

II. Krise und Alternativen im Wohnungsbau

Kapitel I

Ziele und Kontroversen staatlicher Wohnungspolitik

1. Staatlicher Handlungsbedarf im Sozialwohnungsbau

1.1 Sozialstaatliche Aufgaben und Zielgruppen

Spektakuläre Hausbesetzungen und Polizeieinsätze zur Räumung von Wohnungen sind nur extreme Auswirkungen einer neuen Wohnungskrise, die seit einiger Zeit in der Bundesrepublik um sich greift und dabei – vor allem in den Ballungsgebieten und Universitätsstädten – auf wachsende Dimensionen von Wohnungsnot verweist. Eine zunehmende Nachfrage trifft dabei auf einen drastischen Rückgang an fertiggestellten Neubauwohnungen. Deren Zahl ging in den Ballungsgebieten von 1975 bis 1978 um –36% zurück (im Bundesgebiet: –16%) (nach Untersuchungen der Bundesregierung, zit. nach der Frankfurter Rundschau vom 16. 4.1981). Die wachsende Lücke zwischen Angebot und Nachfrage führt in den betroffenen Städten zu einem wachsenden Kampf um Wohnraum. Während die zahlungskräftigen Wohnungssuchenden dabei auch heute noch ohne Schwierigkeiten eine angemessene Wohnung auf dem »freien« Markt finden, verelendet die Wohnungssituation für Haushalte mit niedrigem Einkommen, die vorrangig auf billige, einfache Altbauwohnungen oder die Zuteilung von Sozialwohnungen angewiesen sind.

Staatlich begünstigte Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen, großflächiger Abriß aus z.T. fraglichen Sanierungsgründen, hinter denen sich häufig genug Spekulationsabsichten verbergen und überzogene Modernisierungsmaßnahmen haben dabei gerade in diesem Teilmarkt die Probleme der einkommensschwachen Wohnungssuchenden verschärft. Die Folgen von Sanierung und Modernisierungen illustriert eine Studie der Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen: 10% der Betroffenen müssen nach der Sanierung eine

Mieterhöhung um 100% in Kauf nehmen; 23% zahlen anschließend Mieten, die um 50% bis 100% gestiegen sind und 32% werden mit 40 bis 50% höheren Mieten als zuvor belastet.

Nutznieser dieser Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt sind kapitalstarke Spekulanten, Wohnungsmakler und Hausbesitzer, die z. T. bewußt Wohnungen herunterwirtschaften, um auf diese Weise eine Abbruchgenehmigung zu erhalten. Vergleicht man deren Mißachtung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums und des Rechts auf Wohnung, das sich u. E. aus dem Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit ableiten läßt, mit den – in den meisten Fällen friedfertigen – Instand- und Hausbesetzungen, so fällt auf, daß die Wohnungssuchenden wenig Unterstützung bei den politisch Verantwortlichen finden und in der weitgehend konservativ durchherrschten Medienlandschaft sogar kriminalisiert werden. Das Recht auf Privateigentum und Profit wird dagegen mit Polizeigewalt geschützt. Das Rechtsempfinden der Betroffenen und das Vertrauen auf einen demokratischen sozialen Staat erleiden jedoch schwer behebbarer Schaden, wenn einerseits gesetzwidrige Zweckentfremdung durch »Leerstehenlassen«, Umwidmung und Verslumung von Wohnungen weithin straffrei bleiben, während Hausbesetzer polizeilich und gerichtlich verfolgt werden.

Betroffen von Wohnungsnot sind dabei – entgegen den ideologischen Versuchen mit einer »Neuen sozialen Frage«¹ Klassenlagen unter den Tisch zu kehren – vor allem Arbeitnehmerhaushalte mit geringem Einkommen, Jugendliche, Sozialrentner, Alleinerziehende und Ausländer. Deren Probleme verschärfen sich, wenn sie zugleich als Behinderte oder kinderreiche Haushalte auf besonder Wohnformen angewiesen sind. »Vor allem in Ballungszentren und den Kernbereichen der Städte ist das Wohnungsangebot für Haushalte mit durchschnittlichem oder unterdurchschnittlichem Einkommen unzureichend. Die Nachfrage nach preisgünstigen Wohnungen übersteigt hier deutlich das Angebot.«²

Folgt man den Ergebnissen einer Umfrage der sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik (SGK) (Informationsdienst II/1980), so sind allein in dreißig Städten mit jeweils mehr als 100 000 Einwohnern 250 000 wohnungssuchende Haushalte ermittelt worden, die Anspruch auf eine Sozialwohnung haben. Viele davon gelten als Notfälle (Pressemitteilung der SGK vom 9. 1. 1980). Nach Berichten des »Spiegel« herrscht in vielen Städten eine Wohnungsmisere, die an die katastrophalen Zustände der frühen 50er Jahre erinnern (vgl. »Spiegel« 3/81, S. 38). Allein in Berlin werden 60 000 Wohnungssuchende mit Anspruch auf eine Sozialwohnung erfaßt; 18 000 mit

Dringlichkeit. Gleichzeitig stehen dort 7000 Wohnungen leer. Ähnliche Zahlen gelten für andere Großstädte. So warten in Hamburg 41 000 Berechtigte auf eine Sozialwohnung; in Stuttgart sind es 6000 (Angaben nach »Spiegel« 3/81).

Da Kaufkraft die entscheidende Größe bei der angemessenen Versorgung mit Wohnraum ist, entscheiden die primäre, auf dem Markt durchgesetzte Verteilung der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung und staatliche Transferzahlungen über angemessene Lösungen der Wohnungsfrage. Wie verschleiern die neu thematisierte soziale Frage aus CDU-Kreisen ist, zeigt ein Blick in Einkommenstabellen. Eindeutig läßt sich dabei festhalten, daß nicht kinderreiche gegen kinderlose Familien ausgespielt werden dürfen, sondern daß nach wie vor die Zugehörigkeit zur Gruppe der Lohnabhängigen oder der Kapitaleigner die Einkommenslage entscheidend bestimmt.³

Während 1979 (nach Modalwert = häufigster Typ) Selbständigenhaushalte selbst mit 4 Kindern noch über ein Durchschnittseinkommen pro Kopf der Familie von 1191 DM (7143 DM Familieneinkommen) verfügen konnten, standen einem Arbeiterhepaar ohne Kinder pro Kopf nur 935 DM (1869 DM Familieneinkommen) zur Verfügung.⁴ Sozialstaatliche Verantwortung gilt von daher nicht kinderreichen Familien allgemein, sondern muß die jeweilige Einkommenslage als Maßstab und Anlaß der Intervention bzw. Hilfe berücksichtigen.

Die sozialstaatliche Verantwortung zur Sicherung einer ausreichenden Versorgung mit Wohnraum ergibt sich zugleich aus der Tatsache, daß »Wohnraum kein Gut ist, auf das der einzelne nach Belieben teilweise oder ganz verzichten kann, (und) der freie Markt damit überfordert (ist), das soziale Grundrecht auf Wohnen angemessen zu verwirklichen« (so die in einer doch hier offensichtlichen Minderheitsposition ihrer Parteien argumentierenden Sozialausschüsse von CDU und CSU; Dok. der FR vom 6. 1. 1981). Ein Rückzug des Staates aus der Wohnungspolitik würde voraussetzen, daß die Steuerung des Wohnungsangebotes über den Preis zu einer angemessenen Versorgung führen könnte. Unter den Bedingungen unkontrollierter und ungehinderter Mietentwicklung vor allem in den Ballungsräumen und überproportional steigender Preise für Bauland und Bauleistungen bei gleichzeitig hohen Zinssätzen bedeutet die vor allem von CDU/CSU und FDP geforderte Überführung des sozialen Wohnungsbaus in »mehr Markt« und die »Liberalisierung« von Mieterschutzbestimmungen, daß sich nur noch die besser Verdienenden angemessen mit Wohnraum versorgen könnten. Die Tatsache, daß zur Zeit rund ein Drittel der Wohnungssuchenden weniger als 1000,- DM pro Monat

zur Verfügung hat, bei »freiem« Wohnmarkt jedoch mit etwa 15,- DM pro qm an Miete zu rechnen hätten,⁵ verdeutlicht jedoch, daß der geforderte Rückzug des Staates sozial nicht zu verantworten ist. Zugleich wird sichtbar, daß sozialstaatliche Wohnungspolitik nicht zu einer Frage von »Randgruppen« gemacht werden darf.

Insgesamt muß sich sozialstaatliche Wohnungspolitik an folgenden Kriterien messen lassen:

1. Sicherung der Versorgung mit angemessenem und preiswertem Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung mit niedrigem Einkommen;

2. Sicherung humaner Gestaltung der Wohnumwelt, insbes. durch städtebauliche Maßnahmen.

3. Ausgleich regionaler Versorgungsverzerrungen zugunsten einer angeglichenen Lebenslage in allen Gebieten der Bundesrepublik;

4. Sicherung wohnungspolitischer Investitionen als Bestandteil quantitativen, steten Wachstums zur Garantie der Beschäftigung;

5. Transparenz der öffentlichen Eingriffe, Optimierung des Mitteleinsatzes und Erhöhung der Partizipation der Betroffenen zugunsten mehr Demokratie.

Mehr oder weniger sind große Teile dieser Forderungen auch in den *Programmen* aller Parteien von CDU bis SPD lesbar. Angesichts der Defizite in der *Praxis* der Politik von Parlamenten und Regierungen und deren vielfältigen Abhängigkeiten und Nachrangigkeit von den Profitkalkulationen einer privat organisierten Bauwirtschaft reichen programmatische Erklärungen jedoch nicht aus. Die Sicherung der sozial erforderlichen Wohnungsversorgung ist mit den Mitteln einer klassischen *reaktiven* Politik nicht möglich

1.2 Allgemeiner Fehlbestand und die Situation im Mietwohnungsbau

Zweifellos sind die bundesrepublikanischen Bauleistungen in der Nachkriegszeit beachtlich. Von 1949 bis 1980 wurden rund 17,5 Millionen Wohnungen gebaut. Rund 40% davon wurden im sozialen Wohnungsbau errichtet und aus öffentlichen Mitteln in Höhe von 200 Mrd. DM gefördert. Global betrachtet, dürfte auch heute nach *statistischen* Durchschnittswerten berechnet, keine Wohnungsnot herrschen. 24 Millionen Haushalte verfügen über 24 Millionen Wohnungen. Diese global betrachtet ausgeglichene Versorgung vernachlässigt jedoch mehrer Faktoren: Leerstehende Altbauwohnungen, Zusammenlegung und Abbruch von rund 150 000 Wohnungen pro Jahr werden ebenso wenig berücksichtigt wie die dem Markt entzogenen Ferien- und

Zweitwohnungen (rund 800 000 Fälle). Die Neue Heimat weist in ihrem Jahresbericht 1979/80 darauf hin, daß darüberhinaus viele Wohnungen wegen verkehrsungünstiger Lagen (Lärmbelästigung, Verkehrsgefährdung im Wohnumfeld) als Notunterkünfte betrachtet werden müssen. Nimmt man als normative Maßeinheit für den Wohnungsbedarf – wegen fehlender anderer Kriterien, die zur Zeit zur Verfügung stehen könnten – die »Bedarfs-Abgrenzungen« nach dem Wohngeldgesetz, dann entsteht zusätzlich erheblicher Bedarf, weil viele in zu engen Wohnverhältnissen leben. Zugleich ist es Alltagswissen und bedarf keiner hochbezahlten Enquêtes, daß viele Großwohnungen nicht – wie bei der rechnerischen durchschnittlichen Bedarfsfeststellung angenommen – von Großfamilien, sondern in nicht wenigen Fällen von Ein- oder Zwei-Personen-Haushalten bewohnt werden. Der tatsächliche Versorgungsbedarf ist deshalb größer als das rechnerische Defizit aufgrund Durchschnittsberechnungen. Berücksichtigt man zusätzlich die Schätzung der »Neuen Heimat« über abbruchreife Wohnungen und die Tatsache der laufenden Umwidmung von Wohnraum für gewerbliche Zwecke (Büro- und Praxisräume) wegen der besseren Rendite der umgewidmeten Wohnobjekte, so kann ein jährlicher Verlust von rund 300 000 Wohnungen angenommen werden. Insgesamt summiert sich der Fehlbestand auf zur Zeit 1 Million Wohnungen, rechnet man zum Ersatz für die Verluste die zusätzlich notwendige Versorgung für die zunehmende Zahl der Wohnungssuchenden aufgrund demographischer Entwicklung hinzu. Einer relativ gut ausgestatteten ländlichen Region mit hoher Eigenheimquote steht dabei eine Vielzahl von Städten mit fehlenden Mietwohnungen gegenüber, auf die dort 80% der Einwohner angewiesen sind. Vergleicht man die Anspruchsberechtigung und den tatsächlichen Bestand an Sozialwohnungen, so ergibt sich eine Lücke von rund 3,5 Millionen Sozialwohnungen; 7,5 bis 8 Millionen berechtigten Haushalten werden nur 4,2 Millionen Sozialwohnungen angeboten.⁶

Angesichts dieser auf die Städte konzentrierter neuen Wohnungsnot wirkt sich der außerordentliche starke Rückgang im Mietwohnungsbau drastisch aus. Die Zahl der fertiggestellten Wohnungen ging insgesamt nach einer relativ konstanten Periode seit 1953 bis einschließlich 1974 (im Durchschnitt 575 000) nach einem Boom 1973 mit über 700 000 Wohnungen auf gegenwärtig rund 350 000–360 000 zurück.⁷ Dieser Einbruch in den Neubau von Wohnungen ging dabei allein auf Geschoßwohnungen (Wohngebäude mit drei und mehr Wohnungen) zurück, d. h. auf typische Wohnungen, in denen die städtische Nachfrage kumuliert. Von 1973 bis 1979 verringerte sich die entsprechende

Zahl von 411 173 auf 97 000 (ebenda). Während noch bis einschließlich 1977 die Zahl der Mietwohnungen hierbei die Zahl der Eigentumswohnungen überstieg, hat sich diese Relation seitdem laufend zu Lasten der Mietwohnungen verschlechtert. Relativ konjunkturstabil blieb hingegen der Neubau von Eigenheimen (Gebäuden mit 1 bis 2 Wohnungen). Deren Zahl pendelte von 1962 bis 1979 zwischen einem Minimum von 195 000 (1975) und einem Maximum von 266 000 (1964). 1978 und 1979 waren jeweils über 70% der fertiggestellten Wohnungen Eigenheime. Mitverantwortlich für diese einseitige Entwicklung zu Lasten des Mietwohnungsbaus ist die staatliche Bevorzugung von Wohnungseigentum bei direkten und indirekten (über Steuerverzichte) Förderungen.

Entwicklung des Wohnungsbaus von 1962 bis 1979

Jahr	Wohngebäude insgesamt	Wohngebäude mit 1 bis 2 Whg. (Eigenheime)	Wohngebäude mit 3 und mehr Whg. (Geschoßwohnungen)				
1962	573.375	245.420 47,2%	274.419 52,8%	darunter: *			
1966	604.799	259.434 47,3%	288.505 52,7%	Eigentums-/Miet-			
1970	478.050	196.107 44,1%	248.797 55,9%	wohnungen			
1973	714.226	263.087 39,0%	411.173 61,0%	39%	61%		
1977	409.012	226.562 59,8%	152.045 40,2%	47%	53%		
1978	368.145	239.532 70,4%	100.546 29,6%	55%	45%		
1979	357.751	236.091 70,9%	97.100 29,1%	57%	43%		

Quelle: Wirtschaft und Statistik, Heft 10/80, S. 677.

* Schätzungen der NH nach nichtamtlichen Statistiken (NH-Jahresbericht 1979/80. S.A 13)

1.3 Behinderung des Sozialwohnungsbaus durch ökonomische Faktoren

Der drastische Rückgang der relativ preiswerten Sozial-Mietwohnungen in den Städten hat vorwiegend ökonomische Ursachen. Im Mittelpunkt stehen dabei Preisentwicklung in den Teilmärkten: Boden, Bauleistungen und Kapital. Vor allem der enorme Anstieg der Bodenpreise hat schon in den Anfängen der siebziger Jahre dazu geführt, daß Stadtrandwohnungen im Mietpreis stiegen. Seit wenigen Jahren haben sich jedoch auch die bisher billigen Altbauwohnungen in den Innenstädten verteuert. Ein wichtiger Grund hierfür ist in den Modernisierungen und Wohnumfeldverbesserungen zu sehen, die diese vormals überwiegend von den unteren Einkommenschichten genutzten Woh-

nungen für höhere Einkommensgruppen attraktiv werden ließen und dabei innerhalb kürzester Zeit Mietsprünge von z. T. 100% und mehr zuließen.

Ursachen und Folgen von Entwicklungen auf den drei Teilmärkten werden im Kapitel III näher untersucht. Hier sollen jedoch wichtige Ergebnisse vorweg genannt werden, weil erst auf diesem Hintergrund politische Kontroversen und Zielorientierungen im Sozialwohnungsbau zureichend einschätzbar werden. Neben den im folgenden skizzierten ökonomischen Faktoren, sollte jedoch nicht übersehen werden, daß andere Gründe nicht übersehen werden dürfen, wenn man über Hintergründe des Niedergangs des Mietwohnungsbaus reflektiert. So sind infolge der sozialpolitischen Reformen der sozial-liberalen Regierung im Rentenbereich zugunsten der Freiberuflichen und Selbständigen, diese Gruppen weniger als früher aus materiellen Interessen gezwungen, durch die Vermietung von Häusern private Altersversorgung zu betreiben. Insgesamt ist der Niedergang des Mietwohnungsbaus jedoch eher Folge von Preisentwicklungen, die derartige Mietbelastungen nach sich ziehen, daß untere Einkommensschichten als kaufkräftige Nachfrager weitgehend ausscheiden. Bei nicht aufgestockten staatlichen Subventionsleistungen zugunsten des Sozialwohnungsbaus mußte infolge der Preisentwicklungen auch hier das Bauvolumen zurückgehen.

Die in letzter Zeit hohen Zinsen für Hypothekarkredite müssen im Zusammenhang mit der allgemeinen Zinsentwicklung gesehen werden. Über die Anbindung der Zinsbedingungen im Bausektor an die Gestaltung der Leitzinsen durch die Bundesbank wirkt sich die gegenwärtige Hochzinspolitik prozyklisch, d. h. die Nachfrage nach Bauleistungen verringernd aus.

Unter dem Zwang steigender Inflationsraten, defizitärer Leistungsbilanz und der enormen Zinsdifferenz zu den Dollarmärkten hat die Bundesbank die Leitzinsen erheblich angehoben und damit auch die Kreditbedingungen der Realkreditinstitute, die einen wesentlichen Teil der Finanzierungsmittel im Wohnungsbau bereitstellen, verschlechtert. Der Effektivzins der Hypothekenkredite stieg auf ca. 10% (März 1980: 9,93% bei 5 Jahren Festlaufzeit). Bei einem Anstieg der durchschnittlichen Effektivzinsen für Hypothekarkredite um rund 3 Prozentpunkte ab 1978 ergibt sich für die Laufzeit eine wachsende monatliche Belastung im Schuldendienst um rund 50%. Viele potentielle Bauherren haben deshalb Bauvorhaben verschoben, vor allem, wenn sie wegen niedriger Einkommen und geringer Steuerbelastung keine bedeutenden Subventionsvorteile durch Steuerentlastung haben.

Zunehmende Erträge aus der Hausvermietung aufgrund abnehmender Schuldenbelastung verweisen auf Renditeaussichten nach längerer Frist. Hieran ist aber eine relativ wachsende Zahl von Kapitalanleger im Immobiliengeschäft weniger interessiert. Hochzinsen führen jedoch nicht naturhaft zu einer höheren Kostenmiete und damit zu sozialen Belastungen. Bei der allgemeinen Lebensdauer der Objekte können steigende Kosten infolge höherer Zinsen durch nachfolgende Niedrigzinsphasen ausgeglichen werden. Differierende Disagio-Einräumungen und Zwischenfinanzierungsmöglichkeiten, hohe Eigenkapitalanteile relativieren ohnehin die Kreditabhängigkeit und somit den Schuldendienst. Die Angaben über ansteigende Kostenmiete aufgrund hoher Zinssätze sind daher eher der Berechnungsmethode geschuldet, die anstelle tatsächlicher, in vielfältiger Weise kalkulatorische Kosten zugrunde legt.

Dies gilt auch für die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften. Untersucht man deren Kalkulation der Kostenmiete, so sind z.B. folgende Abweichungen von tatsächlichen Kosten möglich und werden üblicherweise berechnet: Die Wahl zwischen Verkehrswert und tatsächlichem Kaufpreis für Grundstücke kann bei großem Bestand an Grundstücken, die früher zu niedrigen Preisen gehortet wurden, beachtliche Überdeckungen der Kosten ermöglichen. Gleiches gilt für die Möglichkeit der Gesellschaften, bei Materialbestellungen gewährten Mengenrabatten, Skonto oder rationell in eigener Regie erstellten Serienfertigungen (Fertigaragen) nicht die tatsächlichen, sondern höhere Einzelhandelspreise zu berechnen. Bei Baunebenkosten dürfen anstelle der Berechnung eigener Architekten- und Ingenieurleistungen (bei Serien ohne großen Arbeitsanfall) Fremdleistungen nach den teureren Honorarsätzen berechnet werden. Rationalisierungsgewinne werden nicht an die Mieter weitergegeben. Der kalkulatorische Zins für »Eigenkapital« berücksichtigt nicht die in den »Eigenmitteln« eingehenden steuerlichen Vergünstigungen, Investitionszuschüsse, die vom Staat gewährt und also nicht selbst erwirtschaftet wurden. Tilgungsdarlehen werden über den Tilgungszeitraum hinaus in die Kosten der Miete eingerechnet. Selbst dann, wenn durch öffentliche Subventionen und Mieterzahlungen die Entschuldung äquivalent geleistet wurden, können die Finanzierungspläne weitergeführt werden, was zu beachtlichen Entschuldungsgewinnen führen kann. Überdeckungsmöglichkeiten der Kosten ergeben sich auch aus den gewährten Pauschalen für Mietausfallwagnis und Instandhaltung, bei Abschreibung von Baukosten über den Wiederbeschaffungswert hinaus. Schon diese angedeuteten Möglichkeiten der überzogenen kalku-

latorischen Kosten zeigen beachtliche Spielräume bei der Berechnung der Kostenmiete. Strenge Berücksichtigung der tatsächlich entstandenen Kosten würde zu einer Senkung der Kostenmiete bei den Wohnungsgesellschaften führen. Es sollte jedoch nicht übersehen werden, daß die Verpflichtung zur Kostenmiete sozialer ist, als die Auslieferung der Mieter an willkürliche Marktbedingungen.

Anders als das Zinsniveau wirken sich die dynamisch und extrem gestiegenen Kosten für die Grundstücke und Bauleistungen langfristig zu Lasten des Wohnungsbaus aus und vernichten zugleich Mengeneffekte staatlicher Förderungen. Innerhalb eines Jahres (1979 : 1980) stieg der durchschnittliche Preis für Bauland von 69,09 DM auf 87,89 DM (das sind + 27%)⁸ Die Preisentwicklung in den Großstädten liegt dabei weit über dem Durchschnitt. Von 1978 bis 1979 stieg in den meisten Großstädten der Preis pro qm um mehr als 50%. In Stuttgart, München, Berlin, Hamburg, Frankfurt, Bonn und den Städten des Ruhrgebietes müssen schon für mittlere Lagen qm-Preise zwischen 300 und 600 DM gezahlt werden; in den besseren Lagen der Wohngebiete über 1000,- DM.

Der Kostenanteil für das Baugrundstück an den gesamten Kosten je geförderte Sozialwohnung ist infolge dieser extremen Preisentwicklung seit 1973 von 6,7% auf annähernd 14% gestiegen.⁹ Auch die Baupreise liegen mit Zuwachsraten von 10% im Durchschnitt der letzten Jahre weit über der sonstigen Preissteigerung. Allein in den Kommunen sind durch die enormen Baupreissteigerungen (1978: + 6,3%, 1979: 9,4%; 1980: 11,4%) zwei Drittel der seit 1977 getätigten kommunalen Bauinvestitionen wegen der Preiseffekte verpufft. Während von 1978 bis 1980 12,6 Mrd. DM auf diese Weise lediglich zur Finanzierung der Baupreissteigerungen dienten, konnten nur 6 Mrd. DM einem realen Zuwachs an Bauinvestitionen zugute kommen. Als Komponenten spielen dabei sowohl regionale Preisabsprachen eine Rolle, als auch die prozyklische Wirkung der extrem konjunkturabhängigen kommunalen Investitionstätigkeit.¹⁰ Diese extreme Kostenentwicklungen im Baugewerbe haben zusammen mit den horrenden Grundstückspreisen und den prozyklisch wirkenden hohen Zinsen nicht nur – wie angegeben – staatliche Baunachfragen hinsichtlich der beabsichtigt Mengeneffekte reduziert, sondern werden auch auf die Mieten abgewälzt. Während die Kostenmiete bei älteren Sozialwohnungen aus den 50er Jahren durchschnittlich noch immer etwa 4,- DM pro qm beträgt, erhöhte sich dieser Betrag auf nahezu 20,- DM pro qm bei Neubauten. Dies hat auch negative Auswirkungen auf die notwendige Höhe der Wohngeldzahlungen, mit deren Hilfe den sozialberech-

tigten Gruppen eine zumutbare Miete ermöglicht werden soll, und auf die Mengeneffekte der Objektsubventionen im sozialen Wohnungsbau. Angesichts der Tatsache, daß im sogenannten freifinanzierten Mietwohnungsbau im langfristigen Durchschnitt eine volle Überwälzung der Kosten plus Gewinn die Miethöhe bestimmt, wird klar, daß hier die Hauptursachen für den Rückgang an Bautätigkeit zu suchen sind. Gemessen an der relativ geringen Zahl von kaufkräftigen Wohnungssuchenden (die Reichen können sich ja ein Eigenheim bauen!), war der Rückgang im Angebot unter den Bedingungen eines privatwirtschaftlich organisierten Marktes durchaus rational. Mit Hilfe der traditionellen klassischen staatlichen Intervention, die im nachhinein (reaktiv) soziale Korrekturen versucht und dabei zunehmend in die Finanzklemme gerät, ist ein Ausweg aus der Misere im sozialen Mietwohnungsbau ebenfalls prinzipiell nicht möglich. Zur Sicherung einer sozial verantwortlichen Wohnungspolitik bedarf es stärkerer Eingriffe der Öffentlichkeit in den Markt. Von konservativer Seite wird das allerdings ganz anders gesehen: Hier wird den gesetzlichen Eingriffen des Staates zum Schutze der Mieter (Belegungs- und Mietpreisbindung) und den Reglementierungen des Marktes die Schuld an der rückläufigen Bauinvestition gegeben (siehe weiter unten).

1.4 Verfehlte staatliche Verteilungseffekte und unsoziale Liberalisierungsabsichten

Gemessen an den Brennpunkten der Wohnungsversorgung in den Städten und den Sorgen der Wohnungssuchenden mit geringem Einkommen ist die staatliche Subventionspraxis hochgradig verfehlt. Nutznießer der wohnungspolitischen Förderung waren vor allem Großverdiener, die von der progressiven Wirkung der Steuerverzichte profitierten und der Eigenheimbau, der vorwiegend (rund 60%) in der relativ gut versorgten ländlichen Region stattfindet.

»Nach der Struktur der wohnungspolitischen Subventionen machen die Steuervergünstigungen nahezu zwei Drittel des gesamten wohnungs- und städtebaupolitischen Budgets aus. Im Vordergrund steht dabei die Eigentumsförderung, der über die Hälfte der Subventionen zugute kommt . . . Auch die Modernisierungsförderung im Rahmen von Steuervergünstigungen (§ 82 a EStDV, WoModG, ModEng) dürfte in erster Linie besser begüterten Vermieterhaushalten und Eigentümerhaushalten zugute kommen. Darüberhinaus ist ohnehin fraglich, wie weit durch Steuerbegünstigungen »ziellose« Modernisierung begünstigt wird, die ihrerseits nicht nur zu einer unverhältnismäßig hohen Belastung der Mieten führt, sondern darüber hinaus Ver-

drängungsprozesse auslöst und gewachsene Sozialstrukturen zerstört.«¹¹

Größeres Gewicht hat auf konservativer Seite jedoch die Kritik von Bewohnern sozialer Wohnungen, die über die – nur zeitweilig angepaßte – begünstigte Einkommensgrenze hinausgewachsen sind. Ohne Überprüfung der Frage nach dynamischer Anpassung der Grenzwerte für die soziale Wohnförderung an die Inflationsraten wird von einem »Ausufern des Sozialstaates« und einer »Anspruchsinflation« gesprochen. Stattdessen solle sich die »notwendige« Bereitschaft entwickeln, für Mieten einen höheren Anteil des Einkommens auszugeben und wachsende Mietbelastungen als »marktgerecht« zu akzeptieren. Unter diesem Blickwinkel muß sowohl die Diskussion einer »Fehlbelegungsabgabe« als auch die konservative Forderung nach »Liberalisierung« des Wohnmarktes gesehen werden.

Sicherlich ist es prinzipiell richtig, die Frage der Mietsubventionierung im Hinblick auf die Einkommensentwicklung der bisher Begünstigten zu stellen und Korrekturen vorzunehmen. Ob die jetzt von der Regierung vorgesehene Fehlbelegungsabgabe das sozial angemessene und hinsichtlich des Aufwandes richtige Mittel ist, dem Problem der Berechtigung angemessen zu entsprechen, ist jedoch fraglich. Erstens bleibt offen, ob die Berechtigungsgrenzen an die reale Kaufkraftentwicklung angepaßt wird. Von daher wird auch die Angabe des Bundesbauministeriums, daß 1983 jede dritte Sozialwohnung fehlbelegt sein wird, fraglich. Zweitens ist der Aufwand für Verwaltungskosten erheblich (BMin f. Bau selbst rechnet mit 10%, siehe FR vom 16. 1. 81). So erklärten die SPD-Mitglieder des Btg-Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, »daß mit der Fehlbelegerregelung ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand verbunden ist, der in keinem Verhältnis zum Effekt steht«.¹² Die von Lambsdorff angeregte und vom Bundesbauministerium (SPD) in einem Gesetzentwurf berücksichtigte Regelung, ein »negatives Wohngeld« – gestaffelt nach Überschreitungen der Einkommensgrenzen (bei 20–35% + 0,50 DM pro qm; bei 35–50% + 1,- DM und bei über 50% + 2,- DM, nach Frankfurter Rundschau vom 15. 1. 81) – behördlich jeweils festzustellen, ist aus dieser Sicht abzulehnen. Vorzuziehen wäre ein vom Institut Wohnen und Umwelt vorgeschlagene Modell,¹³ das die Begünstigung wesentlich unbürokratischer an die Einkommensentwicklung anpassen kann: Anstelle der Fehlbelegerabgabe wird ein sozial gestaffelter Mietnachlaß bei turnusmäßiger Offenlegung der Einkommensverhältnisse (z.B. alle zwei Jahre) gewährt. Voraussetzung für eine sozial gerechtfertigte Subvention der Mieten wäre allerdings die

Bereinigung der Mietverzerrung, die bisher im sozialen Wohnungsbau existiert. Das auch von den Sozialausschüssen der CDU/CSU favorisierte System (nach FR vom 6. 1. 1981) würde anstelle der nach einzelnen Baujahren sehr unterschiedlich ausfallenden Mieten Vergleichsmieten setzen, die sich nach Baualtersgruppen, Ausstattung, Gemeindegröße und Wohnungsgröße richten. Diese eher an »Wohnwerten« orientierten Vergleichsmieten müßten dann von denen voll bezahlt werden, die wegen ihrer Einkommenshöhe keinen Anspruch auf Mietzuschuß mehr haben. Die Sozialausschüsse finden aber auch mit diesen Vorstellungen sicherlich wenig Resonanz in der Gesamtfraktion der CDU/CSU. Nach Bericht des Bundestags-Ausschusses für Raumordnung usw. erklärten die CDU/CSU-Vertreter, daß der soziale Wohnungsbau insgesamt seine Versorgungsaufgabe für einkommensschwächere Haushalte verloren habe. Umfangreiche Anhebungen der Einkommensgrenzen und Erhöhungen der Toleranzgrenzen bei der Fehlbelegerabgabe werden abgelehnt. »Die bestehenden Strukturprobleme im sozialen Wohnungsbau ließen sich nur durch seine konsequente Liberalisierung und Überführung in die Marktwirtschaft lösen«. ¹⁴

Die Orientierung an der Klientel der CDU/CSU wird sichtbar: Während Mitnehmereffekte von Unternehmen des Wohnungsbaus (Infratest schätzt allein bei den Modernisierungs- und Energieeinsparungsmaßnahmen, die der Bund bis 1982 mit 4,3 Mrd. DM bezuschußt, den entsprechenden Effekt auf über 50%), die extreme Begünstigung von (ländlichen) Eigenheimbau und die Steuerprivilegien der reicheren Bauherren nicht als Problem öffentlich thematisiert werden, gehen die Angriffe gegen die soziale Absicherung der unteren Einkommensgruppen. Die SPD täte gut daran, diese auch von ihrem Koalitionspartner FDP verfolgte Politik angesichts ihrer andersartigen Wählerstruktur und -verpflichtung zurückzuweisen.

1.5 Wohnungsbaupolitik zugunsten steter Bedarfs- und Arbeitsplatzsicherung

Angesichts des realen Rückgangs der Bautätigkeit infolge der enormen Preis- und Zinssteigerungen und einer ungünstigen Einkommensentwicklung in diesem Jahr wird auch die Situation der Beschäftigten erheblich betroffen. Wenn die Prognosen des DIW (Ifo macht ähnliche Angaben) zutreffen, ist bei der Neubautätigkeit – trotz anhaltender Reparatur- und Modernisierungsleistungen – mit einem Rückgang von real -4% zu rechnen (Verkehrsbauten: -8%; Wirtschaftsbau: -2%).¹⁵ Für die Beschäftigten des Baugewerbes bedeutet dies, daß weitere

100 000 ihren Arbeitsplatz verlieren werden. Im Januar 1981 betrug deren Zahl bereits 120 000. Der Rückgang an Arbeitsplätzen wird durch den Riun vieler Firmen beschleunigt. Bereits 1980 lag die Zahl der beantragten Konkursverfahren um + 21% über den Vorjahr (im 4. Quartalsjahr sogar + 55%). Hauptsächlich betroffen war das Bauhauptgewerbe, im Ausbaugewerbe hielt sich die Entwicklung auf Vorjahresniveau.¹⁶

Sozialstaatliche Intervention im Wohnungsbereich gilt daher nicht nur der Versorgung der unteren Einkommensschichten mit angemessenem und preiswertem Wohnraum, sondern zugleich der Arbeitsplatzsicherung im Baugewerbe. Das staatliche soziale Engagement muß sich hier jedoch in entscheidenden Punkten ändern, will es hinsichtlich der Struktur der Bedürfnisse angemessen und hinsichtlich des Mitteleinsatzes effektiv sein. Die notwendigen Veränderungen gehen in Richtung einer mehr selektiven, d. h. die Problemfelder (sozialer Mietwohnungsbau) und Problemregionen (Städte) berücksichtigenden Politik. Sie müssen an der Preis- und Produktionsgestaltung und Investitionsentscheidung ansetzen, um letztlich wirksam zu sein. Hierbei müssen stärker als bisher oder überhaupt erst fiskalische Abschöpfungen nicht gerechtfertigter Gewinne (besonders im Grundstücksmarkt) und verschärfte, eingriffssichere städtebauliche Instrumentarien in Gang kommen. Zur Sicherung einer steten Bautätigkeit ist vor allem der prozyklische Verlauf der Finanzkraft der Gemeinden, die die Hauptlast des Wohnungsbaus im sozialen Bereich tragen, zugunsten regelmäßiger Einnahmen abzubauen. Spezifische Fonds können dazu beitragen, sich von den prozyklisch wirkenden Zinsentwicklungen, die von den Leitzinsen der Bundesbank beeinflußt werden, abzukoppeln.

Die Durchsetzung derartiger Alternativen muß jedoch mit handfesten Widerständen rechnen, die seit Entstehen der BRD eine marktwirtschaftliche Ordnung in allen Teilbereichen der Gesellschaft durchsetzen wollen. Träger von »Liberalisierungskonzeptionen«, d. h. Vorstellungen von mehr Markt, mehr privater Entscheidung und von Eigentumsideologien in der Wohnungspolitik sind dabei aber nicht nur die dominierenden Kräfte in CDU/CSU und FDP, sondern auch Teile der SPD – vor allem soweit sie Mitglieder der Regierung sind. Eine solche Politik von Teilen der SPD vergrößert jedoch den Vertrauensschwund ihrer Klientel, dem sie zur Zeit schon ausgesetzt ist, ohne daß es ihr gelingen könnte, durch Anpassung an konservative Vorstellungen größere Einbrüche in das Wählerreservoir von CDU/CSU und FDP zu erzielen. Dies sollte Anlaß zu einer Rückbesinnung auf ihre soziale Basis und deren konsequente Interessenvertretung sein.

2. »Markt« und Privateigentum als Orientierungen konservativer Wohnungspolitik

2.1 Tradition von »Liberalisierungsstrategien«

Die gegenwärtige Debatte über »Liberalisierung« im sozialen Wohnungsbau ist keineswegs ein neues Phänomen. Im Hinblick auf die sozialstaatliche Intervention in den wichtigen gesellschaftlichen Teilbereichen der Wohnraumversorgung gab es bereits zu Beginn der Bundesrepublik kontroverse Vorstellungen zwischen den gesellschaftlichen Kräften, die sich – grob gegliedert – analog den Sozialstaatsmodellen von CDU einerseits und SPD andererseits als Ausgestaltung eines »Sozialen Kapitalismus« (CDU) oder »demokratischen Sozialismus« (SPD) begreifen lassen.¹⁷ Die materielle Sicherung von demokratischen und sozialen Verhältnissen könnte nach Auffassung von SPD und auch Gewerkschaften einen weitgehenden Staatseingriff in die Privatökonomie verlangen. Um Wohnraum in angemessenem Umfang und zu angemessenen Preisen für die sozial Schwachen zu sichern, wäre es nach dem Modell des »demokratischen Sozialismus« durchaus geboten, daß staatliche oder andere Formen gesellschaftlicher Produktion die Wohnraumversorgung sichern. Eine effiziente Auflagen- und Kontrollpolitik, die sich anstelle der staatlichen Orientierung an den Verwertungsinteressen der privaten Kapitalanleger geeignete Mittel vorbehält, um den Markt zu regulieren, wäre hinsichtlich der Funktion staatlicher Eingriffe ähnlich zu beurteilen. Die Durchsetzungsbedingungen für Staatseingriffe nach dem Modell des demokratischen Sozialismus waren in der Nachkriegsphase jedoch schlecht. Mit dem CDU-Wahlsieg, bei dem sich zugleich der konservative Flügel der Christ-Demokraten mit Adenauer durchgesetzt hatte, wurde dagegen die Vorstellung von der subsidiären Nachrangigkeit des Staates gegenüber privat organisierter Produktion gesellschaftsgestaltendes Interventionsprinzip. Die Herstellung von unreglementierten Marktverhältnissen auf der Basis privater Eigentumsstrukturen (Rekonstruktion) hatte dabei folgende Teilziele: 1. Öffentliches Eigentum vom Bund, Ländern und Gemeinden an Grund und Boden, sowie der Bestand an sozialen Wohnungen sollten in privaten Besitz überführt werden. Dahinter steckt die Absicht, ein Volk von »Eigentümern« zu machen, das – unter Vernachlässigung der unterschiedlichen Funktionen von Konsum- und Produktiveigentum hinsichtlich der Gewährung von Macht über Menschen – auf breiter Front das System des Privatkapitalismus ideologisch absichern sollte, um sozialistische Perspektiven auszulöschen.

2. Neben der Funktion das System zu stabilisieren, sollte auch im Bereich des Wohnungsbaus die Vorherrschaft des privaten Kapitals gelten. Auch dieser Bereich sollte als Anlagesphäre gewinnbringender Kapitalinvestitionen staatlich gesichert werden. Beide Strategien lassen sich als deutlichere Absicht hinter dem Gerede von »Liberalisierung« ausmachen. Insofern ist diese Absicht nicht neu; neu sind lediglich die jeweilig diskutierten Wege oder noch genauer in Angriff genommenen Mittel der Umsetzung dieser Strategien in Auseinandersetzung mit den weiterexistierenden alternativen Konzeptionen hinsichtlich des Umfangs und der Struktur notwendig erachteter staatlicher Intervention.

2.2 Weichensetzung nach 1949 durch den Adenauerflügel der CDU

Die Durchsetzung der Prinzipien »Markt« und »Privatkapital« in der Wohnungspolitik war zunächst durch die Kriegsfolgen behindert. So forderte infolge von kriegsbedingten Zerstörungen und eines immensen Flüchtlingsstroms ein akuter Wohnungsmangel (Defizit von rund 6 Millionen 1945)¹⁸ ein starkes öffentliches Engagement, weil eine Bedürfnisbefriedigung in diesem Ausmaß über den freien Markt nicht möglich war. Hinzu kommen die Probleme der allgemeinen Kapitalknappheit und der großen Zahl von Wohnungssuchenden mit geringem Einkommen, die den dringenden akuten Anlaß für eine materielle Intervention des Staates boten.

Zur minimalen Versorgung mit Wohnraum mußte der Staat zum Mittel der Zwangsbewirtschaftung greifen und die Mieten festlegen. Neben diesen dirigistischen Eingriffen zur Behebung der großen Wohnungsnot, wurden staatliche Finanzen in den Bereich des sozialen Wohnungsbaus gelenkt, um mit Hilfe dieser Subventionen die Bautätigkeit in Gang zu setzen. Die staatliche Wohnungspolitik konnte auf diese Weise zugleich eine dringend gebotene Beschäftigungswirkung erzielen.

Konjunktur- und beschäftigungspolitische Zielsetzungen waren bereits im I. Wohnungsbaugesetz vom 24. 4. 1950 enthalten. Adenauer hat in seiner Regierungserklärung vom 20. 9. 1949 entsprechend betont: »Als Schlüsselindustrie bildet die Bauwirtschaft den geeigneten Ansatzpunkt zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit allgemein. (...) Wir werden durch diese energische Förderung der Bautätigkeit auch eine allgemeine Belebung des Arbeitsmarktes herbeiführen.«¹⁹ Die Effizienz öffentlicher antizyklischer Konjunkturstabilisierung war dabei jedoch von Anfang an durch ein Handicap gekennzeichnet. Dies liegt vor allem an dem prozyklisch wirkenden Finanzgebaren der

Kommunen, die den größten Teil der öffentlich durchgeführten Bauinvestitionen tragen. Die eingeschränkten, prozyklisch wirkenden Möglichkeiten zur Gestaltung kommunaler Investitionen ergeben sich dabei aus folgenden Determinanten des Finanzierungsspielraums der Gemeinden. Der Verschuldungsspielraum ist zugleich auf zweierlei Weise eingeschränkt: einerseits unterliegt die Kreditaufnahme einer restriktiven Aufsicht durch die Länder (Schuldendeckelverordnung); andererseits dürfen Kredite nur zur subsidiären Restfinanzierung von Investitionen aufgenommen werden. Damit werden die Investitionsvorhaben in weitem Umfang abhängig von den Überschüssen des Verwaltungshaushaltes infolge kommunaler Einnahmen und von den Zuweisungen von Bund und Ländern. Da aber die kommunalen Steuereinnahmen dem Zyklus der Konjunktur folgen und die Zuweisungspraxis der Länder weitgehend prozyklisch verläuft, ist in Phasen des Konjunkturreinbruchs die Finanzdecke zu dünn, um zu einer Verstetigung der Bauinvestitionen beitragen zu können. Umgekehrt wirken höhere Finanzierungsspielräume in Boomphasen zu überhöhter Investitionstätigkeit und gewöhnlich zu enormen Preisauftrieben bei der dann ausgelasteten Bauindustrie. Insgesamt führte dieser Mechanismus zu Wechselbädern von Über- und Unterlastung für die Bauindustrie und wirkte sich daher insgesamt negativ auf Innovationen und Investitionen im Bausektor selbst und auf das Preisgebaren aus. Eine Verstetigung der Beschäftigung fand nicht statt.

Mit Antritt der Regierung Adenauer 1949 war zugleich klar, daß es zu der lediglich indirekten Steuerungsfunktion des Staates mittels finanzieller Anreize für Bauträger und -industrie keine Alternative gab. Die »marktwirtschaftliche« Gestaltung des Wohnungsbaus ließ eine »energische Förderung« des Staates zwar zu, aber »nicht indem der Bund selbst baut, sondern indem er Mittel zur Verfügung stellt«.²⁰ Die staatliche Sicherung der Wohnversorgung setzte damit in der Nachkriegsphase von vornherein nicht im Produktionsbereich an, sondern beschränkte sich auf subsidiäre Funktionen im Bereich der Verteilungssphäre. Mit Hilfe von Zuschüssen und Steuererleichterungen für Bauherren sollte die private Wirtschaftstätigkeit stimuliert werden und zugleich Absatzmöglichkeiten für Baufirmen geschaffen werden.

Die Renditewünsche der Grund- und Hausbesitzer konnte zunächst, wegen der Mietbegrenzung und Zwangsbewirtschaftung des Wohnraumes, jedoch nicht befriedigt werden. Dies änderte sich erst, nachdem die katastrophalen Zustände in der Wohnungsversorgung einigermaßen behoben waren und eine Minimalversorgung erreicht

worden war. Durch das Gesetz vom 23. 6. 1960 wurde die Zwangsbe-
wirtschaftung in der Wohraumversorgung aufgelöst. Durch Zahlun-
gen von staatlichem Wohngeld an bedürftige Mieter (Gesetz vom
1. 4. 1965) konnte zugleich die Kaufkraft und damit der profitable
Absatz von Wohnungen gesichert werden. Diese »Liberalisierung« des
Wohnungsmarktes hatte Adenauer bereits in seiner ersten Regierungs-
erklärung von 1949 angekündigt: »Wir werden weiterhin dazu überge-
hen, durch entsprechende, in vorsichtiger und nicht überstürzter
Weise durchgeführte Lockerungsvorschriften der Raumbewirtschaf-
tung und der Mietfestsetzung das Privatkapital für den Bau von
Wohnungen wieder zu interessieren. Wenn es nicht gelingt, das Pri-
vatkapital für den Wohnungsbau zu interessieren, ist eine Lösung des
Wohnungsproblems unmöglich (...).«²¹ Die Realisierung sozial-
staatlicher Verantwortung für die Versorgung mit Wohnraum in Form
vergesellschafteter Produktion und Übernahme von Grund- und
Hausbesitz in öffentliches Eigentum schied von vornherein aus,
obwohl von der Verfassung her diese Möglichkeit nicht ausgeschlossen
war.

3. Vorrang für privates Wohnungseigentum

3.1 Ideologische Funktion

Die konservative Ausrichtung der staatlichen Wohnpolitik wird
besonders deutlich im II. Wohnungsbaugesetz von 1956. Hier erhält
die Förderung von Privateigentum absoluten Vorrang vor anderen
Aufgaben der staatlichen Wohnungspolitik. Der CDU/CSU-Sprecher
Lücke (von 1957–1965 Wohnungsbauminister) erklärt in der ersten
Beratung des Gesetzentwurfes zur »Schaffung von Familienheimen«,
»daß die persönliche Freiheit des Menschen auf die Dauer nur denkbar
ist, wenn sie sich auf Eigentum in irgendeiner Form gründen kann.
Haben wir ausgerechnet in Deutschland vergessen, daß der Bolsche-
wismus zur Aufrichtung seiner Herrschaft zunächst überall das per-
sönliche Eigentum des einzelnen vernichten mußte? (...) Wenn wir
die Eigentumsfreudigkeit unserer Familien nicht mehr ermutigen und
fördern, werden wir auf die Dauer eben diesem Kollektivsystem, das
aus dem Osten drohend vor uns steht, nicht wirkungsvoll begegnen
können.«²² Privateigentum gegen öffentliches Eigentum, Individualis-
mus gegen Kollektivismus und die Favorisierung der »Ordnungs-
macht« Familie kennzeichnen allgemeine konservative Werthaltungen,

die sich auch in der Wohnungspolitik niederschlagen. Durch steuerliche Begünstigung von Familienwohneigentum sollten die traditionell konservativen Werte eines »gesunden Familienlebens« und die Orientierung auf Privateigentum gefördert werden.²³ Gegen die Gefahr für »die menschliche Existenz und Würde« durch »kollektivistische Tendenzen«, so v. Brentano in der Aussprache über die Regierungserklärung am 28. 10. 1953, stellte die CDU/CSU ihre »wichtigste Forderung auf«: »Eigentum für alle Schichten unseres deutschen Volkes zu schaffen. Persönliches Eigentum fördert eine verantwortliche Lebensführung des Menschen und seiner Familie. Je mehr Eigentümer wir haben, desto ausgewogener wird auch das soziale Gefüge, desto gesicherter der soziale Frieden und desto sicherer auch die Unabhängigkeit des einzelnen von totalitären Einflüssen und Bestrebungen.«²⁴ Der private Besitz eines Eigenheimes sollte gegen sozialistische Alternativen immunisieren und auch die Arbeiter – als Häuslebesitzer – zu Verteidigern einer privatkapitalistischen Gesellschaftsordnung werden lassen. Die ideologische Absicht der konservativen Kräfte ist noch in späteren Wahlkämpfen wirksam, was zu der brillanten, bissigen Bemerkung auf dem Plakat von Staeck führte: »Arbeiter, die SPD will Euch Eure Villa im Tessin wegnehmen«.

Um der auf »Systemüberwindung« abgelegten Kritik des privaten Eigentums zu begegnen, werden Immunisierungsideologien bemüht, die zugleich die Unterschiede zwischen den Funktionen des Eigentums an eigengenutzten Konsumgütern und Herrschaft über andere Menschen vermittelndes Eigentum an Produktionsmitteln verwischen. »Die kapitalistische Interessenideologie sucht (...) im Unterbewußtsein des einfachen Volkes die Vorstellung zu wecken, daß jede Kritik am freiheitsfeindlichen Monopolkapitalismus ein totaler Angriff auf das Privateigentum *an sich* sei und sich gegen den Besitz des Arbeiters richtet, gegen sein Eigentum samt Fernsehapparat und Hühnerstall.«²⁵ Die CDU/CSU hatte für den Angriff auf residuale sozialistische Tendenzen in der Bundesrepublik zu dieser Zeit denkbar gute Voraussetzungen. Die 2. Bundestagswahl hatte der Regierungskoalition aus CDU/CSU, FDP und BHE 336 von 487 Sitzen gebracht. Ihr stand eine Opposition von lediglich 151 Mandaten gegenüber.

3.2 Strategien der Reprivatisierung öffentlichen Grundeigentums

Das aus Sicht von CDU/CSU wichtigste wohnungspolitische Ziel der Erhöhung der Eigentumsquote²⁶ soll dabei vor allem auf Kosten des öffentlichen Besitzes an Grund und Boden und gegen die gemeinnützi-

gen Wohnungsgesellschaften durchgesetzt werden. Der Bestand an sozialen Mietwohnungen ist zugleich durch Umwandlung in Eigentumswohnungen zu verringern. Deutlich wird diese Stoßrichtung an einer von CDU/CSU im Bundestag eingebrachten Initiative, die einen Antrag auf »Privatisierung von Grund und Boden und von Sozialmietwohnungen« (BtDrs 8/1010) darstellt. In der Begründung führt der christdemokratische Fraktionssprecher Jahn aus: »Bund, Länder und Gemeinden sollen daher dazu beitragen, den Grund und Boden, den sie zur eigenen Infrastruktur nicht benötigen, im Interesse der breiteren Streuung privaten Eigentums an unsere Bürger wieder abzugeben (...).«²⁷ Von Seiten der SPD wird in der parlamentarischen Auseinandersetzung über Ziel und Umfang von öffentlichem Eigentum an Grund und Boden dagegen geltend gemacht, daß Kommunen, wie auch Länder und Bund dem Gemeinwohl verpflichtet sind und deshalb zur Erfüllung allgemeiner Interessen einen ausreichenden Bestand an Grund und Boden haben müßten. Zudem stünde der Antrag der CDU/CSU im Widerspruch zu dem von allen Fraktionen beschlossenen Bundesbaugesetz, das den Kommunen weitgehende Rechte zur Sicherung einer gemeinwohlorientierten Nutzung von Grundbesitz und Hauseigentum gibt (Vorkaufsrecht, Enteignungsrecht etc.)²⁸. In eigentümlicher Interpretation von »Gemeinwohl« vermag die CDU/CSU-Fraktion jedoch keine Friktionen erkennen. Für Francke (CDU) entspricht vielmehr gerade die Reprivatisierung von öffentlichem Eigentum dem »Gemeinwohl«. »Wir werden mit unserem Antrag genau dem Gemeinwohl, dem Wunsche des einzelnen Bürgers, in diesem Staat auch durch dessen Hilfe seine privaten Wünsche umsetzen können, gerecht.«²⁹ Die SPD hat sich auf ihrem Hannoveraner Parteitag 1973 eindeutig gegen eine solche Reprivatisierungsstrategie ausgesprochen. Der Verkauf von Bundeseigentum an Private ist grundsätzlich auszuschließen. Länder und Kommunen werden aufgefordert, sich dieser wohnungspolitischen und städtebaulichen Richtung anzuschließen. Nur in unabweisbaren Fällen sollte die Kommune dazu übergehen, öffentliches Eigentum zu veräußern. Anstelle einer endgültigen Eigentumsübertragung ist jedoch auch hier die Abgabe von Nutzungsrechten vorzuziehen.

Für die CDU/CSU stellen derartige Beschlüsse Folgen einer »fehlgeleitete sozialistischen Heilslehre« dar. In der Diffamierung von öffentlichem Eigentum und der Favorisierung des Privateigentums können sie dabei auf Schützenhilfe der sozial-liberalen Regierung rechnen, deren Position wiederholt gegen Parteitagsbeschlüsse der SPD ausgespielt werden. In der Antwort auf eine Anfrage der CDU/CSU³⁰ gibt

die sozial-liberale Regierung klar zu erkennen, daß auch sie »in der Wohneigentumsförderung weiterhin einen wichtigen Schwerpunkt ihrer Politik (sieht).«³¹ Gegen die Kritik der Opposition gerichtet, verweist der SPD-Wohnungsbauminister Ravens auf die Erfolge der sozial-liberalen Koalition in der Förderung des Wohnungseigentums. »Die Wohneigentumsquote konnte in der BRD zwischen 1965 und 1978 von 34,8% auf 39% gesteigert werden . . .«³² Wohnungsbauminister Ravens (SPD) hält der Opposition darüberhinaus vor Augen, daß mit Eintritt der SPD in die Regierung die öffentliche Förderung des Eigentums im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus kontinuierlich angestiegen sei: die entsprechende Quote betrug 1967: 23,8% und 1976: 55%.³³ 1979 erhöhte sich der Anteil der Eigentumsförderung im 2. Förderungsweg, über den vornehmlich die Bildung von Wohnungseigentum gefördert wird auf 88%. Auch im ersten Förderungsweg, der traditionell auf sozialen Wohnungsbau für Personenkreise mit niedrigem Einkommen abgestellt ist, lag die Eigentumsförderung mit 30% über den Vorjahresergebnissen. Nur noch insgesamt 35% des staatlichen Förderungsvolumens betraf Geschloßwohnungen (ohne Eigentumswohnungen).³⁴

In weiterer Übereinstimmung mit der Opposition sieht die Regierung in der Förderung des Privateigentums an Wohnungen nicht nur ein ordnungspolitisches Ziel, sondern auch eine konjunkturpolitisch wirksame und fiskalisch erfreuliche Staatsintervention: Bei allen zyklischen Schwankungen in Bausektor hat sich die Nachfrage nach Wohnungseigentum als relativ steter Faktor herausgestellt.³⁵ Wegen des hohen Anteils an Eigenarbeit und Eigenkapital ist der erforderliche Zuschuß des Staates im sozialen Wohnungsbau für Eigenheime geringer als für Mietwohnungsbau. Das Statistische Bundesamt schätzt für 1979, daß im 1. Förderungsweg mit 6,50 DM pro qm das Zweieinhalbfache des Subventionssatzes wie im 2. Förderungsweg, der vornehmlich der Eigentumsförderung dient, erreicht wurde.³⁶

Die SPD-geführte Regierung stellt allerdings klar, daß hinsichtlich der Einkommenswirkung und der räumlichen Verteilung der Förderung bedenkliche Ergebnisse der staatlichen Politik festzustellen sind: Staatliche Politik wirkt nicht ausgleichend hinsichtlich der regionalen Unterschiede in Bezug auf Grundstückspreise, Baukosten und Selbsthilfemöglichkeiten. Sie hat bisher nicht darauf reagiert, daß in Verdichtungsregionen Eigentumserwerb allgemein nur für Haushalte mit überdurchschnittlich hohem Einkommen möglich ist.³⁷ Hemmnisse für eine Erhöhung der Eigentümerquote sind aus Sicht der SPD zudem eher in den ökonomischen (Kosten-)Faktoren zu sehen, als in einem

»freiheitsfeindlichen« Monopolbesitz von Kommunen und Wohnungsbaugesellschaften.

Wie internationale Vergleiche zeigen, sind in der Tat ökonomische und nicht etwa ideologische Faktoren Ursache für das relative Nachhinken der bundesrepublikanischen Eigentümerquote im Bereich der Eigenheime.

Eine Untersuchung des GEWOS-Institutes kommt zu dem Ergebnis, daß die Herstellungskosten für Wohnungen in der BRD im internationalen Vergleich mit Abstand am größten sind. »Für die relativ niedrige Eigentumsquote in der BRD sind neben der historisch gewachsenen Gebäudestruktur im älteren Wohnungsbestand in erster Linie ökonomische Faktoren entscheidend: Die hohen Bau- und Grundstückspreise, die hohe erforderliche Eigenkapitalquote sowie in neuester Zeit der im Vergleich zum Ausland hohe Realzins.«³⁸ Während in der BRD eine Arbeitnehmerfamilie mit mittlerem Einkommen im Jahr 1976 das 8 bis 9-fache des Jahreseinkommens als Kaufpreis für Wohnungseigentum ausgeben mußte, lagen die Quoten in den USA bei 3,2 : 1; in Frankreich bei 4 : 1 und in Großbritannien bei 4,8 : 1 (jeweils Kaufpreis zu mittl. Jahreseinkommen).³⁹ Diese materiellen Bedingungen des Hauserwerbs für mittlere oder gar untere Einkommensschichten werden jedoch von der CDU/CSU ebenso peripher behandelt, wenn überhaupt, wie die Tatsache hoher Konzentration an Grund und Boden in den Händen relativ weniger reicher Familien. Nach einer statistischen Auswertung von H. Mierheim/L. Wicke⁴⁰ besaßen 1973 die unteren 60% in der Einkommenspyramide der privaten Haushalte nur 4,1% des Haus- und Grundvermögens in der BRD, während die oberen 20% der Haushalte (die Reichsten also) 80% des gesamten Haus- und Grundvermögens in ihren Händen konzentrierten.⁴¹

Die unterschiedliche Berücksichtigung der jeweiligen sozialen Basis und Klientel von CDU/CSU einerseits und SPD andererseits führt selbstverständlich zu differierenden Sichtweiten bei der Frage nach den Handlungserfordernissen des Sozialstaates in Bezug auf bedürftige Gruppen. Die CDU/CSU neigt dazu, das Problem der Bedürftigkeit zu verharmlosen,⁴² die SPD ist dagegen stärker den unteren Einkommensschichten verpflichtet. Diese generellen Differenzen täuschen jedoch nicht darüber hinweg, daß es hinsichtlich der Priorität der Eigentumsförderung eine große Koalition aus CDU/CSU, FDP und der SPD-Regierung gibt, die allerdings mit innerparteilicher Opposition bei der SPD in größerem Umfang und bei der CDU/CSU in ihren Sozialausschüssen rechnen muß.

3.3 Umwandlung von Sozialmietwohnungen in Eigentum

Neben einer Privatisierung des öffentlichen Grundbesitzes richtet sich das Privatisierungsinteresse der genannten »Großen Koalition« auf eine Umwandlung von sozialen Mietwohnungen in Privatbesitz. Neben der allgemeinen Förderung von Privateigentum werden auch hierbei konjunkturpolitische Impulse positiv bewertet: »Der Verkäufer der Sozialwohnungen wird in der Regel den Erlös wieder für Bauinvestitionen verwenden, und der Erwerber wird besondere Anstrengungen für die Modernisierung der von ihm zu Eigentum erworbenen bisherigen Mietwohnung erbringen.«⁴³ Gegen kritische Einwände wird von der CDU geltend gemacht, daß die Umwandlung vorhandener Sozialwohnungsbestände in Privateigentum weder die Bedarfsdeckung, noch die Versorgung sozialer Zielgruppen gefährde, wenn die Wohnungen den derzeitigen Mietern angeboten werden.⁴⁴ Als Mieterschutz gegen spekulative Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen, die durch die Erweiterung der Steuervergünstigungen des § 7b EStG auf den Erwerb (Gesetz vom 11. 7. 1977, BGBl I, S. 1213) und Modernisierungssubventionen von Altbauten um sich griff, sieht die CDU in Übereinstimmung mit der Regierungskoalition SPD/FDP die bestehenden Gesetze als ausreichend an. Ein Problem stelle lediglich die mangelnde Aufklärung der Mieter dar (Zur SPD/FDP siehe Kommentar/Erklärung des BMBau zum WoBau-ÄndG 1980). So findet sich denn bei der Politik der Umwandlung von sozialen Mietwohnungen in Eigentumswohnungen wiederum eine große Koalition – bestehend aus Regierung und Opposition und sogar den gemeinnützigen Unternehmen wie der Neuen Heimat, die sich durch die Veräußerung eine Erhöhung ihrer Betriebsmittel versprechen und damit neue Bauinvestitionen vornehmen wollen.

Allerdings gibt es in den Reihen der SPD und bei den Gewerkschaften genug Stimmen, die vor einem Abbau des relativ preiswerten Bestandes an älteren Sozialmietwohnungen in den Ballungsgebieten warnen. Für sie ist der staatliche Handlungsbedarf zu messen an der obersten Priorität der »Sicherung der Wohnungsversorgung zu angemessenen Preisen.«⁴⁵ Der vordringliche Versorgungsmangel in Ballungsgebieten, in denen etwa ein Drittel der Bevölkerung lebt und dort zu 80% auf Mietwohnungen angewiesen ist und die Tatsache, daß rund ein Drittel der Bevölkerung aufgrund der Einkommenssituation auf eine öffentlich geförderte Mietwohnung angewiesen ist, erklären, daß eine forcierte Eigentumsumwandlung von diesen Gruppen aus sozialen Gründen nicht hingenommen wird. Kritisiert wird, daß die

Umwandlung von sozialen Wohnungen in Eigentumswohnungen zu einer zusätzlichen Engpaßsituation führen wird. »Nach Infratest-Untersuchungen ist der Verdrängungseffekt bei Umwandlung über 63%, d. h. nur einer von drei Haushalten bleibt bei einer Umwandlung in der Wohnung.«⁴⁶ In der Regel werden die finanziellen Belastungen des bisherigen Mieters, der potentiell zum Käufer seiner Wohnung wird, größer. Diese wachsende Belastung ist von einkommensschwächeren Schichten nicht zu bewältigen. So betrug 1980 die durchschnittliche Belastung (bei 20% Eigenkapital) in Ballungsgebieten pro Einfamilienhaus 2655 DM pro Monat. Insgesamt wird durch die Umwandlungsprozesse der Markt für preiswerte und relativ gute Wohnungen weiter verkleinert. Gerade aber der preiswerte Altbaubestand, der mit Ausweitung des § 7b auf diese Wohnungskategorie und der öffentlichen Hilfe für Modernisierung und Energieeinsparungsmaßnahmen in den Sog spekulativer Geschäfte geriet, vermindert sich infolge einer veränderten staatlichen Subventionspolitik und führte zu wachsenden Versorgungsproblemen in den Innenstädten. Problematische Folgen dieser Entwicklung war u. a. die Vertreibung der angestammten Bevölkerung aus ihrem sozialen Umfeld. Finanzstarke Spekulanten nutzten die Chancen zu lukrativen Abschreibungen von Kapital in renovierten, unnötig modernisierten Altbauwohnungen, die bei entsprechender öffentlich finanziert Umgestaltung der Wohnumwelt (Verkehrsberuhigung, Grünanlagen, Entkernung) als »Stadthaus« für Reiche attraktiv wurden.

Die ungehemmte Favorisierung der Eigentumsorientierung im Wohnungsbau wird auch von den Sozialausschüssen der CDU/CSU kritisiert. In Abweichung von ihren Parteimehrheiten und den entscheidenden Kadern der Wohnungspolitik sehen CDU und CSU im Privateigentum »nicht letztes Ziel, sondern Hilfsmittel zur personalen Entfaltung speziell bei Familien mit Kindern« (nach Dok. der Frankf. Rundschau vom 5. 1. 1981). Dort, wo die finanzielle Belastung durch privates Wohnungseigentum so groß wird, daß sie die personale Entfaltung mehr hemmt als fördert, muß sie hinter dem generellen Ziel der Förderung einer ausreichenden und preiswerten Wohnraumversorgung zurückstehen (Ballungsgebieten).

4. Zusammenfassung: *Konservative gegen soziale und demokratische Wohnungspolitik*

Faßt man die konservativen wohnungspolitischen Ziel- und Mittelbestimmungen zusammen, so zeigen sich folgende Aspekte:

1. Die Förderung von Eigentum an Wohnungen soll die Quote derjenigen erhöhen, die sich über Besitzstandsinteressen im Bereich langlebiger Konsumgüter mit Prinzipien der privatkapitalistischen Wirtschaft identifizieren. Eine nicht unwichtige Grenze für die Erhöhung der Eigentümerquote hat dabei der FDP-Abgeordnete Gattermann in die Diskussion gebracht. Nach ihm ergibt sich die richtige Quote als »als notwendige Harmonie zwischen der Wohnungsversorgung einerseits und die Voraussetzungen der aus arbeitsmarktpolitischen Gründen gebotene Mobilität andererseits«. ⁴⁷ Bürgerliche Wohnungsbaupolitik darf nicht in Konflikt geraten mit sonstigen Kapitalbedürfnissen, hier nach Mobilität der Beschäftigten.

2. Nicht der Staat, sondern das Privatkapital soll die zentralen Entscheidungsbefugnisse im Wohnungsbau be- und erhalten. D. h. der Staat soll nur kompensatorische Politik betreiben, weil man weiß (auch die CDU), daß die Marktkräfte nicht allein ausreichen, um die unteren Einkommensgruppen mit ausreichendem und familiengerechtem Wohnraum zu versorgen. ⁴⁸ (so Inst. f. Kommunalwiss. der CDU). Sozialstaatliche Kompensation folgt dabei dem Subsidiaritätsprinzip. Durch Subjektförderung (Wohngeld) soll die mangelnde Kauf- und Nachfragekraft verbessert werden. ⁴⁹ Die private Disposition über die Investition im Baumarkt darf jedoch durch staatliche Eingriffe nicht gehemmt werden. Im Gegenteil: die Losung heißt: mehr Markt/Entstaatlichung. ⁵⁰

3. Durch eine »Liberalisierung« der Wohnungspolitik, d. h. durch Abbau niedriger Mieten (mehr Markt) soll zugleich die Rentabilität der privaten Hausbesitzer erhöht werden. Die CDU/CSU kann sich auch bei dieser Politik im großen und ganzen auf die sozialliberale Koalitions-Regierung verlassen. Lambsdorff, liberaler Wirtschaftsminister und auch Bundeskanzler Schmidt reden einer Liberalisierung das Wort. Auffallend häufig berufen sich CDU/CSU gerade auf die Ankündigung von Schmidt, der auf dem Deutschen Mietertag am 20. 5. 1977 in Hamburg die Bereitschaft der Bundesregierung signalisiert hatte, eine Liberalisierung des Sozialwohnungsbestandes in Verbindung mit einer Mobilisierung der öffentlichen Fördermittel in die Wege zu leiten. ⁵¹ Die CDU kann auch hierbei die SPD-Regierungsmglieder gegen SPD-Beschlüsse und Parlamentarier ausspielen. So haben

im Gegensatz zu Kanzler Schmidt die SPD-Abgeordneten im Bt-Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (15. Ausschuß) in der Diskussion über die Gesetzentwürfe von NRW und CDU/CSU zur Änd. des 2. WoBauG⁵² nicht nur unmißverständlich ihre grundsätzlichen Bedenken gegen eine Reduzierung des Sozialwohnungsbestandes geltend gemacht, sondern auch befürchtet, daß sich bei der vorgesehenen Liberalisierung eine »unvertretbare Anhebung des allgemeinen Mietniveaus ergeben könnte«.⁵³ Betrachtet man jedoch die Machtzentren von SPD, FDP und CDU/CSU, so verlieren sich die Kontroversen in eine weitgehende Übereinstimmung mit Differenzen in Details. Angesichts der im Hinblick auf ihre Wählerklientel problematische Orientierung der herrschenden SPD-Kräfte an »Privateigentum« und Liberalisierung kann man mit Eichhorn (SPD-Vorst.-Mitgl. Hessen-Nord) bezweifeln, »die SPD habe die sich gegenwärtig abzeichnende und sich forciert entwickelnde Problematik im Bereich des Wohnungsbaus (. . .) erkannt und arbeite entschlossen an wirksamen Lösungen«.⁵⁴

Wie empirische Untersuchungen zeigen, können sich die verantwortlichen Politiker bei Favorisierung der Umwandlung von sozialen Mietwohnungen in Eigentum auch nicht mit dem sogenannten Sicker-effekt herausreden, denn die Förderung des Wohneigentums macht keineswegs – wie unterstellt – soziale Mietwohnungen für bedürftige, nachrückende Familien frei. Außerdem steht die schwerpunktmäßige Förderung mit Steuermitteln, die hauptsächlich den oberen Einkommensbeziehern zufließen, in keinem Verhältnis zu den geringfügigen Wohnungsverbesserungen der unteren Einkommensschichten (so die Sozialausschüsse der CDU/CSU, nach FR-Dok. vom 6. 1. 1981). »Eine Analyse der Subventionswirkungen von Sozialmieten, Wohngeld und Eigentumsförderung (einschließlich Bauförderung) nach Einkommensschichten der privaten Haushalte ergab, daß die Hälfte aller Vergünstigungen den Haushalten im oberen Drittel der Einkommensskala zufließt, während die Haushalte im unteren Drittel nur 20 v. H. der Vergünstigungen erhielten.«⁵⁵ Nach der inzwischen vorliegenden Untersuchung des DIW (Rudi Ulbrich) auf die sich diese zusammenfassenden Angaben beziehen, sind die Verteilungseffekte noch ungünstiger, wenn man die Bausparförderung mit einbezieht. »Die unteren 25% der Haushalte erhalten dann nämlich nur noch 14% der insgesamt gewährten Vergütungen, während auf die oberen 25% sogar 41% der Vorteile entfallen.«⁵⁶

Schon diese verteilungspolitische Fehlwirkung erfordert eine Umorientierung der staatlichen Wohnungsbaupolitik. Da der neue Woh-

nungsmangel in den Städten keine vorübergehende Erscheinung ist, regionale Verzerrungen der Wohnungsversorgung akut sind und der Staat aus seiner sozialen Verantwortung hinsichtlich der Versorgung mit preiswerten, angemessenen Wohnungen für einkommensschwache Schichten nicht entlassen werden darf, ist ein Kurswechsel unumgänglich. »Nach gewerkschaftlicher Auffassung ist die Rolle des Staates in der Wohnungs- und Städtebaupolitik eine unverzichtbare Daueraufgabe.«⁵⁷ Gleichmäßige Wohn- und Lebensverhältnisse zu schaffen, bleibt Aufgabe des Bundes. In der Praxis sind die mit der Durchführung von Baumaßnahmen betroffenen Länder und vor allem die Gemeinden mit notwendigen politischen und finanziellen Handlungsmöglichkeiten auszustatten. Zunächst kann der Mittelbedarf aus einer Umschichtung von der Eigentumsförderung hin zum sozialen Mietwohnungsbau in den Ballungsgebieten und durch Abbau indirekter steuerlicher Vergünstigungen gesichert werden. Angesichts weitgehend autonomer privater Preisgestaltung bei Grundstücken und Bauleistungen reicht diese staatliche Politik jedoch nicht aus. Eingebettet in ein integriertes, alle staatlichen Ebenen umfassendes Infrastrukturprogramm (zur Absicherung der Beschäftigung und Versorgung), im Rahmen erweiterter Mitbestimmungsmöglichkeiten der Gewerkschaften müssen sozialstaatliche Interventionen aus unserer Sicht in die Produktions- und Preisgestaltung eingreifen, um wirksam zu sein. Fiskalische Abschöpfung von Wertzuwachsen bei den Grundstücken gehören dabei ebenso in das Arsenal eines erweiterten staatlichen Eingriffsrechts zur Sicherung von Sozialpolitik im Wohnungsbau wie Kommunalisierung von Bauproduktion als wirksame Waffe gegen mangelnde Preisdisziplin und Kostentransparenz der privaten Bauunternehmer und nicht zuletzt die Abkoppelung von der Leitzinsfunktion der Bundesbank, um eine Verstetigung der Baunachfrage abzustützen.

Aktuell sind verstärkte Mittel in den sozialen Mietwohnungsbau der Städte zu lenken, um dort die – durch die Hausbesetzungen erst in ein breites öffentliches Bewußtsein gerückte – Wohnungsnot zu beseitigen. An der ideologischen Front kommt es aktuell darauf an, sichtbar zu machen, daß Liberalisierungsmaßnahmen einseitigen Interessen der Hausbesitzer an Rendite folgen, ohne die bestehenden Probleme lösen zu können, weil nicht »zuviel Mieterschutz« – also rechtliche Gründe – zu einem Investitionshemmnis geworden sind, sondern die überhöhten Preisforderungen im Grundstücks- und Baumarkt.

Kapitel II

Öffentliche Interventionspolitik im Wohnungsbau

1. Wirkungen und Kritik öffentlicher Finanzierungssysteme

1.1 Strukturbeschreibung

Das grundlegende Strukturmerkmal des finanzpolitischen Interventionsinstrumentariums besteht darin, einerseits die Gewinne der Hausbesitzer zu garantieren und die kapitalistische Organisationsform des Wohnungssektors unberührt zu lassen, andererseits aus dem Wohnungsmarktgeschehen resultierende Defizite durch *mittelbar wirkende* politische Steuerung zu mildern. Damit ist die Umsetzung des staatlichen Handlungsbedarfs verwiesen auf die Setzung profitabler *Rahmenbedingungen*; über finanzielle Anreize in Form von Steuerleichterungen sowie Kapitalsubventionen (= zinslose/ – günstige öffentliche Baudarlehen) und Aufwendungsbeihilfen¹ für den »Sozialen Wohnungsbau« soll Einfluß genommen werden auf die Renditeerwartungen von potentiellen Investoren. Vermittelt hierüber sollen sozial-, wohnungs- und raumordnungspolitische Zielsetzungen realisiert werden. Neben den finanziellen Mitteln sind aber auch stadt- und raumplanerische Maßnahmen sowie viele gesetzliche Regelungen diesen Rahmenbedingungen zuzurechnen. Mittelbar wirkende politische Steuerung besagt demnach, daß im gesamten Wohnungssektor, einschließlich des »Sozialen Wohnungsbaus«, die *Produktionsentscheidung*, die über das Angebot an Wohnraum bestimmt, unverändert privatkapitalistischer Rentabilität unterliegt. Nur bei Sozialwohnungen ist zumindest die *Verteilung* sozialpolitisch über Wohnberechtigungsscheine und Einkommensobergrenzen reguliert und die *Mietkalkulation* durch die Kostenmiete einem gesetzlichen Rahmen untergeordnet.

Ausgehend von dieser charakteristischen Struktur wird im folgenden das finanzpolitische Interventionsinstrumentarium im Wohnungssektor auf Ziele, Wirksamkeit, aber auch gesellschaftliche Interessen und gesellschaftspolitische Fehllenkungen untersucht.

Tabelle 2

Staatliche Aufwendungen für den Bereich Wohnungswesen und Städtebau

- Soweit quantifizierbar (in Mrd. DM) -

Aufgabenbereich/ Maßnahmen	1974			1978			1980		
	Bund	Länder Gemeinden	ins- gesamt	Bund	Länder Gemeinden	ins- gesamt	Bund	Länder Gemeinden	ins- gesamt
1. Sozialer Wohnungsbau ¹⁾	.	.	3,80	.	.	4,15	.	.	5,20
Zins- und Tilgungszuschüsse (Objectbezogene Beihilfen)	0,30	0,60	0,90	0,55	1,20	1,75	0,75	1,95	2,70
Zinsermäßigungen, die mit dem Darlehensbestand verbunden sind	.	.	2,90	.	.	2,40	.	.	2,50
nachrichtlich:									
Darlehensauszahlungen	0,70	1,90	2,60	0,60	1,85	2,45	0,80	1,90	2,70
Darlehensrückflüsse	0,60	.	.	0,65	.	.	0,70	.	.
2. Sonstige Zinsermäßigungen ¹⁾	.	.	0,80	.	.	0,70	.	.	0,70
Wohnungsfürsorge öff. Arbeitgeber	.	.	0,60	.	.	0,55	.	.	0,55
Lastenausgleich (Aufbaudarlehen)	0,20	.	0,20	0,15	.	0,15	0,15	.	0,15
Zwischensumme ¹⁾	1,65	2,95	4,60	1,65	3,25	4,90	1,90	4,00	5,90
davon Zinsermäßigungen	.	.	3,70	.	.	3,10	.	.	3,20

Tabelle 2, Fortsetzung

Aufgabenbereich/ Maßnahmen	1974			1978			1980		
	Bund	Länder Gemeinden	ins- gesamt	Bund	Länder Gemeinden	ins- gesamt	Bund	Länder Gemeinden	ins- gesamt
<i>3. Indirekte Wohnbauförderung¹⁾²⁾</i>	0,70	2,00	2,70	1,60	3,45	5,05	1,95	3,85	5,80
Steuervergünstigungen §§ 7b u. 54 EStG	0,70	0,95	1,65	1,50	2,00	3,50	1,75	2,35	4,10
Steuervergünstigungen § 7,5 EStG	—	—	—	0,10	0,10	0,20	0,20	0,20	0,40
Grundsteuervergünstigung auf 10 Jahre	—	1,05	1,05	—	1,35	1,35	—	1,30	1,30
<i>4. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen, Organe der staatl. Wohnungspolitik³⁾</i>	0,20	0,20	0,40	0,40	0,25	0,65	0,25	0,25	0,50
Steuerbefreiung	0,20	0,20	0,20	0,20	0,25	0,45	0,25	0,25	0,50
Investitionszuschüsse	—	—	0,20	0,20	—	0,20	—	—	—
<i>5. Modernisierung, Energieeinsparung³⁾</i>	0,15	0,15	0,30	0,30	0,30	0,60	0,60	0,65	1,25
Finanzhilfen (Bund- Länder-Programm)	0,10	0,10	0,20	0,15	0,15	0,30	0,40	0,40	0,80
Steuervergünstigungen (§ 82a EStDV)	0,05	0,05	0,10	0,15	0,15	0,30	0,20	0,25	0,45
<i>1. - 5. Wohnbauförderung⁴⁾</i>	2,70	5,30	8,00	3,95	7,25	11,20	4,70	8,75	13,45

Tabelle 2, Fortsetzung

Aufgabenbereich/ Maßnahmen	1974			1978			1980		
	Bund	Länder Gemeinden	ins- gesamt	Bund	Länder Gemeinden	ins- gesamt	Bund	Länder Gemeinden	ins- gesamt
6. Städtebauförderung ¹⁾	0,25	0,55	0,80	0,45	1,05	1,50	0,50	1,45	1,95
Finanzhilfen (StBauFG)	0,15	0,25	0,40	0,20	0,35	0,55	0,25	0,45	0,70
▪ Konjunkturprogramm, ZIP	0,10	0,10	0,20	0,25	0,40	0,65	0,25	0,50	0,75
▪ zusätzl. Länderprogramme	—	0,20	0,20	—	0,30	0,30	—	0,50	0,50
7. Bausparförderung ⁶⁾	1,80	1,85	3,65	1,30	1,35	2,65	1,25	1,35	2,60
Wohnungsbauprämien	1,55	1,55	3,10	0,95	0,95	1,90	0,95	0,95	1,90
Steuervergünstigungen	0,25	0,30	0,55	0,35	0,45	0,75	0,30	0,40	0,70
8. Wohngeld ¹⁾	0,75	0,85	1,60	0,90	1,05	1,95	0,95	1,10	2,05
1. – 8. Wohnungswesen, Städtebau ⁴⁾	5,50	8,55	14,05	6,60	10,70	17,30	7,40	12,65	20,05

1) Nach Angaben im Sozialbericht 1980.

2) Ergänzende Angaben: Subventionsberichte und "7b-Bericht" der Bundesregierung.

3) Nach Angaben im Subventionsbericht und Finanzbericht 1980.

4) Ohne Berücksichtigung der Grunderwerbssteuerbefreiung (1978 ca. 3,5 Mrd. DM).

5) Verschiedene Quellen: Subventionsberichte, Bundestagsdrucksache 8/2085 (Städtebaupolitik), Länderfinanzberichte.

6) Nach Angaben im Sozialbericht und Subventionsbericht.

1.2 Unsoziale Wirkungen der Steuervergünstigungen

In der aktuellen wohnungspolitischen Diskussion wird von staatlicher Seite beständig darauf verwiesen, daß die öffentlichen Kassen leer seien und eine Ausweitung der Staatsverschuldung nicht mehr möglich sei. Damit stoße die Ausweitung der Wohnungsbausubventionen an fiskalische Grenzen. Diese Argumentation wird von den Interessenvertretern der Haus- und Grundbesitzer dankbar aufgegriffen, die als ihren Ausweg aus der Wohnungskrise ihre Schlichtformel »Höhere Mieten + weniger Mieterschutz = Mehr Wohnungen« anbieten. Wir behaupten dagegen: Nicht die Finanzmittel für den Wohnungsbau fehlen; vielmehr werden die vorhandenen Mittel von rd. 20 Mrd. DM unsozial und nicht bedarfsgerecht verteilt (vgl. dazu Tabelle 2).

Die Fehllenkung der bestehenden Mittel manifestiert sich zum einen im Mißverhältnis zwischen den *direkten* Subventionen des Sozialen Wohnungsbaus durch Kapital- und Objektbeihilfen und der *indirekten* Subvention des übrigen Wohnungsbaus durch Steuerverzichte des Staates. In Zahlen: 1980 wurden für den Sozialen Wohnungsbau, also für Mietwohnungen und Eigentumsförderung rd. 5,2 Mrd. DM als direkte Subventionen für den Neubau gezahlt. Im gleichen Jahr verzichtete die öffentliche Hand allein für die Bausparförderung (2,6 Mrd. DM) und die erhöhte Abschreibung nach §§ 7b + 7.5 des Einkommensteuer-Gesetzes (4,5 Mrd. DM) auf Steuereinnahmen in Höhe von 7,1 Mrd. DM.

Diese Disproportion zwischen direkter und indirekter Wohnungsbauförderung enthält gesellschaftspolitisch bedenkliche Mängel: zum einen beinhalten staatliche Steuervergünstigungen wegen ihrer globalen Wirkung einen Verzicht auf eine gezielte wohnungspolitische Steuerung in den Bedarfsschwerpunkten. Zum anderen werden hierdurch eindeutig die Besserverdienenden bevorzugt, da nur die höheren Einkommensklassen in einem solchen Umfang Steuernachlässe erreichen können, die entscheidungsrelevant für Investitionen werden können. Hierin drückt sich der Vorrang der Vermögenspolitik im Förderungssystem aus.

Die folgende Tabelle 3 zeigt deutlich die unsoziale progressive Subventionswirkung zugunsten der oberen Einkommensbezieher. Mit ansteigendem monatlichem Einkommen steigen auch die durchschnittlich gewährten Förderungsbeträge. Rechnet man alle Subventionsformen zusammen, so zeigt sich, daß entgegen der sozialen Bedürftigkeit die unterste Schicht mit Einkommen bis 800 DM pro Monat lediglich 241 DM im Durchschnitt erhielt. Die Gruppe ab 3000 DM erhielt mit durchschnittlich 1004 DM mehr als das Vierfache an Förderungen.

Tabelle 3

Verteilung der Vergünstigungen für den Wohnungsbau insgesamt auf Einkommensklassen im Jahre 1972

Einkommens- klassen	Haushalte		wohnungspolitisch motivierte Förderung ¹⁾		vermögenspolitisch motivierte Förderung ¹⁾	
	1000	vH	Mill. DM	vH	Mill. DM	vH
DM von ... bis unter ...						
1) unter 800	4 689	22,0	810	32,6	126	3,7
2) 800 – 1 200	5 392	25,3	590	23,7	550	16,3
3) 1 200 – 1 600	4 376	20,5	449	18,1	737	21,9
4) 1 600 – 2 000	3 010	14,1	306	12,3	610	18,1
5) 2 000 – 2 500	1 930	9,0	182	7,3	517	15,3
6) 2 500 – 3 000	818	3,8	74	3,09	282	8,4
7) 3 000 u. mehr	1 115	5,2	76	3,1	550	16,3
8) insgesamt	21 300	100,0	2 486 ³⁾	100,0	3 371 ³⁾	100,0

Fortsetzung

zusammen ¹⁾	durchschn. Förde- rungs- betrag ¹⁾		Bauspar- förderung		insgesamt ²⁾		durchschn. Förde- rungs- betrag ²⁾	
	Mill. DM	vH	DM	Mill. DM	vH	Mill. DM	vH	DM
1)	936	16,0	200	196	5,8	1 132	12,3	241
2)	1 140	19,5	211	578	17,1	1 718	18,6	319
3)	1 186	20,2	271	696	20,6	1 882	20,4	430
4)	916	15,6	304	626	18,5	1 542	16,7	512
5)	699	11,9	362	513	15,2	1 212	13,1	628
6)	356	6,1	435	278	8,2	634	6,9	775
7)	626	10,7	561	493	14,6	1 119	12,1	1 004
8)	5 857 ³⁾	100,0	275	3 380	100,0	9 237 ³⁾	100,0	433

Quelle: Rudi Ulbrich (DIW): Verteilungswirkungen des Fördersystems für den Wohnungsbau, in: Schriftenreihe des BMBau 07.010 (1980), S. 216

Das krassste Beispiel für die Politikausrichtung ist das sog. Bauherrenmodell. Neben Steuerersparnissen durch Verlustzuweisungen liegen weitere Gewinnquellen in der Vorsteuererstattung (»Optionsmöglichkeit bei der Umsatzsteuer«) sowie in Befreiungen bzw. Vergünstigungen bei der Grunderwerbsteuer, Vermögens-, Schenkungs- und Erbschaftssteuer. In welchen Größenordnungen die Steuernachlässe sich bewegen, verdeutlicht das folgende Zahlenbeispiel:

- | | |
|--|------------|
| 1. Gesamte Baukosten | 498 000 DM |
| a) darunter: <i>Herstellungskosten</i> (Material, Löhne für Bauarbeiter, Architektenhonorar, Installationskosten) | 363 000 DM |
| b) darunter: <i>Werbungskosten</i> (Provison für Finanzvermittlung, Notarkosten, Steuer- und Rechtsberatung u. ä.) | 135 000 DM |

Diese Werbungskosten sind nach § 9 EStG sofortabsetzbar (in der Regel verteilt auf zwei Jahre).

2. Liquiditätsrechnung:

- | | |
|---|-----------|
| a) Nominell eingesetztes Eigenkapital von 20% | 99 600 DM |
| b) <i>Mehrwertsteuerrückerstattung</i> bei Erklärung, bei späterer Mieteinnahme MWSt selbst abzuführen. | |

Diese MWSt-Option hat zur Folge, daß die in Handwerkerrechnungen enthaltenen MWSt sofort beim Finanzamt abkassiert werden können; dennoch muß der Vermieter bis 20 500 DM Einnahmen pro Jahr (Kleinunternehmer) = bis zu 1 600 DM Miete pro Monat de facto später zahlen. Es reicht die pro forma Eintragung beim Finanzamt.

ca. 37 000 DM

- | | |
|---|-----------|
| c) Steuergewinn durch Absetzung von Werbungskosten (bei Steuersatz von 56%) | 75 600 DM |
| (d. h. der St-Gewinn steigt mit Progression) | |

Reales Eigenkapital	00 000 DM
Liquiditätsgewinn (Überschuß)	13 000 DM

Daraus folgt, daß man ohne Eigenkapital, sondern sogar noch mit einem Überschuß versehen ein Vermögen erwerben kann, das rund 500 000 DM wert ist. Voraussetzung hierfür ist jedoch ein hohes Einkommen, das mit einem hohen Progressionssatz besteuert wird. Was als Belastung zunächst dem Bauherren bleibt, sind die Verwaltungsgebühren und Zinsen für die Restfinanzierung (Hypothesen)

und die Tilgung der Hypothek. In der Regel decken jedoch die Mieteinnahmen die Zins- und Verwaltungsbelastung, zumal, wenn die Schuldzinsen von der Steuerschuld abgezogen werden. Bei einer günstigen Kombination der Tilgung mit einer wiederum steuerbegünstigten Lebensversicherung (was die nominelle Tilgungssumme infolge der Gewinnzuwächse um rund 30–40% reduziert) und Übertragung der Rechte an der Versicherung auf den Kreditgeber, kann sogar ein fast nahezu zinslosen Kredit erworben werden.

Verkauft der Bauherr nach Ablauf der Frist von zwei Jahren (für Spekulationsgewinne) das Projekt, so lassen sich sowohl sein nominell eingesetztes Eigenkapital plus Wertsteigerung zu 100% steuerfrei vereinnahmen. Bei Dauervermietung kann er je nach Höhe der zu erwartenden jährlichen Belastungen und Mieteinnahmeerwartungen entweder nach Abnutzung abschreiben (AfA) oder er wählt die degressive Abschreibungsmöglichkeit nach § 7b EStG.

Das Problem, das bleibt, ist die Suche nach Mietern, die fähig und bereit sind, entsprechende Objekte zu mieten. Insgesamt stellt das Bauherrenmodell eine unsoziale Steuervergünstigung für die Reichen dar.²

Im Gegensatz zum Bauherrenmodell, das schon in der Grauzone der Steuerhinterziehung angesiedelt und auch in der Regierungskoalition politisch umstritten ist, herrscht bei der steuerlichen Umverteilung durch die §§ 7b + 7.5 EStG bei den etablierten Parteien ein breiter politischer Konsens.

Die Geschichte der wohnungspolitischen Subventionen ist weithin eine Geschichte der Steuervergünstigungen nach § 7b EStG. Zunächst – nach 1949 – förderte der Fiskus die Bauherren durch steuerliche Absetzung von Herstellungskosten. Ab 1953 wurden zusätzlich der Ersterwerb von Eigenheimen, Eigentumswohnungen und Dauerwohnrechten begünstigt. Durch die Reform des EStG von 1958 wurden alle Ersterwerber von Ein- und Zweifamilienhäusern oder Eigentumswohnungen in die indirekte Subvention einbezogen. Ab 1974 wurde sogar der Zweiterwerb in bestimmten Fällen steuerbegünstigt. Schließlich beschloß der Gesetzgeber (BGBl I, S. 1213) am 11. 7. 1977 nicht nur Neubauten, sondern auch Altbauten in die Vergünstigung einzubeziehen. Man versprach sich davon zusätzliche arbeitsmarktpolitische, städtebauliche und wohnungspolitische Ziele (BtDrs 8/286; 8/453).

Die Folgen des gesamten indirekten Förderungssystems (§§ 7b und 7 Abs. 5 sowie das bereits beschriebene Bauherrenmodell) zeigen jedoch, daß – wie bereits beschrieben – die enormen Vergünstigungen durchweg besser von den höheren Einkommensschichten ge-

nutzt wurden und von daher unsozial sind. Die Ausdehnung des 7b auf Altbauten hat überdies den unerwünschten Effekt der Zunahme von Spekulationen in diesem vordem preiswerten Wohnungsbestand. Die progressive Steuerentlastung des § 7b zeigt sich z. B. darin, daß ein lediger Arbeitnehmer (Steuerklasse II) mit einem Jahreseinkommen von 24 000 DM für die jährliche Abschreibungsrate einen steuerlichen Vorteil von 1711 DM hat; bei einem Einkommen von 120 000 beträgt dieser Entlastungseffekt bereits 4171 DM (vgl. BtDrs 8/2554, Anlage 1).

Die 7b-Regelung beinhaltet eine erhöhte steuerliche Absetzung für Eigentumswohnungen, aber auch 1- und 2-Familienhäuser.³ In den ersten 8 Jahren können jährlich 5 v. H. der Baukosten bzw. des Kaufpreises, sofern sie die gesetzlichen Obergrenzen von 150 bzw. 200 Tsd DM nicht überschreiten, von der Einkommensteuer abgesetzt werden.⁴

Allein 1980 wurde durch diese Steuererleichterung rd. 4,5 Mrd DM zulasten einkommensschwacher Mieter umverteilt und so einer gezielten politischen Lenkung in den Ballungsräumen und Großstädten, wo die Wohnungsnot am weitesten fortgeschritten ist, entzogen. Verständlich wird dieses Faktum erst vor dem Hintergrund der *absoluten Priorität*, die der Eigentumsförderung in der Wohnungsbaupolitik eingeräumt wird.

1.3 Eigentumsförderung zu Lasten des Mietwohnungsbaus

Im Zweiten Wohnungsbaugesetz wird als oberstes Ziel die Eigentumsförderung breiter Schichten der Bevölkerung formuliert. Die politischen und historischen Hintergründe dieser Eigentumsfixierung wurden bereits ausführlicher in Kap. I.3 behandelt.

Die neueste Variante, mit der die Eigentumsförderung legitimiert werden soll, sind die sog. *Sickereffekte*. Danach kann mit einer Umschichtung innerhalb des Wohnungsbestands gerechnet werden, wenn primär Eigenheime gefördert werden. Durch den angeblichen Nachweis von sog. »Umzugsketten«, die per Saldo zu einer wohnungsmäßigen Besserstellung aller Beteiligten führen sollen, wird im Interesse der Bausparkassen und der Hypothekenbanken die Forderung nach einer erweiterten Eigentumsförderung für die höheren und mittleren Einkommensklassen unterstrichen. Denn diese räumen qualitativ bessere Mietwohnungen und vergrößern so das Marktangebot. Bei dieser Betrachtungsweise wird aber vernachlässigt, daß durch soziale und preisliche Segmentationen des Wohnungsmarktes gerade-

die von Wohnungsnot am ehesten Bedrohten, die Bezieher niedriger Einkommen und großen Familien, auf für sie kaum zugänglichen Teilmärkten verwiesen werden. Hinzu kommt, daß verbesserte Wohnungsgröße und -qualität die finanziellen Möglichkeiten dieser Bevölkerungskreise übersteigen. Zum anderen bieten die Sickereffekte keinerlei Gewähr, daß die bisherige Konzentration der Neubautätigkeit in den ländlichen Regionen hierdurch geändert wurde. Die derzeitige Bau-, Boden- und Zinskostensituation würde bei dieser reinen Marktlösung diese Tendenz eher noch verschärfen.

Welche Größenordnung die vorrangige Eigentumsförderung mittlerweile erreicht hat, belegen die folgenden Zahlen: für die *Eigentumsförderung* wurden 1980 rund 13,2 Mrd DM an direkten und indirekten Subventionen gezahlt; für den öffentlich geförderten *Mietwohnungsbau* aber nur 2,4 Mrd DM (1979).⁵

Tabelle 4
Subventionen: Mietwohnungen/Eigentum

Eigentumsmaßnahmen		Mietwohnungen	
4,1 Mrd *	7b-Erleicht.	1,9 Mrd	Soz.Wobau (1979)
0,4 Mrd	7.5-Erleicht.	0,5 Mrd	Steuererl. f.
1,3 Mrd	Grundsteuererl.		gemeinnütz. Un-
3,5 Mrd	Grunderwerbst.		tern.
2,6 Mrd	Bausparvergünst.		
1,3 Mrd	Soz. Wobau:		
	Eigent. 1./2. Förd.		
13,2 Mrd		2,4 Mrd	

Quellen: DIW-Wochenbericht 50/80. S. 518. Wirtschaft & Statistik 9/80, S.627, Tab. 3.

In diese statistische Gegenüberstellung gehen zwangsläufig dadurch Ungenauigkeiten ein, da die Grundsteuererleichterungen (§§ 82, 92-94 II. WoBauG) nicht nur Eigentumsmaßnahmen betreffen, sondern auch den Sozialmietwohnungen gewährt werden.

Jedoch ändern diese nicht behebbaren statistischen Fehler nichts an der *Grundaussage*, daß die Wohnungsbausubventionen unsozial zugunsten der Besserverdienenden verteilt sind. Die Folge dieser Politik: 1979 wurden im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus nur noch 30000 *Mietwohnungen* direkt öffentlich gefördert, aber über 60000 *Eigentumsmaßnahmen*.⁶

Werden die Herstellungskosten für Eigenheime (265000 DM/1979) und Mietwohnungen (133000 DM) gegenübergestellt, so liegt der Schluß nahe, daß die Konstruktion und Ausrichtung der Wohnungsbauförderung ineffizient sei, da hier zugunsten der teureren Bauform Eigenheim Ressourcen umverteilt werden.

Aus fiskalpolitischer Sicht ist die derzeitige absolute Priorität der Eigenheimförderung sehr wohl effizient. Werden die Ausgaben für Sozialmietwohnungen – 2,4 Mrd DM für 30 000 Wohnungen (1979) – denen für andere Wohnbauten – 13,2 Mrd DM für 353000 Einheiten – gegenübergestellt, so wäre eine Subventionierung nach den Modalitäten analog zum Sozialen Wohnungsbau rund 2,3 mal teurer (=30,5 Mrd). Insofern stimmt zumindest global die These, daß durch den Eigenheimbau mehr Eigenleistung der Bauherren mobilisiert werden und somit fiskalisch billiger ist. Der Ansatzpunkt für eine alternative Wohnungspolitik kann aber nicht nur, sondern muß von einem Eingriff in die Kostenstruktur flankiert sein. Denn im Sozialen Wohnungsbau entfallen 60–70% der Kostenmiete von 15 DM/qm u. m. allein auf Zinskosten. Erst eine *Abkoppelung vom Kapitalmarktzins* verbunden mit einer Korrektur der vermögenspolitischen Ausrichtung der Wohnungspolitik würde nennenswerte quantitative Effekte haben. Durch die überwiegende Vermögenspolitik-Orientierung bleiben bei aller fiskalischen Effizienz sozialpolitische Ziele auf der Strecke.

1.4 Modernisierungs- und Sanierungsförderung

Die bisher nachgewiesene soziale Selektivität der wohnungspolitischen Instrumente wirkt aber nicht nur im Neubaubereich, sondern gleichermaßen im Bereich der Sanierung und Modernisierung des Altwohnungsbestandes.

Den gesellschaftlichen Modernisierungsbedarf umreißen die folgenden Zahlenangaben. Je nach Schätzverfahren sind von den 23 Mio Wohnungen in der Bundesrepublik zwischen 7 und 11 Mio als modernisierungsbedürftig einzustufen; bei 2 bis 4 Mio Wohnungen wird eine Modernisierung als wenig aussichtsreich angenommen, da die Kosten hierfür die Neubaukosten überschreiten würden.⁸ Dieser Bestand, der hauptsächlich in großstädtischen Altstadtbezirken liegt, droht zu ver-slumen und damit tendenziell aus dem Wohnungsangebot herauszufallen.⁹ Bei 17% der vor 1949 erbauten Mietwohnungen fehlen die WCs, bei 28% ein Bad, bei 63% eine Sammelheizung.¹⁰

Mit dem Versuch, innerstädtische Quartiere vor der sozialen und baulichen Verklammerung zu bewahren, waren in der Praxis schwerwie-

gende Eingriffe in die eingesessene Quartiersbevölkerung verbunden. Neue soziale Schichten mit höherem Einkommensstatus hielten Einzug, neue Standorte für Industrieriverwaltungen und Dienstleistungsunternehmen wurden erschlossen. Städte wollten damit die Abwanderung der Bevölkerung ins Umland aufhalten.

Seit Mitte der 70er Jahre ist vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Mittel und restriktiver Wachstums- und Gewinnperspektiven im Wohnungsbau eine Umorientierung der Stadterneuerungspolitik feststellbar. Subventionen für die nach dem StBauFG förmlich festgelegten Sanierungsgebiete stiegen im Vergleich zu Modernisierungsförderungsmitteln kaum noch an. Unter dem Stichwort »Erhaltung alter Quartiere« wurde einerseits der politischen Kritik an der Kahlschlagsanierung Rechnung getragen; andererseits wurden damit die oft als Investitionshemmnis angesehenen Partizipationsmöglichkeiten der sanierungsbetroffenen Bürger zugunsten einer flexiblen Abwicklung nach dem Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz von 1978 umgangen.

Von 1974 bis 1980 wuchsen die Mittel für das Städtebauförderungsgesetz um 244% auf rd. 1,95 Mrd DM, wovon allein 1,25 Mrd DM auf konjunkturpolitisch motivierte Sonderprogramme, wie z.B. das ZIP (Zukunftsinvestitionsprogramm) entfallen. Im gleichen Zeitraum wuchsen die Mittel für das Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz um 417% auf 1,25 Mrd DM. Von Bedeutung für die verteilungspolitische Seite der Modernisierungspolitik ist der hohe Anteil von immerhin 30% (=450 Mio DM), den die Steuerverzichte einnehmen.¹¹

Direkte Modernisierungssubventionen als Aufwendungszuschüsse können noch als Stütze für diejenigen Althausbesitzer gewertet werden, für die die Mieteinnahmen ein Beitrag zu ihrer Altersversorgung sind und die kaum in der Lage sind, umfangreiche Modernisierungsinvestitionen durchzuführen.¹² Anders sind dagegen die Steuervergünstigungen nach §80 der ESt-Durchführungsverordnung zu beurteilen, da diese wiederum eine eindeutige Bevorzugung der Besserverdienenden darstellen.

Die gleiche soziale Selektivität wirkt auch bei der Ausweitung des § 7b auf den Erwerb von Altbauwohnungen. Diese 1977 eingeführte Gesetzesänderung wurde als Mittel gegen die soziale Segregation in den alten Quartieren angepriesen; da sich die bisherigen Eigentumsmaßnahmen auf die großstädtischen Randzonen konzentrierten und dies die Abwanderung besserverdienender Steuerzahler beschleunigte. Durch die verstärkte Eigentumsförderung sollen potente Steuerzahler gehalten, kaufkräftige Nachfrage in die alten Bezirke zurückgelenkt

und mit der Zersiedlung verbundene wachsende Infrastrukturausgaben der Städte verringert werden.¹³

Die gesellschaftlichen Folgen sind, unabhängig von direkten bzw. indirekten Subventionen oder Umwandlung der Miet- in Eigentumswohnungen als Ergebnis des geänderten 7b, generell mit einer schrittweisen Verdrängung der in der Mehrzahl einkommensschwächeren Stammbevölkerung verbunden. Die Bestimmungen des ModEnG lassen nämlich eine Umlage von jährlich 11% der Modernisierungskosten auf die Mieter zu. Bei einer direkten Subventionierung decken die Beihilfen zwar jeweils für 3 Jahre 7,2%, 4,8% und 2,4% der Herstellungskosten ab und senken so die Miete. Nach Ablauf von 9 Jahren müssen sie aber den vollen Betrag selbst aufbringen. Durch die Maßnahme wird die Verdrängung allenfalls zeitlich gestreckt. Die örtlichen Wanderungsstatistiken weisen auf Abwanderungstendenzen speziell in die neueren Sozialwohnungen in den Neubaubezirken an den Stadträndern hin. Damit wird der Soziale Wohnungsbau zum Auffangbecken der beschriebenen innerstädtischen Verdrängungsprozesse.

1.5 Sparstrategien im Sozialen Wohnungsbau

Zusammenfassend ergibt sich: die derzeitige Wohnungspolitik wird vom Vorrang der Eigentumsförderung und dem Übergewicht der Steuererleichterungen beherrscht, der großstädtische Mietwohnungsbau liegt fast still. Zwar gelten zumindest bei der Wohnungsverteilung sozialpolitische Kriterien; mit der schrittweisen Überführung des preisgebundenen Sozialwohnungsbestandes in den Markt seit 1950 wird jedoch auch diese direkte Steuerungswirkung im Sozialen Wohnungsbau immer schwächer. Es fehlen Regulierungsinstrumente, mit denen die aktuellen Probleme aus der Fehlbelegung/Unterbelegung, Fehlsubventionierung und Mietpreisverzerrung im Sozialen Wohnungsbaubestand sozial gerecht und nicht über immens steigende Mieten gelöst werden könnten. Die Lösung dieser schon seit Beginn des Ersten Wohnungsbaugesetzes von 1950 voraussehbaren Langzeitfolgen wurde in den 50er Jahren verschoben auf den Tag der endgültigen Liberalisierung des gesamten Wohnungssektors. Folgerichtig leitet dies das Abbaugesetz von 1960 ein. Wenn das Wohnungsdefizit in einem Kreis geringer als 3% war, wurden Mietpreisstop und Wohnraumbewirtschaftung aufgehoben. Mit dem Wohnungsbindungsgesetz von 1965 wurde die Marktfreigabe für den gesamten Sozialwohnungsbestand wieder zurückgenommen, um ein weiteres Abschmelzen des miетgünstigen preisgebundenen Wohnungsbestands zu verhindern.

Die hiermit angedeutete zeitgeschichtliche Entwicklung der Liberalisierung der Wohnungsbaupolitik wird ausführlicher in Kapitel III dargestellt.

Seit der Rezession 1966/67 wurden die innere Struktur der wohnungspolitischen Steuerungsinstrumente unmittelbar staatlichen Krisenbewältigungsstrategien untergeordnet. Mit der ersten größeren Wirtschaftskrise der BRD erwuchs ein zusätzlicher Handlungsbedarf für eine globale gesamtwirtschaftliche Steuerungs- und Lenkungsfunktion des Staates.¹⁴) Damit gingen in die Konstruktion der Wohnungsbausubventionen unmittelbar die Handlungszwänge des spätkapitalistischen Staates ein. Aus dem geänderten Funktionsverständnis des Staates heraus wurden die Wohnungsbauausgaben ähnlich anderen öffentlichen Sozialausgaben zur disponiblen Finanzmasse, die neben antizyklischer Ausgaben- und Verschuldungspolitik zur Krisenüberwindung eingesetzt wurde. Da die Wohnungssubventionen aber nicht den »unproduktiven« Sozialausgaben zuzurechnen sind, sondern hier vielmehr Ressourcen zugunsten eines produktiven Wirtschaftssektors verteilt werden, sind von Sparmaßnahmen auch unterschiedliche Kapitalinteressen berührt.

Diese Tatsache hatte Rückwirkungen auf die *Form* der Sparstrategien. Die wichtigsten Sparmaßnahmen im Sozialen Wohnungsbau während der Krise 66/67 versuchten die Sicherung von Gewinn garantien mit weiterhin bestehenden, aber flexiblen einsetzbaren Subventionsformen zu verbinden. Hierauf zielte die Etablierung des »Zweiten Förderungsweges« ab, der einen geringeren Förderungsaufwand und daher auch höhere Anfangsmieten hat.

Die zweite Sparstrategie bestand in einer endgültigen Schwerpunktverlagerung der Subventionen für den 1. Förderungsweg (=traditionelle Sozialwohnungen) von den langfristigen Kapitalsubventionen hin zu gestaffelten und zeitlich nur befristeten Ertragssubventionen. Die dritte Sparstrategie besteht aus der Möglichkeit, per *Rechtsverordnung* die Konditionen der staatlichen Baudarlehen *nachträglich* mit dem Ziel zu verändern, bei der Sozialmeterschaft im Etat eingesparte Förderungsmittel abzuschöpfen.¹⁵ Zwar fügen sich alle drei Maßnahmen in die Strategie: Abbau »konsumtiver« zugunsten »investiver« Ausgaben ein. Die tangierten sektoralen Kapitalinteressen modifizieren aber die Krisenlösungsstrategien des steuerabhängigen Staates im sozialen Wohnungsbau unter folgenden Aspekten:

– Subventionskürzungen bedeuten nicht zwangsläufig eine geringere Rentabilität des Wohnungsbaukapitals, da die gesetzliche Konstruktion der Kostenmiete die Kompensation über höhere Mieten, also die Überwälzung an die Mieter zuläßt;

- Wohnungsbausubventionen werden nicht ersatzlos gestrichen vielmehr können bei den Sozialmietern die notwendigen Mittel abgeschöpft werden.

Die Demontage von sozialpolitischen Interventionen im Sozialen Wohnungsbau äußert sich seit der Krise 66/67 sowohl in einer *Schwerpunktverlagerung* der Wohnungsbauförderung als auch in einer *Abnahme der Wohnungsbauausgaben* relativ zum Wachstum der Staatsausgaben. Von 1969 bis 1977 stiegen zwar die Wohnungsbauausgaben auf einen Indexwert von 139,5 (1969 = 100), die Staatsausgaben wuchsen aber im gleichen Zeitraum auf 220,9 Punkte, sodaß sich im genannten Zeitraum der Anteil der direkten Subventionen relativ auf einen Wert von 63,2% (Gesamtausgaben 100%) reduzierte.¹⁶

»In diesen vorgegebenen Finanzrahmen wirkten die Marktgesetze ungehindert ein (. . .), die Kostenmieten (stiegen) von 1969 bis 1977 auf einen Indexwert von 223,9 (1969 = 100). Weil die Bewilligungsmieten dagegen »nur« auf 149,8 Punkte (1969 = 100) anstiegen, wuchs der Subventionsbedarf je qm im gleichen Zeitraum auf 366,2 Punkte an. Hierdurch konnten zumindest teilweise die Kostensteigerungen kompensiert werden. In der Folge dieses höheren Subventionsbedarfs, dem aber keine entsprechend gestiegenen Förderungsmittel gegenüberstanden, sank die Produktion von Sozialwohnungen kontinuierlich ab.«¹⁷

In diese fiskalische Sparstrategie fügte sich nahtlos die sukzessive Ausweitung des »Zweiten Förderungsweges« ein. 1979 gehörten bereits 60% aller öffentlich geförderten Wohneinheiten zu dieser Subventionsart. Relative und absolute Einsparungseffekte ergeben sich aus dem geringeren Anteil, den die Kapitalhilfen an den entstehenden Gesamtkosten abdecken. Von 1968 sanken die dafür bereitgestellten Mittel von 250 Mio DM auf knapp 30 Mio DM (1977).¹⁸

Von noch größerer Bedeutung für die subventionierten Mieter/Eigentümer des Zweiten Förderungsweges ist die beständige Ausweitung der staatlich bereitgestellten Mittel für die sog. Objekthilfe, d. h. für die nur befristet gezahlten Annuitätshilfen und die degressiven Aufwendungsbeihilfen, die ausschließlich auf Darlehensbasis bewilligt werden. Die Etatmittel hierfür stiegen von 19,5 Mill. DM (1969) auf 245 Mill. DM in 1978. 1979 reduzierte sich dieser Betrag auf 200 Mill DM.

Welches Ausmaß die fiskalischen Einsparungen durch den Zweiten Förderungsweg erreichen, zeigt die Gegenüberstellung der *Kostendeckungsquoten*, die im 1. und im 2. Förderungsweg erreicht werden. Im 1. Förderungsweg wurden nach einem Tiefstand in 1971 (17,2%) 1978 41,4% der entstehenden Gesamtkosten für eine Sozialwohnung durch

öffentliche Subventionen abgedeckt. Im 2. Förderungsweg sank dagegen diese Deckungsquote von 10,5% (1968) auf nunmehr 3,2% im Jahre 1977.

»Der aus den Deckungsquoten für den 1. und 2. Förderungsweg gebildeten *Intensitätsfaktor* ist von seinem Tiefstand 2,24 (1970) auf 10,43 im Jahre 1977 angestiegen. Im Anwachsen dieses Faktors spiegelt sich die relative Verschlechterung der Subventionierung für den 2. Förderungsweg wider, da mittlerweile hierfür nur knapp 1/10 der Subventionsmenge verausgabt werden muß wie für den 1. Förderungsweg.«¹⁹

Dieses Eigentumsprogramm (vormals: Regionalprogramm) des Bundes paßt sich in die Vorrangstellung der Eigentumsförderung ein. Zumindest die fiskalische Effizienz ist durch den geringen Mittelaufwand gegeben. Dies geht jedoch auf Kosten von Steuerungsmöglichkeiten. Die nur 30 000 Mietwohnungen belegen sinnfällig die unsoziale Verteilung durch das Förderungssystem.

Auch die traditionelle Sozialwohnungen (= 1. Förderungsweg) waren von Änderungen betroffen. Nachdem Anfang der 70er Jahre die Baukosten in einer Hochzinsphase immer weiter stiegen, konnte trotz höherer Aufwendungsbeihilfen – bis zu monatlich 3 DM/qm – das Mietniveau von neu erbauten Sozialwohnungen nicht auf einem politisch durchsetzbaren Preis gehalten werden. Daher sanken die Etatmittel für diese Objektbeihilfen. 1971 stellten sie noch 22,4% der Wohnungsbausubventionen; 1979 hingegen nur noch knapp 1,9%.²⁰ Andererseits stiegen die Etatmittel für Kapitalhilfen so, daß die Kostendeckungsquote für den 1. Förderungsweg durch den Einsatz *nicht-befristeter* Baudarlehen von 15,7% (1971) auf 38,0% im Jahre 1979 anstieg.

Gegenläufig zu dieser an sich positiven Tendenz wurde der Auszahlungsmodus der Objektbeihilfen geändert. 1979 wurden bereits 75,4% aller Aufwendungsbeihilfen nur noch auf Darlehensbasis bewilligt. D. h., die Rückzahlung dieser Darlehen führt neben den Mieterhöhungen durch den schrittweisen Subventionsabbau zu zusätzlichen Mieterhöhungen.

»In der Förderungspolitik wird damit eine *Polarisierung* deutlich. Einerseits werden zunehmend teure Wohnungen des 2. Förderungsweges gebaut, andererseits verringert sich die Zahl derjenigen Wohnungen die mit einem hohen Anteil von zinsgünstigen öffentlichen Baudarlehen gefördert, eine günstigere Mietentwicklung erwarten lassen. (...)

Obwohl der 1. Förderungsweg günstigere Anfangsbedingungen wegen der umfangreicheren Kapitalsubventionen hat, ist aber auch hier

durch den vermehrten Einsatz von Aufwendungsdarlehen und durch die rechtlichen Möglichkeiten zu nachträglichen Zinserhöhungen für die öffentlichen Baudarlehen kein Mechanismus vorhanden, der die Sozialmieten dieser Förderungsform langfristig auf niedrigem Niveau stabilisiert.«²¹

1.6 Unsoziale Förderungstechniken

Die Subventionen sind auf das Ziel zugeschnitten, die Wohnungsver-sorgung vermittelt über Rentabilitätsgarantien zu steuern. Rechtlicher Rahmen der damit verbundenen Vermögensübertragungen ist die für alle Sozialwohnungen verbindliche Berechnung der Kostenmiete. Sie sichert die vollständige Deckung aller entstehenden Kosten, aber auch die mietsenkende Wirkung der Subventionen. Jedoch versteckt sich hinter dem neutralen Begriff der Kostenmiete gleichwohl eine massive Gewinngarantie. Entgegen dem gesetzlich zulässigen Ansatz einer Eigenkapitalverzinsung von jährlich 4% in der Kostenmiete kann anhand von Modellberechnungen eine tatsächliche Verzinsung von *mindesten 8% p. a.* als sicher angenommen werden.²³

Der Grund hierfür liegt zum einen in einer *Überdeckung der Kostenansätze*, die gemäß der Zweiten Berechnungsverordnung in die Mietberechnung aufgenommen werden dürfen. Den Pauschalbeträge für Instandhaltung, der Eigenkapitalverzinsung und der buchmäßigen Abschreibung der Gebäude stehen keine entsprechenden Kosten gegenüber, so daß anlagefähiges Kapital besonders bei den größeren Wohnungsunternehmen akkumuliert wird. Hinzu kommen *Entschuldungsgewinne*, da einmal in der Kostenmiete angesetzte Zinskosten auch dann noch erhoben werden, wenn die Hypothek bereits getilgt ist («Einfrierungsgrundsatz»). Zusätzliche Vorteile haben die gemein-nützigen Wohnungsunternehmen, da sie von der Körperschaftsteuer, der Vermögensteuer und der Gewerbesteuer befreit sind.²³ Insgesamt sind bei diesen Modellrechnungen nur die *buchmäßigen Gewinne* berücksichtigt, nicht jedoch z. B. Veräußerungsgewinne bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, die durch Ver-kehrswertsteigerungen entstehen.

Nicht berücksichtigt werden Differentialgewinne, die bei der Been-digung der Zweckbindung durch die Differenz zwischen der bisherigen Kostenmiete von älteren Sozialwohnungen und einer am Markt erzielbaren höheren Vergleichsmiete erwachsen. Weiterhin fehlen sol-che Gewinnvorteile, die entstehen, weil bei öffentlich geförderten Wohnungen von Anbeginn an eine Kostendeckung einschließlich einer

angemessenen Eigenkapitalverzinsung besteht. Denn beim freifinanzierten Wohnungsbau sind zumindest in der Entschuldungsphase Gewinne für den Hausbesitzer allenfalls eine Residualgröße. Die eigentliche Gewinnquelle von Immobilien liegt neben Verkehrswertsteigerungen gerade in der Vermietung/Verwertung über das Ende der Hypothekenabtragung hinaus.

Aber nicht nur die Gewinninteressen der Hauseigentümer fließen in die Konstruktion der Kostenmiete ein; gleichermaßen genießen das Finanzkapital als Hypothekengeber sowie die Bodenbesitzer und die Bauindustrie Vorteile, da ihre realisierbaren Gewinnspannen gleichfalls Basis für die Kalkulation von Sozialwohnungen und Sozialmieten sind. Diese Verteilungseffekte zeigen die staatliche Beschränkung auf die politisch regulierte Verteilung der Sozialwohnungen. In dieser Struktur werden wohnungspolitische Ziele nur durch gezielte finanzielle Anreize durchsetzbar.

Die Aufwendungsbeihilfen bedeuten für Sozialmieter, daß ihnen im Vier-Jahres-Rhythmus regelmäßig Mieterhöhungen ins Haus stehen, wenn die Aufwendungsbeihilfen jeweils um eine Rate gekürzt werden. Mieterhöhungen von 1,- DM/qm sind die Folge. Verbunden ist der Subventionsabbau mit einer Einkommensüberprüfung, um erneut die Anspruchsberechtigung festzustellen. Je nach Einkommensverhältnissen sind dann Mieterhöhungen von monatlich bis zu 3 DM/qm vorgesehen.

Die Aufwendungsbeihilfen sind die bisher konsequenteste Form für die nur befristeten Staatsinterventionen im Sozialen Wohnungsbau. Diese Subventionsform ist hauptverantwortlich für die extremen Mieterhöhungen in allen Sozialwohnungen, die ab Anfang der 70er Jahre neu gebaut wurden. Mietsprünge zwischen 15,5% und 46% sind subventionsbedingt fest vorprogrammiert.

Welchen typischen Mietverlauf eine Sozialwohnung nimmt, die Mitte der 70er Jahre gebaut wurde, zeigt die folgende Tabelle.

In dieser Tabelle wird vorausgesetzt, daß *alle* im Subventionssystem bestehenden rechtlichen Mieterhöhungsmöglichkeiten zu Lasten der Mieter ausgeschöpft werden. Insofern gehen die »schlechten Bedingungen« ein. Inflationsbedingte Betriebskostensteigerungen sowie dem jeweiligen Preisniveau angepaßte Verwaltungs- und Instandhaltungspauschalen sind davon noch ausgenommen. Im Prinzip werden aber alle Sozialwohnungen (ca. 860 000), die in diesem genannten Zeitraum gebaut wurden, diesen Mietverlauf haben.

Die Folgen für die Sozialmieter sind gravierend. Denn diesem Mietverlauf liegt eine wirtschaftliche Wachstumsannahme zugrunde,

Tabelle 5
Mietentwicklung einer Sozialwohnung im Zeitablauf

nach ... Jahren	Grund für die Erhöhung	DM/qm
sofort	Bewilligungsmiete	4,90
	umlagefähige Betriebskosten 0,50 DM/qm	5,40
	(Heizkosten bleiben ausgeklammert)	
	Schlußabrechnung 0,60 bis 1,- DM/qm \varnothing 0,80 DM	6,20
2	1. Rate der Aufwendungsbeihilfen 1,- DM/qm	7,20
4	Vollständige Eigenkapitalzinsen -,75 DM/qm	7,95
6	Je nach Art der öffentlichen Mittel:	
7	- erhöhte Zinsen der öffentl. Baudarlehen 1,-	8,95
	- Verzinsung der Anuitätshilfedarlehen	
	2. Rate der Aufwendungsbeihilfen 1,- DM/qm	9,95
8	Umschuldung der Kapitalmarktmittel \varnothing 0,50 DM	10,45
10	Wegfall der Grundsteuervergünstigung 0,30 DM	10,75
	3. Rate der Aufwendungsbeihilfen 1,- DM/qm	11,75
12	Rückzahlung d. Aufwendungsdarlehen	
14	1,45 DM/qm	13,20

Quelle: Grüber: Sozialer Wohnungsbau: S. 157

die außerhalb jeder Erreichbarkeit steht. Um längerfristig eine nur annähernd gleichbleibende Mietbelastung zu gewährleisten, müssen die *Nettolöhne* um jährlich 7-8% ansteigen. Durch die Lohnsteuerprogression geschieht dies aber nur bei *Bruttolohnerhöhungen* von 15% und mehr.²⁴ Lohnabschlüsse dieser Höhe waren aber selbst in der Boom-Phase von 1970/74 nicht durchsetzbar.

Diesen Modellberechnungen könnte entgegengehalten werden, daß der im Subventionssystem angelegten Verarmung der Sozialmieter durch erhöhte Wohngeldzahlungen begegnet werden könnte. Dazu ist folgendes zu sagen: Um die bisher im Wohngeld-Gesetz normierte Mietbelastung beizubehalten, müßte das Wohngeldvolumen für die oben erwähnte Musterwohnung nach Ablauf von 14 Jahren um das ca. 4-5 fache (!) ansteigen.²⁵ Dieser Wert gibt zwar nur die Dimensionen an, in denen der zukünftige Wohngeldbedarf anwachsen wird. Exaktere Zahlenbelege liegen zur Zeit nicht vor. Die derzeitige Finanzlage verweist derartige Zuwächse bei den Sozialausgaben in den Bereich der Utopie.

Sicher ist aber, daß ohne zukünftige Wohngeldanpassungen bei *Nettolohnzuwächsen* unterhalb von 7–8% jährlich eine reale Verschlechterung der Lebenssituation der betroffenen Sozialmieter eintreten wird. Rentner, kinderreiche Familien und Lohnabhängige aus den unteren Lohn- und Gehaltsgruppen werden tendenziell an den Rand der im Bundessozialhilfe-Gesetz formulierten offiziellen Armutsgrenze gedrängt werden.

Aber auch den Mietern in den mietgünstigeren Sozialwohnungen aus den 50er und 50er Jahren stehen schlechte Zeiten ins Haus. Dies zeichnet sich in den Plänen ab, die in der aktuellen wohnungspolitischen Diskussion öffentlich gehandelt werden.

1.7 Abbau des Bestandes an Sozialwohnungen und Sozialpfandbrief als aktuelle Pläne

Die Pläne vor Regierung und Opposition gehen dahin, die bei den älteren Sozialwohnungen bestehende *Differenz* zwischen der Kostenmiete und der Marktmiete (=Vergleichsmiete) durch gesetzliche Maßnahmen abzuschöpfen. Legitimiert wird dieser Schritt mit der »eklatanten Fehlsubventionierung«, die dieser Mieterkreis erfährt. Als Lösungsweg aus der Wohnungsbaumisere stehen dabei die *Tabellenmiete*, die *Fehlbelegungsabgabe* und das *Zinsanhebungsmodell* in der Diskussion.²⁶ Mit der Tabellenmiete sollen die jetzigen Sozialmieten schrittweise durch mietspreisrechtlich gesetzte Tabellenwerte an die Marktmiete herangeführt werden. Verbunden ist dieser Plan mit einer sofortigen Lösung der Zweckbindung, wenn die öffentlichen Baudarlehen vorzeitig zurückgezahlt werden. Die Fehlbelegungsabgabe ist ein einkommensabhängig gestaffelter Aufschlag auf die Grundmiete.

Mit dem Zinsanhebungsmodell sollen die Zinsen für die öffentlichen Baudarlehen nachträglich erhöht werden. Gerade aber dieses Modell birgt zusätzliche Gefahren für den Bestand an preisgebundenen Sozialwohnungen. Die Zweckbindung (=Pflicht zur Kostenmiete und Vermietung nur an Anspruchsberechtigte) besteht solange, bis die öffentlichen Darlehen vollständig zurückgezahlt sind. Eine Zinsanhebung verkürzt aber den Rückzahlungszeitraum und damit auch die Dauer der Zweckbindung. Dieses Zinsanhebungsmodell würde die Erosion des preisgebundenen Wohnungsbestandes zusätzlich beschleunigen,²⁷ die bereits aus der Konstruktion der Zweckbindung resultiert. Die in den Jahren 1968 und 1971 vorgenommenen Zinserhöhungen der öffentlichen Darlehen haben deren Laufzeit bereits soweit verkürzt, daß ab Mitte der *80er Jahre* jedes Jahr ein Baujahr der Sozialwohnun-

gen planmäßig aus den öffentlichen Bindungen entlassen wird. Die Auswirkungen auf das Mietgefüge des gesamten Wohnungsmarktes sind überhaupt noch nicht absehbar.

Der besonders vom Deutschen Mieterbund, Teilen der SPD und von der Neuen Heimat favorisierte »Sozialpfandbrief« setzt insofern an der richtigen Stelle an, als daß er die Explosion der Kostenmieten von der Kapitalkostenseite, die immerhin bis zu 60% Anteil ausmachen, angehen will. Ziel ist dabei, den sozialen Wohnungsbau vom allgemeinen Zinsmechanismus des Kapitalmarktes zu entkoppeln.

Die Arbeitsgemeinschaft der SPD für Städtebau und Wohnungspolitik hat angesichts der rückläufigen Investitionen im Wohnungsbau ein neues Modell entwickelt, mit dem jährlich etwa 100 000 Sozialwohnungen zusätzlich gebaut werden könnten. Danach sollen Interessenten für eine Zeit von zehn Jahren ihr Kapital steuerfrei für den Wohnungsbau zur Verfügung stellen. Sie erhalten eine Art Sozialpfandbrief, der mit 4,5% verzinst werden könnte. Die SPD-Wohnungspolitiker erhoffen sich davon wesentlich niedrigere Marktmieten. Gegenüber einem Quadratmeterpreis von 15 bis 20 DM wären nur noch 9 bis 12 DM je qm an Miete zu zahlen. Die Gebietskörperschaften müßten dann nur noch 3 bis 6 DM an Subventionen je qm bereitstellen, um für Bürger mit durchschnittlichem Einkommen tragbare Mieten sicherzustellen.

Im Gespräch ist auch eine Steuervergünstigung nach dem Modell der »Berlin-Darlehen« nach § 17 des Berlin-Förderungsgesetzes. Danach hat der Gläubiger eines Darlehens Anspruch auf einen Steuer- nachlaß von 12% der Darlehenssumme.²³

Die richtige Intention der Abkoppelung der Kreditbedingungen im Wohnungsbau von den allgemeinen Kapitalmarktentwicklungen hat jedoch verteilungspolitisch unerwünschte soziale Folgen. Steuerermäßigungen können progressiv von denen genutzt werden, die über ein hohes Einkommen verfügen und folglich eine hohe Steuerbelastung haben. Niedrigere Einkommensbezieher können diese progressiven Vorteile des Sozialpfandbriefes nicht nutzen. Hinzu kommt, daß sie in der Regel nur geringe Sparmöglichkeiten haben.

2. Planungsinstrumente in der kommunalen Praxis

Mit dem Vorkaufsrecht für Grundstücke haben Gemeinden durch das Bundesbaugesetz ein wichtiges Instrument, die Planung städtischen Bauens zu sichern. Dieses Recht können die Städte nicht nur für

Grundstücke nützen, die im Bereich eines Bebauungsplanes (als »Ortsgesetz« enthält dieser die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung eines Teiles des Gemeindegebietes) liegen, sondern auch in Gebieten anwenden, für die die Aufstellung eines Bebauungsplanes beschlossen wurde und schließlich beim Kauf von Grundstücken, die in ein Verfahren zur Bodenordnung einbezogen werden. Mit dem Vorkaufsrecht haben Städte ein zentrales Instrument für die Planung, Realisierung und Sicherung städtebaulicher Erhaltungsziele inne.

Die städtische Praxis verfährt in der Regel jedoch anders: Sie ist an die finanziellen Möglichkeiten gebunden bzw. versucht, ihre Finanzsituation zu verbessern. Im vorliegenden Zusammenhang bedeutet dies: Die Stadt erwirbt nur einen Teil der Grundstücke, die nach Wirksamwerden des Bebauungsplanes wieder an Private veräußert werden. Mit dieser Reprivatisierung geht die Baugestaltung im Rahmen der Bebauungspläne an private Investoren zurück. Hohe Grundstückspreise und damit verbundene starke Belastungen der Kommunalhaushalte haben die städtischen Vorkaufsaktivitäten gering werden lassen, und veranlassen Kommunen – soweit sie noch kaufen – zur schnelleren Reprivatisierung vor allem für den Eigenheimbau. Denn durch die Aktivierung privaten Kapitals wird der finanzielle Rückfluß in das Stadtsäckel am ehesten gesichert.

Das ökonomische Auftreten von Kommunen und vom Staat auf dem Grundstücks- und Häusermarkt quasi zur öffentlichen Vermögensbildung ist in den letzten Monaten auch daran sichtbar geworden, daß »brachliegende« öffentliche Gebäude nicht zur Deckung des Wohnungsbedarfs freigegeben wurden, sondern in Erwartung profitabler Veräußerungen eher – und oft jahrelang – zurückgehalten werden. Die Tatsache, daß Städte für den Kauf von Grundstücken teuer bezahlen müssen, steuerliche Abschöpfungen privaten Bodens durch die Kommunen nicht möglich sind, und das fiskalisch festgelegte Planungshandeln der Kommunen selbst führen auch dazu, daß die Grundstücksflächen in Bebauungsgebieten für gesellschaftliche Nutzungsformen (Infrastruktur, nicht-autobezogene Verkehrsflächen, Grünflächen) sehr knapp gehalten werden. Insbesondere in Ballungsgebieten und hier in den zentralen Bereichen gibt es entsprechende Infrastrukturdefizite, die sich auch als negative Kehrseite des städteplanerischen Ziels von der »autogerechten Stadt« erweisen.

Auch das für eine soziale Wohnungsbaupolitik wirksam nutzbare Instrument der Enteignung wird in der Praxis kaum angewendet und durch den Finanz-Aspekt stark durchlöchert. Die kommunalen

Schwierigkeiten bei Enteignungen in der Praxis sind denn auch häufig durch den Streit ums Geld geprägt. In rund drei Viertel von Enteignungsfällen sind zu hohe Grundstückspreise Anlaß für das im Rechtsstreit zu klärende Verfahren.²⁹ Das bedeutet aber noch nicht, daß sich die Städte mit ihren Forderungen nach niedrigeren Preisen durchsetzen können; dies geschieht in nur knapp 40% der Enteignungsfälle.³⁰ Obwohl es zur Enteignungspraxis nach dem Bundesbaugesetz³¹ bisher kaum Untersuchungen gibt, sind neuerliche Ergebnisse dazu aufschlußreich, auch wenn sie nur für einzelne Städte in der Bundesrepublik gelten. Von 1968 bis 1978 sind demnach in 32 Städten, von Kiel bis Ulm und von Augsburg bis Aachen, nach dem Bundesbaugesetz 1366 Enteignungsverfahren abgeschlossen worden, das sind knapp fünf Verfahren pro Jahr und pro Stadt. Lassen wir allerdings die Verfahren in Hamburg und Bremen außer acht, bleiben absolut noch 450 Fälle übrig. Bei 30 Städten sind das demnach pro Jahr noch 1 1/2 abgeschlossene Enteignungsverfahren. Diese Zahl läßt es nicht mehr zu, von einem wirksamen städtebaulichen Instrument in der Praxis zu reden.

Ähnliche Schwierigkeiten wie beim Vorkaufsrecht und bei Enteignungen ergeben sich auch beim Instrument des

– »Nutzungsgebots«, wonach der Eigentümer durch die Gemeinde verpflichtet werden kann, Flächen oder Gebäude entsprechend dem Bebauungsplan zu nutzen (§39 c, BBauG);

– »Abbruchgebots«, wonach der Eigentümer zum Abriß einer baulichen Anlage verpflichtet werden kann (§39 d, BBauG) und des

– »Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots«, das den Eigentümer verpflichtet, vorliegende Mängel an baulichen Anlagen durch Instandsetzung oder Modernisierung zu beseitigen (§ 39 e, BBauG).

Auf das in diesem Rahmen wichtige kommunale Baugebot und abweichende Regelungen wurde bereits eingangs hingewiesen. Mit der vorrangigen Orientierung des Regelungsinhaltes der Bauleitpläne an der Praxis des Steuerstaates (Fiskalkriterium) bleiben Möglichkeiten einer extensiven Umsetzung des Flächennutzungsplans – bei der Festlegung von Gebieten für die Bebauung, Infrastruktur und Sanierung – und einer intensiven Anwendung des Bebauungsplans – über Art und Maß der baulichen Nutzung und Bauweise – im Sinne einer sozialen Bauplanung größtenteils ungenutzt. Über eine entsprechend festgelegte Form der Bauweisen ist der private Einfluß stark begrenzt. Städtebauliche, planerische und soziale Faktoren, deren Berücksichtigung der Spielraum stadtpolitischen Handelns formal zuläßt, geraten im Wege der materiellen Politik und der Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen ins Hintertreffen. D. h. konkret, daß in kommunalen

Parlamenten und Ausschüssen gerade diejenigen sozialen Interessen nicht vertreten sind, für die der Mietwohnungsbau vonnöten ist.

Die Mobilisierung des privaten Kapitals und daraus resultierende Folgen für den Städtebau, den städtischen Wohnungsbau und die Stadtbevölkerung treten noch deutlicher im Zusammenhang mit der Sanierung und Modernisierung hervor. Im Prozeß der (gegenseitigen?) Abhängigkeit von Kapital und Kommunen hat die Sanierungs- und Modernisierungspraxis wesentlich zu den sozialen Verdrängungen im Innenstadtbereich, zum Abbau der Neubau-Produktion, insbesondere im Mietwohnungsbau, zu enormen Mietsteigerungen, zur beschleunigten privaten Konzentration auf dem Grundstücks- und Häusermarkt und als Folge dieser Erscheinungen zum Anwachsen gesellschaftlichen Konfliktpotentials beigetragen. Dieser Gesichtspunkt der einseitigen Nutzung der Sanierungspraxis für private Investoren, unterbelichtete soziale Faktoren und damit verbunden die normierte Sozialbindung des Wohnungseigentums ist bei den öffentlichen Auseinandersetzungen der letzten Monate bei weitem nicht so stark ins Gespräch gebracht worden wie die Frage nach der Rechtmäßigkeit von »Instand-Besetzungen«. Stattdessen ist von Hausfriedensbruch die Rede.³²

Als Sondergesetz gegenüber dem BBauG kennt auch (und noch mehr) das Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) – als wesentliche Grundlage für Sanierungen – ein umfangreiches Instrumentarium für die Praxisregulierung. Doch sowohl in der Phase der Flächensanierung zu Beginn der siebziger Jahre als auch der der Einzelmodernisierungen schlug die Strukturbeziehung von Kapital und Kommunen durch. Das heißt, auf der Grundlage knapper finanzieller Ressourcen ist die öffentliche Sanierungspolitik darauf angewiesen, privates Kapital für Sanierungsinvestitionen zu mobilisieren. Das heißt auch, daß öffentliche Mittel – als Vorleistungen und Sanierungssubventionen – zur Verfügung gestellt werden, um Investitionen privater Hauseigentümer oder privater Gesellschaften rentabel werden zu lassen. Öffentliche Mittel reduzieren somit teilweise Kosten der privaten Bauherren, werden aber nicht als belastungsminderndes Element an Sanierungsbedroffene, vor allem an Mieter, weitergegeben. Die normativ-soziale Qualität des Städtebauförderungsgesetzes wird durch die Abhängigkeit des »öffentlichen Interesses« vom privaten Investor unterlaufen.

Voraussetzungen für eine soziale Sanierungspraxis könnten teilweise durch eine Aufstockung bisher völlig unzureichender Fördermittel verbessert werden. Die Augenfälligkeit eines solchen höheren Bedarfs wird durch die enorme Diskrepanz von gestellten und bewilligten Anträgen für Sanierungen untermauert.³³ Sanierungspolitik ist von

dem systemischen Dilemma gekennzeichnet, Schritte der Problembewältigung nur bei Realisierung privater Renditeabsichten vollziehen zu können. Dieser Mechanismus hat im Rahmen unzureichender Finanzmittel zur Verringerung des Wohnungsbestandes insbesondere in Kernstädten (und hier wiederum in den Zentren) geführt. Da auch Wohnungsbaugenossenschaften als Sanierungsträger wie private Hausbesitzer auf dem Markt auftreten, Sanierungen nur durchführen, wenn sie rentabel sind und Mittel zur Reinvestition zur Folge haben, wird zudem das Sanierungstempo nicht gerade beschleunigt: ungenutzten Häusern und Grundstücken stehen demnach die Bedürfnisse der Bevölkerung nach angemessenen Wohnungen gegenüber. Die städtisch oft erwünschte genossenschaftliche Treuhänderschaft bei Sanierungsvorhaben hat zudem Nebeneffekte: Von den Kommunen zu verantwortende Politikentscheidungen werden parlamentarischen Organen der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung entzogen, betroffene Bürger haben es schwer, auf Entscheidungen Einfluß zu nehmen und kommunalpolitische Organe geraten aus der Schußlinie. Nur in Einzelfällen bundesdeutscher Großstädte hat die Mitwirkung von Sanierungsbedingten negative Folgen der ›Quartiersheilung‹ verhindern können. Unsoziale Folgen sind notwendiger Bestandteil der Sanierungspolitik. An dieser Erkenntnis mangelt es auch Politikern nicht. »Da die Fördermittel im Modernisierungsprogramm maßnahmenbezogen eingesetzt werden (Objektförderung), kann den individuellen Einkommensverhältnissen der Mieter kaum Rechnung getragen werden.«³⁴ Und da bleiben eben einkommensschwache Haushalte auf der Strecke. Insbesondere die Möglichkeiten, alternative Finanzierungsmodelle nach Sanierungsdurchführungen praktisch umzusetzen, und die öffentlichen Mittel den Mietern zugute kommen zu lassen, sind in der Stadtpolitik bisher nur äußerst zurückgehalten angegangen worden.³⁵

Insgesamt bringt die Anwendung der Rechtsinstrumente im Wohnungsbau unsoziale Verteilungswirkungen hervor und widerspricht dem Grundsatz, daß Bund, Länder und Gemeinden »den Wohnungsbau für die breiten Schichten des Volkes als vordringliche Aufgabe zu fördern haben«. (II. WoBauG. § 1). Die Vernachlässigung des sozialen Mietwohnungsbaus, Verdrängungen eingesessener Mieter bei Sanierungen und die bevorzugte Ausweisung von Flächen für den Eigenheimbau bereiten – im wahrsten Sinn des Wortes – den Boden für eine Umverteilung öffentlicher Mittel zugunsten mittlerer und höherer Einkommensgruppen. Gegenwärtige Belastungen – in Form eines hohen Eigenkapitalanteils und hoher Tilgungen – beim Hausbau

oder Erwerb einer Eigentumswohnung haben es zudem bundesdeutschen Durchschnittsverdienern in Großstädten unmöglich gemacht, an der öffentlich getragenen Wohnungspolitik teilzunehmen. Das neu in Mode gekommene »Stadthaus« ist hierfür nur ein Beispiel.

Auch die Bundesregierung ist mittlerweile bereit, das Bundesbaugesetz zu ändern. Bei dem beabsichtigten Gesetzentwurf (PPP, 32. Jg./39/3. 4. 81) ist die anerkannte Notwendigkeit zu unterstreichen, »einen neuen bodenpolitischen Anlauf zu nehmen«. Die vorgeschlagenen Maßnahmen

- zur Änderung im Umlegungsrecht der Gemeinden zur Abschöpfung umlegungsbedingter Wertsteigerungen von Grundstücken,
- zur Konkretisierung des Baugebots durch ein Einfrieren der Preise zum Zeitpunkt der Unanfechtbarkeit eines Baugebots und
- zur Verschärfung des Nutzungsgebots für wohnungspolitische und nicht allgemein städtebauliche Zwecke

können allerdings höchstens punktuell greifen und sind insgesamt wenig geeignet, den sozialen Wohnungsbau zu aktivieren. »Die Zielrichtung dient nicht zuletzt der Verbesserung der Voraussetzungen für die Eigentumbildung.« (PPP, 3. 4. 1981, S. 4)

3. Räumliche Fehlwirkungen

Die großstädtische Wohnbevölkerung verteilt sich in unterschiedlichen »Gruppen« auf voneinander getrennte Stadträume mit zum Teil fließenden Grenzen. Grob skizziert ergibt sich folgendes Bild:

- Im Stadtkern, der eigentlichen City, als bevorzugtem Standort von Handel, Banken, Geschäften und Dienstleistungen ist die – zumindest früher ansässige – Wohnbevölkerung so gut wie verdrängt. Soweit noch vorhanden, handelt es sich überwiegend um sehr teure Wohnungen, die nur noch für einen kleinen Teil der Bevölkerung attraktiv und bezahlbar sind.

- Auch in den an die City angrenzenden Altstadtbereichen ist die traditionelle Bevölkerung zusehends verdrängt worden. Insbesondere Flächen- und Einzelsanierungen haben über enorme Verteuerungen der Wohnungen zu erheblichen Veränderungen in der Sozialstruktur geführt. In diesen Stadtbereichen werden auch verstärkt Eigentumswohnungen ausgewiesen und Stadthäuser gebaut; es sind aber auch Gebiete mit hohem Anteil an Baulücken.

- In einem weiteren, breit gezogenen Kreis um die City ist primär der verdichtete Mietwohnungsbau angesiedelt. Es handelt sich hierbei

um die Gebiete, die bereits in den 50er Jahren – damals noch am Stadtrand – für den Mietwohnungsbau genutzt und in den 60er und 70er Jahren weiter ausgedehnt worden sind. Hier wohnt der größte Teil der Stadtbevölkerung, mittlerweile aber auch nach sozialen Merkmalen, die sich im Mietpreisniveau niederschlagen, recht deutlich voneinander getrennt.

– Der Stadtrandgürtel wird geschlossen durch die Gebiete mit bevorzugtem Standort für Einfamilienhäuser und kleingeschossige Mehrfamilienhäuser für Eigentumswohnungen. Am weitesten abgeschottet vom Stadtkern wohnen in diesem ›Kreis‹ ausschließlich Gut- und Bestverdienende.³⁶

Städtische Raumplanung – in erster Linie über die Bauleitplanung hat die beschriebene Raumteilung nicht verhindert, überwiegend noch forciert. Denn mit den Flächennutzungsplänen haben Städte die Grundlagen für die unterschiedlichen Nutzungen der Stadtfläche geschaffen. Die geplanten Nutzungsformen gehen mit unterschiedlichen Bodenrenten einher, die sich wiederum über unterschiedliche Realrenditen aus dem Bau realisieren. Diese Kapitalisierung des Bodens hat dazu geführt, daß unter gegenwärtigen Bedingungen eine Umkehr in der städtischen Raum- und Entwicklungsplanung nicht möglich erscheint.

Innerhalb der Großstädte sind die beschriebenen Segregationsprozesse durch die Sanierungspolitik forciert worden. Erklärtes Ziel der Sanierungen waren ja ›Reinigungsprozesse‹ in der sozialen Struktur der Altstadtbevölkerung (in der öffentlichen Darstellung auch als »Vermischung« dargestellt) und die parallel einhergehende Verlagerung der Bevölkerung in städtische Neubaugebiete. Einige Ausnahmen in der städtischen Sanierungspraxis (in Ruhrgebietsstädten, Wiesbaden etc.) sind zudem Hinweis dafür, daß die Instrumente der Sanierung tauglich sein können, Wohnungsausstattung und Wohnumfeld zu verbessern und die ansässige Bevölkerung weitgehend zu halten.

Geringe Sanierungsmittel für die Großstädte haben weitere raumordnerische Defizite zwischen den Regionen nicht beseitigen können. Die Kehrseite, nämlich Subventionen im Eigenheim-Wohnungsbau – Steuererleichterungen, Abschreibungen, Modernisierungshilfen etc. – bewirkt, daß Mittel vorrangig in Regionen fließen, in denen keine Wohnungsnot herrscht. Diese räumlichen Mittelverlagerungen sind zum größten teils raumordnungspolitisch erwünscht (Raumordnungsprogramme, Landesentwicklungspläne) und werden durch Konjunkturprogramme noch verstärkt. Beispiel hierfür ist das Zu-

kunftsinvestitionsprogramm, das kaum regionale Entlastungen für Großstädte brachte. Regionalpolitisch sind die Folgen nur teilweise positiv: denn Verlagerungen bei Wohnstandorten finden vorwiegend innerhalb von Regionen (z. B. vom Ober- ins Unterzentrum) statt, zwischen den Regionen und insbesondere verstärkten und strukturschwachen Regionen bestehen geringe Ausgleichswirkungen. Da in diese regionalen Raumprozesse städtische Bauleitplanung kaum verändernd eingreifen kann, sind übergeordnete Politikebenen zum Handeln aufzurufen. Insofern ist die Absicht des II. WoBauG von 1980 zu unterstützen, den sozialen Wohnungsbau »in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf sowie im Zusammenhang mit städtebaulichen Maßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz« schwerpunktmäßig zu fördern (§ 26).³⁷ Doch wird sich eine diesbezügliche Praxis bei der geringen Mittelausstattung und konkurrierender Maßnahmenpolitik durchsetzen? Notwendig wäre eine Politik in Städten und Regionen, die den »Unterschied in der Wohnqualität zwischen Einfamilienhaus und Geschoßwohnung und zwischen Einfamilienhausgebiet und innerstädtischem Wohngebiet verringert«.³⁸

4. *Spannungsverhältnis Kommune – Staat*

Auch die Wohnungsbaupolitik ist durch eine zentralstaatlich-kommunale Funktionsteilung gekennzeichnet. Das Verhältnis der beiden Ebenen – Staat/Gemeinde – wird durch folgendes Strukturmerkmal zum Problem: Das umfangreiche Zielsystem auf zentraler Ebene greift erst in der Phase der konkreten Steuerung, also bei faktischen Maßnahmen und läßt gesellschaftliche Konflikte erst auf kommunaler Ebene aufbrechen. Konfliktenstehung und -bewältigung sind demnach auf die Interessenstruktur in Kommunen innerhalb und außerhalb der Parlamente verwiesen und erweisen sich als explosiv, wenn innerparlamentarische Lösungen auf Widerstand in der Gesellschaft stoßen. Der wesentliche Charakter von Politik, Interessenunterschiede durch Kompromisse abzubauen, wird dann ausgehöhlt.

In einem solchen Stadium der Entwicklung befindet sich die Politik im (sozialen) Wohnungsbau gegenwärtig. Auch insofern, als eine mangelnde Konfliktbewältigung in den Städten Rückwirkungen auf die staatlich-kommunale Funktionsteilung hat. Kommunen werfen dem Staat allgemein zu geringe Unterstützung vor (geringe Mittelausstattung, regionale Fehlverteilung, Vernachlässigung örtlicher Gege-

benheiten etc.), und Verantwortliche im Staat werfen den Kommunen Versäumnisse bei der Anwendung ihres Instrumentariums vor und mahnen sie zur strengeren Handhabung. Damit droht die gegenseitige Entlastung von Staat und Kommunen, die den Bürger im administrativen Dickicht die eigentlich verantwortliche Instanz nicht mehr erkennen läßt, funktionsunfähig zu werden. Diese Situation wird auch bei anderen rechtlichen Regelungen offenkundig. So ist auch im Städtebauförderungsgesetz eine relativ hohe soziale Qualität verankert, die im einzelnen mit Instrumenten wie Sozialplan, Enteignung, Bürgerbeteiligung u. a. m. nomiert ist. Die Schwierigkeiten ergeben sich aber nicht auf der Staatsebene – die Finanzierung einmal ausgeklammert –, sondern bei der Durchführung von Sanierungen in Kommunen. Denn die Städte stecken im Dilemma, einerseits den traditionellen Nutznießern im Wohnungsbau (Hausbesitzer, Grundstückseigentümer etc.) die Sanierung finanziell schmackhaft zu machen, und andererseits die soziale Lage der betroffenen Wohnbevölkerung zu verbessern. Die Notwendigkeit, private Investoren für Sanierungen zu mobilisieren, und die Interessenstruktur lokaler Entscheidungsorgane haben in der Vergangenheit die Sanierungswaage zugunsten der privaten Investoren ausschlagen lassen. Bleibt dennoch das Faktum: den Ärger haben die Kommunen.

Ähnliche Schwierigkeiten kennzeichnen das Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz, das allerdings schon normativ weniger sozialpolitisch und mehr wirtschaftspolitisch – zum Anreiz privater Investitionen – ausgerichtet ist. Ohne zu bestreiten, daß es positive Folgen bei der Heizkosten-Einsparung gibt, sind aber die negativen Folgen für betroffene Mieter gravierender. Die Konsequenzen entstehen auch bei diesem Gesetz durch seine Anwendung v. a. im Altbau-Bestand. Gegenüber den Problemen im Wohnungsbau erweist sich die Modernisierungspraxis eher verschärfend als mildernd. Denn der städtische Wohnraum wird nicht vermehrt, mit der Modernisierung einhergehende Mietpreiserhöhungen verdrängen einkommensschwache Bewohner, die Regelungen zur steuerlichen Abschreibung begünstigen große (und gesetzeskundige) Miethauseigentümer, für die ihr Haus ohnehin nur Renditeobjekt ist, die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen nach der Modernisierung verdrängt eingesessene Mieter und schließlich begünstigt die Komplexität der Modernisierungsregelungen, durch die »kleine« Hauseigentümer in den Städten vor Modernisierungen abschrecken, den Konzentrationsprozeß auf dem Häusermarkt. Damit wird eine weitere Komponente staatlich-kommunaler Funktionsteilung deutlich. Der Staat wird wirtschaftspoli-

tisch tätig, und die Gemeinden haben die sozialen Folgen praktisch wirksamer Programme zu tragen, vor allem die Gemeindebewohner.

Die staatlich-kommunale Funktionsteilung wirkt aber nur systementlastend, wenn den Kommunen politische Spielräume überlassen bleiben. Dazu zählt z. B. von kommunaler Seite, daß die Verbindlichkeit von Bebauungsplänen von den Kommunen unterschiedlich gestaltet werden kann, so daß die praktische Wirkung von den konkreten Interessen in der Kommunalpolitik abhängt. Nun werden jedoch die Spielräume für eine soziale Kommunalpolitik zusehends enger angesichts der Tatsache, daß Kommunen auf vielfältige Weise finanziell immer stärker in die staatliche Finanzpolitik eingebunden werden. Mit einiger Berechtigung verweisen daher Kommunen auf ihre geringe Handlungsfähigkeit, eine soziale, reproduktionsbezogene Infrastrukturpolitik zu verwirklichen.

5. Kommunale Finanzmisere

Die Enthaltensamkeit der Städte im sozialen Mietwohnungsbau ist auch im Rahmen der allgemeinen kommunalen Finanzentwicklung zu sehen. Ausdruck der städtischen Finanznot ist der stetige vermögenswirksame und investitionspolitische (Grundstücks-, Sanierungsfinanzierung etc.) Rückzug in den letzten Jahren, womit unter diesem Aspekt auch unterstrichen wird, daß die aktuelle Wohnungsnot allmählich entstanden ist. Die kommunalen Sachinvestitionen, nahezu ausschließlich Bauinvestitionen, sind im Rahmen der nominalen gemeindlichen Gesamtausgaben (Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge) von 35,6 v. H. (1970) auf 28,7 v. H. (1980) und gar 26,5 v. H. (1981) zurückgegangen.³⁹ Ein Blick auf die Struktur der investiven Ausgaben zeigt zudem, daß der finanzielle Aufwand für den Wohnungsbau (im engeren Sinne) relativ gering ist. In vielen Kommunen werden – die Struktur der Bauausgaben bestätigt dies – aufwendige Prestigeobjekte (Theater, Hallenbäder etc.) eher finanziert als z. B. Mittel für Sanierungen zur Verfügung zu stellen. Zur finanziellen Problematik gesellt sich die soziale Fragwürdigkeit. Die kommunalen Bauausgaben, deren Anteil an den Sachinvestitionen seit 1976 fällt, konzentrieren sich auf die Bereiche »Straßen, Wege, Brücken«, »Schulen« und »Abwasserbeseitigung«. Über Entwicklung und Struktur der Bauausgaben informiert Tabelle 6.

Tabelle 6
Bauausgaben der Gemeinden 1970 bis 1979

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
in Mrd. DM	16,2	20,0	21,4	22,4	24,6	24,1	23,5	21,8	24,8	27,5
Zuwachsrate gegen- über dem Vorjahr in v. H.		+ 23,4	+ 7,1	+ 4,5	+ 9,8	- 1,9	- 2,5	- 7,1	+ 13,4	+ 11,1
Anteil an den Sach- investitionen in v. H.	80,2	82,6	83,0	81,4	80,9	81,5	82,5	76,7	76,3	76,3
Straßen, Wege, Brücken	5,5	6,1	6,1	6,2	6,9	6,4	6,2	6,4	7,2	7,9
Schulen	3,3	4,4	4,9	5,1	5,6	5,6	4,9	4,2	4,2	4,4
Abwasserbeseitigung	2,5	3,0	3,0	3,3	3,5	3,3	3,9	3,5	4,2	4,9
Krankenhäuser	0,7	0,8	0,9	1,0	1,2	1,2	1,2	1,1	1,2	1,2
übrige Bereiche	4,3	5,7	6,5	6,9	7,3	7,7	7,3	6,6	8,0	9,1

Quelle: BMF, Dokumentation 12/1980 vom September 1980, S. 18

Erschwerend kommt bei den Bauausgaben die Verringerung der Mengeneffekte durch Preiseffekte hinzu. So ist im Zeitraum von 1977 bis 1980 der nominale Zuwachs bei den Bauinvestitionen von 10,2 Mrd. DM allein mit 7,3 Mrd. DM im Preiseffekt verpufft, so daß eine reale Zunahme von 2,9 Mrd. DM verblieb.⁴⁹

Die Kluft zwischen Wohnungsbedarf und Investitionstätigkeit in den Städten muß einem Großteil der Bevölkerung völlig unverständlich bleiben. Einige wesentliche Begründungen für die bedarfsinadäquate Investitionspolitik in Gemeinden bestehen in folgenden Zusammenhängen:

– Der städtische Haushalt orientiert sich immer noch am traditionellen Muster der Kameralwirtschaft. Das heißt konkret, die Investitionshöhe (im »Vermögenshaushalt« abgewickelt) ist stark vom Überschuß aus dem Verwaltungshaushalt abhängig. Der gesellschaftliche Bedarf in den Städten wird dem haushaltstechnischen Aspekt untergeordnet.

– Die kommunale Investitionsautonomie ist gering. Denn werden von den Zuführungen des Verwaltungshaushalts die Tilgungsausgaben abgezogen, beträgt die »freie Spitze« (=Überschuß des Verw. H. minus Tilgungen als Anteil der Sachinvestitionen) in 1978: 3,54 Mrd. DM = 11 v. H., 1979: 3,76 Mrd. DM = 11 v. H., 1980: 4,36 Mrd. DM = 12 v. H..

– Die Prioritäten staatlicher Politikziele schlagen auf die Städte durch. Mit den Investitionszuweisungen, die etwa ein Drittel der Investitionen ausmachen, interveniert der Staat im Sinne konjunkturpolitischer, gesamtwirtschaftlicher etc. Ziele (vgl. dazu Schaubild 1). Damit sind die Kommunen der zyklischen Ausgabendätigkeit des Staates stark unterworfen. So wurden die Gemeinden durch die Steuerpakete 1979 und 1981 erheblich getroffen. Für 1980 und 1981 kommt erschwerend hinzu, daß der von vielen Bundesländern (Hessen, NRW, Baden-Württemberg u. a.) gefahrene »Konsolidierungskurs« weitere Einnahmeverluste bei den Gemeinden (v. a. durch Streichungen bei der Steuerverbundmasse) und damit Ausgabenkürzungen hervorruft. Da außerdem die Zuweisungen nur einen Teil der Investitionskosten ausmachen, werden dadurch zusätzliche Mittel der Kommunen gebunden – von kommunalen Folgekosten ganz zu schweigen.

Die restriktive Finanzpolitik in Gemeinden – von manchen als »Konsolidierung« gepriesen – wirkt sich besonders negativ auf die Investitionsbereiche aus. Die fest angezogene Kreditbremse der Städte (Nettokreditaufnahme 1978 = 4,5 Mrd. DM = 3 v. H. der Einnahmen) ist auch Ausdruck der kommunalen Investitionsschwäche.⁴¹

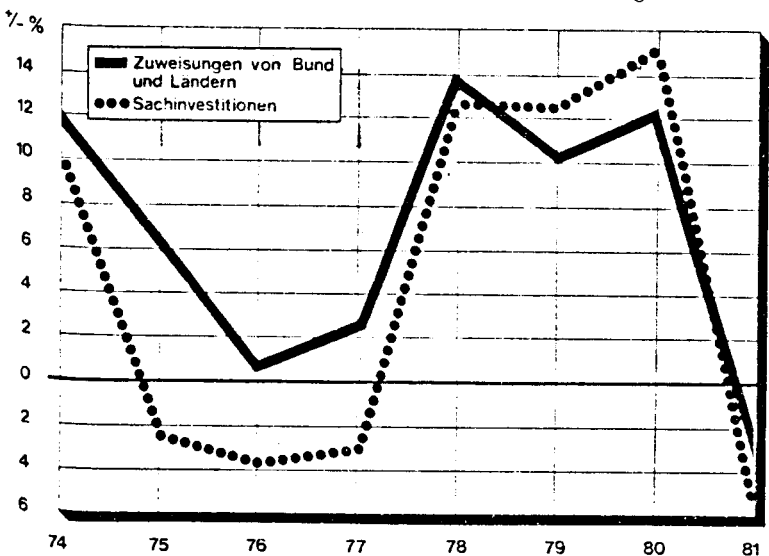
– Das grundlegende Problem des Steuerstaates und damit verbundene Verteilungskämpfe zwischen Politikebenen um größere Finanzanteile hat den Gemeinden in den letzten Jahren nur geringfügige Verbesserungen gebracht, die zum Teil anderweitig (bei Steuern) wieder aufgezehrt, mit mehr staatlichem Einfluß einhergehen und im ganzen den städtischen Problemen nicht gerecht werden.

– Politische Prioritätensetzungen in den Städten haben die Ausgaben für den Wohnungsbau für Modernisierungen und Wohnumfeldverbesserungen vernachlässigt. Stadtparlamente selbst haben offenbar am Bedarf der Bevölkerung nach Wohnungen und nach Wohnqualitäten vorbei entschieden.

– Wenn schon mit den parlamentarischen Entscheidungen in den Städten Demokratie-Probleme aufgeworfen werden, so sind demokratische Transparenz und Kontrolle erst recht durch die kommunale Praxis fragwürdig, daß rund 20% der Gemeindeinvestitionen von Unternehmen und Zweckverbänden getätigt werden.

Schaubild 1

Kommunale Investitionen im Schleppe staatlicher Zuweisungen



Quelle: Der Städtetag, Heft 2/1981, S. 75

Bei der Diskussion über Diskrepanzen von gesellschaftlichem Bedarf und praktischer Politik im Rahmen der Finanzausstattung ist der vom Deutschen Städtetag geschätzte Investitionsbedarf in Kommunen aufschlußreich: er beläuft sich danach für den Zeitraum von 1976 bis 1990 auf 820 Mrd. DM (geschätzte Sach- und Finanzinvestitionen hier wie für die weiteren Schätzdaten auf der Basis von 1972), was einem jährlichen Bedarf von 55 Mrd. DM entspricht. Aufschlußreich hierbei ist außerdem eine gravierende Strukturverschiebung, die hervorstechend durch das relative Wachstum des Bereichs »Stadterneuerung« geprägt ist (Sachinvestitionen anteilig 1975 = 6,9 v. H. und 1990 = 20,6 v. H.). Für die Stadterneuerung, die für die großstädtische Wohnungsbaupolitik besonders wichtig ist, wird ein kommunaler Investitionsbedarf von 180 Mrd. DM angenommen; hinzu kommen weitere 87 Mrd. DM an öffentlichen Investitionen (von anderen Ebenen). Die gewaltige gesamtwirtschaftliche Bedeutung wird unterstrichen durch weitere rund 150 Mrd. DM privater Investitionsmittel für den Bereich Stadterneuerung: das sind etwa 415 Mrd. DM öffentliche und private Investitionen.⁴² Damit könnte eine enorme konjunkturpolitische und soziale Einsatzmasse in Bewegung gesetzt werden.

Selbst wenn die zitierten Prognosen mit erheblichen Unsicherheiten verbunden sind – die Zahlen sind eher niedriger angesetzt – wird dadurch das Auseinanderklaffen von Bedarf und Realität evident. Wenn damit eine unter allgemeinen Quantitäts-Aspekten völlig unzureichende Wohnungsbau-Politik unterstrichen wird, dann sind zusätzlich die qualitativen Steuerungsdefizite in diesem Bereich alarmierend. Eher zurückhaltend ist die Äußerung, daß durch Bundes- und Länderprogramme bereitgestellte Mittel »vorzugsweise in Erneuerungsmaßnahmen geflossen sind, die der weiteren Verbesserung vergleichsweise gut erhaltenen Wohnungsbestandes dienen«, womit »der Abstand zur schlechten Wohnungssubstanz der Problemgebiete noch weiter vergrößert worden« ist.⁴³

Der städtische Rückzug aus dem sozialen Wohnungsbau ist selbstverständlich durch die bereits mehrfach erwähnten Preissteigerungen und daraus resultierenden Folgen für die kommunale Zuschußfähigkeit bedingt. Im Jahre 1979 bedeutete dies, daß bei einer 70qm-Wohnung, für die der Mieter 500,- DM im Monat zahlt, die öffentlichen Hände noch einmal 550,- DM dazuschießen. Das Finanzierungssystem im sozialen Wohnungsbau – zeitlich begrenzte Entlastung von Zinszahlungen durch öffentliche Mittel – ermöglichte zwar eine wesentliche Ausweitung des Wohnungsbauvolumens, mit dem Auslaufen der Aufwendungszuschüsse steigen die Mieten jedoch

erheblich. Um damit verbundene soziale Härten in Grenzen zu halten, tätigen Städte »Nachsubventionen«. Die starken Preissteigerungen seit Mitte der sechziger Jahre machten hohe Steigerungsraten bei den Aufwendungszuschüssen notwendig, das Wohnungsbauvolumen verringerte sich. Nach Auslaufen der Aufwendungszuschüsse – in der Regel für 15 Jahre gewährt – für Wohnungen, die in den 70er Jahren gebaut wurden, würden sich Ende der 80er Jahre die Mieten auf mehr als das Doppelte belaufen. Angesichts dieser Erwartungen sind öffentliche Nachsubventionen wahrscheinlich. Auch aus diesem Grund wird der weitere Einsatz öffentlicher Mittel im sozialen Wohnungsbau nur spärlich vollzogen. Die jährlichen Steigerungsraten bei den städtischen Verpflichtungen im Rahmen der Aufwendungszuschüsse stellen enorme Haushaltsbelastungen dar. Hannover z. B. stellte 1966 11,5 Mill. DM und 1980 bereits 45,3 Mill. DM, also nominal das Vierfache, für Aufwendungszuschüsse zur Verfügung.⁴

Gründe für die städtische Wohnungsnot sind jedoch nicht ausschließlich in der Finanzmisere zu suchen. Vielmehr sind politische Strukturentscheidungen im Wohnungsbau so angelegt, Optionen für unterschiedliche Interessen offenzuhalten. Der Hebel zur praktischen Realisierung setzt jedoch, um den Mechanismus überhaupt in Gang zu halten, bei den privaten Investoren an. Diese sind als Klientelen in den Stadtregierungen so hinreichend vertreten, daß sich bei der Durchsetzung ihrer Interessen bisher keine grundlegenden Widerstände ergeben haben. Als Durchsetzungsebene fungiert hierbei die parlamentarische und die administrative Ebene. Diese Praxis wird in Kapitel III anhand der kommunalen Baulandproduktion ausführlich dargestellt.

Kapital III

Ökonomische Determinanten des Wohnungsbaus

1. Bodenmarkt

1.1 Die Bodenbesitzverhältnisse – wem gehört der städtische Bauboden?

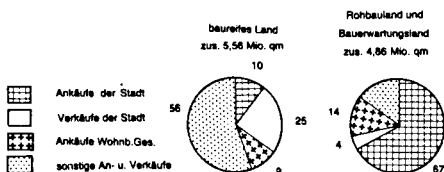
Mit jeder Verschlechterung der Lage auf dem Wohnungsmarkt in der BRD und damit initiierten Diskussionen um die Behebung der Wohnungsmisere ist es für Politiker und andere Experten an der Zeit, das Bodenspekulantentum ins rechte Licht zu rücken. Ihr verderbliches »Horten« von Bauland, ihre Preistreiberei, werden bei der Suche nach den Ursachen fehlenden Wohnraums herbeizitiert. Diese Betonung des Subjekts Bodenbesitzer bei der Behandlung des Bodenproblems im Städtebau steht im Widerspruch zum Wert, den die offiziellen Statistiken dem Grundeigentümer scheinbar beimessen. Eine Statistik, die diesen Personenkreis der Bodenbesitzer nach rechtlicher Stellung, Branche, Bodennutzung, Lage etc. aufschlüsselt, gibt es nicht.

In einer der wenigen vorliegenden Untersuchungen über die Grundeigentümerstruktur stellen Duwendag/Epping für ausgewählte Katasterbezirke in Hessen und NRW fest, daß Land- und Forstwirte z. B. 34%, sonstige natürliche Personen mit 22%, demgegenüber Banken, Sparkassen, Versicherungen mit 0,03,% und Wohnungsbaugesellschaften mit 0,83% Grundeigentum an der Gesamtfläche vertreten sind.¹

Bei der Betrachtung der für Banken, Versicherungen und Wohnungsbau-träger ausgewiesenen Splitteranteile von weniger als 1% wird der zur Klärung städtischer Bodenphänomene unzureichende Untersuchungsansatz deutlich. Solche »flächendeckenden« Versuche, die städtische und ländliche Bereiche umschließen und nicht den brisanten Teil, den städtischen Bauboden mit seinen verschiedenen Nutzungsteilmärkten herausfiltern, wirken nivellierend und erhellen das Problem nicht.

Aufgrund einer Untersuchung des Baulandmarktes in der Stadt Essen kommt Tiemann² zu dem Ergebnis, daß die Anteile der Stadt und der Wohnungsbaugesellschaften deutlich höher liegen.

Schaubild 2



aus: Tiemann, M.: Die Baulandpreise und ihre Entwicklung, in: Der Städtetag 11/1970, S. 70

Danach sind Stadt und Wohnungsbaugesellschaften bei Ankäufen von Rohbauland und Bauerwartungsland mit 81% Anteil an der verkauften Gesamtfläche beteiligt. Dem stehen nur 4% verkauften Rohbaulandes/Bauerwartungsland, aber 25% verkauften baureifen Landes gegenüber.

Aktuelle Zahlen bestätigen tendenziell die hier aufgezeigten Marktanteile. So wurde von dem 1979 insgesamt in deutschen Gemeinden veräußerten 3396 ha Rohbaulandes knapp 50% von Gemeinden und Wohnungsunternehmen erworben. Von den 8907 ha veräußerten baureifen Landes kamen ca. 22% aus städtischem Besitz.³ Bei diesen Zahlen ist zu berücksichtigen, daß sie alle Gemeindegrößenklassen einschließen. Eine besondere Betrachtung der Großstädte und Ballungsräume, bei denen der kommunale Grundbesitz 40 und 50% der Gesamtfläche nicht selten übersteigt, dürfen sich deutlich höhere Marktanteile ergeben, die den Zahlen für die Stadt Essen nahekommen.

Deutlich herausgestellt werden muß, daß die Zahlen einen eng begrenzten Teilbodenmarkt betreffen, nämlich den des städtischen Baulandes. Eine Betrachtung des intensiv genutzten innerstädtischen Bodens würde ein völlig anderes Bild ergeben, das erhebliche Konzentrationen zeigen würde beim Handels- und Finanzkapital sowie bei Privaten, die der Spitze der Einkommenspyramide zuzurechnen sind.

Nicht »weniger Staat – mehr Markt« löst das Baulandproblem, sondern nur eine größere kommunale Verfügungsmacht sowie eine Neuorientierung zur sozialen Verwendung kommunalen Baulandes sind geeignet, die Wohnungsversorgung in den Städten zu verbessern. Um einer Einschätzung dieses Baubodenmarktes näher zu kommen, wenden wir uns folgend den Interessenslagen der wichtigsten Akteure dieses Marktes, den Kommunen und Wohnungsbauträgern zu.

Für die Anlage von Kapital im Wohnungsbau sind die Träger auf Bodenbesitz/Baulandvorrat angewiesen. Bei der Durchführung der Bodenordnung determinieren die eingebrachten Grundstücksanteile auch den Neuverteilungsschlüssel.

»Alle im Umlegungsgebiet gelegenen Grundstücke werden rechnerisch, nicht auch rechtlich, zu einer Masse (Umlegungsmasse) vereinigt. ... Aus dieser Masse sind vorweg die im Bebauungsplan festgesetzten örtlichen Verkehrs- und Grünflächen zugunsten der Gemeinde oder des sonstigen Erschließungsträgers auszuscheiden; sonstige Flächen für öffentliche Zwecke können nur ausgeschieden und dem Bedarfs- und Erschließungsträger zugeteilt werden, wenn dieser geeignetes Ersatzland einbringt. Die Grundstücke, die nach dieser Vorwegausscheidung verbleiben, bilden die Verteilungsmasse

(§55). Aus ihr sind den beteiligten Grundeigentümern entsprechend den ihnen zustehenden Anteilen bebauungsfähige Grundstücke möglichst mit dem gleichen Verkehrswert und möhlichst in gleicher oder gleichwertiger Lage wie die eingeworfenen Grundstücke zuzuteilen.«⁴

Diese Verteilungsgesetze des städtischen Baulandmarktes machen den absoluten Zwang zum Baulandvorrat für potentielle Kapitalanleger im Wohnungsbau deutlich. Besonderer Druck lastet hier natürlich auf den gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften, denen aufgrund ihrer 4%igen Ausschüttungsbegrenzung die Reinvestition gesetzlich verordnet ist.

Für die kleineren und weniger kapitalstarken Wohnungsbaugenossenschaften und privaten Träger sind hinsichtlich des Baulandvorrates erhebliche Schranken gesetzt. Einerseits fehlt ihnen die entsprechende Kapitaldecke, um das für den Bodenankauf aufzuwendende Kapital längerfristig vorzuhalten, andererseits verfügen sie in der Regel nicht über den politischen Einfluß der mächtigeren Wohnungsbaukapitale, um die eigenen Interessen hinsichtlich Lage des eigenen Grundbesitzes und Baugebietsausweisung geltend machen zu können.

Eine nennenswerte Bodenvorratswirtschaft deutscher Städte ist etwa seit der Jahrhundertwende zu verzeichnen. Das enorme Städtewachstum und steigende Bodenpreise ließen die Gemeinden aufgrund eines fehlenden Städtebaurechts beim Ankauf von Grundstücken für den Ausbau der Infrastruktur auf erhebliche finanzielle Schranken stoßen. Zur Abdeckung dieses steigenden Baulandbedarfs sowie zur Bekämpfung der für die Wohnungsnot scheinbar verantwortlich zeichnenden Bodenspekulation schufen sich die Gemeinden einen umfangreichen Bodenvorrat. Während die Grundstückspolitik bis zum 1. Weltkrieg noch deutlich fiskalpolitische Züge trug, prägte während der Weimarer Republik die Durchsetzung wohnungspolitischer Ziele die kommunale Bodenpolitik. Die Entwicklung nach dem 2. Weltkrieg, geprägt durch Wiederaufbau und fortschreitende Liberalisierung des Bodenmarktes, dürfte bei einem Nachzeichnen der kommunalen Bodenwirtschaft ein sehr heterogenes Bild ergeben.⁵ So gelang es Kommunen in den 50er Jahren, den städtischen Grundstücksbestand durch Ankäufe, deren Preise noch unterhalb der Stop-Werte⁶ lagen, auszuweiten. Anderenorts führten die Bereitstellungen von städtischen Flächen für den Wohnungsbau ohne entsprechende Wiederankäufe zu erheblichen Dezimierungen des kommunalen Grundstücksbestandes.

Erst die kanppen Baulandmärkte Mitte der 60er Jahre ließen die Schranken, die besonders das kleinparzellierte Grundeigentum einem

in Konjunktur- und Stabilitätspolitik eingebundenen Wohnungs- und Städtebau entgegengesetzte, deutlich zu Tage treten. Bei dem unzureichenden bodenrechtlichen Instrumentarium des BBauG erwiesen sich die kommunalen Baulandvorräte als geeignete Ressourcen, um in ausreichendem Umfang und kurzfristig Bodenflächen für den Wohnungsbau bereitzustellen. Die erklärten Ziele einer unter solchen Vorzeichen betriebenen kommunalen Bodenpolitik für den Sektor Wohnungsbau sind dabei relativ einhellig.

- Sicherung und Bereitstellung von ausreichenden Flächen für den Geschosswohnungsbau, insbesondere den sozialen Wohnungsbau
- Sicherung der Flächen für den wachsenden öffentlichen Bedarf
- Anbieten ausreichender Eigenheimbauplätze
- Durch Bereitstellung »billigen« Baulandes preisdämpfende Wirkungen auf dem Bodenmarkt zu erzielen.

So betrug z. B. in Hamburg der Anteil der städtischen Flächen bei 10 größeren Stadterweiterungs-Projekten der 60er bis Anfang der 70er Jahre mit jeweils mehreren Tausend Wohneinheiten allein in 6 Fällen 100%. Im Durchschnitt stammten über 65% dieser Wohnbauflächen aus kommunalem Besitz.

Auch die Stadt Stuttgart steigerte ihre Bodenvorratspolitik. Von 7000 ha städtischem Grundbesitz sind 1070 ha Bauland. Die jährlichen Vorratsankäufe nahmen zu von 75 Mill. im Jahre 1977 auf 90 Mill. im Jahre 1979.⁷

Nun sind diese Beispiele von Bodenvorratspolitik nicht repräsentativ für andere Städte. Mit den finanziellen Ressourcen der Städte wie auch den Situationen der regionalen Bodenmärkte sind unterschiedliche Voraussetzungen gegeben, die auf die Möglichkeiten kommunaler Grundstücksbevorratung wesentlichen Einfluß nehmen.

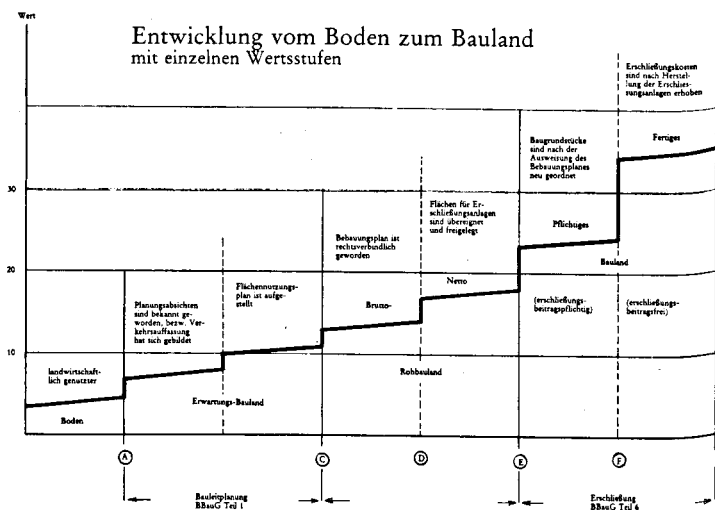
Eine Befragung der nordrhein-westfälischen Kommunen ergab, daß den finanziellen Belastungen des Haushaltes durch Bodenankäufe von 40,9% der Städte über 100 000 E große Bedeutung beigemessen wird. Bei den Städten und Gemeinden bis 10 000 E. sind es bereits 71,1%.⁸

Die Zahlen ergeben einen Hinweis auf die in den Kommunen unterschiedlich großen Hemmnisse bei dem Versuch der Einflußnahme auf den Bodenmarkt und sind ein Indiz für starke interkommunale Verschiebungen der jeweiligen Anteile am Baulandmarkt. Unabhängig von diesem Subjekt Grundeigentümer bildet sich unter kapitalistischen Bedingungen das Preisniveau eines bestimmten Bodenmarktes heraus. Die Tatsache also, ob Private, Kommune oder Wohnungsbau-träger Eigentümer eines Grundstücks sind, sagt noch nichts über dessen Bodenpreis aus. Kommunale Bodenpolitik bedeutet noch nicht soziale Bodenpolitik, sie kann auch eine fiskalische sein.

1.2 Die Baulandproduktion – aus Ackerland wird Bauland

Der Boden als Voraussetzung der Wohnungsproduktion muß erschlossen werden, aus Ackerland, Grünland etc., muß durch das Legen der Ver- und Entsorgungssysteme und durch das Ausschneiden von öffentlichem Straßenland und Infrastrukturflächen baureifes Land hergestellt werden. Bis zur Jahrhundertwende, in Berlin bis 1914, war dieses Baustellengeschäft eine Domäne der privaten Terraingesellschaften. In riesigen Mengen erwarben sie am Stadtrand gelegene, unbebaute Flächen, legten Straßen an, parzellierten die Flächen und verkauften die Parzellen an einzelne Baukapitalisten. Ihre Schranken fand diese Prägung kapitalistischen Städtebaus lediglich in minimalsten bau- und feuerpolizeilichen Bestimmungen. Während der Weimarer Republik traten die Kommunen an die Stelle dieser privaten Baustellenfabrikanten. Noch ohne städtebaurechtliche Grundlage, aber eben auf kommunalem Grund erschlossen sie Bauland und setzten bei Verkauf oder Verpachtung deutliche wohnungs- und städtebaupolitische Zäsuren. Erst mit dem BBauG von 1960 wurde dieses Erschließungsgeschäft endgültig kommunalisiert, an die Aufstellung eines B-Plans gebunden und so zur hoheitlichen Aufgabe der Gemeinde.⁹

Schaubild 3



Quelle: HWB Raumforschung und Raumordnung, S. 347

Die Grafik zeigt *schematisiert* die Preisentwicklung bei dem Prozeß der Baulanderschließung. Ausgangspunkt ist der Preis für landwirtschaftlich genutzten Boden, der Ackerlandpreis. Die auch beim landwirtschaftlich genutzten Boden vorhandenen unterschiedlichen Qualitäten, die sich natürlich auch in der Bodenpreishöhe niederschlagen, können hier vernachlässigt werden. Der Ackerlandpreis liegt deutlich unter 10,- DM/qm. Die Bodenpreise für Bauerwartungsland sind bereits in ihrer Höhe bestimmt durch potentiell intensivere Nutzung des Bodens als Bauland. Ob diese Bauerwartungspreise bereits näherungsweise dem durch die zukünftige Nutzung determinierten Baulandpreis entsprechen oder noch deutlich niedriger liegen, hängt von verschiedenen Faktoren ab, so dem Planungsstand, der Situation des Baulandmarktes usw. Handelt es sich um längerfristige Vorratsankäufe, können durchaus subjektive Faktoren Einfluß auf die Bodenpreisbildung gewinnen, z. B. die Wiederbeschaffungskosten für einen landwirtschaftlichen Hof.

Die endgültige Festlegung von Nutzungsart und -umfang fixiert auch die ihr entsprechende Höhe der Rente bzw. den Bodenpreis als kapitalisierte Form der Grundrente. An den Zeitpunkt der Festsetzung des B-Plans ist dies nicht zwingend gebunden, sondern kann bereits weit im Vorfeld durch Absprachen zwischen Träger, Kommune etc. geschehen. Der durchschnittliche Bodenpreis dieses Rohbaulandes in Gemeinden über 500 000 Einwohnern lag 1978 bei 50,- DM/qm. Vergleichszahlen: *Hamburg 41,- DM/qm - München 188,- DM/qm*.

Bei dem Preissprung zum erschlossenen, baureifen Land handelt es sich im wesentlichen um Zins des dem Boden einverleibten Kapitals, nicht Rente an sich. Die 100% Steigerung vom Rohbauland zum baureifen Land in München weist allerdings auf zusätzliche Rentensteigerungen hin, bedingt z. B. durch weitere Erhöhung der baulichen Ausnutzbarkeit der Grundstücke.

Durchschnittswert 1978: 162,- DM/qm

Vergleichszahlen: *Hamburg 117,- DM/qm*

*- München 397,- DM/qm*¹⁰

Bei diesen Zahlen ist zu berücksichtigen, daß es sich um Durchschnittswerte handelt, die das durch stark unterschiedliche Lage und Ausnutzbarkeit bedingte Gefälle innerhalb einer Region nivellieren.

Die Tabelle zeigt die Bodenpreisentwicklung für baureifes Land und Rohbauland von 1968 bis 1978. Die absolut höchsten Bodenpreise sind erwartungsgemäß in den Großstädten über 500 000 E vorzufinden. Die Rohbaulandpreise stiegen hier auf ca. 300%, die Preise für baureifes

Tabelle 7
Kaufwerte für Bauland nach Gemeindegrößenklassen

Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern ...	Jahr	baureifes Land		Rohbauland	
		DM/m ²	Fläche in 1000 m ²	DM/m ²	Fläche in 100 m ²
200 000 bis unter 500 000	1968	44,65	1 995	27,49	786
	1969	54,47	2 104	28,31	2 244
	1970	63,88	1 717	31,00	1 444
	1971	76,71	1 408	33,93	1 269
	1972	107,84	1 153	29,47	1 441
	1973	97,95	1 436	21,42	1 100
	1974	99,01	998	15,72	2 020
	1975	96,65	1 277	44,69	351
	1976	104,98	1 628	48,89	528
	1977	118,04	1 625	37,53	831
	1978	132,26	2 081	44,24	736
500 000 und mehr	1968	87,93	4 101	31,69	3 521
	1969	69,60	4 931	29,17	3 348
	1970	106,66	3 407	47,10	1 822
	1971	116,60	3 351	36,25	2 130
	1972	170,45	3 017	51,81	1 989
	1973	209,48	1 793	39,64	1 183
	1974	164,57	1 575	41,35	888
	1975	160,67	1 878	43,70	517
	1976	132,86	2 214	32,82	524
	1977	150,28	2 376	96,33	244
	1978	201,12	1 834	90,53	382
Bundes- gebiet insgesamt	1968	28,37	73 961	15,89	40 992
	1969	29,86	87 907	17,88	53 060
	1970	30,74	96 159	19,60	53 575
	1971	33,56	108 476	19,56	62 238
	1972	40,23	110 803	22,54	66 676
	1973	40,77	82 228	23,75	43 742
	1974	40,34	65 472	22,20	30 851
	1975	44,08	68 439	21,71	23 081
	1976	48,80	74 034	25,14	23 512
	1977	53,98	81 415	26,13	23 910
	1978	59,11	93 883	28,65	29 565

Quelle: Fachserie M, Reihe 5/II „Baulandpreise“, Jahreshefte 1968 bis 1974 und Fachserie 17, Reihe 5 „Kaufwerte für Bauland“ 1975 bis 1978.

Aus: Unternehmensgruppe Neue Heimat (Hrsg.): Jahresbericht 1979/80, S.A. 30.

Land auf ca. 220% gegenüber 1968. Welches sind nun die wichtigsten Bestimmungsgrößen dieser Bodenpreisentwicklung?

Die Grundrente als die Forderung des Grundeigentümers an das auf dem Boden produzierende oder zirkulierende Kapital, ist in der Höhe bestimmt vom realisierten Profit eben dieses Kapitals. Als Surplus den besonderen Lagequalitäten oder Nutzungsintensitäten geschuldet, verwandelt sich ein Teil des Profits in Grundrente für das an der Mehrwertmasse partizipierende Grundeigentum. In der Regel gebunden wird die Renten- bzw. Bodenpreisforderung an die Geschosßflächenzahl (GFZ) oder im freifinanzierten Wohnungsbau und Geschäftshausbau an die Bruttomiete oder den Umsatz. Die aufgrund von Lagevorteil oder Nutzungsintensität höheren Mieterträge oder Umsätze verwandeln sich in Grundrente für das Grundeigentum.¹¹ Die unterschiedlichen Lagevorteile oder Nutzungsmöglichkeiten eines Baubodens sind nun nur zu einem Teil naturgegeben. Der weitaus bedeutendere Einfluß auf die Nutzbarkeit des städtischen Baubodens geht auf die kommunale Planung zurück. Durch die Nutzungsfestlegung der Bauleitplanung entstehen innerhalb einer Region verschiedene Bodenteilmärkte, die hinsichtlich Art und Maß der baulichen Ausnutzbarkeit stark unterschieden sind und entsprechend differenzierte Bodenpreisniveaus fixieren.

Weitere Bodenpreissteigerungen entspringen den Investitionen in den Boden selbst. Hier handelt es sich genau genommen um Zins der im Rahmen der Baulanderschließung getätigten Investitionen und nicht um Grundrente. Der in den städtischen Bereichen vielleicht noch bedeutendere Teil der gesamten öffentlichen Investitionen wird dabei nicht erfaßt. Der Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs, die Schaffung von Grünanlagen, der gesamte Ausbau der materiellen Infrastruktur einer Region verbessert die Lagequalität und die Ausnutzbarkeit des Bodens. Diesen verdeckten Zins öffentlicher Investitionen schöpft das Grundeigentum ab.

Diese Erklärungen mögen für die Bestimmung einer Generallinie genügen, zur Klärung besonderer regionaler Phänomene sind sie natürlich nicht hinreichend. Die regional stark unterschiedliche Preisentwicklung zeigt die folgende Tabelle am Beispiel der Städte Hamburg, Frankfurt, München, Stuttgart.

Bei den absoluten Preishöhen sowie bei den Steigerungsraten nehmen Stuttgart und München die Spitzenstellung ein. Einer der Gründe für diese hohen Preisniveaus dürfte in den Einwohnerzuwächsen zu suchen sein, die München und Stuttgart noch in den 70er Jahren verzeichnen konnten, als die Einwohnerzahlen anderer Städte bereits stagnierten oder rückläufig waren. Der hohe Industrialisierungsgrad

Tabelle 8

Kaufpreise für Wohnbauland (geschlossene Bauweise) – in DM pro Quadratmeter

	1975	1976	1977	1978	1979
Hamburg	101,35	94,19	103,52	112,07	148,80
Frankfurt	110,06	108,07	290,91	234,83	199,08
München	258,75	109,05	259,09	272,61	356,14
Stuttgart	254,05	331,38	329,56	377,78	500,65

Quelle: Stat. Bundesamt Wiesbaden: Kaufwerte für Bauland, Reihe 5, Jg. 1975 bis 1979.

der Neckar-Region sowie die Zentralität Münchens als Handels-, Dienstleistungs- und Kulturmetropole treten hervor bei gleichzeitig hohem Freizeitwert beider Regionen. Die Standortattraktivität dieser Regionen zeigt deutliche Rückwirkungen auf den Baulandmarkt. Ist z. B. der Baulandmarkt für Eigentumswohnungsbau oder verdichteten Eigenheimbau in bevorzugten Wohnlagen «dicht», werden diese Kapitale bei weiterhin zahlungsfähiger Nachfrage auch in mittleren Lagen einen Investitionsdruck erzeugen und entsprechend den höheren Ertragsmöglichkeiten auch hier die Bodenpreise steigen.

Gegenüber den durchschnittlichen Wohnlandbaupreisen einer Region zeigt die nachstehende Tabelle deutlich die Veränderung der Teilmärkte und die Preisspannen bei unterschiedlicher Lagequalität. Während 1970 noch der Geschosßwohnungsbau das deutlich höhere Niveau trägt, übersteigt 1980 der Baulandpreis des verdichteten Eigenheimbaus mit 1000,- DM/qm den des Geschosßwohnungsbaus.

1.3 Bedeutung hoher Bodenpreise für die Wohnungsversorgung

Die Höhe des Bodenpreises ist bestimmt durch die Nutzungsmöglichkeiten, die das betreffende Grundstück bietet. Je nach Lage, möglicher Nutzungsart und Bebauungsdichte des Bodens bildet sich ein Bodenpreis heraus, der damit Ausdruck kapitalistischer Konkurrenz um die Flächennutzung und der Verwertungsmöglichkeiten des Kapitals auf diesem Boden ist. Das erreichte Bodenpreisniveau in einem Gebiet wirkt nun selektiv, es schließt jede weniger profitabel Nutzung des Bodens aus. In den Kernbereichen dominieren, abgesehen von einzelnen Luxuswohnungen, die Kapitale des Handels- und Dienstleistungsbereichs, in innenstadtnahen Gebieten und bevorzugten Standtrandla-

Tabelle 9

Landeshauptstadt Stuttgart: Preisentwicklung für Baugrundstücke 1970 bis 1980

Jahr	landwirtschaftliche Grundstücke Gartengrundstücke		Bauerwartungsland Rohbauland		Wohnbau- grundstücke GFZ 1,0		Wohnbau- grundstücke GFZ 1,0 – 1,5		gewerbliche Grundstücke	
	DM/m ² von	DM/m ² bis	DM/m ² von	DM/m ² bis	DM/m ² von	DM/m ² bis	DM/m ² von	DM/m ² bis	DM/m ² von	DM/m ² bis
1970	10	30	50	200	200	450	400	750	125	200
1971	12	35	70	220	250	500	450	800	150	250
1972	15	35	80	230	300	520	500	900	200	300
1973	15	40	90	250	350	600	540	1000	220	500
1974	15	40	kein Markt		330	500	470	900	180	300
1975	15	40	kein Markt		300	500	400	750	180	300
1976	15	40	kein Markt		300	530	400	750	180	320
1977	15	40	kein Markt		320	550	400	750	180	320
1978	16	50	30	300	360	700	400	750	180	350
1979	18	60	30	400	450	850	420	800	190	380
1980	20	70	50	500	500	1000	450	850	200	400
							550	950		

aus: Bruckmann, H. M.: Zur Situation auf den regionalen Baulandmärkten, in: Bodenpresse, Bodenmarkt, Bodenpolitik, Schriftenreihe Städtebauliche Forschung Heft 03.088, 1981.

gen findet noch Eigentumswohnungsbau und frei finanzierter Wohnungsbau statt, dem sozialen Wohnungsbau schließlich bleiben die minderen Lagen am Standrand vorbehalten. Ein Eigenheimbau, selbst bei geringerem Flächenbedarf durch verdichtete Bauweise, ist in den Ballungsgebieten einer kleinen, besonders zahlungsfähigen Schicht vorbehalten. Wollen lohnabhängige Familien sich den Wunsch nach einem Eigenheim erfüllen, müssen sie in weit entfernte Umlandgemeinden ausweichen und den niedrigeren Bodenpreis mit schlechten Verkehrsbedingungen, langen Fahrwegen und hohen Kosten, geringer infrastruktureller Ausstattung usw. bezahlen.

Besonders eklatante Auswirkungen auf die Bau- und Sozialstruktur zeigt die Grundrentenentwicklung in den zentral gelegenen Altbauquartieren der Städte. Orientiert an den potentiell profitableren Nutzungsmöglichkeiten des Bodens durch Büro- oder Geschäftsnutzung sind die steigenden Bodenpreise die Ursache für Abriss, umfangreiche Modernisierung und damit Vertreibung der Mieter. In den öffentlichen Diskussionen um die Ursachen der Mietpreisentwicklung wird den gestiegenen Bodenpreisen immer wieder erhebliche Bedeutung beigemessen. Es sind jedoch nicht die steigenden Bodenpreise, die die Mieten in die Höhe treiben, sondern umgekehrt, die auf einem Grundstück zu realisierenden höheren Mieterträge, die auf die Grundrente Einfluß nehmen und damit die Bodenpreishöhe fixieren.

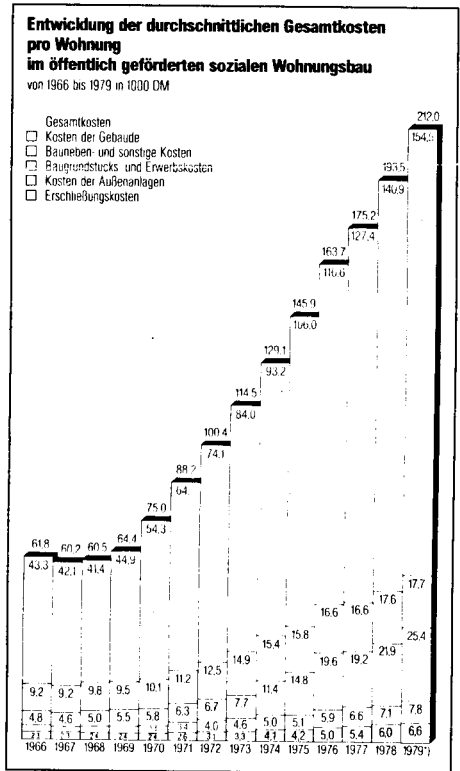
Ungeachtet dieses Sachverhaltes geht das vom Wohnungsbauträger für den Grundstücksankauf vorgeschossene Kapital als »Bodenkosten« in die Kostenrechnung ein.

Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Grundstückskosten von 1966 bis 1979 im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau.

Hiernach stehen einer Steigerung der Baukosten von 100 auf ca. 350% die immense Steigerung der Grundstückskosten von 100 auf 500% gegenüber. Trotz dieser sehr hohen Steigerungsrate behalten die Grundstückskosten einen niedrigen Anteil bezogen auf die Gesamtkosten. Dieser steigt bei Mehrfamilienhäusern von 8% (1974) auf 9,6% (1978), bei Ein- und Zweifamilienhäusern von 9,7% (1974) auf 12% (1978).

Nicht deutlich zu Tage treten bei diesen Zahlen die erheblich höheren Bodenpreissteigerungen in den Ballungsgebieten, die diese Durchschnittswerte weit überschreiten und bei 15 bis 20% und mehr beim Anteil der Grundstückskosten an den Gesamtkosten des sozialen Wohnungsbaus anzusiedeln sind. Die durch hohe Bau- und Kapitalkosten ohnehin äußerst begrenzten Finanzierungsspielräume im sozialen Wohnungsbau sind mit solchen Bodenpreisantteilen erschöpft, schließen damit eine Bebauung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus aus oder erzwingen höhere Bebauungsdichten, um die anteiligen Grundstückskosten pro Wohnung zu senken.

Schaubild 4



Aus: Unternehmensgruppe
 Neue Heimat:
 Jahresbericht
 79/80, Seite 14

Deutlich höhere Bodenpreise sind im frei finanzierten Mietwohnungsbau und im Eigentumswohnungsbau zu verzeichnen. Die Deutsche Bau und Bodenbank geht bereits 1974 von einem Bodenpreisanteil in Ballungsräumen von 25 bis 30% aus. Die Preisentwicklung am Baulandmarkt berücksichtigend, erscheint die Annahme von 30 bis 40% Bodenpreisanteil heute keineswegs überzogen. Die zahlungsfähige Nachfrage fehlt – ein frei finanziertes Mietwohnungsbau findet nicht mehr statt. Die Diskrepanz zwischen dem Wohnraumangebot und der Nachfrage nach Wohnungen zu tragbaren Mieten in den Städten wird immer größer. Billige Sozialwohnungen und Altbauwohnungen werden in Eigentumswohnungen umgewandelt und damit ebenfalls den

Nachfragern entzogen, für die die Wohnungsnot am größten ist, den Arbeitnehmerhaushalten mit geringem Einkommen, Jugendlichen, Sozialrentnern, Alleinerziehenden und Ausländern.

2. Baumarkt

2.1 Zum Problem der Baupreissteigerungen

Neben stark ansteigenden Grundstückspreisen und extremen Schwankungen der Hypothekenzinsen, wird das hohe Niveau der Baupreise sowie deren hohe Zuwachsraten als wesentliche Ursache für starke Mierpreissteigerungen und infolge sinkender Renditeerwartungen zurückgehender Neubauproduktion genannt.

So stiegen, gemessen am Preisindex für Neubauten, die Baupreise von 1970 bis August 1980 um 95% an, im gleichen Zeitraum stiegen die Erzeugerpreise für gewerbliche Produkte um »nur« 61% an. Dabei schwankten die Zuwachsraten des Preisindex in den letzten 10 Jahren beträchtlich, während in den Krisenjahren 1975/76 die Baupreissteigerungen bei ca. 3% lagen, waren seit 1978 Preissteigerungen von durchschnittlich 10% durchsetzbar. (Vgl. Tabelle 10)

Tabelle 10

Preisindex für Neubauten im Wohnungsbau und der Erzeugerpreise des verarbeitenden Gewerbes

Preisindex für Neubauten	Index der Erzeugerpreise des Verarbeitenden Gew.		Index der Erzeugerpreise des Verarbeitenden Gew.	
	1976 = 100	in % v. Vorjahreswert	1976 = 100	in % v. Vorjahreswert
1970	69,6		72,7	
1971	76,8	+ 10,3	75,7	+ 4,1
1972	82,0	+ 6,8	77,5	+ 2,4
1973	88,0	+ 7,3	82,7	+ 6,7
1974	94,4	+ 7,2	93,8	+ 13,4
1975	96,7	+ 2,4	96,8	+ 3,2
1976	100	+ 3,4	100	+ 3,3
1977	104,9	+ 4,9	102,8	+ 2,8
1978	111,3	+ 6,0	103,6	+ 0,8
1979	121,1	+ 8,8	108,9	+ 5,1
1980	Aug. 136,1	+ 12,4	117,0	3.Vj. 7,4

Quelle: Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1980/81, eigene Berechnungen

Werden die Baupreissteigerungen anhand der Entwicklung der Durchschnittspreise pro Wohnung dargestellt, so zeigt sich das Ausmaß der Baupreissteigerungen noch extremer.¹²

Die Baukosten einer Wohnung betragen 1970 im Durchschnitt DM 53 546. Im Frühjahr 1980 hat sich dieser Wert um 1517 auf DM 134 444 erhöht. Für einzelne Wohnungstypen ergeben sich aufgrund unterschiedlicher Größe und Ausstattung natürlich erhebliche Unterschiede in den Preisniveaus, erklärungsbedürftig bleiben aber trotzdem stark differierende Preiszuwachsrate. (Vgl. im folgenden Tabelle 11). Einfamilienhäuser sind mit Baupreisen vom DM 177 555 mehr als doppelt so teuer wie Wohnungen in Mehrfamilienhäusern mit DM 86 623 pro Wohnung. Diese Preissteigerungen von 1978 bis 1980 waren aber im Mehrfamilienhausbau mit 13,9% mehr als doppelt so hoch wie im Einfamilienhausbau (6%) und im Zweifamilienhausbau (6,5%).

Tabelle 11
Die Kostenentwicklung pro Wohnung

	1970	1978	1980 (Frühjahr)	Anstieg in % zu '70
Durchschnitt aller Wohnungen	53.546	129.446	134.444	+ 151
Einfamilienhäuser	.	167.515	177.555	.
Zweifamilienhäuser	.	.	123.415	.
Mehrfamilienhäuser	.	76.057	86.623	.
Private Bauherren	61.856	154.282	170.448	+ 175,5
Öffentl. Bauherren	45.766	103.816	126.578	+ 176,6
Gemeinnützige	40.135	104.045	117.942	+ 193,9
Nicht-Wohnungsuntern.	45.075	116.447	125.073	+ 175,3
Sonstige	42.060	116.659	126.211	+ 200,0

Quelle: Deutsche Wohnungswirtschaft 1979, 12 und 1980, 12.

Entsprechende Preisdifferenzen zeigen sich bei der Betrachtung der Baukosten für unterschiedliche Bauherren:

Private Haushalte bauen am teuersten (DM 170 448 pro Wohnung), gemeinnützige Wohnungsunternehmen mit DM 117 942 am billigsten. Die Baupreissteigerungen der Jahre 1978 bis 1980 waren aber bei den Nichtwohnungsunternehmen mit 7,4% und den privaten Haushalten mit 10,6% am geringsten, die höchsten Preiszuwächse hatten die Gemeinnützigen mit 13,4% und die öffentlichen Bauherren mit sogar 21,9%.

Die Bauwirtschaft beruft sich zur Erklärung dieser beachtlichen Preissteigerungen zum einen auf die Verteuerung ihrer Faktorkosten, insbesondere werden hohe Tarifabschlüsse und Preissteigerungen für Vorprodukte infolge der Energieverteuerung genannt; zum anderen wird argumentiert, die Bauwirtschaft müsse ihre Preiserhöhungsspielräume ausnutzen, da sie in besonderem Maße vom Stop and Go der Konjunkturpolitik betroffen sei.¹³

2.2 *Zum Problem der Verstetigung der Baukonjunktur*

Vor allem die Ausgabenpolitik im Bereich der öffentlichen Baunachfrage,¹⁴ aber auch die steuer- und geldpolitische Beeinflussung der privaten Baunachfrage zählt zu den bedeutsamsten Instrumenten einer gesamtwirtschaftlichen Stabilitätspolitik. Es hat sich aber in den letzten Jahren immer wieder gezeigt, daß der Einsatz öffentlicher Bauinvestitionen im Rahmen einer antizyklischen Konjunkturpolitik die Gefahr einer schwankungsverstärkenden Entwicklung des Baugeschehens birgt.¹⁵ Ursachen für eine letztendlich prozyklische Wirkung sind zum einen in erheblichen Wirkungsverzögerungen durch time lags zu finden, wesentliche Gründe liegen aber auch in einer unzureichenden Koordinierung der Investitionsprogramme zwischen den Gebietskörperschaften. So liegt zwar die Hauptlast der antizyklischen Bauinvestitionspolitik beim Bund, der Anteil der Gemeinden an der öffentlichen Baunachfrage wird aber wegen ihrer starken Abhängigkeit von der prozyklischen Einnahmenentwicklung oft ebenfalls zyklusverstärkend eingesetzt.

Die exakten Auswirkungen der geld- und steuerpolitischen Instrumente auf die private Baunachfrage sind schwer zu kalkulieren. Zwar sind starke Impulse feststellbar, eine Glättung des Baugeschehens ist aber nicht ablesbar, die parallel diskontinuierliche Entwicklung bei öffentlicher und privater Baunachfrage bleibt offensichtlich.

Es sind dementsprechend anstelle kurzfristig stark variierenden Beeinflussungen der Bauwirtschaft langfristig angelegte Baupro-

gramme zu fordern. Ein geglätteter Verlauf der Baunachfrage wird aufgrund von vielfältigen Verknüpfungen zu anderen Wirtschaftsbereichen überdurchschnittlich hohe Verstetigungseffekte auf die gesamtwirtschaftliche Konjunktur auslösen.

2.3 *Verteuerung der Herstellungskosten*

Im folgenden sollen Umfang und Auswirkung der Faktorpreisverteuerung im Bausektor, speziell im Wohnungsbau untersucht werden und gezeigt werden, inwieweit die Möglichkeit, Kostensteigerungen in Form von Preissteigerungen weiterzugeben, durch die Funktionsweisen des Bau- sowie des Wohnungsmarktes ermöglicht werden. Steigende Herstellungskosten von Neubauwohnungen sind sicherlich auch Ausdruck der grundsätzlich begrüßenswerten Bemühungen, die qualitative Ausstattung von Wohnungen zu erhöhen, dies schlägt sich zum Beispiel in gestiegenen Durchschnittswohnflächen neugebauter Wohnungen von 85qm auf 107qm (1972 bis 1978) nieder. Diese statistisch zu beobachtenden Qualitätsverbesserungen sind aber im wesentlichen mit dem gestiegenen Anteil von Ein- und Zweifamilienhäusern an der Gesamtneubauproduktion zu begründen, so daß das Ausstattungsdefizit der traditionellen Bauweise im Mietwohnungsbau und insbesondere im sozialen Wohnungsbau weiterhin besteht und somit auch in Zukunft Baukostensteigerungen rechtfertigen wird.¹⁶

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, daß das Ausmaß der Qualitätsverbesserungen bei weitem nicht die oben beschriebenen Baupreissprünge begründen kann.

Die gebräuchlichste Begründung der Baupreissteigerungen besteht darin, hohe Baupreise als Reflex von entsprechend hohen Faktorpreissteigerungen bei Lohn- und Materialkosten zu sehen. Hohe Lohnsteigerungen in der Baubranche werden begründet mit dem seit 1978 anhaltenden Facharbeitermangel. Die Erfahrungen aus den letzten beiden Rezessionen 1966/67 und 1974/75 haben gezeigt, daß einmal aus der Bauwirtschaft abgewanderte Beschäftigte nur schwer zurückkommen. So wurden in der letzten Krise etwa 400 000 Beschäftigte entlassen, von denen bis 1979 nur rund 100 000 zurückgewonnen werden konnten.¹⁷

Die Darstellung der Kostenstruktur von Baubetrieben (vgl. Tabelle 12) zeigt, welch unverändert großen Anteil die Personalkosten mit knapp 40% vom Bruttoproduktionswert haben, d. h. welch relativ starke Auswirkung Lohnsteigerungen im Bausektor haben. Im vergangenen Jahrzehnt ist die Kostenstruktur von Baubetrieben global

betrachtet fast konstant geblieben. Starke Rationalisierungstendenzen wurden vornehmlich in den sechziger Jahren durchgeführt, indem zum Beispiel lohnintensive Produktionsteile an spezialisierte Nachunternehmer vergeben wurden. Diese Rationalisierungen sind aber vor allem in Großbetrieben zu finden, bei denen der Anteil der Nachunternehmerleistungen bis zu 20% des Bruttoproduktionswertes ausmachen kann.

In Kleinbetrieben mit Beschäftigungszahlen zwischen 20 und 50 Arbeitnehmern sind nach wie vor die Personalkosten mit über 40% der wichtigste Kostenbestandteil. Zu erwarten ist, daß die Personalkosten bei den noch kleineren Betrieben (1-19 Beschäftigte), die von der amtlichen Industrie-Statistik nicht mehr erfaßt werden, noch höher sind.

Tabelle 12

Die Anteile der wichtigsten Kostenfaktoren vom Bruttoproduktionswert im Wohnungsbau

	Personalkosten	Material und Handelswaren	Nachunternehmer- leistungen
1962	46,1% ¹⁸	30,8%	4,0%
1970	40,6% ¹⁸	30,9%	13,6%
1978 ¹⁹	39,7%	28,4%	15,4%

Quelle: Enquête über die Bauwirtschaft, Forschungsbericht des DIW u. a., November 1973, S. 595; Wirtschaft und Statistik 10/1980, sowie eigene Berechnungen.

Typisch für die Struktur des Baugewerbes ist aber der extrem hohe Anteil dieser Kleinbetriebe mit 76,4% aller Betriebe, wobei deren ökonomische Bedeutung relativ gering ist. (Vgl. im folgenden Tabelle 13) Es hat aber sowohl die Anzahl, als auch die ökonomische Bedeutung dieser Klein- und Mittelbetriebe in den letzten Jahren zugenommen, während die noch vor zehn Jahren hervorragende ökonomische Bedeutung der wenigen Großbetriebe für den Wohnungsbau stark gesunken ist.

Dies läßt sich vor allem dadurch erklären, daß in den vergangenen zehn Jahren der mehrgeschossige Mietwohnungsbau in Fertigteilproduktion, das Hauptbetätigungsfeld der Großbetriebe, stark zurückgegangen ist, und sich die großen Bauunternehmungen im Auslandsbau-

geschäft neue, profitablere Produktionsmöglichkeiten gesucht haben; 1978 erbrachten sie bereits mehr als 50% ihrer Leistung im Ausland. Das Auslandsgeschäft wird dabei fast ausschließlich (zu 90%) von Betrieben mit mehr als 1000 Beschäftigten getragen.²²

Die kleinen und mittleren Betriebe konnten dadurch ihre Marktstellung in der expandierenden Ein- und Zweifamilienhausproduktion verbessern; zudem profitieren sie in besonderem Maße an der durch staatliche Förderung induzierten Zunahme der Modernisierungs- und Sanierungsaufgaben, die traditionell in den Aufgabenbereich von handwerklich orientierten Baubetrieben fallen.

Gerade diese kleinen und mittelgroßen handwerklichen Baubetriebe haben aber die geringsten Produktivitätsfortschritte zu verzeichnen und somit auch die ungünstigste Kostenstruktur.

Tabelle 13

Die Struktur von Baubetrieben im Wohnungsbau

1969	Anzahl d. Betriebe in %	Anteil d. Beschäftigten in %	Anteil am Gesamtumsatz in %
1 - 19 Beschäftigte	75,8	21,2	16,7
20 - 199 Beschäftigte	22,8	47,2	41,1
200 und mehr	1,4	31,6	40,2
	100,0	100,0	100,0
1979			
1 - 19 Beschäftigte	76,4	26,2	23,1 ²¹⁾
20 - 199 Beschäftigte	22,5	54,0	53,6
200 und mehr	1,1	19,8	23,3
	100,0	100,0	100,0

Quelle: Enquête über die Bauwirtschaft, a.a.O., Wirtschaft und Statistik Heft 2, 1980, eigene Berechnungen

So wirken sich natürlich gerade bei Betrieben mit ungünstiger Kostenstruktur, d. h. mit überdurchschnittlich hohem *Personal-kostenanteil*, hohe Tarifabschlüsse stärker aus als in Betrieben anderer Branchen. Dennoch, die Einkommen je Beschäftigten haben sich im Baugewerbe von 1970 bis 1979 mit einem Zuwachs von nur 72%²² unterdurchschnittlich erhöht, im Vergleich dazu stiegen die Pro-Kopf-

Einkommen für alle Wirtschaftsbereiche um 85% und im Verarbeitenden Gewerbe sogar um 113%.

Da die Produktivitätsentwicklung²³ im Baugewerbe mit einem Zuwachs von 36% (1970 bis 1979) in etwa der Entwicklung aller Wirtschaftsbereiche zusammen (+ 34%) sowie der des verarbeitenden Gewerbes (+ 40%) entsprach, haben sie die Lohnkosten je Produktionseinheit²⁴ für die Baubetriebe auch nur unterdurchschnittlich erhöht (+ 34% alle Wirtschaftsbereiche; + 60% Verarbeitendes Gewerbe; + 42% Baugewerbe).

Wie anfangs erwähnt, waren zwar die Tarifabschlüsse im Baugewerbe in einigen Jahren überdurchschnittlich hoch, die Baubetriebe sind aber angesichts des zeitweisen Facharbeitermangels wie auch des hohen Facharbeiterlohniveaus dazu übergegangen, verstärkt ungelernete, niedriger entlohnte Arbeiter einzustellen.

Die Zahl der Facharbeiter, die im Jahresdurchschnitt 1971 bis 1973 noch bei knapp 900 000 gelegen hatte, verringerte sich in den anschließenden Rezessionsjahren der Bauwirtschaft bis auf 664 000 im Jahr 1977 (-26%), in den folgenden Jahren erhöhte sich die Anzahl der Facharbeiter lediglich wieder um 2,1%.²⁵ (Vgl. Tabelle 14) Der Beschäftigtenzuwachs im Bauhauptgewerbe insgesamt betrug 8,1% im gleichen Zeitraum.

Die Anteile der niedriger entlohten Beschäftigtengruppen wuchsen dagegen überproportional. Die Zahl der Fachwerker und Werker erhöhte sich in den Jahren 1977 bis 1980 um 16%. Den stärksten Beschäftigtenzuwachs hatten die gewerblich Auszubildenden, ihr Anteil nahm seit 1977 um 46,2% zu.

Die Anzahl der ausländischen Beschäftigten, die vorwiegend in den niedrig entlohten Beschäftigungsgruppen zu finden sind, hat sich in den letzten Jahren nochmals auf fast 12% aller Beschäftigten erhöht. 1980 entfiel etwa die Hälfte des Beschäftigtenzugangs im Vergleich zu 1979 auf ausländische Arbeitnehmer. Gegenüber dem Stand von 1977 lag die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer um 19% höher.

Den Betrieben des Bauhauptgewerbes ist es somit durch Veränderungen ihrer Beschäftigtenstruktur gelungen, ihre Lohnkostenbelastung trotz hoher Tarifabschlüsse dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt anzupassen.

Neben diesen Veränderungen in der Beschäftigtenstruktur werden zudem gerade im Baugewerbe Methoden angewandt, mit Hilfe von Leiharbeitern und auch illegal beschäftigten ausländischen Arbeitern die Lohnkostenbelastung zu senken.

Auch der Anstieg der *Faktorpreise für Materialien* in den Jahren 1970

Table 14
Struktur der Beschäftigten im Bauhauptgewerbe

Jahr	Beschäftigte in Tsd. ²⁶⁾										
	insgesamt	Angest., incl. Auszubildende		darunter Facharbeiter incl. Meister, Poliere		Fachwerker Werker		gewerbl. Auszubildende		Von den Beschäftigten waren Ausländer	
		in %		in %		in %		in %		in %	
1977	1 167,8	138,7	11,9	664,4	56,9	254,8	21,9	45,4	3,8	124,2	10,6
1978	1 190,2	143,6	12,0	666,5	56,0	260,7	22,0	54,7	4,6	127,1	10,7
1979	1 240,2	151,6	12,2	672,2	54,2	291,7	23,6	62,4	5,0	137,6	11,1
1980	1 262,2	158,7	12,6	678,2	53,7	296,6	23,5	69,7	5,5	148,1	11,7
Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahreszeitraum ²⁸⁾											
1978	+ 1,9	+ 3,5		+ 0,3		+ 2,4		+ 20,5		+ 2,3	
1979	+ 4,2	+ 5,7		+ 0,9		+ 11,8		+ 14,0		+ 8,3	
1980	+ 1,8	+ 4,5		+ 0,9		+ 1,7		+ 11,7		+ 7,7	

Quelle: Wirtschaft und Statistik, Heft 3, 1981, S. 190 und eigene Berechnungen

bis 1979 entsprach mit einem Zuwachs von 42,5%²⁹ nicht der Entwicklung der Baupreise.

Allein die Erzeugnisse der *Energiewirtschaft* sowie Wasser und bergbauliche Erzeugnisse verteuerten sich im Umfang der Baupreissteigerungen, sie stiegen um 130%.

Daten über die Preisentwicklung des dritten bedeutenden Kostenfaktors, der *Nachunternehmerleistungen*, liegen leider nicht vor. Da die Kosten der Nachunternehmerleistungen aber in der Hauptsache Personalkosten darstellen, werden sich ihre Preise entsprechend der oben beschriebenen Lohnkostenentwicklung im Baugewerbe verteuert haben.

Insgesamt entspricht somit die Faktorpreisverteuerung – mit Ausnahme des Energieverbrauchs – nicht der anfangs beschriebenen extremen Baupreisverteuerung. Die Baufirmen haben also nicht nur ihre gestiegenen Kosten weitergegeben, sondern darüberhinaus bei konjunkturell bedingten Nachfrageüberhängen ihre Profitmöglichkeiten so weit wie möglich genutzt.

Die Möglichkeit, Kostensteigerungen in Form von Baupreissteigerungen weiterzugeben und die Ausnutzung von Profitchancen ist von der Struktur und der Wettbewerbssituation der Bau- und Wohnungsmärkte abhängig, die im folgenden untersucht werden sollen.

2.4 Markt- und Wettbewerbsstrukturen

Die Struktur des Baumarktes ist gekennzeichnet durch ein dichtes Netz von regional voneinander abgegrenzten Teilmärkten. Zwischen diesen regionalen Märkten findet Wettbewerb kaum statt; das zeigt sich zum Beispiel an einer hohen Selbstversorgerquote³⁰ von knapp 75%, die sich in den letzten Jahren auch kaum verändert hat.³¹

Als Ursachen für den geringen Mobilitätsgrad von Bauunternehmungen werden vorwiegend Kostengründe genannt. Der Aktionsradius der Firmen nimmt dabei mit dem Spezialisierungsgrad sowie der Betriebsgröße zu; zudem steigt er in der Rezession, d. h. mit knapper werdenden Aufträgen.

Um die Schwierigkeiten des überregionalen Wettbewerbs zu umgehen, sind große Firmen dazu übergegangen, Zweigniederlassungen zu gründen, die ausschließlich regional tätig sind.

Folge dieser strengen Marktabgrenzung ist für die beteiligten Baufirmen ein gut überschaubarer Teilmarkt, in dem auch persönliche Beziehungen bedeutsam werden können, mit geringer Wettbewerbsintensität.

Aufgrund dieses geringen Wettbewerbs besteht einerseits kaum Anlaß, durch verstärkte Rationalisierungsbestrebungen Kostensenkungen zu erreichen; andererseits ermöglicht diese Marktsituation den Baufirmen, nachfragebedingte Gewinnchancen in vollem Umfang auszunutzen.

Aber nicht nur durch die so gekennzeichneten Strukturen auf den Baumärkten, sondern insbesondere durch die Nachfragebedingungen auf dem Wohnungsmarkt besteht für die Bauträger wenig Anlaß, sich gegen starke Baupreissteigerungen zur Wehr zu setzen. Da die Bauherren im Wohnungsbau in der Regel nicht Endabnehmer der Wohnung sind (Ausnahme: die Ein- und Zweifamilienhaus-Bauherren), können sie wiederum steigende Herstellungskosten über Mietpreissteigerungen auf die Mieter abwälzen.

Da die Wohnungsnachfrage naturgemäß nur eine geringe Preiselastizität aufweisen kann, kann der Mieter diesen wachsenden Mietbelastungen nur begegnen, indem er auf billigere und damit auf kleinere und schlechter ausgestattete Wohnungstypen ausweicht; von der teuren Neubauwohnung auf billigere Altbau- oder ältere Sozialwohnungen. Verschwinden diese billigen Wohnungstypen aus dem Mietwohnungsbestand – wie es in der letzten Zeit zunehmend zu beobachten ist – so sind die Mieter gezwungen, die teuren Neubaumieten zu zahlen oder aber eine Eigentumswohnung bzw. ein Eigenheim zu kaufen. Der Preis hierfür ist eine hohe Verschuldung und damit ebenfalls hohe Einkommensbelastungen.

2.5 Zum Problem der Kostenüberwälzung

Da freifinanzierter Wohnungsbau ohne staatliche Förderung seit einigen Jahren faktisch nicht mehr existiert, ist es wichtig zu untersuchen inwieweit die staatlichen Wohnungsbauförderungssysteme die extreme Baupreisentwicklung begünstigt haben.

Die Wohnungsbauförderung im Rahmen des Bauherrenmodells basiert auf der Möglichkeit, steuerpflichtiges Einkommen um Teile der Aufwendungen im Zusammenhang mit der Wohnungsbauinvestition sowie um die Verluste aus den ersten Vermietungsjahren zu senken. Damit bedeuten hohe Aufwendungen und hohe Verluste auch entsprechend große Möglichkeiten der Einkommenssteuerersparnis.³²

Da das wesentliche Motiv für die Wohnungsbauinvestition in dieser Möglichkeit der Steuerersparnis liegt, sind im Rahmen dieser Förderungsart sicherlich keine baupreisdämpfenden Impulse zu erwarten, da mit sinkenden Baupreisen auch die Abschreibungsmöglichkeiten

abnehmen. Zu erwarten ist, im Gegenteil, daß Baupreissteigerungen ohne Widerspruch akzeptiert werden, da die Bauherren sie im Rahmen ihrer Abschreibungsmöglichkeiten abwälzen können.

Auch vom derzeit praktizierten Förderungsmodell im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus ist keine baupreisdämpfende Wirkung zu erwarten. Auch die Baupreissteigerungen bei den Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften, als traditionelle Träger des sozialen Wohnungsbaus, waren überdurchschnittlich hoch. Im sozialen Wohnungsbau werden die Herstellungskosten der Wohnung im Rahmen der Berechnung der Kostenmiete berücksichtigt. Der Bauherr erhält mit der Bewilligung der staatlichen Aufwendungszuschüsse die Garantie, daß seine gesamten Aufwendungen – zum Teil über die staatlich festgelegte Bewilligungsmiete und zum anderen über die staatlichen Zuschüsse – rückvergütet werden. Eine Senkung der Herstellungskosten der Wohnung wird sich lediglich in geringeren staatlichen Zuschüssen auswirken, nicht aber in einer entsprechend gesunkenen Sozialmiete, was unter anderem z. B. Wettbewerbsvorteile für den Vermieter beinhalten würde. Somit ist also auch im derzeitigen Förderungssystem des sozialen Wohnungsbaus kein Anreiz gegeben, die Herstellungskosten der Wohnungen gering zu halten. Baupreissteigerungen können problemlos auf Sozialmieter und staatliche Organe abgewälzt werden.

2.6 Zusammenfassung

Zusammenfassend lassen sich folgende Ursachen für Baupreissteigerungen festhalten:

1. Die traditionell ungünstige Kosten- und Betriebsgrößenstruktur im Baugewerbe hat sich auch in den letzten zehn Jahren nicht wesentlich verändert.

Dennoch: Sowohl die Faktorpreisverteuerung, als auch die Produktivitätsentwicklung entsprachen dem gesellschaftlichen Durchschnitt und rechtfertigen somit nicht Preiserhöhungen, die weit über diesem Durchschnitt liegen.

2. Aufgrund der geringen Wettbewerbsintensität auf dem Baumarkt können Kostensteigerungen relativ problemlos in Form von Preissteigerungen weitergegeben werden.

3. Da die Wohnungsnachfrage relativ preisunelastisch ist, können die Bauträger Baupreissteigerungen widerstandslos akzeptieren. Sie geben ihre Kostensteigerungen entweder an die Mieter weiter oder wälzen sie im Rahmen der staatlichen Förderungsmodelle auf staatliche Organe ab.

3. Kapitalmarkt

3.1 Funktion und Interesse von Finanzkapitalen in der Wohnungsbauproduktion

Bei der Produktion von Wohngebäuden kommt dem Realkredit eine dominierende Rolle zu. Die Ursachen hierfür sind zum einen in den Besonderheiten der Bauproduktion, zum anderen in ihrer historisch-gesellschaftlichen Entwicklung zu finden. Die vertrackte lange Lebensdauer des Bauprodukts bewirkt entsprechend langfristige Kapitalbindungen, wobei die Frage: Miethaus oder Eigenheim bzw. Eigentumswohnung nur die nach dem jeweiligen Besitzer des Schwarzen Perters der Hypotheken ist. Dazu kommt die besonders bei mehrgeschossigen Mietshäusern relative Größe der Kapitalvorschüsse, die nur im Ausnahmefall teilbar sind. Ein drittes Problem stellen die notwendigen, aber unproduktiven Aufwendungen für die Bodennutzung dar. Für einen Investor bestehen so Bedingungen, die nur unter Hinzuziehung eines möglichst hohen Anteils Fremdkapital noch Chancen einer profitablen Verwertung des Eigenkapitals zulassen. Der Zwang zur Grundrentenzahlung und zur Kreditaufnahme auf der einen Seite und die Hoffnung auf den »Altbausurplus« infolge schnell steigender Wiederbeschaffungskosten für Gebäude auf der anderen strukturieren das ganze Geschäft.

Unter den seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts herrschenden kapitalistischen Verhältnissen bildete sich eine spezifische Arbeitsteilung heraus: Der Bauherr kaufte ein Grundstück und beschäftigte auf Kredit Handwerker, die ihm darauf ein Haus bauten, das er dann direkt dem späteren Nutzer oder einem besonderen Hausbesitzer verkaufte, der die Vermietung betrieb. Die Entwicklungsmöglichkeiten der Bauproduktion waren in dieser Kette von Abhängigkeiten gleich Null. Aber auch der Bauherr und der Hausbesitzer waren in ihren Verwertungsmöglichkeiten durch ihre Abhängigkeit vom Kredit behindert. Sie verfügten in der Regel nur über minimales Eigenkapital und erhielten erst durch die Beteiligung des langfristigen Realkredites Zugang zu ihrem Geschäft. Dabei verhinderte der relativ leichte Zugang zu dieser Kreditform die Herausbildung von Großkapitalen etwa in der Form von Aktiengesellschaften. Das bürgerliche Recht begünstigte den Realkredit bewußt, um der »Kreditnot der kleinen Leute« zu begegnen. Es behinderte die Bildung eines permanenten Grundeigentums durch die Benachteiligung von Pacht gegenüber Verkauf und ermöglichte zugleich über das Grundpfandrecht den Hypo-

thekebanken faktisch, Eigentümer der städtischen Grundstücke und Gebäude zu werden.

Die Folge dieser ökonomischen Arbeitsteilung, die den Löwenanteil des Mehrwerts, der in der Bauproduktion geschaffen wurde, als Zins ans Finanzkapital abführte, dann Haus- und Grundbesitz bedachte und für die eigentliche Produktion nur die Brosamen ließ, war ein politisches Bündnis zwischen Finanzkapital und Grundeigentum, das letztlich wohl Hauptursache des bis heute, trotz aller Angriffe von Industriekapital und Arbeiterklasse, so schadlosen Weiterexistierens dieser parasitären Institution des Privateigentums an städtischem Boden ist.

Die Effizienz dieser speziellen Produktionsverhältnisse ist bis heute in unseren Großstädten zu bewundern. Sie sind noch heute zum großen Teil die »Mietskasernenstädte«, zu denen sie in der kurzen Periode von 1870 bis 1914 umstrukturiert worden sind. Überbelegte Wohnungen und miserabelste Lebensverhältnisse für die städtischen Massen waren der Preis dieses marktwirtschaftlichen Systems, das zugleich die ökonomische Basis weiter Teile des Kleinbürgertums, der Rentiers darstellte.

Aber dieses so wirksame System verlor mit dem vollständigen Zusammenbruch des Kapitalmarktes nach dem 1. Weltkrieg seine Grundlagen. Die wirtschaftlichen Folgen des Versailler Vertrages, die Entwertung der Krieganleihen und vor allem die Konsequenzen der Inflation machten ein völlig anderes Finanzierungssystem erforderlich. Die bisher infolge ihres Kapitalmangels und ihrer beschränkten Kreditfähigkeit nicht konkurrenzfähigen gemeinnützigen Bauträger erhielten jetzt massive staatliche Unterstützung und wurden die zentralen Garanten des Wohnungsneubaus. Die Althausbesitzer verloren ihren Bündnispartner und mußten massive Besteuerung und strikte Mietkontrollen tolerieren. Flankierend wurden öffentlich-rechtliche Pfandbriefanstalten und Bausparkassen eingerichtet, die neben dem Staat bisher vom Kapitalmarkt wahrgenommene Finanzierungsaufgaben übernehmen mußten.

Ihre Schwäche zwang die privaten Realkreditinstitute zur Kooperation. Sie beschränkten sich auf die erstrangigen Hypotheken im staatlich kontrollierten Neubau und auf die Beleihung der verwertungsbehinderten Altbausubstanz. Während des Rüstungsbooms der Nazizeit und in der Wiederaufbauphase boten sich ausreichend andere Investitionsmöglichkeiten für das Finanzkapital in der Industrie. Zur wirklichen Sanierung des langfristigen Kredits reichten diese Investitionsmöglichkeiten jedoch nicht.

Obwohl nach dem 2. Weltkrieg so massive Veränderungen wie nach dem 1. ausblieben und gerade aufgrund dieser Erfahrungen besondere Aufwertungsmaßnahmen zur Rettung des Stammes der kleinbürgerlichen Rentenkäufer gemacht wurden, kann man doch auch nach dem 2. Weltkrieg von einem zweiten totalen Zusammenbruch des Kapitalmarktes sprechen. Der gesamte Rentenmarkt hatte 1940 gerade ein Volumen von 1 Mrd. DM gegenüber den heute zirkulierenden Rentenwerten von etwa 600 Mrd. DM.

Eine neue Blüte deutete sich erst nach Abschluß der Wiederaufbauphase der BRD an, als die Gewinnerwartungen bei Industrieinvestitionen wieder »normale« Dimensionen annahmen, und als die Akkumulation der Banken so fortgeschritten war, daß sie sich aktiv um neue Anlagemöglichkeiten zu bemühen hatte.

Dieses Anlageinteresse ließ anfänglich die Verhältnisse in der Baufinanzierung unberührt. Es richtete sich zum Teil auf das gestiegene Exportgeschäft, dann aber im Verlauf der 60er Jahre immer mehr auf den Kommunalkredit.

In dem Maße, wie unter sozialdemokratischer Ägide seit der Krise 67/68 zur kurzfristigen Regulierung und langfristigen Vermeidung von Krisen gezielt Infrastrukturverbesserungen im Bereich der allgemeinen Produktionsbedingungen und im Ausbildungsbereich vorgenommen wurden, stieg die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand.

Mit dem Wachsen des Kommunalkredits wuchs auch das Interesse der Großbanken an den Hypothekenbanken und Pfandbriefanstalten, die aufgrund des Privilegs, Pfandbriefe und Kommunalobligationen für die Gesamtheiten ihrer Hypotheken und Kommunalkredite ausgeben zu können, über entscheidende Konkurrenzvorteile bei der Refinanzierung dieser langfristigen Kredite verfügen. Dies Interesse führte zu Ende der 60er Jahre zu einem in der Fachpresse »Hypothekenkarussell« genannten Konzentrationsprozess, der Anfang der 70er Jahre seinen Abschluß fand mit der vollständigen Kontrolle dieser Spezialinstitute über Mehrheitsbeteiligungen in den Händen der bundesdeutschen Großbanken.

Schon seit den 20er Jahren arbeiteten die Realkreditinstitute kartellartig zusammen und plazieren ihre Anleihen am Kapitalmarkt nach dem »Gänsemarschprinzip«, d. h. nach vorheriger Absprache über Zeitpunkt und Umfang der Anleihe. Diese Praxis wurde auch nach dem Karussell nicht aufgegeben, sondern nur durch die neuen Möglichkeiten der Arbeit im Konzernverbund mit den großen Geschäftsbanken erweitert. Den Hypotöchtern stand jetzt das Filialnetz der Geschäftsbanken zur Verfügung, während diese das Realkreditge-

schäft ihren Kapitalmarktinteressen anpassen konnten. Die Folge der Zusammenschlüsse war ein neuer Expansionsschub bei Müttern und Töchtern und eine Explosion der Konzerngewinne, die bis heute anhält.

Tabelle 15

Anteil d. Realkredits an den Bilanzen von 5 Großbanken d. BRD (Ende 1977, in MRD. DM)	Konzernbilanz incl. Hypo.-töchter	Anteil der Hypotheken und Baufinanzierungen	
		absolut	in %
Bayer. Vereinsbank	665	38,9	59,8
Deutsche Bank	124	36,5	29,4
Dresdener Bank	98	26,9	27,4
Bayer. Hypothekenbank	55	25,8	46,9
Commerzbank	75	15,8	21,1

Quelle: Der Spiegel, Nr. 18, 1978.

Die neuen Verbindungen bewährten sich schon, während das Karussell noch lief. Um 1970 wurde das Kommunalkreditgeschäft noch ausgeweitet und ergänzt durch das Hypothekengeschäft im freifinanzierten Bau von Eigentumswohnungen. Hierfür wurden die publizistischen und politischen Einflußmöglichkeiten der Großbanken voll genutzt. Mit Inflationsangst und durch staatliche Bausparförderung und steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten gesteigerter Kaufkraft von Teilen der Bevölkerung wurde der Eigentumswohnungsboom geschürt. Man muß es deutlich hervorheben. Keine Bedingung dieses Marktes ist neu. Das »Wohnungseigentumsgesetz«, das rechtliche Hindernisse für das Stockwerkseigentum in der BRD beseitigte, galt schon seit Mitte der 50er Jahre; steuerliche Abschreibungen waren zur Förderung von Eigenheimbau ebenso alte Instrumente wie die Bausparförderung. Neu war allein der Einstieg der Kreditinstitute in dieses Geschäft mit massiver Werbung und extrem günstigen Konditionen. Sie ermöglichten Finanzierungsmodelle, die den Bauträgern praktisch ohne Eigenkapital den Bau von mehrgeschossigen Eigentumsanlagen erlaubten. Die Folgen sind bekannt: eine Expansion von Bau- und Bodenpreisen und dann die erste Überproduktionskrise der BRD im Wohnungsbau 1972/73.

Die Praxis der Hypothekenbanken, nicht den gesamten Gebäude- und Grundstückswert, sondern nur bis zu einer imaginären Beleihungsgrenze erstrangig Kredit zu geben, hielt vor allem dank der gestiegenen Bodenpreise die Verluste in Grenzen. Dagegen hatten nicht grundbuchlich abgesicherte Gläubiger, in erster Linie Baufirmen, dann aber auch Wohnungskäufer und Bauträger, die Verluste zu tragen.

Deshalb gab es keine Krise des Realkredits. Es blieb bei einer »Bauträgerkrise«, die zwar ein allgemeines Konjunkturtief einleitete, aber mit neuen Konjunkturprogrammen des Staates den Hypothekenbanken und Pfandbriefanstalten neue Zuwächse bescherte. Das krisenbedingte Zinstief mobilisierte daneben den Bau von Eigenheimen und ließ so die Nachfrage nach Hypotheken nicht zusammenbrechen. Zugleich erschloß der Staat mit Gesetzen und Maßnahmeprogrammen zur Modernisierung städtischer Altbauwohngebiete ein völlig neues Investitionsfeld, dessen Bedeutung für den Realkredit noch immer im Wachsen ist. 1977 betragen die Kreditzusagen für Modernisierungen durch die privaten Hypothekenbanken mit 4,3Mrd. DM fast drei Viertel aller Zusagen dieser Bankengruppe zum Wohnungsneubau.³³

Neben der Bau- und Kommunalfinanzierung stoßen die Realkreditinstitute in dieser Krise in bisher »artfremde« Bereiche vor. Sie werden von ihren Muttergesellschaften verstärkt zur Finanzierung langfristiger Exportkredite und von Atomkraftwerken herangezogen. Allein für das AKW Grundremmingen bringen mehrere Hypobanken in einer »Arbeitsgemeinschaft« über 3Mrd. DM auf.

Dem Realkredit gelang es so, während des jüngsten Krisenzyklus, sich trotz der enormen Konjunkturschwankungen ein gleichbleibend schnelles Wachstum zu sichern und ein Boomjahr nach dem anderen zu melden. Für ihre Muttergesellschaften sind die Hypotöchter, wie der Spiegel schreibt, zu »Goldesel« geworden.³⁴ Dabei haben sie zumindest in der Baufinanzierung ihre Expansionsgrenzen noch nicht erreicht. Sie beherrschen diesen Kreditmarkt noch nicht uneingeschränkt, und das Wohnungsbauvolumen hatte in den letzten Jahren Rekordtiefen erreicht.

3.2 Anteile der Finanzkapitale am Baufinanzierungsgeschäft

Um die Folgen der Konzentrationsprozesse im Bereich des Realkredits für die Baupolitik abschätzen zu können, bedarf es noch einiger kurzer Hinweise auf den Anteil der einzelnen Finanz-Kapitalgruppen am Geschäft mit der Baufinanzierung und auf ihre unterschiedlichen

Verflechtungen und Abhängigkeiten. Die Hypobanken sind nicht ohne Konkurrenz, jedenfalls nicht auf den ersten Blick.

Für die *privaten Kreditbanken* haben langfristige Ausleihungen erst in dem Maße an Bedeutung gewonnen wie sie auch in größerem Maße zu Verwalten von Spargeldern wurden. Sie benutzen wie die Landesbanken und Girozentralen auch Spargelder und Bankschuldverschreibungen zur Refinanzierung ihrer Hypotheken und Baudarlehen. Da sie aus ihren Schuldverschreibungen nicht wie die Realkreditinstitute kongruente Deckungsmassen bilden dürfen, sind ihre Kreditkonditionen mehr für die im Grundbuch nachstelligen Hypotheken oder sonstige Finanzierungsergänzungen geeignet.

Ende 1979 betrug das Volumen der Kredite für den Wohnungsbau der Kreditbanken 51,2 Mrd DM,³⁵ das entspricht einem Anteil von 9,7% am Gesamtkreditvolumen für den Wohnungsbau. Ihr Anteil am Hypothekarkreditgeschäft mit nur 4% ist relativ unbedeutend. Der Geschäftsschwerpunkt liegt in anderen langfristigen Wohnungsbaukreditformen; die Kreditbanken kontrollieren fast ein Drittel (32,1%) dieses Gesamtkreditvolumens.

Die Wohnungsbaukreditfinanzierung ist für die Kreditbanken zu einem wesentlichen Geschäftszweig geworden: Im September 1980 betrug der Anteil der Wohnungsbaukredite am Gesamtvolumen der langfristigen Kredite der sechs Großbanken 32,8%.³⁶

Die *Kreditgenossenschaften* haben sowohl vom Volumen als auch von der Struktur eine ähnliche Bedeutung bei der Wohnungsbaufinanzierung wie die Kreditbanken. Im Gegensatz zu den Kreditbanken erfolgt die Hypothekarkreditvergabe vornehmlich an erster Stelle und beschränkt sich auf die Finanzierung von Mitgliedern.

Die eng mit den Großbanken verflochtenen *Versicherungen* unterscheiden sich in ihrem Anlageinteresse erheblich vom reinen Kreditgeschäft. Sie betreiben die Investition in Immobilien, in Hypotheken und in Pfandbriefen als Kompensation ihres Versicherungsgeschäfts. Wegen des Zwangs zur schnellen Liquidation sind dabei die Sachversicherungen an langfristigen Krediten weitgehend uninteressiert. Lediglich die Lebensversicherungen mit ihren festen Laufzeiten und nach Mortabilitätstabellen kalkulierbaren Fälligkeiten treten in größerem Maße als Finanzierungsträger im Bausektor auf. Im Gegensatz zu den Realkreditinstituten haben sie eine Bedeutung wie im 19. Jahrhundert nicht wieder erreicht. Seit dem Bauboom Anfang der siebziger Jahre sinkt der Vermögensanteil der Versicherungen in Hypothekarforderungen am Gesamtvermögen von 27,1% (1970) auf ca. 20% (1974) und 15% (1979). Ein Großteil der Schwankungen der Direktkreditgewährung

der Versicherer an den Wohnungsbau ist dabei durch konjunkturelle Bewegungen erklärbar; so steigt mit zunehmendem Kapitalbedarf in diesem Sektor die Hypothekardreditvergabe seit Anfang 1980 wieder an.

1979 verwalteten die Versicherungen 8,8% des gesamten Bestands an Hypothekenforderungen. Ihre Wohnungsbauhypotheken vergeben sie gewöhnlich an ihre Versicherungskunden, die sie überwiegend (1978: 97% für Ein- und Zweifamilienhäuser einsetzten. Die Mehrzahl aller Hypotheken (1978: 60%) geht in den Bau von Geschäftshäusern.

Für den hohen Konzentrationsgrad der Lebensversicherungen und ihre engen Verflechtungen mit den Großbanken sei hier nur die Allianz Lebensversicherungs AG erwähnt. Diese u. a. mit der Bayerischen Hypotheken- und Wechselbank, der Bausparkasse Wüstenrot und dem Großgrundbesitzer von Finck verflochtene Gesellschaft kontrolliert bei einem Marktanteil von 14% (1977) mit 10,6 Mrd. DM mehr als ein Drittel des Hypothekenbestandes aller Lebensversicherungen.³⁷

Die Versicherungen unterstützen aufgrund ihrer Bankverflechtungen gewöhnlich die Positionen der privaten Hypothekenbanken gegenüber der staatlichen Baupolitik, ohne sich selbst in ähnlicher Weise direkt zu engagieren. Sie nehmen jeweils günstige Investitionsmöglichkeiten im Immobiliengeschäft in Anspruch, ohne daß sie in irgendeiner Weise an diesen Sektor gebunden wären. Ein aktiver Druck ihrerseits zu einer Ausweitung des Hypothekenkredits ist trotz ihrer Teilnahme am Eigenheimboom nicht erkennbar. Der Realkredit ist für die Versicherungen nur ein Geschäft neben anderen.

Die Bausparkassen als aktivste Förderer des Eigenheimbaus stehen dennoch anteilmäßig hinter den Sparkassen und Girozentralen sowie den Realkreditinstituten. Sie verwalten knapp 20% des gesamten Wohnungsbaukreditbestands sowie ca. ein Viertel der Hypothekenforderungen (Zahlen für Ende 1979).

Die Konstruktion der Bausparkassen beruht auf dem Bausparkollektiv, das seinen Mitsparern bei Erreichung einer bestimmten Ansparsumme aus dem Fonds aller Guthaben ein Darlehen bis zur Höhe der Vertragssumme des Bausparvertrages auszahlt. Dieses geschlossene System garantiert bei niedriger Verzinsung der Spareinlagen die Vergabe günstigen Baukredits, was die Bausparkassen besonders in Hochzinsperioden begünstigt. Andererseits unterliegen sie, noch verstärkt durch die steigenden Bau- und Bodenpreise, einem Wachstumszwang, der dem Schneeballprinzip ähnelt.

Nur bei genügend hoher Zahl neuer Vertragsabschlüsse können die Ansparfristen kurzgehalten werden. Sonst besteht die Gefahr, in

größerem Umfang »außerkollektive« Refinanzierungen auf dem Kapitalmarkt suchen zu müssen, die Konkurrenzvorteile zu den anderen Finanzierungsträgern zu verlieren.

Die Wirksamkeit der Bausparkassen ist stärker als die aller konkurrierenden Baufinanziers vom System der staatlichen Bausparförderung abhängig. Sie profitieren von der Vermögensbildungspolitik durch Bausparprämien und von der Eigenheimförderung durch steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten. Diese staatliche Subventionen kompensieren für viele Bausparer die Zinsverluste für ihre Bausparguthaben.

Tabelle 16
Bausparförderung 1970 – 1980

Jahr	Bruttobausparleistung incl. Guthabenzinsen	Wohnungsbauprämien insgesamt	Arbeitnehmer-sparzulagen	Steuer-minderung nach § 10 EStG	begünstigte Bausparleistung insgesamt	in % von 2
1	2	3	4	5	6	7
	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	
1970	14 670	1 620	150	795	10 329	70,4
1971	16 181	2 140	600	760	11 387	70,4
1972	19 660	2 500	740	705	12 642	64,3
1973	20 580	2 915	810	625	12 245	59,5
1974	20 838	3 074	840	550	12 955	62,1
1975	22 086	3 168	800	765	11 400	51,6
1976	24 280	2 240	830	800	11 660	48,0
1977	26 106	1 851	810	780	11 650	44,6
1978	28 296	1 870	780	750	11 800	41,7

Quelle: Bundestagsdrucksache 8/3473 vom 10. 12. 1979

Die Konstruktion der Bausparkassen zwingt sie zur offenen Einflußnahme auf die Baupolitik, insbesondere auf die Eigenheim- und die Eigentumswohnungsförderung. Die massiven Preissteigerungen für Bauland in den Ballungsgebieten zwingen sie, für ihre Kunden neue Anlagemöglichkeiten für zuteilungsreife Bausparverträge zu suchen. Sie propagieren deshalb stark den Einzelverkauf von Alt- und Sozialbaumietwohnungen. In jüngster Zeit regen sie auch die Diskussion um die »Mietermodernisierung« an: die Möglichkeit privater In-

vestitionen in Nichteigentumswohnungen. Mit dieser Forderung setzen sie sich direkt in Gegensatz zu den anderen Baufinanzgruppen, die die mit diesem Konzept verbundene Ausweitung des Mieterschutzes strikt ablehnen.

Mit dem Biedenkopfgutachten ist 1979 erstmals die Förderung der Bausparkassen Gegenstand der Liberalisierungspolemik geworden. Seine Forderung, die öffentliche Bausparförderung zu beseitigen, stößt aber noch auf starken Widerstand, nicht nur von seiten der öffentlichen Bausparkassen, sondern vor allem von den, den größeren Marktanteil kontrollierenden, privaten, die ihre Mutterkonzerne: Banken und Versicherungen, im Hintergrund haben. Eigentlich sollte das Zurückdrängen der Bausparkassenkonkurrenz Interesse des Bankkapitals sein, aber das ist offenbar durch seine Beteiligungen und diverse Kooperationsverflechtungen behindert. Zum anderen ist die Konkurrenz nur im sogenannten »nachstelligen Raum« wirksam, in dem sonst die öffentlichen Sparkassen mit ihrem Realkredit tätig sind. Diese aber sind die Hauptkonkurrenz der privaten Geschäftsbanken.

Die *Sparkassen* und ihre Dachorganisationen, die Landesbanken und Girozentralen, sind traditionell neben dem Mittelstands- und Kommunalkredit stark im Geschäft mit der Baufinanzierung engagiert. Sie vergeben Hypotheken, die sie mit ihren Spareinlagen decken. Sie können deshalb wie oben schon erwähnt, nur Festzinshypotheken mit kurzer Laufzeit oder langfristige mit Zinsanpassungsklausel vergeben. Ihre Deckungsmasse ist gesetzlich vorgeschrieben und von der Summe der Spareinlagen abhängig. Diese sind kurzfristig abrufbar und den Zinsschwankungen des Geldmarktes ausgesetzt. Das benachteiligt sie vor allem in Niedrigzinsperioden gegenüber den Instituten mit Pfandbriefprivileg und zwingt sie zur Vergabe von im Grundbuch an zweiter Stelle rangierenden Hypotheken.

Die Verflechtungen der Sparkassen mit den längst zu großen Geschäftsbanken gewordenen Landesbanken und Girozentralen, die ihrerseits eigene Bausparkassen und öffentlich-rechtliche Bodenkreditinstitute kontrollieren, ermöglichen in jüngerer Zeit ein Durchbrechen dieser Beschränkung. Genauso wie die ähnlich verflochtenen privaten Geschäftsbanken mit ihren Hypotöchtern und privaten Bausparkassen propagieren sie die »Finanzierung aus einer Hand«. Diese Kombination von 1. und 2. Hypothek plus zuteilungsreifem Bausparvertrag und eventueller Zwischenfinanzierung von einem Bankenkonzern bietet Möglichkeiten der Ausweitung des Kreditvolumens, um die eine scharfe Konkurrenz ausgebrochen ist. Diese Konkurrenz läßt die Unterschiede zwischen den beiden Bankenbereichen, den öffentlichen

und den privaten, zusehends schwinden. Weder die Geschäftsgebaren noch die Tätigkeitsfelder unterscheiden sich noch wesentlich.

Die Sparkassen und Girozentralen verwalten gemeinsam den größten Teil des Marktes für Wohnungsbaukredite. Ihr Marktanteil mit gemeinsam 158 Mrd. DM entspricht fast 30% des Gesamtmarktes. Die Sparkassen verwalten dabei allein 20,1% der gesamten Kredite für den Wohnungsbau und haben auch bei der Hypothekenvorgabe mit einem Anteil von 19,4% eine hervorragende Bedeutung.

Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute gemeinsam, d. h. die Girozentralen, Sparkassen, öffentlichen Bausparkassen und die öffentlich-rechtlichen Realkreditinstitute verwalten 47,1% des Bestands an Krediten für den Wohnungsbau insgesamt und sogar 51,6% des Bestands an Hypothekarkrediten.

Auch die traditionelle Arbeitsteilung zwischen *privaten und öffentlich-rechtlichen Realkreditinstituten* verschwindet allmählich. Noch ist allerdings das Überwiegen des Kommunkredits bei den zum Teil direkt von Kommunal- oder Landesorganen kontrollierten öffentlich-rechtlichen Bodenkreditinstituten erkennbar gegenüber dem der privaten Hypobanken im Immobiliengeschäft.

Tabelle 17

Umlauf von Schuldverschreibungen der Realkreditinstitute 1977

in Mio. DM	1 private Hypo-Banken		2 öffentliche Banken		3 Realkredit inst. insges.
		in % v. 3		in % v. 3	
Pfandbriefe	63 562	64	35 387	36	98 949
Kommunalobligationen	79 338	46	92 595	54	171 933
zusammen	142 900		127 982		270 882
in v. H.	52,8		47,2		100

Quelle: Der langfristige Kredit, Jg. 1978, p. 473 und eigene Berechnungen

Die öffentlich-rechtlichen Realkreditinstitute haben ihre zentrale Bedeutung, die sie noch Anfang der siebziger Jahre bei der Wohnungsbaufinanzierung hatten (Anteil an Hypothekarkrediten knapp 30%, 1971), nicht halten können (ca. 20%, 1980). Seit 1978 entspricht ihr Anteil an der Wohnungsbaufinanzierung in etwa dem der privaten Realkreditinstitute, die in den vorangegangenen Jahren einen um etwa 10 Prozentpunkte geringeren Marktanteil hatten.

Wo die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute noch politische Rücksicht nehmen müssen, können die privaten Hypobanken rein ökonomische Interessen vertreten. Das macht sie zu den aggressivsten Agenten von Kapitalinteressen in der wohnungspolitischen Debatte. Seit ihrem Aufgehen in den Großbanken sind sie zum direkten Sprachrohr des Finanzkapitals im Bau- und Wohnungssektor geworden. Sie vertreten jetzt nicht mehr nur das Partialinteresse des langfristigen Kredits, sondern zugleich auch das ihrer Muttergesellschaften, der Großbanken, mit ihren engen Verflechtungen zu Handels- und Industriekapital; was ihnen ein ungleich größeres politisches Gewicht gibt.

Unbehinderter als die anderen Kapitale in der Baufinanzierung können die privaten Hypothekenbanken ihr spezielles Verwertungsinteresse am Immobilienmarkt durchsetzen. Sie haben ein nahezu unerschöpfliches Refinanzierungspotential und sind zugleich frei von politischer Kontrolle oder Rücksichtnahme. Vor allem sind sie als nur Kreditgeber weitgehend unbelastet von sozialer Verantwortlichkeit im Bereich der Wohnungsversorgung. Beim Mietshausbau hat der nominelle »Hauseigentümer« die undankbare Aufgabe der Konfrontation mit dem Mieter. Und beim Kleinhaus- und Wohnungseigentum werden Probleme der Zahlungsfähigkeit noch immer als individuelles Versagen interpretiert, das notfalls durch staatliche Hilfsmaßnahmen aufzufangen ist.

Sie benutzen ihren gewachsenen Einfluß zu einer rücksichtslosen Durchsetzung ihrer auf Ausweitung ihres Kreditvolumens und Sicherung der Verwertung dieser Kredite ausgerichteten Interessen, ohne nach den gesellschaftlichen Konsequenzen zu fragen. Mögliche soziale Konflikte hat nach ihrer erklärten Ansicht die staatliche Sozialpolitik aufzufangen. Sie fordern deshalb konsequent die vollständige Umgestaltung des bisher vor allem auf eine Verbilligung der Ware Wohnung ausgerichteten Systems der staatlichen Wohnungsbaupolitik zugunsten einer reinen Sozialhilfepolitik für die Opfer des freien Marktes, d. h. die Umstellung des Systems der »Objektförderung« auf das der »Subjektförderung«. Nur so können sie aus ihrem Konzernverbund den Konflikt zwischen den Interessen des Rentenskapitals auf der einen Seite und denen des auf billige Arbeitskräfte angewiesenen Industriekapitals und des von der Massenkaufkraft abhängigen Handelskapitals auf der anderen hinausverlagern und durch Vergesellschaftung scheinbar lösen. Auf der politischen Ebene werden diese Interessen am nachhaltigsten von der CDU/CSU vertreten (vgl. Kapitel I, Abschnitt 2).

Tabelle 18
Kredite für den Wohnungsbau nach Finanzierungsquellen (1979) in Mill. DM

Finanzierungsquellen	Hypothekarkredite		sonstige Kredite		Kredite insgesamt	
	absolut	in v.H.	absolut	in v.H.	absolut	in v.H.
Kreditbanken	17 189	4,0	34 028	32,1	51 217	9,7
Kreditgenossenschaften	17 504	4,1	28 841	27,2	46 345	8,8
private Realkreditinst.	62 066	14,6	852	0,8	62 918	11,9
öffentl. Realkreditinst.	61 252	14,5	3 118	2,9	61 252	11,6
Girozentralen	41 029	9,7	6 630	6,2	47 659	9,0
Sparkassen	82 488	19,4	27 964	26,4	110 452	20,1
sonstige Banken	871	0,2	4 539	4,3	5 410	1,0
Versicherungen	37 453	8,8	—	—	37 453	7,1
private Bausparkassen	70 815	16,7	121	0,2	70 936	13,4
öffentl. Bausparkassen	33 821	8,0	27	0,0	33 848	6,4
zusammen	527 490	100	424 488	100	106 120	100

Quelle: Statist. Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 1, Dezember '80; Monatsbericht der Dtsch. Bundesbank, April '80 - z. T. eigene Berechnungen

3.3 Die Wohnungspolitik der privaten Hypothekenbanken

Der Profit der Hypothekenbanken resultiert im wesentlichen aus der Zinsdifferenz zwischen Aktiv- und Passivgeschäft. Da diese Differenz relativ konstant ist, kann der Profit nur durch Ausweitung des Kreditvolumens vergrößert werden. Das Kreditvolumen jedoch ist kaum noch durch Ausdehnung des Filialnetzes und Übernahme von Marktanteilen konkurrierender Banken zu vergrößern, denn ihre Konditionen sind ähnlich und die Kartellabsprachen sind eng. Es vergrößerte sich aber quasi naturwüchsig, wenn man den Immobiliensektor den Gesetzen des »freien Marktes« überließe. Nicht nur die im Vergleich zu sonstigen Produktionspreisen überproportional steigenden Baupreise, sondern besonders die in den Ballungsgebieten noch rascher wachsenden Bodenpreise versprechen zu einem nahezu unerschöpflichen Füllhorn zu werden, wenn man nur die lästigen Verwertungsbeschränkungen durch staatliche Wohnungsmarkt-Interventionen beseitigt. Die mehr als 50jährige Wirksamkeit einiger dieser Interventionen lassen außerdem im Falle ihrer Beseitigung massive Nachholmöglichkeiten für das Hypothekengeschäft erwarten.

Die Zerschlagung des Geflechts von staatlichen Interventionen, das den gesamten Produktionsprozeß gebauter Umwelt umschließt, wird entsprechend zum Hauptziel baupolitischer Einflußnahme der privaten Hypothekenbanken. Seine Demontage wird sukzessive und mit wechselnden Bündnispartnern betrieben.

Die Spaltung des Immobilienmarktes in relativ separate Teilmärkte macht es dabei nötig, mal den privaten Althausbesitzern, mal den Bausparkassen und mal den gemeinnützigen Bauträgergesellschaften entgegenzukommen.

Kriterium der wechselnden Bündnisse ist allein, ob durch die Unterstützung der jeweiligen Teilforderung das eigene Geschäftsvolumen sich ausweiten kann, und ob man dem Fernziel einer völligen »Liberalisierung« näherkommt.

Nur im Wohnungssektor bereitet die Durchsetzung der Liberalisierung noch Schwierigkeiten. Hier sind die Konsequenzen von »Marktpreisen« für den Lebensstandard evident, und zugleich haben die zu Zeiten der Schwäche des Realkredits gemachten Zugeständnisse die Vorteile des Staatseingriffs in die Preisbildung der Masse der Bevölkerung persönlich erfahrbar macht.

Bevor man sich an die »Liberalisierung« so zentraler Bereiche der staatlichen Wohnungspolitik wie des »Sozialen Wohnungsbaus« und des »Mieterschutzes« machen konnte, mußten deshalb erst einige

wichtige Rahmenbedingungen des Systems staatlicher Einflußnahme zerstört werden.

Wie oben dargestellt, folgte der Freigabe des Kreditmarktes der Bodenmarkt und schließlich der Markt für Altbauwohnungen. Parallel dazu schuf der Staat verbesserte Verwertungsbedingungen erst im sogenannten freifinanzierten Wohnungsbau und dann auch für Investitionen in die Altbausubstanz. Die daraus resultierenden Bodenpreissteigerungen und die nahezu konstanten Baupreissteigerungen verelendeten dann scheinbar unabhängig das System des sozialen Wohnungsbaus, dessen Subventionen, die sogenannte »Objektförderung«, an ein Berechnungsschema gebunden sind, das sich an einer fiktiven »Kostenmiete« orientiert. Diese »Kostenmiete« garantiert den Investoren einen gewissen Ausgleich für die aufgrund der Stoppmieten im sozialen Wohnungsbau wegfallenden zukünftigen Altbaugewinne. Sie liegt zur Zeit pro Quadratmeter mit etwa 20,- DM monatlich weit über den in Großstädten im »freien« Wohnungsbau erzielbaren DM 12,-/qm.

Diese »Kostenmiete« hat nicht nur den Baukostenindex, sondern vor allem auch die Bodenpreissteigerungen aufzunehmen. Das war bis in die 60er Jahre hinein solange relativ unproblematisch, als der soziale Wohnungsbau nur mit teuren Luxuswohnungen und Altbauwohnungen mit Stoppmieten konkurrieren mußte und im wesentlichen am Stadtrand auf neuerschlossenem Bauland stattfand. Zugleich waren in dieser Phase die Hypothekenbanken noch nicht an einer Übernahme des durch staatliche Direktzuschüsse abgedeckten Finanzierungsteils des Wohnungsbaus interessiert. Sie expandierten im Kommunalkredit und in der Beleihung beim Geschäftshausbau. Im sozialen Wohnungsbau waren ihre Kredite und die Profite der Bauträgergesellschaften staatlich gesichert und im Geschäftshausbau profitierten sie zusammen mit der gleichen Gruppe von der durch den Mietenstopp für Altbauwohnungen erleichterten Verdrängungskonkurrenz.

Der rapiden Verteuerung des sozialen Wohnungsbaus, die parallel zu Altbaukosten anstieg und dem Eigentumswohnungsboom voranschritt, versuchte der Staat zu begegnen durch Öffnung dieses Teilmarktes für immer besser verdienende Bevölkerungsgruppen, durch die vermehrte Zahlung von »Wohngeld« an bedürftige Mieter und vor allem durch die Umstellung seiner Direktsubventionen auf Zinssubventionen für vermehrt aufgenommene Kapitalmarktmittel. Man erreichte damit zwar keine Verbilligung, sondern sicherte lediglich die Absetzbarkeit der immer teurer werdenden Sozialbauwohnungen, aber das System des sozialen Wohnungsbaus wurde dadurch Schritt für Schritt absur-

der, so daß sich jetzt kaum noch Widerstand gegen seine endgültige Demontage rührt.

Ein Bündel von drei Forderungen zielt auf die Zerschlagung des sozialen Wohnungsbaus. Die erste besteht darin, den sozialen Wohnungsbau als eine Art verbesserter Obdachlosenfürsorge nur für eng definierte Randgruppen, voll subventioniert, aber in geringer Zahl, fortzuführen. Die zweite hofft auf die permanente Finanznot der öffentlichen Haushalte und verspricht die vorzeitige Mobilisierung der langfristigen öffentlichen Darlehen im sozialen Wohnungsbau, die dann für neuartige Subventionen verfügbar würden. Die Hypobanken könnten durch Umschuldung direkt an die Stelle der öffentlichen Hand treten, nur eben zu Marktkonditionen. Zugleich können sie Beleihungen zum heutigen Marktwert der Gebäude und Grundstücke vornehmen, die ein Vielfaches der bisherigen Beleihungen ausmachen. Die notwendigen Mietsteigerungen sind ein wünschbarer Nebeneffekt auf dem Wege zu einem einheitlichen Wohnungsmarkt und erleichtern die Durchsetzung der dritten Forderung, nach Verkauf der qualitativ besseren Sozialwohnungen. Beide Forderungen finden die Unterstützung der Bauträger, die sich davon die nötige Liquidität für eine Neubauproduktion erhoffen. An der Privatisierung sind vor allem auch die Bausparkassen interessiert, deren Sparer in den Großstädten kaum noch Anlagemöglichkeiten haben. Daß neben den Bauspardarlehen auch noch Platz für Hypotheken bleibt, wird in jedem Falle durch das Preisniveau von Eigentumswohnungen sichergestellt, das deutlich über dem von Mietwohnungen liegt.

Die Integration des sozialen Wohnungsbaus in das Verwertungssystem einer kapitalistischen Wohnungsproduktion fiel den Hypobanken bisher nahezu ohne eigene Aktivität in den Schoß. Die Weichen waren rechtzeitig gestellt worden, und die politische Durchsetzung konnte man getrost den durch die Krise 73/74 gebeutelten gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften überlassen. Diese verschaffen sich mit der Liquidierung des sozialen Wohnungsbaus zwar kurzfristig ökonomische Vorteile, machen sich zugleich aber langfristig selbst überflüssig, weil sich ihnen kein adäquater Ersatz für ihr bisheriges Haupttätigkeitsfeld bietet. Ihr »Gemeinnützigkeitsprinzip« mit dem trickreichen Zwang zur Reininvestition akkumulierter Gewinne im Wohnungssektor steht einer völlig freien Kapitalverwertung im Wege und behindert ihre Konkurrenzfähigkeit nach Wegfall der staatlichen Interventionsmaßnahmen, wie es schon die Erfahrungen der Bauge nossenschaften im 19. Jahrhundert lehren. Eigene Aktivitäten erfordert dagegen die Durchsetzung der Strategien zur Beseitigung des Mieter-

schutzes. Der Mieterschutz und das System der Belegungsbindung, die die Durchsetzung der jeweiligen gestiegenen Marktmiete im Altbauwohnungsmarkt zur Zeit noch erschweren oder zumindest verzögern, erweisen sich als ein zentrales Hindernis für die Rentabilität von Modernisierungsinvestitionen. Die staatlichen Förder- und Anreizprogramme zur Altbau modernisierung wurden in ihrer ersten Phase vor allem von großen, gemeinnützigen Baugesellschaften in Anspruch genommen. Zur Zeit sind es die Besitzer von Eigenheimen und Käufer von Altbauwohnungen.

Wo eine Umwandlung der Altbauten in Eigentumswohnungen nicht zu erwarten ist, wie in zahlreichen heruntergewirtschafteten, nicht wirklich zentral gelegenen Arbeitervierteln der Großstädte, läßt das Modernisierungsinteresse der meist kleinkapitalistischen Hausbesitzer noch zu wünschen übrig: Will man auch hier Modernisierungshypotheken sicher absetzen, so müssen die Verwertungsbedingungen optimiert werden. Die bisherigen gesetzlichen Regelungen lassen zwar eine erhebliche Mietsteigerung durch Umlage von 14% der Modernisierungs- und eines Teils der Instandhaltungskosten zu und verpflichten den Mieter zur Duldung der Baumaßnahmen, aber mögliche Grundrentensteigerungen – zum Teil infolge staatlicher Investitionen zur »Wohnumfeldverbesserung« – lassen sich nur durch Verkauf des ganzen Hauses oder einzelner Wohnungen realisieren. Verkauf hieße aber für viele kapitalschwache Hausbesitzer Ausstieg aus dem Vermietungsgeschäft. Das zwingt die Hypobanken, sich Gedanken zur Verbesserung der Verwertungsbedingungen der Gruppe der Althausbesitzer zu machen, obwohl es ihnen grundsätzlich egal sein müßte, ob die Modernisierungshypothek durch den alten oder einen neuen Eigentümer aufgenommen wird.

Eine Lösung à la »Städtebauförderungsgesetz«, wo die Schranke des privaten Kleineigentums für die Umgestaltung der innerstädtischen Mischgebiete in Einkauf- und Verwaltungszentren durch Enteignungsregelungen gebrochen würde, ist für die Hypobanken hier ausgeschlossen, weil sie die Gefahr einer erneuten Stärkung der gemeinnützigen Bauträgergesellschaften und vor allem die Möglichkeit zu staatlicher Reglementierung der Mietenstruktur birgt.

Das wäre ein Abrücken vom Hauptziel, mit einem völlig »freien Wohnungsmarkt« erst das optimale Absatzniveau für den Realkredit zu schaffen. Also machen sich die Hypothekenbanken zum Fürsprecher einer so obsoleten Gruppe wie die privaten Haus- und Grundbesitzer und fordern einen wirksamen Abbau des Mieterschutzes, vor allem die Möglichkeit der Veränderungskündigung. Diese bisher ausge-

schlossene Form der kurzfristigen Anpassung der Mieten an Marktveränderungen würde nicht nur den Hausbesitzern die Möglichkeit zur sofortigen Realisierung gesteigener Grundrenten erschließen, sondern auch das Umlegen veränderter Hypothekenzinsen auf die Miete erlauben. Mit dieser Regelung wäre den Hypobanken besonders in konjunktur- und inflationsbedingten Hochzinsphasen die kurzfristige Anpassung ihrer Hypothekenkonditionen erleichtert.

Mit der Durchsetzung der Veränderungskündigung und der Zerschlagung der letzten besonders kontrollierten Wohnungsteilmärkte wäre endlich der seit 1914 von den Realkreditinstituten ersehnte Zustand wieder erreicht, wo für alle Immobilien maximale Grundrenten und jeweilige Wiederbeschaffungskosten preisbestimmend wäre, allerdings mit dem Unterschied, daß sie seit ihrer Integration in die Großbanken über damals noch undenkbbare Möglichkeiten der Markt- und Politikbeeinflussung verfügen.

Kapitel IV

Alternativen zur bisherigen Wohnungsbaupolitik

1. Zielorientierung und Abgrenzung

Der langfristige Bedarf von rund 400 000 Wohnungen pro Jahr und von Verbesserungen des Wohnumfeldes kann weder mit den bisherigen Instrumenten der staatlichen Wohnungspolitik noch nach konservativem Motto »Liberalisierung« gesichert werden. Die staatliche Förderungspraxis hat die oberen Einkommensschichten und den Eigenheimbau, der weitgehend in der relativ gut versorgten ländlichen Region stattfindet, bevorzugt und damit zugleich die Brennpunkte der Wohnungsmisere im städtischen Mietwohnungsbau vernachlässigt. Rechnet man alle Subventionen im Wohnungsbau zusammen, so zeigt sich, daß nur 20% der staatlichen Hilfen und Steuervergünstigungen dem unteren Einkommensdrittel zugute kam. Schuld an dieser verfehlten staatlichen Begünstigung sind vor allem die progressiven Wirkungen der Steuerentlastungen nach § 7b EStG und der Vergünstigungen des Bauherrenmodells, die mit wachsendem Einkommen wachsende Steuervergünstigungen und Abschreibungsmöglichkeiten bewirken. Die Bevorzugung der Eigentumsförderung ist mit einem hohen Eigenkapitalanteil und hohen Tilgungsraten für Hypotheken verbunden, die angesichts der Boden- und Baupreissteigerungen und des derzeit hohen Zinsniveaus von den unteren Einkommensschichten nicht mehr aufgebracht werden können.

Die Misere in den Städten ist zusätzlich durch die staatliche Begünstigung der Umwandlung von Sozial-Mietwohnungen in Eigentumswohnungen und durch eine steuerliche Förderung von z. T. spekulativen Luxusmodernisierungen verschärft worden, weil hierdurch der Bestand an relativ preiswerten Mietwohnungen reduziert wurde und alteingesessene Mieter aus ihren Quartieren vertrieben wurden. Staatliche Modernisierungs- und Energieeinsparungsförderungen haben die vormals mehr von den unteren Einkommensschichten genutzten Bestand an Altwohnungen für Spekulanten und einkommensstarke Schichten attraktiv werden lassen (Stadthaus).

Zu den sozialen und allokativen Fehlwirkungen der staatlichen Förderung des Wohnungsbaues kommen negative Effekte unter konjunkturpolitischen Aspekten hinzu. Die öffentliche Nachfrage nach Bautätigkeit und finanzielle Förderprogramme zur Ankurbelung der

privaten Bautätigkeit haben nicht zu einer notwendigen Verstärkung der Baukonjunktur geführt, sondern im Gegenteil eine eher prozyklische Wirkung gehabt.

Das unter dem Stichwort Liberalisierung vorgetragene Programm zur Veränderung staatlicher Intervention im Wohnungs- und Bau- markt ist vor allem auf einen Abbau von Mieterschutzrechten gerichtet. Mit Hilfe von vertraglich vereinbarter kontinuierlicher Erhöhung der Mieten bei Neubauten (so die Regierungsabsicht; die CDU/CSU will eine Ausweitung auf alle Wohnungen) soll den Mietern eine stärkere finanzielle Belastung zugemutet (Staffelmiete) und den Hausbesitzern eine höhere Rendite gesichert werden. Auf diese Weise soll die Investitionsneigung der Bauherren gestärkt werden. Das an Unternehmerinteressen orientierte »Marktmodell« der zukünftigen staatlichen Wohnungsbaupolitik geht jedoch an den Ursachen der gegenwärtigen Krise im Wohnungsbau vorbei. Die Tatsache, daß rund ein Drittel der bei den Ämtern gemeldeten Wohnungssuchenden weniger als 1000 DM pro Monat zur Verfügung hat, verdeutlicht, daß der Engpaß im Wohnungsbau vorwiegend in der mangelnden Kaufkraft der Mieter zu sehen ist. Wegen der extremen Steigerungen der Grundstückspreise (in vielen Großstädten um rund 50% innerhalb eines Jahres), einer durchschnittlichen Teuerungsrate bei Baupreisen von rund 10% im Durchschnitt der letzten Jahre und einem Zinsniveau bei den Hypothekendarlehen von rund 10%, wird es für potentielle Bauherren – trotz massiver staatlicher Steuererleichterungen – immer schwieriger, ihre kurzfristigen Interessen an Überwälzung der Kosten plus beachtlicher Gewinne angesichts der durchschnittlichen Kaufkraft der Wohnungssuchenden zu realisieren.

In diesen ökonomischen Faktoren sehen wir den Hauptgrund des Niedergangs des Mietwohnungsbaus in den Städten. Hinzu kommen soziale Faktoren, die das Ende des »freifinanzierten« Wohnungsbaus (»frei« ist angesichts der enormen steuerlichen Vergünstigungen ein Hohn!) mitbewirkten. So haben die Rentenreformen der sozial-liberalen Koalition zugunsten von Freiberuflern und Selbständigen dazu geführt, daß es diese Gruppe weniger als früher nötig hat, durch Hausbesitz und Vermietung eine private Altersversicherung zu betreiben. Untersuchungen der Altersstruktur der privaten Hausbesitzer in den Städten belegen diese These.

Der dringend erforderliche Kurswechsel muß sich u. E. an folgenden Alternativen orientieren:

Die sozialstaatlich erforderliche quantitativ und qualitativ zureichende Versorgung mit Wohnraum zugunsten breiter Bevölkerungs-

schichten kann aus den genannten Hintergründen der Wohnungsmisere und den Defiziten der bisherigen staatlichen Intervention, die als Reaktion auf die Marktresultate und Kapitalinteressen zu begreifen ist, nur durch direkte Eingriffe in die Produktionssphäre und Preisgestaltung gesichert werden. Die politische Steuerung der Bautätigkeit und der Mietpreisgestaltung muß die Bedingungen der Teilmärkte Boden, Bautätigkeit, Kapital und Mieten direkt und effizient gestalten. Als Träger der öffentlichen Wohnungsbaupolitik ist der bau- und planungsrechtliche und der finanzielle Handlungsspielraum der Kommunen entschieden zu verstärken. Demokratische Beteiligung von Mietervereinigungen und Gewerkschaften, erhöhte öffentliche Transparenz der Baupolitik und die Einbindung in ein übergreifendes, global abgestimmtes Infrastrukturprogramm sollen dabei den bisher dominanten Einfluß von Kapitalinteressen und Hausbesitzerlobby zurückdrängen. Das Gießkannenprinzip der Förderung muß zugunsten eines selektiven, auf die tatsächlichen Problemregionen und Sozialbereiche zugeschnittenen Programms staatlicher Subventionen aufgelöst werden. Im folgenden werden diese Alternativen hinsichtlich institutioneller, organisatorischer Struktur sowie finanzpolitischer und rechtlicher Veränderungen als Anforderungen an eine langfristig zu ändernde staatliche Wohnungspolitik konkretisiert. Ein Kurzfristprogramm, das auf die aktuelle Notlage reagieren soll, schließt sich an.

2. Finanzierungssicherung kommunaler Wohnungsbaupolitik

Durch generelle Änderung der politischen Prioritäten der Wohnungsbauförderung wird es möglich sein, die hohe Begünstigung der Eigentumsförderung und die indirekten, den hohen Einkommen zugute kommenden Steuerentlastungen zurückzunehmen. Die so frei werdenden Mittel sind zugunsten der Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus umzuschichten. Allein durch diese Umgruppierung der Subventionen innerhalb des bisherigen Volumens der Bauförderungen durch den Staat lassen sich mehr als 10 Mrd. DM gewinnen, die in den Brennpunkten der Wohnungsnot eingesetzt werden können.

Die regional sehr starken Verzerrungen im Versorgungsgrad der Bevölkerung mit Wohnungen und die Zentralisierung von Mitteln für den Wohnungsbau lassen eine Stärkung der kommunalen Ebene notwendig erscheinen. Voraussetzung hierfür ist eine veränderte kommunale Finanzkraft, die im Umfang zu erhöhen und durch Strukturmaßnahmen zu verstetigen ist. Anzumerken ist bereits an dieser Stelle, daß

die kommunale Stärkung nicht im Gegensatz zu staatlichen Infrastruktur- und Wohnungsbau-Programmen steht. Veränderungsvorschläge beziehen sich kommunal bei den Einnahmen auf Steuern, Schulden und Zuweisungen.

Die globale Stärkung der kommunalen Haushalte erfolgt durch eine Zurücknahme der enormen Gewerbesteuerentlastungen der Betriebe, die durch zentralstaatliche Steueränderungsgesetze durchgesetzt wurden. In kommunaler Selbstbestimmung können dabei die Hebesätze erhöht werden. Langfristig ist jedoch die Tatsache, daß durch die Gewerbesteueränderungen mehr als die Hälfte aller Betriebe von entsprechenden Steuern befreit wurden, durch eine Reformierung zu ändern, die in der Tendenz das Prinzip äquivalenter Leistungen zwischen Kommune im Infrastrukturbereich und den Steuerleistungen der Betriebe wiederherstellt. Eine zweite gewichtige Maßnahme globaler Stärkung kommunaler Finanzen ist die Anhebung des Anteils an der Einkommensteuer auf 18%. Hiermit würden auch entsprechende Beschlüsse der Parteien zur Kommunalpolitik in die Tat umgesetzt. Die höhere Abschöpfung von Steuereinnahmen des Bundes und der Länder durch die Gemeinden ist dabei durch eine Umschichtung der staatlichen Ausgaben zu Lasten des Rüstungshaushaltes und durch den Abbau von Subventionen zu erreichen, die lediglich Mitnehmereffekte potenter Unternehmen (im Rahmen der F&E-förderung und der Regionalförderung bspw.) und eine unnötige, am Umsatz orientierte Forderung von Großagrariern darstellen (siehe Memo '80, S. 215 ff). Allerdings ist bei der Verteilung der kommunalen Anteile an der Einkommensteuer sicherzustellen, daß der Schlüssel besser als bisher, tatsächliche Problemlagen, Sozialaufwendungen und Wanderungsbewegungen in Abhängigkeit von der jeweiligen Einwohnerzahl und deren Einkommen berücksichtigt.

Als selektives finanzpolitisches Instrument ist durch Änderung der Zuweisungspraxis die Finanzlage der Kommunen zu verbessern, die nachweislich – im Sinne des erforderlichen Ausgleichs der Lebenslagen in der Bundesrepublik – überdurchschnittliche Problemlagen hinsichtlich der Erfüllung sozialstaatlicher Aufgaben – hier im Wohnungsbau – haben. Die bisherige Zuweisungspraxis von Bund und Ländern hat in beträchtlichem Umfang kommunale Beteiligungen erfordert und auf diese Weise die Eigenständigkeit der Gemeinden bei der Festlegung von Prioritäten eingeschränkt. Der größte Teil der Mittel ist dabei in den Bereich der Verkehrsinvestitionen geflossen. Die kommunale Finanzbasis für die Förderung von Investitionen im Sozial-Wohnungsbau ist hierdurch geschmälert worden. Eine tendenzielle Wiederherstellung kommunaler Eigenständigkeit durch Rücknahme der

zweckgebundenen Zuweisungen erhöht die materielle Reaktionsfähigkeit der Kommunalpolitiker bei offensichtlichem und artikuliertem Handlungsbedarf. Die Forderungen von wohnungssuchenden Bürgern mit Anspruch auf eine Sozialwohnung stoßen nicht auf einen Stadtkämmerer mit leeren Taschen. Der unmittelbare Adressat bürgerlicher Forderungen, nämlich die Legislative und Verwaltung der Gemeinde, wird als materiell potenter Gesprächspartner handlungsfähig. Hierdurch wird auch den Forderungen nach Realisierung unmittelbarer Demokratie substantiell entsprochen.

Neben den bisher beschriebenen Möglichkeiten und Notwendigkeiten der Umverteilung von Steuereinnahmen zugunsten der Kommunen, soll durch die Neueinführung einer Bodenwertzuwachs- und Hauszinssteuer die Bewältigung kommunaler Wohnungsbauaufgaben finanziell abgesichert werden. Die Einführung einer objektbezogenen Bodensteuer, die als Realsteuer das Steueraufkommen der Kommunen stärkt, kann sich dabei auf bereits geäußerte Reformvorstellungen und geschichtliche Vorgänge berufen, die in der Bundesrepublik bekannt wurden. So gab es bereits Anfang der sechziger Jahre eine spezifische Bodensteuer, die als Grundsteuer C mit unterschiedlichen Steuersätzen auf bebautes und unbebautes Land erhoben wurde. Kurz nach gesetzlicher und faktischer Einrichtung wurde diese Steuerart aber wieder abgeschafft. Die SPD hat auf ihrem Parteitag in Hannover 1973 eine sehr ausführliche Forderung zur Besteuerung des Bodenwertzuwachses beschlossen, die u. E. sehr wohl als Grundlage der Einführung einer solchen Steuer gelten kann. Aus sozialen Gesichtspunkten gebietet sich dabei die Einbeziehung von Steuerfreigrenzen, die darauf Rücksicht nimmt, daß eine Vielzahl von Hausbesitzern einen Teil des Hauses selbst nutzt, eine nur sehr geringe Grundstücksfläche besitzt und insgesamt ein niedriges Einkommen hat. Es wäre absurd, diese Gruppe mit neuen Steuerforderungen unter die Schwelle der Sozialhilfesätze zu drängen, die zu Zahlungen der öffentlichen Hand führen müßte. Eigengenuzter Hausbesitz und Grundbesitz sollte in Abhängigkeit von Größe des Besitzes und Höhe des Einkommens steuerfrei bleiben.

Unter fiskalischen Gesichtspunkten und aus Fragen der Erhöhung des Angebotes an Bauland sowie nicht zuletzt aus Gründen der Steuergerechtigkeit sollte die Bodenwertzuwachssteuer nach folgenden Gesichtspunkten konzipiert sein: Als Schutz vor Überwälzungen sollte nicht nur der einmalige Veräußerungsgewinn als Subjektsteuer nach dem Einkommenssteuergesetz besteuert werden, sondern auch der nicht realisierte Gewinn in Form einer jährlich zu erhebenden

Objektsteuer. Im Hinblick auf spekulative Veräußerungs- und Hor- tungsgewinne bei Grundstücken ist die gesetzliche Zweijahresfrist für Spekulationsgewinne bei Grund- und Hausbesitz auf zehn Jahre aus- zudehnen. Die jährlich zu erhebende Objektsteuer sollte zugunsten der Erhöhung des Bodenangebotes höhere steuerliche Meßzahlen für unbebautes, aber baureifes Land vorsehen und niedrigere für bebautes Land. Zur kontinuierlichen Angleichung der Vermögenswerte der Grundstücke an zeitnahe Einheitswerte sind den Finanzbehörden der Kommunen die aktuellen Angaben der kommunalen Bodenwerttricht- stellen zu melden. Gegenüber liquiden Unternehmen, die sich dem höheren Steuerdruck auf nicht bebautes Land leichter als private Haushalte mit geringerem Einkommen entziehen können und so die Erweiterung des Angebots an Grundstücken entziehen, ist verstärkt vom Vorkaufsrecht der Gemeinden Gebrauch zu machen. Durch Novellierung des Bundesbaugesetzes bzw. des Städtebauförderungs- gesetzes ist dabei zu regeln, daß als Kaufpreis für Grundstücke bei Eigentümerwechsel von Privat an die öffentliche Hand nur die Summe gezahlt wird, die – unter Festlegung eines Basisjahres: z. B. 1970 – sich aus dem Ankaufswert plus der durchschnittlichen jährlichen Infla- tionsrate ergibt. Auf diese Weise kann verhindert werden, daß die öffentlichen Haushalte durch Spekulationsgewinne geschädigt wer- den. Schwarzmarktentwicklungen sind sowohl fiskalisch, d. h. durch progressive Besteuerung der Gewinne, als auch polizeilich und gerichtlich einzudämmen.

Die in den unterschiedlichen steuerlichen Meßzahlen für bebauten und unbebauten Boden sich ausdrückende Diskriminierung von Hor- tung unbebauter Grundstücke wird dadurch tendenziell zurückge- nommen, indem – wiederum unter Beachtung von sozial begründeten Freigrenzen – die Mieteinnahmen zusätzlich besteuert werden. Der höhere Nutzwert von bebauten Grundstücken verliert damit seine steuerliche Privilegierung. Auch bei dieser Hauszinssteuer soll vor allem derjenige in Steuerpflicht genommen werden, der aufgrund angehäuften Grund- und Hausbesitzes hohe Mieteinnahmen hat und der an der Notsituation in den Ballungsräumen – ohne Leistungsäqui- valent – verdient.

Als letztes Mittel der Sicherung kommunaler Finanzierung von sozial erforderlichem Wohnungsbau schlagen wir die Einführung einer Zwangsabgabe der Kapitalsammelstellen vor. Die rechtliche Umset- zung dieser Finanzierungsalternative trifft auf keine großen Schwierig- keiten, da die Bundesregierung nach § 104 des II. Wohnungsbaugeset- zes durch Rechtsverordnung den Kapitalsammelstellen die Verpflich-

tung auferlegen kann, »Mittel, die im Rahmen des ordnungsmäßigen Geschäftsbetriebes zur langfristigen Anlage bestimmt und geeignet sind, gemäß den gesetzlichen Vorschriften und Satzungsbestimmungen für die Finanzierung des Wohnungsbaues einzusetzen«.

3. Institutionelle und organisatorische Alternativen

Der Kernpunkt unserer Forderung nach Änderung der Wohnungsbaupolitik betrifft die Einrichtung von kommunalen Baufonds. Die Finanzierung der Baufonds ist in erster Linie durch die objektbezogenen Steuern und Abgaben (Bodenwertzuwachssteuer, Hauszinssteuer, Abgaben der Kapitalsammelstellen, Objektförderungsmittel der Länder und des Bundes) zu sichern. In einer späteren Phase kommen zusätzlich kommunale Mieteinnahmen und Tilgungsraten für ausgegebene Darlehen aus den Baufonds als Refinanzierungsmittel hinzu.

Zur Verstetigung der Bautätigkeit – vor allem im Sozial-Mietwohnungsbau – werden entsprechend den Bedürfnissen zinsgünstige Darlehen an Wohnungsbaugesellschaften, Hausbesitzer und Mieter vergeben, sofern sie sich den Auflagen und Richtlinien hinsichtlich der Nutzung und Preisgestaltung des Wohnraumes, die von den politisch verantwortlichen kommunalen Organen unter Beteiligung der Betroffenen festgelegt werden, unterwerfen. Die so gewährten Darlehen sind nicht nur für Neubauten, sondern auch für Modernisierungs- und Renovierungstätigkeiten vorzusehen. Die Unterstützung, Beratung und finanzielle Förderung von Mietern kann sich dabei nach den im Ausland (Österreich, Niederlanden, Großbritannien) bereits praktizierten Formen und Modellen richten. Es genügt dabei nicht, lediglich die De-jure-Möglichkeit der Mieterbegünstigung gesetzlich zu beschließen, sondern es kommt auch darauf an, durch institutionelle Beratung von Mietern, Quartiersvereinigungen und Mietergenossenschaften die faktische Wirksamkeit der Förderungsabsicht zu erhöhen.

Ländern und Bund bleibt die Aufgabe vorbehalten, durch eine selektive Förderungspraxis für einen Ausgleich regionaler Disparitäten in der Ausstattung mit quantitativ und qualitativ zureichendem Wohnraum und einer angemessenen Wohnumwelt Sorge zu tragen. Durch regelmäßig fortzuschreibende Förderungsprogramme, in denen Schwerpunkte festgelegt werden, sind diejenigen Regionen und Städte mit offensichtlichen Defiziten besonders zu begünstigen. Derartige selektive wohnungspolitische Programme sind mit anderen Infrastruk-

turplänen abzustimmen, um so insgesamt dem grundgesetzlichen Auftrag nach Ausgleich der Lebenslagen in allen Regionen der Bundesrepublik praktisch wirksam Rechnung zu tragen. An der Ausarbeitung und Umsetzung dieser Programme sind auf überörtlicher und örtlicher Ebene die Organisationen der Arbeitnehmer hervorragend zu beteiligen, um auf diese Weise ein wirksames Gegengewicht gegen den bisher dominanten Einfluß der Kapitaleseite zu bilden. Bei der Verwaltung der kommunalen Baufonds, insbesondere bei Festlegung von Prioritäten der Förderung und Gestaltung der Auflagen sind die betroffenen Mieter wirksam zu beteiligen. Eine Vereinfachung der bürokratischen Handhabung des Fonds und eine breite Information der Öffentlichkeit soll darüberhinaus dazu beitragen, durch entsprechende und frühzeitige Transparenz der bau- und städteplanerischen Vorhaben, den Informationsgrad und damit die Beteiligungschance von Bürgern zu erhöhen. Unter solchen Bedingungen wird sich auch zeigen, daß die gegenwärtig unter dem Aspekt der Behinderung von Bauvorhaben diskutierte demokratische Beteiligung nicht länger diffamiert werden kann. Die gegenwärtig vielfach als Störung empfundene Bürgerbeteiligung ist zu einem beachtlichen Teil auf eine ungenügende und späte Informationspolitik der Rathäuser zurückzuführen. Die kommunalen Baufonds sind jedoch nicht nur wichtige Einrichtungen zur Verstärkung der Baukonjunktur und zur Stärkung und Verwirklichung von bürgernaher und finanziell durchsetzbarer kommunaler Wohnungspolitik. Die Baufonds bieten zugleich die Chance, durch niedrige Kreditbedingungen den Kapitalmarkt zu spalten und aus der Abhängigkeit der Baukredite von der Leitzinsgestaltung durch die Bundesbank auszusteigen. Die von vielfältigen, zum großen Teil internationalen Austauschbedingungen abhängige Geld- und Kreditpolitik der Bundesbank würde ihre negative, prozyklische Wirkung für die öffentliche Bautätigkeit einbüßen. Niedrigere Zinssätze für Hypotheken und andere Formen von Baudarlehen aus den Mitteln der kommunalen Baufonds schlagen angesichts der bestehenden Berechnungsmodalitäten der Kostenmiete bei den gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften zugleich politiv auf die Preisgestaltung durch.

Eine sozialstaatliche Wohnungspolitik darf jedoch nicht allein darauf vertrauen, daß über ein Anreizsystem – hier günstige Baukredite aus den Fonds – die Bedürfnisse nach angemessenen und preiswerten Wohnungen befriedigt werden. Ähnlich der unabdingbaren kommunalen Aufgabe in der Wasser- und Energieversorgung, im öffentlichen Nahverkehr und bei der Entsorgung, ist es auch permanente Aufgabe der öffentlichen Organe, die unverzichtbare Wohnungsversor-

gung zu gewährleisten. Zu diesem Zweck ist es längerfristig anzustreben, kommunale Beteiligungen an Baufirmen und/oder kommunale Eigenbetriebe im Baugewerbe einzurichten. Ähnlich den Bauhütten der Weimarer Republik sollten diese öffentlichen Betriebe in Konkurrenz treten zu den privaten Unternehmen. U. E. wird erst auf diese Weise die vielfach beschworene positive Funktion der Konkurrenz hinsichtlich der Preisgestaltung hergestellt. Durch Offenlegung der Kostenfaktoren und Publizität von Kostenkalkulationen wird der weitverbreitete Verstoß gegen die Bestimmungen des Kartellgesetzes innerhalb der Baubranche wirksamer eingedämmt als durch die zur Zeit geübte Praxis der Kartellaufsicht (zumal bei geringer Personalausstattung der entsprechenden Behörden). Da öffentliche Bauunternehmen darüberhinaus die Möglichkeit haben, auch dann betriebswirtschaftlich zu existieren, wenn sie lediglich die Selbstkosten auf die Preise fortwälzen, d. h. auf die Realisierung der Mehrwertschöpfung in Form von Unternehmerprofit zu verzichten, können sie Bauleistungen auch billiger anbieten. Die weitverbreitete Auffassung, daß öffentliche Unternehmen kostengünstiger arbeiten als private, vernachlässigt in der Regel die Frage nach der unterschiedlichen Auslastung der Produktionskapazitäten. Selbstverständlich ist – betriebswirtschaftlich betrachtet – die Auslastung der Produktionskapazitäten durch Privatunternehmer kostengünstiger. Dies kommt jedoch vor allem daher, daß »überflüssige« Arbeitskräfte – z. B. bei privaten Schlachthöfen, die sich nur auf wenige Tage in der Woche konzentrieren – entlassen werden. Die vorschnelle Übertragung derartiger Beispiele auf die von uns vorgetragene Forderung nach Einrichtung von kommunalen Bauunternehmen vernachlässigt jedoch erstens die jeweilige Möglichkeit, die Kapazitäten *langfristig* am Bedarf in den Bereichen: Neubau, erhaltende Stadtsanierung, Modernisierung, Wohnumweltgestaltung auszurichten. Eine verstetigte Baukonjunktur erleichtert darüberhinaus die langfristige, unter Beteiligung der Gewerkschaften konzipierte Technisierung der Bauproduktion, die den Zeitgewinn nicht nur als Profitquelle betrachtet, sondern auch als Möglichkeit der Arbeitszeitverkürzung und Arbeitserleichterung nutzt. Nicht zuletzt kranken alle betriebswirtschaftlichen Kalkulationen an dem Defizit, daß zwar entlassene Arbeitskräfte die einzelbetriebliche Kostensituation verbessern, die gesellschaftlichen Folgekosten jedoch außer acht lassen. Im Zweifelsfalle kommt es bei der öffentlichen Gewährleistung für die Versorgung mit Wohnraum jedoch nicht darauf an, betriebswirtschaftliche Kalkulationen zum Maßstab des Engagements zu machen, sondern die sozialstaatliche gebotene Aufgabe zu erfüllen.

Insgesamt sollte darüberhinaus deutlich werden, daß die mit unterschiedlichen Instrumenten durchzuführende alternative öffentliche Gestaltung im Bereich von Wohnunsbau zu einer Verbilligung der Mieten führen muß: Mit fiskalischen Mitteln werden hohe Gewinne und Wertsteigerungen der Baugrundstücke progressiv abgeschöpft. Dies übt Druck aus, der sich zugunsten niedriger Baulandpreise auswirkt. Billigere Kredite, die wegen der überwiegend zinslosen Finanzierungs- und Refinanzierungsmöglichkeiten der kommunalen Baufonds möglich sind, und die zuletzt beschriebene Wirkungsmöglichkeit der öffentlichen Bauunternehmen drücken gleichfalls die Kosten und damit die Miete herunter.

4. Alternativen in Baurecht und Städteplanung

4.1 Soziale Kommunalplanung in der Bau- und Bodenpolitik

Wir haben bereits darauf verwiesen, daß ein umfangreiches Angebot an Instrumenten zur kommunalen Bau- und Bodenpolitik besteht. Da jedoch das Instrumentarium auch Mängel aufweist, haben Veränderungen auf eine wirksamere Nutzung vorhandener Möglichkeiten und auf Verbesserungen des Rechtskatalogs abzielen. Hierbei sind anvisierte Alternativen der allgemeinen Absicht untergeordnet, die Wohnung als soziales Gut aus dem Kranz primär privatwirtschaftlicher Nutzen- und Gewinnkriterien auszuschneiden und in eine gesamtgesellschaftliche, vorwiegend dezentrale, partizipatorische Infrastrukturpolitik einzubetten.

Die Bereitstellung kommunaler Grundstücke ist eine der Maßnahmen, die sogar kurzfristig und ohne Änderung des Städtebaurechts geeignet sind, den sozialen Wohnungsbau in den Städten wieder zu ermöglichen. In Kapitel 3 haben wir bereits ausgeführt, daß der soziale Wohnungsbau, dessen Finanzierungsrahmen durch steigende Bau- und Kapitalkosten bereits voll ausgeschöpft ist, bei den hohen städtischen Bodenpreisen völlig zum Erliegen kommt und in den Großstädten praktisch nicht mehr stattfindet. Den Kommunen ist hier die Möglichkeit gegeben, aus dem in vielen Städten erheblichem kommunalem Grundbesitz Flächen für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung zu stellen. Dies setzt eine deutliche Abkehr von den fiskalpolitischen Prämissen voraus, unter denen eine kommunale Bodenpolitik nicht selten betrieben wird, und erfordert die Neuorientierung als

sozial- und wohnungspolitisch determinierte Bodenpolitik. Die aus den städtischen Liegenschaften zu rekrutierenden Flächen sollten zu Preisen vergeben werden, die eine Bebauung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus ermöglichen.

Geradezu selbstverständlich wird eine solche Preispolitik der Kommunen seit Jahrzehnten bei den Industrie- und Gewerbeflächen betrieben. Zu »symbolisch« zu nennenden Preisen, die häufig die Höhe der Erschließungskosten nicht überschreiten, werden den ansiedlungswilligen Betrieben Flächen aus dem kommunalen Bestand angeboten. Eine Änderung der Haushaltsordnungen, die den Kommunen einen Verkauf unter den Marktpreisen, also den Verkehrswerten, verbieten, erscheint hier geboten. Wie die allgemein betriebene Bodenpreispolitik bei der Wirtschaftsförderung zeigt, scheint es sich bei dem Argument haushaltsrechtlicher Zwänge der Kommunen, auf das immer wieder verwiesen wird, in erster Linie um die Legitimation einer gezielt fiskalisch orientierten Bodenpolitik zu handeln.

Beispiele für eine Bodenpolitik, die deutlich wohnungspolitischen Prämissen folgt, gibt es in deutschen Städten bereits, so z. B. in Stuttgart und Hamburg. Niedrig angesetzte Bodenpreise bzw. Erbbauzinsen für städtische Liegenschaften ermöglichen die Bebauung auch innerstädtischer oder stadtnaher Lagen im sozialen Wohnungsbau. Die Grundstückspolitik der Gemeinden muß am vitalen Interesse der Bevölkerung an ausreichendem Wohnraum und angemessenen Wohnformen ausgerichtet sein. Nicht eine marktimmerante Verwertung städtischer Grundstücke, sondern eine wohnungspolitisch determinierte, soziale Bodenpolitik muß das Ziel der Kommunen sein. Bei der Vergabe städtischer Flächen ist grundsätzlich vom Verkauf abzusehen und auf das Erbbaurecht umzustellen, um den Kommunen langfristig die Verfügungsmacht über diese Flächen zu sichern. Nach Auslaufen des Erbbaurechts sollten für eine Erneuerung soziale Aspekte von der Kommune zugrundegelegt werden. Eine Kapitalisierung des Erbbauzinses durch Reprivatisierung von ursprünglich auf Pachtbasis bebauten Grundstücken ist nicht erstrebenswert.

Die Voraussetzungen für eine dergestalt geprägte, soziale Bodenpolitik der Gemeinden ist ein entsprechender Bodenvorrat. Hier sind die Gemeinden auf »freihändige« Ankäufe angewiesen, d. h. sie sind Marktteilnehmer wie jeder andere Grundstückskäufer auch. Die Effizienz dieser Grundstückspolitik ist abhängig von bereits vorhandenen Marktanteilen der Kommune und von ihren finanziellen Spielräumen im Grundstücksgeschäft. Bewährt haben sich hier besondere Grundstücksfonds, die außerhalb des allgemeinen Haushaltes angelegt sind

und eine flexible und unbürokratische Ankaufspolitik ermöglichen.

Völlig unzureichend für die Schaffung eines Boden- bzw. Baulandvorrates ist das Boden- und Städtebaurecht. Die gegebenen Instrumente sind überwiegend auf die praktische Ebene der Durchsetzung und Realisierung städtebaulicher Planungen angelegt. Die geltende Rechtsprechung verlangt hier, daß Bebauungspläne Rechtskraft erlangt haben oder städtebauliche Planungsziele grundstücksbezogen definiert sind, um den Abwägungsgeboten der Gerichte zwischen öffentlichen und privaten Interessen zu genügen. Für die Sicherung mittel- und langfristig formulierter städtebaulicher Ziele durch eine kommunale Bodenvorratspolitik haben diese Instrumente kaum eine Bedeutung. Die Möglichkeit für die Kommunen, durch Ortssatzung Entwicklungsgebiete festzulegen, könnte spürbare Abhilfe schaffen und den Kommunen erheblich mehr Bodenflächen zugänglich machen. Die Preise für die kommunalen Ankäufe sollten zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Ortssatzung festgeschrieben werden. Durch frühzeitige Festlegung solcher Entwicklungsgebiete könnten die Gemeinden verhindern, daß Immobiliengesellschaften über Bauherren-Modelle und Luxuswohnungsbau die Bodenpreise in Höhen treiben, die ein sozialer Wohnungsbau nicht trägt, damit diesem die schlechten Lagen zuweist oder ihn ganz verhindert.

Ein weiterer, allerdings kleinerer Schritt, liegt in der – vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau mittlerweile verfolgten – Neuordnung des Umlegungsrechtes. Wurde bisher bei einer Umlegung im Rahmen der Baulanderschließung soviel Fläche wieder an die Grundeigentümer verteilt, wie sie vorher in die Umlegungsmasse eingebracht hatten, so wird künftig nach dem Wertmaßstab verteilt. Jeder beteiligte Grundeigentümer erhält nach der Umlegung eine *Fläche gleichen Wertes*, nicht gleicher Größe. Bedingt durch die Verkehrswerterhöhungen des Bodens im Zuge der Umlegung fällt damit ein Anteil der Umlegungsfläche an die Gemeinde, die diesen unter Verkehrswert für den Wohnungsbau oder die infrastrukturelle Versorgung bereitstellen kann.

Auch das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot, mit denen die Gemeinde den Eigentümer zur Beseitigung von Mängeln zwingen kann, müßte strenger angewendet werden. Allerdings müßte dann auf anderer Ebene auch versucht werden, eine Erhöhung der Mieten als Modernisierungsfolgen und Verdrängungen der Bewohner zu verhindern oder in sehr engen Grenzen zu halten. Eine damit erforderliche Koppelung von Modernisierungskosten und Mietkosten ist leichter

herzustellen, wenn die Modernisierungen und Instandsetzungen öffentlich subventioniert werden. Mit den vorhandenen Instrumenten ist auch der Zweckentfremdung von Wohnungen, dazu zählt u. a. das Leerstehen von Wohnungen, durchaus wirksam zu begegnen, es bedarf also mehr einer praktischen Anwendung. Auch die Landesregierungen, die bestimmen, in welchen Gemeinden die Versorgung mit ausreichendem Wohnraum gefährdet ist und ein Zweckentfremdungsverbot erst wirksam wird, sollten bei einer Aufhebung der Zweckentfremdung sehr behutsam vorgehen. Gemeinden ihrerseits könnten bei der Genehmigung von Zweckentfremdungen verstärkt Auflagen für die Eigentümer umsetzen.

Gesetzliche Vorschriften und eine verschärfte Aufsicht gegenüber den Wohnbaugesellschaften, d. h. auch den gemeinnützigen, müssen daran orientiert sein, die Kostenkalkulationen, die der Mietfestsetzung zugrunde liegen, in vielerlei Hinsicht zu korrigieren. Zum einen betrifft dies die Herausnahme von überhöhten kalkulatorischen Kosten, die über den tatsächlichen Kosten liegen (vor allem bei Pauschalsätzen, Honoraren, Entschuldungsgewinnen). Zum zweiten ist es notwendig, die Kostenberechnung auf langfristige Phasen der Vermietung des Objekts abzustellen, in denen die günstige Gewinnsituation nach Tilgung der Hypotheken mit der anfänglich höheren Kostenbelastung verrechnet werden kann und Niedrigzinsphasen die Belastungen in Hochzinsphasen kompensieren können.

Schließlich sind auch die Möglichkeiten zur Erstellung eines Sozialplanes im Rahmen des Bundesbaugesetzes verstärkt zu nutzen. Im Sozialplan fixierte Maßnahmen sind zu ergreifen, wenn der Bebauungsplan verwirklicht wird. Grundlage hierfür ist § 13a, Abs. 2 BBauG:

»(2) Ist ein Bebauungsplan in Kraft getreten, der sich erheblich nachteilig (Absatz 1) auswirkt, und steht seine Verwirklichung durch Maßnahmen der Gemeinde bevor, so hat die Gemeinde, sobald und soweit es erforderlich ist, mit den von der Verwirklichung unmittelbar Betroffenen zu erörtern und Vorstellungen zu entwickeln, wie nachteilige Auswirkungen möglichst vermieden oder gemildert werden können; dabei soll sie namentlich Berufs-, Erwerbs- und Familienverhältnisse, Lebensalter, Wohnbedürfnisse, soziale Verflechtungen sowie örtliche Bindungen berücksichtigen. Die Gemeinde hat den Betroffenen bei ihren eigenen Bemühungen, nachteilige Auswirkungen zu vermeiden oder zu mindern, zu helfen, insbesondere beim Wohnungs- und Arbeitsplatzwechsel sowie beim Umzug von Betrieben; soweit öffentliche Leistungen in Betracht kommen können, soll die

Gemeinde hierauf hinweisen. Sind Betroffene nach ihren persönlichen Lebensumständen nicht in der Lage, Empfehlungen und anderen Hinweisen der Gemeinde zur Vermeidung von Nachteilen zu folgen oder Hilfen zu nutzen, oder sind aus anderen Gründen weitere Maßnahmen der Gemeinde erforderlich, hat die Gemeinde geeignete Maßnahmen zu prüfen.«

4.2 Alternativen in der Sanierungs- und Modernisierungspolitik

Vordringlich sind Maßnahmen, die insgesamt darauf ausgerichtet sind, die Nutzung von Grundstücken und Häusern aus Spekulations- und Hortungsgründen zur privaten Gewinnmaximierung entscheidend abzubauen. Die Interessen der Allgemeinheit sind dadurch stärker zu verwirklichen, daß der nicht bebaute städtische Grundbesitz im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung stärker zu besteuern ist. Damit kann der Wertzuwachs von Grundstücken, der ohne Leistung des Besitzers durch städtische Planungsmaßnahmen und die Knappheit des Bodens zustande kommt und vor allem wohlhabenden Bundesbürgern Vermögenssteigerungen bringt, am ehesten abgeschöpft und eine schnellere Bebauung erreicht werden (siehe dazu auch weiter oben). Die Besteuerung ist so durchzuführen, daß ein privater Gewinn auf Grundstücke weitgehend ausgeschaltet wird. Ausgenommen hierbei müßten solche Grundstücke sein, die der Besitzer zur Eigennutzung und Eigenbebauung benötigt.

Wenn die vermögenswirksame Nutzung von Baugrundstücken abgebaut wird, steht zu erwarten, daß auch das Instrument der Enteignungen wirksamer genutzt werden kann. Ähnlich wie bei Enteignungen ergeben sich auch bei der Anwendung des Baugebots in Kommunen erhebliche Schwierigkeiten. Das Baugebot zielt insbesondere darauf ab, die städtischen Baulücken zu schließen, scheitert aber in der Praxis an wirtschaftlichen Gegebenheiten. Denn bis ein Baugebot praktisch greift, vergehen in der Regel Jahre, in deren Verlauf der Grundstückswert ständig mit steigt, den die Gemeinde oder auch andere Eigentümer zu zahlen haben. Würden die Preise im Zeitpunkt des Beginns des Rechtsstreits festgesetzt bzw. eingefroren werden, würde auch das Interesse der ursprünglichen Besitzer nachlassen, das Verfahren lange hinzuziehen. Kommunale oder andere Eigentumsübernahme würde erleichtert und die öffentliche Planung verbessert werden. Im Rahmen des Baugebots auch zu revidieren ist die Norm, daß das Gebot nur durchgeführt werden kann, wenn das Vorhaben aus wirtschaftlichen Gründen dem Eigentümer zugemutet werden kann.

Weiterhin sind Nutzungsgebote, Abbruch-, Modernisierungs- und Instandsetzungsgebote strenger zu handhaben, die vor allem eine sozialorientierte Stadterneuerung erleichtern.

Insgesamt ist das den Gemeinden zustehende, weitreichende Instrumentarium noch in Einzelfällen zu verbessern und zu verschärfen. Zur Behebung der großstädtischen Wohnungsnot sind eine durchgreifendere Anwendung und Veränderung der Normen notwendig, die der privatwirtschaftlichen Nutzung – insbesondere aus Gründen der Vermögenssteigerung – wesentlich engere Grenzen setzen. Der rechtliche Instrumentenkatalog ist so auszubauen, daß planerische und gestaltende kommunale Eingriffe in Stadtentwicklung und Wohnungsbau im Interesse eines sozialen Mietwohnungsbaus vorherrschend werden.

Das zweite Bein, auf dem die Wohnungsversorgung in den nächsten Jahren neben dem Neubau sozialer Mietwohnungen stehen wird, ist die Sanierung/Modernisierung von Wohnungen und Wohngebäuden in vor allem großstädtischen Altbauquartieren. Der Sanierungsbedarf ist weitgehend anerkannt, zumindest global betrachtet. Wesentliche Grundlage des Sanierungsrechts ist das Städtebauförderungsgesetz (StBauFG), dessen Bestimmungen relativ weitreichend sind. Um aber die soziale Qualität des Sanierungsrechts überhaupt wirksam werden zu lassen, muß das Sanierungsgebiet »förmlich festgelegt« werden. Über die Größe des Sanierungsgebietes gibt es keine Festlegungen. Problematisch ist nun, daß die Gemeinden zu sanierende Gebiete nur festlegen, wenn die Maßnahmen in ein staatliches Förderungsprogramm aufgenommen werden. Das ist sicherlich verständlich, kann aber bei einer – wie von uns vorgeschlagenen – Stärkung der kommunalen Finanzkraft so geändert werden, daß die Gemeinden auch ohne staatliche Zuschüsse aktiv werden können. Bei dem immensen Sanierungs- und Modernisierungsbedarf in den nächsten Jahrzehnten ist jedoch auch eine staatliche Beteiligung notwendig. Dazu sind die Mittel im Rahmen der Städtebauförderung und Modernisierung/Energieeinsparung kräftig zu erhöhen. Damit könnten auch private Gewinnkalküle und der Reprivatisierungs-Zwang aus der Sanierung verdrängt werden, die nämlich auch die sozialen Bestimmungen des Städtebauförderungsgesetzes nicht richtig wirksam werden lassen.

Die im allgemeinen schrittweise sich vollziehende Stadterneuerung ist jahrelang primär in großstädtischen Problemgebieten so vernachlässigt worden, daß gegenwärtig spektakuläre Resultate vorliegen, gerade in der räumlichen Massierung von Problemen. Der damit einhergehende regional-spezifische Bedarf und die bisherige Praxis, daß Mittel

zur Stadterneuerung eher in Gebiete mit relativ gut erhaltenem Wohnungsbedarf geflossen sind, macht eine veränderte regionale Verteilung der zu erhöhenden Mittel in Großstädten mit besonderem Sanierungs-/Modernisierungsbedarf notwendig. Hoher Bedarf und gesonderte Problematik großstädtischer Problemgebiete könnten es auch sinnvoll erscheinen lassen, ein gesondertes Programm zur Instandsetzungsförderung aufzulegen, wie dies bereits an anderen Stellen gefordert worden ist.¹ Empirische Untersuchungen bestätigen jedenfalls, daß der Stadterneuerungsbedarf erheblich größer ist als dies im Rahmen der Maßnahmen des Städtebauförderungsgesetzes sich niederschlägt.² In Städten über 200 000 Einwohnern fällt hierbei der größte Bedarf an.

Das Sanierungsrecht ist insgesamt weitreichend; zu überlegen wäre aber, die gesetzlich ermöglichte »förmliche Festlegung durch einen Planungsverband« rückgängig zu machen und ausschließlich demokratischen Entscheidungsorganen in Gemeinden zu übertragen. Denn einmal wird mit der förmlichen Festlegung eine zentrale Entscheidung für die Sanierung getroffen und zum anderen können in dieser Phase Grundstücke aus dem Sanierungsgebiet und damit dem Sanierungsplan herausgenommen werden. Andererseits könnte die durch das StBauFG gegebene Möglichkeit der Bildung von »Sanierungsgemeinschaften« in der Praxis besser genutzt werden. In diesen Sanierungsgemeinschaften sind Grundeigentümer, Mieter, Pächter oder sonstige Nutzungsberechtigte vertreten, die ausschließlich zum Zweck einer gemeinsamen Durchführung der Sanierung bestehen. Praktisch notwendig ist eine stärkere Kontrolle über die soziale Wirkung der Städtebauförderungsmittel. Denkbar ist eine indirekte Kontrolle über die Beobachtung der Mietsteigerungen nach der Sanierung, besser wäre eine direkte Form der Kontrolle: dies wäre in erster Linie über eine Koppelung von Sanierungsfinanzierung und Mietpreisgestaltung zu erreichen. Sanierungspolitik der Zukunft muß den sozialen Verdrängungsprozessen in den Großstädten Einhalt gebieten: STOP den Luxusmodernisierungen und -sanierungen.

5. Sofortprogramm

Kurzfristig ist zugunsten des Abbaus dringendster Versorgungslücken in den Städten ein kreditfinanziertes Sofortprogramm von Bund, Ländern und Gemeinden aufzulegen, das bei einem Umfang von 10 Mrd. DM den Bau von rund 100 000 Wohneinheiten »subventioniert«. Zur Sicherung der Effizienz dieses Programmes zugunsten des sozialen Mietwohnungsbaus sind allerdings scharfe Preisaufgaben bei den

Bauleistungen ebenso nötig, wie das rückdatierte »Einfrieren« von Preisen für Grundstücke, z. B. auf das Jahr 1971, das unlautere Wertsteigerungen zurücknimmt. Eine Gleichbehandlung der Grundstücksgewinne der so betroffenen Besitzer mit vergangenen Profiten in diesem Spekulationsgeschäft kann durch spätere Anrechnung auf die erwähnte Sondersteuer erreicht werden.

Wegen des gestaffelten Subventionsabbaus bei Sozialwohnungen werden die Mieter mit entsprechenden Mieterhöhungen belastet. Es ist daher sozial geboten, mit Hilfe öffentlicher Nachsubventionen die Beleg- und Mietpreisbindung weiter aufrecht zu erhalten und die zu erwartende Mietbelastung zu kompensieren. Die längerfristige Notwendigkeit der Regelung des sozialen Anspruchs auf Wohngeld entsprechend den veränderten realen Kaufkraftentwicklungen und die Umstellung der Förderung des Sozial-Wohnungsbaus entsprechend den Kriterien Wohnwertmiete und Einkommenssituation (wie bereits beschrieben) bleiben hiervon unberührt.

Zur Verminderung der dringlichen Fälle bei der Wohnungsvermittlung an einkommensschwache Personen und Gruppen (Familien/Wohngemeinschaften) ist es u. E. erforderlich, daß die betroffenen Kommunen kurzfristig verstärkt als »Zwischenmieter« fungieren (wie in den USA praktiziert), d. h. sie sollten als Mieter oder auch als Käufer auftreten, um danach die Wohnungen zu billigeren Mieten an die betroffenen Bevölkerungskreise mit dringlichem Anspruch weiterzugeben. Dies scheint uns eine effizientere Politik als die nachträgliche Gewährung von Wohngeld, weil Kriterien der Vermietung durch die Hausbesitzer, die sich zu Lasten bestimmter sozialer Gruppen auswirken, ausgeschaltet werden können.