

Sievert, Olaf; Paul, Theodor; Jahn, Gerhard; Feit, Armin

Article — Digitized Version

Sollte die Wohnungsbauförderung eingestellt werden?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Sievert, Olaf; Paul, Theodor; Jahn, Gerhard; Feit, Armin (1983) : Sollte die Wohnungsbauförderung eingestellt werden?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 12, pp. 583-594

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135866>

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.

Sollte die Wohnungsbauförderung eingestellt werden?

In seinem Jahresgutachten sprach sich der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung u. a. für eine weitgehende Einstellung des sozialen Wohnungsbaus aus. Professor Olaf Sievert erläutert die wohnungsbaupolitischen Vorstellungen des SVR. Dr. Theodor Paul, Gerhard Jahn und Dr. Armin Feit nehmen Stellung.

Olaf Sievert

Grundlinien für eine neue Wohnungsbaupolitik

Will man die Frage beantworten, ob die Förderung des Wohnungsbaus eingestellt werden sollte, muß zunächst geklärt werden, was unter Förderung verstanden werden soll. Derzeit werden in der Bundesrepublik, und nicht nur hier, alle Investitionen in der einen oder der anderen Form gefördert – wenn man als Referenzsystem wählt, daß Investitionen steuerlich im Prinzip genauso behandelt werden sollten wie Konsum. Jede Abweichung davon heißt dann Förderung. Ein solches Referenzsystem versteht sich freilich nicht von selbst. Man kann in der Tatsache, daß investiv verwendete Einkommensteile und auch die Entgelte für die darin liegende Vertagung von Konsum – Zinsen und andere Kapitalerträge – der Besteuerung unterworfen sind, grundsätzlich als Diskriminierung von Investitionen ansehen. Dann wird man alle sogenannte Investitionsförderung nur als eine mehr oder weniger weitgehende Einschränkung solcher Diskriminierung einordnen. Im privaten Bereich, wo Grundprobleme der Besteuerung oftmals bewußter werden als im gewerblichen Bereich,

wird der Widerstand gegen die Diskriminierung der Investitionen sichtbar etwa in dem Drängen darauf, eine eigengenutzte Wohnung steuerlich wie jedes andere Konsumgut zu behandeln, den Grundsatz, den Wert der Wohnungsnutzung als Quasi-Kapitalertrag zu besteuern, also aufzugeben.

Überzeugend begründen ließe sich dies aber wohl nur als Teil einer allgemeinen Reform der Besteuerung, etwa eines Übergangs zu einem System der Ausgabenbesteuerung anstelle des gegenwärtigen Systems der Einkommensbesteuerung. Denn was der gesunde Menschenverstand einwendet gegen die Besteuerung der Wohnungsnutzung, betrifft eben kein Spezifikum der Wohnungswirtschaft, gar allein des Bereichs der eigengenutzten Wohnungen, sondern betrifft grundsätzlich die steuerliche Behandlung allen Investierens und der Erträge daraus.

Gleichviel, wie weit man gehen will: Aufgabe der Wirtschaftspolitik als Wachstumspolitik ist es, die Steuerlast, die auf Investitionen

liegt, allgemein zu senken, spezielle Vergünstigungen und Subventionen hingegen, mit denen man sich zur Förderung des Investierens in bestimmten Bereichen mehr schlecht als recht beholfen und viel Fehllenkung von Kapital bewirkt hat, möglichst abzubauen.

Zu den Bereichen, in denen die Bereitschaft zum – oftmals unsystematischen – Subventionieren allemal besonders groß war, gehört der Wohnungsbau. Er kann von einer umfassenden Revision der Steuervergünstigungen und Subventionen keinesfalls ausgenommen werden, Und zwar aus drei Gründen nicht:

□ Erstens: Es gibt keine wohnungswirtschaftliche Notstandssituation mehr, wie etwa in der Nachkriegszeit, die eine allgemeine Wohnungsbauförderung rechtfertigen würde. Im Prinzip genügt ein Wohnungsangebot, wie es über den Markt bereitgestellt wird, wenn für das Wohnen bezahlt wird, was diese Bereitstellung volkswirtschaftlich kostet.

□ Zweitens: Es gibt derzeit angesichts der ungelösten Beschäfti-

gungsprobleme besonders gute Gründe, Investitionen zu fördern beziehungsweise die Diskriminierung von Investitionen abzubauen, weil Investitionen Arbeitsplätze schaffen oder sichern. Dies gilt jedoch kaum für Investitionen in den Wohnungsbau. Treffend ist das Wort: Wir brauchen mehr Investitionen in Arbeitsplätze, nicht mehr Investitionen in Schlafplätze. Knappe Kapital durch staatliche Förderung in den Wohnungsbau zu lenken, bedeutet so gesehen Kapitalfehlenlenkung, bedeutet Kapitalverschwendung. Wohlgemerkt: Die nachfrageseitig ausgelösten Beschäftigungseffekte zusätzlichen Wohnungsbaus unterscheiden sich kaum von denen jeder Konsumnachfrage, die steuerlich zu fördern gegenwärtig niemand auf die Idee käme.

□ Drittens: Es gibt ein Geflecht von Maßnahmen und Regeln, die den Wohnungsbau fördern, ohne daß die Kosten solcher Förderung in einem angemessenen Verhältnis zum Ertrag stehen. Sie beizubehalten wäre daher selbst dann nicht zu vertreten, wenn man den Wohnungsbau im ganzen nicht für „überfördert“ hielte.

Die Wohnungspolitiker aller Schattierungen sind allerdings nicht davon abzubringen, daß sie es bei der Wohnung mit einem Gut besonderer Art zu tun haben, einem Gut, das allemal mehr wert sei, als die Menschen dafür zu bezahlen bereit sind, und deshalb grundsätzlich subventionsbedürftig. Hierzu ist alles schon so oft gesagt, an Pro und Kontra, daß einem Neues nicht mehr einfällt. Jedenfalls braucht man sehr gute Gründe für diesen Standpunkt auch schon dann, wenn man Investitionen in den Wohnungsbau nur so gut stellen will wie andere Investitionen. Denn es fehlt dem Wohnungsbau die beschäftigungspolitische Rechtfertigung für

eine Förderung. Und gar keine Legitimation gibt es für Ineffizienz.

Eine dem Wohnungsbau schon sehr entgegenkommende allgemeine Antwort auf die Frage unseres Themas ist daher: Weniger fördern – mehr bewirken. In diesem Zeichen hat auch der Sachverständigenrat die Frage nach neuen Grundlinien für die Wohnungspolitik in seinem jüngst veröffentlichten Jahresgutachten wieder aufgegriffen (JG 83, Ziffern 567 bis 583)¹.

Säulen der Begünstigung

Die Säulen der herkömmlichen Begünstigung des Wohnungsbaus sind:

- die Förderung des Bausparens;
- die Privilegierung des in eigen genutzten Wohnungen investierten Eigenkapitals aufgrund der äußerst

rudimentären Pauschalversteuerung des Nutzungswerts nach § 21a EStG sowie die (im allgemeinen nur noch für eigengenutzte Wohnungen relevante) Sonderabschreibung nach § 7 b EStG;

□ die Möglichkeit der Kumulation des Besten aus beiden Welten (zunächst Einnahmen-Überschußrechnung, später pauschale Nutzungswertversteuerung) im Falle des (teilweise) eigengenutzten Zweifamilienhauses;

□ die uneingeschränkte Steuerfreiheit von Buchgewinnen beim Verkauf privaten Wohnungseigentums;

□ die Grundsteuervergünstigung;

□ die Steuerpräferenz des gemeinnützigen Wohnungsbaus;

□ die Förderung des sozialen Wohnungsbaus;

□ die Wohngeldzahlungen (über deren Auswirkungen auf Wohnungsnachfrage, Wohnungsbau und Wohnungsmodernisierung).

Perfekte Fehlanpassung

Wenig davon ist, so wie es ist, ausreichend gut begründet. Hinzu gekommen ist in den vergangenen zwölf Jahren zudem die immer geschickter gewordene Ausnutzung von Gestaltungsmöglichkeiten, die sich aus allgemeinen Regeln der Besteuerung ergeben, namentlich im Rahmen des Bauherrenmodells. Das Ergebnis des komplizierten Zusammenspiels und der rationellen Abfolge in der Nutzung von Begünstigungstatbeständen: Der Staat zieht aus großen Teilen der Wohnungswirtschaft überhaupt keine Steuern mehr, teilweise zahlt er in den ersten Jahren nach einem Neubau oder einer Modernisierung

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Olaf Sievert, 50, ist Vorsitzender des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Direktor des Instituts für empirische Wirtschaftsforschung an der Universität des Saarlandes.

Dr. Theodor Paul, 58, ist Präsident des Zentralverbandes der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e. V. in Düsseldorf.

Gerhard Jahn, 56, SPD-MdB, Bundesjustizminister a. D., ist Präsident des Deutschen Mieterbundes e. V. in Köln.

Dr. Armin Feit, 56, ist Präsident des Bundes der Steuerzahler e. V. in Wiesbaden.

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Ein Schritt voran, Jahresgutachten 1983/84, Bundestagsdrucksache 10/669; Buchfassung: Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart und Mainz 1983.

mehr drauf, als er je anschließend an Steuern einnimmt. Und nicht nur zu einer Frage der Effizienz, sondern anstoßerregend geworden ist, daß der Wohnungsbau neben den Abschreibungsgesellschaften zur wichtigsten Möglichkeit geworden ist, die Einkommensteuerprogression zu unterlaufen. Umgekehrt wurde auch der Wohnungsbau immer abhängiger von dieser Möglichkeit. Das darf niemanden verwundern.

An einem Vermögensmarkt verdrängt der am meisten begünstigte Anleger die weniger begünstigten. Und wenn ausreichend viele das Spiel mitmachen und im Wettbewerb die Preise verderben, haben auch die „Begünstigten“ schließlich keine Rendite mehr zu erwarten, die höher liegt als die an anderen Märkten erzielbare. Dem Zustand scheinen wir nahe zu sein: Die Fehlpassung ist perfekt. Jeder normale Investor macht am Wohnungsmarkt Verluste, der Investor mit den größten Steuervorteilen kommt (vielleicht) gerade noch auf seine Kosten. Der Rückweg zu gesunden Verhältnissen wird sehr schwierig sein.

Die Investitionsgutlösung

Kein guter Weg zurück ist freilich der Versuch, nun dort verstärkt zu fördern, wo im Wettbewerb der Begünstigten den etwas weniger Begünstigten die Luft ausgeht. Als solche hat die Bundesregierung – und die vorige hat ihr dabei hilfreiche Vorarbeit geleistet – die Eigenheimbauer ausgeguckt. Diese sind freilich in ausreichend langfristiger Rechnung wegen der hohen Privilegierung des – mit der Zeit wachsenden – Eigenkapitals nach wie vor steuerlich besonders gut gestellt. Das Problem der Eigenheimbauer liegt in der hohen Anfangsbelastung, wenn die enge Begrenzung des Schuldzinsenabzugs stark zu

Buche schlägt. Es ist im Kern ein Liquiditätsproblem (weil später die Zeit mit sehr geringer Belastung folgt), aber für Haushalte mit geringem Einkommen oftmals prohibitiv, zumal bei inflationsbedingt hohen Zinsen. Eine Antwort mußte gefunden werden. Problemadäquat wäre eine zeitliche Umverteilung der Steuerlast gewesen, Entlastung zu Anfang, höhere Belastung später. Die Regierung ist statt dessen mit dem erweiterten Schuldzinsenabzug – übergangshalber – den Weg des zusätzlichen Steuergeschenks gegangen. Eine Dauerlösung kann das nicht sein; denn das Subventionsniveau im Wohnungsbau noch weiter zu erhöhen, bestand wirklich kein Anlaß.

Hinsichtlich der künftigen steuerlichen Behandlung des eigengenutzten Wohnungseigentums hat der Sachverständigenrat geraten, dem Investitionsgutmodell gegenüber dem Konsumgutmodell den Vorzug zu geben, eigengenutzte Wohnungen also genauso zu behandeln wie Mietwohnungen, jedenfalls neu gebaute und durchgreifend modernisierte Wohnungen: „Das Wichtigste bei der Investitionsgutlösung: Die gewünschte Liquiditätsentlastung des Investors in der Phase mit hohen Zinsverpflichtungen wird in einer steuersystematisch einwandfreien Weise erreicht und nicht, wie gegenwärtig beim erweiterten Schuldzinsenabzug, durch zusätzliche Subventionen. Es kommt nämlich zu Beginn bei hohem Schuldenstand und hohen Zinsausgaben zu einer starken Steuerentlastung. Dafür sind später bei erhöhtem Mietwert, dem geringen oder keine Zinsausgaben gegenüberstehen, um so mehr Steuern zu zahlen. Die Investitionsgutlösung bringt insgesamt einen höheren Barwert der Steuerbelastung mit sich, also einen Abbau der Subventionierung und doch wohl eine

wichtige Erleichterung für die Bauherren. Dies gilt freilich nur dann, wenn die gemeinte Steuerbelastung auch effektiv wird“ (JG 83, Ziffer 572).

Auf die Dauer würde der Fiskus bei einer solchen Reform gewinnen, zunächst jedoch Ausfälle haben. Vergleicht man mit den gegenwärtigen Regelungen, also einschließlich erweitertem Schuldzinsenabzug oder einer gleich teuren Anschlußlösung, gilt dies jedoch nicht einmal für den Anfang, wenn man zugleich im übrigen eigengenutzten Wohnungsbestand die Nutzungswertbesteuerung wieder auf ein normales Niveau anhebt – wozu in jedem Falle zu raten ist – und auch andere ineffiziente Formen der Förderung des Wohnungsbaus abbaut.

Mindestanforderungen an eine Reform

Zu den Mindestanforderungen an eine Reform der Besteuerung im Wohnungswesen gehört die Beseitigung der Anreize, Kapital nur deshalb im Wohnungsbau anzulegen, weil dabei die Einkommensteuerprogression unterlaufen werden kann. Dieser Anreiz liegt letztlich in der unbeschränkten Steuerfreiheit von Buchgewinnen bei der Veräußerung privaten Wohnungseigentums.

„Insbesondere die Haushalte mit hoher Grenzbelastung des Einkommens werden veranlaßt, Wohneigentum nur vorübergehend, während der Phase der Verluste aus Vermietung und Verpachtung zu halten, um Steuern zu sparen. . . . Es wäre nach einer steuerlichen Regelung für den Eigentumsübergang zu suchen, bei der die Veräußerer hinsichtlich der zuvor gewährten Steuervorteile nicht mehr besser gestellt wären, als wenn sie ihre Wohnung weiter besäßen. . . . Eine ausreichende Näherung würde aber schon eine Regelung darstel-

len, nach der die Summe der zunächst aufgelaufenen Abschreibungsvorteile gleichsam vom Veräußerer an den Erwerber weitergereicht würde. So könnten die kumulierten Abschreibungserleichterungen beim Veräußerer nachversteuert werden, und der Erwerber könnte sie in Form einer Sofortabschreibung von seinen Anschaffungskosten steuermindernd geltend machen. In diesem Fall wären unterschiedliche Grenzsteuersätze ohne Einfluß auf die Vorteilhaftigkeit eines Eigentumswechsels. . . . Der eigentliche Veräußerungsgewinn, der Unterschied zwischen dem Restwert (wie er sich ohne beschleunigte Abschreibungen ergeben hätte) und dem Verkaufspreis, würde wie bisher steuerfrei bleiben“ (JG 83, Ziffern 575 und 576).

Unnütze Subventionierung

Überfällig ist die Einstellung des sozialen Wohnungsbaus, zumindest des sozialen Wohnungsbaus im ersten Förderungsweg, von eng begrenzten Ausnahmen im Zusammenhang mit Projekten der Stadt-sanierung einmal abgesehen. Die Art des Subventionswesens im sozialen Wohnungsbau grenzt an groben Unfug, wird darin jedenfalls nur durch die seltsamen Praktiken der europäischen Agrarpolitik erreicht oder übertroffen.

Was diese Nachbarschaft zum Unfug schafft, ist die Kostenmietenregelung. Während die Marktmieten ständig gestiegen sind und wohl auch weiter steigen werden, ist die sogenannte Kostenmiete der einzelnen Wohnung im Prinzip konstant. Sie beruht auf einer Durchschnittskostenrechnung für die Lebenszeit einer Wohnung, im Prinzip hundert Jahre. Selbst bei hoher Bassisubventionierung – Stufe eins – liegt eine solche Kostenmiete im ersten Teil des Lebenszyklus einer Wohnung weit über der Marktmiete. Sie muß dann durch Zusatzsubventionierung – Stufe zwei – erst einmal auf die Marktmiete heruntergebracht werden. Damit erreicht man aber naturgemäß nicht die Zielgruppe des sozialen Wohnungsbaus. Also muß Stufe drei der Subventionierung hinzukommen.

Nur das, was hier Stufe drei genannt ist, macht für die Wohnungspolitik als Sozialpolitik überhaupt einen Sinn. Was an Subventionen aufgewendet wird, um die Kostenmiete auf die Marktmiete zu senken, und das ist der bei weitem größte Teil, ist absolut unnützlich. Zur Marktmiete stellt ja der Markt das Gewünschte bereit. Auch dieser größere Teil der Subventionen kommt zwar irgendwann einmal beim Bewohner einer Sozialwohnung an, dann nämlich, wenn die Kostenmie-

te von der Marktmiete überholt wird, vielleicht nach 15 oder 20 Jahren. Ob zu diesem Zeitpunkt der Bewohner aber überhaupt noch förderungsbedürftig ist, kann vorher niemand wissen. Nur allzu oft ist er inzwischen ein Fehlbelegungsfall. An diesem Teil der Förderpraxis des sozialen Wohnungsbaus, deren Subventionseffekt ausschließlich in einer weit entfernten Zukunft liegt und dort Menschen mit unbekannter Bedürftigkeit zugute kommt, kann nur jemand festhalten wollen, der ideologisch auf den sozialen Wohnungsbau fixiert ist. Jede Million hierfür ist eine Million zuviel.

Die Aufgaben der Wohnungspolitik als Sozialpolitik liegen in erster Linie beim Wohngeld. Sie würden erleichtert durch die Mobilisierung von mehr einfachen Wohnungen aus dem Bestand an Sozialwohnungen, wenn man dort allmählich zu marktgerechten Mieten übergeht. Die Kommunen im Zusammenspiel mit den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen könnten helfen, daß hieraus die Angehörigen von Problemgruppen auch in den Fällen angemessen versorgt würden, in denen das Wohngeldangebot sich als unzureichend erweisen muß, diese Versorgung sicherzustellen, weil es nicht auf Extremfälle zugeschnitten sein soll.

WELTKONJUNKTUR DIENST

Jahresbezugspreis
DM 80,-
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

Theodor Paul

Die Förderung des Mietwohnungsbaus sollte sofort eingestellt werden

In seinem im November 1983 vorgelegten Jahresgutachten hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erneut bemerkt, daß die Situation im sozialen Wohnungsbau nach wie vor Anlaß zur besonderen Klage gebe. Die Förderung sei fiskalisch viel zu teuer und verfälsche die Marktsignale¹.

Das Für und Wider der Wohnungsbauförderung wird seit Jahren diskutiert. Dabei werden die Kriterien, die bisher zur Beurteilung ihrer Leistung angelegt werden, zunehmend in Frage gestellt. In der Tat weisen die eingesetzten wohnungspolitischen Instrumente schwerwiegende Mängel auf.

Das Subventionsvolumen verteilt sich auf den sozialen Wohnungsbau, die erhöhte Abschreibung, das Wohngeld und die Bausparförderung. Dabei ist das Wohngeld noch die am wenigsten umstrittene Maßnahme. Der traditionelle soziale Wohnungsbau dagegen hat zu erheblichen Mißständen geführt. Er soll daher den Schwerpunkt der Erörterung bilden.

Nach Gründung der Bundesrepublik war die Beseitigung der Wohnungsnot eines der vordringlichsten Probleme. In einer heute kaum vorstellbar kurzen Frist – das Wohnungsbauministerium benötigte damals etwas mehr als einen Monat für die Fertigstellung des Gesetzesentwurfes – wurde das Erste Wohnungsbaugesetz beraten und verabschiedet. Es trat am 27. April 1950 in Kraft. Damit war erstmalig die Wohnungsbauförderung in einem Gesetz festgelegt worden².

Das ab 1. Juli 1956 nachfolgende Zweite Wohnungsbaugesetz weitete die groß angelegte Förderung des sozialen Wohnungsbaues weiter aus, und zwar insbesondere im Hinblick auf die Schaffung von Eigentum. Der frühere engere Rahmen des sozialen Wohnungsbaues wurde durch das Wohnungsbauänderungsgesetz 1971 endgültig gesprengt. In die Förderung wurden auch solche Personen einbezogen, die durchaus in der Lage waren, eine höhere Miete oder Last zu tragen.

Fragliche Konzeption

Über Jahrzehnte hin blieben die Mittel der Wohnungspolitik unverändert. Es ist eine alte Erkenntnis, daß eine umfangreiche Maßnahme auch zur Plage werden kann, wenn ihre Effektivität nicht den veränderten Umständen angepaßt wird. Allzulange haben Wohnungspolitiker ein Subventionsprogramm konserviert, das für den Wiederaufbau der Nachkriegszeit sinnvoll und notwendig war, dessen soziale Komponente sich aber seit Jahren bereits in eine unsoziale verwandelt hat.

Auch Bundesminister Oscar Schneider vertrat kürzlich die Ansicht, daß es heute immer fraglicher werde, ob die Konzeption, die dem Zweiten Wohnungsbaugesetz zugrunde liege, nämlich die Ausrichtung des sozialen Wohnungsbaues auf die breiten Schichten der Bevölkerung, noch der derzeitigen und absehbaren Problemlage entspreche³. Gleichwohl werden den Ländern im Rahmen der direkten Wohnungsbauförderung in den Haus-

haltsjahren 1983 und 1984 zusätzlich 2 Mrd. DM an Fördermitteln zur Verfügung gestellt. „Damit werden die von der früheren Bundesregierung vorgesehenen Fördermittel von 2,38 Milliarden DM für 1983 und 1984 fast verdoppelt.“ Diese zusätzlichen Fördermittel sollen jeweils in Höhe von 1 Mrd. DM für den sozialen Mietwohnungsbau in Verdichtungsräumen und zur Förderung von Eigentumsmaßnahmen eingesetzt werden⁴.

Im Jahre 1982 sind die Baudarlehen aus öffentlichen Haushalten gegenüber 1981 bereits um 20 % auf 5,4 Mrd. DM gestiegen. „Der Gesamtbetrag der im Jahre 1982 eingesetzten Finanzierungsmittel im sozialen Wohnungsbau belief sich auf 25,5 Milliarden DM, das waren 6 Prozent mehr als im Jahr zuvor.“⁵ Die Zahl der geförderten Wohnungen nahm 1982 gegenüber 1981 um 6 % zu und betrug 98 900 Einheiten. Der Anteil der Einfamilienhäuser ging dabei von 31 auf 25 % zurück, während sich der Anteil der Mietwohnungen um 8 Prozentpunkte erhöhte und 54 % betrug. Auf die Quadratmeter der geförderten Wohnflächen bezogen,

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1983/84, November 1983, Tz. 581.

² Vgl. Hans-Günther Pergande: Die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Wohnungswesens und Städtebaues, in: Deutsche Bau- und Bodenbank AG 1923-1973, S. 170.

³ Oscar Schneider, Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Wohnungspolitischer Kongreß 1983 in München, 25. Oktober 1983, Redemanuskript S. 9.

⁴ Raumordnungsbericht 1982, in: BT-Drucksache 10/210, S. 32, rechte Spalte.

⁵ Christoph D u b r a l: Sozialer Wohnungsbau 1982, in: Wirtschaft und Statistik Nr. 10/1983, S. 793.

subventionierte die öffentliche Hand die Mieten und Belastungen 1982 monatlich mit durchschnittlich 7,62 DM⁶.

Leerstehende Sozialwohnungen

Aufgrund der Miethöhen für Haushalte mit niedrigem oder mittlerem Einkommen werden die neu errichteten Sozialwohnungen in zunehmendem Maße abgelehnt. Vielfach überschreitet auch die preisrechtlich zulässige Kostenmiete die ortsübliche Vergleichsmiete vergleichbarer Wohnungen. Um der Unvermietbarkeit dieser Wohnungen zu begegnen, werden sie häufig von den Belegungsbindungen freigestellt. Die Folge davon ist, daß auch die Haushalte mit niedrigem oder mittlerem Einkommen die hohen Subventionen für die Haushalte mittragen müssen, die zufällig diese Wohnungen bezogen haben. Eine höchst unsoziale Auswirkung.

Hinzu kommt, daß bereits heute viele Sozialwohnungen leerstehen. Mehrere Tausend konnten von einem großen Wohnungsunternehmen länger als ein Jahr nicht vermietet werden. Eine Erhebung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft ergab, daß bereits gut ein Drittel der befragten Wohnungsunternehmen mit Vermietungsschwierigkeiten zu kämpfen hat, zwei Drittel der befragten Unternehmen müssen frei gewordene Mietwohnungen bereits mehrmals anbieten, und jedes fünfte Unternehmen muß bei der Wiedervermietung Mietabschlüsse in Kauf nehmen⁷. Der nordrhein-westfälische Minister Christoph Zöpel schlug sogar kürzlich vor, die in den letzten zehn Jahren errichteten Hochhäuser, in denen Sozialwohnungen überwiegend leer stehen, notfalls abzureißen. In gleichem Atemzuge verkündete der Minister das mehrjährige

Wohnungsbauprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen, das die Förderung von 85 000 Wohnungen mit staatlichen Zuschüssen und Krediten von 1984 bis 1987 vorsieht⁸. Leerstand und gleichzeitige Neuförderung stellen eine nicht vertretbare Verschwendung knapper öffentlicher Mittel dar.

Ausreichende Versorgung

Trotz der großen Summe öffentlicher Mittel, die seit 1950 in den Wohnungsbau geflossen sind, war der Staat zu keiner Zeit in der Lage, die erforderliche Zahl der Sozialwohnungen bereitzustellen. Mehr als 65 % der Bürger der Bundesrepublik haben Anspruch auf eine Sozialwohnung, aber nur für ein Drittel der Anspruchsberechtigten stehen solche Wohnungen zur Verfügung. Für zwei Drittel der Anspruchsberechtigten stand der Anspruch auf eine Sozialwohnung oft nur auf dem Papier.

Die sozial-liberale Regierung trat diesem Hinweis mit der Äußerung entgegen, es müsse beachtet werden, daß die Mehrzahl der für den Bezug einer Miet-Sozialwohnung Berechtigten in Altbauwohnungen oder in Eigenheimen durchaus angemessen untergebracht oder besser versorgt sei. Für sie bestehe keine Notwendigkeit, eine Sozialwohnung anzustreben⁹. Wenn zwei Drittel der Sozialwohnungs-Mietberechtigten bereits in frei finanzierten Wohnungen untergebracht werden, ohne daß dafür die betreffenden Vermieter irgendwelche steuerli-

chen Vorteile bekommen, so kann davon ausgegangen werden, daß bei Wiederherstellung der Wohnungsmärkte auch die Bevölkerungsteile, die in den Kreis der Anspruchsberechtigten hineinwachsen, untergebracht werden.

Hohe Sozialmietensteigerungen

Nach den im Mieten- und Wohngeldbericht 1977 getroffenen Feststellungen sind die Sozialwohnungen bereits seit dem Jahre 1973 Preisführer auf dem Wohnungsmarkt. Während die Mieten bei frei finanzierten Neubauwohnungen von 1973 bis 1983 um 45,9 % und bei Altbauwohnungen um 65,6 % stiegen, verlief der Anstieg des Mietenindex im Sozialwohnungsbestand mit 67,2 % deutlich steiler.

Mit anderen Worten: Die Wohnungen, die gezielt für die einkommensschwächeren Bevölkerungskreise gebaut wurden, erfuhren in den letzten Jahren die deutlichsten Preissteigerungen. Sie überschritten sogar den allgemeinen Anstieg der Lebenshaltungskosten erheblich. Zusätzlich gibt es innerhalb des Sozialwohnungsbestandes bekanntlich unglaubliche Mietenverzerrungen. Für exakt die gleiche Wohnung zahlen Haushalte völlig unterschiedliche Mieten, wobei es durchaus Differenzen von 100 DM und mehr geben kann. Diese erheblichen Unterschiede sind nicht auf die Ausstattung der Wohnung, sondern allein auf das Förderungssystem zurückzuführen. Durch das seit einem Jahrzehnt praktizierte System einer ausschließlichen oder zumindest überwiegenden Ertragssubventionierung mit degressiv gestaffelten Aufwendungsbeihilfen waren Mietsteigerungen von Anfang an programmiert.

Seit Ende der sechziger Jahre wurde die Art der öffentlichen Förderung beachtlich verändert. An die

⁷ Vgl. Karl-Heinz Nienhaus: Die Vermietungssituation an regionalen Wohnungsteilmärkten, in: Zeitschrift für das gemeinnützige Wohnungswesen in Bayern, 10/1983, S. 479.

⁸ Vgl. Mehrjähriges Wohnungsbauprogramm für Nordrhein-Westfalen, Tischvorlage des Ministers für Landes- und Stadtentwicklung am 22. November 1983, S. 1.

⁹ Bericht der Bundesregierung über das Zusammenwirken finanzwirksamer wohnungspolitischer Instrumente, in: BT-Drucksache 9/1708, 2 Objektförderung, S. 52.

⁶ Vgl. ebenda, S. 794.

Stelle der ursprünglichen Darlehensförderung trat die Mischfinanzierung mit zeitlich begrenzten Subventionen. Die Folge war, daß Miet- oder Lastenerhöhungen für mehr als ein Jahrzehnt praktisch festgelegt wurden. Es war ein entscheidender Irrtum der Politiker, anzunehmen, daß die realen Einkommenszuwächse der Zukunft die Mietpreissteigerungen aus dem stufenweisen Abbau der Förderung voll kompensieren würden.

Nicht nur die zeitlich begrenzten Subventionen und ihre Finanzierung, sondern auch die für den öffentlich geförderten Mietwohnungsbau erneut zur Verfügung gestellten Mittel in Milliardenhöhe stellen bei einem kaum noch zu verzeichnenden Wirtschaftswachstum eine erhebliche Belastung gerade im Hinblick auf die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte dar.

„Seit Jahren wissen die Kunden, daß die Förderung des Wohnungsbaues zu einer milliardenteu-

ren Maschine geworden ist, die Steuergelder in die falschen Hände austellt und die wirklich Bedürftigen im Regen stehen läßt. Dem Mechanismus des Marktes traute man grundsätzlich nichts, den vielen Eingriffen dagegen alles zu.“¹⁰ Anstatt im Hinblick auf die zunehmenden Leerstände den öffentlich geförderten Mietwohnungsbau zu beenden, werden die Wohnungsmärkte, die heute ohne Gefahr dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage überlassen werden könnten, mit einer Fülle von Gesetzen, Verordnungen, Ministerialerlassen und einem großen Verwaltungsaufwand bürokratisch beeinflußt, ohne über die Folgen nachzudenken. Allein 5000 überzählige Wohnungen binden ca. 1,2 Mrd. DM Kapital. Der angebliche qualitative Beitrag des Wohnungsbaues für die Gesamtwirtschaft wird so immer fragwürdiger.

Es sollte auch erkannt werden, daß der Staat bei der Aufrechterhaltung dieser Förderung bereits privat

investiertes Kapital vernichtet. Soll der Gesamtwirtschaft nicht weiterer unabwendbarer Schaden entstehen, muß unverzüglich gehandelt werden. Als erster Schritt sollte die öffentliche Förderung des Mietwohnungsbaues sofort eingestellt werden.

Der Staat sollte sich danach Schritt für Schritt aus der Wohnungsbauförderung zurückziehen und sich darauf beschränken, denen zu helfen, die dieser Hilfe echt bedürfen. Das Ziel einer verantwortungsbewußten Wohnungspolitik muß die Wiederherstellung der vollen Funktionsfähigkeit der recht unterschiedlichen Wohnungsmärkte sein. Um zu gesunden, muß der Wohnungsbau schrittweise den staatlichen Drogen entwöhnt werden. Dies wird nur gelingen, wenn die die Verantwortung tragenden politischen Kräfte den Mut aufbringen, den wahren Marktkräften eine Chance zu geben.

¹⁰ Peter Gillies: Ohnmacht im Wohnungsbau, in: Die Welt vom 24. August 1979.

Gerhard Jahn

Ohne sozialen Wohnungsbau keine soziale Wohnungspolitik

Nach dem sozialen Mietrecht ist der zweite Eckpfeiler einer sozialen Wohnungspolitik bisheriger Prägung ins Gerede gekommen: der soziale Wohnungsbau, genauer, der öffentlich geförderte Mietwohnungsbau. Gerade erst hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 1983/84 die Kritik aufgegriffen, die in ihrer extremsten Form in die Forderung mündet, den Neubau von Sozialwohnungen einzustellen und den Bestand in den Markt zu überführen.

Die Befürworter dieser Lösung argumentieren auf zwei Ebenen:

Erstens: Öffentlich geförderter Mietwohnungsbau sei nicht mehr erforderlich, weil der Wohnungsmarkt ausgeglichen sei; im übrigen seien die öffentlichen Kassen leer.

Zweitens: Das System der öffentlichen Förderung (Objektförderung) führe zu Fehlentwicklungen; im einzelnen werden genannt

die sogenannte Mietenverzerrung zwischen älteren und neueren Baujahrgängen;

die Fehlsubventionierung („Fehlbelegung“);

der extrem hohe Subventionsaufwand.

Auch die Befürworter des sozialen Mietwohnungsbaus, zu denen der Deutsche Mieterbund gehört, nehmen diese Argumente ernst. Sie bestreiten nicht, daß der soziale Wohnungsbau, wie er in den vergangenen Jahrzehnten betrieben wurde, in einzelnen Punkten reformbedürftig ist. Die politische Diskussion läßt aber erkennen, daß es den Kritikern des sozialen Woh-

nungsbaus gar nicht mehr um die zeitgemäße Umgestaltung eines im Grundsatz bewährten Systems geht, das einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet hat, die große Wohnungsnot nach dem Zweiten Weltkrieg zu beseitigen und den sozialen Frieden zu sichern.

Grundsätzliche Fragen

Die Diskussion um den sozialen Wohnungsbau spitzt sich auf die grundsätzlichen Fragen zu:

□ Soll Wohnungspolitik auch künftig „sozial“ nach dem bisherigen Verständnis sein? Soll der Staat die Verantwortung für die Wohnungsversorgung jener tragen, die sich aus eigener Kraft nicht am Markt mit familiengerechtem Wohnraum versorgen können?

□ Oder soll die Wohnungsversorgung grundsätzlich der „sozialen Wohnungsmarktwirtschaft“ – so Bundeswohnungsbauminister Schneider – überlassen werden, in der der Staat lediglich besondere Härten durch Wohngeld (Individualförderung) ausgleicht und sozialen Wohnungsbau allenfalls für die sogenannten Problemgruppen betreibt?

Nun ist unbestreitbar richtig, daß aufgrund des – im statistischen Bundesdurchschnitt! – hohen Grades der Wohnungsversorgung die Aufgaben des sozialen Wohnungsbaus andere sein müssen, als in den 50er und 60er Jahren. Nach wie vor gibt es jedoch große Bevölkerungsgruppen, die auf den sozialen Wohnungsbau angewiesen sind, weil sie sich aus eigener Kraft nicht am Markt versorgen können. Dazu gehören nicht etwa nur die sogenannten sozialen Randgruppen, sondern einkommensschwache Bevölkerungsschichten allgemein, aber auch zunehmend wieder durchschnittlich verdienende Familien in Großstädten und Ballungs-

räumen. Rund die Hälfte der Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland verfügt monatlich über weniger als 3000 DM, nach Berechnungen des Gesamtverbandes der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen müssen 8 Mill. Haushalte mit weniger als 2000 DM im Monat auskommen.

Eine grundlegende Verbesserung ist nicht zu erwarten. Im Gegenteil: Das durchschnittliche Realinkommen stagniert oder geht sogar zurück, die Mieten steigen – insbesondere in den Schwerpunkten der Wohnungsnachfrage – überdurchschnittlich. „Preiswerter“ Wohnraum mit tragbaren Mieten für Durchschnittsverdiener wird ständig knapper durch Modernisierung, Sanierung, Abriß oder Umwidmung. Bis Mitte der 90er Jahre wird der Bestand von heute etwa 4 Mill. Sozialmietwohnungen auf die Hälfte geschrumpft sein, weil die Bindungen vorzeitig oder durch planmäßige Tilgung der öffentlichen Darlehen erlöschen. Der Wohnungsbedarf wird insgesamt aber noch zunehmen, weil die Zahl der Haushalte trotz sinkender Bevölkerungszahlen noch wächst.

Sozialer Mietwohnungsbau in Form der Objektförderung wird deshalb nach Auffassung des Deutschen Mieterbundes auch künftig noch in einem erheblichen Umfang erforderlich sein, wenn auch gezielt für bestimmte Gruppen der Bevölkerung und in bestimmten Bedarfsschwerpunkten, vornehmlich den Ballungszentren.

Die Meldungen über leerstehende Wohnungen, auch Sozialwohnungen, sollten nicht zu dem Trugschluß verleiten, es gebe keine Wohnungsprobleme mehr. Leerstehende Sozialwohnungen zeigen, wie notwendig verstärkte staatliche Anstrengungen sind, tragbare Mieten zu erhalten.

Das Argument der „leeren öffentlichen Kassen“ ist in diesem Zusammenhang ein Scheinargument, denn in den Wohnungsbau fließen pro Jahr zur Zeit etwa 22 Mrd. DM öffentlicher Mittel in Form von direkter Förderung oder von Steuerverzichten. Davon sind nur noch rund 11 % für den sozialen Mietwohnungsbau bestimmt.

Unsicheres Instrument

Das Wohngeld ist als Instrument einer sozialen Wohnungsversorgungspolitik ungeeignet, denn es schafft keine Wohnungen mit dauerhaft tragbaren Mieten. Es kann daher einen sozial gebundenen Wohnungsbestand nicht ersetzen, der gezielt in Bedarfsschwerpunkten und für bestimmte Bevölkerungsgruppen bereitgehalten werden muß.

Es ist auch unwahrscheinlich, daß Investoren neuen Wohnraum errichten in der vagen Hoffnung, Nachfrager zu finden, denen das Wohngeld ermöglicht, diese Wohnungen anzumieten. Ebensowenig ist zu erwarten, daß Wohnungssuchende das Wagnis eingehen werden, teuren Wohnraum in der Erwartung anzumieten, daß die Belastungen durch Wohngeld dauerhaft auf ein tragbares Maß gesenkt werden. Wohngeld ist nicht nur deshalb für die Betroffenen ein unsicheres Instrument, weil es auf den Einzelfall abstellt (zum Ausgleich individueller Härten ist es nach wie vor notwendig und wichtig), Wohngeld ist auch deshalb unsicher, weil seine Höhe Gegenstand finanzpolitischer Entscheidungen ist. Wie die bisherige Entwicklung gezeigt hat, ist der Wohngeldetat regelmäßig Opfer der „Rotstift-Politik“ geworden, sei es, daß man Leistungen reduziert hat (wie erst im Jahre 1983), sei es, daß man die Einkommens- und Mietobergrenzen nur mit erheblicher Verzögerung der tatsächlichen

Entwicklung anpaßt. Wollte man schließlich das Wohngeld auch nur teilweise als Ersatz für den sozialen Wohnungsbau einführen, müßte es angesichts der geringen Belastungsfähigkeit weiter Bevölkerungskreise fiskalpolitisch zu einem „Faß ohne Boden“ werden.

Ungeeignete Alternative

Daß die von der Bundesregierung forcierte Politik der Eigentumsbildung im Wohnungswesen ungeeignet ist, die bestehenden Versorgungsprobleme zu lösen, muß an dieser Stelle nicht näher ausgeführt werden. Hier mag ein Zitat des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung genügen, das dem sogenannten 2-Milliarden-Programm bescheinigt hat, es werde „weder der sozialen Struktur der Wohnungssuchenden noch den regionalen Ungleichgewichten auf dem

Wohnungsmarkt gerecht, denn durch die Beschlüsse wird insbesondere der Eigenheimbau in weniger dicht besiedelten Regionen gefördert“.

Höchst zweifelhaft ist auch die von den Befürwortern der Eigentums politik ständig wiederholte Behauptung, die Förderung des Eigentums sei „billiger“ als die Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus. Eine haushaltmäßige Betrachtung wäre hier vordergründig. Eine Untersuchung der Kosten für die gesamte Volkswirtschaft steht noch aus und dürfte möglicherweise zu ganz anderen Ergebnissen kommen.

Die Befürworter einer rein marktwirtschaftlichen Lösung der Wohnungsversorgung verweisen auf die angeblichen oder tatsächlichen Fehlentwicklungen im bisherigen

sozialen Wohnungsbau. Ihr Vorschlag, nämlich Einstellung des Neubaus und Überführung des Bestandes in den freien Markt, ist jedoch nur eine Scheinlösung: Ist der Patient erst einmal tot, gibt es also keine öffentlich geförderten Mietwohnungen mehr, dann kann es zwar die bisherigen Probleme nicht mehr geben, dafür aber für Millionen Bürger das Problem, keine Wohnungen zu bezahlbaren Mieten mehr zu finden.

Systembedingte Probleme

Die sogenannte Mietenverzerung ist in der Tat ein systembedingtes Problem des traditionellen sozialen Wohnungsbaus, weil sich die Miete grundsätzlich an den Herstellungskosten orientiert. Bei genaueren Betrachtungen verliert diese Frage jedoch viel an Schärfe, da der Sozialwohnungsbestand vor allem

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Petra Pissulla

DER INTERNATIONALE WÄHRUNGSFONDS UND SEINE BEDEUTUNG FÜR DIE OSTEuropÄISCHEN LÄNDER

-Rumänien, Ungarn, Polen-

Für die osteuropäischen Länder ergibt sich ein hoher Finanzierungsbedarf nicht allein aus dem Zwang zur Konsolidierung ihrer Zahlungsbilanzen, sondern auch aus der Notwendigkeit, ihre Wirtschaftsstrukturen langfristig an veränderte externe und interne Rahmenbedingungen anzupassen. Diese Anpassungsmaßnahmen erfordern Kapital. Jedoch sind die Möglichkeiten, die eigene Kapitalbasis zu verbreitern, in den osteuropäischen Ländern begrenzt.

Die vorliegende Studie prüft die tatsächliche oder potentielle Bedeutung, die der Internationale Währungsfonds für die Überwindung der Schwierigkeiten der betroffenen RGW-Länder hat.

Großoktav, 99 Seiten, 1983, Preis brosch. DM 39,-

ISBN 3-87895-241-4

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

aus den 50er und 60er Jahren überwiegend modernisierungsbedürftig ist und die „billigen“ Mieten nach der Modernisierung in der Regel an das aktuelle Mietenniveau herangeführt werden. Die bereits praktizierte Höherverzinsung der öffentlichen Baudarlehen tut ein übriges, die Mietenverzerrung abzubauen.

Ein Sonderproblem sind die extrem gestiegenen Mieten bei den Förderungsjahrgängen der 70er Jahre. Hier liegt die Ursache im stufenweisen Abbau der laufenden Subventionen („degressive Förderung“), mit dem das Einkommenswachstum nicht Schritt hält. Durch Nachsubventionierung können diese Mieten wieder auf eine tragbare Höhe gesenkt und Leerstände vermieden werden.

Unbestreitbar ein Ärgernis ist die sogenannte Fehlbelegung im sozialen Wohnungsbau. Bezeichnenderweise heben gerade jene Befürworter der freien Marktwirtschaft den moralischen Zeigefinger, die gleichzeitig die viel krassere Fehlsubventionierung im Bereich der Eigen-

tumsförderung, insbesondere der Steuervergünstigungen, befürworten. Auch ist eine differenzierte Betrachtungsweise notwendig, denn in vielen Fällen liegt Fehlsubventionierung nur zeitweise vor.

Ungeachtet dessen sollten alle Anstrengungen unternommen werden, Fehlsubventionierungen zu vermeiden; verschiedene Lösungen werden zur Zeit schon praktiziert.

Der Vorwurf des extrem hohen Subventionsaufwandes beim Neubau von Sozialmietwohnungen geht am Problem vorbei. Das Problem sind die hohen Herstellungskosten. Verstärkte Anstrengungen müssen daher unternommen werden, die Kosten im Wohnungsbau zu senken. Ein wichtiger Beitrag dazu wäre etwa die Reform des Bodenrechts, insbesondere die Beseitigung unerträglicher steuerlicher Privilegien. Gerade in den Bedarfschwerpunkten ist die Explosion der Bodenpreise eine wesentliche Ursache für die Verteuerung des Wohnungsbaus. Das bisherige Förde-

rungssystem muß auch in der Weise umgestaltet werden, daß der preisgünstige Anbieter belohnt wird und nicht – wie bisher – derjenige die höchsten Subventionen erhält, der am teuersten baut.

Eine differenzierte Betrachtung der kritisierten „Fehlentwicklungen“ im sozialen Wohnungsbau legt den Verdacht nahe, daß diese zumindest in der politischen Diskussion nur noch als Vorwand für die Abschaffung eines wesentlichen Teils der bisherigen sozialen Wohnungspolitik dienen. Außer dieser Kritik und dem Versprechen, „der freie Markt werde es schon richten“, haben die Kritiker bisher keine überzeugende Antwort darauf gegeben, wie sie die Wohnungsversorgung eines erheblichen Teils unserer Bevölkerung auch künftig sozial befriedigend sicherstellen wollen. Für den Deutschen Mieterbund bleibt daher die Erhaltung des sozialen Wohnungsbestandes ein vorrangiges wohnungspolitisches Ziel. In gebotenen Umfang ist auch weiterhin ein Neubau von Sozialmietwohnungen erforderlich.

Armin Feit

Ein Rückzug aus der Objektförderung ist dringend geboten

Ein ausgeprägter Mangel an Wohnraum gehörte zu den Hauptproblemen der Nachkriegsjahre. Dies war Anlaß für den Einstieg in eine massive staatliche Wohnungsbauförderung, an der im Prinzip auch heute noch festgehalten wird. Inzwischen hat sich die Lage auf dem Wohnungsmarkt indessen ganz entscheidend verbessert, und es mehren sich daher zu Recht die Stimmen derer, die eine Fortsetzung der bisherigen Wohnungsbauförderung weder dem Umfang noch

der Art nach für vertretbar halten. Besonders gravierende Bedenken sind heute gegen die fortgesetzte Objektförderung im sozialen Wohnungsbau anzumelden, bei der der Staat die Finanzierung von Wohnungen mit enormen Summen – zum Teil mit mehr als 200 000 DM pro Wohnung – aus Steuermitteln bezuschußt. Diese Förderform ist heute nicht nur abzulehnen, weil sie entbehrlich ist, vielmehr trägt sie zu bedenklichen Störungen beim Ausgleich auf dem Wohnungsmarkt bei.

Eine dominierende Zielsetzung der Objektförderung bestand von Anfang an darin, zu einer Erhöhung des Wohnungsbestandes beizutragen, um so einen Marktausgleich zu ermöglichen. Zur Beantwortung der Frage, ob der Bau weiterer Sozialwohnungen unter diesem Gesichtspunkt weiterhin notwendig und sinnvoll erscheint, ist eine Analyse der derzeitigen und der zu erwartenden Wohnungsmarktlage von entscheidender Bedeutung. Dabei zeigt sich, daß heute von einem globalen

quantitativen Marktausgleich gesprochen werden kann. So geht aus Erhebungen des Statistischen Bundesamtes hervor, daß 1982 die Zahl der Wohnungen in der Bundesrepublik um knapp 400 000 Einheiten größer war als die Zahl der Haushalte. Bei der Beurteilung der dadurch ermöglichten Versorgungslage ist zusätzlich zu berücksichtigen, daß die Wohnungsnachfrage von Haushalten in rund 600 000 Fällen durch Untermietverhältnisse befriedigt wird.

Auch für die Zukunft erscheint ein Marktausgleich möglich, ohne daß dazu zusätzliche Sozialwohnungen gebaut werden müßten. Denn bei einer dauerhaften Verbesserung der Rahmenbedingungen ist trotz der absehbaren Zunahme bei der Zahl der Haushalte allein aufgrund der Bautätigkeit im frei finanzierten Wohnungsbau eine weitere Verbesserung der quantitativen und qualitativen Wohnungsversorgung wahrscheinlich.

Von den Befürwortern einer fortgesetzten oder gar forcierten Objektförderung kommt immer wieder der Hinweis, daß die günstigen Globalzahlen nicht über die Wohnungsversorgungsprobleme in Ballungsräumen hinwegtäuschen dürften. Aber gerade bei diesem Punkt, der in der gegenwärtigen wohnungspolitischen Diskussion eine große Rolle spielt, scheinen wichtige Zusammenhänge übersehen zu werden.

Weiterer Sozialwohnungsbau in Ballungsräumen?

So wird eine große Zahl von amtlich registrierten Wohnungssuchenden in einigen Ballungsräumen als Indiz dafür angeführt, daß dort ein Wohnungsmangel bestehe, der den Bau öffentlich geförderter Sozialwohnungen erforderlich mache. Ein Vergleich zwischen den beiden Großstädten Hamburg und München, in denen der Wohnungsman-

gel als besonders gravierend bezeichnet wird, macht jedoch deutlich, daß es keineswegs möglich ist, von der Zahl der Wohnungssuchenden auf die quantitative Wohnungsversorgungssituation zu schließen. Dies läßt sich aus der Gegenüberstellung der folgenden Zahlen ableiten: In Hamburg waren Ende 1980 mit rund 48 000 etwa dreimal so viele Haushalte als Bewerber um eine Sozialwohnung registriert wie in München. Da die Gesamtzahl der Haushalte in der Hansestadt nur um 24 % höher ist, könnte man aufgrund dieser Zahlen auf eine absolut und relativ wesentlich schlechtere Versorgung mit Wohnungen, insbesondere mit Sozialwohnungen schließen. Tatsächlich ist der Gesamtbestand an Wohnungen in Hamburg aber um 40 % höher, womit sich auch ein um 11 % günstigeres Verhältnis „Wohnungen pro Haushalt“ als in München errechnet. Der Bestand an Sozialwohnungen ist mit 338 000 Einheiten sogar mehr als dreimal so hoch. Der Anteil der Sozialwohnungen am Gesamtwohnungsbestand beträgt in Hamburg damit 43 % gegenüber „nur“ 20 % in München und 21 % im Bundesdurchschnitt. Dieser Vergleich zeigt, daß von einer großen Zahl von registrierten Wohnungssuchenden nicht automatisch auf einen Wohnungsmangel geschlossen werden kann.

Auch eine Analyse der Wohnungsversorgungslage ergibt, daß weder in Hamburg noch in München von einem wirklichen Wohnungsmangel gesprochen werden kann, der es unerlässlich macht, den Wohnungsbestand über den Bau weiterer Sozialwohnungen aufzustocken. Zunächst ist zu berücksichtigen, daß die Wohnungssuchenden in Hamburg bzw. München – von wenigen Ausnahmen abgesehen – bereits jetzt eine Wohnung haben. Damit ist also nicht die Zahl der

Wohnungen zu gering, sondern es wird ein Teil der Wohnungen als unangemessen für die jetzigen Bewohner eingestuft. Dies ist vor allem der Fall, wenn die Wohnungen entweder zu klein oder in Relation zum Einkommen der Mieter zu teuer erscheinen.

Bezüglich der „zu teuer“ eingestuften Wohnungen ist zu berücksichtigen, daß diese Klassifizierung von den Behörden großzügig vergeben wird. So gilt ein Wohnungssuchender in München bereits als „dringlicher Fall“, wenn sein Nettoeinkommen nach Abzug der Mietbelastung (einschließlich Heizkosten) weniger als das Doppelte des Fürsorgesatzes beträgt. Demnach kann eine vierköpfige Familie leicht bis zu einem monatlichen Nettoeinkommen von mehr als 3000 DM als „dringlicher Fall“ bei der Wohnungssuche eingestuft werden – und dies trotz der Tatsache, daß sie eine Wohnung hat.

Daher ist es naheliegend, daß sich viele von denen, die in einer frei finanzierten Mietwohnung wohnen, aber einen Anspruch auf eine über Subventionen verbilligte Sozialwohnung geltend machen können, als Sucher einer Sozialwohnung registrieren lassen, zumal wenn die Wohnungsbehörde bei der Registrierung großzügig verfährt. Eine Übernachfrage nach Sozialwohnungen erscheint geradezu unvermeidlich, solange weit mehr Haushalten eine Wohnberechtigung zubilligt wird, als Sozialwohnungen vorhanden sind.

Paradoxes Ergebnis

Vieles spricht dafür, daß so die Zahl der Wohnungssuchenden durch das jetzige Fördersystem künstlich erhöht wird, ein Wohnungsmangel insofern vorgetäuscht wird. Der angeführte Vergleich zwischen Hamburg und München läßt vermuten, daß die Neigung der Wohnberechtigten, sich

als Sucher einer Sozialwohnung registrieren zu lassen, mit einem wachsenden Bestand an Sozialwohnungen und damit ebenfalls wachsenden Erfolgsaussichten, eine solche zu bekommen, noch ansteigt. Wir haben damit das paradoxe Ergebnis, daß die Zahl der registrierten Wohnungssuchenden und damit der vermeintliche Wohnungsmangel mit einer größer werdenden Zahl von Sozialwohnungen zunimmt.

Eine als „zu klein“ eingestufte Wohnung, d. h. ein Mangel an Wohnraum, liegt nur bei einem Teil der Haushalte vor, die als Wohnungssuchende klassifiziert werden. Gleichzeitig gilt ein erheblicher Teil der Sozialwohnungen als unterbelegt, d. h. als zu groß für die derzeitigen Mieterhaushalte. Geht man davon aus, daß etwa 10 % der Sozialwohnungen unterbelegt sind, dann errechnen sich für Hamburg etwa 34 000 und für München 11 000 unterbelegte Sozialwohnungen, denen in Hamburg 48 000 und in München 15 000 als wohnungssuchend registrierte gegenüberstehen. Es wird hier also mit öffentlichen Mitteln verbilligter Wohnraum nicht oder nur unzureichend genutzt.

Solange aber eine Übernachtfrage auf der einen und gleichzeitig Überkapazitäten auf der anderen Seite bestehen, handelt es sich bei dem vorliegenden Problem in der Hauptsache um eine unzureichende Verteilung des sozialen Wohnungsbestandes und weniger um einen wirklichen Wohnungsmangel, der ohne den Bau weiterer Sozialwohnungen nicht behoben werden kann. Es ist davon auszugehen, daß die Problematik auch in anderen Ballungsräumen ähnlich ist. Insofern läßt sich eine Fortsetzung des sozialen Wohnungsbaues auch in Ballungsräumen nicht überzeugend rechtfertigen.

Daneben sprechen weitere gravierende Mängel der Objektförderung für einen Rückzug aus dieser Subventionsform. So ist die Objektförderung im Hinblick auf das Ziel, Mieten zu verbilligen, als ineffiziente Maßnahme zu werten. Denn bei Sozialwohnungen der jüngsten Förderjahrjänge wird der Subventionsaufwand auf bis zu 18 DM pro qm und Monat veranschlagt, während die dadurch erreichte Mietenverbilligung kaum über 3 bis 4 DM pro qm und Monat hinausgeht.

Die ausschließliche Überprüfung der Wohnberechtigung für eine Sozialwohnung zum Zeitpunkt des Wohnungsbezugs hat inzwischen dazu geführt, daß rund 1,5 der 4 Mill. Sozialmietwohnungen von Haushalten bewohnt werden, die mit ihren Einkommen über die Wohnberechtigungsgrenzen hinausgewachsen sind. In diesen Fehlbelegungsfällen werden Bürger gefördert, die nach dem Willen des Gesetzgebers gar nicht gefördert werden sollen. Die dafür eingesetzten öffentlichen Mittel können unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten daher als Verschwendung gewertet werden. Bezogen auf den einzelnen Fehlbelegungsfall kann der Verschwendungsbetrag bei neuen Sozialwohnungen weit über 10 000 DM im Jahr hinausgehen. Der gesamte Verschwendungsbetrag kann auf über 2 Mrd. DM jährlich veranschlagt werden.

Schließlich darf nicht übersehen werden, daß die Objektförderung die Mobilität der Sozialmieter hemmt und so eine bedarfsgerechte Verteilung des vorhandenen Wohnraumbestandes behindert. Denn Mieter von Sozialwohnungen sind verständlicherweise bestrebt, ihre vergleichsweise billige Wohnung möglichst lange zu halten, und dies tendenziell auch dann, wenn sich wichtige Komponenten ihres

Wohnungsbedarfs wie etwa die Haushaltsgröße geändert haben.

Die heute noch bestehenden Probleme bei der Wohnungsversorgung sind zum überwiegenden Teil darin begründet, daß sich Haushalte aufgrund einer unzureichenden Einkommenslage überfordert sehen, aus eigener Kraft die Kosten für eine geeignete Wohnung zu bestreiten. Eine ursachengerechte Hilfe ist in diesen Fällen über direkte Einkommenshilfen möglich, wie dies etwa über die Subjektförderung im Rahmen des bestehenden Wohngeldes geschieht. Soweit die derzeit geltenden Wohngeldsätze – vor allem in Ballungsräumen – nicht für ausreichend gehalten werden, erscheint eine Differenzierung des Wohngeldes nach den jeweiligen Wohnungsmarktgegebenheiten, etwa in Abhängigkeit von der Gemeindegröße, zweckmäßig und möglich.

Die Stadt München hat soeben einen vielversprechenden Modellversuch beschlossen, der in eben diese vom Bund der Steuerzahler bereits seit Jahren geforderte Richtung zielt, nämlich die Objektförderung durch eine verbesserte Subjektförderung zu ersetzen. Wie das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler erst kürzlich in einem Gutachten dargelegt hat, ließen sich bei einem bundesweiten Rückzug aus der Objektförderung bei gleichzeitiger Konzentration auf gezielte Subjektförderungsmaßnahmen mittelfristig Einsparungen in einer Größenordnung von 4 bis 6 Mrd. DM jährlich erzielen.

Die Lage der öffentlichen Haushalte gebietet es wohl, derartige Einsparungsmöglichkeiten konsequent zu nutzen. Dies gilt in diesem Fall um so mehr, weil damit gleichzeitig zur Erleichterung des Ausgleichs auf dem Wohnungsmarkt beigetragen werden kann.