

Hasselfeldt, Gerda; Paul, Theodor; Jahn, Gerhard; Tomann, Horst

Article — Digitized Version

Wende in der Wohnungspolitik?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hasselfeldt, Gerda; Paul, Theodor; Jahn, Gerhard; Tomann, Horst (1989) : Wende in der Wohnungspolitik?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 11, pp. 535-548

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136574>

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.

Wende in der Wohnungspolitik?

Hat die Bundesregierung mit ihren jüngsten Beschlüssen vom 7. November eine Wende in der Wohnungspolitik eingeleitet? Gerda Hasselfeldt, Dr Theodor Paul, Gerhard Jahn und Professor Horst Tomann nehmen Stellung.

Gerda Hasselfeldt

Entschlossene Antworten auf wachsenden Nachfragedruck

Wenn die Frage gestellt wird, ob wir eine Wende in der Wohnungspolitik brauchen oder ob wir sie 1989 bereits vollzogen haben, so verlangt dies eine verlässliche Orientierung, eine Rückbesinnung auch auf das, was der Kern der Wohnungspolitik in den Jahren 1982 bis 1988 war. Dies ist nötig, weil sich die Einschätzung der Wohnungspolitik in der Öffentlichkeit zum Teil weit von den Realitäten abhebt. Die Wirkungsweisen der Wohnungsmärkte und des Baumarktes sind kompliziert und schwer verständlich. Deshalb gibt es auch Verwirrung über Möglichkeiten und Aufgaben des Staates in der Wohnungspolitik.

Um dies an zwei Punkten deutlich zu machen:

□ Die marktwirtschaftliche Orientierung der Wohnungspolitik dieser Bundesregierung hat zu keiner Zeit bedeutet, daß „Marktwirtschaft in

Reinkultur“, d.h. ohne soziale Maßnahmen, angestrebt worden wäre. Die Bundesregierung hat sich vielmehr stets zu einer Politik der sozialen Absicherung des Wohnens bekannt, allerdings – und das gilt nach wie vor – im tatsächlich erforderlichen Ausmaß.

□ Umgekehrt haben wir heute nicht deshalb eine neue Wohnungswirtschaft, weil in einer ganz anderen Marktphase als vor wenigen Jahren zusätzliche Akzente beim sozialen Wohnungsbau gesetzt werden. Eine solche einseitige Einschätzung würde die Bedeutung verkennen, die private Investitionen für die Versorgung mit Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung längst erlangt haben.

Ich möchte dies näher erläutern: Die Zahlen und Fakten machen deutlich, welche ausschlaggebende Bedeutung die privaten Wohnungsbauinvestitionen für die Ausweitung

des Wohnungsangebots haben. Selbst im 1. Förderweg des sozialen Wohnungsbaus macht der Anteil der Fördermittel aus öffentlichen Haushalten an den gesamten veranschlagten Finanzierungsmitteln nur rund 30% aus, während der Beitrag der Kapitalmarktmittel fast anderthalbmal so hoch ist. Auch im sozialen Wohnungsbau wird also privates Kapital mobilisiert. Ein weiteres kommt hinzu: Im Jahre 1988 sind nur rund 40 000 von 210 000 Wohnungen mit direkter öffentlicher Förderung erstellt worden. Der Anteil des sozialen Wohnungsbaus betrug demnach nur rund 20%, zweifellos mit jetzt wieder steigender Tendenz.

Der bisherige Anstieg der Baugenehmigungen im Wohnungsbau ist überwiegend auf die wieder deutlich gestiegene private Investitionsbereitschaft zurückzuführen, denn im 1. Halbjahr 1989 haben sich hier die Entscheidungen zum sozialen

Wohnungsbau noch nicht nachhaltig niederschlagen können. Auch ohne sie haben wir einen Anstieg bei den Baugenehmigungen insgesamt um 24%, bei den Wohnungen in Mehrfamilienhäusern sogar um 56% zu verzeichnen.

Gerade weil wir um die große Bedeutung privater Wohnungsbauinvestitionen wissen, werden wir alles daransetzen, die miet-, steuer- und baurechtlichen Rahmenbedingungen weiter zu stärken. Völlig falsch wäre es demgegenüber, in der Wohnungspolitik allzu kurzfristig Zuflucht zu interventionistischen Instrumenten zu nehmen, wie dies die Opposition in Bonn, der Deutsche Mieterbund und die Gewerkschaften vorschlagen. Damit würde man die Investoren verunsichern und so auf Dauer den Wohnungssuchenden nur schaden.

Die soziale Flankierung

Die soziale Flankierung in der Wohnungspolitik ist nie vernachlässigt worden. Sie ist eben nicht identisch mit bestimmten Fördervolumina im sozialen Wohnungsbau. Auch in den Jahren, in denen beim Bund – und im übrigen in viel größerem Maße noch bei den Ländern – die Fördermittel zurückgeführt worden sind, hat es große Bestände miet- und belegungsgebundener Sozialwohnungen gegeben. Zeitweilig waren sie sogar größer, als man sie aktuell nutzen konnte. So gab es in bestimmten Großsiedlungen Wohnungen, die nicht einmal an sozialwohnungsberechtigte Bewerber zu vermieten waren und deshalb leerstanden.

Die Rückführung der Mittel für den sozialen Wohnungsbau durch den Bund und vor allem die Länder Mitte der 80er Jahre war also in erster Linie durch die Marktsituation bedingt und nicht Ausdruck einer ideologischen Abkehr von der Ob-

jektförderung im sozialen Wohnungsbau. Welch pragmatisches Verhältnis die Regierung Kohl zum sozialen Wohnungsbau hat, zeigt die heute vielfach vergessene Tatsache, daß eine gesteigerte Förderung des sozialen Wohnungsbaus wesentlicher Bestandteil des wohnungspolitischen Sofortprogramms von 1982/83 war.

Schließlich darf nicht übersehen werden, daß das Wohngeld in den letzten Jahren immer mehr ins Zentrum der Politik einer sozialen Absicherung des Wohnens gerückt ist. 1987 und 1988 hat der Bund für dieses Instrument jährlich mehr als 2 Mrd. DM gezahlt, und zwar an rund 1,9 Mill. Haushalte, die aufgrund ihrer individuellen Einkommens-

situation staatlicher Hilfe zu den Wohnkosten bedürfen. Mit dem Wohngeld erreichen wir immerhin rund 12% aller Mieterhaushalte.

Der soziale Wohnungsbau wird – wie bereits erwähnt – leider vielfach leichtfertig als ausschließliches Synonym für eine sozial verantwortliche Wohnungspolitik verstanden. Richtig ist, daß wir auf Dauer für bestimmte Gruppen der Bevölkerung, die sich auch mit Wohngeld am Markt nicht selbst versorgen können, einen Bedarf an belegungsgebundenen Wohnungen behalten müssen. Dies gilt auf angespannten Wohnungsmärkten mehr denn je. Bei Leerständen ist es allemal leichter, sonst schwer vermittelbare Mieter unterzubringen. In Situationen steigender Wohnungsnachfrage können auch nur schwer Belegungsbindungen im Wohnungsbestand erworben werden. Deshalb ist es ohne Zweifel jetzt nötig, auf absehbare Zeit auch die Neubauförderung im sozialen Wohnungsbau wieder zu verstärken.

Doch der soziale Wohnungsbau ist heute nicht mehr gleichzusetzen mit dem sozialen Wohnungsbau früherer Jahre. Wir haben mit dem Instrument der vereinbarten Förderung einen neuen Weg eingeführt, mit dem es den Ländern und Gemeinden ermöglicht wird, flexibel auf die örtlichen Bedürfnisse einzugehen. Gerade wenn von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, mit geringerer Förderung pro Wohnung zeitlich begrenzte Sozialbindungen zu schaffen, bedeutet dies zugleich eine geringere Gefahr späterer Fehlbelegung. Und es ist auch mit erhöhter Verantwortung für die Investoren verbunden, deren Wohnungen sich nach Ablauf der Bindungen am Markt vermieten lassen müssen. Es ist keine Frage, daß dieser neue Förderweg in der Praxis noch fortentwickelt werden muß. Nach den bisherigen Erfahrungen in die-

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Gerda Hasselfeldt ist Bundesministerin für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.

Dr Theodor Paul, 63, ist Präsident des Zentralverbandes der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e. V. in Düsseldorf.

Gerhard Jahn, 61, SPD-MdB, Bundesjustizminister a. D., ist Präsident des Deutschen Mieterbundes e. V. in Köln.

Prof. Dr. Horst Tomann, 49, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Freien Universität Berlin.

sem Jahr läßt sich aber sagen, daß die vereinbarte Förderung einen guten Start gehabt hat.

Widersprüchliche Forderungen

Kehren wir zum Kernpunkt der Ausgangsfrage zurück: Wo stehen wir heute in der Wohnungspolitik? Wir bewegen uns gegenwärtig im Spannungsfeld zwischen zum Teil extrem widersprüchlichen Forderungen:

Da gibt es auf der einen Seite den gut gemeinten Rat an den Staat, sich möglichst weitgehende Zurückhaltung aufzuerlegen. Man solle nur die Mieten noch weiter steigen lassen, dann kämen die Investitionen schon von selbst und damit auch wieder das Marktgleichgewicht.

Auf der anderen Seite gibt es Forderungen nach intensiven und intensivsten staatlichen Programmen. Am liebsten würde mancher offenbar den gesamten Wohnungsbau in die staatliche Obhut übernehmen.

Eins ist so wirklichkeitsfremd wie das andere. Was wirklich notwendig ist, das sind verlässliche, investitionsfreundliche Rahmenbedingungen, um mehr Angebot für die vielen Wohnungssuchenden an den Markt zu bekommen.

Daneben kommen wir jetzt aber ohne staatliche Zusatzanstrengungen nicht aus. Denn was wir heute als Nachfrageschub beobachten können, ist keine „normale“ konjunkturelle Schwankung mehr; es ist nicht mehr so ohne weiteres im Rahmen der zuletzt „gängigen“ wohnungspolitischen Ansätze aufzufangen. In diesem Jahr kommen besonders deutlich zwei Dinge zusammen:

Ein massives wohlstandsbedingtes Nachfragewachstum greift auf weite Bereiche der Wohnungs-

märkte über. Wir erleben bereits mehrere Jahre lang die größte Dynamik der verfügbaren Einkommen seit zehn Jahren. Bereits damals, 1979/80, hatten wir eine Diskussion unter dem Schlagwort „Wohnungsnot“.

Außerdem haben die Zuwanderungen über unsere Grenzen ein Ausmaß und eine Intensität erreicht, die höchste Ansprüche an die kurzfristige Aufnahmemöglichkeit der Wohnungsmärkte stellen. Und auch hier ist ein Ende – etwa im Sinne eines zyklischen Abflauens – nicht im entferntesten abzusehen.

Die Beschlüsse der Bundesregierung

Deshalb sind die Beteiligten in Wohnungswirtschaft und Politik aufgerufen, alle Kräfte für eine sofortige zusätzliche Entlastung der Wohnungsmärkte einzusetzen. Diesem Ziel dienen die Beschlüsse von Bundesregierung und Koalition, zuletzt am 7. November 1989. Ich möchte einige wichtige Elemente nennen:

Der soziale Wohnungsbau – mit den bereits angesprochenen Neuerungen – wird weiter verstärkt, um zusätzliche Wohnungen für die sozial Schwächeren unter den Wohnungssuchenden zu schaffen. Mit der Fortschreibung der Finanzhilfen des Bundes auf dem hohen Niveau von 2 Mrd. DM jährlich in der mittelfristigen Finanzplanung wird zugleich ein klares Signal für ein berechenbares Engagement des Bundes über mehrere Jahre hinweg gegeben.

Befristet bis Ende 1992 wird auch das Instrument verstärkter steuerlicher Abschreibungen eingesetzt, um miet- und belegungsgebundene Neubauwohnungen zu fördern.

Gleichfalls befristet wird die Wohneigentumsbildung, die in den

vergangenen Jahren aufgrund dauerhaft günstiger Rahmenbedingungen ein stabiles Element der Wohnungsbautätigkeit darstellte, durch ein Bausparzwischenfinanzierungsprogramm angeregt.

Angesichts der Sondersituation bei studentischen Wohnheimplätzen wird ein Bund-Länder-Programm für den studentischen Wohnungsbau aufgelegt.

Mit steuerlicher Förderung und zinsgünstigen Krediten soll in den nächsten drei Jahren zusätzlicher Wohnraum in bestehenden Gebäuden geschaffen werden.

Günstige Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sollen Gemeinden und anderen geeigneten Trägern helfen, mehr Wohneinrichtungen für die Übergangsunterbringung zu errichten. Gerade hier ist ein weites Feld für die Kommunen, alle geeigneten Angebote engagiert zu nutzen.

Durch begrenzte Erleichterungen im Mietrecht sollen die Möglichkeiten zur vorübergehenden Vermietung, z.B. in Ferienhausgebieten, erweitert werden.

Im Planungs- und Baurecht des Bundes werden Vorschriften zeitweise ergänzt oder geändert, insbesondere um die Bauleitplanung zu beschleunigen, Genehmigungsfristen zu verkürzen und Bauvorhaben im Außenbereich leichter realisieren zu können.

Um die Gemeinden bei der Überwindung von Engpässen im Baubereich auch finanziell zu unterstützen, wird das Gemeindeprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau mit günstigen Konditionen für die Aufschließung von Wohnbauflächen geöffnet.

Auch bei den bauwirtschaftlichen Kapazitäten sollen die Spiel-

räume erweitert werden, z.B. durch eine Mobilisierung arbeitsloser Bauarbeiter und Arbeitsloser aus bauverwandten Berufen und gegebenenfalls durch eine Erhöhung der Arbeitnehmerkontingente aus Ostblock-Ländern.

Diese Aufzählung zeigt, daß der Bund ein Maßnahmenpaket für eine

außergewöhnliche Situation geschnürt hat. Wir müssen konzentriert alle – auch unkonventionelle – sinnvollen Ansatzpunkte nutzen, um möglichst rasch das Wohnungsangebot zu erweitern. Daneben werden wir das Wohngeld in naher Zukunft verbessern. Jetzt sind alle übrigen Beteiligten gefordert, ihre

Anstrengungen gleichfalls zu intensivieren. Denn bei den aktuellen Problemen der Wohnungsversorgung handelt es sich in der Tat um eine dringliche Aufgabe von nationalem Rang, bei deren Bewältigung nicht weitere Diskussion, sondern vor allem Tatkraft auf allen Ebenen gefordert ist.

Theodor Paul

Verlässliche und stetige Rahmenbedingungen sind notwendig

Der Bundeskanzler hat den Wohnungsbau zur „nationalen Aufgabe“ erklärt. Kaum ein Tag vergeht, an dem nicht in den Medien die Wohnungssituation in der einen oder anderen Form zur Sprache kommt. In der Politik und von Verbänden wird die Diskussion außerordentlich lebhaft, teils emotional und konträr geführt. Immer wieder wird von großer Wohnungsnot gesprochen. Trotz der ungewöhnlich angespannten Situation sollten wir mit dem Schlagwort vorsichtig umgehen. Wer die Verhältnisse nach dem Kriege erlebt hat, weiß was Not wirklich ist. Trotz eines immer besser werdenden Versorgungsniveaus haben sich in der Vergangenheit immer wieder Phasen von Angebotsengpässen mit solchen von Angebotsüberhängen abgelöst.

Nachdem Anfang der siebziger Jahre Engpässe verzeichnet wurden, machten Mitte der siebziger Jahre Angebotsüberhänge und Wohnungshalden der Wohnungswirtschaft das Leben schwer. Anfang der achtziger Jahre wurde landauf, landab von einer neuen Wohnungsnot gesprochen. Mitte der achtziger Jahre war wiederum eine Marktsituation mit erheblichen

Leerständen und einem beachtlichen Preisverfall auf den Immobilienmärkten zu verzeichnen. Seit 1988 haben wir erneut eine starke Verknappung, vor allem in den Ballungszentren, festzustellen.

Ausschlaggebend für die gegenwärtige Situation sind mehrere Gründe. Das Statistische Bundesamt hat bei der Erläuterung der Bevölkerungspyramide darauf verwiesen, daß ihr „breiter Bauch“ derzeitige Probleme auf dem Wohnungsmarkt erkläre. Darüber hinaus steigt die Nachfrage der Haushalte nach Wohnfläche mit zunehmendem Wohlstand stark an, wie in einigen Ballungsgebieten durch die Zunahme der Ein-Personen-Haushalte auf fast 50% bewiesen wird. Hinzu kommt der nicht vorhersehbare ständig zunehmende Strom von Aussiedlern, Übersiedlern, Zuwanderern und Asylanten.

Um die gegenwärtige Situation im Wohnungswesen richtig zu beurteilen, sollte aber nicht vergessen werden, daß eine Erhöhung der Nachfrage nach Wohnraum um nur drei Prozent einen zusätzlichen Bedarf von rund 800000 Wohnungen bedeutet. Wird eine durchschnittliche Wohnungsgröße von nur 65

Quadratmetern unterstellt, so läuft dies letztlich auf einen zusätzlichen Bedarf von 52 Mill. Quadratmetern Wohnfläche hinaus.

Mobilisierung von Wohnraum

Die Überwindung der zutage getretenen Engpässe macht es erforderlich, so schnell wie möglich Wohnungen für weit über eine halbe Million wohnungssuchender Mitbürger zu schaffen. Die vorhandenen Engpässe können durch Neubau nicht so schnell beseitigt werden. Die Mobilisierung von Wohnraum aus dem vorhandenen Bestand ist daher das erste Erfordernis, um die gegenwärtigen Schwierigkeiten bei der Wohnungsversorgung schnell zu überwinden. Hinzukommen muß der Ausbau, der Umbau und die Teilung von Wohnungen zur Schaffung von zusätzlichem Wohnraum aus dem Bestand. Durch Aus- und Umbau und durch Schaffung neuer Wohnungen in Dachgeschossen könnten weit über hunderttausend Wohnungen an den Markt gelangen, wenn nicht eine allzu enge Auslegung bestehender Bestimmungen dem entgegenstände.

Ein Ausgleich von Angebot und Nachfrage wird aber letztlich nur

durch die Anwendung sozial-marktwirtschaftlicher Ordnungsprinzipien in der Wohnungswirtschaft herbeigeführt werden können. Nur eine Liberalisierung bzw. eine flexiblere Gestaltung bestehender Gesetze, beispielsweise im Mietrecht, wird kurzfristig die nötigen Impulse für einen bedarfs- und marktgerechten Wohnungsbau geben können, wie die Entwicklung von 1950 bis 1971 gezeigt hat. 1950 hat man bei einer ungeheuren Wohnungsnot die Mietpreisbindung, den Mieterschutz und die Wohnraumbewirtschaftung für alle Wohnungen beseitigt, die damals freifinanziert neu errichtet wurden. Diese Maßnahme hat in der Vergangenheit bis zum Jahre 1971, dem Jahr des Inkrafttretens des Ersten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes, starke Impulse für den Wohnungsneubau gegeben. Die 1971 vollzogene Umorientierung in der Wohnungspolitik hatte zur Folge, daß der Bau neuer Mietwohnungen dramatisch zurückging.

Die Forderung nach Überwindung der zutage getretenen Engpässe auf den Wohnungsmärkten konzentriert sich heute allzu sehr auf die Verstärkung des sozialen Wohnungsbaus, mit dem in den vergangenen Jahren so viel schlechte Erfahrungen gesammelt worden sind. Die Unzulänglichkeit der Objektförderung im sozialen Wohnungsbau ist offenkundig. Die Herstellungskosten für eine Wohnung sind über die Jahre derart gestiegen, daß trotz immer höherer staatlicher Aufwendungen immer weniger subventionierte Wohnungen errichtet werden konnten.

Die Bundesregierung hat diesen negativen Erfahrungen mit dem sozialen Wohnungsbau Rechnung getragen und einen neuen Weg beschritten. Die sogenannte vereinbarte Förderung ermöglicht es, das Förderverfahren im sozialen Wohnungsbau flexibler und für Investo-

ren attraktiver zu gestalten. Durch vergleichsweise geringe staatliche Aufwendungen können so private Wohnungsbauinvestitionen in mehrfacher Höhe aktiviert werden. Leider lehnen einige Bundesländer diesen Förderungsweg ab.

Das größte Problem besteht zur Zeit im unzureichenden Grundstücksangebot. Es wäre wichtig, daß sich Verwaltungen und kommunale Parlamente der Städte und Gemeinden ihres Produzentenmonopols bei der Baulandausweisung bewußt würden. In der Vergangenheit sind reine Baugebiete weniger erschlossen worden, weil von Wohnsiedlungen auch weniger zu profitieren gewesen ist. Der Gewerbeansiedlung stand man in vielen Städten und Gemeinden aufgeschlossener gegenüber.

Rolle des freien Wohnungsmarktes

Es muß weiter verhindert werden, daß aus tagespolitischer Kurzsichtigkeit die Bausünden von morgen produziert werden. Vor einer Rückkehr zum „verdichteten Bauen“ kann nur gewarnt werden. Die Sünden der Vergangenheit dürfen sich nicht wiederholen. Die hier und da geäußerte Meinung, man könne „die Landschaft nicht mit Ein- und Zweifamilienhäusern zupflastern“,

darf sich nicht durchsetzen. Bereits der frühere Bundeskanzler, Helmut Schmidt, hat darauf verwiesen, daß der Flächenbedarf und die Aufwendungen für Straßen und Versorgungsleitungen beim sogenannten verdichteten Einfamilienhausbau nicht höher zu veranschlagen sind als beim normalen Etagenbau. Er hat damals mit Recht dazu aufgefordert, den „berechtigten Wünschen der Bürger aller Schichten nach dem Einfamilienhaus oder der Eigentumswohnung mehr zu entsprechen als bisher“. Es geht heute um eine angemessene wohnungspolitische Reaktion auf stark veränderte Nachfragestrukturen.

Immer wieder wird behauptet, daß der freie Wohnungsmarkt das notwendige Neuangebot nicht bereitstellen könne. Die jüngsten Zahlen bestätigen, daß die Privathaushalte nach wie vor die mit Abstand stärkste Bauherrengruppe bilden. Von den im ersten Halbjahr 1989 fertiggestellten 47000 Wohnungen sind 55,6% von Privathaushalten errichtet worden, 9,3% von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, 30% von sonstigen Wohnungsunternehmen, 1,3% von Immobilienfonds, 2,7% von sonstigen Unternehmen (z. B. Versicherungen), 0,5% von öffentlichen Bauherren und 0,6% von Organisationen ohne Erwerbszweck.

Bei den Baugenehmigungen wird dieses Bild noch deutlicher. Von den im ersten Halbjahr 1989 neu zum Bau genehmigten 136534 Wohnungen entfielen 60,7% auf Privathaushalte, 7,4% auf gemeinnützige Wohnungsunternehmen, 27,1% auf sonstige Wohnungsunternehmen, 0,8% auf Immobilienfonds, 2,8% auf sonstige Unternehmen, 0,5% auf öffentliche Bauherren und 0,6% auf Organisationen ohne Erwerbszwecke.

Auch im sozialen Wohnungsbau sind die Privathaushalte über Jahre

Sozialer Wohnungsbau 1977 bis 1988

Jahr	geförderte Wohnungen insgesamt	darunter von	
		privaten Haushalten	gemeinnützigen Wohnungsunternehmen
1977	113037	71007	23393
1978	135311	89994	22817
1979	108781	75094	19013
1980	97175	64232	19493
1981	92902	58552	20666
1982	99613	54326	27980
1983	104083	62398	21794
1984	80408	49780	15088
1985	68952	44673	12334
1986	52066	37375	8657
1987	40668	29600	6648
1988	36886	27644	7858

hinweg die größte Investorengruppe. Nach einer Mitteilung der Bundesregierung hat sich der Anteil der von privaten Investoren im sozialen Wohnungsbau errichteten Wohnungen von rund 60 % im Jahre 1977 auf 71 % im Jahre 1988 erhöht, während der Anteil der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft mit rund 20 %, wie aus der vorstehenden Tabelle zu entnehmen ist, konstant geblieben ist.

Es werden immer wieder Forderungen nach Verschärfung des Mietrechts erhoben, um den Wohnungsmarktengpässen zu begegnen. Solche Bestrebungen schrecken nur die mittelständischen Investoren ab und verhindern die notwendige Mobilisierung von Wohnungen aus dem Bestand und den erforderlichen Wohnungsneubau. Wer sich für eine Einschränkung der Mieterhöhungsmöglichkeiten einsetzt oder sich für eine Verlängerung der Kündigungsfrist bei der Umwandlung ausspricht, hilft nicht den Wohnungssuchenden, sondern erstickt die gerade wieder anziehende Wohnungsbaukonjunktur. Wer Wohnungsmärkte reglementiert und Er-

tragschancen abschneidet, wird keine Erfolge, sondern nur Mißerfolge ernten.

Ein wesentlicher Grund dafür, daß der Wohnungsbau in der Vergangenheit so stark rückläufig gewesen ist, lag vor allem in der geringen Rendite. Wenn Mietobjekte keine ausreichende Renditebasis abgeben, sucht der Investor sich in anderen Bereichen Anlagen, die lukrativer sind. Selbst der festzustellende moderate Mietpreisanstieg täuscht darüber hinweg, daß Mieten nicht voll dem Vermieter zufließen. Die Gemeinden tragen nämlich erheblich zu dem Mietpreisauftrieb bei. Die auf die Miete umlegbaren Gebühren erreichen bereits eine Größenordnung von monatlich 0,80 DM pro Quadratmeter Wohnfläche. Dies sind 10 bis 15 % der Bruttokaltmiete. Wasser-, Abwasser-, Müll- und Straßenreinigungsgebühren haben sich 1987 wie 1988 viel stärker erhöht als der Mietindex als Teil des Preisindex für die Lebenshaltung der privaten Haushalte.

Die politische Orientierung an preiswerten Mieten, die die Kosten

nicht decken, hat Ansprüche zur Folge, deren Realisierbarkeit im Rahmen öffentlicher Haushalte nicht möglich ist. Gerade in der heutigen Zeit ist es wichtig, die Grundstimmung und das Meinungsbild in bezug auf das Wirtschaftsgut Wohnung in weiten Teilen unserer Bevölkerung positiv zu verändern. Es muß der Versuch unternommen werden, zu verdeutlichen, daß das Gut Wohnung in erster Linie ein Wirtschaftsgut ist und auch dieses Gut Kosten hat, wie alle anderen Wirtschaftsgüter auch. Die Meinungsmauer, Wohnung könne einen Preis haben, der die Kosten nicht deckt, muß durchbrochen werden.

Wichtig ist, daß der Bau- und Wohnungswirtschaft verlässliche und stetige Rahmenbedingungen gegeben werden. Denn nur wenn die Investoren auf eine solide und an sozial-marktwirtschaftlichen Zielen ausgerichtete Wohnungspolitik vertrauen können, sind sie bereit, ihr Geld in ein so langlebiges Wirtschaftsgut, wie es eine Wohnung nun einmal darstellt, zu investieren.

Gerhard Jahn

Es gibt keine Alternative zur sozialen Wohnungspolitik

Es gibt keinen Grund, die Politik zu korrigieren“, sagte am 4. Oktober 1989 der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesbauminister, Jürgen Echternach, im Deutschen Bundestag. Es war die Antwort der Bundesregierung auf die Frage: „Wann und in welcher Weise wird die Bundesregierung zu einem grundlegenden Kurswechsel in der Wohnungspolitik kommen?“, die der Verfasser als Mitglied der SPD-Bundestagsfraktion gestellt hatte.

Für einen solchen Kurswechsel sprechen gegenwärtig mehr Gründe denn je.

Nach den jetzt vorliegenden Ergebnissen der Volks- und Wohnungszählung wissen wir, daß schon im Mai 1987 die Annahme falsch war, der Wohnungsmarkt sei ausgeglichen. Aus der Gegenüberstellung von Haushalten und Wohnungen ermittelte das Statistische Bundesamt für den damaligen Zeitpunkt einen rechnerischen Woh-

nungsfehlbestand von rund 347 000 Wohnungen. Hinzurechnen muß man die Zweitwohnungen: Wohneinheiten, die von keinem Haushaltsmitglied als Hauptwohnung genutzt werden. Zum Stichtag der Volkszählung waren es rund 390 000. Diese Zweitwohnungen stehen nämlich nicht für die Versorgung von Haushalten zur Verfügung, die keine eigene Wohnung haben. Von einem „global ausgeglichenen“ Wohnungsmarkt, wie die

Bundesregierung noch am 30. Juni 1988 verkündete, konnte nicht einmal im Frühjahr 1987 die Rede sein; vielmehr „fehlten“, statistisch gesehen, fast 740000 Wohnungen. Die Volkszählung hat im nachhinein bestätigt, wie berechtigt schon Anfang 1987 die Warnung des Deutschen Mieterbundes war: „Neuer Wohnungsmangel droht!“

Die Neubauleistung hält seit Mitte der 80er Jahre nicht mit der Nachfrage Schritt. Nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung wuchs die Anzahl der Haushalte von 1985 bis 1988 um 1 130 000, der Nettozugang an Wohnungen belief sich dagegen nur auf 710 000 Wohnungen. Schon bis 1988 also wurden 420 000 Wohnungen weniger gebaut als erforderlich. Für Anfang 1989 schätzt der Deutsche Mieterbund den Wohnungsfehlbestand auf rund 500 000, Ende 1989 wird er sich auf 800 000 vergrößert haben.

Das Ifo-Institut hat bis zum Jahre 2000 einen jährlichen Neubaubedarf von 400 000 Wohnungen ermittelt. Hinzu kommt der Wohnungsbedarf für Aus- und Übersiedler, der allein 1989 150 000 Wohnungen betragen dürfte. Für 1989 wird eine Neubauleistung von allenfalls 250 000 Wohnungen erwartet. Das von der Bundesregierung angestrebte Ziel von 300 000 Neubauwohnungen wird frühestens 1991 erreicht. Die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage wird also weiter wachsen.

Nationaler Notstand

Wer jetzt immer noch nur von „Engpässen“ in bestimmten Ballungsräumen redet, verharmlost in verantwortungsloser Weise. Beipflichten muß man dagegen dem Präsidenten des Deutschen Städtetages, Stuttgarts Oberbürgermeister Manfred Rommel, der vom „nationalen Notstand“ spricht.

Die Folgen sind für Wohnungssuchende und einkommensschwache Mieter verheerend. Erschwinglicher Wohnraum wird vor allem in Großstädten und Ballungsräumen immer knapper. Bei Neuvermietung steigen die Mieten dramatisch; mittelfristig wird dieser Anstieg auch auf bestehende Mietverhältnisse durchschlagen. Eine weitere Folge ist der scharfe Verdrängungswettbewerb am Wohnungsmarkt. Kaufkräftige Nachfrager können sich nahezu jede Wohnung leisten, treiben damit aber die Mietpreise weiter in die Höhe. Durchschnittsverdiener und Einkommensschwache können dagegen immer häufiger nicht einmal ihren Mindestbedarf an Wohnraum befriedigen. Ihnen hilft der Hinweis nicht, die Wohnungsversorgung habe im statistischen Durchschnitt einen hohen Stand erreicht und die Mehrzahl der Bürger sei angemessen versorgt. Wohnungsnot im Wohlstand ist kein Widerspruch.

Mindestens eine Million Haushalte, also zwei bis drei Millionen Menschen, sind immer noch schlecht und unzureichend untergebracht; viele warten schon seit Jahren auf eine angemessene Wohnung.

Mindestens fünf Millionen Haushalte sind einkommensschwach und/oder am Wohnungsmarkt benachteiligt; dazu zählen Familien mit Kindern, bestimmte Aussiedlergruppen, Studenten, sozial Schwache. Diese Haushalte sind unmittelbar von Wohnungsnot bedroht, wenn die Mieten weiter steigen oder ein Wohnungswechsel notwendig wird. Denn auf einem leergefegten Wohnungsmarkt haben sie keine Chance, sich angemessen mit Wohnraum zu versorgen. In Großstädten und Ballungszentren gilt dies zunehmend auch für Haushalte mit durchschnittlichem Einkommen. Die Wohnungspolitik hat inzwischen auf diese Lage reagiert,

wenn auch eher aufgrund von Wahlergebnissen, denn aus Einsicht in die sachliche Notwendigkeit. Zur Erinnerung: Noch Anfang 1989 bestritt der damalige Bundeswohnungsbauminister nachdrücklich eine „neue Wohnungsnot“; im Gegenteil, er rühmte sich der „ausgezeichneten“ Wohnungsversorgung.

Ungeeignete Maßnahmen

Auch die inzwischen beschlossenen oder angekündigten Maßnahmen werden den Problemen nicht gerecht; sie sind quantitativ wie qualitativ unzulänglich. Wie die eingangs zitierte Äußerung zeigt, ist die Bundesregierung nicht bereit, ihr wohnungspolitisches Grundkonzept in Frage zu stellen. Nach wie vor will sie durch Stärkung der Marktkräfte das Wohnungsangebot erhöhen; insoweit sind zusätzliche Steuervergünstigungen als Investitionsanreiz folgerichtig.

Diese Politik ist aus mehreren Gründen ungeeignet, die Versorgungsprobleme sozial befriedigend zu lösen.

□ Ein wesentlicher Grund für den Rückzug der Privatinvestoren aus dem Mietwohnungsbau ist die Scheu vor dem langfristigen Vermietungsrisiko. Wann und in welchem Umfang vorhandener Bedarf zu kaufkräftiger Nachfrage wird, ist heute und künftig mit höherer Unsicherheit behaftet als in den vergangenen Jahrzehnten. Die Nachfrageschwäche am Wohnungsmarkt Mitte der 80er Jahre hat dies deutlich gemacht.

□ Schon aus diesem Grund ist es fraglich, ob zusätzliche Steuervergünstigungen auf der einen und die knappheitsbedingt steigenden Mieten auf der anderen Seite ausreichen, Neubauinvestitionen nachhaltig und im notwendigen Umfang auszulösen. Dies gilt vor allem dann, wenn zusätzliche Steuerer-

günstigungen befristet sind. Deshalb ist die Gefahr auch groß, daß solche Anreize in Mitnehmereffekten „verpuffen“, zumal sie – wenigstens bisher – mit keinerlei sozialen Bindungen, z. B. hinsichtlich des Mietpreises, verbunden sind.

□ Kostenbedingt werden die Anfangsmieten im freifinanzierten Neubau an der Obergrenze der Marktmiete liegen müssen. Der Nachfragerkreis für teure Wohnungen ist aber auf das obere Einkommensdrittel begrenzt; für Durchschnittsverdiener und einkommensschwache Haushalte sind sie unerschwinglich. Wohngeld kann daran nichts ändern, denn die wohngeldfähigen Höchstmieten liegen weit unter den Marktmieten im Neubau.

Eine Erhöhung des Angebots an freifinanzierten Wohnungen ist zwar durchaus wünschenswert, denn es bringt Entlastung und mildert den Verdrängungswettbewerb. In einem überschaubaren Zeitraum kann und wird freifinanzierter Mietwohnungsbau aber nicht das Angebot bereitstellen, das benötigt wird. Auf den langfristigen Marktausgleich zu hoffen, den die Markttheoretiker versprechen, wäre spekulativ, vor allem aber sozialpolitisch unverantwortlich. Es würde eine Verschärfung des Wohnungsmangels und Wohnungsnot für immer mehr Menschen bedeuten.

Eine weiterhin im wesentlichen marktorientierte Wohnungspolitik

würde den „nationalen Notstand“ (Rommel) nicht beheben. Ihre entscheidende Schwäche bleibt: das Wohnungsproblem ist vor allem ein Problem einkommensschwacher und/oder am Markt benachteiligter Haushalte.

Wohnungspolitische Aktionismus und Sonderprogramme sind kein Ausweg. Die Fehler und Versäumnisse der Vergangenheit können nicht „über Nacht“ überwunden, neue Wohnungen nicht aus dem Boden gestampft werden. Kurzfristig helfen nur Übergangslösungen, die das Ziel haben, „Reserven“ im Wohnungs- und Gebäudebestand – zumindest vorübergehend – nutzbar zu machen. Solche Maßnahmen der „ersten Hilfe“ können aber eine „Langzeittherapie“ nicht ersetzen. Diese setzt eine grundlegende Kurskorrektur voraus: Wohnungspolitik muß wieder soziale Versorgungspolitik sein, wie es der § 1 des II. Wohnungsbaugesetzes seit mehr als drei Jahrzehnten fordert¹.

Diese Politik muß langfristig angelegt sein. Bau- und Wohnungswirtschaft brauchen verlässliche Rahmenbedingungen, denn nur dann werden sie ihre Kapazitäten bedarfsgerecht anpassen. Bei den von vornherein befristeten „Sonder-

programmen“ ist dies nicht gewährleistet, eine „kurzzeitige“ Wohnungspolitik würde die Fehler der Vergangenheit nur wiederholen.

Rolle des sozialen Mietwohnungsbau

Der soziale Mietwohnungsbau muß künftig wieder eine tragende Säule der Wohnungspolitik sein. Sozialer Mietwohnungsbau muß von Bund, Ländern und Gemeinden als Daueraufgabe begriffen werden. Um die bereits bestehende Angebotslücke zu schließen und um den künftigen Bedarf zu decken ist es notwendig, in den nächsten zehn Jahren wenigstens 150 000 Sozialmietwohnungen jährlich zu fördern. Der Einwand, der „traditionelle“ Sozialmietwohnungsbau habe erhebliche Schwächen, überzeugt nicht. Durch die Entstehungszeit bedingte „Fehler“ müssen künftig nicht wiederholt werden; überdies gibt es keine überzeugende Alternative zu einer sozialen Wohnungspolitik.

Wichtigste Bedingung für einen künftigen sozialen Mietwohnungsbau: Durch die öffentliche Förderung (das können auch zusätzliche Steuervergünstigungen sein) müssen dauernde soziale Bindungen geschaffen werden; das heißt insbesondere, die Mieten müssen für den Kreis der Berechtigten tragbar sein und tragbar bleiben.

An diesen Grundsätzen hat sich auch die Bestandspolitik zu orientie-

¹ Vgl. auch Gehard J a h n : Für eine stetige Förderung des Sozialwohnungsbaus, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 69. Jg. (1989), H. 4, S. 173.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

KONJUNKTUR VON MORGEN

Jahresbezugspreis
DM 120,-
ISSN 0023-3439

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

VERLAG WELTARCHIV GMBH HAMBURG

ren. Ihr vorrangiges Ziel muß die Sicherung noch bestehender Sozialbindungen im öffentlich geförderten Mietwohnungsbestand sein. Die Erhaltung solcher Bindungen ist für den Fiskus wesentlich „billiger“ als die Förderung neuer Wohnungen.

In einer neuen sozialen Wohnungspolitik muß auch die Wohnungsgemeinnützigkeit einen festen Platz haben; die beschlossene Überführung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft in den freien

Markt am 1. 1. 1990 darf nicht der Schlußstrich sein unter eine mehr als 100jährige soziale Tradition, sie muß vielmehr der Anfang für eine neue, zeitgemäß reformierte Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen sein. Dazu gehört auch die Wiederbelebung und Stärkung der genossenschaftlichen Selbsthilfe, die in der Vergangenheit einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der Wohnungsfrage geleistet hat. Künftig muß das genossenschaftliche Woh-

nen eine gleichwertige Alternative zum Einzeleigentum werden.

Bundeskanzler Helmut Kohl hat vor wenigen Wochen die Lösung der Wohnungsfrage eines der „wichtigsten innenpolitischen Probleme der vor uns liegenden Zeit“ genannt. Wenn es ihm damit ernst ist, dann muß die Bundesregierung zu einem wohnungspolitischen Kurswechsel bereit sein, hin zu einer neuen, einer wirklich sozialen Wohnungspolitik.

Horst Tomann

Zurück zum sozialen Wohnungsbau?

Den akuten Versorgungsproblemen am Wohnungsmarkt versucht die Wohnungspolitik mehr und mehr durch eine forcierte Neubauförderung zu begegnen, vor allem durch eine Wiederbelebung des sozialen Mietwohnungsbaus. Sie wendet sich damit gegen die Grundsätze ihrer liberalen wohnungspolitischen Konzeption, deren Kern es ist, die direkte Angebotsförderung einzuschränken, den Investoren im Mietwohnungsbaus konstante Rahmenbedingungen zu sichern und die sozialen Ziele der Wohnungspolitik über das Wohngeld zu erreichen. Kann dies in der aktuellen Situation das richtige Politikkonzept sein?

Aktuelle Einflüsse

Will man der gegenwärtigen Anspannung am Wohnungsmarkt auf den Grund gehen, so muß man beachten, daß es sich hier um einen Bestandsmarkt handelt – der jährliche Neuzugang an Wohnungen (1988 etwa 200 000) macht weniger als 1% des Gesamtangebotes an Wohnungen aus (26,3 Millionen) –

und daß sich Strukturverschiebungen zwischen den einzelnen Wohnungsteilmärkten vollziehen, die selbst bei globalem „Marktausgleich“ große Marktungleichgewichte im einzelnen zur Folge haben können.

Das Hauptproblem ist gegenwärtig ein erheblicher Mangel an preisgünstigen Wohnungen einfacher Ausstattung, der sich vor allem auf die Ballungsräume konzentriert. Verschiedene Einflüsse haben dazu beigetragen:

Die Wohnungsnachfrage der Immigranten, die seit 1988 sprunghaft gestiegen ist, richtet sich im wesentlichen auf diesen Teil des Wohnungsmarktes. Die in diesem Ausmaß unerwartete zusätzliche Nachfrage trifft aber auf einen Wohnungsmarkt, der im unteren Qualitätsbereich aufgrund eines längerfristig wirkenden Strukturwandels bereits angespannt ist.

Schon seit Beginn der achtziger Jahre zeichnet sich eine Spreizung der Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt ab. Einerseits folgte die Nach-

frage einem Trend zum anspruchsvollen Wohnen, der sich mit dem kräftigen Schub bei den Realeinkommen seit Mitte der achtziger Jahre vollends durchsetzte und sich vor allem auf die Innenstädte konzentrierte. Diese Verschiebung zugunsten gut ausgestatteter Wohnungen in den Innenstädten ging einher mit einer verhaltensbedingten Verringerung der Haushaltsgrößen mit der Folge eines zunehmenden Bedarfs an Wohnfläche, so daß sich trotz des Bevölkerungsrückgangs der Wohnungsbedarf per saldo erhöhte.

Andererseits nahm bereits seit Beginn der achtziger Jahre die Nachfrage nach Wohnungen am unteren Ende der Qualitätsskala zu, bedingt durch den Beschäftigungseinbruch, der viele Haushalte erstmals in die Arbeitslosigkeit entließ bzw. der Sozialhilfe überantwortete.

Das Angebot folgte dem Trend zum aufwendigen Wohnen in den Innenstädten. Modernisierungsinvestitionen in den Wohnungsbe-

stand haben inzwischen ein größeres Volumen erreicht als Neubauinvestitionen. Dieser Wandel der Angebotsstruktur ist auf einem funktionsfähigen Wohnungsmarkt aufgrund des Renditegefälles zu erwarten. Er wurde noch durch eine massive Modernisierungsförderung des Bundes und der Länder unterstützt. Die Folge war ein Hinauffiltern von Altbauwohnungen auf ein Qualitätsniveau, das dem Neubaustandard vergleichbar ist. Diese Wohnungen fehlten aber am unteren Ende der Qualitätshierarchie.

□ Auch die Mietbindung für Sozialwohnungen und für Wohnungen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft stellte – indirekt – einen Anreiz zur Modernisierung dar. Denn mit der Modernisierung einer gebundenen Wohnung muß die Kostenmiete (zu Tageswerten) neu berechnet werden, so daß die historische Mietbindung umgangen werden kann. So haben die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften von 1978 bis 1988 2,7 Mill. Wohnungen, etwa vier Fünftel ihres Bestandes, modernisiert und ihre Neubautätigkeit entsprechend eingeschränkt.

□ Hinzu kamen Angebotseinschränkungen aufgrund vorzeitiger Bindungsaufösungen für Sozialwohnungen. Durch eine gesetzliche Initiative gab der Bund 1981 den Ländern die Möglichkeit, finanzielle Anreize zur vorzeitigen Rückzahlung von Darlehen auf Sozialwohnungen zu gewähren. Diese Anreize sind in beträchtlichem Maße genutzt worden mit der Folge, daß damit die betroffenen Wohnungen aus der Mietbindung entlassen wurden.

Kosten der Ballung

Besonders in den Ballungsgebieten hat sich eine Überschußnachfrage auf einzelnen Wohnungsteilmärkten herausgebildet. Sowohl

die Wohnungswechsler, die ihren Wohnkonsum im oberen Qualitätsbereich verbessern wollen, weil ihr Einkommen gestiegen ist und/oder weil sie ihren Arbeitsplatz gewechselt haben, als auch jene Haushalte mit niedrigeren Einkommen, die dringend eine preisgünstige Wohnung suchen und sich bei den Wohnungsämtern registrieren lassen, sind in Ballungsgebieten überdurchschnittlich stark vertreten. Ihre Nachfrage richtet sich zwar auf unterschiedliche Teilsegmente des Wohnungsmarktes, aber indirekt konkurrieren sie um den gleichen Wohnungsbestand, weil das Angebot elastisch von einem Teilmarkt zum anderen wechselt. Dabei führen sowohl der Filtering-up-Prozeß der Wohnungsmodernisierung als auch die Nutzungskonkurrenz zwischen Wohnungsnutzung und gewerblicher Nutzung in den Dienstleistungszentren vor allem im Wohnungsbestand einfacher Qualität zu einer Angebotsverknappung. Damit erklärt sich das paradoxe Bild, daß gerade in den expandierenden Ballungszentren die unbefriedigte Nachfrage nach einfachen Wohnungen steigt und die Warteschlangen vor den Wohnungsämtern zunehmen. Hierin zeigen sich die volkswirtschaftlichen Kosten der Ballung, die – will man einer zunehmenden Ballungstendenz nicht Vorschub leisten – von den betreffenden Regionen selbst zu tragen sind.

Investitionsbedingungen

Schon bevor ein akuter Mangel an einfachen Wohnungen durch den Nachfrageschub der Einwanderer spürbar wurde, hatten sich die Investitionsbedingungen im Wohnungsbau verbessert:

□ Die Finanzierungskosten waren im Gefolge des Stabilisierungskurses der Deutschen Bundesbank deutlich gesunken. Der Hypothekenzins erreichte Mitte 1987 einen

Tiefstand von 6,2% (Effektivzins bei fünfjähriger Zinsbindung). Mitte 1982 hatte der Effektivzins noch 10% betragen. Inzwischen ist indessen wieder ein kräftiger Zinsanstieg zu beobachten. Mitte 1989 lag der Effektivzins bei 8,0%.

□ Die Erwartungen der Investoren, die noch bis Mitte der achtziger Jahre durch Prognosen über einen Bevölkerungsrückgang gedämpft worden waren, wurden seit 1986 durch den kräftigen Zuwachs der Realeinkommen und die daraus abgeleitete Wohnungsnachfrage stimuliert.

□ Die Mieten im freifinanzierten Wohnungsbau stiegen in den achtziger Jahren wieder stärker als das allgemeine Preisniveau. Das deutet darauf hin, daß der relative Rückgang der Mieterträge, der sich in der Folge des Baubooms der siebziger Jahre eingestellt hatte, korrigiert worden ist. Der relative Mietpreis für freifinanzierte Wohnungen hat Ende der achtziger Jahre wieder den Stand von 1970 erreicht.

□ Nicht zuletzt zogen sich der Bund und weitgehend auch die Länder seit 1986 aus dem sozialen Mietwohnungsbau zurück und dokumentierten damit, daß sie die Angebotsausweitung auf dem Mietwohnungsmarkt dem privaten Investitionskalkül überlassen würden.

Die Investoren haben auf die veränderten Bedingungen am Wohnungsmarkt durch eine kräftige Ausweitung der Neubautätigkeit reagiert. Die Anzahl der fertiggestellten Neubauwohnungen hatte sich von 1980 bis 1988 halbiert. Entsprechend war das reale Investitionsvolumen im Neubau zurückgegangen, bei nur geringen Unterschieden zwischen Eigentümerwohnungsbau und Mietwohnungsbau. Seit 1987 kündigen die Baugenehmigungen im Wohnungsbau eine Umkehr dieses Trends an. Sie

stiegen mit der Jahreswende 1987/88 wieder kontinuierlich an und lagen im ersten Halbjahr 1989 bereits um 22 % über dem Niveau des Vorjahres. Insbesondere für Mehrfamilienhäuser, also im Mietwohnungsbau, ist ein starker Zuwachs der Baugenehmigungen festzustellen (Januar bis April 1989: 48 % über Vorjahresniveau). Zur Jahreswende 1988/89 folgte dem Anstieg der Baugenehmigungen auch ein sprunghafter Anstieg des Auftragseingangs im Bauhauptgewerbe aus dem Wohnungsbau. Spätestens zu diesem Zeitpunkt haben also die Investoren im Wohnungsbau ihre Investitionszurückhaltung aufgegeben.

Freilich findet die Ausweitung des Angebots im oberen Qualitätsbereich statt. Erst auf mittlere Sicht kann erwartet werden, daß sich auch die übrigen Wohnungsteilmärkte entspannen. Der akute Mangel an einfachen Wohnungen wird sich daher auf diese Weise nicht kurzfristig beheben lassen.

Staatliche Reaktionen

Die Bundesregierung hat daraus vor allem die Konsequenz gezogen, die Angebotsförderung zu forcieren.

□ Die steuerlichen Abschreibungsbedingungen im Mietwohnungsbau wurden verbessert. Nach dem Beschluß des Bundeskabinetts vom 10. Mai 1989 wird eine degressive Abschreibungsrate von jeweils 7 % während der ersten vier Jahre, danach sechs Jahre jeweils 5 %, sechs weitere Jahre jeweils 2 % und 24 Jahre jeweils 1,25 % steuerlich anerkannt. Die Abschreibungsdauer verkürzt sich damit von 50 auf 40 Jahre. Nach zehn Jahren sind bereits mehr als die Hälfte der Herstellungskosten steuerlich abgesetzt.

□ Der Bund, der sich aus der Förderung des sozialen Mietwoh-

nungsbaus zurückgezogen hatte, engagiert sich wieder verstärkt im sozialen Wohnungsbau. Zunächst war nur ein Aussiedlerprogramm im Umfang von 750 Mill. DM vorgesehen. Dabei sollten die Förderbedingungen des sozialen Wohnungsbaus (Kostenmietprinzip, Mietbindung über 25 bis 30 Jahre) wegen ihrer nachteiligen, langfristigen Wirkungen und der hohen fiskalischen Kosten ausdrücklich nicht zur Anwendung kommen. Mit den Beschlüssen vom Mai hat der Bund dieses Aussiedlerprogramm in ein allgemeines Programm im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus integriert und erheblich aufgestockt. Im Jahre 1989 stellt der Bund für den sozialen Wohnungsbau 1,1 Mrd. DM zur Verfügung, im Jahre 1990 weitere 1,6 Mrd. DM – mehr als das Fünffache des ursprünglichen Finanzplanungsansatzes von 300 Mill. DM. Leistungen in der gleichen Größenordnung erwartet der Bund jeweils von den Ländern und den Kommunen. Die Mittel für das Programmjahr 1990 sollen schon ab 15. 8. 1989 bewilligt werden. Allein 1990 sollen auf diese Weise 100 000 neue Sozialwohnungen gefördert werden. Dieses Fördervolumen soll – anders als in der mittelfristigen Finanzplanung zunächst vorgesehen – über mehrere Jahre beibehalten werden. Die ursprüngliche Absicht der Bundesregierung, die Mittelaufstockung als ein Sofortprogramm und damit als eine vorübergehende Maßnahme zu verstehen, ist damit aufgegeben worden.

Ein weiteres „Sofortprogramm“ hat die Regierungskoalition am 3. 10. 1989 vereinbart, mit dem Ziel, kurzfristig 50 000 Wohnungen durch Umwidmung von Gewerberäumen und landwirtschaftlich genutzten Gebäuden sowie durch den Ausbau von Dachgeschossen zu schaffen. Dafür stellt der Bund 2 Mrd. DM für zeitlich begrenzte Zinssubventio-

nen bzw. Sonderabschreibungen zur Verfügung.

□ Was Sofortmaßnahmen betrifft, die am Wohnungsbestand ansetzen, so ist ein Gesetzentwurf zur Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes vorbereitet worden, durch den der Tausch von Sozialwohnungen für Fehlbeleger erleichtert werden soll. Eine interministerielle Arbeitsgruppe wurde gebildet, die weitere Möglichkeiten der Mobilisierung des Wohnungsangebots im Bestand prüfen soll.

□ Beim Wohngeld ist eine sechste Mietenstufe für Kommunen eingeführt worden, in denen die Mieten überdurchschnittlich stark gestiegen sind. Die großen, expandierenden Ballungsräume, wie München und Frankfurt, werden damit aus allgemeinen Steuermitteln zusätzlich gefördert. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht bedeutet dies eine Sozialisierung von Ballungskosten und damit nicht eine Milderung, sondern eine Verschärfung des Ballungsproblems.

Wirkungen

Es fragt sich, welchen Effekt diese Maßnahmen angesichts des akuten Mangels an einfachen Wohnungen auf das Wohnungsangebot haben. Das Wohngeld ist als sozialpolitische Maßnahme gedacht und hat allenfalls indirekt einen Effekt auf das Angebot, weil sich die Erhaltung des Wohnungsbestandes im unteren Qualitätsbereich mit der größeren Zahlungsfähigkeit der Mieter eher lohnt. Es kommt deshalb ganz darauf an, welche Wirkungen von den Maßnahmen der Angebotsförderung zu erwarten sind.

Die Erhöhung der Abschreibungsdegression im Mietwohnungsbau zielt auf die Verbesserung der Investitionsbedingungen in einer mittelfristigen Perspektive. Diese Maßnahme wurde erst be-

geschlossen, nachdem sich der Mietwohnungsbau bereits wieder belebt hatte, hat also insoweit auch nicht als auslösendes Moment gewirkt. Es ist eher zu vermuten, daß sie die Investitionskonjunktur im Mietwohnungsbau stabilisiert, da sich der Fiskus mit dieser Maßnahme verstärkt an den Investitionsrisiken beteiligt.

Gegenwärtig wird von einzelnen Ländern eine weitere Aufstockung der Sonderabschreibungen im Mietwohnungsbau gefordert. Unabhängig davon, ob es sinnvoll ist, den Wohnungsbau unter den gegebenen Umständen weiter anzukurbeln, ist zu bedenken, daß die Sonderabschreibung kein angemessenes Instrument der Wohnungsbauförderung ist, weil sie den Planungshorizont der Investoren verkürzt. Nach den Plänen, die zur Zeit vorgeschlagen werden, könnte eine Mietwohnung bereits nach fünf Jahren weitgehend abgeschrieben sein. Damit wird ein starker Anreiz für private Investoren ausgeübt, durch Mietwohnungsbau „das schnelle Geld zu machen“ und die langfristige Vermietbarkeit der Wohnungen zu vernachlässigen.

Mit der Verkürzung des Planungshorizonts von Investoren hat die Wohnungspolitik in den 70er Jahren schlimme Erfahrungen gemacht – auch im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus –, die sich nicht wiederholen sollten. Wenn die Wohnungspolitik also eine zusätzliche Angebotsförderung als notwendig ansieht, sollte sie den Zins als Ansatzpunkt wählen. Zinsverbilligungen unterstützen ein langfristiges Investitionskalkül, weil bei niedrigen Zinsen langfristig zu erwartende Erträge ein stärkeres Gewicht erhalten. Zugleich garantieren sie ein niedriges Mietniveau, das überwiegend vom Zins bestimmt wird. Gegenwärtig steigt der Kapitalmarktzins als Folge einer Geldpolitik, die

auf Wechselkursstabilisierung und Inflationsbekämpfung ausgerichtet ist. Diese von den internationalen Finanzmärkten vorgegebene Zinssteigerung verteuert auch die Refinanzierung im Wohnungsbau, ein wohnungspolitisch gegenwärtig unerwünschter Effekt.

Zur Sicherung der Rahmenbedingungen für Investitionen im Mietwohnungsbau erscheint es daher unter den gegebenen Umständen besonders dringlich, daß die Wohnungspolitik für einen niedrigeren Hypothekenzins sorgt. Dies könnte etwa nach dem Muster der steuerlichen Förderung von Berlin-Darlehen oder durch ein Programm der Kreditanstalt für Wiederaufbau geschehen. Anders als in Berlin, einem weitgehend abgeschotteten Markt, könnte man darauf vertrauen, daß der Fördereffekt tatsächlich beim Investor – und schließlich beim Mieter – ankommt.

Was die Aufstockung des Programms im sozialen Wohnungsbau angeht, so sichert sich der Staat damit unmittelbar zusätzliche Belegungsrechte, nicht aber im gleichen Maße ein zusätzliches Wohnungsangebot. Da sich der Mietwohnungsbau ohnehin belebt, dürften die Mitnehmereffekte groß sein. Die Bundesregierung bestreitet solche Mitnehmereffekte mit dem Argument, bei der Entscheidung über Kapitalanlagen in Immobilien handle es sich nicht um ein Nullsummenspiel. In der Tat ist dies keine Frage des Kapitalmangels. Dennoch gibt es eine Substitutionsbeziehung zwischen dem sozialen Wohnungsbau und dem freifinanzierten Mietwohnungsbau, einmal wegen der begrenzten Verfügbarkeit bebaubarer Grundstücke, zum anderen weil die Angebotsförderung des Staates die Ertragserwartungen privater Investoren beeinflusst.

Wie weit die direkte Angebotsförderung die Wohnungsnachfrage der

Bedürftigen befriedigt, hängt nicht zuletzt von der Ausgestaltung der Förderprogramme ab, die den Ländern überlassen ist. Hier besteht die Gefahr, daß die Wohnungspolitik – offensichtlich entgegen den ursprünglichen Absichten der Bundesregierung – in die „ausgetretenen Pfade der traditionellen Förderung“ des sozialen Wohnungsbaus zurückkehrt. Was das Programm 1990 betrifft, so sollen 600 Mill. DM als Baudarlehen bzw. Aufwendungsdarlehen im klassischen sozialen Wohnungsbau (erster und zweiter Förderungsweg) vergeben werden.

Der übrige Betrag (1 Mrd. DM) soll in Form von Zuschüssen gewährt werden, wobei den Ländern die Festlegung der Konditionen freigestellt bleibt. Der Bund hat sich hier für die verstärkte Anwendung des neuen Instruments der „vereinbarten Förderung“ eingesetzt, die durch eine Änderung des zweiten Wohnungsbaugesetzes möglich geworden ist. Mit diesem Instrument können die Länder als Subventionsgeber mit den Investoren ein Subventionsschema vereinbaren, das vor allem durch eine kurze Subventionsdauer (sieben bis zehn Jahre) und entsprechend kurze Bindungsfristen gekennzeichnet ist. Dabei können auch marktnähere Mietpreisbindungen vereinbart werden.

Der unmittelbare Vorteil wäre, daß damit wesentlich mehr Belegungsbindungen erreicht werden könnten als im teuren sozialen Wohnungsbau herkömmlicher Prägung. Überdies könnten gravierende Nachteile des sozialen Wohnungsbaus, die sich auf lange Sicht einstellen, vermieden werden. Auf lange Sicht zählt vor allem, daß der Anreiz für Investoren gestärkt wird, die langfristige Vermietbarkeit eines Objekts im Auge zu halten. Auch entfallen die Probleme der Fehlbele-

gung, die sich zwangsläufig in einer längerfristigen Perspektive einstellen. Es ist noch ungewiß, ob die Länder bereit sind, dieses neue Instrument der Angebotsförderung in neuem Umfang einzusetzen.

Schnell greifende Maßnahmen

Als eine Sofortmaßnahme hat der soziale Wohnungsbau den Nachteil, daß wegen des Zeitbedarfs des Neubaus dieses Angebot erst mit einer Verzögerung von ein bis zwei Jahren voll wirksam wird.

Aus diesem Grunde hat die Bundesregierung versucht, eine rasche Angebotsausweitung durch Zusatzprogramme zu erreichen. So unabweisbar solche „Sofortprogramme“ angesichts der drängenden Wohnungsnachfrage erscheinen mögen, so fragwürdig ist doch ihr Erfolg. Erstens können auf kurze Sicht nur solche Investitionen mobilisiert werden, die ohnehin geplant waren. Je rascher sich ein Erfolg der Wohnungsbauförderung einstellen muß, um so größer sind daher die Mitnahmeeffekte. Ein Erfolg der Sofortprogramme kann deshalb nur darin gesehen werden, daß Investitionen, die sich auf einem angespannten Wohnungsmarkt ohnehin rentiert hätten, zeitlich vorgezogen werden. Dies erfordert aber eine enge zeitliche Befristung solcher Programme (z.B. der Förderung des Dachgeschoßausbaus). Zweitens setzen die Kapazitäten der Bauwirtschaft einer raschen Angebotsausweitung Grenzen. Die Bauwirtschaft klagt bereits über einen Mangel an Facharbeitern insbesondere im Ausbaugewerbe. Das zusätzliche Angebot an qualifizierten Arbeitskräften, die aus der DDR übersiedelt sind, schafft zwar grundsätzlich Abhilfe, es ist aber fraglich, ob die Struktur des Angebots dem Bedarf entspricht und die Angebotsengpässe daher rasch beseitigt werden können.

Unter diesen Bedingungen geht eine kurzfristige Forcierung des Wohnungsbaus, sofern sie überhaupt Mengenwirkungen hat und nicht in Preissteigerungen verpufft, zu Lasten der Bauqualität und der langfristigen Vermietbarkeit der Wohnungen. Die aktuellen Überlegungen, den Bau von „Fertighäusern mit Einfachausstattung“ zu fördern, sowie das Programm zur Umwidmung von gewerblichen und landwirtschaftlich genutzten Gebäuden stützen diese Vermutung. Auf lange Sicht sind „Sofortprogramme“ des Wohnungsbaus daher eine volkswirtschaftlich teure Maßnahme. Schließlich kann das immer wieder erneute Nachschieben von Sofortprogrammen – und tatsächlich bereits die Diskussion darüber – den nachteiligen Effekt haben, Investoren zum Abwarten zu veranlassen.

Angesichts der Schwierigkeiten, das Wohnungsangebot kurzfristig auszuweiten, ist es deshalb vorzuziehen, zur Milderung der akuten Versorgungsprobleme das vorhandene Wohnungsangebot intensiver zu nutzen bzw. anders zu verteilen. Da sich die Engpässe vor allem auf dem Teilmarkt für einfache Wohnungen zeigen, geht es vor allem darum, auf diesem Teilmarkt das Wohnungsangebot zu mobilisieren. Grundsätzlich kommen Maßnahmen in Betracht, die entweder eine weitere Bestandsverminderung von Wohnungen einfacher Qualität unterbinden bzw. aussetzen, die Nachfrage nach Wohnraum verdichten (Unterbelegung abbauen) oder schließlich den Umsetzungsprozeß erleichtern.

Die Bundesregierung hat mit der Erleichterung des Tauschs von Sozialwohnungen einen ersten Schritt getan. Darüber hinaus wären folgende Maßnahmen geeignet, kurzfristig das Angebot an Wohnungen einfacher Qualität zu mobilisieren:

□ Die Mieten im Sozialwohnungsbestand sollten bei Fehlbelegung dereguliert, d. h. bis auf die Vergleichsmiete angehoben werden. Diese Maßnahme, die schon seit 1981 in der Diskussion ist, scheint besonders in Ballungsgebieten notwendig zu sein, wo die Fehlbelegung von Sozialwohnungen wegen der breiten Streuung von Einkommen besonders anstößig ist. In dem Maße, wie eine Verringerung der Fehlbelegung von Sozialwohnungen gelingt, wird unmittelbar preisgünstiger Wohnraum für bedürftige Haushalte frei.

□ Die Mittel der Wohnungspolitik sollten verstärkt dafür eingesetzt werden, den Kommunen Belegungsrechte im Bestand zu finanzieren. Solche Belegungsrechte sollten nicht mit einer Mietbindung verbunden sein, um Effizienzprobleme auf der Angebotsseite zu vermeiden, und sie sollten vertraglich vereinbart werden. Insbesondere die gemeinnützige Wohnungswirtschaft, die mit der Aufhebung des Gesetzes zur Wohnungsgemeinnützigkeit zum 1. 1. 1990 von ihren Bindungen befreit wird (soweit sie nicht weiter den Bindungen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus unterliegt), bietet sich hier als Vertragspartner an. Dabei verlagert sich freilich das Finanzierungsproblem auf die kommunale Ebene. Das Vorhaben der Länder, sich über einen Fonds an der Finanzierung von Belegungsrechten zu beteiligen, erscheint daher unter dem Aspekt des vertikalen Finanzausgleichs angemessen. Soweit damit auch ein horizontaler Finanzausgleich – zugunsten der Ballungsräume – verbunden ist, sind allerdings Zweifel angebracht, weil damit die Kosten der Ballung auf die Allgemeinheit überwälzt würden.

□ Die Modernisierungsförderung, die von verschiedenen Ländern praktiziert wird, sollte für zwei Jahre

ausgesetzt und damit ein Anreiz gegeben werden, Modernisierungsinvestitionen, durch die einfacher Wohnraum verknappt wird, zu vertagen. Zugleich sollten die Möglichkeiten erweitert werden, bereits leerstehenden – für eine Modernisierung vorgesehenen – Wohnraum durch befristete Verträge vorübergehend zu nutzen. Ferner wäre grundsätzlich zu überlegen, wie weit die Wohnungspolitik in der gegenwärtigen Situation eines akuten Wohnraummangels den Leerstand von Wohnungen respektieren muß. Was Sozialwohnungen betrifft, so sind im Wohnungsbindungsgesetz ohnehin entsprechende Sanktionen vorgesehen. Aber auch im freifinanzierten Bestand sollte der Leerstand von Wohnungen durch fiskalische Anreize abgebaut werden. Die Kombination von Zeitmietverträgen und fiskalischen Anreizen, z.B. einer Sondersteuer auf Leerstand, scheint eine wirkungsvollere Methode zu sein, den doch erheblichen Bestand leerstehender Wohnungen in den Großstädten zu nutzen, als das langwierige und unsichere Verfahren der Beschlagnahme von Wohnraum.

□ Alle Anreize für eine vorzeitige Aufhebung der Bindungen im Bestand an Sozialwohnungen sollten – für eine befristete Zeit – ausgesetzt werden. Obwohl für den größten Teil des Sozialwohnungsbestandes ohnehin die Bindungen bis 1994 ausgelaufen sein werden, erscheint eine Befristung auch hier wichtig. Denn längerfristig ist die Deregulierung des Sozialwohnungsbestandes auf jeden Fall wünschenswert.

□ Zusätzlich könnte erwogen werden, finanzielle Anreize zum Umzug von Mieterhaushalten zu geben. Denn je größer die Fluktuationsrate ist, um so eher besteht die Chance, den „mismatch“ in der Struktur des Mietwohnungsmarktes durch Um-

züge zu beseitigen. Durch Umzugsbeihilfen könnte insbesondere die Chance erhöht werden, über den Tausch von Sozialwohnungen zusätzlichen Wohnraum zu gewinnen. Ebenso könnten Umzugsbeihilfen mit dem Erwerb von Belegungsrechten verknüpft werden. Beispielsweise könnte eine Umzugsbeihilfe immer dann gewährt werden, wenn jemand in eine kleinere Wohnung zieht und dadurch eine Sozialwohnung frei wird oder die Gemeinde auf andere Weise ein Belegungsrecht nutzen kann.

□ Eine intensivere Nutzung des vorhandenen Wohnraumbestands läßt sich schon durch so einfache Regelungen wie das Zulassen von Untervermietung erreichen. Tatsächlich ist es z.B. bei gemeinnützigen Wohnungsunternehmen eine verbreitete Praxis, Untervermietung vertraglich auszuschließen.

Wenngleich diese Maßnahmen für sich genommen jeweils nur geringe Impulse auslösen, so können sie doch in ihrer Kombination einen erheblichen Effekt haben, zumal sie am Wohnungsbestand ansetzen. So geht von der Kombination „Vergleichsmiete für fehlbelegte Sozialwohnungen + Sozialwohnungstausch + Umzugsbeihilfe“ sicherlich ein starker Anreiz aus, große Sozialwohnungen freizumachen. Freilich muß die Wohnungspolitik transparent bleiben, sowohl für die Mieter als auch für die Vollzugsbehörden in den Kommunen. Deshalb verlangen Maßnahmen im Wohnungsbestand grundsätzlich eine regionale bzw. lokale Konzeption, zumal die dezentralen Instanzen über besondere Informationen verfügen und die Entscheidungswege kürzer sind. Gleichwohl ist der Bund gefordert, sich durch Finanzhilfen zu beteiligen. Denn hier handelt es sich um Alternativen zur Neubauförderung, deren fiskalische Effizienz ungleich günstiger ist.

Fazit

Die Möglichkeiten, durch unkonventionelle Maßnahmen im Bestand kurzfristig Wohnungsangebot zu mobilisieren, sind noch nicht ausgeschöpft. Vor allem sind die Wirkungen finanzieller Anreize auch auf kurze Sicht nicht gering zu veranschlagen. Bei aller Dringlichkeit des Bedarfs an einfachen Wohnungen sollte aber das Ziel nicht aufgegeben werden, auf mittlere Sicht einen funktionsfähigen Mietwohnungsmarkt zu erhalten, um den andere Länder die Bundesrepublik beneiden.

Dazu gehört einmal, daß die Angebotsausweitung durch Neubau im oberen Qualitätsbereich stattfindet, weil hier die langfristigen Interessen am ehesten Berücksichtigung finden. Die Wohnungspolitik ist daher vor allem gefordert, den Investoren konstante Rahmenbedingungen zu sichern. Die Diskussion über eine Wiedereinführung der Mietbindung bzw. eine Verschärfung der Mietenregulierung, wie sie von Berlin gegenwärtig angestrebt wird, wirkt sich hier besonders nachteilig aus. Zur Sicherung des allgemeinen Wohnungsangebots „zu bezahlbaren Mieten“ ist eine Mietenregulierung untauglich. Vielmehr sollte die Wohnungspolitik dafür sorgen, daß Schwankungen des Kapitalmarktzinses, die von den internationalen Finanzmärkten ausgelöst werden, nicht auf den Hypothekenzins durchschlagen.

Zum anderen muß den Kommunen ein ausreichender Bestand an Belegungsrechten im Wohnungsbestand zur Verfügung stehen, damit sie zur Erfüllung ihrer sozialen Aufgaben nicht in erster Linie auf den – teuren – Neubau angewiesen sind. Die Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit gibt hier eine Chance, nach neuen Lösungen zu suchen, die den regionalen und lokalen Bedingungen angepaßt sind.