

Strategien zur Erhöhung des Wohnungsangebots

Von Joachim Kirchner

Die Differenz zwischen der Gesamtzahl der Privathaushalte und Wohnungen ist in den alten Bundesländern seit 1982 ständig angewachsen, auf ca. 1,7 Mio Ende 1992. Angesichts dieser Entwicklung ist das aktuelle Ziel der Wohnungspolitik – die Erhöhung des Wohnungsangebots – kaum umstritten. Uneinigkeit besteht aber darüber, mit welchen Maßnahmen das Ziel verfolgt werden soll. Im vorliegenden Aufsatz werden zunächst die Ergebnisse vorhandener empirischer und theoretischer Untersuchungen dargestellt, in denen die Wirkungen verschiedener Instrumente beschrieben und miteinander verglichen wurden. Über eine Verdeutlichung der Annahmen und historischen Gegebenheiten, die den Ergebnissen zugrundeliegen, wird dann geprüft, welche Empfehlungen sich aus den vorliegenden Resultaten für die gegenwärtige Wohnungspolitik ableiten lassen.

1. Die Erhöhung des Wohnungsangebots als Ziel der Wohnungspolitik

Während der letzten 10 Jahre ist die Anzahl der Privathaushalte in den alten Bundesländern erheblich schneller gewachsen als die der Wohnungen. Infolgedessen hat sich die Differenz zwischen der Gesamtzahl der Privathaushalte und Wohnungen seit 1982 ständig erhöht, nach Schätzungen des *ifo Instituts* 1993, 11 - 12, auf ca. 1,7 Mio Ende 1992¹. Durch verschiedene Programme zur Förderung des Wohnungsneubaus versuchte die Bundesregierung, insbesondere seit 1989, das Anwachsen dieser Differenz zu stoppen². Die Anzahl der fertiggestellten Wohnungen ist dadurch zwar von Jahr zu Jahr angestiegen, allerdings blieben die Fertigstellungszahlen weiter hinter den Zuwächsen der Privathaushalte zurück. Die skizzierte Entwicklung führte, vor allem in den Ballungsräumen, zu einem Anstieg von Haushalten, die von Wohnungslosigkeit und

¹ Die Differenz zwischen Haushaltzahl und Wohnungsbestand darf nicht unmodifiziert als Wohnungsfehlbestand angesehen werden. Auf der einen Seite suchen nicht alle Privathaushalte, die zur Untermiete oder in Wohnungsgemeinschaften wohnen, eine eigene Wohnung. Auf der anderen Seite zählen zum Wohnungsbestand auch Wohnungen, die der allgemeinen Wohnungsversorgung nicht zur Verfügung stehen, wie Freizeithäusern und Wohnungen, die von Angehörigen ausländischer Streitkräfte bewohnt werden.

² Beispielsweise wurden die Abschreibungsbedingungen für vermietete Wohnungen verbessert, die steuerliche Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums erhöht und die Bundeszuschüsse für den sozialen Wohnungsbau aufgestockt.

unangemessenen Wohnverhältnissen betroffen sind. Wegen ihrer geringen Zahlungsfähigkeit sind das vorwiegend Haushalte mit einem, an der Haushaltsgröße gemessen, niedrigen Einkommen.

Angesichts der beschriebenen Situation ist das aktuelle Ziel der Wohnungspolitik – die Erhöhung des Wohnungsangebots – weitgehend unstrittig. Uneinigkeit besteht aber darüber, mit welchen Instrumenten das Ziel verfolgt werden soll. Nach Ansicht der Bausparkassen ist der Neubau von selbstgenutztem Wohneigentum die kostengünstigste Methode, den bedrohlich wachsenden Fehlbestand an Wohnungen auszugleichen³. Der Deutsche Mieterbund fordert, die steuerliche Eigentumsförderung zu kürzen und mit den eingesparten Mitteln den Neubau zusätzlicher Sozialwohnungen zu fördern⁴. *Eekhoff* 1992, 15 – 18, empfiehlt der Wohnungspolitik dagegen Abstinenz bei der Mengensteuerung. Die Wohnungspolitik sollte sich darauf konzentrieren, über allgemeine Transferzahlungen oder das Wohngeld ein Mindesteinkommen oder eine Mindestkaufkraft zu sichern. Für Haushalte mit dringendem Wohnbedarf sollten zusätzlich Wohnungen über den Erwerb von Belegungsrechten aus dem Wohnungsbestand zugänglich gemacht werden.

Für den Staat als Entscheidungsträger entsteht das Problem, aus der Menge aller möglichen Instrumente und Instrumentenkombinationen dasjenige Maßnahmebündel herauszufinden, mit dem die angestrebte Angebotserhöhung am kostengünstigsten zu erreichen ist. Die Lösung dieses Problems erfordert ein Marktmodell, das die Komplexität der Wohnungsmärkte realistisch abbildet und in der Lage ist, die Wirkungen aller möglichen Instrumentenkombinationen zu quantifizieren. Da ein solches empirisch abgestütztes Marktmodell nicht existiert (*Behring* 1991, 40), können endgültige Ergebnisse nicht erwartet werden. Im folgenden werden zunächst die Ergebnisse einiger vorhandener empirischer und theoretischer Untersuchungen dargestellt, in denen die Wirkungen einzelner Instrumente untersucht und verglichen wurden. Über eine Verdeutlichung der den Ergebnissen zugrundeliegenden Annahmen und historischen Gegebenheiten wird dann geprüft, welche Empfehlungen sich aus den vorgestellten Resultaten für die gegenwärtige Politik ableiten lassen. In die Analyse einbezogen wird das Wohngeld, die direkte Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus sowie die steuerliche Förderung des freifinanzierten Mietwohnungsbaus und des selbstgenutzten Wohneigentums. Nicht einbezogen werden ordnungspolitische Vorschläge wie die Lockerung des Bau- und Mietrechts sowie Instrumente zur Ausweitung des Wohnbaulandes.

³ Vgl. dazu etwa Deutsche Bank Bauspar AG 1992.

⁴ Vgl. dazu die Mieter-Zeitung vom Juni 1992.

2. Wohngeld versus sozialer Wohnungsbau

Im folgenden werden zwei Untersuchungen vorgestellt, eine empirische und eine theoretische. Beide vergleichen die Effizienz des Wohngeldes mit der des sozialen Wohnungsbaus.

Im Rahmen einer empirischen Studie haben *Mayo/Barnbrock* 1986 die Effizienz von Individual- und Objektsubventionen in den USA und Westdeutschland untersucht. Die Daten zur Beurteilung der deutschen Instrumente – Wohngeld und sozialer Wohnungsbau – stammten aus dem Jahre 1975. Die nachstehende Darstellung der wichtigsten Ergebnisse dieser Untersuchung folgt einer Veröffentlichung von *Mayo* 1986.

Die Wirkungen beider Instrumente wurden über zwei Kriterien erfaßt: die Veränderungen der Wohnungsversorgung und die Veränderungen des Einkommens. Veränderungen der Wohnungsversorgung wurden über die Differenzen zwischen den Marktwerten der ursprünglichen und der erreichten Wohnungsversorgung gemessen. Zusammen mit den Einkommensänderungen ergaben sie den Marktwert der Subvention.

Die Verbesserung der Wohnungsversorgung war beim Wohngeld im Durchschnitt etwas geringer als beim sozialen Wohnungsbau (vgl. Tabelle 1). Das nach der Subvention realisierte Versorgungsniveau war beim sozialen Wohnungsbau allerdings deutlich höher (vgl. Tabelle 2, Spalte 2). Der mit dem Wohngeld verbundene Einkommenstransfer floß nur zu knapp 40 % in zusätzliche Mietausgaben, so daß sich neben der Verbesserung der Wohnungsversorgung auch eine Einkommenserhöhung ergab. Der soziale Wohnungsbau führte dagegen zu keiner Einkommenserhöhung, weil sich die Ausgaben der Haushalte fürs Wohnen durch den Bezug einer Sozialwohnung nicht verringerten (*Mayo* 1986, 240 - 241). Wie aus Tabelle 1 ersichtlich, sind die Ausgaben für die Wohnung sogar angestiegen.

Die Effizienz der Instrumente wurde über die Konsum- und Produktionseffizienz erfaßt. Die Konsumeffizienz zeigt das Verhältnis zwischen monetärer Wertschätzung der verursachten Versorgungs- und Einkommensänderungen durch den Begünstigten und dem Marktwert der Subvention (vgl. Tabelle 1). Die Produktionseffizienz zeigt das Verhältnis zwischen den Gesamtkosten, die von der öffentlichen Hand und dem Bewohner pro Jahr aufgebracht werden, und dem Marktwert, den diese Gesamtkosten erzeugen. Beim sozialen Wohnungsbau besteht dieser Marktwert ausschließlich aus dem Marktwert der Wohnung. Beim Wohngeld kommt das Transfereinkommen hinzu, das nicht in die Miete fließt (vgl. Tabelle 2). Die Gesamteffizienz ergibt sich aus der Multiplikation der beiden Teileffizienzen. Die Untersuchung ergab, daß das Wohngeld sowohl bezüglich der Konsumeffizienz als auch hinsichtlich der Produk-

tionseffizienz und damit auch bei der Gesamteffizienz dem sozialen Wohnungsbau überlegen ist. Dabei waren die Vorteile des Wohngelds bei der Konsumeffizienz deutlich weniger stark ausgeprägt als bei der Produktionseffizienz.

Die Konsumeffizienz ist im sozialen Wohnungsbau deshalb geringer, weil die Subvention nur durch einen relativ fest vorgegebenen Wohnkonsum realisiert werden kann, während das Wohngeld einen größeren Spielraum bei der Wahl von Umfang, Qualität und Standort des neuen Wohnkonsums erlaubt, was u.a. auch dazu führt, daß nur ein Teil des Transfers in zusätzlichen Wohnkonsum fließt.

Tabelle 1
Mietervorteile (in Dollar pro Monat) und Konsumeffizienz

	(1) Veränderung Wohnwert	(2) Veränderung Einkommen	(3) Marktwert Subvention (1) + (2)	(4) individuelle Bewertung	(5) Konsumeffi- zienz (4) : (3)
soz. Wohnungsbau	14	- 1	13	11	0,85
Wohngeld	11	18	28	27	0,96

Quelle: Mayo (1986,241)

Tabelle 2
Gesamtkosten (in Dollar pro Jahr), Produktions- und Programmeffizienz

	(1) Gesamtkosten	(2) Marktwert Gesamtkosten	(3) Produkt-effizienz (2) : (1)	(4) Programm Effizienz
soz. Wohnungsbau	3.456	2.140	0,62	0,53
Wohngeld	1.258	1.229	0,98	0,94

Quelle: Mayo (1986,243)

Ineffizienzen bei der Produktion wurden auf administrative Kosten der Programmverwaltung sowie technische und marktmäßige Ineffizienzen zurückgeführt. Technische Ineffizienzen liegen vor, wenn geförderte Wohnungen mit höheren Kosten produziert werden als vergleichbare freifinanzierte Wohnungen. Marktmäßige Ineffizienzen entstehen, wenn die geförderten Neubauten zwar genauso kostengünstig wie die freifinanzierten erstellt werden, die Produktion aber auf Märkten stattfindet,

auf denen private Bauherrn wegen der zu erwartenden Verluste nicht investiert hätten, oder wenn Wohnungen gebaut werden, die nicht bedarfsgerecht sind (Mayo 1986, 233, 234). Die geringere Produktionseffizienz des sozialen Wohnungsbaus wird im wesentlichen auf die geringe marktmäßige Effizienz zurückgeführt. Die administrativen Kosten des Wohngeldes und des sozialen Wohnungsbaus werden als ungefähr gleich hoch eingeschätzt. Während die administrativen Kosten beim Wohngeld die einzige Quelle für Ineffizienzen bei der Produktion sind, erklären sie beim sozialen Wohnungsbau nur ca. 30% der verlorenen Kosten. Die restlichen 70% entfallen zum größten Teil auf marktmäßige Ineffizienzen; technische Ineffizienzen haben nur eine geringe Bedeutung (Mayo 1986, 245, 248).

Die geringe marktmäßige Effizienz wird auf die zum Zeitpunkt der Datenerhebung entspannte Marktlage zurückgeführt, die dazu geführt hat, daß das Mieten von Wohnungen erheblich weniger Kosten verursachte als der Neubau. Wegen dieser historischen Bedingtheit läßt sich aus den Ergebnissen auch nicht der Schluß ziehen, daß Wohngeld sei für alle Zeiten das effizientere Instrument. Da die Effizienz der Instrumente von den Marktbedingungen bestimmt wird, wird empfohlen, Nutzen-Kosten-Analysen in regelmäßigen Abständen durchzuführen (Mayo 1986, 245 - 248). Die Schlußfolgerungen von Mayo legen die Vermutung nahe, daß der soziale Wohnungsbau auf den gegenwärtig angespannten Märkten die effizientere Alternative ist.

Mit solchen zeitpunktbezogenen empirischen Untersuchungen sind zwar Aussagen über die Vorteilhaftigkeit eines konkret ausgestalteten Instrumentes zu einem bestimmten Zeitpunkt möglich, allerdings lassen sie kaum Rückschlüsse darauf zu, welche Kosten unterschiedliche Instrumente verursachen, wenn mit ihnen bestimmte Versorgungsziele erreicht werden sollen. Der gegenwärtige Fehlbestand zeigt, daß das Wohngeld in seiner derzeitigen Ausgestaltung nicht ausreicht, einkommensschwachen und unversorgten Haushalten eine als ausreichend beurteilte Wohnungsversorgung zu garantieren. Dazu müßte es kräftig erhöht werden.

Die Gegner des Wohngeldes bestreiten, im wesentlichen mit zwei Argumenten, daß das Wohngeld ein effizientes Instrument zur Beseitigung des vorhandenen Fehlbestandes ist. Zum einen wird eingewendet, daß durch die Transferzahlungen keine zusätzlichen Wohnungen gebaut werden, sondern daß die Zahlungen über steigende Mieten einfach in die Taschen der Vermieter fließen. Zum anderen wird vorgebracht, daß ein zusätzliches Wohngeld nur zum Teil in die Wohnungsnachfrage fließt. Die Befürworter des Wohngeldes können auf ein Simulationsmodell verweisen, mit dem Ohls 1975 die Kosten verglichen hat, die der öffent-

lichen Hand entstehen, wenn eine vorgegebene Verbesserung der Wohnungsversorgung über ein zusätzliches Wohngeld oder den Bau zusätzlicher Sozialwohnungen erreicht werden soll.

Das Simulationsmodell beruht auf einem von *Sweeney* 1974 entwickelten analytischen Filteringmodell. Darin besteht der Wohnungsmarkt aus einer Vielzahl hierarchisch geordneter Qualitätsniveaus, die altersabhängig sind. Im Zeitablauf durchläuft eine neu gebaute Wohnung alle unter ihr liegenden Qualitätsniveaus, bis sie letztlich aus dem Markt ausscheidet. Eine weitere Differenzierung der Wohnungen nach nicht altersabhängigen Qualitätsfaktoren, Größe oder Standort findet nicht statt. Neubauten können grundsätzlich auf allen Qualitätsniveaus hergestellt werden. Tatsächlich werden sie aber nur auf den oberen Qualitätsniveaus errichtet, da es billiger ist, herabgefilterte ältere Wohnungen zu mieten, als neu gebaute Wohnungen des gleichen Qualitätsniveaus. Da der Wohnkonsum eine steigende Funktion des Einkommens ist, wohnen die Haushalte mit den höchsten Einkommen auf den obersten Qualitätsniveaus, auf denen Neubauten erstellt werden. Je geringer das Einkommen, desto niedriger ist das Qualitätsniveau und desto älter ist die Wohnung. Die Neubaufunktion weist langfristig konstante Skalenerträge auf. Daraus folgt, daß die Preise auf den Niveaus, auf denen Neubauten erstellt werden, im langfristigen Gleichgewicht von der Nachfrage unabhängig sind. Wie lange eine Wohnung auf einem bestimmten Qualitätsniveau verweilt, hängt von der Höhe der dort getätigten Erhaltungsaufwendungen ab. Die gesamte Lebensdauer einer Wohnung wird damit von den Erhaltungsaufwendungen auf den unterschiedlichen Qualitätsniveaus bestimmt. Die Erhaltungsaufwendungen sind mit sinkenden Skalenerträgen verbunden. Eine Erhöhung des Qualitätsniveaus durch Modernisierungsmaßnahmen ist ausgeschlossen. Das gesamte Wohnungsangebot einer Periode setzt sich aus dem Neubau und dem Bestand zusammen. Die Höhe des Bestandes hängt vom Umfang des Neubaus in den Vorperioden und der Lebensdauer einer Wohnung ab und damit von der Höhe der Erhaltungsaufwendungen. Wird beispielsweise jährlich 1 Wohnung gebaut und bleiben die Wohnungen 50 Jahre auf dem Markt, dann ergibt sich langfristig ein Angebot von 50 Wohnungen. Bleiben die Wohnungen dagegen 70 Jahre im Markt, ergibt sich ein langfristiges Angebot von 70 Wohnungen.

Die aus einem verbesserten Wohngeld folgenden Nachfragesteigerungen verursachen im Modell Preissteigerungen, die zu günstigeren Ertragserwartungen neu gebauter Wohnungen führen und damit auch zu höheren Neubauzahlen. Daneben regen die Preissteigerungen aber auch steigende Erhaltungsaufwendungen an, so daß sich die Verweildauer der Wohnungen auf den einzelnen Qualitätsstufen erhöht. Da Erhaltungsauf-

wendungen nur dann durchgeführt werden, wenn sie billiger sind als entsprechende Neubauten, ist sichergestellt, daß das von der Nachfragesteigerung hervorgerufene zusätzliche Angebot auf dem kostengünstigsten Weg befriedigt wird.

Das Simulationsmodell von *Ohls* 1975 besitzt eine Population von 8100 Haushalten. Die Einkommensverteilung ist logarithmisch normalverteilt. Die Nutzenfunktion wurde so konstruiert, daß ca. 20 % des Einkommens in den Wohnkonsum flossen. Neubauten konnten grundsätzlich auf allen Qualitätsniveaus hergestellt werden. Die Neubaukosten stiegen proportional mit der Qualität an. Im ursprünglichen Gleichgewicht wurden Neubauten nur auf den Stufen 34 bis 51 erstellt; bewohnt waren die Qualitätsniveaus 5 bis 51. Das Ziel bestand nun darin, die jährlichen Kosten zu vergleichen, die eine bestimmte Verbesserung der Wohnungsversorgung im neuen stationären Gleichgewicht verursacht, wenn sie über ein Wohngeld oder über den sozialen Wohnungsbau erreicht wird.

Dazu stellte *Ohls* 1975 zunächst die Veränderung der Versorgung im langfristigen Gleichgewicht fest, die mit einem 50-prozentigen Wohnkostenzuschuß an die Zielgruppe verbunden war. Die Zielgruppe bestand aus den 20 % der Haushalte, die das niedrigste Einkommen besaßen. Der Gruppe gehörten 1620 Haushalte an. Die niedrigste Einkommensgruppe der Wohngeldbezieher erhöhte ihren Wohnkonsum daraufhin von Qualitätsstufe 5 auf 8 und die höchste von Qualitätsniveau 11 auf 14. Der Wohnkonsum stieg im Durchschnitt um drei Qualitätsstufen. Anschließend wurde ein soziales Wohnungsbauprogramm entwickelt, das die Zielgruppe aus dem Markt der freifinanzierten Mietwohnungen herausnahm und in Sozialwohnungen versetzte. Dort sollten die gleichen Qualitätsniveaus erreicht werden wie über das Wohngeld. Dazu mußten jährlich 77 Sozialwohnungen auf Niveau 14 gebaut werden und jeweils 3 Jahre auf den Stufen 14 bis 8 erhalten werden. Im langfristigen Gleichgewicht ergab sich dadurch ein Angebot von 1617 Sozialwohnungen. Der Nutzungszeitraum einer erstellten Sozialwohnung war mit 21 Jahren deutlich geringer als der einer freifinanzierten Mietwohnung des niedrigsten Neubauniveaus, der mehr als 60 Jahre betrug.

Ein Vergleich der dem Staat im neuen Gleichgewicht entstehenden Kosten zeigte, daß die Verbesserung der Wohnungsversorgung über das Wohngeld kostengünstiger zu realisieren war als über den sozialen Wohnungsbau. Das Wohngeld verursachte im neuen Gleichgewicht jährliche Kosten in Höhe von \$ 1,35 Mio und der soziale Wohnungsbau in Höhe von \$ 1,87 Mio. Als Grund wurde angegeben, daß es wesentlich teurer sei, bestimmte Qualitätsniveaus über den Neubau von Sozialwohnungen bereitzustellen als über die sich am Markt durchsetzenden Neubau- und

Erhaltungsmaßnahmen. Im sozialen Mietwohnungsbau wurden jährlich 77 Wohnungen fertiggestellt, gleichzeitig verringerte sich der Neubau von freifinanzierten Mietwohnungen um 29 Einheiten. Infolge des Wohn- geldes stieg die Neubauproduktion nur um 26 Einheiten pro Jahr an. Die Sozialwohnungen wurden außerdem auf einem Qualitätsniveau neu gebaut, das über den Filteringprozeß deutlich kostengünstiger bereitgestellt werden kann als über den Neubau. So hatte eine herabgefilterte Wohnung auf Qualitätsniveau 14 einen Wert von \$ 7800, während die Neubaukosten auf dem gleichen Qualitätsniveau \$ 11200 betragen. Die Neubaukosten auf dem niedrigsten Neubauniveau des freifinanzierten Mietwohnungsbaus betrugen \$ 27200.

Die hier interessierende Frage, ob der gegenwärtige Wohnungsfehlbestand über ein zusätzliches Wohngeld oder über den Bau zusätzlicher Sozialwohnungen kostengünstiger zu beseitigen ist, läßt sich mit den vorgestellten Ergebnissen aus vier Gründen nicht beantworten. Zum einen lassen sich die bei uns erstellten Sozialwohnungen nicht mit denen des Modells vergleichen. Zum anderen läuft der Filteringprozeß in der Realität nicht so ab wie im Modell. Weiterhin handelt es sich um komparativ statische Ergebnisse, die nichts über die Kosten einer kurzfristigen Zielerreichung aussagen. Schließlich stimmt das im Modell verfolgte nicht mit dem in der Realität angestrebten Ziel überein.

Das Qualitätsniveau der bei uns fertiggestellten Sozialwohnungen dürfte in etwa dem von freifinanzierten Wohnungen entsprechen. Würden im Modell Sozialwohnungen ausschließlich auf solchen Niveaus erstellt, dann wäre, bei unveränderten Sozialmieten und Fertigstellungen, mit deutlich höheren Kosten zu rechnen. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß wegen der längeren Nutzungsdauer dieser Sozialwohnungen wesentlich geringere Fertigstellungszahlen pro Jahr notwendig wären, um die angestrebte Zahl von Sozialwohnungen zu erreichen. Eine eindeutige Aussage über die im Modell zu erwartende Kostenentwicklung ist deshalb zwar nicht möglich, allerdings ist zu erwarten, daß die jährlichen Kosten des sozialen Wohnungsbaus steigen würden, wenn die Sozialwohnungen auf höheren Qualitätsniveaus hergestellt würden.

Das Modell geht von einem idealtypisch funktionierenden Filteringsprozeß aus, in dem Modernisierungsmaßnahmen ausgeschlossen sind und die einkommensstärksten Haushalte permanent in die neu entstehenden Wohnungen einziehen. Infolgedessen ergibt sich auch eine große Anzahl billiger herabgefilterter Altbauwohnungen, deren Lebensdauer sich bei kleinen Preisseigerungen über zusätzliche Erhaltungsaufwendungen verlängern läßt. Diese Situation spiegelt sich darin, daß die teuerste Wohnung im ursprünglichen Gleichgewicht mehr als vier mal so viel kostete als die billigste. In die Dimensionen westdeutscher Großstädte

übertragen, mit Neubaumieten von ungefähr 18 DM, würde das bedeuten, daß die billigsten Altbauwohnungen für Neuvertragsmieten von 4,20 DM angeboten werden. Solche Preisunterschiede sind auf den realen Märkten nicht zu beobachten. Dort filtert ein Großteil der Altbauwohnungen nicht herab. Wegen der Standortpräferenz vieler einkommensstarker Haushalte für innenstadtnahe Wohngebiete, wegen nicht altersabhängiger Qualitätsmerkmale und steuerlicher Bevorzugung von Modernisierungsinvestitionen werden Altbauwohnungen zum überwiegenden Teil modernisiert. Außerdem macht die Nähe zu den Innenstädten, in Verbindung mit den dort gezahlten höheren Gewerbemieten, Zweckentfremdungen attraktiv. Aus all dem folgt, daß der Spielraum für Angebotserhöhungen durch zusätzliche Erhaltungsaufwendungen in der Realität wesentlich geringer sein dürfte als im Modell unterstellt. D.h. in der Realität muß die angestrebte Angebotserhöhung in weit stärkerem Ausmaß über Neubaumaßnahmen erreicht werden als im Modell. Unter diesen Bedingungen wäre bei den im Modell realisierten Verbesserungen mit höheren Kosten für das Wohngeld zu rechnen. Noch weiter steigende Wohngeldaufwendungen wären bei Realisierung der vorgegebenen Verbesserungen zu erwarten, wenn die Mobilität der einkommensstarken Haushalte tatsächlich geringer wäre als im Modell unterstellt. Dann müßten nämlich zunehmend auch Haushalte in Neubawohnungen einziehen, die nicht zur oberen Einkommensgruppe gehören. Ob das Wohngeld in der gegenwärtigen Situation effizienter ist als der soziale Wohnungsbau, darf deshalb bezweifelt werden. Es ist davon auszugehen, daß die Grenzkosten des Wohngeldes mit dem angestrebten Zusatzangebot steigen. Daraus folgt, daß das Wohngeld, auch wenn es in einer bestimmten Versorgungssituation das weniger effiziente Instrument ist, mit zunehmender Verbesserung der Versorgung, die z.B. über zusätzliche Sozialwohnungen erreicht werden könnte, wieder das effizientere Instrument werden dürfte. Deshalb kann es gegenwärtig nicht darum gehen, entweder das Wohngeld zugunsten des sozialen Wohnungsbaus abzuschaffen, oder umgekehrt, sondern darum, ein vernünftiges Verhältnis zwischen beiden Instrumenten zu bestimmen. Wobei davon auszugehen ist, daß dieses Verhältnis von der konkreten Wohnungsmarktlage bestimmt wird.

Schließlich ist zu berücksichtigen, daß die vorliegenden Ergebnisse im Rahmen einer komparativ statischen Analyse ermittelt wurden. D.h. die angestrebten Verbesserungen der Wohnungsversorgung ergeben sich erst langfristig. Beispielsweise stehen die notwendigen 1620 Sozialwohnungen, bei der im Modell realisierten jährlichen Produktion von 77 Einheiten, erst nach 21 Jahren zur Verfügung. Wie lange es dauert, bis das Versorgungsziel über das Wohngeld erreicht wird, läßt sich nicht sagen. Vermutlich aber länger. So haben die infolge des Wohngeldes zusätzlich

gebauten Wohnungen eine Lebensdauer von mehr als 60 Jahren, bevor sie das letzte bewohnte Qualitätsniveau erreichen. Die über das Modell ermittelten jährlichen Kosten zeigen die Beträge, die die öffentliche Hand im neuen stationären Gleichgewicht aufzubringen hat. Die Frage, welche Kosten mit beiden Instrumenten verbunden wären, wenn das angestrebte Ziel in einer vorgegebenen Zeit realisiert werden soll, läßt sich mit den Untersuchungsergebnissen nicht beantworten.

Das im Simulationsmodell verfolgte Ziel bestand darin, bei einer gegebenen Haushaltszahl die Versorgung der Haushalte mit dem geringsten Einkommen langfristig auf ein bestimmtes Niveau zu verbessern. Das Wohngeld erreichte dieses Ziel durch zusätzliche Erhaltungsaufwendungen und Neubauten. Die Erhöhung der Neubautätigkeit beruhte auch auf der Erwartung, daß das Wohngeld die z.T. weit in der Zukunft liegenden Erträge gegenwärtig gebauter Wohnungen erhöht. Das aktuelle Ziel besteht aber nicht darin, die Versorgung bestimmter Haushalte auf einem gleichgewichtigen Markt langfristig zu verbessern, sondern darin, das infolge eines starken Haushaltswachstums zu geringe Wohnungsangebot zu erhöhen. Ob ein mit dieser Zielvorstellung gezahltes zusätzliches Wohngeld die langfristigen Ertragserwartungen erhöht, darf bezweifelt werden.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß die Frage, ob das Angebot gegenwärtig über eine Erhöhung des Wohngeldes oder über eine Erhöhung des sozialen Wohnungsbaus kostengünstiger ausgedehnt werden kann, auf Basis der vorgestellten Ergebnisse nicht beantwortet werden kann. Die zitierten Untersuchungen kamen zwar zum Schluß, daß das Wohngeld effizienter sei als der soziale Wohnungsbau, allerdings basieren die Resultate entweder auf empirischen Daten, die gegenwärtig keine Gültigkeit besitzen, oder auf Annahmen, die nicht realistisch sind. Der soziale Wohnungsbau läßt sich mit den vorgestellten Ergebnissen nicht verwerfen.

Die mit dem sozialen Wohnungsbau verbundenen Kosten hängen von der Definition der Wohnberechtigung, den vereinbarten Mieten und dem Umfang der Fehlbelegung ab. Wohnberechtigung und Mieten sind so zu gestalten, daß die Kosten minimiert werden. Fehlsubventionen sind soweit wie möglich zu vermeiden.

Im traditionell geförderten Wohnungsbau (1. Förderungsweg) waren 1991/1992 ca. 32 % aller Haushalte wohnberechtigt. 1978/1979 betrug dieser Anteil noch 47 % (*Ulbrich 1992a, 583*). Gegenwärtig wird mit der Begründung, daß sich auch nicht wohnberechtigte Arbeitnehmerhaushalte auf dem Markt freifinanzierter Mietwohnungen nicht ausreichend mit Wohnraum versorgen können, eine Erhöhung der Einkommensgren-

zen im 1. Förderungsweg gefordert⁵. Da die vorhandenen Sozialwohnungen aber nicht einmal ausreichen, allen jetzt schon Wohnberechtigten eine Wohnung zur Verfügung zu stellen, erscheint eine Ausdehnung der Wohnberechtigung im Bestand der Sozialwohnungen wenig sinnvoll. Infolge von Verdrängungen müßte mit einer weiteren Verschlechterung der jetzt schon wohnberechtigten Haushalte gerechnet werden.

Sinnvoll könnte die Ausdehnung der Wohnberechtigung dagegen bei der Neubauförderung sein. Wegen der höheren Mietzahlungsfähigkeit der zusätzlich Wohnberechtigten können die Förderungsbeträge pro Wohnung reduziert werden. Mit einem gegebenen Förderungsvolumen läßt sich so ein größerer Angebotseffekt erreichen. Da die skizzierte Förderung im Rahmen der vereinbarten Förderung (3. Förderungsweg) möglich ist, besteht kein unmittelbarer Handlungsbedarf durch den Bundesgesetzgeber. Bei der Förderungsgestaltung ist allerdings darauf zu achten, daß Mitnehmereffekte vermieden werden. Die Förderung dürfte mit Sicherheit dann in Mitnehmereffekten verpuffen, wenn die Wohnberechtigung auf Haushalte ausgedehnt würde, die potentiell zu den Nachfragern freifinanzierter Neubauwohnungen gehören. Um Mitnahmeeffekte zu vermeiden, sollte die Wohnberechtigung deshalb nur Haushalten erteilt werden, die sich auf dem Markt nicht selbstständig mit hinreichendem Wohnraum versorgen können. Die Zielgruppe des 1. Förderungsweges wird bei einer solchen Förderung allerdings nur noch mittelbar, über die Sickereffekte, erreicht. Vor Realisierung des angestrebten Versorgungsziels ist damit zu rechnen, daß die im 1. Förderungsweg wohnberechtigten Haushalte durch die skizzierte Aufteilung der Fördermittel auf die verschiedenen Förderungswägen schlechter gestellt werden. Untersuchungen zur Frage, ob das angestrebte Versorgungsziel über eine Förderung im 3. oder im 1. Förderungsweg kostengünstiger zu erreichen ist, existieren nicht.

Nach *Ulbrich 1992b, 46 - 49*, sind ca. 36 % der sozialen Mietwohnungen mit Haushalten belegt, deren Einkommen die Obergrenzen für die Berechtigung überschreiten. Solche Fehlbelegungen entstehen, wenn die Mieter infolge steigender Einkommen ihre Wohnberechtigung verlieren. Den betreffenden Bewohnern fließt eine ungerechtfertigte Subvention in Form preisreduzierter Mieten zu. Diese Fehlsubventionierung läßt sich bei bestehenden Sozialwohnungen durch die Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe reduzieren. Bei neu zu fördernden Wohnungen empfiehlt es sich, unabhängig vom Förderungsweg, einkommensabhängige Mieten zu vereinbaren.

⁵ Vgl. z.B. Antrag der SPD-Fraktion zur Erhöhung der Einkommensgrenzen im sozialen Wohnungsbau. Deutscher Bundestag, Drucksache 12/3913 vom 3.12.1992.

3. Die Förderung des freifinanzierten und sozialen Mietwohnungsbaus sowie des selbstgenutzten Wohneigentums im Vergleich

Während der soziale Mietwohnungsbau das Angebot für die unverversorgten Haushalte direkt vergrößert, kann die steuerliche Förderung des freifinanzierten Mietwohnungsbaus und des selbstgenutzten Wohneigentums die Wohnsituation dieser Zielgruppe nur indirekt, durch eine Erhöhung des Wohnungsangebots, verbessern. Über die sich in Gang setzenden Umzugsketten profitieren letztlich auch die Haushalte mit unterdurchschnittlichem Einkommen.

Die Bausparkassen halten von den drei genannten Instrumenten zur Erhöhung des Wohnungsangebots die Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums für die effizienteste Maßnahme. Diese Ansicht wird vielfach mit folgenden Argumenten vertreten. „Gegenüber der Förderung des Mietwohnungsbaus fällt der Anstoßeffekt bei der Förderung der Wohneigentumsbildung wesentlich stärker aus, da mit einem geringeren Fördervolumen ein größeres Wohnungsbauvolumen angeregt wird“ (Hübl u.a., 1989, 23). „Wohneigentumsfördermaßnahmen kommen zwar überwiegend Haushalten mit überdurchschnittlichem und durchschnittlichem Einkommen zugute, aber durch den Bezug des Wohneigentums, d.h. einer neu gebauten Wohnung, wird bisher gemieteter Wohnraum frei, und es tritt bei allen Förderungs- und Gebäudearten ein erheblicher Sickerprozeß zugunsten von Haushalten mit unterdurchschnittlichem Einkommen auf“ (Hübl u.a. 1989, 27). „Sozialer Mietwohnungsbau großen Ausmaßes ist unter den heutigen Bedingungen kaum mehr finanziert“ (Hübl u.a. 1989, 23).⁶

Bei den Aussagen zum Sickerprozeß beziehen sich Hübl u.a. auf eine Studie von *Infratest* 1978. Das Ziel dieser Untersuchung bestand darin, die vom Neubau verschiedener Wohnungstypen verursachten Umzugsbewegungen und die durch sie bewirkten Wohnwertveränderungen vergleichend zu beschreiben. Die Haushalte mit niedrigem Einkommen sollten dabei besonders berücksichtigt werden (*Infratest* 1978, 16). Berücksichtigt wurden Neubauten, die in den Jahren 1973 bis 1976 fertiggestellt wurden.

Zur unteren Einkommensgruppe wurden alle diejenigen Haushalte gezählt, deren Einkommen maximal das Zweifache des Existenzminimums betrug⁷. Die unterstellten Existenzminima waren etwas geringer

⁶ Die Studie von Hübl u.a. wurde im Auftrag der Landesbausparkasse Hannover durchgeführt und im Jahre 1989 abgeschlossen.

⁷ Schreibt man die damaligen Einkommensobergrenzen der unteren Einkommensgruppe mit dem Preisindex für Lebenshaltung auf den Dezember 1992 fort,

als die Regelsätze der Sozialhilfe zuzüglich Miet- und Heizkostenzuschüssen. Damals gehörten ca. 41,8 % der Gesamtbevölkerung zu dieser Einkommensgruppe (*Infratest* 1978, 25). Ausgangspunkt für die Abbildung der Umzugsketten war die Befragung von Haushalten, die als Erstbezieher in die neu gebauten Wohnungen einzogen. Von diesen ausgehend, wurden dann jene Haushalte befragt, die in die freigemachten Wohnungen nachzogen usw. In die Untersuchung einbezogen wurden ausgewählte Städte und Landkreise. Eine Hochrechnung der Ergebnisse auf die gesamte Bundesrepublik war bei der getroffenen Auswahl nicht möglich (*Infratest* 1978, 21). Die wesentlichen Ergebnisse sind in den Tabellen 3 und 4 zusammengefaßt.

Tabelle 3

Anzahl der von der unteren Einkommensgruppe beim Neubau und im Sickerprozeß bezogenen Wohnungen, wenn 1000 Wohnungen neu gebaut werden

	selbstgenutztes Wohneigentum		Mietwohnungen	
	Eigenheim	Eigentumswohn.	freifinanziert	1. Förderweg
Erstbezug	155	161	225	617
Sickerprozeß	696	689	636	702
Summe	851	850	861	1.319

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Angaben und Tabellen der Infratest-Studie auf den Seiten 21,28,43,71,130,132,134,166,168,170.

Nach Tabelle 3 wurden von 1000 neu gebauten Eigenheimen 155 direkt von Haushalten der unteren Einkommensgruppe bezogen. Im Rahmen der durch den Erstbezug initiierten weiteren Umzüge konnten weitere 696 Wohnungen von Haushalten der Zielgruppe belegt werden. Beim Neubau von 1000 Eigenheimen wurden damit, einschließlich der neu gebauten Wohnungen, insgesamt 851 Wohnungen frei, die von Haushalten der unteren Einkommensgruppen bezogen werden konnten. Mit dem Neubau von Eigentumswohnungen wurden ähnliche Ergebnisse erzielt. Der Neubau von freifinanzierten Mietwohnungen führte für die untere Einkommensgruppe zu nur minimal besseren Resultaten. Der für die Zielgruppe günstigste Effekt wurde mit dem Neubau von Sozialwohnungen erzielt. Beim Neubau von 1000 Sozialwohnungen wurden einschließlich der Neubauten insgesamt 1319 Wohnungen frei, die von den Haus-

dann ergeben sich folgende Einkommenobergrenzen pro Monat: 1446 DM für einen Ein-Personenhaushalt, 2292 DM für einen Zwei-Personenhaushalt, 2958 DM für einen Drei-Personenhaushalt und 3560 DM für einen Vier-Personenhaushalt.

halten der unteren Einkommensgruppe bezogen wurden. Die Zahlen zum Sickerprozeß zeigen, daß deutlich weniger Wohnungen auf die Zielgruppe herabsickerten als fertiggestellt wurden. Das lag daran, daß die Umzugsketten unterbrochen wurden, bevor sie die untere Einkommensgruppe erreichten. Dafür verantwortlich waren Haushaltsneugründungen, Abbrüche, Umwidmungen usw.

Tabelle 4 zeigt, daß sich die Beurteilung der Eigentumsförderung verschlechtert, wenn statt der Anzahl der Wohnungen, die von der Zielgruppe bezogene Wohnfläche als Maßstab herangezogen wird. Beim Neubau von 1000 qm Wohnfläche in Eigenheimen konnten beim Erstbezug 149 und im Sickerprozeß 425 qm Wohnfläche von den Haushalten der unteren Einkommensklasse bezogen werden. Das sind insgesamt 574 qm. Für die Zielgruppe etwas günstiger schaute das Ergebnis beim Neubau von Eigentumswohnungen aus. Deutlich besser waren die Versorgungswirkungen zugunsten der unteren Einkommensgruppe beim freifinanzierten Mietwohnungsbau. Wurden in dieser Wohnform 1000 qm Wohnfläche neu gebaut, konnten beim Erstbezug und im Sickerprozeß 831 qm von Haushalten der Zielgruppe bezogen werden.

Tabelle 4

Anzahl der von der unteren Einkommensgruppe beim Neubau und im Sickerprozeß bezogenen Wohnfläche, wenn 1000 qm Wohnfläche neu gebaut wird

	selbstgenutztes Wohneigentum		Mietwohnungen	
	Eigenheim	Eigentumswohn.	freifinanziert	1. Förderweg
Erstbezug	149	154	237	625
Sickerprozeß	425	511	594	637
Summe	574	665	831	1.262

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Angaben und Tabellen der Infratest-Studie auf den Seiten 21,28,43,71,130,132,134,166,168,170.

Am günstigsten für die untere Einkommensgruppe waren die Wirkungen des sozialen Wohnungsbaus. So wurden beim Neubau von 1000 qm Wohnfläche im sozialen Wohnungsbau beim Erstbezug und im Sickerprozeß 1262 qm frei, die von Angehörigen der unteren Einkommensgruppe bezogen werden konnten. Die mit dem Wechsel zum Maßstab Wohnfläche einhergehende schlechtere Beurteilung der Eigentumsförderung ergab sich aus den großen Wohnflächenzuwachsen, die die Erstbezieher des selbstgenutzten Eigentums realisieren konnten. So erreichten die Erstbezieher der Eigenheime eine durchschnittliche Wohnfläche von

121 qm, machten aber nur eine 79 qm große Wohnung frei. Beim Erstbezug der im Durchschnitt 93 qm großen Eigentumswohnungen wurden Wohnungen mit einer Durchschnittsfäche von lediglich 73 qm frei. Dagegen nahm sich der Flächenzuwachs der Erstbezieher von freifinanzierten Mietwohnungen, die von einer 64-qm-Wohnung in eine 74-qm-Wohnung zogen, eher bescheiden aus. Die Erstbezieher der Sozialwohnungen verließen eine Wohnung mit 59 qm und belegten eine mit 76 qm. Der im Vergleich zum freifinanzierten Mietwohnungsbau relativ hohe Wohnflächenzuwachs kam größtenteils der unteren Einkommensgruppe zugute, weil sie einen hohen Anteil an den Erstbeziehern dieser Wohnungskategorie stellte (*Infratest* 1978, 28).

Die Beurteilung der Eigentumsförderung trübt sich weiter ein, wenn für die unterschiedlichen Wohnungstypen der Anteil der Wohnflächensteigerungen betrachtet wird, der auf die unversorgten Haushalte entfällt. So kommen von 100 qm zusätzlicher Wohnfläche, die beim Eigenheimbau entstehen, nur 30 qm unversorgten Haushalten zugute. Beim Neubau von Eigentumswohnungen sind es 43 qm, beim Neubau freifinanzierter Mietwohnungen 53 qm und beim Neubau von Sozialwohnungen sogar 71 qm (*Infratest* 1978, 32).

Schließlich ist bei der Beurteilung der Ergebnisse die damals entspannte Marktlage zu berücksichtigen, die sich in einem Überangebot an Neubauwohnungen zeigte. Dementsprechend waren die Autoren auch der Meinung, daß die Sickereffekte zugunsten unterer Einkommensschichten bzw. zugunsten bisher unversorgter Haushalte auf weniger entspannten Märkten deutlich geringer ausfallen dürften (*Infratest* 1978, 16). Wäre diese Vermutung richtig, dann würden die Ergebnisse für den sozialen Wohnungsbau noch weit günstiger ausfallen, da der Anteil der Zielgruppe an den Erstbeziehern hier sehr hoch ist, während er bei den anderen Wohnungstypen eher gering ist.

Insbesondere bei Berücksichtigung von Einflüssen, den die damalige Marktlage auf die Ergebnisse ausübte, wecken die Resultate begründete Zweifel an der Effizienz der Eigentumsförderung. Ein abschließendes Urteil über die Behauptung von *Hübl* u.a. 1989, die Eigentumsförderung könne mit gegebenen Mitteln einen größeren Angebotseffekt erzeugen, lassen die Ergebnisse aber nicht zu, da die finanziellen Aufwendungen der unterschiedlichen Förderungsinstrumente erklärtermaßen nicht berücksichtigt wurden.

Hübl u.a. 1989, 31 - 44, versuchten nun über eine Befragung herauszufinden, wieviele Mieterhaushalte durch eine gegebene Verbesserung der Wohneigentumsförderung zu einer beschleunigten Verwirklichung ihrer Erwerbsabsichten angeregt werden können. Da Eigentumserwerb ganz überwiegend dann erfolgt, wenn sich der Haushalt vorstand im Altersbe-

reich zwischen 25 und 50 Jahren befindet, wurden ausschließlich Haushaltsvorstände dieses Alters befragt. Von den 3081 kontaktierten Haushalten gehörten 1107 nicht zur Zielgruppe, 673 Haushalte verweigerten die Auskunft und bei 35 wurden die Interviews abgebrochen. Von den verbleibenden 1266 Haushalten waren 472 selbstnutzende Eigentümer und 794 Mieter. Die nachfolgenden Ergebnisse beziehen sich auf die Antworten der 794 Mieterhaushalte. Bei 30 Haushalten war die Entscheidung zum Wohneigentum schon gefallen (Haushalte Typ A). 378 Haushalte gaben an, in den nächsten 3 bis 5 Jahren oder später bauen zu wollen (Haushalte von Typ B)⁸. 386 Haushalte waren an einem Eigentumserwerb nicht interessiert (Haushalte von Typ C). In die weitere Betrachtung einbezogen wurden nur Haushalte von Typ B und C und von diesen nur die, bei denen finanzielle Gründe für den Erwerbsaufschub oder das Nichtinteresse am Erwerb maßgeblich waren. Das waren 334 Haushalte von Typ B und 104 von Typ C. Es wurde angenommen, daß nur diese Haushalte über finanzielle Anreize zum Eigentumserwerb oder zu seiner Vorziehung angeregt werden können. Diese 438 Haushalte wurden dann noch um diejenigen reduziert, deren monatliche Belastung durch den Eigentumserwerb, nach eigenen Angaben, um über 1000 DM gestiegen wäre. Die verbleibenden Haushalte wurden mit vier unterschiedlichen zusätzlichen Förderungsmaßnahmen konfrontiert und danach befragt, ob sie infolge dieser Maßnahmen bereit wären, Wohneigentum schon in den nächsten beiden Jahren, 1990 und 1991, zu erwerben. Vorgeschlagen wurde eine Erhöhung der Abschreibungsmöglichkeiten, Zinszuschüsse, einmalige Baubehilfen und verbilligtes Bauland. Bis auf die einmalige Baubehilfe in Höhe von 30 000 DM, die zu einer monatlichen Entlastung von 360 DM für 8 Jahre geführt hätte, waren alle anderen Förderungsmaßnahmen mit einer Entlastung von etwa 300 DM pro Monat verbunden. 90 Haushalte gaben an, infolge einer dieser Maßnahmen in den beiden folgenden Jahren Wohneigentum zu erwerben. Das waren 11 % aller befragten Mieterhaushalte. Verteilt man diesen Anteil auf zwei Jahre, ergibt sich ein Wert von jährlich 5,5 %. Da die Haushalte mit Vorständen im Alter von 25 bis 50 Jahren nur 40 % der Mieter ausmachen, wurden die 5,5 % mit 0,5 multipliziert, um den Anteil der erwerbswilligen Haushalte auf alle Mieterhaushalte zu beziehen. Die sich ergebenden 2,2 % wurden dann nochmals auf 1 % reduziert, weil damit gerechnet wurde, daß die Hälfte der zusätzlichen Nachfrage in den Bestand fließt. Schließlich kamen Hübl u.a. 1989, 44, zum Schluß, daß bei der skizzierten Erhöhung der Eigentumsförderung pro Jahr zusätzlich etwa 1 % aller Mieterhaushalte Wohneigentum neu bauen und damit den Mietwohnungsmarkt durch ein zusätzliches Angebot entlasten würden.

⁸ 96 Haushalte von Typ B planten den Eigentumserwerb in den nächsten 3 bis 5 Jahren, 282 planten ihn später.

Diese Schlußfolgerung ist weder zulässig noch kann sie die von Hübl u.a. 1989, 23, behauptete Vorteilhaftigkeit der Wohneigentumsförderung gegenüber den anderen Instrumenten beweisen. Nicht zulässig ist die Schlußfolgerung aus zwei Gründen. Zum einen sind die 90 Haushalte, die sich aufgrund der Förderung bereit erklärt haben, in den beiden folgenden Jahren Eigentum zu erwerben, nicht im vollen Umfang zusätzliche Nachfrager, sondern zum Teil Haushalte, die ihre Nachfrage nur vorgezogen haben. Zum anderen dürfte die nicht bezifferte echte „Zusatznachfrage“ im Zeitablauf nicht konstant bleiben, sondern sinken, da sich das Potential der bei dieser Förderung eigentumsfähigen Haushalte durch den Eigentumserwerb ständig verringert. Da die Zusatzkosten alternativer Förderungsprogramme mit gleichen Angebotseffekten nicht beziffert wurden, ist die Untersuchung grundsätzlich nicht in der Lage, die behauptete Vorteilhaftigkeit der Wohneigentumsförderung zu beweisen. Zu beachten ist, daß die zusätzliche Förderung in Form der einmaligen Baubehilfe für eine neue gebaute Wohnung 30 000 DM beträgt. Von der *Deutschen Bank Bauspar AG* 1992 wird die gegenwärtige Eigentumsförderung auf 33 800 DM beziffert. Berücksichtigt man die Mitförderung des Erwerbs aus dem Bestand, betrüge die Zusatzförderung 60 000 DM für jede neu gebaute Wohnung.

Einen Vergleich der mit den einzelnen Förderungsprogrammen pro Wohnung verbundenen Aufwendungen bietet die *Deutsche Bank Bauspar AG* 1992. Bei den Berechnungen wurde eine Wohnung von 80 qm mit einem Kaufpreis von 3000 DM pro qm, davon 500 DM für Grund und Boden, zugrundegelegt. Der Eigenkapitalanteil betrug 25 %. Beim selbstgenutzten Eigentum wurde ein Grenzsteuersatz von 24 % unterstellt und beim freifinanzierten Mietwohnungsbau einer von 50 %. Berechnet wurde der in den ersten 15 Jahren nach der Fertigstellung entstehende fiskalische Aufwand. Nach diesen Berechnungen ist der Neubau von selbstgenutztem Wohneigentum für den Staat die günstigste Methode, den wachsenden Fehlbestand an Wohnungen auszugleichen. Jede im freien Wohnungsbau erstellte Wohnung verursacht Steuerausfälle in Höhe von 77 000 DM. Beim selbstgenutzten Wohneigentum entstehen Aufwendungen in Höhe von 33 200 DM. Eine öffentlich geförderte Sozialwohnung verursacht mit 258 250 DM die höchsten Kosten.

Die Ergebnisse sind aus zwei Gründen nicht aussagekräftig. Zum einen ist der fiskalische Aufwand kein Maß für die Förderung. Zum anderen führt die Einschränkung des Betrachtungszeitaumes zu verzerrten Ergebnissen. Da selbstgenutztes Wohneigentum als Konsumgut behandelt wird, bei dem weder die Einnahmen noch die Aufwendungen steuerlich relevant sind, muß der gesamte fiskalische Aufwand der Eigentumsförderung, der sich aus Quasiabschreibungen, Baukindergeld

und zeitlich beschränktem Schuldzinsenabzug⁹ ergibt, als Förderung angesehen werden. Der mit der steuerlichen Behandlung des Mietwohnungsbaus verbundene fiskalische Aufwand ist dagegen nur zu dem Teil eine Förderung, zu dem er die gerechtfertigten Betriebsausgaben übersteigt. Die Begrenzung des Betrachtungszeitraums führt zu verzerrten Ergebnissen, weil durch sie die Periode der steuerlichen Gewinne, die bei einer freifinanzierten Mietwohnung zu erwarten ist, ausgeklammert wird. Schließlich ist auch zu berücksichtigen, daß nur ca. die Hälfte der Förderungsfälle beim selbstgenutzten Eigentum auf den Neubau entfallen, so daß die Kosten der gegenwärtigen Wohneigentumsförderung, für jede neu gebaute Wohnung, deutlich höher sein dürften als hier angegeben. Auch der fiskalische Aufwand beim sozialen Wohnungsbau in Höhe von 258 000 DM dürfte kein Maß für die Förderung sein, da kaum vorstellbar ist, daß eine Förderung, mit der nur ein Teil der Gesamtkosten finanziert wird, höher ist als die unterstellten Gesamtkosten.

Die vorgestellten Untersuchungen konnten die von den Bausparkassen behauptete Vorteilhaftigkeit der Wohneigentumsförderung nicht belegen. Die empirische Bestimmung der Sickereffekte zeigte die Wirkungen für ganz bestimmte, unter dem Aspekt der Angebotsausweitung nicht optimal ausgestaltete Instrumente, in einer historischen Situation, die durch eine entspannte Marktlage gekennzeichnet war, und deshalb mit der Gegenwart nicht zu vergleichen ist. Die Kostenvergleiche gehen zum einen von einer unplausiblen Förderungsdefinition aus, zum anderen beziehen sie sich ebenfalls nicht auf die Kosten von effizient gestalteten und für die Zielerreichung hinreichend dosierten Instrumenten.

Unabhängig von den zitierten Untersuchungsergebnissen läßt sich allerdings die Forderung aufstellen, die Wohneigentumsförderung beim Erwerb aus dem Bestand zu streichen. Die Bestandsförderung führt nämlich zu negativen Sickereffekten: statt das Wohnungsangebot zu erhöhen, wird das Segment der preisgünstigen Altbaumietwohnungen reduziert. Die Versorgung einkommensschwacher Haushalte verschlechtert sich¹⁰.

Die bisherigen Aussagen basierten auf empirischen Untersuchungen, die zeitpunktbezogene Ergebnisse lieferten. Im folgenden werden die Wirkungen einer auf den Neubau beschränkten Wohneigentumsförderung im Rahmen einer komparativ statischen Untersuchung dargestellt.

⁹ Der Schuldzinsenabzug wurde mit Gesetz vom 25.2.1992 eingeführt. Er wird nur für Neubauten gewährt und ist auf das Jahr der Herstellung und die folgenden beiden Jahre beschränkt. Die Regelung war ursprünglich bis zum 1.1.1995 befristet. 1993 wurde sie bis zum 1.1.1996 verlängert.

¹⁰ Ab 1. Januar 1994 ist die Förderung des Erwerbs aus dem Bestand reduziert worden. Die bis dorthin geltende Abschreibungsbasis wurde für Altbauten von 330 000 auf 150 000 DM gekürzt.

Basis der Untersuchung ist das analytische Modell von *Sweeney* 1974. Wie bereits erläutert, wird in dem Modell zwischen einer Vielzahl von altersabhängigen Qualitätsniveaus unterschieden. Neubauten entstehen nur auf den oberen Qualitätsniveaus. Da die Wohneigentum bildenden Haushalte zu den einkommenstärkeren gehören, führt eine verstärkte Eigentumsbildung zu einem Absinken der Nachfrage nach Mietwohnungen, entweder auf den Neubauniveaus oder auf den qualitativ guten Nichtneubauniveaus. Die Nachfrage auf den unteren Marktsegmenten, auf denen keine Neubauten erstellt werden, bleibt unverändert. Der beschriebene Rückgang der Nachfrage führt zu einer Mietenkung auf den oberen Qualitätsniveaus und damit zu einer Reduzierung des Neubaus von Mietwohnungen. Damit nimmt langfristig die Anzahl der herabfilternden Mietwohnungen ab. Auf den oberen Qualitätsniveaus wirkt das nicht belastend, da dort auch die Nachfrage gesunken ist. Auf den unteren Marktsegmenten ist die Nachfrage allerdings unverändert geblieben. Da die unveränderte Nachfrage auf ein im Zeitablauf geringeres Angebot trifft, steigen die Preise auf den unteren Marktsegmenten. Eine verstärkte Förderung der Wohneigentumsbildung verschlechtert damit langfristig die Situation der einkommenschwachen Mieterhaushalte (*Sweeney* 1974, 313 - 314).

Diese Einschätzung geht implizit von der Annahme aus, daß auf dem Mietwohnungsmarkt ein ständiger Filteringprozeß stattfindet und daß die im Eigentumsbereich erstellten Wohnungen dem Filteringprozeß dauerhaft entzogen sind. Weil selbstgenutzte Wohnungen oft auf die individuellen Bedürfnisse der Eigentümer zugeschnitten sind, dürfte die Umzugshäufigkeit im Eigentumsbereich zwar grundsätzlich niedriger sein als im Mietwohnungsbereich. Da der Filtering-Prozeß aber auch im Mietwohnungsbereich nicht so funktioniert, wie ihn die Theorie beschreibt, ist der Wohneigentumsbereich unter Filteringaspekten wohl nicht wesentlich negativer zu beurteilen als der Mietwohnungsbereich. Daraus läßt sich die Forderung ableiten, daß die Förderung freifinanzierter Neubauwohnungen unabhängig davon sein sollte, ob die neu gebaute Wohnung selbstgenutzt oder vermietet ist¹¹.

Es bleibt die Frage zu klären, ob eine Angebotserhöhung allein über die Förderung freifinanzierter Neubauwohnungen erreicht werden soll, oder ob die Förderung des sozialen Wohnungsbaus eine sinnvolle Ergänzung ist. Quantifizierende Simulationsrechnungen auf Basis des darge-

¹¹ Der Einwand, die Entscheidung für einen selbstgenutzten Neubau würde nicht unter den gleichen Rentabilitätsgesichtspunkten getroffen wie für einen vermieteten Neubau, weil die selbstnutzenden Bauherren auch dann noch bauen wenn es sich unter Rentabilitätsgesichtspunkten nicht lohnt neue Mietwohnungen zu erstellen, spricht nicht für eine gegenüber der Förderung des Mietwohnungsbaus höhere Wohneigentumsförderung, sondern eher für das Gegenteil.

stellten Filteringmodells liegen zwar nicht vor, allerdings ist davon auszugehen, daß sich eine Erhöhung des Wohnungsangebotes im Filteringmodell über eine Förderung des freifinanzierten Mietwohnungsbau kostengünstiger realisieren läßt als über den Neubau von Sozialwohnungen. Wenn die einkommenstärksten Haushalte tatsächlich immer in die Neubauwohnungen einziehen, wie im Modell unterstellt, dann ist vom Status quo aus gesehen nämlich nur eine relativ geringe Preissenkung und damit Subventionierung notwendig den Fehlbestand zu beseitigen. Beim sozialen Mietwohnungsbau muß, wegen der begrenzten Mietzahlungsfähigkeit der Zielgruppen, ein wesentlich höherer Subventionsbetrag für jede geförderte Sozialwohnung aufgebracht werden.

Allerdings abstrahieren diese Modelle, wie bereits gezeigt, von Standortunterschieden und sonstigen altersunabhängigen Wohnungsmerkmalen. In der Realität veranlassen diese Merkmale viele einkommensstärkere Haushalte dazu in Altbauquartieren zu bleiben. Diese Einschränkung des Filteringprozesses hat zur Konsequenz, daß ein Abbau des Fehlbestandes nur möglich wird, wenn zunehmend Haushalte in Neubauwohnungen einziehen, die nicht der obersten Einkommensgruppe angehören. Soll die Angebotslücke ausschließlich über eine Förderung des freifinanzierten Neubaus geschlossen werden, dann ist der Subventionsumfang soweit auszudehnen, bis die Neubaumieten auf ein entsprechendes Niveau gesunken sind. Die so finanzierte Senkung der Wohnkostenbelastung würde allerdings auch den einkommensstarken Haushalten zugute kommen. D.h. im Gegensatz zum sozialen Wohnungsbau läßt sich die Förderung des freifinanzierten Wohnungsbau nicht auf die tatsächlich bedürftigen Haushalte beschränken.

Wenn die Grenzkosten einer Förderung des freifinanzierten Wohnungsbau höher werden als die einer Förderung des sozialen Wohnungsbau, dann sollte die Förderung des sozialen Wohnungsbau vorgezogen werden. Die Grenzkosten einer Förderung des freifinanzierten Wohnungsbau setzen sich zusammen aus dem Subventionsbetrag der zusätzlich zu fördernden Wohnung und dem Zusatzbetrag, um den jede bisher schon geförderte Wohnung mehr zu fördern ist, damit die Wohnkosten unter das bisher erreichte Niveau sinken. Diese Preisreduktion ist erforderlich, um einen weiteren Haushalt dazu anzuregen, in eine Neubauwohnung zu ziehen. Die Grenzkosten des sozialen Wohnungsbau bestehen im wesentlichen in der Förderung einer weiteren Sozialwohnung. Zu berücksichtigen ist aber, daß der soziale Wohnungsbau, da er die Nachfrage nach preisgünstigen Altbauwohnungen verringert und damit auch die langfristigen Ertragserwartungen von Neubauinvestitionen, zu einer Verdrängung freifinanzierter Neubauinvestitionen führen kann. Wo der Umkehrpunkt liegt, ab dem eine Förderung des sozialen Wohnungsbau für den weiteren Abbau des Wohnungsfehlbestandes

kostengünstiger wird als die zusätzliche Förderung des freifinanzierten Wohnungsbaus, läßt sich auf Basis vorhandener Untersuchungen nicht feststellen. Allerdings spricht in der gegenwärtigen Situation vieles dafür, daß eine vollständige Beseitigung des vorhandenen Fehlbestandes über eine ausschließliche Subventionierung des freifinanzierten Mietwohnungsbau teurer wäre als über eine Kombination aus der Förderung des freifinanzierten Mietwohnungsbau und des sozialen Mietwohnungsbau.

Zusammenfassung

Erklärtes Ziel der Wohnungspolitik ist die Erhöhung des Wohnungsangebotes. Zur Erreichung dieses Ziels werden unterschiedliche Instrumente vorgeschlagen. Auf der einen Seite wird empfohlen, über eine Erhöhung des Wohngeldes die Nachfrage zu stärken und auf eine Angebotsförderung zu verzichten. Auf der anderen Seite wird die Förderung des Angebots zwar für sinnvoll gehalten, aber nur wenn sie sich auf effiziente Maßnahmen beschränkt, wobei die Förderung des sozialen Wohnungsbau besonders umstritten ist. Die kritische Analyse vorhandener empirischer und theoretischer Untersuchungen hat gezeigt, daß endgültige Urteile zwar nicht möglich sind, daß in der gegenwärtigen Situation aber vieles dafür spricht, daß das angestrebte Ziel über eine Wohngelderhöhung allein nicht effizient zu erreichen ist und daß die Angebotsförderung auf den sozialen Mietwohnungsbau nicht verzichten sollte.

Summary

The rise in housing supply is a declared goal of housing policy. Different means are being proposed to reach that goal. On the one hand it is recommended to stimulate demand through housing premium (Wohngeld) and to do without support of supply. On the other hand support of supply is considered as a sensible and promising means but only if it is applied to efficient measures. Particularly publicly-funded housing construction are highly controversial in this context. The evaluation of available empirical as well as theoretical studies has shown that there is no definitive answer to the question. For the time being it doesn't seem very likely that the aspired goal could be efficiently attained merely through a rise in housing premium nor should support of supply do without publicly-funded housing construction.

Literatur

Behring, K./Goldrian, G. (1991), Evaluierung wohnungspolitischer Instrumente.
Berlin, München 1991.

Deutsche Bank Bauspar AG (1992), Mietwohnungsbau ist für den Staat am teuersten. Presseinformation, März 1992.

Eekhoff, J. (1992), Subventionsabbau: Wo verläuft die Grenze zwischen staatlichen und privaten Aufgaben? Vortrag anlässlich der Mitgliederversammlung des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Universität zu Köln am

- 23.1.1992. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V., Anlage 1 zum Schreiben vom 9.3.1992.
- Hübl, L. u.a. (1989), Mieterhaushalte an der Schwelle zur Eigentumsbildung. Eigentumsförderung: Ein wirksamer Weg zur Schließung der Versorgungslücke am Wohnungsmarkt. LBS-Schriftenreihe – Band 12.
- ifo institut (1993), Wirtschaftsbau stützt Tendentwicklung des westdeutschen Bauvolumens. ifo Schnelldienst 4/93.
- Infratest (1978), Sickereffekte verschiedener Formen der Wohnbau- und Bausparförderung. Bearbeitet von R. Weissbarth, M. Thomae, in: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), Schriftenreihe „Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik“, Heft Nr. 07.003.
- Mayo, S. K. (1986), Sources of Inefficiency in Subsidized Housing Programs: A Comparison of U.S. and German Experience. *Journal of Urban Economics* 20, 229 – 249.
- Mayo, S. K./Barnbrock, J. (1986), Rental Housing Subsidy Programs in Germany and the US.: A Comparative Program Evaluation, in: Struyk, R./Stahl, K. (Eds.), U.S. and West Germany Housing Markets. Urban Institute Press, Washington, D.C.
- Ohls, J. C. (1975), Public Policy Toward Low Income Housing and Filtering in Housing Markets. *Journal of Urban Economics*, 2, 144 – 171.
- Sweeney, J. L. (1974), A Commodity Hierarchy Model of the Rental Housing Market. *Journal of Urban Economics*, 1, 288 – 323.
- Ulbrich, R. (1992a), Bestandsaufnahme: Wie viele Haushalte sind eigentlich sozialwohnungsberechtigt? *Die Wohnungswirtschaft* 12, 582 – 584.
- (1992b), Verteilungswirkungen wohnungspolitischer Instrumente. Institut Wohnen und Umwelt. Darmstadt.