

Kronberger Kreis

Research Report

Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft

Kronberger Kreis-Studien, No. 7

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Kronberger Kreis (1984) : Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft, Kronberger Kreis-Studien, No. 7, ISBN 3-89015-006-3, Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99912>

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.

FRANKFURTER INSTITUT



Frankfurter Institut
für wirtschaftspolitische Forschung e.V.

Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft

Wolfram Engels, Armin Gutowski, Walter Hamm, Wernhard Möschel,
Wolfgang Stützel, Carl Christian von Weizsäcker, Hans Willgerodt
(Kronberger Kreis)

Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft

Schriftenreihe: Band 7

Juni 1984

**Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V.
Kaiser-Friedrich-Promenade 157, 6380 Bad Homburg v.d.H.
Telefon (0 61 72) 4 20 74**

ISBN 3-89015-006-3

	Seite
Das Ziel: Streuung des Wohnungseigentums	5
I. Die Wohnungswirtschaft als Bereich von Sonderregelungen	6-10
Wohnen als Grundbedürfnis – Widersprüchliche Werturteile – Fehlende Zielgenauigkeit und geringe Wirksamkeit staatlicher Eingriffe – Berlin in der Wohnungs-Steinzeit	
II. Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik	11-19
Mehr Wohnungen als Haushalte – Kein Wohnungsmangel in Ballungsgebieten – Nicht Wohnungen, billige Wohnungen sind knapp – Projektion: Wohnungen ohne Bewohner – Erste Schwächezeichen am Wohnungsmarkt – Viele Schlafplätze, wenige Arbeitsplätze – Investitionslenkung durch Subventionen – Der soziale Wohnungsbau ist eine Verschwendung – Konjunktursteuerung durch Wohnungsbau? – Zeughaus der Interventionen – Wohnungsbauförderung: Keine vorrangige Aufgabe	
III. Wohnungsbestands-oderWohnungsbaupolitik	20-25
Wohnungspolitik als Bestandspolitik – Ungünstige Bestandsverteilung – Vertragsfreiheit im Mietrecht – Liberalisierung des Sozialwohnungsbestandes – Entzerrung der Mietenstruktur – Den sozialen Wohnungsbau einstellen – Wohngeld als sozialer Ausgleich – Mehr Investitionen in der Wirtschaft	
IV. Eigentum oder Miete	26-34
Wenig Wohnungseigentum – Marktlogik und Staatsintervention – Wohnungsgemeinnützigkeit, eine Antiquität – Ballung von Wohnungsvermögen beim Staat, bei Versicherungen und bei Unternehmen – Steuerliche Anreize für die Bildung von Wohnungseigentum führen zur Ballung von Wohnungsvermögen – Inflation ist die größte Hürde zum breitgestreuten Wohnungseigentum – Das Ziel: Umschichtung der Bestände	

V. Die Vorschläge und Ihre Begründung

35-43

Ziele der staatlichen Wohnungspolitik – Die Änderungen im Bereich des Mietrechts, der staatlichen Wohnungsbauförderung und der Steuern und Subventionen – Der Vermieter muß sich wieder um Mieter bemühen – Neuorientierung der Kapitalströme – Anreize zur Streuung des Wohnungsvermögens – Der Fiskus wird entlastet

1. Die Bundesregierung hat sich eine breite Streuung des Wohnungseigentums zum Ziel gesetzt. Dieses Ziel ist nicht nur gesellschaftspolitisch, sondern auch wirtschaftlich vernünftig. Es sollte aber nicht mehr durch Förderung des Neubaus von Wohnungen, sondern durch Privatisierung und Umschichtung vorhandener Mietwohnungen erreicht werden. Forcierter Neubau birgt die Gefahr in sich, daß die Bürger unter großen persönlichen Opfern Häuser bauen, diese sich aber anschließend entwerten, weil es zu einem Überangebot an Wohnungen kommt. Dann wären nicht nur die Opfer in Form hoher laufender Belastungen vergeblich gewesen; zudem ginge das Ersparte verloren – und zwar nicht nur für die, die neu bauen, sondern für alle, die schon Wohnungseigentum haben.

In der Bundesrepublik Deutschland droht Überversorgung mit Wohnraum. Wird das neu gebildete Kapital weiterhin mit massiven Begünstigungen in den Wohnungsbau gelockt, dann ist eine Immobilienkrise möglich. Wenn es Klagen über einen Wohnungsmangel gibt, so liegt das am heutigen Mietrecht. Auf der einen Seite halten Haushalte an viel zu großen Wohnungen fest, auf der anderen Seite finden Wohnungssuchende schwer eine passende Wohnung. Was als Wohnungsmangel empfunden wird, ist tatsächlich eine ungünstige Verteilung vorhandener Bestände. Wohnungspolitik, soweit überhaupt notwendig, sollte heute nicht mehr Bau- sondern Bestandspolitik sein. Es ist an der Zeit, das Mietrecht zu liberalisieren, Anreize zur Veräußerung großer Wohnungsbestände zu geben, die Förderung des Wohnungsbaus aber zu reduzieren. Stattdessen sollten produktive Investitionen in der übrigen Wirtschaft steuerlich entlastet werden. Wir brauchen mehr Arbeitsplätze und nicht noch mehr Schlafplätze.

**Das Ziel:
Streuung des
Wohnungs-
eigentums**

I. Die Wohnungswirtschaft als Bereich von Sonderregelungen

Wohnen als Grundbedürfnis

2. Nach verbreiteter Auffassung ist die Wohnung ein Gut besonderer Art. Wohnen bedeutet mehr als nur ein Dach über dem Kopf zu haben. Als Mittelpunkt des Familienlebens und damit Ausgangspunkt der gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen erfüllt die Wohnung ein wichtiges Grundbedürfnis. Es stößt auf Skepsis, die Befriedigung dieses Bedürfnisses dem freien Markt zu überlassen: Man könne nicht fordern – wie es der Sachverständigenrat tut –, daß „auch für die Wohnung im Prinzip gelten soll, daß für ein Gut zu bezahlen ist, was es kostet, es bereitzustellen“ (Jahresgutachten 1980/81 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Tz. 341). Eine solche wichtige Aufgabe könne man nicht dem zwar leistungsfähigen, aber „sozial blinden“ Markt überlassen.

Widersprüchliche Werturteile

3. Daß die Wohnung ein Grundbedürfnis erfüllt, welches notfalls zu einem niedrigeren als dem Marktpreis befriedigt werden sollte, ist ein Werturteil, das weder bewiesen noch widerlegt werden kann. Ein Gesetzgeber, der danach handelt, muß sich aber fragen lassen, ob seine Wertungen widerspruchsfrei sind. Auch Nahrung, Kleidung und Heizung erfüllen Grundbedürfnisse. Die Nahrung wird mit einer ganzen Reihe von Maßnahmen bis hin zur Lebensmittelvernichtung sogar umgekehrt künstlich verteuert. Ähnliches gilt für Kohle, deren Preis durch Beschränkung des Imports und anderer Maßnahmen in die Höhe getrieben wird. Billige ausländische Kleidung wird durch protektionistische Eingriffe vom Markt ferngehalten. Ein dermaßen widersprüchliches Wertesystem ist unglaubwürdig. Hilft man den Bedürftigen dadurch, daß man ihre Wohnungen verbilligt, statt ihnen Geld zu geben, über welches sie frei verfügen können, so steht dahinter die Vorstellung, die Menschen könnten nicht selbst vernünftig über die Verwendung ihres Einkommens entscheiden. Der

Staat will also besser wissen, was beispielsweise der Familie Hagenmeier in Bamberg frommt als diese Familie selbst. Das Argument ist in einer Demokratie, die auf der Annahme der Mündigkeit der Bürger beruht, schwer erträglich.

4. Die Sonderbehandlung, die die Wohnungswirtschaft heute erfährt, wird mit sozialen Argumenten gerechtfertigt. Das, was man „Hilfe für den Bedürftigen“ oder den „Schutz des Schwachen gegen den Starken“ nennt, ist im Kern nichts anderes als eine Umverteilungsabsicht. Damit werden der soziale Wohnungsbau, der Mieterschutz, das Zweckentfremdungsverbot, das Wohngeld, die Wohnraumbewirtschaftung (in Berlin), das Vergleichsmietensystem und die Gemeinnützigkeit im Wohnungsbau begründet. Wenn man den Bedürftigen zu Lasten der wirtschaftlich Stärkeren helfen will, dann erreicht man das höchste Maß an Wirksamkeit und Zielgenauigkeit dadurch, daß man den wirtschaftlich Stärkeren Geld nimmt und es den Bedürftigen gibt (Subjektförderung). Knüpft man die sozialen Absichten an Objekte (Objektförderung) wie z.B. Wohnungen, so begünstigt man häufig Personen, die nicht bedürftig sind, und man belastet Personen, die ihrerseits wirtschaftlich schwach sind:

**Fehlende
Zielgenauigkeit
und ...**

- Gemessen an den Einkommensgrenzen für die Berechtigung, eine Sozialwohnung in Anspruch zu nehmen – bei einem Vierpersonenhaushalt DM 44.000,— –, sind von 25 Millionen Haushalten in der Bundesrepublik 15 Millionen (60%) berechtigt. Diesen 15 Millionen Haushalten stehen nur 5 Millionen Sozialwohnungen gegenüber. Davon sind etwa 1,7 Millionen fehlbelegt. Sie werden von Haushalten bewohnt, deren Einkommen über die Berechtigungsgrenzen hinausgewachsen sind. Die Bedürftigsten werden in diesem System von den Hilfen weitgehend ausgeschlossen. Gerade weil es so viele Berechtigte gibt, können die

Vermieter auswählen. Sie bevorzugen verständlicherweise Mieter, die kein Risiko bedeuten. Gerade die Ärmsten und Familien mit mehreren Kindern haben die geringste Chance, eine Sozialwohnung zu erhalten, müssen diese Wohnungen aber über Steuern mitfinanzieren.

- Beim Kündigungsschutz ist es ähnlich. Die Vermieter halten sich für die Last des Mieterschutzes dadurch schadlos, daß sie zum Ausgleich für spätere Schwierigkeiten, die Miete zu erhöhen, eine hohe Anfangsmiete verlangen. In den Genuß des Kündigungsschutzes kommen diejenigen, die eine Wohnung haben (Altsassen), zu Lasten derer, die eine Wohnung suchen (Newcomer). Hier ist es vermutlich eher die Regel als die Ausnahme, daß die Benachteiligten, also die Wohnungssuchenden, wirtschaftlich schwächer sind als die Geschützten, also die Wohnungsinhaber. Die Umverteilung läuft nicht etwa von den Wohlhabenden zu den Bedürftigen, sondern von den Newcomern zu den Altsassen. Darüber hinaus wird der Mieter immobil. Ein Umzug ist in der Regel mit einem starken Mietsprung verbunden. Oft lohnt es sich für einen Arbeitslosen nicht, in eine andere Stadt zu ziehen, in der er Arbeit bekommen könnte. Es lohnt sich auch nicht, in die Nähe einer neuen Arbeitsstätte zu ziehen. So wird ein Berufsverkehr – mit allen Belastungen für den Arbeitnehmer und den Fiskus – erzeugt, der bei größerer Wohnungsmobilität vermieden werden könnte.

5. Es ist unzweckmäßig, soziale Maßnahmen an Objekte zu knüpfen. Selbst dort, wo die Geförderten und die Belasteten die tatsächlich Gemeinten sind, wo also die Wohltat Bedürftige erreicht und die Last wirtschaftlich Stärkere trifft, könnte mit demselben Aufwand ein wesentlich größerer Umverteilungseffekt erzielt werden:

... geringe Wirksamkeit staatlicher Eingriffe

- Vielen Mietern ist der Kündigungsschutz eigentlich nichts wert. Dennoch müssen auch sie eine hohe Erstbezugsmiete zahlen, weil der Hausbesitzer die Tatsache, daß Mietverträge so schwer aufzulösen sind, von vornherein in der Miete berücksichtigt.
- Der Mieter nimmt eine Sozialwohnung, deren Miete beispielsweise um DM 100,- unter der Marktmiete liegt, auch dann, wenn der Wert der Verbilligung für ihn nur DM 10,- beträgt, etwa weil die Fahrtkosten wegen der größeren Anfahrt zur Arbeitsstätte um DM 90,- steigen. Untersuchungen lassen vermuten, daß annähernd die Hälfte der gesamtwirtschaftlichen Aufwendungen für die Objektförderung im Wohnungsbau ohne jeden Umverteilungseffekt versickert. Hier wird also nicht etwa einem Bedürftigen zu Lasten eines Wohlhabenden geholfen, sondern es wird volkswirtschaftliche Verschwendung betrieben.
- Auch die zweckgebundene Subvention der Mietzahlung, also das Wohngeld, kommt nicht voll dem Bedürftigen zugute, weil die Zweckbindung den Nutzen für den Begünstigten mindert. Außerdem besteht die Gefahr, daß das Mietniveau tendenziell höher wird als ohne Wohngeld.

Man kann für den politischen Zweck der Förderung von Bedürftigen verschiedene Instrumente einsetzen. Das erste Instrument – sozialer Wohnungsbau – hat, gemessen an den Kosten, nicht nur geringe, sondern auch unerwünschte Verteilungswirkungen, das zweite – das Wohngeld – ist schon viel „sozialer“, erreicht aber an Wirksamkeit nicht das dritte – die direkte und frei verfügbare Transferzahlung.

6. Nach dem zweiten Weltkrieg war ein beträchtlicher Teil des deutschen Wohnraumes zerstört und die Nachfrage wurde durch einen Flüchtlingsstrom von insgesamt 11 Millionen

**Berlin in
der Wohnungs-
Steinzeit**

Personen bis 1960 stark erhöht. Die Kriegsfolgen hätten ohne Regulierung zu Sonderlasten für die einen, die Wohnungssuchenden, und zu Sondergewinnen für die anderen, die Hausbesitzer, geführt. Die Wohnraumbewirtschaftung, also z.B. die staatliche Festlegung der Mieten unter Marktpreis, war in dieser Situation zum Teil eine Maßnahme zum Ausgleich von Kriegsfolgelasten, ähnlich dem Lastenausgleich. Durch diese Maßnahme sollten seinerzeit die Wohnungssuchenden begünstigt und die Hausbesitzer benachteiligt werden. Inzwischen hat die Wohnungszwangswirtschaft keine Berechtigung mehr, denn der Wohnungsmarkt ist relativ ausgeglichen. In Berlin wurde sie trotzdem bis heute beibehalten. Statistisch gesehen, liegt der verfügbare Wohnraum in Berlin mit 40 qm pro Person erheblich über dem Bundesdurchschnitt. Da durch die Wohnraumbewirtschaftung das Mietenniveau künstlich niedrig gehalten und damit die Nachfrage nach Wohnraum angeheizt wird, ist es trotz der guten Versorgung schwer, in Berlin eine Wohnung zu bekommen. Die Folge: Wohnungen, die der Bewirtschaftung unterliegen, werden unter der Hand weitergegeben. Jeder Mieter verlangt vom Nachmieter eine mehr oder weniger hohe Ablösesumme. Solche Merkwürdigkeiten sind keineswegs ungewöhnlich. Sie entstehen stets, wenn statt der Ordnung des Marktes Bewirtschaftung herrscht.

II. Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik

7. Seit 1950 ist die Wohnungsversorgung, gemessen an der Anzahl der Wohnungen, erheblich gestiegen (Tabelle Nr.1):

- 1950 hatten im statistischen Durchschnitt nur 2 von 3 Haushalten eine eigene Wohnung. Im Jahre 1982 gab es mehr Wohnungen als Haushalte.
- Die Zahl der Wohnungen je 1000 Einwohner hat sich von 202 im Jahre 1950 auf 423 Ende 1982 mehr als verdoppelt.

**MehrWohnungen
als Haushalte**

Tabelle Nr. 1

Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland					
	Wohnungs- bestand (Mio)	Private Haushalte Anzahl (Mio)	Wohnungen je Haushalt	Wohnbevölkerung Anzahl (Mio)	Personen je Wohnung
1950	9,438	15,371	0,61	46,789	4,96
1956	12,727	16,569	0,77	49,752	3,91
1961	16,407	19,460	0,84	56,012	3,41
1965	19,019	21,211	0,90	57,212	3,01
1970	20,807	21,991	0,95	60,176	2,89
1975	23,621	23,722	1,00	61,563	2,61
1980	25,406	24,811	1,02	61,481	2,42
1982	26,076	25,336	1,03	61,630	2,36

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch, versch. Jg.

- Die Wohnfläche je Wohnung ist von 1968 – dem Jahr der letzten umfassenden Gebäude- und Wohnungszählung – bis 1980 im Durchschnitt nach der Fortschreibung des Statistischen Bundesamtes um 14% gestiegen. Die Fläche pro Person ist im gleichen Zeitraum um 32% auf durchschnittlich 32 qm gestiegen. Diese größere Fläche ist überdies von weit besserer Qualität (Tabelle Nr. 2):

Tabelle Nr. 2

Qualität des Wohnungsbestandes			
Ausstattung mit	1950	1965	1978
	(in % aller Wohnungen)		
Warmwasserversorgung	–	67,0	93,9
Sammelheizung	7,4	23,5	64,2
Bad	19,7	64,3	89,8

Im Jahr 1950 waren Bad und Zentralheizung Ausnahmen; viele Wohnungen waren ohne Innentoilette. Heute wird die deutsche Normalwohnung mit Zentralheizung, fließendem kalten und warmen Wasser, Wasserklosett, Bad, Teppichboden ausgestattet. Der Anteil der Kaltmiete an dem Einkommen eines Vier-Personen-Haushaltes mit mittlerem Einkommen lag zwischen 1968 und 1979 im Durchschnitt zwischen 12 und 13%. Ab 1980 liegt der Anteil knapp über 13%. Das ist weniger als der Ausgabenteil, der insgesamt für die Beschaffung und Unterhaltung von Kraftfahrzeugen aufgewendet wird.

8. Es wird oft eingewendet, solche Durchschnittszahlen besagten wenig. Der Wohnungsmarkt sei ein regionaler Markt. Wenn also ein Überschuß an Wohnungen in Bielefeld herrsche, dann nütze das demjenigen nichts, der in München arbeiten muß. Die Statistik läßt jedoch auch in Ballungsgebieten einen Wohnraummangel nicht erkennen. Als Indiz für

Kein Wohnungsmangel in Ballungsgebieten

einen angeblichen Wohnungsmangel wird die große Zahl von amtlich registrierten Wohnungssuchenden angeführt. Daraus läßt sich aber nicht auf die Wohnungsversorgung schließen. Die meisten Wohnungssuchenden haben eine Wohnung. Sie empfinden ihre jetzige Wohnung als zu klein oder zu teuer. Wegen der großzügigen Einkommensgrenzen bei der Berechtigung für eine Sozialwohnung ist es relativ leicht, sich als „dringender Fall“ einstufen zu lassen, obwohl man im Besitz einer Wohnung ist. So wird die Zahl der Wohnungssuchenden statistisch aufgebläht. Auch die Behauptung, es mangle an Mietwohnungen, weil es sich bei den Neubauten überwiegend um Ein- und Zweifamilienhäuser handele (1982: 189.026 Wohnungen in 1- und 2-Familienhäusern von insgesamt 347.109 fertiggestellten Wohnungen), trifft nicht zu. Wer in ein Eigenheim einzieht, macht eine Wohnung frei („Sickereffekt“).

Wirtschaftlich ist es vernünftig, daß die Mieten in Ballungsgebieten die Mieten in Abwanderungsgebieten übersteigen. Ballung entsteht insbesondere dann, wenn die Einkommen in einem Gebiet höher liegen als in anderen. Das führt dazu, daß Menschen in dieses Gebiet einströmen. Die höheren Lebenshaltungskosten allgemein, die höheren Mieten speziell, wirken der Agglomerations- und Abwanderungstendenz entgegen. Das ist raumordnungspolitisch erwünscht. Beseitigt man die bremsenden Faktoren durch staatliche Subventionen, dann erzeugt man gerade zunehmende Agglomeration mit entsprechenden Problemen sowohl in den Ballungs- wie auch in den Abwanderungsgebieten. Nach Umfragen würden fast 20% der Bevölkerung gerne in München wohnen!

9. Der Eindruck von Engpässen auf dem Wohnungsmarkt entsteht dadurch, daß es viele Haushalte gibt, die eine billige Wohnung suchen aber nicht finden. Wenn man unter

**Nicht Wohnungen,
billige Wohnungen
sind knapp**

„Wohnungsnot“ versteht, daß es nicht ohne weiteres möglich sei, eine Wohnung zu einer Quadratmetermiete von DM 4,- zu finden, dann trifft die „Not“ auf alle Güter zu. Man findet auch keine Rinderfilets zu DM 8,- pro kg und keine Goethe-Gesamtausgabe zu DM 5,-. Entsprechend kann man im freifinanzierten Wohnungsbau keine Neubaumiete von DM 6,- pro qm finden. Es gibt auch heute noch viele Altbauwohnungen mit Mieten zwischen 3 und 6 DM pro qm. Gerade solche Wohnungen kommen aber nur in geringer Zahl an den Markt. So sind junge Familien oft auf die teuren Neubaumieten verwiesen, die sie zu Recht als kaum erschwinglich betrachten. Das hat mit Wohnungsmangel nichts zu tun. Es handelt sich um eine Fehlverteilung vorhandener Bestände.

**Projektion:
Wohnungen
ohne Bewohner**

10. Nach allen derzeitigen Hochrechnungen wird die Bevölkerungszahl in der Bundesrepublik bis zur Jahrtausendwende leicht sinken und danach verhältnismäßig schnell zurückgehen. Dies deutet darauf hin, daß bis zur Jahrtausendwende (in 16 Jahren!) nur noch mit einer geringen Steigerung der Nachfrage nach Wohnraum zu rechnen ist. Danach geht sie zurück. Dem steht auch nicht entgegen, daß möglicherweise die Zahl der Haushalte trotz rückläufiger Bevölkerung weiter zunehmen wird. Dieser Bedarf von Ein-Personen-Haushalten kann auch durch Teilung von Wohnungen befriedigt werden. Bei einer weiteren jährlichen Wohnbauleistung von ca. 350.000 Wohnungen gleicher Durchschnittsgröße und Qualität wie bisher stiege die Verfügbarkeit an Wohnraum von heute 32 qm auf ca. 43 qm pro Person bis zur Jahrtausendwende und danach um ca. 1 qm pro Jahr und Person. Da die Wohnung ein sehr langlebiges Gut ist, muß man sich bei der Planung eines Hauses schon heute Gedanken über die Vermietungsmöglichkeiten in 20 Jahren machen. Unter den hier getroffenen Annahmen wäre es deshalb riskant, mit anhaltenden (realen) Mietpreissteigerungen in der Zukunft zu

rechnen. Bauherren im freifinanzierten Wohnungsbau konnten in der Vergangenheit mit einer, wenn auch geringen Realverzinsung ihrer Investitionen rechnen. Angesichts der heutigen Wohnraumversorgung und der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung wird es wahrscheinlich sein, daß die Miet- und Preisentwicklung von Häusern mit der Inflationsrate nicht mehr Schritt halten und die Investition im Wohnungsbau sich rückblickend als Fehlinvestition erweisen wird.

11. Am Wohnungsmarkt zeigen sich heute die ersten Schwächeerscheinungen. Schon in der Rezession von 1975 hatten sich Wohnungshalden gebildet, die dann aber im Aufschwung von 1976 und 1977 sehr schnell untergebracht werden konnten. Über solche Wohnungshalden wurde in der Rezession von 1980 bis 1983 nur wenig geklagt. Die Schwächezeichen zeigen sich diesmal vielmehr im Aufschwung:

Erste Schwäche- zeichen am Wohnungsmarkt

- Es wird darüber berichtet, daß im Bauherrenmodell errichtete Wohnungen schwer abzusetzen seien, daß bei den großen Wohnungsgesellschaften viele Wohnungen leer stünden, daß Bauherren, die vor zwei oder drei Jahren noch „günstig“ gebaut hätten, zunehmend beim Verkauf Preisnachlässe in Kauf zu nehmen hätten und daß Wohnungen in bestimmten Gegenden Deutschlands überhaupt nur schwer zu vermieten seien. Mehrere Wohnungsgesellschaften sind in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten.
- Die Banken waren bis vor wenigen Jahren in der Regel davon ausgegangen, daß man ein Haus sehr hoch beleihen könne, weil es in wenigen Jahren in die Beleihung „hineinwächst“. Sie sind in der Zwischenzeit in ihrer Beleihungspraxis vorsichtiger geworden. Das hohe Zinsniveau und die verschlechterte gesamtwirtschaftliche Situation

(Arbeitslosigkeit) haben im Jahre 1983 zu der Rekordzahl von schätzungsweise 30.000 Zwangsversteigerungen geführt. Es mehren sich die Fälle, in denen der Versteigerungserlös den Kreditbetrag nicht mehr deckt.

**Viele Schlafplätze,
wenige Arbeits-
plätze**

12. Am Anfang der Bundesrepublik stand ein starker Wohnungsmangel. Seitdem hat sich die Bevölkerungszahl um rund ein Drittel vermehrt; seit Beginn der 70er Jahre stagniert sie. Die Realeinkommen wachsen nur noch langsam. Trotzdem ist der Anteil des Wohnungsbaus an den gesamtwirtschaftlichen Nettoinvestitionen ständig gestiegen. Absorbierte der Wohnungsbau in den 50er und 60er Jahren ein gutes Viertel der gesamten volkswirtschaftlichen Ersparnis, so ist dieser Satz in den 70er Jahren auf rund ein Drittel gestiegen. Parallel dazu sind die Nettoinvestitionen in der Wirtschaft gefallen. Lagen sie in den 50er und 60er Jahren noch bei drei Fünfteln der gesamten Nettoinvestitionen, so betragen sie heute nur noch ein Drittel. Es wurden immer mehr Schlafplätze und immer weniger Arbeitsplätze geschaffen. Diese Umlenkung der Kapitalströme ist eine Folge der staatlichen Eingriffe, denn Investitionen im Wohnungsbau werden gegenüber Investitionen in der Wirtschaft vom Staat in vielfältiger Weise begünstigt.

**Investitions-
lenkung durch
Subventionen**

13. Die üblichen Subventionsschätzungen für den Wohnungsbau liegen zwischen 10 und 20 Mrd. DM pro Jahr. Vergleicht man aber die Besteuerung im Wohnungsbau mit der einer Aktiengesellschaft, dann liegen die Vorteile im Wohnungsbau eher in der Größenordnung von 50 Mrd. DM pro Jahr. Allein die Steuerfreiheit der Veräußerungsgewinne beim Verkauf eines Hauses dürfte dabei 25 Mrd. DM oder mehr pro Jahr ausmachen. Hinzu kommen Umsatz- und Gewerbesteuerfreiheit; die Vermögensbelastung der Woh-

nungswirtschaft macht nur einen Bruchteil der Last von Unternehmen aus. Diese Unterschiede in der Besteuerung und Begünstigung von gewerblichen Investitionen und Wohnungsbauinvestitionen haben das Kapital aus dem gewerblichen Bereich in den Wohnungsbau gelockt. Das Problem hat sich in den 70er Jahren erheblich verschärft, weil die Inflationsrate höher war als zuvor. Bei höheren Inflationsraten entstehen in der Wirtschaft inflationäre Scheingewinne, die der Besteuerung unterliegen, während sie in der Wohnungswirtschaft steuerfrei bleiben.

14. Wer Sozialwohnungen baut, dem wird ein fester Mietpreis – die sogenannte Kostenmiete (Summe aus Bewilligungsmiete und Förderaufwand) – garantiert. Durch das Herunterschleusen der Kostenmiete auf die vom Mieter zu bezahlende Bewilligungsmiete bekommt der Vermieter die Sicherheit, daß genügend Nachfrage nach seinen Wohnungen vorhanden ist. Dieses Verfahren ist für den Bauherren von Sozialwohnungen solange risikolos, wie die staatlichen Subventionen ausreichen, um die Bewilligungsmieten unter die Marktmieten zu drücken. Durch die degressive Staffelung der Fördermittel ist auch der Bau von Sozialwohnungen heute nicht mehr risikolos, weil diese Art der Förderung zu steigenden Bewilligungsmieten führt und der Vermieter deshalb Gefahr läuft, daß diese Mieten nicht mehr am Markt erzielt werden können. Schon heute gibt es bei den Wohnungsgesellschaften eine Vielzahl von leerstehenden Sozialwohnungen. Dieses Fördersystem ist eine gigantische Verschwendung öffentlicher Mittel.

**Der soziale
Wohnungsbau
ist eine
Verschwendung**

Rechnet man die vom Bund, den Ländern und den Gemeinden gewährten Subventionen im sozialen Wohnungsbau einschließlich der Mittel zur Heruntersubventionierung von der Kostenmiete auf die Bewilligungsmiete zusammen,

dann wendet der Staat heute in der Regel Subventionsbeträge auf, die pro qm gerechnet bis zu DM 20,- reichen und damit viel höher liegen als die Mieten einer entsprechenden Wohnung am freien Markt. Es wäre also für den Staat in solchen Fällen billiger, eine Wohnung am freien Markt anzumieten („leased housing“; unter diesem Begriff wurden in den USA Altbauwohnungen angemietet und Bedürftigen zur Verfügung gestellt), als eine Sozialwohnung zu fördern, für die der Mieter dann trotzdem noch DM 6,- oder 7,- pro qm und Monat zu zahlen hat.

**Konjunktur-
steuerung
durch
Wohnungsbau**

15. Staatlichen Förderungen im Wohnungsbau liegt oft eine doppelte Absicht zugrunde: Schaffung von Wohnungen und konjunkturelle Belebung durch den Wohnungsbau. So firmieren die Ende 1982 von der neuen Regierungskoalition verabschiedeten wohnungsbaufördernden Maßnahmen als „Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung“. Das ist nicht neu. Die Bautätigkeit war schon oft ein bevorzugtes Objekt staatlicher Konjunkturpolitik. Abgesehen davon, daß solche Förderungsmaßnahmen möglicherweise pro-zyklisch wirken, da die Bautätigkeit kurzfristig nur schwer zu steuern ist, passen sie nur wenig „in ein Konzept hinein, das den Marktkräften in der Wohnungswirtschaft mehr Raum öffnen“ soll (Sondergutachten vom 9.10.1982 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Tz. 8). Wohnungsinvestitionen tragen zur Wiederherstellung eines hohen Wirtschaftswachstums und Beschäftigungsstandes weniger bei als Investitionen in der Wirtschaft.

**Zeughaus der
Interventionen**

16. Die staatliche Subventionierung des Wohnungsbaus wird von einer Fülle anderer staatlicher Interventionen ergänzt: Die Wohnraumbewirtschaftung wurde zwar in den 60er Jahren – mit Ausnahme von Berlin – weitgehend abge-

baut. In den siebziger Jahren sind aber neue Reglementierungen eingeführt worden (Mieterschutz, Vergleichsmietensystem, Zweckentfremdungsverbot u.a.). Der Bestand an Sozialwohnungen ist dem Markt ohnehin entzogen. Früher wurde ein großer Teil des bebaubaren Landes von privaten Terrangesellschaften erschlossen. Heute haben die Gemeinden das Erschließungsmonopol für Bauland. Sie haben aus Kostengründen seit den siebziger Jahren kaum noch neues Bauland erschlossen. Von den neuen Siedlungen profitieren sie fiskalisch nur wenig, müssen aber die Folgekosten (Kindergärten, Schulen, Verkehrsmittel) tragen. Nicht zuletzt wegen dieser restriktiven Handhabung des Monopols stiegen im Rezessionsjahr 1981 die Baulandpreise im Bundesdurchschnitt um 18,6% – trotz extrem hoher Zinsen.

17. In §1 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes heißt es: „Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände haben den Wohnungsbau ... als vordringliche Aufgabe zu fördern“. Ein Vorrang für den Wohnungsbau ist beim heutigen Stand der Wohnraumversorgung und der zu erwartenden Entwicklung des Wohnungsmarktes nicht mehr sinnvoll. Überdies sind die zur Erreichung des Zieles ergriffenen Maßnahmen nicht nur zielungenau, sondern auch wenig wirksam. Wenn der Markt das leistungsfähigste Instrument ist, um den Wohlstand der Bevölkerung zu heben, und wenn keine speziellen Ausnahmebedingungen in der Wohnungswirtschaft vorliegen, dann gibt es auch keine Gründe mehr dafür, den Wohnungsbau besonders zu fördern oder in die Wohnungswirtschaft gezielt einzugreifen.

**Wohnungsbau-
förderung:
Keine vordring-
liche Aufgabe**

III. Wohnungsbestands- oder Wohnungsbaupolitik

Wohnungspolitik als Bestandspolitik

18. Wohnungspolitik wurde in der Vergangenheit vornehmlich als Wohnungsbaupolitik verstanden. Das war so lange angemessen, als es durch Kriegszerstörung und Zuwanderung einen allgemeinen Wohnungsmangel gab, der durch Neubau behoben werden sollte. Angesichts der starken Kriegszerstörungen einerseits und des starken Bevölkerungswachstums andererseits brauchte die Beseitigung des Wohnungsmangels viel Zeit. Das Neubaufolumen erreichte auch in den Zeiten besonders intensiven Wohnungsbaus nicht mehr als 3,5% des jeweiligen Bestandes pro Jahr. Heute haben wir rund 26 Millionen Wohnungen bei einer Neubaulistung von rund 350.000 Wohnungen, also nach Zahl der Wohnungen etwa 1,3% des Bestandes, nach Fläche etwas mehr. Damit geht das Neubaufolumen allerdings noch beträchtlich über den Abriß alter Wohnungen hinaus. Da der Bestand im Durchschnitt relativ jung ist, dürfte der jährliche Abriß von Wohnungen in den kommenden Jahren um 120.000 liegen. Allein diese Relation von Wohnungsbestand zu Wohnungszugang, aber auch die Relation von Haushalten zu Wohnungen machen deutlich, daß der Schwerpunkt einer künftigen Wohnungspolitik eher in der Pflege, der Verteilung und der Erhaltung vorhandener Bestände als in der Förderung des Neubaus liegen sollte. Dafür bedarf es keiner staatlichen Subventionen.

19. Die Mietengesetzgebung hat dazu geführt, daß

Ungünstige Bestands- verteilung

- beim Wohnungswechsel die Mietanpassung in einem großen Sprung vorgenommen wird. Deshalb bleiben kleiner gewordene Haushalte in viel zu großen Wohnungen sitzen, weil die alte große Wohnung allemal billiger ist als eine neue kleinere. Entsprechend haben es Wohnungssuchende schwer, eine Wohnung zur statistischen Durchschnittsmiete oder auch zu einer etwas höheren Miete zu finden.

- viele Wohnungen leer stehen, weil Abriß oder Modernisierung geplant ist oder weil man Eigenbedarf vorausieht.

Zwar haben die zwischenzeitliche Aktualisierung des Mietspiegels, die Lockerung der Vergleichsmietenregelung, die Einführung von Staffelmieten sowie die Zulassung von Zeitmietverträgen zu einer gewissen Entlastung geführt. Dennoch ist das Problem des Wohnungsmarktes – die ungünstige Bestandsverteilung – nicht gelöst. Die einen leben in viel zu großen Wohnungen; sie würden eigentlich gern kleinere nehmen. Die anderen finden keine ausreichend große Wohnung. Auf diese Weise wird der Eindruck eines Wohnungsmangels erzeugt, der in Wirklichkeit nicht Wohnungsmangel, sondern falsche Verteilung des vorhandenen Bestandes ist.

20. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten allein wäre es am besten, die Vertragsfreiheit im Mietrecht ohne Übergang herzustellen. Der Anschein der Wohnungsnot wäre dann in ganz kurzer Zeit beseitigt. Die Leute würden an dem Ort und in der Ausstattung und Größe eine Wohnung finden, die ihren Wünschen und ihren Möglichkeiten entspricht. Politisch mag dieser Weg schwer gangbar sein, weil in viele Besitzstände eingegriffen würde. Es ist immer schwierig, die Sünden der Vergangenheit plötzlich ungeschehen machen zu wollen. Wiegt dieser Gesichtspunkt zu schwer, dann sollte man die wirtschaftlich zweitbeste Lösung wählen. Sie bestünde darin, die Vertragsfreiheit für alle neu abzuschließenden Mietverträge herzustellen, wobei der derzeitige Rechtszustand als – abdingbarer – „gesetzlicher Mieterstand“ gelten könnte: Die Parteien könnten dann Kündigungsschutz, Vergleichsmietenregelung u.a. vertraglich ausschließen. Außerdem sollte das Verbot der Zweckentfremdung (Umwandlung von Wohnraum in Büroraum) aufgehoben werden.

Vertragsfreiheit im Mietrecht

Mit diesen Änderungen würde in keinen Besitzstand eingegriffen. Die „Altsassen“ würden denselben Schutz wie bisher genießen. Eine derartige Regelung hätte trotzdem fast unmittelbar eine bessere Versorgung zur Folge, weil bisher gehorteter Wohnraum an den Markt käme. Die Mieten für neu zu vermietende Wohnungen würden sinken, weil zusätzlicher Wohnraum verfügbar gemacht würde. Darüber hinaus brauchten die Vermieter für die Schwierigkeit späterer Mieterhöhungen keinen Ausgleich in hohen Neubezugsmieten zu suchen.

Liberalisierung des Sozial- wohnungs- bestandes

21. Die Liberalisierung sollte auch für den Bestand an Sozialwohnungen gelten, vorausgesetzt allerdings, die staatlichen Fördermittel werden zurückgezahlt. Werden Sozialwohnungen bei Neuvermietung aus der Mietbindung entlassen, dann bedeutet das unter Umständen einen beträchtlichen Vermögensvorteil für den Eigentümer. Man könnte daran denken, diesen Vorteil abzuschöpfen. Allerdings lassen sich dafür nur schwer praktikable Regeln entwickeln, und die Durchführung wäre mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden. Zudem würde der Sondergewinn ohnehin teilweise durch Steuern (teils nach geltendem Recht, teils nach den folgenden Vorschlägen) abgeschöpft. Darüber hinaus ist zu erwarten, daß der Vermieter dem Mieter Abfindungen bietet, um die Mietbindung zu lösen. Insoweit flösse ein Teil des Vermögensvorteils dem Mieter zu.

Entzerrung der Mietenstruktur

22. Der Prozentsatz der jährlich frei werdenden Mietwohnungen liegt derzeit bei rd. 14% pro Jahr (bei Sozialwohnungen allerdings beträchtlich darunter). Es käme also innerhalb eines überschaubaren Zeitraums dazu, daß ein recht großer Teil der Wohnungen aus gesetzlichen Vertragsbindungen entlassen wäre. Die Entzerrung der Mietenstruktur würde all-

mählich vor sich gehen. Dabei ist – unter Einbeziehung der freifinanzierten Wohnungen – eher mit einer Senkung als mit einer Erhöhung des allgemeinen Mietniveaus zu rechnen, verglichen mit der Entwicklung, die sich ohne Liberalisierung ergäbe. Liberalisierung bewirkt zunächst eine bessere Verteilung vorhandener Bestände. Darüber hinaus wird aber auch die Neubautätigkeit anders gelenkt. Wohnungen entstehen dann genau dort, wo wirklich Mangel herrscht, und sie entstehen in den Größen, Schnitten und Ausstattungen, die die Mieter vorziehen.

23. Der soziale Wohnungsbau sollte eingestellt werden. Das gilt auch für den sog. zweiten Förderweg, der besonders der Eigentumsbildung dienen soll. Das Ziel der Eigentumsbildung läßt sich volkswirtschaftlich und fiskalisch billiger mit anderen Mitteln erreichen (vgl. Tz. 39). Ebenso sollte der Bau von Wohnungen für öffentliche Bedienstete und Bergarbeiter nicht weiter gefördert werden.

**Den sozialen
Wohnungsbau
einstellen**

Gelegentlich wird behauptet, die Gemeinden brauchten einen Bestand an Sozialwohnungen (sei es direkt, sei es über eigene Wohnungsgesellschaften), um geeignete Bewerber für den öffentlichen Dienst zu gewinnen. So etwa sei ein Polizeiwachtmeister nicht dazu zu veranlassen, sich von Marquartstein nach München versetzen zu lassen, weil der Ortszuschlag die höheren Lebenshaltungskosten in München nicht ausgleiche. Sozialwohnungen sollen also einen Konstruktionsfehler des öffentlichen Besoldungssystems ausgleichen. Abgesehen von prinzipiellen Bedenken gegen eine derartige Praxis, läßt sich die gleiche Wirkung dadurch erreichen, daß die Gemeinde eine Wohnung mietet und an den Wachtmeister billiger weitervermietet („leased housing“). Freilich muß es die Möglichkeit geben, Obdachlose und Heimatlose unterzubringen. Sozialer Wohnungsbau in diesem Sinne ist Aufgabe der Gemeinden.

Wohngeld als sozialer Ausgleich

24. Wenn schon mit sozialen Absichten in den Markt eingegriffen werden soll, so ist das Wohngeld das geeignete Instrument. Auch das Wohngeld hat mehr als nur einen Schönheitsfehler. Abgesehen davon, daß es zum Mißbrauch einlädt, ist der Wert bedingter Zuwendungen für den Empfänger regelmäßig geringer als der Wert von Zuwendungen, über deren Verwendung er frei entscheiden kann. Solange jedoch eine grundsätzliche Neuordnung des derzeitigen Umverteilungssystems noch aussteht, ist das Wohngeld allemal eine bessere Lösung als der soziale Wohnungsbau.

Mehr Investitionen in der Wirtschaft

25. Die Förderung des Wohnungsbaus – sei es im sozialen Wohnungsbau, sei es durch Abschreibungsmöglichkeiten und andere Steuererleichterungen – birgt das Risiko einer Immobilienkrise. Die Vorstellung, daß Grundstücke und Häuser immer nur im Wert steigen können, ist falsch. Zwischen 1900 und 1935 sind die Immobilienpreise gefallen. In manchen Gegenden der Welt – z.B. in Irland – gibt es leerstehende und verfallene Häuser, weil man früher einmal geglaubt hat, die Bevölkerung und der Wohnraumbedarf könnten immer nur zunehmen. Unter den Gesichtspunkten des Bedarfs gibt es keinen Grund mehr, den Wohnungsbau überhaupt noch zu fördern. Dem steht allerdings entgegen, daß es eine erhebliche (wenn auch in jüngster Zeit geschrumpfte) Wohnungsbaukapazität gibt. Ein starker Einbruch bei den Wohnungsbauinvestitionen könnte kurzfristig in anderen Bereichen kaum ersetzt werden. Um so dringender ist es, daß Investitionen in der Wirtschaft erleichtert werden. Nur wenn die verfügbaren Investitionsmittel mehr als bisher in die Wirtschaft fließen, können dort Arbeitsplätze geschaffen werden. Aus zusätzlichen Investitionen und Produktivitätssteigerungen in der Wirtschaft entstehen diejenigen zusätzlichen Einkommen, die es den Menschen möglich machen, mehr Wohnraum nachzufragen. Eine Immobilienkrise ist deshalb

keineswegs vorgezeichnet. Wenn die Einkommen genügend steigen, dann kann das reichliche Angebot an Wohnraum auch genutzt und bezahlt werden.

IV. Eigentum oder Miete

Wenig Wohnungseigentum

26. Befragungen zeigen, daß über 70% der Bevölkerung gerne im eigenen Heim wohnen möchten. Für dieses Ziel besteht auch Bereitschaft, große finanzielle Opfer zu bringen. Es gibt über das ökonomische Kalkül hinaus Gefühlswerte, die Wohnungseigentum erstrebenswert machen. Gemessen daran ist die Eigentumsquote von 40% aller bewohnten Wohneinheiten (Belgien 61%, England 52%, Frankreich 56%) niedrig. Die übliche Erklärung, daß die meisten Haushalte sich das eigene Heim eben nicht leisten können, ist mit einem funktionierenden Markt nicht vereinbar. Der Barwert der laufenden Zins- und Tilgungsbelastungen für Wohneigentum sollte immer etwas niedriger sein als der Barwert der zukünftigen Mieten: Auf das eigene Heim wird mehr Sorgfalt verwendet, und es werden größere Eigenleistungen erbracht. Wer sich also die Miete in einer freifinanzierten Wohnung leisten kann, der sollte sich auch ein eigenes Heim leisten können. Der Unterschied zwischen Miete und Kauf ist ein Unterschied in der Liquiditätsbelastung, die an funktionierenden Kapitalmärkten überbrückt werden kann. Die niedrige Eigentumsquote ist deshalb erstaunlich.

Marktlogik und Staatsintervention

27. Die Bevölkerung wünscht also mehr Wohnungseigentum, und diesem Wunsch stehen zumindest prinzipiell keine wirtschaftlichen Hindernisse im Wege. Daher muß geklärt werden, warum eine erstrebte und realisierbare Eigentumsstruktur nicht zustande kommt. Ein Erklärungsgrund sind die verhältnismäßig hohen Kosten des Grundstücksverkehrs. Haushalte, die damit rechnen, in absehbarer Zeit wieder umzuziehen, werden dadurch vom Eigentumserwerb abgehalten. Zudem gibt es künstliche Anreize, die die Ballung von Wohnungsvermögen begünstigen. Dadurch wird die Bildung von individuellem Wohnungseigentum erschwert.

28. Erhebliche Ballungen von Wohnungsvermögen gibt es bei den gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften. Diese Gesellschaften sind nach dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) von Körperschaftsteuer, Vermögensteuer, Gewerbesteuer und Grunderwerbsteuer befreit. Da die Tätigkeit der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen nicht auf bestimmte soziale Gruppen, z.B. untere Einkommensklassen, begrenzt ist, besteht angesichts dieser Steuerbefreiung eine Wettbewerbsverzerrung im Verhältnis zu freien Wohnungsunternehmen. Von Seiten der gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften wird geltend gemacht, daß die Steuerausfälle des Staates (nach Schätzungen der Gemeinnützigen 100 bis 200 Millionen DM jährlich, nach Schätzung anderer 500 Millionen bis 1 Mrd. DM jährlich) fast zu vernachlässigen seien und daß im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz eine starke Einschränkung der Geschäftstätigkeit festgelegt sei (Begrenzung der Ausschüttung auf 4% der Einlage, nur Anspruch auf Rückzahlung der Einlage bei nichtgemeinnützigen Trägern, Bindung des Vermögens für gemeinnützige Zwecke).

**Wohnungs-
gemeinnützig-
keit, eine
Antiquität**

Das Gesetz war noch nie gut begründet. Weder konnte jemals dargetan werden, warum Verzicht auf Gewinnausschüttung gemeinnützig sein sollte (eine Aktiengesellschaft, die Gewinne einbehält, wird gerade umgekehrt besonders hoch besteuert), noch wurde dargetan, warum ausgerechnet ein Gewinnsteuer-Privileg gemeinnütziges Verhalten fördern solle. Je höher die Gewinne sind, um so wertvoller ist das Privileg. Da die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften insbesondere Träger des sozialen Wohnungsbaus sind, lautet die jüngere Begründung dann auch, daß es sich bei den betreffenden Gesellschaften um Instrumente der staatlichen Wohnungspolitik handele. Das mochte in den Zeiten, in denen der soziale Wohnungsbau noch eine große Rolle spielte, einen Kern an Berechtigung haben. Wenn das Ziel

staatlicher Wohnungspolitik aber die Förderung von Wohnungseigentum ist, dann steht das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz diesem Ziel gerade im Wege. Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften gehören überwiegend der öffentlichen Hand, besonders den Gemeinden, aber auch Kirchen, Gewerkschaften u.a.. In Wirklichkeit wird also mit der Wohnungsgemeinnützigkeit die Vermögensbildung in der Hand des Staates und anderer Großorganisationen gefördert – also gerade das Gegenteil des öffentlich erklärten Zieles.

Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz sollte aufgehoben werden, und man sollte den Gesellschaften Anreize bieten, die vorhandenen Wohnungsbestände zu privatisieren. Die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes nach einer Frist von drei Jahren oder etwas länger würde einen derartigen Anreiz bieten, wenn Veräußerungsgewinne in dieser Übergangszeit steuerfrei wären. Eines so starken Anreizes bedarf es allerdings wohl kaum. Ein gegenüber der Körperschaftssteuer ermäßigter Steuersatz – eine Kapitalgewinnsteuer – würde ausreichen. Außerdem sollte man die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes mit der Möglichkeit verbinden, den Liquidationsgewinn auf die Träger zu überführen. Soweit diese Träger selbst gemeinnützig sind (Gemeinden, Kirchen etc.), erleiden sie dadurch keinen Vermögensschaden. Diese Möglichkeit der Übertragung des Liquidationsgewinns auf die Anteilseigner sollte auch auf nichtgemeinnützige Träger ausgedehnt werden.

Ballung von Wohnungs- vermögen beim Staat...

29. Auch staatliche Stellen, insbesondere Gemeinden, halten direkt eine große Anzahl von Wohnungen. Dies kann, abgesehen von Notquartieren zur Unterbringung von Obdachlosen, nicht Aufgabe des Staates sein. Dieser Wohnungsbestand sollte privatisiert werden. Dadurch würden gleichzeitig die öffentlichen Haushalte entlastet.

30. Größere Bestände an Wohnungen finden sich außerdem im Deckungsstock von Versicherungsgesellschaften. In diesen Beständen wird heute mit Mühe eine Rendite aus Mieteinnahmen von 3% erzielt. Dies liegt an der Untergrenze der Deckungsstock-Fähigkeit. Die Versicherungsgesellschaften waren traditionell große Wohnungseigentümer, zu einer Zeit, als Wohnungsvermögen noch aufgrund der laufenden Rendite interessant war. Nachdem sich die Versicherungsgesellschaften wegen der geringen laufenden Rendite in den letzten Jahren zunehmend aus dem Wohnungsbau zurückgezogen hatten, sind vom Staat Anstrengungen unternommen worden, um sie wieder für die Wohnungsbautätigkeit zu gewinnen. Die Einführung der Staffelmiete war zumindest teilweise als ein solcher Anreiz für Versicherungsgesellschaften gedacht. Dabei sind Zweifel anzumelden, ob Wohnungsvermögen heute überhaupt noch ein geeigneter Bestandteil des Deckungsstocks ist. Die Rendite im Grundvermögen liegt überwiegend in Wertsteigerungen. Die stillen Reserven, die sich im Grundvermögen ansammeln, kommen den Versicherten allenfalls mit großer Zeitverzögerung zugute. Es erscheint also wenig angebracht, die Versicherungsgesellschaften zusätzlich durch gesetzgeberische Maßnahmen zu animieren, ihr Wohnungsvermögen zu vergrößern; das Wohnungsvermögen sollte umgekehrt eher einen kleineren Teil des Deckungsstocks ausmachen.

**... bei
Versicherungen...**

31. Weitere beträchtliche Wohnungsvermögen sind die von den Unternehmen gehaltenen Werkswohnungen. Viele Unternehmen würden diese Bestände gern verkaufen, um die Mittel im gewerblichen Bereich zu investieren. Die Veräußerung unterbleibt jedoch meist, weil hohe stille Reserven steuerwirksam aufgelöst werden müssten. Nehmen die Unternehmen die Vergünstigung des § 6b EStG in Anspruch, so wird die Auflösung der stillen Reserven lediglich auf

**... und bei
Unternehmen**

**Steuerliche
Anreize für die
Bildung von
Wohnungs-
eigentum...**

mehrere Jahre gestreckt. Es wäre deshalb zweckmäßig, für einen Zeitraum von 3 bis 5 Jahren die Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer durch eine niedrigere Kapitalgewinnsteuer auf Veräußerungsgewinne von Grundstücken zu ersetzen. Das würde einen Anreiz zur Veräußerung dieser Bestände ausüben.

32. Den größten Anreiz zur Bildung von Wohnungsvermögen gibt aber die gegenwärtige Form der Besteuerung. Gemäß § 21 Abs. 2 EStG gehört der Nutzungswert der Wohnung im eigenen Haus zu den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung. Die zu versteuernden Einkünfte werden nach zwei Verfahren ermittelt:

- Bei der Überschußrechnung wird der Mietwert der Wohnung geschätzt – z.B. in Anlehnung an die Mieten der übrigen Wohnungen im gleichen Haus – und um die Werbungskosten (Abschreibungen, Zinsen, Instandhaltungskosten usw.) verringert. Der verbleibende Überschuß geht in das zu versteuernde Einkommen ein.
- Wohnungen in Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen werden nach einem vereinfachten Verfahren besteuert. Für sie wird ein pauschaler Nutzungswert (Grundbetrag) in Höhe von 1% des um 40% erhöhten Einheitswertes vom 1.1.1964 angesetzt (§ 21a EStG). Von diesem Grundbetrag können nur die Schuldzinsen, und zwar bis zur Höhe dieses Grundbetrages, abgesetzt werden; eventuell weitere Werbungskosten sind damit abgegolten. Allerdings sind erhöhte Absetzungen nach § 7b EStG (Sonderabschreibungen) sowie der Schuldzinsenabzug nach § 21a Abs. 4 EStG bis zu DM 10.000,- pro Jahr als zeitlich limitierte, zusätzliche Maßnahme zulässig.

Diese gegenwärtigen Regelungen der Besteuerung des selbstgenutzten Wohnungseigentums werfen zwei Probleme auf:

- Erstens: Ein Haus wird zunächst als Zweifamilienhaus deklariert. Der volle Schuldzinsenabzug und die degressive Abschreibung führen in der Regel zu hohen steuerlichen Verlusten in den ersten Jahren. Nach Ablauf dieser Frist wird das Haus in ein Einfamilienhaus umgewidmet, so daß sowohl zunächst die steuerlichen Vorteile des vollen Schuldzinsenabzugs und der degressiven Abschreibung als auch, nach Auslaufen der Vorteile, die günstigere Pauschalbesteuerung des Mietwerts der eigenen Wohnung in Anspruch genommen wird. Wird die Wohnung verkauft, nachdem die steuerlichen Verluste ausgelaufen sind, dann kann der Käufer den Vorteil des § 7b EStG erneut wahrnehmen, und der Verkäufer muß darüber hinaus den Veräußerungsgewinn nicht versteuern. Diese Gestaltungsmöglichkeiten machen die Wohnungsförderung fiskalisch ungemein teuer.
- Zweitens: Durch diese Regelungen bekommen die Bezieher höherer Einkommen stärkere Anreize zum Erwerb von Wohn- und Hauseigentum als die Bezieher niedriger Einkommen. Der Wert der Abschreibungen, also der Betrag der ersparten Steuern, wird um so größer, je höher die Grenzbelastung des Einkommens ist. Diese Art der Besteuerung und insbesondere die Subventionierung durch die Sonderabschreibungen und den erweiterten Schuldzinsenabzug geben nicht nur allgemein starke Anreize zur Vermögensbildung in Form von Wohnungseigentum, sondern vor allem zur Bildung von Wohnungsvermögen bei den Beziehern höherer Einkommen.

33. Im privaten Bereich waren es in jüngster Zeit besonders die Bauherrenmodelle, die dazu führten, daß einzelne Privatpersonen in größerem Umfang Wohnungen erworben

... führen zur Ballung von Wohnungsvermögen

haben. Bezieher hoher Einkommen konnten im Jahr des Erwerbs hohe Werbungskosten und Abschreibungen steuermindernd geltend machen. Da die Baubetreuungskosten nicht aktiviert werden müssen, sondern sofort (nach geltender Regelung im ersten Jahr nach Fertigstellung) steuermindernd geltend gemacht werden können, ist für Bezieher hoher Einkommen die Steuerersparnis regelmäßig ausreichend, um das Eigenkapital der betreffenden Wohnung aufzubringen. Diese Möglichkeit hat manche dazu veranlaßt, Jahr für Jahr eine neue Wohnung zu erwerben. Hier standen nicht wirtschaftliche, sondern steuerliche Überlegungen beim Wohnungserwerb Pate. Maßnahmen, die ursprünglich den Zweck hatten, das Wohnungseigentum zu fördern, begünstigen heute also gerade umgekehrt die Ballung von Wohnungsvermögen, die das Angebot an Mietwohnungen erhöht.

Inflation ist die größte Hürde zum breitgestreuten Wohnungseigentum

34. Ein zentrales Hindernis dafür, daß sich auch Bezieher kleinerer Einkommen eine eigene Wohnung leisten können, ist die Inflation. Ansätze zu einer gleichmäßigen Streuung des Wohnungsvermögens, wie sie in den sechziger Jahren zu beobachten waren, sind durch die gestiegenen Inflationsraten in den siebziger Jahren wieder verschüttet worden.

Um sich die Wirkung der Inflation klar zu machen, sei ein Bauherr mit einem Einkommen von DM 40.000,- pro Jahr betrachtet. Nehmen wir an, der Zins betrage in einer Welt ohne Inflation 3% und der Bauherr müsse 1% einer Hypothek tilgen. Baut er nun ein Haus, auf das er eine Hypothek von DM 300.000,- aufnimmt, so beträgt seine jährliche Annuität DM 12.000,-. Diesen Betrag kann er aufbringen. In einer Welt mit 6% Inflation wäre der Normalzins bei gegebenem Realzins von 3% dagegen 9%. Bei 1% Tilgung müßte er im gleichen Fall eine jährliche Annuität von DM 30.000,- auf-

bringen. Diese Zahlung kann er nicht mehr verkraften. Verfolgt man den obigen Fall weiter in der Zeit, so wird auch das Einkommen in einer inflationären Welt etwa um die Inflationsrate stärker steigen als in einer Welt der Preisstabilität. Die zusätzlichen 6% Zins, die der Bauherr in der inflationären Welt zahlt, sind nichts anderes als der Gegenwert der Entwertung der Hypothek durch Inflation. Bei gleichbleibender Annuität fällt also die reale Belastung des Bauherrn im Zeitablauf. Der kaum überwindbaren finanziellen Hürde am Anfang stünde nach einigen Jahren eine verhältnismäßig niedrige laufende Belastung gegenüber.

Die Banken tragen dieser Situation teilweise dadurch Rechnung, daß sie Hypotheken mit Disagio auszahlen, also nicht zu 100%. So wird die Belastung in den Anfangsjahren etwas niedriger, steigt dafür freilich in den Folgejahren. Jüngster Vorschlag zur Entlastung in den Anfangsjahren ist das Instrument der Abschnittsfinanzierung. In diesem Modell wird die reale Belastung dadurch auf annähernd gleichem Niveau gehalten, daß die Konditionen in relativ kurzen Abständen neu vereinbart werden. Je nach der Inflationsrate verändern sich dabei Restschuld und laufende jährliche Zahlung (vgl. Eekhoff, J., Wohnungsbaufinanzierung unter wechselnden wirtschaftlichen Bedingungen, In: Der langfristige Kredit, Heft 11/Juni 1984, S. 334-338). Auch andere Lösungen sind denkbar.

35. Die derzeitige Wohnungspolitik steht dem Ziel einer breiteren Eigentumsstreuung diametral entgegen: Sie begünstigt alles in allem die Ballung von Wohnungsvermögen und macht damit die Mietwohnung gegenüber dem individuellen Wohnungseigentum attraktiv. Dort wo wirklich ein deutlicher Anreiz zum Erwerb von Eigentum gegeben wird – bei den Beziehern höherer Einkommen –, ist er nicht notwen-

**Das Ziel:
Umschichtung
der Bestände**

dig, weil diese Bevölkerungskreise die Mittel eher aufbringen können und weil sie zumeist schon Wohnungseigentum haben. Angesichts des hohen Wohnungsbestandes läßt sich das Ziel der breiteren Streuung von Wohnungseigentum weniger durch weiteren Wohnungsbau, sondern eher durch Umschichtung vorhandener Bestände erreichen. Dazu bedarf es zusammengefaßt zweier Maßnahmen: Anreize zur Privatisierung von Wohnungsbeständen und günstigere Bedingungen für den Erwerb von Wohnungsvermögen bei Beziehern kleinerer und mittlerer Einkommen.

V. Die Vorschläge und ihre Begründung

36. Die Ziele staatlicher Wohnungspolitik können somit konkretisiert werden:

- Der Wohnraum sollte besser verteilt werden. Es gibt heute Haushalte, die gemessen an ihrem subjektiven Bedarf zuviel Wohnraum haben und es gibt andere, die vergeblich nach passenden Wohnungen suchen. Dies ist eine Frage des Mietrechts.
- Das neu gebildet Kapital sollte in größerem Umfang als bisher zu Investitionen in der übrigen Wirtschaft verwendet werden, wo es allein auf Dauer Arbeitsplätze und Einkommen schafft. Entsprechend sollte der Anteil des neu gebildeten Kapitals, der in den Wohnungsbau fließt, vermindert werden. Dies ist eine Frage der staatlichen Wohnungsbauförderung und der steuerlichen Regelungen im Wohnungsbau einerseits, der Besteuerung von Unternehmen andererseits.
- Das Wohneigentum sollte breiter gestreut werden. Dies ist teils eine Frage der steuerlichen Regelungen, teils auch eine Frage entsprechender Finanzierungsmöglichkeiten in einer inflatorischen Zeit.

Um diese Ziele zu erreichen, braucht man nicht neue Medizin. Man muß dem Patienten vielmehr die alten entziehen, die für seinen heutigen Zustand verantwortlich sind. Man braucht nicht mehr, sondern weniger Sonderregelungen in der Wohnungswirtschaft.

37. Im Bereich des **Mietrechts** wird vorgeschlagen:

- Es wird für neu vermietete Wohnungen Vertragsfreiheit hergestellt, wobei der gegenwärtige Rechtszustand als

**Ziele der
staatlichen
Wohnungspolitik**

**Die Änderungen
im Bereich des
Mietrechts ...**

„gesetzlicher Mieterstand“ gelten könnte. Abweichungen vom gesetzlichen Mieterstand bedürfen dann der Schriftform.

- Die Liberalisierung des Mietrechts gilt auch für den sozialen Wohnungsbau, wobei die Entlassung aus der Mietbindung voraussetzt, daß staatliche Förderungsmittel zurückgezahlt werden.
- Das Verbot der Zweckentfremdung wird aufgehoben.
- Die Wohnraumbewirtschaftung in Berlin wird mit einer angemessenen Übergangsfrist aufgehoben.

... der staatlichen Wohnungsbau- förderung ...

38. Im Bereich der **staatlichen Wohnungsbauförderung** wird vorgeschlagen, daß der soziale Wohnungsbau sowohl im ersten als auch im zweiten Förderweg eingestellt wird. Die dem sozialen Wohnungsbau zugedachten sozialen Funktionen werden vom Wohngeld übernommen. Die bisherigen Regelungen des Wohngeldes brauchen dazu nicht geändert zu werden. An Stelle der Wohnungsämter sollten allerdings die Sozialämter die Verwaltung übernehmen.

... und der Steuern und Subventionen

39. Im Bereich der **Steuern und Subventionen** wird vorgeschlagen:

- Es wird eine Kapitalgewinnsteuer von 25% für die Veräußerungsgewinne beim Verkauf von Grundstücken neu eingeführt. Sie wird für realisierte Gewinne von Grundstücken im Betriebsvermögen einschließlich des Vermögens gemeinnütziger Wohnungsbaugesellschaften auf fünf Jahre befristet. Für diese Zeit tritt sie an die Stelle der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer. Sie wird unbe-

fristet erhoben auf realisierte Gewinne bei der Veräußerung von Grundstücken aus dem Privatvermögen. Veräußerungsgewinn ist die Differenz zwischen dem um Abschreibungen geminderten Anschaffungswert und dem Veräußerungserlös. Die Kapitalgewinnsteuer im privaten Bereich kann nur den Zweck haben, zukünftige Kapitalanlageentscheidungen zu beeinflussen, nicht aber historisch entstandene Kapitalgewinne nachträglich der Besteuerung zu unterwerfen. Deshalb sollte für Grundvermögen im Bestand eine zeitnahe Anschaffungswertfiktion (z.B. ein Mehrfaches des Einheitswertes) gewählt werden, so daß im Prinzip nur zukünftig entstehende Veräußerungsgewinne steuerlich erfaßt werden.

- Für die Einkommensteuer wird Wohnungseigentum grundsätzlich nach dem „Investitionsgut-Modell“ besteuert, d.h. jede Wohnung wird so besteuert, als ob sie am Markt vermietet wäre. Danach wird der Mietwert der Wohnung zum Marktwert als Einnahme angesetzt. Schuldzinsen können als Werbungskosten voll abgesetzt werden. Sonderabschreibungen entfallen, sei es die degressive Abschreibung, sei es die Abschreibung nach § 7b Einkommensteuergesetz. Die häufig geforderte Aktivierungspflicht von Baubetreuungskosten kann in diesem Rahmen nicht empfohlen werden. Die Vorteile im „Bauherrenmodell“ werden durch die Kapitalgewinnsteuer ohnehin gemindert. Auch die bisher schon ergriffenen Schritte (Wegfall der Mehrwertsteuroption, eine spätere Geltendmachung von Verlusten) reichen aus, um eine übertriebene Attraktivität des Bauherrenmodells zu stützen.
- Bei selbstgenutztem Wohneigentum kann der Eigentümer für das „Konsumgut-Modell“ optieren. Das bedeutet, daß weder der Mietwert der eigenen Wohnung als Ein-

kommen angerechnet wird, noch daß Werbungskosten (einschließlich Abschreibungen) angesetzt werden können, noch daß eine Kapitalgewinnsteuer beim Verkauf erhoben wird. Es war schon früher vorgeschlagen worden (vgl. Kronberger Kreis, „Vorschläge zu einer 'Kleinen Steuerreform'“), Einkünfte aus Kapitalvermögen bis zu DM 5.000,- unbesteuert zu lassen. Bei der Option für das Konsumgut-Modell sollte dieser Steuerfreibetrag entfallen. Eine Artfortschreibung vom Konsumgut-Modell zum Investitionsgut-Modell und umgekehrt wird nur beim Eigentumsübergang zugelassen. Die Artfortschreibung vom Investitionsgut-Modell zum Konsumgut-Modell soll auch ohne Eigentumswechsel möglich sein, wenn die früher ersparten Steuern nachgezahlt werden.

- Die Grenze, von der ab Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung als gewerbliche Einkünfte gelten, die betreffenden Häuser also einem Betriebsvermögen zuzurechnen sind, sollte herabgesetzt werden, beispielsweise auf einen Bestand von mehr als drei Wohnungen.
- Die Grunderwerbsteuer wird aufgehoben. Sie wird durch die Kapitalgewinnsteuer ersetzt.
- Die Grundsteuerbefreiung im Wohnungsbau wird aufgehoben, um den Gemeinden einen größeren Anreiz zur Baulanderschließung zu bieten.
- Der Kronberger Kreis hat an anderer Stelle („Vorschläge zu einer 'Kleinen Steuerreform'“) angeregt, auch die Wohnungswirtschaft im Rahmen der Gemeindefinanzreform einer Wertschöpfungssteuer zu unterwerfen, die in allen Gemeinden an die Stelle der Gewerbesteuer treten soll. Diese Lösung wäre sachgerecht. Sie könnte auch durch eine entsprechende Anhebung der Grundsteuer B ersetzt werden.

- Das Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungsbau wird mit einer Ankündigungsfrist von drei Jahren aufgehoben.
- Es wird ein Freibetrag für Vermögenseinkünfte im Rahmen der Einkommensteuer von DM 5.000,- neu eingeführt. Alle anderen Sparförderungsmaßnahmen erübrigen sich dadurch, wobei im Bereich der Wohnungswirtschaft die Förderung des Bausparens ersetzt würde.

40. Mit den vorgeschlagenen Maßnahmen zur Änderung des Mietrechts würde das Ziel einer besseren Nutzung und Verteilung vorhandenen Wohnraums in verhältnismäßig kurzer Zeit erreicht. Zum einen kann man damit rechnen, daß die Liberalisierung des Mietrechts beträchtliche Bestände an bisher gehortetem Wohnraum an den Markt bringt, da es sich nicht mehr lohnt, in Erwartung höherer Mieten Wohnräume leerstehen zu lassen. Zum zweiten kann man damit rechnen, daß dann das Mietniveau insgesamt tendenziell sinken und die künstliche Abschottung der einzelnen Wohnungsmärkte fallen wird. Das bedeutet, daß die Bereitschaft, von einer großen Wohnung in eine kleinere umzuziehen – z.B. bei älteren Leuten –, erhöht würde. Gleichzeitig würde sich dadurch mehr Chancengleichheit zwischen „Altsassen“ und „Newcomern“ einstellen. Insbesondere in Berlin wären die Symptome einer Wohnungsnot bald verschwunden. Es würde in verhältnismäßig kurzer Zeit jene Marktverfassung erreicht, die für funktionsfähige Märkte normal ist: Die Vermieter müssen sich um gute Mieter bemühen, nicht umgekehrt.

**Der Vermieter
muß sich wieder
um Mieter
bemühen**

41. Die erforderliche Umlenkung der Kapitalströme – mehr Arbeitsplätze, weniger Schlafplätze – wird dadurch erreicht,

**Neuorientierung
der Kapitalströme**

daß die Steuervorteile des Wohnungsbaus vorsichtig vermindert werden. Diese Verminderung muß aber ergänzt werden um steuerliche Entlastungen der Investitionen in der gewerblichen Wirtschaft. Das „Investitionsgut-Modell“ ist wegen des Wegfalls von Sonderabschreibungen und der Neueinführung einer Kapitalgewinnsteuer weniger attraktiv als nach heutigem Recht. Die erhöhte Absetzungsmöglichkeit von Schuldzinsen mag in einigen Fällen und in den ersten Jahren noch zu günstigeren Ergebnissen für den Bauherrn führen. Insgesamt wird aber der höhere Schuldzinsenabzug von den wegfallenden Begünstigungen beträchtlich überkompensiert. Das Konsumgut-Modell ist auf die gesamte Laufzeit des Objektes bezogen günstiger als das Investitionsgut-Modell. Es wird aber auf selbstgenutzten Wohnraum begrenzt. In Verbindung mit steuerlichen und sonstigen Entlastungen von Unternehmensinvestitionen (vgl. Kronberger Kreis, „Vorschläge zu einer 'Kleinen Steuerreform'“ und „Mehr Beteiligungskapital“) sollten die Maßnahmen einerseits ausreichen, um die Kapitalströme neu zu orientieren. Andererseits sind die Maßnahmen nicht so einschneidend, daß man mit einem scharfen Abbruch der Wohnungsbautätigkeit rechnen müßte.

Anreize zur Streuung des Wohnungs- vermögens

42. Den Beziehern höherer Einkommen werden heute starke Anreize zum Erwerb von Wohnungseigentum gegeben. Wenn man eine breitere Streuung beim Wohnungsvermögen erreichen will, dann muß man dafür sorgen, daß einerseits die Bezieher kleinerer und mittlerer Einkommen Wohnungseigentum erwerben können, und man muß auf der anderen Seite die Anreize zur Ballung von Wohnungsvermögen umkehren, also Anreize zur breiten Streuung des Wohnvermögens geben. Steuerliche Anreize bewirken bei kleinen und mittleren Einkommen wenig. Entscheidend ist für diesen Personenkreis, daß die hohe Anfangs-Zahllast gemindert wird.

Dafür bedarf es keiner Subventionen. Die einzig wirkliche Lösung dieses Problems bestünde darin, die Inflationsrate auf Null zu bringen. Das würde den Zins soweit absenken, daß die Zahllast für breite Bevölkerungsschichten tragbar ist. Da das aber seit Jahrzehnten als Ziel deklariert wird, ohne daß man dieses je erreicht hätte, sollte man Lösungen anbieten, bei denen die reale Zahllast im Zeitablauf konstant bleibt, die nominale also ansteigt (vgl. Tz 34).

Der erwünschte Anreiz zum Abbau bestehender großer Wohnungsvermögen sowie die Beseitigung von Anreizen zum Aufbau solcher Wohnungsvermögen sollten dadurch erreicht werden, daß die Abschreibungserleichterungen gestrichen werden, die heute zum Aufbau großer Wohnungsvermögen bei den Beziehern hoher Einkommen führen. Außerdem sollten die Wohnungsvermietung und der Wohnungsbau schon bei einer geringen Anzahl von Wohnungen als gewerblich eingestuft werden, mit der wichtigsten Rechtsfolge, daß Veräußerungsgewinne – jenseits der Gültigkeitsdauer der befristeten Kapitalgewinnsteuer – voll steuerpflichtig werden. Das dürfte genügend Anreize für Unternehmen und gemeinnützige Wohnungsgesellschaften bieten, vorhandene Wohnungsbestände in größerem Umfang zu privatisieren. Da nach diesen Vorschlägen nicht in die Rechtsposition von Mietern eingegriffen wird, wird dieser Anreiz in der Übergangszeit meist bewirken, daß der Eigentümer dem Mieter die Wohnung zum Kauf anbietet, und zwar zu einem relativ günstigen Preis. Will oder kann der Mieter die Wohnung nicht erwerben, so wird der Vermieter zumeist bereits sein, eine Ablösesumme für die Räumung der Wohnung zu zahlen. Die Mieter werden also in der einen oder anderen Form einen Vorteil haben, sei es, daß sie vorteilhaft Wohnungseigentum erwerben können, sei es daß sie für ihre bisherigen Rechte abgefunden werden. Darüber hinaus wird die Mobilität vergrößert. Die Grunderwerbskosten vermindern

sich durch den Wegfall der Grunderwerbsteuer. Gleichzeitig wird für selbstgenutztes Wohneigentum das „Konsumgut-Modell“ zur Regel werden. Hier fällt die Kapitalgewinnsteuer bei Veräußerung nicht an, die die Mobilität hemmen könnte. Die kombinierte Wirksamkeit aller Maßnahmen zur Erleichterung des Erwerbs von Wohneigentum und von Maßnahmen zur Privatisierung vorhandenen Wohneigentums könnten die Eigentumsquote ganz erheblich ansteigen lassen.

Der Fiskus wird entlastet

43. Die Gesamtheit der hier vorgeschlagenen Maßnahmen bedeutet eine beträchtliche Entlastung des Fiskus. Zum einen fallen Ausgaben weg (Einstellung des sozialen Wohnungsbaus) zum anderen werden Steuervergünstigungen abgebaut (Sonderabschreibungen, Steuerbefreiung des Veräußerungsgewinns, Wohnungsgemeinnützigkeit, Grundsteuerbefreiung). Diese fiskalischen Vorteile werden nur zum Teil durch Mehraufwendungen (Wohngeld) und Steuerermäßigungen (Wegfall der Grunderwerbsteuer) wieder kompensiert. Dabei sieht die Rechnung für den Fiskus auf kürzere Frist freilich wesentlich günstiger aus als auf längere Sicht. Speziell die befristete Kapitalgewinnsteuer als eine Steuerermäßigung zur Mobilisierung eingefrorener Vermögensteile bei Unternehmen sowie bei gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften wird in den Jahren der Gültigkeit dieser Steuerermäßigung zu erheblichen Einnahmen führen. Die Behandlung des Bauherrn oder Wohnungseigentümers im „Konsumgut-Modell“ ist, auf Dauer gerechnet, für den Fiskus eher etwas günstiger als die heutige Behandlung. Heute kommt es in den Anfangsjahren wegen der Sonderabschreibungen zu erheblichen steuerlichen Einbußen, die dann in späteren Jahren durch den Ansatz des Mietwerts der eigenen Wohnung als Einkommensteil ausgeglichen werden sollen. In der Praxis führt das jedoch dazu, daß zunächst alle steuerlichen Vergünstigungen – z.B. im Bauherrenmodell – wahr-

genommen werden. Nach Ablauf der Frist wird das Objekt entweder verkauft oder umgewidmet. Die gewonnenen fiskalischen Spielräume sollte man zur Erleichterung bei der Unternehmensbesteuerung nutzen, damit die im Wohnungsbau freiwerdenden Investitionsmittel zu produktiven Investitionen in der übrigen Wirtschaft führen.

Bisherige Veröffentlichungen des FRANKFURTER INSTITUTS

- 1 Mehr Mut zum Markt
(1983)
40 Seiten
- 2 Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“
(1983)
32 Seiten
- 3 Mehr Beteiligungskapital
(1983)
44 Seiten
- 4 Mehr Markt im Verkehr
(1984)
48 Seiten
- 5 Arbeitslosigkeit
Woher sie kommt und wie man sie beheben kann
(1984)
64 Seiten
- 6 Die Wende
Eine Bestandsaufnahme der deutschen
Wirtschaftspolitik
(1984)
48 Seiten
- 7 Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft
(1984)
44 Seiten

ISBN 3-89015-006-3