellationen diskutiert:

- *Marktimmanente Angebotszurückhaltung*: Hierbei wird Bauland aus spekulativen oder anderen Gründen vorgehalten und nicht dem Markt zum Zweck der Bebauung zugeführt. Ein geringeres Angebot an Flächen verschärft angebotsseitig die Knappheit und erhöht die Kosten des Wohnens ([vgl. Kapitel 2.2.1](#)).
- *Räumliche Ausdehnung der Stadt (infolge von Zuzügen)*: Größere Städte haben ein höheres Preisniveau, weil das Bodenrentenvolumen mit wachsender Größe der Agglomeration ansteigt ([vgl. Kapitel 2.2.2.1](#)).
- *Änderung der relativen Preise zwischen Zentrum und Peripherie*: Entweder kommt es aufgrund von Zuzügen zu einer erhöhten Verdichtung,

oder es richtet sich erhöhte Nachfrage insbesondere auf die guten Lagen der Städte. In den besseren, in der Regel zentralen Lagen kommt es zu einem überproportionalen Preisanstieg (vgl. Kapitel 2.2.2.2).

- *Erhöhung der Gebäudekosten:* Damit diese als Erklärung für einen erhöhten Anstieg der Kosten des Wohnens in den zentralen Lagen dienen kann, müssen sie aber höher als in der Peripherie ausfallen (vgl. Kapitel 2.2.3).

Diese Fälle sind als Idealtypen zu verstehen. In der Realität können sie sich vermischen. Auch handelt es sich um keinen Numerus clausus; es sind weitere Fälle denkbar (z. B. „künstliche“ Verknappung über planerische Maßnahmen). Die meisten sonstigen Konstellationen lassen sich jedoch aus den hier diskutierten Grundformen ableiten.

### 2.2.1 Angebotszurückhaltung – Bauland als Realoption

Ein zuweilen großes Ärgernis ist die Verknappung von Bauland aufgrund unzureichend genutzter oder gar ungenutzter Flächen. Dies trägt zur Verknappung verfügbarer Flächen und zur Unmöglichkeit bei, die Nachfrage nach Wohnraum zu leistbaren Preisen zu befriedigen.

In diesem Kontext fällt bisweilen der Begriff „Bodenspekulation“. Ökonomen reagieren auf diesen Begriff allerdings oftmals abweisend: Einerseits wird nämlich selten definiert, was genau unter „Spekulation“ verstanden werden und warum diese schädlich sein soll – schließlich kann es ja auch gesamtwirtschaftlich effizienter sein, ein Grundstück nicht für eine minderwertige Nutzung heute zu verwenden, sondern für eine höherwertige Nutzung morgen aufzubewahren (Geltner et al. 2007, S. 81). Andererseits werden auch keine Aussagen über die Relevanz von „Spekulation“ in unterschiedlichen raumwirtschaftlichen Kontexten sowie über die Verbreitung getroffen. Ist etwa ein „Enkelgrundstück“ in einer mittelpreisigen Kleinstadt auch unter die Rubrik „Spekulation“ zu subsumieren?

Nachfolgend soll dargestellt werden, dass das Phänomen „Spekulation“ durchaus einer individuellen ökonomischen Rationalität folgt. Es wird seine raumwirtschaftliche Relevanz aufgezeigt.

Um das Phänomen „Spekulation“ analytisch greifbarer zu machen, wird auf eine im angloamerikanischen Raum verbreitete Sichtweise auf unbebaute Grundstücke zurückgegriffen, und zwar deren Interpretation als Realoption: Mit der Erteilung von Baurecht wird dem Bodeneigentümer nämlich fak-

tisch eine Call-Option in die Hand gegeben (Geltner et al. 2007, S. 729–755; siehe auch [www.realoptions.org](http://www.realoptions.org)): Er hat das Recht, eine Bebauung vorzunehmen, ist aber keineswegs dazu verpflichtet („Baufreiheit“; Spars 2000, S. 35–40). Für den privaten Grundstückseigentümer als Inhaber der Realoption Boden ist dementsprechend der „erweiterte Kapitalwert“ relevant (Kasten 4).

#### **Kasten 4: Erweiterter Kapitalwert**

Der „erweiterte Kapitalwert“ („expanded net present value“; Trigeorgis 1996, S. 124) setzt sich aus dem passiven Kapitalwert und dem Optionswert zusammen:

$$\begin{aligned} \text{erweiterter Kapitalwert} = \\ \text{passiver Kapitalwert („net present value“, NPV)} \\ + \text{Optionswert} \end{aligned}$$

Zum herkömmlichen passiven Kapitalwert wird also eine Prämie addiert, welche die Handlungsspielräume der Investitionsstrategie monetär bewertet. Damit wird berücksichtigt, dass der Bodeneigentümer eine sequenzielle Investitionsstrategie bei beschränktem Risiko fahren kann: Der vorgehaltene Boden verliert auch bei Nichtnutzung selten stark an Wert. Der Bodeneigentümer kann dementsprechend Phasen der Unsicherheit einfach aussitzen, ohne eine kapitalintensive und entsprechend riskante Folgeinvestition in ein Gebäude vornehmen zu müssen.

Beim Kauf eines bebauten Grundstücks befindet sich hingegen ein deutlich höherer Investitionsbetrag im Risiko (Boden und aufstehendes Gebäude). Die Flexibilität, die kapitalintensive Folgeinvestition in das Gebäude hinauszuschieben, hat einen eigenständigen Wert. Dieser wird positiv vom risikolosen Zinssatz, der Volatilität des Marktes, der Laufzeit und negativ von der „Dividende“ (den Kosten der Nichtausübung der Option) beeinflusst.

Die Laufzeit der Realoption ist bei Privateigentum an Boden unendlich. Bei der Realoption Boden wirkt jedoch alles wie eine Dividende, was den Wert des „Wartenkönnens“ belastet (neben einer Steuer auf den Bodenwert z. B. auch die Ausweisung neuer, konkurrierender Baugebiete). Eine Investitionsstrategie mit negativem passivem Kapitalwert kann durchaus einen positiven erweiterten Kapitalwert haben. So ist es auch zu erklären, dass der Bodenwert selbst von Unland in der Regel nicht negativ ist (Ausnahmen können bei Altlasten bestehen).



Eigentlich ist der erweiterte Kapitalwert die allgemeine investitionsrechnerische Betrachtungsweise. Der in den Hochschulen als „Normalfall“ gelehrt passive Kapitalwert (NPV) ist eigentlich nur ein Spezialfall, in dem keinerlei Flexibilität bei der Investitionsentscheidung besteht.

Führt man die Analogie zum Optionsansatz weiter, befindet sich die öffentliche Hand in der Stillhalterposition: Sie muss „liefern“, indem sie für die äußere und auch einen Teil der inneren Erschließung Sorge trägt. Der Bodeneigentümer kann auf dieser Basis Nutzen aus allen möglichen Veränderungen der äußeren Umstände ziehen („windfall profits“). Er kann somit die Früchte der öffentlichen Saat privat ernten, ohne angemessen für deren Leistungen zu bezahlen (Externalisierung). Insbesondere im Rahmen der klassischen Angebotsplanung fließt der Kommune kaum eine Gegenleistung zu. Doch auch bei anderen Varianten der Baulandproduktion erhält die Kommune allenfalls eine Teilentschädigung von den privaten Grundstückseigentümern.

Der Realoptionsansatz erklärt auch, wie es zu einem systematischen Marktversagen aufgrund einer Reduzierung des effektiven Angebots kommen kann. Dies illustriert [Abbildung 2](#) in verkürzter Form. In den raumwirtschaftlichen Zentren lassen sich höhere Erträge pro Flächeneinheit als in der raumwirtschaftlichen Peripherie erzielen. Die Kosten für die Erstellung des Baukörpers (pro qm), die sich über den Raum hinweg weniger unterscheiden, sind auf der Unterseite der Abszisse abgetragen. Die Differenz zwischen den Erträgen und den Baukosten stellt das Bodenertragspotenzial dar. Hierbei handelt es sich um das äußere Dreieck auf der Oberseite der Abszisse.

Nun kann der (private) Investor nicht gleichzeitig den passiven Kapitalwert (das Dreieck über der Abszisse) und den Wert der Flexibilität realisieren. Vielmehr muss er sich entscheiden: Im Falle der Erstellung einer baulichen Anlage vereinnahmt er zwar die Bodenerträge. Allerdings geht der Wert der Flexibilität zunächst verloren; der verloren gegangene Flexibilitätsnutzen bedeutet daher Opportunitätskosten. Der potenzielle Investor muss also sowohl die zahlungswirksamen Kosten des Gebäudes (plus Kapitalverzinsung inkl. Risikoprämie) als auch die Opportunitätskosten der verlorenen Flexibilität berücksichtigen, die bei der Bebauung entstehen (Löhr 2019; Capozza/Helsley 1990: „irreversibility premium“).

Das Grenzland ist als der Bereich definiert, in dem die Erträge gerade noch die Kosten der Bewirtschaftung bzw. Bebauung decken. Die Berücksichtigung der Flexibilitätsprämie verschiebt das Grenzland vom Punkt  $G_0$

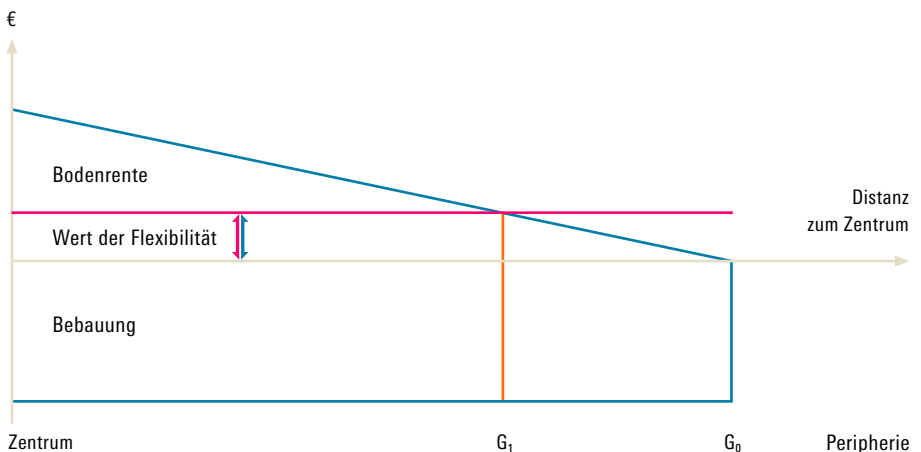
nach innen zum Punkt  $G_1$ . Links von  $G_1$  wird der Verlust des Flexibilitätsvorteils durch entsprechend hohe Bodenerträge überkompensiert (dabei dürfte der Flexibilitätsvorteil einer anderen Funktion folgen als hier vereinfachend dargestellt; siehe Löhr 2012).

Rechts von  $G_1$  setzt der Wert der Flexibilität einen Mindestpreis für das Bauland selbst dann, wenn dieser nicht durch entsprechend hohe Bodenerträge unterlegt ist. Investoren stellen nicht selten fest, dass sich – rechts von  $G_1$  – auf Basis der zu zahlenden Bodenpreise ihre Investitionen nicht mehr rechnen. Dieses Phänomen wurde von Schiller und Gutsche (2009, insbesondere S.193) ausführlich beschrieben, ohne es allerdings über den Realoptionsansatz zu erklären.

Indem die Eigentümer ihrer individuellen Logik für die Verwertung der Realoption Boden folgen, vergreift sich aber nun die „unsichtbare Hand des Marktes“. De facto wird durch die Existenz des Flexibilitätswertes die Rentabilitätshürde für Investitionen erhöht und das Angebot an Bauland verknappt; damit steigt aber auch das durchschnittliche Preisniveau. Capozza/Helsley (1990) stellten dementsprechend fest, dass – wenn der Flexibilitätswert wirkt – Städte kleiner und zugleich teurer werden. Wenn die möglichen

Abbildung 2

### Angebotszurückhaltung von Baugrundstücken



Quelle: Löhr 2019, S. 309 (modifiziert).

Gebäudeinvestitionen zwischen den Punkten  $G_0$  und  $G_1$  nicht realisiert werden, entsteht ein Wohlfahrtsverlust in Höhe der entgangenen Bodenerträge.

Die skizzierten Effekte dürften auch einer gleichmäßigeren Verteilung der Einwohner über den Raum entgegenstehen, zumal sie die Aufnahmekapazität von peripherer gelegenen Kommunen beschränken.

Ungenutzt vorgehaltene Grundstücke finden sich dementsprechend weniger in sehr teuren Städten wie München, wo die erzielbaren Erträge zu meist ausreichen, um den Verlust des Flexibilitätsvorteils auszugleichen. Im Übrigen wird in solchen sehr teuren Städten der Wert der Flexibilität allein durch die Konkurrenz der Grundstückseigentümer reduziert (Grenadier 2002; Geltner et al. 2007, S.752). Die Vorhaltung von Grundstücken ist hingegen in Städten mit moderatem bis hin zu einem gehobenem Bodenpreisniveaus ein weit verbreitetes Phänomen (wie z. B. in Tübingen; s. ARD 2020).

Nun liegt der alles erschlagende Einwand auf der Hand, dass die meisten Marktteilnehmer den Realoptionsansatz gar nicht kennen und demnach ihr Verhalten nicht danach orientieren können. Dagegen spricht jedoch, dass ökonomische Gesetze eben auch dann wirken können, wenn sie den Marktteilnehmern nicht ausdrücklich bekannt sind.

Die genannten Effekte dürften im Übrigen noch durch die Grunderwerbsteuer verschärft werden, wenn man deren Inzidenzen betrachtet: In angespannten Märkten ist eine geringe Preiselastizität des Grundstücksangebotes zu erwarten. Die Grundsteuer ist hier wirtschaftlich schwer auf den Käufer zu überwälzen – die Immobilienpreise werden eher (mit Blick auf künftige Veräußerungen) durch die Steuer gesenkt. In weniger dynamischen Märkten wird hingegen die mobilitätshemmende Wirkung des Flexibilitätsvorteils durch die Grunderwerbsteuer tendenziell verstärkt: Diese erzeugt einen weiteren Kostenfaktor, der durch die Nachfrager übernommen werden müsste – die Nachfrage ist hier aber oftmals nicht groß genug (ähnlich: Dolls et al. 2020, S. 20).

### **2.2.2 Zuzüge**

Auf Zuzüge kann eine Stadt auf zweierlei Arten reagieren: Einmal durch eine Ausdehnung des Radius (Baulandneuausweisungen), und zum anderen durch eine höhere bauliche Verdichtung, die horizontal (z.B. durch Schließung von Baulücken) oder vertikal (z.B. durch Aufstockung) erfolgen kann (Bierwirth 2021, S. 164 f.). Nachfolgend werden beide Fälle diskutiert.

### 2.2.2.1 Ausdehnung des Radius der Stadt

Größere Städte sind erfahrungsgemäß teurer als kleinere. Die Erklärung hierfür liefern die Vorgänge auf dem Bodenmarkt. In größeren Städten sind die aus dem Boden zu ziehenden Erträge (also das Bodenrentenvolumen) höher. Bei höherem Bodenrentenvolumen wird aber Wohnen teurer – egal, ob es sich um Wohnen in Eigentum oder zur Miete handelt. Wie aber kann es zu einer Erhöhung des Bodenrentenvolumens kommen? Letztlich sind für die Bodenrenten drei Größen verantwortlich (Geltner et al. 2007, S. 66–68):

- der Radius einer Agglomeration,
- die Dichte einer Agglomeration sowie
- die Transportkosten.

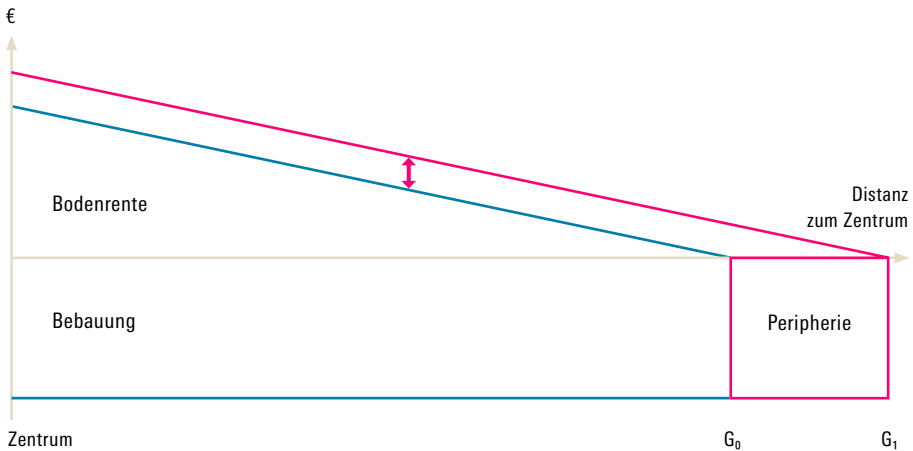
Im funktionalen Zentrum sind Bodenrenten und Bodenerträge am höchsten. Zentrale Lagen sind knapper und damit höherwertiger als andere Lagen (Geltner et al. 2007, S. 84 f.). Die aggregierten Transportkosten sind hier minimiert. Der Bodenrentengradient, d. h. der Unterschied der Bodenerträgen zwischen Zentrum und Peripherie, wird durch Dichte und Transportkosten bestimmt. Der Gradient wird hier vereinfachend als lineare Funktion des Abstandes zum Zentrum betrachtet (eine Modifikation findet in [Abbildung 6](#) statt).

Beide Größen werden auch durch die Einkommensentwicklung beeinflusst: Eine höhere Dichte wirkt sich noch stärker auf Bodenrenten und Bodenpreise aus, wenn die Einwohner über eine höhere Kaufkraft verfügen. Ebenso erhöhen sich dann die Transportkosten, da die Opportunitätskosten des Pendelns ansteigen.

Dieses einfache Modell soll als Heuristik für die Konsequenzen von Baulandneuausweisungen in der Peripherie einer Agglomeration infolge von mehr Zuzügen dienen. Dabei wird vereinfachend angenommen, dass die Transportkosten unverändert bleiben und die Fläche des Siedlungskörpers in Reaktion auf die Zuzüge so ausgedehnt wird (Baulandschaffung), dass die Siedlungsdichte (Bewohner pro Flächeneinheit) unverändert bleibt.

Vorstellbar ist dies dann, wenn eine größere Stadt von weitläufigen landwirtschaftlich genutzten Flächen umgeben ist, deren Eigentümer veräußerungsbereit sind (dies ist allerdings immer weniger der Fall, da einerseits Grund und Boden angesichts der Niedrigzinssituation eine gute Vermögensanlage ist, andererseits bestimmte Mindestgrößen für das Überleben der landwirtschaftlichen Betriebe bedeutsamer werden).

[Abbildung 3](#) illustriert die Konsequenzen einer Ausdehnung der Agglomeration von Punkt  $G_0$  hin zu  $G_1$ . Obwohl der Bodenrentengradient unver-

**Wachstum der Stadt aufgrund von Zuzügen (Dichte und Transportkosten unverändert)**

Quelle: eigene Darstellung; Modifikation von Geltner et al. 2007, S. 69, Exhibit 4-4.

ändert bleibt, erhöht sich dennoch die Bodenrente, und hiermit auch die Kosten des Wohnens. Dies heißt nichts anderes, als dass auch bei Flächenneuausweisungen als Reaktion auf Zuzüge die Kosten des Wohnens weiter steigen werden. Ob dies in einem nicht mehr akzeptablen Ausmaß der Fall ist, kann nicht verallgemeinernd gesagt werden.

Allerdings wird klar, dass Bauen allein nicht dazu führt, dass die Kosten des Wohnens in (horizontal) wachsenden Städten konstant gehalten werden können. Dies wäre nur dann der Fall, wenn die Dichte als Folge der Baulandneuausweisungen signifikant abnehmen würde – dies kann allerdings nicht Inhalt einer wohnungspolitischen Strategie sein, da hierbei die flächenhaushaltspolitischen Zielsetzungen (Nachhaltigkeitsstrategien der Bundesregierung und der Landesregierungen) eklatant verletzt würden. Bis 2050 soll ja der Übergang zu einer Flächenkreislaufwirtschaft (Flächenverbrauch von „nettonull“) erreicht sein (Bierwirth 2021, S. 159).

### 2.2.2.2 Verdichtung und Einkommenszuwächse

Von besonderer sozialer Brisanz ist die Änderung der relativen Preise zwischen Zentrum und Peripherie, die sich aufgrund von Zuzügen (Ortsfremde)

bzw. der Einkommensentwicklung (Änderung des Miet- und Bodenrentengradienten) einstellen kann.

- Vor allem Zuzüge von bislang Ortsfremden gehen, wenn keine entsprechenden zusätzlichen Flächenausweisungen geschehen, mit einer zunehmenden (baulichen oder einwohnerbezogenen) Verdichtung einher. Insbesondere besserverdienende Zuzügler treten dann in den (mit Blick auf die Raumfunktionen) zentraleren Lagen in Konkurrenz mit den angestammten Bewohnern. Damit sind Verdrängungsprozesse verbunden. Der Bodenrentengradient steigt nämlich aufgrund der zunehmenden Einwohnerdichte an (wenngleich nur bis zu einem bestimmten Punkt, [siehe Kasten 5](#)). Dies bedeutet nichts anderes, als dass es vor allem in den zentralen Lagen deutlich teurer wird. Dementsprechend dürfte ein steigender Bodenrentengradient ein maßgeblicher Auslöser für Segregationsprozesse sein.
- Kommen Einkommenszuwächse verschiedenen sozialen Gruppen in unterschiedlicher Weise zugute, hat dies ebenfalls raumwirtschaftliche Auswirkungen. Hier kommt der Aspekt der Opportunitätskosten ins Spiel, die mit zunehmendem Einkommen anwachsen: Wenn man es sich leisten kann, nimmt man eben lieber eine Wohnung am attraktiven Viertel Prenzlauer Berg als in Berlin-Marzahn. Die Nähe zu Freizeiteinrichtungen, Gastronomie und Arbeitsplatz (funktionale Zentralität) gewinnt mit zunehmendem Einkommen bei den Präferenzen an Gewicht. Die Opportunitätskosten, die bei weiterer räumlicher Distanz zu den zentralen Einrichtungen entstehen, können unter die Transportkosten subsumiert werden.

**Abbildung 4** zeigt die Auswirkungen eines Anstiegs des Bodenrentengradienten.

In der Folge des Anstiegs des Bodenrentengradienten nimmt *ceteris paribus* auch das Bodenrentenvolumen zu. Wohnen – egal ob zur Miete oder im Eigentum – wird vor allem in den guten Lagen teurer. Dementsprechend können einkommensschwächere Bewohner an die Ränder der Peripherie gedrängt werden. Ein geringfügiger Gentrifizierungsdruck ist zwar nicht immer negativ zu sehen – zeigen die Preissteigerungen doch auch die Attraktivität des betreffenden Stadtteils an. Allerdings darf dieser Druck nicht so groß werden, dass es zu einer Entmischung kommt.

Interessant sind vor diesem Hintergrund die Befunde von Lebuhn et al. (2017, S. 72 f., Tab. 31 und 32). Zwar weisen die Mietbelastungen (Anteil der Miete am Haushaltseinkommen) im Durchschnitt nur geringe regionale Un-

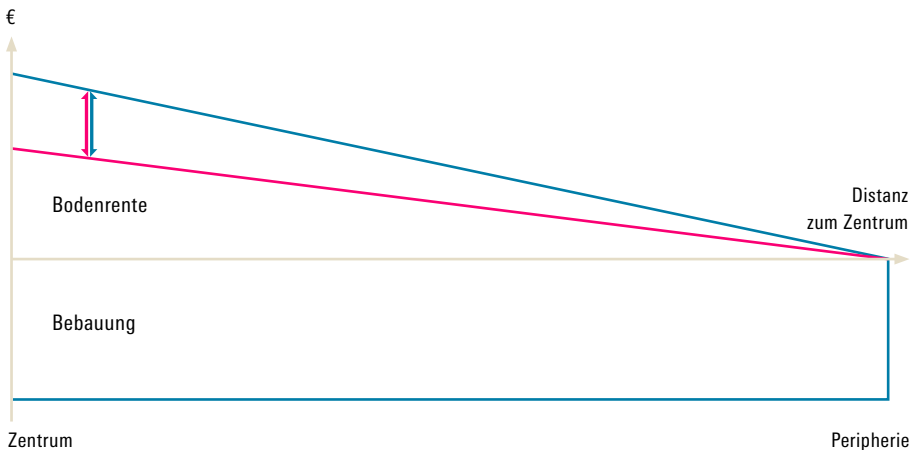
terschiede auf (anders verhält es sich aber bei der Mietbelastungsquote von Haushalten unterhalb der Armutsgrenze). Ergänzt man allerdings die Tabellen der Autoren durch die Bevölkerungsdichte (Destatis 2020c, eigene Berechnungen), ist diese in den zehn Städten mit der niedrigsten Mietbelastung im Durchschnitt ebenfalls deutlich niedriger in den obersten zehn Städten. Bezüglich dieser Zusammenhänge sind allerdings noch vertiefende Untersuchungen notwendig, zumal jenseits der Dichte auch noch andere Faktoren von Bedeutung sein dürften.

Aus den Darstellungen ergibt sich: Die Möglichkeiten, allein über Verdichtung Wohnen bezahlbarer zu machen, sind begrenzt. Das betrifft auch die Hoffnungen, die mit neuartigen architektonischen Konzepten verbunden sind: Mit Maßnahmen wie der Überbauung von Parkplätzen oder der Aufstockung von Nichtwohngebäuden sollten bis zu 2,7 Millionen Wohnungen geschaffen werden können (TU Darmstadt / Pestel Institut 2019) – so die Hoffnung.

Zudem stoßen die Nachverdichtungspotenziale auf Grenzen. Zu nennen sind die erhöhten Anforderungen an die Adaptivität bezüglich des Klimawandels (grüne und blaue Infrastrukturen), und auch viele andere Re-

Abbildung 4

**Auswirkung einer zunehmenden Verdichtung (Zuzüge) und/oder von Einkommenszuwächsen**



Quelle: eigene Darstellung; Modifikation von Geltner et al. 2007, S. 71, Exhibit 4-5.

striktionen (Ausstattung mit zusätzlicher Infrastruktur, Änderung der Bauvorschriften etc.). Gerade das Übermaß an baulichen Vorschriften (Stellplatzsetzungen, Baumschutz etc.) erschweren häufig insbesondere Maßnahmen der zivilen Konversion. All dies lässt übergroßen Optimismus unangebracht erscheinen.

Potenziale, um den Anstieg des Mieten- und Bodenrentengradienten aufgrund zunehmender Verdichtung zu begrenzen, bestehen möglicherweise im Rahmen der anstehenden Mobilitätstransformation. Eine bessere Ausstattung auch von Vororten mit ÖPNV-Angeboten senkt die Transportkosten und schafft bessere Voraussetzungen für eine raumbezogen gleichmäßigere Verdichtung. Der Bodenrentengradient kann dadurch abgesenkt werden. Die Herausforderungen bezüglich bezahlbaren Wohnens werden allerdings mit dem bisherigen Volumen des Bundesprogramms „Energetische Stadtsanierung“ der KfW nicht zu stemmen sein (DGB 2021, S. 17).

### 2.2.3 Anstieg der Gebäudekosten

Immer wieder wird der Anstieg der Gebäudekosten als eine Ursache für die Immobilienpreissteigerungen genannt. Das Argument lautet also „kostengetriebene Immobilieninflation“; die Preissteigerungen gehen danach also von der Angebotsseite aus. Selbstverständlich führen höhere energetische Anforderungen an die Gebäude und andere Vorschriften zu einem wachsenden Kostendruck. Einige dieser Faktoren (wie Stellplatzsetzungen, die unter Umständen Tiefgaragen notwendig machen) wirken auch speziell in wachsenden, verdichteten Agglomerationen kostentreibend.

Dennoch ist damit noch nicht gesagt, dass diese in wachsenden Agglomerationen der entscheidende Faktor für die Leistbarkeit von Wohnraum sind. Zwar lassen sich starke Zuwächse der Gebäudekosten in einigen Boomstädten feststellen (z. B. München, Trier), während im Bundesdurchschnitt die Baukosten in den letzten Jahren deutlich weniger als die Bodenpreise anstiegen (BMI 2021a, S. 34, Abb. 15).

Soll das Argument steigender Gebäudekosten speziell in den Verdichtungsräumen als entscheidende Erklärung für die zunehmende Verteuerung halten, müssten jedoch die Gebäudekosten in den funktionalen Zentren deutlich stärker als in der funktionalen Peripherie ansteigen.

Allerdings sollte es in solchen Situationen zu Arbitrageprozessen kommen: Erhöhen sich die Materialkosten (Zement, Stahl, Ziegelsteine) in den zentralen Lagen stärker als in den peripheren, so wird eben in den peripheren Lagen eingekauft. Auf längere Sicht kommt es tendenziell zu einem Ausgleich: Die Materialkosten in den zentralen Lagen sinken, diejenigen in den



peripheren Lagen steigen. Auch die Transportkosten für das Material können den überbordenden Preisdruck speziell in den zentralen Lagen nicht erklären.

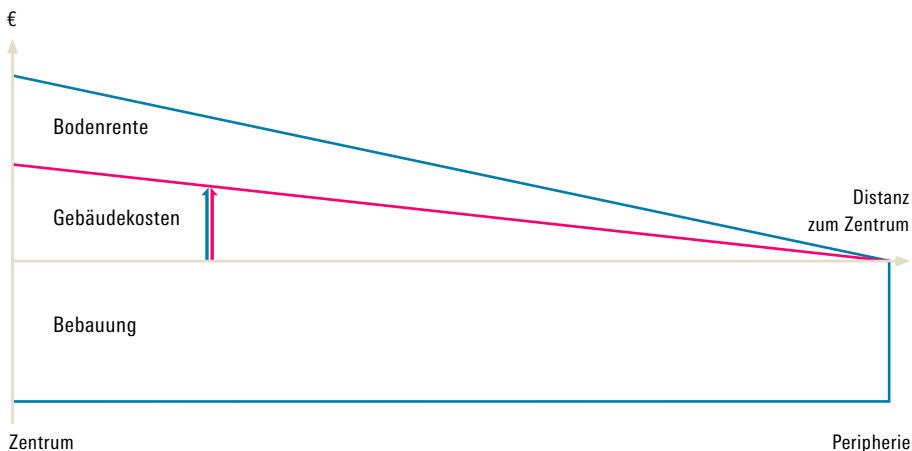
Anders verhält es sich allerdings mit der Verfügbarkeit von entsprechend qualifizierten Arbeitnehmern in den dynamischen Ballungsräumen: Der Mangel an Fachkräften in Ballungsgebieten war in der jüngeren Vergangenheit sicherlich einer der wichtigsten Hinderungsgründe für die Ausweitung der Kapazitäten der Bauindustrie – auch ausländische Fachkräfte können den vorhandenen Bedarf nicht zureichend decken (Dorffmeister 2019, S. 52).

Hinzu kommt auch, dass nicht zuletzt vor dem Hintergrund der schlechten Erfahrungen in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts, wo es eine massive Kapazitätsbereinigung unter den Bauträgern gab, ungeachtet der hohen Nachfrage die Anpassung der Kapazitäten oftmals vorsichtig vorgenommen wurde. Dementsprechend verzögern sich die Ausgleichsprozesse bisweilen erheblich.

Sind die Kapazitäten der Bauunternehmen aufgrund der hohen Nachfrage stark ausgelastet und können die Kapazitäten nicht mehr erweitert werden, reagieren die Unternehmen mit Preiserhöhungen. Vor Einsetzen der Coronakrise lag der Auslastungsgrad der Bauindustrie zwar immer noch über

Abbildung 5

### Auswirkung eines Anstiegs der Gebäudekosten auf die Kosten des Wohnens



Quelle: Eigene Darstellung, analoge Anwendung der Heuristik von Geltner et al. 2007, S. 66–75, entsprechend den modifizierten Abbildungen.

dem Höchstwert, der während des Baubooms Mitte der 1990er Jahre erreicht wurde. Mittlerweile gehen – seit mehr als zwei Jahren – die Engpässe im Baugewerbe aber sukzessive zurück. Hierzu trug auch die Coronakrise bei. Die vor den coronabedingten Lieferengpässen moderate Entwicklung der Baupreise dürfte auch auf die Kapazitätsausweitungen der Bauindustrie zurückzuführen sein (BMI 2021a, S. 35).

Doch selbst dann, wenn das Kapazitätsengpass-Arguments zuträfe, vermag der Anstieg der Gebäudekosten kaum die Dimension des Anstiegs der Wohnkosten in den dynamischen Verdichtungsräumen zu erklären. Warum, illustriert [Abbildung 5](#).

Die Bodenrente wird wieder als Residuum gesehen, nämlich als Differenz zwischen der Nachfrage nach Wohnraum und den Gebäudekosten. Bleibt die Nachfrage (einschließlich der Nutzerpräferenzen) unverändert, steigen aber – aus welchen Gründen auch immer – die Gebäudekosten in den zentralen Lagen an, so muss die Bodenrente in entsprechendem Maß absinken. Die Menschen haben nämlich allein aufgrund eines angebotsseitigen Anstiegs der Wohnkosten nicht mehr Geld in der Tasche. Wird mehr für das Gebäude bezahlt, geht dies also zulasten des Bodenanteils. Die Gesamtkosten des Wohnens würden sich – zumindest längerfristig – auch bei einem nachhaltigen Anstieg der Gebäudekosten in den zentralen Lagen nicht verändern.

## 2.2.4 Zusammenfassung

Die Probleme auf dem Wohnungsmarkt lassen sich zu einem erheblichen Teil auf Engpässe auf dem vorgelagerten Bodenmarkt zurückführen. Verschärft wird die Problematik durch die Zurückhaltung von Flächen, die aufgrund der Eigenschaft von Boden als Realoption einzelwirtschaftlich Sinn ergibt. Hier sollte der Wert der Flexibilität mit geeigneten Instrumenten reduziert werden.

Wenngleich der Boden ein maßgeblicher Flaschenhals für zusätzlichen Wohnraum darstellt, heißt dies nicht im Umkehrschluss, dass allein die zusätzliche Ausweisung von Bauland (Ausdehnung der Agglomeration in die Breite) oder zunehmende Verdichtung (Ausdehnung der Agglomeration in die Höhe) die Wohnkostenproblematik lösen könnten. Oftmals steht schon das erforderliche Bauland nicht zur Verfügung oder die Verdichtungspotenziale sind begrenzt. Die Resilienz einer Stadt leidet, wenn im Zuge von Nachverdichtungsstrategien jeder Quadratmeter mit einem Maximum an Effizienz genutzt wird (BMI 2021b, S. 3 f.).

Nicht nur, dass der Sickereffekt in angespannten Märkten unzuverlässig wirkt; auch erzeugen eine zunehmende Verdichtung wie auch eine Ausdehnung der Agglomeration höhere Bodenrenten. Wo ökonomische Renten (dazu zählen auch Bodenrenten) wirken, kann der Marktmechanismus seine positiven Wirkungen nicht mehr voll entfalten. Dementsprechend kann „Bauen, bauen, bauen“ zwar die Knappheiten entschärfen, was unbestritten eine notwendige Voraussetzung für eine Entspannung des Wohnungsmarktes ist.

Allerdings handelt es sich noch nicht um eine hinreichende Bedingung. „Bauen, bauen, bauen“, also die Lösung des Mengenproblems, ist nicht automatisch mit der Lösung des Preisproblems gleichzusetzen: Die schiere Größe von Agglomerationen bewirkt eben entsprechend hohe Mieten (hier sind auch vorliegend nicht weiter erörterte Faktoren wie z. B. die durchschnittlichen Baualtersklassen bedeutsam, siehe auch Holm 2019, S. 19 f.). Speziell bei Nachverdichtungen besteht zudem die Gefahr, dass aufgrund des Anstiegs des Mieten- und Bodenrentengradienten Segregation und Gentrifizierung angeheizt werden (Anstieg der „Intensitätsrente“ der Bebauung).

Dementsprechend gilt es in angespannten Wohnungsmärkten, auch unmittelbar auf die Preise durch wohnungspolitische Maßnahmen einzuwirken, um insbesondere einkommensschwache Gruppen mit Wohnraum zu versorgen.

## 3 MÄRKTE UND INSTRUMENTE

---

### 3.1 Geeignete Ansatzpunkte für Regulierungen und Förderung

Im vorangehenden Kapitel wurde beschrieben, dass „Bauen, bauen, bauen“ in dynamischen Großstädten zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für die Lösung des Wohnkostenproblems ist. Vielmehr muss auch unmittelbar auf die Preise eingewirkt werden. Dies kann entweder über Regulierungen oder mittels Förderungen geschehen. Auch Kombinationen sind möglich. Nachfolgend werden einige Ansatzpunkte für die betreffenden Maßnahmen dargestellt.

#### 3.1.1 Komplementierung des freien Marktes

Nachfolgend wird der in [Kapitel 2.2](#) vorgenommene Blick auf den Bodenrentengradienten, bei dem eine lineare Funktion unterstellt wurde, ein wenig modifiziert. Grundsätzlich alloziert der Markt die Raumnutzungen nach Zahlungsfähigkeit. In angespannten Märkten ist die unvermeidliche Folge das Entstehen eines Segregationsdrucks: [Abbildung 6](#) stellt dies vereinfachend anhand einer monozentrischen Agglomeration dar.

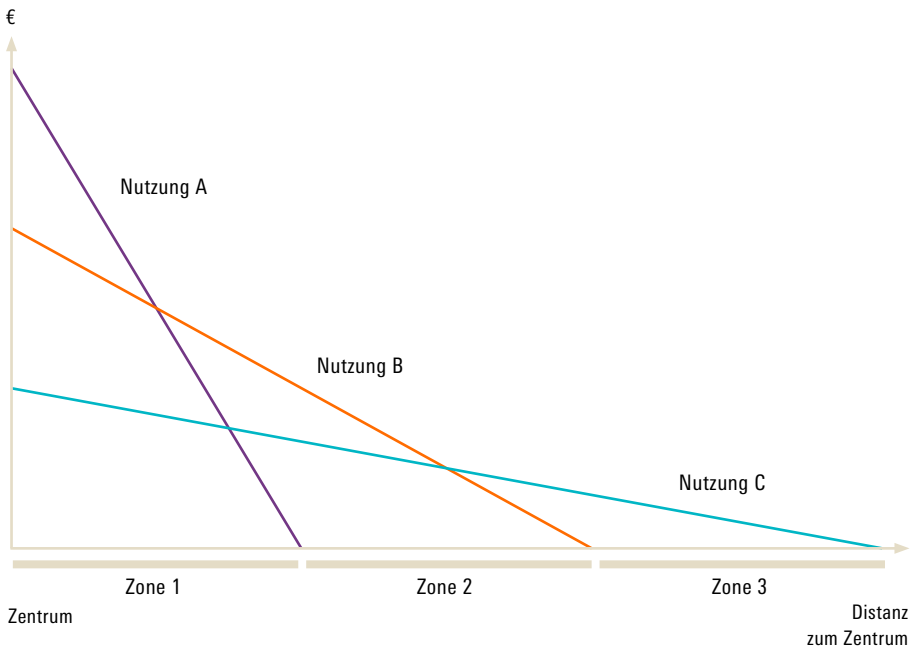
A ist dabei die Nutzung mit der höchsten Zahlungsfähigkeit, die zweithöchste Zahlungsfähigkeit hat Nutzung B, die dritthöchste Nutzung C. Alle Nutzungen haben zentrumsnahe Präferenzen, so dass die Zahlungsbereitschaft mit der Zentralität steigt. Die durch Nutzung A zahlbaren Mieten bzw. Bieterrenten sind dabei nah am Zentrum (Zone 1) höher als diejenigen von Nutzung B. Dementsprechend dominiert in Zone 1 die Nutzung A. Die Nutzung B prägt demgegenüber Zone 2. Nutzung C muss in Zone 3 das nehmen, was übrigbleibt – diese Nutzung ist an den Rand gedrängt.

Während eine funktionale Segregation (Clusterbildung) bei Gewerbe durchaus auch städtebaulich sinnvoll sein kann, ist dies bei Wohnnutzungen anders. Wenn soziale Segregation den Markt nach Zahlungsfähigkeit spaltet, steht dies einer hinreichenden sozialen Mischung der Quartiere entgegen.

Diese unerwünschten Ergebnisse angespannter Wohnungsmärkte müssen korrigiert werden. Damit die erwünschte soziale Mischung erreicht werden kann, müssen beispielsweise in Zone 1

- entweder die Bieterrenten der Nutzungen B und C auf diejenige von Nutzung A vorzugsweise durch Subjektförderung unmittelbar angehoben

## Entmischungswirkungen des Marktes entsprechend der Zahlungsfähigkeit



Quelle: analog zu Geltner et al. 2007, S. 65, Exhibit 4-2.

- oder für die Nutzungen B und C die Kosten soweit abgesenkt werden, dass deren Rentabilität trotz der geringeren Zahlungsfähigkeit mit Nutzung A mithalten kann. Dies kann im Kontext von Maßnahmen der Objektförderung geschehen.

Die erstgenannte Lösung hat den Nachteil, dass in ohnehin schon angeheizten Wohnungsmärkten noch mehr Nachfrage erzeugt wird. Daher erscheint in angespannten Märkten die zweite Variante (Objektförderung) vorzugswürdig, um Wohnen als Daseinsvorsorge garantieren und das Mischungsziel zu erreichen. Dementsprechend muss in angespannten Märkten vor allem in den höherpreisigen Lagen (hier: Zonen A und B) das freie Segment durch ein reguliertes Marktsegment ergänzt werden. Das regulierte Marktsegment ist

in seiner Pufferfunktion (Faller 2021, S. 136) bei Marktanspannungen unverzichtbar. Wie effektive und effiziente Regulierungs- und Förderkulissen aussehen können, wird nachfolgend behandelt.

### 3.1.2 Neubauten und Bestände

In [Kapitel 2.2](#) wurde dargestellt, dass sich mit Neubau die Wohnkostenproblematik zwar entspannen, aber allein nicht lösen lässt – wenn keine flankierenden Maßnahmen stattfinden. Auch sollte man sich aber gerade in angespannten Wohnungsmärkten bezüglich der Wohnraumversorgung einkommensschwächerer Gruppen nicht auf den Sicker Effekt verlassen, der vom frei finanzierten Wohnungsmarkt ausgeht.

Dementsprechend sollte neuer Wohnraum bei angespannten Märkten auch gezielt für einkommensschwächere Segmente entstehen; außerdem sollten nicht nur Neubauten in eine Gemeinwohlbindung einbezogen werden, sondern auch die Wohnungsbestände. Günstige Wohnungen sind schon heute vor allem hier zu finden (Voigtländer 2016, S. 12). Die Bestandswohnungen machen zudem den dominierenden Teil des Wohnungsmarktes aus. Die Einbeziehung der Bestandswohnungen in eine Gemeinwohlbindung sichert darüber hinaus den Fortbestand der sozialen Mischung.

Eine nachträgliche Einbeziehung frei finanzierter Bestandswohnungen in eine Sozialbindung bedeutet aber unter Umständen einen schwerwiegenden Eingriff in bestehende Eigentums- und Verfügungsrechte. Auf Grundlage des Art. 14 GG ist dies nur unter sehr eng definierten Voraussetzungen machbar. Bezüglich der Bestandswohnungen sind regulatorische Maßnahmen zur Begrenzung der Mietpreise mit Blick auf den Vertrauensschutz der Investoren bedenklich – diese haben zum Teil einen hohen Preis für die Immobilien bezahlt und dabei Kredite im Vertrauen darauf aufgenommen, dass diese über die erzielbaren Mieten auch bedienbar sind.

Während bei Neubauten auch weitergehende Regulierungen (städtebauliche Verträge, Bebauungspläne) auferlegt werden können, unterliegen daher die Bestände stärkeren Beschränkungen. Entsprechende Arrangements müssen daher grundsätzlich auf Freiwilligkeit beruhen. Dabei müssen Eingriffe in die Verfügungsrechte der Bestandhalter möglichst kompensiert oder – wenn man auf Freiwilligkeit setzt – sogar überkompensiert werden. Verlässliche Effekte entstehen nur dann, wenn die Investoren in der Lage sind, auch mit Gemeinwohlbindung mindestens dieselben Renditen wie auf dem freien Markt zu erzielen.

Notwendig ist zugleich ein breitenwirksamer Einsatz des Förderinstrumentariums, der aber mit einem entsprechenden finanziellen Aufwand verbunden ist. Dies gilt umso mehr, je höher die intendierte Steuerungswirkung des Instrumentariums sein soll.

### 3.1.3 Ansatzpunkt: Wohnung statt Rechtsform

**Tabelle 3** stellt die Anbieter nach Eigentumsverhältnissen auf dem deutschen Wohnungsmarkt dar. Die mit Abstand bedeutendsten Anbieter auf dem Wohnungsmarkt sind private Kleinvermieter, die nahezu 60 Prozent aller Mietwohnungen vermieten (siehe auch BBSR 2020a, S.12, Abb.2; BMI 2021a, S.17); größtenteils dürfte es sich dabei um natürliche Personen handeln. Insbesondere dann, wenn auch die Wohnungsbestände mit in die Gemeinwohlbindung einbezogen werden sollen, muss auch diese Gruppe adressiert werden. Das Angebot einer auf Freiwilligkeit basierenden Gemeinwohlbindung sollte sich jedoch auch an Anbieter in anderen Rechtsformen richten.

Wünschenswert wären daher rechtsformübergreifende Förder- und Regulierungsmaßnahmen. Dies ist gleichermaßen notwendig, um möglichst breit zu wirken, aber auch, um Vielfalt und Resilienz des sozialen Marktsegmentes zu gewährleisten. Am zielführendsten wäre daher die Anknüpfung des Förder- und Regulierungsregimes an die Wohnung statt an die Rechtsform. Allerdings stehen diesem Ziel gewachsene institutionell-rechtliche Strukturen entgegen, so dass Kompromisslösungen zu suchen sind.

**Tabelle 3**

#### **Bewohnte Wohnungen (ohne Wohnheime) 2018 nach Eigentümern (in 1.000)**

##### **Wohnungsbestand in Deutschland: 36.927 (= 100%)**

vom Eigentümer bewohnt	vermietet, Eigentümer ist			
	Privatperson	privat- wirtschaftliches Unternehmen	öffentliche Einrichtung	Wohnungs-/Bau- genossenschaft
17.159	11.503	2.982	703	4.580
46,5%	31,2%	8,1%	1,9%	12,4%

Quelle: Destatis 2019, Tab. 8; eigene Berechnungen.

### 3.1.4 Der Boden als Schlüssel

Auf dem vorgelagerten Bodenmarkt wird determiniert, in welcher Weise die nachgelagerten (Wohn-)Nutzungen erfolgen. (Bezahlbares) Wohnen ist dabei eine Form der Boden- bzw. Raumnutzung, die in Konkurrenz mit anderen Nutzungen steht. Hat eine Kommune im Laufe der Zeit ausreichende Bodenvorräte gebildet, kann sie zudem dazu beitragen, in Phasen der Marktanspannung die Elastizität des Wohnungsangebots zu erhöhen und damit die Wirkung der Marktmechanismen – namentlich des Sickerreffektes – in die gewünschte Richtung unterstützen.

Zudem ist sie bei zyklisch auftretenden akuten Marktanspannungen in der Lage, z. B. über Konzeptvergaben (**Kasten 5**) gezielt einkommensschwache Gruppen und solche mit erschwertem Zugang zum Wohnungsmarkt (Migranten, Alleinerziehende etc.) mit Wohnraum zu versorgen und gleichzeitig die soziale Mischung der Quartiere zu sichern. Die Auferlegung von kleinräumigen Mietpreisbindungen, sei es über Bebauungspläne, städtebauliche Verträge, die Vergabe von kommunalen Flächen im Volleigentum oder im Rahmen von Erbbaurechten, setzt ebenfalls am Boden an.

In einer funktionierenden Gesellschaft kann die Boden- bzw. Raumnutzung eben nicht nur dem Leitwert der Effizienz, sondern muss auch anderen Leitwerten gehorchen (vgl. Bossel 1998). Hiermit wird auch den Forderungen der Neuen Leipzig-Charta nach einer resilienten Stadt Genüge getan (Ministertreffen Stadtentwicklung 2020). Dies gilt speziell für Phasen der Marktanspannung, wo der Markt die effizienteste, also zahlungskräftigste Nutzung bevorzugt bedient. Nur durch Interventionen kann die öffentliche Hand in solchen Situationen Wohnen als Daseinsvorsorge gewährleisten.

Dementsprechend muss der Kommune die Möglichkeit in die Hand gegeben werden, die Allokation der Raumnutzung über Eigentumsrechte am Boden bzw. öffentliches Eigentum zumindest an strategisch wichtigen Grundstücken zu steuern. Die betreffenden Möglichkeiten sind bislang allerdings beschränkt; daran ändert auch das Baulandmobilisierungsgesetz wenig.

### 3.1.5 Zusammenfassung

Die Problemlagen auf dem Wohnungsmarkt sind vielfältig. Es geht nicht nur um die Vermeidung von Gentrifizierung und Segregation, sondern auch um eine gute funktionale und soziale Mischung der Quartiere, die Erhaltung der



baulichen Substanz u. a. m. Grundsätzlich stehen eine Vielzahl von Instrumenten zur Verfügung, um diese Ziele zu erreichen. Entsprechend der Vielzahl an Zielen sollte das förder- und regulierungspolitische Instrumentarium nicht nur den Neubau, sondern auch die Bestände adressieren.

Die betreffenden Potenziale in den Innenbereichen sind erst einmal – möglichst bundesweit vereinheitlicht und digitalisiert – katastermäßig zu erfassen (so auch der Deutsche Brownfield Verband, siehe <https://deutscherbrownfieldverband.de/>). Gleichmaßen sollte das wohnungspolitische Instrumentarium nicht nur am nachgelagerten Wohnungs-, sondern auch am vorgelagerten Bodenmarkt ansetzen. Förderpolitische Maßnahmen sollten zudem möglichst unabhängig von der Rechtsform des Investors greifen.

Beim Einsatz der Instrumente sollte auch die Tinbergen-Regel Beachtung finden (Tinbergen 1952), die grundlegend für den effektiven Einsatz (wohnungs)wirtschaftlicher Instrumente ist. Diese besagt, dass es – bei verschiedenen Zielen – nicht sinnvoll ist, diese unterschiedlichen „Fliegen mit einer einzigen Klatsche erschlagen“ zu wollen. Um mehrere unterschiedliche (wirtschaftspolitische) Ziele zu erreichen, ist mindestens dieselbe Anzahl an (linear) unabhängigen Instrumenten nötig. Dabei sollten nach Mundell die diversen Instrumente denjenigen Zielen zugeordnet werden, die sie am stärksten beeinflussen (Mundell 1968, S.201–216). Auch vor dem Hintergrund der Ausführungen in **Kapitel 2.2** liegt es daher auf der Hand, dass es kein „alles erschlagendes Instrument“ geben kann.

### **3.2 Der vorgelagerte Bodenmarkt als mittelbarer Ansatzpunkt der Wohnungspolitik**

Anders als in früheren Zeiten ist nicht der Mangel an Kapital ein maßgebender Verursacher der wohnungspolitischen Probleme – eher ist das Gegenteil der Fall. Das Kapital fließt nämlich weniger in den Neubau, sondern vor allem in die Bestände und erhöht dabei insbesondere die Bodenwerte (Faller 2021, S. 153). Nach Knoll et al. (2017), die eine internationale Vergleichsstudie durchführten, sind ca. 80 Prozent der „Häuserpreissteigerungen“ auf Bodenwertzuwächse zurückzuführen. Der 2020 verstorbene Hans-Jochen Vogel vertrat die These, dass für den Anstieg der Wohnkosten in den Ballungsräumen vor allem der Anstieg der Bodenpreise verantwortlich ist (Vogel 2019).

Tatsächlich stiegen in den Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnern die Kaufpreise für baureifes Land seit 2010 auf das Dreieinhalbfache (Braun 2021, S. 60). Das vorliegende Kapitel 3.2 setzt sich daher mit der Be-

deutung des vorgelagerten Bodenmarktes und den Möglichkeiten seiner Beeinflussung auseinander.

Trotz der Befunde von Knoll et al. (2017) ist die These Vogels, dass die steigenden Bodenwerte für die steigenden Wohnkosten verantwortlich sind, nicht unumstritten. Während die meisten Stadtplaner wie Vogel den Bodenwert eher als einen originären Kostenfaktor ansehen, würde wahrscheinlich die Mehrzahl der Ökonomen dagegenhalten, dass die Kausalkette umgekehrt wie von Vogel behauptet verläuft: Die hohen erzielbaren Mieten haben die hohen Bodenwerte hervorgerufen und nicht umgekehrt; Bodenerträge und Bodenwerte stellen eben nur ein Residuum und keinen eigenständigen Kostenfaktor dar, der das Wohnen verteuern würde.

Zwar kann sich aus der Perspektive von Investoren oder Architekten der Eindruck ergeben, dass es sich bei den Grundstückswerten um einen originären Kostenfaktor handelt, wenn sie sich mit hohen Preisforderungen für das zu bebauende Grundstück konfrontiert sehen. Es wird dann überlegt, wie das Gebäude gestaltet und bewirtschaftet werden könnte, damit die Investition noch wirtschaftlich ist. Allerdings können die hohen Bodenpreise nur deswegen von den Anbietern aufgerufen werden, weil es offenbar Nachfrager im Markt gibt, die bereit und fähig sind, die betreffenden Preise zu bezahlen.

Auch die Tatsache, dass die Wohnkostenbelastungsquote seit Mitte der 2000er Jahre trotz der Mietpreisanstiege bei durchschnittlich ca. 27 Prozent relativ stabil geblieben ist bedeutet, dass die Einkommenssteigerung der relevanten Nachfragergruppen auf dem freien Wohnungsmarkt die Wohnkostensteigerung kompensierte (Sagner 2021, S. 40; Spars 2021b, S. 198).

Die „Residualthese“ wird durch das verbreitete Residualwertverfahren gestützt, das Investoren zur Ermittlung der Zahlungsbereitschaft für Grundstücke verwenden: Hierbei wird zunächst von der potenziellen Ertragsfähigkeit einer geplanten Immobilie an einem bestimmten Standort ausgegangen. Diese wird über den Discounted Cash-Flow bemessen; sodann werden die Bau- und Kapitalkosten abgezogen. Übrig bleibt – als Residuum – der Betrag, den der Investor für den Boden aufbringen kann. Steigen die erzielbaren Mieten, so steigt auch die Zahlungsfähigkeit des Investors für den Boden. Aus dieser Perspektive erzeugen die hohen Mieterträge die hohen Bodenpreise und nicht umgekehrt.

Heißt dies also, dass der Boden als Ansatzpunkt einer wohnungspolitischen Strategie weitgehend obsolet und stattdessen direkt am Wohnungsmarkt anzusetzen ist? Die Antwort lautet: „Nicht unbedingt.“

- Selbst wenn der Bodenwert kein eigenständiger Kostenfaktor wäre, so würde er immer noch die Raumnutzung determinieren; zudem bliebe

seine Rolle als Engpassfaktor problematisch. Als am Boden ansetzende Maßnahmen würden dann vor allem kleinräumige Mietpreisbindungen, die Steuerung der sozialen Struktur in den Quartieren (Planung, Auflagen im Rahmen von städtebaulichen Verträgen, kommunalen Grundstücksverkäufen etc.) sowie die Ausweitung des effektiven Flächenangebots infrage kommen, um Nachfragezyklen elastisch abpuffern zu können.

Hierbei kann die kommunale Bodenvorratspolitik eine Schlüsselrolle spielen. Dazu müsste man allerdings erst einmal mehr Boden in die Hand der Kommunen bringen; das hierfür erforderliche Instrumentarium ist derzeit aber allenfalls ansatzweise vorhanden. Vielfach sind die Kommunen zudem finanziell zu schwach und gleichzeitig die Bodenpreise zu hoch, um Vorkaufsrechte ausüben oder gar auf dem freien Markt als Käufer auftreten zu können.

- Diejenigen, die Boden als originären Kostenfaktor sehen, möchten direkt mit regulativen Maßnahmen an der „Bodenpreisschraube“ drehen.

Aus beiden Perspektiven heraus ist eine Beeinflussung des Bodenmarktes also wünschenswert. Der Streit geht vor allem um die zielführenden Instrumente und deren Ansatzpunkte. Diese Frage danach soll wieder vor dem Hintergrund des in [Kasten 4](#) dargestellten „erweiterten Kapitalwerts“ erörtert werden: Dominiert der passive Kapitalwert (Realisierung des Projekts), tritt die Rolle des Bodens als Residuum in den Vordergrund. Anders liegt der Fall, wenn die Höhe des Flexibilitätsvorteils Projekte blockiert.

### **3.2.1 Unmittelbare Einwirkung auf die Bodenpreise**

#### **3.2.1.1 Deckelung des Bodenpreises?**

In letzter Zeit wird immer wieder einmal die Forderung nach einem Bodenpreisdeckel („sozialverträgliche Regulierung von Bodenpreisen“; Fraktion Die Linke 2019) laut. Eine Preisstoppverordnung gab es schon einmal im Jahre 1936. Die „volkswirtschaftlich richtigen“ Preise wurden festgelegt und überwacht (Kertscher/Liebig/Klein 2011, S. 344 f.).

Die historische Preisstoppverordnung kann als Reaktion auf das Fluten der Märkte mit Geld aus der Notenpresse gesehen werden, um den Krieg zu finanzieren. Die Regulierung wurde in den 1950er Jahren gelockert und in den 1960er Jahren dann völlig aufgegeben. Die Erfahrungen zeigen, dass es zu vielfachen Umgehungen (die „offiziell“ gezahlten wichen von den tatsäch-

lich gezahlten Preisen ab), grauen Märkten und Angebotszurückhaltung kam (Hampe 1950; o. V. 1960).

Administrierte Preise müssen aber nicht unbedingt den Wert des Flexibilitätsvorteils begrenzen. Ganz im Gegenteil kann die damals feststellbare Angebotszurückhaltung gut mit dem Flexibilitätsvorteil erklärt werden: Kann irgendwann mit einer Aufhebung des Preisstopps gerechnet werden, erhöht sich dieser – als Wert des Wartenkönnens – entsprechend (Kapitel 2.2.1).

Ist der administrierte Bodenpreis geringer als der Wert des Flexibilitätsvorteils, ist die Zurückhaltung des Grundstücks aus Sicht des einzelnen Eigentümers rational. Es müsste schon glaubhaft gemacht werden können, dass die Preisdeckelung sehr langfristig aufrechterhalten bleibt, um eine Angebotszurückhaltung zu verhindern. Nicht nur dann, wenn ein „tausendjähriges Reich“ eine ganz offenbar sehr viel geringere Lebensdauer hat, sondern auch in einer Demokratie mit wechselnden Mehrheiten kann diese Garantie jedoch nicht gegeben werden.

Im Übrigen gilt: Soweit der Bodenwert ein Residuum ist (Relevanz des passiven Kapitalwerts), bewirkt eine administrative Kappung desselben allein noch lange keine Reduktion der Mieten. Ohne eine Regulierung derselben würden nur die Renditen der Wohnungseigentümer steigen, weil diese billiger an die Grundstücke kommen (ggf. kann dies allerdings auch eine Option sein, um den Neubau zu stimulieren). Soweit spricht nicht viel für eine generelle administrative Begrenzung der Bodenpreise.

Zu relativieren ist dies jedoch bezüglich kleinräumiger Preisbegrenzungen. Hier kann die Kommune, wenn die Grundstücke in ihrer Hand liegen, diese zum Teil den Marktgesetzen entziehen, um Wohnen als Daseinsvorsorge zu sichern. Preislimitierungen der Grundstücke (auf einen „sozialverträglichen Ertragswert“) sind bei der Vergabe an Private mit Sozialbindung nicht nur unschädlich, sondern bei angespannten Märkten sogar erforderlich. Nur so und über soziale Wohnraumförderung lässt sich die vom Eigentümer geforderte Rendite auch bei Auferlegung von Sozialbindungen erzielen.

Auch bei der Ausübung von kommunalen Vorkaufsrechten ist unter Umständen eine Bodenpreislimitierung wünschenswert, wenngleich nicht unproblematisch. Hier wurden – auch in der Baulandkommission – im Wesentlichen zwei Ansätze diskutiert: Der moderatere ist die Begrenzung auf den Marktwert, der so verstanden wird, dass er „spekulative Überhöhungen“ nicht erfassen soll. Hier könnte eine Ertragswertbetrachtung zur Feststellung einer „spekulativen Überhöhung“ herangezogen werden; diese läge vor, wenn die marktüblichen Renditen nicht mehr erwirtschaftet werden können.

Die „radikalere“ Version ist die Begrenzung auf einen „sozialverträg-

lichen Ertragswert“, also unter Berücksichtigung von Mietbindungen, die bei der weiteren Verwendung des Grundstücks auferlegt werden sollen. Dies dürfte mit Blick auf die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) allerdings nur schwer rechtlich durchsetzbar sein. Inwieweit das mögliche Gegenargument zieht, dass Art. 14 GG nur einen Schutz des Eigentumsrechts und keinen Werteschutz gewährleiste, kann vorliegend nicht erörtert werden.

Schließlich: Schon heute ist die Ausübung des Vorkaufsrechts entsprechend dem Verkehrswert möglich, wenn der im Kaufvertrag vereinbarte Preis den Verkehrswert deutlich überschreitet (§ 28 Abs. 3 S. 1 BauGB). Allerdings ist der Käufer in diesem Fall berechtigt, vom Kaufvertrag zurückzutreten (§ 28 Abs. 3 S. 2 BauGB). Somit besteht die Gefahr, dass der Wert der Flexibilität wieder in den Vordergrund tritt und der Eigentümer einfach nicht verkauft.

Art. 14 GG dürfte auch dem Ansinnen entgegenstehen, dem Grundstückseigentümer das Rücktrittsrecht zu nehmen. Bei Existenz eines solchen Rücktrittsrechts liegt es – insbesondere bei strategisch wichtigen Grundstücken – in der Hand der Kommune, glaubhaft zu machen, dass das kommunale Vorkaufsrecht auch bei künftigen Veräußerungsversuchen zum gedämpften Wert geltend gemacht wird. Wird ein solches Vorgehen von einer entsprechenden – überparteilichen – Mehrheit im Gemeinde- oder Stadtrat nachhaltig getragen, kann das (egal auf welchen der o. a. Werte) preislimitierte Vorkaufsrecht durchaus greifen. Der Wert des Wartenkönnens und damit der Wert des Flexibilitätsvorteils (Kapitel 2.2.1) wird dann nämlich gesenkt.

Dies bedeutet aber im Umkehrschluss, dass – selbst wenn die Möglichkeit einer Ausübung zum „sozialverträglichen Ertragswert“ eingeräumt würde – es auf eine Reihe von Voraussetzungen ankommt, damit die Preislimitierung des Vorkaufsrechts den gewünschten Effekt hat.

### 3.2.1.2 Umdefinition des Verkehrswertes

Im Kontext mit den Bestrebungen, „an der Bodenpreisschraube zu drehen“, ist – vor allem im Kontext mit dem kommunalen Vorkaufsrecht – auch eine Umdefinition des Verkehrswertes (§ 194 BauGB) in der Diskussion (BMI 2019a, S. 72 f.). Dieser solle „spekulative Übertreibungen“ nicht abbilden. Sicherlich ist es richtig, dass in dynamischen Regionen vielfach Immobilienpreise gezahlt werden, die nicht mehr durch den Ertragswert gedeckt sind (s. o.).

Allerdings ist die Aufforderung, die Wertermittlung möge „angemessene Verkehrswerte“ ermitteln, die sich an „realistischen, am Markt langfristig erzielbaren Werten orientieren“ (und in der Konsequenz den Ertragswert als

Grundlage für die Verkehrswertbestimmung anstatt von Vergleichswertverfahren auf Basis der Kaufpreissammlung heranziehen) mit Skepsis zu betrachten (SRL 2019, S. 3). Dies läuft darauf hinaus, dass unter Umständen der Wert der Flexibilität schlichtweg aus dem Verkehrswert herausgeschnitten wird – und damit der Preis für eine wichtige Eigenschaft des Grundstücks, nämlich des „Wartenkönnens“ (Wert des Flexibilitätsvorteils), ignoriert wird.

Grundsätzlich hat die Wertermittlung die Funktion eines Thermometers: Genauso, wie dieses die Temperatur eines Mediums nur messen, aber nicht beeinflussen soll, ist es auch Aufgabe der Verkehrswertermittlung, die Vorgänge auf dem Grundstücksmarkt nur abzubilden, aber nicht auf diese einzuwirken. Auch „spekulative Übertreibungen“ sind danach im Verkehrswert nachzuzeichnen.

Soll der Preis beeinflusst werden, muss dies (im Sinne der Tinbergen-Regel) über geeignete Instrumente geschehen, welche das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage unmittelbar beeinflussen bzw. einen Teil der Immobilien diesem Zusammenspiel entziehen. Eine Umdefinition des Verkehrswertes würde lediglich dazu führen, dass das Konzept „Verkehrswert“ zwar im Markt in „privatisierter Form“ bestehen bleibt, die heute über das Baugesetzbuch und die Immobilienwertermittlungsverordnung bestehende öffentliche Deutungs- und Definitionsmacht aber verloren ginge.

### 3.2.1.3 Absenkung des Flexibilitätsvorteils

Unmittelbar auf den Markt einwirkende Maßnahmen können entweder am passiven Kapitalwert oder am Wert des Flexibilitätsvorteils ansetzen. Dabei ist der in [Kapitel 2.2.2](#) beschriebene Flexibilitätsvorteil – zumal auch teilweise unabhängig von den residualen Erträgen des Grundstücks – ein „echter“ Kostenfaktor. Der Optionsvorteil fällt bei Neubebauung eines Grundstücks zunächst weg, womit Opportunitätskosten entstehen. Mit zunehmendem Alter des Gebäudes (nahende Freilegung) lebt der Wert des Flexibilitätsvorteils dann wieder auf (siehe auch Geltner et al. 2007, S. 95 f., insbesondere Exhibit 5-10).

Dies zeigt sich u. a. daran, dass die Liegenschaftszinssätze *ceteris paribus* mit zunehmendem Gebäudealter abnehmen. Offenbar wird im Preis dann für einen Nutzen bezahlt, der sich nicht aus den Erträgen, sondern der baldigen Freilegung des Grundstücks ergibt. Der Wert des Flexibilitätsvorteils kann jedoch über verschiedene Maßnahmen gezielt reduziert werden:

- *Bodenwertsteuer*: Mit Ausnahme von Baden-Württemberg wird in keinem Bundesland die Bodenwertsteuer im Rahmen der Grundsteuerreform eingeführt (die Möglichkeit bestünde gemäß der Länderöffnungsklausel

des § 72 Abs.3 Nr.7 GG). Die Bodenwertsteuer würde als „Dividende“ auf den Wert des Flexibilitätsvorteils dämpfend wirken bzw. einen Nutzungsdruck für das Grundstück erzeugen. Mit Blick auf die Tinbergen-Regel besteht allerdings insoweit ein Zielkonflikt, als der Steuersatz, der für die kommunale Finanzierung gewünscht wird, nicht unbedingt demjenigen entsprechen muss, der für die Absenkung des Optionswertes erforderlich ist.

- *Grundsteuer C*: Im Rahmen der Grundsteuerreform 2019 wurde im Bundesmodell eine Grundsteuer C in Gestalt eines optional erhöhten Hebesatzes für bebaubare, aber unbebaute Grundstücke vorgesehen (neuer § 25 Abs.4 S.1 i. V. m. § 25 Abs.5 GrStG n. F.). Mit Ausnahme von Bayern werden voraussichtlich auch die meisten Bundesländer, welche die Länderöffnungsklausel bzgl. der Grundsteuer in Anspruch nehmen, eine Grundsteuer C vorsehen (in Baden-Württemberg ist die Einführung im Koalitionsvertrag enthalten und im Rahmen eines „Umsetzungsgesetzes zur Landesgrundsteuer vorgesehen; Bündnis 90/Die Grünen BW / CDU BW 2021, S.138).

Allerdings wird die Wirkung der Grundsteuer C – die ja schon in den 1960er Jahren kurzzeitig bestand – auch zum Teil kritisch gesehen (Henger 2018, S.16–19; Faller 2021, S.143).

- *Befristung von Baurecht*: Baugenehmigungen und andere Formen von Baurecht können befristet oder von weiteren Bedingungen abhängig gemacht werden. Offenbar wird von den schon bestehenden Möglichkeiten aber wenig Gebrauch gemacht (o. V. 2008).
- *Baugebote (§ 176 BauGB)*: Baugebote sind sehr voraussetzungsvoll und verwaltungsaufwendig, weswegen sie in der Praxis keine herausragende Rolle spielen. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollen städtebauliche Gebote nämlich die Ultima Ratio darstellen (o. V. 2019). Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz werden ein paar Hürden abgesenkt; dennoch wäre es wünschenswert, dass künftig der Einsatz von Baugeboten als Regelinstrumentarium ermöglicht wird.
- *Innenentwicklungsmaßnahme*: Die Innenentwicklungsmaßnahme adressiert einige Schwachstellen des Baugebotes (BMI 2019a, S.25 und 28–31). Sie wurde in den letzten Jahren auch in einem Planspiel getestet. Bei der Innenentwicklungsmaßnahme geht es einmal um die wünschenswerte flächenhafte Mobilisierung räumlich getrennt liegender Flächenpotenziale (Brachflächen, untergenutzte Areale, Baulücken) durch eine koordinierte Gesamtmaßnahme. Sie dient damit der Innenentwicklung der Städte und Gemeinden. Die Anwendungsvoraussetzungen sollen bewusst

niedrigschwellig, der Verfahrensablauf einfach und rechtssicher und der Verwaltungsaufwand gering sein. Der Nachweis eines dringenden Bedarfs an Wohnungen sollte für die Anwendung ausreichen.

Kern des Konzepts ist die Schaffung von Baurechten im Bestand in Verbindung mit der hoheitlichen Durchsetzung ihrer Nutzung gegenüber den Grundstückseigentümern. Dies bedingt eine geschlossene und zeitnahe Verwirklichung der Planung bzw. Baurechtsnutzung. Der Begriff der Innenentwicklung sollte weit ausgelegt werden und z. B. auch Arrondierungsflächen am Stadtrand einbeziehen (BMU 2016, S. 83). Ziel ist jedoch nicht der transitorische Erwerb der Flächen durch die Gemeinde (weder durch Ankauf noch durch Enteignung), sondern die Bebauung der Grundstücke durch die Eigentümer oder einen Dritten, an den das Grundstück veräußert wird (Bunzel/Niemeyer 2018, S.7).

In den Abschlussbericht der Baulandkommission wurde die Innenentwicklungsmaßnahme jedoch nicht als Empfehlung mit aufgenommen, und auch im Baulandmobilisierungsgesetz wird man diesbezüglich nicht fündig. Hier ist mit dem Innenentwicklungsgebiet lediglich eine „weichgewaschene“ Variante vorgesehen (§ 176a BauGB n. F.), die zwar die Anwendung von (auch flächendeckenden) Baugeboten erleichtern dürfte, allerdings auch auf den Eskalationsmechanismus der Innenentwicklungsmaßnahme verzichtet. Insgesamt bleibt somit festzuhalten, dass die Möglichkeiten, den Wert des Flexibilitätsanteils gezielt abzusenken, sehr überschaubar sind.

### 3.2.1.4 Entkapitalisierung des Bodens

Oben wurde bereits dargestellt, dass eine administrative Preisdämpfung nicht Erfolg versprechend erscheint. Strebt man geringere Bodenpreise an, ist eine Preisdämpfung über eine „Entkapitalisierung“ des Bodens vorzuzugswürdig: Der passive Kapitalwert des Bodens (Kasten 4) ergibt sich aus den abdiskontierten künftigen Bodenerträgen. Je höher der Anteil, der hiervon in öffentliche statt in private Taschen fließt, umso geringer fallen die Bodenwerte aus.

Allerdings sollte man sich über die Reichweite der Maßnahme für bezahlbares Wohnen im Klaren sein: Der passive Kapitalwert des Bodens wird über die Diskontierung der auf diesen entfallenden künftigen Mietzahlungen ermittelt und stellt eben keinen eigenständigen Kostenfaktor dar, so dass über eine Entkapitalisierung des Bodens eine Dämpfung der Mieten nicht unmittelbar erreicht werden kann. Hier sind mehr die „Kollateralnutzen“ von Bedeutung, die z. B. in einem erleichterten Aufkauf von Land durch öffentliche



Institutionen (u. a. im Rahmen der Ausübung von kommunalen Vorkaufsrechten) und dem Absenken „spekulativer Erwartungen“ (Reduzierung des Wertes der Flexibilität; siehe Kapitel 2.2.1) bestehen können.

Eine Entkapitalisierung des Bodens kann wiederum sehr gut über eine Bodenwertsteuer erreicht werden. Allerdings entschied man sich im Rahmen der Grundsteuerreform 2019 für ein Referenzmodell des Bundes, das neben dem Bodenwert auch den Wert der aufstehenden Gebäude umfasst. Dieses „Verbundmodell“ belastet steuerlich im Regelfall vor allem die aufstehenden Gebäude und schöpft insoweit keine ökonomischen Renten ab, sondern wirkt als ein echter Kostenbestandteil.

Lediglich Baden-Württemberg ging hier einen anderen Weg. Die Bodenwertsteuer in Baden-Württemberg so weit zu erhöhen, dass eine spürbare Entkapitalisierung des Bodens einträte, wäre aber nur über eine Absenkung anderer Steuern im Gegenzug sozial akzeptabel. Zumal es sich bei den betreffenden Steuern (vor allem Lohn- und Einkommensteuer) aber um bundesgesetzlich geregelte Steuern handelt, sind Alleingänge von Ländern in diese Richtung faktisch ausgeschlossen. Ein Bedeutungszuwachs der Grundsteuer ohne die gleichzeitige Absenkung anderer Steuern („tax shift“) ist nämlich politisch nicht durchsetzbar.

Das Zustandekommen der Grundsteuerreform war im Übrigen ein „dickes politisches Brett“; es ist unwahrscheinlich, dass ein neuer Reformanlauf in Richtung einer bundesweiten Bodenwertsteuer auf absehbare Zeit Erfolg versprechend wäre.

An dieser Stelle sei ein Exkurs gestattet: Die Bodenwertsteuer ist nicht mit der ebenfalls breit diskutierten und zeitweise von der SPD propagierten Bodenwertzuwachssteuer zu verwechseln. Die Bodenwertsteuer schöpft einen Teil des Residuums „Bodenrente“ zugunsten der öffentlichen Hand ab (s. o.). Weil die in private Taschen zufließenden Erträge sich hierdurch verringern, reduziert sich die Zahlungsbereitschaft für den Boden und damit auch das Bodenpreisniveau. Mittelbar kann – wie oben beschrieben – die Bodenwertsteuer ebenfalls über eine stärkere Mobilisierung von Flächen (höheres Angebot an Bauland, Reduzierung des Flexibilitätsvorteils) preisdämpfend wirken. Die Bodenwertsteuer führt somit *von vornherein* zu einer Begrenzung des Bodenwertanstieges.

Eine Bodenwertzuwachssteuer wirkt hier grundverschieden: Sie ändert nichts an der Privatisierung der Bodenenerträge. Damit lässt sie die Bodenwertsteigerung erst einmal geschehen, um sie *danach* abzuschöpfen. Ihre Zielsetzung ist vor allem eine verteilungspolitische. Allenfalls kann über eine entsprechende Erwartungsbildung dämpfend auf die Bodenwertzuwächse ein-

gewirkt werden (dies ist allerdings bei der Bodenwertsteuer ebenfalls der Fall); wie stark derartige Mechanismen wirken, ist jedoch unbekannt. Unmittelbar kann die Bodenwertzuwachssteuer genauso wenig wie die Bodenwertsteuer eine Minderung der Mieten bewirken.

Die boden- und verteilungspolitische Wirkung der Bodenwertzuwachssteuer hängt schließlich auch davon ab, ob nur realisierte oder auch unrealisierte Gewinne erfasst werden: Würden nur realisierte Gewinne von der Steuer erfasst, würden sich die Bodenwerte weiter in der Hand derjenigen Eigentümer akkumulieren, die nicht verkaufen (vermutlich würde das private Erbbaurecht an Bedeutung gewinnen). Die Mobilität des Bodenmarktes würde ebenfalls reduziert (Lock-in-Effekt).

Würden hingegen auch unrealisierte Gewinne erfasst, greift die Abschöpfung zwar breiter – allerdings würden auch Eigentümer zur Zahlung herangezogen, denen kein Cash-Flow über eine Veräußerung zugeflossen ist. Hier können in dynamischen Märkten auf kleinere Eigentümer leicht mehrere zehntausend Euro Steuern pro Jahr zukommen. Die betreffende Problematik, die vor allem „asset rich income poor“-Haushalte betrifft, ist z. B. von Straßenausbaubeiträgen bekannt. Solche Haushalte könnten zum Verkauf gezwungen sein; auch eine Konzentration des Immobilienvermögens in der Folge wäre nicht auszuschließen. Inwieweit ein solcher Eingriff mit Art. 14 GG vereinbar ist, wäre ebenfalls abzuklären.

Ähnliche Probleme können im Übrigen auch beim ebenfalls seit Jahrzehnten diskutierten Planungswertausgleich auftreten. Eine Bodenwertsteuer hat demgegenüber jedoch eine wesentlich geringere Eingriffstiefe, da nur ein Teil des laufenden Ertrags, nicht aber der wesentlich höhere Wertzuwachs abgeschöpft wird.

Eine weitere Möglichkeit zur teilweisen Entkapitalisierung des Bodens ist die Abschaffung der Steuerfreiheit nach einer zehnjährigen Haltefrist bei der Veräußerung von Immobilien im Privatvermögen (§ 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 EStG). Die oben dargestellten, für eine Bodenwertzuwachssteuer charakteristischen Probleme wären dadurch entschärft, dass den Veräußerern Geld zufließt. Zudem dürfte auch der Lock-in-Effekt beseitigt werden, der derzeit durch das Warten auf den Ablauf der Frist entsteht. Die Baulandkommission konnte sich aber ebenfalls nicht dazu entschließen, dies als Empfehlung in ihr Forderungspaket mit aufzunehmen.

Insgesamt gesehen sind die Chancen, den Bodenpreis durch eine „Entkapitalisierung“ des Bodens zu dämpfen, somit vor dem Hintergrund der bestehenden rechtlichen und politischen Situation (vor allem angesichts der Ergebnisse der Grundsteuerreform) sehr beschränkt.

### 3.2.2 Einwirkung auf die Menge

Zumal kaum Möglichkeiten bestehen, die Bodenpreise unmittelbar zu dämpfen, ist nun zu diskutieren, ob die über eine Erhöhung der angebotenen Menge mittelbar abgesenkt werden können. Hierbei kommt die Ausdehnung in die Fläche oder in die Höhe (Nachverdichtung in Betracht). Die Diskussion der in [Kapitel 2.2.2](#) dargestellten Wirkmechanismen zeigte zwar, dass es sich hierbei allenfalls um eine notwendige, aber nicht um eine hinreichende Bedingung für eine preisliche Entspannung handeln kann. Nachfolgend stehen jedoch nicht die Wirkmechanismen, sondern die Instrumente im Vordergrund.

#### 3.2.2.1 Nachverdichtung

Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz werden über eine Änderung der Bau-nutzungsverordnung die Obergrenzen der baulichen Nutzung in Orientierungswerte umgewandelt und somit die planerischen Voraussetzungen für den Ausbau und die Aufstockung von Dachgeschossen bzw. zur Flexibilisierung von Abstandsflächen geschaffen (§ 17 BauNV). In einem gesonderten Regelungsvorhaben wird der Vorschlag der Baulandkommission zur Einführung einer „Experimentierklausel“ aufgegriffen, um Nutzungskonflikte zwischen Gewerbegebieten und heranrückender Wohnbebauung an der Schnittstelle zwischen Immissionsschutz- und Bauplanungsrecht besser lösen zu können (Spars 2021b, S.204 f.).

Es geht also um bauliche Nachverdichtungen, mit denen auf Zuzüge ([siehe Kapitel 2.2.2.2](#)) reagiert werden kann. Allerdings sind die Widerstände aus der Bevölkerung gegenüber Nachverdichtungen nicht zu unterschätzen (Faller et al. 2021, S. 87).

Ein großes Hindernis für Nachverdichtungen ist im Übrigen auch die in vielen Kommunen fehlende Übersicht über verfügbare Flächen (die nicht selten auch die gemeindeeigenen Bestände umfassen): Hier wären (möglichst bundesweit vereinheitlicht) Kataster (bezüglich Leerstand, Brachen, Baulücken) erforderlich – die Einrichtung derselben geschieht bislang nur in unzulänglicher Art und Weise. Selbst, wenn all dies gelänge, ist noch einmal auf den Befund in [Kapitel 2.2.2.2](#) zu verweisen: Die Nachverdichtung wird sich ceteris paribus in erhöhten Mieten und Bodenwerten vor allem in zentralen Lagen niederschlagen (Anstieg der „Intensitätsrente“).

### 3.2.2.2 Baulandneuausweisungen

Entsprechend der nachhaltigkeitspolitischen Zielsetzungen bzw. derjenigen der Innen- vor Außenentwicklung sollte Bauland zwar primär in den Innenbereichen mobilisiert werden. Vielfach werden die quantitativen Wirkungen jedoch unzureichend sein, um die gewünschte Entspannung auf dem Bodenmarkt zu bewirken. In diesen Fällen bleiben keine anderen Möglichkeiten, als neues Bauland auszuweisen – wenn dies möglich ist. Allerdings ist dies für größere Städte mit angespannten Wohnungsmärkten nur selten eine Option, obwohl häufig noch Wohnbauflächenpotenziale vorhanden sind.

In vielen Fällen besteht aber eine unzureichende Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer („Vorhaltung von Grundstücken“, siehe Kapitel 2.2.1); bisweilen stehen auch die Eigentumsverhältnisse oder Probleme bei der Finanzierung der Wohnfolgeinfrastrukturen (Kindergärten etc.) entgegen (Faller et al. 2021, S.91). Zivile Konversionsmaßnahmen werden zudem häufig durch einen Wust hinderlicher Vorschriften erschwert.

Schließlich kann sich der Wohnungsbau in der lokalpolitischen Abwägung nicht im wohnungs- und lokalpolitischen erforderlichen Ausmaß gegenüber konkurrierenden Belangen durchsetzen (Faller et al. 2021, S. 84–88). Auch bei angespannten Märkten hält die Baulandausweisung daher unzureichend mit der Nachfrage Schritt. Die – schon europarechtlich fragwürdige – im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes eingeleitete zeitliche Verlängerung des § 13b BauGB wird gerade von den Städten mit angespanntem Grundstücksmarkt kaum in Anspruch genommen.

Sind Baulandneuausweisung in angespannten Märkten dennoch möglich, können Baulandmodelle zum Zuge kommen. Mit einem Baulandmodell legt eine Kommune eine grundsätzliche Strategie für die kommunale Baulandentwicklung und für das Flächenmanagement fest. Hiermit werden „Fall-zu-Fall-Entscheidungen“ durch die Gemeinde ersetzt (Kötter 2018, S. 150). Befürchtungen, dass Baulandmodelle ein kostentreibender Faktor darstellen könnten, sind unbegründet. Auch im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen durchgeführte Sensitivitätsanalysen ergaben keine Anhaltspunkte für eine Verteuerung (BMU 2016, S.22; Kötter 2018, S. 155). Grundsätzlich ist im Rahmen der Baulandbereitstellung zu beachten:

- Generell vermieden werden sollte die klassische Angebotsplanung, mit der eine Sozialisierung der Kosten der Baulandentwicklung (mit Ausnahme der Erschließungsbeiträge) und eine Privatisierung der Bodenwertgewinne einhergeht. Zudem fehlt der Kommune hier die Steuerungsmöglichkeit mit Blick auf den Planungsvollzug, wenn sich die Grundstücke in privater Hand befinden.

- Immer häufiger kommen städtebauliche Verträge als Instrument der kooperativen Baulandentwicklung zum Einsatz (§ 11 BauGB). Sie erlauben, von den Entwicklern einen bestimmten Anteil der Bodenwertsteigerungen zum Zwecke der Deckung der Kosten der Infrastruktur abzuschöpfen (dabei soll ein bestimmter Anteil bei den Bodeneigentümern verbleiben, so z.B. in München, Stuttgart und Köln ein Drittel; BMU 2016, S. 21). Es lassen sich zudem soziale Bindungen (z. B. in Gestalt von Quoten für preisgedämpfte Mietwohnungen) auferlegen.
- Eine Alternative zu städtebaulichen Verträgen stellt der kommunale Zwischenerwerb dar. Die Kommune kauft die zu entwickelnden Grundstücke auf und übernimmt Planung, Bodenordnung sowie die Erschließung. Werden die Grundstücke abverkauft, so können die Planungs-, Erschließungs- und zum Teil auch die Folgekosten durch die maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen finanziert werden. Die Kommune hat ein hohes Steuerungspotenzial mit Blick auf die mit der Bauland-schaffung verfolgten Ziele. So kann sie auf Konzeptvergabeverfahren (Kasten 5) oder die Direktvergabe mit Auflagen zurückgreifen, um ihre sozialen und wohnungspolitischen Ziele durchzusetzen.

In der Regel wird mit dem Abverkauf der Grundstücke eine Bauverpflichtung begründet. Gegebenenfalls besteht auch die Möglichkeit, im Rahmen des Kaufvertrages oder im Rahmen eines Bebauungsplans weitere Sozialbindungen aufzuerlegen. Anders als bei städtebaulichen Verträgen begibt sich die Kommune beim Zwischenerwerb von vornherein in eine aktive Rolle. Die städtebaulichen Verträgen immanente Gefahr, dass Partikularinteressen Einfluss nehmen, besteht in dieser Form nicht. Kommunen haben die Möglichkeit, ohne weitere Verhandlungen und Prüfungen sozialen Wohnungsbau auf gemeindeeigenen Grundstücken zu realisieren (Forum Baulandmanagement NRW 2019, S. 93).

Zwischenerwerbsmodelle eignen sich ebenfalls zum Aufbau kommunalen Grundvermögens bzw. sind mit kommunaler Bodenvorratspolitik kompatibel. Der kommunale Zwischenerwerb dürfte allerdings bei der Entwicklung zuvor landwirtschaftlich genutzter Grundstücke erheblich einfacher sein als in den Innenbereichen. Hier ist die Wertschöpfung aus dem transitorischen Erwerb in der Regel höher als bei vorgennutzten Grundstücken.

Der Zwischenerwerb bietet sich insbesondere dann an, wenn die Kommune die Möglichkeit hat, auf andere Flächen auszuweichen, falls ihr der Erwerb einer anvisierten Fläche zu akzeptablen Konditionen nicht gelingt. Bei Abwesenheit einer entsprechenden Flächenkulisse bleibt je-

doch nur die Drohung mit der Alternative der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (§§ 165–171 BauGB) oder einer Umlegung (§§ 45–84 BauGB; Adrian et al. 2021, S. 89).

Grundsätzlich muss die Kommune allerdings finanziell sowie bezüglich der Manpower und Organisationsfähigkeit in der Lage sein, den Zwischenerwerb effizient und effektiv durchzuführen und die geforderte aktive Rolle auch auszufüllen. Unabhängig davon sind vorübergehend auch Akzeptanzprobleme seitens der Grundstückseigentümer möglich (Faller et al. 2021, S. 90).

Der Boom der städtebaulichen Verträge (als Alternative zum Zwischenerwerb) dürfte auch der zunehmenden öffentlichen Armut und gleichzeitigen Überregulierungen in vielen Bereichen geschuldet sein, die den Zwischenerwerb erschweren. Problematisch beim Zwischenerwerb können zudem die zu erbringenden finanziellen Vorleistungen für Grundstückserwerb und entwicklung sowie das Vermarktungsrisiko bei der späteren Veräußerung sein. Zur Bewältigung dieser Probleme werden u. a. die Gründung von Projektgesellschaften oder revolvingende Bodenfonds diskutiert (BMU 2016, S. 18).

- Auch kommunale Erbbaurechte mit dem ihnen eigenen hohen Steuerepotenzial setzen den kommunalen (Zwischen-)Erwerb von Grundstücken voraus (Kapitel 3.4). Hier sind revolvingende Bodenfonds allerdings nicht oder nur beschränkt geeignet (die Rückflüsse aus marktgerecht angesetzten Erbbauzinsen sind zur Refinanzierung der Fonds in der Regel zu gering; Löhr 2020, S. 230–234). Mögliche Gestaltungen werden in Kapitel 3.2.3 dargestellt.

#### **Kasten 5: Konzeptvergabeverfahren**

Der kommunale Zwischenerwerb kann gut mit Konzeptvergabeverfahren verbunden werden. Im Rahmen von Konzeptvergaben werden Grundstücke nicht zum Höchstpreis vergeben, sondern im Wettbewerb (auch) nach der Qualität des Nutzungskonzepts unter Berücksichtigung vorgegebener sozialer, wohnungs- und städtebaulicher Kriterien. Sie lassen sich beim Verkauf von Grundstücken wie auch bei der Vergabe über Erbbaurechte einsetzen.

Mit Konzeptvergaben lässt sich u. a. die Ausweitung des geförderten und kostengünstigen Wohnungsbaus steuern. Zudem können auch andere Ziele wie preiswertes Wohneigentum für junge Familien oder spezifischer Wohnraum für Senioren oder Studierende zur Verfügung gestellt

werden. Zuweilen zielen die entsprechenden Angebote auf gemeinwohlorientierte Wohnprojekte, Genossenschaften oder Baugemeinschaften ab. Bei kommunalen Konzeptvergaben erfolgt die Vergabe des Grundstücks zu einem von der Gemeinde vorgegebenen Festpreis, wobei die Kommune mit dem Erwerber sachlich bestimmte, aber mengenmäßig „variable“ zusätzliche Leistungen vereinbart. Alternativ kann die Vergabe zum Höchstpreis im Wettbewerb der Konzepte geschehen. Die Kommune vereinbart mit dem Erwerber hierbei sachlich und mengenmäßig bestimmte (also „fixierte“) zusätzliche Leistungen. Der Höchstpreis im Wettbewerb der Konzepte liegt dabei in der Regel unterhalb eines Höchstpreises ohne Wettbewerb der Konzepte. Konzeptvergaben sind mittlerweile in fast allen Bundesländern möglich und werden auch zur Anwendung empfohlen.

Die Möglichkeiten, über Auflagen beim Neubau die Wohnkostenentwicklung in den Griff zu bekommen, sind jedoch insgesamt gesehen beschränkt. Selbst wenn die Verteuerungseffekte in größeren und dichteren Agglomerationen (Kapitel 2.2.2) nicht beachtlich wären, befindet sich nur der geringste Anteil (schätzungsweise 10 Prozent) der Neubauten im Bereich neuer Bebauungspläne. Erst hier konnten Baulandmodelle in der Vergangenheit überhaupt greifen (Kötter 2018, S. 154).

Im quantitativ bedeutsameren unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) war es bislang hingegen nicht möglich, Sozialbindungen aufzuerlegen; stattdessen war man auf den Sickererfekt angewiesen, der jedoch gerade bei Marktanspannungen unzuverlässig funktioniert. Eine Erhöhung des Wohnungsangebots für einkommensschwächere Schichten ist daher allein über diese Schiene nicht Erfolg versprechend (Faller 2021, S. 143).

Inwieweit über die im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes neu geschaffenen sektoralen Bebauungspläne (§ 9 Abs. 2d BauGB n.F.) im Segment des bislang unbeplanten Innenbereichs (§ 34 BauGB) für Abhilfe gesorgt werden kann, bleibt abzuwarten. Die vorgesehene zeitliche Befristung der Regelung (bis Ende 2024) und finanzielle Risiken aufgrund von möglichen Planungsschäden lassen keine zu große Hoffnung bezüglich der Wirksamkeit aufkommen.

Um die Risiken bezüglich Planungsschäden abzumildern, wären Garantiefonds auf regionaler oder Länderebene denkbar, welche den Kommunen einen Großteil (wegen der abträglichen Anreizeffekte sollten es allerdings

deutlich weniger als 100 Prozent sein) der diesbezüglichen finanziellen Risiken abnehmen. Wünschenswert wäre zudem noch ein Beratungsangebot auf der Ebene der Region, um den – oftmals personell schlecht ausgestatteten – Kommunen bei der Anwendung der neuen Vorschrift zur Seite zu stehen.

### 3.2.3 Kommunale Bodenvorratspolitik und Bodenfonds

Von zentraler Bedeutung ist die Schaffung eines erhöhten Steuerungspotenzials mittels kommunaler Bodenvorräte. Hierdurch können zyklische Anspannungen abgepuffert werden; auch sind zielgerichtete Interventionen zugunsten einkommensschwacher Gruppen und solcher mit erschwertem Zugang zum Wohnungsmarkt möglich. Das Mittel hierfür ist der im Vorkapital diskutierte Zwischenerwerb. Viele Kommunen – auch in nicht angespannten Märkten – hätten zwar einen entsprechenden Bedarf, aber nicht die Mittel und oftmals auch nicht das Know-how hierzu.

Um eine kommunale Bodenvorratspolitik flächendeckend zu ermöglichen, wären zunächst die betreffenden haushaltsrechtlichen Beschränkungen für die Kommunen zu lockern (DGB 2021, S.9). Obwohl die Finanzierung von Bodenvorräten aus Eigenmitteln der Kommune natürlich vorzugswürdig ist, ergibt es einen großen Unterschied, ob mit zusätzlicher Verschuldung einer Kommune öffentlicher Konsum oder die Anlage eines Bodenvorrats finanziert wird. Zudem wäre einerseits der Anwendungsbereich des kommunalen Vorkaufsrechts auch auf die Bodenvorratspolitik (als Gemeinwohlgrund) auszudehnen.

Mindestens genauso wichtig ist, dass die Länder Bodenfonds schaffen, die insbesondere im Umfeld der Großstädte auf regionaler Ebene agieren. Einige Länder bewegen sich schon in diese Richtung; Bodenfonds sind entweder schon installiert oder in Vorbereitung.

Kommunen, die aus finanziellen Gründen keine Bodenvorratspolitik betreiben können, könnten so unterstützt werden – dies war auch eines der Themen der Baulandkommission (BMI 2019a, S.13). Ausdrücklich priorisiert werden sollte die Vergabe der mit Fondsmitteln erworbenen Grundstücke im Erbbaurecht. Bei der Vergabe könnten bestimmte Wohnformen (wie vor allem genossenschaftliches Wohnen) besondere Berücksichtigung erfahren. Die Kapitalisierung des Bodenfonds sollte grundsätzlich durch das Land erfolgen; bei einer gewünschten zunehmenden Vergabe von Grundstücken im Rahmen des Erbbaurechts wären die Rückflüsse (anteilige Zahlungen der Kommunen aus den Erbbauzinsen) ansonsten zu gering.



In [Kapitel 3.5](#) wird die Implementierung solcher Fonds im Kontext mit einer stärkeren regionalen Koordination diskutiert.

### 3.2.4 Zusammenfassung

Märkte fallen nicht vom Himmel, sondern stellen soziale Konstrukte dar. Der Bodenmarkt weist gegenüber anderen Märkten eine Reihe von Besonderheiten aus: Dies sind vor allem die geringe Preiselastizität des Angebots und der Charakter des Bodens als Realoption. Beides führt dazu, dass die „unsichtbare Hand“ des Marktes hier schlechter als in anderen Märkten funktioniert und es einer stärkeren Regulierung bedarf. Hier sind unter Umständen auch weitergehende Eingriffe in die Eigentumsrechte erforderlich. Allerdings sollten die positiven Wirkungen der Marktkräfte nicht erstickt werden; zudem sollten auch die unbeabsichtigten Folgewirkungen von regulatorischen Maßnahmen im Auge behalten werden.

Um bezahlbares Wohnen vom vorgelagerten Bodenmarkt her zu stützen, könnte man zunächst auf den Bodenpreis einwirken. Der Bodenpreis ist allerdings, soweit es den „passiven Kapitalwert“ angeht, ein Residuum und kein Kostenfaktor. Die Mietpreise können nicht flächendeckend allein über eine Begrenzung der Bodenpreise reduziert werden.

Auch eine hypothetische breite Einführung einer spürbaren Bodenwertsteuer würde sich nicht unmittelbar auf die Mieten auswirken – die Bodenrenten würden weiter entstehen, sie würden nur anders verteilt. Insoweit erscheint bei angespannten Märkten ein regulativer Ansatz direkt am Mietwohnungsmarkt Erfolg versprechender.

Dennoch könnte die Entkapitalisierung des Bodens über eine Bodenwertsteuer eine große Hilfe für die Anstrengungen der Kommunen bezüglich der Anwendung von Vorkaufrechten und einer Bodenvorratsstrategie bedeuten und außerdem spekulative Anreize nehmen. Die Bodenwertsteuer unterstützt zudem noch andere Instrumente, wie z. B. das Baugebot. Die Nutzung der Grundsteuer für die Entkapitalisierung des Bodens würde jedoch eine bundesweite Bodenwertsteuer und einen „tax shift“ voraussetzen.

Mit der Entscheidung der Grundsteuerreform gegen eine Bodenwertsteuer auf Bundesebene und für einen „Flickenteppich“ an länderspezifischen Grundsteuermodellen wurde diese Chance jedoch vergeben. Zumal auch einige Landesgrundsteuermodelle nach Lagen regressiv wirken (Löhr 2020b), ist eine Verlagerung von Abgaben auf Arbeit, produktiven Investitionen und Verbrauch hin auf den Boden auf absehbare Zeit kaum mehr vorstellbar.

Instrumente wie der Planungswertausgleich oder die Bodenwertzuwachssteuer führen nicht zu einer Bodenwertdämpfung und sind zudem mit erheblichen Nachteilen und Akzeptanzproblemen behaftet. Weiter verfolgenswert erscheint jedoch eine Abschaffung der zehnjährigen Spekulationsfrist (§ 23 EStG), zumal von dieser Regelung auch ein gewisser Lock-in-Effekt auf dem Grundstücksmarkt ausgehen dürfte.

Die allgemeine Dämpfung der Bodenpreise durch einen Bodenpreiskegel ist nicht empfehlenswert. Die Preislimitierung des kommunalen Vorkaufsrechts für den Zweck des kommunalen Erwerbs ist zwar nicht unproblematisch, könnte im Einzelfall aber durchaus zielführend sein. Abzulehnen ist jedoch eine Umdefinition des Verkehrswertes (§ 194 BauGB).

Anders als der „passive Kapitalwert“, der den Bodenwert als Residualgröße abbildet, ist der Flexibilitätsvorteil des Bodens ein echter Kostenfaktor, der die Schaffung von Wohnraum behindert und die Verknappung auf dem Wohnungsmarkt verstärkt. Hier bestehen (abgesehen von der vergebenen Chance der Bodenwertsteuer) noch beschränkte Möglichkeiten eines zielgerichteten Eingriffs, so vor allem im Rahmen der neu geschaffenen Grundsteuer C, von Baugeboten oder Befristungen im Planungsrecht. Auch sollte die Innenentwicklungsmaßnahme weiterverfolgt werden. Über diese Instrumente wird gleichzeitig auch auf die Menge an angebotenen Bauland eingewirkt.

Ein weiterer Hebel zur preislichen Entspannung kann an der Menge an bebaubarem Land ansetzen. Die quantitativen Effekte, die über Sozialbindungen im Rahmen von Baulandneuausweisungen zu erzielen sind, halten sich in den angespannten Märkten der dynamischen Ballungsräume allerdings regelmäßig in Grenzen. Um auch die unbeplanten Innenbereiche besser mit einzubeziehen, sollte der zeitliche Geltungsbereich des neu eingeführten sektoralen Bebauungsplans erweitert und die Kommunen bei dessen Nutzung unterstützt werden.

Von zentraler Bedeutung ist eine langfristig ausgerichtete Bodenvorratsstrategie. Über diese kann die Angebotselastizität in Phasen der Marktanspannung das Wirken von Marktkräften in die erwünschte Richtung erleichtert werden (u. a. Sickereffekte). Damit lässt sich Vorsorge gegen die allfälligen Zyklen bei der Wohnungsnachfrage treffen (BBSR 2020c, S. 112). Bei zyklischen Anspannungen sind dann auch die Voraussetzungen für unmittelbare soziale und städtebauliche Eingriffe vorhanden.

Bislang scheitert ein weitergehender Aufbau von Bodenvorratsbeständen vor allem in den Innenbereichen der Städte aber an der schwachen personellen und finanziellen Ausstattung der Kommunen, hohen Bodenpreisen und

einem unzureichenden Instrumentarium, um den Kommunen mehr Eigentum an den Flächen zu verschaffen.

Die bodenpolitische Klaviatur ist noch wesentlich weitergehend als vorliegend diskutiert. Auf die ganze Palette der infrage kommenden bodenpolitischen Instrumente konnte nicht im Detail eingegangen werden. Stattdessen wird auf die einschlägige Literatur verwiesen. Bodenpolitische Vorschläge, Positionspapiere und Memoranden wurden in jüngerer Zeit u. a. vom Difu und vhw (2018), dem Deutschen Städtetag (2018) und der Initiative „Münchener Aufruf für eine andere Bodenpolitik“ ([www.stattbau-muenchen.de/einsoziales-bodenrecht.html](http://www.stattbau-muenchen.de/einsoziales-bodenrecht.html)) vorgelegt.

Insgesamt ist jedoch festzuhalten, dass keiner der bodenpolitischen Ansatzpunkte für sich allein stark genug ist, die Voraussetzungen für bezahlbares Wohnen zu schaffen. Vielmehr bedarf es einer situationsgerechten Kombination mit anderen Instrumenten, die weiter hinten in der Wertkette ansetzen.

### 3.3 Der nachgelagerte Wohnungsmarkt

Nachfolgend wird zunächst ein Überblick über einige wichtige schon existierende Maßnahmen und Instrumente gegeben. Zunächst wird dabei die Subjektförderung dargestellt. Sie ist einer der wesentlichen Stützen der gegenwärtigen Wohnungspolitik. Eine Änderung des Fokus auf andere Maßnahmen bedarf der Darlegung, warum diese bessere Ergebnisse zeigen sollen. Dies gilt insbesondere für die Antipoden aus dem Bereich der Objektförderung. Dabei konzentrieren sich die Ausführungen auf die landesrechtlich ausgestaltete soziale Wohnraumförderung. Daneben wird ein Seitenblick auf wichtige (bundesrechtlich ausgestaltete) steuerliche Förderinstrumente (insbesondere § 7b EStG) geworfen.

Es folgt eine Darstellung der großräumigen regulativen Begrenzung von Mieten, wie sie heute vor allem in Gestalt der Mietpreisbremse durchgeführt wird. Anders als bei den in den Vorkapiteln angesprochenen, am vorgelagerten Bodenmarkt ansetzenden kleinräumigen Mietpreisbegrenzung steht hier nicht die soziale und funktionale Struktur der Quartiere im Vordergrund; vielmehr geht es um die Regulierung der Höhe des Mietniveaus.

In einem weiteren Schritt wird ein Ausblick auf eine mögliche Weiterführung dieser Instrumentarien vorgenommen. Hierzu zählt zunächst die mögliche Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit („Neue Gemeinnützigkeit“, NWG). Es schließt ein Vorschlag zur Einführung von „Ge-

meinwohlwohnungen“ an, über die wesentliche Elemente der NWG auch auf Eigentümer übertragen werden sollen, für die die NWG selbst nicht infrage kommt.

### 3.3.1 Subjektförderung – Wohngeld

#### 3.3.1.1 Zum Konzept

Beim Wohngeld handelt es sich (gegenüber den Kosten der Unterkunft) um eine vorrangige Leistung. Es geht lediglich um einen steuerfreien Zuschuss zur Miete oder um einen Lastenzuschuss für den selbst genutzten Wohnraum (BBSR 2019, S. 5). Hiermit soll u. a. sichergestellt werden, dass die Empfängerhaushalte ein eigenes Interesse an einer kostengünstigen Unterkunft haben. Finanzielle Rücklagen sind für den Bezug von Wohngeld irrelevant. Die Belastung der Haushalte durch Mieten wird in pauschaler Weise berücksichtigt. Die Finanzierung erfolgt je zur Hälfte durch Bund und Länder (Deutscher Städtetag 2014, S. 3).

In der Vergangenheit kam es insbesondere bei der Anpassung des Wohngelds an die aktuellen wirtschaftlichen Verhältnisse teilweise zu erheblichen Verzögerungen. Die Anzahl der Haushalte, die vom eigentlich vorrangigen Wohngeld in die Inanspruchnahme der Unterkunftskosten „rutschten“, nahm fortlaufend zu, und umgekehrt diejenige der Wohngeldempfänger permanent ab (Deutscher Städtetag 2014, S. 4). Ab 2020 wurde das Wohngeld im zweijährigen Turnus dynamisiert; damit wurde diese große Schwachstelle ausgeräumt (Oettgen/Degener 2020).

Die Kosten der Unterkunft nach SGB II stellen gegenüber dem Wohngeld eine subsidiäre Leistung dar, die dem sozialrechtlichen Bedarfsdeckungsprinzip folgt. Es wird die tatsächliche Mietbelastung der Haushalte berücksichtigt; die Unterkunftsleistungen werden an die Mietenentwicklung angepasst. Allerdings müssen die Kosten „angemessen“ sein (Deutscher Städtetag 2014, S. 3).

Damit wird der persönliche Bedarf des Einzelnen und die Situation seiner örtlichen Umgebung dem möglichen Leistungsumfang zugrunde gelegt. Die Unterkunftsleistungen werden damit bei Einkommen bis zur Höhe der Regelbedarfsleistung vollständig übernommen. Vor dem Bezug von Leistungen nach dem SGB II muss zunächst auf das eigene Vermögen zurückgegriffen werden. Im Unterschied zum Wohngeld werden im Rahmen der SGB-II-Leistungen die kompletten Wohnkostenbelastungen (also die Bruttowarmmiete) berücksichtigt.

**Wohngeld und Kosten der Unterkunft**

	<b>Wohngeld</b>	<b>KdU (SGB II)</b>
<b>Prinzip</b>	Zuschuss zu Wohnkosten (keine volle Übernahme)	Bedarfsdeckungsprinzip (volle Übernahme im Rahmen der Angemessenheit)
<b>Berücksichtigung</b>	nur Bruttokaltmiete	Bruttowarmmiete
<b>Anpassung</b>	mittlerweile automatische Anpassung (vor Reform: nach Kassenlage)	automatische Anpassung

Quelle: eigene Darstellung.

Für Wohngeld und Kosten der Unterkunft wendet der Staat pro Jahr ca. 15 Milliarden Euro auf; davon entfallen lediglich gut 1 Milliarde Euro auf das Wohngeld (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen 2020). Die Ausgaben für beide Maßnahmen zusammen übersteigen damit die Kosten der sozialen Wohnraumförderung damit um ein Mehrfaches (DGB 2021, S. 15). Die Finanzierung der Kosten der Unterkunft geschieht durch eine Bundesbeteiligung von 30 Prozent sowie durch die Kreise und kreisfreien Städte. Die Kreise wiederum erhalten ihre Mittel durch die Kreisumlage (Städte und Gemeinden) sowie die Länder. In [Tabelle 4](#) werden die beiden Systeme der Subjektförderung gegenübergestellt (siehe auch Deutscher Städtetag 2014, S. 8).

**3.3.1.2 Wirtschaftliche und fiskalische Aspekte**

Ein gegebenes Förderziel kann sowohl durch Subjekt- oder Objektförderung verfolgt werden, wenn die Förderhöhe richtig eingestellt ist ([Kasten 6](#)). Dies gilt zumindest für die periodenbezogene Betrachtung. Zugunsten der Subjektförderung werden vor allem allokativen Vorteile ins Feld geführt (Zuschussprinzip, Anreizfunktion; BBSR 2019, S. 10). Schließlich wird das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage nicht gestört. Der unmittelbare Empfänger der Förderung ist zwar der Mieter – die Gelder werden aber an den Vermieter weitergeleitet. Der Vermieter kann somit wirtschaftlich als mittelbarer Empfänger des Zuschusses gesehen werden.

**Kasten 6: Subjekt- und Objektförderung**

Aus Investorensicht gilt bei Subjektförderung vom Grundsatz

$$[(E_S + S_S) - K] \cdot (1 - t) = G_{n.St.}$$

und bei Objektförderung

$$[E_0 - (K - S_0)] \cdot (1 - t) = G_{n.St.}$$

Dabei ist

$E_{S,O}$ : vom Haushalt wirtschaftlich tragbare Nettokaltmiete (Subjektförderung) bzw. Nettokaltmiete, die sich unter Berücksichtigung der Sozialbindung ergibt (Objektförderung);

$S_{S,O}$ : die staatliche Subvention (als Subjekt- oder Objektförderung gestaltet), bei Objektförderung auf die Periode heruntergebrochen;

$K$ : die periodisierten Kosten des Investors, inkl. Abschreibungen und Zinsen;

$t$ : der Steuersatz;

$G_{n.St.}$ : der Nach-Steuer-Gewinn.

Tatsächliche Unterschiede ergeben sich – zeitpunktbezogen – aus der konkreten Festlegung von  $E_{S,O}$  bzw.  $S_{S,O}$ , sind aber insoweit nicht der jeweiligen Konzeption als solcher geschuldet.

Nachfolgend wird die zeitpunktbezogene (!) Performance der Subjektförderung anhand eines Beispiels dargestellt. Dieses Beispiel zieht sich in Varianten durch sämtliche in den Folgekapiteln diskutierten Modelle, um einen exemplarischen Vergleich der verschiedenen Systeme zu ermöglichen.

Als *erste Zielgröße* wird dabei aus Vereinfachungsgründen auf die *Cash-Flow-Eigenkapitalrendite* (genauer: „Cash-on-Cash-Return“) abgestellt. Der Cash-on-Cash-Return ist definiert als Net Operating Income (NOI) abzüglich Zinsen und Tilgung, bezogen auf das Eigenkapital. Normalerweise wird der Wert ohne Berücksichtigung von Ertragsteuern berechnet; dies wird vorliegend jedoch mit Blick auf die Steuerwirkungen der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit und der „Gemeinwohlwohnungen“ durchbrochen.

Der Cash-on-Cash-Return indiziert die mögliche Ausschüttung an die Anteilseigner ohne die Notwendigkeit einer ausschüttungsbedingten zusätzlichen Fremdkapitalaufnahme. Die Betrachtung hat u. a. den Vorteil, dass nicht zwischen der Ertrags- und der Liquiditätsebene unterschieden werden

muss. Nicht zahlungswirksame Aufwendungen und Erträge werden nicht ausdrücklich berücksichtigt; durch diese wird lediglich der Gewinn zwischen den verschiedenen Perioden verschoben. Unter der Annahme, dass Tilgungen und Abschreibungen (sowie Bodenwert- und Eigenkapitalanteil) nicht allzu sehr voneinander abweichen (siehe Kasten 7), entfernt sich diese Renditegröße nicht weit von der Nach-Steuer-Rendite auf den Buchwert des Eigenkapitals.

### **Kasten 7: Finanzierungszusammenhänge bei Boden und Gebäuden**

Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Fremdfinanzierung und den Gebäudeherstellungskosten. In einer Bilanzschichtenbetrachtung wird also das Gebäude dominant durch Fremdkapital und der Boden dominant über Eigenkapital finanziert. Diese quantitativen Entsprechungen sind kein Zufall; sie ergeben mit Blick auf die horizontale Kapitalstruktur Sinn:

- Investitionen in Gebäude generieren Abschreibungen, welche zur Kredittilgung genutzt werden können. Der Boden ist hingegen ein nicht abnutzbares Wirtschaftsgut, auf den keine Normalabschreibungen entfallen – genauso wenig, wie das Eigenkapital Tilgungen benötigt.
- Insbesondere beim unbebauten Boden ist augenfällig, dass es sich um eine Realloption handelt, deren Ausübung (Bebauung) unsicher ist (Kasten 4). Ein solider Fremdkapitalgeber wird sich kaum auf die Finanzierung einer solchen Option einlassen, solange diese ertraglos ist – also nur auf Bodenwertsteigerungen spekuliert wird (Geltner et al. 2007, S.719–755).
- Der Bodenertrag ist schließlich – wie auch der passivseitig auf das Eigenkapital entfallende Gewinn – zunächst eine Residualgröße. Diese schwankt und ist daher für die konstante Bedienung eines Darlehens wenig tauglich.

Auch im Bundesdurchschnitt ergibt sich aktivseitig eine Relation zwischen den aufstehenden Gebäuden (welches das Anlagevermögen dominiert) und den Grundstücken von ca. 70 Prozent zu 30 Prozent (Destatis 2019a, Tab.S1 und S11). Passivseitig sind für die typischen Beleihungsgrenzen (Loan-to-Value; Jäger/Voigtländer 2006, S.30) sowie die tatsächliche Fremdmittelquote von Immobilieninvestitionen von ebenfalls 70 Prozent (BBSR 2014, S.13) eine gute Orientierungsmarke. De facto

orientieren sich auch die Beleihungsgrenzen der Banken an entsprechenden Durchschnittswerten.

Zumal oftmals im Vorfeld von Immobilienblasen die o.a. Finanzierungsrelationen verletzt werden, ist im Übrigen die Vorgabe von entsprechenden Eigenkapitalquoten bei der Beleihung durchaus denkbar, wenn ein heiß gelaufener Immobilienmarkt „heruntergekühlt“ werden soll.

Die näherungsweise Gleichsetzung von Tilgungen und Abschreibungen (sowie Bodenwert- und Eigenkapitalanteil) ist zwar realiter kaum jemals erfüllt; dennoch sind Performance-Vergleiche valide durchführbar, wenn sich ähnliche Verzerrungen bei allen Vergleichen ergeben.

Die *zweite relevante Zielgröße* ist der *erzielbare Reinertrag*, der zur Erreichung der Renditeforderung der Kapitalgeber notwendig ist. Hier wird zwischen dem am Markt erzielbaren und einem aus sozialen Gründen geminderten Reinertrag unterschieden.

Zumal die Vereinfachungen in der nachfolgenden Modellrechnung implizieren, dass der operative Cash-Flow (oCF) näherungsweise dem Net Operating Income bzw. den Reinerträgen (RE) entspricht, erhält man schließlich bezogen auf das Investment (Aktivseite) auch noch eine Renditegröße, die dem Liegenschaftszinssatz angenähert ist. Der Liegenschaftszinssatz ist eine im Immobiliensektor breit genutzte Renditegröße (Kasten 8).

### **Kasten 8: Net Operating Income, Reinerträge und Liegenschaftszinssätze**

Das Net Operating Income stellt die Jahresnetto-Soll-Mieteinnahmen zzgl. sonstige Einnahmen dar, gekürzt um Leerstandsmieten und nicht umlagefähige Bewirtschaftungskosten. Es ist damit im Wesentlichen mit den Reinerträgen identisch. Diese sind als Roherträge (Nettokaltmieten) abzüglich der Bewirtschaftungskosten (Instandhaltung, Verwaltung, Mietausfallrisiko) definiert.

Der Liegenschaftszinssatz ist der Kapitalisierungszinssatz, mit denen die Verkehrswerte von Grundstücken im Durchschnitt marktüblich verzinst werden (§ 193 Abs. 5 Nr. 1 BauGB). Er wird „rückwärts“ aus dem Ertragswertverfahren nach den Vorschriften der Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV) berechnet, nachdem die besonderen objekt-



spezifischen Grundstücksmerkmale abgesondert wurden. Der Liegenschaftszinssatz ähnelt zwar dem internen Zinsfuß einer Investition, ist aber wegen seiner Modellabhängigkeit nicht mit diesem identisch.

Aus Vereinfachungsgründen wird in allen nachfolgenden Berechnungen mit der Formel der ewigen Rente gearbeitet und damit von der begrenzten Nutzungsdauer der Gebäude abstrahiert. Anschaffungsnebenkosten werden ebenfalls nicht explizit betrachtet.

Es wird unterstellt, dass es sich bei dem Investor um eine vermögensverwaltende Kapitalgesellschaft handelt, die lediglich der Körperschaftsteuer und nicht der Gewerbesteuer unterliegt (Inanspruchnahme der erweiterten Kürzung des § 9 Nr. 1 Satz 2 und 3 GewStG). In der Praxis wird es sich hierbei zumeist um Wohnungsunternehmen in überschaubarer Größenordnung handeln. Die einkommensteuerlichen Auswirkungen auf der Gesellschafterebene bleiben unberücksichtigt. Schließlich sind auch Anschaffungsnebenkosten (inkl. Grunderwerbsteuer) schon in den angesetzten Werten enthalten. Aufgrund des Zeitpunktbezugs der Berechnung können sich im Laufe der Zeit einstellende Veränderungen in der Kostenstruktur (abnehmende Finanzierungskosten, zunehmende Instandhaltungen) nicht erfasst werden.

### Freie Vermietung

Zunächst wird als Referenz ein frei vermietetes Mehrfamilienhaus in Volleigentum herangezogen, das auf dem freien Markt vermietet wird (Tabelle 5). Die Anschaffungskosten des Bodens betragen 300.000 Euro, die Gebäudeherstellungskosten 700.000 Euro. Es wird eine Eigenkapitalquote von 30 Prozent unterstellt (siehe Kasten 7). Der Liegenschaftszinssatz betrage rund 4,00 Prozent.

Zudem wird in der Modellrechnung vereinfachend angenommen, dass sich die Erträge in der Relation zu den Werten auf das Grundstück (mit 12.000 Euro p. a.) sowie das aufstehende Gebäude (mit 28.000 Euro p. a.) verteilen. Diese Annahme entspricht zwar nicht der Realität; allerdings änderte eine verkomplizierende Modifikation nichts an den Schlussfolgerungen (vgl. Huth/Löhr/Olah 2021). Auf der Passivseite entfällt nach Abzug der Annuität (Zins und Tilgung in Höhe von 3,50 Prozent p. a.) auf das Eigenkapital eine Nach-Steuer-Cash-Flow-Rendite in Höhe von 4,39 Prozent (bei einer Ertragsteuerlast von 2.320 Euro p. a.). An dieser Eigenkapitalrendite müssen sich sämtliche später noch zu besprechenden Fördervarianten messen lassen.

Tabelle 5

**Frei vermietetes Mehrfamilienhaus in Volleigentum (vermögensverwaltende GmbH)****Aktiva**

Position	Investition	RE/oCF	Rendite
Boden	300.000 €		
Gebäude	700.000 €	40.000 €	4,00%
gesamt	1.000.000 €	40.000 €	4,00%

**Passiva**

Position	Finanzierung	Cash-Flow	Rendite
Eigenkapital	300.000 €	13.180 €	<b>4,39 %</b>
KSt-Verbindlichkeit (15%)		2.320 €	
Fremdkapital	700.000 €	24.500 €	3,50%
gesamt	1.000.000 €	40.000 €	4,00%

Quelle: eigene Darstellung.

Für die Subjektförderung wird nun unterstellt, dass die bedürftigen Mieter lediglich knapp 80 Prozent der Reinerträge bei freier Vermietung aufbringen können (also 31.500 Euro p. a.). Der Rest wird durch Wohngeld aufgestockt (Subvention S: 8.500 Euro p. a.; in der Realität wird eine solche zielgenaue Aufstockung kaum gelingen).

Unter den gegebenen Annahmen ergibt sich dann kein Unterschied zur freien Vermietung, wenn diese zur ortsüblichen Vergleichsmiete erfolgt (Tabelle 6).

Die obige Betrachtung ist allerdings zeitpunktbezogen. Trotz seiner zeitpunktbezogenen allokativen Vorzüge lassen sich gegen das Wohngeld in intertemporaler Sicht Bedenken anmelden. Diese leiten sich vor allem aus einem Diskontierungsmechanismus ab, der in Kasten 9 beschrieben wird.

Tabelle 6

**Subjektförderung, Mehrfamilienhaus in Volleigentum  
(vermögensverwaltende GmbH)**
**Aktiva**

Position	Investition	RE/oCF	Rendite
Boden	300.000 €	31.500 €	
Gebäude	700.000 €	S: + 8.500 € = 40.000 €	4,00 %
gesamt	1.000.000 €	40.000 €	4,00 %

**Passiva**

Position	Finanzierung	Cash-Flow	Rendite
Eigenkapital	300.000 €	13.180 €	<b>4,39 %</b>
KSt-Verbindlichkeit (15%)		2.320 €	
Fremdkapital	700.000 €	24.500 €	3,50 %
gesamt	1.000.000 €	40.000 €	4,00 %

Quelle: eigene Darstellung.

**Kasten 9: Diskontierungseffekt bei Förderleistungen**

Private Investoren, die bei der Subjektförderung als mittelbare Zuschussempfänger angesehen werden können, diskontieren in der Regel mit einem höheren Opportunitätskostensatz als die öffentliche Hand. Ein Grund hierfür ist die normalerweise höhere Bonität der öffentlichen Hand, die auf Steuermittel zurückgreifen kann. Eine weitere Ursache liegt in der abweichenden Zielfunktion: Erwerbswirtschaftliche Unternehmen versuchen in erster Linie, den Gewinn zu optimieren, wohingegen die öffentliche Hand noch andere Ziele zu beachten hat (siehe die Diskussion um „Gemeinwohreffekte“ bzw. „Stadtrendite“; Spars/Heinze 2009).

Auch dann, wenn man die soziale Diskontrate für die Diskontierung als maßgeblich ansieht, dürfte man eher zu geringeren Diskontierungsraten der öffentlichen Hand als Zuschussgeber kommen (Abay 2005). Aller-

dings ist es im Einzelfall auch möglich, dass die Tilgung hoch verzinslicher Altschulden eine erhöhte Messlatte für die beste Alternativinvestition von Kommunen darstellt, deren interner Zinsfuß dann zur Diskontierung heranzuziehen ist.

Diskontiert jedoch die Kommune mit einem geringeren Zinsfuß als der private Investor, ergeben laufend gezahlte Förderungen, die periodenweise fließen, beim Investor als (mittelbarem) Subventionsempfänger eine geringere Summe der Barwerte als beim Fördergeber. In konsolidierter Betrachtung errechnet sich so ein Diskontierungsverlust. Dieser kann vermieden werden, wenn die Bezuschussung von Herstellungskosten bzw. Tilgungen im Rahmen einer Einmalzahlung oder zumindest durch größere anfängliche Bezuschussung geschieht – also über Objektförderung.

Es ist es erstaunlich, dass mögliche Diskontierungsverluste in der Diskussion um die Kosten der Subjektförderung bislang kaum eine Rolle spielten.

Schließlich ergeben sich durch die Maßnahmen der Subjektförderung auch keine Entlastungen beim Eigenkapital oder Finanzierungsvorteile (Kasten 10), wie sie bei Einmalzuschüssen im Rahmen der Objektförderungen entstehen können.

#### **Kasten 10: Eigenkapitaleffekt bei Förderleistungen**

Sofern Einmalzuschüsse gezahlt werden, werden diese entweder erfolgswirksam, als Minderung der Anschaffungskosten oder als Ertrag bzw. passiver Rechnungsabgrenzungsposten verbucht (Dawo 2019). Dies stärkt aufseiten des Investors entweder unmittelbar die Eigenkapitalbasis oder ersetzt Fremdkapital. In jedem Fall verbessert sich die vertikale Kapitalstruktur. Bei fortlaufend gezahlten Investitionen tritt dieser Effekt in einem viel geringeren Ausmaß ein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass wegen der höheren Risikotraglast Eigenkapital das teuerste Kapital darstellt.

### **3.3.1.3 Städtebauliche und soziale Treffsicherheit**

Im Wohnungsmarkt werden grundsätzlich zwei wesentliche sozialpolitische Probleme unterschieden: Das Finanzierungs- und das Zugangsproblem (diese Sicht der Dinge wird später noch zu kritisieren sein). Clamor et al. (2011,

S.536) stellen fest, dass das Wohngeld vor allem das Finanzierungsproblem adressiert, dem Zugangsproblem aber nur sehr begrenzt entgegenwirken kann. Beim Wohngeld muss ein Haushalt erst einmal eine Wohnung haben, damit diese auch subventioniert werden kann. Das Wohngeld soll Haushalte mit geringem Einkommen in eine bessere Marktposition bringen, indem es näherungsweise die Differenz zwischen der üblichen Miete und der Zahlungsfähigkeit ausgleicht.

Bis zum Jahr 2018 ist die Anzahl der Wohngeldhaushalte von ca. 630.000 auf rund 548.000 gesunken (die Wohngeldausgaben betragen in 2018 rund eine Milliarde Euro). Als Folge der Wohngeldreform 2020 wird ein weiteres Absinken auf ca. 480.000 Haushalte geschätzt (Oettgen/Degener 2020, S.7 f.). Das Wohngeld hat damit eine deutlich geringere Bedeutung als die rund eine Million Fälle zählenden Kosten der Unterkunft.

Die in den Genuss von Wohngeld kommenden Haushalte befinden sich vor allem in wirtschaftsschwächeren Regionen – wo auch die Wohnungsmarktsituation weniger angespannt ist (Clamor et al. 2011, S.540, Abb.3; Oettgen/Degener 2020, S.6, S.4, Karte 1). Dies dürfte damit zusammenhängen, dass die Bezugsberechtigung nach oben und nach unten gedeckelt ist, nämlich einmal durch die Einkommensgrenzen des Wohngeldbezugs und andererseits durch den Anspruch auf Grundsicherungsberechtigung (Holm/Junker/Neitzel 2018, S.20).

Offenbar rutschen insbesondere in angespannteren Wohnungsmärkten eine Reihe von Bewohnern aus dem „Wohngeldkanal“ heraus (BBSR 2019, S.16). In diesem Kontext sind auch die Mischhaushalte zu nennen, die teilweise der Förderung durch Wohngeld, teilweise derjenige der Kosten der Unterkunft zuzuordnen sind. Sinnvoll wäre für die Zukunft ein System, das die Systeme besser aufeinander abstimmt oder zusammenführt (Clamor et al. 2011, S.543).

Bislang dürfte aufgrund seiner bislang beschränkten Bedeutung in teuren Regionen das Wohngeld nicht in höherem Umfang preistreibend gewesen sein. Allerdings könnte ein diesbezügliches Potenzial bestehen, wenn dem Wohngeld auch in überhitzten Märkten eine bedeutendere Rolle zugewiesen würde. In der Vergangenheit hielt sich die Erhöhung der Nachfrage jedoch in Grenzen: Auch nach Wohngeldzahlung lagen die Resteinkommen zum meist nicht deutlich über den Grundsicherungsbeträgen der sozialen Transferleistungsprogramme (Holm/Junker/Neitzel 2018, S.34).

Beim Wohngeld wird die Einkommenssituation jedes einzelnen Mieters berücksichtigt. Das Wohngeld differenziert die anrechenbaren Höchstbeträge zwar nach Kommunen (Mietstufen, § 12 Abs.5 Wohngeldgesetz), jedoch

nicht nach Lagen innerhalb der jeweiligen Gemeinden. In dieser durchschnittsorientierten Gestaltung kann damit der in [Kapitel 3.1.1](#) aufgestellten Forderung, die Differenz zwischen den zahlbaren und eingeforderten Bieterrenten abzudecken, nicht zielgenau entsprochen werden. Dies gilt unabhängig davon, dass neben der Personenzahl auch das Einkommen in die Berechnungsformen einfließt.

Aus den genannten Gründen kann Wohngeld auch Entmischungstendenzen nur beschränkt entgegenwirken. Es überlässt die Selektion der Mieter den Vermietern. Eine aktive Steuerung der Zusammensetzung der Einwohnerschaft ist nicht möglich (Krebs 2018, S. 686). Andererseits kann das Problem der Fehlbelegungen nicht entstehen (hierzu [siehe Kapitel 3.3.2](#); Breyer 2018, S. 310).

#### **3.3.1.4 Ergebnis**

Mit dem Wohngeld sind sicherlich große Vorteile verbunden – an erster Stelle steht dabei die Vermeidung des Problems der Fehlbelegungen. Die viel beschworenen allokativen Vorteile gelten jedoch nur in einer Momentaufnahme. Diesen stehen auch wirtschaftliche Nachteile gegenüber, vor allem in Gestalt möglicher Diskontierungsverluste aufgrund unterschiedlicher Diskontierungssätze bei Zuschussgebern und empfängern. Auch die Eigenkapitalhilfe für Investoren ist schwach ausgeprägt. Städtebaulich und sozial ist die Steuerungsfähigkeit begrenzt. Schließlich kann in angespannten Märkten auch nicht auf eine massive Ausweitung dieses Instrumentes gesetzt werden, ohne dass die Preisdynamik noch weiter angeheizt wird.

### **3.3.2 Soziale Wohnraumförderung**

#### **3.3.2.1 Zum Konzept**

Der Antipode zum Wohngeld stellt die soziale Wohnraumförderung dar – als die wohl wichtigste Maßnahme im Reigen der mannigfaltigen Maßnahmen der Objektförderung.

Die Förderung von Wohnungen zur Versorgung von Haushalten mit geringen Einkommen hat in Deutschland eine lange Tradition. In der Spitze wurden pro Jahr 80 Prozent des gesamten Neubaus gefördert. Nach der Hochphase des sozialen Wohnungsbaus ging dessen Bedeutung ab den 1980er Jahren kontinuierlich zurück: Während der Bestand an Sozialwohnungen in den 1980er Jahren noch bei rund 4,0 Millionen lag, sank er auf 2,1 Millionen (2006) und 1,2 Millionen (2018) (Dullien/Krebs 2020, S. 92).

Der durchschnittliche Verlust von 80.000 Sozialwohnungen pro Jahr kann durch die Neubauaktivitäten (ca. 25.000 neue Sozialwohnungen) im Rahmen der Wohnraumförderung nicht kompensiert werden (Holm/Junker/Neitzel 2018, S. 39).

Seit der Föderalismusreform 2006 werden die betreffenden Förderprogramme vor allem durch die Länder gestaltet und finanziert. Allerdings erhielten die Länder bis 2019 Kompensationszahlungen für den Wegfall der Finanzhilfen des Bundes; ab 2020 werden zweckgebundene Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau gewährt (BMI o.J.). Soweit keine landesspezifischen Wohnraumförderungsgesetze erlassen wurden, gelten die Bedingungen des Wohnungsbindungsgesetzes des Bundes.

Im Laufe der Jahre haben sich auch die Förderkonditionen und die damit verbundenen Pflichten deutlich verändert. Mit dem Inkrafttreten des Wohnraumförderungsgesetzes 2002 (WoFG) wurde insofern ein Paradigmenwechsel vollzogen, als das Gesetz nicht länger das Ziel der Versorgung breiter Bevölkerungsschichten mit Wohnraum verfolgt. Vielmehr werden Haushalte adressiert, die sich am Markt nicht selbst angemessen mit Wohnraum versorgen können und daher Unterstützung benötigen (§ 1 Abs. 2 WoFG; Gedaschko 2016, S. 312).

Die geförderten Wohnungen dürfen nunmehr an Haushalte vermietet werden, die einen Wohnberechtigungsschein (WBS) vorweisen können. Eine solche Bescheinigung erhalten Haushalte, die eine festgelegte Einkommensgrenze unterschreiten. Nach der Belegungsbindung, die bis zu 30 Jahre beträgt, können die Wohnungen dann frei vermietet werden (allerdings hat die Bindungsdauer während der letzten zwei Jahrzehnte kontinuierlich abgenommen). Die betreffenden Programme werden im internationalen Vergleich daher als „Förderung privater Mietwohnungsinvestitionen mit sozialer Zwischennutzung“ beschrieben (Holm/Junker/Neitzel 2018, S. 37).

Die Programme adressieren sowohl private Investoren als auch öffentliche Unternehmen. Im Gegenzug für finanzielle Vorteile (Zins-, Tilgungs- und Baukostenzuschüsse) erhalten die Investoren die Verpflichtung, Wohnungen bereitzustellen, bei denen bestimmte Mietobergrenzen für einen bestimmten Zeitraum nicht überschritten werden. Die Mietpreisbindungen sind in den verschiedenen Bundesländern teils ortsspezifisch, teils lagespezifisch gestaltet (Holm/Junker/Neitzel 2018, S. 42). Gefördert werden in der Regel der Neubau, der Umbau bzw. Modernisierungen sowie Erweiterungen (z. B. Dachgeschossausbauten).

Europarechtlich bestehen gegen die soziale Wohnraumförderung grundsätzlich keine Einwände (Kasten 11).

**Kasten 11: EU-Konformität der sozialen Wohnraumförderung**

Europarechtlich ist die soziale Wohnraumförderung (europarechtlicher Terminus: „sozialer Wohnungsbau“) in Art. 2 Abs. 1 lit. c des Freistellungsbeschlusses der Europäischen Union (Europäische Kommission 2019) als „Dienstleistung von allgemeinem Interesse“ (DAWI) ausdrücklich erwähnt. Inhaltlich korrespondiert der europarechtliche Begriff des sozialen Wohnungsbaus mit dem deutschen Begriff der sozialen Wohnraumförderung.

Danach ist nicht nur die Schaffung („Bau“), sondern auch der Erwerb bestehenden Wohnraums zum Zwecke der Verbesserung der sozialen Wohnraumversorgung als DAWI anerkannt. Erfasst sind neben der Schaffung und Bereitstellung von Mietwohnraum für Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können, auch die Anpassung bestehenden Wohnraums an die Erfordernisse des demografischen Wandels, die Schaffung barrierefreier Wohnmöglichkeiten sowie die Erhaltung und Stärkung der städtebaulichen Funktion von Wohnquartieren.

**3.3.2.2 Wirtschaftliche und fiskalische Aspekte**

Ökonomisch gesehen sollte die Höhe der Förderung näherungsweise dem abdiskontierten Mietverzicht entsprechen, der sich aus der Sozialbindung ergibt (unter Vornahme einer Diskontierung mit einem „typischen Satz“). Maßnahmen der Objektförderung sind aus ökonomischer Sicht als Reaktion auf eine Mietpreisbindung immer dann notwendig, wenn sich eine wie auch immer gesetzte Mietpreisbindung nicht ausreichend in einer Dämpfung des Bodenwertes niederschlägt (zum Bodenwert als Residuum [siehe Kapitel 3.2](#)).

Würde gefördert Wohnen in einem Gebiet verlangt, in dem keine entsprechende Quote festgelegt ist, reflektiert der Bodenwert nämlich die Mieten des freien Marktes („highest and best use“). Hier ergibt die Förderung unbedingt Sinn. Wird hingegen in einem Gebiet gefördert, in dem eine entsprechende Quote für bezahlbares Wohnen z. B. in der Bauleitplanung vorgegeben wird, kann die soziale Wohnraumförderung im schlechtesten Fall einfach nur zu höheren Bodenpreisen führen (bei Verkauf von privat). In den Förderbestimmungen einiger Länder dürften diese Zusammenhänge nur unvollständig reflektiert werden.

Die soziale Wohnraumförderung sollte sich gerade in der Niedrigzins-



Tabelle 7

**Baukostenzuschuss, Mehrfamilienhaus in Volleigentum  
(vermögensverwaltende GmbH)**
**Aktiva**

Position	Investition	RE/oCF	Rendite
Boden	300.000 €		
Gebäude	700.000 € – 175.000 € = 525.500 €	31.500 €	3,81 %
gesamt	825.000 €	31.500 €	3,81 %

**Passiva**

Position	Finanzierung	Cash-Flow	Rendite
<b>Eigenkapital</b>	247.500 €	10.880 €	<b>4,39 %</b>
KSt-Verbindlichkeit (15%)		1.920 €	
Fremdkapital	577.500 €	18.700 €	3,23 %
gesamt	825.000 €	31.500 €	3,81 %

Quelle: eigene Darstellung.

phase auf Baukosten- und Tilgungszuschüsse konzentrieren, die im Gegenzug zu einer Vermögensbindung als Einmalzuschüsse gewährt werden. Hierdurch werden die oben diskutierten Diskontierungsverluste vermieden und die Kapitalbasis des Investors gestärkt. Aus den genannten Gründen nicht zielführend sind hingegen Zinszuschüsse (siehe auch DGB 2021, S.16). Investoren können derzeit ähnlich günstige Zinsen wie in den Förderprogrammen bereits auf dem Kapitalmarkt erhalten, ohne sich einer Sozialbindung unterwerfen zu müssen.

Was die allokativen Effizienz angeht, dominiert die Behauptung, dass die Objektförderung gegenüber der Subjektförderung inferior sei. Sie beeinträchtigt das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage; vor allem besteht aber das Problem von Fehlbelegungen. In dieser Allgemeinheit ist die These der wirtschaftlichen Inferiorität jedoch nicht haltbar.

Dies wird zunächst anhand der nachfolgenden Berechnung illustriert, die

das Beispiel aus [Kapitel 3.3.1.2](#) modifiziert. Wieder dient als erste Zielgröße die Cash-Flow-Eigenkapitalrendite nach Steuern (Cash-on-Cash-Return). Diese soll derjenigen bei Subjektförderung entsprechen. Zu den weiteren Annahmen und Vereinfachungen sei ebenfalls auf das einführende Beispiel verwiesen. Förderziel sei (als zweite Zielgröße) eine Belastung der Mieter, die mit derjenigen bei Wohngeldzahlung vergleichbar ist ([siehe Tabelle 5](#)). Dies ist erreichbar, wenn die Gebäudeherstellungskosten durch einen Baukostenzuschuss in Höhe von ungefähr 25 Prozent der Gebäudeherstellungskosten gekürzt werden.

Es wird wieder ein Eigenkapitalanteil von 30 Prozent der (dann wegen des Baukostenzuschusses geringeren) Investitionssumme angestrebt. Die GmbH soll wiederum nur der Körperschaftsteuer und nicht der Gewerbesteuer unterliegen (Inanspruchnahme der erweiterten gewerbesteuerlichen Kürzung). Es wird noch ein geringer Zinszuschuss unterstellt, so dass die Finanzierungskonditionen ein wenig günstiger als bei freier Vermietung sind. [Tabelle 7](#) illustriert anhand vereinfachter Bilanzen, dass unter den gegebenen Annahmen dieselbe Cash-Flow-Eigenkapitalrendite nach Steuern erreicht werden kann wie bei Subjektförderung.

Vorliegend handelt es sich wieder um eine zeitpunktbezogene Betrachtung. Allerdings kann aus Sicht der öffentlichen Hand die Objektförderung mit Blick auf die erforderliche Liquidität insoweit nachteilig sein, als hiermit – wenn auch einmalig – eine wesentlich höhere Auszahlung als bei Subjektförderung nötig ist. Dem steht allerdings ein entsprechender Vorteil aufseiten des Investors gegenüber, der eine Entlastung bezüglich des aufzubringenden Eigenkapitals erfährt. Im obigen Beispiel ([Tabelle 7](#)) ist nur ein Eigenkapital von 247.500 Euro anstatt von 300.000 Euro im Ausgangsfall ([Tabelle 6](#), Subjektförderung) aufzubringen. Dies ist ein weiteres Mal allokativ vorteilhaft, da es sich beim Eigenkapital aufgrund der höheren Risikoprämie um das teuerste Kapital handelt ([vgl. Kasten 10](#)).

Wie auch bei der Subjektförderung wird die Wirksamkeit der sozialen Wohnraumförderung dadurch gemindert, dass auf den Erfolg Ertragsteuern zu entrichten sind: Dies betrifft gleichermaßen die aufgrund von Einmalzuschüssen verringerte Abschreibungsbemessungsgrundlage sowie die geringeren Zinsen aufgrund von Zinszuschüssen.

### 3.3.2.3 Städtebauliche und soziale Treffsicherheit

Die Sozialwohnungen konzentrieren sich auf die größeren Städte, wo die Wohnprobleme kumulieren und das Wohngeld eine geringere Rolle spielt. Ihr prozentualer Anteil am gesamten Wohnungsbestand ist hier rund dop-

pelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt (Holm/Junker/Neitzel 2018, S. 43 und S. 45, Tab. 19). Dies ergibt auch Sinn, zumal oftmals hier die Wohnungsmärkte angespannt sind, zugleich aber viele Bedürftige aus dem „Wohngeldkanal“ rutschen und es daher der direkten Intervention der öffentlichen Hand bedarf.

Fraglich ist, ob die in § 1 Abs. 2 WoFG genannte Zielgruppe den bestehenden und künftigen unterstützungsbedürftigen Gruppen am Wohnungsmarkt entspricht. Derzeit zählen ca. 20 Prozent der Haushalte zu den Niedrigeinkommensbeziehern; es ist dabei künftig eher mit einer weiteren Erhöhung zu rechnen. Gerade auch Altersarmut wird in Zukunft ein größeres Problem darstellen. Die zugangsdiskriminierenden Merkmale (Alter, Familienstand, Ethnie etc.) sind mittlerweile so eng mit der Zahlungsfähigkeit verknüpft, dass die Verknüpfung „Finanzierungsproblem–Subjektförderung“, „Zugangsproblem–Objektförderung“ nur noch bedingt Sinn ergibt.

Größere Unterschiede zwischen Neuvertrags- und Bestandsmieten, wie sie insbesondere in prosperierenden Agglomerationen auftreten, können vor allem für einkommensschwache Haushalte de facto einen Marktausschluss bedeuten (Sagner 2021, S. 29). Auch dies spricht insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten für einen verstärkten Einsatz der sozialen Wohnraumförderung. Die mittleren Sozialmieten zielen auf Haushalte mit Einkommen von 65 bis 88 Prozent, die Höchstmieten auf Einkommen zwischen 83 und 113 Prozent des Bundesmedianeinkommens ab (Holm/Junker/Neitzel 2018, S. 51). Für einkommensarme Haushalte sind die Fördermieten allerdings oftmals immer noch zu hoch; hier bedarf es unter Umständen einer noch stärker zielgerichteten Förderung.

Zwar erreicht die soziale Wohnraumförderung derzeit noch ein breites Spektrum an Zielgruppen. Angesichts der erhöhten Wohnkostenbelastung in vielen Großstädten (**Kapitel 1.1**) sollte die Förderung dabei auch wieder verstärkt die untere Mitte der Gesellschaft ins Auge fassen (Gedaschko 2016, S. 313; Regiokontext 2013).

Der zentrale Kritikpunkt an der Wohnraumförderung lautet, dass diese nicht besonders zielgenau sei; ca. 50 Prozent der Sozialwohnungen seien fehlbelegt (Voigtländer 2016, S. 316). So erfolgte in der Vergangenheit ein Großteil der Bedarfsprüfungen nur einmalig (Sagner 2021, S. 43). Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass ein gewisses Maß an Fehlbelegung aufgrund der dann eintretenden sozialen Diversifizierung sogar wünschenswert ist. Allerdings darf diese nicht zu hoch ausfallen – ansonsten würden die falschen Gruppen in den Genuss der Förderungen gelangen.

Fehlbelegungsabgaben sind mittlerweile weitgehend abgeschafft. In der

Vergangenheit erwiesen sie sich tatsächlich nur als ein sehr eingeschränkt effektives Instrument zur Gegensteuerung. Der Grund hierfür dürfte eine nicht zielführende Bemessung sein. Die Fehlbelegungsabgabe soll die Differenz zwischen der Sozialmiete und der durchschnittlichen ortsüblichen Miete ausgleichen, orientierte sich aber auch am Maß der Überschreitung des Einkommens, das für einen Wohnberechtigungsschein maximal zulässig wäre.

Der Mieter dürfte jedoch regelmäßig eine andere Kalkulation aufmachen: Er muss bei einem Wohnungswechsel in der Regel eine höhere Quadratmetermiete bezahlen, zumal er häufig auch in andere Gegenden und in vergleichsweise teurere Wohnungen ziehen muss. Die Opportunitätskosten liegen dann in der Regel höher, als von den betreffenden Regelungen zur Fehlbelegungsabgabe unterstellt. Zumal Neuvermietungen regelmäßig oberhalb der ortsüblichen Miete stattfinden, müsste auch die Fehlbelegungsabgabe deutlich höher als die Differenz zur durchschnittlichen ortsüblichen Miete bei der aktuellen Wohnung ausfallen.

Zuweilen werden auch die beschränkten administrativen Kapazitäten in der kommunalen Verwaltung als Grund für die mangelnde Kontrolle der Fehlbelegungen genannt (Krebs 2018, S. 686). Allerdings müssen auch Verwaltungskapazitäten für die Ermittlung der Bedürftigkeit im Rahmen der Subjektförderung (Wohngeld) vorgehalten werden. Alternativ zu besser adjustierten Fehlbelegungsabgaben sind auch denkbar:

- der Ansatz einer *einkommensabhängigen Miete bei Sozialwohnungen* (Berliner Mieterverein 2016);
- *einkommensabhängige Zuschüsse*: Hierbei nähert man sich allerdings wieder dem Wohngeld mit seinen Nachteilen konzeptionell an;
- *flexible Quoten für bezahlbares Wohnen*: Größere Wohnungsgesellschaften müssten einen bestimmten Anteil ihrer Wohnungen unterhalb bestimmter Mietschwellen vorhalten. Wachsen die Mieter aus den Einkommensschwellen der Wohnberechtigungsscheine heraus, müssen sie nicht umziehen. Stattdessen müssen die bezahlbaren Wohnungen anderswo im Bestand dargestellt werden (Beispiele für die „Flexiquote“ bringen die Stadt Düsseldorf 2013, S. 94 oder das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen 2016, S. 68–72);
- *eine Befristung der Wohnberechtigung*: Dies dürfte die einfachste Lösung darstellen. Danach würde periodisch (alle 5 bis 7 Jahre) die Wohnberechtigung überprüft. Der Eigentümer müsste dementsprechend nachweisen, dass seine Klientel keine „abgelaufenen“ Wohnberechtigungsscheine hat. Ansonsten müsste er Förderungen anteilig zurückerstatten (Ähnliches kennt man aus der Besteuerung, z. B. beim Abzug von Vorsteuer bei lang-

lebigen Wirtschaftsgütern vor dem Hintergrund einer Änderung der Verhältnisse; siehe § 15a Umsatzsteuergesetz). Der Mieter kann sich umgekehrt darauf einstellen, dass er sich bei einem nachhaltigen Überschreiten bestimmter Einkommensgrenzen langsam umorientieren muss.

Jeder Ansatz hat Vor- und Nachteile. Darüber, welcher vorzugswürdig ist und wie die Ausgestaltung genau erfolgen sollte, besteht noch weiterer Forschungs- und Konzeptionierungsbedarf. Ziel sollte es sein, die effektive Mietbelastung auf das (in [Abbildung 6](#) diskutierte) Niveau der Bieterrenten einkommensschwächerer Haushalte zu begrenzen.

Wichtig ist am Ende, dass die betreffenden Mieter wenigstens befristet auch dann noch (übergangsweise) in der Wohnung bleiben können, wenn sie (eventuell nur zeitweise) aus der Förderungswürdigkeit herauswachsen.

Grundsätzlich besteht ein wesentlicher konzeptioneller Vorteil der sozialen Wohnraumförderung darin, dass sie sich – anders als die Subjektförderung – mit einer Begrenzung der Mieten kombinieren lässt. Unter anderem wird dadurch verhindert, dass letztlich die Bodeneigentümer bei angespannten Märkten die subventionsbedingt höhere Zahlungsbereitschaft der Investoren ausnutzen und die Förderung so an der falschen Stelle ankommt. Auch wird kein „Öl in das Feuer“ schon angeheizter Immobilienmärkte geschüttet.

In [Kapitel 2.2.2](#) wurde dargestellt, dass zumindest bei Verteuerungen des Wohnens, die durch Zuzüge bedingt sind, die Erträge und der Wert des Bodens eine entscheidende Rolle spielen. Diese werden wiederum durch die erzielbaren Mieterträge bestimmt. Mit Blick auf die in [Kasten 6](#) skizzierten Zusammenhänge ergibt es daher Sinn, die vom Investor darzustellende Fördermiete nach der jeweiligen Lage zu differenzieren. Dies könnte pauschal durch einen prozentual gleichbleibenden Abschlag „X“ von der ortsüblichen Miete geschehen.

Die vom Investor maximal einzufordernde Fördermiete könnte sich dann nach folgender Formel berechnen: ortsübliche Miete  $\times$  (1 – X %). Hierzu bedarf es auch geeigneter Mietspiegel, die bestimmten Mindeststandards genügen. Durch die dargestellte Bemessung wird bewirkt, dass – in absoluten Größen – die Mietminderung in zentralen Lagen höher ausfällt als in peripheren Lagen. Bei stärkerer Nutzung der sozialen Wohnraumförderung kann dann das Mietniveau gesenkt werden, ohne dass es in den peripheren Lagen so tief ausfällt, dass Investitionen in Wohnraum sich nicht mehr rechnen (siehe die Abbildungen in [Kapitel 2.2](#)).

Um die städtebauliche Treffsicherheit der sozialen Wohnraumförderung zu erhöhen, sollten – soweit dies nicht ohnehin schon geschieht – energeti-

sche Modernisierungsmaßnahmen (die auch bilanziell die Kriterien der „Zweitherstellung“ erfüllen) in ähnlicher Weise wie Neubaumaßnahmen gefördert werden. Dies auch vor dem Hintergrund, dass schon heute mehr als zwei Drittel aller Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden stattfinden; nur ein Drittel entfallen auf Neubauten (BMI 2021a, S.7).

Mit der Energiewende wird sich der Anteil der Baumaßnahmen im Bestand voraussichtlich deutlich erhöhen. Von 1990 bis 2018 – also innerhalb von fast 30 Jahren – sind aufgrund Maßnahmen energieeffizienter Gebäudesanierung und des energieeffizienten Neubaus die CO<sub>2</sub>-Emissionen von 210 Millionen Tonnen auf 120 Millionen Tonnen p. a. gesunken. Nun sollen innerhalb von 10 Jahren noch einmal 50 Millionen Tonnen eingespart werden, obwohl die marginalen Einsparungseffekte zusätzlicher Maßnahmen eher absinken (Spars 2021a, S. 12). Dies darf nicht zu einem weiteren Kostentreiber für Wohnen werden.

Ähnliches wie für die energetische Sanierung gilt für die Notwendigkeit des Umbaus von Bestandswohnungen in bezahlbare familien- und altengerechte, barrierefreie Wohnungen (Gedaschko 2016, S. 313). Im Gegenzug zu einer Förderung könnten sie entsprechenden Sozialbindungen unterworfen werden (hier wären Abschichtungen gegenüber dem Neubau erforderlich). All dies könnte dazu beitragen, die erforderliche Sanierung des Gebäudebestandes sozialverträglich voranzubringen (Deschermeier et al. 2017, S. 20).

Als problematisch wird generell die begrenzte Dauer der Mietbindungen angesehen (BGH 2019). Einerseits bewirkt die zeitliche Beschränkung, dass – mit Blick auf das später mögliche Angebot auf dem freien Markt – auch ein Mindestmaß an baulicher Qualität eingehalten wird. Zudem wirken die Mietbindungen auch bei Auslaufen oftmals noch nach, wenn die Miete nicht plötzlich auf Marktniveau angehoben werden kann oder soll. Andererseits hat sich die durchschnittliche Mietbindung in den letzten Jahrzehnten immer weiter verringert (Bodelschwingh et al. 2021).

Inwieweit der Gesetzgeber vor dem Hintergrund der verfassungsmäßigen Eigentumsгарantie hier Abhilfe schaffen könnte, kann vorliegend nicht beurteilt werden. Ökonomisch spricht – bei entsprechend angepasster Förderhöhe – jedenfalls wenig dagegen, die Möglichkeit zu eröffnen, die Bindung wenigstens an der betriebsüblichen Nutzungsdauer der Gebäude zu orientieren. Solange dies durch die Rechtsprechung verwehrt wird (BGH 2019), könnte jedoch eine freiwillige Verlängerung ins Auge gefasst werden, die natürlich einer Kompensation bedarf. Entsprechende Regelungen gibt es bereits im Freistaat Bayern (Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr 2021, S. 4).

### 3.3.2.4 Ergebnis

Objektförderung ergibt vor allem als ein Instrument zur Intervention in angespannten Wohnungsmärkten Sinn. Allerdings steht sie im Verdacht, unwirtschaftlich und wenig effektiv zu sein. Dies ist jedoch nur teilweise berechtigt und kein konzeptionelles Problem. Eher geht es um die Frage der technischen Handhabung der Fehlbelegungsabgabe oder alternativer Mechanismen. Könnte diese Problematik gelöst werden, ergäbe sich eine vergleichsweise höhere soziale und städtebauliche Steuerungsfähigkeit der sozialen Wohnraumförderung als beim Wohngeld.

Wegen der Kapitalisierungs- und Diskontierungseffekte können objektbezogene Zuschüsse sogar erhebliche wirtschaftliche Vorteile gegenüber Maßnahmen der Subjektförderung aufweisen, wenn sie zu Beginn der Investition in einem Einmalbetrag gezahlt werden. Dies gilt allerdings nicht für laufend gezahlte Zinszuschüsse, deren Anreizwirkung auch vor dem Hintergrund der Niedrigzinspolitik der EZB anzuzweifeln ist.

Die mit der sozialen Wohnraumförderung verbundene Mietbegrenzung sollte grundsätzlich als Abschlag von der ortsüblichen Miete lageabhängig gestaltet werden. Diese sichert ab, dass es infolge der Subvention nicht zu Preissteigerungen kommt.

Es wäre es wünschenswert, dass (neben anderen Maßnahmen der Erweiterung und „Zweitherstellung“) insbesondere auch die energetische Modernisierung in die Förderung einbezogen wird, um die große Aufgabe der „energetischen Umrüstung“ des Gebäudebestandes sozialverträglich bewältigen zu können (viele Länder befinden sich hier allerdings schon auf einem guten Weg). Gleiches gilt für alten-, behinderten- und familiengerechte Wohnungen.

Die Herausforderung ist auch in finanzieller Hinsicht enorm: Jährlich müssten wenigstens 100.000 neu gebaute Sozialwohnungen gefördert werden. Hierfür wären mindestens 6 Milliarden Euro nötig, die durch Bund und Länder in gleichen Teilen aufgebracht werden müssten (DGB 2021, S. 16).

## 3.3.3 Sonderabschreibungen

### 3.3.3.1 Zum Konzept

Zu den objektbezogenen Fördermaßnahmen können auch die steuerlichen Sonderabschreibungen nach § 7b EStG gezählt werden. Gefördert werden neu gebaute Mietwohnungen im Privat- oder Betriebsvermögen. Die Sonderabschreibung kann neben den Normalabschreibungen in Anspruch genom-

men werden. Die betreffende Regelung ist allerdings nicht speziell auf bezahlbares Wohnen ausgerichtet.

Die Maßnahme ist in zwei Richtungen befristet: Einmal sollen nur solche Investitionen begünstigt werden, für die ein Bauantrag zwischen dem 1.9.2018 und dem 31.12.2021 gestellt wird. Zudem ist eine Inanspruchnahme der Sonderabschreibungen nur bis einschließlich 2026 möglich. Allerdings wird von Immobilienverbänden eine zeitliche Ausweitung der Sonderabschreibung gefordert.

### **3.3.3.2 Wirtschaftliche und fiskalische Auswirkungen**

Die Sonderabschreibung nach § 7b EStG bewirkt nicht eine definitive Steuerbefreiung, sondern lediglich (wie die meisten anderen Steuerbegünstigungen auch) einen Steueraufschub. Die Sonderabschreibung mindert nämlich die Abschreibungsbemessungsgrundlage. Das geringere künftige Abschreibungsvolumen führt zu höheren zukünftigen Gewinnen und damit zu einer höheren zukünftigen Besteuerung. Ökonomisch handelt es sich also um ein zinsfreies Darlehen des Staates an die Steuerpflichtigen. Dessen anreizender Effekt ist – zumindest bei rational handelnden Steuerpflichtigen – umso geringer, je niedriger das Zinsniveau ist.

Allerdings können unter Umständen die Kreditlinien des Unternehmens bei den Kreditinstituten entlastet werden. Unter dem Vorbehalt branchenspezifischer Unterschiede (siehe Basel I–IV) ist die Kreditvergabebereitschaft der Banken vor dem Hintergrund der Liquiditätsschwemme jedoch gegenwärtig eher hoch. Unmittelbar wirksam ist dann lediglich noch die Liquiditätswirkung des Steueraufschubs.

### **3.3.3.3 Städtebauliche und soziale Treffsicherheit**

Das vorgegebene Ziel des am 9.8.2018 in Kraft getretenen § 7b EStG ist die Sicherung von bezahlbarem Wohnraum in Städten und Ballungsräumen (Geurts 2020, Rz. 1). § 7b Abs. 2 Nr. 2 EStG weist dementsprechend an, dass die abschreibungsfähigen Anschaffungs- oder Herstellungskosten 3.000 Euro pro Quadratmeter nicht übersteigen dürfen (Baukostenobergrenze; BMF 2020, Tz. 49–54).

Die städtebauliche und soziale Treffsicherheit des § 7b EStG kann allerdings bezweifelt werden. Das größte Problem der Regelung dürfte sein, dass (anders als im früheren § 7k EStG) keine Mietbindung vorgesehen ist. Dementsprechend ist es gut denkbar, dass sich die Bodeneigentümer die subventionsbedingt erhöhte Zahlungsfähigkeit (soweit diese existiert, s.o.) zunutze machen und höhere Kaufpreise verlangen. Ähnliches würde für Bauunter-



nehmen gelten, wenn sich diese in angespannten Wohnungsmärkten an der Grenze ihrer Kapazitätsauslastung befinden. Ohne Mietbindung können einkommensschwächere Gruppen allenfalls über Sickereffekte profitieren (van Suntum 2018, S.308), die aber gerade in angespannten Märkten unzuverlässig wirken (Kasten 3).

Die besagte Sonderabschreibung ist daher ein strukturell ungeeignetes Instrument, um mehr bezahlbaren Wohnraum in angespannten Wohnungsmärkten zu schaffen.

#### **3.3.3.4 Ergebnis**

Sonderabschreibungen bewirken eine Steuerverschiebung, aber keine definitive Steuerersparnis. Diese Steuerverschiebung wirkt wie ein zinsloser Kredit – und erzeugt in einer Niedrigzinsphase nur geringe Wirkungen bezüglich der Rentabilität. Hilfreich ist die Förderung allenfalls bezüglich der Liquiditätseffekte.

Die Sonderabschreibung stellt – entgegen ihrer vorgegebenen Zielsetzung – nicht speziell auf bezahlbares Wohnen ab, sondern fördert allgemein das Entstehen von Mietwohnungen. Die Hoffnung auf das Wirken von Sickereffekten ist jedoch speziell in angespannten Märkten, wo Förderungen benötigt würden, wenig begründet. Der zeitlich befristete § 7b EStG sollte daher nicht verlängert werden.

### **3.3.4 Exkurs: Weitere steuerliche Maßnahmen**

Es sind noch eine Vielzahl weiterer steuerlicher Maßnahmen denkbar, um bezahlbares Wohnen zu fördern. Hierzu gehört die Erweiterung der Option auf einen Verzicht auf die Umsatzsteuerbefreiung auch auf Wohnungsmieten (§ 4 Nr.12 i. V. m. § 9 UStG). In diesem Fall sollten die Wohnungsmieten allerdings dem ermäßigten Steuersatz unterworfen werden.

Europarechtlich dürfte dies möglich sein; so hat beispielsweise Österreich von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Der Vorteil liegt darin, dass die Vorsteuer auf die Gebäudeherstellungskosten gezogen werden kann, die hierzulande regelmäßig 19 Prozentpunkte beträgt. Allerdings müsste sichergestellt werden, dass die höhere Zahlungskraft der Investoren dann nicht durch höhere Grundstückswerte absorbiert wird. Inwieweit eine Kopplung der Regelung mit Mietbindungen europarechtlich möglich wäre, müsste aber geprüft werden.

Eine weitere „Baustelle“, die zuweilen diskutiert wird, ist die angeblich

miettreibende Wirkung des § 21 Abs. 2 EStG. Die hier festgelegte Grenze von 66 Prozent der ortsüblichen Miete, ab der eine Vermietung als entgeltlich anerkannt wird, dürfte jedoch zureichend bemessen sein.

Das 2018 eingeführte und Ende März 2021 ausgelaufene Baukindergeld sollte in Zukunft nicht mehr wiederbelebt werden. Hierfür wurden bis 2028 neun Milliarden Euro bereitgestellt. Die betreffenden Gelder dürften vor allem in bestehende Immobilien in wenig angespannten Wohnungsmärkten geflossen sein (DGB 2021, S. 17). Zudem kann von beträchtlichen Mitnahmeeffekten ausgegangen werden. Schließlich besteht die Gefahr, dass dort, wo die Wohnungsmärkte angespannt sind, die Grundstücksverkäufer die Förderung einpreisen; sie kommt dann nicht der bedürftigen Zielgruppe zugute.

### 3.3.5 Großräumige Mietpreisregulierungen

#### 3.3.5.1 Zum Konzept

Mietpreisregulierungen können groß- oder kleinräumig verfügt werden. Letzteres kann im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung sowie im Kontext mit Vorgaben zur Bodennutzung (Bebauungspläne, städtebauliche Verträge, Kaufverträge etc.) geregelt werden. Zu nennen sind hier insbesondere Quotierungen für bezahlbares Wohnen, die beispielsweise im Rahmen von Konzeptvergaben, städtebaulichen Verträgen oder neuen Bebauungsplänen auferlegt werden können.

Kleinräumige Regulierungen setzen damit an der Erteilung von Baurecht bzw. der Grundstücksvergabe an; sie werden hier nur beiläufig behandelt. Auf den vom Bundesverfassungsgericht verworfenen Berliner Mietendeckel wird ebenfalls nicht eingegangen (Bundesverfassungsgericht 2021).

Großräumig angelegt ist die 2015 mit dem „Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs“ (MietNovG 2015) beschlossene mietrechtliche Sonderregel für Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten („Mietpreisbremse“). Mit der Mietpreisbremse sollen die Mieten bei Neu- und Wiedervermietungen reguliert werden. Einkommensschwächere Haushalte, aber auch Durchschnittsverdiener sollten vor Verdrängung geschützt werden. Das Gesetz ermächtigt die Landesregierungen, jeweils für die Dauer von fünf Jahren eine Rechtsverordnung zu erlassen. Als Kriterien für einen angespannten Wohnungsmarkt kommen dabei infrage (§ 556d Abs. 2 BGB; § 201a BauGB n.F.):

- Mieten, die deutlich stärker als im Bundesdurchschnitt steigen;
- eine im Bundesvergleich deutlich überdurchschnittliche Mietbelastung der Wohnbevölkerung;

- die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird;
- geringer Leerstand bei hoher Nachfrage.

Das Gesetz ermöglicht als wichtigste Regel, die Miete bei Neu- und Wiedervermietungen auf maximal 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete zu begrenzen.

### 3.3.5.2 Ökonomische Aspekte

Kritiker von (großräumigen) Mietregulierungen argumentieren, dass eine Begrenzung der Mieten das Wohnungsangebot verknappe. Einerseits würden die Regeln umgangen, indem beispielsweise möblierte Wohnungen angeboten und Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt würden. Das Baulandmobilisierungsgesetz möchte diese Umgehung dadurch verhindern, dass die Umwandlung in Eigentumswohnungen bei angespannten Wohnungsmärkten unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt wird (§ 250 BauGB n.F.). Weiter wird kritisiert, dass die Neubautätigkeit behindert würde. Allerdings werden im Rahmen von Mietregulierungen der zweiten Generation lediglich die Preise im Bestand begrenzt (Dullien/Krebs 2020, S. 4, Infobox 1).

Ein weiteres Argument lautet, dass die Mietregulierung dazu führen würde, dass zu viel Wohnfläche nachgefragt wird. Dieses Argument trifft nur teilweise zu; die Mobilität wird insoweit nicht beeinträchtigt, als auch die nach einem Umzug zu zahlende neue Miete – sofern es um Bestandswohnungen geht – entsprechend gedämpft wird. So können beispielsweise ältere Menschen einfacher in kleinere Wohnungen umziehen, als dies ohne Mietpreisbremse der Fall wäre. Ob und inwieweit dieser Effekt durch die höhere Nachfrage nach Wohnfläche überkompensiert wird, wäre empirisch zu beantworten (Dullien/Krebs 2020, S. 4, Infobox 1).

Braun (2021, S. 71) argumentiert, hohe Mieten und Immobilienpreise setzen das Signal „Das Boot ist voll“. Eine „künstliche“ Absenkung der Mieten verstärkt umgekehrt als ungewollte Nebenwirkung den weiteren Zuzug in die attraktiven Wachstumsstädte und damit die räumlichen Ungleichgewichte, die erst zu der Wohnkostenproblematik maßgeblich beigetragen haben. Hiergegen ist wiederum einzuwenden, dass die Mietpreisbremse die Annäherung an die Marktmieten nicht verhindert (und damit die Marktgesetze grundsätzlich aushebelt), sondern lediglich verlangsamt.

Wenngleich also einige Einwendungen wenigstens relativiert werden können, scheint die Mietpreisbremse jedoch kaum einen beruhigenden

Effekt auf die Bestandsmieten zu haben (Holm 2019, S.9). Dies dürfte auch daran liegen, dass der Staat die Einhaltung der Mietpreisbremse nicht kontrolliert und stattdessen auf Klagen der Mieter gegen ihre Vermieter setzt. Gerade in angespannten Wohnungsmärkten stehen sich Vermieter und Mieter aber nicht auf Augenhöhe gegenüber, weswegen man nicht zu sehr auf die Wirksamkeit dieses Mechanismus setzen sollte.

So berechtigt also die Skepsis gegenüber einer großräumigen Mietpreisregulierung ist – kleinräumig erscheint sie bei angespannten Wohnungsmärkten unentbehrlich. Es handelt sich um ein effektives Mittel der Gegensteuerung, um Wohnen als Daseinsvorsorge in solchen Situationen zu sichern. Dabei geht es in erster Linie um die Steuerung von Strukturen der Raumnutzung, und nur in zweiter Linie um die Reduzierung des gesamthafte Preisniveaus (siehe Kapitel 3.2.3).

Ordnungspolitiker werden freilich innere Widerstände auch gegen kleinräumige Eingriffe in die Preisbildung verspüren. Staatliche Instanzen intervenieren hier in diskretionärer Weise, anstatt sich auf die Setzung eines Ordnungsrahmens zu beschränken. Allerdings dürfte es auch aus ordnungspolitischer Sicht Sinn ergeben, zwischen der Makro- und der Mikroebene zu unterscheiden (Kasten 12).

#### **Kasten 12: Diskretionäre Eingriffe – ordnungspolitische Sicht**

Ordnungspolitiker möchten den Staat auf eine rahmensetzende Funktion beschränken und diskretionäre Eingriffe (Prozesspolitik) grundsätzlich vermeiden (Eucken 1990). Selbst dann, wenn man dieser Sicht der Dinge grundsätzlich folgt, sollten aber die verschiedenen Ebenen des Staates unterschieden werden. Die Rahmensetzung kann eher als Aufgabe der oberen staatlichen Ebenen verstanden werden, auf den unteren Ebenen tritt mehr das aktive Management von Prozessen und Strukturen in den Vordergrund. Es verhält sich nicht anders als mit wirtschaftlicher Planung: Während diese gesamtwirtschaftlich wenig mit einer Marktwirtschaft kompatibel ist, muss einzelwirtschaftlich (auf Unternehmensebene) immer geplant und diskretionär gemanagt werden.

#### **3.3.5.3 Städtebauliche und soziale Treffsicherheit**

Bei der Mietpreisbremse handelt es sich um eine großräumig wirkende Maßnahme mit der Absicht, auf das Preisniveau dämpfend einzuwirken. Die Kritik an der sozialen und städtebaulichen Treffsicherheit knüpft in hohem

Maße an den Ausnahmeregelungen an. Die Mietpreisbremse wird anscheinend in vielen Fällen bewusst umgangen oder nicht beachtet. Viele Vermieter orientieren sich offensichtlich statt an den – hinsichtlich der Datengrundlage rückständigen – Mietspiegeln vielmehr an den aktuellen Knappheitsverhältnissen (Deschermeier et al. 2017, S. 21).

Auch dann, wenn die Mietpreisbremse respektiert wird, ist bezüglich ihrer sozialen Treffsicherheit das Argument beachtlich, dass einkommensstärkere Haushalte ebenfalls von der Mietpreisbremse profitieren (Dullien/Krebs 2020, S. 5). Die soziale Treffsicherheit der Mietpreisbremse ist somit – verglichen mit den in den Vorkapiteln behandelten kleinräumigen Mietpreisbegrenzungen – als mäßig einzuschätzen.

### **3.3.5.4 Ergebnis**

Wo der Markt nicht mehr seine Versorgungsaufgabe erfüllt, stellt eine Regulierung der Mietpreise ein zentrales Instrumentarium zur Gewährleistung von Wohnen als Daseinsvorsorge dar.

Bei großflächigen Mietpreisregulierungen, wie sie in Gestalt der Mietpreisbremse existieren, sind allerdings schädliche Nebenwirkungen nicht ausgeschlossen. Dullien und Krebs (2020, S. 5) ist zuzustimmen, wenn sie anführen, dass Mietpreiseingriffe vor allem Symptomtherapie sind. Diese kann vorübergehend sinnvoll sein, um Zeit für andere Maßnahmen gewinnen. Sie sollte dann aber wenigstens zeitlich begrenzt werden.

Anders verhält es sich mit der kleinräumigen Steuerung, wie sie hauptsächlich über die Kontrolle der Bodennutzung stattfinden kann. Unerwünschte Entwicklungen sind im Zuge von Nachfragezyklen bei Marktspannungen leicht möglich, weil der Markt den Wohnraum eben nach Zahlungsfähigkeit alloziert und teilweise sehr unelastisch auf gestiegene Preise reagiert. Damit neigt er dazu, Segregation und Ghettoisierung strukturell zu befördern. Wohnen als Daseinsvorsorge kann dann nicht mehr für die Breite der Bevölkerung garantiert werden. Kommunen müssen daher fortdauernd wachsam sein, um – subsidiär – solchen Fehlentwicklungen aktiv entgegenzusteuern. Das betreffende Instrumentarium sollte dauerhaft geschärft werden.

### 3.3.6 Zur Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit

#### 3.3.6.1 Zum Konzept

Die „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ (nachfolgend: „NWG“; Kuhnert/Leps 2015) knüpft begrifflich an die steuerrechtliche Figur des Gemeinnützigkeitsrechts an. Mittlerweile liegen Anträge bzw. Gesetzesinitiativen der Bundestagsfraktionen der Linken (Fraktion Die Linke 2020) und der Grünen (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen 2020) hierzu vor.

Neben der steuerlichen Vergünstigung beinhaltet die NWG – in Anknüpfung an die „alten Säulen“ der Wohnungsgemeinnützigkeit – weitere Elemente, die ebenfalls nachfolgend beschrieben werden sollen. Die Entscheidung für die NWG soll nach den Vorstellungen ihrer Befürworter freiwillig erfolgen – niemand soll in die NWG hineingezwungen werden.

Soll an der steuerlichen Dogmatik der Gemeinnützigkeit nicht gerüttelt werden, müssten bestimmte Voraussetzungen für die Erlangung des Status als steuerbegünstigte Körperschaft erfüllt sein: Satzung oder Gesellschaftsvertrag müssten gesetzlich normierte Inhalte zur selbstlosen, ausschließlichen und unmittelbaren Zweckverwirklichung sowie zur Mittelverwendung und Vermögensbindung enthalten. Neben der Einhaltung dieser satzungsmäßigen Voraussetzungen muss die tatsächliche Geschäftsführung der Körperschaft auf die ausschließliche und unmittelbare Erfüllung der steuerbegünstigten Zwecke gerichtet sein und den Bestimmungen der Satzung entsprechen. Mit der NWG sind weiter folgende Aspekte verbunden:

#### a) Zielgruppe (Mieter)

Die NWG soll deutlich über die alte Wohnungsgemeinnützigkeit hinausgehen, in der spezifische Zielgruppen nicht adressiert wurden. Lediglich Unternehmen, die Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau bekamen, waren im Rahmen der Förderbestimmungen Auflagen und Belegungsbindungen unterworfen. Ansonsten wurde im Rahmen von § 5 WGG (Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz) sogar festgeschrieben, dass Wohnungsunternehmen die Überlassung von Wohnungen nicht auf bestimmte Personen beschränken dürfen. Lediglich über die Anforderungen an Wohnungsgröße und Wohnungszuschnitt wurden indirekt bestimmte Zielgruppen adressiert (Holm/Horlitz/Jensen 2017, S.23).

Angesichts der gegenwärtigen Probleme auf dem Wohnungsmarkt ist heutzutage jedoch eine zielgerichtete Versorgung mit Wohnraum erforderlich. Die in § 9 Abs.1 WoFG (Wohnraumförderungsgesetz) festgelegten Einkommensgrenzen sind mit den Schwellenwerten der als armutsgefährdet ein-

zustufenden Haushalte nahezu deckungsgleich. Daher bietet sich wiederum der Wohnberechtigungsschein (WBS) als Anspruchsvoraussetzung für eine Wohnung an (Holm/Horlitz/Jensen 2017, S.24). Dabei sollte auf Wohnflächengrenzen geachtet werden.

Circa ein Drittel der Haushalte in Deutschland haben oder hätten gemäß den in § 9 Abs.1 WoFG festgelegten Einkommensgrenzen einen Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein, in größeren Städten können es sogar die Hälfte der Bevölkerung sein. Der Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein reicht also bis in die Mittelschicht hinein. Allein deswegen dürfte die Befürchtung von Kritikern übertrieben sein, dass durch die Fokussierung auf eine einkommensschwache Mieterschaft soziale Brennpunkte entstehen könnten (u. a. Spars 2017, S.28), die sich im schlimmsten Fall ähnlich wie die französischen „banlieues“ entwickeln könnten.

Holm et al. (2017, S.25 f.) möchten dieser Befürchtung auch dadurch begegnen, dass in bestimmten Regionen feste Vermietungsquoten für bestimmte Einkommensklassen festgelegt werden. Flexibler und weniger bürokratisch wäre vermutlich die Eröffnung der Möglichkeit, dass ein bestimmtes Quantum an Wohnungen (z. B. bis zu 20 Prozent der Flächen) – möglichst mit den anderen Wohnungen unmittelbar räumlich zusammenhängend (d. h. im selben Gebäude oder Quartier) – frei vermietet werden darf. Die diesbezüglichen Vermietungsaktivitäten wären steuerlich als „wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb“ (§§ 14 und 64 AO) einzustufen und unterlägen keinen steuerlichen Privilegien. Die Gewinne hieraus könnten zur Quersubventionierung des gemeinnützigen Bereichs verwendet werden.

Ein weiterer Anteil der Wohnungen (z. B. bis zu weitere 30 Prozent der Flächen) könnte mit gegenüber den örtlichen Vergleichsmieten mäßiger Dämpfung angeboten werden (s. u.). Abzielen wäre auf solche Haushalte, die derzeit nur knapp oberhalb der Grenzen für einen Wohnberechtigungsschein liegen. Für diese Gruppe wäre die Einkommensgrenze, bis zu der eine vergünstigte Wohnung in Anspruch genommen werden kann, zu erhöhen. Die Anspruchsvoraussetzung könnte hier statt an einen WBS an periodisch vorzulegende Einkommensnachweise der Mieter gekoppelt werden.

Zu prüfen wäre, ob und unter welchen Voraussetzungen die betreffende Wohnungsvermietung als steuerlicher „Zweckbetrieb“ (§ 65 AO) einzustufen wäre. Eine Klarstellung seitens des Bundesfinanzministeriums wäre hier wünschenswert. Ein Zweckbetrieb liegt vor, wenn die betreffende Betätigung für die Verfolgung der satzungsmäßigen Zwecke erforderlich ist.

Mit Blick auf das Argument „Fehlbelegung“ bestünde ein weiterer Vorteil einer solchen Lösung, dass Mieter, die aus bestimmten Einkommenscate-

gorien hinauswachsen, nicht unbedingt umzuziehen bräuchten. Lediglich ihre Miete würde sukzessive angepasst. Der Vermieter könnte dementsprechend ein Portfolio aus verschiedenen Marktsegmenten verwalten. Größere und systematische Verstöße gegen die Regelungen wären nicht zu befürchten, da ansonsten die weiter unten noch zu besprechenden Sanktionen (Nachversteuerung, Haftung der Organe) greifen.

#### b) Miete/Sozialbindung

Ein zentrales Element der NWG ist die Begrenzung der Mieten. Hierfür kommen grundsätzlich zwei Varianten in Betracht:

- Kostenmiete (favorisiert durch Fraktion Die Linke 2020);
- ortsübliche Miete minus Abschlag (befürwortet durch Fraktion Bündnis 90/Die Grünen 2020).

Die Kostenmiete würde die laufenden Aufwendungen unter Berücksichtigung der tatsächlichen Finanzierungskosten abdecken. Für die Kostenmiete spricht, dass diese zumeist deutlich unterhalb der ortsüblichen Miete liegen dürfte. Wenn vermieden werden soll, dass – je nach Alter und Instandhaltung – die Mieten in den verschiedenen Wohnungen des NWG-Unternehmens sehr unterschiedlich ausfallen, müsste die Kostenorientierung über den gesamten Wohnungsbestand des Unternehmens hinweg erfolgen.

Orientierte man sich an einer pagatorischen Kostendefinition, so wären dann jedoch keine Überschüsse möglich, die in Neubauten investiert oder an die Anteilseigner ausgeschüttet werden könnten. Damit würde diesen der Anreiz genommen, überhaupt für einen Wechsel in die Wohnungsgemeinnützigkeit zu stimmen. Notwendig wäre daher eine Berücksichtigung kalkulatorischer Eigenkapitalkosten bei der Bemessung der Mieten (die Fremdkapitalkosten haben größtenteils pagatorischen Charakter). Dies kommt jedoch einer baukostenunabhängigen Renditegarantie nahe (Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, S.202). Hiermit werden aber keine zielführenden Anreize zu kostengünstigem Bauen gegeben.

Ebenso geben Kostenmieten für das Management nur einen geringen Anreiz, effizient zu wirtschaften. Ein Problem hierbei ist beispielsweise verdeckter Managementkonsum (luxuriöse Dienstreisen, opulente Essen etc.; Simons 2002). Aufgrund der bestehenden Informationsasymmetrie besteht auch nur eine beschränkte Möglichkeit für die Aufsichtsorgane (wie immer diese ausgestaltet werden), diesen Managementkonsum aufzudecken. Die Mieter hätten bei einem Versagen der Corporate Governance die Konsequenzen zu tragen.



Um diese Problematik zu umgehen, könnte man – wie im „alten“ Kostenmietsystem (Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, S.202) – mit Verwaltungs- und Instandhaltungskostenpauschalen arbeiten. Übersteigen die tatsächlichen Kosten die betreffenden Pauschalen, besteht zwar ein (durch die Gewinndeckelung begrenzter) Anreiz, die Kosten zu reduzieren – dies kann allerdings auch zulasten notwendiger Instandhaltungen erfolgen. Liegen die tatsächlichen Kosten jedoch unterhalb der Pauschalen, besteht wenig Anreiz zu weiteren Einsparungen.

Angesichts der Nachteile von Kostenmieten ist der Variante „ortsübliche Miete  $\times (1 - X \%)$ “ der Vorzug zu geben. Die Rate der Mietminderung „X“ wäre per Gesetz oder Rechtsverordnung festzulegen. Damit erfolgt in zentralen Lagen eine in Absolutbeträgen höhere Mietminderung als in peripheren Lagen (damit vermeidet man auch, dass Immobilien in einfachen Lagen in die Unwirtschaftlichkeit geraten).

Voraussetzung wäre wiederum ein Mietspiegel, der bestimmten Mindeststandards genügt („Fördermietspiegel“); die betreffenden Mindeststandards wären per Rechtsverordnung festzulegen. Sie sollten allerdings deutlich unterhalb eines – aufwendig zu erstellenden – qualifizierten Mietspiegels liegen, der vor allem kleinere Gemeinden ohne angespannten Wohnungsmarkt ohne Not überfordern könnte. Kommunen sollten daher auch nicht zur Erstellung eines „Fördermietspiegels“ gesetzlich verpflichtet werden. An ein Fehlen könnten dennoch Konsequenzen geknüpft werden; so könnten die Finanzbehörden die entsprechenden Wohnungen als „wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb“ behandeln und steuerpflichtig stellen.

Der Druck auf die Erstellung eines „Fördermietspiegels“ sollte besser von Bürgern und Wohnungsunternehmen als von Bund und Ländern ausgehen. In diesem Fall würden nur dort die erhöhten Anstrengungen zur Aufstellung unternommen, wo dies auch wirklich erforderlich ist. Alternativ stünde natürlich auch der (eher unbefriedigende) Weg offen, die Tätigkeit von NWG-Unternehmen auf Städte mit angespanntem Wohnungsmarkt und qualifiziertem Mietspiegel zu beschränken.

Damit auch die Mieter von Überschüssen profitieren, sollte es den NWG-Unternehmen ermöglicht werden, im Rahmen des Gebotes der zeitnahen Mittelverwendung einen Teil an die Mieter wieder auszuschütten (dazu unten mehr). In der Kombination mit Abschlägen von der ortsüblichen Miete sind dann deutlich zielführendere Anreizmechanismen als mit einer Kostenmiete verbunden, wenn – wie üblich – ein Teil der Vergütung des Managements auch erfolgsabhängig (Erfolg vor Verteilung der Überschüsse an die Stakeholder) gewährt wird.

Bei einem prozentualen Abschlag zur ortsüblichen Miete besteht nämlich ein Anreiz zu effizientem Wirtschaften, wovon auch die Mieter profitieren können (s. u.). Gleichzeitig gibt die Begrenzung der Mieten und der Rendite ein Anreiz, dass nicht zulasten der Mieter in übertriebenem Maße Effizienzreserven mobilisiert werden.

### c) Vermögensbindung

Die NWG unterliegt nicht der Rechtsprechung zur Höchstdauer der Sozialbindung, zumal sie am Unternehmen, und nicht am Objekt ansetzt (BGH 2019). Die NWG basiert auf der satzungsmäßigen Vermögensbindung nach § 61 Abs. 1 und 3 AO und den Anforderungen an die tatsächliche Geschäftsführung nach § 63 Abs. 2 AO. Das Vermögen ist an die steuerbegünstigten Zwecke, wie es § 55 Abs. 2 Nr. 4 AO vorschreibt, gebunden.

Es ist zu erwägen, die Vermögensbindung über die üblichen Regelungen im Rahmen der Gemeinnützigkeit hinaus noch strenger zu gestalten. So könnte die Veräußerung gebundener Bestände nur an NWG-Unternehmen oder an die öffentliche Hand zulässig sein. Die Käufer wären verpflichtet, die übernommenen Bestände im Rahmen der NWG ihrem Idealbereich bzw. dem Zweckbetrieb zuzuführen. Ausnahmen wären möglich, wenn das öffentliche Interesse dies gebietet.

Die Veräußerung von gebundenem Vermögen könnte zu einem Höchstpreis erfolgen, der sich an einem unter Fortführung der bisherigen Sozialbindung tragfähigen Preis orientiert. Dies bedürfte allerdings keiner gesetzlichen Regelung, da die Käufer darauf achten werden, dass sich die übernommenen Wohnungen wirtschaftlich tragen. Allerdings macht eine solche Verschärfung bzgl. möglicher Veräußerungen einen freiwilligen Eintritt in die Gemeinnützigkeit nicht unbedingt attraktiver.

Winken hohe Ertragspotenziale auf dem freien Markt, kann sich zwar eine Gesellschaft hypothetisch entweder durch eine entsprechende Satzungsänderung oder durch sonstige bewusste Verstöße aus der Gemeinnützigkeit verabschieden. Die diesbezügliche praktische Gefahr ist indessen aufgrund der drohenden Konsequenzen eher gering: Sollten die Satzungsbestimmungen zur Vermögensbindung nachträglich in einer Weise geändert werden, dass sie nicht mehr den Anforderungen von § 55 Abs. 1 Nr. 4 und § 61 AO genügen oder wenn die tatsächliche Geschäftsführung gegen den Grundsatz der Vermögensbindung verstößt, gilt diese schon heute im Gemeinnützigkeitsrecht mit Rückwirkung als nicht ausreichend. Allerdings gibt es bestimmte Ausnahmen, vor allem bezüglich der grundsätzlich vorzunehmenden zeitnahen Verwendung der Mittel (Rücklagenbildung).

Bei einem Verstoß gegen die Gemeinnützigkeit droht somit die rückwirkende Besteuerung, die bis zu den letzten zehn Jahren vor der Verletzung der Bestimmungen über die Vermögensbindung reichen kann. Ebenso können schwerwiegende Verstöße gegen das Gebot der ausschließlichen Mittelverwendung für satzungsmäßige Zwecke (§ 55 Abs. 1 Nr. 1), die Beschränkung der Rückgewähr eingezahlter Kapitalanteile und den gemeinen Wert geleisteter Sacheinlagen (§ 55 Abs. 1 Nr. 2 AO) sowie das Drittbegünstigungsverbot (§ 55 Abs. 1 Nr. 3 AO) ebenfalls zur rückwirkenden Besteuerung führen. Dies ist allein deswegen ernst zu nehmen, weil eine Gesellschaft durch die Nachversteuerung im Extremfall in die Insolvenz geraten kann.

Mit bewussten Verstößen gegen die betreffenden Vorschriften gehen zudem persönliche Haftungsrisiken für das Management einher: Nach § 69 AO haften die gesetzlichen Vertreter persönlich mit ihrem gesamten eigenen Vermögen für steuerliche Ansprüche ihrer Körperschaft, wenn diese Ansprüche infolge vorsätzlicher oder grobfahrlässiger Verletzung der steuerlichen Pflichten nicht oder nicht rechtzeitig erfüllt werden.

#### **d) Gewinnbeschränkung, zeitnahe Mittelverwendung**

Auch die zulässigen Renditen sollen gedeckelt werden. Die Initiativen der Bundestagsfraktionen der Linken (Fraktion Die Linke 2020) und der Grünen (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen 2020) sehen hier eine Beschränkung der Eigenkapitalrenditen auf maximal 3,5 Prozent bzw. 4,0 Prozent vor. Holm/Horlitz/Jensen (2017, S.22) schlagen als Grenze den aktuellen Basiszinssatz nach § 247 BGB plus zwei Prozent bei einer Maximalgrenze von vier Prozent vor.

Möglicherweise zielführender ist ein aktivbezogener Bezug der Deckelung (Gesamtkapitalrendite). Hierbei ist auch eine Orientierung an den durch den Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland (AK OGA) feststellbaren und auch bislang teilweise veröffentlichten durchschnittlichen Liegenschaftszinssätze für Mehrfamilienhäuser denkbar (AK OGA 2019, S. 100, Abb. 4-130). Unter anderem in Abhängigkeit von der Kapitalmarktsituation können sich nämlich die erzielbaren Renditen im Laufe der Zeit erheblich ändern.

Zumal vor allem viele kleinere Wohnungsbaugesellschaften einen regionalen Bezug haben, kommen auch regionale Liegenschaftszinssätze (Ort des Sitzes bzw. der Geschäftsleitung) als Bezugsgröße infrage. Befindet sich ein NWG-Unternehmen in der Position eines Erbbaurechtnehmers, sollte eine großzügigere Deckelung ermöglicht werden: In [Kapitel 3.4](#) wird beschrieben,

dass höhere Renditeforderungen deswegen gerechtfertigt sind, weil ein Erbbaurechtnnehmer typischerweise höhere Risiken trägt als ein Volleigentümer.

Unabhängig davon, ob die Gesamt- oder Eigenkapitalrendite beschränkt wird, sollte auch eine prozentuale Mindesthöhe für das eingesetzte Eigenkapital vorgeschrieben werden. Ansonsten wäre bei Deckelung der Eigenkapitalrendite eine Manipulation durch eine – wirtschaftlich möglicherweise nicht zielführende – Anpassung der Fremdfinanzierungsquote möglich. Eine Mindest-Eigenkapitalquote ist zwecks Sicherung einer Mindestbonität aber auch sinnvoll, wenn man sich – wie oben vorgeschlagen – an der Gesamtkapitalrendite orientiert.

Die Gewinnbeschränkung ist eng mit der Frage der (zeitnahen) Verwendung überschüssiger Mittel verbunden. Hier ergibt sich unter Umständen ein Problem, wenn die Reinvestition in Neubauten oder Modernisierungen nicht nötig bzw. – aufgrund eines Mangels an verfügbarem Bauland – nicht möglich ist. Holm et al. (2017, S. 27 f.) schlagen vor, eventuell überschüssige Mittel (die aus fehlenden Neubauvorhaben resultieren und nicht zeitnah verausgabt werden können) in einen zentralen Fonds abzuführen. Eine Alternative hierzu könnte die oben vorgeschlagene Rückverteilung der überschüssigen Mittel an die bedürftigen Mieter sein, die faktisch auf eine temporäre Mietreduktion hinausläuft.

So würde ein genossenschaftliches Element implementiert, und auch die Mieter hätten ein Interesse an einer sparsamen Bewirtschaftung der Bestände. Allerdings wäre dies mit Blick auf die Kompatibilität mit der Gemeinnützigkeit und die vor diesem Hintergrund erforderliche Satzungsgestaltung (Drittbegünstigungsverbot) noch tiefergehend rechtlich zu überprüfen bzw. durch das Bundesfinanzministerium die Zulässigkeit klarzustellen.

### e) Rechtsform und Corporate Governance

Die steuerliche Gemeinnützigkeit steht nur für Körperschaften zur Verfügung. Die Unternehmensverfassung von NWG-Unternehmen sollte dabei an die bestehenden rechtlichen Formen und Möglichkeiten anknüpfen. Diesbezüglich gab es schon bei der alten Wohnungsgemeinnützigkeit eine Vielfalt von Varianten. Dabei dominierten die Rechtsformen der Genossenschaft (eG), der GmbH sowie der AG. Circa 60 Prozent des gemeinnützigen Wohnungsbestands befand sich in der Hand von zumeist öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften, die zumeist als GmbHs oder AGs firmierten (Holm/Horlitz 2015, S. 9). Neben den Wohnungsgenossenschaften dürften insbesondere die öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften auch ein wichtiger Adressat für die NWG sein.

Schon in der „alten Wohnungsgemeinnützigkeit“ waren 57,5 Prozent des gemeinnützigen Wohnungsbestandes (gut 1,3 Millionen Wohnungen) in der Hand von mehrheitlich öffentlich beherrschten Gesellschaften (360 Gesellschaften in der Rechtsform einer GmbH oder AG). Die anderen Träger befanden sich mehrheitlich im Eigentum der gewerblichen Wirtschaft (55 Unternehmen), freien Wohnungsunternehmen und Heimstätten (51 Unternehmen), Kirchen und sonstigen Eigentümern. Mit rund 12 Unternehmen (und 266.114 Wohnungen) spielten die Gewerkschaften bei einem Gesamtbestand von 584 Unternehmen und 2,3 Millionen Wohnungen eher eine untergeordnete Rolle (Holm/Horlitz 2015, S.9).

Grundsätzlich sollten bei der NWG auch die bereits existierenden Akteure des Wohnungsmarktes adressiert werden – und keine (noch) nicht vorhandenen Wunschkandidaten. Dies ist allein deswegen wichtig, weil ja die NWG auf Freiwilligkeit beruht und Anreize geschaffen werden sollen, einen möglichst hohen Anteil der Bestände in die Sozialbindung zu überführen. Auch können mit einer Anknüpfung an bestehende Corporate-Governance-Strukturen viele Einwände gegen die NWG entkräftet werden (siehe hierzu Voigtländer 2016b).

Eine Hemmschwelle für die Entscheidung zugunsten der NWG könnte dabei die Mitbestimmung der Mieter sein, die ebenfalls eine tragende Säule der NWG darstellen soll. Hiermit wird in die bestehenden Corporate-Governance-Strukturen eingegriffen. Zudem gehen hiermit zusätzliche Kosten einher, welche den „verteilbaren Kuchen“ schmälern. Hierbei handelt es sich um sowohl zahlungswirksame als auch um nicht pagatorische Kosten, wie z. B. schwerfälligere Entscheidungsfindungen.

Eine verpflichtende Quote für Mietervertreter in Aufsichts- bzw. Beiräte ist – vor allem wenn Teile des Erfolgs auch an die Mieter zurückgegeben werden sollen – dennoch sinnvoll (für kleinere GmbHs müssten diese Aufsichtsgremien dann verpflichtend gemacht werden). Allerdings sollte dies nicht zu Lasten des Anteils der Arbeitnehmervertreter gehen. Generell sollte bei gesetzlichen Eingriffen in die Verfügungsrechte aber Zurückhaltung geübt werden.

#### **f) Steuerbefreiung**

Ein wesentliches Merkmal der NWG ist die Steuerbefreiung. Diese bezieht sich jedoch nur auf die begünstigten Zwecke, nicht auf den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb (soweit einer unterhalten wird). Betroffen sind hier vor allem die Körperschaftsteuer, die Grunderwerbsteuer sowie ggf. die Grundsteuer (die mittlerweile aber Ländersache sein kann, siehe Art.72 Abs.3 Nr.7 GG).

Für Leistungen jenseits der Vermietung, die im Rahmen des Zweckbetriebes erbracht werden, ist ggf. eine umsatzsteuerliche Befreiung sinnvoll.

Allerdings ist zu überlegen, die NWG nur für solche Unternehmen zu öffnen, bei denen auch die Voraussetzungen für die erweiterte gewerbsteuerliche Kürzung (§ 9 Nr. 1 S. 2 GewStG) vorliegen, um „hotelähnliche“ Umsätze auszunehmen (Ausnahmen wären z. B. für Alten- und Pflegeheime denkbar). Damit könnte das von der Bundestagsfraktion Die Linke verfolgte Ziel erreicht werden, die Steuervorteile nur solchen Unternehmen zuzugestehen, die sich auf die Verwaltung, Instandhaltung und den Ankauf und Neubau von Miet- oder Genossenschaftswohnungen sowie bestimmte Infrastrukturleistungen beschränken.

Zweck dieser gewerbsteuerlichen Kürzungsvorschrift ist eine Gleichstellung solcher Unternehmen, die nur Kraft ihrer Rechtsform der Gewerbesteuer unterliegen, mit Einzel- und Personenunternehmen, deren Gesellschafter Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung (§ 21 EStG) erzielen. Bei Anknüpfung an die erweiterte gewerbsteuerliche Kürzung wären die umsatzsteuerliche sowie auch eine gesonderte gewerbsteuerliche Befreiung überflüssig. Notwendig wäre hier allerdings u. a. eine Erweiterung des Katalogs der erlaubten Nebentätigkeiten bezüglich des Neubaus von Mehrfamilienhäusern (§ 9 Nr. 1 S. 2 GewStG). Alternativ könnte natürlich auch explizit eine Steuerbefreiung für NWG-Unternehmen im Gewerbesteuergesetz (und ggf. für bestimmte Umsätze im Umsatzsteuergesetz) geregelt werden.

Mit Blick auf die Einbringung bestehenden Vermögens in eine gemeinnützige Gesellschaft oder den Grundstückserwerb durch dieselbe wäre noch gesetzlich sicherzustellen, dass keine Grunderwerbsteuer anfällt (auch nicht durch einen Share-Deal). Ebenso darf es zu keiner prohibitiven Besteuerung bei einbringenden Körperschaften kommen. Zudem ist dafür Sorge zu tragen, dass bei Einbringung von Grundstücken in das gebundene NWG-Vermögen keine prohibitiven ertragsteuerlichen Folgen auftreten. Hier ist die Anpassung der einschlägigen Regelungen vor allem des Körperschaft- und Umwandlungsteuergesetzes zu überprüfen.

### g) Weitere Privilegien

Neben den steuerlichen Aspekten sind mit der NWG noch folgende zwei weitere Elemente verbunden:

- *objektbezogene Zuschüsse*: Die NWG kann an die soziale Wohnraumförderung der Länder anknüpfen; ggf. sind auch die diesbezüglichen Bestimmungen anzupassen und zu erweitern. Möglich ist hier auch eine eigenständige Förderkulisse des Bundes (s. u.);

- *besonderer Zugang zu Bauland*: Die Unternehmen der NWG sollen einen bevorzugten Zugang zu Bauland erhalten (Holm/Horlitz/Jensen 2017, S. 30). Hierin liegt eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die betreffenden Unternehmen sich auch verstärkt im Neubau engagieren. Damit sich die Bewirtschaftung der Immobilien trotz der niedrigen Mieten rechnen, könnte bei Veräußerung durch die öffentliche Hand der Bodenwert auf ein tragfähiges Maß reduziert (Volleigentum) bzw. zu einem entsprechend moderat bemessenen Erbbauzinssatz im Erbbaurecht vergeben werden (siehe Kapitel 3.4).

Hier stellt sich die Frage nach einem möglichen Konflikt mit den Grundsätzen des EU-Beihilfe- und des Kommunalwirtschaftsrechts, wenn NWG-Unternehmen durch eine Abgabe von Grundstücken unterhalb des Verkehrswertes privilegiert werden. In den Gemeindehaushaltsordnungen einiger Länder dürften hier Anpassungen bzw. Klarstellungen erforderlich sein.

Bezüglich des EU-Beihilferechts sind Konflikte auch dann vermeidbar, wenn die De-minimis-Grenzen überschritten werden. Es handelt sich nämlich um Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI). Im Rahmen von Konzeptvergaben ist eine Abgabe von Flächen unterhalb des nicht durch Sozialbindungen und sonstige Auflagen reduzierten Verkehrswertes möglich (Adrian et al. 2021, S. 58–61).

### 3.3.6.2 Ökonomische und fiskalische Auswirkungen

Betrachtet man den Lebenszyklus einer Immobilie, so bietet es sich an, eine frühere und eine spätere Phase zu unterscheiden. In der früheren Phase sind die kumulierten Abschreibungen und die Aufwendungen für Instandhaltung wie Modernisierung noch gering; sie nehmen mit zunehmendem Alter zu. Andererseits sind die Belastungen durch Zinsaufwendungen und Tilgungszahlungen anfangs noch typischerweise hoch. Rentabel wird die Immobilie erst in der späteren Phase – wenn die Instandhaltungsaufwendungen nicht zu sehr zu Buche schlagen. Dies hat Auswirkungen auf die Effektivität verschiedener Förderinstrumente.

#### a) Objektbezogene Zuschüsse

Einmalige Baukostenzuschüsse im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung entfalten ihre Wirkung vor allem in der Initialphase eines Bauvorhabens. Sie wirken sich folgendermaßen aus:

- *Diskontierungseffekt*: Weil die Kapitalkostenforderungen der öffentlichen

Zuschussgeber in der Regel deutlich geringer als diejenigen der privaten Zuschussnehmer sein dürften, wirkt sich dies auf die Diskontierung der Zuschüsse aus. Daher können bei laufenden Zuschüssen Diskontierungsverluste entstehen, wenn die Summe der Barwerte der hingegebenen Förderung (öffentliche Hand) höher ist als diejenige der erhaltenen Förderung (NWG-Unternehmen). Solche Diskontierungsverluste können aber durch Einmal-Zuschüsse im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung vermieden werden.

- *Eigenkapitaleffekt*: Tilgungs- und Baukostenzuschüsse wirken sich auf die Kapitalstruktur ähnlich wie eine „schenkweise“ Zuführung von Eigenkapital aus. Dies ist bedeutsam, da Eigenkapital – wegen der höheren Risiken – teurer als Fremdkapital ist. Die Zuschüsse bewirken also, dass das teure Eigenkapital reduziert und für andere Investitionen freigemacht werden kann.
- *Kapitalmarktverhältnisse*: Während einmalige Tilgungs- oder Baukostenzuschüsse förderpolitisch effektiv und effizient sind, gilt dies (auch unabhängig vom oben angesprochenen Diskontierungseffekt) nicht unbedingt für laufende Zinszuschüsse. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Kapitalmarktverhältnisse sind nämlich die Unterschiede zwischen Darlehen mit vergünstigten Zinssätzen und Darlehen, die auf dem freien Kapitalmarkt erhältlich sind, gering.

Sollte man sich dafür entscheiden, nicht an die bestehenden länderspezifischen Regelungen anzuknüpfen und stattdessen eine einheitliche bundesweite Förderkulisse für die NWG aufzusetzen, würde dies erfordern, dass ein Teil der wohnungsbaupolitischen Kompetenzen de facto auf den Bund zurückverlagert wird.

#### **b) Steuerbefreiung**

Die Steuerbefreiung geht als gesparter Aufwand in die Kalkulation ein. Anders als bei herkömmlichen steuerlichen und außersteuerlichen Förderungen auch im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung sind diese Steuerersparnisse definitiv. Bei der im Rahmen der NWG vorgesehenen dauerhaften Steuerbefreiung wird der stimulierende Effekt des Zuschusses nicht durch eine höhere Besteuerung in einer späteren Phase beschränkt. Insoweit ist die Wirksamkeit der Zuschüsse in Kombination mit der Steuerbefreiung höher als ohne Steuerbefreiung.

Der stimulierende Effekt durch die Steuerbefreiung kommt (bei Verzicht auf Kostenpauschalen, s. o.) allerdings erst in einer späteren Phase des Invest-



ments richtig zum Tragen, wenn die Finanzierungsbelastung weitgehend abgebaut ist. Voraussetzung ist, dass die in der späteren Phase ebenfalls ansteigenden Instandhaltungsaufwendungen diesen Effekt nicht kompensieren – dies dürfte in der Regel aber nicht geschehen. Vor diesem Hintergrund kann angesichts der derzeitigen geringen Nach-Steuer-Renditen auf dem Wohnungsmarkt die Überführung von Beständen in die NWG durchaus eine attraktive Variante darstellen.

Die Kombination von sozialer Wohnraumförderung und definitivem Steuervorteil bewirkt somit über die gesamte Nutzungsdauer des Gebäudes hinweg eine erhebliche Entlastung.

Wird dem o. a. Vorschlag gefolgt, die NWG an die erweiterte gewerbesteuerliche Kürzung zu koppeln, wäre der Effekt der Steuerbefreiung wegen des geringen Körperschaftsteuersatzes von 15 Prozent allerdings überschaubar. In diesem Fall wäre ebenfalls eine Steuerbefreiung der Anteilseigner bezüglich der Ausschüttungen erwägenswert. Dies könnte auch Druck der Anteilseigner auf eine Umwandlung in eine gemeinnützige Körperschaft erzeugen.

### c) Zugang zu Land

Der bevorzugte Zugang zu Land kann über das „Ob“ einer Investition entscheiden. Der Zugang zu öffentlichem Land müsste zu einem „sozialverträglichem Bodenwert“ erfolgen, der es erlaubt, die – auch im Rahmen der NWG geforderten – Renditen zu erreichen. Die Ermittlung eines solchen Bodenwertes kann z. B. über die Anwendung von Ertragswertverfahren geschehen (Ache et al. 2020, S. 27; zu den beihilfe- und kommunalwirtschaftlichen Implikationen [siehe Kapitel 3.3.6.1](#)). Eine Abgabe des Bodens zum sozialverträglichen Ertragswert kann dabei ähnlich wie ein einmal gezahlter Zuschuss bzw. eine Stärkung des Eigenkapitals in der Initialphase des Bauvorhabens wirken.

Eine Alternative zur Abgabe von öffentlichen Grundstücken in Volleigentum ist das kommunale Erbbaurecht. Hierdurch können noch deutlich bessere Ergebnisse als bei Volleigentum erzielt werden, und zwar ohne dass die Kommune wirtschaftliche Einbußen erleidet (wie dies bei der Abgabe zu einem „tragfähigen Bodenwert“ der Fall ist). Die Einsatzmöglichkeiten des kommunalen Erbbaurechts werden in [Kapitel 3.4](#) vertieft.

Weitere wirtschaftliche Effekte ergeben sich aus der Gewinnbeschränkung in Verbindung mit der gebotenen zeitnahen Verwendung der Mittel. Kommerziell orientierte Wohnungsgesellschaften schieben häufig Instandhaltungen auf, um nach einer gewissen Zeit eine umfassende Modernisierung vornehmen zu können. Da es sich oftmals bei den Modernisierungs-

maßnahmen zugleich um nachträgliche Herstellungskosten handelt, müssen diese dann auch aktiviert werden. Die Gewinn- und Verlustrechnung wird dann nur insoweit betroffen, als sich hierdurch die Abschreibungen (und ggf. auch der Zinsaufwand) pro rata temporis erhöhen.

Die Modernisierungsaufwendungen können zudem innerhalb bestimmter Grenzen auf die Mieter umgelegt werden. Die Mieterhöhung ist jedoch nachhaltig und endet nicht etwa nach Ablauf der Amortisation der Modernisierungsmaßnahmen. Können die vorhandenen Mieter der Bestände die erhöhten Mieten nicht bezahlen, bietet dies unter Umständen eine willkommene Möglichkeit, diese durch zahlungskräftigere Mieter zu ersetzen.

In jedem Fall kann der Gap zwischen den Bestands- und den Neuvertragsmieten reduziert werden. Zumal das Gehalt des Managements auch teilweise an den Unternehmenserfolg gekoppelt ist, wird so ein systematischer Anreiz geschaffen, Instandhaltungsaufwendungen zu minimieren und stattdessen in bestimmten Zeitabständen umfassende Modernisierungsmaßnahmen durchzuführen.

Im Rahmen der NWG würde hingegen das Gebot der zeitnahen Verwendung der überschüssigen Mittel für den gemeinnützigen Zweck greifen. Gleichzeitig sind sowohl das Mieterhöhungspotenzial wie auch die maximal zulässige Rendite begrenzt. Dies bewirkt einen Druck auf eine Erhöhung der laufenden Instandhaltung sowie der Investition der überschüssigen verfügbaren Mittel in Neubauten. Hierfür wären zweckgebundene Rücklagen vorzusehen, wie sie bereits im Rahmen des geltenden Gemeinnützigkeitsrechts möglich sind (ähnlich: Holm/Horlitz/Jensen 2017, S.44).

Bestehen keine Möglichkeiten, in Neubauten zu investieren, kommt die Rückverteilung der überschüssigen Mittel an die Mieter infrage. Inwieweit eine etwaige Rückverteilung von überschüssigen Mitteln an die Mieter (siehe oben) dem Gebot der zeitnahen Verwendung der Mittel entspricht und nicht das Drittbegünstigungsverbot verletzt, müsste rechtlich tiefer eruiert werden.

Das von Voigtländer (2016, S.13) angeführte Argument, öffentliche NWG-Unternehmen könnten nicht mehr angemessene Mittel zur Finanzierung ihrer Kommunen beisteuern, ist vor dem Hintergrund der hier dargestellten Gewinndeckelung nicht haltbar und widerspricht im Übrigen der Tinbergen-Regel. Die Finanzierung des öffentlichen Gemeinwesens soll grundsätzlich aus Abgaben und nicht aus unternehmerischer Betätigung des Staates erfolgen.

Nachfolgend wird die in [Kapitel 3.3.1.2](#) aufgemachte Beispielrechnung unter den dort angeführten Annahmen und Vereinfachungen fortgeführt.

Tabelle 8

### Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (ohne Subventionierung Boden), Mehrfamilienhaus in Volleigentum

#### Aktiva

Position	Investition	RE/oCF	Rendite
Boden	300.000 €		
Gebäude	700.000 € – 175.000 € = 525.000 €	29.580 €	3,59 %
gesamt	825.000 €	29.580 €	3,59 %

#### Passiva

Position	Finanzierung	Cash-Flow	Rendite
Eigenkapital	247.500 €	10.880 €	<b>4,39 %</b>
KSt-Verbindlichkeit		0 €	steuerfrei
Fremdkapital	577.500 €	18.700 €	3,23 %
gesamt	825.000 €	29.580 €	3,59 %

Quelle: eigene Darstellung.

Wie in [Kapitel 3.3.2.2](#) sind die Gebäudeherstellungskosten um den Baukostenzuschuss gekürzt. [Tabelle 8](#) zeigt, dass bei Kombination von Steuerbefreiung und sozialer Wohnraumförderung (25 Prozent der Gebäudeherstellungskosten, Zinszuschuss) der einzufordernde Reinertrag auf 74 Prozent des marktüblichen Reinertrages abgesenkt werden kann, um die geforderte Cash-Flow-Eigenkapitalrendite von 4,39 Prozent p. a. zu erreichen. Hierbei sind weder ein vergünstigter Zugang zu Boden noch die Effekte der steuerlichen Freistellung auf Anteilseignerebene enthalten – würde man diese berücksichtigen, wären die Vorteile noch deutlicher.

Wiederum handelt es sich um eine zeitpunktbezogene Betrachtung. Mit Blick auf die zeitraumbezogene Betrachtung sei auf die obigen Ausführungen zum Diskontierungseffekt verwiesen.

### 3.3.6.3 Städtebauliche und soziale Treffsicherheit

Vorbehaltlich einer Lösung der Fehlbelegungsproblematik, die sich auch im Rahmen der NWG stellt, ist die soziale Treffsicherheit in der NWG gegeben. Die von Kritikern der NWG (Voigtländer 2016b, S. 15) befürchtete Ghettoisierung wird insbesondere dann nicht eintreten, wenn auch andere Gruppen in das Mieterportfolio „zugemischt“ werden (Kapitel 3.3.6.1).

Im Kaufvertrag bei einem gemeindeeigenen Grundstück bzw. im Rahmen von Betrauungsakten können zudem weitergehende Auflagen für NWG-Unternehmen ausgesprochen werden. Insbesondere im Erbbaurecht sind ebenfalls noch weitergehende Steuerungsmöglichkeiten als im Volleigentum möglich. Dies betrifft auch die Qualität der eingeforderten Wohnungen; ein entsprechender Anreiz besteht jedoch auch dann, wenn im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit den gebundenen Wohnungen (daselbe Quartier oder Gebäude) auch Wohnungen im Rahmen eines wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes frei vermietet werden können (s. o.). Dies sichert zudem die Durchmischung.

Dabei bestehen gute Möglichkeiten, eine zielgerichtete Versorgung von Gruppen mit erschwertem Zugang zum Wohnungsmarkt zu erreichen, die sich auch in die kommunale Strategie einfügen kann. Insoweit ist die soziale und städtebauliche Effektivität der NWG als hoch einzuschätzen. Ein zentrales Problem des Ansatzes ist allerdings, dass er die Vielzahl der Kleinvermieter mit Bestandswohnungen als natürliche Personen nicht adressiert.

### 3.3.6.4 Ergebnis

Die Unterwerfung unter das Gemeinnützigkeitsregime wäre freiwillig und nicht an besondere städtebauliche Konstellationen gebunden. Insbesondere eine großzügigere und flexible Festlegung der Renditegrenze und auch eine Steuerbefreiung auf Ebene der Anteilseigner könnte jedoch Unternehmen dazu bewegen, den Schritt in die NWG deswegen zu gehen, weil die mit der NWG verbundenen Vorteile zu vergleichbaren Renditen führen, wie sie – nach Steuern – auf dem freien Markt erzielbar sind. Die laufenden, aus der Vermietung der Bestände erzielbaren Renditen auf dem freien Markt schmolzen im Zuge der Niedrigzinsphase immer weiter ab. Dies gilt insbesondere für Investitionen in angespannten Märkten, wo die hohen Bodenpreise die Rendite besonders belasten.

Bezüglich der Wirksamkeit der verschiedenen Förderkomponenten kann man sich im Großen und Ganzen Holm/Horlitz/Jensen 2017 anschließen: Die steuerlichen Förderkomponenten dürften vor allem in einer späteren Phase der Lebenszyklen der Immobilien Wirkung entfalten. Während der Er-

stellungsphase sind Einmalzahlungen zu den Herstellungskosten der Gebäude von großer Wirksamkeit. Kombiniert mit Privilegien bezüglich Bauland oder mit dem kommunalen Erbbaurecht können Effizienz und Effektivität noch einmal gesteigert werden. Voraussetzung ist hier allerdings mindestens ein marktüblicher Erbbauzinssatz (Kapitel 3.4).

Bezüglich der zu erreichenden sozialen und städtebaulichen Ziele kann die NWG ebenfalls sehr wirksam sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn über das kommunale Eigentum an den Grundstücken zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten geschaffen werden. Das Argument einer möglichen Ghettobildung kann wirkungsvoll entschärft werden. Allerdings besteht ein gewichtiger Einwand gegen die NWG darin, dass sie die vielen kleinen Bestandhalter (als natürliche Personen) nicht adressiert.

### **3.3.7 Gemeinwohlwohnungen – Steuerbefreiung bei leistbarem Wohnen**

#### **3.3.7.1 Zum Konzept**

Obwohl die Gruppe der natürlichen Personen als Kleinvermieter wahrscheinlich statistisch überschätzt wird (Trautvetter 2020, S.26–28), sind sie die bedeutendste Gruppe der Vermieter (siehe Tabelle 2). Hier stellt sich vor allem die Frage, wie man die durch diese Gruppe gehaltenen Bestände in eine Sozialbindung einbeziehen kann, und zwar auf freiwilliger Basis.

Die kleinen Bestandhalter sollten nicht idealisiert werden. Dennoch: Ihre Mietforderungen liegen nicht selten unterhalb der ortsüblichen Miete. Teilweise ist dies Irrationalitäten oder Versäumnissen (mangelnde Professionalität) geschuldet; zum Teil dürfte es jedoch auch ökonomisch begründbar sein. So haben private Kleinvermieter zumeist nicht das Know-how und auch nicht die Mittel für rechtliche Auseinandersetzungen mit den Mietern. Sie sind auf eine gute Beziehung angewiesen. Es besteht die Vermutung, dass oftmals auf eine Ausschöpfung der rechtlich möglichen Mieterhöhungen in der Erwartung verzichtet wird, dass im Gegenzug auch die Mieter davon absehen, von ihren Rechten vollumfänglich Gebrauch zu machen (F+B 2020, S.21). Zudem möchte man „gute Mieter“ halten.

Über geeignete Maßnahmen könnte darauf abgezielt werden, dass die privaten Bestandhalter noch einen Schritt weiter mit ihren Mietforderungen zurückgehen, und zwar verlässlich und möglichst dauerhaft. Ähnliches gilt auch für vermögensverwaltende Immobilienunternehmen in der Rechtsform einer Personengesellschaft.

Die Lösung für die Einbeziehung der genannten Eigentümergruppen könnten „Gemeinwohlwohnungen“ sein (Bodelschwingh et al. 2021). Die nachfolgenden Ausführungen bauen auf Bodelschwingh et al. (2021) auf, modifizieren sie jedoch und führen sie zum Teil auch weiter.

Die Widmung zu „Gemeinwohlwohnungen“ muss auf freiwilliger Basis geschehen. Der Bestandsschutz bzw. Art. 14 GG verbieten grundsätzlich rückwirkende Eingriffe in die Eigentumsrechte. Daher ist ein möglichst niedrigschwelliger Ansatz wünschenswert. Ein solcher könnte über eine grundsätzlich wohnungsbezogene Befreiung von der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer sowie der Grundsteuer gewährt werden.

Weil die Vermögensbindung zeitlich weniger weitreichend als bei der NWG ist (dazu unten mehr), wären von der Steuerbefreiung nur jährlich und nicht anlassbezogen anfallende Steuern umfasst (wie die Grunderwerbsteuer oder die Erbschaft- und Schenkungsteuer). Dabei ist speziell die Grundsteuerbefreiung nach dem neuen Grundsteuerrecht Ländersache, soweit die Länder von der Öffnungsklausel des Art. 72 Abs. 3 Nr. 7 Gebrauch gemacht haben.

Ansonsten könnte die Steuerbefreiung im Rahmen des § 3 EStG (natürliche Personen und Personenunternehmen) bzw. des § 5 KStG (Körperschaften) geregelt werden. Eine gesonderte gewerbsteuerliche Befreiung kann davon abhängig gemacht werden, ob man an die erweiterte gewerbsteuerliche Kürzung für vermögensverwaltende Kapitalgesellschaften anknüpft oder nicht (dazu unten mehr).

Als konstituierende Elemente einer Steuerbefreiung sind vorstellbar:

#### a) Zielgruppe (Vermieter)

Grundsätzlich kommen alle Arten von Vermietern für „Gemeinwohlwohnungen“ in Betracht, sofern die weiteren, unten dargestellten Voraussetzungen erfüllt werden. Abgezielt wird vor allem auf natürliche Personen als Kleinvermieter, aber auch auf kleinere Wohnungsbaugesellschaften in der Rechtsform einer Personengesellschaft. Denkbar ist auch die Einbeziehung von vermögensverwaltenden Kapitalgesellschaften. Für viele kleinere Kapitalgesellschaften, die sich zwar vorstellen könnten, sich einer Gemeinwohlbindung zu unterwerfen, dürfte dennoch die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit zu weitgehend sein. Eine Einbeziehung vermögensverwaltender Kapitalgesellschaften ist allerdings nur um den Preis erheblicher Verkomplizierungen und dogmatischer Brüche möglich.

### b) Mietbindung

Die Miete sollte nach der Formel „übliche Miete  $\times (1 - X \%)$ “ gedeckelt werden, wobei „ $X \%$ “ sich im Bereich von 15 Prozent bewegen könnte. Bei der Festlegung des „ $X$ “ sollte man sich darüber im Klaren sein, dass die Hürde für die Widmung zu „Gemeinwohlwohnungen“ umso höher ist, je höher der Abschlag angesetzt wird. Es würden dann vor allem ältere Wohnungen gewidmet, auf denen kaum mehr Finanzierungslasten ruhen. Je geringer das „ $X$ “, umso mehr jüngere Wohnungen mit noch höheren Zinslasten dürften in „Gemeinwohlwohnungen“ umgewidmet werden. Dabei sollte auch der Steuersatz im Auge behalten werden (siehe Kasten 13).

#### Kasten 13: Zur notwendigen Höhe des Steuervorteils

Damit die Steuerbefreiung wirkt, muss sie eine entsprechende Mindesthöhe haben. Dies zeigt die nachfolgende Überlegung:

freier Markt:  $(E - K) \cdot (1 - t) = G_M$ ;

Steuerbefreiung:  $E - S - K = G_G$ ;

Dabei sind  $E$  die Mieterträge (nettokalt),  $K$  die laufenden Kosten,  $t$  der Steuersatz,  $G_{M,G}$  der Gewinn auf dem freien Markt bzw. bei Steuerbefreiung (Gemeinwohlwohnungen), und  $S$  der Betrag der Mietminderung. Zu zeigen: Erforderlich ist  $G_M < G_G$ , damit der Vorteil der Steuerbefreiung die Opportunitätskosten der Mietminderung  $S$  übersteigt und für den Eigentümer durch die Steuerbefreiung ein Anreiz zur Umwidmung in Gemeinwohlwohnungen entsteht.

Dann gilt:

$$(E - K) \cdot (1 - t) < E - S - K \rightarrow t \cdot (E - K) > S. \text{ QED.}$$

Intuitiv unmittelbar eingängig ist, dass der Nachteil aus der Mietminderung bei Gemeinwohlwohnungen kleiner sein muss als die Steuerbelastung. Die Überlegung hat jedoch auch Auswirkungen auf andere Variablen: Je größer  $K$  (junge Immobilie, hohe Finanzierungslasten), umso kleiner muss die Mietminderung  $S$  ausfallen, damit das Arrangement für den Eigentümer attraktiv ist. Bei gegebenem Mietverzicht  $S$  ist der steuerliche Anreiz daher für ältere Immobilien höher als für jüngere.

Als Voraussetzung ist – wie bei der NWG – ein Mietspiegel denkbar, der bestimmten Mindeststandards genügt und dabei über den einfachen Mietspiegel hinausgeht (hier „Fördermietspiegel“ genannt). Ein qualifizierter Miet-

spiegel dürfte hingegen vor allem kleinere Kommunen leicht überfordern. Eine Verpflichtung der Kommunen zu einer Erstellung desselben sollte in dessen nicht statuiert werden. Als (unbefriedigende) Alternative besteht auch hier die Möglichkeit, die steuerliche Förderung von Gemeinwohlwohnungen an die Voraussetzungen „angespannter Wohnungsmarkt“ und „qualifizierter Mietspiegel“ zu knüpfen.

#### c) Anknüpfungspunkt Wohnung?

Die Steuerbefreiung gilt für natürliche Personen und Personenunternehmen wohnungsbezogen (Bodelschwingh et al. 2021: „Gemeinwohlwohnung“) – die Einkünfte aus der gebundenen Wohnung würden nicht in die steuerbaren Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung einfließen. Im Rahmen der Einkommensteuer wäre aber der Progressionsvorbehalt im Tarif zu beachten. Für Kapitalgesellschaften wäre die Anknüpfung an die einzelne Wohnung zwar auch wünschenswert; das Unternehmen als Anknüpfungspunkt ist hier jedoch technisch zweckmäßiger (s.u.).

#### d) Begünstigte Mietergruppen

Ein Anspruch auf die Steuerbefreiung besteht nur dann, wenn der Mieter seinen Anspruch mit einem Wohnberechtigungsschein unterlegt, der dem Finanzamt (in Kopie) auf Nachfrage durch den Vermieter vorzulegen ist. Auch bezüglich des WBS wären länderübergreifend einheitliche Standards wünschenswert. Gegebenenfalls kann das Finanzamt über den Abgleich von Kontoauszügen mit den Angaben in der Steuererklärung (Nettokaltmiete, Nebenkosten, Fläche) die Plausibilität der Angaben des Vermieters überprüfen.

#### e) Vermögensbindung: Kombination mit sozialer Wohnraumförderung

Zentral für die „Gemeinwohlwohnungen“ wäre die soziale Wohnraumförderung als komplementäres Element und Anknüpfungspunkt. Prinzipiell kann die soziale Wohnraumförderung und der steuerliche Förderweg parallel oder sequenziell geschaltet werden (Tabelle 9). Weil aber die soziale Wohnraumförderung ihre Stärken vor allem in der Initialphase der Investition (besonders bei Einmalzahlungen) entfaltet und die steuerliche Förderung zu einem späteren Zeitpunkt besser wirkt (wenn die Immobilie profitabel geworden ist), wird vorliegend grundsätzlich für eine sequenzielle Förderung plädiert.

Dabei dient die steuerliche Vermögensbindung dazu, diejenige der sozialen Wohnraumförderung faktisch zu verlängern. Zu unterscheiden wäre dabei wieder zwischen jüngeren und älteren Immobilien:



- *Jüngere Immobilien:* Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Steuerbefreiung wäre die vorherige Inanspruchnahme der sozialen Wohnraumförderung für eine neu erstellte Wohnung. Die Steuerbefreiung wird nur gewährt, wenn sich der Vermieter auf eine neue, steuerliche Sozialbindung für einen bestimmten Zeitraum (währenddessen die Steuerbefreiung gilt, z. B. zehn Jahre) einlässt.
- *Ältere Immobilien:* Im Rahmen eines alten-, familien- oder behindertengerechten Umbaus oder im Zuge der energetischen Sanierung sollten auch diese in die soziale Wohnraumförderung einbezogen werden können (alternativ wäre auch der Verkauf einer Belegungsbindung denkbar). Dies wäre die Voraussetzung für die anschließende Steuerfreiheit. Die Sozialbindung könnte hier ein wenig kürzer als bei Neubauten gestaltet werden.
- Zu erwägen ist jedoch auch eine Einbeziehung solcher Wohnungen, die zuvor nicht die soziale Wohnraumförderung in Anspruch genommen haben. Hierbei könnte eine erweiterte Sozialbindungsfrist eingefordert werden.

Bei Anknüpfung an die soziale Wohnraumförderung sollten die Festlegungen bezüglich Steuerfreiheit und steuerlicher Vermögensbindung frühzeitig – noch vor Ablauf der Bindung im Rahmen der Wohnraumförderung – vorgenommen werden, damit eine unmittelbare Verlängerung der Vermögensbindung im Rahmen der Steuerbefreiung vorgenommen werden kann (und keine zwischenzeitigen Mietsprünge oder ein Austausch der Mieterschaft stattfinden).

Nach Ablauf der steuerlichen Vermögensbindung kommt es zu einer automatischen Verlängerung, wenn sich der Eigentümer nicht ausdrücklich dagegen entscheidet.

Bei einem Verkauf der Wohnung wäre die Vermögensbindung für den restlichen Zeitraum vom Käufer zu übernehmen. Verstöße gegen die Vermögensbindung würden grundsätzlich zu einer rückwirkenden Versteuerung führen. Diese wäre vom aktuellen, für den Verstoß verantwortlichen Eigentümer der Wohnung zu entrichten und könnte in pauschaler Form geschehen (bei wechselndem Eigentum könnten ansonsten Probleme bei der Feststellung der relevanten Bemessungsgrundlagen und Steuersätze der Vergangenheit auftreten). Entwächst der Mieter der Förderung und kann keinen Wohnberechtigungsschein mehr beibringen, würde wieder die normale Besteuerung einsetzen (ohne rückwirkende Besteuerung, da den Vermieter kein Verschulden trifft).

Tabelle 9

### Dominante Fördermechanismen und Vermögensbindung von „Gemeinwohlwohnungen“

	Dominanter Fördermechanismus	Art der Vermögensbindung
<b>Phase 1: Erstinvestition</b>	soziale Wohnraumförderung	im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung
<b>Phase 2: Auslaufen der Wohnraumförderung</b>	Steuerbefreiung	steuerliche Vermögensbindung

Quelle: eigene Darstellung.

#### f) Technische Umsetzung

Was die technische Umsetzung angeht, so wäre der Antrag auf Steuerbefreiung einer Wohnung in der Steuererklärung zu erbringen. Die Angaben in der Steuererklärung sollten einmal Belege enthalten, dass die betreffende Wohnung der sozialen Wohnraumförderung unterliegt. Zusätzlich würde ein aktuell geltender WBS des Mieters benötigt. Auf dieser Grundlage können die Finanzbehörden die Steuerbefreiung ohne Weiteres gewähren, wenn die soziale Wohnraumförderung ausgelaufen ist. In einer Nebenrechnung würden ebenfalls die historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie die kumulierten Abschreibungen festgehalten (falls sich der Eigentümer in der Zukunft aus irgendwelchen Gründen aus der Umwidmung in „Gemeinwohlwohnungen“ wieder verabschiedet).

#### g) Weitere Voraussetzungen

Weitere Voraussetzungen für „Gemeinwohlwohnungen“:

- Vorliegend wird vorgeschlagen, dass der Vermieter – selbst, wenn er nicht gewerbesteuerpflichtig ist – grundsätzlich mit seinem Unternehmen die tatbestandlichen Voraussetzungen der erweiterten gewerbsteuerlichen Kürzung des § 9 Nr. 1 S. 2 GewStG erfüllen sollte. Damit kann u. a. die Steuervergünstigung für „hotelähnliche Umsätze“ vermieden werden; allerdings werden damit solche Gesellschaften nicht erfasst, die auch Projektentwicklung betreiben. Als erlaubte Nebentätigkeit könnte in § 9 Nr. 1 GewStG jedoch auch der Bau von Mehrfamilienhäusern aufgenommen werden. Eine gesonderte gewerbesteuerliche oder umsatzsteuerliche Befreiung erübrigte sich dann (alternativ wäre eine explizite Befreiung möglich).

- Bei *Personen- und Kapitalgesellschaften* sollte sich diese Anforderungen auf den gesamten Wohnungsbestand erstrecken. De facto wären dann bei sämtlichen Gesellschaften die Gemeinwohlwohnungen unternehmens- und nicht wohnungsbezogen zu definieren.
- Bei *vermietenden Personengesellschaften* würde man durch diese Anforderung die Problematik umgehen, die mit der „Infektion“ nicht gewerblicher durch gewerbliche Einkünfte im Rahmen von Personengesellschaften einhergeht (§ 15 Abs.3 Nr.1 EStG). Soweit es sich bei den Eigentümern um natürliche Personen handelt, wären dann sämtliche Einkünfte aus vermietenden Personenunternehmen zunächst als solche aus Vermietung und Verpachtung zu qualifizieren (§ 21 EStG) – diese würden dann von der Einkommensteuer befreit.
- Bei *vermögensverwaltenden Kapitalgesellschaften* wird – anders als bei Personunternehmen – die Ebene der Gesellschaft von der Ebene der Gesellschafter steuerlich getrennt behandelt (Trennungsprinzip). Beide unterliegen einer eigenständigen Besteuerung: Die Gesellschaft der Körperschaft- und Gewerbesteuer, die Gesellschafter mit den Ausschüttungen der Einkommensteuer (soweit es sich um natürliche Personen handelt). Setzt man voraus, dass der gesamte Bestand als Gemeinwohlwohnungen zu qualifizieren ist, kann eine diesbezügliche Aufspaltung in einen Gemeinwohl- und in einen kommerziellen Bereich vermieden werden (dies wäre ansonsten nur mit deutlichem Mehraufwand zu administrieren).
- Weil sich bei vermögensverwaltenden Kapitalgesellschaften wegen Inanspruchnahme der erweiterten gewerbsteuerlichen Kürzung der Effekt der Steuerbefreiung dann nur auf die eingesparten 15 Prozent Körperschaftsteuer beschränkt, entstünden aber deutlich geringere Anreize im Vergleich zu natürlichen Personen (auch als Gesellschafter von Personunternehmen), die leicht einem Einkommensteuersatz von 30 Prozent und mehr unterliegen können (Kasten 13). Daher ist ebenfalls eine einkommensteuerliche Befreiung der Anteilseigner (als natürliche Personen) bei Ausschüttungen oder Veräußerungen des Anteils zu erwägen. Soweit die Anteile von Kapitalgesellschaften gehalten werden, wäre die Steuerbefreiung auf Anteilsebene obsolet (§ 8b KStG). Dennoch entstehen hier neue Komplikationen: Wird die Ausschüttung z.B. durch mehrere GmbH-Konzernstufen durchgereicht, so könnte jedoch eine natürliche Person als Anteilseigner der Muttergesellschaft in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft nicht mehr die Steuerbefreiung in Anspruch nehmen – alles andere wäre wieder kaum zu administrieren. In der Ausklammerung dieser Ausschüttungen von der Steuerbefreiung

könnte jedoch ein Verstoß gegen das aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleitete Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung gesehen werden.

Zudem müsste gelten:

- Die Grundsteuer darf (soweit die Länder sich der diesbezüglichen Steuerbefreiung nicht anschließen) nicht auf den Mieter umgelegt werden.
- Die Steuerbefreiung gilt nur für die Vermietung zu Wohnzwecken.
- Ausgeschlossen von der Steuerbefreiung ist die Vermietung an nahestehende Personen.
- Die Zugehörigkeit zum Privat- oder Betriebsvermögen wäre unerheblich.

Verlustvor- und Rückträge sowie der vertikale und horizontale Verlustausgleich sind bei Inanspruchnahme der Steuerbefreiung nicht möglich. Dementsprechend spielt auch die Frage der Einkünfteerzielungsabsicht (bzw. „Liebhabelei“, siehe auch § 21 Abs. 2 EStG) keine Rolle.

### 3.3.7.2 Ökonomische und fiskalische Auswirkungen

Anders als bei der NWG besteht bei „Gemeinwohlwohnungen“ kein bevorzugter Zugang zu Land.

Bezöge man vermögensverwaltende Kapitalgesellschaften in den Geltungsbereich der Gemeinwohlwohnungen mit ein, könnten diese auf Grundlage der oben vorgeschlagenen Regelungen mit vermietenden Personenunternehmen bezüglich der eingesparten Steuerbelastung weitgehend gleichgestellt werden, soweit es sich bei den Anteilseignern um natürliche Personen handelt und diese von der Einkommensteuer auf die Ausschüttungen befreit würden. Zudem ginge unter Umständen von diesen Anteilseignern ein Druck auf das Management vermögensverwaltender Kapitalgesellschaften aus, deren Wohnungsbestände in „Gemeinwohlwohnungen“ umzuwidmen. Gegenüber der NWG besteht aus Sicht der Anteilseigner der Vorteil, dass die Gewinnausschüttungen nicht gedeckelt sind.

Im Gegensatz zu einer breiteren Anwendung des Wohngeldes können „Gemeinwohlwohnungen“ die Preise und Kosten nicht weiter anheizen, da diese eben mit einer Mietdeckelung verknüpft ist. Vorliegend nicht beantwortet werden kann die Frage, ob die betreffenden Mieten dennoch in den Mietspiegel eingehen und damit auf das allgemeine Mietenniveau einwirken.

Auch verstärkt die Steuerbefreiung die Wirkung der Wohnraumförderung; sie wird nicht durch gegenläufige Steuereffekte gemindert, solange die Vermögensbindung beibehalten wird. Auf die Darstellung einer Beispielsrechnung wird vorliegend verzichtet; das Ergebnis entspricht zeitpunktbezo-

gen im Wesentlichen demjenigen in [Kapitel 3.3.6.2](#). Die Unterschiede, die sich daraus ergeben, dass die Übernahme der Beispielsrechnung streng genommen eine parallele, und keine sequenzielle Reihung der beiden Förderwege („soziale Wohnraumförderung“ und „Steuerbefreiung“) impliziert, sind überschaubar.

Allerdings stellt sich die Frage, ob „Gemeinwohlwohnungen“ angesichts der Tatsache überhaupt benötigt werden, dass es ja Belegungsrechte gibt. Auch diese können z. B. an die Wohnraum- oder Modernisierungsförderung geknüpft werden. Für Belegungsrechte gilt ebenfalls die schon in [Kasten 6](#) skizzierte Logik: Der Preis der Belegungsrechte muss die Nachteile der Mietbindung kompensieren. Diese bestehen nicht nur in Einbußen bei der erzielbaren Miete, sondern auch in vergleichsweise stärkeren Eingriffen in die Verfügungsrechte. Bei „Gemeinwohlwohnungen“ bleibt es schließlich dem Vermieter überlassen, mit wem er den Mietvertrag abschließt. Dies spricht dafür, dass bei Belegungsrechten vergleichsweise höhere Kompensationen notwendig sind, damit diese im Markt akzeptiert werden.

Gegen „Gemeinwohlwohnungen“ und für Belegungsrechte spricht jedoch, dass der Preis für ein Belegungsrecht einmalig anfällt, wohingegen es sich bei der steuerlichen Förderung im Rahmen von Gemeinwohlwohnungen um eine mehrjährige Förderung handelt. Unterstellt man wieder, dass die öffentliche Hand mit einem geringeren Zinssatz als ein privater Grundstückseigentümer diskontiert, kommt es in konsolidierter Sichtweise zu einem Verlust: Der Barwert der durch die öffentliche Hand hingeegebenen Förderung ist höher als der Barwert der erhaltenen Förderung in der Hand des Grundstückseigentümers. Welcher der beiden genannten Effekte überwiegt, wäre wohl eine Frage des Einzelfalls und müsste letztlich empirisch untersucht werden.

Wichtiger ist wohl, dass „Gemeinwohlwohnungen“ andere Mietergruppen adressieren als Belegungsrechte. Gemeinwohlwohnungen zielen nicht zuletzt auf diejenigen Teile der unteren Mittelschicht ab, die schon Schwierigkeiten bei der Leistbarkeit von Wohnungen hat. Belegungsrechte hingegen lassen sich gezielter zur Unterbringung ansonsten auf dem Wohnungsmarkt diskriminierter Gruppen nutzen.

### **3.3.7.3 Städtebauliche und soziale Treffsicherheit**

Private Vermieter machen den größten Teil der Bestandhalter aus. Von der NWG würden sie allein schon deswegen nicht erfasst, weil es sich zum allergrößten Teil um natürliche Personen handelt. Die vorgeschlagenen „Gemeinwohlwohnungen“ erscheinen grundsätzlich geeignet, um Bestandswoh-

nungen von Kleinvermietern auf einer niedrigschwelligen Basis in eine Sozialbindung zu überführen. Dies bedeutet zugleich, dass sich die bestehende soziale Mischung besser erhalten lässt. Mit der Vielfalt von Adressaten lässt sich auch eine entsprechende Breite an bestehenden Wohnungen in eine Gemeinwohlbindung überführen.

Über entsprechende Anknüpfungstatbestände lässt sich auch eine sozialverträgliche energetische Modernisierung und ein altersgerechter Umbau der Bestände erreichen. In Kombination mit Maßnahmen der sozialen Wohnraumförderung (insbesondere Baukosten- oder Tilgungszuschüssen) könnte die Rendite der privaten Investoren bei Neubauten auf ein ähnliches Niveau wie auf dem freien Wohnungsmarkt gebracht werden. Natürlich darf alldem kein Kumulationsverbot bezüglich der sukzessiven Inanspruchnahme der Förderungen entgegenstehen.

Die Entstehung von sozialen Brennpunkten etc. wäre nicht zu befürchten. Angesichts der Breite der Anspruchsberechtigung von Wohnberechtigungsscheinen ist anzunehmen, dass sich die Vermieter bei der Selektion der Mieter vorzugsweise am Segment der unteren Mittelschicht orientieren. Zumal das Abbröckeln der Mittelschicht eine ernst zu nehmende soziale Herausforderung darstellt und auch diese durchaus von der Problematik leistbaren Wohnens betroffen ist (Pätzold 2021, S. 193), ist dies aber durchaus erwünscht.

Allerdings würden die Gruppen mit erschwertem Zugang zum Wohnungsmarkt (Migranten, Alleinerziehende mit geringerem Einkommen) von „Gemeinwohlwohnungen“ nicht in besonderer Weise profitieren. Um diese Gruppen mit Wohnraum zu versorgen, sind andere – zielgerichtete – Maßnahmen (Belegungs- und Zuweisungsrechte, kommunales Wohnungsangebot etc.) erforderlich.

Die Inanspruchnahme der Steuerbefreiung wäre freiwillig, und muss nicht unbedingt an besondere Konstellationen gebunden werden (wie einem „angespannten Wohnungsmarkt“). Die Anreizwirkung dürfte stark von der individuellen steuerlichen Situation der Investoren abhängen. Dass es gerade dort, wo es städtebaulich am wünschenswertesten ist, zu einer Inanspruchnahme der Regelung kommt, ist allerdings wenig wahrscheinlich. Andererseits dürften in wenig angespannten Wohnungsmärkten die Steuervorteile von „Gemeinwohlwohnungen“ in der Regel geringer ausfallen als in angespannten, so dass in wenig angespannten Märkten nicht von einer hohen Inanspruchnahme auszugehen ist. Dies ist aber erwünscht.

### 3.3.7.4 Ergebnis

Die beschriebenen „Gemeinwohlwohnungen“ könnten ein effektives Mittel darstellen, um Bestände vor allem von privaten Kleinvermietern in eine ähnliche Sozialbindung wie die der NWG zu überführen. Von zentraler Bedeutung ist die hintereinandergeschaltete Kombination von sozialer Wohnraumförderung und Steuerbefreiung. Daher wäre auch ein sequenzielles Kumulationsverbot der beiden Förderwege nicht sinnvoll. In städtebaulicher und sozialer Hinsicht sollten die Erwartungen allerdings nicht zu hoch gesteckt werden.

Die Einbeziehung vermögensverwaltender Kapitalgesellschaften ist grundsätzlich möglich, allerdings um den Preis der Verkomplizierung und einer Ungleichbehandlung der Anteilseigner (Privilegierung von natürlichen Personen gegenüber Kapitalgesellschaften bei Steuerbefreiung auf Anteilseignerebene). Die pragmatische Alternative wäre, die „Gemeinwohlwohnungen“ auf natürliche Personen und Personenunternehmen zu beschränken – als Komplement zur „echten“ Gemeinnützigkeit, die Körperschaften vorbehalten ist.

### 3.3.8 Zusammenfassung

In [Kapitel 3.3](#) wurden die Maßnahmen beschrieben, die am nachgelagerten Wohnungsmarkt ansetzen. Dabei wurden zunächst bestehende Fördermaßnahmen und Regulierungen dargestellt. Die bisherige Wohnungspolitik muss sich zwar nicht Untätigkeit vorwerfen lassen; allerdings sind die bisherigen Maßnahmen zum Teil nicht effektiv bzw. setzen den Hebel an den falschen Stellen an (z. B. Baukindergeld, siehe [Faller 2021, S. 137](#)).

Andererseits trägt die soziale Wohnraumförderung ihren schlechten Ruf zu einem erheblichen Teil zu Unrecht. Der große Vorteil der Objektförderung liegt einmal im hohen sozialen und städtebaulichen Steuerungspotenzial, der Vermögensbindung und in ökonomischen Vorteilen, die sich vor allem aus dem Abdiskontierungs- und dem Eigenkapitaleffekt ergeben. Allerdings ist am Problem der Fehlbelegungen zu arbeiten, und die Förderhöhe sowie die Art und Weise der Mietregulierung in den Förderkulissen einiger Länder könnten adjustiert werden.

Preisregulierungen sind ambivalent zu beurteilen. Sie sollten auf Makroebene allenfalls als vorübergehende Maßnahme angewendet werden, um den Wohnungsmarkt vorübergehend zu entspannen. Auf Mikroebene ist es allerdings sinnvoll, dass den Kommunen das Instrument zum Zwecke diskretio-

närer Eingriffe dauerhaft zur Verfügung steht, um Marktungleichgewichte bei auftretenden Marktanspannungen aktiv abpuffern zu können. Dies geschieht allerdings vor allem über die Zuweisung von Baurecht und setzt damit am Bodenmarkt an.

Schließlich wurde als ein politisch diskutiertes, aber noch nicht umgesetztes Instrument auch auf die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit eingegangen. Aus ökonomischer Sicht können über diese mehrere Fördermechanismen (soziale Wohnraumförderung, bevorzugter Zugang zu Bauland, Steuerbefreiung) über den Lebenszyklus hinweg in sinnvoller Weise kombiniert und die Vermögensbindung unbefristet erweitert werden. Allerdings sollte an die gegebenen Rechtsformen und Unternehmensverfassungen angeknüpft und die betreffenden Unternehmen nicht mit Anforderungen und Auflagen überfrachtet werden. Auch sind die Grenzen der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit zu sehen: Vor allem natürliche Personen und Personunternehmen als Bestandhalter werden nicht adressiert.

Aus diesem Grunde wurde als komplementäres Regime das Institut der „Gemeinwohlwohnungen“ vorgeschlagen, die primär natürliche Personen als Vermieter adressieren, aber auch kleinere Wohnungsgesellschaften in der Rechtsform einer Personengesellschaft mit einbeziehen können. Die Integration der Bestände von Kapitalgesellschaften in das Regime der „Gemeinwohlwohnungen“ erscheint möglich, allerdings um den Preis möglicherweise rechtlich bedenklicher Systembrüche. Die Regelungen umfassen vor allem die beiden sequenziell anzuwendenden Bausteine „soziale Wohnraumförderung“ und „Steuerbefreiung“.

In die soziale Wohnraumförderung müsste auf Länderebene ausdrücklich auch die energetische Sanierung und die alten-, familien- und behindertengerechte Umbau der Bestände mit einbezogen werden. Im Anschluss an die soziale Wohnraumförderung wird dem Vermieter eine steuerliche Vermögensbindung abverlangt, die mit einer Steuerbefreiung verbunden ist. Die sukzessive Inanspruchnahme von sozialer Wohnraumförderung und Steuerbefreiung wird dabei ausdrücklich zugelassen. Gewinndeckelungen gibt es im Gegensatz zur NWG nicht.

Aus Sicht der öffentlichen Hand ist es interessant zu eruieren, welcher der verschiedenen Wege die höchste ökonomische Wirksamkeit aufweist. Einen am obigen Beispielsfall orientierten überschlägigen Überblick liefert [Tabelle 10](#).

Der Nutzen der Förderung ergibt sich aus der Differenz zwischen den marktüblichen und den Reinerträgen, mit denen die Mieter belastet werden. Die Kosten erfassen die soziale Wohnraumförderung. Aufgrund der nicht



Tabelle 10

**Überschlägiger Wirtschaftlichkeitsvergleich verschiedener Förderwege  
aus der Sicht der öffentlichen Hand**

	Wohngeld	Soziale Wohnraum- förderung	NWG/ Gemeinwohl- wohnungen
Einmalzahlung	0 €	175.000 €	175.000 €
Barwert Erneuerung		97.000 €	97.000 €
Barwert laufende Zahlungen	425.000 € (= 8.500 € ÷ 0,02)	0 €	96.000 € (Barwert Steuersubvention, siehe auch <a href="#">Tabelle 7</a> )
Gesamtkosten	425.000 €	272.000 €	368.000 €
erzielbare Reinertragsminderung (Gesamtnutzen)	8.500 €	8.500 €	10.150 €
Förderrendite (ohne Fehlbelegung)	2,00%	3,13%	2,76%
(nachrichtlich) Förderrendite bei Fehlbelegung von	(keine Fehlbelegung möglich)		
a) 25%	2,00%	2,34%	2,07%
b) 50%	2,00%	1,56%	1,38%

Quelle: eigene Darstellung.

vergleichbaren Laufzeit wird bei der sozialen Wohnraumförderung unterstellt, dass eine Erneuerung der Vereinbarung nach 30 Jahren vorgenommen wird. Der nach 30 Jahren wiederholt zu zahlende Einmalbetrag ist dann entsprechend abzuzinsen.

Dasselbe geschieht sowohl bei NWG- bzw. Gemeinwohlwohnungen (bei fiktiver Verlängerung der Vermögensbindung): Um eine freiwillige Widmung anzureizen, muss nämlich – im Rahmen der Renditedeckelung – auch hier der Nachteil aus der Vermögensbindung kompensiert werden. Hinzu kommt der Barwert der entgangenen Steuern, wobei aus Vereinfachungs-

gründen wiederum nur die Körperschaftsteuer berücksichtigt wird. Beim Wohngeld wird als Belastung der öffentlichen Hand die Summe der Barwerte der jährlichen Förderungen angesetzt.

Es wird unterstellt, dass die öffentliche Hand laufende Förderungen mit Kapitalkostenforderungen von 2,00 Prozent diskontiert. Vereinfachend wird die Diskontierung wieder mit der Formel der ewigen Rente vorgenommen. Mit Blick auf die Steuersubvention bei der NWG und Gemeinwohlwohnungen wird der Vergleichbarkeit wegen unterstellt, dass diese unbefristet gewährt wird – dabei wird nur die Unternehmensebene betrachtet. Als Erfolg der Maßnahmen wird die erzielbare Minderung gegenüber dem marktüblichen Reinertrag von 40.000 Euro p. a. der Beispielsimmobilie gewertet. Die Wirtschaftlichkeit ergibt sich aus der „Förderrendite“, welche die erzielbare Mietreduktion in Relation zum Aufwand der öffentlichen Hand darstellt. Das Ergebnis illustriert [Tabelle 10](#).

Bei der Förderrendite zunächst nicht berücksichtigt sind die Fehlbelegungen, welche die Ergebnisse der sozialen Wohnraumförderung, der NWG und der Gemeinwohlwohnungen mindern würden. Eine gewisse Fehlbelegung ist – wie oben dargestellt – unvermeidlich und aus Gründen der sozialen Mischung sogar erwünscht. Bei Abwesenheit von Fehlbelegungen sind sämtliche auf Objektförderung basierende Varianten dem Wohngeld überlegen. Es wird allerdings auch deutlich, dass (wegen der hinzukommenden Steuerbefreiung) die NWG und die Gemeinwohlwohnungen vergleichsweise teurer sind als die reine soziale Wohnraumförderung. Mit dem „Aufpreis“ wird zumindest bei der NWG der Vorteil des „Nicht-Auslaufen-Könnens“ der Vermögensbindung erkaufte.

Bei Fehlbelegungsquoten um die 50 Prozent sind in dieser Betrachtung sowohl die soziale Wohnraumförderung, die NWG als auch Gemeinwohlwohnungen dem Wohngeld unterlegen. Würde es aber gelingen, die Fehlbelegungsquote auf 25 Prozent zu reduzieren, ändert sich das Bild. Dies illustriert abermals, dass die Wirtschaftlichkeit der Objektförderung entscheidend davon abhängt, dass das Problem der Fehlbelegungen bewältigt wird.

## 3.4 Kommunales Erbaurecht 2.0

### 3.4.1 Warum hat es das Erbaurecht so schwer?

In Kapitel 2.2 und 3.2 wurde dargestellt, dass eines der Schlüsselprobleme für leistbares Wohnen im vorgelagerten Bodenmarkt liegt. Andererseits sollte vor allem bei der sozialen Wohnraumförderung und der kleinräumigen Deckelung von Mieten am nachgelagerten Wohnungsmarkt angesetzt werden. Mit dem kommunalen Erbaurecht wird nachfolgend ein Instrument beleuchtet, das die Schnittstelle zwischen vorgelagertem Boden- und nachgelagertem Wohnungsmarkt adressiert.

Das kommunale Erbaurecht wird sehr unterschiedlich beurteilt. Stadtplaner neigen ihm zu, Kämmerer und Investoren sind eher skeptisch. Dies verweist schon auf ein Grundproblem: Einem erhöhten städtebaulichen und sozialen Steuerungspotenzial stehen – zumindest bei der gegenwärtigen Anwendung – offenbar ökonomische Nachteile gegenüber.

Worum handelt es sich beim Erbaurecht? Das Erbaurecht stellt ein grundstücksgleiches Recht (in der Regel auf Zeit) dar, bei dem der Grundstückseigentümer („Erbaurechtgeber“) dem Erbauberechtigten („Erbaurechtnehmer“) das Recht erteilt, auf seinem Grundstück ein Bauwerk zu errichten. Das Erbaurecht kann belastet, verkauft und vererbt werden; es handelt sich um ein beschränktes dingliches Recht. Für die bauliche Nutzung entrichtet der Erbaurechtnehmer an den Erbaurechtgeber einen Erbauzins. Das Gebäude, das sich zunächst im Eigentum des Erbaurechtnehmers befindet, fällt nach Ablauf des Erbaurechtvertrags (in der Regel gegen Entschädigung) an den Erbaurechtgeber (BMI 2020, S. 10).

Angesichts der Probleme auf dem Wohnungsmarkt, die zunehmend als durch den vorgelagerten Bodenmarkt erzeugt angesehen werden, hat das Erbaurecht vor allem von kommunaler Seite in den letzten Jahren Aufwind bekommen. Es ist aber noch weit davon entfernt, eine bedeutsame Rolle auf dem durch „Volleigentum“ geprägten deutschen Immobilienmarkt zu spielen. Für lediglich ca. drei Prozent der Immobilien in Deutschland wurden Erbaurechte bestellt (Oefe/Winkler/Schlögel 2016, S.19). Die größten Ausgeber sind Kommunen, Kirchen und größere, insbesondere öffentlich-rechtliche Stiftungen (z. B. Klosterkammer Hannover).

Die gestiegene Aufmerksamkeit, die dem Erbaurecht seit einiger Zeit zu Teil wird, schlug sich in einer Reihe von Veranstaltungen nieder, unter denen insbesondere der vom Bundesinnenministerium organisierte Fachdialog

Erbbaurecht zu nennen ist (BMI 2020). Auch die Baulandkommission empfahl den Kommunen, das Erbbaurecht als Instrument für bezahlbaren Wohnungsbau verstärkt in Erwägung zu ziehen (BMI 2019a, S. 12).

Für kommunale Erbbaurechtgeber werden vor allem folgende Vorteile benannt:

- Steuerungsmöglichkeit über den gesamten Nutzungszyklus der Immobilie und darüber hinaus. Dabei können – anders als bei Volleigentum – dem Erbbaurechtnehmer auch Sozialbindungen über die gesamte Laufzeit des Erbbaurechtskontraktes auferlegt werden;
- Verhinderung von Bodenspekulation;
- Abwälzung von Risiken und Kosten (gebäudebezogene Risiken, Ausfall der Mieter etc.);
- langfristiger, sicherer Zahlungsstrom auch während der Niedrigzinsphase.

Aus Sicht der Erbbaurechtnehmer sprechen folgende Vorteile für das Erbbaurecht:

- kapitalloser Zugang zum Boden;
- bei entsprechender Gestaltung auch eine auskömmliche Rendite.

Eine im Rahmen des 2018 bis 2019 durchgeführten „Fachdialogs Erbbaurecht“ vom GEWOS-Institut erstellte Expertise nennt noch eine Reihe weiterer Punkte (GEWOS 2018, S. 24–26). Dennoch scheinen am Ende die ökonomischen Nachteile des Erbbaurechts zu überwiegen. Dies hat ebenfalls schwerwiegende Auswirkungen bezüglich der Bereitschaft von Bestandhaltern, als Volleigentümer in den Status eines Erbbaurechtnehmers zu wechseln, indem das Grundstück an die Kommune verkauft und danach ein Erbbaurecht bestellt wird. Die Skepsis gegenüber der Wirtschaftlichkeit ist nicht nur einer „Eigentumsideologie“ geschuldet, sondern durchaus ökonomisch begründet:

#### **3.4.1.1 Aufspaltung der Eigentumsrechte**

Über das Erbbaurecht werden die Eigentumsrechte an einer Immobilie „auseinandergerissen“ (Löhr 2021, S. 71). Hierdurch werden Transaktionskosten erzeugt, die bei einer Immobilie im Volleigentum nicht anfallen. Bezüglich des Erbbaurechtgebers handelt es sich dabei vor allem um Überwachungs- und Durchsetzungskosten. Zudem besteht im Rahmen der Agency-Beziehung eine Informationsasymmetrie zulasten des Erbbaurechtgebers bzw. die latente Gefahr „opportunistischen Verhaltens“ des Erbbaurechtnehmers (siehe [Kasten 14](#)).

#### **Kasten 14: Agency-Verhältnis, asymmetrische Information und opportunistisches Verhalten**

Ökonomisch können Erbbaurechte als eine Agency-Beziehung interpretiert werden (North 1988, S.208–211). Dabei kann der Erbbaurechtgeber als Prinzipal (Auftraggeber) und der Erbbaurechtnehmer als Agent (Auftragnehmer) betrachtet werden. Die Vertragsbeziehung ist dabei durch asymmetrische Informationen gekennzeichnet (North 1992, S.35 f.). Der Erbbaurechtgeber ist über Absicht und Tun des Erbbaurechtnehmers nur unvollständig informiert.

Auf längere Sicht ist daher ein sogenanntes opportunistisches Verhalten des Erbbaurechtnehmers zum Schaden des Erbbaurechtgebers möglich. Mit „opportunistischem Verhalten“ wird in der ökonomischen Spieltheorie ein eigennütziges Verhalten auf Kosten eines Kooperationspartners bezeichnet. Es geht um die Verfolgung des Eigeninteresses unter Zuhilfenahme von List (Williamson 1990, S. 34).

Um diese Probleme besser in den Griff zu bekommen, wird in der Regel das Erbbaurecht mit mehr oder weniger starken Eingriffen in die Verfügungsrechte des Erbbaurechtnehmers verbunden. Diesbezüglich wird hierzulande allerdings regelmäßig übertrieben (z. B. mittels sehr weitreichender Zustimmungserfordernisse). Die Erbbaurechtnehmer fühlen sich in der Konsequenz oftmals als „Eigentümer zweiter Klasse“. Verschärft wird dies im Falle von – nicht kompensierten – Sozialbindungen insbesondere dann, wenn diese vergleichbaren Immobilien im Volleigentum nicht auferlegt werden.

Im Rahmen des sogenannten Münchner Verfahrens zur Bewertung von Erbbaurechten (Werth 1989, S.68–74), das sowohl bei der Verkehrs- wie auch bei der Beleihungswertermittlung Anwendung findet, werden diese Nachteile mit Abschlägen von bis zu 50 Prozent des Bodenwertes bzw. 15 Prozent des Gesamtwertes der Immobilie wertmindernd angesetzt (Schneider 2017, S.10 f.). Die Wertabschläge machen sich nicht nur bei der Beleihbarkeit, sondern auch bei der Veräußerung deutlich bemerkbar. Die belasteten Erbbaugrundstücke werden ebenfalls mit Abschlägen gehandelt. Durch den Wertverlust werden auch die Möglichkeiten geschmälert, bezahlbares Wohnen im Kontext von Erbbaurechten zu ermöglichen – der „verteilbare Kuchen“ wird kleiner.

### 3.4.1.2 Langfristige und unvollständige Verträge

Verschärft wird die dargestellte Problematik noch dadurch, dass es sich beim Erbbaurechtsvertrag um einen langfristigen und unvollständigen Vertrag handelt (Richter/Furubotn 2003, S. 25 und 168), was Unsicherheiten bzw. die Notwendigkeit von Nachverhandlungen mit ungewissem Ausgang erzeugen kann. Die Umwelt ändert sich laufend, und nicht alle Umstände können bei Vertragsabschluss vorausgesehen und im Erbbaurechtsvertrag geregelt werden. Ist in der einen Dekade bezahlbares Wohnen für einkommensschwächere Schichten das vorherrschende Thema, so geht es möglicherweise in der nächsten Dekade mehr um die Unterbringung und Integration von Geflüchteten. Die ursprüngliche Regelung im Erbbaurechtsvertrag wird möglicherweise obsolet.

Die Notwendigkeit der Änderung kann so weit reichen, dass die ursprüngliche Geschäftsgrundlage infrage steht. Der Versuch, alle möglichen Eventualitäten im Erbbaurechtsvertrag vorwegzunehmen, ist bei Verträgen mit Laufzeiten von 80 Jahren und mehr von vornherein zum Scheitern verurteilt – wenngleich dieses vergebliche Bemühen immer wieder in der praktischen Vertragsgestaltung festzustellen ist. Erbbaurechtsverträge altern also; sie werden im Laufe der Zeit oftmals den Bedürfnissen der Vertragspartner immer weniger gerecht. Auch Nachverhandlungs- und Sprechklauseln können diese Mängel nicht grundsätzlich heilen (Löhr 2021, S. 71).

### 3.4.1.3 Erbbaurecht und Kapitalmarkt

Immer wieder hört man das Argument, Erbbaurechte seien aufgrund der Niedrigzinsphase – die den Boom auf dem Bodenmarkt maßgeblich verursacht hat – wirtschaftlich unattraktiv. Dieses „Kapitalmarktargument“ ist jedoch in dieser undifferenzierten Form nicht haltbar. Aus Sicht vieler – oftmals noch kameralistisch, an Liquidität orientierten – Kämmerer stellt das Erbbaurecht einen Verzicht auf die Realisierung von Grundstückserlösen dar. Der langfristige Zahlungsstrom, den die Kommune im Rahmen der Bestellung eines Erbbaurechts erhält, ist im Vergleich zu dem entgangenen Veräußerungserlös ja tatsächlich nur ein Rinnsal.

Allerdings gilt auch: Je tiefer das Kapitalmarktzinsniveau, umso höher der Barwert der zukünftigen Zahlungsströme aus Erbbauzinsen (umso geringer also der Abdiskontierungseffekt). Der Vorteil der sofortigen Realisierung des Grundstückswertes schwindet also infolge niedriger Zinsen. Nachteilig ist eher die bei der Begebung von Erbbaurechten nicht wahrgenommene Möglichkeit der Realisierung von Liquidität, ansonsten auch – mit Blick auf die kommunale Doppik – von Veräußerungsgewinnen.

Mit Bezug auf die Kapitalmarktverhältnisse problematisch ist jedoch vor allem – und zwar aus Sicht des Erbbaurechtnehmers – eine oftmals nicht marktkonforme Anwendung des Erbbaurechts, nicht zuletzt mit Blick auf die Festsetzung der Erbbauzinsen. Bei den Erbbauzinssätzen wird in vielen Fällen weder das Kapitalmarktzinsniveau noch die Reallokation von Risiken berücksichtigt, die im Rahmen von Erbbaurechten stattfindet. Die betreffende Problematik wird wegen ihrer Bedeutung nachfolgend ausführlicher dargestellt – die Angemessenheit des Erbbauzinses ist entscheidend für die Funktionsfähigkeit des Kontraktes.

Der Rechtsrahmen vieler Länder hält die Kommunen dazu an, sich bei der Veräußerung von Grundstücken und der Bestellung von Erbbaurechten „marktüblich“ zu verhalten. Hierbei orientierten sich in der Vergangenheit die kommunalen Justiziere oftmals an der Wertermittlungsverordnung aus dem Jahre 2006 (WertV 06), und damit entweder an Liegenschaftszinssätzen oder an Erbbauzinssätzen bei der erstmaligen Ausgabe von Erbbaurechten. Letzteres hat aber mit „Marktüblichkeit“ nichts zu tun (siehe [Kasten 15](#)).

**Kasten 15: Zur Ableitung des Erbbauzinssatzes aus dem Primärmarkt**

Ein „marktüblicher Erbbauzins“ sollte dem Gleichgewichtspreis entsprechen, über den im Markt Angebot und Nachfrage nach Erbbaurechten ins Gleichgewicht gebracht wird.

Eine Ableitung aus dem Sekundärmarkt (Weiterverkauf unter Privaten) ist angesichts der in der Regel dünnen Märkte (vor allem bei Mehrfamilien- bzw. Geschößwohnungsbau) kaum möglich. Dennoch ist die oft vorzufindende Praxis verfehlt, den „marktüblichen Erbbauzinssatz“ aus dem Primärmarkt (erstmalige Ausgabe von Erbbaurechten) abzuleiten:

- Der Primärmarkt ist zu einem erheblichen Teil monopolisiert. Erbbaurechtnnehmer lassen sich auch auf marktunübliche Konditionen dann nur deswegen ein, weil sie keine Wahlfreiheit (bezüglich Voll-eigentum) haben. Wenn sie die dargebotenen Konditionen nicht akzeptieren, können sie das Projekt oftmals nicht realisieren. Das Vorhandensein einer Wahlmöglichkeit ist aber gerade das charakteristische Element eines Marktes. Die Akzeptanz marktunüblicher Konditionen aus einer Zwangslage heraus macht diese nicht marktüblich. Es kann nicht sein, dass Kommunen angehalten werden, Chancen, die sich aufgrund einer monopolartigen Stellung ergeben, ebenfalls maximal auszubeuten.

- Der Primärmarkt ist zudem oft politisiert: Die Erbbauzinssätze werden z. B. über Stadtratsbeschlüsse festgelegt, die oftmals mehrere Jahre zurückliegen und auch dann nicht angepasst werden, wenn sich die Kapitalmarktzinsen deutlich ändern. Teilweise findet man sogar Festlegungen entsprechend der Kassenlage der Gemeinden. Das alles geht am Kapitalmarkt vorbei. Der Preis kann seine Funktion als gleichgewichtsbildende Variable aber nicht ausfüllen, wenn er vorab politisch festgelegt wird. Vielmehr passt sich dann die nachgefragte Menge entsprechend an. Die geringe Nachfrage nach Erbbaurechten wird eben auch auf die nicht marktkonformen Erbbauzinsen zurückgeführt (Sebastian et al. 2019, S. 8, 9 und 20).
- Es ist zwar vorstellbar, dass man auch im Primärmarkt über ein Versteigerungsverfahren (Höchstpreisgebote) zu einem nicht politisch festgesetzten Erbbauzinssatz kommt. Allerdings wird man häufig merken, dass das Ergebnis mit einem „Fluch des Gewinners“ einhergeht, der in der Auktionstheorie mittlerweile gut untersucht ist (Bazerman/Samuelson 1983; Smith 1981): Der Gewinner zeigt eine höhere Wertschätzung für ein Gut als der Durchschnitt der Mietbieter, welche aber den Marktpreis besser repräsentieren (siehe beispielsweise die Problematik bei den UMTS-Lizenzen, wo viel zu hoch geboten wurde). Der Gewinner kommt also nur durch eine „Überschätzung“ des „wahren Preises“ zum Zuge. Von „Marktüblichkeit“ kann man dann ebenfalls nicht sprechen.

Die Novelle der Immobilienwertermittlungsverordnung ist mittlerweile vom Bundeskabinett beschlossen und am 19.7.2021 im Bundesgesetzblatt (I, S. 2805) verkündet worden. Anders als in der Vorgängerregelung wurde die Bewertung des Erbbaurechts ausdrücklich aufgenommen. Hierbei wird den hier dargestellten Problemen insofern Rechnung getragen, als dass sich aus den Bewertungsvorschriften keine Legaldefinition für „marktübliche Erbbauzinssätze“ oder „marktübliche Erbbauzinsen“ ableiten lässt (die novellierte Fassung spricht in § 50 von „angemessenen“ statt wie in den vorangehenden Entwürfen von „marktüblichen“ Erbbauzinsen und Erbbauzinssätzen; siehe [www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/novellierung-des-wertermittlungsrechts.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/novellierung-des-wertermittlungsrechts.html)).



Auch die Orientierung an Liegenschaftszinssätzen ist grundsätzlich unangemessen, wenngleich die WertV 06 (und ihre Anlagen) dies suggerierte. Der Liegenschaftszinssatz wird modellmäßig aus Immobilien im Volleigentum abgeleitet (er ähnelt daher dem internen Zinsfuß, weicht aber doch geringfügig von diesem ab). Ihn auf einen vollkommen anderen Kontext wieder anzuwenden, widerspricht dem Bewertungsgrundsatz der Modellkonformität. Zieht man nämlich den Liegenschaftszinssatz zur Ermittlung des „marktüblichen“ Erbbauzinssatzes heran, wird verkannt, dass im Rahmen eines Erbbauvertrages die Risiken gegenüber Volleigentum grundlegend verschoben werden.

Damit ergibt sich eine vollkommen andere Rendite-/Risiko-Konstellation als bei Volleigentum (Löhr/Braun 2020). So werden im Rahmen des Erbbauvertrages in der Regel sämtliche gebäudebezogenen Risiken auf den Erbbaurechtnehmer verlagert. Auf diesem lasten übersehene Baumängel, größere Reparaturen etc. Zudem hat er das Risiko von Mietausfällen, Räumungsklagen, Mietnomadentum u. a. m. zu tragen.

Ebenso stellt der Erbbauzins für den Erbbaurechtnehmer eine zusätzliche Fixkostenbelastung dar, die einen Volleigentümer nicht trifft. Er hat diese Zahlung unabhängig davon von seiner wirtschaftlichen Situation zu entrichten. Aus dieser erhöhten Fixkostenbelastung ergibt sich ein sogenanntes Operating-Leverage-Risiko: Eine positive Geschäftsentwicklung führt zu einer erhöhten Chance für Liquidität und Ertrag, im Falle einer Flaute droht aber auch eine erhöhte Verlustgefahr. Diese – um das Leverage-Risiko erhöhten operativen Risiken – werden regelmäßig mit weniger Eigenkapital als bei Volleigentum abgepuffert. All dies rechtfertigt eine gegenüber Volleigentum erhöhte Renditeforderung (Löhr 2021, S. 73).

Spiegelbildlich stellt sich die Situation für den Erbbaurechtgeber dar: Die gebäude- und mieterbezogenen Risiken ist er weitgehend los. Gleichzeitig ist die Ausfallwahrscheinlichkeit der Erbbauzinsforderung erfahrungsgemäß sehr gering. Damit der Erbbaurechtnehmer nämlich das im Gebäude steckende Eigenkapital nicht verliert, wird dieser in der Regel alles dafür tun, um seinen Verpflichtungen nachzukommen.

Letztlich dient das Gebäude des Erbbaurechtnehmers als Sicherheit sowohl für die Erbbauzinsforderungen als auch die Zins- und Tilgungsforderungen der kreditgebenden Bank. Sowohl der Erbbaurechtgeber wie auch die Bank können im Falle eines dauerhaften Zahlungsausfalls die Zwangsversteigerung betreiben. Die Verträge werden dabei zumeist so gestaltet, dass der Erbbauzins im Falle einer Zwangsversteigerung bestehen bleibt. Dann sind die weiteren Erbbauzinszahlungen vom Erwerber zu übernehmen. Die

Sicherheit ist dabei besonders hoch, wenn sich das Grundstück in einer so guten Lage befindet, dass schnell ein Interessent für den ausgefallenen Erbbaurechtnehmer gefunden werden kann (Bock/Nagel 2019).

Das Risiko des Zahlungsstroms des Erbbaurechtgebers ist somit unter Umständen nicht weit weg von demjenigen aus einer festverzinslichen Bundesanleihe (siehe [Abbildung 7](#)); die Cash-Flows sind im Gegensatz zu einer Bundesanleihe aber regelmäßig inflationsgesichert. Insgesamt ist das Risiko des Erbbaurechtgebers damit deutlich geringer als dasjenige eines Volleigentümers. All dies rechtfertigt, dass die Renditeforderung des Erbbaurechtgebers geringer als bei Volleigentum angesetzt wird, und damit deutlich unterhalb des Liegenschaftszinssatzes liegt.

Nur dann, wenn die Renditen des Erbbaurechtnähmers oberhalb und diejenigen des Erbbaurechtgebers deutlich unterhalb der Renditen von Immobilien in Volleigentum liegen, kann der Erbbaurechtskontrakt als „marktgerecht“ bezeichnet werden (Ausnahmen können bestehen, wenn vereinbart wird, dass der Erbbaurechtgeber wesentliche Risiken des Erbbaurechtnähmers mitträgt). Der Liegenschaftszinssatz kann daher allenfalls eine absolute Obergrenze (als Kontrolle) für den Erbbauzinssatz indizieren.

Es bleibt die Ableitung des Erbbauzinssatzes mittels kapitalmarkttheoretisch basierter „Mark-to-Model“-Verfahren, die vorliegend aber nicht erörtert werden können (hierzu ausführlich Lohr 2020c). Eine alternative Vorgehensweise wird in den [Kapiteln 3.4.3](#) und [3.4.4](#) vorgestellt – diese ermöglicht es, sich doch an den Liegenschaftszinssätzen zu orientieren.

Auch ein Blick auf das Kapitalmarktzinsniveau kann als Kontrolle dienen: Hier findet man Hypothekensätze, die deutlich unterhalb der Liegenschaftszinssätze liegen, und an denen sich die Erbbauzinssätze orientieren könnten. Die großen Ausgeber von Erbbaurechten – darunter auch und vor allem Kommunen – handelten in der Vergangenheit auch diesbezüglich oft wenig marktorientiert. Erfreulicherweise ist jedoch in den letzten Jahren hier ein gewisses Umschwenken zu bemerken.

Doch selbst dann, wenn die Kommunen willens sind, den Erbbauzinssatz marktgerecht zu gestalten, sehen sie sich unter Umständen rechtlichen Risiken ausgesetzt:

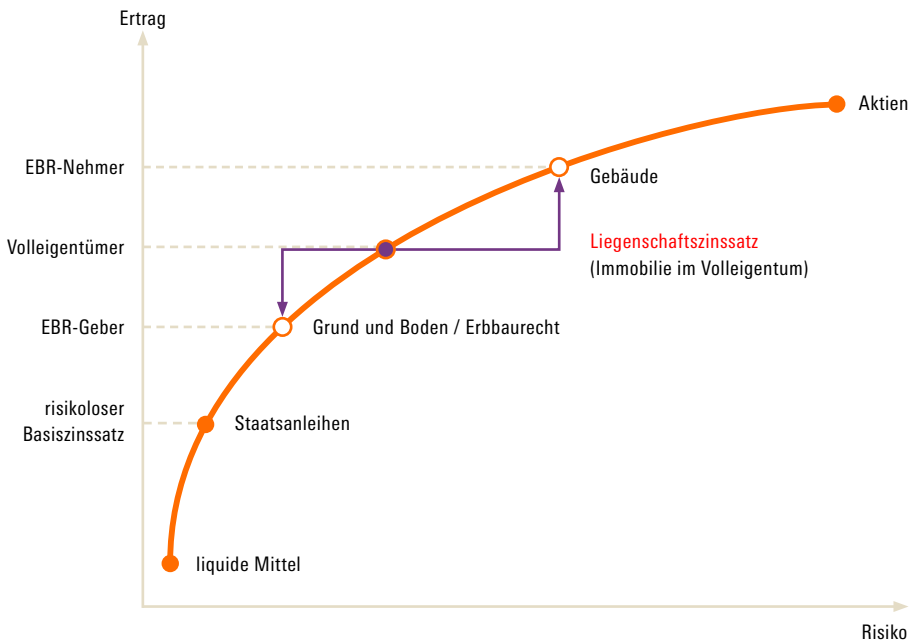
- Bei einer kapitalmarktorientierten, aber – weil in der Vergangenheit nicht an der Wertermittlungsrichtlinie 2006 (WertR 06) orientiert – nach gängiger Lesart „zu tiefen“ Festsetzung der Erbbauzinssätze steht unter Umständen der Vorwurf im Raum, die Kommune würde (entgegen der üblichen Bestimmungen in den Gemeindehaushaltsordnungen der Länder) öffentliches Vermögen „verschleudern“.

- Zudem könnte die Abgabe zum „marktgerechten Erbbauzinssatz“ eine nach EU-Recht unzulässige Beihilfe darstellen (siehe Kasten 11), wenn sich die „Subvention“ oberhalb der De-minimis-Grenzen befindet.

Der ersten Befürchtung könnten die Länder durch eine Anpassung der Gemeindehaushaltsordnungen begegnen; außerdem ist aus der Neufassung der Immobilienwertermittlungsverordnung keine Legaldefinition eines „marktüblichen Erbbauzinses“ ableitbar (siehe Kasten 15). Der zweiten Einwendung können die Kommunen entweder durch die Gleichbehandlung aller Erbbaurechtnehmer im Hinblick auf den Erbbauzins oder durch einen Betrauungsakt (DAWI) begegnen.

Abbildung 7

### Rendite-/Risiko-Struktur bei Erbbaurechten und bei Volleigentum



Quelle: BMI 2020, S. 30.

Es bleibt festzuhalten, dass sich die Erbbauzinnsätze und Erbbauzinsen durch die Kommunen gegenwärtig zu einem guten Stück am Markt vorbei festgesetzt werden, und dies teilweise durch Rechtsvorschriften und deren unverständige Auslegung gedeckt oder gar veranlasst ist.

#### 3.4.1.4 Exkurs: Eigentumsbildung

Das vorliegende Papier beschäftigt sich vor allem mit dem Mietwohnungssegment. Dennoch soll hier der Vollständigkeit noch auf weitere Nachteile eingegangen werden, die u. a. auch eine spätere Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen versperren. Betroffen sind hier auch Mietkaufmodelle, wie sie derzeit u. a. zur Verbesserung der Eigentumsbildung im Kontext von Erbbaurechten diskutiert werden (Gründling/Grabka 2019; [siehe Kasten 16](#)).

##### **Kasten 16: Mietkaufmodelle**

Im Rahmen von Mietkaufmodellen soll zunächst der Staat als Bauherr in Vorleistung treten und eine europaweite Ausschreibung zum Bau von Eigentumswohnungen in Mehrfamilienhäusern mit qualitativ guter Ausstattung vornehmen. Zu diesem Zweck kann er derzeit sehr zinsgünstig Anleihen am Kapitalmarkt platzieren. Die Grundstückskosten sollen über Erbbaurechtsmodelle niedrig gehalten werden. Einkommens- und eigenkapitalschwache junge Haushalte können die betreffenden Wohnungen kaufen und dabei Raten, die in etwa den Mieten entsprechen, über eine lange Zeit hinweg an den Staat abführen. Ziel ist es, bezahlbares Wohnen zu sichern, die Eigentumsbildung zu erhöhen und die Vermögenskonzentration zu vermindern.

Die Quelle des Problems bei derartigen Modellen ist die mangelnde Kompatibilität des Erbbaurechts mit dem Wohnungseigentumsgesetz (WEG). So stellt das Wohnungserbbaurecht lediglich die Mitberechtigung an einem einheitlichen und unteilbaren Erbbaurecht dar. Wenn bei Vertragsablauf über das weitere Schicksal des Erbbaurechts entschieden werden soll (Ersuchen um Verlängerung, vorzeitige Erneuerung etc.), können unterschiedliche Auffassungen in der Gemeinschaft bestehen. Die betreffenden Entscheidungen bedürfen jedoch der Zustimmung aller Mitglieder der Bruchteilsgemeinschaft. Solange im WEG diesbezüglich keine Änderungen erfolgen und vom Prinzip der All- bzw. Einstimmigkeit nicht abgerückt wird, bleiben Wohnungserbbaurechte daher problematisch (Schäfer/Bock 2014, S. 18).

Dem kann allerdings dadurch begegnet werden, dass das Erbbaurechtsverhältnis nur mit *einem* Erbbaurechtnehmer eingegangen wird. Dieser kann das Bauwerk dann an verschiedene Parteien vermieten. Eine interessante Alternative besteht – vor allem bei der Zielsetzung bezahlbaren Wohnens – jedoch auch in Form der Vergabe von Erbbaurechten an Wohnungsgenossenschaften. Diese sind auch für die Zielsetzung bezahlbaren Wohnens interessant, weil die Marktgegenseiten aufgehoben werden: Ist der Konsument (Mieter) zugleich auch Eigentümer, kann im Falle von Angebotsmärkten nicht eine Seite strukturell benachteiligt werden. Dies spricht für eine besondere Berücksichtigung von Genossenschaften u. a. bei Konzeptvergaben (Kasten 5).

### 3.4.2 Weiterentwicklung konventioneller Erbbaurechtsmodelle

#### 3.4.2.1 Zum Konzept

Die konventionellen, also auch von Kommunen üblicherweise angewendeten Erbbaurechtsmodelle kumulieren oftmals die oben beschriebenen Nachteile und Unzulänglichkeiten. Hinzu kommt noch eine – der mangelnden Routine geschuldete – Unsicherheit bei der Anwendung und eine eigentümliche Rechtskultur, aufgrund derer die Verträge manchmal deutlich umfassender formuliert sind als in manchen Nachbarländern (z. B. der Schweiz).

Geschäftsbanken sind häufig mit dem Erbbaurecht nicht vertraut und reagieren nicht selten auf das komplexe Vertragswerk und den dünnen Markt mit deutlichen Abschlägen vom Beleihungswert. Bei den Erbbaurechtnehmern besteht häufig Unsicherheit, weil sie – unabhängig von den oben beschriebenen Nachteilen – die Tragweite des komplexen Vertragswerkes nicht mehr richtig überschauen können.

Neben den oben dargestellten Nachteilen führt all dies ebenfalls zu Minderwerten des Erbbaurechts gegenüber Volleigentum. Diese Wertabschläge bedeuten nichts anderes, als dass der zwischen den Stakeholdern (inkl. Mietern!) zu verteilende Kuchen kleiner wird. Aus ökonomischer Sicht spricht dann nicht mehr viel für die Verwendung von Erbbaurechten. Es verbleiben dann lediglich die sozialen und städtebaulichen Vorteile. Die Reaktion kann jedoch keine Änderung der Beleihungswertverordnung (BelWertV) sein, sondern eine andere – nämlich marktgerechtere – Anwendung der Erbbaurechte, als sie heute üblich ist.

In ökonomischer Hinsicht wurden die Erbbaurechte seit ihrem „Start“ im Jahre 1919 nämlich kaum weiterentwickelt. Sie sind eine Domäne von

Geodäten (das Bewertungssachverständigenwesen befindet sich in Deutschland kurioserweise vor allem in der Hand von Vermessungsingenieuren), Juristen und Stadtplanern. Eine Weiterentwicklung bedeutet zunächst eine stärkere Orientierung der wesentlichsten ökonomischen Größen (Erbbauzins, Entschädigungen etc.) am Markt, die angemessene Kompensation für unabdingbare Eingriffe (sofern sie nicht in entsprechender Weise auch bei Volleigentum stattfinden) und eine „Entschlackung“ der Erbbaurechtsverträge von überflüssigen Eingriffen in die Verfügungsrechte des Erbbaurechtnehmers.

Letzteres betrifft beispielsweise den Verzicht auf das Heimfallrecht, soweit dieses durch Zahlungsverzug oder Insolvenz ausgelöst wird. Solche Fälle treten bei Erbbaurechtsverhältnissen erfahrungsgemäß nämlich kaum ein; wird der Erbbauzins zwangsversteigerungsfest ausgestaltet, erstrangig gesichert und ist das Grundstück passabel belegen, ist der Erbbaurechtgeber ohnehin auf der sicheren Seite. Soweit zu sozialen, ökologischen oder städtebaulichen Steuerungszwecken Eingriffe in die Verfügungsrechte des Erbbaurechtnehmers nötig sind, die über das Übliche hinausgehen, ist dies zu kompensieren.

#### **3.4.2.2 Wirtschaftliche und haushaltspolitische Zielsetzungen**

Für Investoren ist das Erbbaurecht aus den oben beschriebenen Gründen regelmäßig nur die zweite Wahl. Bestünde die Möglichkeit, sich für Erbbaurecht oder Volleigentum zu entscheiden, gäbe es nicht viel zu überlegen. Das Erbbaurecht wird zumeist nur deswegen mehr oder weniger „zähneknirschend“ akzeptiert. Soll sich das Erbbaurecht aber durchsetzen, muss es marktgerecht sein – d. h. Erbbaurechtgeber wie Erbbaurechtnemer müssen im schlechtesten Falle indifferent gegenüber einer Alternative in Volleigentum sein oder besser noch das Erbbaurecht aus freien Stücken vorziehen.

Die Nachteile des Erbbaurechts gegenüber Volleigentum müssen dann aber so klein wie möglich gehalten und der im Rahmen des Erbbaurechts zu verteilende „Kuchen“ muss im Idealfall deutlich größer als bei Volleigentum sein. Generell sollte das Erbbaurecht marktgerechter ausgestaltet werden, als dies in den meisten heutigen Verträgen der Fall ist. Dies geht von einem marktgerechten Erbbauzins über Entschädigungsregelungen bis hin zur Laufzeit (ausführlich: Lohr 2020).

Nachfolgend wird die zeitpunktbezogene Performance eines grundsätzlich konventionell angelegten, aber marktkonform „gewendeten“ Erbbaurechts anhand der Fortführung der Beispielsrechnungen aus den vorstehenden Kapiteln dargestellt. Dasselbe Objekt wie zuvor wird nunmehr also im

Erbbaurecht bewirtschaftet. Eine Zielgröße ist dabei wieder die Cash-Flow-Eigenkapitalrendite nach Steuern und nach Abzug von Zins- und Tilgungszahlungen; im Falle bezahlbaren Wohnens kommt noch die Miete bzw. der darzustellende Reinertrag hinzu.

Es werden zwei Fälle betrachtet. Im Referenzfall nimmt der Erbbaurechtnehmer keine soziale Wohnraumförderung in Anspruch und vermietet die Wohnungen auf dem freien Markt. Dem wird ein Modell gegenübergestellt, in dem soziale Wohnraumförderung in Anspruch genommen wird und – bei unveränderten Anforderungen an die Eigenkapitalverzinsung – die Wohnungen zu einer ermäßigten Miete vergeben werden. Der Fall, dass die Miete ohne Wohnraumförderung gesenkt wird, ist zwar auch denkbar, aber nur vor dem Hintergrund eines Erbbaurechtsverzichts durch die Kommune. Dies wird vorliegend nicht erörtert.

Der private Erbbaurechtnehmer kommt in beiden Fällen an das Grundstück kapitallos, muss also nur das aufstehende Gebäude finanzieren. Dies soll jeweils zu einem Drittel mit Eigenkapital geschehen; beim Bankkredit sind im Rahmen freier Vermietung die Konditionen geringfügig schlechter als bei Volleigentum. Bei Inanspruchnahme der sozialen Wohnraumförderung soll dieser Nachteil wieder durch Zinszuschüsse ausgeglichen werden. Die Renditeforderungen des privaten Erbbaurechtnähmers seien wegen der übernommenen Risiken (vor allem dem Leverage-Risiko) höher als bei Volleigentum (siehe [Abbildung 7](#)). Transaktionskosten bzw. Wertminderungen aufgrund von Eingriffen in die Verfügungsrechte des Erbbaurechtnähmers werden aus Vereinfachungsgründen nicht ausdrücklich betrachtet.

Die Kommune soll einen Erbbauzinssatz in Höhe von 2,00 Prozent verlangen, der marktkonformen Renditeforderungen entspricht und auf den Bodenwert von 300.000 Euro anzulegen ist (also 6.000 Euro p.a.). Der Erbbauzins mindert den Reinertrag in der jeweiligen Variante entsprechend.

#### a) Hypothetische Maximierung der Rendite

Bei einer hypothetischen Maximierung der Rendite (freie Vermietung) ergibt sich für den Erbbaurechtnehmer die in [Tabelle 11](#) dargestellte Performance (zur Ermittlung der aktivseitigen Kapitalkostenforderung von 4,86 Prozent siehe [Anhang 5.2](#)):

Die Cash-Flow-Eigenkapitalverzinsung nach Steuern von 6,33 Prozent setzt damit den Maßstab für die weiteren, unten zu diskutierenden Erbbaurechtsvarianten zur Förderung bezahlbaren Wohnens.

Tabelle 11

### Konventionelles Erbbaurechtsmodell ohne soziale Wohnraumförderung, Erbbaurechtnehmer

#### Aktiva

Position	Investition	RE/oCF	Rendite
Erbbaurecht	700.000 €	40.000 € – 6.000 € = 34.000 €	4,86%
gesamt	700.000 €	34.000 €	4,86%

#### Passiva

Position	Finanzierung	Cash-Flow	Rendite
Eigenkapital	210.000 €	13.290 €	<b>6,33%</b>
KSt-Verbindlichkeit (15%)		2.340 €	
Bankkredit	490.000 €	18.370 €	3,75%
gesamt	700.000 €	34.000 €	4,86%

Quelle: eigene Darstellung.

#### b) Bezahlbares Wohnen

Dieselbe Cash-Flow-Eigenkapitalverzinsung wie bei freier Vermietung muss auch bei Inanspruchnahme der sozialen Wohnraumförderung erzielbar sein. Ohne Subvention (soziale Wohnraumförderung oder einen Renditeverzicht der Kommune) wäre bezahlbares Wohnen im konventionellen Erbbaurechtsmodell nicht darstellbar. Die Mieter müssten ansonsten in der Miete denselben Reinertrag aufbringen wie im kommerziellen Modell.

Aufgrund eines unterstellten Zinszuschusses wird die Zinsbelastung als ein wenig geringer als bei freier Vermietung angenommen. Unter den genannten Bedingungen bei unveränderten Eigenkapitalkostenforderungen nach Steuern von 6,33 Prozent kann der von den Mietern aufzubringende Reinertrag immerhin auf ca. 76 Prozent der freien Vermietung reduziert werden (30.590 Euro p. a. / 40.000 Euro p. a.; [siehe Tabelle 12](#)).



Tabelle 12

**Konventionelles Erbbaurecht mit sozialer Wohnraumförderung****Aktiva**

Position	Investition	RE/oCF	Rendite
Erbbaurecht/Gebäude	700.000 €	30.590 €	4,68 %
	- 175.000 €	- 6.000 €	
	= 525.000 €	= 24.590 €	
gesamt	525.000 €	24.590 €	4,68 %

**Passiva**

Position	Finanzierung	Cash-Flow	Rendite
Eigenkapital	157.500 €	9.970 €	<b>6,33 %</b>
KSt-Verbindlichkeit (15%)		1.760 €	
Fremdkapital	367.500 €	12.860 €	3,50 %
gesamt	525.000 €	24.590 €	4,68 %

Quelle: eigene Darstellung.

**c) Öffentliche Hand**

Die Kommune erzielt einen marktgerechten Erbbauzinssatz von 2,00 Prozent. Sollte im zweiten Fall (also bei sozialer Wohnraumförderung) die Mietpreisbindung während der gesamten Laufzeit des Erbbauvertrages aufrechterhalten werden, so wäre ein Abschlag von der Renditeforderung der Kommune angemessen, um dem Investor den betreffenden Nachteil zu kompensieren. Hiervon wird jedoch ebenfalls wieder aus Vereinfachungsgründen abstrahiert. Um eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Fällen herzustellen, soll stattdessen allein die soziale Wohnraumförderung für die „Stadtrendite“ sorgen (BMVBS/BBR 2008; siehe Tabelle 13).

Oben wurde bereits dargestellt, dass Kämmerer im Allgemeinen skeptisch sind, wenn es um die Bestellung von Erbbauverträgen geht. Die Alternative, nämlich der Verkauf der Grundstücke, erscheint angesichts der nicht selten leeren Kassen oft zu attraktiv. Zum Teil werden auch Anreize für die „Versilberung“ des kommunalen Grundvermögens durch die Entschuldungsfonds auf Länderebene gegeben – wenn nämlich bei Immobilienver-

Tabelle 13

**Konventionelles Erbbaurechtsmodell, Erbbaurechtgeber****Aktiva**

Position	Investition	Reinertrag	Rendite
Boden	300.000 €	6.000 €	2,00 %
gesamt	300.000 €	6.000 €	2,00 %

**Passiva**

Position	Finanzierung	Cash-Flow	Rendite
Eigenkapital	300.000 €	6.000 €	<b>2,00 %</b>
gesamt	300.000 €	1.500 €	2,00 %

Quelle: eigene Darstellung.

äußerungen durch die Kommunen noch Zuschüsse von Land und kommunaler Familie zur Tilgung von Altschulden gegeben werden. Zudem kann sich in konsolidierter Betrachtung (über sämtliche staatlichen Ebenen hinweg) ein anderes Ergebnis zeigen als nur aus kommunaler Perspektive.

Solche Anreize sind nicht zielführend und sollten aus den Entschuldungsprogrammen der Länder eliminiert werden. Diese kameralistische Denkweise übersieht zudem u. a. die Bodenwertzuwächse und auch die Zuwächse der Zahlungsströme, die sich im Laufe der Zeit einstellen. Tatsächlich werden die Bodenwertzuwächse in der – an historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten orientierten – kommunalen Doppik nicht erfasst, so dass bei einer Entscheidung für das Erbbaurecht aufgrund der fehlenden Darstellung der (sich zumeist im Boden befindlichen) stillen Reserven leicht ein schiefes Bild der Vermögenslage der Kommune entsteht. Hier besteht seitens der Landesregierungen Handlungsbedarf: Eine nachrichtliche Darstellung der stillen Reserven in der kommunalen Bilanz wäre empfehlenswert.

Bezöge man zudem noch das geringe Risiko von Zahlungsströmen aus Erbbaurechten ausdrücklich in die Betrachtung ein, wäre regelmäßig von einem deutlich besseren Rendite-/Risiko-Verhältnis als bei den meisten anderen Anlagen auf dem Kapitalmarkt auszugehen. Selbst bei einem weitgehenden Verzicht auf Erbbauzinsen ergäbe sich in angespannten Bodenmärkten allein schon aufgrund der Bodenwertsteigerungen eine Rendite, die diejeni-

ge anderer Anlageformen weit übersteigt. Allerdings sind hiermit keine kurzfristig realisierbaren Zahlungsströme verbunden, und hinsichtlich der Wertentwicklung besteht Unsicherheit. Letzteres ist aber keine Besonderheit von Erbbaurechten; die Unsicherheiten sind mit entsprechenden betriebswirtschaftlichen Methoden (wie der Szenariotechnik) in den Griff zu bekommen.

### 3.4.2.3 Soziale und städtebauliche Zielsetzungen

Grundsätzlich ermöglicht das Erbbaurecht eine sehr gute städtebauliche Steuerung – auch wenn hier ein Zielkonflikt mit der Marktgängigkeit besteht. So können Sozialbindungen über die gesamte Dauer des Erbbaurechtsvertrages auferlegt werden, was bei Immobilien in Volleigentum nicht möglich ist. Solche Eingriffe müssen aber kompensiert werden, wenn das Erbbaurecht im Markt Akzeptanz finden soll.

Freilich wurden selbst die städtebaulichen Potenziale des Erbbaurechts bislang wenig genutzt: In Deutschland wurden in der Vergangenheit mit Abstand die meisten Erbbaurechte für Einfamilienhauswohnungen vergeben, die für die Lösung der Wohnungsfrage nur eine eingeschränkte Bedeutung haben und zudem städtebaulich wie ökologisch bedenklich sind. Es stand eben eine andere Zielsetzung, nämlich Eigentumsbildung, im Vordergrund. In einigen anderen Ländern (so in den USA) sind Erbbaurechte für Einfamilienhäuser so gut wie unbekannt.

Erst in jüngerer Zeit ist vor allem bei größeren deutschen Städten ein Umsteuern festzustellen. Unabhängig ob im Volleigentum oder mit Erbbaurechten: Der Anteil von Einfamilienhäusern an Neubaumaßnahmen sinkt seit 2014 deutlich unter denjenigen des Geschosswohnungsbau ab. Der Geschosswohnungsbau macht mittlerweile 59 Prozent der gesamten Wohnungsneubautätigkeit aus (BMI 2021a, S. 12). Auch hier denken viele – vor allem größere – Städte langsam um.

Konventionelle, aber marktangepasste Erbbaurechtsmodelle können im Übrigen auch in ganz anderen Kontexten als bislang diskutiert eingesetzt werden – hier kann die öffentliche Hand durchaus von privaten Erbbaurechtsausgebern lernen (Kasten 17).

#### **Kasten 17: Das Modell der DGR GmbH**

Seit Inkrafttreten der EU-Wohnimmobilienkreditrichtlinie und ihrer Umsetzung in deutsches Recht („Gesetz zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie und zur Änderung handelsrechtlicher Vorschriften“; Bundesgesetzblatt 2016 I, S. 396) achten Geschäftsbanken ver-

stärkt darauf, dass natürliche Personen ihren erhaltenen Kredit noch zu Lebzeiten zurückzahlen. Dies kann für ältere einkommensschwache Menschen, die Geld für eine Renovierung oder Modernisierung ihres Hauses benötigen, zum Problem werden.

Hier bietet die DGR Grundstücksverwaltungsgesellschaft mbG (vgl. Secker 2017) an, das Grundstück zu kaufen und ein Erbbaurecht zu moderaten Konditionen zu bestellen (Homepage der DGR: [www.dgr-erb-pacht.de/](http://www.dgr-erb-pacht.de/)). Die Übernahme solcher Modelle durch Kommunen könnte dazu beitragen, den kommunalen Bodenbestand aufzustocken und „Schandflecken“ in Ortskernen zu verhindern.

#### 3.4.2.4 Ergebnis

Aus städtebaulicher und sozialer Perspektive ist das Erbbaurecht grundsätzlich ein interessantes Steuerungsinstrument. Um diese Vorteile zu nutzen, bedarf es allerdings so tiefgehender Eingriffe in die Verfügungsrechte des Erbbaurechtnehmers, so dass das Erbbaurecht leicht an Attraktivität verliert. Umso wichtiger ist es, dass auch grundsätzlich konventionell ausgestaltete Erbbaurechte marktgerecht ausgefüllt werden. Dies bedeutet die Orientierung zentraler Größen (Erbbauzinssatz, Entschädigung) an Marktdaten und eine Kompensation für die Eingriffe in die Verfügungsrechte, aber auch den Verzicht auf überflüssige Regelungen (vor allem von unnötigen Heimfallrechten).

In Kombination mit Maßnahmen der sozialen Wohnraumförderung kann die Leistungsfähigkeit des konventionellen Erbbaurechts dann noch deutlich gesteigert werden. Ebenso kann die ökonomische Performance auch des konventionellen Erbbaurechts bei Kombination mit konventionellen Erbbaurechtsmodellen deutlich erhöht werden.

Dies gilt auch für die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit und die „Gemeinwohlwohnungen“: Im Beispiel in [Tabelle 11](#) würde die Steuerbelastung gänzlich entfallen; die Mieten könnten dann noch zusätzlich um den betreffenden Betrag reduziert werden.

Auch, wenn die Kombination des konventionellen Erbbaurechts mit anderen Instrumenten vielversprechend erscheint, besteht Bedarf dahingehend, die in [Kapitel 3.4.1](#) dargestellten systematischen Schwächen des Erbbaurechts zu beheben. Ansonsten sind die Aussichten, dass das kommunale Erbbaurecht künftig eine tragende Säule der Wohnungspolitik sein kann, eher gering.

### 3.4.3 Prämienmodell mit Gemeinwohlbindung

#### 3.4.3.1 Zum Konzept

Das Prämienmodell muss in Abgrenzung zum marktangepassten, konventionellen Erbbaurechtsmodell gesehen werden. Neben einer auch hier vorgenommenen „Entschlackung“ des Erbbaurechts zum Zwecke der Reduzierung der in [Kapitel 3.4.1](#) beschriebenen Nachteile basiert das Modell auf folgenden Säulen (ausführlich: Löhr 2020, S. 155–173):

- Der Erbbauzinssatz kann sich am Liegenschaftszinssatz orientieren. Anstatt einer Reduktion des Erbbauzinssatzes erfolgt jedoch die Kompensation der Risikoübernahme durch den Erbbauberechtigten über eine einmalige Zuzahlung des Erbbaurechtgebers („Prämie“; Löhr 2020, S. 156). Steuerlich handelt es sich um einen „unechten Zuschuss“, da mit der Risikoübernahme eine Gegenleistung erfolgt.
- Soweit aufgrund der Steuerungsfunktion des Erbbaurechts (Sozialbindung) ein Eingriff in die Vermögensrechte des Erbbaurechtnehmers unvermeidbar ist, wird hierfür eine zusätzliche Kompensation geleistet. Auch dies geschieht – anders als im konventionellen Modell ([Kapitel 3.4.2](#)) – nicht über eine Reduktion des Erbbauzinses, sondern wiederum in Form einer Einmalzahlung. Auch diese stellt steuerlich einen „unechten Zuschuss“ dar.
- Hinzu kommen ggf. noch die Subventionen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung.

Über den „Trick“ der Einmalzahlungen sind entscheidende Verbesserungen gegenüber dem konventionellen Erbbaurechtsmodell möglich:

- Am Erbbaurechtsvertrag sind – anders als bei Volleigentum – zwei Partner beteiligt. Es kann über die Adjustierung von Rendite und Risiko im Rahmen des Erbbaurechtsvertrages ein Tauschgewinn erzielt werden, der bei Volleigentum nicht möglich ist (siehe auch [Anhangskapitel 5.3](#)). Letztlich beruht die Hebung des Tauschgewinns auf der Nutzung komparativer Vorteile der Beteiligten: Allein schon wegen des potenziellen Rückgriffs auf das Steuersubstrat ist die öffentliche Hand in der Lage, günstig Kapital aufzubringen.

Sie kann jedoch schlecht Haftungsrisiken eingehen und ist allein schon wegen der vielen fachlichen Anforderungen (z. B. Ausschreibungserfordernisse) sowie politischer Einflussnahme auch bezüglich des unternehmerischen Handelns im Nachteil. Dies ist einem privaten Investor leichter möglich, der im Übrigen auch mit eigenem Geld für eine falsche

Einschätzung von Risiken haftet. Allerdings haben private Investoren eher Probleme mit der Akquise günstiger Finanzierungsmittel.

Wie mit privaten Investoren verhält es sich übrigens auch mit kommunalen Eigengesellschaften, zumal die kommunalen Träger nur beschränkt haften (Ergenzinger 1995, S. 174). Das Prämienmodell macht daher verstärkt die Aufbringung von Mitteln zur Aufgabe der öffentlichen Hand, die dennoch ein geringeres Investitionsvolumen als im Rahmen des kommunalen Wohnungsbaus stemmen muss. Der private Investor übernimmt hingegen den Großteil der Risiken und wird unternehmerisch aktiv.

- Gleichzeitig wird durch die Prämie das Eigenkapital der Erbbaurechtnehmer gestärkt. Aus den Ausführungen im Anhang kann im Übrigen abgeleitet werden, dass der Tauschgewinn mit dem Bodenwertniveau steigt. Dementsprechend ist das Modell insbesondere in angespannten Märkten effektiv einsetzbar.
- Im konventionellen Erbbaurechtsmodell wird kein Einmalbetrag für die Risikoübernahme an den Erbbaurechtnehmer gezahlt – vielmehr verzichtet der Erbbaurechtgeber auf einen Teil des Erbbauzinses. Die Kommune als Erbbaurechtgeber diskontiert den „Erbbauzinsverzicht“ aber mit einem niedrigeren Zinssatz als der private Erbbaurechtnehmer – der Erbbaurechtgeber gibt dadurch einen höheren Barwert hin, als er beim Erbbaurechtnehmer ankommt. Im Ergebnis entsteht ein Diskontierungsverlust, der den potenziellen Tauschgewinn teilweise oder ganz vernichtet. Durch die Einmalzahlung wird erreicht, dass beim Erbbaurechtnehmer auch das ankommt, was der Erbbaurechtgeber aufgewendet hat.

Im folgenden Abschnitt werden die Effekte der Einmalzahlung beispielhaft erläutert.

#### 3.4.3.2 Wirtschaftliche und haushaltspolitische Zielsetzungen

Weil aufgrund der Einmalzahlung kein Diskontierungsverlust entsteht, kann der „Mehrwert“ entweder in eine höhere Rendite oder in geringere Mietforderungen übersetzt werden. Zusätzlich wird durch die Prämien das Eigenkapital des Erbbaurechtnemers gestärkt bzw. ersetzt (Kasten 9 und 10). Verstärkt werden diese Effekte ggf. noch durch die soziale Wohnraumförderung.

##### a) Hypothetische Maximierung der Rendite

In Abwandlung des Beispiels in Tabelle 11 soll der Erbbaurechtnehmer zunächst wieder eine Maximierung der Rendite anstreben. Da es sich um frei

vermietete Wohnungen handelt, entfällt hier die Kompensation für die Sozialbindung und den damit einhergehenden Eingriff in die Verfügungsrechte. Auch die soziale Wohnraumförderung ist hier nicht zu berücksichtigen.

Der (kommunale) Erbbaurechtgeber legt den geltenden Liegenschaftszinssatz als anfänglichen Erbbauzinssatz auf diesen Bodenwert an. Der Erbbauzins (12.000 Euro p. a.) wird also bestimmt, indem der Liegenschaftszinssatz (4,00 Prozent p. a.) auf den Bodenwert (300.000 Euro) angelegt wird. Die Risikoübernahme wird durch eine Einmalzahlung in Höhe des Bodenwertes (300.000 Euro) abgegolten. Die Rendite des Erbbaurechtgebers beträgt dann wieder 2,00 Prozent, allerdings bezogen auf eine höhere Investitionssumme als im konventionellen Modell ( $2,00\% = 12.000 \text{ Euro} / 600.000 \text{ Euro}$ ).

In [Anhang 5.6](#) wird die Ermittlung einer marktgerechten Prämie verallgemeinernd dargestellt. Die erhaltene Zahlung für die Risikoübernahme bucht der Erbbaurechtnehmer im vorliegenden Beispiel als passiven Rechnungsabgrenzungsposten (PRAP), der in den Folgeperioden zeitanteilig erfolgswirksam aufgelöst wird (FG Münster 2015). Passivseitig wird – unter Außerachtlassung des passiven Rechnungsabgrenzungspostens, der hier de facto Eigenkapital ersetzt – wieder eine Eigenkapitalquote von 30 Prozent angestrebt ([Tabelle 14](#)).

Die erzielbare Cash-Flow-Eigenkapitalrendite ist also nahezu doppelt so hoch wie im konventionellen, marktangepassten Erbbaurechtsmodell. Es handelt sich natürlich wieder um eine überschlägige Berechnung: Mit Blick auf die vereinfachende Verwendung der Formel der ewigen Rente ist die erzielbare Cash-Flow-Eigenkapitalrendite zu hoch dargestellt. Andererseits wurde die periodische erfolgswirksame Auflösung des passiven Rechnungsabgrenzungspostens (als Ertrag) in der Rechnung nicht berücksichtigt.

Realistischer wäre es zudem, wenn der Mehrwert nicht nur ausschließlich dem Erbbaurechtnehmer zufließen würde, sondern Erbbaurechtgeber und Erbbaurechtnehmer gleichmäßig hieran partizipieren. Entsprechende Modelle werden schon von privater Seite im gewerblichen Bereich gefahren (siehe die Erläuterungen der Continuum Capital GmbH: [www.continuum-capital.com/](http://www.continuum-capital.com/)). Besonders bemerkenswert dabei ist, dass dabei das Prämienmodell hierbei offenbar für beide Seiten so vorteilhaft ist, dass sich die Volleigentümer dabei freiwillig in die Position eines Erbbauberechtigten begeben. Dementsprechend sollte sich das Modell auch dazu eignen, Wohnbestände in Erbbaurechte zu überführen. Dies ergibt aber wohnungspolitisch nur dann Sinn, wenn ein Teil des Mehrwertes ebenfalls den Mietern zugutekommt.

Tabelle 14

**Prämienmodell bei Renditemaximierung, Erbbaurechtnehmer****Aktiva**

Position	Investition	RE/oCF	Rendite
Erbbaurecht	700.000 €	40.000 € – 12.000 € = 28.000 €	4,00%
gesamt	700.000 €	28.000 €	4,00%

**Passiva**

Position	Finanzierung	Cash-Flow	Rendite
Eigenkapital	120.000 €	14.880 €	<b>12,40 %</b>
KSt-Verbindlichkeit (15%)		2.620 €	
Bankkredit	280.000 €	10.500 €	3,75%
PRAP	300.000 €	0 €	0,00%
gesamt	700.000 €	28.000 €	4,00%

Quelle: eigene Darstellung.

**b) Zuwendung des Mehrwertes an die Mieter**

Würde sich der Erbbaurechtnehmer statt mit 12,40 Prozent mit einer üblichen Eigenkapitalrendite von 6,33 Prozent (siehe Tabelle 11) begnügen, könnte alternativ der Mehrwert den Mietern zugutekommen. Ohne soziale Wohnraumförderung sähe das Ergebnis aus, wie in Tabelle 15 dargestellt.

Der Erbbauzinssatz wird – gegenüber dem Fall der Renditemaximierung unverändert – in Höhe des Liegenschaftszinssatzes festgesetzt. Auch an der einmaligen Kompensation für die Risikoübernahme ändert sich nichts gegenüber dem zuvor besprochenen Fall. Nur aufgrund des Finanzierungsbzw. Diskontierungseffekts und ohne Inanspruchnahme der sozialen Wohnraumförderung (!) oder sonstiger Subventionen könnte so der Reinertrag auf 31.440 Euro p. a. abgesenkt werden.

Würde zusätzlich noch soziale Wohnraumförderung in Höhe von 175.000 Euro (siehe Tabelle 11) in Anspruch genommen, sähe die Bilanz des Erbbaurechtnehmers aus, wie in Tabelle 16 dargestellt.



Tabelle 15

### Prämienmodell bei Renditesatisfizierung ohne soziale Wohnraumförderung, Erbbaurechtnehmer

#### Aktiva

Position	Investition	RE/oCF	Rendite
Erbbaurecht	700.000 €	31.440 € – 12.000 € = 19.440 €	2,78 %
gesamt	700.000 €	19.440 €	2,78 %

#### Passiva

Position	Finanzierung	Cash-Flow	Rendite
Eigenkapital	120.000 €	7.600 €	<b>6,33 %</b>
KSt-Verbindlichkeit (15%)		1.340 €	
Bankkredit	280.000 €	10.500 €	3,75 %
PRAP	300.000 €	0 €	0,00 %
gesamt	700.000 €	19.440 €	2,78 %

Quelle: eigene Darstellung.

Wie im Beispiel in [Tabelle 12](#) werden auch in [Tabelle 16](#) die Zinsaufwendungen aufgrund eines Zinszuschusses auf 3,50 Prozent p.a. ermäßigt. Wieder findet eine Zuzahlung aufgrund der Risikoübernahme in Höhe des Bodenwertes (300.000 Euro) statt. Die von den Mietern aufzubringenden Reinerträge können nunmehr – ohne dass der Erbbaurechtnehmer Abstriche von der Rendite machen muss – auf 22.540 Euro p.a. reduziert werden. Dies sind ca. 56 Prozent der Reinerträge bei freier Vermietung (40.000 Euro p.a.) – ohne dass Investor (Erbbaurechtnehmer) oder Kommune Einbußen bei der Rendite-/Risiko-Position hinzunehmen hätten.

Die Performance des Prämienmodells ist damit deutlich höher als die aller anderen behandelten Modelle. Auch hier gilt jedoch, dass die Resultate bezüglich der verwendeten Formel der ewigen Rente zu hoch, bezüglich der eigentlich ebenfalls zu berücksichtigenden Auflösung des passiven Rechnungsabgrenzungspostens zu niedrig dargestellt wurde.

Tabelle 16

### Prämienmodell bei Renditesatisfizierung mit sozialer Wohnraumförderung, Erbbaurechtnehmer

#### Aktiva

Position	Investition	RE/oCF	Rendite
Erbbaurecht	700.000 €	22.540 €	2,00%
	- 175.000 €	- 12.000 €	
	= 525.000 €	= 10.540 €	
gesamt	525.000 €	10.540 €	2,00%

#### Passiva

Position	Finanzierung	Cash-Flow	Rendite
Eigenkapital	67.500 €	4.270 €	<b>6,33 %</b>
KSt-Verbindlichkeit (15%)		760 €	
Bankkredit	157.500 €	5.510 €	3,50%
PRAP	300.000 €	0 €	0,00%
gesamt	525.000 €	10.540 €	2,00%

Quelle: eigene Darstellung.

Wäre der Erbbaurechtnehmer zudem ein der NWG unterliegendes oder „Gemeinwohlwohnungen“ umfassendes Unternehmen, würden auch noch die Ertragsteuern wegfallen; die Reinerträge könnten entsprechend noch weiter abgesenkt werden. Nachfolgend wird noch einmal illustriert, dass auch die Kommune eine marktgerechte Rendite erhält.

#### c) Öffentliche Hand

Für die Kommune als Erbbaurechtgeber würde sich aufgrund der 12.000 Euro Erbbauzins p. a. eine – angesichts der minimalen Risiken – attraktive Rendite ergeben. Auf Bodenwert (300.000 Euro) plus Zuzahlung (300.000 Euro) gerechnet wären dies 2,00 Prozent p. a.

Der größte Haken am vorgestellten Modell ist allerdings, dass eine einmalige Zuzahlung (hier: 300.000 Euro) vor allem für finanzschwache Kommunen oftmals schwer oder gar nicht darstellbar sein wird. Bezüglich der

Einmalzahlung für die Kompensation des Risikos wäre daher Unterstützung aus einem Bodenfonds der Region oder des Landes wünschenswert. Würde diese öffentliche Einrichtung den Vorgang bilanziell erfassen, so käme eine Verbuchung als aktiver Rechnungsabgrenzungsposten infrage. Die erfolgswirksame Auflösung (Aufwand) würde über die Dauer des Erbbaurechts erfolgen.

Damit sich auch die finanziellen Schmerzen des – letztendlich durch das Land zu kapitalisierenden – Bodenfonds in Grenzen halten, könnte im Gegenzug zu der Einmalzahlung der Bodenfonds anteilig von den Erbbauzinsen profitieren (im vorliegenden Fall zu 50 Prozent, da die Zuzahlung in Höhe des Bodenwerts erfolgt). Ohne Berücksichtigung der sozialen Wohnraumförderung (die auch bei anderen Modellen anfallen würde) ergäbe sich dann die Aufstellung in [Tabelle 17](#).

Für den Bodenfonds hätte sich vor dem Hintergrund der vorliegenden Daten die Risikoübernahme (300.000 Euro) nach 50 Jahren amortisiert (50 Jahre  $\times$  6.000 Euro p.a. = 300.000 Euro). Was darüber hinausgeht, wäre „echter“ Ertrag (bei einem Erbbaurechtsvertrag von 80 Jahren wären dies 30 Jahre  $\times$  6.000 Euro p.a. = 180.000 Euro).

Dieses Modell hätte den Vorteil, dass die Kommune von der Liquiditätsbelastung durch den Zuschuss befreit wird und eine marktgerechte Verzinsung (Cash-Flow-Rendite auf das eingesetzte Kapital) erhält. Im Beispielfall sind die der Kommune aufgrund der Bodenwerterhöhung dargestellten (vorläufig nicht realisierten) Renditen noch gar nicht erfasst (BMVBS/BBR 2008). Der Bodenfonds erhält über die Dauer des Erbbaurechtsverhältnisses deutlich mehr als seine Subvention wieder zurück. Beträge beispielsweise die Laufzeit des Erbbaurechts 80 Jahre, so würde dies einer zeitanteiligen Auflösung des aktiven Rechnungsabgrenzungspostens in Höhe von 1,25 Prozent p.a. entsprechen. Im vorliegenden Fall ist der hierauf entfallende Ertrag mit 2,00 Prozent p.a. aber höher.

Ansonsten wird das Erbbaurecht – wie bei der Weiterentwicklung des konventionellen Modells – so marktgerecht wie möglich gestaltet. Unter anderem bedeutet dies, dass sich die Entschädigung für den Übergang des Gebäudes bei Ablauf des Erbbaurechts am Verkehrswert orientiert. Auch im Rahmen des Prämienmodells sollte das Erbbaurecht so weit wie möglich „entschlackt“ werden. Dies bezweckt, die zusätzlichen Kosten, die durch das „Auseinanderreißen“ von Eigentumsrechten verursacht werden, weitmöglichst zu reduzieren.

Auf unnötige Beschwerden im Erbbaurechtsvertrag (Zustimmungserfordernisse u. dgl.) wird verzichtet. Vor allem wird ein Heimfallrecht allen-

Tabelle 17

**Prämienmodell, konsolidierte Betrachtung von Land (als Zuschussgeber)  
und Kommune (als Erbbaurechtgeber)**

**Aktiva**

Position	Investition	RE/oCF	Rendite
Boden	300.000 €		
ARAP	300.000 €	12.000 €	2,00%
gesamt	600.000 €	12.000 €	2,00%

**Passiva**

Position	Finanzierung	Cash-Flow	Rendite
Kapital Kommune	300.000 €	6.000 €	<b>2,00 %</b>
Kapital Bodenfonds	300.000 €	6.000 €	2,00%
gesamt	600.000 €	12.000 €	2,00%

Quelle: eigene Darstellung.

falls mit Blick auf eine Verletzung der Sozialbindung vereinbart, aber – angesichts des geringen diesbezüglichen Risikos – nicht bezüglich eines etwaigen Zahlungsausfalls (beispielsweise verzichtet die Klosterkammer Hannover in neueren Erbbaurechtsverträgen ebenfalls auf diesbezügliche Heimfallrechte; allerdings geht es hierbei vor allem um Einfamilienhäuser). Die vertragliche Gestaltung des Prämienmodells könnte zu einem hohen Grad standardisiert werden.

Augenblicklich erscheint es rechtlich nicht machbar, eine langfristige – sich über die gesamte Vertragsdauer des Erbbaurechts erstreckende – Sozialbindung außerhalb des Erbbaurechtsvertrages im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung abschließend zu regeln. Somit bleibt nichts anderes übrig, als die „Entschlackungsbemühungen“ an dieser Stelle zu durchbrechen und stattdessen die Sozialbindung im Erbbaurecht selbst zu regeln.

Allerdings geht dies auf Kosten der Potenziale, die das Erbbaurecht für bezahlbares Wohnen birgt: Jede Belastung durch zusätzliches Regelwerk mindert den Wert des Erbbaurechts; der „kleinere Kuchen“ bedeutet aber ein geringeres Potenzial für Mietminderungen. Auch um diese verbleibenden

Nachteile zu kompensieren, sollte die Einmal-Zuzahlung für die Übernahme der Sozialbindung entsprechend großzügig bemessen werden.

Eine weitere mögliche Belastung resultiert aus der Umsatzsteuer. Der Erbbauzinssatz selbst ist nach § 4 Nr. 12 UStG von der Umsatzsteuer ausgenommen. Würde man die Kompensationszahlung (für die Übernahme der Risiken) umsatzsteuerlich als eine selbstständige Leistung beurteilen, dürfte sie nicht unter die Steuerbefreiung für Versicherungsleistungen nach § 4 Nr. 10 UStG zu subsumieren sein; es würde sich dann um eine steuerbare und steuerpflichtige sonstige Leistung (§ 3 Abs. 9 UStG) handeln. Eine derartige umsatzsteuerliche Beurteilung macht eine entsprechende Erhöhung der Zuzahlung nötig und mindert die Effizienz und Effektivität des Prämienmodells.

Vorliegend wird jedoch die Auffassung vertreten, dass die Prämienzahlung genauso wenig vom Erbbauzins wirtschaftlich zu trennen ist wie eine Minderung desselben; daher stellt die Prämie auch keine selbstständige Leistung dar. Bezüglich dieser Frage wäre eine Klarstellung seitens der Finanzverwaltung notwendig.

#### **3.4.3.3 Soziale und städtebauliche Treffsicherheit**

Hinsichtlich der Erreichbarkeit sozialer und städtebaulicher Zielsetzungen ist das Prämienmodell gegenüber herkömmlichen Erbbaurechtsmodellen mit Sozialbindung im Vorteil. Die Mieterstruktur kann genauso gut wie mit herkömmlichen Erbbaurechtsmodellen gesteuert, und das Mietenniveau mit vergleichbarem Aufwand deutlich darüber hinaus reduziert werden. Im Übrigen spricht nichts dagegen, das betreffende Modell auch noch mit weiteren Fördermodellen (NWG oder „Gemeinwohlwohnungen“) zu kombinieren, die dadurch ebenfalls massiv an Performance hinzugewinnen würden.

#### **3.4.3.4 Ergebnis**

Das Prämienmodell ist bezüglich seiner Leistungsfähigkeit allen anderen bislang diskutierten Modellen deutlich überlegen. Es kann einen Mehrwert erzeugen, der heute schon private Volleigentümer im gewerblichen Bereich dazu veranlasst, sich freiwillig in die Position eines Erbbauberechtigten zu begeben (siehe auch [Anhang 5.3](#)). Doch auch im Rahmen von Wohnnutzungen könnte hiervon durch Kommunen Gebrauch gemacht werden, um verstärkt Wohnungsbestände in eine Gemeinwohlbindung zu überführen.

Im Prämienmodell wird der Erbbauzins festgelegt, indem der Liegenschaftszinssatz auf den Bodenwert angelegt wird. Die dem Investor gezahlte Prämie kompensiert die Übernahme von Risiken. Es handelt es sich daher um keine Subvention. Um das Prämienmodell zu skalieren, könnte die Ein-

malzahlung über einen durch das Land kapitalisierten Bodenfonds finanziert werden, der dann an den Erbbauzinsen beteiligt wird. Das Modell ist gut standardisierbar und dann von Kommunen auch ohne tiefgehendes Know-how in Sachen Erbbaurechten anwendbar.

Die Zuzahlung kann im Rahmen des Erbbaurechtsvertrages sowie ergänzend noch im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung erhöht werden, um die mit der Vermögensbindung einhergehenden Einschränkungen abzugelten. Durch die Subvention im Rahmen des Prämienmodells könnten – verglichen mit anderen Förderwegen – enorme Effekte erzielt werden. Die betreffenden Zuschüsse könnten an bestimmte Bestimmungen in den Erbbaurechtsverträgen geknüpft werden. Ebenso denkbar und noch effektiver wäre eine Kombination des Prämienmodells mit der NWG oder „Gemeinwohlwohnungen“.

Was die soziale und städtebauliche Treffsicherheit angeht, ist das Prämienmodell den konventionellen Modellen (sei es im Erbbaurecht oder im Volleigentum) überlegen. Die Zusammensetzung der Mieterschaft kann über das Prämienmodell (wie auch beim konventionellen Erbbaurechtsmodell) beispielsweise im Wege einer Quotierung gesteuert werden. Daneben kann sich – wie auch in den konventionellen Modellen – die Sozialbindung über die gesamte Laufzeit des Erbbaurechts erstrecken.

Von zentraler Bedeutung sind geeignete private Partner. Diese sollten nicht an Renditemaximierung, sondern lediglich an Renditesatisfizierung orientiert sein. Das Mittel der Wahl sind Konzeptvergabeverfahren. Diese könnten sich auf einen reinen Qualitätswettbewerb beschränken, da die relevanten finanziellen Größen aus dem Markt abgeleitet und vorgegeben werden könnten. Auch im Rahmen von Konzeptvergabeaufgaben dürfte nach einiger Übung das Modell niedrigschwellig und kostengünstig durchzuführen sein.

Ein wenig Wasser muss insoweit in den Wein gegossen werden, dass das Erbbaurecht hinter seinem Potenzial insoweit zurückbleibt, als Sozialbindungen das Erbbaurecht selbst belasten. Besser, allerdings derzeit rechtlich kaum machbar erscheint es, die Sozialbindung – über die gesamte Laufzeit des Erbbaurechts reichend – nicht im Erbbaurechtsvertrag, sondern im Kontext der sozialen Wohnraumförderung zu verankern. Solange das nicht möglich ist, führt die Belastung des Erbbaurechts mit der Sozialbindung zu einer Verkleinerung des „verteilbaren Kuchens“.

Unsicherheit besteht auch mit Blick auf die umsatzsteuerliche Behandlung der Zuzahlung. Hier wäre eine Klarstellung seitens des Bundesfinanzministeriums zielführend.

Sodann verbleibt auch noch eine Liquiditätsbelastung des kommunalen Erbbaurechtgebers aufgrund der Übernahme des Gebäudes bei Beendigung des Vertrages.

Schließlich ist die Problematik nicht gelöst, dass es sich beim Erbbaurecht um einen langfristigen unvollständigen Vertrag handelt, der ggf. der Nachsteuerung bedarf. Dieses unvollständigen Verträgen innewohnende Problem, das auch konventionelle Erbbaurechtsverträge betrifft, kann über Sprechklauseln allenfalls gelindert werden. Die hier angerissenen Einwendungen werden durch das nachfolgend vorgestellte gesellschaftsrechtliche ÖPP-Modell angegangen.

### **3.4.4 Das kommunale Erbbaurecht als gesellschaftsrechtliches ÖPP-Modell**

#### **3.4.4.1 Zum Konzept**

Das oben diskutierte Prämienmodell ist allen anderen bisher besprochenen Modellen weit überlegen. Dennoch schöpft es die Potenziale des Erbbaurechts noch nicht optimal aus.

Problematisch ist die Beschwerneis des Erbbaurechts durch die Sozialbindungen. Es bestehen auch umsatzsteuerliche Unsicherheiten. Außerdem können sich die Anforderungen an die Sozialbindung im Laufe der Zeit ändern, wobei in herkömmlichen Erbbaurechtsverträgen unter Umständen nur schwierig nachgesteuert werden kann. Schließlich sieht sich der (kommunale) Erbbaurechtgeber im Rahmen eines auslaufenden Erbbaurechtsvertrages einer Liquiditätsbelastung aufgrund der Entschädigung bei Übernahme des Bauwerks vom Erbbaurechtnehmer ausgesetzt.

Als Alternative, die diese Unsicherheiten und Probleme umschiffen kann, wird ein gesellschaftsrechtliches Modell einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft vorgeschlagen (hierzu ausführlich: Löhr 2021). Dieses Modell ist auf keine weiteren gesetzlichen Modifikationen angewiesen und könnte prinzipiell schon heute umgesetzt werden.

Wie das Prämienmodell basiert auch das ÖPP-Modell auf der Nutzung komparativer Vorteile: Die Kommune (als Erbbaurechtgeber) kann günstige Mittel aufbringen, aber schlecht Haftungsrisiken eingehen; zudem ist sie auch nicht der „bessere Unternehmer“. Beim privaten Investor oder einer kommunalen Eigengesellschaft (als Erbbaurechtnehmer) liegt die Situation umgekehrt.

Im Rahmen des ÖPP-Modells konzentriert sich daher jede Seite auf ihre

relativen Vorteile: Die Kommune investiert (als stiller Gesellschafter); dabei muss sie weniger Mittel als im Rahmen des kommunalen Wohnungsbaus aufbringen, wo sie alleiniger Investor ist. Ebenso ist sie von den einschlägigen Risiken weitgehend entlastet. Diese werden größtenteils durch den privaten Investor übernommen, der auch die unternehmerische Initiative übernimmt. Durch diese Arbeitsteilung entsteht gegenüber Volleigentum oder dem konventionellen Erbbaurechtsmodell ein Mehrwert, der für die Mieter nutzbar gemacht werden kann. Allerdings stellt es höhere Anforderungen an die Vertragsgestaltung und das Handling als das weitgehend standardisierbare Prämienmodell.

„Öffentlich-private Partnerschaft“ (ÖPP) ist jedoch in der kommunalen Welt mittlerweile ein Reizwort. ÖPPs haben nicht den besten Ruf. In der Vergangenheit wurden oftmals Kommunen mit Risiken belastet, während die Vorteile den privaten Partnern zugewiesen wurden.

Das vorliegend vorgestellte Modell unterscheidet sich jedoch grundlegend hiervon. Das Modell funktioniert eben gerade durch die Konzentration des privaten Partners auf die Risikoübernahme. Wie auch im Prämienmodell wird dieser dafür marktüblich kompensiert. Anders als in vielen „kranken“ ÖPPs wird zudem über ein Konzeptvergabeverfahren darauf geachtet, dass Kommune und privater Partner dieselben Ziele verfolgen. Dies mündet in eine gesellschaftsrechtliche Ergänzung des Erbbaurechtsverhältnisses (Löhr 2020, S. 44–49). Im Fokus stehen wieder Erbbaurechte an Mehrfamilienhäusern vor dem Hintergrund der Zielsetzung bezahlbaren Wohnens.

Aufgrund des Auseinanderfallens von Eigentumsrechten entstehen bei Erbbaurechten zusätzliche Kosten und Probleme, die bei Volleigentum so nicht existieren. Diese (in den Vorkapiteln ausführlich beschriebenen) Probleme können jedoch unter Nutzung von gesellschaftsrechtlichen Modellen ebenfalls gezielt angegangen werden. Die schon für das Prämienmodell leitende Idee, das Erbbaurecht selbst so „schlank“ wie möglich zu halten, kann so konsequenter umgesetzt werden. Insbesondere wird es von Sozialbindungen etc. freigehalten; stattdessen fließt im Wesentlichen nur der gesetzliche Mindestinhalt in das Erbbaurecht ein.

Der kommunale Erbbaurechtgeber wird jedoch zusätzlich auf gesellschaftsrechtlicher Basis am Unternehmen des Erbbaurechtnehmers beteiligt. In diesem Rahmen – und nicht über den Erbbaurechtsvertrag – werden insbesondere die städtebaulichen und sozialen Zielsetzungen geregelt, die mit dem Erbbaurecht verfolgt werden sollen. Besonders geeignet erscheint hierfür die Beteiligung der Kommune am Unternehmen des Investors bzw. dem Erbbaurecht über eine (projektbezogen typische) stille Gesellschaft; diese



Gestaltung wird nachfolgend zugrunde gelegt. Hierbei partizipiert der stille Gesellschafter an den Gewinnen, aber nicht an den Verlusten.

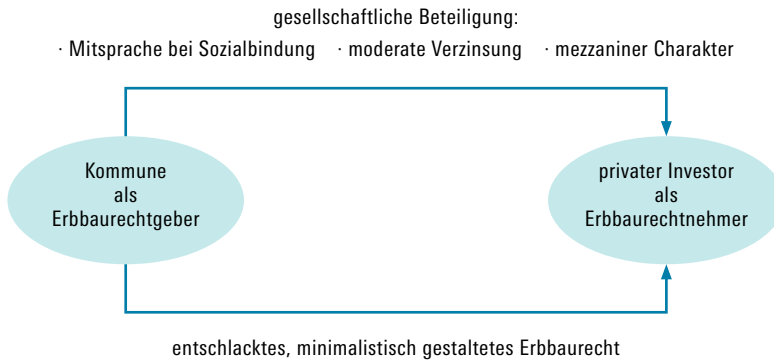
Alternativ kommt auch eine Kommanditistenstellung infrage; allerdings sind wegen der erhöhten Risiken die Kapitalkostenforderungen des Kommanditisten vergleichsweise höher als bei einer typischen stillen Beteiligung. Die komparativen Vorteile lassen sich somit weniger gut nutzen. Möglich ist ergänzend auch eine Minderheitsbeteiligung an der Projektgesellschaft, wenn es sich um eine Kapitalgesellschaft handelt. In Bezug auf die genannten Zwecke handelt es sich dann um eine Gesellschafts-ÖPP.

Abbildung 8 stellt die Struktur überblicksweise dar. Mit Blick auf die im vorangehenden Abschnitt dargestellten Probleme können durch das ÖPP-Modell mehrere „Fliegen mit einer Klappe geschlagen“ werden, ohne die Tinbergen-Regel zu verletzen (siehe Löhr 2021, S.71 f.):

- Die Eingriffe in die Verfügungsrechte des Erbbaurechtnehmers im Rahmen des Erbbaurechtsvertrages werden so gering wie möglich gehalten. Daher können die diesbezüglichen Bewertungsabschläge beim Erbbaurecht minimiert werden. Dies macht sich sowohl bei der Verkehrswert- wie bei der Beleihungswertermittlung bemerkbar – Letzteres mit entsprechenden Folgen für die Kreditkonditionen. Gegenstand der Bewertung ist nämlich das Erbbaurecht selbst, und nicht die „beschwerte“ dazu parallel laufende gesellschaftsrechtliche Beziehung zwischen dem Erbbaurechtsgeber und dem Erbbaurechtsnehmer.
- Als Konsequenz des Auseinanderreißen von Eigentumsrechten entsteht eine Informationsasymmetrie zwischen Erbbaurechtsgeber und Erbbaurechtsnehmer. Dies bedeutet herkömmlicher Weise zusätzliche Risiken für den Grundstückseigentümer („Agency-Problematik“). Allerdings lässt sich über die Zuweisung entsprechender Informations-, Kontroll- und Vetorechte für den stillen Gesellschafter (Erbbaurechtsgeber) das Risiko erheblich reduzieren.
- Die Unvollständigkeit und gleichzeitige Langfristigkeit des Erbbaurechtsvertrages ist ein weiteres Schlüsselproblem des Erbbaurechts. Allerdings kann der „unvollkommene Vertrag“ im Rahmen des Gesellschaftsverhältnisses im Laufe der Zeit von beiden Parteien fortentwickelt werden, die ja fortlaufend im Gespräch bleiben. Nachverhandlungs- und Sprechklauseln im Erbbaurechtsvertrag werden dadurch überflüssig. Als Reaktion auf sich im Zeitverlauf ändernde Rahmenbedingungen können im gegenseitigen Einvernehmen laufend Vertragsanpassungen vorgenommen werden.
- Über die stille Beteiligung wird eine gewisse wirtschaftliche Interessen-

Abbildung 8

### Struktur des ÖPP-Modells



Quelle: eigene Darstellung.

konvergenz zwischen Erbbaurechtgeber und Erbbaurechtnehmer erreicht. Bei der Fortentwicklung des Vertrages hat der Erbbaurechtgeber die wirtschaftlichen Zwänge des Erbbaurechtnemers im Auge. Das Risiko einer Umorientierung der Kommune als stiller Gesellschafterin (erhöhte Ansprüche an die Gewinnausschüttungen) kann durch eine – gesellschaftsrechtlich zulässige – Deckelung ihres Gewinnanteils vermieden werden (Schulze zur Wiesche 2013, S. 176–178).

- Die Laufzeit der stillen Beteiligung kann mit der Dauer des Erbbaurechtsvertrages in Übereinstimmung gebracht werden. Die Rückzahlung der stillen Beteiligung sollte erst zum Ende der Laufzeit des Erbbaurechts in einem Einmalbetrag erfolgen. Dadurch wird bei Auslaufen des Erbbaurechts eine Verrechnung der Kompensation für das an den Erbbaurechtgeber übergehende Gebäude (Verkehrswert) mit der Rückzahlung der Beteiligung ermöglicht. Die Liquiditätsbelastung für beide Seiten kann damit bei Vertragsablauf minimiert werden.
- In [Abschnitt 3.4.4.2](#) wird dargestellt, dass die wirtschaftliche Performance gegenüber konventionellen (auch marktangepassten) Erbbaurechtsverträgen auch im ÖPP-Modell in signifikanter Weise erhöht werden kann.

Um diese Effekte zu erzielen, sollten die Verträge in den Grundzügen folgendermaßen ausgestaltet werden (Löhr 2021, S. 72):

- *Stille Beteiligung*: Grundsätzlich sollte der Erbbaurechtsvertrag selbst von Sozialbindungen und deren Konkretisierungen möglichst freigehalten werden, wenn diese zum Gegenstand einer stillen Beteiligung gemacht werden. Stille Beteiligungen können auch Nicht-Kaufleute (hier: Kommunen als solche) eingehen. Sie können bezüglich bestimmter Projekte abgeschlossen werden. Im Rahmen der stillen Beteiligung können Mitspracherechte bezüglich der Festsetzung und Erhöhung der Miete und der Belegung der sozial gebundenen Wohnungen eingeräumt werden. Im Gegenzug wird die Gewinnbeteiligung gedeckelt. Finanziert wird die stille Beteiligung grundsätzlich durch die Kommune selbst. Allerdings sind ggf. Finanzhilfen seitens des Landes (bzw. eines regionalen Bodenfonds) zu erwägen.
- *Erbbaurecht*: Es liegt im Interesse des Erbbaurechtgebers, die Nutzung des Grundstücks bzw. eine Sozialbindung abzusichern. Dies kann durch die Einräumung eines dinglich gesicherten Vorkaufsrechts und eines Zustimmungsvorbehalts bei Veräußerung erfolgen. Diese Rechte können sich auf das Erbbaurecht, unter Umständen sogar auf das Unternehmen selbst erstrecken. Hingegen sollte grundsätzlich kein Gebrauch von Heimfallrechten gemacht werden, soweit diese durch etwaige Zahlungsausfälle des Erbbaurechtnehmers ausgelöst werden.

Die Kommune sollte jedoch mit geeigneten Maßnahmen die Sozialbindung auch im Fall des Scheiterns des Erbbaurechtnehmers absichern; speziell für diesen Zweck ist durchaus das Heimfallrecht in Erwägung zu ziehen (zu Heimfall und Vorkaufsrecht siehe auch von Oefele et al. 2016, Rz. 6.7). Der Erbbauzinssatz selbst wird – unter Berücksichtigung der Risikoübernahme – in marktüblicher Höhe auf den Bodenwert angelegt: Weil der Erbbaurechtnnehmer den Großteil der Risiken auf sich nimmt, wird der Erbbauzinssatz gegenüber dem Liegenschaftszinssatz (Vollrenten) reduziert. Insoweit unterscheidet sich das Konzept nicht von der marktorientierten Modifikation des konventionellen Erbbaurechtsmodells.

Wirtschaftlich, speziell auch bezüglich der Kapitalkostenforderungen, sind das Erbbaugrundstück und die stille Beteiligung jedoch als Einheit zu betrachten – obwohl es sich bilanziell um zwei verschiedene Vermögensgegenstände handelt (siehe Folgekapitel 3.4.4.2). Die stille Beteiligung übernimmt dabei bezüglich der Vermeidung von Diskontierungsverlusten und der Kapitalstärkung die Rolle der Zuzahlung im Prämienmodell.

Das ÖPP-Modell unterscheidet sich vom Prämienmodell auch dadurch,

dass als wirtschaftlicher Hebel primär der (Financial-)Leverage- und der Kapitalisierungseffekt zur Wirkung gelangt. Dies wird u. a. durch die Deckelung der Gewinnzuweisungen für den still beteiligten Erbbaurechtgeber erreicht.

An dieser Stelle scheint zunächst ein Problem zu liegen: Wie kann die Rendite auf die stille Beteiligung so stark reduziert werden, ohne dass es sich um eine – unter Umständen problematische – Subvention oder die Verschwendung öffentlichen Vermögens handelt? Die Antwort heißt: Es werden „explizite“ gegen „implizite Kapitalkostenforderungen“ ausgetauscht (siehe [Kasten 18](#)). Die starken Mitspracherechte bezüglich der Sozialbindungen werden durch die Renditedeckelung „erkauft“.

### **Kasten 18: Implizite Kapitalkostenforderungen**

Nach Süchting (1995, S. 513) sind die „impliziten“ von den „expliziten“ Kapitalkostenforderungen zu unterscheiden. Zu den impliziten Kapitalkosten zählt auch die Möglichkeit der Beeinflussung der Geschäftspolitik, wie sie vor allem bezüglich der Sozialbindung des Erbbaurechts im Rahmen der stillen Beteiligung möglich wäre. Über die Sozialbindung werden die Ertragspotenziale aus dem Erbbaurecht für den Investor unter Umständen erheblich beschränkt, und die Geschäftspolitik wird durch den stillen Gesellschafter mitbestimmt. Dementsprechend kann bei der stillen Beteiligung die Gewinnbeteiligung zwar nicht ausgeschlossen, aber doch – im Gegenzug zu den eingeräumten Mitspracherechten, den ausbedungenen Mietbeschränkungen und der unten dargestellten Risikoverlagerung – in minimaler Höhe gehalten werden.

Allerdings ist einzuräumen, dass das Konzept der impliziten Kapitalkosten noch nicht in das betriebswirtschaftliche Repertoire eines jeden Justiziers und einer jeden Kommunalaufsichtsbehörde eingegangen sein dürfte. Hier könnte Überzeugungsarbeit nötig sein. Wegen der impliziten Kapitalkosten, den generell geringen finanziellen Risiken und des multiplen Zielsystems der Kommune (Stichwort „Stadtrendite“; BMVBS/BBR 2008) ist für stille Beteiligung eine moderate Basisverzinsung und ein ebenso moderat angesetzter Gewinnanteil angemessen. Dies gilt selbst dann, wenn diese in Bezug auf den Bankkredit nachrangig ist. Der Erbbaurechtnehmer erhält somit zwar keinen Zuschuss für die Risikoübernahme (wie im Prämienmodell), aber eine hochgradig attraktive mezzanine Finanzierung.

### 3.4.4.2 Wirtschaftliche und haushaltspolitische Beurteilung

Nachfolgend wird in Weiterführung des Beispiels in [Kapitel 3.4.3](#) die Vermögens- und Ertragssituation im gesellschaftsrechtlichen ÖPP-Modell stichtagsbezogen dargestellt. Anders als bei den in Verruf geratenen ÖPP-Modellen wird hier der Großteil der Risiken auf den privaten Partner verschoben; zudem werden im Rahmen des Gesellschaftsverhältnisses gemeinsame Zwecke verfolgt. Geeignete Partner werden über eine Konzeptvergabe identifiziert (s. u.).

Auch vorliegend wird wieder zwischen der Maximierung des Ertragspotenzials zugunsten der Anteilseigner des Investors sowie der Maximierung zugunsten der Mieter ohne und mit sozialer Wohnraumförderung unterschieden.

#### a) Gewinnmaximierung zugunsten der Anteilseigner

Zunächst wird das Beispiel des Prämienmodells ([Kapitel 3.4.3.2](#)) modifiziert. Renditemaximierung im Rahmen eines gesellschaftsrechtlich unterlegten Erbbaurechtsmodells kann zwischen privaten, erwerbswirtschaftlich orientierten Partnern interessant sein (dann kann nur noch von einem gesellschaftsrechtlichen Erbbaurechtsmodell, aber nicht mehr von einer ÖPP gesprochen werden). In die Rolle des risikoaversen Erbbaurechtgebers könnten hier z. B. Versicherungen (und deren Agenten) schlüpfen. Der Erbbaurechtgeber beteiligt sich nunmehr anstatt der Zuzahlung im Rahmen einer stillen Gesellschaft in Höhe des Bodenwertes beim Erbbaurechtnehmer.

Die Höhe der stillen Beteiligung ermittelt sich wieder nach der in [Anhang 5.6](#) dargestellten Formel und entspricht hier der Zuzahlung im Prämienmodell in [Kapitel 3.4.3.2](#) (300.000 Euro). Auch die auf die stille Beteiligung durchschnittlich entfallende Verzinsung entspricht derjenigen im Prämienmodell (2,00 Prozent p.a.); sie ist jedoch teilweise gewinnabhängig ausgestaltet. Da es sich um eine zeitpunktbezogene Betrachtung handelt, wird nicht berücksichtigt, dass die Rückzahlung der stillen Beteiligung durch Verrechnung mit der Entschädigung für das Gebäude bei Ablauf des Erbbaurechtsvertrages erfolgt. Ansonsten sind die Daten gegenüber dem Prämienmodell unverändert.

Die Vorteile des Modells sind auf der Passivseite der Bilanz in [Tabelle 18](#) ersichtlich, wo teures durch günstiges Kapital ersetzt wird. Wie im Prämienmodell gilt auch hier, dass sich – anders als im vorliegenden Beispiel, wo der Vorteil nur dem Erbbaurechtnehmer zugutekommt – in der Realität die Partner den Vorteil teilen dürften. Abgesehen davon werden weitere Vorteile des ÖPP-Modells gegenüber dem Prämienmodell erst zu einem späteren Zeit-

Tabelle 18

**Gesellschaftsrechtliches Modell bei Renditemaximierung, Erbbaurechtnehmer****Aktiva**

Position	Investition	RE/oCF	Rendite
Erbbaurecht	700.000 €	40.000 € – 6.000 € = 34.000 €	4,86%
gesamt	700.000 €	34.000 €	4,86%

**Passiva**

Position	Finanzierung	Cash-Flow	Rendite
Eigenkapital	120.000 €	14.880 €	<b>12,40 %</b>
KSt-Verbindlichkeit (15%)		2.620 €	
stille Beteiligung	300.000 €	6.000 €	2,00%
Bankkredit	280.000 €	10.500 €	3,75%
gesamt	700.000 €	34.000 €	4,86%

Quelle: eigene Darstellung.

punkt sichtbar, nämlich wenn es einer Weiterentwicklung des Vertrages bedarf oder der Vertrag ausläuft.

**b) Verwendung des Mehrwerts zugunsten der Mieter**

Nun soll der Mehrwert vor allem den Mietern unter der Bedingung zuwachsen, dass der Erbbaurechtnehmer eine marktübliche, dem übernommenen Risiko angemessene Rendite von 6,33 Prozent erhält (siehe [Kapitel 3.4.2.2](#) und [3.4.3.2](#)). Der Erbbaurechtgeber ist hierbei eine Kommune oder eine andere Gebietskörperschaft. Ohne Inanspruchnahme der sozialen Wohnraumförderung ließe sich das in [Tabelle 19](#) dargestellte Ergebnis erzielen.

Im Rahmen des ÖPP-Modells verlangt die Kommune einen – entsprechend der Risikoübernahme des Erbbaurechtnehmers entsprechend angepassten – Erbbauzins von jährlich 6.000 Euro, der vorab von den Brutto-Reinerträgen von 31.440 Euro p.a. abzuziehen ist. Es verbleiben danach also 25.440 Euro p.a. an Reinerträgen. Hinzu kommen die 6.000 Euro, die vom

Tabelle 19

**ÖPP-Modell bei Renditesatisfizierung ohne soziale Wohnraumförderung, Erbbaurechtnehmer****Aktiva**

Position	Investition	RE/oCF	Rendite
Erbbaurecht	700.000 €	31.440 € – 6.000 € = 25.440 €	3,63%
gesamt	700.000 €	25.440 €	3,63%

**Passiva**

Position	Finanzierung	Cash-Flow	Rendite
Eigenkapital	120.000 €	7.600 €	<b>6,33 %</b>
KSt-Verbindlichkeit (15%)		1.340 €	
stille Beteiligung	300.000 €	6.000 €	2,00%
Bankkredit	280.000 €	10.500 €	3,75%
gesamt	700.000 €	25.440 €	3,63%

Quelle: eigene Darstellung.

Erbbaurechtnehmer auf die stille Beteiligung zu entrichten sind. Dementsprechend ist in der zeitpunktbezogenen Betrachtung das Ergebnis gegenüber dem Beispiel in [Tabelle 15](#) unverändert: Der Reinertrag kann gegenüber der Vermietung auf dem freien Markt wie im Prämienmodell um gut 20 Prozent abgesenkt werden.

Abschließend wird in [Tabelle 20](#) illustriert, wie das Ergebnis bei zusätzlicher Inanspruchnahme der sozialen Wohnraumförderung (175.000 Euro) aussähe (analog zu [Tabelle 16](#)).

Wie im Prämienmodell kann der Reinertrag wieder um ca. 54 Prozent gegenüber der freien Vermietung reduziert werden.

**c) Kommune als Erbbaurechtgeber**

Bezüglich der Kommune als Erbbaurechtgeber wird angenommen, dass sie die das Erbbaugrundstück über Eigenkapital (aufgrund der möglichen Ergebnisschwankungen) und die stille Beteiligung über ein Kommunaldar-

Tabelle 20

**ÖPP-Modell bei Renditesatisfizierung mit sozialer Wohnraumförderung, Erbbaurechtnehmer****Aktiva**

Position	Investition	RE/oCF	Rendite
Erbbaurecht	700.000 €	22.540 €	3,15%
	- 175.000 €	- 6.000 €	
	= 525.000 €	= 16.540 €	
gesamt	525.000 €	16.540 €	3,15%

**Passiva**

Position	Finanzierung	Cash-Flow	Rendite
Eigenkapital	67.500 €	4.270 €	<b>6,33 %</b>
KSt-Verbindlichkeit (15%)		760 €	
Bankkredit	157.500 €	5.510 €	3,50%
PRAP	300.000 €	6.000 €	2,00%
gesamt	525.000 €	16.540 €	3,15%

Quelle: eigene Darstellung.

lehen bzw. über ein niedrig verzinsliches Darlehen eines öffentlichen Bodenfonds refinanziert. Die Laufzeit könnte sich an der Dauer des Erbbaurechts orientieren. In der Berechnung wurde dabei eine Annuität von 2,00 Prozent p.a. berücksichtigt. Der aufgenommene Kredit könnte durch das Erbbaugrundstück besichert werden.

Wie [Tabelle 21](#) zeigt, entfallen auf das Eigenkapital in Höhe von 300.000 Euro unter diesen Umständen 6.000 Euro jährlich, was wieder eine Cash-Flow-Verzinsung von 2,00 Prozent p.a. ermöglicht.

**3.4.4.3 Soziale und städtebauliche Treffsicherheit**

Grundsätzlich entsprechen auch die Steuerungsmöglichkeiten denjenigen des Prämienmodells. Anders als im Prämienmodell kann allerdings über das gesellschaftsrechtliche Beteiligungsverhältnis auch laufend eine Anpassung mit Blick auf geänderte Umstände erfolgen. Das ÖPP-Modell ist insoweit noch besser als die anderen zuvor erörterten Erbbaurechtsmodelle zu bewer-



Tabelle 21

**ÖPP-Modell, kommunaler Erbbaurechtgeber****Aktiva**

Position	Investition	RE/oCF	Rendite
Boden	300.000 €	6.000 €	2,00%
stille Beteiligung	300.000 €	6.000 €	2,00%
gesamt	600.000 €	12.000 €	2,00%

**Passiva**

Position	Finanzierung	Cash-Flow	Rendite
Eigenkapital	300.000 €	6.000 €	<b>2,00 %</b>
Darlehen	300.000 €	6.000 €	2,00%
gesamt	600.000 €	12.000 €	2,00%

Quelle: eigene Darstellung.

ten. Das Modell kann sowohl auf Bestände wie auf Neubauten angewendet werden.

Im Vergleich zum Prämienmodell ist das gesellschaftsrechtliche ÖPP-Modell allerdings weniger standardisierbar, so dass die Vertragsentwicklung und durchsetzung mehr Expertise und höhere Kosten erfordert. Aus diesem Grunde sollten die betreffenden Objekte eine gewisse Mindestgröße haben.

Von ausschlaggebender Bedeutung ist die Findung eines geeigneten Partners. Nötig ist hier wiederum ein Renditesatisfizierer (kein Renditeoptimierer), welcher die Ziele der Kommune teilt. Der Weg zur Findung derartiger Partner sollte wieder über ein Konzeptvergabeverfahren (**Kasten 5**) laufen. Hierbei werden die entscheidenden Parameter aus dem Markt abgeleitet und in der Ausschreibung vorgegeben. Diese kann sich somit auf einen Wettbewerb der Konzepte und der Qualität beschränken.

Das ÖPP-Modell ist auch in Kombination mit anderen Förderwegen möglich. Dementsprechend würde sich das Modell auch gut mit der NWG oder „Gemeinwohlwohnungen“ (**Kapitel 3.3.6**) vertragen; die oben in **Tabelle 19** dargestellten Ergebnisse ließen sich damit noch weiter verbessern.

#### 3.4.4.4 Ergebnis

Das gesellschaftsrechtliche ÖPP-Modell des Erbbaurechts basiert einmal auf der Grundidee, das Erbbaurecht selbst so schlank wie möglich zu machen und – soweit sinnvoll möglich – sämtliche Regelungen in Bezug auf die Sozialbindung in ein Gesellschaftsverhältnis zwischen Erbbaurechtgeber und Erbbaurechtnehmer zu verlagern. Dies hat Vorteile für die Beleihung und wird auch dem Charakter des Erbbaurechts als eines langfristigen unvollständigen Vertrages gerecht.

Zweitens werden – wie im Prämienmodell – komparative Vorteile genutzt, um einen Mehrwert zu erzielen: Die Kommune konzentriert sich auf die Aufbringung günstiger Mittel, muss dabei aber weniger Geld als beim kommunalen Wohnungsbau in die Hand nehmen. Der private Investor übernimmt den Großteil der Risiken und die unternehmerische Initiative. Dementsprechend liegt der Schwerpunkt der Gestaltung auf dem Financial Leverage- und dem Kapitalisierungseffekt, der durch den Erbbaurechtnehmer genutzt werden kann.

Der Erbbauzinssatz wird aufgrund der Risikoverlagerung und der eingeräumten Mitspracherechte deutlich geringer als der Liegenschaftszinssatz bei Volleigentum angesetzt. Die stille Beteiligung wird ebenfalls aufgrund des geringen Risikos und der weitreichenden Mitspracherechte bezüglich der Sozialbindung („implizite Kapitalkosten“) niedrig verzinst.

Bei keinem der Partner entsteht eine nennenswerte Liquiditätsbelastung bei Ablauf des Erbbaurechtsvertrages, weil eine Verrechnung der Rückzahlungsforderung des Erbbaurechtgebers mit der Entschädigungsforderung des Erbbaurechtnehmers (Übergang des Gebäudes auf den Erbbaurechtgeber) erfolgt. Die Differenz der Renditen zwischen Gesamtkapital (Liegenschaftszinssatz) einerseits und dem mezzaninen Kapital sowie dem Fremdkapital andererseits kommt der Eigenkapitalrendite zugute, die trotz Sozialbindung höher ausfällt als bei freier Vermietung.

Die Kommune als Erbbaurechtgeber erzielt ähnliche Erbbauzinsen wie bei marktconform ausgestalteten konventionellen Erbbaurechtsmodellen; hinzu kommt die Rendite aus der stillen Beteiligung, die allerdings für die Bedienung des langfristigen Darlehens reserviert ist. Die Finanzierung der stillen Beteiligung könnte auch über einen öffentlichen Bodenfonds geschehen. Das Modell kann – trotz Sozialbindungen – für den Erbbaurechtgeber und dabei dem Erbbaurechtnehmer deutlich bessere Cash-Flow-Eigenkapitalrenditen bringen als konventionelle Erbbaurechtsmodelle. Die Rendite ist ungeachtet der Sozialbindung deutlich höher als bei frei vermietetem Volleigentum.

Das ÖPP-Modell ist in städtebaulicher und sozialer Hinsicht sogar noch effektiver als das Prämienmodell, da es sich im Laufe der Zeit besser nachsteuern lässt. Zudem ist es mit anderen Förderschemata kombinierbar. Das gilt ausdrücklich auch für die NWG und „Gemeinwohlwohnungen“.

Das dargestellte gesellschaftsrechtliche ÖPP-Modell ist hervorragend mit Konzeptvergaben vereinbar. Es setzt eine Konvergenz bezüglich der Zielsetzungen der Partner voraus. Als Partner prädestiniert dürften vor allem Renditesatisfizierer (gemeinnützige Stiftungen, Wohlfahrtsorganisationen, Genossenschaften etc.) sein.

### 3.4.5 Zusammenfassung

Im Jahre 2019 wurde das Erbbaurecht 100 Jahre alt. Dennoch ist es im Reigen der wohnungspolitischen Maßnahmen ein Stiefkind geblieben. Von den wenigen Immobilien, die sich auf Erbbaurechten befinden, ist der Löwenanteil derzeit für Einfamilienhäuser bestellt (GEWOS 2018, S. 16, Abb.7), die für die Lösung der Wohnungsfrage in Ballungsräumen als „Flächenfresser“ aber eher kontraproduktiv sind.

Bei Investoren ist das Erbbaurecht regelmäßig unbeliebt, weil es bei der derzeitigen Anwendung mit seinen Konditionen in vielen Fällen am Markt vorbeigeht. Sie akzeptieren es allenfalls mit Widerstand, weil sie ansonsten möglicherweise leer ausgehen würden.

In ökonomischer Hinsicht wurde das Erbbaurecht seit seiner Einführung kaum konzeptionell weiterentwickelt. Es bedarf ganz neuer Wege, von denen einige im vorliegenden Kapitel skizziert wurden. Dabei sollte nicht davor zurückgeschaut werden, noch weitere, auch und gerade von privaten Anbietern gefahrene Modelle systematisch daraufhin zu überprüfen, inwieweit sie für bezahlbares Wohnen nutzbar gemacht werden können.

Im Rahmen des Erbbaurechts können komparative Vorteile ausgetauscht und es kann ein Mehrwert generiert werden. Dies kann dazu beitragen, dass – im Zusammenspiel mit der sozialen Wohnraumförderung – auch bei hohen Ankaufpreisen und ohne administrative Preislimitierung der Grundstücke die Projekte bei sozialen Zielsetzungen wirtschaftlich deutlich attraktiver als unter Volleigentum oder konventionellen Erbbaurechtsmodellen gestaltet werden können. Dieselben Effekte wie mit einem privaten Investor als Partner der Kommune können potenziell auch mit kommunalen Eigengesellschaften erreicht werden.

Auch bezüglich der diversen Erbbaurechtsmodelle ist die Frage der Effizi-

enz bezüglich des öffentlichen Mitteleinsatzes von Interesse. Dies wird analog zu [Tabelle 10](#) nachfolgend anhand einer überschlägigen Berechnung dargestellt. Neben der sozialen Wohnraumförderung (inkl. Erneuerung nach annahmegemäß 30 Jahren) werden auch die erbaurechtsbezogenen Kosten erfasst: Dabei handelt es sich um die Kosten des Grundstücks sowie diejenigen der Risikoübernahme. Hierbei ist beim konventionellen Erbbaurechtsmodell der Barwert des Erbbaurechtsverzichts auszuweisen, beim Prämien- und ÖPP-Modell die Einmalzahlung. Bei marktgerechter Ausgestaltung ergibt sich hier kein Unterschied zwischen den verschiedenen Modellen.

Bei der Ermittlung der den Mietern zugutekommenden Vorteile wurde wieder auf die Differenz zwischen den marktüblichen und den von bedürftigen Mietern zu tragenden Reinerträgen abgestellt. Fehlbeleger werden hierbei ausgeschieden. Es wird zunächst die Abwesenheit von Fehlbelegungen angenommen; Fehlbelegungsquoten von 25 und 50 Prozent werden nachrichtlich ausgewiesen. Hinzu kommen bei den Erbbaurechtsmodellen die Erbbauzinsen, die der öffentlichen Hand zufließen. Unter der Annahme, dass es gelingt, die Fehlbelegungsquote auf 25 Prozent zu reduzieren, wären also noch 75 Prozent der Ertragsminderung als Erfolg zu berücksichtigen, die sonstigen Erträge (Erbbauzinsen, Erträge aus der stillen Beteiligung) jedoch voll.

Wiederum wird für die öffentliche Hand eine Kapitalkostenforderungen von 2,00 Prozent angenommen. Es wird bezüglich der wirtschaftlichen Wirkungen nicht zwischen dem Prämien- und dem ÖPP-Modell unterschieden. Die Mietbindung muss – anders als bei der sozialen Wohnraumförderung im Volleigentum – im Rahmen des Erbbaurechts nicht erneuert werden.

Der Erfolg der Modelle wird wieder anhand der gegenüber dem marktüblichen Reinertrag bei Volleigentum von 40.000 Euro p.a. gemessen. Als Referenzszenario für Wohnraumförderung wird wieder – wie in [Tabelle 10](#) – die Zahlung von Wohngeld im Rahmen von Volleigentum dargestellt. Auch hier ergibt sich die Wirtschaftlichkeit aus der „Förderrendite“, welche die erzielbare Einsparung in Beziehung zum Investitionsaufwand der öffentlichen Hand setzt.

In [Tabelle 22](#) wurde – wie in [Tabelle 10](#) – berücksichtigt, dass Erbbaurechtsmodelle mit sozialer Wohnraumförderung kombinierbar sind. Auch hierbei wurde unterstellt, dass es zu einer Erneuerung nach 30 Jahren kommt. Dieser Eingriff in die Verfügungsrechte ist – wenn das Erbbaurecht marktgerecht sein soll – trotz der Festschreibung der Vermögensbindung für die gesamte Laufzeit zu kompensieren. Bei Inanspruchnahme von Objektförderungen stellt sich wie in [Tabelle 10](#) wieder die Fehlbelegungsproblematik.

Tabelle 22

### Überschlägiger Wirtschaftlichkeitsvergleich verschiedener Erbbaurechtsmodelle zur Wohnraumförderung aus der Sicht der öffentlichen Hand

	Wohngeld (Volleigentum)	Konventionelles Erbbaurechtsmodell	Prämien-/ÖPP-Modell
Einmalzahlung (soziale Wohnraumförderung)	0 €	175.000 €	175.000 €
Erneuerung (Barwert)		97.000 €	97.000 €
Barwert laufende Zahlungen	425.000 € (= 8.500 € ÷ 0,02)		
Bodenwert		300.000 €	300.000 €
Risikoübernahme		300.000 € (= 6.000 € ÷ 0,02)	300.000 € (Einmalzahlung / stille Beteiligung)
Gesamtkosten	425.000 €	872.000 €	872.000 €
Ertrag	0 €	6.000 €	12.000 €
erzielbare Reinertragsminderung	8.500 € (= 40.000 € – 31.500 €)	9.410 € (= 40.000 € – 30.590 €)	17.460 € (= 40.000 € – 25.440 €)
Gesamtnutzen	8.500 €	15.410 €	29.460 €
Förderrendite	2,00 %	1,77 %	3,38 %
(nachrichtlich) Förderrendite bei Fehlbelegung von	(keine Fehlbelegung möglich)		
a) 25 %	2,00 %	1,50 %	2,88 %
b) 50 %	2,00 %	1,23 %	2,38 %

Quelle: eigene Darstellung.

Das konventionelle Erbbaurechtsmodell ist bei sämtlichen Szenarien bezüglich der Fehlbelegung dem Wohngeld unterlegen – es verbleiben die besseren städtebaulichen Steuerungsmöglichkeiten. Das Prämien- und das ÖPP-Modell stünden hingegen deutlich besser als das Wohngeld dar. Je geringer

die Fehlbelegungsquote ausfällt, umso deutlicher kommen die Vorteile dieser beiden Erbbaurechtsmodelle zum Ausdruck. Die Ergebnisse zeigen, dass nicht nur die Fehlbelegungsproblematik bei der Objektförderung adressiert werden muss, sondern die konventionellen Erbbaurechtsmodelle auch dringend der Weiterentwicklung bedürfen.

Eine stärkere und bessere Anwendung des kommunalen Erbbaurechts stößt allerdings auf mindestens drei wesentliche Engpassfaktoren: Dies sind einerseits eine unzureichende Anzahl kommunaler Grundstücke und zweitens die oft mangelhafte finanzielle Ausstattung der Kommunen. Der dritte Engpass ist das fehlende kommunale Know-how. Eine verständige Anwendung von Erbbaurechten bedarf vor allem immobilienökonomischen Wissens in den Kommunen, das zu selten in ausreichendem Maße vorhanden ist. Hier ist Hilfe seitens der Bundesländer für die Kommunen nötig. Erforderlich ist jedoch auch ein immobilienökonomischer Hintergrund derjenigen, die das kommunale Erbbaurecht vor dem Hintergrund kommunalhaushalts- und beihilferechtlicher Vorschriften zu überprüfen haben.

### 3.5 Einrichtung einer starken regionalen Steuerungsebene

Städte reichen in ihrer Funktionalität über das eigentliche Stadtgebiet weit hinaus. In diesem befinden sich Arbeitsplätze und zentrale Versorgungseinrichtungen. Während viele dynamische Großstädte mittlerweile aufgrund der Zuzüge von Bewohnern und Unternehmen „aus allen Nähten platzen“, sind viele Umlandstandorte von Großstädten primär Wohnorte. Nicht selten sind hier noch Flächenpotenziale vorhanden.

Dennoch sind die Umlandkommunen mit der Ausweisung von Wohnbauflächen nicht selten zurückhaltend. Die Bürger treffen ihre Wahlentscheidungen hier zu häufig aus einer „Feierabendperspektive“, bei der ungestörtes Wohnen im Mittelpunkt steht (Faller 2021, S. 138 f.). Es kommt zu NIMBY-Phänomenen („not in my backyard“); außerdem ist nicht auszuschließen, dass insbesondere von Eigentümern, deren Immobilienvermögen einen Wertzuwachs erfährt, die Verknappung billigend in Kauf genommen wird (Spars 2021b, S. 200, 206).

Einer der wichtigsten Gründe für die Wohnkostensteigerung in den boomenden Großstädten liegt jedoch darin, dass es in der letzten Dekade aufgrund von Wanderungsbewegungen zu einer ungleichgewichtigen Verteilung von Einwohnern und Wirtschaftsbetrieben im Raum gekommen ist. Im Jahr 2019 standen ca. 1,9 Millionen Wohnungen in Deutschland leer (Braun

2021, S. 46); dies entspricht ungefähr dem Anstieg der Bevölkerung in den Großstädten (ab 100.000) Einwohnern von 2011 bis 2017 (Spars 2021a, S. 9). Schon eine teilweise Beseitigung dieses Mismatch durch bessere regionale Koordination könnte das wohnkostentreibende Größenwachstum der dynamischen Großstädte begrenzen (siehe Kapitel 2.2.3).

Derzeit ist die Koordination innerhalb der Funktionsräume jedoch mangelhaft. Dies führt zu häufig zu Rationalitätenfallen – die einzelnen Städte und Gemeinden verfolgen vordergründig individuell rationale Strategien, die sich aber unter Umständen für die Region als Ganzes als suboptimal erweisen. Dabei gilt es auch zu vermeiden, dass heute die Leerstände von morgen produziert werden – inwieweit sich künftig Leben und Arbeiten verändert, ist derzeit schwierig zu prognostizieren. Speziell die Coronapandemie hat mit der zunehmenden Bedeutung des Homeoffice hier möglicherweise eine Umbruchsituation geschaffen. Zuverlässige Prognosen lassen sich indes derzeit noch nicht treffen.

All dies lässt es noch stärker als früher angezeigt sein, die Kooperation mit solchen Nachbarstädten zu suchen, die eine Entlastungsfunktion vor allem für die boomenden Großstädte ausüben könnten. Während interkommunale Kooperationen im gewerblichen Bereich schon an verschiedenen Stellen funktionieren, erscheint dies im Bereich des Wohnens schwieriger in den Griff zu bekommen.

Heutzutage findet die Ausweisung von Baugebieten häufig nicht dort statt, wo der Bedarf am höchsten ist. Stattdessen kommt es zu unproduktiven interkommunalen Konkurrenzen. Insbesondere in ländlichen Gebieten werden Flächen für potenzielle Einwohner ausgewiesen, die in dieser Zahl gar nicht vorhanden sind. Allein aus der Addition der individuellen Zuständigkeiten verschiedener Gemeinden ergibt sich eben noch lange keine sinnvolle Regionalentwicklung.

Wünschenswert wäre daher eine verbindliche und koordinierte Entwicklungsplanung für die Funktionsräume der Großstädte, aber auch für ländliche Gebiete. Im Rahmen eines abgestimmten Siedlungsleitbildes (Bevölkerungsprognose, Regionalplan, Landschaftsplan, Flächennutzungsplan, Nahverkehrsplan) muss auch ausdrücklich die Entlastungsfunktion von Umlandgemeinden von Großstädten (z.B. im Rahmen gemeinsamer Flächennutzungspläne) und deren Ausstattung u. a. mit ÖPNV, Wohnräumen und Arbeitsplätzen berücksichtigt werden (siehe auch Braun 2021, S. 68 f.; Fallner 2021, S. 139). Dies bedeutet insbesondere auch eine Verlagerung von Fördermitteln hinein in die bislang periphereren Gebiete, um deren Attraktivität zu stärken (Braun 2021, S. 67 f.).

Eine gestärkte regionale Handlungsebene müsste generell dafür Sorge tragen, dass Neubaugebiete für Wohnen und Gewerbe dort entstehen, wo es aus regionaler Sicht erforderlich ist – und dies dort zu unterlassen, wo es nicht sinnvoll ist (eventuell auch unterstützt durch flexible, regional alloziierte Flächenkontingente). Dies müsste ggf. auch incentiviert werden. Auf diese Weise könnte die Formung polyzentraler Räume nach den Leitbildern der dezentralen Konzentration und der koaxialen Entwicklung vorangetrieben werden.

Eine finanziell und bezüglich ihrer Kompetenzen gestärkte regionale Handlungsebene könnte beispielsweise auf Grundlage eines regionalen Entwicklungsprogramms regionalplanerische Entwicklungsverträge mit den Mitgliedskommunen abzuschließen: Finanzielle Mittel zum Ausbau der Infrastruktur und zum Erwerb von (Vorrats-)Grundstücken werden nur bereitgestellt, wenn die betreffenden Kommunen auch ihren Beitrag zur Wohnraumversorgung leisten (Faller et al. 2021, S.90–93). Die mit den zugewiesenen Mitteln erworbenen Flächen wären im Einklang mit den regionalplanerischen Zielen zu nutzen. Denkbar ist dabei auch, dass diese regionale Institution für die Kommunen Flächen aufkauft und ggf. entwickelt, wenn diese dazu selbst finanziell oder organisatorisch nicht in der Lage sind (DGB 2021, S.9).

Bodenvorratspolitik muss nachhaltig und antizyklisch geschehen – es wäre grundverkehrt, mit dem Aufkauf dann zu starten, wenn der Markt schon heiß gelaufen ist. Dementsprechend sollten Regionalfonds verlässlich (als Sondervermögen) durch das Land kapitalisiert und ihrerseits auf die Ziele der Landesentwicklungsprogramme verpflichtet werden. Eine gestärkte regionale Steuerungsebene könnte dafür Sorge tragen, dass sich die Bevölkerung und Gewerbe gleichmäßiger im Raum verteilen und der Druck auf die dynamischen Großstädte reduziert wird. Es geht also darum, eine stärkere regionale Steuerung mit einer Erweiterung der kommunalen Bodenvorratspolitik und Infrastrukturpolitik abzustimmen und zu verschränken.

Die regionale Handlungsebene ist in Deutschland aber bislang grundsätzlich zu schwach ausgeprägt. Zwar existieren schon – auch über die Landesgrenzen hinweg – vor allem in den Metropolregionen Regionalverbände (z. B. der Verband Region Rhein-Neckar, Verband Region Stuttgart etc.), die grundsätzlich in die richtige Richtung weisen; sie bedürfen aber noch stärkerer Kompetenzzuweisungen. Derzeit kann die regionale Planung zwar nicht selten schwerwiegende Fehlentwicklungen verhindern („Bremse“), ist aber zu schwach, um gewünschte Entwicklungen aktiv anstoßen zu können („Gaspedal“; siehe Faller 2021, S. 139).



Eine institutionelle und finanzielle Stärkung der regionalen Funktionsräume ist Aufgabe der jeweiligen Landesregierungen. Sie funktioniert jedoch nicht ohne Bedeutungsverlust der etablierten politisch-administrativen Ebenen (Faller 2021, S. 141) – dies dürfte insbesondere mit Blick auf die Kommunen politisch auch nicht leicht durchzusetzen sein. Inwieweit Art. 28 Abs. 2 GG einer Stärkung der Funktionsräume entgegensteht, wäre dabei zu überprüfen. Das grundsätzlich richtige Ziel, Individualinteresse und Gemeinwohl in eine bessere Übereinstimmung zu bringen, darf sich aber nicht nur an die privaten Grundstückseigentümer richten, sondern muss auch die Kommunen und deren Spitzenverbände adressieren.

## 4 ECKPUNKTE EINER WEITERENTWICKELTEN WOHNUNGSPOLITISCHEN STRATEGIE

---

Die gegenwärtigen Anspannungen auf dem Wohnungsmarkt in vielen Ballungsräumen und Großstädten wurden vor allem nachfrageseitig, durch Wanderungsbewegungen der letzten Dekade verursacht. Sie betreffen vor allem die prosperierenden Großstädte, in letzter Zeit jedoch auch zunehmend deren Umland. Das Angebot an Wohnraum konnte dort nicht so gesteigert werden, dass es die gestiegene Nachfrage in den betreffenden Regionen hätte befriedigen können.

Entspannungstendenzen können möglicherweise in der Zukunft von einer Änderung der Zinssituation oder auch von einer Redefinition der Stadtfunktionen im Gefolge der Coronakrise ausgehen. Gleiches gilt mit Blick auf jüngst feststellbare räumliche Dekonzentrationstendenzen. Allerdings sind die Entwicklungslinien derzeit noch unklar, so dass man sich hierauf nicht verlassen sollte.

Der wichtigste Engpass für eine bessere Wohnraumversorgung ist der vorgelagerte Bodenmarkt. Vor allem im Rahmen der Beachtung der Nachhaltigkeitszielsetzungen sollten die Verdichtungspotenziale und – wenn nötig – auch Flächenneuausweisungen zur Schaffung neuen Wohnraums genutzt werden; dies sollte jedoch regional abgestimmt geschehen.

Ein Schlüssel hierfür ist eine langfristig angelegte kommunale Bodenvoratspolitik. Im Idealfall können durch diese entstehende Marktanspannungen abgefedert werden. Ist dies nicht möglich, können unmittelbare Marktinterventionen durchgeführt werden, um bezahlbares Wohnen zu sichern. Zudem ist unnötige Bürokratie abzubauen; die Genehmigungsverfahren sind – vor allem mit Blick auf die Konversion und Transformation von Immobilien – möglichst zu beschleunigen.

Dennoch werden die Verdichtungs- und Flächenneuausweisungspotenziale in vielen Großstädten an ihre Grenzen stoßen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn das Umland nicht willens oder in der Lage ist, die Großstädte zu entlasten. Solange Marktanspannungen bestehen, kann nicht mehr auf die Marktkräfte gesetzt werden, um die Wohnraumversorgung zu sichern. Insbesondere sind die „Sickerpotenziale“ von höherwertigen Neubauten in diejenigen Marktsegmente unsicher, in denen das Wohnen leistbar ist.

Doch auch dann, wenn die Knappheiten rechnerisch durch Neubau beseitigt werden könnten (Lösung der Mengenproblematik), bedeutet dies

noch nicht automatisch das Wegfallen der Preisproblematik: Selbst, wenn im Gefolge von Zuzügen eine Verdichtung (Ausdehnung in die Höhe, Schließung von Baulücken, kompaktes Siedeln) bzw. (ersatzhalber) eine Vergrößerung der Agglomerationen (Ausdehnung in die Fläche) gelingt, ist hiervon nur bedingt eine Entspannung bezüglich der Kosten des Wohnens zu erwarten. Bevölkerungsreichere Agglomerationen sind nämlich per se teurer (Kapitel 2.2.2).

Derzeit kommt es in den teuren Verdichtungsräumen häufig zu einer stärkeren Separation der Gesellschaft zwischen „Besserverdienenden“, welche auch steigende Wohnkosten tragen können, und einkommensschwächeren Gruppen, die zunehmend ein Zugangs- und Finanzierungsproblem haben. Hierunter befinden sich u. a. Migranten, Singles und Alleinerziehende. Zumal die Marktkräfte die Wohnnutzungen nach Zahlungsfähigkeit allozieren, wird ein Druck hin zu einer sozial und städtebaulich unerwünschten Entmischung der Stadtgesellschaft erzeugt; einkommensschwache Gruppen werden an den Rand gedrängt.

Kann der Wohnungsmarkt vor diesem Hintergrund seine Aufgabe der Wohnraumversorgung nicht mehr erfüllen, muss die öffentliche Hand einspringen. Derzeit kann der Markt vor allem in den teuren Großstädten und Verdichtungsräumen oftmals nicht mehr die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum sicherstellen.

Es dürfte hierzulande ein weitreichender Konsens dahingehend bestehen, dass leistbares Wohnen ein meritorisches Gut und zugleich ein wesentlicher Bestandteil der Daseinsvorsorge ist. Um den akuten Problemen zu begegnen, muss in diesen Fällen daher das freie Wohnungssegment durch ein in entsprechend ausgebautes gefördertes und reguliertes Wohnungssegment ergänzt werden. Dabei gebietet die anzustrebende Resilienz des Wohnungsmarktes eine Vielfalt an Formen. Bei den notwendigen Förderungen und Regulierungen sollte dabei auf folgende Aspekte geachtet werden:

- Die bestehenden Knappheiten an Wohnraum und ihre preislichen Folgen können in den angespannten Verdichtungsräumen durch Neubau allenfalls gelindert, aber nicht beseitigt werden. So wichtig Neubauten auch sind – das Augenmerk darf sich daher nicht nur hierauf richten. Vielmehr müssen auch die Wohnungsbestände in die Anstrengungen zur Sicherung bezahlbaren Wohnens eingebunden werden.
- Die Maßnahmen zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums müssen den vorgelagerten Bodenmarkt mitdenken. Der nachhaltigen (und antizyklischen) Bildung von kommunalem Bodeneigentum kommt dabei eine Schlüsselrolle zu, um den Marktkräften die gewünschte Wirkrichtung zu

geben (erhöhte Angebotselastizität) und langfristig eine erhöhte soziale und städtebauliche Steuerungsfähigkeit dort zu erlangen, wo dies aktuell nur beschränkt oder gar nicht möglich ist.

- Die kommunale Verfügungsmacht über den Boden stellt dabei insbesondere einen wesentlichen Anknüpfungspunkt für kleinräumige Mietpreisregulierungen durch die Kommunen dar, die mit objektbezogenen Fördermaßnahmen verbunden werden können. Ohne die Subjektförderung grundsätzlich in Frage stellen zu wollen, ist sie für eine Abkühlung akut überhitzter Märkte eher ungeeignet. Bezüglich der Objektförderung muss allerdings dringend das Problem der Fehlbelegungen angegangen werden.

*Wichtige Bestandteile einer bundespolitischen Wohnungsstrategie* können vor diesem Hintergrund sein:

- keine Weiterführung oder Wiedereinführung wohnungspolitischer Instrumente mit hohem Aufwand und geringer Effektivität – dies betrifft vor allem die *Sonderabschreibung nach § 7b EStG*, aber auch das Ende März 2021 ausgelaufene *Baukindergeld*;
- der Anschub einer bundesweit *vereinheitlichten und digitalisierten katastermäßigen Erfassung der Potenziale* zur Schaffung neuer Wohn- und Gewerbeflächen in den Innenbereichen;
- die Wiedereinführung der *Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)*. Allerdings muss diese so gestaltet werden, dass auch Bestandhalter willens sind, in diese zu wechseln; dabei sind nicht zuletzt auch kommunale Wohnungsgesellschaften ein wichtiger Adressat. Die NWG kann sowohl auf den Neubau wie auf Bestände zielen. Sie kombiniert eine Steuerbefreiung mit einem bevorzugten Zugang zu Boden, sozialer Wohnraumförderung und Mietbindungen.

Bezüglich des erforderlichen Neubaus stößt jedoch auch die NWG – trotz Privilegierung beim Zugang zu Boden (soweit zulässig) – auf das Problem fehlender Flächen. Zudem muss gesehen werden, dass sich der größte Teil der Bestandswohnungen in der Hand von natürlichen Personen oder Personenunternehmen befindet. Diese kommen jedoch als Träger der Gemeinnützigkeit nicht infrage. Das quantitative Potenzial der NWG ist daher begrenzt.

- Aus diesem Grunde bedarf es eines komplementären Regimes „*Gemeinwohlmwohnungen*“, das vor allem natürliche Personen als Bestandhalter sowie unter Umständen auch diejenigen Wohnungsgesellschaften adressiert, für die die NWG zu weitgehend ist. Hier kommt das Regime

der „Gemeinwohlwohnungen“ ins Spiel, das aus den Elementen „soziale Wohnraumförderung“, „Steuerbefreiung“ und einer damit verbunden zeitlich begrenzten „Vermögensbindung“ besteht. Noch vor Auslaufen der sozialen Wohnraumförderung verpflichtet sich hier der Vermieter zu einer Mietbindung für die kommenden Jahre und erhält im Gegenzug eine Steuerbefreiung. Vor allem bei älteren Bestandswohnungen mit geringeren Finanzierungslasten kann dies attraktiv sein.

- Die Gemeinwohlwohnungen ergänzen, aber ersetzen nicht etablierte Instrumente. Hierbei ist vor allem der *Ankauf von Belegungsrechten* zu nennen, der jedoch eher auf die Versorgung von Gruppen mit erschwertem Zugang zum Wohnungsmarkt abzielt.

In der Hand der Länder liegt es, die Voraussetzungen für folgende wohnungspolitische Komponenten zu sichern:

- *Kommunales Erbbaurecht 2.0*: Das kommunale Erbbaurecht birgt erhebliche soziale, städtebauliche und wirtschaftliche Potenziale. Allerdings bedarf die Anwendung des Erbbaurechts dringend einer konzeptionellen Weiterentwicklung: Es ermöglicht den Austausch komparativer Vorteile zwischen Erbbaurechtgeber und Erbbaurechtnehmer, so dass ihm ein potenzieller Mehrwert innewohnt. Das Erbbaurecht muss daher so gestaltet werden, dass dieser zugunsten der Mieter gehoben werden kann. In den herkömmlicherweise verwendeten Modellen geschieht dies jedoch regelmäßig bislang nicht (dies beschreibt [Anhang 5.4](#)).

Hier empfiehlt sich der Blick auf bestimmte kommerzielle Erbbaurechtsmodelle, die auf bezahlbares Wohnen übertragen werden können. Kommunale Erbbaurechte können mit Objektförderung (und Mietbindung), der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit oder „Gemeinwohlwohnungen“ sinnvoll kombiniert werden. Sie eignen sich in besonderer Weise für Genossenschaften. Es sollte der rechtliche Rahmen gestärkt werden, um das Erbbaurecht ebenfalls im Kontext mit Eigentumsbildung vor allem von Schwellenhaushalte besser nutzbar zu machen (Reform des WEG). Ebenfalls müssen die Kommunen bei der Anwendung neuer Erbbaurechtsmodelle unterstützt werden, da es an finanziellen und personellen Ressourcen fehlt.

- *Bodenvorratspolitik*: Kommunale Erbbaurechte, aber auch Bodenvorratsmodelle à la Ulm (Forum Baulandmanagement NRW 2019, S.55; DGB 2021, S.10) setzen Flächen in öffentlichem Eigentum voraus, für deren Erwerb in vielen Kommunen das nötige Geld fehlt. Zur Unterstützung wären Fonds sinnvoll, die vorzugsweise auf der Ebene der Region agie-

ren, aber durch das Land kapitalisiert werden müssten. Einige Bundesländer gehen schon erste Schritte in diese Richtung. Parallel dazu sollte der Grundstücksverkauf zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung den Kommunen grundsätzlich untersagt und die Ausgestaltung von Entschuldungsfonds auf Ebene der Länder überprüft werden. Obwohl grundsätzlich Landesangelegenheit, ist auch an eine Netzwerk- und Interaktionsplattform auf Bundesebene zu denken.

- *Stärkung der regionalen Steuerungsebene:* Dies ist zum Zwecke der Koordination der großen Städte mit ihrem Umland und zu ihrer Entlastung sowie für eine bessere Koordination auch der ländlichen Regionen nötig. Eine regionale Steuerung existiert häufig nur in unzureichender Stärke. Es bedarf jedoch regionaler siedlungspolitischer Leitbilder und einer regionalen Entwicklungspolitik. Das Umland muss die großen Städte besser als bisher vom Siedlungsdruck entlasten; Bevölkerung und Wirtschaftstätigkeit müssen – auch im Sinne der siedlungspolitischen Leitbilder der dezentralen Konzentration und der koaxialen Entwicklung – gleichmäßiger im Raum verteilt werden.

Der regionalen Handlungsebene könnte auch die Aufgabe der Allokation von Mitteln für die kommunale Bodenvorrats- und Infrastrukturpolitik zukommen – dies würde die Erreichung der regionalpolitischen Zielsetzungen erleichtern. Allerdings ist dies ein dickes politisches Brett, weil es in die Kernkompetenzen der Kommunen eingreift.

Einige wichtige Ansätze für leistbares Wohnen wie vor allem genossenschaftliches Wohnen und kommunale Wohnungsbaugesellschaften standen im Rahmen dieser Arbeit nicht im Vordergrund. Dies bedeutet aber nicht, dass sie unwichtig wären. Das Gegenteil ist der Fall. Die wichtige Rolle von Wohnungsgenossenschaften für bezahlbares Wohnen ist unstrittig, sie kann jedoch durchaus noch gestärkt werden. Dies gilt auch für kommunale Wohnungsunternehmen. Seit 1990 wurden schätzungsweise eine Million Wohnungen privatisiert (DGB 2021, S.14). Ein Umsteuern ist im Gange; dies benötigt aber Zeit und Mittel.

Gemessen an den Herausforderungen der sozialen Wohnungsversorgung haben bislang die wenigsten kommunalen Wohnungsunternehmen die erforderliche Leistungsfähigkeit (Pätzold 2021, S.193). Kommunale Wohnungsbauunternehmen können beispielsweise über Schlüsselinvestitionen Blockaden auflösen, die anderenfalls der Entwicklung eines Quartiers entgegenstanden hätten (Spars/Heinze 2009). Kommunales Erbbaurecht und Wohnungsbau durch kommunale Gesellschaften lassen sich im Übrigen gut

verbinden; kommunale Wohnungsbaugesellschaften können auch als Erbbaurechtnnehmer agieren. Ohne das Beispiel Wien zu idealisieren (kritisch: Simons/Tielkes 2020), sollten im Rahmen einer Vielfalt von Formen daher auch solche „Erfolgsmodelle“ weiter ausgebaut werden.

Es gibt nicht *die* eine Lösung, die immer und überall passt. Angesichts der unterschiedlichen Situationen vor Ort und unterschiedlicher Präferenzen in den Ländern und Kommunen ist vielmehr ein Portfolio von Instrumenten anzustreben. Allerdings gilt es, die Individualinteressen zurückzudrängen und dem Gemeinwohl mehr Geltung zu verschaffen.

## 5 ANHANG ZUM ERBBAURECHT 2.0

Die nachfolgenden [Anhänge 5.1](#) bis 5.4 stellen die Ableitung marktgerechter Renditeforderungen von Erbbaurechtgeber und Erbbaurechtnehmer dar. Die Betrachtung fokussiert sich auf die Aktivseite von Erbbaurechtgebern und Erbbaurechtnehmern; die Art und Weise der Kapitalisierung der Projekte wird hier nicht thematisiert. Die Darstellung orientiert sich im Wesentlichen an Löhr/Braun 2020, mathematischer Anhang. Darüber hinaus wird in [Anhang 5.5](#) die Höhe der Zuzahlung (Prämienmodell; [Kapitel 3.4.3](#)) bzw. der Bemessung der stillen Beteiligung (ÖPP-Modell; [Kapitel 3.4.4](#)) ermittelt.

### 5.1 Renditeforderungen

Vorliegend wird von einer Immobilie in Volleigentum als Bezugspunkt ausgegangen. Hierbei sei das ertragsbezogene Risiko  $\sigma_V$

$$\sigma_V = k \cdot y \cdot \sigma_V + (1 - k \cdot y) \cdot \sigma_V = k \cdot y \cdot \sigma_V + (1 - k) \cdot \frac{1 - k \cdot y}{1 - k} \cdot \sigma_V.$$

Die Variable  $k$  bedeutet den Anteil des Bodenwertes an der gesamten Immobilie,  $(1 - k)$  den Gebäudeanteil an der Gesamtimmobilie (mit  $k < 0,5$ ). Die Variable  $y$  beschreibt die anteilige Allokation der Risiken zu Boden bzw. Gebäude bei Volleigentum. Bei  $y = 1$  verteilen sich die Risiken auf Boden und Gebäude entsprechend den Wertanteilen. Bei  $y > 1$  entfällt ein überproportional hoher Risikoanteil auf den Boden, bei  $y < 1$  ist das Gegenteil der Fall.

Im Grundfall wird von einem linearem Rendite-/Risiko-Zusammenhang ausgegangen (dieser Fall wird in [Anhang 5.5](#) für den Portfoliokontext modifiziert). Bei Volleigentum ist dann die Rendite  $r_V$ :

$$r_V = k \cdot y \cdot r_V + (1 - k) \cdot \frac{1 - k \cdot y}{1 - k} \cdot r_V.$$

Dabei wird hier und in den Folgekapiteln vereinfachend unterstellt, dass  $r_V$  nur die Risikoprämie abbildet. Es wird also ein Basiszinssatz von Null unterstellt, Aufschläge für Marktunvollkommenheiten und Abschläge für künftige Steigerungen von Erträgen bleiben unberücksichtigt.

Der Ausgangsfall wird nun dahingehend variiert, dass ein Erbbaurecht bestellt wird. Hierbei reduziert sich das Risiko des Erbbaurechtgebers auf



$\sigma_G = a \cdot \sigma_V$ . Der Anteil des beim Erbbaurechtgeber verbleibenden Risikos liegt zwischen Null (kein Risiko) und Eins; Letzteres entspricht dem Risiko eines Volleigentümers (also  $0 < a < 1$ ). Eigene vorläufige empirische Untersuchungen haben ergeben, dass sich für Wohnnutzungen die Variable  $a$  bei gut 0,50 bewegen dürfte (Löhr 2020, S. 271–274).

Über beide Marktparteien hinweg ist das konsolidierte Risiko des gesamthaften Investments  $\sigma_E$  dann

$$\sigma_E = k \cdot y \cdot a \cdot \sigma_V + (1 - k) \cdot \frac{1 - k \cdot y \cdot a}{1 - k} \cdot \sigma_V.$$

Vor dem Hintergrund der unterstellten linearen Beziehung zwischen Rendite und Risiko ist dann gesamthafte, konsolidierte Renditeforderung  $r_E$ :

$$r_E = k \cdot y \cdot a \cdot r_V + (1 - k) \cdot \frac{1 - k \cdot y \cdot a}{1 - k} \cdot r_V.$$

Unterstellt man einen Basiszinssatz von Null und vernachlässigt man vorweggenommene Wertsteigerungen (die normalerweise die Renditeforderungen mit prägen), hängt Renditeforderung dann ausschließlich von den Risiken ab, die der jeweilige Akteur zu tragen hat.

Vorliegend wird vereinfachend eine gleichmäßige Zuordnung des Risikos auf Boden und Gebäude ( $y = 1$ ) bei Volleigentum unterstellt. Die Variable  $y$  beträgt dann Eins und muss nicht weiter berücksichtigt werden.

Eine Abweichung von dieser Annahme (Löhr et al. 2020) würde an der Argumentation jedoch grundsätzlich nichts ändern; die Variable  $y$  führt nur zur Skalierung der Variablen  $a$ .

## 5.2 Diskontierungsgewinn

In diesem Anhangskapitel wird dargestellt, warum aufgrund der Risikoumverteilung im Erbbaurechtskontrakt ein Diskontierungsgewinn entsteht. Die Bedeutung der Variablen und die Herleitung der verwendeten Gleichungen ergibt sich aus [Anhang 5.1](#). Bei linearer Beziehung zwischen Rendite und Risiko sind die aktivseitigen Kapitalkostenforderungen des Erbbaurechthebers  $r_G$ :

$$r_G = a \cdot r_V.$$

Die aktivseitigen Kapitalkostenforderungen des Erbbaurechtnehmers  $r_N$  betragen:

$$r_N = \frac{1 - k \cdot a}{1 - k} \cdot r_V.$$

Zu zeigen: Die Renditeforderungen des Erbbaurechtgebers sinken systematisch stärker gegenüber denjenigen bei Volleigentum ab, als die Renditeforderungen des Erbbaurechtnehmers ansteigen:

$$\frac{r_V - r_G}{r_V} > \frac{r_N - r_V}{r_V}$$

Beweis:

$$\begin{aligned} \frac{r_V - r_G}{r_V} &> \frac{r_N - r_V}{r_V}; \\ r_V - r_G &> r_N - r_V; \\ r_V - a \cdot r_V &> \frac{1 - a \cdot k}{1 - k} \cdot r_V - r_V; \\ 2 \cdot r_V &> \frac{(1 - a \cdot k) \cdot r_V + (a \cdot r_V) \cdot (1 - k)}{1 - k}; \\ 2 - 2 \cdot k &> a - a \cdot k + 1 - a \cdot k. \end{aligned}$$

Nach  $a$  aufgelöst ergibt sich:

$$a < 1.$$

Da definitionsgemäß ebenfalls  $a > 0$  gilt, ist  $0 < a < 1$ . QED.

Dies ist auch intuitiv eingängig. Wie der Volleigentümer trägt auch der Erbbauberechtigte sämtliche gebäude- und mieterbezogenen Risiken; der Erbbaupflichtete ist diese los. Hinzu kommt beim Erbbauberechtigten das Leverage-Risiko aus der fixen Zahlungsverpflichtung, das für den Erbbaurechtgeber eine entsprechende Sicherheit darstellt. Wenn die Kapitalkostenforderungen des Erbbaurechtgebers gegenüber Volleigentum nun aber systematisch stärker absinken, als sich die Kapitalkostenforderungen des Erbbaurechtnehmers erhöhen, entsteht durch die Zahlung des Erbbauzinses ein Diskontierungsgewinn.

### 5.3 Mehrwert und komparativer Vorteil

Dem Erbbaurecht wohnt ein Mehrwert inne. Grund hierfür sind die niedrigeren Renditeforderungen des Erbbaurechtgebers, die sich durch die Verschiebung von Risiken auf den Erbbaurechtnehmer ergeben. Der Erbbaurechtgeber sorgt also (zumindest bezüglich des Grundstücks, beim Prämien- und ÖPP-Modell auch darüber hinaus) für eine kostengünstige Finanzierung. Dennoch muss die Kommune dabei weniger Geld in die Hand nehmen als beim öffentlichen Wohnungsbau in der Rolle der Volleigentümerin. Der Erbbaurechtnehmer konzentriert sich hingegen auf die Risikoübernahme und übernimmt die unternehmerische Initiative. Seine Renditeforderungen sind entsprechend höher, auch im Vergleich zum Volleigentümer.

Vorliegend wird wieder auf die in den Vorkapiteln eingeführten Variablen zurückgegriffen. Die Reinerträge der Immobilie  $R$  teilen sich annahmegoß (Anhänge 5.1 und 5.2) entsprechend den anteiligen Werten von Erbbaugrundstück und Erbbaurecht auf:

$$R = k \cdot R + (1 - k) \cdot R.$$

Für das Erbbaugrundstück ergibt sich dann folgender Wert  $V_G$ :

$$V_G = k \cdot \frac{R}{r_G} = k \cdot \frac{R}{a \cdot r_V}.$$

Der Wert des Erbbaurechts  $V_N$  ist:

$$V_N = (1 - k) \cdot \frac{R}{r_N} = (1 - k) \cdot \frac{(1 - k) \cdot R}{(1 - k \cdot a) \cdot r_V}.$$

Ein Mehrwert des Erbbaurechtskontraktes ergibt sich dann, wenn der Wert der Immobilie im Volleigentum geringer als der konsolidierte Gesamtwert von Erbbaugrundstück und Erbbaurecht ist:

$$\begin{aligned} \frac{R}{r_V} &< k \cdot \frac{R}{a \cdot r_V} + (1 - k) \cdot \frac{(1 - k) \cdot R}{(1 - k \cdot a) \cdot r_V} \text{ oder} \\ 1 &< \frac{k}{a} + \frac{(1 - k)^2}{1 - k \cdot a}. \end{aligned}$$

Umgeformt erhält man den relativen Mehrwert  $v^+(a, k)$  des Erbbaurechts:

$$v^+(a, k) = \frac{k}{a} + \frac{(1 - k)^2}{1 - k \cdot a} - 1.$$

Auf der rechten Seite der Gleichung wird der Mehrwert durch den Term  $k/a$  generiert. Hier ist das Ergebnis aus [Anhangskapitel 5.2](#) aufzugreifen: Die Renditeforderung des Erbbaurechtgebers  $r_G$  sinkt mit dem Restrisiko  $a$ , und zwar in einem stärkeren Ausmaß, als die Kapitalkostenforderung des Erbbaurechtnehmers  $r_N$  durch die Risikoverlagerung auf ihn ansteigt.

Der Term  $k/a$  bringt zum Ausdruck, dass nicht nur ein geringeres verbleibendes Risiko  $a$ , sondern auch ein höherer Bodenwertanteil  $k$  zu einer höheren Kapitalisierung durch den Erbbaurechtgeber führt. In der Folge steigt der Mehrwert noch weiter an. Mit anderen Worten: Je teurer eine Stadt ist, umso höher ist der potenzielle Mehrwert des Erbbaurechts.

Die Gleichung für den Mehrwert gilt jedoch nur unter den Annahmen eines Basiszinssatzes von Null und einer unendlichen Laufzeit des Erbbaurechts. Sie ist nur dann erfüllt, wenn  $0 < a < 1$ .

Beweis:

$$1 < \frac{k}{a} + \frac{(1-k)^2}{1-k \cdot a};$$

$$1 < \frac{k \cdot (1-k \cdot a) + a \cdot (1-k)^2}{a \cdot (1-k \cdot a)};$$

$$0 < a^2 - 2 \cdot a + 1;$$

$$0 < (a-1)^2.$$

Die möglichen Lösungen  $a < 0$  oder  $a > 1$  können definitionsgemäß ausgeschlossen werden. Damit kann nur  $0 < a < 1$  gelten. QED.

Wichtig ist auch die Erkenntnis, dass Modelle, bei denen sich Erbbaurechtnnehmer und Erbbaurechtgeber die Risiken teilen (Erbbauzins in Abhängigkeit vom Erfolg des Erbbaurechtnehmers) den potenziellen Mehrwert nicht heben können.

## 5.4 Partiieller Verlust des Mehrwertes im konventionellen Erbbaurechtsmodell

Im konventionellen Erbbaurechtsmodell geht der Diskontierungsgewinn allerdings wieder – wenigstens zum Teil – verloren, wie nachfolgend in Fortführung des Beispiels aus [Kapitel 3.4.2.2](#) gezeigt wird:

Der Erbbaurechtgeber diskontiert mit der Renditeforderung (hier: gleich Erbbauzinssatz)  $r_G = a \cdot r_V$ , also bei  $a = 0,50$  mit  $r_G = 0,50 \cdot 4,00\% = 2,00\%$ .

Der Erbbaurechtnehmer hingegen diskontiert mit

$$r_N = \frac{1 - a \cdot k}{1 - k} \cdot r_V.$$

Im fortgeführten Beispiel aus [Kapitel 3.4.2.2](#) ergibt sich

$$r_N = \frac{1 - 0,50 \cdot 0,30}{1 - 0,30} \cdot 4,00 \% = 4,86 \%$$

Im Rahmen des marktangepassten konventionellen Erbbaurechtsmodells ([Kapitel 3.4.2](#)) haben die tatsächlich gezahlten Erbbauzinsen in Höhe von

- für den empfangenden Erbbaurechtgeber per Saldo den Wert von  $\frac{6.000 \text{ Euro p. a.}}{2,00 \%} = 300.000 \text{ Euro}$  und
- für den leistenden Erbbaurechtgeber per Saldo den Wert von  $\frac{-6.000 \text{ Euro p. a.}}{4,86 \%} = -123.500 \text{ Euro}.$

Der Zahlungsstrom, den der Erbbaurechtgeber *erhält*, hat also aufgrund der unterschiedlichen Diskontierungssätze (unterschiedliche Risiken) einen höheren Wert als derjenige, den der Erbbaurechtnehmer *hingibt* ([siehe Anhangskapitel 5.2](#)). Hieraus ergibt sich ein immanenter Diskontierungsgewinn bzw. ein „Mehrwert“ des Erbbaurechts in Höhe der Differenz von 176.500 Euro.

Der Erbbauzins-„Verzicht“ des Erbbaurechtgebers (Absenkung des Erbbauzinses) aufgrund der Risikoübernahme des Erbbaurechtnehmers wird jedoch genauso diskontiert, nur mit umgekehrtem Vorzeichen. Die Opportunitätskosten (entgangene Erbbauzinseinnahmen) wirken nämlich beim Erbbaurechtgeber schwerer als die „Ersparnis“ beim Erbbaurechtnehmer.

- Für den Erbbaurechtgeber bedeuten die „erlassenen“ 6.000 Euro p. a. damit einen Gegenwart  $\frac{-6.000 \text{ Euro p. a.}}{2,00 \%} = -300.000 \text{ Euro};;$
- für den Erbbaurechtnehmer ist der erhaltene Gegenwart  $\frac{6.000 \text{ Euro p. a.}}{4,86 \%} = 123.500 \text{ Euro}.$

In der vorliegenden Datenkonstellation geht die Differenz von 176.500 Euro verloren.

Der Diskontierungsverlust entspricht in dieser Datenkonstellation also genau dem Mehrwert des Erbbaurechts und neutralisiert diesen. Während die ökonomischen Vorteile (Mehrwert) also durch den Diskontierungsverlust wieder neutralisiert werden, bleiben aber die – aufgrund des Auseinanderreißen der Eigentumsrechte entstehenden – wirtschaftlichen Nachteile bestehen (siehe Kapitel 3.4.1).

Der Mehrwert wird allerdings im konventionellen Modell nur bei  $a = 0,50$  vollkommen neutralisiert. Bei  $a < 0,50$  ergibt sich selbst im konventionellen Modell noch ein Mehrwert, der bei  $a \rightarrow 0$  immer weiter zunimmt. Bei  $a > 0,50$  schmilzt der Mehrwert bis hin zu einem Minderwert ab. Bei  $a \rightarrow 1,00$  geht der Mehr- oder Minderwert wieder gegen Null. Der Zustand  $a = 1,00$  entspricht dem Volleigentum. Für eine weitergehende, allgemeingültige Beweisführung fehlt hier der Raum – es soll daher darauf verzichtet werden.

Wichtiger ist stattdessen die Erkenntnis, dass der Diskontierungsverlust auf einfache Weise vermieden und der „Mehrwert“ des Erbbaurechts somit gesichert werden kann. Dazu darf die Kompensation des Erbbaurechtnehmers nicht in laufend gezahlten Beträgen (hier: 6.000 Euro p.a.) gezahlt werden, sondern muss in einem Einmalbetrag erfolgen.

## 5.5 Einbeziehung von Portfolioeffekten

Nachfolgend wird das ursprünglich lineare Rendite-/Risiko-Verhältnis, das durch das Verhältnis von Risikoprämie und Risiko beschrieben werden kann und bei einem Basiszinssatz von Null der sogenannten Sharpe-Ratio entspricht (Sharpe 1994), im Portfoliokontext modifiziert. Alternativ – und vielleicht sogar logischer – könnte auch die „Sortino-Ratio“ herangezogen werden, zumal diese nur die Abwärtsvolatilitäten betrachtet (Rollinger und Hoffmann 2013). Weil dies aber die unten dargestellten Herleitungen unnötig didaktisch verkomplizieren würde, wird vorliegend auf die Darstellung der Sortino-Ratio verzichtet.

Zunächst wird nachfolgend dargestellt (Abschnitt a unten), dass bei einer unterstellten linearen Beziehung zwischen Rendite und Risiko deren Relation sowohl bei Volleigentum und Erbbaurecht außerhalb des Portfoliozusammenhangs identisch sein muss. Ansonsten wäre das Erbbaurecht nicht marktgerecht.

In einem zweiten Schritt (Abschnitt b unten) wird zum Zwecke der Portfoliobetrachtung dann folgendes Gedankenexperiment vorgenommen: Zwei

Akteure haben jeweils ein Grundstück in Volleigentum. Nun bestellen Sie sich gegenseitig Erbbaurechte; sie werden also Erbbaurechtnehmer am jeweils anderen Grundstück. Damit haben sie jeweils ein kleines Portfolio mit zwei Assets, die nicht vollständig miteinander korrelieren. Das Erbbaugrundstück wird mit dem Index  $G$ , das Erbbaurecht mit dem Index  $N$  gekennzeichnet. Auf eine Indizierung der Personen kann verzichtet werden, wenn sich die Betrachtung auf eine der beiden Personen konzentriert.

**a) Lineares Rendite-/Risiko-Verhältnis, kein Portfoliokontext**

Außerhalb des Portfoliozusammenhangs besteht ein linearer Zusammenhang zwischen Rendite und Risiko.

Zu zeigen: Außerhalb des Portfoliokontexts entspricht das Rendite-/Risiko-Verhältnis im Volleigentum  $r_V/\sigma_V$  demjenigen bei Erbbaurecht  $r_E/\sigma_E$ .

Beweis:

Für das Volleigentum gilt folgende Beziehung:

$$\frac{r_V}{\sigma_V} = \frac{k \cdot r_V + (1 - k) \cdot r_V}{k \cdot \sigma_V + (1 - k) \cdot \sigma_V} = k \cdot \frac{r_V}{\sigma_V} + (1 - k) \cdot \frac{r_V}{\sigma_V}.$$

Im Rahmen des Erbbaurechtsverhältnisses soll nun  $r_G/\sigma_G$  das Rendite-/Risiko-Verhältnis des Erbbaurechtgebers und  $r_N/\sigma_N$  dasjenige des Erbbaurechtnehmers bezeichnen. Die Bedeutung der sonstigen Variablen ergibt sich aus den obigen Anhangskapiteln. Bei linearem Rendite-/Risiko-Verhältnis gilt für den Erbbaurechtgeber

$$\frac{r_G}{\sigma_G} = \frac{a \cdot r_V}{a \cdot \sigma_V} = \frac{r_V}{\sigma_V}$$

und entsprechend für den Erbbaurechtnehmer

$$\frac{r_N}{\sigma_N} = \frac{u \cdot r_V}{u \cdot \sigma_V} = \frac{r_V}{\sigma_V}$$

mit

$$u = \frac{1 - a \cdot k}{1 - k}.$$

In konsolidierter Betrachtung, über beide Marktseiten hinweg, ist dann:

$$\frac{r_E}{\sigma_E} = \frac{k \cdot r_G + (1 - k) \cdot r_N}{k \cdot \sigma_G + (1 - k) \cdot \sigma_N} = k \cdot \frac{r_G}{\sigma_G} + (1 - k) \cdot \frac{r_N}{\sigma_N}.$$

Dementsprechend trifft zu:

$$\frac{r_V}{\sigma_V} = \frac{r_G}{\sigma_G} = \frac{r_N}{\sigma_N} = \frac{r_E}{\sigma_E}. \text{ QED.}$$

### b) Erbaurecht im Portfoliokontext

Zu zeigen: Im Portfoliokontext ist das Rendite-/Risiko-Verhältnis  $r_P/\sigma_P$  im Kontext des Erbaurechts höher als dasjenige in Volleigentum  $r_V/\sigma_V$ . Dementsprechend ist es auch höher als die Rendite-/Risiko-Relation im Erbaurecht außerhalb des Portfoliokontexts  $r_E/\sigma_E$ . Damit ist

$$\frac{r_P}{\sigma_P} > \frac{r_V}{\sigma_V} \text{ bzw. } \frac{r_P}{\sigma_P} > \frac{r_E}{\sigma_E}.$$

Beweis:

Stimmt die Behauptung, so muss im Portfoliozusammenhang in konsolidierter Betrachtung des Erbaurechtsverhältnisses gelten:

$$\frac{r_P}{\sigma_P} > \frac{k \cdot r_G + (1-k) \cdot r_N}{k \cdot \sigma_G + (1-k) \cdot \sigma_N}.$$

Allerdings ändern sich auch im Portfoliozusammenhang in keinem Fall die Reinerträge noch die Investitionssummen in Grund und Boden sowie dem Gebäude. Damit gilt:  $r_V = r_P = r_E$ .

Allerdings unterscheiden sich die Risiken; diese sind im Portfoliokontext geringer als außerhalb desselben in einer linearen Beziehung zwischen Rendite und Risiko:  $\sigma_P < \sigma_V$  bzw.  $\sigma_P < \sigma_E$ .

Begründung:

Mit Blick auf die Risiken der beiden Vermögenswerte ist im Portfoliokontext der Korrelationskoeffizient zu berücksichtigen, mit jeweils

$$\rho_{B,G}^p = \frac{\text{COV}_{G,N}}{\sigma_G \cdot \sigma_N}.$$

Das Portfoliorisiko  $\sigma_P$  ist dann (Perridon et al. 2009, S.254 f.)

$$\sigma_P := \sqrt{k^2 \cdot \sigma_G^2 + (1-k)^2 \cdot \sigma_N^2 + 2 \cdot \rho_{B,G}^p \cdot k \cdot (1-k) \cdot \sigma_G \cdot \sigma_N}.$$



Die Variablen  $k$  und  $\rho_{B,G}^p$  sind somit maßgeblich für das Portfoliorisiko verantwortlich. Je nach Ausprägung des Korrelationskoeffizienten erhält man für das Portfoliorisiko  $\sigma_P$  folgende Werte:

$$\begin{aligned} \rho_{B,G}^p = 1 &\rightarrow \sigma_P := \sqrt{k^2 \cdot \sigma_G^2 + (1-k)^2 \cdot \sigma_N^2 + 2 \cdot k \cdot (1-k) \cdot \sigma_G \cdot \sigma_N} \\ &= k \cdot \sigma_G + (1-k) \cdot \sigma_N; \\ \rho_{B,G}^p = 0 &\rightarrow \sigma_P := \sqrt{k^2 \cdot \sigma_G^2 + (1-k)^2 \cdot \sigma_N^2}; \\ \rho_{B,G}^p = -1 &\rightarrow \sigma_P := \sqrt{k^2 \cdot \sigma_G^2 + (1-k)^2 \cdot \sigma_N^2 - 2 \cdot k \cdot (1-k) \cdot \sigma_G \cdot \sigma_N} \\ &= |k \cdot \sigma_G - (1-k) \cdot \sigma_N|. \end{aligned}$$

Dabei ist die lineare Rendite-/Risiko-Beziehung identisch mit dem erstgenannten Fall vollständig korrelierter Risiken ( $\rho_{B,G}^p = 1$ ). Hier lässt sich kein Diversifikationseffekt erreichen, so dass  $\sigma_P = \sigma_V = \sigma_E$ . Ist die Korrelation hingegen unvollständig ( $-1 < \rho_{B,G}^p < 1$ ), erhält man  $\sigma_P < \sigma_V$  bzw.  $\sigma_P < \sigma_E$ . Dann ist

$$\frac{r_P}{\sigma_P} > \frac{r_V}{\sigma_V} \text{ bzw. } \frac{r_P}{\sigma_P} > \frac{r_E}{\sigma_E}. \text{ QED.}$$

Deswegen generiert das Erbbaurechtsverhältnis einen Mehrwert. Dieser kann unter den Stakeholdern Erbbaurechtgeber, Erbbaurechtnehmer (Investor) und Mieter aufgeteilt werden.

## 5.6 Herleitung der Höhe der Zuzahlung

Die nachfolgend dargestellte Herleitung der Zuzahlung ist vereinfacht, da sie wieder auf der Formel der ewigen Rente beruht. Jenseits der in den obigen Anhangskapiteln eingeführten Variablen soll der Verkehrswert des Bodens mit  $B$  und die Zuzahlung für die Übernahme des Risikos durch den Erbbauberechtigten mit  $Z$  bezeichnet werden.

Bei einer Immobilie in Volleigentum wird (unter Vernachlässigung von  $y$ , siehe Anhang 5.1) regelmäßig der Bodenertragsanteil  $k \cdot R$  ermittelt, indem man den Liegenschaftszinssatz  $r_V$  auf den Bodenwert  $B$  anlegt:  $k \cdot R = r_V \cdot B$ . Wie in den obigen Anhangskapiteln dargestellt verbleibt beim Erbbaurecht aber nur ein Teil  $a$  des Risikos beim Erbbaurechtgeber (mit  $0 < a < 1$ ). Der marktgerechte Erbbauzins ergibt sich damit aus  $r_G \cdot B = a \cdot r_V \cdot B$ .

Statt den Erbbauzins über den Faktor  $a$  zu reduzieren, kann jedoch auch eine Zuzahlung  $Z$  (hier: stille Beteiligung) an den Erbbaurechtnehmer gegeben werden. Es ergibt sich dann folgende Relation:

$$a \cdot \frac{k \cdot R}{B} = \frac{k \cdot R}{B + Z} \rightarrow Z = \frac{B}{a} - B.$$

# LITERATUR

---

- Abay, Georg (2005):** Diskontsatz in Kosten-Nutzen-Analysen im Verkehr. Forschungsauftrag VSS 2003/201 auf Antrag des Schweizerischen Verbandes der Straßen- und Verkehrsfachleute (VSS). Zürich. Online: <http://archiv.ivt.ethz.ch/vpl/publications/ek102/2003201.pdf> (Abruf: 8.10.2021).
- Ache, Peter / Löhr, Dirk / Waltersbacher, Matthias (2020):** Datenbestand und Datenbedarf von Wohnbauland in Deutschland – Expertise für die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik – Baulandkommission“. Langfassung. Bonn: BBSR.
- Adrian, Luise / Bunzel, Arno / Michalski, Daniela/Pätzold, Ricarda (2021):** Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis. Difu-Sonderveröffentlichung. Berlin: Difu.
- AK OGA (2019):** Immobilienmarktbericht Deutschland. Oldenburg.
- Andreas, Verena / Böhme, René / Fortmann, Fabian / Holtermann, Jens / Nischwitz, Guido (2018):** Wachsende Stadt Bremen – Zwischen Reurbanisierung und Suburbanisierung. Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen 23. Bremen: IAW.
- ARD (2020):** Goldgrube Bauland – Das große Geschäft mit Grund und Boden. Film von Claus Hanischdörfer. 3.2.2020. Online: [https://programm.ard.de/TV/daserste/goldgrube-bauland/-eid\\_281062620465403](https://programm.ard.de/TV/daserste/goldgrube-bauland/-eid_281062620465403) (Abruf: 8.10.2021).
- Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (2021):** Wohnen in Bayern – Förderung von Mietwohnraum in Mehrfamilienhäusern. München (März), S. 4. Online: [www.stmb.bayern.de/assets/stmi/wohnen/foerderung/31\\_merkblatt\\_mietwohnraumfoerderung.pdf](http://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/wohnen/foerderung/31_merkblatt_mietwohnraumfoerderung.pdf) (Abruf: 8.10.2021).
- Bazermann, Max H. / Samuelson, William F. (1983):** I won the Auction But I Don't want the Price. In: Journal of Conflict Resolution 27, S. 618–634.
- BBSR (2014):** Auswirkungen von Basel III auf die Immobilienfinanzierung in Deutschland. BBSR-Online-Publikation 9/2014. Bonn: BBSR.
- BBSR (2017):** Kapazitätsauslastung im Baugewerbe. BBSR-Online-Publikation 14/2017.
- BBSR (2019):** Strukturelle Verbesserung der Anreize und Dynamisierung des Wohngeldes. BBSR-Online-Publikation 16/2019. Bonn: BBSR.
- BBSR (2020a):** Privatwirtschaftliche Unternehmen und ihre Wohnungsbestände in Deutschland – Ergebnisse einer BBSR-Befragung. Bonn: BBSR.
- BBSR (2020b):** Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2020. Bonn: BBSR.
- BBSR (2020c):** Umzugsmobilität und ihre Wirkung auf lokale Wohnungsmärkte. BBSR-Online-Publikation 11/2020. Bonn: BBSR.
- Berliner Mieterverein (2016):** Sozialer Wohnungsbau – Sozialmieten sollten einkommensabhängig werden. 7.9.2016. Online: [www.berliner-mieterverein.de/magazin/online/mm0916/091617.htm](http://www.berliner-mieterverein.de/magazin/online/mm0916/091617.htm) (Abruf: 8.10.2021).
- FG Münster (2015):** Urteil vom 15.12.2015. Az. 10 K 516/14 K, G. Online: [www.justiz.nrw.de/nrwe/fgs/muenster/j2015/10\\_K\\_516\\_14\\_K\\_G\\_Urteil\\_20151215.html](http://www.justiz.nrw.de/nrwe/fgs/muenster/j2015/10_K_516_14_K_G_Urteil_20151215.html) (Abruf: 8.10.2021).
- BGH (2019):** Urteil vom 8.2.2019. Az. V ZR 176/17. Online: <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&az=V%20ZR%20176/17&nr=93153> (Abruf: 8.10.2021).

**Bierwirth, Anja (2021):** Wohnraumpolitik versus Umweltpolitik: ein Widerspruch? (2021): Die Wirkung von Umzugsketten auf die Wohnraumversorgung im lokalen Wohnungsmarkt. In: Spars, Guido (Hrsg.): Wohnungsfrage 3.0. Stuttgart: Kohlhammer, S. 156–172.

**BMF (2020):** Anwendungsschreiben zur Sonderabschreibung für die Anschaffung oder Herstellung neuer Mietwohnungen nach § 7b Einkommensteuergesetz (EStG). GZ IV C 3 – S 2197/19/10009:008. Online: [www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF\\_Schreiben/Steuerarten/Einkommensteuer/2020-07-07-anwendungsschreiben-zur-sonderabschreibung-fuer-die-anschaffung-oder-herstellung-neuer-mietwohnungen-nach-paragraf-7b.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Steuerarten/Einkommensteuer/2020-07-07-anwendungsschreiben-zur-sonderabschreibung-fuer-die-anschaffung-oder-herstellung-neuer-mietwohnungen-nach-paragraf-7b.pdf) (Abruf: 8.10.2021).

**BMI (2016):** Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau – Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik. Berlin: DV.

**BMI (2019a):** Endbericht der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission). Berlin: DV.

**BMI (2019b):** Migrationsbericht der Bundesregierung 2019. Berlin.

**BMI (2020):** Erbbaurechte – ein Beitrag zur Bereitstellung von Wohnbauland für den bezahlbaren Wohnungsbau? Ergebnisdokumentation zum ExWoSt-Projekt Fachdialog Erbbaurecht. Berlin: DV.

**BMI (o. J.):** Soziale Wohnraumförderung. Online: [www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung-node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung-node.html) (Abruf: 8.10.2021).

**BMI (2021a):** Faktenblätter zum deutschen Wohnungsmarkt 2021 (Stand: Februar 2021). Berlin: BMI/BBSR.

**BMI (2021b):** Memorandum Urbane Resilienz. Wege zur robusten, adaptiven und zukunftsfähigen Stadt (Stand: Mai). Berlin: BMI.

**BMU (2016):** Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau. Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik. Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Berlin: DV. Online: [www.deutscher-verband.org/fileadmin/user\\_upload/documents/Broschuere/Mehr\\_Bauland\\_bezahlbarer\\_Wohnungsbau\\_DV.pdf](http://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user_upload/documents/Broschuere/Mehr_Bauland_bezahlbarer_Wohnungsbau_DV.pdf) (Abruf: 8.10.2021).

**BMVBS/BBR (2008) (Hrsg.):** Expertise Stadttrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen. BBR Online-Publikation 1/2008. Online: [www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2008/DL\\_ON012008.pdf](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2008/DL_ON012008.pdf) (Abruf: 8.10.2021).

**Bock, Friederike / Nagel, Matthias (2019):** Warum das Erbaurecht für breite Bevölkerungsschichten interessant ist – Das Beispiel Klosterkammer Hannover. In: Gerber, Brigitta / Kriese, Ulrich (Hrsg.): Boden behalten – Stadt gestalten. Zürich: rüffer & rub, S. 184 f.

**Bodelschwingh, Arnt von / Enders, Katharina / Lang, Jochen / Löhr, Dirk (2021):** Bezahlbare Wohnungen sichern. Sozialer Wohnungsbau, Wohnungsgemeinnützigkeit und Gemeinwohlwohnungen. FES diskurs. Berlin. Online: <http://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/18345.pdf> (Abruf: 8.10.2021).

**Bossel, Hartmut (1998):** Globale Wende – Wege zu einem gesellschaftlichen und ökologischen Strukturwandel. München: Droemer Knauer.

**Braun, Reiner (2020):** Metastudie „Sickereffekte“ – Endbericht. Übersicht, Kritik und Gegenkritik sowie Schlussfolgerungen auf Basis einer Meta-Analyse von fünf empirischen Sickerstudien. Empirica-Studie im Auftrag des Bauherren-Schutzbundes e. V. Berlin: Empirica.

**Braun, Rainer (2021):** Versorgungsengpässe, Preisanstiege und Lösungsansätze auf großstädtischen Wohnungsmärkten. In: Spars, Guido (Hrsg.): Wohnungsfrage 3.0. Stuttgart: Kohlhammer, S. 45–74.

- Breyer, Friedrich (2018):** Pro & Contra Sozialer Wohnungsbau – Mehr öffentliche Mittel für den Bau? Positive Wirkungen für alle. Wirtschaftsdienst 98, S. 686 f.
- Bulwiengesa (2019):** Immobilienindex 1975–2018, Wohnen und Gewerbe – Mieten und Preise – 125 deutsche Städte – seit 1975. Online: [www.bulwiengesa.de/sites/default/files/immobilienindex\\_2019.pdf](http://www.bulwiengesa.de/sites/default/files/immobilienindex_2019.pdf) (Abruf: 8.10.2021).
- Bundesverfassungsgericht (2021):** Beschluss vom 15. April – 2 BvF 1/20-2 BvL 4/20-2 BvL 5/20.
- Bunzel, Arno / Niemeyer, Eva (2018):** Der Gesetzgeber ist beim Bodenrecht gefordert. Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 41, S. 743–752.
- Bündnis 90 / Die Grünen BW / CDU BW (2021):** Jetzt für morgen – der Erneuerungsvertrag für Baden-Württemberg. Stuttgart. Online: [www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506\\_Koalitionsvertrag\\_2021-2026.pdf](http://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506_Koalitionsvertrag_2021-2026.pdf) (Abruf: 8.10.2021).
- Busch, Roland / Beyer, Colin (2021):** Die Wirkung von Umzugsketten auf die Wohnraumversorgung im lokalen Wohnungsmarkt. In: Spars, Guido (Hrsg.): Wohnungsfrage 3.0. Stuttgart: Kohlhammer, S. 75–92.
- Capozza, Dennis R. / Helsley Robert W. (1990):** The Stochastic City. Journal of Urban Economics 28, S. 187–203.
- Clamor, Tim / Henger, Ralph / Horschel, Nicole / Voigtländer, Michael (2011):** Das Wohngeld als Instrument zur sozialen Absicherung des Wohnens. Informationen zur Raumentwicklung (H. 9), S. 535–544.
- Dawo, Sascha (2019):** Zuschüsse: Buchung echte rund unechter Zuschüsse beim Empfänger. In: Haufe Steuer Office Kanzlei-Edition Online, Dawo, HI3789561 (15.5.2019).
- DENA (2016):** KfW-Förderreport 2015 – Auswertung (Kurzfassung). Berlin. Online: [www.dena.de/fileadmin/dena/Dokumente/Presse\\_\\_\\_Medien/dena-KfW-Foerderreport2015-Analyse.pdf](http://www.dena.de/fileadmin/dena/Dokumente/Presse___Medien/dena-KfW-Foerderreport2015-Analyse.pdf) (Abruf: 8.10.2021).
- Deschermeier, Philipp / Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael (2017):** Evaluation der Mietpreisbremse. IW policy paper 5/2017. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IWL).
- Destatis (2019):** Wohnen in Deutschland. Zusatzprogramm des Mikrozensus 2018. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Destatis (2020a):** Preisindizes für die Bauwirtschaft. Fachserie 17, Reihe 4, November. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Destatis (2020b):** Preise – Verbraucherpreisindizes in Deutschland, Lange Reihen ab 1948, Dezember. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Destatis (2020c):** Daten aus dem Gemeindeverzeichnis – Städte in Deutschland nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte (Gebietsstand: 31.12.2019). Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Destatis und Deutsche Bundesbank (2020):** Sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen 1999–2019. Destatis und Deutsche Bundesbank. Wiesbaden und Frankfurt a. M.: Wiesbaden: Statistisches Bundesamt und Deutsche Bundesbank.
- Deutscher Städtetag (2014):** Wohngeld und Kosten der Unterkunft nach dem SGB II. Positionspapier des Deutschen Städtetages. Berlin/Köln: Deutscher Städtetag.
- Deutscher Städtetag (2017):** Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik. Positionspapier des Deutschen Städtetages, beschlossen am 12.9.2017 in Kassel, Berlin, Köln. Online: [www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Positionspapiere/Archiv/wohnungs-und-baulandpolitik-positionspapier-2017.pdf](http://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Positionspapiere/Archiv/wohnungs-und-baulandpolitik-positionspapier-2017.pdf) (Abruf: 8.10.2021).

**DGB (2021):** Bezahlbar ist die halbe Miete. 4. Aufl., April. Berlin: DGB.

**Difu/vhw:** Bodenpolitische Agenda 2020–2030. Online: <https://difu.de/publikationen/2017/bodenpolitische-agenda-2020-2030.html> (Abruf: 8.10.2021).

**Dolls, Mathias / Fuest, Clemens / Krolage, Carla / Neumeier, Florian (2020):** Who Bears the Burden of Real Estate Transfer Taxes? Evidence from the German Housing Market. Ifo Working Paper 308, August. Online: [www.ifo.de/publikationen/2019/working-paper/who-bears-burden-real-estate-transfer-taxes-evidence-german](http://www.ifo.de/publikationen/2019/working-paper/who-bears-burden-real-estate-transfer-taxes-evidence-german) (Abruf: 8.10.2021).

**Dorffmeister, Ludwig (2019):** Zu den Kapazitätsengpässen in der Bauwirtschaft. Ifo-Schnelldienst 72, S. 50–54. Online: [www.cesifo.org/DocDL/sd-2019-01-dorffmeister-branchen-dialog-bau-2019-01-10.pdf](http://www.cesifo.org/DocDL/sd-2019-01-dorffmeister-branchen-dialog-bau-2019-01-10.pdf) (Abruf: 8.10.2021).

**Engel, Dominik / Gärtner, Philipp / Linke, Hans-Joachim (2021):** Der Zusammenhang zwischen Wohnungsgröße und Miethöhe in Deutschland und dessen Einfluss auf die Projektentwicklung. In: Zeitschrift für Immobilienökonomie. Online: <https://doi.org/10.1365/s41056-021-00053-9> (Abruf: 8.10.2021).

**Engels, Friedrich (1976):** Zur Wohnungsfrage. MEW Bd. 18. Ursprungsausgabe von 1873. Berlin: Karl Dietz Verlag.

**Ergenzinger, Till (1995):** Kommunalleasing: Eine neoinstitutionalistische Analyse. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

**Eucken, Walter (1990):** Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 6. Aufl. Tübingen: utb.

**Europäische Kommission (2019):** Mitteilung an die Bundesrepublik Deutschland vom 31.1.2019, SA.44264 (2016/MX) – Überwachung von unter den DAWI-Beschluss fallenden Beihilferegelungen – Beihilfen im Bereich der Wirtschaftsförderung. Online: [www.smul.sachsen.de/laendlicher\\_raum/download/referat31/infomail/Anlage\\_Beihilfe\\_DAWI.pdf](http://www.smul.sachsen.de/laendlicher_raum/download/referat31/infomail/Anlage_Beihilfe_DAWI.pdf) (Abruf: 8.10.2021).

**Expertenkommission Wohnungspolitik (1995):** Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. Gutachten, verfasst im Auftrag der Bundesregierung. Tübingen: Kohlhammer.

**Faller, Bernhard (2021):** Wohnungspolitische Grundsatzfragen jenseits von „Staat oder Markt“. In: Spars, Guido (Hrsg.): Wohnungsfrage 3.0. Stuttgart: Kohlhammer, S. 134–155.

**Faller, Bernhard / Wilmsmeier, Nora / Beyer, Colin / Steinbach, Franziska / Ritter, Jennifer (2021):** Soziale Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene. Vhw-Schriftenreihe 25. Berlin: vhw.

**Forstthoff, Ernst (1951):** Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Allg. Bd. 1, 2. Aufl. München/Berlin: C. H. Beck.

**Forum Baulandmanagement NRW (2019):** Der kommunale Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements – Arbeitshilfe (Bearbeitung durch E. Dransfeld). Dortmund.

**Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (2020):** Entwurf eines Gesetzes zur neuen Wohngemeinnützigkeit. Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode. Drucksache 19/17307.

**Fraktion Die Linke (2019):** Bauland in Gemeinschaftshand – Bodenpreissteigerungen bekämpfen. Antrag der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag, 19. Wahlperiode. Drucksache 19/16043 vom 17.12.2019.

**Fraktion Die Linke (2020):** Neue Wohngemeinnützigkeit einführen, einen nicht-profitorientierten Sektor auf dem Wohnungsmarkt etablieren. Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode. Drucksache 19/17771.

**F+B (2020):** Evaluierung der Wirksamkeit der Regelungen der Kappungsgrenzenverordnung und der Mietpreisbegrenzungsverordnung im Land Brandenburg. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg. Teil 1. Hamburg. In: Amtsblatt für Brandenburg, 31. Jg., 29.12.2020, Nr. 51 (Ausgabe S).

**Gedaschko, Axel (2016):** Deutschland braucht den Zweiklang: eine starke soziale Wohnraumförderung und ein dynamisches Wohngeld. In: Öffentliche Wohnraumförderung – auf dem richtigen Weg? Wirtschaftsdienst 96, S. 311–315.

**Geltner, David M. / Miller, Norman G. / Clayton, Jim / Eichholtz, Piet (2007):** Commercial Real Estate – Analysis and Investments. Mason (USA): Cengage Learning.

**Geurts, Matthias (2020):** §7b EStG. In: Frotscher, Gerrit / Geurts, Matthias (Hrsg.): EStG – Haufe: Online-Kommentar.

**GEWOS (2018):** Expertise „Wohnungspolitische Potenziale des Erbbaurechts“. Unveröffentlichter Zwischenbericht im Rahmen des Fachdialogs Erbbaurecht (BMI, BBSR). September. Hamburg: GEWOS.

**Gründling, Peter / Grabka, Markus (2019):** Staatlich geförderter Mietkauf kann einkommensschwachen Familien Weg in die eigenen vier Wände ebnen. DIW Wochenbericht 29, S. 500–506.

**Grenadier, Steven R. (2002):** Option Exercise Games: An Application to the Equilibrium Investment Strategies of Firms. In: Review of Financial Studies 15, S. 691–721.

**Hampe, Asta (1950):** Grundstücksmärkte noch unter Preisstopp. DIE ZEIT vom 26.10.1950. Online: [www.zeit.de/1950/43/grundstuecksmaerkte-noch-unter-preisstopp](http://www.zeit.de/1950/43/grundstuecksmaerkte-noch-unter-preisstopp) (Abruf: 8.10.2021).

**Henger, Ralph (2018):** Baulandsteuer und zoniertes Satzungsrecht. Expertengutachten für das Umweltbundesamt. Text 25/2018. Dessau: UBA.

**Holm, Andrej (2019):** Bestandsmietenanalyse 2013 bis 2018 – Auswertung von bundesweiten Mietdaten zu über 300 Städten. Studie im Auftrag der Fraktion Die LINKE. Im Deutschen Bundestag, Berlin.

**Holm, Andrej / Horlitz, Sabine (2015):** Neue Gemeinnützigkeit – Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung. Arbeitsstudie im Auftrag der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag. Berlin.

**Holm, Andrej / Horlitz, Sabine / Jensen, Inga (2017):** Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte. Berlin: Rosa Luxemburg Stiftung. Online: [www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/Studien/Studien\\_5-17\\_Neue\\_Wohnungsgemeinnuetzigkeit.pdf](http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Studien_5-17_Neue_Wohnungsgemeinnuetzigkeit.pdf) (Abruf: 8.10.2021).

**Holm, Andrej / Junker, Stephan / Neitzel, Kevin (2018):** Wem nutzen wohnungspolitische Maßnahmen? Mengeneffekte und soziale Reichweite beim Wohngeld, der Wohnraumförderung und der Mietpreisbremse in 77 deutschen Großstädten. Working Paper Forschungsförderung No. 093. Düsseldorf: HBS.

**Holm, Andrej / Regnault, Valentin / Sprengholz, Maximilian, Meret, Stephan (2021a):** Die Verfestigung sozialer Wohnungsprobleme – Entwicklung der Wohnverhältnisse und der sozialen Wohnversorgung von 2006 bis 2018 in 77 deutschen Großstädten. Working Paper Forschungsförderung No. 217. Düsseldorf: HBS.

**Holm, Andrej / Regnault, Valentin / Sprengholz, Maximilian, Meret, Stephan (2021b):** Muster sozialer Ungleichheit der Wohnversorgung in deutschen Großstädten. Working Paper Forschungsförderung No. 222. Düsseldorf: HBS.

**Huth, Thomas / Löhr, Dirk / Olah, Norbert (2021):** Boden, der vergessene Produktionsfaktor. Wirtschaftsdienst 101, S. 221–226.

**IW Köln (2021):** Deutschland in Zahlen, Online: [www.deutschlandinzahlen.de/tab/deutschland/finanzen/preise/immobilienpreisindex](http://www.deutschlandinzahlen.de/tab/deutschland/finanzen/preise/immobilienpreisindex) (Abruf: 13.6.2021).

**Jäger, Manfred / Voigtländer, Michael (2006):** Immobilienfinanzierung – Hypothekennmärkte und ihre gesamtwirtschaftliche Bedeutung. Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Köln: IW.

**Jegers, Alexandra (2020):** Warum die Bauzinsen wieder steigen könnten. Capital, 2.11.2020. Online: [www.capital.de/immobilien/warum-die-bauzinsen-wieder-steigen-koennten](http://www.capital.de/immobilien/warum-die-bauzinsen-wieder-steigen-koennten) (Abruf: 8.10.2021).

**Kertscher, Dieter / Liebig, Siegmund / Klein, Thomas (2011):** 50 Jahre Gutachterausschüsse und Grundstücksmarkttransparenz – Rückblick und Bilanz am Beispiel des Landes Niedersachsen. In: Grundstücksmarkt und Grundstückswert 136, S. 344–351.

**Knoll, Katharina / Schularick, Moritz / Steger, Thomas (2017):** No Price like Home: Global House Prices, 1870–2012. In: American Economic Review 107, S. 331–353.

**Kötter, Theo (2018):** Mangel an bezahlbarem Wohnraum – Was leisten kommunale Baulandmodelle? In: vhw FWS (H. 3/Mai – Juni), S. 149–156

**Krebs, Tom (2018):** Pro & Contra Sozialer Wohnungsbau – Positive Wirkungen für alle. Wirtschaftsdienst 98, S. 686 f.

**Kuhnert, Jan / Leps, Olof (2015):** Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG). Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0). Gutachten, herausgegeben von Bündnis 90 / Die Grünen, Berlin.

**Lebuhn, Hendrik / Holm, Andrej / Junker, Stephan / Neitzel, Kevin (2017):** Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten. Bericht aus dem Forschungsprojekt „Sozialer Wohnversorgungsbedarf“. Berlin/Düsseldorf: HBS. Online: [www.boeckler.de/pdf\\_fof/99313.pdf](http://www.boeckler.de/pdf_fof/99313.pdf) (Abruf: 8.10.2021).

**Löhr, Dirk (2012):** Baulücken und Bodenpreinsniveau – eine Hypothese. In: Flächenmanagement und Bodenordnung 81, S. 162–171.

**Löhr, Dirk (2019):** Reform der Grundsteuer – Chance für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung? In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 42, S. 300–319.

**Löhr, Dirk (2020a):** Marktgerechte Erbbaurechte – Wie Kommunen über Erbbaurechte bezahlbares Wohnen ermöglichen können. Wiesbaden: Springer.

**Löhr, Dirk (2020b):** Grundsteuerreform: Die neue Unübersichtlichkeit. In: Flächenmanagement und Bodenordnung 89, S. 171–179.

**Löhr, Dirk (2020c):** Äpfel und Birnen: Zur Heranziehung des Liegenschaftszinssatzes bei der Bewertung von Erbbaurechten im finanzmathematischen Verfahren. Grundstücksmarkt und Grundstückswert 6, S. 355–363.

**Löhr, Dirk (2021):** Das kommunale Erbbaurecht als gesellschaftsrechtliches ÖPP-Modell. ErbbauZ 3, S. 70–76.

**Löhr, Dirk / Braun, Oliver (2020):** Warum hat es das Erbbaurecht so schwer? – Zur Erhöhung der Akzeptanz von Erbbaurechten durch mehr Marktgerechtigkeit. Zeitschrift für Immobilienökonomie. Online: <https://doi.org/10.1365/s41056-020-00048-y> (Abruf: 8.10.2021).

**Ministertreffen Stadtentwicklung (2020):** Neue Leipzig Charta – Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl (30.11.2020). Online: [www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/eu-rp/gemeinsame-erklarungen/neue-leipzig-charta-2020.pdf](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/eu-rp/gemeinsame-erklarungen/neue-leipzig-charta-2020.pdf) (Abruf: 8.10.2021).

**Mundell, Robert A. (1968):** International Economics. New York (USA): Macmillan.



**Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht (2018):** Kommunalen Impuls zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik. Online: [www.stattbau-muenchen.de/files/stattbau/bodenrecht/M%C3%BCnchner\\_Ratschlag\\_Bodenrecht\\_Ergebnispapier.pdf](http://www.stattbau-muenchen.de/files/stattbau/bodenrecht/M%C3%BCnchner_Ratschlag_Bodenrecht_Ergebnispapier.pdf) (Abruf: 8.10.2021).

**North, Douglas C. (1988):** Theorie des institutionellen Wandels. Mohr, Tübingen

**North, Douglas C. (1992):** Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen: Mohr.

**Oefele, Helmut von / Winkler, Karl / Schlögel, Jürgen (2016):** Handbuch des Erbbaurechts. 6. Aufl. München: C. H. Beck.

**Oettgen, Nina / Degener, Ernst (2020):** Wohngeldreform 2020 bewirkt dauerhafte Stärkung des Wohngeldes. BBSR-Analysen Kompakt 07. Bonn: BBSR.

**O. V. (1960):** Bauland-Preisstopp ist nur eine Farce. Lübecker Nachrichten vom 24.1.1960. Online: [www.kreisarchiv-stormarn.de/mediadb/199457/](http://www.kreisarchiv-stormarn.de/mediadb/199457/) (Abruf: 8.10.2021).

**O. V. (2008):** Befristetes oder bedingtes Baurecht. Immobilienzeitung, 6.3.2008. Online: [www.immobilien-zeitung.de/73332/befristetes-oder-bedingtes-baurecht](http://www.immobilien-zeitung.de/73332/befristetes-oder-bedingtes-baurecht) (Abruf: 8.10.2021).

**O. V. (2019):** Städte- und Gemeindebund fordert verschärftes Baugebot. 26.6.2019. Online: [www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/staedte-und-gemeindebund-fordert-verschaerftes-baugebot\\_84342\\_492688.html](http://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/staedte-und-gemeindebund-fordert-verschaerftes-baugebot_84342_492688.html) (Abruf: 8.10.2021).

**Pätzold, Ricarda (2021):** In den Mühen der Ebene – Handlungserfordernisse und Gestaltungsspielräume kommunaler Wohnungspolitik. In: Spars, Guido (Hrsg.): Wohnungsfrage 3.0. Stuttgart: Kohlhammer, S. 173–195.

**Perridon, Louis / Steiner, Manfred / Rathgeber, Andreas W. (2009):** Finanzwirtschaft der Unternehmung. 15. Aufl. München: Vahlen.

**Regiokontext (2013):** Strategien für bezahlbares Wohnen in der Stadt. Berlin: Regiokontext.

**Richter, Rudolf / Furubotn, Erik G. (2003):** Neue Institutionenökonomik. 3. Aufl. Tübingen: Mohr.

**Rollinger, Tom / Hoffmann, Scott (2013):** Sortino ratio: A better measure of risk. Futures (February), S. 40–42.

**Sagner, Pekka / Stockhausen, Maximilian / Voigtländer, Voigtländer (2020):** Wohnen – die neue soziale Frage? IW-Analysen 136. Köln: IW. Online: [www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/IW-Analysen/PDF/2020/IW-Analyse\\_136\\_Wohnen\\_die\\_neue\\_soziale\\_Frage.pdf](http://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/IW-Analysen/PDF/2020/IW-Analyse_136_Wohnen_die_neue_soziale_Frage.pdf) (Abruf: 8.10.2021).

**Sagner, Pekka (2021):** Analyse der Wohnsituation in Deutschland auf der Grundlage des sozio-ökonomischen Panels. In: Spars, Guido (Hrsg.): Wohnungsfrage 3.0. Stuttgart: Kohlhammer, S. 18–44.

**Schäfer, Mareike / Bock, Friederike (2014):** Ablauf der Vertragszeit – Risiko oder Chance? In: Nagel, Matthias (Hrsg.): Erbbaurechte – Eine alternative Vermögensanlage für Stiftungen. Hannover: Stiftung & Sponsoring Verlag GmbH, S. 16–18.

**Schiller, Georg / Gutsche, Martin (2009):** Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden – das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung. Text 31/2009 des Umweltbundesamtes. Dessau-Roßlau: UBA.

**Schneider, Thomas (2017):** Perspektiven Finanzen: Erbbaurecht aus Banken- und Gutachterperspektive. In: Nagel, Matthias (Hrsg.): Erbbaurecht – Neue Perspektiven auf einen Klassiker, S. 10 f.

**Schulze zur Wiesche, Dieter (2013):** Die GmbH & Still: Eine alternative Gesellschaftsform. München: Beck.

**Sebastian, Steffen / Wagner, Dominik / Fritz, Carsten (2019):** Erbbaurecht als Anlageform für institutionelle Investoren. Regensburg: IRE/BS.

- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin (o. J.):** Sozialwohnungen. Online: [www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/mieterfibel/de/m\\_miete7.shtml](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/mieterfibel/de/m_miete7.shtml) (Abruf: 13.6.2021).
- Simons, Dirk (2002):** Der Zielkonflikt zwischen Management und Anteilseignern. In: Kosten und Nutzen von Aktienoptionsprogrammen. Beiträge zur betriebswirtschaftlichen Forschung (Vol. 102). Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Simons, Harald / Tielkes, Constantin (2020):** Wohnungsmarkt Wien – eine wohnungspolitische Analyse aus deutscher Sicht. Studie im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft Immobilienwirtschaft Deutschland. Berlin: Empirica.
- Simons, Harald / Weiden, Lukas (2016):** Schwarmverhalten, Reurbanisierung und Suburbanisierung. Informationen zur Raumentwicklung. (H. 3), S. 263–273.
- Smith, James L. (1981):** Non-Aggressive Bidding Behavior and the Winner's Curse. In: Economic Inquiry 19, S. 380–388.
- Spars, Guido (2000):** Berücksichtigung öffentlicher Planungs- und Infrastrukturleistungen auf dem Markt für Bodenverfügungsrechte. Frankfurt a. M.: Lang.
- Spars, Guido / Heinze, Michael (2009):** Stadttrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen – Chancen und Potenziale für die Stadtentwicklung. In: vhw FWS (2/März–April 2009), S. 69–74.
- Spars, Guido (2017):** Gutachten zur wohnungswirtschaftlichen und sozialpolitischen Einschätzung einer „Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit“ in Deutschland. Gutachten für den Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen e. V. (VdW Rheinland Westfalen) und den BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V. Wuppertal.
- Spars, Guido (2021a):** Wohnungsfrage 3.0? Zur Einführung. In: Spars, Guido (Hrsg.): Wohnungsfrage 3.0. Stuttgart: Kohlhammer, S. 7–17.
- Spars, Guido (2021b):** Wohnungsfrage 3.0: Konklusion. In: Spars, Guido (Hrsg.): Wohnungsfrage 3.0. Stuttgart: Kohlhammer, S. 196–215.
- SRL (2019):** Stellungnahme zu den Empfehlungen der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) vom 2.7.2019. Stand: 16.9.2019, S. 3. Online: [www.srl.de/dateien/dokumente/de/Stellungnahme\\_Baulandkommission\\_SRL\\_20190916.pdf](http://www.srl.de/dateien/dokumente/de/Stellungnahme_Baulandkommission_SRL_20190916.pdf) (Abruf: 8.10.2021).
- Stadt Düsseldorf (2013):** Zukunft Wohnen. Düsseldorf: Ein Handlungskonzept für den Wohnungsmarkt. Düsseldorf.
- Stadt Heidelberg (2018):** Pendlerbericht 2018. Amt für Stadtentwicklung und Statistik der Stadt Heidelberg. Heidelberg.
- Statista (o. J.):** Mietpreise – Statista Dossierplus zur Mietpreisentwicklung in Deutschland. Online: <https://de.statista.com/statistik/studie/id/69266/dokument/mietpreise/> (Abruf: 13.6.2021).
- Suntum, Ulrich van (2016):** Mehr Wohnraum für alle statt öffentlicher Mangelwirtschaft. In: Wirtschaftsdienst 96, S. 307–311.
- Süchting, Joachim (1995):** Finanzmanagement. 6. Aufl. Wiesbaden: Gabler.
- Tinbergen, Jan (1952):** On the Theory of Economic Policy. Amsterdam (NL): North-Holland.
- Trautvetter, Christoph (2020):** Wem gehört die Stadt – Analyse der Eigentümergruppen und ihrer Geschäftspraktiken aus dem Berliner Immobilienmarkt. Berlin: Rosa Luxemburg Stiftung.
- Trigeorgis, Lenos (1996):** Real Options, Managerial Flexibility and Strategy in Resource Allocation. Cambridge (USA): The MIT Press.
- TU Darmstadt / Pestel Institut (2019):** Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen – Aufstockung und Umnutzung von Nichtwohngebäuden. Deutschlandstudie 2019. Darmstadt/Hannover: TU Darmstadt, Pestel Institut, VHT.

**Vogel, Hans-Jochen (2019):** Mehr Gerechtigkeit! – Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar. Freiburg i. Br. u. a.: Herder.

**Voigtländer, Michael (2016a):** Alternativen zur sozialen Wohnraumförderung. Wirtschaftsdienst 96, S. 315–318.

**Voigtländer, Michael (2016b):** Sieben gute Gründe gegen eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG). Eine Studie im Auftrag der LEG Immobilien AG und dem ZIA Deutschland. Köln.

**Werth, Alfred (1989):** Verkaufswertermittlung nach § 21 ErbbauVO. Was ist heute möglich? In: Der langfristige Kredit 40, S. 68–74.

**Williamson, Oliver E. (1990):** Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Tübingen: Mohr.

**Wissenschaftlicher Beirat im BMWi (2018):** Soziale Wohnungspolitik, Berlin. Online: [www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-soziale-wohnungspolitik.pdf](http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-soziale-wohnungspolitik.pdf) (Abruf: 8.10.2021).

## ZUM AUTOR

---

**Dirk Löhr** (\*1964) ist Professor für Steuerlehre und Ökologische Ökonomik an der Hochschule Trier, Umwelt-Campus Birkenfeld (hier auch Sprecher des Center for Land Research). Das Studium, die Promotion und die Habilitation absolvierte er an der Ruhr-Universität Bochum, den MBA machte er an der FernUniversität Hagen bzw. der University of Cardiff/Wales. Vor der Professur absolvierte er u. a. Stationen als Prokurist in einem internationalen Hotelkonzern und als Hauptabteilungsleiter in der Deutschen Bahn AG. Nebenberuflich ist er als selbstständiger Steuerberater (früher u. a. als freier Mitarbeiter bei Warth und Klein, Düsseldorf, und bei Schlatter, Heidelberg) sowie als Kommunalberater tätig.

Zudem ist er Mitglied im Oberen Gutachterausschuss für Grundstückswerte Rheinland-Pfalz und dem regionalen Gutachterausschuss Rheinhesen-Nahe, im wissenschaftlichen Beirat der Freiherr-vom-Stein-Akademie für Europäische Kommunalwissenschaften, im Arbeitskreis Raumentwicklung, Bau und Wohnen der Friedrich-Ebert-Stiftung und in der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL). Löhr war ebenfalls Mitglied der „Baulandkommission“ (BMI) und des „Fachdialogs Erbbaurecht“ (BMI). Er wurde als Sachverständiger u. a. zu Anhörungen im Deutschen Bundestag (Finanzausschuss, Parlamentarischer Nachhaltigkeitsbeirat) und auf Länderebene (Landesregierung Baden-Württemberg, Haushaltsausschuss des Niedersächsischen und des Hessischen Landtags) geladen.

Löhr war zudem Mitgründer des Aufrufs „Grundsteuer: Zeitgemäß!“, die sich für eine Bodenwertsteuer einsetzt.

---

Eine zeitgemäße soziale Wohnungspolitik steht vor der Anforderung, neben Anreizen für den Neubau von bezahlbarem Wohnraum auch Wohnungsbestände in die Strategie einzubinden. Zu modernen Ansätzen zählen die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit, die Förderung von Gemeinwohlwohnungen und der Ausbau von kommunalen Erbbaurechten, die in dieser Studie einer Bewertung unterzogen werden.

---

[WWW.BOECKLER.DE](http://WWW.BOECKLER.DE)

ISBN 978-3-86593-383-6