ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schulz-Trieglaff, Michael

Article — Digitized Version

Wohnungspolitik vor neuer Aufgabenstellung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schulz-Trieglaff, Michael (1975) : Wohnungspolitik vor neuer Aufgabenstellung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 55, Iss. 7, pp. 360-363

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/134840

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Wohnungspolitik vor neuer Aufgabenstellung

Michael Schulz-Trieglaff, Bonn

Rund 200 000 leerstehende Wohnungen, ein Rückgang der Baugenehmigungen von 660 000 auf etwa 400 000 innerhalb eines Jahres, dazu die Freisetzung von mehr als 260 000 Beschäftigten in der Bauwirtschaft und zum Teil überdurchschnittlich hohe Mietsteigerungen im Sozialwohnungsbestand sind Symptome für den Strukturwandel in einem Wirtschaftszweig, der bislang bei hohen Wachstumsraten vornehmlich Probleme der Kapazitätsausweitung zu meistern hatte. Es kann daher kaum überraschen, wenn jetzt bei sinkender Nachfrage zunächst einmal öffentliche Hilfen gefordert werden und darüber eine Beschäftigung mit den Daten für die mittelfristige Entwicklung vielfach in den Hintergrund tritt. Um so mehr ist es Aufgabe der staatlichen Wohnungspolitik, über den kurzfristigen Ansatz hinaus mittelfristige Rahmenbedingungen zu entwickeln. Dazu bedarf es aber erst einmal einer nüchternen Analyse der augenblicklichen Lage.

Beachtliche Erfolge

Festzuhalten sind zunächst die unbestreitbaren Erfolge der Wohnungspolitik.

☐ Der rechnerische Ausgleich zwischen Mietwohnungen und Mietparteien wurde erreicht. Dabei ist zu berücksichtigen, daß von den rund 10 Mill. Wohnungen, die es vor dem Zweiten Weltkrieg in dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik gab, rund 2,3 Mill. durch Kriegseinwirkung zerstört waren. Zusätzlich mußten rund 13 Mill. Flüchtlinge mit Wohnraum versorgt werden.

☐ Über diesen Zahlen bleibt häufig der parallele qualitative Fortschritt unberücksichtigt. So hat sich die durchschnittliche Fläche gebauter Sozialwohnungen zwischen 1963 und 1973 von 74 auf 83 qm erhöht. 42% aller Wohnungen des Bestands haben inzwischen Bad, WC und Sammelheizung, nach dem seit 1965 fast nur noch Wohnungen in diese Ausstattung gebaut wurden.

☐ Im Bestand von Sozialwohnungen ist es gelun gen, sowohl 1973 als auch 1974 die Mietsteigerun gen mit 5,8 und 4,9 % unter den jeweiligen Anstie der Lebenshaltungskosten zu drücken.

☐ Neben der Neubauförderung wurde die Sub jektförderung konsequent ausgebaut. Heute erha ten bereits 1,57 Mill. Personen Wohngeld, für da Bund und Länder im Jahre 1975 rund 1,68 Mrd. DM bereitgestellt haben.

Ungelöste Probleme

Trotz dieser beachtlichen Erfolge sind gewiss Fehlentwicklungen eingetreten und auch Pro bleme ungelöst geblieben, die jetzt, bei geringe rem Wachstum und verengtem Finanzierungsspie raum in den öffentlichen Haushalten bei Bund Ländern und Gemeinden, mit besonderer Schärf sichtbar werden.

Dies gilt im Bereich der *Neubauförderung* vo allem für

☐ die Mietenproblematik, weil eine sich öffnend Schere zwischen Bau- und Finanzierungskoste einerseits sowie öffentlicher Förderung andere seits zu ständig steigendem Kostenmietnivea führt – eine Entwicklung, die besonders kritisch i Phasen geringeren Einkommenswachstums is Wenn dann noch – bedingt durch einen tempo rären Angebotsüberhang – die Mieten im fre finanzierten Wohnungsbau in Einzelfällen unte den Kostenmieten liegen, wird häufig vorschne die grundsätzliche Frage nach dem Sinn der öffen lichen Wohnungsbauförderung gestellt.

☐ Das gilt aber auch für Volumen und Ansatz de öffentlichen Förderung, weil offenbar die Begrün dung, daß überhaupt Wohnungen gebaut werde bei globalem Ausgleich von Angebot und Nach frage nicht mehr als ausreichend angesehen wir

☐ Schließlich hat sich die Struktur der öffentliche Förderungsmittel zugunsten von Maßnahmen fi

Dr. Michael Schulz-Trieglaff, 33, Dipl.-Volkswirt, ist Referent für Kabinetts- und Planungsangelegenheiten im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in Bonn.

die Eigentums- und Vermögensbildung verschoben, nachdem bei sinkenden Fertigstellungsziffern im gesamten Wohnungsbau der Bau von Eigenheimen bzw. Eigentumswohnungen in den letzten Jahren ein relativ stabiles Volumen hatte und zukünftig eher noch mit einer steigenden Tendenz zu rechnen ist.

Daneben wird deutlich, daß bei ungenügender Berücksichtigung des *Wohnungsbestands* mit

☐ beachtlichen Mietverzerrungen zu rechnen ist. Wegen der Zufälle bei den Baujahren und der Finanzierung geben die Mieten den Wohnwert häufig nur noch unvollkommen wieder.

☐ Hinzu kommt, daß ein Teil der Mieterhaushalte – vor allem im älteren Bestand – den Einkommensgrenzen entwachsen ist und damit Wohnungen für berechtigte, noch bedürftige Haushalte blockiert.

☐ Die Mieten in den seit 1970 geförderten Wohnungen erreichen durch die periodische Kürzung der Aufwendungsbeihilfen häufig ein kaum tragbares Niveau. Finanzierungsmethoden, die unter der Prämisse weiterhin hoher Einkommenssteigerungen entwickelt wurden, erweisen sich bei geringem Wachstumsspielraum als sozialpolitisch nicht mehr vertretbar.

☐ Neben der Miete gewinnen bei steigenden Rohstoff- und Personalkosten andere Faktoren an Gewicht, so daß vergleichsweise geringe Mietsteigerungen sich mit steigenden Heiz- und Bewirtschaftungskosten zu einer überdurchschnittlichen Wohnkostenbelastung addieren können.

☐ Um den Wohnungsbestand den steigenden Ansprüchen der Mieter anzupassen, ist vor allem bei den älteren Wohnungen eine umfassende Modernisierung notwendig, die ohne massive öffentliche Unterstützung zu beachtlichen Mietsteigerungen führt und bei Begrenzung des Spielraums für Mieterhöhungen ohne öffentliche Hilfen häufig an der mangelnden Investitionsbereitschaft der Eigentümer scheitern kann.

Gleichbleibende Förderungsanstrengungen

Für die Wohnungspolitik bei Bund und Ländern ergibt sich aus der Situationsanalyse zunächst einmal die Konsequenz, daß zukünftig Wohnungsbau und Wohnungsbestand nebeneinander als gleich wichtige Problembereiche zu sehen sind.

Bei der Neubauförderung ist inzwischen unbestritten, daß die Zeit der Rekorde in den Fertigstellungsziffern endgültig vorbei ist. Notwendig bleibt jedoch in den kommenden Jahren ein Bauvolumen von 400 000 bis 450 000 Wohnungen. Dabei kann man davon ausgehen, daß dieses Volumen bei befriedigenden Wachstumsraten ohne zusätzliche Förderungsanstrengungen zu finanzieren ist und auch von der Bauwirtschaft mit den vorhandenen Kapazitäten erstellt werden kann.

Dieser Richtwert berücksichtigt den Neubaubedarf in Abhängigkeit von der Haushaltsentwicklung, den Nachholbedarf, um die Überbelegung vor allem bei kinderreichen Familien abzubauen, sowie den notwendigen Ersatzbedarf, um die Verringerung des Bestands durch Abbruch und Zusammenlegung von Wohnungen auszugleichen. Eingerechnet ist auch ein steigender Bedarf an ferien- und berufsbedingten Zweitwohnungen.

Die mittelfristige Jahresproduktion von 400 000 bis 450 000 Wohnungen setzt sich zusammen aus etwa 200 000 bis 250 000 Eigentumswohnungen, Eigenheimen oder Zwei-Familien-Häusern, die von Einzelbauherren errichtet bzw. erworben werden. Hinzu kommen 60 000 bis 70 000 Mietwohnungen des sozialen Wohnungsbaus (einschließlich der Heimplätze) und etwa 100 000 Mietwohnungen außerhalb des 1. Förderungswegs.

Der zuständige Bundesbauminister Ravens hat mehrfach betont, daß sich die öffentliche Förderungspolitik auf ein Volumen von rd. 120 000 Wohnungen jährlich einstellt. Dabei sind beide Förderungswege sowie Mietwohnungen und Eigentumsmaßnahmen eingeschlossen.

Konzentration auf Benachteiligte

Die Förderung wird sich künftig vor allem auf die am Wohnungsmarkt noch benachteiligten Gruppen der Bevölkerung konzentrieren müssen. Dies sind vor allem die kinderreichen Familien, für die noch zu wenig preisgünstige Großwohnungen zur Verfügung stehen. Es sind weiter die älteren Mitbürger. Ihr Nachholbedarf wird deutlich, wenn man berücksichtigt, daß 8 Mill. Einwohnern im Rentenalter nur 60 000 öffentlich geförderte Altenwohnungen gegenüberstehen. Die öffentliche Förderung wird sich darüber hinaus auf die ausländischen Arbeitnehmer in unserem Land konzentrieren müssen und schließlich die 4 Mill. Behinderten besser zu berücksichtigen haben, deren Rehabilitation und gesellschaftliche Integration durch die Wohnungsversorgung entscheidend mitbestimmt werden. Da die soziale Benachteiligung in der Regel durch unzureichende Einkommen bedingt ist, wird für diese Gruppen eine erhöhte Förderung im Einzelfall notwendig sein, wenn bei auch weiterhin steigenden Baukosten über die Miete ein sozialpolitischer Ausgleichseffekt erreicht werden soll.

Bei verengtem Finanzierungsspielraum bedeutet eine verstärkte Förderung im Einzelfall ein geringeres Förderungsergebnis. Daß dies eine zwangsläufige Auswirkung ist, die jedoch wegen hoher Produktionsziffern in der Vergangenheit hingenommen werden kann, wird mittlerweile von

allen gesellschaftlichen Gruppen gesehen und akzeptiert.

Der Bund hat bereits in seinem Programm mit besonderer sozialpolitischer Zielsetzung (kinderreiche Familien, alte Menschen usw.) die Förderungssätze auf bis zu 20 000 DM je Wohnung erhöht und damit in etwa verdoppelt. Hier werden erste Schritte sichtbar, um mit der öffentlichen Förderung dort wirksam anzusetzen, wo auch heute noch ein dringender Bedarf vorliegt.

Sozialer Wohnungsbau

Um die Entwicklung der Ausgangsmieten im sozialen Wohnungsbau in erträglichen Grenzen zu halten, suchen Bund und Länder gemeinsam nach Lösungen. Der Bund hat inzwischen den Ländern den Entwurf einer Rechtsverordnung zugeleitet, die vorsieht, die Bewilligungsmieten je nach Ortsgröße zwischen 4,00 DM und 4,70 DM festzulegen. Hinzu kommen realistische Betriebskostenpauschalen von durchschnittlich 0,50 DM bis 0,80 DM. In der Vergangenheit waren gerade zu niedrig angesetzte Betriebskosten häufig die Ursache für beachtliche Korrekturen bei Bezugsfertigkeit einer Wohnung. Der sogenannte subventionstechnisch bedingte Mietanstieg, also die Wirkungen eines periodischen Abbaus der Aufwendungsbeihilfen, wird über 15 Jahre auf 3 % jährlich begrenzt. Damit sind zwei Faktoren beseitigt, die bei den jüngeren Förderungsjahrgängen vor allem in ihrer kumulierten Wirkung zu unerwartet hohen Mietsteigerungen geführt haben.

Reform des Wohngeldes

Auch das bestehende System der Wohngeldförderung wird zu überprüfen sein, weil sich im Laufe der Zeit Verschiebungen ergeben haben, die zu Ungerechtigkeiten bei den Wohngeldempfängern führen. So sind etwa die Rentner durch großzügige Freibeträge gegenüber den Erwerbstätigen im Vorteil. Die zugemutete Mietbelastung entwickelt sich nicht parallel zu Veränderungen im Einkommen, und schließlich haben sich der Einkommensbegriff als wenig praktikabel und die Einkommensermittlung als sehr aufwendig erwiesen.

Vorbereitungen für eine Wohngeldreform laufen im zuständigen Bundesministerium. Da es jedoch schwierig sein wird, innerhalb des bestehenden Förderungsvolumens umzuschichten, und auch generell eine Anpassung an die Renten- und Einkommensentwicklung erforderlich ist, bedeutet eine Reform Mehraufwendungen für die öffentlichen Haushalte. Bei der gegenwärtigen Haushaltslage kann deshalb die Wohngeldreform nur in Konkurrenz zu anderen, nicht minder wichtigen Aufgaben im Bereich der Sozial- und Gesellschaftspolitik gesehen werden.

Obwohl genaue Daten noch nicht vorliegen, dürfte sicher sein, daß der Anteil von Eigentumsmaßnahmen in der Wohnungsbauförderung bereits im letzten Jahr die Marke von 50 % überschritten hat. Die Bereitschaft, sich für ein Eigenheim zu verschulden, inflationsbedingtes Sachwertstreben und eine großzügige öffentliche Förderung durch direkte und indirekte Subventionen trugen dazu bei, daß die gesamten Eigentumsmaßnahmen in den letzten Jahren ihr Volumen vergleichsweise gut halten konnten.

Diese Verschiebung der Relationen zugunsten von Eigentumsmaßnahmen wird sich auch in Zukunft fortsetzen. Dafür sprechen gewisse Sättigungserscheinungen im Mietwohnungsbau, ein Rückgang der Förderungsziffern im sozialen Wohnungsbau und die unverändert hohen öffentlichen Subventionen für die Eigentums- und Vermögensbildung im Wohnungsbau, die sich bei Bund und Ländern auf eine Summe von 6 bis 7 Mrd. DM jährlich addieren. Da auch die Bereitschaft, für ein Eigenheim überduchschnittlich hohe Belastungen zu tragen, weiterhin vorhanden ist, sind für Bauwirtschaft und kommunale Planungszwecke schon heute die Konsequenzen des Strukturwandels im Wohnungsbau deutlich erkennbar. Viel wird darauf ankommen, diese neue „Eigentumswelle" rechtzeitig in der Städteplanung zu berücksichtigen, um nicht Fehler, die bislang in den städtischen Verdichtungsgebieten gemacht wurden, zukünftig unter umgekehrten Vorzeichen in der Fläche zu wiederholen.

Neue Rechtsform „Wohnbesitz"

Zwischen Eigentum und Mietwohnung hat die Bundesregierung mit dem „Wohnbesitz" eine neue Rechtsform geschaffen, die ein Dauerwohnrecht mit dem Anteil an einem Immobilienfonds verbindet. Es bleibt abzuwarten, ob der Markt diese neue Rechtsform annimmt und sich damit eine neue Art der Vermögensbildung im sozialen Wohnungsbau durchsetzt. Nachdem sich die Vermögensbildung in Immobilien als langfristig attraktivste Anlageform erwiesen hat, könnte die Verbindung von Dauerwohnrecht mit den Vorteilen des wirtschaftlichen Eigentums über einen Fonds für Bevölkerungskreise interessant sein, die sich noch nicht an einen Standort binden wollen oder können.

Obwohl in Einzelfällen bereits realisiert, ist ein entsprechendes Gesetz zwischen Bundesregierung und Koalitionsfraktionen einerseits sowie CDU/CSU-regierten Ländern im Bundesrat noch strittig. Die Meinungsverschiedenheiten konzentrieren sich dabei vor allem auf die Frage des Förderungsvorrangs für den „Wohnbesitz" sowie die Möglichkeiten der Umwandlung von „Wohnbesitzwohnungen" in Eigentumswohnungen. Die

Bundesregierung sieht im Wohnbesitz ein selbständiges Institut neben Eigentum und Mietwohnung. Daraus ergibt sich die Notwendigeit, in der öffentlichen Förderung dem Wohnbesitz gegenüber der Mietwohnung eine Priorität einzuräumen. Ebenso müssen die Rechte derjenigen Mieter gewahrt bleiben, die kein Interesse daran haben, ihre Wohnbesitzwohnung als Eigentum zu erwerben.

Noch ist unklar, ob eine Einigung über das zustimmungsbedürftige „Gesetz zur Förderung von Wohnungseigentum und Wohnbesitz im sozialen Wohnungsbau" möglich ist. Auf jeden Fall wäre es zu bedauern, wenn dieses Gesetz, das zudem eine Reihe wichtiger Verbesserungen für Eigentumsmaßnahmen im sozialen Wohnungsbau bringt, nach mehr als zweijähriger parlamentarischer Beratung letztlich doch noch scheitern würde.

Probleme der Mietverzerrung

Die wesentlichen Faktoren einer Neuorientierung der Wohnungspolitik sind demnach die Konzentration der öffentlichen Förderung auf sozial benachteiligte Gruppen, die Verzahnung von Objekt- und Subjektförderung, ein steigender Anteil von Eigentumsmaßnahmen bei insgesamt geringerer Wohnungsbauproduktion sowie neue Formen der Vermögensbildung im sozialen Wohnungsbau. Daneben bleiben jedoch wichtige Aufgaben im Bereich des Wohnungsbestandes zu lösen.

Die Probleme der Mietverzerrung sind hier ein zentraler Punkt der Diskussion. Versuche, diese – auf rein zufälligen Unterschieden in den Baujahren und der Finanzierung sowie unterschiedlichen Einkommensentwicklungen der Mieter beruhenden – Belastungsunterschiede durch eine Art „negatives Wohngeld" zu korrigieren, sind bislang zu keinem greifbaren Ergebnis gekommen. Dies liegt einmal an der Schwierigkeit, für den einzelnen Mieter eine bestimmte normative Mietbelastung festzulegen und Differenzen zur tatsächlichen Miete durch Zu- und Abschläge zu korrigieren. Wenn man bedenkt, daß die Berechnung eines Wohngeldfalls bereits 40 bis 50 DM Verwaltungskosten verursacht, wird deutlich, welche Summen aufzuwenden sind, um einen gegebenen Wohnungsbestand entsprechend der individuellen Belastungsfähigkeit gerechter an die Mieter zu verteilen. Hinzu kommt, daß der gesamte Bereich der Eigenheime sowie die Wohnungsfürsorge-Wohnungen bei Bund und Ländern nur sehr schwer im System eines „negativen Wohngelds" zu berücksichtigen sind und die Konsequenzen für den „freien Wohnungsmarkt" bisher noch nicht eindeutig geklärt werden konnten.

Da letztlich bei allen bislang entwickelten Lösungen nur an eine Umverteilung gedacht ist, also keine Überschüsse erzielt werden sollen, wird verständlich, daß politische Entscheidungen gegenwärtig noch ausstehen. Dieselbe Problematik gilt auch für das Modell der „Wohnwertmiete", das in der letzten Zeit lebhaft diskutiert wurde.

Unbestritten ist allein, daß die Mietverzerrungen im sozialen Wohnungsbestand durch die Berücksichtigung von Qualitätsmerkmalen der einzelnen Wohnung und Einkommensniveau der jeweiligen Mieter zu korrigieren sind. Ob und wie dies in der Praxis durchführbar ist, läßt sich bei diesem Stand der Diskussion noch nicht beurteilen.

Verbesserung des Altbaubestands

Neben der Mietenproblematik hat die Erhaltung und Verbesserung des Altbaubestands zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die v.H.-Wohnungsstichprobe 1972 läßt darauf schließen, daß die freiwilligen Modernisierungsmaßnahmen inzwischen einen Umfang von etwa 500 000 Einheiten jährlich erreicht haben. Trotzdem gibt es eine große Zahl von Fällen, in denen ohne öffentliche Unterstützung eine Modernisierung nicht vorgenommen wird. Diese Fälle konzentrieren sich häufig auf bestimmte Stadtteile, die wiederum vor allem von sozialen Randgruppen bewohnt werden. Hier liegt ein wichtiger Ansatzpunkt für die öffentliche Förderung von Modernisierungsmaßnahmen, weil der Einsatz öffentlicher Mittel städtebaulichen Zielen genügt und daneben zu einer besseren Wohnungsversorgung sozial schwacher Gruppen beitragen kann.

Bund und Länder haben in ihrem Modernisierungsprogramm auf eine Schwerpunktbildung geachtet, denn nur dadurch lassen sich sowohl städtebauliche als auch wohnungspolitische Ziele erreichen. Die Programme mit einem jährlichen Volumen von rund 300 Mill. DM sind nach unvermeidlichen Startschwierigkeiten inzwischen gut angelaufen. Ein Mieterhöhungsspielraum sowie steuerliche Erleichterungen und Zuschüsse sichern die Rentabilität von Modernisierungsmaßnahmen für den Hauseigentümer. Für den Mieter bedeutet die öffentliche Förderung, daß er eine modernisierte Altbauwohnung mit gleichem Ausstattungsniveau wie eine Neubauwohnung bei geringerer Miete erhält.

Ein Umdenken im Städtebau mit der zunehmenden Betonung des Erhaltungsgedankens, die mehr ist als ein kurzfristiger Modetrend, sowie ein verengter Wachstumsspielraum haben bereits heute dazu geführt, daß sich die Pflege des Bestands neben der Neubauförderung zu einem gleichrangigen Ziel der Wohnungspolitik entwickelt. Damit wird es notwendig, das vorhandene Instrumentarium zu überprüfen, um zu entscheiden, ob es angesichts dieser Verschiebung in den Zielvorstellungen noch leistungsfähig genug ist.