

Reform der Wohnungsbauförderung

Schriftliche Stellungnahme zu den Vorlagen:

- Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts
Drucksache 14/5538
- Gesetzentwurf des Bundesrates
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes und anderer wohnungsrechtlicher Gesetze
Drucksache 14/0627

Bearbeiter: Stefan Kofner
(Hochschule Zittau / Görlitz)
Arbeitsstand: 15. April 2007

1	Ausgangslage / Problembeschreibung	3
2	Grundsätze der Reform	4
2.1	<i>Wohnen als Sozialgut</i>	4
2.2	<i>Zum Verhältnis zwischen frei finanziertem und öffentlich gefördertem Wohnungsbau</i>	5
2.3	<i>Unbedingter Vorrang von Effizienzzielen?</i>	6
2.4	<i>Stabilisierungsauftrag: Beseitigung des Wohnungsmangels als Daueraufgabe</i>	6
2.5	<i>Versorgungsauftrag und Zielgruppenabgrenzung</i>	8
2.6	<i>Sozialer Wohnungsbau kontra soziale Segregation</i>	9
2.7	<i>Abschied vom Vorrang der Eigentumsmaßnahmen</i>	9
2.8	<i>Wohnungsbauförderung im Osten</i>	10
3	Die zukünftige Ausgestaltung der Förderung im Überblick	11
3.1	<i>Nachhaltigkeit der Förderung</i>	11
3.2	<i>Differenzierte Laufzeiten der Förderung</i>	11
3.3	<i>Einkommensabhängigkeit der Förderung</i>	12
3.4	<i>Bedeutung von der Kostenmiete</i>	12
4	Zielgruppen der Förderung	13
4.1	<i>Mietbelastung als Abgrenzungskriterium</i>	13
4.2	<i>Neudefinition der Einkommensgrenzen: Regionale Differenzierung mit normierten Mietbelastungsquoten</i>	14
5	Neudefinition der Mietbegriffe	15
5.1	<i>Reformierte Kostenmiete als Basismiete: Pauschalierung der Herstellungskosten und Flexibilisierung der Eigenkapitalverzinsung</i>	15
5.2	<i>Einkommensabhängige Miete als Subjektmiete: Interregionaler Ausgleich der Mietbelastung</i>	17
5.3	<i>Exkurs: Grundsätzliche Bemerkungen zum interregionalen Ausgleich der Mietbelastung</i>	18
6	Konzentration der Förderung auf die Bestände?	19

1 Ausgangslage / Problembeschreibung

Auf mittlere Sicht ist in Deutschland keine neue Wohnungsnot zu befürchten. Der rechnerische Wohnungsfehlbestand ist in Westdeutschland 1999 erstmals wieder unter eine Million Wohnungen gefallen. Es wird erwartet, daß sich die Versorgungslage bei wieder leicht ansteigenden Fertigstellungszahlen und weiterhin schwach zunehmenden Einwohner- und Haushaltszahlen mittelfristig weiter verbessern wird.

In den späten 80er / frühen 90er Jahren hat sich jedoch gezeigt, daß Bevölkerungsprognosen bei plötzlichen Ausschlägen in der Wanderungsbilanz rasch obsolet werden können. Besonders aus der beabsichtigten Osterweiterung der Europäischen Union ergeben sich in dieser Hinsicht beträchtliche Risiken. Erfahrungsgemäß neigen Zuwanderer zu einer räumlich konzentrierten Ansiedlung, insbesondere in Ballungszentren, wo evtl. schon vorhandene Versorgungsprobleme bei einem nicht vorhergesehenen zusätzlichen Bedarf rasch zu einer regionalen Wohnungsnot führen können.

Ganz allgemein sind globale Aussagen über einen rechnerisch ausgeglichenen Wohnungsmarkt mit Vorsicht zu behandeln. Bei einem insgesamt ausgeglichenen Markt kann etwa in bestimmten Ballungsräumen (z.B. München) eine sehr angespannte Wohnungsmarktlage herrschen, während andernorts ein Überangebot besteht. Außerdem können trotz einer rechnerischen Übereinstimmung von Haushalts- und Wohnungszahlen in einer Region dennoch qualitative Engpässe in bestimmten Teilmärkten auftreten.

Für die Wohnungspolitik folgt daraus, daß die Wohnungsversorgung und der für die Zukunft sich abzeichnende Bedarf in allen Regionen und Marktsegmenten ständig beobachtet werden müssen. Der gesetzliche Rahmen der Wohnungsbauförderung darf die derzeit vielerorts herrschende entspannte Marktsituation nicht einfach in die Zukunft fortschreiben. Situationsbezogene Eingriffe in die Gesetzgebung sollten nach Möglichkeit heute und in Zukunft vermieden werden. Es kommt darauf an, einen dauerhaften gesetzlichen Rahmen zu schaffen, der nicht bei der nächsten Wohnraumknappheit erneut angepaßt werden muß. Es empfiehlt sich daher die Förderung ein Stück weit zu flexibilisieren und zu regionalisieren.

Der Beitrag des sozialen Wohnungsbaus zur Wohnungsversorgung der Bevölkerung geht ständig zurück. Gegenwärtig laufen in großem Umfang Belegungsbindungen ab. Große Teile der stark besetzten Förderjahrgänge der 50er und 60er Jahre werden zukünftig nicht mehr zur Versorgung der Zielgruppen der Wohnungsbauförderung zur Verfügung stehen.

Von den vier Millionen Sozialwohnungen, die im Jahre 1987 noch vorhan-

den waren, waren aufgrund des regulären Ablaufs der Bindungen im Jahr 2000 nur noch rund 1,5 Millionen übrig, im Jahr nur 2005 werden es nur noch etwa 900.000 und im Jahr 2015 schließlich noch 230.000 sein. Die geringen Neuförderungsraten der letzten Jahre reichen bei weitem nicht aus, um diese Verluste wettzumachen.

Der Prozeß des schleichenden Abbaus der Sozialbindungen hat bis heute wenig politische Widerstände ausgelöst, weil die Marktlage in den meisten Regionen entspannt war. Es handelt sich aber unzweifelhaft um eine fundamentale Neuorientierung der Wohnungspolitik. Dabei paßt es ins Bild, daß gleichzeitig offenbar aus Motiven der kurzfristigen Einnahmeerzielung heraus umfangreiche Privatisierungen von öffentlichen Wohnungen durchgeführt werden. Wenn nicht bald in erheblichem Umfang neue Bindungen geschaffen werden, wird das sozial gebundene Marktsegment gegenüber dem frei finanzierten schließlich zu einer unbedeutenden Restgröße. Dies würde spätestens dann wohnungs- und sozialpolitisch nicht akzeptable Folgen nach sich ziehen, wenn Wohnraum allgemein wieder knapp wird.

2 Grundsätze der Reform

2.1 Wohnen als Sozialgut

Mit der Reform der Wohnungsbauförderung wird das im Grundgesetz verankerte Sozialstaatsprinzip für den Bereich der Wohnungspolitik umgesetzt. Das Sozialstaatsprinzip ist auf dem Gebiet des Wohnungswesens als ein Auftrag an alle staatlichen Institutionen zu verstehen, einkommensarmen Haushalten ebenso wie den diskriminierten und benachteiligten Gruppen innerhalb unserer Gesellschaft den Zugang zu einer angemessenen Wohnraumversorgung ermöglichen.

Am Wohnungsmarkt müssen besondere Rahmenbedingungen hergestellt werden (bspw. Kündigungsschutz, Mietbegrenzungen, Wohnungsbauförderung), um die sozial unerwünschten Ergebnisse einer freien Wohnungsmarktwirtschaft zu korrigieren. Im einzelnen kann der Sozialgutcharakter des Gutes Wohnen damit begründet werden, daß

- der Ausschluß von der Versorgung mit dem Gut Wohnung die Existenz bedroht,
- die Wohnung als Lebensmittelpunkt und Zufluchtstätte empfunden wird,
- bestimmte gesellschaftlich definierte Mindeststandards hinsichtlich Qualität und Quantität der Wohnraumversorgung für alle Men-

schen hergestellt werden müssen, um ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen und ein Abgleiten in einen Teufelskreis der Armut zu verhindern.

2.2 Zum Verhältnis zwischen frei finanziertem und öffentlich gefördertem Wohnungsbau

Die Probleme bei der Wohnungsversorgung einkommensarmer und benachteiligter Haushalte kann der freie Wohnungsmarkt nicht lösen. Der unkontrollierte Wohnungsmarkt produziert im Gegenteil zyklische Schwankungen der Mieten und der Fertigstellungen. Er kann eine bedarfsgerechte Wohnungsversorgung jedenfalls nicht dauerhaft gewährleisten. Der sich selbst überlassene Wohnungsmarkt pendelt in mehrjährigen Zyklen zwischen Leerstandskrise und Wohnungsmangel. In einer angespannten Marktsituation ist es den von sozialer Diskriminierung betroffenen Haushalten aber erfahrungsgemäß nahezu unmöglich, sich am freien Wohnungsmarkt zu versorgen.

Die Antwort auf dieses partielle Marktversagen liegt nicht in weiteren Regulierungen des allgemeinen Wohnungsmarktes. Regulierungen können die Diskriminierungs- und Rationierungserscheinungen sogar verschärfen. So kann ein intensiverer Kündigungsschutz für bestimmte Gruppen, deren Marktzugang erschweren. Außerdem nützen die Regulierungen am frei finanzierten Wohnungsmarkt und darunter besonders die Mietbegrenzungen auch vielen gutverdienenden Mieterhaushalten, die in keiner Weise als bedürftig angesehen werden können. Auf der anderen Seite müssen öffentliche Mittel aufgewendet werden, um den Wohnungsbau trotz der Mietbegrenzungen für private Investoren attraktiv zu gestalten.

Wohnungspolitisch notwendig ist vielmehr ein leistungsfähiges „kontrolliertes Marktsegment“, sprich ein bedarfsgerechtes und nachhaltiges Angebot an verbilligten Sozialwohnungen für die benachteiligten Gruppen. Der Forderung nach sozialer Effizienz wird allein ein nicht übermäßig regulierter allgemeiner Wohnungsmarkt mit einer marktorientierten Vergleichsmiete in Verbindung mit einem leistungsfähigen sozialen Marktsegment mit verbilligten Mieten und besonderen Zugangsbedingungen gerecht. Das Modell für eine zukunftsfähige soziale Wohnungsmarktwirtschaft liegt nicht in der weiteren Annäherung der beiden Marktsegmente, sondern vielmehr in der weiteren Differenzierung ihrer jeweiligen Rahmenbedingungen.

2.3 Unbedingter Vorrang von Effizienzzielen?

Es herrscht weitgehender wohnungspolitischer Konsens darüber, die begrenzten Mittel, die für die Wohnungsbauförderung zur Verfügung stehen, möglichst effizient einzusetzen. Effizienzverluste und ungerechtfertigte Mietvorteile sollen in Zukunft so weit wie möglich begrenzt werden.

Doch darf die Reform der Wohnungsbauförderung sich nicht einseitig am Ziel der Effizienzsteigerung orientieren. Eine solch einseitige Ausrichtung an diesem Ziel läuft doch nach aller Erfahrung darauf hinaus, einer möglichst eng gefaßten Zielgruppe mit möglichst wenig Aufwand „ein Dach über dem Kopf“ verschaffen zu wollen. Die sozialen Ghettos in den Großwohnsiedlungen West- und Ostdeutschlands haben wir nicht zuletzt dieser Form von blindem Effizienzdenken zu verdanken.

Niemand bezweifelt, daß gegebene wohnungspolitische Ziele mit einem möglichst geringen finanziellen Aufwand verfolgt werden sollen. Aber es geht bei der Wohnungsbauförderung um mehr als die bloße „Versorgung“. Mit dem sozialen Wohnungsbau werden auch gesellschaftspolitische, städtebauliche und stabilisierungspolitische Ziele verfolgt.

2.4 Stabilisierungsauftrag: Beseitigung des Wohnungsmangels als Daueraufgabe

Neben den Effizienzproblemen muß die Reform der Wohnungsbauförderung zugleich das Problem der inhärenten Instabilität der Wohnungsmärkte angehen. Dem Ziel der „Beseitigung des Wohnungsmangels“ aus dem Zielkatalog des Zweiten Wohnungsbaugesetzes kam in den Aufbaujahren eine überragende Bedeutung zu. Der soziale und nicht der frei finanzierte Wohnungsbau hat seinerzeit im Westen die Hauptlast der dringend benötigten Wohnungsfertigstellungen getragen. Aber auch für alle Zukunft bleibt die Mangelbeseitigung das wichtigste Ziel der Wohnungspolitik, denn die freie Wohnungsmarktwirtschaft ist aus sich selbst heraus nicht in der Lage, für einen dauerhaften Marktausgleich zu sorgen. Die spontanen Marktkräfte tendieren nicht zu einem stabilen Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage, sondern sie sorgen für immer neue Ungleichgewichte und Instabilitäten.

Wenn der Sozialstaat ein Recht auf Wohnen im Sinne eines individuellen Rechtsanspruchs auch nicht zu garantieren vermag, so ergibt sich doch unmittelbar aus dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes ein Auftrag an alle mit Wohnungspolitik befaßten Institutionen, alle ihre Kräfte einzusetzen, um das Entstehen von Wohnungsmangelsituationen zu verhindern (Stabilisierungsauftrag). Das Verhindern von Wohnungsmangel geht dabei weit über ein nachträgliches, passives Reagieren auf Mangelsituationen hinaus. Nötig ist auf diesem Gebiet eine an langfristigen Bedarfsprognosen

orientierte vorausschauende Steuerung des Wohnungsangebots.

Eine erfolgreiche Stabilisierungspolitik schützt nicht nur die Mieter vor heftigen Ausschlägen der Mietpreise, sie eröffnet gleichzeitig den Wohnungssuchenden unabhängig von der Marktsituation größere Chancen auf eine angemessene Versorgung mit Wohnraum und zwar insbesondere den am Wohnungsmarkt üblicherweise diskriminierten Gruppen. Für diese Gruppen wird die Wohnungssuche in Mangellagen am freien Wohnungsmarkt nur zu oft zu einem entwürdigenden, aber letztlich erfolglosen Bemühen. Die Mieter sehen sich in solchen Marktlagen regelmäßig mit einem Aufwertungs- und Umwandlungsdruck konfrontiert, der das Verhältnis zwischen den Mietparteien nicht selten nachhaltig belastet. Es trifft daher zu, daß der beste Mieterschutz ein stets ausreichendes Wohnungsangebot ist.

Die Wohnungspolitik muß den Stabilisierungsauftrag annehmen und die zyklischen Schwankungen von Mieten, Immobilienpreisen und Leerstandsdaten im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu beruhigen versuchen. Angesprochen ist damit nicht nur der soziale Wohnungsbau, sondern die gesamte Wohnungsbauförderung. Erfolge auf diesem Gebiet stabilisieren nicht zuletzt auch die Einnahmen und Renditeerwartungen der Wohnungswirtschaft und tragen so zu einer stetigeren Entwicklung der Gewinne und der Investitionstätigkeit im Wohnungsbau bei. Zustände wie auf den dem freien Spiel der Marktkräfte überlassenen und darum vom klassischen Schweinezyklus geprägten Büromärkten sind auf dem Wohnungsmarkt weder für die Mieter und Wohnungssuchenden noch für langfristig denkende Investoren eine akzeptable Alternative.

Der Wohnungsmarkt bildet insofern als ein klassischer Interventionsmarkt einen Ausnahmebereich innerhalb der Wirtschaftsordnung der Sozialen Marktwirtschaft. Nur wenige Märkte sind in einem solchen Ausmaß von Marktversagen betroffen wie der Wohnungsmarkt. An den Wohnungsmärkten benötigen die Marktteilnehmer auf beiden Markseiten sehr viel Zeit, um sich an geänderte Marktbedingungen anzupassen. Weder stehen morgen neue Wohnungen bereit, wenn heute unerwartet zusätzliche Nachfrage an den Markt tritt und die Mieten steigen, noch können die Mieter von heute auf morgen in kleinere Wohnungen umziehen. Ausgeprägte Marktungleichgewichte mit ihren sozial inakzeptablen Folgen können meistens erst nach Jahren abgebaut werden. Derartige Ungleichgewichte sind aber am Wohnungsmarkt eher die Regel als die Ausnahme. Die Märkte pendeln zwischen Leerstandskrise und Wohnungsnot ohne je zur Ruhe zu kommen.

Das strukturelle Marktversagen kann von der Wohnungspolitik wegen der besonderen Bedeutung des Gutes „Wohnen“ nicht einfach hingenommen werden. Politische Visionen, die auf einen schrittweisen Rückzug des Staates aus seiner versorgungs- und stabilisierungspolitischen Verantwort-

tung für den Wohnungsmarkt hinauslaufen, übersehen die besondere soziale Bedeutung des Wohnens. Dem gegenüber steht die Vision eines vorausschauenden, Orientierung gebenden und wenn nötig aktiv an den Wohnungsmärkten intervenierenden Staates.

2.5 Versorgungsauftrag und Zielgruppenabgrenzung

Neben dem Stabilisierungsauftrag hat der Soziale Wohnungsbau einen Versorgungsauftrag zu erfüllen. Auch dieser ist nicht vorübergehender Natur. Der freie Wohnungsmarkt neigt dazu, bestimmte Gruppen von Mietbewerbern zu diskriminieren (bspw. kinderreiche Haushalte, Alleinerziehende, Ältere, Einkommensarme, Vorbestrafte, hoch verschuldete Haushalte, Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger, Behinderte, Ausländer, Aussiedler, Angehörige ethnischer und / oder religiöser Minderheiten, Studenten).

Diese Diskriminierungen können von der Wohnungspolitik nicht hingenommen werden. Doch wirken die gebräuchlichen wohnungspolitischen Instrumente wie etwa ein intensiverer Kündigungsschutz für diese Gruppen oder mit Sanktionen bewehrte Diskriminierungsverbote wie in den USA nicht selten kontraproduktiv. Sie können die Versorgungsprobleme der betroffenen Gruppen sogar verschärfen. Auch mit den Mitteln der Subjektförderung kann den benachteiligten Bewerbergruppen nicht immer wirksam geholfen werden. Im Ergebnis kann allein eine verstetigende Objektförderung im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus die bedarfsgerechte Versorgung der am Wohnungsmarkt Benachteiligten sicherstellen.

Die Wohnungsbauförderung muß kontinuierlich einen ausreichenden sozial gebundenen Wohnungsbestand mit Belegungsrechten an kommunalen, genossenschaftlichen und privaten Wohnungen gewährleisten, um alle sozial diskriminierten und benachteiligten Wohnungssuchenden mit Wohnungen versorgen zu können.

Aus stabilisierungspolitischer Sicht muß die von der Förderung zu versorgende Zielgruppe weit gefaßt werden. Alle Haushalte mit einer inelastischen Nachfrage und mithin besonders die einkommensarmen Haushalte mit einer hohen Mietbelastung gehören unabhängig vom Vorliegen sonstiger Diskriminierungsmerkmale dazu.

Die in § 1 Abs. 2 Nr. 1 und § 7 E-WoFG vorgenommene Zielgruppenabgrenzung erscheint in der vorliegenden Form noch zu unbestimmt. So spricht nichts dagegen, sich bei der Bestimmung dessen, was „tragbare Wohnkosten“ sind, auf eine bestimmte höchstens zumutbare Mietbelastungsquote festzulegen. Diese Kritik trifft auch auf Abgrenzung der Zielgruppe der Wohneigentumsförderung zu (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 E-WoFG).

2.6 Sozialer Wohnungsbau kontra soziale Segregation

Die erwünschte soziale Durchmischung kann mittels einer kleinräumigen Verteilung der Sozialwohnungen über das Stadtgebiet und auch über die verschiedenen Wohnlagekategorien erreicht werden. Besonders dazu geeignet erscheint die Durchmischung von geförderten und frei finanzierten Wohnungen in ein- und demselben Objekt. Auch Fördermaßnahmen, die auf die Schaffung von dauerhaften Belegungsrechten in den Wohnungsbeständen gerichtet sind, können einen Beitrag leisten. Der Neubau von größeren Siedlungen sollte dagegen nur noch in Ausnahmefällen gefördert werden.

Die neu geschaffenen Instrumente der §§ 30 u. 31 E-WoFG erscheinen grundsätzlich geeignet, um zu der erwünschten Durchmischung der sozialen Schichten einen Beitrag zu leisten. Auslegungsbedürftig ist freilich der Begriff der „sozial stabilen Bewohnerstrukturen“. An dieser Stelle sollte klargestellt werden, daß „sozial gemischte Bewohnerstrukturen“ wohnungs- und gesellschaftspolitisch erwünscht sind. „Sozial stabil“ sind auch Ghettos der Mittelschichten.

Gerade das Instrument der Übertragung von Belegungsrechten könnte geeignet sein, um sozial verfestigte Bewohnerstrukturen „aufzulockern“. Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob man Investoren ohne beträchtliche wirtschaftliche Anreize zu derartigen Übertragungen bewegen kann. Als schwierig dürfte sich in der Praxis die Prüfung der „Gleichwertigkeit“ von geförderter Wohnung und Ersatzwohnung erweisen.

Bei allen Bewilligungen ist zukünftig streng darauf zu achten, daß die Projekte sich in das städtebauliche Umfeld integrieren. Angestrebt wird die Durchmischung und Auflockerung von sozialen Milieus und gerade nicht deren räumliche Verfestigung. Der soziale Wohnungsbau darf nicht nur in den einfachen Wohnlagen stattfinden. Vordergründige Effizienzüberlegungen haben an dieser Stelle im Zweifel hinten zu stehen. Höhere Grundstückspreise und die damit verbundenen höheren Basismieten und Subjektförderungen können hingenommen werden, wenn das Projekt ein Zeichen gegen die fortschreitende Segregation setzt und städtebaulich verträglich ist.

Im Sozialwohnungsbestand muß besonders bei Großwohnsiedlungen mit Vermietungsproblemen der sozialen Durchmischung der Bewohnerschaft Vorrang eingeräumt werden. Mietvorteile von Fehlbelegern können hier unter bestimmten Bedingungen hingenommen werden.

2.7 Abschied vom Vorrang der Eigentumsmaßnahmen

Nach dem Wortlaut des Zeiten Wohnungsbaugesetzes versteht sich der soziale Wohnungsbau nicht allein und nicht einmal in erster Linie als Förderung des Mietwohnungsbaus. Er soll vielmehr zusammen mit der

allgemein zugänglichen Eigenheimförderung dazu beitragen, die einkommensschwachen Kreise der Bevölkerung ebenfalls in die Lage zu versetzen, Wohneigentum zu erwerben.

Doch sind dem Anteil der Eigentumsmaßnahmen an den gesamten Bewilligungen gleichsam „natürliche Grenzen“ gesetzt. Die Wohneigentumsförderung kommt nur für diejenigen in der Zielgruppe in Frage, die über eine gewisse Sparfähigkeit und Sparwilligkeit verfügen.

Mit der Wohneigentumsförderung werden in erster Linie familienpolitische und vermögenspolitische Ziele verfolgt. Doch mangelt es der derzeitigen Förderung an Zielorientierung. Der finanzielle Aufwand dafür steht in keinem Verhältnis zu ihren Zielbeiträgen. Die derzeitige Wohneigentumsförderung ist zersplittert, ineffizient und widersprüchlich. Mit einer besseren Abstimmung, besser noch mit einer Integration der allgemein zugänglichen in die soziale Wohneigentumsförderung, können erhebliche Effizienzgewinne erzielt werden.

Die Förderung speziell des flächenverzehrenden Eigenheimbaus sollte zukünftig deutlich zurückgeführt werden. Die sozialen Kosten des Eigenheimbaus im Umland der Städte sind sowohl in West- wie auch in Ostdeutschland erheblich. Unkontrollierbare Zersiedlungstendenzen dürfen von der Förderung nicht länger begünstigt werden und im Osten bedeutet jedes neu errichtete Eigenheim eine dauerhaft leerstehende Wohnung (im Zweifel eine aus städtebaulicher Sicht erhaltenswerte Altbauwohnung an einem zentralen Standort) mit entsprechenden betriebswirtschaftlichen und sozialen Folgekosten.

Städtisches Wohnen im Reihenhaushaus, im Stadthaus oder in der Eigentumswohnung, ganz allgemein die Bestandserwerbe sollten zukünftig schwerpunktmäßig gefördert werden. Innerhalb der Wohneigentumsförderung empfiehlt sich eine deutliche Akzentverschiebung zugunsten der Förderung der Bestandserwerbe und zu Lasten der Neubauförderung.

2.8 Wohnungsbauförderung im Osten

In den Neuen Bundesländern bewegt sich die Wohnungsbauförderung in einem ganz anderen Umfeld als im Westen. Es herrscht mittlerweile an den meisten Standorten eine historisch beispiellose Leerstandskrise. Ziele und Instrumente der Wohnungsbauförderung können unter diesen Umständen nicht die gleichen sein wie in Westdeutschland. Die wichtigste Aufgabe der Wohnungsbauförderung im Osten ist es bis auf weiteres einen Beitrag zur Entschärfung der Leerstandskrise leisten.

Wird nicht gegengesteuert, so werden die Leerstände wegen der zuneh-

menden Überalterung der Bevölkerung und dem fortgesetzten Eigenheimbau immer weiter anwachsen. Eine Marktberreinigung durch Rückbaumaßnahmen wird in einem bestimmten Umfang unumgänglich sein. Sie erscheint auch aus städtebaulicher Sicht unumgänglich. In den Fällen, wo die Zahl der Wohnungen die der Haushalte in einer Gemeinde dauerhaft übersteigt, kann ein kontrollierter Rückbau nicht nur zur Senkung der Leerstandsquote beitragen, sondern vor allem auch zur Verbesserung des Wohnumfeldes und damit zur städtebaulichen Aufwertung des Siedlungsgebietes.

3 Die zukünftige Ausgestaltung der Förderung im Überblick

3.1 Nachhaltigkeit der Förderung

Aus dem Stabilisierungsauftrag des Sozialen Wohnungsbaus ergeben sich bestimmte Folgen für die Ausgestaltung der Instrumente der Wohnungsbauförderung. Die Förderung muß in der Lage sein, *in jeder Marktsituation* wirksame Anreize zu bedarfsgerechten Wohnungsfertigstellungen zu geben. Dies kann nur eine Förderung leisten, die über lange Zeiträume hinweg die Renditeerwartungen der Investoren stabilisiert.

Aus dem Versorgungsauftrag des Sozialen Wohnungsbaus ergibt sich die Forderung nach einer Förderung mit nachhaltigen Versorgungseffekten. Hoffnungen, daß sich die Versorgungsprobleme an den Wohnungsmärkten mittelfristig von selbst lösen, werden sich für einen erheblichen Teil der geförderten Haushalte nicht erfüllen. Bindungsdauern von bloß 10 oder 15 Jahren ziehen nur zu bald neue Förderungen und damit auch entsprechende Haushaltsbelastungen nach sich. Eine intensive Förderung, die zu langfristigen Bindungen führt, stellt dagegen einen langfristigen Vermögenswert dar.

Der Versorgungs- und der Stabilisierungsauftrag stehen als Oberziele der Wohnungsbauförderung kaum in Konflikt miteinander. Es herrscht eine weitgehende Zielharmonie. Wird das Stabilisierungsziel erreicht und treten mithin keine Mangellagen an den Wohnungsmärkten auf, so fällt auch die Versorgung der benachteiligten Gruppen leichter. Eine vorausschauende und damit zugleich verstetigend wirkende Förderung belastet langfristig gesehen die staatlichen Haushalte weit weniger als eine kurzfristig reaktive Förderung.

3.2 Differenzierte Laufzeiten der Förderung

Hinsichtlich der Bindungsdauern kann man keine für alle Marktlagen und zukünftigen regionalen Bedarfsentwicklungen gültigen Regeln aufstellen.

Für die einzelne Gemeinde, für das einzelne Bundesland wie auch für den Gesamtbestand an Sozialwohnungen empfiehlt sich ein nach Laufzeiten gemischtes Portfolio an Wohnungen mit Belegungsrechten. Anzustreben ist eine Mischung aus kurzen Laufzeiten (10-15 Jahre wie bislang in der vereinbarten Förderung), mittleren bis langen Laufzeiten wie bislang im Ersten Förderweg (15-50 Jahre) und „ewigen“ Laufzeiten (> 50 Jahre) auf der Grundlage von tilgungsfreien Darlehen bzw. sozial gebundenem öffentlichem Eigentum. Eine einseitige Beschränkung auf kurze Laufzeitbereiche wäre nicht zielführend. Kurze Bindungsfristen dürfen nicht zur Regel werden. Sie sind allein bei einem bloß vorübergehenden Bedarf angezeigt. Bei einem Bedarf von unbestimmter Dauer ist dagegen eine Förderung mit unbegrenzter Laufzeit angemessen.

Die Förderung hat seit den Tagen des Ersten Wohnungsbaugesetzes in der Illusion gelebt, daß Sozialwohnungen zumindest für die sog. „breiten Schichten“ eines Tages ganz und gar überflüssig werden würden. Man hatte die Vorstellung, bei Eintreten der erhofften Einkommenssteigerungen auf breiter Front das Fördervolumen langsam zurückzufahren und auf diese Weise den Anteil der Sozialwohnungen am gesamten Wohnungsbestand auf lange Sicht wieder deutlich zu verringern.

Von der Vorstellung, daß der soziale Wohnungsbau mit (im allgemeinen Durchschnitt) wachsenden Pro-Kopf-Einkommen weitgehend überflüssig werden würde, müssen wir uns nach den inzwischen gemachten Erfahrungen verabschieden. Die Diskriminierungserscheinungen haben nicht abgenommen, die Mieten sind säkular gestiegen und es gibt nach wie vor eine große Gruppe von Mieterhaushalten mit unzumutbar hohen Mietbelastungsquoten. Der soziale Wohnungsbau sollte daher in Zukunft bei Bedürfnissen, die aller Voraussicht nach auf unbestimmte Zeit bestehen, auch Belegungsbindungen von unbegrenzter Laufzeit schaffen.

3.3 Einkommensabhängigkeit der Förderung

Das Gerechtigkeitsziel der Wohnungsbauförderung läßt sich in dem Leitsatz „Gleiche Miete bei gleichem Einkommen“ zusammenfassen. Das Modell der einkommensorientierten Förderung erscheint grundsätzlich geeignet, um das Entstehen von ungerechtfertigten Mietvorteilen zu verhindern. Doch waren die bislang praktizierten Fördermodelle zu kurzfristig angelegt. Bei längerfristigen Bedürfnissen empfiehlt es sich, die Intensität der Förderung zu erhöhen und die Förderzeiträume spürbar zu verlängern.

3.4 Bedeutung von der Kostenmiete

Insbesondere bei längeren Förderzeiträumen darf die dem Investor zustehende „Basismiete“ nicht diskretionär von der Verwaltung bzw. vom Ve-

rordnungs- oder Gesetzgeber festgesetzt werden. Dem Investor soll eine angemessene, dauerhafte und sichere Verzinsung seines eingesetzten Eigenkapitals ermöglicht werden – nicht mehr und nicht weniger. Diesen Anforderungen wird allein die Kostenmiete gerecht, die allerdings ihrerseits in bestimmten Punkten zu reformieren ist.

4 Zielgruppen der Förderung

4.1 Mietbelastung als Abgrenzungskriterium

Die Wohnungsbauförderung sollte sich darum bemühen, die vor allem im Westen bestehende große Lücke zwischen der Zahl der Anspruchsberechtigten und der Zahl der Versorgten schließen. Zu diesem Zweck wird von vielen Experten empfohlen, die Einkommensgrenzen zurückzunehmen und mithin die Förderung noch mehr als bislang auf die einkommensschwachen Haushalte zu konzentrieren.

Doch sollte aus stabilisierungspolitischer Sicht die Zielgruppe alle Haushalte mit einer inelastischen Nachfrage umfassen. Wie die Zielgruppe genau abzugrenzen sein wird, ist eine empirische Frage. Vermutlich reagiert die Nachfrage aber schon oberhalb einer Mietbelastungsquote von 25 Prozent so inelastisch, daß die betreffenden Haushalte besser mit einer Sozialwohnung versorgt werden sollten.

Gerade, weil stabilisierungspolitisch eher eine weite Zielgruppenabgrenzung geboten erscheint, müssen die Effizienzreserven der Förderung mobilisiert werden. Doch das wird allein nicht ausreichen. Die Zahl der Bewilligungen bzw. Fertigstellungen in den mit Sozialwohnungen unterversorgten Regionen Westdeutschlands müßte mittelfristig deutlich erhöht werden, wenn die bestehenden Versorgungslücken geschlossen werden sollen. Die hier vertretene Vorstellung vom Sozialen Wohnungsbau ist nicht die eines quantitativ nebensächlichen und zukünftig sogar verzichtbaren „Reparaturbetriebs“, sondern die eines gleichberechtigten, sich stetig entwickelnden Marktsegments mit einem klar definiertem Versorgungs- und Stabilisierungsauftrag.

Weitere Gründe sprechen für eine weite Abgrenzung der Zielgruppe der Förderung. Einkommensschwächere Haushalte haben aller Erfahrung nach besonders unter Versorgungsengpässen an den Wohnungsmärkten zu leiden. Die Wohnungspolitik sollte daher besonders um die Versorgung dieser Haushalte bemüht sein. Es kommt hinzu, daß einkommensschwächere Haushalte relativ stärker von Mietschwankungen betroffen ist. Die Wohnungspolitik sollte darauf abzielen, die Mietbelastung dieser Haushalte in der Zeit zu verstetigen.

Eine weitere wichtige Aufgabe der Wohnungsbauförderung ist die aktive Bekämpfung der sozialen Segregation der Milieus. Soziale Ghettos sind ebenso wenig erwünscht wie Ghettos der Mittelschichten oder der Privilegierten. Auch darum sollte die Zielgruppe der Förderung zukünftig relativ weit gefaßt werden. Neben den Gruppen mit speziellen Diskriminierungsmerkmalen sind zwar nicht mehr die sprichwörtlichen „breiten Schichten“ als Zielgruppe zu bezeichnen, aber doch alle „übermäßig mit Wohnkosten belasteten Haushalte“ (ab einer Mietbelastungsquote von ca. 25 Prozent).

4.2 Neudefinition der Einkommensgrenzen: Regionale Differenzierung mit normierten Mietbelastungsquoten

Hinsichtlich der Einkommensgrenzen empfiehlt sich für die Zukunft eine regionale Differenzierung. Maßgeblich muß die Kaufkraft des Einkommens an dem jeweiligen lokalen Wohnungsmarkt sein. Nur indem man das am Ort übliche Einkommen zu den am Ort üblichen Mietpreisen in Bezug setzt, kann man eine Gleichbehandlung erreichen.

Die Einkommensgrenzen sollten in der Form von höchstens zumutbaren Mietbelastungsquoten (nach Haushaltsgröße und Kinderzahl gestaffelt) vorgegeben werden. Diesen wird eine normierte individuelle Mietbelastungsquote gegenübergestellt: ortsübliche Vergleichsmiete für hinreichend große Wohnungen (bezogen auf die jeweilige Haushaltsgröße) mit durchschnittlichem Qualitätsstandard (Lage und Ausstattung) einschließlich ortsüblicher Nebenkostenzuschläge dividiert durch das jeweilige Haushaltsnettoeinkommen. Die Vorgabe von Mietbelastungsquoten hätte gegenüber der von Absolutbeträgen den großen Vorteil, daß die Anpassung an Änderungen der durchschnittlichen Einkommen oder des Mietniveaus dynamisch erfolgt, d.h. ohne daß es dazu weiterer gesetzgeberischer oder anderweitiger Eingriffe bedürfte.

Berechtigt sollten grundsätzlich alle Haushalte sein, die aufgrund eines unterdurchschnittlichen individuellen Haushaltsnettoeinkommens bzw. aufgrund eines überdurchschnittlich hohen Mietniveaus am lokalen Wohnungsmarkt über der höchstens zumutbaren Mietbelastungsquote liegen. Diese Quote sollte bundeseinheitlich durch ein Bundesgesetz vorgegeben werden (z.B. 25 Prozent für Haushalte mit zwei Personen). Haushalte mit einer niedrigeren Belastungsquote dürfen von den Ländern nach Maßgabe landesgesetzlicher Regelungen gefördert werden.

Die höchsten zumutbaren Mietbelastungsquoten sollten nach Haushaltsgrößen differenziert gestaltet werden. Je mehr Mitglieder der Haushalt umfaßt, desto niedriger muß die zumutbare Mietbelastungsquote liegen. Auch Alleinerziehenden, Schwerbehinderten, jungen Ehepaaren und anderen Gruppen mit erhöhtem Bedarf bzw. sonstigen Anknüpfungspunkten

für eine besondere Förderung könnten bei gleicher Haushaltsgröße etwas niedrigere Belastungsquoten zugestanden werden. Dabei sollte jedoch von Ausnahmen abgesehen eine Belastungsquote von 20 Prozent nicht unterschritten werden. Um die Effizienz der Förderung zu erhöhen, sollte zukünftig die Einkommensentwicklung der geförderten Haushalte im Rahmen der einkommensabhängigen Förderung regelmäßig überprüft werden.

5 Neudefinition der Mietbegriffe

5.1 Reformierte Kostenmiete als Basismiete: Pauschalierung der Herstellungskosten und Flexibilisierung der Eigenkapitalverzinsung

Mit dem Instrument der Höchstdurchschnittsmiete wurde versucht, im ersten Förderweg Anreize zur Kosteneinsparung auf der Seite der Investoren zu setzen. Die Kostenmiete allein hatte den Investoren zu wenig Anreiz zu einem kostenbewußten Verhalten gegeben. Doch waren die Höchstdurchschnittsmieten innerhalb der Gemeinden zu wenig bzw. gar nicht differenziert ausgestaltet (Nordrhein-Westfalen). In Berlin hatte man eine Differenzierung durch die Ankopplung der Höchstdurchschnittsmieten an die Vergleichsmiete erreicht.

An die Stelle der Kombination aus Höchstdurchschnittsmiete und Kostenmiete sollte zukünftig eine reformierte Kostenmiete treten. Die Kostenmiete soll im Sinne einer Basismiete für den Investor bei Förderzeiträumen oberhalb von 15 Jahren obligatorisch sein. Bei kürzeren Förderzeiträumen kann sie fakultativ eingesetzt werden.

Die Kostenmiete dient der Effizienz der Mittelvergabe ebenso wie der unabhängig von der Marktsituation zu gewährleistenden Wirksamkeit der Förderung. Mit ihrer Hilfe können einerseits die Gewinne der Investoren begrenzt (quid pro quo-Prinzip), andererseits aber ihre Gewinnerwartungen stabilisiert werden (z.B. hinsichtlich des Zinsänderungsrisikos). Die Kostenmiete wirkt wie eine Garantiemiete. Das Leerstandsrisiko wie auch das Risiko von Enttäuschungen durch zu geringe Mieteinnahmen (windfall losses) wird mit der Kostenmiete für den Investor weitgehend ausgeschaltet.

Dies wird gerade bei längerfristig angelegten Förderungen unbedingt für erforderlich gehalten. Nur mit einer intensiven, langfristig angelegten Förderung können unabhängig von der Marktsituation wirksame Investitionsanreize gegeben werden. Bei der Erfüllung des Stabilisierungsauftrags kann daher auf die Kostenmiete nicht verzichtet werden. Sie ist ein integraler Bestandteil jeder intensiven Wohnungsbauförderung.

Doch muß die Kostenmiete als Basismiete zukünftig auf die durchschnittlichen, die ortsüblichen Kosten abstellen. Sie sollte weitgehend unabhängig von den individuellen Kostenbedingungen des Investors sein und grundsätzlich auf pauschalierte Kostenansätze abstellen. Nur dann lohnt es sich für den Investor wirklich, Leistungen günstiger einzukaufen bzw. zu erstellen als seine Konkurrenten. Die Anreize für entsprechende Bemühungen können nur gesichert werden, indem man den besonders tüchtigen und findigen Investoren auch im sozialen Wohnungsbau ihre Vorsprungsgewinne beläßt.

Es wird daran gedacht, den Investoren bestimmte Bau- und Ausstattungsstandards verpflichtend vorzugeben und die entsprechenden Baukosten als pauschalierte Normalherstellungskosten (regional differenziert) in die Kostenmiete einfließen zu lassen. Der Ansatz der Eigenkapitalverzinsung in der Wirtschaftlichkeitsberechnung sollte in Zukunft nicht mehr starr vorgegeben werden. Je nach Wohnungsbedarf und Kapitalmarktlage müssen die entsprechenden Sätze variiert werden können, um dem Stabilisierungs- und dem Versorgungsauftrag gerecht zu werden und dabei den gesamten Subventionsbedarf so gering wie möglich zu halten. Bei der Bemessung der Zuschlagsätze sind die unterschiedlichen Verhältnisse in den einzelnen Bundesländern und Gemeinden angemessen zu berücksichtigen.

Auch in Zukunft sollten aber die tatsächlichen Grundstückskosten in die Kostenmiete einfließen. Die soziale Durchmischung der Milieus wird als ein vordringliches wohnungspolitisches Ziel angesehen. Auch Grundstücke in mittleren und gelegentlich auch in bevorzugten Wohnlagen sollten für den sozialen Wohnungsbau eingesetzt werden können. Die Sozialwohnungen sollten dabei grundsätzlich kleinräumig über die verschiedenen Lagekategorien und Stadtviertel verteilt werden, um der räumlichen Segregation zwischen den sozialen Schichten entgegenzuwirken.

Die Kostenmiete soll nicht für alle Laufzeitbereiche der Objektförderung obligatorisch vorgegeben werden. Bei kurzlaufenden Förderungen kann auf die langfristige Absicherung der Investoren gegenüber dem Zinsänderungsrisiko verzichtet werden (fakultative Kostenmiete). Doch sind kurzlaufende Förderungen allein bei einem voraussichtlich nur vorübergehenden Bedarf an Sozialwohnungen angezeigt.

Die Zusammenfassung der bisherigen Verwaltungs- und der Instandhaltungskostenpauschale zu einer Erhaltungskostenpauschale wird befürwortet. Allerdings ist der Begriff der „Erhaltungskostenpauschale“ sprachlich nicht überzeugend, deckt doch das „Erhalten“ von Wohnraum das „Verwalten“ nach dem allgemeinen Sprachgebrauch nicht unbedingt mit ab.

Die Indexierung der entsprechenden Pauschale wird für unbedingt sachgerecht gehalten, schafft sie doch mehr Kalkulationssicherheit für die Wohnungswirtschaft und entlastet das Parlament von der Aufgabe der diskretionären Anpassung der Pauschale.

Nicht unbedingt naheliegend ist die Bezugnahme auf den Lebenshaltungspreisindex. Die in Frage stehenden Kostenarten hängen eher von der Entwicklung der Löhne und Gehälter sowie von der der Baupreise ab.

5.2 Einkommensabhängige Miete als Subjektmiete: Interregionaler Ausgleich der Mietbelastung

Die von den von den geförderten Mieterhaushalten zu zahlende „Subjektmiete“ sollte einkommensabhängig gestaltet werden. Angestrebt wird eine einheitliche Mietbelastungsquote, eine Nivellierung der Mietbelastungen im Raum. Starre Einkommensgrenzen im Sinne von absoluten Höchstbeträgen für das ganze Bundesgebiet sind angesichts der regionalen Unterschiede bei den Einkommen und Mieten nicht angemessen.

Es ist sicher kein Zufall, daß § 9 Abs. 2 E-WoFG von „Basiseinkommensgrenzen“ spricht. Die Formulierung erweckt den Eindruck, als sei eine Art unverbindlicher Ausgangspunkt gemeint. Es spricht aber nichts dagegen, sich in der Form von Mietbelastungsquoten in dieser Hinsicht mehr festzulegen.

Die einkommensabhängige Subjektmiete ist unabhängig von der dem Investor zustehenden Basismiete. Die Basismiete muß ggf. durch staatliche Subventionen aufgefüllt werden. Auf der anderen Seite ist die Basismiete nicht als Obergrenze der Subjektmiete anzusehen.

Auf eine Marktorientierung kann sowohl bei der Basis- wie auch bei der Subjektmiete verzichtet werden. Die Basismiete soll gerade nicht mit der Marktentwicklung schwanken (Stabilisierung der Renditeerwartungen) und auch bei der Subjektmiete erscheint eine Marktorientierung nicht sinnvoll. Die Sozialmieter sollen nicht auf dem Wege einer erhöhten Fluktuation in den Sozialwohnungsbeständen zum Ausgleich von Marktschwankungen beitragen müssen.

Bei der Bemessung der Subjektmiete wird grundsätzlich – für Haushalte vergleichbarer Größe und Zusammensetzung – eine für das ganze Bundesgebiet einheitliche Mietbelastungsquote angestrebt. Das heißt konkret, daß die Subjektmiete etwa für einen Zwei-Personen-Haushalt ohne Kinder gerade so hoch liegen soll, daß eine tatsächliche Mietbelastungsquote von 25 Prozent nicht überschritten wird. Beläuft sich das zu versteuernde Einkommen des betreffenden Haushalts inklusive aller empfangenen Transfers nur auf DM 1.000 pro Monat, dann beträgt die Warmmiete DM 250. Beträgt das Einkommen DM 2.000, werden DM 500 an Miete gezahlt, etc.

Die Nivellierung der Wohnwertunterschiede aufgrund unterschiedlicher Lagekategorien wird dabei in Kauf genommen. Um die angestrebte soziale Durchmischung zu erreichen, sollen auch einkommensschwache Haushalte Wohnungen in anderen als benachteiligten Wohnlagen beziehen können.

5.3 Exkurs: Grundsätzliche Bemerkungen zum interregionalen Ausgleich der Mietbelastung

Von der Nivellierung der Mietbelastung der Sozialmieter im Raum können nachteilige Effekte ausgehen. Zuzugeben ist, daß von nivellierten Sozialmieten Anreize zu Wanderungen sozial schwacher Haushalte in die Ballungsräume ausgehen können, und zwar besonders in solche mit einer günstigen Wirtschaftsentwicklung. Schließlich würde solchen Haushalten auch nach der Zuwanderung an einen Ort mit höherem Vergleichsmietenniveau ein gleich hoher Teil ihres Einkommens verbleiben. Außerdem bietet die Großstadt möglicherweise bessere Chancen der Einkommenserzielung, damit aber auch zur Befreiung aus der Situation der Unterstützungsbedürftigkeit.

Aufgrund der höheren Lebenshaltungskosten in den Ballungsräumen hätte das verbliebene Einkommen der Zuzügler freilich nicht mehr die gleiche Kaufkraft wie zuvor. Es kommt hinzu, daß besonders in den prosperierenden westdeutschen Ballungsregionen Sozialwohnungen für Zuzügler gar nicht bzw. allenfalls nach langen Wartezeiten verfügbar sind.

Die Frage, ob man dem großstädtischen Sozialmieterhaushalt eine höhere Mietbelastungsquote zumuten darf, um die Neutralität der Förderung in bezug auf die Wanderungsströme zu gewährleisten, ist von grundsätzlicher Bedeutung.

Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus in den Ballungsräumen mit ihren aufgrund der stärkeren Konkurrenz der verschiedenen Nutzungsansprüche vergleichsweise hohen Grundstückspreisen, Baukosten und Mieten führt zu einer deutlich höheren finanziellen Belastung der staatlichen Haushalte. Die Basismieten werden aufgrund der höheren Kosten in der Regel deutlich höher liegen als in ländlich strukturierten Räumen. Wird eine einheitliche Mietbelastung im Raum angestrebt, dann wird auch die Differenz zwischen Basismiete und Subjektivmiete im Durchschnitt der Fälle in städtischen Räumen größer sein. Damit verbunden ist aber eine Subventionierung des städtischen Wohnens, für die es einer Rechtfertigung bedarf.

Für eine derartige Subventionierung können etwa negative externe Effekte der extensiven Siedlungsformen in ländlich strukturierten Teilräumen oder die Vermeidung von Pendler- und sonstigem Verkehr sprechen. Bis zu welchem Punkt Agglomerationsprozesse in einer Nettobetrachtung positive externe Effekte mit sich bringen, kann nicht allgemein beantwortet werden. Gerade in Ostdeutschland, wo es um die Verteilung einer insgesamt rückläufigen Bevölkerung im Raum geht, spricht nichts dagegen, der sich verschärfenden Entvölkerung vieler Städte auf Verbleib bzw. Zuzug

gerichtete Anreize zugunsten der städtischen Räume entgegenzusetzen. Die Nivellierung der Sozialmieten erscheint zumindest in den Neuen Ländern vollkommen unproblematisch.

Zu berücksichtigen ist weiterhin, daß mit der Gestaltung der Mieten im ersten Förderweg bereits eine recht weitgehende Nivellierung der Sozialmieten im Raum herbeigeführt worden ist. Das Wohngeld hat hier ein übriges getan. Außerdem sind die Versorgungsfälle bereits heute weitgehend in den Großstädten konzentriert, so daß das Wanderungspotential vergleichsweise gering ausfallen dürfte. Vor diesem Hintergrund erscheint die Forderung nach einer völlig einheitlichen Mietbelastung bei zukünftigen Förderungen durchaus nicht radikal.

6 Konzentration der Förderung auf die Bestände?

Die Aufteilung des gesamten Fördervolumens auf Neubauten und Bestandsmaßnahmen ist abhängig von der Versorgungslage, der Marktsituation, dem zukünftigen Wohnungsbedarf der Zielgruppen und dem baulichen Zustand der Wohnungsbestände. Die Aufteilung ist mithin situationsabhängig und starre Vorgaben sind hier nicht angebracht.

Es empfiehlt sich, die Maßnahmen nach ihrem investiven Anteil zu gliedern, also danach, wieviel Investitionen mit einem bestimmten Förderbetrag angestoßen werden. An erster Stelle kämen bei Anwendung dieses Kriteriums die Neubaumaßnahmen. Auf der gleichen Stufe stehen Maßnahmen zur Wiedergewinnung nicht mehr bewohnbaren Wohnraums. Vergleichsweise gering ist der investive Anteil bei der Förderung der Modernisierung noch bewohnbarer Wohnungen. Auf Null fällt der Anteil beim bloßen „Ankauf“ von Belegungsrechten. Von der Investitionsintensität der Maßnahme hängt auch die Intensität der Förderung ab. Mit einem geringen Mitteleinsatz wird man nicht viel Investitionsvolumen anstoßen können.

Eine intensive Förderung, also eine Förderung mit einem hohen Förderbarwert pro qm geförderten Wohnraums, sollte unter allen Umständen auch zu langlaufenden Belegungsrechten führen (quid pro quo). Dieser Grundsatz ist gerade bei sog. „Wiedergewinnungsprogrammen“ in den Neuen Bundesländern zum Teil grob verletzt worden. Auf der anderen Seite wird man mit einer geringen Förderintensität lediglich kurzlaufende Belegungsbindungen begründen können. Langlaufende Bindungen wird man dagegen nur mit einem entsprechend hohen Mitteleinsatz schaffen können.

Daß es auch in Zukunft der Schaffung von langfristigen Bindungen bedarf, sollte vor dem Hintergrund des Versorgungs- und des Stabilisie-

rungsauftrags der Wohnungsbauförderung unstrittig sein. Die Frage ist nur, wie investitionsintensiv die Förderung sein muß, die diese langfristigen Belegungsrechte schafft. In dieser Hinsicht kann die Förderung sich durchaus situationsabhängig verhalten. Starre Vorgaben wären hier nicht angebracht.

Die vorausschauende Steuerung des Wohnungsangebots gerade für die benachteiligten Gruppen macht bei einem sich abzeichnenden zunehmenden Wohnungsbedarf in den Zielgruppen in der Regel Maßnahmen mit einer hohen Investitionsintensität erforderlich, denn in einer solchen Lage muß zusätzlicher Wohnraum geschaffen werden. Evtl. kann dies auch durch die „Wiedergewinnung“ von Wohnraum aus vorhandenen Beständen erreicht werden.

Es kann aber der Fall auftreten, daß der Bedarf in den Zielgruppen steigt, die Wohnraumnachfrage allgemein aber abwärts gerichtet ist. In dieser Situation können Maßnahmen mit geringerer Investitionsintensität angezeigt sein, um frei finanzierte Wohnungen „umzuwidmen“.

Eine vordergründige Zuspitzung der Diskussion auf die Frage „Objektförderung“ versus „Ankauf von Belegungsrechten“ wäre daher nicht angemessen. Die Frage nach der angemessenen Investitionsintensität der Maßnahmen läßt sich nur für einen konkreten Zeitpunkt und eine konkrete Förderregion beantworten. Zu berücksichtigen sind dabei die Versorgungslage und der zukünftige Wohnungsbedarf der Zielgruppen in der Region, aber auch die Marktsituation (an einem angespannten Wohnungsmarkt kommen nur investitionsintensive Maßnahmen in Frage), der zukünftige Wohnungsbedarf aller Haushalte und schließlich der bauliche Zustand der Wohnungsbestände.

Grundsätzlich können in begrenztem Umfang auch Maßnahmen mit geringer Investitionsintensität bzw. der bloße Ankauf von Belegungsbindungen gefördert werden. Fördermaßnahmen, die keinen neuen Wohnraum schaffen, dürfen aber nur bei einer nachhaltig entspannten Wohnungsmarktlage eingesetzt werden. Herrscht dagegen Wohnungsmangel, sind im Grunde alle Wohnungssuchenden bedürftig.

Mit dem Ankauf von Belegungsrechten in einer Mangellage würde man die Not lediglich umverteilen, die Mietpreise weiter in die Höhe treiben und die Investitionstätigkeit in unerwünschter Weise prozyklisch beeinflussen. Es kommt hinzu, daß Belegungsrechte naturgemäß dann am teuersten sind, wenn sie am nötigsten gebraucht werden. Die sich daraus ergebenden Haushaltsrisiken sind nicht akzeptabel. Alles in allem wird man dem Ankauf von Belegungsrechten nur eine ergänzende Rolle zubilligen können.

Für die alten Bundesländer gilt: Es gibt zu wenig Bestände mit erheblichen Instandsetzungsstaus bzw. Modernisierungsrückständen, so daß es

an Anknüpfungspunkten für eine investitionsintensive Förderung in den Beständen fehlt. Für die allgemeine Versorgungslage wird eine Entspannungstendenz prognostiziert, allerdings mit erheblichen regionalen Unterschieden.

Vor diesem Hintergrund gilt es, den Wegfall der Belegungsrechte aufgrund der massenhaft auslaufenden Belegungsbindungen wenigstens teilweise auszugleichen. Es gilt dabei die Grundregel, daß für dauerhafte Bedürfnisse auch dauerhafte Bindungen zu schaffen sind. Der Ankauf von Belegungsbindungen kommt allenfalls an Standorten mit einem aktuellen bzw. sich kurzfristig abzeichnenden Wohnungsüberhang in Frage. An Standorten mit einem ausgeglichenen Wohnungsmarkt, erst recht an solchen mit einer Überschußnachfrage nach Wohnraum, sind dagegen Neubaumaßnahmen angezeigt.

In den neuen Bundesländern stellt sich die Situation anders dar. Hier steht einer vergleichsweise großen Zahl an Bedürftigen eine in den meisten Fällen noch ausreichende Anzahl an Belegungsrechten gegenüber. Problematisch ist allerdings die räumliche Ballung der belegungsgebundenen Wohnungen.

Aus stabilisierungspolitischen Gründen muß im Osten ein Teil der vorhandenen Wohnungen schrittweise vom Markt genommen werden. Wohnungsbauförderung zur Schaffung von Belegungsbindungen ist hier im Grunde nicht angezeigt. Die belegungsgebundenen Bestände der kommunalen Wohnungsunternehmen gilt es, zu erhalten. Die Förderung der Altbau-sanierung im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus sollte in gewissem Umfang fortgesetzt werden, um der sozialen Segregation entgegenzuwirken. Die auf diese Weise geschaffenen Belegungsrechte müssen zukünftig allerdings langfristiger Natur sein.

Auch bei der Förderung in den Beständen soll in der Regel die reformierte Kostenmiete angewendet werden. Dabei sind selbstverständlich die Verkehrswerte der eingebrachten Grundstücke und Immobilien zu berücksichtigen. Ein besonderer Förderschwerpunkt sollte bei der Begründung von Wohneigentum in sanierungsbedürftigen Altbauwohnungen gebildet werden.