

Pahnke, Burkhard; Spermann, Alexander

Article — Digitized Version

Die einkommensorientierte Förderung: Ein Modell für den sozialen Wohnungsbau?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Pahnke, Burkhard; Spermann, Alexander (1994) : Die einkommensorientierte Förderung: Ein Modell für den sozialen Wohnungsbau?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 11, pp. 561-568

This Version is available at:
<http://hdl.handle.net/10419/137182>

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.

Burkhard Pahnke, Alexander Spermann

Die einkommensorientierte Förderung – ein Modell für den sozialen Wohnungsbau?

Am 1. Oktober 1994 trat das neue Wohnungsbauförderungsgesetz in Kraft, das die rechtlichen Grundlagen für die Einführung einer einkommensabhängigen Förderung des sozialen Wohnungsbaus schafft. Der Gesetzgeber ersetzte damit das bisher dominierende Prinzip der Kostenmiete. Kann diese „wohnungspolitische Neuorientierung“ zu einem effizienteren und gerechteren Einsatz der Fördermittel führen?

Vor dem Hintergrund der seit Ende der achtziger Jahre auftretenden gravierenden Wohnungsmarktengepässe ist die staatliche Wohnungspolitik in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt. Das Ausmaß der Wohnungsknappheit ist enorm: Um rund 2,5 Millionen übersteigt in Deutschland nach Schätzungen des Mieterbundes die Nachfrage nach Wohnungen das Angebot. Die Hauptbetroffenen der Wohnungsnot sind vor allem Geringverdiener und Problemgruppen wie Alleinerziehende, kinderreiche Familien, Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger. Wohnungsknappheit herrscht insbesondere in Ballungsgebieten, wo selbst Normalverdiener mitunter mehr als die Hälfte ihres Nettoeinkommens für ihre Unterkunft ausgeben müssen.

In der Absicht, das Wohnraumangebot für Einkommensschwache und Problemgruppen auszuweiten, haben Bund und Länder ein Instrument reaktiviert, das bis Mitte der achtziger Jahre zunehmend an Bedeutung verloren und aus dessen Finanzierung sich der Bund von 1986 bis 1988 bereits ganz zurückgezogen hatte: die Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus. Unter den Parteien und in der Öffentlichkeit ist der verstärkte Rückgriff auf das traditionelle Fördersystem weitgehend unumstritten, denn es gilt als wirksames Mittel zur Schaffung preiswerten Wohnraums. Eine Ausweitung der Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus wird auch deshalb für unverzichtbar gehalten, weil immer mehr Objekte im Bestand aus den Sozialbindungen herausfallen. So werden von

den geschätzten vier Millionen Sozialmietwohnungen im Jahr 1989 bis zum Jahr 2000 noch etwa eine Million einer Sozialbindung unterliegen. Weiterhin geht durch Luxusmodernisierungen und Umwandlungen von billigen Altbauwohnungen zu Eigentumswohnungen preiswerter Wohnraum für Einkommensschwache verloren. Ohne ein staatliches Eingreifen stünde dem Nachfraganstieg nach preisgünstigen Mietwohnungen ein die gegenwärtige Krise noch verschärfender Angebotsrückgang gegenüber.

Zeitgleich mit der Renaissance des sozialen Wohnungsbaus – auch als Objektförderung bezeichnet, da die Förderung am „Objekt Wohnung“ und dessen Kosten anknüpft – haben Bestrebungen um eine Verbesserung der als überholt geltenden Förderkonzeption eingesetzt. Bis Ende der achtziger Jahre standen für die von Bund und Ländern gemeinsam getragenen Projekte im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus zwei Förderwege zur Verfügung, wobei sich die Förderung des Mietwohnungsbaus auf den ersten, die von selbstgenutztem Wohneigentum auf den zweiten Förderweg konzentrierte. Bezugsberechtigt für die im ersten Förderweg erstellten Mietwohnungen sind Haushalte, deren Einkommen bestimmte, im Zweiten Wohnungsbaugesetz (II. WoBauG) festgelegte Grenzen nicht überschreiten¹. Hier gilt das Kostenmietprinzip, demzufolge der Bauherr oder Erwerber mit der Mieterhebung maximal eine Kostendeckung anstreben darf.

Burkhard Pahnke, 27, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft I, und Dr. Alexander Spermann, 32, ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Finanzwissenschaft II der Universität Freiburg.

¹ Die Einkommensgrenzen sind im § 25 II. WoBauG geregelt und beziehen sich auf das Jahreseinkommen. Für einen Ein-Personen-Haushalt liegen sie bei 21600 DM, für einen Zwei-Personen-Haushalt bei 31800 DM. Jedes weitere Haushaltsmitglied wird mit einem Zuschlag von 8000 DM berücksichtigt. Bei der Ermittlung des relevanten Einkommens dürfen vom Bruttoeinkommen bestimmte Abzüge vorgenommen werden, z. B. der Arbeitnehmerpauschbetrag sowie ein Abzug von 10% für Einkommensteuerpflichtige. Durch das neue Gesetz sind die Einkommensgrenzen deutlich angehoben worden.

So bedeutend der soziale Wohnungsbau vor allem in der Nachkriegszeit zur Verbesserung der Versorgung breiter Schichten mit Wohnraum war, so unbestritten ist in der wissenschaftlichen Literatur, daß die traditionelle Objektförderung einer grundlegenden Reform bedarf. Dafür sprechen einige gravierende Mängel, die dem Fördersystem anhaften und deren negative Folgen gerade in jüngerer Zeit deutlich zutage getreten sind.

Kritik an der Objektförderung

Aus allokativer Sicht liegt der wesentliche Schwachpunkt des traditionellen sozialen Wohnungsbaus im Prinzip der Kostenmiete. Bei der Kostenmiete, die in der Regel weit über der Marktmiete liegt, handelt es sich um den Betrag, der gerade zur Deckung der laufenden Aufwendungen des Vermieters (Zinsen und sonstige Kosten) führt. Durch die Gewährung von zinsgünstigen Darlehen oder Zuschüssen zur Reduzierung der laufenden Aufwendungen schleust der Staat die Kostenmiete auf das Niveau der vom Mieter zu zahlenden Sozialmiete herab; er erstattet dem Vermieter folglich den gesamten Unterschiedsbetrag, um den die Kostenmiete die administrativ vorgegebene Sozialmiete übersteigt.

Die sich daraus ergebende Abhängigkeit der Subvention von der Höhe der Kosten hat zur Folge, daß sich Kostenreduzierungen für den Anbieter nicht mehr gewinnsteigernd auswirken². Anreize zu einer rationelleren Bauweise existieren damit nicht. Gemessen an den Präferenzen der Nachfrager werden die Wohnungen in der Tendenz zu aufwendig ausgestattet. Ein weiterer Mangel besteht darin, daß die Sozialmieten – anders als die Marktmieten – nur in einem geringen Maße Wohnwertunterschiede widerspiegeln, sondern vielmehr aufgrund jahrgangsweise und regional unterschiedlicher Fördermentalitäten streuen (Problem der Mietpreisverzerrung). Insbesondere Standortfaktoren werden bei der Festsetzung der Sozialmieten in unzulänglichem Maße berücksichtigt.

Auch hinsichtlich seiner distributiven Wirkungen steht der soziale Wohnungsbau in der Kritik, denn er verstößt in massiver Weise gegen den Grundsatz der Fördergerechtigkeit. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, daß die

Zahl der Haushalte, deren Einkommen die Grenzen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes unterschreiten und somit sozialwohnungsberechtigt sind, weit größer ist als die Zahl der zur Verfügung stehenden Sozialwohnungen und daß die Entscheidung darüber, wer aus dem Kreis der Berechtigten in den Genuß der Förderung kommt, mitunter weniger von der Bedürftigkeit als vom Zufall abhängt („Lotteriefekt“). Die verteilungspolitische Wirksamkeit des sozialen Wohnungsbaus wird zum anderen dadurch eingeschränkt, daß bei der Entscheidung über die Förderung allein auf die soziale Situation des Mietinteressenten zum Zeitpunkt der Vergabe der Sozialwohnung abgestellt wird. Haushalte, deren Einkommen in den folgenden Jahren überdurchschnittlich ansteigen, müssen ihre Sozialwohnung dennoch nicht räumen, sondern – wenn überhaupt – eine gering bemessene Fehlbelegungsabgabe zahlen (Fehlbelegungsproblematik)³. Welche Ausmaße dieser Mißstand annimmt, zeigt eine Untersuchung von Ulbrich, in der der Anteil der fehlbelegten Sozialwohnungen Ende der achtziger Jahre auf rund 40% geschätzt wird⁴.

Nicht zuletzt aus fiskalischen Gründen ist eine Reform des sozialen Wohnungsbaus dringend geboten. Die derzeitige Ausgestaltung des sozialen Wohnungsbaus kann zu Subventionsbeträgen in Höhe von über 20 DM pro Quadratmeter und Monat führen. Hinzu kommen noch – häufig kaum beachtete – Bodensubventionen und das Wohngeld (Subjektförderung)⁵. Ohne eine grundlegende Neugestaltung der Fördermethodik müßte die Zahl der geförderten Wohneinheiten zunehmend reduziert werden – mit der kaum akzeptablen Folge, daß eine immer kleinere Gruppe von Sozialmietern in den Genuß einer immer aufwendigeren Förderung käme.

Reformbestrebungen

Einen ersten Schritt zur Neugestaltung der Förderung des sozialen Wohnungsbaus hat der Bund bereits 1989 mit der Einführung der sogenannten „vereinbarten Förderung“ unternommen. Diese Fördervariante – zuweilen auch als „dritter Förderweg“ bezeichnet – ermöglicht es den Ländern, ihre Förderung flexibler zu gestalten und vom Prinzip der Kostenmiete abzuweichen. Bestimmungen über Höhe und Einsatzart der Mittel, Belegungsrechte, Einkommensgrenzen und Miethöhe können bei den geförderten Wohnungen zwischen Bauherrn und Darlehensgeber auf privatrechtlicher Basis vereinbart werden.

² Vgl. D. Meyer: Staatsversagen im Wohnungsmarkt, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 25. Jg., H. 2, 1986, S. 208.

³ Vgl. A. Oberhauser: Effizienz und Gerechtigkeit im sozialen Wohnungsbau, Referat auf einem Hearing der F.D.P.-Fraktion im Bayerischen Landtag, gehalten am 3. 5. 1993, Wortprotokoll, S. 5f.; D. Meyer, a.a.O., S. 211f. Durch die Fehlbelegungsabgabe wird das Problem kaum entschärft, wie das Beispiel Bayern eindrucksvoll belegt: Erst bei einer über 80%igen Überschreitung der Einkommensgrenzen müssen die Mieter dort eine Abgabe entrichten. Diese beträgt zunächst 1 DM pro Quadratmeter und Monat und wächst mit steigendem Einkommen auf maximal 6 DM an.

⁴ R. Ulbrich: Verteilungswirkungen wohnungspolitischer Instrumente, Darmstadt 1992, S. 49.

⁵ Nach dem Wohngeld- und Mietenbericht 1993 bezogen im letzten Jahr 3,8 Mill. Haushalte Wohngeld, die Ausgaben beliefen sich auf 6,5 Mrd. DM.

Mit dem am 1. Oktober 1994 in Kraft getretenen neuen Wohnungsbauförderungsgesetz⁶ ist nun ein zweiter Reformschritt unternommen worden, der als „wohnungspolitische Neuorientierung“ gilt. Den Kernpunkt des neuen Gesetzes bildet die Schaffung des gesetzlichen Rahmens für die Einführung einer „einkommensorientierten Förderung“ des Neubaus von Sozialmietwohnungen. Für das neue Modell wird zuweilen die Bezeichnung „vierter Förderweg“ verwendet, gleichwohl stellt es fördersystematisch eine spezifische Ausprägung der vereinbarten Förderung dar. Durch das neue Gesetz, das unter anderem auch eine Erhöhung der für den ersten und zweiten Förderweg maßgeblichen Einkommensgrenzen sowie eine Annäherung der Einkommensermittlung an die Bestimmungen des Wohngeldrechts vorsieht⁷, werden die wesentlichen Merkmale der neuen Fördervariante beschrieben. Danach besteht die einkommensorientierte Förderung aus zwei Elementen:

Die *Grundförderung* wird dem Investor gewährt und dient zum einen als Ausgleich für die zugestandenen Belegungsbindungen für Sozialmieter. Zum anderen soll sie den Vermieter dafür entschädigen, daß er nicht die Marktmiete erheben kann, sondern sich mit einer im Regelfall darunter liegenden sogenannten „Basismiete“ zufriedengeben muß. Das zweite Element ist die *Zusatzförderung*, die die Mietbelastung der einzelnen Haushalte nach Maßgabe ihrer Einkommen weiter absenkt. Die Zusatzförderung stellt das Element dar, durch das sich die ein-

kommensorientierte Förderung von den übrigen Varianten der vereinbarten Förderung abhebt. Sie schiebt sich wie ein Keil zwischen die Basismiete und die vom Mieter zu tragende Sozialmiete (Endmiete) und garantiert eine subjektorientierte Mietbelastung, da sie in regelmäßigen Abständen an das Mietereinkommen angepaßt wird.

Innerhalb dieser Rahmenbestimmungen soll es den Ländern überlassen bleiben, wie sie die einkommensorientierte Förderung im einzelnen ausgestalten. Nach dem Gesetz bestimmen die Länder insbesondere die Höhe der Grundförderung, die höchstzulässigen Mieten und deren Dynamisierung, Art und Befristung der Belegungsrechte, die begünstigten Personengruppen sowie Höhe, Staffelung und Dauer der Zusatzförderung. Auch steht es im Ermessen der Länder, ob sie das neue Modell überhaupt anwenden wollen. Im Gesetz ist ferner geregelt, daß sich der Bund vom Haushaltsjahr 1995 an mit jährlich 300 Mill. DM als Verpflichtungsrahmen an der Finanzierung beteiligen wird.

Ein Schritt nach vorn?

Aus allokativer Sicht stellt die einkommensorientierte Förderung zweifellos eine Verbesserung dar, weil das Kostenmietprinzip nicht mehr angewendet werden darf⁸. Dadurch werden die Investoren zu kostenbewußtem Bauen animiert. Hinzu kommt, daß durch die Abkehr vom Kostenmietprinzip das Problem der Mietpreisverzerrung entschärft wird.

Wie ist die einkommensorientierte Förderung aus distributiver Sicht zu beurteilen? Als Vorteil einer einkommensabhängigen Zusatzförderung wird genannt, daß eine Fehlsubventionierung zugunsten einkommensstarker Mieter durch regelmäßige Einkommensüberprüfungen vermieden werde. Zum anderen führe es zu mehr Gerechtigkeit gegenüber den sogenannten „Eiger-Nordwand-Mietern“; dabei handelt es sich um einkommens-

⁶ Durch das Wohnungsbauförderungsgesetz sind mehrere bestehende Gesetze geändert worden, unter anderem das Zweite Wohnungsbaugesetz; vgl. Gesetz zur Förderung des Wohnungsbaues vom 6. 6. 1994, in: Bundesgesetzblatt 1994, S. 1184-1194.

⁷ Nach dem neuen Gesetz liegt die Einkommensgrenze für Ein-Personen-Haushalte bei nunmehr 23 000 DM, für Zwei-Personen-Haushalte bei 33 400 DM. Quantitativ bedeutsamer ist die Ausweitung der Wohnberechtigung durch die Annäherung der Einkommensermittlung an die Bestimmungen des Wohngeldrechts, die im Vergleich zum alten § 25 II. WoBauG verstärkt auf das verfügbare Einkommen abstellen. Hervorzuheben ist hier vor allem die Einführung zusätzlicher pauschaler Abzugsbeträge von jeweils 10% vom ermittelten Einkommen für die Entrichtung von Krankenversicherungs- und Rentenversicherungsbeiträgen. Nach Berechnungen des Wohnungsbauministeriums erhöht sich durch das Gesetz der Anteil der im ersten Förderweg berechtigten Haushalte von 32% auf 40%; vgl. Bundestags-Drucksache Nr. 12/7399 v. 26. 4. 1994, S. 37f.

⁸ Nach der Konkretisierung der vereinbarten Förderung (Änderung des § 88d des Zweiten Wohnungsbaugesetzes) darf nun auch bei der vereinbarten Förderung das Kostenmietprinzip nicht mehr angewandt werden.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HAMBURG

Jahresbezugspreis
DM 135,-
ISSN 0023-3439

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT BADENBADEN

schwache Mietinteressenten, deren Einkommen knapp über den Grenzen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes liegen und die sich deshalb auf dem freien Wohnungsmarkt zu wesentlich höheren Mieten versorgen müssen. Dieses Problem tritt im neuen Modell nicht mehr auf, denn die Länder sind bei seiner Anwendung nicht an die Einkommensgrenzen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes gebunden, sondern können eigene Obergrenzen festlegen, innerhalb derer sie einkommensorientiert fördern.

Ob sich die einkommensorientierte Förderung aus distributiver Sicht tatsächlich als vorteilhaft erweist, läßt sich anhand der mehrjährigen Erfahrungen Baden-Württembergs überprüfen, das hierbei eine Vorreiterrolle übernommen hat. Dort wurden 1993/94 etwa 300 Wohnungen mit etwa 18 Mill. DM in der Grundförderung nach dem neuen Modell gefördert, und die Stadt Fellbach sammelt seit 1989 Erfahrungen mit einer reinen Zusatzförderung⁹. Nach den baden-württembergischen Verwaltungsvorschriften trägt das Land die Kosten der Grundförderung und zu einem Drittel die Kosten der Zusatzförderung; zwei Drittel der Zusatzförderung ist von den Kommunen zu übernehmen¹⁰.

Es zeigt sich, daß auch im neuen Modell – trotz einkommensabhängiger Zusatzförderung – das Problem der Fehlsubventionierung nicht vollständig gelöst wird. Ursache hierfür ist die Grundförderung, durch die der Vermieter unter anderem für die Differenz zwischen Markt- und die von ihm zu erhebende Basismiete entschädigt werden soll. In Ballungsräumen wie beispielsweise in Stuttgart liegt die Marktmiete für Neubauwohnungen derzeit bei über 20 DM pro Quadratmeter, die Basismiete ist auf 15 DM festgesetzt¹¹. Bei einer 70-Quadratmeter-Wohnung wird somit eine Subvention von monatlich mehr als 350 DM gewährt – unabhängig von Haushaltsgröße und Familieneinkommen. Von der Absenkung der Marktmiete auf die Basismiete profitieren alle Haushalte in den geförderten Sozialwohnungen, also auch solche, die aufgrund kräftiger Einkommenszuwächse keine Zusatzförderung mehr erhalten.

Aber auch das zweite Argument zugunsten des neuen Modells, die Entschärfung der „Eiger-Nordwand-Problematik“ durch eine einkommensorientierte Förderung über die Grenzen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes hinaus, verliert bei näherem Hinsehen viel von seinem Glanz. Die Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten dürfte gerade zum jetzigen Zeitpunkt, wo bereits eine zu große Nachfrage auf ein zu geringes Angebot an Sozial-

wohnungen trifft, eher zu einer Zunahme als zu einem Rückgang der Härtefälle führen. Denn das „Lotteriespiel“ um Sozialwohnungen wird durch das neue Modell um einkommensstärkere Teilnehmer bereichert – mit dem Ergebnis, daß immer mehr normalverdienende Haushalte in Konkurrenz zu den wirklich bedürftigen Gruppen um die begrenzte Zahl von Sozialwohnungen treten.

„Lotteriespiel“ um Sozialwohnungen

Wozu dies führen kann, sei an einigen Zahlenbeispielen verdeutlicht. Dabei wird von den Einkommensgrenzen und den Einkommensermittlungsvorschriften des § 25 II. WoBauG in seiner bis September 1994 gültigen Fassung ausgegangen, da die aktuellen baden-württembergischen Verwaltungsvorschriften zur einkommensorientierten Förderung auf ihnen basieren. Betrachtet sei zunächst die Situation einer vierköpfigen Familie (Ehepaar mit zwei Kindern) mit einem Bruttoeinkommen von 4 000 DM im Monat. Die Familie liegt unter der Einkommensgrenze für Sozialwohnungen; ob sie ihren Anspruch realisieren kann, ist jedoch fraglich. Wenn sie eine frei finanzierte Neubauwohnung in Stuttgart beziehen würde, so stünde ihr ein Wohngeldbetrag von maximal 216 DM zu.

In scharfem Kontrast dazu steht der Fall einer ebenfalls vierköpfigen Familie, die mit einem monatlichen Bruttoeinkommen in Höhe von 7 000 DM die Grenzen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes deutlich überschreitet und somit keine Berechtigung auf eine im ersten Förderweg erstellte Sozialwohnung hat. Indes ist sie berechtigt, eine nach dem neuen Modell geförderte Wohnung zu beziehen, da in Baden-Württemberg für die nach dem neuen Modell geförderten Sozialwohnungen um 60% höhere Einkommensgrenzen gelten. Sollte die Familie zum Zuge kommen, dann stünde ihr in Stuttgart sogar eine geringe Zusatzförderung zu. Für eine 70-Quadratmeter-Wohnung ergäbe sich bei einer unterstellten Marktmiete von 20 DM ein Fördervorteil von monatlich 350 DM aus der Grundförderung und 70 DM aus der Zusatzförderung. Doch damit nicht genug: Angenommen, in Baden-Württemberg werden die Förderkonditionen für 1995 derart an die Bestimmungen des Wohnungsbauförderungsgesetzes angepaßt, daß auch unter Beachtung der neuen Bestimmungen zur Einkommensermittlung und der er-

⁹ Die Förderbedingungen des Landes Baden-Württemberg sind so ausgestaltet, daß sie den Anforderungen des verabschiedeten Wohnungsbauförderungsgesetzes voll entsprechen. Baden-Württemberg gilt als Testfall für die einkommensorientierte Förderung.

¹⁰ Das Land erstattet den Kommunen auf der Grundlage einer jährlichen Abrechnung nachträglich ein Drittel der Zusatzförderung; vgl. Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zur einkommensabhängigen Wohnungsbauförderung 1994 v. 16. 12. 1993, S. 5. Nach einem Beschluß des baden-württembergischen Kabinetts sollen die Kosten der Zusatzförderung von 1995 an hälftig geteilt werden.

¹¹ Die Basismiete schwankt je nach Gemeindegröße zwischen 12 DM und 15 DM. Sie darf alle zwei Jahre um höchstens 0,60 DM/m² angehoben werden; vgl. Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zur einkommensabhängigen Wohnungsbauförderung 1994 v. 16. 12. 1993.

höhten Einkommensgrenzen nach § 25 II. WoBauG eine bis zu 60%ige Überschreitung der Grenzen erlaubt bleibt, dann könnte künftig sogar ein Vier-Personen-Haushalt mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von 9 500 DM in den Genuß einer Grund- und Zusatzförderung kommen.

Während also der einkommensschwache Haushalt, der beim „Lotteriespiel“ um eine Sozialwohnung leer ausgegangen ist, mit einem geringen Wohngeldbetrag vorlieb nehmen muß, erhält der besserverdienende Haushalt, der als „guter“ Mieter bessere Chancen hat, eine Sozialwohnung zu erhalten, eine deutlich höhere Subvention. Daß dieser Fall vermehrt auftreten wird, dafür sprechen drei Argumente. Zum einen kann es politisch erwünscht sein, daß einkommensmäßig bessergestellte Mieter in die neuen Sozialwohnungen einziehen, um den aus dem ersten Förderweg bekannten „Verslumungstendenzen“ ganzer Stadtviertel entgegenzuwirken. Zum anderen werden sich die Vermieter bei der Auswahl unter anspruchsberechtigten Sozialmietern erfahrungsgemäß für Personengruppen entscheiden, von denen sie aufgrund eines vergleichsweise hohen Einkommens und anderer sozialer Merkmale die geringsten Schwierigkeiten erwarten. Zum dritten werden auch die Kommunen kein übermäßiges Interesse an geringverdienenden Sozialmietern haben, wenn sie – wie in Baden-Württemberg – an der Finanzierung der Zusatzförderung prozentual beteiligt sind.

Je stärker der Kreis der Berechtigten gegenüber dem ersten Förderweg ausgeweitet wird, desto wahrscheinlicher ist es, daß die Niedrigverdiener und Problemgruppen im Konkurrenzkampf um Sozialwohnungen auf der Strecke bleiben. Vermieter und – in politisch vertretbaren Grenzen – auch Kommunen werden die „Rosinen unter den Mietern picken“. Eine Negativauslese bleibt dagegen ohne Sozialwohnung.

Es besteht die Gefahr, daß die verstärkte Einbeziehung gutverdienender Haushalte in die Förderung mit dem Hinweis darauf verharmlost wird, daß die Förderung nach der Einkommenshöhe gestaffelt sei. Wie bereits dargelegt, erhalten alle Mieter der nach dem neuen Modell geförderten Wohnungen über die Grundförderung eine kräftige Subvention. Eine solche Verteilung knapper Fördermittel läßt sich auch nicht mit dem häufig angeführten Argument rechtfertigen, daß dadurch die Mieterstrukturen im geförderten Wohnraum aufgelockert würden. Denn der Herausbildung einseitiger Belegungsstrukturen kann auf andere Weise begegnet werden, etwa indem von vornher-

ein eine Konzentration der Förderung auf ganze Häuserzeilen und Stadtteile vermieden wird. Auch das ebenfalls häufig vertretene Argument, die Förderung des sozialen Wohnungsbaus habe den breiten Schichten des Volkes zugute zu kommen, mag angesichts der Begrenztheit der Fördermittel und der großen Zahl unterversorgter Haushalte mit niedrigen Einkommen kaum zu überzeugen.

Fiskalische Wirkungen

Die Einführung der einkommensorientierten Förderung ist auch vor dem Hintergrund dringend notwendiger Kosteneinsparungen der öffentlichen Haushalte zu sehen. Man erhofft sich eine Effizienzsteigerung von etwa 30% im Vergleich zum ersten Förderweg, so daß mit dem gleichen Mitteleinsatz mehr Wohnungen gefördert werden können. Diese in Modellrechnungen¹² erwarteten Kosteneinsparungen werden vor allem durch die höhere Belastung der einkommensstärkeren Mieter im Rahmen der Zusatzförderung erreicht.

Die einkommensorientierte Förderung ist im Vergleich zur vereinbarten Förderung nicht nur mit geringeren fiskalischen Belastungen, sondern auch mit einer Umverteilung der finanziellen Lasten zwischen den Gebietskörperschaften verbunden. So verringert sich durch das neue Modell die vom Bund und Land gemeinsam getragene Grundförderung, weil dieser Subventionsteil nur noch die Differenz zwischen Marktmiete – in unserem Zahlenbeispiel 20 DM/m² – und Basismiete (15 DM/m²) abgelten muß¹³. Dagegen werden die Kommunen verstärkt zur Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus im Rahmen der Zusatzförderung herangezogen. Zwar mußten vor allem Gemeinden in Ballungsgebieten bereits bei der vereinbarten Förderung de facto „nachsubventionieren“, weil den Investoren die Grundförderung des Landes nicht ausreichte. Durch die Einführung der Zusatzförderung fallen die Kosten jedoch in Abhängigkeit von der Einkommenssituation der Mieter an. Da die Bemessungsgrundlagen für die Berechnung der Zusatzförderung und des Wohngeldes nicht identisch sind¹⁴ und die Einkommenssituation der Mieter alle zwei Jahre über-

¹² Vgl. Abschlußbericht des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zu den Ergebnissen und zur Umsetzung des Planspiels zur einkommensorientierten Förderung v. 16./17. 9. 1993 in Würzburg, in: Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (Hrsg.): Wohnungswirtschaftliche Informationen, Nr. 47, S. 5-8.

¹³ Vergleiche hierzu als Beispiel das Landeswohnungsbauprogramm 1994 in Baden-Württemberg: Im Rahmen der vereinbarten Förderung werden zehnjährige Kapitalmarktdarlehen mit Zinsverbilligung (MB 10-Darlehen) als Grundförderung gewährt. Um dem Mieter eine Sozialmiete von 8,25 DM/m² zu gewähren, beträgt die Grundförderung 2 550 DM/m² einschließlich 150 DM/m² für das städtische Belegungsrecht. Im Rahmen der vereinbarten Förderung wird ein vergleichbares zehnjähriges Kapitalmarktdarlehen mit Zinsverbilligung (OS 10-Darlehen) als Grundförderung gewährt. Um dem aufgrund der erhöhten Einkommensgrenzen erweiterten Mieterkreis eine Sozialmiete von 14,50 DM/m² zu gewähren, wird nur noch eine Grundförderung in Höhe von 2 100 DM/m² einschließlich des städtischen Belegungsrechts bezahlt; vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Wohnungsbau 1994, Stuttgart; und Angaben des Wohnungsamtes Freiburg.

¹⁴ Einkommensschwache Haushalte können während der Belegungsbindung sowohl eine Zusatzförderung als auch Wohngeld erhalten.

prüft werden soll, fallen zusätzliche Verwaltungskosten in einem erheblichen Umfang an. Weitgehend unklar ist noch, wie sich die Situation nach Ablauf der Bindungsfrist darstellt, wenn die Zusatzförderung entfällt und die Mietbelastungen für die einkommensschwachen Haushalte trotz der Abdämpfung durch das Wohngeld in die Höhe schnellen¹⁵. Die fiskalischen Entlastungen für die Kommunen sind dagegen gering, weil die Erhebungskosten für die Fehlbelegungsabgabe sowohl für die Bestandswohnungen als auch für die im Rahmen der anderen Förderwege gebauten Neubauwohnungen weiterhin bestehen; lediglich die Erhebungskosten für die Fehlbelegungsabgabe für Sozialwohnungsneubauten in der einkommensorientierten Förderung entfallen.

Die Gesamtbelastung des Staates wird sich kurzfristig verringern, wenn – was aufgrund der erweiterten Einkommensgrenzen zu erwarten ist – die Mieter eine im Vergleich zu den bisherigen Förderwegen höhere Miete zahlen müssen. Ob die kurzen Bindungsfristen für die Sozialwohnungen auch langfristig zu Kosteneinsparungen führen, ist fraglich. Gleichzeitig findet eine Kostenüberwälzung des Bundes und der Länder auf die Kommunen statt. Bund und Länder sparen nicht nur bei der Grundförderung, sondern für den Zeitraum der Belegungsbindung auch beim Wohngeld. Hinzu kommt, daß der Bund seine Mittel im nächsten Jahr um 600 Mill. DM auf 2,9 Mrd. DM kürzt. Vor diesem Hintergrund ist der Einstieg in die einkommensorientierte Förderung als Sparversuch des Bundes und der Länder auf Kosten der Mieter in Form der einkommensabhängigen Miete und auf Kosten der Kommunen durch die Einführung eines kommunalen Wohngeldes zu interpretieren.

Reaktionen der Kommunen

Wenn es sich – wie in den letzten Jahren verstärkt zu beobachten war – um einen Versuch handelt, Bundes- und Landesetats auf Kosten der Kommunen zu entlasten, stellt sich die Frage, wie die Kommunen auf die einkommensorientierte Förderung reagieren werden. Werden sie das neue Fördermodell überhaupt annehmen? Oder werden sie – mit dem Hinweis, daß das Land gesetzlich nicht zur Anwendung der einkommensorientierten Förderung verpflichtet ist – das Land drängen, die Mittel des sozialen Wohnungsbaus in die bestehenden Förderprogramme fließen zu lassen?

Hierzu ist ein Blick auf den Ablauf des Antragsverfahrens für Mittel des sozialen Wohnungsbaus in Baden-Württemberg aufschlußreich: Ein Investor reicht seinen Antrag auf Grundförderung bei der kommunalen Woh-

nungsbauförderungsstelle ein, die in einer Vorprüfung die Förderungsfähigkeit des Bauvorhabens unter anderem anhand der vorgelegten Wirtschaftlichkeitsberechnung feststellt. Wird der Antrag an das Regierungspräsidium weitergeleitet, so gilt dies als „stilles Einverständnis“, daß eine Zusatzförderung gewährt wird. Im Regierungspräsidium werden sämtliche von den Gemeinden weitergeleiteten Anträge erneut geprüft und dem Wirtschaftsministerium mit einem Prioritätsvorschlag zur Genehmigung vorgelegt. Erst nach der Genehmigung wird der Antrag an den Darlehensgeber Landeskreditbank zur Bonitätsprüfung weitergeleitet. Eine Zusage führt zur Gewährung der Grundförderung.

Dies bedeutet, daß die Stadt die Realisierung der einkommensorientierten Förderung verhindern kann, indem sie Anträge nicht weiterleitet oder mit einem Vermerk versieht, daß sie nicht zur Finanzierung der Zusatzförderung bereit ist. Dadurch hat sie ein Druckmittel, um die Finanzierungsaufteilung der Zusatzförderung zu ihren Gunsten zu verbessern, wenn die Landesregierung das neue Modell anwenden will. Die zur Verfügung stehenden Mittel für die einkommensorientierte Förderung könnten unangetastet bleiben bzw. in die anderen Förderwege einfließen, wenn die Kommunen sich dem neuen Fördermodell verweigern. Einen Anhaltspunkt für diese kommunale Reaktion bietet der Umstand, daß die Fördermittel 1994 in Baden-Württemberg derzeit noch nicht vollständig abgerufen sind.

Reaktionen der Investoren

Doch selbst wenn die Kommunen sich für die Realisierung der einkommensorientierten Förderung entscheiden würden, stellt sich die Frage, ob das neue Modell für gewerbliche Investoren wie Banken und Versicherungen oder private Investoren interessant wäre. Die mit dem Wohnungsbauförderungsgesetz vollzogene endgültige Abwendung vom Kostenmietprinzip heißt für die Investoren, daß die „vergoldete“ Förderung nach dem ersten Förderweg mittelfristig wegfallen könnte. Durch das neue Fördermodell werden jedoch auch zwei Nachteile des ersten Förderwegs beseitigt. Diese Nachteile bestanden darin, daß es wegen der langen Bindungsfristen bei einer Weitervermietung nach dem Ende der Belegungsbindung viele Jahre dauerte, um auch nur annähernd die Marktmiete erzielen zu können, und ein Verkauf der ehemaligen Sozialwohnungen der fünfziger und sechziger Jahre angesichts der Verslumungstendenzen und Ghettobildung schwierig ist. Beide Investitionshemmnisse werden abgebaut, weil die Bindungsfristen von 30 auf zehn Jahre verkürzt werden können. Von Bedeutung ist auch, daß die nach Ablauf der Bindungsfrist erzielbare Basismiete näher an der Marktmiete liegt als die Sozial-

¹⁵ Vgl. B. Hintzsche: Wohnungspolitik zwischen Reform und Flickschusterei, in: Der Städtetag, 47. Jg. (1994), H. 8, S. 531.

miete. Zudem dürften die Verkaufschancen steigen, weil die erhöhten Einkommensgrenzen den Rückgriff auf eine aus Investorensicht „bessere“, d.h. einkommensstärkere Mieterklientel ermöglichen. Der zuletzt aufgeführte Vorteil der einkommensorientierten Förderung gilt auch im Vergleich zur vereinbarten Förderung¹⁶.

Ist der soziale Wohnungsbau gegenüber dem frei finanzierten Wohnungsbau attraktiver geworden? Vereinfacht man das dynamische Investitionskalkül eines Investors auf die wesentlichen Determinanten¹⁷, so läßt sich folgendes sagen: Ein Investor im Mietwohnungsbau stellt seine Grundstücks- und Bauaufwendungen den Mieterträgen und erwarteten Wertzuwächsen gegenüber. Übersteigen die diskontierten Erträge die Aufwendungen in einem angemessenen Maße, so wird investiert.

Auf der Kostenseite kann ein Investor dann im Vergleich zum frei finanzierten Wohnungsbau Grundstückskosten sparen, wenn die Kommunen – wie häufig üblich – Bodensubventionen für den sozialen Wohnungsbau gewähren. Auf der Ertragsseite unterscheiden sich für die Zeit der Belegungsbindung die Mieterträge im sozialen Wohnungsbau als Summe aus Basismiete und Grundförderung kaum von denen im frei finanzierten Wohnungsbau. Unterschiede bestehen in der Auswahl der Mieter, die sich beim sozialen Wohnungsbau auf den Kreis der Sozialwohnungsberechtigten beschränkt. Das erhöhte Ertragsrisiko für den Investor könnte jedoch auch die Kommune übernehmen, indem sie als Pauschalmieter auftritt und dem Investor das Mietausfallrisiko abnimmt. Auch dieser Weg stellt einen üblichen Investitionsanreiz dar. Hinzu kommen steuerliche Anreize: Zum einen können erhöhte Abschreibungen gemäß § 7 Abs. 5 EStG geltend gemacht werden, die das zu versteuernde Einkommen des Investors stärker verringern als die Immobilie tatsächlich an Wert verliert. Zum anderen bleiben die durch den Verkauf nach Ablauf der Bindungsfrist realisierten Wertzuwächse für den privaten Kapitalanleger in der Regel steuerfrei; für gewerbliche Investoren gilt diese Steuererleichterung allerdings nicht.

Verbesserte Investitionsbedingungen

Der Zugang zu verbilligten Grundstücken, die für den frei finanzierten Wohnungsbau nicht verfügbar sind, die relativ kurze Bindungsfrist, die relativ hohe Basismiete und die vergleichsweise hohen Einkommen der Sozialmieter steigern die Attraktivität des sozialen Wohnungsbaus im Rahmen der einkommensorientierten Förderung auch im Vergleich zum frei finanzierten Wohnungsbau. Insbesondere in ländlichen Regionen mit niedrigen Grundstückskosten und niedrigen Marktmieten könnte sich der soziale Wohnungsbau sogar als vorteilhafter als

der frei finanzierte Wohnungsbau erweisen. Wenn die Marktmiete der Basismiete entspricht, wirkt die Grundförderung wie eine großzügige Entschädigung für die Belegungsbindung, so daß in diesem Zeitraum de facto höhere Mieterträge als im frei finanzierten Wohnungsbau erzielt werden könnten. Es ist jedoch nicht zu erwarten, daß in einem größeren Umfang Sozialwohnungen im ländlichen Raum entstehen, da dort der Bedarf gering ist: Die Sozialmieter konzentrieren sich in Ballungsräumen.

Die einkommensorientierte Förderung spricht eine weitere Investorengruppe an: Unternehmen in Ballungsgebieten, die ihren Mitarbeitern Werks- und Dienstwohnungen bereitstellen wollen und bisher aufgrund der niedrigen Einkommensgrenzen nicht investierten, können eine Grundförderung beantragen, wenn sie sich zur Übernahme der Zusatzförderung verpflichten. Investitionen sind jedoch nur dann zu erwarten, wenn sich die Einkommensgrenzen im Vergleich zu bestehenden Programmen erhöhen, was beispielsweise in Baden-Württemberg nicht der Fall ist.

Allerdings sind mit der Einführung der einkommensorientierten Förderung auch Nachteile für Investoren verbunden. So erhöht sich durch die Einführung der Zusatzförderung die Komplexität des Förderungssystems insbesondere deshalb, weil nun Kommunen und Mieter verstärkt in den Verhandlungsprozeß einbezogen werden. Der Investor sieht sich einem größeren Abstimmungsbedarf gegenüber, da über die Modalitäten der Auszahlung der Zusatzförderung verhandelt werden muß; nach dem Gesetz ist sowohl die Auszahlung über den Mieter als auch über den Vermieter möglich. Das heißt, daß sich die wegen der Grundförderung bereits hohen Informations- und Transaktionskosten des Vermieters noch weiter erhöhen. Erschwerend kommt hinzu, daß jede Kommune andere Rahmenbedingungen setzen kann.

Es bleibt festzuhalten, daß sich die Investitionsbedingungen im sozialen Mietwohnungsbau nach der einkommensorientierten Förderung im Vergleich zu den anderen Förderwegen und zum privaten Mietwohnungsbau vor allem im Hinblick auf die langfristigen Ertragsmöglichkei-

¹⁶ Das Landeswohnungsbauprogramm Baden-Württemberg sieht im Fall der Stadt Freiburg vor, daß die Sozialmiete sowohl bei Bauvorhaben nach dem ersten Förderweg (bei 20jähriger Belegungsbindung) als auch nach der vereinbarten Förderung (bei zehnjähriger Belegungsbindung) 8,25 DM/m² beträgt. Die Basismiete der einkommensorientierten Förderung liegt bei 14,50 DM/m².

¹⁷ Einen Überblick zu den Determinanten von Wohnungsbauinvestitionen bieten U. Kück: Bestimmungsfaktoren des Wohnungsbaus, Bergisch Gladbach 1992; und H. Mehring: Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik, Münster 1992. Von der Frage, ob nicht andere Vermögensanlagen wie Wertpapiere oder Aktien eine höhere Rendite erbringen, wird abstrahiert.

ten verbessern. Andererseits steigen die Informations- und Transaktionskosten insbesondere für die Investoren, die sich bisher noch nicht bzw. nicht mehr im sozialen Mietwohnungsbau engagiert haben. Deshalb ist nicht zu erwarten, daß durch die Reform in einem bedeutsamen Umfang zusätzliche gewerbliche und private Investoren für den sozialen Mietwohnungsbau gewonnen werden können.

Alternativen

Von seiten der Wissenschaft und Teilen der Wohnungswirtschaft wird seit langem die Abschaffung der Objektförderung und die Umstellung auf eine reine Subjektförderung gefordert. Aus dieser Sicht ist die Neuorientierung des sozialen Wohnungsbaus ein Schritt in die richtige Richtung. Am Beispiel der Stadt Fellbach bei Stuttgart, die seit 1989 auf eine Objektförderung vollständig verzichtet, lassen sich einige Probleme dieser häufig favorisierten Alternative illustrieren. Im Rahmen des Fellbacher Modells wurden 242 Sozialwohnungen gebaut. Der Modellversuch wird Ende dieses Jahres auslaufen, weil der Wohnraumbedarf für Einkommensschwache nach Ansicht der Kommune derzeit gedeckt ist; inzwischen wird die einkommensorientierte Förderung praktiziert.

Das Modell war für die Stadt Fellbach attraktiv, weil es durch den Verkauf städtischer Grundstücke zum Marktwert zur Entlastung des kommunalen Haushalts beitrug. Das Modell war auch für Investoren interessant, weil sie während der zehn- bzw. 15jährigen Belegungsbindung die Marktmiete erzielen konnten. Außerdem tritt die Stadt Fellbach als Zwischenmieter auf – mit der Konsequenz, daß sie den Investor vom Kontakt mit den Sozialmietern abschirmt sowie das Mietausfallrisiko und eventuelle Renovierungskosten nach Ablauf der Belegungsbindung (Wertverfallswagnis) übernimmt. Die Stadt finanziert eine einkommensabhängige Zusatzförderung, so daß sie maximal die Differenz zwischen Marktmiete (14 DM/m²) und Sozialmiete (6,75 DM/m²) übernehmen muß. Die Belegung der Sozialwohnungen nach dem Fellbacher Modell hat gezeigt, daß auch die Stadt – vielleicht weniger als ein privater Investor – auf „gute“ Mieter achtet: Die wirklich einkommensschwachen Haushalte und Problemgruppen fanden kaum Zugang zu den neugebauten Sozialwohnungen.

Die geringen Förderkosten im Rahmen des Fellbacher Modells kommen vor allem deshalb zustande, weil städti-

sche Grundstücke zum Marktwert verkauft¹⁸ und „gute“ Sozialmieter mit Wohnraum versorgt wurden. Das Fellbacher Modell verdeutlicht das zentrale Problem der reinen Subjektförderung: Selbst wenn alle Mieter die Marktmiete bezahlen können, werden die Einkommensschwächsten und Problemgruppen leer ausgehen; dem Problem der Negativauslese muß mit anderen Instrumenten begegnet werden.

Fazit

Die mit der einkommensorientierten Förderung verbundene Abkehr vom Prinzip der Kostenmiete stellt aus allokativer Sicht eine deutliche Verbesserung gegenüber der traditionellen Förderung dar. Das Ausmaß der Mietpreisverzerrung verringert sich durch den Übergang von der Sozialmiete auf die marktnähere Basismiete. Weniger eindeutig fällt die Beurteilung aus distributiver Sicht aus: Einerseits wird durch die einkommensabhängige Sozialmiete das Problem der Fehlbelegung entschärft, andererseits führt die Anwendung erhöhter Einkommensgrenzen zu einer höheren Zahl von Anspruchsberechtigten, so daß sich der Konkurrenzkampf um Sozialwohnungen kurzfristig verschärfen wird. Erhalten vorwiegend Anspruchsberechtigte mit Einkommen nahe den Einkommensgrenzen neugebaute Sozialwohnungen, so werden sie höher subventioniert als Einkommensschwächere, die im „Lotteriespiel“ um Sozialwohnungen leer ausgehen.

Aus fiskalischer Sicht sind kurzfristige Kosteneinsparungen für den Staat zu erwarten, die sich im wesentlichen durch die einkommensabhängigen Mieten ergeben. Ob diese Einsparungen langfristig bestehen bleiben, ist angesichts der angestrebten kurzen Belegungsbindungen fraglich. Am Beispiel der Ausgestaltung der einkommensorientierten Förderung in Baden-Württemberg konnte gezeigt werden, daß es sich um einen neuen Versuch von Bund und Land handelt, Kosten auf die Kommunen zu verlagern. So sind die Anreize der Gemeinden, sozialen Mietwohnungsbau im Rahmen der einkommensorientierten Förderung zu betreiben, gering. Trotz des Abbaus einiger Investitionshemmnisse dürfte auch das Interesse der gewerblichen und privaten Investoren an dem komplizierten Fördermodell eher gering sein. Vor dem Hintergrund der baden-württembergischen Erfahrungen ist deshalb zu erwarten, daß das neue Modell nur sehr zurückhaltend aufgenommen wird. Besonders bedenklich stimmt, daß das wohnungs- und sozialpolitische Ziel, die wirklich Einkommensschwachen und die Problemgruppen mit preiswertem Wohnraum zu versorgen, weitgehend verfehlt wird. Auch die reine einkommensabhängige Zusatzförderung, wie sie beispielsweise in der Stadt Fellbach praktiziert wurde, ändert daran wenig.

¹⁸ Darin liegt auch die Finanzierungsquelle für die kommunale Zusatzförderung nach dem Möglinger Modell. Das in diesem Jahr eingeführte Pilotprojekt für die Subjektförderung sieht vor, daß Einkommensschwache höchstens 20% vom Bruttolohn für die Miete bezahlen.