

empirica

Kaiserstraße 29
D-53113 Bonn

Fon: 0228 / 914 89-0
Fax: 0228 / 217 410

postmaster@empirica-institut.de
www.empirica-institut.de

Wohnungsmarkt und Subventionen

Autor:

Ulrich Pfeiffer

Bonn, im September 2001

I. TEIL: RAHMENBEDINGUNGEN UND REGULIERUNGEN FÜR DIE MÄRKTE	1
1. Subventionen und mehr!	1
2. Regulierungen des Angebots	1
3. Traditionsregulierungen	5
4. Das Regulierungsergebnis	5
II. TEIL: DIE SUBVENTIONIERUNG DES WOHNUNGSBAUS	6
1. Investitionen im Mietwohnungssektor	6
1.1 Steuerrecht	6
1.2 Sozialer Mietwohnungsbau	8
1.3 Voraussetzungen einer hohen Wirksamkeit des Wohngeldes.	9
2. Förderung der Eigentumsbildung	12
2.1 Steuerliche Förderung	12
2.2 Eigentumsbildung im sozialen Wohnungsbau	13
III. TEIL DIE KÜNFTIGEN FÖRDERAUFGABEN	15
1. Förderung und Planung bedingen einander	15
2. Regionale Differenzierung	15
3. Stadtumbau insbesondere in schrumpfenden Städten	16
4. Subventionsabbau und künftiger Förderbedarf	18

I. TEIL: RAHMENBEDINGUNGEN UND REGULIERUNGEN FÜR DIE MÄRKTE

1. Subventionen und mehr!

Wenn man sich auf eine reine Wirkungsanalyse von Subventionen einlässt, dann wird man die Probleme des Wohnungssektors nicht in den Griff bekommen, denn die Subventionen stehen in einem engen Zusammenhang mit den verschiedenen anderen Interventionen, die der Staat im Wohnungssektor vornimmt. Die Hemmungslosigkeit, mit der im Wohnungssektor herumsubventioniert wird, muss man vor dem Hintergrund sehen, dass die Politik generell von folgendem Denkmodell ausgeht: Wohnungsmärkte erzeugen massive Mängel, führen zu ungesunden und ungeordneten Städten und erzeugen unerträgliche Ungleichheit. Daher müssen diese Märkte durch Planung, durch Regulierung des Bauens und durch Subventionen, die eine gleichmäßigere Versorgung hervorbringen, so gesteuert werden, dass eine hohe Qualität der Produktion bei hoher Gleichheit möglich wird.

Die Vorfrage lautet deshalb: Sind diese allgemeinen Interventionen gerechtfertigt? Haben sie die erwünschten Wirkungen erreicht?

2. Regulierungen des Angebots

Die Rechtfertigungen der intensiven Regulierungen sind nicht das Ergebnis theoretischer Überlegungen oder empirischer Analysen, aus denen die Dringlichkeit und der Nutzen der regulativen Eingriffe abgeleitet wurden. Sie sind das Ergebnis historischer Erfahrungen und uralter Interessen. Die moderne Stadtplanung bezieht ihre Rechtfertigung aus der Erfahrung der Missstände des 19. Jahrhunderts, die sich in extremen Gemengelagen überhöhten oder sogar ungesunde Dichten zeigten. Allerdings waren diese Mängel überwiegend Folgen der Armut und der ungünstigen Transporttechnik, die ein enges Nebeneinander von Wohnen und Arbeiten erzwangen. Bis heute bezieht die interventionistische Planung einen Teil ihrer Rechtfertigung aus Missständen, die in dieser Form nicht mehr bestehen. Strenge Zonierungsregeln und eine Trennung des Wohnens von störenden Arbeitsplätzen wären in einer Zeit, in der die Arbeiter zu Fuß zur Arbeit gingen und Pferdefuhrwerke die wichtigsten Transportmittel waren, gar nicht durchsetzbar gewesen. Die Planung wirkte erst dann, als sie ökonomisch vertretbar wurde. Ihre Effekte waren dann möglich, als sie ohnehin den Interessen der Beteiligten entsprachen.

Planung sollte typische Marktmängel - etwa negative externe Effekte zwischen benachbarten Grundstücken - soweit es geht ausschließen. Natürlich muss Planung allein durch ihre Verantwortung

für die Verkehrsinfrastruktur die räumliche Struktur einer Stadt festlegen. Sie sollte allerdings in den Details der Ausfüllung von Planungskonzepten möglichst wenige eigene normative Vorstellungen entwickeln. Diese Aussage bezieht sich auf die Mindestqualität von Gebäuden, genauso wie auf die Bauformen. Allerdings bleibt es Aufgabe der Planung, Mindestdichten der Bebauung festzulegen, weil die Marktpartner die Folgekosten geringer Dichten nicht selbst tragen und zum großen Teil auf andere abwälzen können. In der Wirklichkeit hat sich die Stadtplanung seit dem Kriege ständig anders verhalten. Sie hat ihre langfristigen räumlichen Lenkungsaufgaben oft nicht richtig wahrgenommen, weil die quantitativen Baubedürfnisse¹ ständig unterschätzt wurden.

Durch die Stadtplanung und ihre kaum zu begründenden Rationierungen von Bauland wurde in Deutschland Bauland ständig knapp und teuer gemacht. Stadtplanung hat in einer völlig übertriebenen und irrationalen Sorge um eine Zersiedlung die städtischen Bodenpreise in unerträgliche Höhen getrieben. Da es nicht gelang, die Wertsteigerungen oder Bodenwerte angemessen zu besteuern, entstanden ständig exorbitante Gewinne durch Wertsteigerungen zu Gunsten der Eigentümer von Bauland. Die Bodenrenten, die bis heute durch Rationierungsplanung entstehen, sind verteilungspolitisch gesehen völlig unerträglich. Es wurde niemals versucht, ihre Dimension zu schätzen. Die Politik hat sich mit dem allgemeinen Hinweis auf die Knappheit des Bodens exkulpiert und damit weithin auch gegen Kritik immunisiert. So gelang es kaum, politischen Widerstand zu mobilisieren, denn den Kommunalpolitikern oder der Öffentlichkeit wurden als erwünschte positive Nebeneffekte die hohen Baudichten und die Dominanz des Geschosswohnungsbaus in deutschen Städten als Segen dargestellt. Über Jahrzehnte wurde der Eindruck erweckt, als müssten Städte automatisch weitgehend aus Geschosswohnungen bestehen. Das Eigenheim galt in den Städten als minderwertige Wohnform. Die hohen Bodenpreise machten Eigenheime zum Luxusgut. Die skandalösen Verteilungswirkungen der Planung wurden als unvermeidbare Nebenwirkungen hingenommen oder einfach verdrängt, weil der Rationierungseffekt der üblichen Planungspraxis geleugnet wurde.

Jeder Blick über die Grenzen Deutschlands hätte zeigen können, dass dieser Kodex von Meinungen und Normen eine willkürliche, empirisch nicht abgesicherte Setzung bedeutete. London hat einen höheren Anteil an Einfamilienhäusern als Stuttgart und ist dennoch eine attraktive Grosstadt. In den Niederlanden werden über 60% aller Wohnungen in Form von Einfamilienhäusern gebaut. Dennoch sind die Siedlungsflächen je Einwohner geringer als in Deutschland und stagnieren seit einigen Jahren.

¹ Erinnert sei an die Überbetonung der Innenentwicklung in den 80er Jahren und die systematische Unterschätzung der Baubedürfnisse auf neuem Bauland, die spätestens seit Mitte der 70er Jahre in der Bundesrepublik zu beobachten waren.

Den deutschen Planern gelang es seit der Gründerzeit, den Deutschen eine Gehirnwäsche zu verabreichen, die zu der Überzeugung führte in Städten müssten die meisten Menschen in großen Häusern in kleinen Mietwohnungen leben. Eigentum in Städten war zunächst nur für die Reichen vorgesehen und sollte später gefälligst in Form von Eigentumswohnungen gebildet werden. Neue Nahrung erhielt diese Ideologie durch völlig übertriebene ökologische Sorgen, die uns sehr erfolgreich weiß machen wollten, für Eigenheime gäbe es ohnehin keinen Platz. Dabei zeigt jeder Flug über Berlin oder München schon wenige Kilometer außerhalb der dicht bebauten Stadt eine gähnende, völlig ungenutzte Leere. Kein Deutscher lebt in unzumutbarer Entfernung von Wäldern oder Wiesen. Sicher ist nur, dass diese Wälder und Wiesen von Radfahrern und Spaziergängern praktisch nicht genutzt werden. Naturgenuss zum Sattwerden ist für jeden preiswert möglich.

Ein nachfragegerechterer Städtebau hätte natürlich nicht das Ende der verdichteten Stadt der Geschosswohnungsgebäude bedeutet, aber sicher zu einer anderen Zusammensetzung geführt. Die Bauformen wären vielfältiger und abwechslungsreicher.

Den Raumplanern ist allerdings zuzugestehen, dass Märkte den einzelnen Nutzern die Folgekosten extrem niedriger Baudichten nicht zurechnen. Es gibt gute Gründe, Mindestdichten des Bauens vorzuschreiben, die es z.B. ermöglichen, Bussysteme effizient zu betreiben, um eine totale Abhängigkeit vom Auto zu vermeiden. Jedes kompakt bebaute Eigenheimgebiet erfüllt diese Bedingung. Auch eine Mischung aus kleinen Geschossbauten mit Einfamilienhäusern, die auch zur Miete genutzt werden können, ermöglicht hohe Wohnwerte zu ÖPNV-fähigen Dichten. Schwerer begründbar als Mindestdichten sind Höchstdichten und Abstandsflächen und besonders Vorgaben zur Grundrissgestaltung. Diese Regelungen stammen aus der Zeit, in der die Planung ungesunde Wohnverhältnisse bekämpfte. Heute kann man dies getrost dem Wettbewerb und den Eigentümern überlassen. Wer zu überhöhten Dichten baut, wird niedrigere Preise hinnehmen müssen. Ungünstige Grundrisse werden am Markt ebenfalls bestraft, weil jeder Nachfrager sie sofort erkennen kann. Rechtfertigen lassen sich nach wie vor Regulierungen zum Wärmeschutz und Schallschutz, obwohl auch hier die Option eröffnet werden könnte, dass der Eigentümer durch einen Gebäudepass Transparenz herstellt, mit dem Ergebnis, dass die Nachfrager die Gebäudequalität und das Preis-Leistungsverhältnis einschätzen können.

Nach wie vor gilt, dass jedes Gebäude Teil einer öffentlichen gebauten Umwelt bleibt. Es gibt keine rein privaten Gebäude, denn mein Haus ist Teil der gebauten Umwelt, in der andere leben müssen. Dieser Kollektivgutcharakter des Erscheinungsbildes einer Siedlung oder eines Stadtteils rechtfertigt planerische Vorgaben allerdings nur in unterschiedlichen Abstufungen. Einem Bauträger, der am Stadtrand Häuser verkaufen will, muss man kaum Vorgaben machen, denn die erstellte Siedlung wird von einer kleinen Gruppe genutzt. Sie kann durchaus von den durchschnittlichen Präferenzen ganz

erheblich abweichen, da die Einzelnen eine große Wahlfreiheit haben. Jeder Bauträger sollte das Recht haben, auch Extremarchitektur für Minderheiten zu bauen. Sobald eine hinreichende Wahlfreiheit besteht, gibt es keine Rechtfertigungen für normative Vorgaben des Erscheinungsbildes ganzer Siedlungen, die als selbständige Lagen neu geplant werden. Allerdings haben Altinvestoren einen Anspruch, nicht durch wertmindernde spätere Investitionen in der Nachbarschaft geschädigt zu werden. Normative, politisch kontrollierte Vorgaben sind natürlich an prominenten Stellen gerechtfertigt, die einer größeren Öffentlichkeit oder einer Stadtöffentlichkeit insgesamt zur Verfügung stehen. Hier müssen legitime Verfahren entwickelt werden, die bestimmen, welche Formen des Bauens an solchen prominenten Orten der allgemeinen Öffentlichkeit gelten sollen.

Als besonders problematisch haben sich die Ergebnisse des sozialen Wohnungsbaus erwiesen, in denen die Nachfrage weitgehend entmachtet und die Bauherren zum verlängerten Arm der öffentlichen Hand bzw. ihrer Baubürokratie wurden. Die Großsiedlungen aus den 60er und frühen 70er Jahren repräsentieren eine Form des Bauens, in der Planungskonzepte in öffentlichen Wettbewerben entwickelt und von Gremien beschlossen wurden, die weder für die Finanzierung noch für die Bewirtschaftung ein eigenes Risiko trugen. Selbst die Eigentümer waren zu den absurdesten Lösungen bereit, weil die Finanzierung durch Subventionen gesichert war und die Nachfrager nicht nach ihren Wünschen gefragt werden mussten. Die Nachfrage und individuell verantwortliche Investoren wurden weithin ausgeschaltet.

Diese fachautoritären Konzepte strenger Prinzipienplanung brachen in dem Augenblick zusammen, als erstmals ein wirklicher Wohnungsüberschuss auftrat und die Investoren mit empfindlichen Absatzschwierigkeiten zu kämpfen hatten. Innerhalb von ein bis zwei Jahren fegten Wettbewerbsmärkte nach 1973 – einem Jahr mit großen Wohnungshalden – die abstrakten Prinzipienkonzepte davon. Die Nachfrager hatten erstmals die Möglichkeit, mit ihren Umzügen abzustimmen. Allerdings blieben kleine Häuser im sozialen Wohnungsbau bis heute Mangelware. Einfamilienhäuser zur Vermietung gibt es praktisch nicht. Das städtische Einfamilienhaus, das bis in die 70er Jahre eine praktisch ausgerottete Spezies war, beginnt erst jetzt größere Marktanteile zu gewinnen, seit der Mietwohnungsbau zu risikoreich wurde und die Städte spüren, welchen Schaden² sie auch für sich und ihre Bewohner anrichten, wenn sie an den Wünschen der Nachfrager vorbeinvestieren.

² Heute steht man kopfschüttelnd vor riesigen Hochhäusern am Stadtrand, die in toten parkähnlichen Zonen stehen, und fragt sich, warum nicht viel preisgünstigere und leichter zu bewirtschaftende dreistöckige Gebäude mit gleichen Dichten errichtet wurden, die heute viel leichter an Selbstnutzer veräußert werden könnten. Man kann auch den Sinn verkrafter Verkehrskonzepte nicht erkennen, bei denen Autos am Rande großer autofreier Zonen in riesigen Parkgaragen konzentriert werden, die eine Sondereinladung zur Kriminalität bedeuten und Mütter zu den Lastenträgern der Familie machen. Obsessionen machen blind.

3. Traditionsregulierungen

Von den planerischen Regulierungen (Baugesetzbuch, Baunutzungsverordnung) und Normen zu unterscheiden sind die historisch gewachsenen Handwerksordnungen, denen ein altmodisches, berufständisches Verständnis zugrunde liegt. Hier werden Zugangsbeschränkungen zu Berufen geschaffen und Produktionsprozesse normiert, um Qualität zu sichern. Doch dieser Sicherungsgedanke wird fast absolut gesetzt, denn zusammen mit der starken Rolle der Architekten werden im Ergebnis Produktionsprozesse und Produktionsabläufe normiert, die alles andere als optimal sind. Die Wertschöpfung auf den Baustellen ist viel zu hoch. Die Spezialisierungen, die vom Staat vorgeschrieben sind, erhöhen die Kosten, verlängern die Produktionsprozesse und erzwingen unsinnige Koordinierungen.

Hinzu kommt die traditionell starke Rolle der Kommunen bei der Erschließung, die wiederum auf die monopolistischen Stadtwerke und die Kommunen selbst aufgeteilt ist. Im Ergebnis können deutsche Bauvorhaben praktisch nicht aus einer Hand geplant und realisiert werden. Angesichts der vielen Beteiligten sind viel zu viele Arbeitsvorgänge zu koordinieren.

4. Das Regulierungsergebnis

Das Ergebnis der Angebotsregulierungen für sich genommen ist deprimierend. Es werden zu viele große Häuser mit vielen kleinen Wohnungen in zu aufwendigen Produktionsformen errichtet. Das Bauen ist zu teuer. Die Angebotsflexibilität bei Nachfragesteigerungen ist gering.

Daraus ergeben sich typische Probleme der Funktionsfähigkeit der Märkte. Wegen der hohen Preise können nur Haushalte mit sehr hohen Einkommen als Nachfrager für Neubauwohnungen auftreten. Die Filteringprozesse bleiben zu schwach. Haushalte mit niedrigen Einkommen müssen bei rascher Steigerung der Nachfrage lange Phasen der Engpässe hinnehmen.

II. TEIL: DIE SUBVENTIONIERUNG DES WOHNUNGSBAUS

1. Investitionen im Mietwohnungssektor

1.1 Steuerrecht

Das deutsche Steuerrecht bot den Investoren im Mietwohnungssektor seit Jahrzehnten besonders günstige Bedingungen. Dafür waren zwei Faktoren ausschlaggebend. Nach dem Kriege hatten vor allem Investitionen im Neubau eine extrem hohe Bedeutung. Angesichts eines schwach entwickelten Kapitalmarktes wurde steuerliche Förderung von Anfang an als wichtiges Instrument eingesetzt, um die Rentabilität der Mietwohnungsinvestitionen zu erhöhen und um die Finanzierungsbedingungen zu verbessern.

Der Gesetzgeber hat gleich mehrere Wege zur Begünstigung eröffnet:

Die Abschreibungssätze wurden seit dem Kriege sehr großzügig bemessen. Allerdings kam es schon 1964 zu einer Absenkung (12 Jahre: 3,5 %, 20 Jahre: 2 %, 18 Jahre: 1 %). Diese vernünftige Entwicklung fiel - nach erneuter Erhöhung der Abschreibungssätze in den 80er Jahren - in den 90er Jahren einer regelrechten Verwilderung der Sitten zum Opfer. Die Anfangsabschreibungssätze wurden auf sieben Prozent für vier Jahre und auf fünf Prozent für sechs Jahre heraufgesetzt und wurden damit im Ergebnis günstiger als in den späten 50er und frühen 60er Jahren. Eine ökonomische Rechtfertigung dafür ist nicht zu finden.

Die Vorstellung, eine Wachstumspolitik nach den Methoden der unmittelbaren Nachkriegszeit zu etablieren, war offensichtlich absurd, denn die notwendigen Produktivitätssteigerungen in der Volkswirtschaft wurden mit solchen Methoden eher verhindert als vorangetrieben. Eine vorübergehende Aufblähung der Beschäftigung in der Bauwirtschaft ruft längerfristig neue strukturelle Verwerfungen hervor, wie wir gegenwärtig in Ostdeutschland und abgeschwächt in Westdeutschland erleben.

Die Wirkung der Abschreibungserleichterungen muss im Kontext der vollen Verrechnung von Verlusten aus Vermietung und Verpachtung mit anderen Einkunftsarten sowie den weithin für private Investoren steuerbefreiten Wertsteigerungen gesehen werden. Hier gibt es seit langem eine unentschiedene, kontroverse Debatte. Für die einen bedeutet die Verrechnung der Verluste eine massive Subventionierung. Für die anderen ist diese Verlustverrechnung notwendiges Ergebnis des Prinzips, dass das aus unterschiedlichen Quellen stammende Einkommen eines Steuerpflichtigen,

einheitlich besteuert werden muss. Keinen Streit kann es darüber geben, dass die Verlustverrechnung in Kombination mit steuerbefreiten Wertsteigerungen zu einer Subventionierung führt. Für das steuerrechtliche Prinzip der einheitlichen Besteuerung aller Einkünfte unabhängig von der Quelle gibt es ohne Zweifel gute Argumente. Aus ökonomischer Sicht bleibt darauf zu verweisen, dass dadurch am Wohnungsmarkt massive Wettbewerbsverzerrungen entstehen, denn ein privater Investor mit hohem Einkommen aus sonstigen Einkommensquellen wird als "Wohnungsunternehmen" eine deutlich höhere Rendite erwirtschaften als ein anderer Investor, der identische Ergebnisse für seine Wohnungsinvestitionen erzielt, jedoch wegen geringerer anderer Einkünfte bei der Verlustverrechnung geringer entlastet wird. Im Ergebnis führt der Wettbewerb dazu, dass sich am Wohnungsmarkt fast nur noch Investoren mit Spitzeneinkommen betätigen können. Es kommt zu einer enormen Vermögenskonzentration. Der Wettbewerb sorgt zwar dafür, dass die Renditen auf ein Normalniveau gedrückt werden. Die Mieter profitieren von den günstigen steuerlichen Rahmenbedingungen. Die Investoren werden in die Lage versetzt, trotz exorbitanter Kosten Wohnungen zu Mieten anzubieten, die zumindest für Nachfrager mit überdurchschnittlichen Einkommen erschwinglich bleiben. Im Ergebnis werden Mieter stärker subventioniert als selbstnutzende Wohneigentümer. Die Quote der selbstgenutzten Wohnungen wird vor allem in den Hochkostenregionen zurückgedrängt. Investoren mit niedrigem Einkommen aus sonstigen Einkommensquellen und damit ungünstigen Verlustverrechnungsmöglichkeiten sind auf Dauer nicht wettbewerbsfähig. Im Ergebnis haben die steuerlichen Rahmenbedingungen Investitionsentscheidungen eines ganzen Marktes dominiert. Dies gilt vor allem für die Phasen, in denen die Inflationsraten relativ hoch waren und für die Phasen, in denen zusätzlich in den sogenannten Bauherrenmodellen durch großzügige Gestaltung der Werbungskosten weitere Verlustverrechnungsmöglichkeiten kreiert wurden.

Auch wenn die Verrechnung der Verluste einem einkommensteuerrechtlichen Prinzip entspricht, so hat sie doch im Ergebnis dazu geführt, dass der Fiskus seit Jahrzehnten im Saldo keine Steuereinnahmen aus dem Mietwohnungsbestand erzielt. Gegenwärtig dürften im Wohnungssektor bei den Verlustinvestoren rund 20 Milliarden DM an Steuerausfällen entstehen. Die Summe der verrechneten Verluste (50-60 Mrd. DM) ist gleichzeitig ein Indikator³ für das Ausmaß der Wettbewerbsverzerrung.

Neben den vor allem verteilungspolitisch problematischen Konzentrationen von Wohnungsvermögen entstanden subtile Verzerrungen auf der Angebotsseite der Märkte. So bevorzugen die Kapitalanleger, die im Wohnungssektor vor allem investieren, um Steuern zu sparen, kleine bis mittlere

³Würden zum Beispiel zehn Milliarden DM Verluste von Einkommensbezieher mit einem Grenzsteuersatz von 30% verrechnet, dann entstünde dem Fiskus ein Steuerausfall von drei Milliarden DM. Bei Verrechnung mit einem Spitzensteuersatz von 50 % ergäbe sich ein fiskalisches Defizit von fünf Milliarden DM. Natürlich steht den Verlusten später ein größerer Gewinn gegenüber.

Etagenwohnungen als Vermögensanlageobjekte, weil die hierbei aufzubringenden Finanzierungsvolumen überschaubar bleiben. Die steuerlichen Rahmenbedingungen haben als Folge dieser Wirkungen die Durchsetzung normativer planerischer Modelle unterstützt. Steuerliche Subventionen des Mietwohnungssektors und normative planerische Modelle gingen eine unbewusste Allianz ein.

1.2 Sozialer Mietwohnungsbau

Seit dem Kriege dürften etwa rund fünf Millionen soziale Mietwohnungen in unterschiedlichen Programmen gefördert worden sein. Gegenwärtig bestehen in Westdeutschland noch für etwa zwei Millionen Mietwohnungen Preis und Belegungsbindungen. Diese Belegungsbindungen werden statistisch weiter zurückgehen. Der Mietwohnungsbestand des sozialen Wohnungsbaus verliert seine Bedeutung als relevantes Marktkorrektiv. Dabei dürfte entgegen einer weitverbreitete Meinung der Mietsenkungseffekt weniger wichtig gewesen sein. Wichtig waren dagegen die Zugangschancen, die durch die Belegungsbindungen eröffnet wurden. Solche Zugangschancen kann auch das Wohngeld nur begrenzt eröffnen.

In der Phase seiner größten Bedeutung - in den 60er und frühen 70er Jahren - hatte der soziale Mietwohnungsbau nach der Wiederaufbauphase eine enorme städtebauliche Bedeutung. Die großen Stadterweiterungen wurden weithin im Rahmen der Sozialwohnungsprogramme finanziert. Seit den 80er Jahren ist das Bild deutlich diffuser geworden. Es wurden keine großen Siedlungen des sozialen Mietwohnungsbaus mehr errichtet. Die einzelnen Projekte wurden kleiner. Sie wurden an unterschiedlichen Standorten errichtet. In Teilen wurden soziale Mietwohnungen genutzt, um etwa Neubau in Sanierungsgebieten zu finanzieren. Sonderprogramme für Aussiedler oder auch ältere Menschen erhielten ein höheres Gewicht.

Heute kann kein Zweifel mehr daran bestehen, dass die Prinzipien des sozialen Mietwohnungsbaus nicht optimal waren. Die Mietverzerrungen durch die Kostenmiete und durch die Veränderungen der Subventionssysteme haben seit den 70er Jahren erschreckende Ausmaße angenommen. Verteilungsgerechtigkeit war nicht die Stärke des sozialen Wohnungsbaus. Dies gilt erst recht, wenn man berücksichtigt, dass die Förderprogramme zu einer erheblichen Vermögenskonzentration entweder bei juristischen Personen oder bei privaten Investoren mit Spitzeneinkommen führten.

Allerdings fallen diese Gewinne wahrscheinlich in eine Zeitperiode, die jenseits des Planungshorizonts liegt. Außerdem fallen die Gewinne häufig in die Pensionierungsphase und werden dann geringer besteuert.

Es ist trotz verschiedener Versuche niemals gelungen, die wirren Konsumentenrenten abzubauen, die als Folge unterschiedlicher Einkommen und unterschiedlicher - nicht mit dem Wohnwert korrelierter - Mietstrukturen entstanden. Trotz fast jahrzehntelanger Debatten konnten sich die Länder niemals dazu durchringen, einen Markt für Belegungsrechte im Bestand anzuregen. Bis heute besteht eine Präferenz für die Förderung teurer Neubauten. Die einmal gelegten Gleise konnten nicht mehr verlassen werden.

Es ist immer wieder behauptet worden, dass die Kostenmiete für die hohen Bau- und Bodenkosten im sozialen Wohnungsbau verantwortlich sei. Tatsächlich ließ sich niemals zeigen, dass soziale Mietwohnungen systematisch teurer gebaut wurden als freifinanzierte Mietwohnungen. Die Ineffizienz des Wohnungsbaus resultierte wahrscheinlich weit mehr aus der Tatsache, dass die Investoren die Präferenzen der Nachfrage nur wenig berücksichtigten und über Jahrzehnte suboptimale Bauformen errichteten. Im Ergebnis standen den hohen Kosten keine entsprechenden Nutzen bzw. Wohnwerte gegenüber.

Folgt man dieser Position, dann werden soziale Mietwohnungen auf Märkten mit Überangebot sehr rasch unter einen erheblichen Konkurrenzdruck geraten. Mieter mit steigendem Einkommen werden bessere Lösungen im freifinanzierten Mietwohnungsbau finden, weil die dort errichteten Bauformen den Nachfragepräferenzen besser entsprechen. Die wirtschaftliche Lebensdauer von Sozialwohnungen wird bei langfristig schrumpfender Zahl der Haushalte häufig weit hinter der technischen Lebensdauer und auch hinter der Lebensdauer anderer Wohnungen zurückbleiben, die nachfragegerecht errichtet wurden. Die Märkte schlagen oft erst nach Jahrzehnten gegen die Planer zurück.

1.3 Voraussetzungen einer hohen Wirksamkeit des Wohngeldes.

Die Anfänge des Wohngeldes gehen bis in die 60er Jahre zurück, als erste, wenig systematische Mietbeihilfen gewährt wurden. Die 70er Jahre brachten eine kräftige Expansion der Wohngeldzahlungen und eine systematische Ausgestaltung des Bemessungssystems. Erst in jüngerer Zeit gewinnt das Wohngeld im Vergleich zu den Förderprogrammen des sozialen Mietwohnungsbaus ein Übergewicht. Der Streit um die Frage: Wohngeld oder sozialer Mietwohnungsbau? wurde in der Praxis längst mit einem Trend zu dem allmählich wichtiger werdenden Wohngeld bei rückläufigem sozialen Mietwohnungsbau beantwortet.

Bis heute besteht bei zahlreichen Wohnungspolitikern gegenüber dem Wohngeld ein gewisses Unbehagen, weil befürchtet wird, dass ein großer Teil der Zahlungen in Mieterhöhungen verpufft. In gewissem Umfang werden solche Mietsteigerungseffekte unerlässlich sein, denn sie sind die Voraussetzung dafür, dass sich das Angebot in den wohngeldfähigen Marktsegmenten ausweitet.

Ohne ein elastisches Angebot wäre das Wohngeld tatsächlich kein brauchbares Instrument, denn es würde im wesentlichen zu Produzentenrenten führen.

Das Unbehagen über die Wirkungen des Wohngeldes rührt ganz erheblich daraus, dass die Wohngeldempfänger am freien Markt sich auf Wohnungen mit deutlich unterdurchschnittlichen Mieten und damit auf Lagen mit geringerer Qualität und vorgegebenem Angebot beschränken müssen. Wohngeldempfänger ziehen in der Regel nicht in freifinanzierte, neugebaute Mietwohnungen. Daraus folgt allerdings nicht, dass Wohngeldzahlungen nicht auch Angebotseffekte hervorlocken. So werden erhöhte Mieten und steigende Ertragsersparungen von Anbietern einfacher Wohnungen dazu führen, dass sie ihre Instandsetzung erhöhen oder die Wohnungen modernisieren, um in den relevanten Nachfragesegmenten ein erhöhtes Angebot bereitzustellen. Auch im Bestand entsteht durch unterschiedliche Filteringprozesse eine positive Angebotselastizität. Neben der Aufwertung von Wohnungen kann auch ein rascheres Absinken von Wohnungen hoher Qualität das Angebot in preiswerteren Marktsegmenten erhöhen.

Aus diesen Hinweisen folgt in der Umkehrung, dass Wohngeldzahlungen umso wirksamer sind, je elastischer das Angebot auf Nachfrageveränderungen reagieren kann. Das wiederum erfordert eine möglichst hohe Preisflexibilität. Ein soziales Mietrecht, das diese Preisflexibilität reduziert, müsste automatisch die sozialen Wirkungen des Wohngeldes reduzieren. Das Wohngeld als marktwirtschaftliches Instrument der Beeinflussung der Nachfrage wird umso wirksamer, je flexibler die Marktanpassungen sind. Auch niedrige Kosten im Neubau erhöhen die Wirksamkeit des Wohngeldes. Insbesondere beschleunigen sich bei niedrigen Kosten Filteringprozesse, da sich die Bandbreite der Preise im Neubau ausweitet und bei Angebotsengpässen größere Nachfragergruppen direkt am Neubaumarkt auftreten können.

Die Hinweise verdeutlichen, wie widerspruchsvoll die diversen Instrumente der Wohnungspolitik waren und sind. Skeptiker, die dem Wohngeld nur eine geringe Wirkung zusprechen, sind weitgehend auch diejenigen, die im Ergebnis dafür eintreten, die Funktionsweise der Märkte im Sinne einer raschen Reagibilität auf veränderte Nachfrage und Knappheitssituationen zu reduzieren.

Je mehr das Wohngeld als Instrument der Beeinflussung von Nachfrage künftig zum dominanten Instrument einer sozialen Wohnungspolitik werden soll, umso mehr müssen die Voraussetzungen für eine bessere Funktionsweise der Märkte auf der Angebotsseite geschaffen werden. Regulierte Märkte mit hohen Kosten, administrierten Mieten bzw. Vergleichsmietenkonzepten, die Mietanpassungen möglichst verzögern, reduzieren seine Wirksamkeit. Die Debatte über die Objektförderung versus Individualförderung geht weitgehend an der Frage vorbei, welche Angebots- und Funktionsbedingungen

auf den Märkten geschaffen werden müssen, damit das Wohngeld seine Wirksamkeit optimal entfalten kann.

Verschiedene Informationen über Funktionsweise der Märkte legen die Vermutung nahe, dass selbst auf Wettbewerbsmärkten Diskriminierungen bestehen, die dazu führen, dass Kaufkraft allein oft nicht ausreicht, um Zugang zu angemessenen Wohnungen zu erhalten. Vor allem Vermieter von städtischen Mietwohnungsgebäuden müssen darauf achten, dass die Gesamterträge ihrer Gebäude ein Maximum erreichen. Die Vermietung an Haushalte, die zu Minderheitsgruppen gehören, kann auf die Vermietbarkeit anderer Wohnungen negativ ausstrahlen. Über das Ausmaß solcher Diskriminierungen gibt es in der Bundesrepublik keine hinreichenden empirischen Kenntnisse oder Untersuchungen. Man muss vermuten, dass solche Diskriminierungen bestehen. Je größer sie sind, umso stärker wären Argumente zugunsten einer Förderung, die Belegungsrechte zugunsten von diskriminierten Haushalten erwirbt. Die Überwindung von Diskriminierung erfordert mehr als Wohngeldzahlungen.

Ein Mangel des Wohngeldes resultiert daraus, dass viele potentielle Wohngeldempfänger in so kleinen und überbelegten Wohnungen leben, dass ihre Mietbelastungen dadurch gering bleiben und nicht wohngeldfähig sind. Solche Haushalte mit niedrigen Einkommen haben dann oft Hemmungen, in größere und damit teurere Wohnungen umzuziehen, weil ihnen die Wohngeldzahlungen nur in der Erwartung, aber nicht als sichere Bewilligung zur Verfügung stehen. Gerade einkommensschwache Haushalte mit geringen Liquiditätsreserven und geringen Einkommen, die auf das Wohngeld besonders angewiesen wären, werden erst gar nicht wohngeldberechtigt und bleiben aus Risikoscheu und aus Liquiditätsengpässen in kleinen, überbelegten und billigen Wohnungen. Hier müsste das Wohngeld weiterentwickelt werden. Haushalte, die zum Beispiel über einen " Dringlichkeitsschein " beim Zugang zu Sozialwohnungen verfügen, könnten einen Voucher erhalten, der es ihnen ermöglichte, angemessene, aber wohngeldfähige Wohnungen anzumieten. Die Vouchers könnten gleichzeitig einen gewissen Bonus für Umzugskosten enthalten. Unterversorgte Haushalte würden auf diese Weise in die Lage versetzt, am Markt aktiver und mit mehr Erfolgchancen nach angemessenen Wohnungen zu suchen und sie - ohne auf eine Wohngeldbewilligung zu warten - direkt anzumieten.

2. Förderung der Eigentumbildung

2.1 Steuerliche Förderung

2.1.1 Neubau

Die gegenwärtige Eigentumsförderung ist ein von den Finanzämtern ausgezahlte Aufwendungszuschuss, der mit der Steuerpflicht verrechnet wird. 5.000 DM für jeden Erwerber /Bauherrn zuzüglich 1.500 DM für jedes Kind für einen Zeitraum von acht Jahren bedeuten für eine Familie mit zwei Kindern eine Förderung im Barwert von 53.000 DM. Die Förderung für vergleichbare Mietwohnungen erreicht im Barwert deutlich höhere Werte. Den begünstigten Haushalten ermöglicht die Förderung eine zusätzliche Kreditaufnahme, oder die Kreditbelastung wird entsprechend abgesenkt. Bei günstigen

Zinsen können mit der Eigenheimzulage bis zu 100.000 DM finanziert werden. Die möglichen Wirkungen sind sehr unterschiedlich. In einer gewissen Zahl von Fällen werden Haushalte mit relativ niedrigem Einkommen in die Lage versetzt, Wohneigentümer zu werden. In anderen Fällen steigen die Finanzierungsvolumen. Die Objekte werden aufwändiger und größer. Für Familien mit Kindern ist es besonders wichtig, dass der Wohneigentumserwerb gestützt auf die Förderung früher erfolgen kann.

Dort, wo das (Boden-)Angebot starr ist, kommt es natürlich auch zu einer gewissen Erhöhung des Preisniveaus. Die Wirkung der Eigenheimzulage hängt natürlich auch davon ab, inwieweit sie direkt von den Banken in die Finanzierung "eingebaut" wird.

Problematisch sind die regionalen Wirkungen. Bei preiswerten Objekten, deren Erwerber zum Beispiel Finanzierungskosten von 20.000 DM pro Jahr zu tragen haben, "übernimmt" der Staat für eine Familie mit zwei Kindern in den ersten acht Jahren 40 % der Finanzierungslasten. Bei höheren, vor allem in den Stadtregionen anfallenden Finanzierungslasten, geht die staatliche Mitfinanzierung relativ zurück. Gleichzeitig konkurrieren die selbstnutzenden Eigentümer mit Investoren, die Eigentumswohnungen zur Vermietung erwerben, deren Abschreibungen und Verlustverrechnungen proportional mit den Finanzierungskosten steigen.

Als Kritik bleibt festzuhalten: die Förderung greift dort am stärksten, wo der Wohnungsmangel am geringsten ist. Sie verstärkt die Abwanderung aus den Kernen der Stadtregionen in ein preisgünstiges Umland. Sie wirkt undifferenziert - auch dort wo ganze Stadtregionen schrumpfen. Sie wird damit nach einer Übergangsfrist verzichtbar und sollte in Stufen abgebaut werden.

2.1.2 Erwerb aus dem Bestand

Die Förderung ist hier halbiert. Angesichts eines relativ starren Angebots wäre das Preiserhöhungsrisiko durch eine höhere Förderung hoch. Erwerber werden in die Lage versetzt, leicht höhere Finanzierungsvolumina zu bewältigen. Dies kann auch bedeuten, dass in einer gewissen Zahl von Fällen höhere Modernisierungen finanziert werden können.

Allerdings dürften die direkten Auswirkungen auf die Modernisierungstätigkeit gering sein. In der Mehrzahl der Fälle werden Transaktionen zwischen attraktiven Wohnungen erhöht. In den 70er Jahren, als die Förderung eingeführt wurde, hatte sie einen erheblichen Aufklärungseffekt, weil der Staat signalisierte, dass die Bestände und ihre Erhaltung und Erneuerung eine neue Bedeutung bekommen sollten. Unabhängig von den Entlastungseffekten kam es zu einer unmittelbaren Aufklärungs- und Demonstrationswirkung. Diese Wirkung ist inzwischen überholt. Es kam zu einer Präferenzverschiebung der Nachfrage zugunsten älterer Bestände. Gleichzeitig wurden aber auch Teile der Bestände sozial stigmatisiert. Hier hat die Förderung kaum einen Effekt, weil die entsprechenden Wohnungen nur begrenzt als eigentumsfähig gelten. Unter heutigen Bedingungen dürfte die Förderung der Käufe aus dem Bestand kaum mehr positive Wirkungen für die Erhaltung der Bestände haben. Die stadtentwicklungspolitischen Wirkungen sind eher negativ. Sie kann ohne Übergangsfristen ersatzlos entfallen. Die Nachfrager hätten kaum mit negativen Auswirkungen zu rechnen, da mit Preissenkungen zu rechnen ist. Gewisse Übergangsprobleme sind wahrscheinlich, weil die Veräußerer mit ihren Preisforderungen erst nach einer gewissen Wartezeit nachgeben werden.

2.2 Eigentumsbildung im sozialen Wohnungsbau

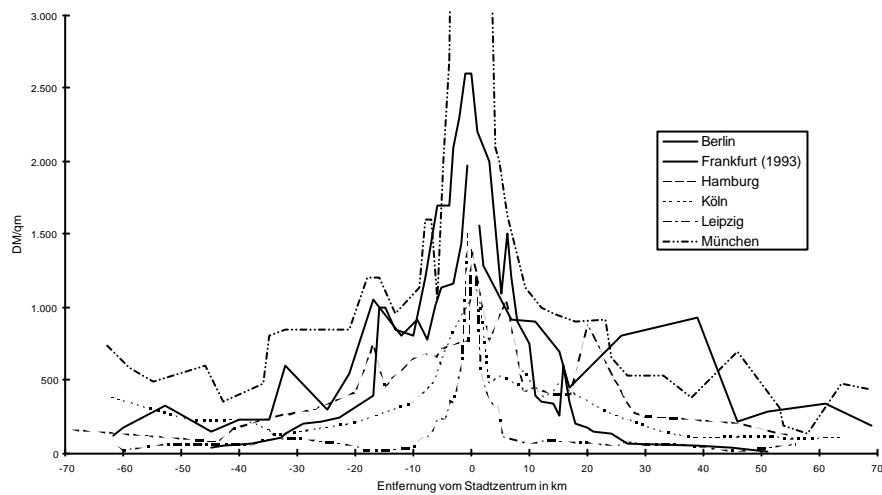
Seit den 70er Jahren hat die Eigentumsbildung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus ständig an Gewicht gewonnen. Allerdings zeigt die räumliche Verteilung der Förderung eine zunehmende Begünstigung von Familien mit Kindern in ländlichen Gebieten, Klein- und Mittelstädten. Hier sind die Kostenvoraussetzungen günstiger als in den Großstädten. Die Förderung hat diese Tendenz noch verstärkt: die Förderung des Mietwohnungsbaus kam überwiegend den großen Städten und ihrem näheren Umland zugute. Die Eigentumsförderung begünstigte das weitere Umland und die eher ländlich und kleinstädtisch geprägten Gebiete.

Die Wohnungsbauförderung hat damit im Ergebnis die ungünstigen Rahmenbedingungen für den Eigentumserwerb in den Großstädten relativ verschlechtert. Das hat auch dazu beigetragen, dass die Vermögensbestände der Haushalte in den Großstädten deutlich hinter den Vermögensbeständen in den übrigen Regionen zurückblieben. Die „Ursache“, für diese Verwerfungen resultiert allerdings aus den ungünstigen Produktionsbedingungen. In gewissem Umfang sind hohe Bau- und Bodenpreise in

Stadtregionen unvermeidbar. Die tatsächlich beobachtbaren Preisgebirge entsprechen jedoch nicht den unvermeidbaren Knappheiten, sondern sind eine Folge der überzogenen Rationierung von Bauland.

Die Förderung sollte künftig stärker regional differenziert werden. Wichtigstes Instrument wären regionalisierte Preisobergrenzen. Dementsprechend wären auch die Einkommensgrenzen und die zumutbaren Belastungen regionalisiert festzulegen.

Abbildung 1: Bodenpreisgebirge in deutschen Großstädten 1994



Quelle: Gutachterausschüsse empirica

III. TEIL DIE KÜNFTIGEN FÖRDERAUFGABEN

1. Förderung und Planung bedingen einander

In der Vergangenheit konnte die Planung viele ihrer wenig nachfragerechten Konzepte nur durchsetzen, weil die entstehenden Ertragslücken durch Subventionen geschlossen werden konnten. Die Subventionen waren die Verbündeten der Planer, weil sie auch die teuersten oder wenig nachfrageorientierten Konzepte finanzierbar machten. Das gilt besonders für den sozialen Mietwohnungsbau. Aus der Umkehrung dieser Position folgt automatisch, dass die meisten Subventionen verzichtbar werden, wenn die Investitionen nachfragegerecht geplant werden und wenn Bauland durch expansive Planung preiswerter gemacht wird. Die Märkte werden dann viel sozialere Ergebnisse erzeugen.

2. Regionale Differenzierung

Jede künftige Förderung steht vor dem Dilemma, dass es keine einheitlichen bundesweiten Förderaufgaben mehr gibt. Während Stadtregionen wie München oder Stuttgart noch in den nächsten 20 Jahren mit einem hohen Wohnungsmangel zu rechnen haben, stehen schon heute fast ein Viertel aller Wohnungen in Leipzig leer. Auch in Teilen des Ruhrgebiets oder anderen großen Stadtregionen mit geringer wirtschaftlicher Expansion sind größere Leerstände zu beobachten.

In den Regionen mit schwachem Wachstum der Nachfrage zeigt sich, dass der Wohnungsbau trotz eines Überangebots an Wohnungen weitergeht, weil neue qualitative Anforderungen der Nachfrager in den vorhandenen Beständen nicht ausreichend erfüllt werden können. Vor allem die Nachfrage nach selbstgenutzten Eigenheimen kann aus dem Bestand nicht befriedigt werden. Jetzt wird sich rächen, dass in der Vergangenheit der Eigenheimbau vor allem in den Kernbereichen der Stadtregionen diskriminiert wurde. Die Nachfrager holen sich heute auf Wettbewerbsmärkten ihr Recht. Angesichts insgesamt schrumpfender Nachfrage nach neugebauten Wohnungen versuchen die Bauträger neue Kundengruppen zu erschließen. Gleichzeitig versuchen die Kernstädte die Abwanderung durch das Angebot von günstigem Bauland zu verringern. Im Ergebnis kommt es zu einer Steigerung des Anteils des Eigenheimbaus trotz schon vorhandener Leerstände an Mietwohnungen. Kaufkräftige Schichten finanzieren Neubau auch dann, wenn es keinen quantitativen Bedarf mehr gibt.

Die Wohnungspolitik steht damit vor einem Dilemma. Nach wie vor pochen Stadtregionen mit Versorgungsgespässen dringend auf eine Neubauförderung. Doch diese Neubauförderung erzeugt in

anderen Städten und Regionen zusätzliche Leerstände und trägt zur Fragmentierung der Städte bei. Neben großen Gebieten mit wachsenden Leerständen entstehen neue Eigenheimgebiete in der Peripherie.

Auch für den sozialen Mietwohnungsbau gibt es keine auch nur annähernd gleichen Förderaufgaben mehr. Es macht keinen Sinn, den Neubau teurer Wohnungen zu fördern, wenn im Bestand leere Wohnungen nach Mietern suchen.

Entsprechend dieser Konstellationen sollte die Förderung angepasst werden. Die Kommunen sollten stattdessen pauschale Stadtentwicklungshilfen erhalten, die sie nach örtlichen Zwecken und aufgrund örtlicher politischer Entscheidungen einsetzen.

An die Stelle der zahlreichen steuerlichen Förderungen des Mietwohnungsbaus und der Bestandsinvestitionen sollte eine einheitliche Investitionszulage treten, die den Kommunen nach regionalem Bedarf in Form von Kontingenten durch die Länder zugeteilt werden. Dadurch würde den sehr ausgeprägten regionalen Unterschieden Rechnung getragen. Die Kommunen würden automatisch mehr Verantwortung in der Steuerung der Stadtentwicklung erhalten. In München sollte es dann möglich sein, gestützt auf Investitionszulagen den Mietwohnungsneubau weiterhin anzuregen, während in Leipzig das gleiche Instrument genutzt werden könnte, um innerstädtische Recyclinggrundstücke zu bebauen. Sollte sich herausstellen, dass ein solches Förderinstrument technisch oder rechtlich nicht realisierbar ist, dann bliebe als Alternative, die steuerlichen Subventionen völlig abzubauen und dafür eine gezielte Programmförderung aufrechtzuerhalten.

3. Stadtbau insbesondere in schrumpfenden Städten

Sollten sich die Marktkonstellation mit hohen und wachsenden Wohnungsüberschüssen verfestigen, dann wird es immer dringlicher, einen möglichst hohen Anteil des künftigen Wohnungsbaus für Selbstnutzer, die Wohneigentum vor allem in kleinen Häusern bilden wollen, auf Recyclinggrundstücken zu realisieren. Es wird dann besonders dringlich, die Nachfrage nach selbstgenutztem Wohneigentum auf städtische (Recycling-)Grundstücke zu lenken. Mit fortlaufender Zeit wird der Anteil des Neubaus auf Recyclinggrundstücken jedoch in allen Stadtregionen steigen können und steigen müssen.

Die wachsenden Stadtbauaufgaben sprechen ebenfalls dafür, die steuerlichen Förderungen durch standortscharf einsetzbare Investitionszulagen zu ersetzen. Erst dadurch werden die Kommunen in die Lage versetzt, Investitionen auf Recyclinggrundstücke und in innerstädtische Lagen umzulenken, die zunächst für private Investoren nicht ausreichend attraktiv sind.

Eine solche Standortförderung wird natürlich nach wie vor durch die Ausweisung von Sanierungsgebieten und die Förderung von Investitionen in Sanierungsgebieten erreicht. Es dürfte sich allerdings herausstellen, dass sich angesichts der quantitativ wachsenden Recyclingaufgaben das Instrumentarium der Stadtsanierung als zu schwerfällig erweist. In Städten mit einer schrumpfenden Zahl von Haushalten und einer weiterhin beachtlichen Bildung von Wohneigentum werden dann einfache Verfahren der Wiedernutzung und Reinvestition benötigt. Die vorgeschlagene allgemeine Investitionszulage könnte auch hier als Kanalisation wirken. So wird zum Beispiel für größere Recyclingflächen eine Submission der Subventionen möglich. Größere Bauträger könnten konkurrierend Projektentwicklungsvorschläge einreichen und ihrem Subventionsbedarf dabei anmelden. Ohne Förderung werden sich Recyclinginvestitionen nur in extrem günstigen Lagen rentieren.

Soweit der Staat für innerstädtische Investitionen auf Grundstücken, die erst noch aufbereitet werden müssen, eine sehr weitgehende Subventionsgarantie gibt, wird sich dies in den Veräußerungspreisen der Alteigentümer niederschlagen. Ein großer Teil der Förderung verpufft dann in Form von Eigentümerrenten. Da es politisch in der Bundesrepublik kaum möglich sein wird, großflächige Enteignungen zum "current use"-Wert vorzunehmen, wie das zum Beispiel in Großbritannien möglich ist, müssen andere Mobilisierungsinstrumente gesucht werden. Allerdings sollten die Planungsrechtler prüfen, unter welchen Bedingungen Enteignungen zur Wiedernutzung von Grundstücken möglich sind.

Zur Mobilisierung von Grundstücken und zur Erhöhung des Grundstücksangebots besonders geeignet wäre eine laufende steuerliche Belastung, am besten in Form einer Bodenwertsteuer. Allerdings kann auch eine Bemessungsgrundlage, die sich aus Bodenwert und Gebäudewert zusammensetzt, schon zu günstigen Ergebnissen führen. Wichtig ist, dass nicht genutzte Grundstücke (Brachflächen, Leergebäude) dennoch eine volle Steuerlast zu tragen haben, weil die Grundsteuer nicht nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip, sondern nach dem Äquivalenzprinzip erhoben wird. Auch ungenutzte Grundstücke rufen für die Kommunen Kosten hervor, die durch eine Grundsteuer abgegolten werden sollten.

Unter Planern sind Sondergrundsteuern besonders populär, die auf Grundstücken erhoben werden, die durch Planung für eine Neubebauung festgelegt worden. Die Wirkung solcher Steuern wäre jedoch sehr schwach, denn die Erwerber könnten mit einer geringen Steuerlast rechnen und würden dementsprechend hohe Preise entrichten. Die laufenden Belastungen für die Alteigentümer würden erst starten, nachdem die schwerfällige Planung entsprechende Vorentscheidungen gefällt hat. Dabei wird man immer wieder erleben, dass die planerischen Vorgaben nicht nachfragegerecht sind. Die Wirkungen wären in jedem Fall gering. Demgegenüber würden die Märkte besser in Gang kommen, wenn Bodenwerte in den Städten generell nach ihren Verkehrswerten unabhängig von der tatsächlichen Nutzung oder Nichtnutzung besteuert würden. Angesichts der riesigen

Recyclingaufgaben, die der Städtebau künftig in immer mehr Stadtregionen zu bewältigen hat, wäre es sehr sinnvoll, frühzeitig steuerliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine solche Veränderung unterstützen. Das Steuerrecht hat lange genug die Bautätigkeit in suboptimalen Bauformen zu stark begünstigt. Es wäre an der Zeit, den Investoren und den Märkten produktivere Rahmenbedingungen zu schaffen.

4. Subventionsabbau und künftiger Förderbedarf

Es ist fast unmöglich, einen künftigen Förderbedarf plausibel zu bestimmen. Im Jahre 2000 erreicht die Wohnungsbauförderung eine Größenordnung von etwa 33 Milliarden DM. Davon entfallen 20 Milliarden DM auf die steuerlichen Hilfen und rund 13 Milliarden DM auf die Finanzhilfen des Bundes sowie die Programmmittel der Länder. Hinzu kommen rund acht Milliarden DM durch das Wohngeld. In dieser Rechnung sind die Steuerausfälle durch Verlustverrechnungen nur teilweise enthalten, die sich wahrscheinlich in Größenordnungen von 20 Milliarden DM bewegen. Technisch handelt es sich hier nicht um Subventionen. Allerdings wird niemand leugnen können, dass ein Sektor, der über Jahrzehnten einen negativen fiskalischen Saldo erreichte, im wirtschaftlichen Ergebnis begünstigt wurde und wird.

Für den Staat ist der Wohnungssektor, gemessen an den fiskalischen Engpässen, die in den nächsten Jahren und Jahrzehnten zu erwarten sind, eindeutig zu aufwändig. Dies gilt erst recht, wenn man die Hypothese unterstützt, dass günstigere Bau- und Bodenkosten auch ohne Förderung zu einem ausreichenden Investitionsergebnis und zu einer guten Wohnungsversorgung führen könnten.

In einer Kombination aus einer Streichung überflüssiger Förderinstrumente und der Einführung einer flexibel einsetzbaren Investitionszulage sollte der Staat insgesamt erhebliche Einsparungen erzielen können, ohne dass die Wohnungsversorgung darunter leidet. Wie dargestellt, kann die Eigenheimzulage im Bestand sofort entfallen. Die Eigenheimzulage im Neubau sollte in Stufen abgebaut werden. Die degressive Abschreibung und diverse Sonderabschreibungen (Denkmalschutz, Sanierungsgebiete) werden unter der Prämisse verzichtbar, dass eine allgemeine Investitionszulage eingeführt wird. Es liegt auf der Hand, dass ein solcher Umbau des Steuersystems auf ganz erhebliche Widerstände stoßen muss. Das gilt auch für eine Eingrenzung der Verlustverrechnungen. Hier könnten Techniken verwendet werden, die andere westeuropäische Länder schon in der Vergangenheit nutzten. So kann die Verlustverrechnung - das erscheint besonders sachgerecht - auf einen Prozentsatz der Miete eingegrenzt werden. Die hier nur skizzenhaft vorgetragenen Vorstellungen sollten möglichst bald - noch in dieser Legislaturperiode - technisch tituliert durchdacht werden. In den nächsten Legislaturperioden

werden allein die fiskalischen Engpässe das Denken beflügeln und auch die Bereitschaft zu einer gewissen Radikalität in den Entscheidungen fördern.

Da unsere Gesellschaft immer ungleicher wird, erhält Wohngeld als das verteilungspolitisch gezielteste Instrument der Wohnungspolitik eine eher wachsende Bedeutung. Dies gilt vor allem dann, wenn man der These folgt, dass in einer wachsenden Zahl von Stadtregionen der quantitative Wohnungsmangel mittelfristig zurückgeht.. Bei elastischem Angebot wird dann auch der soziale Mietwohnungsbau weitgehend überflüssig. Etwa noch notwendig werdende Belegungsbindungen können aus Wohnungsbeständen gewonnen werden.

Vereinfacht gesagt wäre unter solchen Bedingungen das Wohngeld für die sozialen Aufgaben der Wohnungspolitik zuständig. Der Stadtbau könnte sich auf Investitionszulagen abstützen. Hier nicht weiter diskutiert werden die Fragen, die unter der Überschrift "Soziale Stadt" bearbeitet werden, da mit diesem Fragenkomplex die Aufgaben der Wohnungspolitik weit überschritten werden. In den überforderten Nachbarschaften geht es darum, die Gesamtheit der staatlichen Leistungen (von Schule bis Polizei) an die örtlichen Bedingungen anzupassen. Wohnumfeld und Wohnungsversorgung bleiben ein Thema - aber eben nur ein Thema unter vielen anderen.

Unter allen Bedingungen wird die Stadtentwicklungspolitik künftig sehr viel mehr zusammen mit Investoren und damit mit Nachfragern Umstrukturierung und Expansion anregen müssen. Die Zeiten, in denen fast alle Pläne realisiert wurden, weil Bauland extrem knapp war, sind vorbei.

Man muss künftig auch mit einem verstärkten Wettbewerb zwischen Kommunen um junge Zuwanderer rechnen. Kernstädte wie Umlandgemeinden werden die neuen Wohneigentümer immer mehr umwerben, denn Jugend wird knapp. Es steigen die Risiken einer weiter verschärften Segregation und einer Fragmentierung in Verfallszonen und neue Eigentümergebiete, die mit hohen Sozialkosten verbunden wäre. Auch künftig bleibt eine politische Steuerung der Stadtentwicklung notwendig. Sie braucht jedoch neue Instrumente und muss sich an die neue Nachfragesituation anpassen und weit stärker daran messen lassen, dass sie die Lebensbedingungen von nicht integrierten Minderheiten verbessert.