

DAS EIGENHEIM ZWISCHEN ÖKOSÜNDE UND WACHSTUMSMOTOR

Ulrich Pfeiffer

Mai 2002
empirica paper Nr. 63
<http://www.empirica-institut.de/kufa/empi063up.pdf>

1. Die Verdichtung der Innenstädte ist kein Patentrezept

Vor jeder Wahl beginnt öffentlich oder halböffentlich eine Grundsatzdebatte zur künftigen Entwicklung der Städte, besonders zu dem beliebten Thema des künftigen Flächenwachstums und den künftig erforderlichen Subventionen. Auch gegenwärtig prallen Meinungen und Wertungen aufeinander. Die Bundesregierung verkündet in ihren Perspektiven für Deutschland, dass bis 2020 statt 130 nur noch täglich 30 Hektar zur Bebauung umgewidmet werden sollen. In einer breit angelegten Aktion malen die Verbände der Wohnungswirtschaft von den Bausparkassen über den Gesamtverband der Wohnungsunternehmen bis hin zur Bauwirtschaft ein Schreckensgemälde für den Fall, dass die Eigenheimzulage gekürzt oder sogar ganz abgeschafft werden sollte. Für sie ergeben sich "massive Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung". Sie warnen: "Würden 50 000 Ein- und Zweifamilienhäuser nicht gebaut, etwa als Folge einer Kürzung der Eigenheimzulage, wären davon jährlich fast 200 000 Arbeitsplätze betroffen." Nach diesem kaum mehr steigerungsfähigen Totschlagargument wimmelt es vor weiteren Anklagen: "Beeinträchtigung der Familienförderung, Gefährdung von Maßnahmen zur sozialen Stabilisierung, Missachtung der Nachfragerwünsche". Gleichzeitig versuchen die Verbände nachzuweisen, dass die Suburbanisierung durch die Eigentumsbildung sich verlangsamt habe.

Im Kontrast zur Hochstilisierung des Wohneigentums zu einem ökofreundlichem Wachstumsmotor schreibt Hanno Rauterberg in der Wochenzeitung "Die Zeit" eine ganzseitige Zukunftsvision, in der er das gemütliche Häuschen am Stadtrand zum "unheimlichen Heim" und zur "Ökosünde" erklärt, das über kurz oder lang unsere Städte entleeren wird. Als Folge werde es Grün "nicht mehr als Landschaft, sondern nur noch als Schrebergarten oder als Golfplatz" geben. Rauterberg beschwört seine Horrorvision einer Überproduktion am Wohnungssektor auch für westdeutsche Städte nach dem Muster von Schwedt in Ostdeutschland, wo "gerade erst wieder 260 Eigenheime fertig werden, zugleich reißt man in der Stadt einige tausend Wohnungen ab, weil einem zum Leerstand nichts

anderes mehr einfällt". Seine Folgerung: "Wenn wir Ernst machen wollen mit der kompakten Stadt, wenn wir die Zersiedlung beenden und den drohenden Wohnungsleerstand verhindern möchten, dann muss diese Eigenheimförderung umgewandelt werden."

Damit sind die Propagandapole definiert: Für die einen ist das Eigenheim ökologisch unproblematischer Wachstumsmotor, und die Förderung liefert den Sprit dazu. Für die anderen ist die Eigenheimzulage Verlockung zur Ökosünde, zur Stadtzerstörung und zur volkswirtschaftlichen Verschwendung durch Wohnungsleerstand und eine Auflockerung der Städte.

Es ist richtig, dass hohe Baudichten zu räumlich kleineren Städten führen. Allerdings zeigen die Märkte nicht nur in Deutschland, dass hohe Baudichten nur in sehr begrenzten Innenstadtbereichen als hochwertig angesehen und akzeptiert werden. Ebendort, wo Dichte kompensiert wird durch die Nähe zu zentralen Einrichtungen und durch Mischung von hochwertigen, anregenden und attraktiven Nutzungen. Leider sind die Innenstadtbereiche, in denen die von Rauterberg sehr verklärt dargestellten attraktiven Mischnutzungen möglich sind, sehr begrenzt. Schon eine Mischung von modernen Büros mit modernen Wohnbauten wird kaum mehr als attraktivitätssteigernd erlebt. Da es in jeder Stadt nur eine begrenzte Menge von attraktiven Kneipen, Boutiquen, Theatern, Diskotheken, Wochenmärkten oder Luxusläden gibt, sind die hochwertigen Stadträume mit Mischnutzung äußerst knapp. Nur eine Minderheit kann dort leben. Nur ein Bruchteil des Geschosswohnungsbestandes liegt in den vielfältigen Gründerzeitquartieren. Die große Boomzeit des Geschosswohnungsbaus in den Großstädten waren die sechziger und siebziger Jahre - nicht gerade Jahrzehnte eines besonders attraktiven Städtebaus und schon gar keine Jahrzehnte der Mischung.

Es ist unfair und führt am Problem vorbei, die zugegeben oft einförmig gebauten Einfamilienhausgebiete einer Mittelschicht, die sich allerdings alle in wenigen Jahren mit einer grünen Hülle umgeben, mit den großbürgerlichen heute aufgewerteten und baulich ergänzten Vorkriegswohngebieten zu vergleichen. Auch die romantischen Mischungsapostel sollten nicht übersehen, dass die Tatsache, dass ein Büroarbeitsplatz nicht stinkt und lärmt, ihn noch lange nicht zu einem besonders attraktiven Nachbarn für Wohnungen macht. Sie sollten auch akzeptieren, dass nicht alles rund um die Uhr lebendig und belebt sein kann. Die meisten Menschen halten sich in den Wohnungen auf, sie verreisen oder frequentieren die typischen spezialisierten Freizeitorte. Im Ergebnis gibt es jeweils völlig zwingend und völlig akzeptabel nur kleine, besonders dafür geeignete Stadtbereiche, die wirklich belebt sind. Die Menschen wissen schon, warum sie in der Masse weiterhin für eine Trennung von Wohnen und Arbeiten optieren, und sie werden auch in Zukunft in den Neubaugebieten die Dichten von Gründerzeitquartieren unabhängig von jeder staatlichen Förderung ablehnen, weil diese Dichten eben nur in eng begrenzten Gebieten Vorteile bringen.

Die in den Städten vorhandenen Flächenreserven sollten besser ausgeschöpft werden. So sollte es systematisch möglich sein, Wohnungen in Büros umzuwandeln, notfalls gegen Zahlung einer

Umwidmungsgebühr. Dann könnten Freiberufler im Zweifamilienhaus arbeiten oder eine Nachbarwohnung dazumieten. Solche Nutzungsmischungen hätten den Vorteil, dass sie aus dem unmittelbaren Bedarf einzelner Haushalte entspringen und nicht als Ergebnis abstrakter Prinzipienplanungen daherkämen.

Rauterberg verheddert sich noch in einem zweiten Knäuel von Vorurteilen. Seine Klage über die 130 Hektar, die tagtäglich neu versiegelt und "verbraucht" werden, richtet sich einzig und allein gegen die Eigenheime. Das ist empirisch falsch, aber auch unlogisch. Tatsächlich wurden in den Stadtregionen der Bundesrepublik Jahr für Jahr weit mehr Geschosswohnungen als Einfamilienhäuser gebaut. Bezogen auf die Wohnfläche brauchen städtische Eigenheime allenfalls 20 Prozent mehr Bauland. Im Ergebnis sind zum Beispiel die Siedlungsflächen je Einwohner in Holland bei weit höherem Eigenheimanteil niedriger als in der Bundesrepublik.

Außerdem wäre es unsinnig, das Flächenwachstum der Städte nur den Haushalten anzulasten, die in neu gebaute Wohnungen ziehen. Zusätzliche Neubauf Flächen werden bei konstanter Bevölkerung logischerweise von jedem verursacht, der seine Wohnflächen steigert, ganz gleich ob er in eine größere Wohnung umzieht oder, was fast noch häufiger ist, in der Familienwohnung verbleibt, wenn die Kinder ausgezogen sind. Der Neubau am Stadtrand ist bei konstanter Bevölkerung immer ein Reflex aller Anspruchssteigerungen und nicht nur von denen verursacht, die neue Wohnungen beziehen. In den nächsten zwanzig Jahren werden die Wohnflächenansprüche der Menschen allein durch die Alterung nochmals um fast ein Viertel steigen, weil die jeweils älteren Menschen in größeren Wohnungen leben. Alterung bedeutet wachsende Städte.

Wer den Neubau am Stadtrand drosseln will, der muss die Steigerung der Wohnflächen je Einwohner verringern. Das würde erfordern, ältere Ehepaare oder Singles dazu zu bewegen, aus ihren großen ehemaligen Familienwohnungen in kleinere Wohnungen umzuziehen. Eine solche Entwicklung kann künftig in gewissem Umfang eintreten. Aber es ist fraglich, ob die mehr als eine Million Singles über Sechzig, die in Einfamilienhäusern leben, bereit sein werden, diese Einfamilienhäuser für junge Familien frei zu machen. Das Wachstum der Städte ist Folge tief verwurzelter Lebensstile und fundamentaler Bedürfnisse der Menschen. Den meisten Menschen sind 300 Quadratmeter eigener Garten wichtiger als viele freie Hektar Wiesen oder Rübenacker.

Auch gibt es nicht genügend Stadtbrache - allenfalls in einigen ostdeutschen Städten -, um den überwiegenden Teil dieses Neubaus darauf unterzubringen. Die Menschen werden auch künftig weiterbauen und ohne schlaflose Nächte mit dem Vorwurf leben, "Ökosünder" zu sein. Allerdings wird hier oft scheinheilig diskutiert. Mein Eigenheim ist noch ökologisch verträglich, doch dein Eigenheim wird zur ökologischen Sünde. In einem strengen Sinne unmoralisch verhalten sich letztlich alle, die in großen Wohnungen zu mehr als 40 Quadratmeter je Person leben und sich in Zeitungen, Kommissionen oder Parteien für mehr Rationierung von Bauland einsetzen. Die Anhänger einer

Rationierung müssen entweder den eigenen Wohnkonsum einschränken oder allen anderen die Flächen zubilligen, die sie sich selbst genehmigen.

Allerdings wird Rationierungspolitik an Boden verlieren, weil die Alterung der Bevölkerung zwischen verschiedenen Kommunen zu einer Konkurrenz um knapper werdende junge Haushalte führen wird. Viele Kernstädte versuchen schon jetzt, möglichst viele junge Menschen in ihren Stadtmauern zu halten. Die Umlandgemeinden, die oft noch rascher altern, werden genauso mit preiswertem Bauland jüngere Haushalte anlocken wollen. Damit sind die ökologischen Argumente nicht widerlegt. Sie sind allerdings weit übertrieben, denn als Folge der langfristig schrumpfenden Bevölkerung in der Bundesrepublik wird sich das Wachstum der Siedlungsflächen verlangsamen und auf lange Sicht in 40 bis 50 Jahren ohnehin zum Erliegen kommen oder sogar wieder umkehren. Die zusätzlichen Flächen, die in den nächsten 20 bis 30 Jahren benötigt werden - vielleicht drei oder maximal vier Prozent der Fläche der Bundesrepublik - lassen sich bei effektiver Planung ohne Mühe und ohne Einschränkung des Naturgenusses zu den gegenwärtigen Baudichten bereitstellen. Planung muss dafür sorgen, dass in den Stadtregionen ausreichende Grünflächen als absolute Tabuzonen von Bebauung freigehalten werden, und die Bautätigkeit ordnen, damit Investitionen jeweils an verkehrsgünstig erschlossenen Standorten konzentriert werden.

2. Die Eigenheimzulage ist kein Luxusgeschenk des Staates

Die deutsche Wohnungspolitik ist seit Jahrzehnten auf Förderung fixiert. Völlig vernachlässigt wurde eine systematische Verbesserung der Angebotsbedingungen. Internationale Vergleiche machen sogar deutlich, dass die hohe deutsche Förderung nahezu sämtlicher Investitionen im Wohnungssektor dazu beigetragen hat, die kostentreibenden Angebotsbedingungen auf Dauer aufrechtzuerhalten. In der Umkehrung folgt daraus, dass ein großer Teil der Förderung bei Mietwohnungen und Eigenheimen in sinnlosen Kosten und überhöhten Bodenpreisen verpufft ist. Angesichts der in Zukunft dramatisch ansteigenden Haushaltsengpässe, die aus der Alterung der Bevölkerung resultiert, werden alle öffentlichen Ausgaben auf den Prüfstand kommen.

Widerstand gegen Haushaltskürzungen wird wenig nutzen, denn der Widerstand gegen Steuererhöhungen wird noch größer sein. Es muss gespart werden - auch im Wohnungssektor. Dieser Sparzwang wird unabhängig von Wahlergebnissen und Parteien. Fast alle Lobbyisten vertreten dennoch die Strategie: "Wagenburgen bauen und die eigenen Subventionen verteidigen. Dann kommt man zumindest später dran." Rational wäre es dagegen, im Wohnungssektor die Chancen zur Steigerung der Produktivität und zur Kostensenkung zu nutzen, um bei allmählich sinkenden Subventionen keine Verschlechterungen in der Wohnungsversorgung und Verringerung in der Eigentumbildung hinnehmen zu müssen. Der Abbau von Subventionen und die Verbesserungen der Angebotsbedingungen sollten Hand in Hand gehen. Hier wird immer wieder der falsche Eindruck

erzeugt, als sei die Eigenheimzulage ein besonderes Luxusgeschenk des Staates. Tatsächlich wird Wohneigentum in der Bundesrepublik seit Jahrzehnten weniger gefördert als Mietwohnungen. Die Mietverbilligungseffekte, die durch steuerliche Abschreibungen, Verlustverrechnung, Sofortabschreibungen von Instandhaltungsaufwand, durch die Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus oder das Wohngeld erreicht werden, sind höher als die Entlastungswirkungen beim Wohneigentum.

In den kommenden Diskussionen zur Umgestaltung des Fördersystems im Wohnungssektor sollte klar sein, Eigentumsfreundlichkeit kann nur am Marktergebnis gemessen werden. Die Bundesrepublik ist gemessen an ihren Ergebnissen in der Eigentumsbildung trotz hoher Förderung ein eigentumsfeindliches Land. Hätten in Westdeutschland in den letzten dreißig Jahren die Rahmenbedingungen von Holland oder Großbritannien gegolten, dann gäbe es fünf Millionen zusätzliche Wohneigentümer. Das trotz hoher Förderung magere Ergebnis in der Eigentumsbildung in Westdeutschland geht auf verschiedene Ursachen zurück. Am wichtigsten dürfte die eigenheimfeindliche Haltung der Stadtplanung in allen Stadtregionen sein. Die deutsche Normvorstellung, dass Städte gefälligst aus großen Häusern mit kleinen Wohnungen bestehen sollten, hat in der Konsequenz das Eigenheim in der Stadt knapp und teuer gemacht, so dass es trotz aller Förderung zu einem Luxusgut geworden ist. Nicht irgendwelche marktwirtschaftlichen Knappheiten, sondern Knappheit an bebaubarem Boden haben dazu geführt, dass der Anteil der Geschosswohnungen in Deutschland im europäischen Vergleich Spitzenwerte erreicht. Diese Rationierung folgt einer elitären Position von Meinungsführern, die das Eigenheim zu einer Wohnform für kleinbürgerliche Spießer und ökologische Ellenbogenmenschen machen wollen. Urban, weltoffen oder aufgeklärt kann man offensichtlich nur auf der Etage sein. Dabei ist der Anteil der Eigenheime in der Region London größer als in der ausgesprochen eigenheimfeindlichen Region Stuttgart. Man muss es deutlich aussprechen: Der deutsche Lebensstilpaternalismus, der aus der Rationierungsplanung gegen die Eigenheime und von selbsternannten Lebensstilzensoren bis in die jüngste Vergangenheit artikuliert und praktiziert wird, sollte aufhören.

Nachfragegerechte Planung, wie sie in Holland über Jahrzehnte praktiziert wurde, würde zu einer anderen Zusammensetzung der Bauformen führen. Die meisten Menschen haben - und das ist millionenfach artikuliert und praktiziert worden - ein fundamentales Bedürfnis nach dem eigenen Haus. Vor allem Familien wollen auf der Erde und nicht auf der Etage leben. Es gibt keinen rationalen Grund, ihnen das zu verwehren. Es bleibt immer noch eine große Gruppe, die unbedingt innerstädtisch leben will und die Etage akzeptiert. Die Vielfalt der Bedürfnisse wird immer eine Vielfalt der Bauformen und auch der Baudichten hervorbringen. Allerdings ist schon jetzt absehbar, dass der herbeigeplante übergroße Anteil an banalen Geschosswohnungsbauten in deutschen Städten künftig dazu führen wird, dass der Wohnungsbau überwiegend in kleinen Häusern mit wenigen Wohnungen weitergeht, obwohl vielerorts Wohnungen leer stehen.

Es gibt keinen Grund, diese nicht mehr anpassbaren oder nur zu unsinnigen Kosten aufwertbaren Bauten nicht abzureißen. Solche Abrisse stehen weder für wohnungspolitisches Versagen noch für Ökosünden. Sie sind Zeichen eines Fortschritts in der Wohnungsversorgung und dafür, dass in vergangenen Bauperioden viel zu viele Wohnungen an den Wünschen der Bewohner vorbeigebaut wurden. Die Subventionen haben es erleichtert, dass sich abstrakte städtebauliche und architektonische Prinzipien gegenüber den Wünschen durchsetzen konnten. Das führt vielfach, lange vor der technischen Funktionsunfähigkeit, zum frühen und verschwenderischen ökonomischen Ende, denn die Menschen können sich besseres Wohnen leisten und sollten es an hinreichend vorhandenen geeigneten Standorten bekommen.

Den Verbänden muss man bei ihrem vorsorglichen Lamento gegen Einschränkungen der Wohneigentumsförderung entgegenhalten: Wichtiger als Förderung ist eine nachfragegerechte Baulandpolitik, die zu sinkenden Baulandpreisen führt. Gelingt es, die Bodenpreise im Durchschnitt nur um 50 Euro zu senken, dann wäre der Wegfall der Eigenheimzulage schon kompensiert. Mehr Rationalität und Effektivität im Wohnungssektor ermöglichen einen allmählichen Abbau aller Subventionen - bei Mietwohnungen und auch der Eigenheimzulage -, wobei mehr Wohneigentum gebildet werden wird als bisher. Wenn mehr Effektivität zu einem weiteren Abbau der Beschäftigung in der Bauwirtschaft führt, dann ist dies erwünscht. Es kann doch wohl kein rationales Ziel sein, eine bestimmte Zahl von Beschäftigten in der Bauwirtschaft noch dazu bei schrumpfender Bevölkerung zu erhalten.

Zwei große Themen stehen in der Zukunft an: Wohneigentumsbildung und Alterssicherung besser zu verbinden und zu stärken sowie die wachsenden Aufgaben des Stadtumbaus in Ost und in West zu bewältigen. Schon in der nächsten Legislaturperiode wird es eine Reform des Riestersparens geben müssen, weil die jetzige Lösung zu kompliziert ist und wahrscheinlich ein Reifall werden wird. In dieser Reform wird das Wohneigentum den anderen Anlageformen gleichgestellt werden müssen. Die Optimierung des Sparens für das Alter ist eben nicht nur eine Portfolioentscheidung zur Optimierung von Vermögensanlageformen. Wohneigentümer sparen mehr als Mieter. Sie sammeln neben dem Immobilienvermögen zusätzlich ein größeres Geldvermögen an. Die Entscheidung für Wohneigentum beinhaltet eine Entscheidung für einen sparintensiven Lebensstil. Deshalb sollte die Verwendung der Beträge des Alterssicherungssparens für das Wohneigentum den übrigen Verwendungen gleichgestellt werden.

Die dramatische Regionalisierung der wohnungspolitischen Aufgaben - in München wird es noch mindestens zwanzig Jahre lang Wohnungsmangel geben, während schon jetzt in Leipzig zwanzig Prozent aller Wohnungen überflüssig sind - erfordert eine Antwort des Staats. Statt der vielfältigen Sondersubventionen und Sonderprogramme sollten die Kommunen von Bund und Ländern künftig nur noch eine einheitliche bedarfsorientierte Stadtentwicklungshilfe erhalten, die alle Förderaufgaben

abdeckt. Sie kann in der Summe weit geringer sein als die Summe aller bisherigen Förderungen. Sie hätte den Vorteil, dass öffentliche Mittel dorthin gelenkt werden, wo es sichtbares und schädliches Marktversagen gibt. In Leipzig könnten aus dieser Förderung die Eigentumsbildung auf Recyclinggrundstücken oder in modernisierten Altbauten gefördert werden, während in München der Baulandmangel überwunden wird. Die Regionalisierung der Probleme wird den Kommunen eine größere Verantwortung auferlegen. Der Staat sollte sie in die Lage versetzen, dieser Verantwortung gerecht zu werden. Dabei kann das Subventionsvolumen sogar verringert werden. Daraus werden sich keine negativen Auswirkungen auf das Wachstum ergeben, denn die eingesparten Subventionen setzen Kaufkraft bei den Steuerzahlern frei. Wäre es anders, dann wären Subventionen für den Wohnungssektor schon längst als wundersames Perpetuum mobile der Wachstumspolitik anerkannt.