

Simonis, Udo E.

Book Part — Digitized Version

Zur Ökonomie neuer Wohn- und Siedlungsformen: Interpretation der Forschungsergebnisse aus volkswirtschaftlicher Sicht

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Simonis, Udo E. (1983) : Zur Ökonomie neuer Wohn- und Siedlungsformen: Interpretation der Forschungsergebnisse aus volkswirtschaftlicher Sicht, In: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Ed.): Kosten- und flächensparendes Bauen - Kurzfassungen, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn, pp. 33-40

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122842>

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.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Zur Ökonomie neuer Wohn- und Siedlungsformen –

Interpretation der Forschungsergebnisse aus volkswirtschaftlicher Sicht *)

Prof. Dr. UDO ERNST SIMONIS

Wissenschaftszentrum Berlin

I. Allgemeine Ergebnisse der Projekte des Forschungsfeldes

1. Der verdichtete individualisierte Flachbau ¹⁾ – VIF – als Inkarnation einer neuen Wohn- und Siedlungsform und als paradigmatische Alternative zwischen traditionellem Geschosswohnungsbaus und freistehendem Einfamilienhaus hat in der Bundesrepublik Deutschland – im Gegensatz zu anderen Ländern – bisher keine nennenswerte Realisierung erfahren. Und die derzeitige Situation im Wohnungsbau läßt sich geradezu dadurch kennzeichnen, daß „... die verdichtungsfähigen und in diesem Sinne städtischen Wohnformen des Geschosswohnungsbaus nicht (mehr) angenommen werden, und an deren Stelle Wohnformen nachgefragt und angeboten werden, die großen Baulandbedarf (großen Energieverbrauch und hohen Infrastrukturaufwand, U.E.S.) haben und städtische Strukturen nicht zulassen“ (Projekt 78.06/2). Ein Teil der Ursachen der bisherigen Entwicklung ist ohne Zweifel ökonomisch Art.

Fragt man nach den Möglichkeiten (und Grenzen) des VIF in der Zukunft, so sind sowohl die notwendigen ökonomischen Bedingungen für diese Wohn- und Siedlungsformen, als auch deren wahrscheinliche (positive und negative) Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu betrachten. Hierbei gilt es zwischen Niveaueffekten (Wirtschaftswachstum; Beschäftigung) und Struktureffekten (sektorale und regionale Struktur; Einkommens- und Vermögensverteilung) zu unterscheiden. In diesem Beitrag soll die Frage nach den ökonomischen Bedingungen und Auswirkung des VIF aufgeworfen werden und ihre Beantwortung anhand ausgewählter Ergebnisse der einzelnen Forschungsprojekte erfolgen – im Sinne einer bewertenden und zugleich selektiven Kommentierung und Interpretation der Forschungsergebnisse.

2. Der Wohnungsbau steht in jüngster Zeit in einem konfliktreichen ökonomischen Spannungsfeld: der allgemeinen Wachstumsschwäche der Wirtschaft, der kritischen Entwicklung der öffentlichen Finanzen, der Verteuerung der Kapitalkosten, der Energiepreissteigerung, der gleichzeitigen Überbeanspruchung und Fehlbelastung vorhandener Infrastrukturen. Der Wohnungsbau reagiert darauf mit zum Teil überproportionaler Steigerung der Produktpreise (Baupreise, Mieten) und mit einer gewissen Veränderung der Produktstruktur (vom Mietwohnungsbau zum Einfamilienhausbau). Obwohl nach wie vor ein erheblicher Bedarf nach Wohnraum (Zusatzbedarf und Ersatzbedarf) besteht, kommt es zu sinkendem Produktionsvolumen

„Das Steuerungspotential im Bereich der Wohnungsbauförderung ist, gemessen am Finanzierungsvolumen, gewaltig; die Ausnutzung dieses Potentials für die Durchsetzung neuer Wohn- und Siedlungsformen geht jedoch gegen Null“.

Projekt 78.06/1

und abnehmender Beschäftigung. Der volkswirtschaftliche Hintergrund des hier zu kommentierenden gesamten Forschungsfeldes besteht daher im wesentlichen aus einem zweifachen Anspruch: neue Wohn- und Siedlungsformen dürfen nicht zu teuer sein (Angebotsseite), und sie müssen doch zugleich bestimmten qualitativen Anforderungen genügen, wenn eine Umschichtung zu ihren Gunsten erfolgen soll (Nachfrageseite). Als Postulat formuliert: VIF hat ökonomisch gesehen nur dann eine Chance, wenn und in dem Maße wie das Kostenproblem befriedigend gelöst werden kann und wenn und in dem Maße wie eine ausreichende Nachfrage entsteht.

3. Warum gibt es bisher keinen nennenswerten VIF in der Bundesrepublik Deutschland? Die einzelnen Forschungsprojekte gehen auf die betreffenden Nachfrage- und Angebotsfaktoren zwar in sehr verschiedener Weise und mit recht unterschiedlicher Intensität ein, sie liefern m.E. insgesamt aber eine Reihe interessanter Erklärungen, auf die ich im folgenden eingehen möchte.

Nachfrageaspekte:

Im Hinblick auf die Faktoren, die die effektive und die potentielle Nachfrage nach VIF bestimmen (können), ergibt sich bei Betrachtung der Forschungsergebnisse ein differenziertes Bild. Die Wohnungsnachfrage ist einerseits eindeutig ökonomisch begründet, sie wird andererseits durch ein hohes Maß an Imponderabilien geprägt. Gesell-

*) Forschungsfeld „Neue Wohn- und Siedlungsformen“, Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn; mit den folgenden Forschungsprojekten:

77.01/1: Analyse beispielhafter Wohnbauprojekte in den Niederlanden

77.01/2: Beispielhafter Wohnbau in Großbritannien

78.04 : Analyse des individuellen Nutzwertes und der Wohngewohnheiten bei unterschiedlichen Bauformen

78.06/1: Individuelles Bauen in der Verdichtung

78.06/2: Öffentlich-rechtliche Normen und verdichteter, individueller Flachbau

78.07 : Private Bautätigkeit auf innerstädtischen Grundstücken

78.08 : Fallstudien zum Baulandpotential für städtischen Lücken-Wohnungsbau

¹⁾ Auf die Definition dieses Begriffs muß hier nicht näher eingegangen werden; vgl. dazu besonders das Forschungsprojekt 78.06/2.

schaftlich tradierte Wohnvorstellungen werden in starkem Maße persönlich verinnerlicht und führen zu einer vergleichsweise engen Fixierung auf einen bestimmten Wohntyp (freistehendes Einfamilienhaus – FEH). Das Frei-raumbedürfnis des Menschen, das für FEH und gegen VIF zu sprechen scheint, ist jedoch erheblich prestigege-steuert und als Erklärungsfaktor überstrapaziert; es ist we-niger stark ausgeprägt als das Bedürfnis nach Form, Quali-tät und Anpassungsfähigkeit der Wohnung. Bau- und Wohnformen entsprechen den Nutzerpräferenzen eher, wenn sie einen breiten Spielraum für Gestaltungsmöglich-keiten enthalten. Flächensparendes Bauen ist also nicht nur aus öffentlichem Interesse (Flächenknappheit, Infra-strukturkosten, usw.) erforderlich, sondern wird, unter den genannten Voraussetzungen, auch privat akzeptiert. Finan-zielle Engpässe führen (wenn sie nicht ganz die Aufga-be des Wunsches nach dem FEH erzwingen) zur Modifi-zierung ursprünglich gehegter Wohnformwünsche: die Präferenz für das FEH schlägt um in die Nachfrage nach dem Reihenhaus. Diese „Ersatzlösungsfunktion“ gilt (bis-her) nicht für den VIF.

Die Einschätzung der potentiellen Nachfrage nach VIF er-fordert die Differenzierung der Nachfrager. Die „Stadtab-wanderer“ lassen sich trennen in eine kleinere Gruppe mit stark ausgeprägter Präferenz für „Wohnen auf dem Lande“ und in die größere Gruppe der „ökonomisch Verdrängten“ (Boden- und Baupreise, Möglichkeit der Eigenarbeit).

Die Motive, die die Art der Wohnungsnachfrage bestim-men, sind sozialstrukturell unterschiedlich. Während bei den „oberen sozialen Schichten“ Motive wie Unabhängig-keit und Nachbarschaft dominieren, stehen bei den „unte-ren“ Schichten Motive wie Sicherheit (Kündigungsschutz) und Wirtschaftlichkeit im Vordergrund. Zugleich sind aber auch informelle Kontakte für die Nachfrager bedeutsam; der „Nachahmereffekt“ ist gruppenmäßig stark ausge-prägt.

Wichtig für die Einschätzung des Nachfragepotentials nach VIF ist auch die unterschiedliche Verzichtberei-tschaft in Bezug auf Ausstattungsmerkmale: bei Angehöri-gen der „oberen“ sozialen Schichten gilt die Garage, bei Angehörigen der „unteren“ Schichten der Keller als eher unverzichtbar (obwohl gerade letzteres einen quantitativ bedeutsamen Faktor für die Kostensenkung darstellt). So-zial stark differenziert sind des weiteren die Möglichkeiten zur Ergänzung des Eigenkapitals im Eigentumswoh-nungsbau: während die verwandtschaftliche Finanzie-rungshilfe die Nachfrage der „oberen“ Schichten mitbe-stimmt, ist dies bei den „unteren“ Schichten die Eigenlei-stung (Eigenarbeit).

Eine generelle Fehleinschätzung findet sich bei effektiven und potentiellen Wohnungsnachfragern im Sinne einer krassen Disparität zwischen den Kostenvorstellungen und den tatsächlich aufzubringenden Kosten (insbesondere werden die Finanzierungs- und die Nebenkosten unter-schätzt). Dies führt zu ausgeprägten Formen individueller Rationalisierung (subjektiver Verdrängung): man ist in der Mehrheit nicht bereit, sich selbst und anderen die Opfer einzugestehen, die die effektive Wohnungsnachfrage nach sich zieht bzw. nach sich gezogen hat (Projekt 78.04).

Die ausländischen Untersuchungsbeispiele (Niederlande, Großbritannien) zeigen in besonderer Weise, daß es beim

VIF nicht ausschließlich um neue, sondern auch um Erin-nerung an vergessene Wohn- und Siedlungsformen geht. Die Nachfrage wird also auch gesteuert und ist stimulier-bar durch Anknüpfung an bestimmte Traditionen. Die aus-ländischen Beispiele zeigen zugleich, daß auch für den Wohnungsbau das „Say'sche Gesetz“ Gültigkeit hat: die Nachfrage nach VIF wird (auch) bedingt und angeregt durch Qualität und Quantität des betreffenden vorhande-nen Angebots! Insbesondere hat die Partizipation der Be-wohner (Mieter und Bauherren) bei Planung und Durch-führung (Eigenarbeit) zu einem außerordentlich hohen Grad an Wohnzufriedenheit (Niederlande) geführt. Umge-kehrt lassen sich verschiedene andere Ergebnisse (z.B. Projekt 78.07) dahingehend interpretieren, daß das Ange-bot an Wohnraum auf innerstädtischen Grundstücken nicht den Vorstellungen und Bedürfnissen der (potentiel-len) Nachfrager entspricht. Projekt 78.08 weist schließlich nach, warum eine potentielle Nachfrage nach VIF im inner-städtischen Bereich vielfach gar nicht zum Zuge kommen kann: das Angebot wird verhindert, weil die Bereitstellung von geeigneten Grundstücken nicht gewährleistet ist bzw. die Aktivierung des vorhandenen Baulücken-Potentials nicht erfolgt.

Wie erhöht man also die effektive (und die potentielle) Nachfrage nach VIF? Die einzelnen Forschungsprojekte machen in Bezug auf diese Frage eine Reihe von Vorschlä-ge, die sich, verkürzt, zu zwei Strategien bündeln lassen: (a) Informationsstrategien (direkte Stimulierung der Nach-frage) und (b) Strategien der Kosteneinsparung (indirekte Stimulierung der Nachfrage, worüber im folgenden Ab-schnitt einiges gesagt werden soll). Was die erstgenannte Strategie betrifft, so bedarf der VIF einer massiven, geziel-ten Aufwertung im Sinne eines neuen Paradigmas – eines „dritten Weges“ zwischen freistehendem Einfamilienhaus und traditionellem Geschosswohnungsbau. Diese Aufwer-tung muß jene Qualitäten des VIF benennen und fördern, die denen des FEH entsprechen, darüber hinaus aber mit Nachdruck die Spezifität der verdichteten Wohn- und Siedlungform betonen, wie: Wirtschaftlichkeit, Ästhetik, Pflege, Funktionsvielfalt, soziale Komponenten.

Diese Aufwertung des VIF muß zugleich, so zeigen es die Forschungsergebnisse, mit einer Relativierung der tradi-tionellen Wohn- und Siedlungsformen (der tendenziellen Infragestellung des FEH) einhergehen; dies schließt die wohnungspolitisch sicherlich nicht leicht zu bewältigende Aufgabe ein, klarzumachen, daß als positiv geltende tradi-tionelle Eigenschaften sich unter geänderten wirtschaftli-chen und sozialen Bedingungen zu nachteiligen Eigen-schaften verkehren können. Für diese Informationsstrategie zugunsten des VIF sind vielfältige Medien und Multipli-katoren einsetzbar, wofür die Forschungsprojekte diverse Vorschläge unterbreiten.

Angebotsaspekte:

In Bezug auf die Angebotsaspekte des VIF finden sich in den Forschungsergebnissen eine Reihe von Erklärungen, die vor allem das Kostenproblem des Wohnungsbaus be-treffen und an den einzelnen Kostenkomponenten anset-zen. Im Vordergrund der abgeschlossenen Projekte ste-hen dabei die Grundstückskosten- und die Baukostenpro-blematik, während die Finanzierungskosten im Grunde nicht als VIF-spezifisch angesehen werden und daher wohl keine besondere Aufmerksamkeit erhalten. (Der Fol-gekostenproblematik, am Beispiel der mit den verschiede-

nen Wohn- und Siedlungsformen verknüpften Sozialkosten, ist ein eigenes Projekt gewidmet, das aber noch nicht abgeschlossen ist).

In teilweise neuer Form und mit großer Dringlichkeit formulieren die Projekte die (alte) Bodenfrage. Ohne Senkung der absoluten bzw. relativen *Bodenkosten* hat innerstädtischer VIF als neues Paradigma, als „dritter Weg“ keine echte Chance. Die möglichen Standorte haben in der Regel hohe Grundstückspreise, die die Wettbewerbsfähigkeit des VIF in städtischer Lage gegenüber dem stadtfernen freistehenden Einfamilienhaus erheblich einschränken. Die Entwicklungen am Bodenmarkt sind jedoch ambivalent: einerseits verstärkt die allgemeine Bodenpreissteigerung den Druck auf (weitere) Reduzierung des spezifischen Flächenverbrauchs je Wohnungseinheit, andererseits bedingt und verschärft das (nach wie vor) vorhandene regionale Bodenpreisgefälle die „Stadtflucht“ der (eines Teils der) potentiellen VIF-Nachfrager (Bodenpreis als Bestimmungsfaktor der Standortentscheidung). Dabei wird ein sparsamer Umgang mit Fläche – „flächensparendes Bauen – auch von den bau- und planungsrechtlichen Vorschriften nicht honoriert, obwohl Sparsamkeit im Umgang mit dem Gut „Fläche“ dem Einzelnen und der Gesellschaft zugleich nutzen könnte: der Weg zur Arbeit, zur Schule, zum Einkauf und die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur und die damit jeweils verbundenen Kosten sind bei flächenextensiver Bauweise kurz- und vor allem längerfristig erheblich (hier ist der Hinweis auf Projekt 78.05 angebracht). Für innerstädtischen VIF müssen die Grundstückskosten also absolut oder relativ, direkt oder indirekt gesenkt werden: „Steuerrechtlich sollte das Bauen und Wohnen auf großen Grundstücken verteuert, die Nutzung kleiner Grundstücke privilegiert werden“. Die Projekte 78.08 und 77.01/1 liefern für diese Aufgabe die meisten Argumente.

Das innerstädtische Bauland kann durch Aktivierung der vorhandenen Baulücken sofort erheblich und um durchschnittlich etwa 10% erweitert und (relativ und absolut) verbilligt werden: „Das vorhandene Baulandpotential (Baulücken) würde, wenn es voll genutzt würde, überall den Bedarf von mindestens 4 Jahren decken. Vier Jahre lang würde weiterer Landschaftsverbrauch aufgehalten und die Wohnungsversorgung trotzdem gesichert werden können“ (Projekt 78.08). In der Bundesrepublik Deutschland könnten demnach mehr als 1,2 Mill. Wohnungseinheiten gebaut werden, ohne daß neues Bauland ausgewiesen werden müßte. Neben dieser möglichen Flächensparnis könnten der ersparte zusätzliche und die bessere Nutzung des bereits erbrachten Erschließungsaufwandes erhebliche volkswirtschaftliche Wachstums- und Beschäftigungseffekte in Gang setzen. Doch wird dieses vorhandene Potential nach Meinung der Autoren ohne weitere (bessere) Maßnahmen der öffentlichen Hand die an sich möglichen Wirkungen nicht haben und auch keine spezielle Bedeutung für den VIF erlangen. Sie müßten sich allerdings nicht nur gegen private Grundeigentümer sondern auch gegen die öffentliche Hand selbst richten: ein großer Teil der Baulücken befindet sich in öffentlichem Eigentum. Was ist zu tun?

Es wird sich weiterhin lohnen, Grundstücke allein wegen der Wertsteigerungen zu „halten“. Allgemeine Anti-Inflationspolitik ist insofern stets gute Bodenpolitik. Darüber hinaus aber ist aktive Bodenpolitik erforderlich. Die entsprechenden Maßnahmenvorschläge haben unterschied-

liche Interventionsintensität; sie reichen von: „Baulückenatlas“ und „Baulückenaktion“ („kommunale Grundstücke sofort für VIF bereitstellen“; „Zweckbindung öffentlichen Bodeneigentums für sozialen Wohnungsbau“), über „Beratungsstelle“ (für Flächeneinsparung, analog zur Energieeinsparung) bis zu „Anwendung und Weiterentwicklung des Planungsrechts“ (in Form des Baugebots und der Enteignung).

Die wichtigsten Faktoren für die Zurückhaltung von Baulücken sind wirtschaftlicher Art. Durch Anwendung eines Systems negativer und positiver ökonomischer Anreize (push und pull-Faktoren) kann diese Blockade überwunden werden: vorgeschlagen wird als push-Faktor die (Wieder-)Einführung einer (verbesserten) Baulandsteuer auf Baulücken (Grundsteuer C in Höhe von 3 - 5% des Verkehrswertes), die bei nachgewiesener Bauwilligkeit zinslos gestundet und erlassen werden kann, in Verbindung – als pull-Faktor – mit einer baulückenorientierten Umstellung der staatlichen Wohnungsbaubsubventionen (Doppelstrategie).

Vorgeschlagen wird auch die Aktualisierung der Grundstücks-Einheitswerte, weil die geltende Grundsteuer insbesondere bei Baulücken keinen angebotssteigernden Effekt hat, wenn und solange wie der festgestellte Einheitswert oft niedriger als 1/5 des tatsächlichen Verkehrswertes ist.

Wohnungspolitisch interessant in diesem Zusammenhang ist ein weiterer Vorschlag: Baulücken sind in der Regel nicht belastet, haben einen hohen Verkehrswert, bringen aber fast keinen laufenden Ertrag. In die Berechnungen über die Kostenmieten müßten daher, von der Eigentumsgarantie her gesehen, die Baulücken *nicht* mit ihrem Verkehrswert eingesetzt werden; es genügte, die Baulücken bei der Kostenmietenberechnung mit dem Ertragswert zu berücksichtigen, wie er sich aus der bisherigen Nutzung der Baulücke ergibt. Dies wäre ein ökonomischer Hebel, durch den auch Mietwohnungsbau auf innerstädtischen Grundstücken (wieder) möglich werden könnte. (Projekt 78.08, besonders S. 241 ff.).

Vorbildhafte baupolitische Maßnahmenvorschläge lassen sich aber auch aus internationalen Vergleichen herleiten: „Die relative Kostengunst im niederländischen Wohnungsbau... begründet sich wesentlich durch eine planmäßige aktive Bodenpolitik der Gemeinden in Verbund mit staatlich festgelegten Grundstückspreisen... sowie staatlichen Standortsubventionen für die Zentren der Wohnungsnot“. (Projekt 77.01/1). Senkung der spezifischen Bodenkosten und hohe Wohndichte (Projektbeispiele: 58,3 und 81,3 WE/ha) also durch Kombination mehrerer Maßnahmen: aktive Bodenvorratspolitik der Gemeinden; preis- und mengenmäßige Zugriffsmöglichkeit auf den Boden; Ausweisung von Aktionsgebieten mit besonderer Wohnungsknappheit; spezielles Standortförderungsprogramm für den sozialen Mietwohnungsbau; Vergabe von Grundstücken in Erbpacht mit privatrechtlichen Auflagen zur Sicherung städtebaulicher Ziele; Verkauf öffentlicher, erschlossener Grundstücke unter Selbstkosten bei Kostenkompensation im freifinanzierten Sektor; Finanzierung der Erschließungskosten zugunsten des sozialen Wohnungsbaus; usw.

Entscheidend für die Realisierung des VIF, dies zeigt besonders das Projekt 77.01/2, sind geeignete Baulandvorräte und Vorkehrungen zur Erweiterung dieser Vorräte:

Vorkaufsrechte; erleichterte Enteignungsmöglichkeiten; Abschöpfung von Planungsgewinnen; befristete Erbpacht usw. ermöglichen eine aktive gemeindliche Bodenpolitik, was, in Verbindung mit einer eigenständigen kommunalen Planung, Durchführung und Verwaltung des sozialen Wohnungsbaus („kommunalisierten Wohnungsbau“)¹⁾ einige der ökonomischen Besonderheiten des englischen Beispiels ausmacht.

Die Forschungsprojekte liefern eine Reihe von Informationen über die *Baukosten* im VIF und machen Vorschläge zur (weiteren) Reduzierung dieser Kostenkomponente. Die analytischen Fallstudien Niederlande und Großbritannien (Projekt 77.01/1 und 77.01/2) zeigen durchweg außergewöhnlich niedrige Baukosten pro Objekt und Wohnungseinheit, auch wenn (insbesondere im Rahmen der allgemeinen, hohen Inflation in Großbritannien) in jüngster Zeit eine rasche Steigerung der Baukosten zu verzeichnen war. Die Verfasser von Projekt 77.01/2 sehen die wichtigsten Gründe für die kostengünstige Erstellung der Wohnbauprojekte in der institutionalisierten relativ exakten Kostenplanung (Quantity Surveyor), der Festlegung und Einhaltung von Kostenobergrenzen, und (neben den schon genannten positiven Effekten aufgrund geringer Grundstücksflächen pro WE) im Verzicht auf Unterkellerung, sowie in generell einfacheren Normen und Standards, insbesondere in Bezug auf Heizung, Schall- und Wärmedämmung. In den Niederlanden und in Großbritannien wird relativ teuer geplant, was aber zu beträchtlichen Kosteneinsparungen führt: „hohe Planungskosten – niedrige Baukosten“ als wohnungspolitische Strategie! Die Baukosten werden durch Anwendung von Bausystemen und Standardanpassung bzw. flexible Handhabung von Normen gesenkt, die Baunebenkosten durch kooperative Gesamtplanung reduziert. Interessant ist auch (besonders Niederlande) die positive Förderung kostengünstigen Bauens durch entsprechende staatliche Prämienvergabe. Es sollte jedoch nicht übersehen werden, daß die niedrigeren Ausstattungsstandards in diesen Ländern zum Teil nur zu einer zeitlichen Belastungsverschiebung führen: niedrigere Kosten in der Gegenwart (Baukosten) werden gegen höhere Kosten in der Zukunft (Unterhaltungs- und Energiekosten) eingehandelt. Dennoch ist das Verhältnis von Wohnungsbau-Gesamtkosten (Objektkosten) zu durchschnittlichem Jahreseinkommen pro Beschäftigten (Durchschnittseinkommen) in Großbritannien wie in den Niederlanden nach wie vor relativ niedrig und besonders niedrig im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland.

Das Entstehen hoher Baukosten hat viele Gründe. Neben dem bereits Gesagten liefern die Ergebnisse der Forschungsprojekte dazu weitere Erklärungen, und die Verfasser plädieren für weitreichende Reformen: „Strukturenform des Bauträgerwesens“ (Dezentralisierung der Großstrukturen der gemeinnützigen Träger; Demokratisierung der Bauträger; Wohnungsbaugenossenschaft, usw.), „kooperative Organisationsstruktur des Bauprozesses“ (konzertierte Aktion von Gemeinde, Bauträger, Architekt und Nutzer), „kommunalisierter Wohnungsbau“ (gemeindeeigene Planung, Erstellung und Verwaltung des sozialen Wohnungsbaus) sind wesentliche Folgerungen (vgl. hierzu insbesondere die Projekte 77.01/1 und 77.01/2). Maßnahmenvorschläge zur Erhöhung der Dichte im Wohnungsbau, zur Anhebung der Wohnqualität, zur Stärkung der Bauherrenfunktion, zur Reduzierung der Kosten und zur Änderung der Förderungsmethoden im Wohnungsbau liefern die Projekte 78.06/1 und 78.06/2. Hierbei wird wie-

derholt gefordert, das flächen- und kostensparende Bauen stärker zu privilegieren, aber auch die Diskriminierung der Eigenarbeit zu beenden: „Der Bauherr, der sein Haus teilweise selbst baut, ist nach geltendem Steuerrecht schlechter gestellt als der Bauherr, der in der gleichen Zeit einer bezahlten Beschäftigung nachgeht und vom Erlös dieser Tätigkeit die Handwerker und Unternehmer beim Hausbau bezahlt“. (Projekt 78.06/1).

Es ist nicht unangemessen, die Ergebnisse der Forschungsprojekte 78.06/1 und 78.06/2 dahingehend zu interpretieren, daß hohe Baukosten durch öffentlich-rechtliche Normen geradezu „produziert“ werden. Umgekehrt besehen: Öffentlich-rechtliche Normen stellen im besonderen Fall ein Investitionshemmnis für den VIF dar. Wenn und in dem Maße wie die Realisierung des VIF ein Kostenproblem ist, tragen Art und Handhabung zahlreicher Normen und Vorschriften dazu bei, daß die Baukosten unnötigerweise erhöht bzw. ihre Reduzierung verhindert wird: „Die Konsequenz perfektionistischer Anforderungen besteht darin, daß insgesamt weniger Neubauten erstellt werden – (und dadurch auch) immer weniger Menschen in den Genuß der hohen Standards kommen“ (Projekt 78.06/1).

Attestiert man der vorgelegten Schätzung der Kostenwirksamkeit von Normen (Projekt 78.06/2) eine gewisse Treffsicherheit, so läßt sich folgern, daß durch wenige Maßnahmen (Verzicht auf Keller; Vergrößerung der Gebäudetiefe; Reduzierung der Ausbaustandards; Erleichterung der Brandschutzaufgaben; geänderte Anrechnung der Erschließungskosten) gegenüber einem typischen normgerecht erstellten und ausgestatteten 2-geschossigen Reihnhaus eine Kosteneinsparung von bis zu 90.000,- DM erzielt werden kann (die sich noch erhöht, wenn man die Größe der Wohnfläche und eine mögliche Streckung des Ausbaus vorgehaltener Reservflächen mit in Betracht zieht). Ist dieses Ergebnis der Berechnungen annäherungsweise richtig, so hätten entsprechende individuelle Verhaltens- und baupolitische Vorgehensweisen einen außerordentlich bedeutsamen volkswirtschaftlichen Wachstums- und Beschäftigungseffekt.

Im Durchschnitt gesehen, wird in der Bundesrepublik Deutschland jede neu erstellte Wohnungseinheit direkt bzw. indirekt (Subventionsvergabe und Steuermindereinnahmen) mit ca. 50.000,- DM staatlich gefördert. Dieser effektive durchschnittliche Förderbetrag je WE einerseits und das im Projekt 78.06/2 geschätzte Kosteneinsparungspotential je Objekt andererseits symbolisieren einen grundlegenden wohnungspolitischen Widerspruch – und sie erfordern wohnungspolitische Konsequenzen. Wenn die Wohnungskosten insgesamt gesehen in ähnlich massivem Maße öffentlich alimentiert werden müssen – auf das der Wohnungsbau jährlich einen bestimmten Umfang erreicht –, wie sie durch Anpassung bzw. Abbau von Normen reduziert werden könnten, dann steht die Rationalität dieser Normen auf dem Prüfstand. Die Ergebnisse der betreffenden Forschungsprojekte erhärten die Behauptung, daß der VIF von öffentlich-rechtlichen Normen nicht gefördert sondern behindert wird. Dementsprechend wird auch die räumlich gezieltere öffentliche Förderung im Woh-

¹⁾ Vgl. hierzu im einzelnen Stefan Krätke: Kommunalisierter Wohnungsbau als Infrastrukturmaßnahme, Frankfurt a.M.: Verlag Peter Lang, 1981.

nungsbau propagiert, um die private Investitionsbereitschaft für innerstädtischen Mietwohnungsbau bei professionellen wie nicht-professionellen Investoren anzuregen.

Zusammenfassend läßt sich zu dem *Niveaueffekten* folgendes festhalten: Die Interpretation der Forschungsprojekte in Bezug auf die Frage, wie das Angebot an und die Nachfrage nach neuen Wohn- und Siedlungsformen im Sinne des innerstädtischen VIF ausgeweitet werden können, führt, insbesondere unter Betrachtung der Ergebnisse aus den Projekten über den Wohnungsbau in den Niederlanden und in Großbritannien, zu differenzierten Empfehlungen. Positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte für die Volkswirtschaft sind danach dann zu erwarten, wenn für den VIF zielbezogene Informationsarbeit geleistet und systematische Anstrengungen zur Senkung der Boden- und der Baukosten unternommen werden.

4. Aus volkswirtschaftlicher Sicht interessieren neben den möglichen allgemeinen Niveaueffekten (Wirtschaftswachstum und Beschäftigung) auch die mit neuen Wohn- und Siedlungsformen verbundenen *sektoralen und regionalen Struktureffekte*. Wenn und in dem Maße wie der Strukturwandel der Volkswirtschaft sich in Zukunft mehr in Richtung Dienstleistungen, wissensintensive Produktion, niedrigeren spezifischen Ressourcenverbrauch je Produkteinheit und Reduzierung der Umweltbelastung der Produktion und – über die Verringerung der Arbeitszeit – in Richtung einer teilweisen Verlagerung der menschlichen Aktivitäten aus dem Produktions- in den Reproduktionsbereich vollzieht bzw. vollziehen muß, stellen sich auch neue Anforderungen an die Bauproduktion, indem die Integration der städtischen Funktionen Arbeiten und Wohnen, von Produktion, Infrastruktur und Wohnumfeld qualitativ neu bestimmt werden muß. Neue Wohn- und Siedlungsformen müßten diese Strukturwandlungen der Wirtschaft stärker antizipieren und könnten sie zugleich positiv verstärken.

VIF als flächensparendes innerstädtisches, in gewachsenen räumlichen Strukturen sich vollziehendes Bauen, dürfte diesen wirtschaftlichen Erfordernissen generell entgegenkommen. Die Fallstudien zeigen im Detail die Möglichkeiten der Erhöhung der Wohndichte, der stärkeren Integration der städtischen Funktionen von Wohnen und Wohnumfeld, der Senkung des Ressourcenverbrauchs und Reduzierung der Umweltbelastung.

VIF als Wohnungsbau auf ausgewiesenem Bauland hätte darüber hinaus einen speziellen regionalen Struktureffekt. Projekt 78.08 weist nach, daß in den Großstädten zwar absolut mehr Baulücken vorhanden sind (in Dortmund beispielsweise für ca. 25.000 WE), daß die Kleinstädte aber relativ gesehen über ein größeres Baulandpotential für VIF verfügen. Die Nutzung dieses Potentials sollte die regionalpolitisch allgemein angestrebte Dezentralisierung daher positiv beeinflussen. Projekt 78.07 relativiert diese Erwartung zum Teil, allerdings mit dem Nachweis der tatsächlichen Standortverteilung des Wohnungsneubaus in den Großstädten: Im Untersuchungszeitraum 1976–1979 fand Wohnungsneubau überwiegend in den Stadtrandbereichen, also auf in der Regel neu ausgewiesenen Bauland statt; nur der kleinere Teil entfiel auf innerstädtische Bereiche mit älterer, zusammenhängender Bebauung. (Dieses Versagen der Standortsteuerung der innerstädtischen Wohnungsbautätigkeit läßt sich am besten mit einem Beispiel belegen: Im Jahre 1978 wurden im innerstädtischen

Bereich von Düsseldorf lediglich 9 Gebäude, davon 33%, also ganze 3, als Familienheime errichtet). Andererseits haben die Nutzerbefragungen (Projekt 78.04) ergeben, daß größere Anteile der Befragten bei der Realisierung ihres Eigenheimes innerstädtische Standorte vorgezogen hätten, wenn dies finanziell tragbar gewesen wäre. Innerstädtische Standortpräferenzen kommen deshalb nicht zum Ausdruck, weil man sich von vornherein den allgemein günstigeren Bodenkosten im Stadtumland anpaßt. Damit VIF den möglichen regionalen Strukturwandel auch positiv unterstützen kann, bedarf es daher sicherlich der großen Anstrengungen, von den oben bereits die Rede war.

VIF könnte auch eine Auswirkung auf den sektoralen Strukturwandel der Volkswirtschaft und vor allem der Bauwirtschaft haben. VIF stellt spezifische Anforderungen in Bezug auf Produkt und Produktionstechnik, auf Planung, Durchführung und Nutzung. Die nötige Flexibilität vorausgesetzt, erhalten die Architektentätigkeit, die Klein- und Mittelbetriebe, aber auch die Eigenarbeit der Nutzer einen neuen Stellenwert. Insbesondere zeigen die Forschungsergebnisse über die ausländischen Beispiele, daß VIF als eine Produkt- und Prozeßinnovation begriffen werden kann, von der positive Struktureffekte für die daran beteiligte Arbeit (Planung, Durchführung, Nutzung) ausgehen.

5. Die volkswirtschaftlich determinierte *Verteilung von Einkommen und Vermögen* bestimmt die Wohnungsnachfrage und das Wohnungsangebot in quantitativer und in qualitativer Hinsicht – und über diese die Siedlungsstruktur. Unter den gegebenen Bedingungen begünstigt die konkrete Verteilungssituation die Realisierung neuer Wohn- und Siedlungsformen zunächst nicht, im Gegenteil. Tendenziell ist die Stadtrandwanderung sozial und ökonomisch segregativ; sie führt zu traditionellem Wohnungsbau in Form des FEH, der durch sie in Gang gesetzte „Sickereffekt“ bricht früh ab. Modernisierung und Sanierung des innerstädtischen Wohnungsbestandes wiederum laufen in der Regel zu aufwendig ab und sind damit verteilungsmäßig nicht neutral. Eine nicht differenzierte Politik zur Anhebung der Eigentumsquote im Wohnungsbau ist problematisch, weil die bisherige Wohnungsbauförderung nach allen vorliegenden Erkenntnissen die volkswirtschaftliche Einkommens- und Vermögensverteilung nicht verbessert sondern eher verschlechtert. Die traditionellen Wohn- und Siedlungsformen in Form des freistehenden Einfamilienhauses und des Geschoßwohnungsbaus sind darüber hinaus durch nicht-adäquate Anlastung der insgesamt mit ihnen verbundenen Kosten (Objektkosten und Sozialkosten) gekennzeichnet: der Flächenverbrauch, der Infrastrukturbedarf und der Energieverbrauch können (teilweise) als Beispiele hoher Sozialkosten gelten. Die Propagierung neuer Wohn- und Siedlungsformen bedarf also der sorgfältigen Beachtung des volkswirtschaftlichen Verteilungsaspekts. Kann VIF dieser Forderung genügen?

Zunächst: VIF kann in den verschiedensten juristischen Formen, als Eigenheim, Eigentumswohnung, Mieteigenheim und Mietwohnung realisiert werden. Es gibt theoretisch kein Prärogativ hinsichtlich einer dieser Formen, was in praktischer Hinsicht besonders durch die holländischen Beispiele belegt wird. In diesem Sinne gerinnt der Verteilungsaspekt des VIF zu der Frage: ob und auf welche Weise die Miete bzw. die laufenden Wohnungslasten in ein vernünftiges Verhältnis zum Einkommen gebracht werden können.

Die vorliegenden Forschungsergebnisse liefern hierzu direkt bzw. indirekt eine Reihe von Lösungsvorschlägen. Neben den bereits genannten Möglichkeiten in Bezug auf die Senkung der Boden- und der Baukosten verdient der Vorschlag der „standortspezifischen Orientierung und Gestaltung der Wohnungsbauförderung“ besondere Erwähnung. In Verbindung mit einer weiteren Differenzierung des Förderungsinstrumentariums nach sozialen Kriterien und der in jüngster Zeit immer häufiger geforderten Umkehr des gegebenen Größenverhältnisses von direkter zu indirekter Wohnungsbauförderung – von öffentlicher Subventionsvergabe zu Steuermindereinnahmen – ließe sich auf diese Weise die wohnungspolitische Steuerungskapazität zugunsten des VIF erhöhen. In letzter Konsequenz lassen sich die entsprechenden Vorschläge zu einer Forderung zusammenführen: Konzentration der öffentlichen Mittel des sozialen Wohnungsbaus und (weitgehende) Umlenkung der steuerlichen Wohnungsbauförderung auf den innerstädtischen VIF!

Interessant im Detail sind auch die kleinen Lösungen, die Hinweise auf „quartiersbezogene Solidaritätsfonds“ im niederländischen Mietwohnungsbau, das „Miteigentum an Gemeinschaftsflächen“ bei Eigentumsobjekten u.a.m. Hier muß auch die in den verschiedenen Projekten explizit oder implizit geäußerte Kritik an der absoluten und relativen Privilegierung des FEH angeführt werden –, was einem negativen objektbezogenen Verteilungseffekt zuungunsten des VIF gleichkommt.

6. Die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik ist eine höchst spezifische Mischung aus unterschiedlichen ordnungspolitischen Prinzipien im Spektrum zwischen Markt und Plan (mixed economy); in besonderem Sinne gilt diese Beschreibung auch für das Wohn- und Siedlungswesen. Defizite im Wohnungsbau (und speziell in Bezug auf VIF) zu postulieren, schließt daher im Grundsatz die Diagnose des „Marktversagens“ und/oder des „Staatsversagens“ mit ein. Die entsprechende ordnungspolitische Grundsatzdebatte ist in jüngster Zeit neu entbrannt – aus jeweils sehr heterogenen Gründen, wie: Fehlbelegung im

sozialen Wohnungsbau, Wachstums- und Rentabilitätseffekte der Mietgesetzgebung, Effektivität und Verteilungseffekt der Wohnungsbauförderung, usw.

Neue Wohn- und Siedlungsformen werden sich in der sozial, ökonomisch, städtebaulich und kommunalpolitisch wünschenswerten Form nicht über den Markt als alleiniges Entscheidungssystem realisieren lassen. Es bedarf dazu vielmehr der differenzierten Rahmenbedingungen, der Bereitstellung neuer und des Einsatzes vorhandener gesetzlicher, planerischer und ökonomischer Instrumente, der Aktivierung oder Re-Aktivierung innovatorischer Institutionen. Fast alle der vorliegenden Forschungsergebnisse bestätigen diese notwendige Komplexität der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen. Es werden keine einfachen Rezepte verabreicht. Zwar liegt die Betonung mal mehr in der einen, mal mehr in der anderen Richtung und die Vorschläge sind auch nicht immer kompatibel; doch lassen sich weder die Normen-Projekte (78.06/1 und 78.06/2) mit dem Etikett „weniger Staat“, noch lassen sich die Investitions-Projekte (78.04 und 78.07) mit dem Etikett „mehr Markt“ hinreichend beschreiben. Die wohnungspolitischen Vorschläge richten sich in der Tendenz gemeinsam darauf, den VIF stärker zu fördern und die bisherigen Privilegien des FEH relativ zu reduzieren.

Sie beziehen sich auf Eigentumswohnungsbau und Mietwohnungsbau – und hierbei auch auf die Förderbestimmungen. Allerdings werden verschiedene Diskussionspunkte der aktuellen ordnungspolitischen Debatte um den Wohnungsbau (Fehlbelegung, Staffelmieten, Sozialpandbrief u.a.m.) nicht aufgegriffen.

Insgesamt läßt sich zum ordnungspolitischen Aspekt folgendes festhalten: Auch der verdichtete individualisierte Flachbau als paradigmatische neue Wohn- und Siedlungsform verlangt nach einer differenzierten staatlichen Wohnungspolitik, die sich zugleich durch Implementationsbereitschaft auszeichnen muß. In leichter Abwandlung einer der Forderungen aus einem der Forschungsprojekte heißt das: „Öffentliche Maßnahmen sollten nicht nur erwogen, sie müssen auch angewendet werden“!

II. Kurzkomentar zu den einzelnen Forschungsprojekten

1. Von allen Forschungsprojekten zeigt das Projekt über beispielhafte Wohnungsbauprojekte in den Niederlanden (Projekt 77.01/1) am deutlichsten, in welcher vielfältiger Weise und aufgrund welcher Bedingungen neue Wohn- und Siedlungsformen möglich sind. Das Projekt gibt auch wichtige wohnungspolitische Antworten auf die geänderten Wachstumsbedingungen, den stattfindenden Strukturwandel und die speziellen Verteilungsprobleme einer hochentwickelten Wirtschaft und eines Landes mit hoher Bevölkerungsdichte: durch Produkt- und Prozeßinnovation kann gleichzeitig die Reduzierung bzw. Stabilisierung der spezifischen Wohnungskosten, die Integration neuer Wohnformen und Wohnumfeldkonzepte in das bestehende baulich-räumliche Gefüge und die Versorgung einkommensschwacher Familien mit qualitativ hochwertigem Wohnraum gelingen.

Diese Ergebnisse entstehen jedoch nur aufgrund einer sehr spezifischen Verknüpfung von Raumordnung, Städtebau und Wohnungsbau, der aktiven Partizipation der Bewohner, kostengünstiger Produktion und Finanzierung, bei breiter Ausformung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen. Die Übertragbarkeit der niederländischen Erfahrungen auf die Bundesrepublik Deutschland hat insofern Grenzen. Diese Erfahrungen dürften in volkswirtschaftlicher Sicht insbesondere unter dem Aspekt des qualitativen Wachstums, aber auch unter dem Verteilungsaspekt interessant sein.

2. Das Forschungsprojekt über den Wohnungsbau in Großbritannien (Projekt 77.01/2) ist in volkswirtschaftlicher Sicht interessant in Bezug auf die Persistenz von Traditionen und den Zusammenhang von ordnungspolitischer Ausgestaltung, organisatorischer Anbindung (kommunaler Mietwohnungsbau, genossenschaftlicher Wohnungsbau), den verwendeten Normen und Richtwertverfahren, der Reduzierung der Standards auf bautechnischem Gebiet und der Planung und Kontrolle der Kosten. Es zeigt zugleich, wie sehr die Preis- und Kostensituation im Wohnungsbau von der Entwicklung der Gesamtwirtschaft tangiert wird.

3. Der weitaus größte Teil der Fragestellungen und der Ergebnisse der Projekte über die Auswirkungen öffentlich-rechtlicher Normen sind ökonomisch relevant. Sie bestätigen in genereller (78.06/1) und spezieller Form (78.06/2) die Hypothese, daß die hohen Baukosten im allgemeinen und die Kosten verdichteter Wohnformen im besonderen auch auf (überzogene) öffentlich-rechtliche Normen und Vorschriften zurückzuführen sind. Die kostenerhöhende Wirkung von Normen liegt in dem ihnen zugrundeliegenden Perfektionsgrad und an ihrer Rechtsbedeutung, die im Zusammenhang mit bestimmten Eigeninteressen der am Wohnungsbau Beteiligten gesehen werden müssen. Projekt 78.06/2 zeigt, daß VIF trotz höherer Kosten in Teilbereichen insgesamt nicht teuer sein muß, wenn andere, bisher eher unterschätzte Wohnqualitäten die Vereinfachung bzw. Abschaffung von Normen kompensieren.

Die Projekte 78.06/1 und 78.06/2 liefern eine Fülle von Argumenten für die Änderung einzelner Normen und die Anpassung des gesamten Normensystems, in deren Gefolge – über die (relative oder absolute) Senkung der Grundstückskosten, die Realisierung niedriger Baukosten und

Baunebenkosten, den Grad der Aktivierung individueller und sozialer Kreativität erhebliche volkswirtschaftliche Beschäftigungs- und Wachstumsimpulse und auch positive Verteilungseffekte möglich würden. Diese volkswirtschaftlichen Effekte einer Änderung einzelner Normen bzw. des Normensystems wären zugleich in einer besonderen Weise „qualitativ“: Die Eigenarbeit erhält einen neuen Stellenwert, die Bauherrenfunktion wird gestärkt, eine größere Flexibilität tritt ein, wenn die Anwendung von Normen fallweise unter den Beteiligten vereinbart werden könnte; mit Kostensenkungen um bis zu 90.000 DM, einer Einsparung an Fläche von bis zu 40% und einer erheblichen Senkung der spezifischen Infrastrukturinvestition je WE, erhält das resultierende Wachstum des Bauvolumens eine andere Qualität.

Die von den beiden Projekten vorgenommene „Ökonomisierung“ des Normensystems gerät nicht notwendigerweise in Konflikt mit den nicht-ökonomischen Funktionen der Normen; ein „trade-off“ zwischen Wirtschaftlichkeit und Gerechtigkeit, zwischen Wachstum der Bauproduktion und Ordnung des Baubestandes, zwischen Rentabilität, Ästhetik und Schutz der Umwelt, muß nicht eintreten, wenn eine koordinierte Vereinfachung bzw. Abschaffung bestimmter Normen und Vorschriften erfolgt. Insbesondere Projekt 78.06/2 liefert zahlreiche, konkrete Vorschläge, die alsbald in die politische Überprüfung gelangen sollten. Über die (bisher allerdings nicht geleistete) Schätzung der Preis- und Einkommenselastizität der Nachfrage nach VIF ließe sich der volkswirtschaftliche Netto-Effekt der Änderung des Normensystems näher bestimmen.

4. Das Projekt zur Analyse des individuellen Nutzwertes und der Wohngewohnheiten bei unterschiedlichen Bauformen (Projekt 78.04) ist volkswirtschaftlich relevant und übersteigt zugleich das, was die Volkswirtschaftslehre an Erklärung leisten kann. Rationales ökonomisches Individualverhalten im Sinne des Preis-Menge-Kalküls kann in Bezug auf das Angebot an und die Nachfrage nach Wohnraum nicht allein oder allgemein unterstellt werden. Die Projektergebnisse liefern eine Reihe von Argumenten, die zeigen, daß die Wahlentscheidung in Bezug auf die Wohnung in erheblichem Maße jenseits dieser ökonomischen Logik liegt. Entscheidungsfaktoren wie Prestige, Wohntradition, Wohnleitbild sind bedeutsam und variieren zugleich erheblich zwischen den (und auch innerhalb der) sozialen Schichten. Die Aktivierung der Nachfrage in Bezug auf VIF setzt daher voraus, daß diese Faktoren hinreichend beachtet werden.

5. Das Forschungsprojekt über die private Bautätigkeit auf innerstädtischen Grundstücken (Projekt 78.07) zeigt an Beispielen, unter welchen Bedingungen in den letzten Jahren (ex-post-Analyse) private Wohnungsinvestitionen in innerstädtischen Gebieten stattgefunden haben. Mikroökonomisch interessant ist der Versuch der Ermittlung des spezifischen ökonomischen Kalküls, das die Investitionsentscheidung bestimmt. Dieses Kalkül ist jedoch nach individueller und auch nach städtebaulicher Situation, nach Produkttyp usw. sehr verschieden, so daß Folgerungen im Sinne einer eindeutigen Politik-Aussage schwierig bleiben.

6. Die mögliche volkswirtschaftliche Bedeutung der Ergebnisse des Forschungsprojekts über das Baulandpotential für städtischen Wohnungsbau (Projekt 78.08) liegt zunächst in der mit der Fragestellung thematisierten

Fehlallokation des Produktionsfaktors Boden und der daraus resultierenden volkswirtschaftlichen Verluste aus suboptimaler Flächennutzung (Flächen mit oder ohne Baurecht; nicht, geringfügig oder fehlerhaft genutzte Flächen). Diese Verluste konkretisieren sich nicht nur in der Tatsache der Nicht-Bebauung von Grundstücken in ansonsten im Zusammenhang bebauten Gebieten, sondern auch in der Nicht-Anbindung an und Nicht-Auslastung von vorhandenen Infrastrukturen, sowie in Form der zusätzlichen Erschließungskosten neu (d.h. zusätzlich zum an sich vorhandenen innerstädtischen Bauland) erschlossener Baugebiete und den damit verbundenen vielfältigen sozialen Folgekosten (Verkehrsaufkommen, Energieverbrauch, Umweltbelastung, usw.).

Diese volkswirtschaftliche Suboptimalität geht jedoch in allen Fällen nicht mit betriebswirtschaftlich-privater Irrationalität einher: Die Nicht-Nutzung innerstädtischen Baulandes läßt sich in den meisten Fällen auf ein konkretes ökonomisches Kalkül zurückzuführen, wobei die (inflationbedingt forcierte) Wertsteigerungs-Erwartung von besonderer Bedeutung ist. Über die Anwendung der vorhandenen (Baugebot; Enteignung) oder die Schaffung neuer informatorischer (Beratung) und rechtlicher Instrumente (Weiterentwicklung des Baugebots; Baulandsteuer) liefert das genaue Erkennen dieses Kalküls Handhaben zur ökonomischen Aktivierung bzw. Re-Aktivierung (standortorientierte Subventionen) der innerstädtischen Baulücken.

Volkswirtschaftlich bedeutsam dürften daher der Wachstums- und Verteilungseffekt einer optimaleren Nutzung des knappen innerstädtischen Bodens im allgemeinen, aber auch der Beschäftigungseffekt im besonderen sein, weil innerstädtischer Lückenwohnungsbau andere Institutionen, Bauträger und Betriebsgrößen der Bauwirtschaft (Klein- und Mittelbetriebe) stärker begünstigt, als der Geschosßwohnungsbau und der flächenverbrauchende Einfamilienhausbau am Stadtrand. Von aktueller Bedeutung ist der von diesem Forschungsprojekt gelieferte Nachweis, daß ein mehrjähriger (!) Wohnungsbedarf durch Lücken-Wohnungsbau gedeckt werden könnte. Das bestehende relative Gefälle des Lückenpotential von Kleinstadt zu Großstadt läßt sich zugleich als bedeutsamer Struktureffekt interpretieren, der regionalpolitische Aufmerksamkeit verdient.

Die Ergebnisse des Forschungsprojekts 78.08 werfen (erneut) die Frage auf, daß der gegebene ordnungspolitische Rahmen des Bauens bzw. dessen konkrete Nicht-Beachtung eine wichtige Ursache des Entstehens suboptimaler Flächennutzungen ist und daß er zu ändern oder anders zu handhaben wäre, wenn man die genannten volkswirtschaftlichen Effekte erzielen will. Dies schließt z.B. die Forderung ein, daß die Gemeinden sich in zahlreichen Fällen selbst ein Baugebot erteilen müßten!