

Duwendag, Dieter

Article — Digitized Version

Subventionen in der Wohnungswirtschaft

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Duwendag, Dieter (1967) : Subventionen in der Wohnungswirtschaft, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 47, Iss. 6, pp. 301-307

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133728>

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.

Subventionen in der Wohnungswirtschaft

Dr. Dieter Duwendag, Münster

Die Diskussion über die in Zukunft anzustrebende Wohnungspolitische Konzeption führte in der jüngsten Vergangenheit zu teilweise diametral entgegengesetzten Ergebnissen. Im Mittelpunkt dieser Auseinandersetzung steht das Subventionsproblem; über die Art und das Ausmaß sowie über die Dauer zukünftiger staatlicher Subventionierung im Wohnungswesen bestehen gewichtige Unterschiede. Die Auffassungen reichen von der vom Vertrauen auf die Selbstordnungskraft des Wohnungsmarktes getragenen Überzeugung, Wohnungssubventionen seien „unsozial“¹⁾ oder nur für eine Übergangszeit und als Übergangslösung vertretbar²⁾ bis hin zu der Ansicht, „daß man den Wohnungsbau für die breiten Schichten der Bevölkerung nicht dem freien Spiel der marktwirtschaftlichen Kräfte überlassen kann“, dieser mithin als „staatliche Daueraufgabe“ anzusehen ist³⁾. Zwischen diesen extremen Standpunkten gibt es einen breiten Fächer modifizierter Auffassungen, die mehr zur einen oder zur anderen Richtung hin tendieren.

Zur Abgrenzung des Fragenkreises sind zunächst einige grundsätzliche Ausgangsüberlegungen vorzuschicken:

- Die Tatsache, daß praktisch in jeder Diskussion um Subventionsprobleme politische, wirtschaftliche, soziologische und nicht zuletzt psychologische Gesichtspunkte unklar miteinander vermengt sind, macht eine derartige Analyse zu keiner leichten Aufgabe und schon gar nicht zu einem einfachen Rechenexempel. Im folgenden werden daher bewußt die ökonomisch relevanten Aspekte des Subventionsproblems in den Vordergrund gestellt.
 - Vorab ist eine grundsätzliche Frage zu klären: Sollte sich die zukünftige Wohnungspolitik — von Übergangszeiten einmal abgesehen — überhaupt des Instruments der Subvention bedienen, oder kommt eine rein marktwirtschaftliche Lösung des Wohnungsversorgungsproblems in Betracht? Die angeschnittene Frage läßt sich im Rahmen dieses Beitrages nicht in ihrer ganzen Breite aufrollen und soll daher nur thesenartig beantwortet werden. In ihrer reinsten Ausprägung bedeutet marktwirtschaftliche Wohnungsversorgung jeglichen Verzicht auf die Gewährung staatlicher Vergünstigungen, namentlich in Form der Objektsubvention und/oder der Individualförderung. Nun ist
- der durch das sog. freie Spiel der Kräfte bewirkte „Ausgleich“ von Angebot und Nachfrage im markttechnischen Sinne zwar selbstverständlich, er bietet jedoch keine Gewähr für eine sozial befriedigende Lösung des Wohnungsversorgungsproblems. Als eine gesicherte Erkenntnis der wohnungswirtschaftlichen Forschung kann gelten, daß „die rein marktwirtschaftliche, die ungebundene Wohnungsversorgung bestimmte Versorgungslücken entstehen läßt“⁴⁾. Diese Tatsache aber verpflichtet den modernen Sozialstaat zur subsidiären Hilfeleistung.
- Wird die Notwendigkeit staatlicher Interventionen im Bereich des Wohnungswesens prinzipiell bejaht, so stellt sich als zweites die Frage nach der langfristig anzustrebenden subventionspolitischen Konzeption. Das bedeutet zweierlei: Es wäre zunächst eine unzulässige Vereinfachung und Einengung des Blickwinkels, aktuelle haushaltsrechtliche und fiskalpolitische Schwierigkeiten oder momentane Engpässe auf dem Kapitalmarkt zur Grundlage der Entscheidung über die künftige Subventionsmethode zu machen. Dieser Ausgangspunkt findet sich jedoch in den meisten der jüngst erschienenen Beiträge zur Reform der öffentlichen Wohnungsbauförderung. Sieht man das Subventionsproblem dagegen in dem bereits angedeuteten Sinne einer langfristig anzustrebenden Konzeption, so liegt das Schwergewicht eindeutig auf der prinzipiellen Betrachtung der für den Wohnungsbestand und den Wohnungsneubau in Frage kommenden Subventionsmethoden. Technische Verfahrensregelungen der Wohnungsbauförderung bleiben dagegen im folgenden außer Betracht.
 - Konkret und mit Bezug auf die derzeitigen Verhältnisse in der Bundesrepublik lassen sich die Auffassungen über die in Zukunft einzuschlagende Richtung der wohnungspolitischen Subventionierung praktisch in zwei große „Lager“ spalten: Den Befürwortern einer vorwiegenden Objektförderung (zinsverbilligte öffentliche Baudarlehen und Aufwendungsbeihilfen: Mischförderung) stehen die Verfechter einer primär anzuwendenden Individualsubvention (zweckgebundene Einkommensmehrung der Nachfrager durch Wohngeld) gegenüber, wobei Kombinationen beider Förderungsmethoden, wie zum Beispiel das derzeitige deutsche Subventionssystem, durchaus eingeschlossen sind. Dabei kommt es im vorliegenden Zusammenhang zunächst nur auf das den alternativen Förderungsmethoden zuerkannte Schwergewicht an, etwas vereinfachend gesagt also auf die Frage, ob die Angebotsförde-

1) W. Frickhöffer: Wohnungssubventionen sind unsozial. In: Monatsblätter für freiheitliche Wirtschaftspolitik, Nr. 10, 1966, S. 604 ff.

2) G. Schmölders: Privatisierung der öffentlichen Wohnungsbaudarlehen, Frankfurt/M. 1966, S. 73 ff.

3) M. Demmel: Wohnungsdefizit und Wohnungsbedarf unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Freistaat Bayern. In: Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht, H. 11, 1966, S. 202.

4) H. K. Schneider: Die Wohnungsversorgung im modernen Sozialstaat. In: Allgemeiner Deutscher Bauvereinstag, Stuttgart 1964, S. 37.

rung oder die Nachfragesubvention dominieren soll⁵⁾.

Wie lassen sich nun die offensichtlichen Unterschiede in der Beurteilung der Frage: Objekt- oder Individualsubvention? — erklären? Es handelt sich doch hier um ein ganz konkretes wirtschaftspolitisches Problem, dessen vergleichsweise „beste“ Lösung unter Berücksichtigung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gesamtzusammenhanges von allen Verfassern ausdrücklich angestrebt wird. Ein erstes Erklärungsmoment liegt sicher in den teilweise voneinander abweichenden ideologischen Standorten der Betrachter; mit Subventionsideologien läßt sich aber erfahrungsgemäß nur schwerlich eine rationale Subventionspolitik betreiben.

Der zweite wichtige Grund für die Auffassungsunterschiede resultiert aus dem Informationsproblem: Ohne Übertreibung läßt sich sagen, daß die wichtigsten Daten, die für die Entscheidung über die Wahl der zukünftigen Subventionsmethode unabdingbar herangezogen werden müßten, heute noch weitgehend unbekannt sind. So kommt es, daß an die Stelle präziser Informationen zum Teil subjektive Einflußfaktoren treten, die die Lösung des Subventionsproblems in hohem Maße bewertungsabhängig machen. Eine unter diesem Gesichtspunkt durchgeführte systematische Analyse der verschiedenen Diskussionsvorschläge in der Literatur zeigt, daß sie großenteils von Behauptungen ausgehen, die sich gegenseitig zu widerlegen versuchen. Wohlgermerkt, es sind Behauptungen bzw. Annahmen — keine Fakten oder abgesicherte Prognosen —, und zwar Behauptungen über die gegenwärtig erreichte Wohnungsversorgungslage, über das Leistungsvermögen der einen oder die Unfähigkeit der anderen Subventionsmethode, über ihre finanziellen Auswirkungen und vieles andere mehr. Dies wird im folgenden noch deutlicher werden. Das bedeutet aber, daß den auf der Basis abweichender Behauptungen erzielten Ergebnissen in der Literatur jeweils unterschiedliche Ausgangspunkte und Voraussetzungen zugrunde liegen. Die Entscheidung über die künftige Förderungsmethode an ein derartiges System von Annahmen zu klammern, erscheint jedoch als äußerst fragwürdiges Vorgehen!

SOZIAL-ÖKONOMISCHE KRITERIEN DER SUBVENTIONIERUNG

Es ist nun interessant, das Verhältnis beider Förderungsmethoden zueinander einmal näher zu betrachten — genauer gesagt, den Gründen nachzugehen,

⁵⁾ Diese Frage stellt sich nicht nur in Deutschland. In zahlreichen westeuropäischen Ländern läßt sich gegenwärtig ein tendenzieller Übergang von der bisher vorwiegend praktizierten objektbezogenen Baukostensubventionierung zur Individualförderung beobachten. Dies gilt vor allem für die Länder Dänemark, Schweden, Österreich (geplant) und die Niederlande (geplant), in differenzierter Form aber auch für Frankreich, England und Belgien.

weshalb der staatlichen Objektsubvention einerseits oder der Individualförderung andererseits als zukünftig anzuwendender Subventionsmethode in der Bundesrepublik der Vorrang zuerkannt wird. Bereits hier zeigt sich der einleitend erwähnte Einfluß subjektiver Momente. Zunächst überrascht die vielfach gleiche Argumentation für die bevorzugte Anwendung der einen oder der anderen Förderungsmethode: Einige Gründe, die zum Beispiel für die Überlegenheit der Objektsubvention vorgebracht werden, werden gleichermaßen als Vorteile der Individualförderung genannt. Ähnlich verhält es sich mit den vermeintlichen Nachteilen beider Förderungsarten. Dies gilt sowohl für das angestrebte Ziel einer höheren „ökonomischen Rationalität“ in der wohnungswirtschaftlichen Subventionierung als auch für das Argument der Gewährleistung einer ausreichenden Neubautätigkeit und der Sicherstellung der Wohnungsversorgung breiter Bevölkerungsschichten zu tragbaren Mieten bzw. Belastungen. Forscht man nach Gründen dieses offensichtlichen Widerspruchs, so liegt es nahe, die Voraussetzungen zu untersuchen, von denen die unterschiedlichen Argumentationen ausgehen.

Um eine Diskussionsbasis zu schaffen, ist zunächst der gemeinsame Standort aller Ausgangsüberlegungen zur Reform der öffentlichen Wohnungsbauförderung zu umreißen: Angestrebt wird die „rationellste“ Subventionsmethode als Bestandteil einer langfristigen wohnungspolitischen Konzeption. Ihre Wahl hat unter Beachtung der Kriterien einer funktionsfähigen Wohnungswirtschaft zu erfolgen, d. h. in Übereinstimmung mit dem Postulat einer wirtschaftlich effizienten und sozial befriedigenden Lösung des Wohnungsversorgungsproblems im weitesten Sinne⁶⁾. Was heißt nun „wirtschaftlich effizient“ und was „sozial befriedigend“? Mit dieser Kernfrage der staatlichen Wohnungspolitik verbinden sich im einzelnen zweifellos ganz unterschiedliche Assoziationen und Wertvorstellungen. Jeder Versuch, eine konkrete und zugleich allgemein akzeptierte Antwort auf diese Frage zu finden, dürfte von vornherein zum Scheitern verurteilt sein. Bei näherem Zusehen zeigt sich nun, daß eine Präzisierung der Fragestellung weiterhilft: Wir fragen im folgenden nach der Förderungsmethode mit dem vergleichsweise höchsten sozial-ökonomischen „Erfolg“. Dieses Vorgehen erfordert eine Aufspaltung der verschiedenen Subventionseffekte in die grundsätzlichen drei Kategorien (1) direkter Subventionsaufwand⁷⁾, (2) Bedarfsdeckungseffekt und (3) Sekundärwirkungen.

Unter der Vielzahl theoretisch möglicher Kombinationen dieser drei Effekte wäre — um nur einen Fall herauszuheben — derjenigen Förderungsmethode aus

⁶⁾ Hierzu vgl. D. Duwendag: Methoden und Probleme einer Liberalisierung des Sozialwohnungsbestandes, Köln 1965.

⁷⁾ Die auf einen gemeinsamen Stichtag diskontierten „verlorenen“ Zuschüsse bzw. Zinsverzichte der öffentlichen Hand bei Anwendung alternativer Methoden.

ökonomischer Sicht grundsätzlich der Vorzug zu geben, die bei gleichem direkten Subventionsaufwand und bei gleichem versorgungspolitischen Effekt die geringsten negativen Nebenwirkungen wirtschaftlicher und sozialer Art zeitigt.

Erscheint damit das Problem der „rationellsten“ Förderungsmethode zumindest theoretisch lösbar, so bereitet die empirische Auffüllung dieser „Zielfunktion mit drei Unbekannten“ erhebliche Schwierigkeiten. Dies zeigt sich insbesondere bei der Quantifizierung der Sekundärwirkungen, aber auch bei der Prognostizierung des direkten Subventionsaufwandes, der erforderlich ist, um bei Anwendung alternativer Förderungsmethoden den gleichen versorgungspolitischen Effekt zu erzielen.

DAS BEDARFSKRITERIUM

Eine wichtige Rolle in der Auseinandersetzung über die Wahl der künftigen Subventionsmethode in der Bundesrepublik spielt die Analyse der Wohnungsmarktlage, d. h. hier insbesondere des derzeitigen und zukünftigen Wohnungsbedarfs („Bedarfskriterium“). In der Literatur lassen sich hierzu folgende entgegengesetzte Standpunkte erkennen:

- Molitor⁸⁾ befürwortet für die Zukunft die „Konzentration des staatlichen Förderungsbudgets auf eine elastisch gehandhabte Objektsubvention“, um die „Schließung der Angebotslücke“ möglichst schnell zu erreichen und „in absehbaren Fristen zu ausgeglichenen Wohnungsmärkten zu gelangen“. Auch andere Stellungnahmen, wie zum Beispiel die der ARGEBAU, die für eine Fortsetzung der bisherigen Objektförderung plädieren, gehen ebenfalls von einem derzeit noch unzureichenden Stand der Wohnungsversorgung in Deutschland aus⁹⁾.
- Demgegenüber wird das gegenwärtig erreichte Versorgungsniveau von durchschnittlich weniger als drei Personen je Wohnungseinheit zum Anlaß genommen, die zukünftige Förderungsmethode prinzipiell nur auf die individuelle Leistungsfähigkeit der Bewohner (Individualsubvention) abzustellen und einen weitgehend freifinanzierten Wohnungsneubau zu fordern¹⁰⁾. Die angebotstimulierende Wirkung (Art und Umfang der Neubautätigkeit) einer derartigen Nachfragesubvention wird als ausreichend angesehen, ebenso wie die

Sicherstellung der Wohnungsversorgung zu tragbaren Mieten bzw. Lasten. Staatliche Objektsubventionen sollten dagegen nicht mehr nach dem bisherigen „Gießkannenprinzip“, sondern nur noch in Ausnahmefällen, und zwar strukturell und/oder konjunkturell gezielt gewährt werden.

An dieser Stelle zeigt sich bereits, daß den verschiedenen Empfehlungen zur Wahl der zukünftigen Förderungsmethode unterschiedliche Annahmen über den derzeitigen und in Zukunft zu erwartenden Wohnungsbedarf sowie über die Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Prinzips in der Wohnungswirtschaft zugrunde liegen. Welche Annahme ist zutreffend? Läßt sich überhaupt die „Richtigkeit“ derartiger Annahmen zuverlässig überprüfen? Eine Beantwortung dieser Fragen erscheint insbesondere aus zwei Gründen problematisch. Erstens: Die Vorstellung von einem „globalen Wohnungsmarkt“ ist wegen der Vielzahl örtlicher und sachlicher Teilmärkte, zwischen denen nur in begrenztem Maße Substitutionsmöglichkeiten bestehen, nur eine gedankliche Fiktion. Das auf Kreisebene ermittelte sog. statistische Wohnungsdefizit liefert daher wegen der regionalen und sachlichen Saldiereffekte nur eine abstrakte Durchschnittsziffer, d. h. globale und wenig aussagekräftige Angaben über die tatsächliche Versorgungslage. Aber auch die ersatzweise von Gebietskörperschaften durchgeführten „Defizit-Kontroll-Rechnungen“ vermögen im allgemeinen nur unvollkommen Auskunft über die im örtlichen Einzelfall relevante Versorgungslage zu geben: Ganz abgesehen von den sog. Karteileichen finden Unterschiede zwischen Wohnungswünschen und kaufkräftiger Wohnungsnachfrage sowie Über- und Unterbelegungen von Wohnraum in den örtlich registrierten Defiziten naturgemäß keine hinreichende Berücksichtigung. Als Basis für zukünftige Wohnungsbedarfsrechnungen sind derartige Stichtagswerte überdies wenig geeignet, da sie Wanderungsbewegungen nicht erfassen.

Zweitens: Von einem Wohnungs-„Markt“ im eigentlichen Sinne kann nur innerhalb bestimmter Wohnungskategorien gesprochen werden (freifinanzierte Neubauwohnungen, steuerbegünstigte Neubau- und liberalisierte Altbauwohnungen in den sog. weißen Kreisen). Von dem Ende 1966 insgesamt vorhandenen Mietwohnungsbestand von rd. 13 Mill. WE sind derzeit noch etwa 45 % (fast 6 Mill. WE) marktwirksam und werden es bis 1970 voraussichtlich auch bleiben. Davon entfallen rd. 4,5 Mill. WE auf öffentlich geförderte Mietwohnungen (inkl. Zweit- bzw. Einliegerwohnungen in öffentlich geförderten Familienheimen) und Wohnungen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft; dieser Wohnungsbestand bleibt nach dem Willen des Gesetzgebers noch für unbestimmte Zeit öffentlichen Mietpreis- und Belegungsbindungen unterworfen. Auch die endgültige Liberalisierung des Altbau-Mietwohnungsbestandes dürfte für einige Städte und Landkreise nicht vor dem 1. 1. 1970 zu erwarten sein.

8) B. Molitor: Wohnbaupolitik und Subventionierung. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1966.

9) In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, daß „für mindestens 70 % der Bevölkerung höchstens eine Miete oder Belastung zwischen DM 3,- und DM 3,50 tragbar“ ist sowie auf die Tatsache, daß zu den Förderungsberechtigten zwar 70 % der Bevölkerung gehören, bisher aber tatsächlich nur 30 % mit subventioniertem Wohnraum versorgt werden konnten. (Vgl. Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder — ARGEBAU — zur künftigen Förderung des sozialen Wohnungsbaus. In: Der langfristige Kredit, 24. Folge, 1966, S. 638).

10) Vgl. z. B. J. Brüggemann: Vor einer neuen Epoche der Wohnungspolitik: Ziele, Methoden, Möglichkeiten. In: Gemeinnütziges Wohnungswesen, Heft 12, 1966, S. 357 ff. und „Gutachten zur zukünftigen Wohnungsbaufinanzierung“. In: Bundesbaublatt, Heft 7, 1966, S. 300 ff.

Welche Schlußfolgerungen können aus diesen Fakten im Hinblick auf die angeschnittenen Fragen gezogen werden?

- Ein fundiertes Urteil über den tatsächlichen gegenwärtigen und zukünftigen Wohnungsbedarf kann erst nach vollständiger Eingliederung des gesamten Wohnungsbestandes in den Marktprozeß getroffen werden. Eine auch noch so gut ausgebaute unternehmerische Marktforschung vermag die zu erwartenden Marktergebnisse nicht hinreichend genau zu antizipieren.
- Die Funktionsfähigkeit einer durch Marktmechanismus und Wettbewerb gesteuerten Wohnungswirtschaft kann so lange nicht kompetent beurteilt werden, als ein beträchtlicher Teil — nämlich fast 50 % des gesamten Mietwohnungsbestandes — „jenseits von Angebot und Nachfrage konserviert“ wird. Ergebnisse des Marktprozesses auf freien Teilmärkten sind wenig aussagekräftig: Auf die Wirkung des Marktes als Ganzes, auf die Wettbewerbs- und Ausgleichsfunktion, kommt es an.
- Die Einführung des wettbewerbswirtschaftlichen Prinzips für die gesamte Wohnungswirtschaft dient der viel zitierten „ökonomischen Klarheit“: Erst die Marktergebnisse
 - trennen Wohnwünsche von kaufkräftiger Nachfrage,
 - zwingen zu rationalem Verhalten auf der Angebots- und Nachfrageseite,
 - lassen eventuelle Kalkulations-„Reserven“ in den Bau- und Bodenpreisen, aber auch Investitionsrisiken sowie Thesaurierungen von Wohnraum erkennen,
 - erhöhen die Mobilität und Fluktuationsneigung der Mieter,
 - geben dem Mietpreis seine indikative Funktion für die Wohnwertunterschiede und die jeweilige Marktlage zurück
 - und machen selbstverständlich auch echte Versorgungs-lücken und soziale Härten in der Wohnungsver-sorgung erst wirklich sichtbar.

Kurz: Erst nach vollständiger Integration des gesamten Wohnungsbestandes in den Marktprozeß läßt sich eine wirklichkeitsnahe Aussage treffen über den erreichten Stand der Wohnungsver-sorgung, über den zukünftigen Wohnungsbedarf sowie über die Funktionsfähigkeit, d. h. die wirtschaftliche und soziale Effizienz des marktwirtschaftlichen Systems in der Wohnungswirtschaft.

DAS DILEMMA DER SUBVENTIONS-ENTSCHEIDUNG

Aus alledem folgt, daß die Überlegungen zur zukünftigen Subventionsmethode so lange von fragwürdigen Voraussetzungen ausgehen, als diese Vorbedingungen nicht erfüllt sind. Gleichzeitig wird auch deutlich, daß das eigentlich neuralgische Problem der derzeitigen Wohnungspolitik weniger in der Woh-

nungs- als vielmehr in der Wohnungs-Bestands-politik — nämlich in dem Verteilungsproblem — liegt. Es ist daher an sich müßig, darüber zu streiten, ob wir gegenwärtig noch von einem „Verkäufermarkt“, von einer „Angebotslücke“ oder überhaupt von einer „langfristigen Krise in der Wohnungswirtschaft“¹¹⁾ sprechen können, oder ob wir bereits einen „Käufermarkt“ haben und in Zukunft vor „weißen Halden“ in Form leerstehender Wohnungen in der Bundesrepublik¹²⁾ stehen werden. Die wahren Verhältnisse und der kritische Wendepunkt in der wohnungswirtschaftlichen Marktlage werden unter den gegebenen Bedingungen verdeckt; das Dilemma der Subventionsentscheidung resultiert damit letztlich aus dem Problem unvollkommener Information über die tatsächliche Versorgungslage. Es ist daher gegenwärtig noch eine grundsätzliche offene Frage, welcher Subventionsmethode man in Zukunft den Vorrang einräumen sollte.

Dem steht auch nicht entgegen, daß über einige Komponenten des derzeitigen und zukünftigen Wohnungsbedarfs einigermaßen zuverlässige Schätzungen vorliegen (zum Beispiel die Zahl der örtlich registrierten echten Dringlichkeitsfälle oder der Wohnungsbedarf aus der Neugründung von Haushalten) — Schätzungen oder doch zumindest grobe Anhaltspunkte über die sog. Brennpunkte des Wohnungsbedarfs oder die Zahl der abbruchreifen Wohnungen. Diese Bedarfs-schätzungen berücksichtigen jedoch nur die eine Seite des Wohnungsver-sorgungsproblems; die unter den Bedingungen eines durch Wettbewerb auf der Angebots- und Nachfrageseite gesteuerten Wohnungsmarktes zu erwartenden Ergebnisse bleiben dagegen zwangsläufig unberücksichtigt.

Damit wird deutlich, daß zum gegenwärtigen Zeitpunkt und unter den derzeitigen Bedingungen im Grunde jede Entscheidung über die Wahl der zukünftigen Subventionsmethode den Charakter des Experimentellen, des Risikos trägt. Die damit verbundene mögliche Gefahr einer Fehlleitung knapper öffentlicher und privater Mittel liegt auf der Hand. Daraus folgt zwingend, diese Entscheidung bis zur vollständigen Liberalisierung des Wohnungsbestandes zurückzustellen und von den sich ergebenden Marktergebnissen abhängig zu machen. Erst die Kenntnis der Marktdaten ermöglicht ein gesichertes Urteil über Art, Umfang, Ort und Dauer der Subventionierung im Wohnungswesen.

Zahlreiche Argumente gegen die bisherigen Schlußfolgerungen lassen sich nun vermuten; wir stehen nicht im Zeitpunkt Null der wohnungswirtschaftlichen Subventionierung, sondern befinden uns seit mehr als fünfzehn Jahren in festgefügt, von Zeit zu Zeit modifizierten Bahnen der Subventionspolitik. Diese — pragmatischen — Gründe legen es nahe, für die Zeit

11) Vgl. E. Thiel: Die langfristige Krise in der Wohnungswirtschaft. In: WIRTSCHAFTSDIENST, Heft 8, 1966, S. 425 ff.

12) Vgl. „Grundstücks- und Wohnungsmarkt an der kritischen Grenze“. In: Börsenzeitung, Nr. 220 vom 15. 11. 1966.

von der Überführung des bisher noch gebundenen Wohnungsbestandes in den Marktprozeß bis zur erforderlichen Kenntnis aller relevanten Marktdaten ein unter Umständen erweitertes System der derzeitigen Wohngeldsubvention als Übergangslösung zu befürworten. Im Gegensatz zur Objektsubvention liegt der entscheidende ökonomische Vorteil dieses Systems ja gerade darin, daß es eine marktwirtschaftliche Preisbildung vor der sozialpolitischen Korrektur des Marktergebnisses zuläßt. Auf diese Marktpreise aber kommt es für die Subventionsentscheidung an: Wir kennen diese Preise nicht, solange wir dem Markt nicht die Chance des „Funktionierens“ gegeben haben. Die während der Übergangsphase vermutlich auftretenden Friktionen dieses Anpassungsprozesses sollen nicht gering geschätzt werden; gleichwohl erscheint dieser „Preis“ nicht zu hoch, wenn hierdurch die wirklichen wohnungswirtschaftlichen Verhältnisse sichtbar werden und zukünftige (mögliche) Fehlinvestitionen öffentlichen und privaten Kapitals verhindert werden können.

BEDEUTUNG DER OBJEKTSUBVENTION

Die für die Entscheidung — Objekt- oder Individualförderung? — maßgeblichen Ergebnisse eines freien Wohnungsmarktes lassen sich nun nicht antizipieren, sonst wäre das Problem ja gelöst; über die tatsächlich zu erwartenden Marktergebnisse können daher im folgenden nur einige Annahmen gemacht werden.

Allgemein läßt sich sagen, daß die Gewährung objektbezogener Wohnungsbausubventionen immer dann und so lange erforderlich erscheint, als die Marktlage eine gezielte und vor allem rasche Anpassung des Wohnungsangebots an die Nachfrage verlangt. In allen Fällen, in denen (trotz Wohngeldzahlung) das Wohnungsdefizit auf örtlichen Teilmärkten nur durch eine kurzfristige Erhöhung des Wohnungsangebots beseitigt werden kann, ist die öffentliche Kapital- oder auch Aufwandssubvention das erfolgversprechende Instrument. Als unmittelbarer Beitrag zur Wohnungsbaufinanzierung (im Fall des Zinszuschusses: Mobilisierung von Kapitalmarktmitteln) ist die Objektsubvention in dieser Hinsicht der Individualförderung, die ja erst ex post die Belastung des Wohnungsnutzers verringert, zweifellos überlegen. Hinzu kommt, daß die angebotsstimulierende Wirkung der Nachfragesubvention sicher einen längeren time-lag hat als die Objektförderung. In den genannten Fällen, ferner aber auch aus allgemeinen strukturellen oder konjunkturellen Gründen¹³⁾ wäre damit eine konkurrenzlose Vorwegentscheidung zugunsten der Objektsubvention getroffen.

Freilich darf aber die Ausnahme dabei nicht zur Regel werden: Eine allzu großzügige Auslegung struktureller oder konjunktureller Gründe birgt die Ge-

fahr, daß unter derartige — naturgemäß nicht exakt zu definierende — Ziele letzten Endes alle Erscheinungen subsumiert werden können. Eine zweite wichtige Einschränkung betrifft die konjunkturpolitisch motivierte Anwendung der Objektsubvention: Die gezielte und rasche Förderung von Wohnungsbauminvestitionen stellt wegen des vergleichsweise hohen Beschäftigungs- und Einkommenseffektes zweifellos ein sehr wirksames Instrument der Konjunkturpolitik dar, vor allem auch wegen der vielfältigen Ausstrahlungswirkungen auf vor- und nachgelagerte Bereiche. Nur darf dieses Ziel nicht lediglich um seiner selbst willen verfolgt und die tatsächliche Wohnungsbedarfslage aus dem Auge verloren werden. Das Ergebnis könnten andernfalls Fehlinvestitionen sein.

Nun fragt sich jedoch, ob — abgesehen von den genannten Sonderfällen, die es sicher zu allen Zeiten geben wird — eine prinzipielle Anwendung der Objektsubvention zu befürworten oder ob die Individualförderung vorzuziehen ist. Ausgangspunkt der nachfolgenden Überlegungen ist also ein „normalisierter“, ein „ausgeglichener“ Wohnungsmarkt, wobei das Marktgleichgewicht (unter Einschluß einer Leerwohnungsziffer von einigen Prozent) selbstverständlich nur im Sinne einer Tendenz begriffen werden kann: als ein dynamisches oder auch relatives Gleichgewicht. Welche Subventionsmethode erscheint unter diesen Voraussetzungen adäquat?

KRITIK AN DER INDIVIDUALFÖRDERUNG

Die Befürworter der Objektsubvention kritisieren zunächst den geringen versorgungspolitischen Effekt der Individualförderung; sie garantieren weder die Sicherstellung eines ausreichenden Wohnungsneubaus auch für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen, noch gewährleistete sie „tragbare“ Mieten. Damit stellt sich die Frage, ob unter den Bedingungen eines ausgeglichenen Wohnungsmarktes mit freier Mietpreisbildung — und nur von diesen Bedingungen wird ja im vorliegenden Zusammenhang ausgegangen! — die angebotsstimulierende Wirkung einer Nachfragesubvention wirklich zu gering ist und daher zu unbefriedigenden Ergebnissen führen muß. Eine eindeutige Antwort auf diese Frage erscheint zur Zeit nicht möglich: Solange die genannten Bedingungen nicht erfüllt sind — und die bisherigen Ordnungsprinzipien der Wohnungswirtschaft stehen dem entgegen —, ist eine derartige allgemeine Annahme wegen der bisher fehlenden Erfahrungen praktisch durch nichts zu rechtfertigen. Im übrigen ist das Problem „tragbarer“ Mieten bzw. Lasten und der angebotsstimulierenden Wirkung einer Nachfragesubvention nicht zuletzt auch eine Frage der technischen Ausgestaltung des Individualförderungssystems und der Bestimmung des sog. Selbstbehalts.

Zum anderen leuchtet nicht ein, weshalb sich auch in einer freien Wohnungswirtschaft nicht Träger des

¹³⁾ Stichworte: antizyklische Baupolitik, Kapitalmarktschwäche, Wanderungsbewegungen, Industrieansiedlung, Ersatzwohnungsbau im Rahmen städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen u. ä.

Wohnungsangebots finden sollen (so zum Beispiel vor allem die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen oder im Rahmen eines kommunalen Wohnungsbestandes), die ihre primäre Aufgabe darin sehen, die Wohnungsversorgung für die echten Problemkreise unserer Bevölkerung (einkommensschwache und kinderreiche Familien, alte Leute etc.) zu angemessenen Bedingungen und angemessenem Standard zu übernehmen.

Hinzu kommt, daß unter den Bedingungen eines freien Wohnungsmarktes (aber nur dann!) auch mit einem gewissen Umverteilungs- und Freisetzungseffekt innerhalb der bisher noch fast 6 Mill. gebundenen (marktunwirksamen) Mietwohnungen des Altbau- und vor allem des Sozialwohnungsbestandes zu rechnen ist. Jüngste statistische Erhebungen in Nordrhein-Westfalen und Berlin¹⁴⁾ geben interessante Aufschlüsse über das Ausmaß ineffizienter Wohnraumnutzung; das Wohnungsbedarfsproblem erklärt sich damit zum Teil aus der Verteilungsdiskrepanz innerhalb des vorhandenen Wohnungsbestandes.

Eng verknüpft mit den bisherigen Fragen ist das Problem der Inzidenz, d. h. die Befürchtungen, daß nicht der zu fördernde Wohnungsnutzer letztlich in den wirtschaftlichen Genuß der Nachfragesubvention kommt, sondern der Vermieter, indem er den Mietzuschuß voll oder zum Teil in die Kalkulation einer überhöhten Mietpreisforderung mit einbezieht. Allgemeine Mietpreissteigerungen könnten die Folge sein. Dieser Fall ist durchaus denkbar und hängt von der jeweiligen Marktlage, d. h. von der „Stärke“ der Marktteilnehmer ab. Indessen ist diesen Befürchtungen folgendes entgegenzuhalten: Wir kennen weder die Preise noch die jeweilige örtliche Marktlage, die sich unter den Bedingungen eines völlig freispielernden Mietpreissystems ergeben würden; die derzeitigen Mieten freier Wohnungsteilmärkte sind kein Indiz und schon gar nicht als unveränderlich und nach unten hin starr zu betrachten¹⁵⁾. Was aber würden andererseits überhöhte Mietpreise, in die die Nachfragesubvention voll oder teilweise einkalkuliert wäre, bedeuten? Sie wären doch der sicherste Indikator für die unternehmerische Marktforschung, aber auch für die private Bauherrenschaft, daß auf diesen Märkten das Gut Wohnung noch knapp ist und Produzentenrenten erzielt werden können. Dieses „Signal“ würde eine forcierte Neubautätigkeit zur Schließung der Angebotslücke auslösen; der Knappheitszustand und die überhöhten Mietpreise wären also auf Grund der zu erwartenden Wettbewerbswirkung nur vorübergehender Natur. Es ist nicht einzusehen, warum dieses öko-

14) Vgl. Informationsdienst und Mitteilungsblatt des Deutschen Volksheimstättenwerks, Nr. 1, 1967 und M. Crotogino: Ein „schwarzer“ Tag für Berlin. In: Deutsche Wohnungswirtschaft, Heft 2, 1967, S. 30 ff.

15) Schon allein aus diesem Grunde ist eine reine Extrapolation des erforderlichen Mittelaufwandes für die Individualsubvention, wie sie Stadler auf der Basis der derzeitigen Mieten freifinanzierter Wohnungen vornimmt, sehr fragwürdig. (Vgl. O. Stadler: Wohnungsbau in weißen Kreisen. Zu den Gedanken der Gewos über eine Reform der öffentlichen Förderung im Wohnungsbau. In: Zeitschrift für das gemeinnützige Wohnungswesen in Bayern, Heft 9, 1966, S. 524).

nomische Gesetz für die Wohnungswirtschaft keine Gültigkeit haben sollte.

An dieser Stelle verdient ebenfalls das Argument, auch die Individualsubvention „störe und verzerre die freie Preisbildung“¹⁶⁾, Beachtung. Nun gibt es praktisch wohl nur sehr wenige Märkte, auf denen sichtbare oder unsichtbare Subventionen überhaupt keine Rolle spielen. Entscheidend für den Grad der Marktstörung ist doch sicherlich, ob — wie im Fall der Objektsubvention — die Preise von vornherein fixiert werden, eine marktwirtschaftliche Preisbildung also gar nicht erst zustande kommt, oder ob nach dem wettbewerbswirtschaftlichen Preisbildungsprozeß eine sozialpolitische Korrektur des Marktergebnisses durch die Nachfragesubvention vorgenommen wird. Diese Korrektur hat überdies den Vorteil einer höchstmöglichen individuellen Treffsicherheit und Flexibilität; im Gegensatz zur Objektsubvention gibt es hier kein „Fehlbelegungsproblem“.

Zweifellos stellt ein zukünftiger, prinzipiell freifinanzierter Wohnungsneubau hohe Anforderungen an die Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes, insbesondere hinsichtlich der nachrangigen Finanzierung. Diese Frage kann zwar hier nicht näher erörtert werden, jedoch läßt die bisherige Effizienz des Kapitalmarktes unter der Annahme eines verbesserten öffentlichen Bürgschaftssystems die Erwartung auf eine Lösung dieses Problems durchaus als berechtigt erscheinen.

SEKUNDARWIRKUNGEN DER OBJEKTSUBVENTION

Abschließend nun zu der vielleicht wichtigsten und allzu häufig vernachlässigten Frage, zu den Sekundärwirkungen der Objektsubvention. Die Entscheidung für eine zukünftige generelle Objektförderung würde auf Grund der damit verbundenen öffentlichen Mietpreis- und Belegungsbindungen die wahren Verhältnisse in der Wohnungswirtschaft nur wieder verschleiern — eine Erscheinung, deren Beseitigung ja erst die Voraussetzung dafür ist, daß eine fundierte Entscheidung über die zukünftige Subventionsmethode getroffen werden kann. Die Anwendung der Objektsubvention würde also auf eine Erhaltung unklarer Verhältnisse in der Wohnungswirtschaft hinauslaufen. Eine partielle Objektförderung, wie sie in den genannten Sonderfällen befürwortet wurde, könnte aus diesem Grunde auch nur vorübergehend von Bedeutung sein; sie müßte — im Fall der Kapitalsubvention — zu einem geeigneten späteren Zeitpunkt mit Kapitalmarktmitteln abgelöst und durch die Individualförderung ersetzt werden.

Weitere Aspekte, die bei der Wahl der zukünftigen Subventionsmethode unbedingt berücksichtigt werden

16) M. Schneider: Wohnungsbauförderung nur mit Wohn-geld? Gedanken zu einem Gutachten. In: Der langfristige Kredit, 17. Folge, 1966, S. 444.

müßten, können im folgenden nur kurz angedeutet werden. Es handelt sich hier in erster Linie um die vielfältigen negativen Nebenwirkungen der staatlichen Subventionspolitik schlechthin, d. h. die volkswirtschaftlichen Kosten dieses Redistributionsvorganges, deren Zurechnung und Quantifizierung im Sinne einer exakten subventionspolitischen Erfolgsrechnung im allgemeinen nicht möglich, deren Existenz jedoch praktisch unbestritten ist. Es sind ja nicht nur die spektakulären Fehlbelegungen, Mietverzerrungen und die unzureichenden Pauschalkostenansätze der Berechnungsverordnungen oder der ordnungspolitische Aspekt der Außerkraftsetzung des Marktmechanismus, die immer wieder als Gegenargumente bei der Objektförderung vorgebracht werden. Zahlreiche weitere negative Effekte der Objektsubvention sind zu nennen:

- Die empirisch gesicherte Erfahrung einer der Objektsubvention immanenten Tendenz zur Induktion einer überhöhten Wohnungsnachfrage und überhöhter Wohnungsansprüche durch künstlich tief gehaltene Mieten; die mit der Objektsubvention zwangsläufig verbundene Mietfixierungspolitik provoziert damit letzten Endes einen ständig neuen Wohnungsbedarf, mithin also permanente staatliche Förderungsmaßnahmen. Demgegenüber steht die — allerdings empirisch unbestätigte — Hypothese, daß sich die Individualsubventionen auf Grund von Einkommenssteigerungen und eines tendenziell niedrigeren Mietpreisniveaus¹⁷⁾ auf die Dauer selbst überflüssig machen.
- Die Ausstrahlungswirkungen auf vorgelagerte Bau- und Bodenmärkte, hier insbesondere also die Tatsache einer behördlichen Anerkennung von „Kostenpreisen“: Preissteigerungen können durch Subventionen aufgefangen, weiteren Preissteigerungen kann Vorschub geleistet werden. Demgegenüber spricht Stadler von der durch die Bewilligungsstellen erzielten „Kostendisziplin“; es erscheint jedoch sehr fraglich, ob überhaupt eine höhere als die unter Wettbewerbsbedingungen auf einem freien Wohnungsmarkt erzielte Kostendisziplin vorstellbar ist!¹⁸⁾
- Die Außerachtlassung gesamtwirtschaftlicher Interdependenzen:
 - kapitalmarktpolitisch die Gefahr, daß die Mischzinskalkulation zu einer gewissen Zinsunempfindlichkeit der Bauherren führt und damit Zinssteigerungen Vorschub leistet sowie in (künstlich) verstärktem Umfange Kapitalmarktmittel in den Wohnungsbausektor lenkt;
 - konjunkturpolitisch die Tendenz zur Ausschaltung des eigenständigen Konjunkturzyklus des Wohnungsbaus durch permanente staatliche Baukostensubventionierung;

- wettbewerbspolitisch die Gefahr, daß ein großer Bestand öffentlich gebundener Wohnungen quasi-monopolistische Wirkungen ausübt mit der möglichen Folge, daß die private Investitionsbereitschaft im freifinanzierten Mietwohnungsbau weitgehend gelähmt wird (das Beispiel des englischen und schwedischen Mietwohnungsbaus ist geradezu typisch für diesen Fall);
- finanzpolitisch schließlich die problematische Erscheinung, daß mit weiterer öffentlicher Darlehensgewährung eine zunehmende Vermögensbildung der öffentlichen Hand verbunden ist, und zwar in einem Bereich, der nach der Konzeption eines marktwirtschaftlichen Systems grundsätzlich der Privatinitiative vorbehalten bleiben sollte.

Dieser Katalog von Argumenten gegen die Objektsubvention ließe sich noch um einige Punkte erweitern. Demgegenüber nehmen sich die bereits erörterten Einwendungen gegen die Individualförderung recht bescheiden aus: Sie sind entweder sachlich unzutreffend oder aber bisher empirisch nicht erwiesen. Als wichtiger Punkt der Kritik bleibt jedoch der durch das derzeitige Wohngeldverfahren verursachte hohe Verwaltungsaufwand zu nennen — ein vorwiegend technisches Problem, zu dessen Lösung die Sozialenquete-Kommission in ihrem kürzlich veröffentlichten Bericht¹⁹⁾ sehr bemerkenswerte Vorschläge macht.

Die Höhe des direkten öffentlichen Subventionsaufwandes bei der Objektförderung einerseits und der Individualsubvention andererseits und die damit verbundenen haushaltsrechtlichen Probleme lassen sich dagegen kaum abschätzen; hierzu fehlt es, wie eingehend dargelegt, gegenwärtig noch an einer umfassenden Transparenz über die tatsächlichen wohnungswirtschaftlichen Gegebenheiten, die erst nach vollständiger Liberalisierung des gesamten Wohnungsbestandes sichtbar würden.

Damit sind die wichtigsten Voraussetzungen für die Entscheidung über die zukünftige Subventionsmethode herausgestellt. Diese Entscheidung hat sich, rationales wohnungspolitisches Handeln unterstellt, an den sozialökonomischen Kriterien der Subventionierung zu orientieren. Eine derartige Orientierung muß jedoch so lange zu fragwürdigen Ergebnissen führen, als die Vorbedingung eines einheitlichen, durch Wettbewerb gesteuerten Wohnungsmarktes nicht erfüllt ist und die schädlichen Nebenwirkungen staatlicher Subventionierung keine hinreichende Berücksichtigung finden. Hier liegen die vorab zu lösenden Aufgaben der Wohnungsbestandspolitik im Rahmen einer langfristigen wohnungspolitischen Konzeption.

17) Auf Grund der zu erwartenden Wettbewerbswirkung eines freien Wohnungsmarktes! (Vgl. G. Schmolders, a.a.O., S. 74).

18) Vgl. O. Stadler, a.a.O., S. 522 f.

19) Individualförderung durch Renten Anpassung, Anerkennung von Wohnkosten in bestimmter Höhe als Sonderausgaben im Rahmen des Lohnsteuerjahresausgleichs, gleichzeitige Auszahlung der Mietsubventionen mit dem Kindergeld u. ä. (Vgl. Soziale Sicherung in der BR Deutschland — Sozialenquete, 1966, S. 329 ff.).