

Stiftung Marktwirtschaft (Ed.)

Research Report

Wohnungsmarkt Bundesrepublik: Weniger Staat bringt mehr

Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 24

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Stiftung Marktwirtschaft (Ed.) (1989) : Wohnungsmarkt Bundesrepublik: Weniger Staat bringt mehr, Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 24, Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99875>

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.



Wohnungsmarkt Bundesrepublik - Weniger Staat bringt mehr

Aufgrund der letzten Volkszählung von 1987 ist angeblich eine Million an Wohnungen verschwunden: Die Fortschreibungen des Statistischen Bundesamtes hatten für 1987 rund 27,3 Mio. Wohnungen vorausberechnet, während die Zählung aus dem gleichen Jahr nur 26,3 Mio. ergab. Dieser vermeintliche "Fehlbestand" hat den Eindruck erweckt, bundesweit fehlten rund eine Million Wohnungen. In Verbindung mit der anhaltenden Zuwanderung von Aussiedlern, der schwierigen Wohnungssuche in Ballungsgebieten und steigenden Mieten wurde daraufhin schnell eine "neue Wohnungsnot" ausgemacht und mit Patentlösungen nicht gespart.

"Ein soziales Wohnungsbauprogramm für alle muß her ... Es hilft wenig, mit einem Eimer Wasser die Sahara bewässern zu wollen. Also klotzen, nicht kleckern." So ein bekannter Sozialpolitiker nach seiner kürzlichen Wahlniederlage in Berlin.

Ob aber "Klotzen" in Form neuer Wohnungsbauprogramme - einschließlich dessen, was die Koalition Ende März an Erhöhung der Fördermittel beschlossen hat - wirklich geeignet ist, denen zu helfen, um die es geht, ist die Frage. Um sie vorurteilsfrei beantworten zu können, ist zunächst zu analysieren, inwieweit eine "neue Wohnungsnot" tatsächlich vorhanden ist, wenn ja, worin sie genau besteht und wie man ihr am wirksamsten beikommen kann. Dies setzt eine sorgfältige Klärung der einschlägigen Daten und Projektionen voraus.

Die Fakten

Ausgangspunkt dafür ist die Volkszählung von 1987. Sie weist 26,3 Mio. Wohnungen und etwa ebenso-

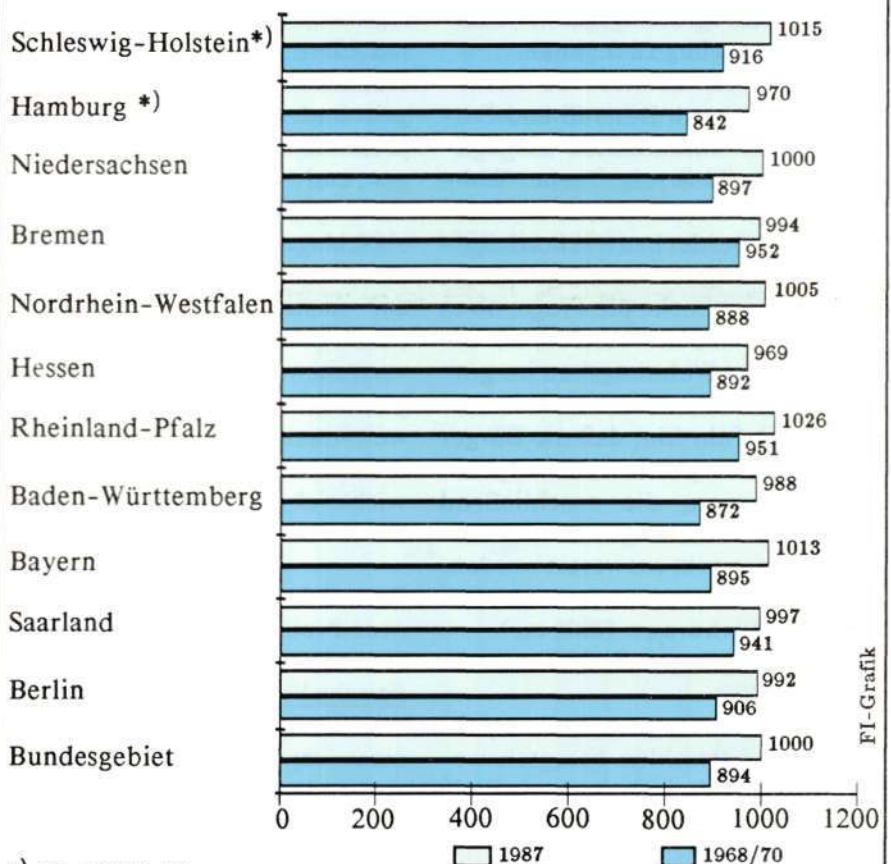
viele Millionen Haushalte aus. Bundesweit gesehen hat damit jeder Haushalte eine Wohnung. Gegenüber dem Jahr 1968 ist der Wohnungsbestand um 6,6 Mio. Einheiten gleich rund 34% gewachsen. Dabei steht heute jedem Einwohner im Durchschnitt eine Wohnfläche von mehr als 35 qm zur Verfügung. Noch im Jahre 1968 waren es lediglich 24 qm. Damals mußten sich 1000 Haushalte mit 894 Wohnungen begnügen.

Diesem Befund steht nicht entgegen, daß die vom Statistischen Bundesamt vorgenommene rechnerische Fortschreibung für 1987 rund eine Million Wohnungen mehr vorausberechnet hatte, als es der Wirklichkeit entsprach. Für die

Beurteilung der Lage spielt schließlich nur das eine Rolle, was tatsächlich vorhanden ist, nicht das, was fälschlich vermutet wurde. Deshalb sind diese Wohnungen auch keineswegs "verschwunden", wie vor schnell behauptet wird. Eine neue Wohnungsnot läßt sich daher mit ihnen jedenfalls nicht begründen.

Auch in Zukunft wird sich die Verbesserung der Wohnungsversorgung weiter fortsetzen - in welchem Ausmaß, das hängt von der Bautätigkeit, der Entwicklung der Einwohnerzahl und den Veränderungen der Haushaltsgröße (derzeit ca. 2,32 Personen je Haushalt) ab. Geht man von der sehr vorsichtigen, von keiner Seite bestrittenen Annahme

Wohnungen je 1000 Haushalte 1968/70 und 1987



*) Für 1987 Schätzung
Quelle: Statistisches Bundesamt

aus, daß der Wohnungsbestand netto pro Jahr um 150.000 Einheiten wächst, stehen in der Bundesrepublik im Jahre 2000 rund 28,3 Mio. Wohnungen zur Verfügung. Bleibt die gegenwärtige Haushaltsgröße bis dahin im wesentlichen unverändert, sinkt aber, wie vom Statistischen Bundesamt prognostiziert, die Einwohnerzahl, dann liegt im Jahre 2000 die Zahl der Haushalte nur bei etwa 26,1 Mio. Sinkt die Haushaltsgröße weiter, wie andere Schätzungen annehmen, kann die Gesamtzahl der Haushalte bis zur Jahrtausendwende auf 27,1 Mio. steigen. Wie man auch rechnet: In jedem Fall verbessert sich das entscheidende Verhältnis von Wohnraum zu Haushalt bis dahin fortlaufend. Günstigstenfalls kommen dann auf 1000 Haushalte etwa 1100, bei weniger günstiger Entwicklung immer noch rund 1050 Wohnungen. Nach der Jahrtausendwende ist wegen des Absinkens der Einwohnerzahl mit einer noch großzügigeren Wohnungsversorgung zu rechnen.

Eine solche nach Bestand und Projektion im wesentlichen ausgeglichene Situation als "neue Wohnungsnot" zu kennzeichnen, führt in die Irre. Bei der heuteschon insgesamt günstigen Versorgungslage stellt sich vielmehr die Frage, ob es überhaupt noch vertretbar erscheint, den Wohnungsbau im großen Stil erneut zu subventionieren – auf die Gefahr hin, daß die Bürger unter großen persönlichen Opfern Häuser bauen, die anschließend durch ein Überangebot auf dem Wohnungsmarkt entwertet werden.

Nicht an Wohnraum fehlt es, billige Wohnungen sind knapp

Es wird oft eingewendet, solche Durchschnittszahlen besagten wenig. Der Wohnungsmarkt sei ein regionaler Markt. Wenn also ein Überschuß an Wohnungen in Bielefeld herrsche, nütze das dem nichts, der im Ballungsgebiet München

arbeiten muß. Als Indiz für den Wohnungsmangel wird deshalb die große Zahl der Wohnungssuchenden angeführt. Doch daraus läßt sich nicht auf die Wohnungsversorgung schließen. Abgesehen von den Aussiedlern haben die meisten Wohnungssuchenden durchaus eine Wohnung. Sie empfinden sie lediglich als zu klein, zu teuer oder nicht komfortabel genug.

Auch die Behauptung, daß Mietwohnungen fehlen, weil es sich bei den Neubauten überwiegend um Ein- und Zweifamilienhäuser handele (1987 ca. 69,4% der genehmigten Wohnungen) trifft nicht zu. Wer in ein Eigenheim einzieht, macht für gewöhnlich zugleich eine Mietwohnung frei ("Sickereffekt").

Das eigentliche Problem des bundesdeutschen Wohnungsmarktes läßt sich – von der besonderen Problematik der Aussiedler abgesehen – im wesentlichen auf diesen Kern reduzieren: Was fehlt, ist nicht Wohnraum an sich. Woran es mangelt und was gesucht wird, sind preiswerte, komfortable Wohnungen, und die vor allem in den großen Ballungsgebieten. Welchen Weg wir einschlagen, um dieses Problem zu lösen – ob wir dazu in erster Linie auf staatliche Programme setzen oder auf die Kräfte des Marktes vertrauen – das geht über die eigentliche Wohnungsbeschaffung weit hinaus. Es berührt die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit und wirkt sich in seinen Spätfolgen noch über viele Jahrzehnte aus.

Staatliche Eingriffe schaffen neue Probleme, statt alte zu lösen

Falsche Verteilung des Wohnraums: Wir haben es also in erster Linie mit einer fragwürdigen Verteilung des vorhandenen Wohnraums zu tun, an der die Praxis des sozialen Wohnungsbaus erheblichen Anteil hat. Eine wesentliche Ursache dafür liegt in der nicht gerechtfertigten

Verteilung des Wohnraumbestandes durch die *Vergabepraxis von Sozialwohnungen*. Da die Berechtigung für eine Sozialwohnung nur von den Einkommensverhältnissen und der Haushaltsgröße vor dem Wohnungsbezug abhängig ist, kann der Mieter die verbilligte Wohnung auch dann noch bewohnen, und hat wegen der niedrigen Miete auch Anreiz dazu, wenn die sachlichen Voraussetzungen längst entfallen sind. Schätzungen gehen davon aus, daß fast die Hälfte der Sozialwohnungen fehl- und unterbelegt ist. Die Folge davon: Gutverdienende halten bis heute zehntausende von billigen Wohnungen belegt, während junge Familien mit geringem Einkommen für eine Wohnung das Doppelte aufwenden müssen.

Zur fehlerhaften Verteilung von Wohnraum trägt auch das *Mietrecht* bei. Da Mieter nahezu unkündbar und Mieterhöhungen bei bestehenden Verträgen nur begrenzt möglich sind, klammern sich Haushalte an zu groß gewordenen Wohnungen fest, während andere nur schwer eine passende Bleibe finden können.

Regionale Fehlsteuerung: Des weiteren hat der soziale Wohnungsbau seinen Teil dazu beigetragen, die Nachfrage nach Wohnungen in die falsche Richtung zu lenken. Indem sie die Ballungsräume mit immer mehr Sozialbauten überzog, verstärkte die öffentliche Hand systematisch jenen heute von fast allen Seiten beklagten Trend zur Zusammenballung von Menschen und Arbeitsstätten auf engem, ökologisch überlasteten Raum.

Damit hat sie sich zugleich in einen Wettlauf begeben, der niemals gewonnen werden kann. Denn die Nachfrage nach billigem, staatlich geförderten Wohnraum wird bei den bekannten Vergabebedingungen niemals abreißen. Deshalb wäre es, gerade umgekehrt, vernünftig, wenn die Miete in Ballungsgebieten

die in Abwanderungsregionen übersteigt. Ballung entsteht insbesondere dann, wenn die Einkommen in einem Gebiet höher liegen als in anderen. Das führt dazu, daß Menschen in dieses Gebiet einströmen. Die höheren Lebenshaltungskosten allgemein und die höheren Mieten speziell wirken der Agglomerations- und Abwanderungstendenz indes entgegen. Das ist raumordnungspolitisch erwünscht. Beseitigt man hingegen die bremsenden Faktoren durch Subventionen, erreicht man damit gerade das Gegenteil des Gewünschten.

Nachteilige Nebenfolgen: Nicht minder schwer wiegen die negativen gesamtwirtschaftlichen Folgen staatlichen Wohnungsbaus. Sie lassen sich schon an der Vergangenheit ablesen. Da der Staat mit den von ihm aufgelegten Programmen faktisch eine Kostengarantie übernahm, schnellten die Baupreise in die Höhe. Überdies trugen die durch staatliche Eingriffe verursachten Schwankungen in der Auslastung der Kapazitäten immer wieder dazu bei, daß Unternehmen aufgeben mußten und Arbeitsplätze verloren gingen. Die siebziger Jahre sind voll warnender Beispiele.

Gegensozialen Mietwohnungsbau spricht in diesem Zusammenhang schließlich, daß er sich als wenig wirkungsvolles Instrument zur Mietverbilligung erwiesen hat. Beim Mieter, dem letztlich geholfen werden soll, kommt nur ein geringer Teil der staatlichen Fördermittel an. Während der Subventionsbedarf für eine Sozialmietwohnung der neueren Jahrgänge leicht 18 Mark pro Quadratmeter und Monat erreicht, geht die dadurch bedingte Mietverbilligung kaum über drei bis vier Mark hinaus. Aufgrund dieser Mängel hat sich auch der Sachverständigenrat kürzlich noch einmal mit Nachdruck gegen die Fortsetzung des sozialen Mietwohnungsbauausgesprochen.

Ein funktionsfähiger Wohnungsmarkt hilft allen

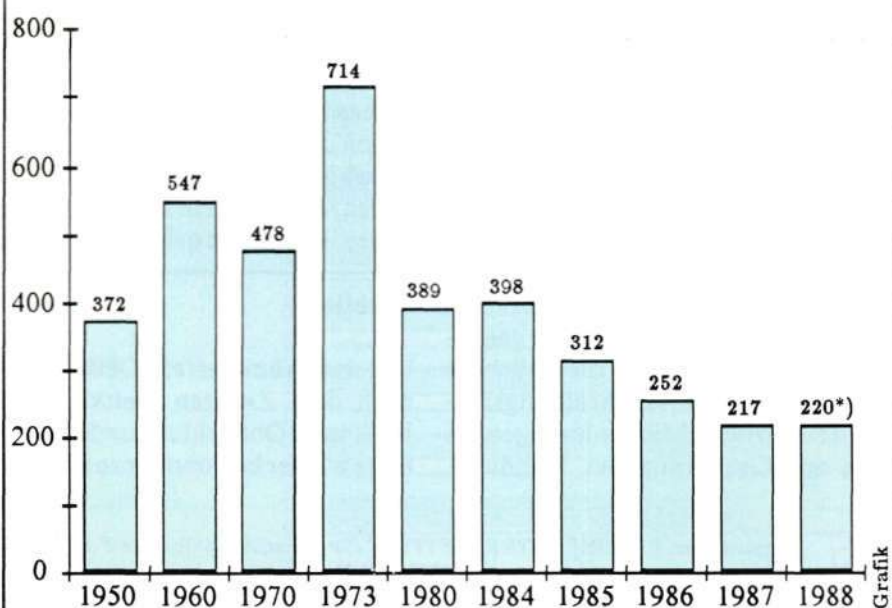
Wie auf jedem Markt sollen auch auf dem Wohnungsmarkt in erster Linie die Preise dafür sorgen, daß der Wohnungsbau eben dort attraktiv bleibt oder wieder attraktiv wird, wo Wohnungen besonders stark nachgefragt werden. Geld für den Wohnungsbau ist in privater Hand genug vorhanden. Es drängt geradezu nach Anlage. Wenn trotzdem nicht genug davon in den Wohnungsbau, sondern eher noch ins Ausland fließt, gilt es den Blick darauf zu lenken, was die Marktkräfte gerade in diesem wichtigen Bereich an ihrer Entfaltung hindert.

Das ist einmal die restriktive Handhabung des Erschließungsmonopols für Bauland durch die Gemeinden. Sie haben seit den siebziger Jahren nur wenig neues Bauland erschlossen, weil sie von neuen Siedlungen fiskalisch nur wenig profitieren konnten, die Folgekosten (Kindergärten, Schulen, Verkehrsmittel) aber zu tragen hatten. Hohe Grundstückskosten schmälern jedoch die Renditeerwartung.

Ein weiterer Grund liegt in der Ausgestaltung des Mietrechts, das den Mieter nahezu unkündbar macht, bei bestehenden Verträgen nur sehr begrenzte Mieterhöhungen ermöglicht und den Mieterschutz immer weiter einseitig ausgebaut hat. Die Folge: Um das Risiko auszugleichen, lange Zeit an Mietverträge gebunden zu sein, verlangen die Vermieter hohe Anfangsmieten. Andere vermieten erst gar nicht oder meiden den Wohnungsbau und legen ihr Geld anderweitig an. So verkehrt sich die gutgemeinte, aber nicht zu Ende gedachte Absicht des Gesetzgebers in ihr Gegenteil.

Schließlich die Renditen. In früheren Jahren haben sich die Bauherren mit einer geringen Mietrendite zufrieden gegeben. Allein die Aussicht auf kräftige Wertsteigerungen machte den Neubau attraktiv. Da sich heute jeder ausrechnen kann, daß angesichts der zukünftigen Entwicklung der Einwohnerzahl mit solchen Preissteigerungen nicht mehr zu rechnen ist, müßte die Mietrendite dies ausgleichen. Zwar sind die Mieten in den 80er Jahren stärker gestiegen als die Lebenshal-

Fertiggestellte Wohnungen 1950-1988 (in 1000)



*) geschätzt
Quelle: Statistisches Bundesamt

tungskosten, aber von einem Mietniveau, das den Einsatz von Eigenkapital für den Wohnungsbau lohnt, sind wir aufgrund der Eingriffe des Staates noch weit entfernt.

Aufgabenteilung erforderlich

Nach verbreiteter Auffassung ist Wohnen ein Grundbedürfnis, das gegebenenfalls auch zu einem niedrigeren als dem Marktpreis befriedigt werden sollte. Diese Sonderbehandlung der Wohnungswirtschaft wird mit sozialen Argumenten begründet und daraus zugleich die Rechtfertigung von sozialem Wohnungsbau, Mieterschutz und Vergleichsmietensystem hergeleitet. Erreicht hat der Staat damit nur, daß gegenüber immer größeren Teilen der Bevölkerung er selbst und nicht mehr der Markt für die Versorgung mit preiswertem, komfortablen Wohnraum bei steigenden Ansprüchen zuständig ist. Das kann er aber im Gegensatz zum Markt nicht einlösen. Für die Wohnung sollte daher der Staat genausowenig zuständig sein, wie für die Befriedigung anderer Grundbedürfnisse von Nahrung über Kleidung bis hin zum Urlaub.

Was also vorgenommen werden muß, um die gegenwärtigen und die künftig absehbaren Wohnungsprobleme zu meistern, ist eine Arbeitsteilung zwischen öffentlicher und privater Hand. Staatliche Aufgabe ist es, die Rahmenbedingungen zu schaffen, die zum Bauen von Wohnungen anreizen und das dazu notwendige Investitionskapital dorthin lenken. Das Instrumentarium dazu reicht von der Bereitstellung geeigneten Baulands über die spürbare Verkürzung der Abschreibungsfristen für private Mietwohnungen bis hin zur Gestaltung des Wohnum-

felds und zu verbesserten Genehmigungsverfahren.

Darüber hinaus muß der Staat überall da für soziale Gerechtigkeit bei der Wohnraumverteilung sorgen, wo der einzelne ohne öffentliche Hilfe keine Chance hat, mitzuhalten. Hier ist die subjektive Förderung durch das Wohngeld gefragt, das wegen seiner sozialen Treffsicherheit allen Streuformen der Objektförderung bei weitem überlegen ist. Alles andere sollte dem Markt überlassen bleiben.

Fazit:

- Bundesweit liegt eine Ausgeglichenheit von Wohnungen und Haushalten vor. Dennoch werden insbesondere in Ballungsgebieten Wohnungen gesucht. Das begründet aber keineswegs eine "neue Wohnungsnot".
- Eine Wiederauflage des sozialen Wohnungsbaus ist wenig geeignet, mit den Engpässen fertig zu werden. Sie würde weit mehr Probleme aufwerfen als lösen.
- Der einzig erfolgversprechende Weg ist eine Arbeitsteilung zwischen öffentlicher und privater Hand, die zur Belebung der Marktkräfte die richtigen Rahmenbedingungen setzt und im übrigen individuelle Defizite durch Subjektförderung ausgleicht, zu der insbesondere das Instrument des Wohngelds gehört.

Ausblick

Um das Trümmerfeld Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg für Millionen Obdachlose und Flüchtlinge wieder bewohnbar zu machen,

war der soziale Wohnungsbau ein geeigneter Weg. Hier liegen seine großen Verdienste, die man auch gerade denen gegenüber deutlich machen muß, die heute so gerne die Unwirtlichkeit der damals entstandenen Trabantenstädte und Hochhaussiedlungen beklagen, um, oft im gleichen Atemzug, neue soziale Wohnbauprojekte in Ballungsgebieten zu fordern.

Schon daran wird der Wandel der Bedingungen und Einstellungen deutlich. Aus dem Trümmerfeld ist eines der am dichtesten bebauten Länder Europas geworden, aus weithin mittellosen Kriegsverlierer eine der pro Kopf reichsten und wirtschaftsstärksten Bevölkerungen der Welt. Was damals taugte, die pure Not zu bannen, ist schon lange nicht mehr geeignet, mit den ganz anders gelagerten Problemen von heute fertig zu werden.

Schlagworte wie das von der "neuen Wohnungsnot" und die sich darauf stützenden Patentrezepte darf man also nicht ungesehen über sich ergehen lassen. Begriffe, meinte schon Tucholsky, muß man bis auf die nackten Fakten ausziehen, um zu sehen, was darunter steckt. Nur so läßt sich die Lage realistisch beurteilen, die wahre Dimension des Problems erkennen und eine erfolgversprechende Lösung in die Wege leiten. Daß dieses Stadium nüchterner analytischer Gesamtschau und darauf fußender Langzeitperspektive im politischen Geschäft immer häufiger übergangen und durch Schnellreaktionen ersetzt wird, bringt unsere Gesellschaft mehr und mehr in Schwierigkeiten. Wir vereiteln damit zunehmend, was wir eigentlich erreichen wollen. Und das nicht nur beim Wohnungsbau.