

Kirchner, Joachim

Article — Digitized Version

Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kirchner, Joachim (1992) : Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 9, pp. 477-484

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136923>

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.

Joachim Kirchner

Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik

Seit 1988 versucht die Bundesregierung die zunehmende Verknappung von preiswertem Wohnraum insbesondere in den Ballungsräumen durch verschiedene Maßnahmen der Angebotsförderung zu beheben. Ist eine Politik der Angebotsförderung grundsätzlich geeignet, die gegenwärtigen Probleme auf den Wohnungsmärkten zu lösen? Wie sind die Maßnahmen im einzelnen zu bewerten?

Die zunehmende Verknappung auf den Wohnungsmärkten der alten Bundesländer führte in der Vergangenheit zu erheblichen Mietsteigerungen. Die Leidtragenden dieser Entwicklung sind vor allem diejenigen Haushalte, die zur Mobilität gezwungen sind und die sich wegen zu geringer Zahlungsfähigkeit am Markt nicht durchsetzen können. Zählte man noch vor kurzem hauptsächlich die traditionellen Problemgruppen – kinderreiche Familien, Alleinerziehende, Ausländer, Aussiedler und Asylanten – zu den Betroffenen, so muß man heute davon ausgehen, daß auch Normalverdiener mit Kindern auf den freien Wohnungsmärkten der Ballungsräume kaum noch eine Chance haben, sich angemessen mit Wohnraum zu versorgen.

Daran ändert auch das Wohngeld nichts. Zum einen haben Normalverdiener in der Regel kaum Anspruch auf Wohngeld, zum anderen übersteigen die Neuvertragsmieten die zuschufähigen Mietobergrenzen ganz erheblich. Die Aussichten, eine Sozialwohnung zu bekommen, sind ebenfalls schlecht. Da selbst die Unterbringung von Problemfällen derzeit Schwierigkeiten bereitet, sind die Chancen der weniger schwerwiegenden Fälle gering. Vielfach sind Normalverdiener, d.h. Haushalte von Facharbeitern und Angestellten mit durchschnittlichem Einkommen, aufgrund ihres Einkommens auch gar nicht mehr berechtigt, in traditionell geförderten Sozialwohnungen zu wohnen.

Nachdem zwischen 1981 und 1984 der Wohnungsbestand stärker gewachsen ist als die Anzahl der Haushalte und die Anzahl der Wohnungen die der Haushalte über-

stieg, sind ab 1984 die Baufertigstellungen rapide gesunken; gleichzeitig ist es zu einem verstärkten Wachstum der Haushaltszahlen gekommen. Dabei ist die starke Zunahme der Haushaltszahlen zu circa 33% auf die Zuwanderung von Aus- und Übersiedlern und zu rund 50% auf die Verringerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße zurückzuführen. Durch die gegenläufige Entwicklung der Haushaltszahlen und der Baufertigstellungen hat sich die Situation insbesondere seit 1987 dramatisch verschlechtert. Bis Ende 1990 stieg die Versorgungslücke in den alten Bundesländern auf etwa 1,2 Mill. fehlende Wohnungen an.

Nach den vorliegenden Prognosen zur Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung kann man heute davon ausgehen, daß die Anzahl der Privathaushalte in den alten Bundesländern bis zum Jahr 2005 weiter ansteigen und danach langsam sinken wird. In einer bis zum Jahr 2040 reichenden Bevölkerungsprognose sagte das DIW ein Anwachsen der Bevölkerung in den alten Bundesländern von 62,8 Mill. Ende 1989 auf mindestens 65,7 Mill. im Jahr 2000 voraus. Bis zum Jahr 2040 soll die Bevölkerung dann auf 51,6 Mill. sinken¹. Nach einer vom gleichen Institut erstellten Prognose der Haushaltsentwicklung, die allerdings nur bis ins Jahr 2000 reicht, wird die Anzahl der Privathaushalte von 27,8 Mill. Ende 1990 auf 30,4 Mill. im Jahre 2000 steigen². Eine längerfristige Prognose der Haushaltszahlen – bis zum Jahr 2010 – wurde vom Institut Wohnen und Umwelt für Hessen erstellt. Danach wird die Anzahl der Privathaushalte bis zum Jahr 2005 steigen und anschließend langsam sinken³.

¹ E. Schulz: Szenarien der Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, in: DIW-Wochenbericht 8/90.

² B. Bartholmai, M. Melzer, E. Schulz: Privathaushalte und Wohnungsbedarf in Deutschland bis zum Jahr 2000, in: DIW-Wochenbericht 42/90.

³ H. Sautter: Wohnungsversorgung und Wohnungsbedarf in Hessen bis 2010, Entwurf, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt 1992.

Dr. Joachim Kirchner, 40, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Wohnen und Umwelt in Darmstadt.

Der Anstieg der Haushaltszahlen geht einher mit einem Abbau des Bestandes an Sozialwohnungen. Nach Schätzungen des DIW wird der Bestand an Sozialwohnungen im alten Bundesgebiet von 3,5 Mill. im Jahr 1989 auf 1,2 Mill. im Jahr 2000 sinken⁴. Ausscheiden werden in erster Linie Wohnungen, die in den 50er und 60er Jahren gebaut wurden. Obwohl diese Wohnungen nach dem Verlust der öffentlichen Bindung eigentlich zu den eher preisgünstigen Altbauwohnungen zählen, ist der prognostizierte Bindungsauslauf doch nicht ganz unproblematisch, da sie aufgrund ihrer Gebäudeart und ihrer innenstadtnahen Lage Gegenstand von Verdrängungsprozessen sein werden.

Gemessen an den Mitte der 80er Jahre vorliegenden Prognosen war der Rückgang der Neubautätigkeit von 1984 bis 1988 durchaus angemessen. 1985 prognostizierte das Statistische Bundesamt bis zum Jahr 1990 nur ein sehr geringes Wachstum der Haushaltszahl von 25,5 Mill. auf 26,1 Mill.⁵; für die Zeit danach wurden sinkende Haushaltszahlen vorausgesagt. 1986 prognostizierte Prognos für die Jahre 1990 bis 1995 eine weitgehend konstante Haushaltszahl von 26,9 Mill.⁶, und für den Zeitraum ab 1995 wurden sinkende Haushaltszahlen angenommen.

Der ab 1988 einsetzende, durch die Zuwanderung von Aus- und Übersiedlern unerwartet starke Anstieg der Haushaltszahlen führte dann zwangsläufig zu Wohnungsdefiziten, da der Neubau von Wohnungen mit Planungs- und Bauzeiten verbunden ist. Als Reaktion auf die verstärkten Zuwanderungen und die neuen Zukunftsperspektiven sind die Baufertigstellungen in der Folge zwar gestiegen, allerdings nicht in einem Umfang, der ein weiteres Anwachsen des Defizits verhindert hätte. Weder die falschen Prognosen der Vergangenheit noch die langen Planungs- und Bauzeiten können erklären, warum die Neubauzahlen bisher nicht auf ein Niveau gestiegen sind, bei dem die Versorgungslücke nicht weiter wächst.

Die aktuellen Bevölkerungs- und Haushaltsprognosen führen zur Erwartung kurzfristiger Nachfragespitzen in den Jahren zwischen 2000 und 2010. Die wirtschaftliche Lebensdauer gegenwärtig gebauter Wohnungen geht über diesen Zeitraum weit hinaus. Eine Deckung der kurzfristigen Nachfragespitzen über Neubauten wäre deshalb mit der Gefahr längerfristiger Leerstände ver-

bunden. Diese Gefahr schlägt sich in steigenden Mietausfallrisiken und damit auch in steigenden Kosten nieder. Da Modernisierungsinvestitionen wegen der kürzeren Lebensdauer mit geringeren Risiken behaftet sind als Neubauinvestitionen, lassen sich Wohnungen hoher Qualität über Modernisierungen risikoloser und damit auch kostengünstiger produzieren. Die Nachfrage nach Wohnungen hoher Qualität wird infolgedessen zunehmend durch die Altbau modernisierung befriedigt. Dem Neubau geht kaufkräftige Nachfrage verloren, und die Anzahl preisgünstiger Mietwohnungen nimmt ab. Zudem haben veränderte Wohnpräferenzen, ein sich wandelndes generatives Verhalten und, infolge zunehmender Verkehrsdichte, länger werdende Fahrzeiten zu den Arbeitsplätzen die Nachfrage nach modernisierten Altbauwohnungen in innerstädtischen oder innenstadtnahen Quartieren verstärkt.

Förderung von Bestandsinvestitionen

Durch einkommensteuerrechtliche Regelungen wird dieser Prozeß der Investitionsumlenkung – weg von den Neubauten, hinein in den Bestand – zusätzlich unterstützt. So ist die Produktion qualitativ hochwertiger Mietwohnungen unter steuerlichen Gesichtspunkten über eine Modernisierung oft vorteilhafter zu realisieren als über den Neubau. Die Modernisierung von Mietwohnungen wird steuerrechtlich in der Regel als Erhaltungsaufwand gewertet, der sofort oder, falls die Wohnung nicht zum Betriebsvermögen gehört, wahlweise in zwei bis fünf Jahren abgeschrieben werden kann. Neubauinvestitionen haben dagegen einen Abschreibungszeitraum von 40 Jahren. Die steuerliche Eigentumsförderung begünstigt nicht nur die Modernisierung, sondern auch den Kauf von Altbauwohnungen. Ein Teil der Eigentumsförderung führt damit zu keiner Erhöhung des Wohnungsangebotes, sondern im Gegenteil zu einer Reduzierung des preisgünstigen Mietwohnungsbestandes.

Neben dem Mangel an kaufkräftiger Nachfrage für Neubauwohnungen dürfte ein wesentlicher Faktor der geringen Neubautätigkeit der Mangel an bebaubaren Grundstücken sein. Dies gilt insbesondere für die Standorte mit einem relativ geringen Investitionsrisiko, die in den Kernstädten der Ballungsräume oder deren unmittelbarem Umland liegen.

Als Ursache der Verknappung lassen sich folglich zeitlich befristete Nachfragespitzen, veränderte Wohnpräferenzen, zunehmende Verkehrszeiten, einkommensteuerliche Regelungen und ein Baulandmangel an risikolosen Standorten feststellen. Die kaufkräftige Nachfrage wird insgesamt zunehmend vom Neubau in den Bestand gelenkt. Die Folge ist eine zu geringe Neubautätigkeit

⁴ Vgl. K. Novy: Auf dem Weg zu einer neuen Wirtschaft. 100 Jahre staatliche Wohnungspolitik, in: Stadtbauwelt 101, 1989, S. 561.

⁵ Statistisches Bundesamt: Bevölkerung gestern, heute und morgen, Dezember 1985.

⁶ P. Hofer, K. Eckerle, D. Franzen, H. Wolff: Die Bundesrepublik Deutschland 1990 – 2000 – 2010, in: prognos report Nr. 12, Mai 1986.

und ein zunehmender Verlust an preisgünstigen Bestandswohnungen. Gleichzeitig verringert sich laufend auch der Bestand an Sozialwohnungen. Dies alles ist in einer Situation zu beobachten, in der nicht nur die Gesamtzahl der Haushalte wächst, sondern vor allem auch die Anzahl der einkommensschwächeren Haushalte. Das heißt, gegenwärtig trifft eine zunehmende Nachfrage nach preiswertem Wohnraum auf ein immer knapper werdendes Angebot.

Strategien zur Angebotserhöhung

In der dargestellten Situation und angesichts der geschilderten Ursachen sollte die Wohnungspolitik Maßnahmen zur Erhöhung des Wohnungsangebotes und zur Sicherung des preiswerten Wohnungsbestandes ergreifen. Eine solche Strategie der Angebotsförderung ist allerdings nicht unumstritten. Eekhoff z. B. empfiehlt der Wohnungspolitik Abstinenz bei der Mengensteuerung. Seiner Meinung nach gibt es „keine Veranlassung für den Staat, sich entgegen den in der Nachfrage geäußerten Wünschen der Bürger für einen höheren Wohnkonsum einzusetzen ... Im Ergebnis heißt das für die Wohnungspolitik: stärkere Konzentration auf wirksame sozialpolitische Instrumente ...“. Zu denen „gehört die Sicherung einer Mindestkaufkraft, sei es über allgemeine Transferzahlungen oder über das speziellere Instrument des Wohngeldes“⁷. Für Haushalte mit Marktzugangsproblemen sollten zusätzlich Belegungsrechte aus dem Wohnungsbestand erworben werden⁸. Angesichts dieser Einwände ist, bevor die effiziente Gestaltung angebotsfördernder Instrumente diskutiert wird, zunächst zu untersuchen, ob das Wohnungsangebot überhaupt gefördert werden soll.

Die Ablehnung einer Angebotssteuerung kann aus zwei verschiedenen Positionen heraus vertreten werden. Die eine stützt sich auf wohlfahrtstheoretische Argumente, die andere auf Wirkungsanalysen wohnungspolitischer Instrumente im Rahmen von Marktmodellen. Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht läßt sich der Eingriff in einen konkreten Markt nur dann rechtfertigen, wenn Marktunvollkommenheiten vorliegen, deren Wohlfahrtsverluste durch geeignete Staatseingriffe reduziert werden können. Die Verteidiger der Angebotssteuerung verweisen auf die negativen externen Effekte einer unzureichenden Wohnungsversorgung. Zur Vermeidung dieser Effekte

sollte eine ausreichende Wohnungsversorgung sichergestellt werden. Allerdings ist stark umstritten, ob die fraglichen externen Effekte mit einer ausreichenden Wohnungsversorgung vermieden oder verringert werden können.

Die markttheoretische Position beschäftigt sich hauptsächlich mit der Frage, mit welchen Instrumenten sich eine politisch angestrebte Versorgung am kostengünstigsten realisieren läßt. Die Frage nach der normativen Rechtfertigung der Ziele wird ausgeklammert. Auch hier soll auf diese Frage nicht weiter eingegangen werden. Zu klären bleibt, ob eine ausreichende Angebotserhöhung über das Wohngeld als das wesentliche Instrument der Nachfragesteuerung oder über eine Angebotssteuerung kostengünstiger zu erreichen ist.

Wohngeld versus Mengensteuerung

Der Angebotserhöhung über das Wohngeld wird von den Vertretern der Angebotsförderung entgegengehalten, daß nur ein Teil der gezahlten Transferleistungen tatsächlich die Wohnungsnachfrage erhöht, wohingegen bei der Förderung des sozialen Wohnungsbaus die gesamten Mittel in die Verbesserung der Wohnungsversorgung fließen. Gegen den sozialen Wohnungsbau wird eingewendet, daß dieser zu einer ineffizienten Anpassung des Angebots an Nachfrageerhöhungen führt, weil er einseitig auf den Neubau setzt und die Vielfalt der Anpassungsmöglichkeiten, die der Markt zur Erhöhung des Angebots bietet, nicht ausnutzt. Angebotserhöhungen können sich dabei im Marktprozeß über die Verminderung der Abbrüche und Umwidmungen, die Erhöhung von Instandsetzungsmaßnahmen und den Neubau ergeben.

Letztlich ist ohne quantifizierende Marktmodelle eine endgültige Aussage über die Effizienz unterschiedlicher wohnungspolitischer Instrumente nicht möglich. Zur Frage, ob sich eine gegebene Verbesserung der Wohnungsversorgung über ein Wohngeld oder den Neubau von Sozialwohnungen kostengünstiger erreichen läßt, liegen quantifizierende Simulationsrechnungen vor⁹. Nach diesen Berechnungen kann das Wohngeld eine gegebene Verbesserung der Wohnungsversorgung kostengünstiger als der soziale Wohnungsbau erreichen.

Allerdings basieren die Ergebnisse dieser Berechnungen auf Marktmodellen¹⁰, die von vielen wesentlichen Merkmalen realistischer Wohnungsmärkte abstrahieren,

⁷ J. Eekhoff: Subventionsabbau: Wo verläuft die Grenze zwischen staatlichen und privaten Aufgaben?, Vortrag anlässlich der Mitgliederversammlung des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Universität zu Köln am 23. 1. 1992, in: Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V., Anlage 1 zum Schreiben vom 9. 3. 1991.

⁸ J. Eekhoff: Wohnungspolitik für die neunziger Jahre: Muß der Staat wieder verstärkt eingreifen? (2), in: Der Langfristige Kredit, Heft 8, 1989.

⁹ J. C. O'His: Public Policy Toward Low Income Housing and Filtering in Housing Markets, in: Journal of Urban Economics, 2. Jg., 1975, S. 144 – 171.

¹⁰ J. L. Sweeney: A Commodity Hierarchy Model of the Rental Housing Markets, in: Journal of Urban Economics, 1. Jg., 1974, S. 288 – 323.

so z.B. von Standortunterschieden und Modernisierungsmaßnahmen. Genau diese Faktoren verhindern aber in der Realität das Funktionieren des in den Modellen ablaufenden Filteringprozesses. Der Filteringprozeß führt dazu, daß in den Modellen eine Vielzahl preisgünstiger herabgefilterter Wohnungen existiert. In dieser Situation läßt sich eine angestrebte Verbesserung der Wohnungsver-sorgung durch zunehmende Erhaltungsaufwendungen über ein geringes zusätzliches Wohngeld realisieren. In der Realität gibt es aber die Vielzahl herabgefilterter preisgünstiger Wohnungen wegen der Modernisierungsprozesse nicht. Das Wohngeld müßte deshalb in der Realität in einem wesentlich stärkeren Umfang erhöht werden als das in den Modellen unterstellt wird. Es müßte ein Niveau erreicht werden, bei dem es auch Haushalten mit durchschnittlichem oder sogar unterdurchschnittlichem Einkommen möglich ist, Neuvertragsmieten für relativ teure, hochmodernisierte Altbauwohnungen zu bezahlen. Ein so gestaltetes Wohngeld dürfte angesichts der Tatsache, daß nur ein Teil des zusätzlichen Wohngeldes auch nachfrageerhöhend wirkt, teurer sein als eine effiziente Angebotsförderung.

Eine Förderung des Angebots ist über folgende Instrumente möglich:

- Förderung des freifinanzierten Wohnungsbaus,
- Förderung des sozialen Wohnungsbaus,
- Sicherung des preisgünstigen Wohnungsbestandes und

- Bereitstellung von Bauland an Standorten mit geringem Investitionsrisiko.

Obwohl eine Förderung des freifinanzierten Wohnungsbaus angesichts der gestiegenen Vermietungsrisiken erforderlich ist, dürfte sie allein aber kein effizientes Instrument zur Beseitigung der Versorgungslücke sein. Wegen der erwähnten Standortpräferenzen ist eine Schließung der Versorgungslücke auf diese Weise nämlich nur dann möglich, wenn der Subventionsumfang auf ein Niveau ausgedehnt wird, bei dem sich Neubaumieten ergeben, die es auch Haushalten mit durchschnittlichem oder unterdurchschnittlichem Einkommen erlauben, Neubauwohnungen zu beziehen. Die Förderungsvorteile in Form niedriger Mieten können auf diese Weise nicht auf die tatsächlich bedürftigen Haushalte begrenzt werden. Eine effiziente Schließung der Versorgungslücke ist deshalb ohne eine Förderung des sozialen Wohnungsbaus gegenwärtig nicht vorstellbar. Die Notwendigkeit einer Sicherung des preisgünstigen Wohnungsbestandes bedarf angesichts der steigenden Nachfrage nach solchen Wohnungen keiner weiteren Begründung, ebenso wenig wie die Notwendigkeit der Bereitstellung von zusätzlichem Bauland. Ziel der weiteren Ausführungen ist es, Kriterien für eine effiziente Gestaltung dieser Instrumente zu entwickeln.

Freifinanzierter Wohnungsbau

Die Förderung des freifinanzierten Wohnungsbaus erfolgt weitgehend über das Einkommensteuerrecht. Zu un-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Bernhard Fischer
(Hrsg.)

Großoktav,
305 Seiten, 1992,
brosch., DM 65,-
ISBN 3-87895-434-4

DIE DRITTE WELT IM WANDEL DER WELTWIRTSCHAFT

Herausforderungen an die Entwicklungspolitik

Die Beiträge des vorliegenden Sammelbandes analysieren die wichtigsten Herausforderungen für verschiedene Gruppen von Entwicklungsländern vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Strukturwandels der Weltwirtschaft. Gezeigt wird, wie durch erhöhte Eigenanstrengungen, eine effizientere Entwicklungszusammenarbeit und beschleunigte Reformmaßnahmen in den Industrieländern eine stärkere Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft erreicht und der Wohlstand in diesen Ländern erhöht werden kann.

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

terscheiden ist dabei die Förderung des Mietwohnungsbaus und die Eigentumsförderung.

Eine Förderung des Mietwohnungsbaus ergibt sich im Einkommensteuerrecht über Abschreibungssätze, die in den Anfangsjahren den tatsächlichen Wertverlust einer Wohnung übersteigen. Dadurch entstehen steuerliche Verluste, die mit anderweitig erwirtschafteten positiven Einkommen oder Gewinnen verrechnet werden können und so die Steuerbelastung des Investors mindern. Mitte 1989 wurden die Abschreibungssätze im freifinanzierten Mietwohnungsbau deutlich angehoben¹¹.

Voraussetzung für eine Steuerminderung in den Anfangsjahren ist ein hinreichend hohes positives Einkommen bzw. ein hinreichend hoher Gewinn aus anderen Quellen. Damit sind faktisch alle Investoren von der Förderung ausgeschlossen, die diese Voraussetzung nicht erfüllen. Die sich pro Objekt ergebende Subventionshöhe hängt dabei von der Höhe der individuellen Grenzsteuersätze ab, mit denen ein Investor in der Zeit besteuert wird, in der er Eigentümer der Wohnung ist. Da die Grenzsteuersätze unterschiedlicher Investoren im Zeitablauf verschieden hoch sein werden, sind auch die Subventionsbeträge gleichwertiger Wohnungen unterschiedlich. Eine Subvention, die gleichwertige Objekte mit unterschiedlichen Beträgen fördert, ist nicht effizient, da sich mit einem gegebenen Subventionsvolumen höhere Angebotseffekte erreichen lassen, wenn gleichwertige Tatbestände auch in gleichem Umfang gefördert werden. Ein Teil der eingesetzten Mittel erhöht damit lediglich das Vermögen bestimmter Investoren, nicht aber die Neubauzahlen.

Bezüglich der Eigentumsförderung wird seit dem 1. 1. 1987 selbstgenutztes Wohneigentum als Konsumgut behandelt. Das heißt der Mietwert der eigengenutzten Wohnung wird nicht versteuert. Dafür dürfen aber auch keine Werbungskosten, wie Abschreibungen oder Erhaltungsaufwendungen, abgesetzt werden. Trotzdem werden als Eigentumsförderung sowohl beim Neubau als auch beim Erwerb aus dem Bestand im Rahmen eines Sonderausgabenabzugs Quasiabschreibungen gewährt. Bis zum Steueränderungsgesetz 1991 konnten acht Jahre 5% der Neubau- oder Erwerbskosten, bis zu einer Höhe von 300 000 DM, vom steuerpflichtigen Einkommen abgezogen werden. Steuerpflichtige mit Kindern konnten darüber hinaus für jedes Kind ein Baukindergeld in Höhe von 750 DM von der Einkommensteuerschuld abziehen.

Mit der Begründung, das Angebot an Wohnungen ausdehnen zu wollen, wurde die Eigentumsförderung in den letzten beiden Jahren zweimal verbessert. Mit dem Steueränderungsgesetz 1991 wurde die Abschreibungsbasis auf 330 000 DM und das Baukindergeld auf 1000 DM erhöht. Im Rahmen des Steueränderungsgesetzes 1992 wurde der Abschreibungssatz in den ersten vier Jahren von 5% auf 6% erhöht und für Neubauten, die vor 1995 fertiggestellt werden, ein auf drei Jahre begrenzter Schuldzinsenabzug in Höhe von 12 000 DM zugelassen. Gleichzeitig wurde der begünstigte Personenkreis auf die Haushalte beschränkt, die im Veranlagungsjahr als Ledige nicht mehr als 120 000 DM und als Verheiratete nicht mehr als 240 000 DM eingenommen haben.

Ineffiziente Wohnungsbauförderung

Abgesehen davon, daß die Eigentumsförderung, auch nach Einführung der Einkommensobergrenzen, unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten extrem ungerecht ist, ist sie auch unter dem Aspekt der Angebotsausweitung nicht zu rechtfertigen. Zum einen kann der Teil der Förderung, mit dem der Erwerb aus dem Bestand gefördert wird – das sind circa 50% der Förderungsfälle – nicht anbotserhöhend wirken. Zum anderen führt die Abhängigkeit der Subventionshöhe von den Einkommensverhältnissen des Investors zu Ineffizienzen¹². Auch bei der Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums gilt, daß eine Subvention zur Ankurbelung des Wohnungsbaus dann am effizientesten ist, wenn gleichwertige Objekte im gleichen Umfang gefördert werden.

Die Eigentumsförderung wird aber nicht nur mit ihren Angebotseffekten verteidigt, sondern auch mit vermögens- und familienpolitischen Wirkungen. Da man mit verteilungspolitisch äußerst fragwürdigen Instrumenten aber keine sinnvolle Vermögenspolitik betreiben kann und da eine ernsthafte Familienpolitik die Mehrheit der Haushalte, das sind die Mieter, nicht ausschließen darf, erscheinen diese Argumente allerdings nicht stichhaltig.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß sowohl die steuerliche Förderung des Mietwohnungsbaus als auch die des selbstgenutzten Wohneigentums unter dem Aspekt der Angebotsausweitung wenig effizient sind. In beiden Fällen ist der Förderungsumfang pro Objekt nämlich von den individuellen Verhältnissen des Investors abhängig, was dazu führt, daß gleichwertige Objekte ungleich gefördert werden. Eine effiziente Angebotsförde-

¹¹ Abschreibungssätze vor dem 30. 6. 1989: 5% in den ersten acht Jahren, 2,5% in den folgenden sechs Jahren, 1,25% in den folgenden 36 Jahren. Abschreibungssätze nach dem 30. 6. 1989: 7% in den ersten vier Jahren, 5% in den folgenden sechs Jahren, 2% in den folgenden sechs Jahren, 1,25% in den folgenden 24 Jahren.

¹² Welcher zusätzliche Angebotseffekt beispielsweise dadurch erreicht werden soll, daß ein Steuerpflichtiger mit hohem Einkommen in den ersten drei Jahren monatlich eine knapp 750 DM höhere Förderung erhält als ein Steuerpflichtiger mit niedrigem Einkommen ist völlig unklar. Der Förderungsunterschied schrumpft im vierten Jahr auf 462 DM monatlich und im fünften bis achten Jahr auf monatlich 385 DM.

rung erfordert dagegen eine Subventionierung gleichwertiger Objekte in gleicher Höhe. Das kann nur gelingen, wenn die Förderungshöhe von den individuellen Verhältnissen des Investors unabhängig ist. Eine gleich hohe Förderung bedeutet auch, daß Neubauten, unabhängig davon, ob sie selbstgenutzt oder vermietet werden, mit den gleichen Beträgen gefördert werden sollten. Außerdem ist die Förderung des Erwerbs von Wohneigentum aus dem Bestand einzustellen, da von ihr keine positiven Effekte auf das Angebot ausgehen.

Sozialer Mietwohnungsbau

Nach dem II. Wohnungsbaugesetz (WoBauG) ist die Förderung des sozialen Wohnungsbaus eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden. Der Bund stellt den Ländern Finanzmittel zur Verfügung, die diese dann aufgestockt um eigene Landesmittel in der Regel in Form von Landesprogrammen an die Landkreise und Kommunen weiterleiten. In einigen Bundesländern ist die Vergabe der Landesmittel formal an eine Mitförderung durch die Kommune gekoppelt. Darüber hinaus sind viele Kommunen in den Ballungsräumen wegen der geringen Höhe der Landesförderung faktisch dazu gezwungen, Bauvorhaben mitzufördern. Die vom Bund mitfinanzierten Landesprogramme müssen die rechtlichen Vorgaben des II. WoBauG beachten. Die Kommunen sind auch bei einer Mitfinanzierung an die Auflagen der Landesprogramme gebunden. Sie können ihre Mitförderung allerdings an zusätzliche Voraussetzungen knüpfen, wie z. B. an die Einräumung kommunaler Belegungsrechte. Einige Kommunen besitzen auch eigene ausschließlich aus kommunalen Mitteln finanzierte Programme zur Förderung des Neubaus. In diesen Fällen ist die Gemeinde sowohl bei der Förderungsgestaltung als auch bei der Festlegung der Mietpreis- und Belegungsbindungen völlig frei.

Strittig beim sozialen Mietwohnungsbau ist neben der Anzahl der anzustrebenden Fertigstellungen und der Aufbringung des Förderungsvolumens durch Bund, Länder und Gemeinden vor allem die Art der Förderung. Grundsätzlich stehen zwei Förderungswege zur Auswahl: der 1. Förderungsweg und die vereinbarte Förderung, die auch als 3. Förderungsweg bezeichnet wird. Um die unterschiedlichen Förderungswege besser beurteilen zu können, werden sie im folgenden kurz skizziert.

Unterschiedliche Förderungswege

In den Wohnungen, die mit Hilfe des 1. Förderungsweges erstellt wurden, sind nur solche Haushalte wohnberechtigt, deren Einkommen die Grenze des § 25 II. WoBauG nicht überschreiten. Das sind Haushalte mit einem

eher niedrigen Einkommen¹³. Die über Landesverordnungen festgelegten Bewilligungsmieten sind dementsprechend niedrig. Die Förderung besteht im wesentlichen aus zinsgünstigen Darlehen. Die Darlehenshöhe muß über eine Wirtschaftlichkeitsberechnung ermittelt werden, durch die sich eine starre Beziehung zwischen Bewilligungsmiete, Darlehenshöhe, Darlehenszins und Darlehenslaufzeit (Bindungszeitraum) ergibt. Bei planmäßiger Tilgung beträgt der Bindungszeitraum in der Regel 30 bis 35 Jahre.

Im 3. Förderungsweg, der 1988 durch die Einführung des § 88 d in das II. WoBauG eingeführt wurde, ist die starre Beziehung zwischen Bewilligungsmiete, Bindungszeitraum und Förderungsberechnung aufgehoben. Einkommensgrenzen, Miethöhe, Bindungsdauer und Förderungshöhe dürfen frei vereinbart werden. Nach den Vorstellungen des Bundes sollen aber vorzugsweise kurzfristige Bindungen, bei geringerem Fördermitteleinsatz, vereinbart werden, da auf diese Weise mit den vorhandenen Mitteln mehr Wohnungen gefördert werden können.

Die Kritik am 3. Förderungsweg richtet sich hauptsächlich gegen die kurzen Bindungszeiträume. Zum einen wird befürchtet, daß das Problem der Versorgung einkommensschwacher Haushalte nur vertagt wird. Zum anderen scheuen sich die Gemeinden, ihre knappen Grundstücke für kurzfristige Bindungen zu vergeben. Diese Kritik läuft, insoweit sie sich auf den Bundesgesetzgeber bezieht, ins Leere, weil dieser kurze Bindungszeiträume nicht vorgeschrieben, sondern lediglich empfohlen hat. Kurze Bindungszeiträume ergeben sich deshalb allein aus entsprechenden Landesrichtlinien.

Grundsätzlich ist die mit dem 3. Förderungsweg gebotene Flexibilisierung zu begrüßen. So ist es z. B. möglich, auch Wohnungen für Haushalte zu fördern, die aufgrund zu hoher Einkommen in den traditionell geförderten Wohnungen nicht mehr wohnberechtigt sind. Das hat zum einen den Vorteil, daß Normalverdienern, die weder in Wohnungen des 1. Förderungsweges wohnberechtigt sind, noch auf den freien Wohnungsmärkten der Großstädte eine Chance haben, bezahlbare Wohnungen angeboten werden können. Zum anderen lassen sich über eine teilweise Vergabe der Fördermittel im 3. Förderungsweg mit einem gegebenen Förderungsvolumen umfangreichere Angebotseffekte erreichen, da die Mieten für die so geförderten Wohnungen höher sein können. Zudem ist ein separater Förderungsweg für Haushalte, die im 1. Förderungsweg nicht wohnberechtigt sind, einer Erhöhung

¹³ So darf ein 4-Personen-Haushalt einschließlich Werbungskostenpauschbetrag beispielsweise nicht mehr als 49 800 DM brutto verdienen. Die Einkommensgrenzen sind seit 1980 unverändert.

der Einkommensgrenzen im 1. Förderungsweg vorzuziehen. Dies würde nämlich mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, daß die einkommensschwächeren von den einkommensstärkeren Wohnberechtigten verdrängt werden.

Die größere Freiheit bei der Förderungsgestaltung ist allerdings auch mit spezifischen Gefahren verbunden. Das größte Problem dürfte darin bestehen, Förderungskonditionen zu entwickeln, die Mitnahmeeffekte weitgehend ausschließen. Gelingt dies nicht, ist mit der Förderung keine Angebotserhöhung verbunden. Eine wesentliche Voraussetzung für die Vermeidung von Mitnahmeeffekten besteht darin, nur solchen Haushalten eine Wohnberechtigung zu erteilen, die freifinanzierte Neubauwohnungen nicht bezahlen können. Insbesondere abseits der Ballungsräume, dort wo die Einkommen geringer und die Neubaumieten niedriger sind, besteht die Gefahr, daß, bei einer den Ballungsräumen angepaßten Belegungs- und Mietpreisbindung, Haushalte in die Wohnberechtigung rutschen, die ansonsten zur Zielgruppe der Anbieter von freifinanzierten Neubauwohnungen gehört hätten.

Umwandlung von Mietwohnungen

Der Bestand an preisgünstigen Mietwohnungen ist durch sogenannte Luxusmodernisierungen und durch die Umwandlung in Eigentumswohnungen bedroht. Sowohl die Modernisierungstätigkeit als auch der Umwandlungsdruck werden durch einkommensteuerrechtliche Regelungen begünstigt.

Wie bereits dargestellt, sind die Abschreibungsbedingungen von Modernisierungsinvestitionen meist wesentlich günstiger als die von Neubauinvestitionen. Eine Begrenzung des steuerlich absetzbaren Erhaltungsaufwandes auf einen bestimmten Höchstbetrag würde die Rentabilität von Modernisierungsaufwendungen im Vergleich zu der von Neubauinvestitionen reduzieren und so den Anreiz erhöhen, qualitativ hochwertige Mietwohnungen über den Neubau zu produzieren.

Von der steuerlichen Eigentumsförderung, die seit 1977 auch den Erwerb von Gebrauchtimmobilien begünstigt, geht ein Anreiz aus, Miet- in Eigentumswohnungen umzuwandeln. Dieser Teil der Förderung führt zu keiner Angebotserhöhung. Ganz im Gegenteil wird der Bestand an preisgünstigen Mietwohnungen sogar reduziert, wodurch sich die Wohnungsversorgung der einkommensschwachen Haushalte verschlechtern dürfte. Eine Beschränkung der steuerlichen Wohneigentumsförderung auf Neubauten würde indessen einen erhöhten Anreiz bieten, Wohnungen neu zu bauen statt Altbauwohnungen zu kaufen.

Angesichts einer Entscheidung des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe zur Abgeschlossenheitsbescheinigung bei der Umwandlung von Altbauten in Eigentumswohnungen vom Juni 1992 gewinnt diese Forderung wieder an Bedeutung. Umwandlungen setzen Abgeschlossenheitserklärungen voraus, die von den kommunalen Bauordnungsämtern erteilt werden. In den letzten Jahren sind viele Kommunen dazu übergegangen Abgeschlossenheitsbescheinigungen nur dann zu erteilen, wenn Brand-, Schall- und Wärmeschutz dem Stand der Technik entsprachen. Über dieses Verfahren konnte die Zahl der Umwandlungsfälle erheblich reduziert werden, da die Erfüllung dieser Anforderungen bei Altbauten erhebliche Kosten verursacht. Mit seiner Entscheidung vom Juni 1992 hat der Gemeinsame Senat diese Praxis jedoch für rechtswidrig erklärt. In der Folge ist die Zahl der Anträge auf die Erteilung einer Abgeschlossenheitsbescheinigung in vielen Kommunen sprunghaft angestiegen. Einen Schutz gegen die Umwandlung von Altbauten in Eigentumswohnungen bietet allerdings die Kündigungssperrfrist von drei Jahren, die in Gemeinden, in denen die ausreichende Versorgung mit Wohnraum besonders gefährdet ist, auf fünf Jahre ausgedehnt werden kann.

Über eine geeignete Bestandspolitik können auch die Kommunen versuchen, den preisgünstigen Wohnungsbestand für die einkommensschwächeren Haushalte zu erhalten. Dabei stehen ihnen eine Vielzahl von Instrumenten zur Verfügung. Dazu zählen die Modernisierungsförderung, der Erwerb kommunaler Belegungsrechte aus dem Wohnungsbestand, die Einflußnahme auf die eigenen kommunalen Wohnungsunternehmen, die Durchsetzung des Zweckentfremdungsverbots auf Basis einer entsprechenden Landesverordnung, Umzugsprämien bei Freimachung unterbelegter Wohnungen, der Erlaß von Erhaltungssatzungen usw. Im folgenden soll lediglich der gegenwärtig intensiv diskutierte Erwerb von Belegungsrechten aus dem Wohnungsbestand dargestellt und beurteilt werden.

Belegungsrechte für Einkommensschwache?

Mit dem Erwerb von Belegungsrechten aus dem Bestand sollen die Zugangsprobleme für Haushalte gelöst werden, die am Markt benachteiligt sind. Nach Ansicht ihrer Verfechter läßt sich die Wohnungsversorgung solcher Haushalte auf diese Weise kostengünstiger realisieren als über den Neubau von Sozialwohnungen. Fast alle größeren Kommunen besitzen Programme zum Erwerb von Belegungsrechten aus dem Wohnungsbestand, die bisher jedoch, wahrscheinlich auch wegen der zu geringen Prämien an die Vermieter, nicht sonderlich erfolgreich waren¹⁴.

Allerdings erscheint es in einer Situation, in der ein wesentliches Ziel die Erhöhung des Wohnungsangebots ist und in der die Erreichung dieses Ziels ohne den Neubau von Sozialwohnungen kaum möglich ist, wenig sinnvoll, Förderungsmittel im großen Umfang in den Erwerb von Belegungsrechten aus dem Wohnungsbestand zu lenken. Hierdurch gehen der Förderung des sozialen Wohnungsbaus nicht nur Mittel verloren, wodurch eine mögliche Entspannung auf den unteren Marktsegmenten – von der ja auch die nicht unmittelbar begünstigten Haushalte profitieren – behindert wird. Ganz im Gegenteil erhöht die Zunahme der kaufkräftigen Nachfrage auf den preisgünstigen Marktsegmenten sogar die Mieten, wodurch sich die Situation der nicht begünstigten einkommensschwächeren Haushalte deutlich verschlechtern dürfte.

Mobilisierung von Bauland

Eine Aufgabe der Kommunen in der Wohnungspolitik liegt darin, hinreichend Wohnbauland auszuweisen. Obwohl auch in den Kernstädten verstärkt Wohnbauland ausgewiesen werden muß, ist eine Lösung des Wohnungsproblems dort allein nicht möglich. Das zeigt ein Vergleich der Einpendlerzahlen mit den Flächenreserven der Kernstädte. In Frankfurt beispielsweise sind von den circa 530 000 Beschäftigten 49% oder 260 000 Einpendler¹⁵. Die mittelfristige Baulandreserve bietet lediglich Platz für 20 000 Wohnungen¹⁶. Ohne die Umlandgemeinden der Großstädte ist das Wohnungsproblem also nicht lösbar.

Obwohl in den regionalen Raumordnungsplänen oft hinreichend Siedlungsfläche ausgewiesen ist, ist ihre Mobilisierung problematisch. Zum einen liegt ein Teil dieser Flächen an wenig attraktiven Standorten mit hohem Investitionsrisiko. Zum anderen werden von den Anwohnern immer öfter Einsprüche gegen Bebauungsplanverfahren eingelegt, um das eigene unbeeinträchtigte Wohnen zu sichern¹⁷. Schließlich haben die Umlandgemeinden der Kernstädte oft kein Interesse, größere Wohnbaugebiete auszuweisen. Wenn sie dennoch Baugebiete ausweisen, dann meist für Eigenheime oder Eigentumswohnungen, entweder der gehobenen Preisklasse oder für die einheimische Bevölkerung. Der Mietwohnungsbau

erscheint den Gemeinden hingegen wenig lukrativ. Teure Infrastrukturmaßnahmen sind zu finanzieren, wobei die Steuereinnahmen aus den Gewerbebetrieben, in denen die Neubürger arbeiten, meist den Kernstädten zufließen. Gewerbegebiete dagegen versprechen höhere Steuereinnahmen bei geringeren Infrastrukturausgaben. Der Bau von Sozialwohnungen ist für die Umlandkommunen noch unattraktiver. Zum einen ist er vielfach an eine mehr oder weniger hohe Mitförderung der Kommune gebunden. Zum anderen ist – in den Augen vieler kommunaler Vertreter – bei Sozialmietern nicht auszuschließen, daß sie irgendwann zu kostenträchtigen Sozialhilfeempfängern werden.

Die Folgen sind enorme Bodenpreissteigerungen und Verdrängungsprozesse in den Städten, wildwuchernde Einfamilienhausgebiete ohne selbständige Versorgungseinrichtungen und ausreichende Verkehrserschließung in den Umlandgemeinden¹⁸ sowie eine zunehmende Verlagerung der Bautätigkeit in weiter entfernte Umlandstandorte, was mit einer weiteren Zersiedlung, einem größeren Siedlungsflächenwachstum und einer steigenden Verkehrsbelastung verbunden ist¹⁹.

Angesichts der dargestellten Interessenlagen dürfte das Problem ohne die finanzielle Unterstützung der Umlandgemeinden durch die Kernstädte kaum zu lösen sein. Darüber hinaus könnten überörtliche Erschließungs- und Entwicklungsgesellschaften gegründet werden, die dazu in der Lage sind, auch größere Stadtentwicklungsgebiete auszuweisen.

Fazit

Die vorliegende Analyse hat zum einen gezeigt, daß die Wohnungspolitik in der gegenwärtigen Situation auf eine aktive Angebotssteuerung nicht verzichten sollte. Zum anderen hat sie deutlich gemacht, daß die derzeit praktizierte Angebotsförderung in vielen Fällen wenig effizient ist. Das vorrangige Ziel der Wohnungspolitik sollte deshalb die effiziente Umgestaltung der Angebotsförderung sein. Die größten Ineffizienzen sind wohl in der steuerlichen Behandlung von Wohnungen zu finden. Hier ist in erster Linie der Bundesgesetzgeber gefordert. Die wichtigste Aufgabe der Länder dürfte darin bestehen, die Förderungskonditionen im sozialen Wohnungsbau so zu gestalten, daß hohe Mengeneffekte erreicht und Mitnahmeeffekte weitgehend vermieden werden. Die wichtigste Aufgabe auf kommunaler Ebene ist die Bereitstellung von zusätzlichem Wohnbauland in den Kernstädten und deren unmittelbarem Umland.

¹⁴ J. Kirchner, W. Roth, H. Sautter: Sicherung der Wohnungsversorgung durch kommunalen Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand, Darmstadt 1991.

¹⁵ Vgl. Frankfurter Rundschau vom 23. 12. 1991: Beispiel Darmstadt: 63 000 Pendler bei 103 000 Arbeitsstellen.

¹⁶ Wolf Schriever: Gedanken zu einer Wohnungspolitik für Frankfurt, in: Stadtbauwelt 102, 1989.

¹⁷ U. Pfeiffer: Eine große Koalition verhindert den Ausweis von neuem Bauland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Januar 1992.

¹⁸ U. Pfeiffer: Städtebau am Stadtrand, in Stadtbauwelt 110.

¹⁹ U. Pfeiffer: Eine große Koalition verhindert den Ausweis von neuem Bauland, a.a.O.