

Förderung im Wohnungswesen - Ziele, Gefahren und Erfahrungen -

Zum Thema "Förderung im Wohnungswesen" zu referieren, ist eigentlich eine Herkules-Aufgabe, füllt das Thema doch Bibliotheken.

Deshalb ist es notwendig, sich getreu dem Motto des 1. Abschnitts dieses Kongresses "Voraussetzungen für die Schaffung funktionsfähiger Systeme zur Wohnungsbaufinanzierung" auf einige grundsätzliche Überlegungen zu konzentrieren.

Im Mittelpunkt muss dabei die Frage stehen: "Welche Rolle sollte oder muss der Staat in der Wohnungspolitik spielen?" und "Welche Orientierungslinien sollte er seinem Handeln zu Grunde legen?" Dabei ist gerade im internationalen Kontext unmittelbar einleuchtend: jedes Land hat seine eigenen Ausgangsbedingungen und Problemlagen, seine eigene Geschichte und Mentalitäten, Strukturen, Fähigkeiten und Ziele, die es zu berücksichtigen gibt. All dies erfordert letztlich an die jeweiligen konkreten Umstände angepasste Lösungswege und Strategien.

Eine einfache, mechanistische Übertragung von Modellen und Rezepten von einem Land in das andere wird ohne die Berücksichtigung der örtlichen, landesspezifischen Bedingungen Rechtssysteme und bereits bestehender Wohnungsmarktsituationen entweder scheitern oder zumindest nur suboptimale Ergebnisse hervorbringen können. So kann beispielsweise eine ideologisierte Wohnungsprivatisierungsstrategie, die Rechte und Pflichten der Eigentümer unzureichend bestimmt und/oder die finanzielle Leistungsfähigkeit der (neuen) Eigentümer nicht ausreichend berücksichtigt neue, gravierende Probleme zur Folge haben – eine Erfahrung, die das eine oder andere mitteleurop. Land inzwischen machen musste.

Es kommt also darauf an, das Problembewusstsein aller Beteiligten zu verbessern und die Vorstellungen zu erweitern, welche Lösungsansätze und Instrumentenkombinationen unter welchen landesspezifischen Bedingungen die besten Ergebnisse zeitigen. Deshalb kann auch ich keine Patentrezepte anbieten. Dies gilt umso mehr, als auch hierzulande gerne und engagiert über den jeweils besten Weg zur Lösung bestehender Aufgaben gestritten wird.

Aber ungeachtet dessen gibt es gleichwohl so etwas wie "grundlegende Wahrheiten", die es lohnen, von der jeweiligen nationalen Wohnungspolitik beachtet zu werden.

Die Erfahrungen - positive wie negative – die wir gemacht haben, können wichtige Hinweise zur Entwicklung problemangepasster Strategien geben. Dazu zählt zunächst

einmal, dass gerade im Bau- und Wohnungswesen erhebliche Beschäftigungs- und damit Einkommenspotenziale angesiedelt sind, die einen wichtigen Beitrag zum Wachstum, zum Aufbau marktwirtschaftlicher Institutionen und vor allem auch zur Wachstumsdynamik einer Volkswirtschaft leisten können.

Hierfür spricht aus deutscher Sicht schon der hohe Anteil des Baus an der Bruttowertschöpfung, der in Deutschland in der Nachkriegs- und der "Nachwendezeit" in der Größenordnung von 10 % lag, wovon die Hälfte auf Wohnungsbau und Wohnungsanierung entfiel. Wenn in Deutschland 1 Mrd. Euro im Bau investiert werden, wächst die Volkswirtschaft mit dem Multiplikator 2,4. Mit 1 Mrd. Euro Bauinvestitionen werden hier 24.000 Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert. Selten gelingt es einer Volkswirtschaft, hohes Wachstum zu erreichen, wenn der Bau nicht expandiert.

Vor diesem Hintergrund darf die Wohnungspolitik nicht allein als Instrument der Verteilungs- und Sozialpolitik für die eher einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen begriffen werden. Vielmehr geht es gerade in der Phase des Übergangs zur Marktwirtschaft darum, die wirtschaftspolitischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich Angebot und Nachfrage in diesem Bereich optimal entfalten können. Hierzu gehören insbesondere stabile politische und gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen wie Preisstabilität, ein marktorientiertes und verlässliches Miet- und Wohneigentumsrecht, ein funktionsfähiges Bodenmarktsystem, wettbewerbliche Eigentumsstrukturen im Wohnungs- und Immobiliensektor, sowie – und das ist ganz wichtig – ein leistungsfähiges Finanzierungswesen.

Während in der EU die Immobilienfinanzierung eine klassische Domäne der Kreditwirtschaft ist, die üblicherweise 25 % - 60 % der Investitionen im Kreditwege finanziert, wird die Immobilie z.B. in den mittel- und osteuropäischen Ländern – abgesehen vielleicht von Gewerbe- und Bürobauten – noch weitgehend "cash" finanziert. Die Kreditfinanzierungsanteile liegen in diesen Ländern zumeist unter 5 %. Das ist ein schweres Handicap, weil Investitionsmöglichkeiten und damit nicht nur Wachstumschancen unausgeschöpft, sondern auch Chancen zur Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen der Bürgerinnen und Bürger ungenutzt bleiben.

Spätestens seit der Habitat II-Konferenz in Istanbul (1996) ist die allgemeine Verpflichtung der Regierungen anerkannt, "den Menschen zu ermöglichen, an Wohnraum zu gelangen sowie Wohnraum und Wohnumgebung zu schützen und zu verbessern." In diesem Sinne beinhaltet Wohnungspolitik als primäres und unstrittiges Ziel die Sicherung einer quantitativ und qualitativ ausreichenden Wohnungsversorgung der Bevölkerung zu bezahlbaren Preisen.

Je nach Wohnungsmarktsituation und Problemdruck verfolgt die praktizierte Wohnungspolitik in der Regel zugleich aber weitere Sekundär- u. Nebenziele wie bspw. die Erhöhung des Angebots durch Wohnungsneubau, Standardanhebung im Bestand (aber auch durch Neubau), Absenkung der Wohnkostenbelastung, Erhöhung der Wohneigentumsquote, Vermögensbildung und Altersvorsorge, Familienpolitik, Energieeinsparung und Schonung der natürlichen Ressourcen, aber auch Regional- und Standortpolitik und Stadtentwicklungspolitik. Dass das so, ist liegt wohl in der Natur der Sache und folgt schon aus dem Doppelcharakter der Wohnung als Wirtschafts- und Sozialgut und aus den vielschichtigen Quer-Bezügen des Wohnens als Grundbedürfnis mit hoher gesellschaftspolitischer Relevanz in andere Politikfelder hinein. Aber genau hierin liegt auch ein Risiko: je weniger eindeutig und klar die Zielstellung und Begründung politischer Fördermaßnahmen sind, desto schwieriger ist auch eine spätere Erfolgskontrolle und desto größer ist die Gefahr eines ineffizienten Mitteleinsatzes staatlicher Ressourcen, weil die Ziel-Mittel-Relationen im Unklaren bleiben.

Auch wenn sich dieses Dilemma nur schwer oder gar nicht auflösen lassen wird, weil die Politiker selten bereit sind, ihre Präferenzen offen zu legen, wäre es wünschenswert, dass die mit einer spezifischen Fördermaßnahme verfolgten Ziele wenigstens in eine Prioritätenfolge gebracht würden, weil dies eine zielgenauere Instrumentengestaltung erleichtern würde. Zugleich wäre der Rechtfertigungszwang für die Politik höher und die Transparenz größer.

Welchen Grundprinzipien sollte die Wohnungspolitik nun folgen? Zunächst einmal sollte in einem marktwirtschaftlichen System die Aufgabe, Wohnungen zu bauen, anzubieten und zu pflegen grundsätzlich dort wahrgenommen werden, wo sie am besten aufgehoben ist: nämlich bei den privaten Investoren, die im Wettbewerb Wohnungen für Selbstnutzer und Mieter anbieten. Auf diesem Weg wird sichergestellt, dass die Wohnungen kostengünstig erstellt, instandgehalten und modernisiert werden und dass sich das Angebot nach den Wünschen der Nutzer und nicht nach Entscheidungen von Politikern oder Verwaltungsbeamten richten.

Voraussetzung für einen wirkungsvollen Wettbewerb ist eine breite Eigentümer- und Anbieterstruktur auf dem Markt. Deswegen war im Transformationsprozess der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in der Anfangsphase die Umgründung staatlicher oder staatsnaher Wohnungsbetriebe in kommunale Wohnungsgesellschaften sowie die materielle Privatisierung von rd. 15 % der kommunalen Wohnungsbestände so wichtig. Schließlich haben der forcierte Neubau von Eigenheimen und Mietwohnungen erheblich zur Schaffung wettbewerblicher Marktstrukturen beigetragen und eine umfassende

Bestandsmodernisierung den Anbieterwettbewerb verstärkt. Zwingend notwendig ist dafür ein verlässlicher Rechtsrahmen, der an erster Stelle – neben einem fairen Mietrecht - klar definierte Eigentumsrechte der Privatpersonen und Unternehmen an ihren Einkommen und an ihren Vermögenswerten sicherstellt. Wohnungseigentum ist Teil dieses privaten Eigentums und umfasst selbstgenutztes Wohneigentum genauso wie vermietetes Wohneigentum.

Die wichtigste Aufgabe der staatlichen Wohnungspolitik ist die Mindestabsicherung derjenigen Haushalte, die sich aus eigener Kraft keine angemessene Wohnung leisten können. Im Grundsatz kann es der Staat den Privaten überlassen, Wohnungen zu bauen und zu betreiben, wenn er den unterstützungsbedürftigen Haushalten über ein wirksames Wohngeldsystem als Sozialtransfer die individuelle Zahlungsfähigkeit sicherstellt und wenn er zugleich über Belegungsrechte dafür sorgt, dass bedürftige Haushalte überhaupt den Zugang zu einer Wohnung finden.

Dieses vergleichsweise einfache, in sich schlüssige ökonomische Modell existiert in der Praxis nirgendwo in Reinform. Ursächlich dafür ist die jeweilige gesellschaftliche Interpretation des Sozialstaatgebots sowie die als öffentliche Verpflichtung wahrgenommene politische Verantwortung für ein angemessenes, "gutes" Wohnen für alle. Und dieses Modell taugt für Schwellen- und Entwicklungsländer auch keinesfalls als unmittelbar umzusetzende Handlungsempfehlung – wohl aber als "Zielmarke", "Wegweiser" oder "mind map" im Sinne einer grundsätzlichen strategischen Politikausrichtung. Ein Politikwechsel aber muss mit Augenmaß erfolgen! Die auf den Wohnungs- und Finanzierungsmärkten beispielsweise Mittel- und Osteuropas vielfach fortbestehenden regulativen und institutionellen Defizite können erst nach und nach abgebaut werden. Nicht nur in marktorientierten westlichen Ländern sind erratische Schwankungen in der Wohnungspolitik von Übel, weil langfristige Investitionen nun einmal Klarheit und Berechenbarkeit erfordern. Auch Länder im Transformationsprozess brauchen eine gewisse Stabilität und Kontinuität! Generell muss im Wohnungswesen vor radikalen Brüchen gewarnt werden, die regelmäßig Lücken hinterlassen und gravierende Anpassungsprobleme verursachen können.

Ein zielgerichtetes, aber schrittweise Vorgehen hat dabei auch den Vorteil, dass der die Wohnkaufkraft bestimmende Wachstumsprozess dann insgesamt harmonischer verlaufen wird als es beispielsweise in den neuen Ländern Deutschlands der Fall war, wo massive und umfangreiche West-Ost-Finanztransfers die Kaufkraft in kurzer Zeit erheblich gesteigert haben. Die Erfahrungen, die wir in den neuen Ländern gemacht haben, legen es nahe, im Transformationsprozess den wohnungspolitischen Hauptakzent auf die Schaffung marktwirtschaftlicher Strukturen und Preisbildungsmöglichkeiten im Wohnungs-

und Finanzierungsbereich zu legen. Zugleich sollten von Beginn an die Sektorpolitiken "Wohnungspolitik" und "Städtebaupolitik" nicht isoliert und unverbunden nebeneinander verfolgt, sondern gut aufeinander abgestimmt werden. Andernfalls ist nicht auszuschließen, dass das eine Politikfeld zum Reparaturbetrieb des anderen wird.

Eine verbesserte Wohnungsversorgung durch Neubau und Bestandsmodernisierung wird ohne die Mobilisierung privaten Kapitals nicht zu leisten sein. Das bedeutet, wirtschaftliches Engagement für den Sektor "Wohnen" zu wecken – bei kommerziellen Anbietern Wohnungsgesellschaften/Genossenschaften oder Eigentümergemeinschaften im Mietwohnungsbereich ebenso wie bei den privaten Haushalten zur Bildung selbstgenutzten Wohneigentums. Nur dann kann eine den Wünschen und Bedürfnissen der Menschen entsprechende, ausgewogene Angebotsstruktur geschaffen werden. Staatliche Subventionen können hierzu immer nur einen begrenzten Finanzierungsbeitrag leisten. Inwieweit der Staat generell den Wohnungsbau und den Erwerb von Wohnungseigentum unmittelbar fördern will, und ob er eher nachfrageseitig oder eher angebotsseitig interveniert, mag hier offen bleiben und ist vor dem Hintergrund der jeweiligen Bedingungen zu beurteilen – insbesondere auch, ob es sich um Wachstums- oder Schrumpfungsmärkte handelt.

Wichtig sind allerdings folgende grundsätzlichen Aspekte: Es ist ein hohes Augenmerk auf die Zielgenauigkeit zu richten. Subventionen sollten stets denjenigen zu Gute kommen, die der Förderung auch tatsächlich bedürfen. Das klingt zwar selbstverständlich, ist es in der Praxis jedoch keineswegs immer. Zum zweiten sollten Subventionen zeitlich befristet oder zumindest degressiv ausgestaltet sein. Denn dauerhafte Subventionen können schnell zur Fehlallokation von Ressourcen führen und eine Subventionsmentalität erzeugen, die die Kreativität hemmt, Anpassungsprozesse verzögert und die wirtschaftliche Dynamik bremst. Zum dritten sollte von vornherein eine strikte Erfolgskontrolle (Evaluation) vorgesehen werden, damit Nachjustierungen und Neuausrichtungen plausibel begründet sind. Zum vierten sollten direkte Finanzhilfen den Vorzug vor Steuererleichterungen erhalten, weil erstere bessere Steuerungsmöglichkeiten und eine größere Transparenz des öffentlichen Finanzhaushalts bieten. Und schließlich sollten Fördermaßnahmen möglichst wenig verwaltungsaufwendig, für den Bürger leicht verständlich und unkompliziert sein. Eine wichtige Empfehlung lautet: "keep it simple".