

Kerstin Keil

Der soziale Mietwohnungsbau: Mängel und Alternativen



Kerstin Keil

Der soziale Mietwohnungsbau: Mängel und Alternativen

Angesichts beträchtlicher Funktionsmängel des Wohnungsmarktes besteht wohnungspolitischer Handlungsbedarf. Die Studie zeigt, daß der soziale Mietwohnungsbau nicht in der Lage ist, einkommensschwache Haushalte und soziale Randgruppen effizient mit Wohnraum zu versorgen. Einzelne Korrekturmaßnahmen wie beispielsweise die Fehlbelegungsabgabe können keine Abhilfe schaffen. Auch die 1994 eingeführte einkommensorientierte Förderung weist erhebliche Probleme auf, bietet jedoch Ansatzpunkte für eine Neukonzeption des Fördersystems: Zentrales Instrument der sozialen Sicherung des Wohnens ist dabei ein leicht modifiziertes Wohngeld. Es wird flankiert durch den Erwerb kommunaler Belegungsrechte im Wohnungsbestand für solche Haushalte, die nicht aufgrund fehlender Mietzahlungsfähigkeit, sondern wegen persönlicher Eigenschaften auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt werden.

Kerstin Keil wurde 1964 in Wiesbaden geboren. Sie studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität Mainz. Seit 1992 ist sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin am dortigen Institut für Finanzwissenschaft beschäftigt.

Der soziale Mietwohnungsbau: Mängel und Alternativen

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Herausgegeben von den Professoren
Albers, Krause-Junk, Littmann, Oberhauser, Pohmer, Schmidt

Band 78



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Kerstin Keil

Der soziale
Mietwohnungsbau:
Mängel und Alternativen



PETER LANG

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Kerstin Leis - 978-3-631-75182-4

Downloaded from PubFactory at 01/11/2019 07:23:59AM

via free access

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Keil, Kerstin:

Der soziale Mietwohnungsbau : Mängel und Alternativen /
Kerstin Keil. - Frankfurt am Main ; Berlin ; Bern ; New York ;
Paris ; Wien : Lang, 1996

(Finanzwissenschaftliche Schriften ; Bd. 78)

Zugl.: Mainz, Univ., Diss., 1996

ISBN 3-631-30345-9

NE: GT

Open Access: The online version of this publication is published on www.peterlang.com and www.econstor.eu under the international Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how you can use and share this work: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

D 77

ISSN 0170-8252

ISBN 3-631-30345-9

ISBN 978-3-631-75182-4 (eBook)

© Peter Lang GmbH

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 1996

Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany 1 2 3 4 6 7

Kerstin Leis - 978-3-631-75182-4

Downloaded from PubFactory at 01/11/2019 07:23:59AM

via free access

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Finanzwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Sie wurde im Juli 1995 abgeschlossen und im Wintersemester 1995/96 vom Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz als Dissertation angenommen.

Mein Dank gilt Herrn Prof. Dr. Rolf Peffekoven, der die Arbeit als Erstreferent betreute, sowie Herrn Prof. Dr. Georg Tillmann für die Übernahme des Zweitreferats. Meinen Kolleginnen und Kollegen, Frau Dr. Ulrike Kirchhoff, Herrn Dr. Carsten Kühl, Herrn Diplom-Volkswirt Ronald Steyer, Herrn Diplom-Volkswirt Michael Sturm sowie Frau Elke Pfennig, der guten Seele des Instituts, danke ich für die freundschaftliche und kollegiale Zusammenarbeit.

Besonders bedanken möchte ich mich bei Herrn Dr. Gert Leis für viele wertvolle Anregungen und seine liebevolle Unterstützung in jeder Lebenslage. Schließlich gehört mein besonderer Dank Herrn Diplom-Volkswirt Bernhard Wasmayr für unzählige kritische Diskussionen, konstruktive Ratschläge und seine bedingungslose Freundschaft.

Mainz, im Frühjahr 1996

Kerstin Keil

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Übersichten	XI
Verzeichnis der Abbildungen	XII
Abkürzungsverzeichnis	XIII
Problemstellung und Aufbau	1
1. Teil: Rechtfertigung staatlicher Eingriffe in den Wohnungsmarkt	5
A. Soziale Marktwirtschaft als Leitbild für die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland	5
B. Wohnen und Wohnung	11
C. Allokative Mängel des Wohnungsmarktes	13
I. Marktversagen auf dem Wohnungsmarkt?	13
a. Wohnung als spezifisch öffentliches Gut	13
b. Wohnung als meritorisches Gut	15
II. Marktunvollkommenheiten auf dem Wohnungsmarkt?	19
a. Besonderheiten des Gutes Wohnung	19
1. Teilmarktproblematik	19
2. Hohe Produktionskosten	21
3. Lange Produktionsdauer	22
4. Dauerhaftigkeit des Wohnungsnutzung	22
5. Komplementarität anderer Güter	23
6. Externe Effekte	24
b. Nachfrageseitige Mängel bei Marktsteuerung	26
c. Angebotsseitige Mängel bei Marktsteuerung	30
D. Distributive Mängel des Wohnungsmarktes	36
I. Nachfrageseitige Mängel bei Marktsteuerung	36
II. Angebotsseitige Mängel bei Marktsteuerung	40

VIII

E. Wohnungspolitisches Zielspektrum	41
I. Erhaltung und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes	41
II. Sicherung einer Mindestversorgung mit Wohnraum	43
2. Teil: Der soziale Mietwohnungsbau	46
A. Vorbemerkung	46
B. Zum Begriff des sozialen Mietwohnungsbaus	47
C. Entwicklung des sozialen Mietwohnungsbaus in Deutschland	49
D. Die Funktionsweise des klassischen sozialen Mietwohnungsbaus	52
I. Förderungsfähige Bauvorhaben	52
II. Öffentliche Mittel im Sinne des Zweiten Wohnungsbaugesetzes	54
a. Zum Begriff der öffentlichen Mittel	54
b. Formen des Einsatzes öffentlicher Mittel	54
1. Klassifizierung der öffentlichen Mittel	54
2. Öffentliche Baudarlehen	55
3. Öffentliche Bauzuschüsse	59
4. Aufwendungshilfen	59
5. Annuitätshilfen	60
c. Bewilligung der öffentlichen Mittel	66
d. Zeitliche Dimension der öffentlichen Förderung	68
III. Mietbindung der geförderten Wohnungen	69
a. Zum Begriff der Kostenmiete	69
b. Berechnung der Kostenmiete	70
c. Zum Verhältnis zwischen Kosten- und Marktmiete	74
IV. Belegungsbindung der geförderten Wohnungen	75
a. Begünstigter Personenkreis	75
b. Vergabeverfahren	77
V. Verteilung der wohnungsbaupolitischen Kompetenzen	78

IX

E.	Ökonomische Konsequenzen des klassischen sozialen Mietwohnungsbaus	86
I.	Betrachtungsebenen	86
II.	Das Problem der Marktpaltung	87
III.	Fehlbelegung im Sozialwohnungsbestand	91
a.	Ursachen der Fehlbelegung	91
b.	Möglichkeiten zum Abbau der Fehlbelegung	95
1.	Zwangskündigung	95
2.	Freiwillige Umsetzung	97
3.	Zinsanhebung	100
4.	Fehlbelegungsabgabe	104
5.	Anhebung der Einkommensgrenzen	118
IV.	Unterbelegung im Sozialwohnungsbestand	125
a.	Ursachen der Unterbelegung	125
b.	Möglichkeiten zum Abbau der Unterbelegung	127
V.	Diskriminierung von Problemgruppen und Beziehern besonders niedriger Einkommen	130
a.	Ursachen der Diskriminierung	130
b.	Möglichkeiten zum Abbau der Diskriminierung	133
VI.	Mietverzerrung innerhalb des Sozialwohnungsbestandes	135
a.	Ursachen der Mietverzerrung	135
b.	Möglichkeiten zum Abbau der Mietverzerrung	139
1.	Spezielle Wohnberechtigung für Minderverdienende	139
2.	Zinsanhebung und Fehlbelegungsabgabe	141
3.	Unternehmensmiete	142
4.	Einführung einer Wohnwertmiete	145
VII.	Fazit	152
F.	Erweiterung des Fördersystems durch die einkommensorientierte Förderung	154
I.	Zur Vorgeschichte: Die vereinbarte Förderung	154
II.	Das Konzept der einkommensorientierten Förderung	166
III.	Ökonomische Konsequenzen der einkommensorientierten Förderung	174
a.	Effizienzaspekte	174

b.	Vermeidung typischer Mängel des klassischen sozialen Mietwohnungsbaus?	181
c.	Verteilung der Finanzierungslasten	185
3. Teil:	Ansätze zur Neukonzeption des Fördersystems	190
A.	Anforderungen an ein rationales Förderkonzept	190
B.	Senkung der individuellen Wohnkostenbelastung durch Wohngeldgewährung	192
I.	Grundzüge des Wohngeldsystems	192
II.	Ökonomische Konsequenzen der Wohngeldgewährung	197
a.	Preis- und Mengeneffekte	197
b.	Eingriffe in die Konsumentensouveränität	205
c.	Konsequenzen der Wohngelddifferenzierung	208
d.	Verteilungspolitische Effizienz	213
C.	Unterbringung von Haushalten mit besonderen Marktzutrittsproblemen durch Erwerb kommunaler Belegungsrechte im Wohnungsbestand	218
I.	Zum Begriff	218
II.	Praktizierte Formen des Belegungsrechtserwerbs	219
a.	Kooperationsverträge	219
b.	Prämienprogramme	221
c.	Modernisierungsförderung	224
d.	Öffentliche Bürgschaften	226
e.	Einvernehmliche Beschlagnahme	227
f.	Anmietung von Wohnraum	229
g.	Ankauf von Wohnraum	231
III.	Wohnungspolitische Eignung des Instrumentes	232
D.	Ergebnis	243
	Literaturverzeichnis	246

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: 1. Förderweg in den einzelnen Bundesländern 1995	62
Übersicht 2: Oberste Landesbehörden sowie für Beantragung, Bewilligung, Auszahlung und Verwaltung der öffentlichen Mittel zuständige Stellen	67
Übersicht 3: Landesrechtliche Regelungen zur Fehlbelegungsabgabe	110
Übersicht 4: Neue Einkommensgrenzen/Bruttoverdienste (in DM)	120
Übersicht 5: Berechtigte Haushalte bei neuen Einkommensgrenzen - Anteile in v.H. an der jeweiligen Haushaltsgruppe -	121
Übersicht 6: Vereinbarte Förderung in den einzelnen Bundesländern 1995	156
Übersicht 7: Einkommensorientierte Förderung in den einzelnen Bundesländern 1995	170
Übersicht 8: Annahmen des Simulationsmodells	176
Übersicht 9: Modellhafter Kostenvergleich zwischen einkommensorientierter herkömmlicher Förderung (Barwerte) in DM	178
Übersicht 10: Eckwerte des Wohngeldsystems	196
Übersicht 11: Wohngeldempfänger in den einzelnen Bundesländern (1992)	197
Übersicht 12: Entwicklung der Wohngeldleistungen für ausgewählte Haushaltstypen bei unveränderten Realeinkommen und Wohnverhältnissen (in DM)	202
Übersicht 13: Wohngeldempfänger nach Haushaltsgröße, Wohnungsgröße, Mietenstufe der Gemeinde und Wohngeldhöhe (1992)	214

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Spaltung des Wohnungsmarktes	89
Abbildung 2: Nutzenvergleich bei Fehlbelegung	92
Abbildung 3: Nutzenvergleich bei freiwilliger Umsetzung	99
Abbildung 4: Nutzenvergleich bei Zinsanhebung	101
Abbildung 5: Preis- und Mengenwirkungen bei Wohngeldgewährung	198
Abbildung 6: Wirkungen gebundener und ungebundener Transfers auf das Konsumverhalten	206

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
AFWoÄndG	Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen
AFWoG	Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen
AFWoG NW	Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen im Land Nordrhein-Westfalen
AGAFWoG	Landesgesetz (RhPf) zur Ausführung des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen
AllIMBl.	Allgemeines Ministerialblatt
Anm.	Anmerkung
ARGEBAU	Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
Az.	Aktenzeichen
BayAFWoG	Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen in Bayern
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
ber.	bereinigt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMBau	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BV	Berechnungsverordnung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVFG	Bundesvertriebenengesetz
C.O.F.A.C.E.	Kommission Wohnen und Städtebau des Bundes der Familienorganisationen in der Europäischen Gemeinschaft
EoF	Einkommensorientierte Förderung
GBI.	Gesetzesblatt
GEWOS	Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt
GVOBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt
HessAFWoG	Hessisches Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HmbAFWoG	Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen in Hamburg
HStruktG	Haushaltsstrukturgesetz
ifo	Institut für Wirtschaftsforschung
INIFES	Internationales Institut für Empirische Sozialökonomie

XIV

iwD	Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft
KHNG	Krankenhaus-Neuordnungsgesetz
LAFWoG	Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen für Baden-Württemberg
LAG	Lastenausgleichsgesetz
MiethöheG	Miethöhegesetz
Mill.	Million
MinBl.	Ministerialblatt
Mrd.	Milliarde
Nds. AFWoG	Niedersächsisches Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen
n.F.	neue Fassung
N.F.	Neue Folge
NMV	Neubaumietenverordnung
OVG	Oberverwaltungsgericht
p.a.	per annum
qm	Quadratmeter
RhPf	Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
SGB	Sozialgesetzbuch
SMBl.	Sammelministerialblatt
StÄndG	Steueränderungsgesetz
StAnz.	Staatsanzeiger
Tz.	Textziffer
VGH	Verfassungsgerichtshof
v.H.	vom Hundert
VV	Verwaltungsvereinbarung
VwV-LWBPr	Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg zum Landeswohnungsbauprogramm
WFB	Wohnungsbauförderungsbestimmungen
WKSchG	Wohnraumkündigungsschutzgesetz
WoBauÄndG	Wohnungsbauänderungsgesetz
WoBauFördG	Wohnungsbauförderungsgesetz
WoBauG	Wohnungsbaugesetz
WoBindG	Wohnungsbindungsgesetz
WoGG	Wohngeldgesetz
WoGSoG	Wohngeldsondergesetz
WoVereinfG	Wohnungsrechtsvereinfachungsgesetz

Problemstellung und Aufbau

Kaum ein Thema erhitzt die Gemüter der deutschen Bürger mehr als die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt. Dies liegt zum einen daran, daß ein ganz erheblicher Teil des verfügbaren Einkommens eines Haushaltes für Mietzahlungen verausgabt wird. Zum anderen hat der massive Nachfraganstieg seit Mitte der achtziger Jahre, bedingt durch einen erheblichen Einwanderungsschub und Verschiebungen in den Haushaltsstrukturen, zu zum Teil drastischen Mieterhöhungen und zu einer zunehmenden Zahl von Wohnungssuchenden geführt. Angesichts eines geschätzten Fehlbestandes von zwei bis drei Mill. Wohnungen geht das Wort von der "neuen Wohnungsnot" um. Gerade die Situation Einkommensschwacher hat sich in den letzten Jahren deutlich verschärft.

Der Wohnungsmarkt ist seit jeher, auch bedingt durch die Aufbauerfordernisse nach dem Zweiten Weltkrieg, ein in weiten Teilen regulierter Markt. Der aktuelle Nachfrageüberhang hat dazu geführt, daß die ohnehin große Bereitschaft der politischen Akteure, in das Geschehen am Wohnungsmarkt einzugreifen, weiter angestiegen ist. Dabei war der soziale Wohnungsbau über Jahrzehnte die tragende Säule der Mietwohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Obwohl das Wohngeld inzwischen in quantitativer Hinsicht eine weit größere Rolle bei der Unterstützung einkommensschwacher Haushalte spielt, wird dieses im Bewußtsein der Bürger unterschätzt. Und so liegt vordergründig nichts näher, als den Bau von Sozialwohnungen zu forcieren, um den Engpässen am Mietwohnungsmarkt zu begegnen. Auf die immer lauter werdende Kritik an diesem Instrument hat die Bundesregierung damit reagiert, daß sie im Oktober 1994 eine neue Variante, die sogenannte einkommensorientierte Förderung, in das System des sozialen Wohnungsbaus integrierte.

Die vorliegende Arbeit soll einen grundlegenden Beitrag zur Diskussion über den sozialen Mietwohnungsbau leisten, indem sie eine systematische Darstellung des Fördersystems und eine eingehende Analyse der ökonomischen Wirkungen der unterschiedlichen Fördervarianten bietet sowie Alternativen für den sozialen Mietwohnungsbau innerhalb des bestehenden wohnungspolitischen Instrumentariums aufzeigt.

Sie beschäftigt sich dabei ausschließlich mit der Problematik in den alten Bundesländern. Dafür sprechen mehrere Gründe. Erstens ist die Wohnungssituation in Ostdeutschland eine grundlegend andere: Die Wohnungsversorgung ist zwar in quantitativer Hinsicht ausreichend, in qualitativer Hinsicht jedoch äußerst unbefriedigend. Insofern stehen dort andere Instrumente, insbesondere Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Vordergrund der Wohnungspolitik. Zweitens stehen die Wohnungseigentümer in den neuen Ländern vor Problemen, die mit denen Westdeutschlands nicht vergleichbar sind. Als Stichworte mögen Altschuldenfrage, Wohnungsprivatisierung und Eigentumsfrage genügen. Schließlich ist die Wohnungspolitik in den neuen Ländern weiterhin durch Übergangsregelungen, insbesondere in bezug auf das Mietrecht und das Wohngeldsystem gekennzeichnet, die eine gemeinsame Behandlung unmöglich machen. Daher beziehen sich im folgenden alle Ausführungen und Daten nur auf die alten Bundesländer.

Der erste Teil der Arbeit beschäftigt sich mit der Frage, ob eine staatliche Wohnungspolitik überhaupt notwendig ist. Die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland ist dadurch gekennzeichnet, daß Interventionen der öffentlichen Hand in das Marktgeschehen grundsätzlich einer Rechtfertigung bedürfen. Daher wird geprüft, ob der Wohnungsmarkt allokativer oder distributiver Mängel aufweist, die staatliche Eingriffe begründen. Obgleich das Gut Wohnung einige Besonderheiten gegenüber anderen Gütern aufweist, die im Marktprozeß zu suboptimalen Ergebnissen führen, ist der Wohnungsmarkt grundsätzlich funktionsfähig. Ein spezifischer *wohnungspolitischer* Handlungsbedarf läßt sich aufgrund allokationspolitischer Argumente nicht ableiten. Allenfalls städtebauliche, bodenrechtliche und mietrechtliche Maßnahmen scheinen hier angebracht. Staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt können jedoch distributionspolitisch gerechtfertigt werden. Der Marktmechanismus gewährleistet keine unter sozialen Gesichtspunkten ausreichende Wohnraumversorgung aller Bürger. Daher sind verteilungspolitisch motivierte Maßnahmen zugunsten einkommensschwacher Haushalte und Angehöriger sozialer Randgruppen erforderlich.

Im Mittelpunkt der Arbeit steht der klassische soziale Mietwohnungsbau, der genau diese Ziele verfolgt. Nach einer eingehenden Darstellung der bundes- und landesrechtlichen Regelungen werden die ökonomischen Wirkungen der Förderung des Baus von Sozialwohnungen (sogenannter 1. Förderweg) diskutiert. Dabei wird deutlich, daß die abgeleiteten wohnungspolitischen Ziele mit dem Instrument des sozialen Mietwohnungsbaus nicht verwirklicht werden können. Zum einen ist das Instrument ineffizient: Private und öffentliche Mittel werden fehlgeleitet und Wohnungen zu Kosten produziert, die weit über diejenigen frei finanziierter Wohnungen liegen. Zum anderen ist der soziale Wohnungsbau distributionspolitisch verfehlt. Fehl- und Unterbelegungen führen zu einer nicht sachgerechten Verteilung der vorhandenen Sozialwohnungen zu Lasten gerade solcher Haushalte, die sich auf dem Wohnungsmarkt ohne staatliche Hilfe nicht mit Wohnraum versorgen können. Die Fördermodalitäten führen zudem zu einer Verzerrung der Mieten im sozialen Wohnungsbau, die gleichfalls sozialpolitisch unbefriedigend ist. Ältere Sozialwohnungen, die besonders häufig von Personen bewohnt werden, die die Zulassungskriterien nicht mehr erfüllen, sind ausgesprochen preiswert, während besonders einkommensschwache Haushalte auf Neubausozialwohnungen angewiesen sind, deren Mieten sich kaum von den ortsüblichen Mieten für frei finanzierte Wohnungen unterscheiden. Schließlich führt das Vergabeverfahren zu einem ähnlichen Selektionsprozeß wie auf dem nicht subventionierten Wohnungsmarkt: Haushalte mit Marktzutrittsproblemen werden auch auf dem Markt für Sozialwohnungen benachteiligt.

Die genannten Mängel werden analysiert und die zu ihrer Korrektur diskutierten und zum Teil praktizierten Maßnahmen auf ihre Zielwirksamkeit hin untersucht. Dabei zeigt sich, daß diese Mängel systemimmanent sind. Daher können einzelne Korrekturen innerhalb des Fördersystems keine ausreichende Abhilfe schaffen. Auch die neu in das Förderinstrumentarium aufgenommene einkommensorientierte Förderung ist dazu nicht imstande. Allerdings werden hierbei einige Probleme des klassischen sozialen Wohnungsbaus vermieden, da die Förderung differenzierter und um eine subjektorientierte Komponente erweitert wird. Insofern ist diese Weiterentwicklung ein Schritt in die richtige Richtung und setzt den Maßstab für die zu entwickelnden Reformvorschläge. Eine aus Effizienzgründen notwendige klare Trennung zwischen

dem Ziel der Senkung der individuellen Wohnkostenbelastung zugunsten Einkommensschwacher auf der einen Seite und dem Ziel einer Sicherung von Belegungsrechten der öffentlichen Hand zugunsten sozialer Randgruppen auf der anderen Seite wird jedoch auch bei dieser Variante des sozialen Mietwohnungsbaus nicht erreicht.

Hier setzt der dritte Teil der Arbeit an. Zunächst werden Anforderungen an ein rationales wohnungspolitisches Förderkonzept entwickelt. Neben einer effizienten und zielgerichteten Förderung spielt das Kriterium der Transparenz eines Fördersystems eine herausragende Rolle. Bei dem vorgestellten Alternativvorschlag wird auf bereits bestehende Instrumente der Wohnungspolitik zurückgegriffen, um Überschaubarkeit und Praktikabilität des Reformkonzeptes zu sichern. Dem Wohngeld als Instrument der wohnungspolitischen Subjektförderung kommt dabei zentrale Bedeutung zu. Es wird deutlich, daß es - mit einigen Modifikationen - in der Lage wäre, einkommensschwache Haushalte in die Lage zu versetzen, sich selbständig auf dem freien Wohnungsmarkt eine angemessene Wohnung zu sichern. Eine Versorgung sozialer Randgruppen kann es dagegen nicht sicherstellen, da diesen nicht wegen zu geringer Einkommen, sondern aufgrund persönlicher Eigenschaften der Marktzutritt verwehrt wird. Um diesen Personen Wohnraum zu verschaffen, bedarf es jedoch keines subventionierten Neubaus. In der wohnungspolitischen Praxis hat sich in den vergangenen Jahren ein vielschichtiges, heterogenes Instrumentarium zur Sicherung des Erwerbs kommunaler Belegungsrechte im Wohnungsbestand herausgebildet. Typische Ausgestaltungsformen werden dargestellt und anhand von Kriterien zur Beurteilung der Effizienz und der Zielgenauigkeit beurteilt. Dem vorgeschlagenen Förderkonzept - Kombination aus (modifiziertem) Wohngeld und individuell auszugestaltenden kommunalen Belegungsrechten - wird die einkommensorientierte Förderung als bislang effizientestes Instrument des sozialen Wohnungsbaus gegenübergestellt.

1. Teil: Rechtfertigung staatlicher Eingriffe in den Wohnungsmarkt

A. Soziale Marktwirtschaft als Leitbild für die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland

Nach Art. 20 Abs. 1 GG¹ ist die Bundesrepublik Deutschland "ein demokratischer und sozialer Bundesstaat". Damit ist festgelegt, daß nur eine gemischte Wirtschaftsverfassung, "die sowohl individualrechtliche Freiheitsverbürgungen als auch sozialrechtliche Freiheitsbindungen enthält"², mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Eine darüber hinausgehende Konkretisierung einer bestimmten Wirtschafts- und Sozialordnung bietet die Verfassung nicht. Die Konstituierung der Sozialen Marktwirtschaft als Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland ist eine politische Entscheidung für einen "dritten Weg" zwischen einer liberal-individualistischen, freien Marktwirtschaft und einem rein planwirtschaftlichen System in Form einer Zentralverwaltungswirtschaft. Grundlage für diese Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland ist das ordnungspolitische Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft, das das Ziel vorgibt, "auf der Basis der Wettbewerbswirtschaft die freie Initiative mit einem gerade durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt zu verbinden"³.

Dieses Konzept basiert auf den beiden Prinzipien "Freiheit auf dem Markt" und "Sozialer Ausgleich der Marktergebnisse". Das freiheitliche Element der Konzeption liegt in der grundlegenden Entscheidung für eine wettbewerbsorientierte Marktwirtschaft als wirtschaftliches Ordnungselement. Der Marktmechanismus wird als leistungsfähiges Koordinationsinstrument betrachtet, das die dezentral aufgestellten,

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Oktober 1994.

2 Meißner, W., Markl, R. (1988), S. 27.

3 Müller-Armack, A. (1966), S. 245. Das Leitbild Soziale Marktwirtschaft ist ein idealtypisches Ordnungsmodell, während die Wirtschaftsordnung den rechtlichen Rahmen für ein reales Wirtschaftssystem bestimmt. Vgl. Grosser, D. (1990), S. 35.

individuellen Angebots- und Nachfragepläne der Wirtschaftssubjekte über den Preismechanismus zum Ausgleich bringt.¹ In einem idealtypisch funktionierenden Marktsteuerungssystem bilden sich auf den Güter- und Faktormärkten Preise, die die Knappheitsverhältnisse anzeigen und die Pläne und Handlungen der Marktteilnehmer koordinieren. Gleichzeitig zwingt der Wettbewerbsdruck die Anbieter zu einer bedarfsgerechten, d.h. einer an der kaufkräftigen Nachfrage orientierten Produktion und zu einer effizienten Verwendung der volkswirtschaftlichen Ressourcen. Die Einführung neuer Produkte und Produktionsverfahren wird durch Pioniergewinne belohnt und zwingt die Konkurrenten, eigene Innovationen oder Imitationen durchzuführen, die einen allmählichen Abbau dieser leistungsbedingten Vorsprungsgewinne bewirken. Sanktionen in Form von Gewinnrückgängen bis hin zum Marktausscheiden erzwingen kostennahe Preise sowie eine permanente Anpassung des Angebots und der Produktionsverfahren an Veränderungen der Nachfragestruktur und des technischen Wissens. Gleichzeitig sorgt der Marktmechanismus für eine Verteilung der Einkommen entsprechend der Marktleistung, die von den einzelnen Produktionsfaktoren erbracht wird.² Der Marktmechanismus führt, quasi automatisch, zu einer optimalen Allokation im Sinne des Pareto-Kriteriums und ist daher effizienter als jedes andere System.³ Ein solches idealtypisch funktionierendes Marktsteuerungssystem unterstellt jedoch zahlreiche modelltheoretische Annahmen, die in der Realität üblicherweise nicht gegeben sind.

Grundsätzlich besteht die Gefahr, daß sich der Wettbewerb als Grundelement einer funktionsfähigen Marktwirtschaft selbst ausschließt, da er nicht in der Lage ist, das Entstehen wirtschaftlicher Macht zu verhindern und wirtschaftliche Machtgebilde unter Kontrolle zu halten. Daraus ergibt sich für den Staat die Aufgabe, den Wett-

1 Vgl. Kramer, R. (1992), S. 103.

2 Zur Funktionsweise der Marktsteuerung vgl. Zohnhöfer, W. (1987), S. 13 ff.; ders. (1990), S. 5 f.

3 Vgl. Pfaff, A.B., Pfaff, M. (1981), S. 60. Die Überlegenheit der Marktsteuerung fußt auf dem - theoretischen - Automatismus zum Pareto-Optimum, während planwirtschaftliche Steuerungsmechanismen auch unter restriktiven modelltheoretischen Annahmen nur ausnahmsweise Allokationseffizienz gewährleisten können.

bewerb zu erhalten und zu fördern, um die Selbststeuerungseffizienz des Marktmechanismus zu sichern. Mit Hilfe einer Wettbewerbsordnung wird deshalb ein Rahmen geschaffen, innerhalb dessen sich die Wirtschaftssubjekte frei betätigen und ihre ökonomischen Aktivitäten entfalten können. Eine Wettbewerbsordnung, die ein hohes Maß an Geldwertstabilität, einen freien Marktzugang, Privateigentum, Vertragsfreiheit, einen engen Zusammenhang zwischen Entscheidungskompetenz und Verantwortung sowie die Vorhersehbarkeit und Durchschaubarkeit staatlicher Rahmenregelungen für Wirtschaftsprozesse¹ gewährleistet, bietet grundsätzlich die Möglichkeit eines freien und effizienten Wettbewerbs. Allerdings ist selbst bei funktionsgerechter Ausgestaltung der rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen die vom neoklassischen Wettbewerbsmodell postulierte effiziente Ressourcenallokation nicht immer gegeben. Güter mit mangelnder Marktfähigkeit und Abweichungen von den unterstellten Prämissen² verhindern eine optimale Allokation von Gütern und Produktionsfaktoren. Solche Fälle von Marktversagen und Marktunvollkommenheiten können allokatonspolitisch motivierte staatliche Eingriffe rechtfertigen.³

Schließlich können auch bei einer in allokativer Hinsicht optimal funktionierenden marktmäßigen Koordination staatliche Interventionen nötig sein, wenn diese zu gesellschaftlich unerwünschten Verteilungsergebnissen führt. Das marktwirtschaftliche Steuerungssystem bewirkt nämlich grundsätzlich nur eine Verteilung der Einkommen entsprechend der vom Markt bewerteten Leistungsbeiträge. Es ist insofern sozialpolitisch leistungsfähig, als es "eine effiziente Verwendung der knappen Ressourcen, eine auf die Deckung des marktwirksamen Bedarfs ausgerichtete Produktion von Gütern und Dienstleistungen sowie eine ständige Erhöhung und Verbesserung der wirtschaftlichen Versorgung der Bevölkerung gewährleistet"⁴. Einerseits vermindert sich der

1 Diese sogenannten konstituierenden Prinzipien einer wettbewerblichen Ordnung der Wirtschaft wurden von Eucken formuliert. Vgl. Eucken, W. (1952), S. 255 ff.

2 Hierzu zählen in erster Linie die sogenannten Substitutionshemmnisse, insbesondere unvollkommene Information oder Immobilitäten.

3 Vgl. Zimmermann, H., Henke, K.-D. (1994), S. 4 f.

4 Zohnhöfer, W. (1987), S. 23.

Bedarf an sozialpolitischen Maßnahmen durch diese sozial-ökonomische Funktion der Marktwirtschaft; andererseits schafft die Leistungsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems erst ein Umverteilungspotential, das eine Politik des sozialen Ausgleichs ermöglicht.¹ Redistributive Maßnahmen können notwendig werden, weil individuelle Bedürfnisse nur insoweit vom Marktmechanismus berücksichtigt werden, als sie sich in kaufkräftiger Nachfrage niederschlagen. Daher können sich Lücken in der individuellen Bedarfsdeckung ergeben, wenn leistungsschwache oder erwerbsunfähige Personen nicht die zur Befriedigung ihrer Existenzbedürfnisse² nötige Kaufkraft im Marktprozeß erzielen können. Damit sind staatliche Interventionen immer dann zu rechtfertigen, wenn Individuen nicht oder nicht ausreichend in der Lage sind, ein zur Sicherung eines angemessenen Lebensstandards ausreichendes Einkommen zu erwirtschaften.³

Damit sind die Fälle umrissen, in denen staatliche Eingriffe notwendig werden können:⁴ Bilden sich auf einzelnen Märkten Wettbewerbsstrukturen, die dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft erheblich zuwiderlaufen und damit die optimale Allokation der Ressourcen und Güter gefährden, liegen allokativen Mängel der Marktsteuerung in Form von Marktversagen oder Marktunvollkommenheiten vor oder ergeben sich Verteilungsergebnisse, die als sozial unbefriedigend erachtet werden, hat der Staat die Aufgabe, die Marktsteuerung zu korrigieren und zu ergänzen.

1 Vgl. hierzu ausführlich Dölken, C. (1992), S. 254 ff.

2 Dabei werden Existenzbedürfnisse nicht im Sinne eines physiologischen, sondern im Sinne eines kulturellen Existenzminimums zur Sicherung eines gesellschaftlich als angemessen erachteten Lebensstandards verstanden.

3 Vgl. Blumenroth, U. (1975), S. 106.

4 Daneben sind auch staatliche Interventionen in den Wohnungsmarkt denkbar, die das Ziel verfolgen, stabilisierend auf die Gesamtwirtschaft einzuwirken, Konjunkturschwankungen zu vermindern und das Wirtschaftswachstum zu fördern. Im Unterschied zur hier relevanten Fragestellung nach der allokativen und distributiven Effizienz eines einzelnen Marktes wird dabei jedoch ein Markt zur Erreichung eines gesamtwirtschaftlichen Ziels instrumentalisiert. Stabilisierungspolitische Aspekte werden daher im weiteren nicht betrachtet.

Interventionen des Staates müssen dabei das Prinzip der Marktconformität beachten. Einzelwirtschaftliches Verhalten soll durch staatliche Interventionen so beeinflusst werden, daß die verfolgten Ziele unter Berücksichtigung der ein Marktsystem kennzeichnenden Wirkungszusammenhänge erreicht werden. Marktconform sind also "solche Maßnahmen, welche die Funktionsfähigkeit des Marktapparates nicht beeinträchtigen, sondern Datenänderungen vor oder nach Wirksamwerden des Marktmechanismus herbeiführen"¹. Dadurch soll verhindert werden, daß falsche Steuerungsimpulse gesetzt werden und eine Fehlallokation der knappen Ressourcen eintritt.² Dies gilt auch für sozialpolitisch motivierte staatliche Eingriffe, die so ausgestaltet sein sollen, daß sie "den sozialen Zweck sichern, ohne störend in die Marktapparatur einzugreifen"³.

Marktconformität ist allerdings nicht als absolutes Gebot für staatliche Tätigkeit zu betrachten. In Fällen, in denen keine marktconformen Instrumente zur Verfügung stehen oder marktconforme Maßnahmen keine befriedigenden Ergebnisse erbringen, kann durchaus der Einsatz marktinkonformer Instrumente gerechtfertigt sein. Zielconformität wird damit zum Entscheidungskriterium für die Auswahl der möglichen Instrumente; Marktconformität dagegen ist das Kriterium zur Auswahl eines bestimmten Instruments bei Vorliegen mehrerer zielconformer Maßnahmen. Bei der Entscheidung über die einzusetzenden Instrumente sind die negativen Folgen marktinkonformer Maßnahmen zu beachten: Auch wenn der Nutzen marktinkonformer Maßnahmen im Vergleich zu marktconformen Interventionen als deutlich höher eingeschätzt wird, ist zumindest eine Gegenüberstellung mit den negativen Wirkungen marktinkonformer Eingriffe angebracht. Bei gleichem Nutzen sind dagegen marktconforme Instrumente grundsätzlich vorzuziehen.⁴

1 Lowinski, L. (1964), S. 127.

2 Vgl. Zohnhöfer, W. (1988), S. 42.

3 Müller-Armack, A. (1956), S. 391.

4 Vgl. Schuppener, C. (1972), S. 23.

Sozialpolitisch motivierte Eingriffe haben sich daneben am Subsidiaritätsprinzip zu orientieren. Dabei handelt es sich um ein gesellschaftsethisches Gestaltungsprinzip, das der katholischen Soziallehre entstammt und erstmals 1931 in Art. 79 der Enzyklika *Quadragesimo Anno* von Papst Pius XI. formuliert wurde: "Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen."¹ Grundsätzlich hat jeder Bürger das Recht, aber auch die Pflicht, für sich selbst zu sorgen und für seinen Lebensunterhalt selbst aufzukommen. Nur wenn er dazu nicht imstande ist, soll die Gemeinschaft - konkret: der Staat - helfend beistehen, indem sie die Aufgabe ganz oder teilweise übernimmt.² Das Ausmaß der subsidiären Hilfe der übergeordneten Gemeinschaft ist dabei ausschließlich von der Leistungsfähigkeit des Einzelnen abhängig: Die Hilfe soll nur ergänzend sein, nicht aber die Eigenständigkeit des Wirtschaftssubjektes grundsätzlich ersetzen oder abnehmen.³ Das Subsidiaritätsprinzip akzentuiert also die individuelle Selbstverantwortlichkeit und begrenzt staatliche Tätigkeit auf unterstützende Eingriffe in solchen Fällen, in denen der Einzelne nicht in der Lage ist, die Aufgaben der Daseinsgestaltung zu bewältigen.⁴

1 Pius XI. (1976), S. 603.

2 Vgl. Nell-Breuning, O.v. (1962), S. 827.

3 Vgl. Nell-Breuning, O.v. (1968), S. 92.

4 Vgl. Lowinski, L. (1964), S. 19. Zum Begriff der Subsidiarität und zur Entwicklung des Subsidiaritätsgedankens vgl. ausführlich Gretschmann, K. (1985), S. 249 ff.; Huster, E.-U. (1985), S. 370 ff.; Wegner, B. (1989).

B. Wohnen und Wohnung

Wohnen ist für den Menschen ein existentielles Grundbedürfnis und gehört aufgrund seiner biologisch notwendigen Schutzfunktion vor natürlichen Umweltfaktoren zu den sogenannten "basic needs". Diese sind dadurch gekennzeichnet, daß sie dem Bedarf nach biologischer Erhaltung des Individuums dienen und daher grundsätzlich nicht substituierbar sind.¹ Damit eng verbunden ist die soziokulturelle Bedeutung des Wohnens. Die Wohnung als physischer Rahmen des Wohnprozesses und Lebensmittelpunkt des menschlichen Daseins bietet Schutz und ungestörte Entfaltung der Privatsphäre, familiale Interaktionsmöglichkeiten sowie Sozialisation der Nachkommen; sie ist "essentielle Daseinsbedingung der Familie als soziale Institution"². Gleichzeitig ist die Wohnung ein Mittel zur Befriedigung sozialer Geltungsbedürfnisse. Die Bewohner versuchen, eine gestalterische Übereinstimmung mit ihrem gesellschaftlichen Leben zu finden. Die kulturelle Dimension des Wohnens beschränkt sich dabei nicht nur auf die Gestaltung der Wohnung, sondern drückt sich auch in der Gestaltung des gesamten Wohnbereichs³ und der Wohntätigkeiten als kulturelle Verhaltensweisen aus. Die Wohnung ist zudem ein elementares Gut zur Verwirklichung gesellschaftspolitischer Wertvorstellungen. Dazu gehören die individuellen Freiheitsrechte wie die Achtung der Würde des Menschen und das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit sowie gesellschaftliche Ziele wie die Erhaltung des sozialen Friedens.⁴ Daneben ist die Befriedigung des Wohnbedürfnisses eine wesentliche Voraussetzung für die Reproduktion der Arbeitskraft durch die Erhaltung der Gesundheit und der Möglichkeit zu Regeneration und Erholung. Damit beeinflusst der Wohnprozeß über die Erhaltung des Produktionsfaktors Arbeit maßgeblich die ökonomische Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft.⁵

1 Vgl. Heuer, J.H.B. u.a. (1985), S. 25.

2 Lowinski, L. (1964), S. 67. So auch Buchheit, R. (1984), S. 11 ff.

3 Hierzu zählen beispielsweise die Gemeinschaftseinrichtungen eines Wohnhauses.

4 Vgl. Lauritzen, L. (1967a), S. 26 f.

5 Vgl. Brander, S. (1984), S. 144; Haller, H. (1972), S. 279 f.

Trotz seiner besonderen soziokulturellen Dimension wird im folgenden die Analyse des Gutes Wohnung auf seine ökonomische Bedeutung als Wirtschaftsgut reduziert. Wohnung wird dabei als ein Gut definiert, das das menschliche Grundbedürfnis nach räumlicher Geborgenheit befriedigt, indem es die Leistung Wohnungsnutzung abgibt.¹ "Es besteht aus einer Anzahl funktional differenzierter Räume, die zu einer Einheit zusammengefaßt sind und gemeinsam der Aufgabe dienen, physische, psychische und soziale Bedürfnisse ihrer Bewohner zu befriedigen."² Dieses Gut weist einige Besonderheiten gegenüber anderen, im allgemeinen als marktfähig erachteten Gütern auf. Um die Notwendigkeit staatlicher Interventionen auf dem Wohnungsmarkt ableiten zu können, müssen die vorher allgemein diskutierten Fälle für staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt angewendet werden. In einem ersten Schritt wird daher geprüft, ob der Markt für das Gut Wohnung überhaupt funktionsfähig ist oder aber Marktversagen vorliegt, das entsprechende staatliche Interventionen notwendig machen würde. In einem zweiten Schritt werden die Besonderheiten des Gutes Wohnung im Vergleich zu anderen Wirtschaftsgütern diskutiert und anschließend untersucht, ob diese Besonderheiten Marktunvollkommenheiten darstellen, die zu allokativ suboptimalen Ergebnissen führen und daher Eingriffe des Staates legitimieren könnten. Schließlich wird in einem dritten Schritt geprüft, ob die Verteilungsergebnisse des wohnungswirtschaftlichen Marktmechanismus gesellschaftlich befriedigend sind oder aber sozialpolitische Interventionen rechtfertigen.

1 Vgl. Heuer, J.H.B. u.a. (1979), S. 21.

2 Heuer, J.H.B. u.a. (1985), S. 30.

C. Allokative Mängel des Wohnungsmarktes

I. Marktversagen auf dem Wohnungsmarkt?

a. Wohnung als spezifisch öffentliches Gut

Ein spezifisch öffentliches Gut zeichnet sich dadurch aus, daß bei ihm das Marktausschlußprinzip versagt und gleichzeitig Nichtrivalität im Konsum dieses Gutes besteht.¹ Liegt Nichtausschließbarkeit vor, kann keinem Wirtschaftssubjekt, das nicht bereit bzw. in der Lage ist, den dafür geforderten Preis zu entrichten, die Nutzung des Gutes verwehrt werden. Das Ausschlußprinzip kann versagen, weil ein Ausschluß technisch nicht möglich ist (beispielsweise im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit), oder aber, weil ein Ausschluß ökonomisch ineffizient wäre. In diesem Fall würden die Ausschlußkosten den Nutzen des Ausschlusses übersteigen.² Nichtrivalität im Konsum ist dadurch gekennzeichnet, daß der Konsum eines Gutes durch ein Wirtschaftssubjekt die Konsumtionsmöglichkeiten anderer Wirtschaftssubjekte beim gleichen Gut nicht einschränkt; die Grenzkosten für einen zusätzlichen Nutzer bzw. des zusätzlichen Konsums sind gleich Null. Daher wäre es auch ineffizient, Nutzer von dem Konsum des Gutes auszuschließen.³ Das Kriterium der Nichtrivalität hängt direkt mit der Kapazität des öffentlichen Gutes zusammen. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Ausschluß technisch möglich wäre. Nur ein Gut mit unendlicher Kapazität in Relation zur potentiellen Nutzerzahl zeichnet sich durch vollkommene Nichtrivalität im Konsum aus.⁴

Spezifisch öffentliche Güter werden von privaten Anbietern nicht zur Verfügung gestellt, weil keine kostendeckenden Preise erzielt werden können. Die Bürger verber-

1 Vgl. hierzu ausführlich Sohmen, E. (1976), S. 285 ff.

2 Vgl. Petersen, H.-G. (1993), S. 141.

3 Vgl. Musgrave, R.A., Musgrave, P.B., Kullmer, L. (1994), S. 69.

4 Vgl. Petersen, H.-G. (1993), S. 141.

gen ihre wahren Präferenzen bezüglich dieser Güter, da sie befürchten, an den Finanzierungslasten beteiligt zu werden. Sie hoffen, daß andere Wirtschaftssubjekte ihre Präferenzen offenbaren und damit für die Bereitstellung und Finanzierung der spezifisch öffentlichen Güter sorgen. Aufgrund der Nichtausschließbarkeit könnten sie als Trittbrettfahrer an den Gütern partizipieren, ohne dafür zahlen zu müssen. Da sich alle Bürger in dieser Weise verhalten, verfügen potentielle Anbieter über keine Informationen über das gewünschte Angebot, und es lassen sich keine kostendeckenden Preise durchsetzen. Die externen Effekte dieser Güter sind so groß bzw. die internen Effekte so klein, daß ein privates Angebot nicht zustande kommt.¹ Dem Staat fällt demnach die Aufgabe zu, für das Angebot dieser Güter zu sorgen.²

Bei der Versorgung mit Wohnraum handelt es sich um ein Gut, das über den Markt bereitgestellt werden kann. Wirtschaftssubjekte, die nicht bereit sind, die geforderte Miete zu zahlen, können von der Nutzung einer Wohnung ausgeschlossen werden; das Marktausschlußprinzip gilt. Gleichzeitig vermindert der Wohnungskonsum eines Bürgers die Konsumtionsmöglichkeiten aller anderen Bürger: Eine bereits vermietete Wohnung kann von keinem anderen Wirtschaftssubjekt mehr gemietet werden.³ Damit liegt auch Rivalität im Konsum vor. Die Versorgung mit Wohnraum ist also mit Hilfe des Marktmechanismus möglich; staatliche Eingriffe können nicht mit dem Argument begründet werden, bei dem Gut Wohnung handele es sich um ein spezi-

1 Nicht-Ausschließbarkeit stellt eine besondere Form der externen Effekte dar. Hat die Nutzung eines Gutes durch den Konsumenten A hohe externe Effekte auf den Konsumenten B, läßt sich dieser, auch wenn er zahlungsunwillig ist, nicht vom Konsum des Gutes ausschließen. Vgl. Schmidt, K. (1970), S. 7 f. Zum Begriff der externen Effekte und deren Vorliegen beim Gut Wohnung vgl. ausführlich Kapitel 1.C.II.a.6.

2 Vgl. Arnold, V. (1992), S. 99 ff. Die staatliche Bereitstellung öffentlicher Güter ist gleichfalls mit Problemen verbunden, da auch der Staat über keine Informationen hinsichtlich der "wahren" Präferenzen der Bürger verfügt. Es ist daher ein politischer Prozeß notwendig, in dem die individuellen Präferenzen offengelegt werden und eine gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion ermittelt wird. Vgl. hierzu Musgrave, R.A. (1969), S. 11 ff.; Mackscheidt, K., Steinhausen, J. (1977), S. 37 ff.

3 Vgl. Hecht, M. (1978), S. 16 f.

fisch öffentliches Gut. Das Wohnumfeld hingegen hat Eigenschaften eines spezifisch öffentlichen Gutes. So ist beispielsweise ein Ausschluß von der Nutzung einer öffentlichen Grünanlage zwar prinzipiell technisch möglich, aber häufig mit so hohen Kosten verbunden, daß der Nutzen des Ausschlusses (über)kompensiert wird. Gleichzeitig beeinträchtigt der Konsum eines öffentlichen Parks durch ein Wirtschaftssubjekt den Konsum anderer Bürger nicht, da die Kapazitäten solcher Grünanlagen üblicherweise so groß sind, daß sie nicht bis an ihre Grenzen ausgelastet werden.¹ Insofern kann die Sicherung der Bereitstellung von Einrichtungen des Wohnumfeldes in einzelnen Fällen Aufgabe des Staates sein.

b. Wohnung als meritorisches Gut²

Staatliche Eingriffe können auch bei meritorischen Gütern gerechtfertigt werden. Dies sind Güter, die entsprechend ihrer Eigenschaften (Ausschließbarkeit vom und Rivalität im Konsum) zwar marktfähig sind, deren Nutzen aber von den Bürgern nicht vollständig erkannt wird; die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte sind verzerrt. Der wahre Nutzen wird verkannt, weil die Konsumenten über die technologische Beschaffenheit der Güter nicht informiert sind oder weil "sich die Verbraucher zum potentiellen Verbrauchszeitpunkt über ihr eigenes, wahres Präferenzsystem im unklaren sind"³. Daher werden meritorische Güter nicht im gesellschaftlich gewünschten Ausmaß in den individuellen Präferenzsystemen berücksichtigt und dementsprechend nicht im gewünschten Ausmaß nachgefragt.⁴ Verzerrte Präferenzen werden mit un-

1 Vgl. Mackscheidt, K., Deichmann, W. (1982), S. 9.

2 Inwieweit meritorische Güter (ausschließlich) der Allokationsabteilung zugeordnet werden können, ist in der Literatur umstritten. Vgl. hierzu Head, J.G. (1966), S. 7 f.; Head, J.G. (1969), S. 218 f.; Musgrave, R.A. (1969), S. 24 f.; Schmidt, K. (1970), S. 14 f.; Andel, N. (1984), S. 640 ff.

3 Krause-Junk, G. (1977), S. 705.

4 Das Ausschlußprinzip gilt also nur für den Teil des Nutzens, der internalisiert wird, während andere Teile des Nutzens externe Effekte aufweisen, für die das Ausschlußprinzip nicht anwendbar ist. Vgl. Petersen, H.-G. (1993), S. 145. Peter-

vollständigen Informationen, irrationalem Verhalten der Konsumenten, fehlender Beurteilungsfähigkeit sowie fehlender Entscheidungswilligkeit begründet. In diesen Fällen kann der Staat eingreifen, indem er diese Mängel beseitigt und damit die Präferenzen der Bürger auf das "richtige" Niveau korrigiert.

Sind verzerrte Präferenzen auf unvollständige Informationen zurückzuführen, obliegt es dem Staat, mit Hilfe zusätzlicher Informationen die Wirtschaftssubjekte in die Lage zu versetzen, ihre wahren individuellen Präferenzen zu erkennen und am Markt in (Mehr-)Nachfrage umzusetzen. Allerdings bestehen gegen eine solche Argumentation schwerwiegende Bedenken. Einerseits ist zu bezweifeln, daß der Staat selbst über einen solchen Informationsvorsprung verfügt. Andererseits stellt sich die Frage, ob es mit einem individualistischen Staatsverständnis überhaupt zu vereinbaren ist, daß der Staat frei darüber entscheiden kann, in welcher Weise und in welchem Umfang er den Informationsstand der Konsumenten hebt bzw. heben soll.¹ Direkte Eingriffe des Staates in die Konsumentensouveränität zur Korrektur verzerrter Präferenzen sind erst recht weder notwendig noch angebracht, da es fraglich ist, ob der Staat oder eine "informierte Gruppe" besser als der Einzelne beurteilen kann, was gut für ihn ist.²

Verzerrte Präferenzen können ebenso in irrationalem Verhalten der Konsumenten begründet sein. Auch hier stellt sich die Frage, ob es in einer demokratischen Gesellschaft Aufgabe des Staates sein kann oder darf, in die Konsumentenpräferenzen einzugreifen, um die vorgefundenen Präferenzen durch "bessere" zu ersetzen. Auch dann, wenn diese Eingriffe dazu dienen sollen, den subjektiven Erfahrungsstand zu verbessern, damit die Verbraucher nach einer gewissen Zeit den "wahren" Nutzen selbst erkennen und das betreffende Gut dann im "richtigen" Ausmaß konsumieren,

sen nennt als Beispiel das Gut Bildung. Während steigende Einkommensmöglichkeiten bei hohem Ausbildungsstand derjenige Teilnutzen ist, der internalisierbar und für den das Ausschlußprinzip anwendbar ist, kann von den externen Effekten, wie beispielsweise den positive Wirkungen auf die Wachstumschancen der Volkswirtschaft, kein Bürger des Landes ausgeschlossen werden.

1 Vgl. Schmidt, K. (1988), S. 385 f.

2 Vgl. Mc Lure, C.E. (1968), S. 481.

ist ein solches Vorgehen zweifelhaft. Denn auch hier würde unterstellt werden, daß der Staat besser beurteilen kann, was gut für den Einzelnen ist (bzw. sein wird) als dieser selbst. Insbesondere bei Entscheidungen, die erst weit in der Zukunft zu Konsequenzen führen, dann aber nicht mehr korrigierbar sind, ist zudem fraglich, ob die Betroffenen die Eingriffe in ihre Präferenzen im nachhinein nicht nur deshalb gutheißen, weil sie die damalige Entscheidungssituation nicht mehr objektiv beurteilen. "Gerade dann, wenn die ursprünglichen Entscheidungen zunächst mit Entbehrungen verbunden waren, kann die spätere Zustimmung dazu einfach einseitig aus der Sicht des dann höheren Lebensstandards erfolgen, ohne die früheren Opfer dafür adäquat zu berücksichtigen [...]."¹

Präferenzen können schließlich auch dann verzerrt sein, wenn die Beurteilungsfähigkeit oder der Entscheidungswillen bei den Konsumenten fehlt. Zweifelsohne ist die Fähigkeit, Sachverhalte und Situationen richtig einschätzen und beurteilen zu können und zu wollen, Voraussetzung für die individuelle Entscheidungsautonomie der Konsumenten.² Sind Bürger nicht willens oder nicht in der Lage, über die Befriedigung ihrer Bedürfnisse zu entscheiden, folgt daraus jedoch nicht zwangsläufig ein Bedarf für meritorisches Handeln des Staates. Kinder und Geistesgestörte, denen es an Beurteilungsfähigkeit mangelt, sowie Wirtschaftssubjekte, denen der Entscheidungswille fehlt, können auf die Hilfe von Eltern, Verwandten und Freunden zurückgreifen bzw. sich an deren Verhalten orientieren. Ein individualistisches Staatsverständnis läßt hier keine Eingriffe des Staates zu, zumal diese weder in quantitativer noch in qualitativer Hinsicht hinreichend bestimmt werden können.³

Bezogen auf den Wohnungsmarkt werden staatliche Eingriffe mit dem Argument gerechtfertigt, daß die Präferenzen der Wohnungsnachfrager verzerrt seien, das Gut Wohnung mithin meritorischen Charakter habe. So wird behauptet, die Verbraucher wären sich über die negativen Effekte schlechter oder zu kleiner Wohnungen auf

1 Andel, N. (1984), S. 646.

2 Vgl. Andel, N. (1984), S. 646.

3 Vgl. Schmidt, K. (1988), S. 386.

Gesundheit, Familienleben und Sozialisation der Kinder nicht ausreichend bewußt oder würden diese nicht entsprechend gewichten.¹ Zudem sei das Wissen um mögliche Wohnformen stark eingeschränkt, "da die Meinungsbildung über das eigene soziale Umfeld erfolgt und das zumeist standardisierte Wohnungsangebot wenig Alternativen aufzeigt"². Diese Argumentation überzeugt jedoch nicht. Zum einen kann nicht nachgewiesen werden, ob und in welchem Umfang die Verbraucher den wahren Wert ihrer Wohnbedürfnisse unterschätzen. Gerade der weit verbreitete Wunsch nach einem Eigenheim und die steigenden Wohnansprüche der Bevölkerung lassen daran zweifeln, daß die Bürger ihre Präferenzen für die Wohnungsnutzung tatsächlich verkennen. Zum anderen kann selbst dann, wenn die Konsumenten den Nutzen des Gutes Wohnung aufgrund mangelhafter Informationen unterschätzen, daraus noch kein grundsätzlicher staatlicher Handlungsbedarf abgeleitet werden. Allenfalls der Erlaß von Bau- und Sicherheitsvorschriften zur Vermeidung unzumutbarer Wohnverhältnisse und gezielte Aufklärung über die Folgen geringer Wohnungsqualität scheinen angebracht zu sein.³ Dabei ist zu bedenken, daß der Staat nur allgemeingültige Informationen bieten kann, da aufgrund der Vielzahl von Einflußfaktoren jeweils nur im Einzelfall entschieden werden kann, ob eine Wohnung für einen bestimmten Haushalt als qualitativ ausreichend einzustufen ist.⁴

Auch die Befürchtung, daß die Konsumenten den Nutzen einer Wohnung in ihrem individuellen Präferenzsystem nicht in ausreichendem Maße gewichten, läßt sich empirisch nicht belegen.⁵ Doch selbst wenn sich die Nachfrager in einigen Fällen irrational verhalten, ist dies noch kein ausreichender Grund für staatliche Interventionen

1 Vgl. Eekhoff, J. (1981), S. 463 f.

2 Meyer, D. (1986), S. 201.

3 Vgl. Mackscheidt, K. (1982), S. 115 f.

4 Vgl. Eekhoff, J. (1981), S. 464. Bei der Beurteilung der Eignung einer Wohnung sind neben den individuellen Lebensumständen des Konsumenten auch die Qualität des Wohnumfeldes, die Nachbarschaftsbeziehungen usw. von nicht zu unterschätzender Relevanz. Vgl. ebenda.

5 Vgl. Mackscheidt, K. (1982), S. 115.

gegen ausdrücklich geäußerte Konsumentenpräferenzen. Staatliche Maßnahmen zur Sicherung eines gesellschaftlich anerkannten Wohnungsmindeststandards zur Vermeidung sozialer Kosten durch Gesundheitsgefährdung, Kriminalität und Brandgefahr erscheinen hier vollkommen ausreichend. Verfügen einzelne Wirtschaftssubjekte nicht über eine ausreichende Kaufkraft, um die Kosten solcher Maßnahmen in Form von Mietpreisaufschlägen zu zahlen, ist dies ebenfalls kein Indiz für ein Versagen des Wohnungsmarktes. "Vielmehr handelt es sich um ein Problem der marktwirtschaftlichen Einkommensverteilung und daher um einen allgemeinen verteilungspolitischen Auftrag an den Staat."¹ Im Ergebnis bedeutet dies, daß der Wohnungsmarkt grundsätzlich funktionsfähig ist. Die beiden Fälle von Marktversagen, durch die staatliche Interventionen begründet werden können, liegen auf dem Wohnungsmarkt nicht vor.

II. Marktunvollkommenheiten auf dem Wohnungsmarkt?

a. Besonderheiten des Gutes Wohnung

1. Teilmarktproblematik

Die Nachfrage nach Wohnraum nimmt eine Sonderstellung innerhalb der Bedürfnisstruktur eines Haushaltes ein, da mit Hilfe des Gutes Wohnung ein Grundbedürfnis befriedigt wird.² Die Bedürfnisbefriedigung kann zwar zeitlich hinausgeschoben werden,³ doch existieren weder Substitutionsgüter, die den Wohnbedarf ersatzweise befriedigen können, noch ist es möglich, den Bedarf auf Dauer auszusetzen.⁴ Dagegen sind einzelne Wohnungen in engen Grenzen untereinander substituierbar und konkurrieren daher miteinander. Im Unterschied zu anderen Gütern, die der Deckung eines

1 Eucker-Herresthal, W. (1985), S. 180.

2 Vgl. Lütge, F. (1949), S. 36 f.

3 So kann beispielsweise ein Ehepaar noch in der elterlichen Wohnung verbleiben. Vgl. Kornemann, R. (1973), S. 19 f.

4 Vgl. Heuer, J.H.B. u.a. (1985), S. 49.

Grundbedarfs dienen, ist die Substituierbarkeit unterschiedlicher Wohnungen jedoch begrenzt, da Wohnungen zum einen vollkommen immobil sind, zweitens sachliche Unterschiede aufweisen und drittens unteilbar sind. Insofern gibt es keinen einheitlichen Wohnungsmarkt, sondern eine Vielzahl von räumlichen und sachlichen Teilmärkten.

Das Gut Wohnung ist, wie die Bezeichnung "Immobilie" deutlich macht, vollkommen standortgebunden und damit nur lokal begrenzt verwertbar. Dies führt zu einer Segmentierung des Wohnungsmarktes in regionale Wohnungsteilmärkte, wobei das Wohnungsangebot entsprechend objektiver Kriterien, wie zum Beispiel der Zuordnung zu bestimmten Gemeinden, abgegrenzt werden kann. Die Wohnungssuche der Haushalte dagegen bezieht sich in der Regel auf ein Gebiet, dessen räumliche Abgrenzung von der subjektiven Einschätzung über den zumutbaren Aufwand zur Überwindung von Entfernungen, beispielsweise zum Arbeitsplatz, bestimmt wird.¹ Die Immobilität des Gutes Wohnung erschwert die Anpassung des Wohnungsangebots an regionale Nachfrageverschiebungen, so daß regionale Ungleichgewichte auch bei global ausgeglichenem Wohnungsmarkt möglich sind. Solche Ungleichgewichte auf regionalen Teilmärkten können in der Regel nur durch Neubauten behoben werden.² Zwar ist eine Anpassung aus dem Bestand innerhalb enger technischer und finanzieller Grenzen möglich, doch ist das für Wohnungen wichtige Merkmal des Standortes grundsätzlich nicht substituierbar.

Wohnungen weisen auch sachliche Unterschiede auf. Sie unterscheiden sich objektiv nach der Wohnungsgröße, der Anzahl der Räume, der Ausstattung usw., aber auch subjektiv zum Beispiel nach der als zumutbar erachteten Entfernung zum Arbeitsplatz und zu öffentlichen Einrichtungen sowie nach dem individuell empfundenen Sozialprestige der Wohngegend.³ Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, den Wohnungs-

1 Vgl. Brander, S. (1984), S. 135.

2 Vgl. Hecht, M. (1978), S. 12. Die fehlende Exportierbarkeit des Gutes Wohnung wird in Kapitel 1.C.II.a.5. wieder aufgegriffen.

3 Vgl. Heuer, J.H.B. (1991), S. 23.

markt nicht nur nach räumlichen, sondern auch nach sachlichen Aspekten in Teilmärkte aufzuspalten. Die Vielzahl der sachlichen Wohnungsteilmärkte erschwert - analog zur räumlichen Segmentierung - die Anpassung des Angebots an Nachfrageveränderungen auf dem jeweiligen Teilmarkt.

Auch die Unteilbarkeit im Konsum des Gutes Wohnung hemmt einen allgemeinen Ausgleich der (räumlichen und sachlichen) Teilmärkte: Bei einer Mietpreisänderung, die eine individuell festzulegende Obergrenze übersteigt, kann ein Haushalt den Wohnungskonsum nicht beliebig einschränken. Er ist gezwungen, auf einen anderen Wohnungstyp und damit auf einen anderen sachlichen Wohnungsteilmarkt auszuweichen oder seine Nachfrage auf einen anderen räumlichen Teilmarkt zu lenken. Daraus ergibt sich eine permanente Verschiebung der Nachfrage auf den Teilmärkten, auf die das Angebot nur zeitlich verzögert und mit hohen individuellen Investitionsrisiken reagieren kann.¹

2. Hohe Produktionskosten

Die Produktionskosten bei der Erstellung von Wohnraum sind deutlich höher als bei den meisten anderen Gütern des täglichen Gebrauchs. Dies führt dazu, daß Investoren in der Regel Kredite zur Finanzierung in Anspruch nehmen müssen. "Durch die Verzinsung und Tilgung derartiger Kredite entsteht ein hoher, periodisch anfallender Kostenblock, der in der Miete [...] seinen Niederschlag findet und diese in ihrer absoluten Höhe weitgehend bestimmt."² Aufgrund des hohen Fixkostenanteils können üblicherweise die variablen Kosten von den Mieteinnahmen vollständig abgedeckt werden, so daß selbst bei sinkenden Einnahmen immer noch ein Erlösanteil zur Dek-

1 Vgl. Heuer, J.H.B. (1991), S. 23.

2 Heuer, J.H.B. u.a. (1985), S. 46. Der Fixkostenanteil ist bei der Wohnungsproduktion ungewöhnlich hoch. Allein die Kapitalkosten als größter Fixkostenblock betragen durchschnittlich 60 bis 70 v.H. der Gesamtkosten. Vgl. Winkelmann, W. (1984), S. 28.

kung des Fixkostenblocks verbleibt.¹ Das Wohnungsangebot reagiert daher bei Preissenkungen weitgehend unelastisch: Für den Anbieter ist es selbst dann, wenn die Miete die Kosten eines bestehenden Wohnobjektes nicht mehr deckt, rentabler, das Gut Wohnung weiter anzubieten, als es vom Markt zu nehmen. Umgekehrt bedeutet dies, daß auch bei Preissteigerungen das Wohnungsangebot aufgrund der hohen Produktionskosten und der langen Kapitalbindung nur zögernd zunimmt.

3. Lange Produktionsdauer

Zwischen der Planung eines Bauobjektes und dessen Fertigstellung liegen im Durchschnitt drei bis vier Jahre.² Eine wesentliche Verkürzung der Produktionsdauer durch Rationalisierung ist aufgrund der Witterungsabhängigkeit und der hohen Arbeitsintensität des Bauprozesses nur begrenzt möglich. Das Angebot kann sich damit nur zeitlich verzögert an Nachfrageänderungen anpassen, zumal das Wohnungsangebot nur dann erhöht wird, wenn eine dauerhafte, auf dem entsprechenden räumlichen und sachlichen Teilmarkt wirksam werdende Unterversorgungssituation erwartet wird, die dem Investor eine entsprechende Rendite verspricht.³

4. Dauerhaftigkeit der Wohnungsnutzung

Eine Wohnung ist ein langlebiges Wirtschaftsgut, das seine Leistungen nicht sofort im vollen Umfang abgibt, sondern die Nutzung über einen langen Zeitraum ermöglicht.⁴ Dieser kann durch geeignete Instandhaltungsaufwendungen noch erhöht werden. Der Wohnungsmarkt ist daher weitgehend ein Bestandsmarkt; er ist dadurch ge-

1 Vgl. Kornemann, R. (1973), S. 19.

2 Vgl. Blaas, W. u.a. (1991), S. 14 f.

3 Vgl. Wölling, A. (1987), S. 40 f.

4 Entsprechend der Bauqualität wird eine Nutzungsdauer von bis zu einhundert Jahren unterstellt. Vgl. Schwemer, H. (1970), S. 322.

kennzeichnet, daß der Gesamtbestand durch Zu- und Abgänge einer Periode kaum verändert wird und sich daher nur zögernd an quantitative oder qualitative Nachfrageänderungen anpassen kann. Hierzu trägt auch die Dauerhaftigkeit der Leistungsabgabe des Gutes Wohnung in Verbindung mit den hohen Produktionskosten bei. Sie bedingt einen vergleichsweise geringen Kapitalumschlag und eine entsprechend lange Kapitalbindung. Gekoppelt mit der Unmöglichkeit, die Entwicklung der Wohnungsnachfrage über den gesamten Zeitraum der Nutzung zu antizipieren, stellt dies ein erhebliches Investitionsrisiko dar und verlangsamt zusätzlich mögliche Marktreaktionen.¹

5. Komplementarität anderer Güter

Für die Wohnungsproduktion ist Boden ein komplementäres Gut. Da dieser weder transportabel noch reproduzierbar ist, sind die Probleme der Verteilung des Bodens und der Preisprozesse auf dem Bodenmarkt eng mit denen der Wohnraumversorgung verbunden. Zwar können auch andere Güter aufgrund begrenzter Rohstoffe nicht in unendlicher Menge bereitgestellt werden, doch ist bei der Wohnungsproduktion das Komplementärgut Boden nicht durch andere Produktionsfaktoren substituierbar.² Allerdings darf nicht übersehen werden, daß Bauland durch Erschließung durchaus vermehrbar ist. Boden ist jedoch kein homogenes Gut. Unterschiedliche Qualitätsmerkmale, wie beispielsweise seine verkehrsmäßige Erschließung, die mit dem Boden verbundenen Eigentumsrechte oder die Nutzungsbeschränkungen des Bodens, bedingen eine mangelnde Substituierbarkeit einzelner Baugrunde.³ Durch die Bodengebundenheit des Gutes Wohnung ist es zudem unmöglich, einen Wohnungsüberschuß auf einem regionalen Wohnungsteilmarkt in einen anderen Teilmarkt zur Deckung eines dortigen Wohnungsmangels zu exportieren, um damit sowohl einen regionalen als

1 Vgl. Nachtkamp, H.H. (1964), S. 38.

2 Vgl. Kornemann, R. (1973), S. 15.

3 Vgl. Brander, S. (1984), S. 135 f.

auch einen globalen Marktausgleich zu ermöglichen.¹ Ferner wird zusätzlicher Baugrund üblicherweise nur durch Baulandausweisung der kommunalen Baubehörden geschaffen. Daraus ergibt sich eine enge Abhängigkeit zwischen privaten und öffentlichen Entscheidungen über den Bau von Wohnraum.²

Darüber hinaus steht der Konsum des Gutes Wohnung in engem Zusammenhang mit öffentlichen Infrastruktureinrichtungen wie beispielsweise der Verkehrsanbindung sowie der Energie- und der Wasserversorgung. Auch die Qualität des Wohnungsumfeldes, die der Gestaltung des Nutzers grundsätzlich nicht zugänglich ist, wohl aber seine Nutzungsmöglichkeiten beeinflusst, wird durch die Infrastrukturausstattung der Wohnungsumgebung determiniert.³ Komplementaritäten schaffen Substitutionsprobleme sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite. Das nach Art und Umfang gewünschte Gut Wohnung kann auf der einen Seite nur zusammen mit anderen, vielleicht unerwünschten Gütern, zum Beispiel mangelhafter Infrastruktur oder schlechtem Wohnumfeld, nachgefragt werden. Auf der anderen Seite kommt ein Angebot eventuell gar nicht zustande, weil die notwendigen komplementären Faktoren nicht vorliegen.⁴

6. Externe Effekte

Externe Effekte sind positive oder negative Wirkungen, die durch die Produktion oder den Konsum von Gütern durch ein Wirtschaftssubjekt auf andere Wirtschaftssubjekte ausgelöst werden, ohne daß der Preismechanismus diese Wirkungen erfaßt. "Der Verursacher negativer externer Effekte trägt nicht die gesamten Kosten, die der Gesellschaft durch seine wirtschaftliche Aktivität entstehen, während der Verursacher

1 Vgl. Feig, J. (1918), S. 38.

2 Vgl. Winkelmann, W. (1984), S. 26.

3 Damit beeinflusst die Qualität der Wohnungsumgebung auch den Mietpreis einer Wohnung. Vgl. Brander, S. (1984), S. 136.

4 Vgl. Winkelmann, W. (1984), S. 26 f.

positiver externer Effekte nicht den vollen Gegenwert für seine Leistungen erhält."¹ Externe Effekte werden nicht in das Preissystem einbezogen, weil für den Teil der Kosten/des Nutzens des betreffenden Gutes, der mit externen Effekten verbunden ist, keine Eigentumsrechte etabliert sind und daher für diesen Teil das Ausschlußprinzip nicht funktioniert. Da die Wirtschaftssubjekte nur die internen Kosten und Erträge bei ihrer wirtschaftlichen Betätigung berücksichtigen, führt die Existenz externer Effekte zu einer suboptimalen Allokation.² Güter mit positiven externen Effekten werden in zu geringer Menge, solche mit negativen externen Effekten in übermäßiger Menge bereitgestellt und nachgefragt. Externe Effekte sind insofern typische Marktunvollkommenheiten, d.h. Abweichungen vom Referenzsystem der vollkommenen Konkurrenz.

Auf dem Wohnungsmarkt sind solche Externalitäten zu beobachten: Aus der Nutzung einer Wohnung mit angemessenem Sicherheits- und Qualitätsstandard ziehen nicht nur die Mieter selbst, sondern auch andere Wirtschaftssubjekte einen Nutzen, da sie von den negativen externen Effekten einer unzureichenden Wohnungsversorgung des Mieters verschont bleiben. Zu diesen externen Effekten unzureichender Wohnverhältnisse zählen beispielsweise Gesundheitsbeeinträchtigungen durch feuchte Wohnungen, unzureichende hygienische Bedingungen, die Gefahr zunehmender Kriminalität³ sowie Brandgefahr. Darüber hinaus wird die Arbeitsproduktivität der Mieter beeinträchtigt, wenn eine unzureichende Wohnungsversorgung zu physischen und psychischen Störungen, zu mangelnder Regenerationsmöglichkeit - insbesondere bei überproportionaler Belegungsdichte - und damit zu einer Verminderung der Leistungsfähigkeit der

1 Schlieper, U. (1980), S. 524.

2 Vgl. Andel, N. (1992), S. 381 f.

3 Wengleich eine statistisch nachweisbare Korrelation zwischen Kriminalitätsrate und schlechter Wohnqualität besteht, kann daraus kein Kausalzusammenhang zwischen diesen beiden Größen ohne Analyse der Einflüsse der sozialen Struktur abgeleitet werden. "Durch die alleinige Verbesserung der Wohnverhältnisse ohne komplementäre Sozialprogramme wird nur - wenn überhaupt - ein geringer positiver Einfluß auf die Kriminalitätsrate ausgeübt werden." Hecht, M. (1978), S. 18. Vgl. auch Schulz zur Wiesch, J. (1994), S. 532 ff.

Bewohner führt.¹ Nicht nur die betroffenen Mieter selbst, sondern auch andere Wirtschaftssubjekte werden hiervon berührt, da diese Effekte mit einer Verminderung der eigenen Wohnqualität und mit finanziellen Belastungen einhergehen. Beispiele hierfür sind eine übermäßige Inanspruchnahme des Gesundheitssystems, aber auch ein Bruttosozialprodukt, das unter dem potentiellen - bei zufriedenstellender Wohnungsversorgung der gesamten Bevölkerung - Bruttosozialprodukt liegt.

Externe Effekte spielen auch für Wohnungsanbieter eine Rolle. Nicht nur die Qualität einer Wohnung selbst, sondern auch die Wohnumgebung haben einen Einfluß auf die individuelle Wertschätzung und damit den erzielbaren Mietpreis einer Wohnung. Der einzelne Vermieter hat jedoch keinen Einfluß auf die Qualität des Wohnumfeldes, da diese durch die Aktivitäten der anderen Hauseigentümer und durch Infrastrukturmaßnahmen der öffentlichen Hand bestimmt wird, während seine eigenen Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen wiederum die Qualität der Wohnumgebung der Besitzer der Nachbarimmobilien beeinflussen. Ein Investor wird daher seine Investitionsstrategie an die für ihn als gegeben betrachtete Qualität des Wohnumfeldes anpassen.²

b. Nachfrageseitige Mängel bei Marktsteuerung

Als nachfrageseitige Mängel des Wohnungsmarktes, die einen Marktausgleich auf gesamtwirtschaftlich optimalem Niveau verhindern und staatliche Interventionen grundsätzlich rechtfertigen könnten, kämen die preis- und einkommensunelastische Wohnraumnachfrage, die mangelnde Mobilität der Mieter sowie die Existenz externer Effekte in Frage. Da das Wohnen zu den elementaren Grundbedürfnissen gehört, ist die Preiselastizität der Nachfrage insbesondere für preiswerte Wohnungen bei Mieterhöhungen relativ starr.³ Allerdings ist nur eine Substitution des physiologisch not-

1 Vgl. Hecht, M. (1978), S. 18.

2 Vgl. Eekhoff, J. (1987), S. 45.

3 Vgl. Kornemann, R. (1973), S. 20.

wendigen Existenzminimums an Wohnraum ausgeschlossen; der individuelle Bedarf, der oberhalb dieses Minimums liegt, kann bei Preiserhöhungen durchaus zugunsten anderer Güter und Dienstleistungen eingeschränkt werden.¹ Die Preiselastizität der Wohnraumnachfrage liegt also im Bereich des Minimalbedarfs nahe Null, im Bereich des Normalbedarfs dagegen deutlich über Null. Gleiches gilt für die Einkommenselastizität der Nachfrage: Um das physiologisch notwendige Existenzminimum zu decken, ist der Haushalt bereit, nahezu sein gesamtes Einkommen für lebensnotwendige Güter - also auch für Wohnraum - auszugeben; die Nachfrage ist in diesem Bereich völlig unelastisch. Mit steigendem Einkommen reagiert die Nachfrage eines Haushaltes jedoch zunehmend elastischer, da sein Bedarf an Wohnraum mehr und mehr gesättigt ist. Bei Preis- oder Einkommensänderungen oberhalb des Existenzminimumbedarfs wird der Haushalt also seine Nachfrage nach Wohnraum - ähnlich wie bei "normalen" Gütern - einschränken bzw. ausdehnen.² Insofern stehen die Preis- und Einkommenselastizitäten der Wohnraumnachfrage einem Marktausgleich nicht entgegen und rechtfertigen auch keine staatlichen Interventionen.

Änderungen der nachgefragten Wohnraummenge sind wegen der Unteilbarkeit des Gutes Wohnung im allgemeinen mit einem Umzug verbunden, der Kosten verursacht und deshalb in die Vergleichsrechnung eines Haushalts einbezogen werden muß. Es ist also möglich, daß ein Umzug auch dann unterbleibt, wenn eine subjektiv als höherwertig empfundene Wohnung zum gleichen Preis wie die derzeitige Wohnung angemietet werden könnte. Die Mobilität der Mieter, die grundsätzlich dazu geeignet ist, die Immobilität der Wohnungen zu kompensieren, wird dadurch eingeschränkt. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß sich die Umzugskosten mit der Dauer des Mietverhältnisses relativieren. Auch die fehlende Markttransparenz aufgrund der Vielzahl räumlicher Teilmärkte und der jeweiligen sachlichen Untermärkte vermindert die Mobilität der Nachfrager zwischen den Teilmärkten und bewirkt, daß ein Nachfrager "im Entscheidungsprozeß über die Annahme eines bestimmten Angebotes nicht

1 Vgl. Hampe, A. (1958), S. 63.

2 Vgl. Hampe, A. (1958), S. 73 f.; Blumenroth, U. (1975), S. 116.

notwendigerweise sein individuelles Optimum verwirklichen kann"¹. Ein Ausgleich zwischen verschiedenen sachlichen Teilmärkten innerhalb eines räumlichen Teilmarktes wird zwar durch eine geringe Markttransparenz und die Transaktionskosten eines Umzugs erschwert, ist aber tendenziell möglich. Die Mobilität der Nachfrager zwischen zwei räumlichen Teilmärkten bei Preis- oder Einkommensänderungen dürfte dagegen relativ gering sein, da hier die Anzahl der in Frage kommenden Teilmärkte um ein Vielfaches höher ist. Hohe Informations-, Such- und Umzugskosten sowie die subjektive Werteinschätzung der bisherigen Umgebung vermindern die regionale Mobilität.² Hinzu kommt, daß die regionalen Teilmärkte maßgeblich von dem individuell als maximal zumutbar empfundenen Abstand zwischen Wohnung und Arbeitsstätte und damit nicht zuletzt vom bestehenden Verkehrsnetz bestimmt werden.³ Daher ist eine räumliche Anpassung der Nachfrage an Marktänderungen nochmals eingeschränkt, wenn die Arbeitsstelle beibehalten wird.

Schließlich können die positiven externen Effekte einer angemessenen Wohnungsversorgung⁴ staatliche Interventionen nahelegen. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, daß die Betroffenen selbst über interpersonelle Kompensationszahlungen verhandeln, um externe Effekte zu internalisieren.⁵ Da sowohl die Zahl der Haushalte, deren angemessene Wohnungsversorgung einen externen Nutzen stiftet, als auch die Zahl derer, die hieraus einen solchen Nutzen ziehen, sehr groß ist, kommen solche Verhandlungen jedoch vermutlich nicht zustande.⁶ Ein alternativer theoretischer Ansatz wäre

1 Heuer, J.H.B. (1991), S. 25.

2 Vgl. Brander, S. (1984), S. 141.

3 Vgl. Hampe, A. (1958), S. 9.

4 Inwieweit es sich bei den externen Effekten um externe Kosten einer unzureichenden Wohnungsversorgung oder um externe Nutzen einer angemessenen Wohnungsversorgung handelt, kann ohne Werturteil nicht entschieden werden. Im folgenden wird im Rahmen positiver Externalitäten argumentiert.

5 Vgl. hierzu ausführlich Coase, R.H. (1960), S. 1 ff.; Sohmen, E. (1976), S. 239 ff.

6 Vgl. hierzu Musgrave, R.A., Musgrave, P.B., Kullmer, L. (1994), S. 77 und 80 f.

eine staatliche Subventionierung der Mieter mit angemessenem Wohnraum, um damit die Nachfrage nach solchen Wohnungen auf ein gesamtwirtschaftlich optimales Niveau zu erhöhen. Durch Aggregation der gesamtwirtschaftlichen privaten Nachfrage nach dem Gut Wohnung und der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage für den externen Nutzen kann die gesamte Nachfrage, die sowohl internen als auch externen Nutzen umfaßt, abgeleitet werden. Die Höhe des staatlichen Zuschusses ergibt sich dann als Differenz zwischen dem Gleichgewichtspreis bei Einbeziehung aller Nutzen und dem Gleichgewichtspreis bei ausschließlicher Einbeziehung der internen Nutzen.¹ Durch die Zahlung der öffentlichen Zuschüsse würde der Staat die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit den Umfang der Wohnungsversorgung erhöhen.²

Diese theoretische Lösung des Problems externer Effekte birgt allerdings erhebliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung in die Staatspraxis. Einerseits müßte in einem politischen Entscheidungsprozeß der Begriff "angemessene Wohnungsversorgung" normiert werden. Um die auftretenden externen Effekte internalisieren zu können, wäre es zudem notwendig, das Ausmaß der externen Nutzen, die eine solche ausreichende Wohnungsversorgung mit sich bringt, zu kennen und zu quantifizieren, um die richtige Höhe der Zuschüsse zu bestimmen. Die Bürger werden jedoch - ähnlich wie bei spezifisch öffentlichen Gütern - nicht bereit sein, ihre Präferenzen hinsichtlich des externen Nutzens der Wohnraumversorgung anderer offenzulegen, da sie dann befürchten müßten, an der Finanzierung der Zuschüsse beteiligt zu werden. Insofern ergeben sich bei Vorliegen von Externalitäten die gleichen Schwierigkeiten wie bei spezifisch öffentlichen Gütern.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob der Staat nicht auch mit Hilfe von Regulierungsmaßnahmen Existenz und Umfang der externen Effekte beeinflussen kann. Durch die gesetzliche Verankerung von Mindeststandards kann zumindest die Gefahr von Gesundheitsbeeinträchtigungen und Brandkatastrophen begrenzt werden. Reicht

1 Vgl. Musgrave, R.A., Musgrave, P.B., Kullmer, L. (1994), S. 78.

2 Den aus solchen Zuschüssen resultierenden steigenden öffentlichen Ausgaben stünden vermutlich sinkende Ausgaben des Staates für Kriminalitätsbekämpfung, medizinische Versorgung und Brandschutz gegenüber. Vgl. Hecht, M. (1978), S. 21.

die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft aus, um ihre Bürger mit Wohnraum zu versorgen, der diesen Mindestanforderungen genügt, sind darüber hinausgehende allokatonspolitisch motivierte Eingriffe nicht angebracht. Die Unterversorgung einzelner Wirtschaftssubjekte bei allgemein (quantitativ und qualitativ) ausreichender Wohnungsversorgung ist vielmehr ein Verteilungsproblem, das mit entsprechenden Redistributionsmaßnahmen gelöst werden muß.¹

Staatliche Eingriffe sind also aufgrund nachfrageseitiger Mängel erforderlich, um einen soziokulturellen Mindeststandard des Wohnens zu sichern. Infrastrukturinvestitionen im Bereich des Verkehrswesens können angebracht sein, um die Größe der regionalen Teilmärkte zu beeinflussen und dadurch die räumliche Mobilität der Wohnungsnachfrager zu verbessern. Darüber hinausgehende Interventionen lassen sich durch allokatve Mängel auf der Nachfrageseite nicht begründen.

c. Angebotsseitige Mängel bei Marktsteuerung

Die geschilderten Besonderheiten des Gutes Wohnung wirken sich auch auf die Angebotsseite des Wohnungsmarktes aus: Das Angebot an Wohnraum paßt sich nur zeitlich verzögert und in zu geringem Maße an Nachfrageänderungen an. So hat die Immobilität des Gutes Wohnung auch Auswirkungen auf die Angebotsseite des Wohnungsmarktes, da regionalen Nachfrageverschiebungen in der Regel nur mit Neubauproduktion begegnet werden kann; eine Angebotsausdehnung aus dem Bestand ist nur in wenigen Fällen, beispielsweise durch Dachgeschoßausbau, möglich.² Aufgrund der vergleichsweise langen Produktionsdauer kann sich das Angebot bei steigender Nachfrage nur zeitlich verzögert anpassen. Damit verhindern die spezifischen Produktionsbedingungen selbst bei erheblichen Preissteigerungen einen kurzfristigen Marktausgleich.³ Die Dauerhaftigkeit des Gutes Wohnung führt dazu, daß sich das Wohn-

1 Vgl. Nachtkamp, H.H. (1984), S. 232.

2 Vgl. Hecht, M. (1978), S. 12.

3 Vgl. Heuer, J.H.B. u.a. (1979), S. 119.

raumangebot auch an Änderungen der Ansprüche an Qualität und Ausstattung der Wohnung nur zeitlich verzögert, in geringem Umfang und nur bei Erwartung einer dauerhaften Änderung anpaßt. Diese Anpassung ist abhängig vom Ausmaß der Neuproduktion und den Kosten der Modernisierung bzw. Umwidmung.¹

Bei nachlassender Nachfrage ist eine Anpassung des Angebots ebenfalls nur mittel- bis langfristig zu erwarten. Der einzelne Anbieter wird selbst bei einer Miete, die nur die variablen Kosten deckt, sein gesamtes Wohnraumangebot aufrechterhalten, da er damit zumindest den Verlust minimieren kann.² Ursache hierfür ist der sehr hohe Anteil der fixen Kosten bei der Produktion des Gutes Wohnung. Dies führt beispielsweise dazu, daß im Falle eines geringen Anstiegs der variablen Kosten nicht nur die variablen Kosten pro Stück, sondern auch die Grenzkosten an der Kapazitätsgrenze weiterhin unterhalb der gesamten Stückkosten liegen.³ Demnach ist das Minimum der Durchschnittskosten pro Stück und damit das Betriebsoptimum der Wohnungsproduktion immer an der Kapazitätsgrenze. Zusammen mit der sehr langen Nutzungsdauer des Gutes Wohnung und der daraus resultierenden Unsicherheit über die zukünftige Bevölkerungs-, Haushalts- und Einkommensentwicklung führt dies für den einzelnen Investor zu einem überdurchschnittlichen Risiko im Vergleich zu anderen Anlageformen.⁴ Er wird daher in seiner Kalkulation eine Risikoprämie in Form eines kalkulatorischen Kostenzuschlags einbeziehen, die sich in eine Prämie für das tatsächliche Mietausfallrisiko und eine Prämie für die Überwindung der Risikoaversion des Anbieters aufteilt. In letztere gehen insbesondere die im Vergleich zu alternativen Anlageformen höheren Vermögensrisiken ein. Diese zweite Prämienkomponente kann wohlfahrtstheoretisch als Produzentenrente betrachtet werden, da sie zu einer überhöhten Ertragsrate für alle Investoren führt und somit eine suboptimale Allokation der Res-

1 Vgl. Winkelmann, W. (1984), S. 27 f.

2 Vgl. Mackscheidt, K. (1982), S. 127.

3 Vgl. Mackscheidt, K. (1982), S. 127.

4 Vgl. Kornemann, R. (1973), S. 18 f.

sources bewirkt. Die Höhe der Risikoprämie wird dabei entsprechend der Möglichkeiten des Investors zur Risikodiversifikation schwanken.¹

Anbieter werden tendenziell dazu neigen, ihr Wohnungsangebot so niedrig zu halten, daß jederzeit eine volle Nachfragedeckung ihres Wohnungsbestandes möglich ist. Auch qualitativ werden sie vorwiegend auf "sicheren" Wohnungsteilmärkten investieren und "gängige" Wohnungen anbieten, die von typischen "Durchschnittsmietern" regelmäßig nachgefragt werden, um so das Investitionsrisiko zu minimieren.² Das Qualitätsniveau dieser Standardwohnungen ist vergleichsweise hoch, um einerseits zahlungskräftige Mieter anzusprechen, und andererseits, weil die Anbieter befürchten, "daß ihr Angebot bei einem geringeren Qualitätsstandard nicht lange marktwirksam bleibt und im Zuge steigender Wohnansprüche und wachsender Einkommen nur noch von Haushalten der unteren Einkommensschichten nachgefragt wird"³. Umgekehrt bedeutet dies, daß Haushalte mit speziellem Wohnbedarf, beispielsweise Behinderte und ältere Menschen, besondere Probleme bei der Wohnungssuche haben. Sie treffen nur auf ein sehr begrenztes Angebot, da die Anbieter damit rechnen müssen, daß Wohnungen, die auf die speziellen Bedürfnisse dieser Gruppen ausgerichtet sind, zeitweise leerstehen. Da dieses zusätzliche Risiko in der Regel nicht über die Marktmiete vergütet wird, bleibt ein ausreichendes Angebot an Spezialwohnungen aus.⁴ Selektive staatliche Eingriffe auf dem Wohnungsmarkt sind daher immer dann angebracht, wenn kein entsprechendes Angebot an Wohnungen für Haushalte mit besonderen Wohnbedürfnissen besteht.

Aufgrund der Langlebigkeit des Gutes Wohnung kann bei sinkender Nachfrage die angebotene Menge nur langfristig vermindert werden, indem Wohnungen durch Abbruch oder Umwidmung vom Markt ausscheiden. Allerdings führen Preisreduktionen

1 Vgl. Mackscheidt, K. (1982), S. 129 f.

2 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1982), S. 1117.

3 Eucker-Herresthal, W. (1985), S. 173.

4 Vgl. Eucker-Herresthal, W. (1985), S. 174.

schon allein wegen der fehlenden Markttransparenz aufgrund der Vielzahl der Teilmärkte nicht zu den notwendigen Mengeneffekten.¹ Hinzu kommen zahlreiche Marktschranken, die eine optimale Allokation der Ressourcen verhindern: Auf der einen Seite ist der Marktaustritt bei nachlassender Nachfrage aufgrund der Dauerhaftigkeit und dem hohen Fixkostenanteil einer Wohnung beschränkt. Dies rechtfertigt allerdings keine staatlichen Interventionen; durch unterlassene Instandhaltung oder Modernisierung sowie durch Umwidmung kann die geplante Nutzungsdauer vermindert werden. Das Problem des hohen Fixkostenanteils mag zwar für den einzelnen Anbieter bedeutsam sein, da er sein Angebot auch bei sinkenden Preisen aufrechterhält. Makroökonomisch betrachtet dagegen ist die Angebotsfunktion elastisch. Veralteter Wohnraumbestand kann vernichtet und neuer Wohnraum durch Investitionen gebildet werden.² Auf der anderen Seite bestehen Marktzutrittschranken in Form der vergleichsweise hohen Produktionskosten des Gutes Wohnung und der begrenzten Verfügbarkeit von Baugrund. Außerdem sind Wettbewerbsbeschränkungen beispielsweise in Form von Baulandhortung zu beobachten, mit denen etablierte Anbieter versuchen, sich vor potentiellen Konkurrenten zu schützen.³ Staatliche Eingriffe können hier insofern gerechtfertigt werden, als sie ungehinderten Wettbewerb ermöglichen und die Verfügbarkeit von Bauland durch verstärkte Ausweisung von Bauflächen beeinflussen.⁴ Daneben könnte versucht werden, die Markttransparenz durch eine zentrale Wohnungsvermittlung zu verbessern.⁵

1 Vgl. Heuer, J.H.B. u.a. (1979), S. 119.

2 Vgl. Mackscheidt, K. (1981), S. 224.

3 Vgl. Eucker-Herresthal, W. (1985), S. 175.

4 Vgl. hierzu im einzelnen Kirchner, J., Sautter, H. (1994), S. 510 ff.

5 Vgl. Schuppener, C. (1972), S. 37. Zentrale Stellen zur Erfassung der Wohnungssuchenden und Wohnungsanbieter müssen nicht notwendigerweise durch den Staat bereitgestellt werden. Zu denken ist beispielsweise an private "Wohnungsbörsen", durch die die Markttransparenz sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite erhöht werden könnte. Daneben könnten nach regionalen und qualitativen Gesichtspunkten differenzierte Nachfrageprognosen von der öffentlichen Hand oder von privaten Organisationen mit staatlicher Unterstützung angeboten werden.

Die Komplementarität öffentlicher Infrastruktureinrichtungen kann ebenfalls zu Beeinträchtigungen des Wohnungsangebots führen. Da die Infrastruktur den Wohnwert einer Wohnung und einer Wohngegend maßgeblich beeinflusst, ist es möglich, daß die Erstellung von Wohnraum unterbleibt, weil die entsprechende Infrastruktur fehlt. Daher ist es notwendig, von staatlicher Seite die Bereitstellung einer angemessenen Wasser- und Stromversorgung zu gewährleisten. Ferner kann die öffentliche Hand durch die Förderung von Verkehrswegen und Verkehrsmitteln nicht nur die private Kapitalbildung im Wohnungsbau sichern, sondern auch regionale Teilmärkte vergrößern, da deren Größe und Abgrenzung in erster Linie durch die zur Verfügung stehende Verkehrsinfrastruktur determiniert wird.¹

Schließlich können Externalitäten der Grundstücksnutzung das Angebot an Wohnraum unter dem allokativ optimalen Niveau halten. Die Qualität des Wohnumfeldes ist mitbestimmend für die Investitionsentscheidung des Wohnungsanbieters. Diese Qualität wird determiniert von dem Zustand der Nachbarhäuser, der Gepflegtheit des Wohnviertels, der Bebauungsdichte usw. Das ästhetische Empfinden der potentiellen Mieter und die Furcht vor Nachbarn mit abweichendem sozialen Verhalten beeinflusst die erzielbare Miete, die wiederum entscheidend ist für die Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen eines Investors.² Die Investoren befinden sich dabei in einem Gefangenen-Dilemma³: Da die Rendite eines Vermieters von den Investitionen der anderen Anbieter abhängig ist, er diese Investitionsentscheidungen jedoch nicht kennt, werden alle Hauseigentümer dazu neigen, Modernisierungs- und Instandhaltungsmaß-

1 Vgl. Hampe, A. (1958), S. 9.

2 Vgl. Eekhoff, J. (1987), S. 45.

3 Das Gefangendilemma bezeichnet eine Situation, bei der zwei Unschuldige eines Schwerverbrechens beschuldigt werden. Jeder der beiden wird einzeln befragt. Gibt der Beschuldigte das Verbrechen zu, dann kann er auf mildere Umstände hoffen, leugnet er, muß er damit rechnen, daß der jeweils andere gegen ihn als Kronzeuge aussagt. In diesem Fall würde er selbst mit dem Tode bestraft werden, der Kronzeuge hingegen käme frei. "In aller Regel ist die dominante, weil weniger risikoreiche Verhaltensstrategie, gemeinsam zu gestehen, obwohl man unschuldig ist. So erzeugt individuell rationales Verhalten eine kollektive Selbstschädigung." Dölken, C. (1992), S. 272.

nahmen zu unterlassen. Alle hoffen, als Trittbrettfahrer an einer Verbesserung ihres Wohnviertels zu partizipieren, ohne einen eigenen Beitrag dazu leisten zu müssen.¹ Dies führt zu einem beschleunigten Verfall von Wohnvierteln, die ursprünglichen Bewohner ziehen - unter Inkaufnahme von Umzugskosten - in andere Teilmärkte und verursachen dort Ungleichgewichte; im verfallenden Gebiet sammeln sich Mieter unterer Einkommensschichten und gesellschaftlicher Randgruppen, deren Integration durch eine solche Ghettoisierung erschwert wird.²

Aus dem Vorliegen externer Effekte solcher Art läßt sich allerdings kein grundsätzliches Funktionsdefizit der marktwirtschaftlichen Selbststeuerung ableiten; sie belegen nur, daß eine Laissez-faire-Politik auf dem Wohnungsmarkt nicht ausreicht. Die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen durch eine staatliche Bauleitplanung und regulierende Bauvorschriften zur Vermeidung der geschilderten externen Effekte erscheint generell ausreichend. In Einzelfällen kann es darüber hinaus für die öffentliche Hand sinnvoll sein, die Initiative für Sanierungs- und Modernisierungsprojekte zu ergreifen, um den Wohnwert verfallener Stadtviertel zu steigern, "bis das Wohnumfeld wieder eine Qualität erreicht, die es nach dem Entscheidungskalkül des Investors rentabel erscheinen läßt, in den Bestand zu investieren"³. Diese städtebauliche Aufgabe ist allerdings strikt von den Aufgaben im Bereich der Wohnungspolitik zu trennen und auf die Organisation von privaten Sanierungs- und Modernisierungsinvestitionen zu beschränken; eine Subventionierung von privaten Erneuerungsinvestitionen ist dabei nicht notwendigerweise erforderlich.⁴

Angebotsseitige Mängel der Marktsteuerung rechtfertigen somit in einigen ausgewählten Bereichen staatliche Interventionen. Sie beschränken sich auf die Bereitstellung

1 Vgl. hierzu ausführlich Eekhoff, J., Sievert, O., Werth, G. (1979), S. 38 ff.; Jenke, A. (1985), S. 34 ff.

2 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1982), S. 1123.

3 Eucker-Herresthal, W. (1985), S. 180.

4 Vgl. Eekhoff, J. (1981), S. 462 f.

notwendiger Infrastruktur, die Ausweisung von Bauland sowie auf ordnungspolitische Maßnahmen zur Bauleitplanung und zur Gewährleistung eines ungehinderten Wettbewerbs. Einzig die Existenz von Wohnungssuchenden mit speziellem Wohnbedarf legitimiert weitergehende staatliche Eingriffe.

D. Distributive Mängel des Wohnungsmarktes

I. Nachfrageseitige Mängel bei Marktsteuerung

Im Idealfall schafft die wettbewerbliche Selbststeuerung eine effiziente Befriedigung des mit Kaufkraft ausgestatteten Wohnungsbedarfs. Es ist jedoch nicht sichergestellt, daß alle Individuen bzw. Bevölkerungsgruppen mit quantitativ angemessenem und qualitativ befriedigendem Wohnraum versorgt werden:¹ Da das Einkommen nur nach den am Markt erbrachten Leistungen verteilt wird, gehen diejenigen, die keine ausreichende Kaufkraft erwirtschaften, leer aus. Scheitert die Mindestversorgung mit Wohnraum an der fehlenden Kaufkraft einzelner Wirtschaftssubjekte, ist es notwendig, mit Hilfe staatlicher Interventionen die Diskrepanz zwischen dem Mietpreis für Wohnungen, die gewissen gesellschaftlich anerkannten Mindestanforderungen genügen, und dem zur Verfügung stehenden Einkommen zu vermindern oder gar auszugleichen.² Dabei sind grundsätzlich zwei Strategien denkbar: Zum einen können die Mietpreise einer angemessenen Wohnung gesenkt werden. Zum anderen kann das verfügbare Einkommen der Betroffenen soweit angehoben werden, daß sie in der Lage sind, ihren Mindestwohnbedarf mit eigener Kaufkraft zu decken.³

1 Vgl. Schneider, H.K., Kornemann, R. (1977), S. 101.

2 Vgl. Lowinski, L. (1964), S. 110. Verfassungsrechtlich ist diese Aufgabe im sogenannten Sozialstaatsprinzip der Art. 20 und 28 GG verankert. Sozialstaatlichkeit wird dabei allgemein als Sicherung eines Mindesteinkommens für jeden Bürger interpretiert. Zum Sozialstaatsbegriff vgl. ausführlich Krummacher, M. (1978), S. 24 ff.

3 Vgl. Schuppener, C. (1972), S. 41 ff.

In bezug auf die erste Strategie ist ein funktionsfähiger Wettbewerb von grundlegender Bedeutung. Er erzwingt kostennahe Preise und sorgt für einen permanenten Anpassungs- und Innovationsdruck. Daher ist es erste Aufgabe des Staates, die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes sicherzustellen und zu fördern. Die im vorhergehenden Abschnitt diskutierten Eingriffe im Allokationsbereich dienen insofern auch dem distributiven Ziel einer Senkung der Mietpreise. Da die laufenden Kosten für das Gut Wohnung maßgeblich von den Preisen auf den dem Wohnungsmarkt vorgelagerten Märkten abhängen, können staatliche Interventionen auf dem Markt für Bauleistungen sowie dem Boden- und dem Kapitalmarkt dazu beitragen, die Produktionskosten zu senken und damit auch die Mietpreise zu beeinflussen.¹ Reichen solche Maßnahmen nicht aus, um die Mietpreise einer angemessenen Wohnung in ausreichendem Maße zu senken, besteht die Möglichkeit direkter staatlicher Eingriffe in den Wohnungsmarkt. Durch gesetzliche Mietpreisbegrenzungen, Anbietersubventionierung und staatliche Wohnungsbereitstellung zu (Unter-)Kostenpreisen können die notwendigen Aufwendungen für einen Mindestwohnbedarf so weit vermindert werden, daß auch Einkommensschwache auf dem Wohnungsmarkt zum Zuge kommen.

Die zweite Strategie zielt darauf ab, das verfügbare Einkommen von Wirtschaftssubjekten mit fehlender Kaufkraft durch staatliche Eingriffe zu erhöhen, damit diese sich selbst angemessen mit Wohnraum versorgen können. Dies kann beispielsweise über eine zielgerichtete Veränderung der primären Einkommensverteilung erreicht werden. Abgesehen von einer allgemeinen Wachstumspolitik zur Steigerung der Realeinkommen besteht die Möglichkeit, die primäre Einkommensverteilung zugunsten der Beziehender niedriger Einkommen zu beeinflussen. Da der Staat aber allenfalls mittelbar Einfluß auf die Tarifgestaltung nehmen kann, ist schon die Durchführbarkeit einer solchen Politik zweifelhaft.² Dazu kommt, daß die überproportionale Erhöhung der

1 Zu den einzelnen Vorschlägen bezüglich der Eingriffe auf vorgelagerten Märkten vgl. Schuppener, C. (1972), S. 48 f.

2 Aufgrund der verfassungsrechtlich garantierten Tarifautonomie kann der Staat nur in den Fällen, in denen er selbst als Arbeitgeber auftritt, direkt die Tarifabschlüsse beeinflussen. In allen anderen Wirtschaftsbereichen stehen ihm nur indirekte Einflußmöglichkeiten, beispielsweise Appelle an die Tarifparteien oder Anregung einer konzertierten Aktion, zur Verfügung.

unteren Lohngruppen zu zahlreichen Problemen auf dem Arbeitsmarkt führen kann,¹ die sich wiederum negativ auf das Ziel der Kaufkraft- und Einkommensschwacher auswirken. Selbst wenn eine solche Beeinflussung der Lohnstruktur gelänge, würde jedoch lediglich die primäre Einkommensverteilung verändert und nur Einfluß auf die Entlohnung der am Markt erbrachten Leistungen genommen werden. Damit wäre aber nicht sichergestellt, daß ein Mindestwohnbefehl, der zum Beispiel auch von der Anzahl der Familienmitglieder abhängt, befriedigt werden könnte. Zudem sind Fälle denkbar, in denen überhaupt kein Markteinkommen erzielt wird. Folgt man der zweiten Strategie, sind daher weitergehende Maßnahmen notwendig, die das zur Verfügung stehende Einkommen über Einkommenszuschüsse des Staates direkt erhöhen und damit die sekundäre Einkommensverteilung beeinflussen.²

In einzelnen Fällen scheidet eine ausreichende Wohnungsversorgung nicht an fehlender Kaufkraft, sondern aufgrund angebotsseitiger Diskriminierungen bestimmter Bevölkerungsgruppen wegen persönlicher Vorurteile der Vermieter.³ "Die Auswahlverfahren von Vermietern beschränken sich nicht allein auf die Überprüfung zukünftiger Zahlungsfähigkeit, sondern umfassen häufig den Versuch weitergehender Verhaltensprognosen bezüglich Lebensstil, Wohndauer, Stabilität von Familien, Reinlichkeit, des sozialen Umgangs, Lärmbelästigung etc."⁴ Während Behinderten, älteren Bürgern und kinderreichen Familien häufig aufgrund spezifischer Wohnanforderungen

1 Durch sozial motivierte lohnpolitische Einkommensnivellierungen werden die Lohnkosten in Relation zur Produktivität gering qualifizierter Arbeitskräfte marktwidrig erhöht, so daß gerade für diese Arbeitnehmer ein besonders hohes Arbeitsplatzrisiko entsteht. Zudem vermindert eine Einebnung von Lohnunterschieden den zur Produktivitätsentwicklung erforderlichen Leistungsanreiz und die Bereitschaft der Arbeitnehmer, sich den aufgrund von Strukturwandel erforderlichen Qualifikationsanstrengungen zu unterziehen. Vgl. hierzu ausführlich Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1988), S. 170, Tz. 333 und 335; Stützel, W. (1978), S. 31 f.

2 Ob hier gebundene oder ungebundene Zuschüsse vorzuziehen sind, wird in Kapitel 3.B.II.b. untersucht.

3 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1982), S. 1117.

4 Bärsch, J., Novy, K. (1989), S. 278.

der Marktzutritt versperrt ist, werden Ausländer, Haftentlassene und andere Nachfrager mit geringem Sozialprestige wegen persönlicher Eigenschaften benachteiligt.¹ Diesen Problemhaushalten wird der Zugang zum Wohnungsmarkt verwehrt, weil von Vermietern zum einen Zweifel an der Vertragstreue, insbesondere an der Mietzahlungsbereitschaft und an der gebotenen Sorgfalt im Umgang mit der gemieteten Wohnung, bestehen. Neben unmittelbaren Ertragsausfällen durch nicht gezahlte Miete und Zinsverluste wegen verspäteter Zahlungseingänge muß der Vermieter auch mit Kosten für Mahnverfahren, Kündigung und Räumungsklagen sowie Renovierungsarbeiten rechnen. Typische Indikatoren, aus denen Vermieter üblicherweise Rückschlüsse auf die Vertragstreue eines Mieters ziehen, sind in erster Linie die Einkommenshöhe sowie die Einkommenssicherheit, die aus der Art des Beschäftigungsverhältnisses oder dem Empfang von staatlichen Transferleistungen abgeleitet wird. Daneben ist die soziale Stabilität des Wohnungsbewerbers von Bedeutung, wobei vor allem Alkohol- und Drogenabhängigkeit, Haft- oder Heimentlassung, Arbeitslosigkeit und familiäre Probleme eine Rolle spielen.² Zum anderen werden Wohnungsbewerber diskriminiert, wenn Zweifel an der Sozialverträglichkeit mit anderen Bewohnern bestehen. Erwartet der Vermieter, daß sich der Wohnungssuchende nicht problemlos in die Hausgemeinschaft eingliedern läßt, muß er damit rechnen, daß die Mietzahlungsbereitschaft der anderen Mieter sinkt und/oder die Fluktuationshäufigkeit in dem Gebäude zunimmt. Insofern stehen auch hier erwerbswirtschaftliche Überlegungen im Vordergrund. Insbesondere bei ausländischen Bürgern, Alleinerziehenden, kinderreichen Familien, Vorbestraften, Alkohol- und Drogenabhängigen sowie Bewerberinnen aus Frauenhäusern wird eine geringe soziale Anpassungsfähigkeit vermutet.³ Schließlich bestehen persönliche Vorurteile der Vermieter, die in die Bewerberauswahl einfließen. Da diese Problemgruppen nicht wegen fehlender Kaufkraft vom Wohnungs-

1 Vgl. Bärsch, J., Novy, K. (1989), S. 278. Eine Studie aus dem Jahre 1991 hat folgende "Rangfolge der Benachteiligungen" ermittelt: Ausländer, Sozialhilfeempfänger, Alleinerziehende, jüngere Personen, Familien mit Kindern, ältere Bürger. Vgl. Osenberg, H. (1991), S. 323.

2 Vgl. Hubert, F., Tomann, H. (1991), S. 23 f.

3 Vgl. Hubert, F., Tomann, H. (1991), S. 26.

markt ausgeschlossen werden, können auch Einkommenszuschüsse der öffentlichen Hand keine ausreichende Wohnungsversorgung gewährleisten. In diesen speziellen Ausnahmefällen hat der Staat eine sozialpolitische "Feuerwehrfunktion" zu übernehmen, um solche Personen mit angemessenem Wohnraum zu versorgen.

II. Angebotsseitige Mängel bei Marktsteuerung

Auch auf der Angebotsseite sind distributive Mängel der Marktsteuerung denkbar. So wird häufig gegen die Selbststeuerung des Wohnungsmarktes eingewendet, daß den Produzenten Knappheitsrenten zufließen, die zu einer "ungerechten" funktionalen Einkommensverteilung führen.¹ Diese Renten können zum einen aufgrund vorübergehender Angebotsengpässe entstehen. In einem funktionsfähigen Wettbewerb sind solche Knappheitsrenten freilich notwendig, um Nachfrageüberhänge abzubauen, da sie Signale an die Investoren geben, das Angebot auszuweiten und diese Produzentenrenten langfristig wegzuschmelzen.² "Alle redistributiven Maßnahmen, die diese Renten verhindern, hätten auf lange Sicht die entgegengesetzten Wirkungen, da ein zusätzliches Angebot unterbliebe."³ Zum anderen werden Knappheitsrenten erzielt, weil die Marktmieten weitgehend von den Baukosten von Neubauten bestimmt werden. Sie beeinflussen aber auch das Mietniveau von Altbauten, deren Herstellkosten deutlich unter den Neubaukosten lagen.⁴ Auch solche Produzentenrenten sind in einem dynamischen Wettbewerbsmarkt notwendig, um ein ausreichendes Angebot zu sichern: Wertsteigerungen bei Altbauten stellen Anreize für Investoren dar, trotz niedriger Anfangsrenditen in den Wohnungsbau zu investieren. Staatliche Zugriffe auf diese Wert-

1 Vgl. Meyer, D. (1986), S. 202.

2 Vgl. Emmerich, V. (1993), S. 190.

3 Meyer, D. (1986), S. 202.

4 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1982), S. 1125.

steigerungen würden damit zwangsläufig negative Wirkungen auf die Investitionstätigkeit und die Mietpreisbildung in den Anfangsjahren der Investition haben.¹

Als Fazit bleibt festzuhalten: Distributiv motivierte staatliche Eingriffe lassen sich mit angebotsseitigen Mängeln nicht begründen. Sie sind jedoch immer dann erforderlich, wenn Teile der Bevölkerung kein ausreichendes Einkommen erzielen, um ein gesellschaftlich anerkanntes Minimum an Wohnraumversorgung zu gewährleisten, oder wenn Bürger aufgrund besonderer persönlicher Eigenschaften auf dem Wohnungsmarkt diskriminiert werden, obwohl sie über ein entsprechendes Einkommen verfügen.

E. Wohnungspolitisches Zielspektrum

Die Analyse des Wohnungsmarktes hat ergeben, daß Handlungsbedarf für den Staat existiert, um bestimmte allokativen und distributiven Mängel einer reinen Selbststeuerung des Wohnungsmarktes auszugleichen. In Abstimmung mit den ordnungspolitischen Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft läßt sich daraus ein wohnungspolitisches Zielsystem ableiten.

I. Erhaltung und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes

Der Wohnungsmarkt ist, wie im einzelnen gezeigt wurde, ein typisch unvollkommener Markt. Es werden sachlich ungleichartige Güter gehandelt, Anbieter und Nachfrager haben räumliche Präferenzen aufgrund der Standortgebundenheit und zeitliche Präferenzen wegen der relativ langen Produktionsdauer und der Dauerhaftigkeit des Gutes Wohnung. Darüber hinaus bestehen persönliche Präferenzen insbesondere auf der Anbieterseite, die sich in Form preiswirksamer Diskriminierung bestimmter Nachfragergruppen niederschlagen. Aufgrund der Heterogenität des Angebots und

¹ Vgl. Eekhoff, J. (1981), S. 460.

seiner räumlichen Verteilung besteht zudem keine völlige Markttransparenz. Daher kann sich auf dem Wohnungsmarkt kein einheitlicher Preis bilden, und die Anpassungsvorgänge an Datenänderungen werden nur zeitlich verzögert und möglicherweise in nicht ausreichendem Maße stattfinden.¹ Da gleichzeitig der Marktzutritt aufgrund der Begrenztheit des Baugrundes, der langen Produktionszeiten und der hohen Produktionskosten des Gutes Wohnung sowie sozialer Barrieren beschränkt ist, ist das Modell der vollkommenen Konkurrenz auf den Wohnungsmarkt nicht anwendbar.²

Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, daß der Wohnungsmarkt nicht funktionsfähig ist. Die sich bildenden Mietpreise spiegeln trotz relativ geringer Reaktionsgeschwindigkeit der Marktteilnehmer auf Datenänderungen die Knappheitsverhältnisse wider und sind grundsätzlich dazu geeignet, Angebot und Nachfrage zu koordinieren. "Zudem sorgt das Eigeninteresse in Verbindung mit einer Kontrolle durch den Wettbewerb für Leistungssteigerung, die sich in Bemühungen um Kostensenkung, Qualitätsverbesserungen und um Anpassungen an Änderungen wirtschaftlicher Datenverhältnisse niederschlägt."³ Die konstatierte (allokative) Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes bedeutet indes nicht, daß der wohnungswirtschaftliche Marktmechanismus nicht durch staatliche Eingriffe verbessert werden könnte. An erster Stelle steht dabei eine allgemeine Sicherung der wettbewerblichen Struktur des Wohnungsangebotes mit Hilfe einer umfassenden und ursachenadäquaten Wettbewerbspolitik, um monopolistische Tendenzen und wettbewerbsbeschränkendes Verhalten einzelner Anbieter auf Wohnungsteilmärkten zu verhindern. Eine Verbesserung der Funktionsfähigkeit der dem Wohnungsmarkt vorgelagerten Märkte kann ebenfalls geeignet sein, um die wettbewerbliche Selbststeuerung des Wohnungsmarktes zu unterstützen. Hier spielt der Bodenmarkt eine herausragende Rolle, da er in erheblichem Maße staatlichen Regulierungen unterworfen ist.⁴

1 Vgl. Heuer, J.H.B. u.a. (1979), S. 284 f.; Brander, S. (1984), S. 139.

2 Vgl. Heuer, J.H.B. u.a. (1979), S. 285.

3 Blumenroth, U. (1975), S. 118.

4 Zu den Maßnahmen auf Kredit-, Bau- und Bodenmarkt vgl. ausführlich Blumenroth, U. (1975), S. 130 ff.

Darüber hinaus sind auch wohnungsmarktspezifische Maßnahmen möglich und nötig. Neben Maßnahmen zur Erhöhung der Markttransparenz kann die Anpassung der Nachfrage an veränderte Marktsituationen gefördert werden, indem Orts- und Wohnungswechsel beispielsweise durch eine verbesserte steuerliche Berücksichtigung bestimmter Umzugskosten erleichtert werden. Daneben sind Infrastrukturinvestitionen im Verkehrsbereich und - insbesondere bei neu zu erschließenden Baugründen - im Bereich der Wasser- und Energieversorgung angebracht, um regionale Teilmärkte zu vergrößern bzw. ein privates Angebot überhaupt erst zu ermöglichen. Schließlich besteht ein Bedarf an mietrechtlichen Regelungen: Ein sich nur zeitlich verzögert anpassendes Wohnungsangebot bei Nachfrageerhöhungen auf der einen Seite und ein nicht aufschiebbares Grundbedürfnis von Wohnungssuchenden auf der anderen Seite führt zu einer ungleichen Machtlage der Marktteilnehmer und begründet ein besonderes Schutzbedürfnis der Mieterseite. Ob das derzeitige Regelwerk mit umfassenden Mieterhöhungsbegrenzungen und Kündigungsschutzregelungen diesem Bedarf an Mieterschutz gerecht wird, ist nicht Gegenstand dieser Arbeit; es sei jedoch an dieser Stelle konstatiert, daß mietrechtliche Bestimmungen als solche unabdingbare Voraussetzungen für eine befriedigende Wohnraumversorgung sind.¹

II. Sicherung einer Mindestversorgung mit Wohnraum

Da der Marktmechanismus nicht sicherstellt, daß alle Bürger mit ausreichendem Wohnraum versorgt werden, ergibt sich die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe in erster Linie aus distributiven Gründen. Dazu muß in einem ersten Schritt eine sozio-kulturelle Mindestwohnnorm politisch fixiert werden. Neben allgemeinen Mindeststandards, die hygienische Verhältnisse, Belichtung und Belüftung sowie sicherheitstechnische Anforderungen umfassen, wird der Mindestwohnbedarf anhand qualitativer und quantitativer Kriterien, wie beispielsweise der Anzahl der Quadratmeter und der Wohnräume im Verhältnis zur Haushaltsgröße oder der Ausstattung der Wohnung mit

¹ Zu einer umfassenden Beurteilung des Mietrechtes und seiner ökonomischen Wirkungen vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995), S. 110 ff.; Sonnenschein, J. (1995).

Funktionsräumen¹, bestimmt. Die politisch definierte Mindestversorgung mit Wohnraum muß sich an den zivilisatorischen und kulturellen Verhältnissen der Gesellschaft orientieren und zu einer sozial tragbaren Relation zum durchschnittlichen Niveau der Wohnungsversorgung führen.²

In einem zweiten Schritt muß von staatlicher Seite definiert werden, welcher Anteil des Einkommens maximal für die Aufbringung der Marktmiete zumutbar ist. Das Subsidiaritätsprinzip erfordert, daß der Staat nur dann eingreifen soll und darf, wenn der Einzelne nicht in der Lage ist, die hierfür erforderlichen Mittel selbst aufzubringen, ohne daß er seinen Lebensstandard unter ein gesellschaftlich anerkanntes Existenzminimum herabsetzen muß.³ Schließlich muß der Instrumenteneinsatz genauer spezifiziert werden: Bei der Auswahl der Instrumente, die der öffentlichen Hand zur Verfügung stehen, um diesen Anteil am Einkommen auf ein politisch definiertes (Höchst-)Niveau zu begrenzen, ist neben dem Zielerreichungsgrad auch der Grad der Marktconformität zu beachten. Maßnahmen, die die Funktionsfähigkeit des wohnungswirtschaftlichen Marktmechanismus nicht oder weniger stark beeinträchtigen, sind bei gleichem erwarteten Zielerreichungsgrad anderen Maßnahmen vorzuziehen. Auch bei marktinkonformen Interventionen spielt das Prinzip der Marktconformität insofern eine Rolle, als dasjenige Instrument zu wählen ist, das die geringste Eingriffsintensität in den wohnungswirtschaftlichen Marktmechanismus aufweist.

Die Sicherung einer angemessenen Wohnraumversorgung ist bei den sogenannten Problemgruppen mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. Dabei muß zwischen Gruppen, die einen speziellen Wohnbedarf haben, und Gruppen, die trotz "normalen" Wohnbedarfs anbieterseitig diskriminiert werden, unterschieden werden. Behinderte, ältere Menschen und andere Personen, die Wohnungen benötigen, die ihren besonderen Anforderungen genügen, stehen einem sehr begrenzten Angebot gegenüber, da solche Wohnungen einerseits in ihrer Herstellung vergleichsweise teuer sind und

1 Hierzu zählen beispielsweise Küche, WC, Bad etc.

2 Vgl. Lowinski, L. (1964), S. 111.

3 Vgl. Brüggemann, J. (1980), S. 454; Gierth, V. (1983), S. 134.

andererseits einem erhöhten Vermietungsrisiko unterliegen. Dagegen haben ausländische Mitbürger, Asylanten, kinderreiche Familien und andere Personen mit geringem Sozialprestige keinen außergewöhnlichen Wohnbedarf; sie werden aufgrund soziopsychischer Gründe auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt. Da es nicht möglich ist, solche Problemgruppen durch eine Senkung des Mietpreises einer Wohnung und/oder eine Erhöhung des verfügbaren Einkommens angemessen mit Wohnraum zu versorgen, muß der Staat weitergehende Maßnahmen ergreifen, um diese Versorgungslücken zu schließen und die daraus resultierenden sozialen Härten zu vermeiden.

2. Teil: Der soziale Mietwohnungsbau

A. Vorbemerkung

Zur Sicherung einer Mindestversorgung an Wohnraum wurden im ersten Teil der Arbeit zwei grundsätzliche Ansatzpunkte abgeleitet: Die Senkung der Nutzungskosten potentiellen Wohnraums, d.h. der Mietpreise, auf der einen Seite und die Erhöhung des verfügbaren Einkommens der betreffenden Haushalte auf der anderen Seite. Das Instrument des sozialen Mietwohnungsbaus setzt an den Kosten von Wohnraum und damit auf der Angebotsseite an. Durch die zeitlich befristete Gewährung von öffentlichen Mitteln werden die Baukosten und/oder laufenden Aufwendungen einer geförderten Wohnung reduziert. Im Gegenzug verpflichtet sich der Bauherr zum einen, die Miete für den Zeitraum der Förderung auf das Niveau der sogenannten Bewilligungsmiete zu senken (Mietbindung), und zum anderen verzichtet er für diesen Zeitraum auf sein Recht, über die Belegung der Sozialwohnung zu entscheiden (Belegungsbindung). Stattdessen vergibt die öffentliche Hand die Wohnungen an einkommensschwache Haushalte. Mit der Einhaltung der gesetzlich fixierten Kriterien für den Bezug einer Sozialwohnung ist allerdings kein Bezugsrecht verbunden; freie Wohnungen werden üblicherweise in einem "Windhund-Verfahren" an Berechtigte vergeben.

Im folgenden wird in einem ersten Schritt ein Überblick über die historische Entwicklung der sozialpolitisch motivierten Wohnungsbaupolitik in Deutschland gegeben, um die Ausgestaltung des heutigen sozialen Mietwohnungsbaus nachvollziehen zu können. In einem zweiten Schritt werden die gesetzlichen Regelungen des sozialen Mietwohnungsbaus dargestellt. Dabei wird insbesondere auf die verschiedenen Arten der öffentlichen Mittel, auf die sogenannte Kostenmiete und die Belegungsbindung der Sozialwohnungen sowie auf die Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz auf die verschiedenen staatlichen Ebenen eingegangen. In einem dritten Schritt werden diese Regelungen auf ihre ökonomischen Wirkungen und Probleme hin untersucht. Da der Begriff des sozialen Wohnungsbaus in der Literatur in vielfältiger Weise verwendet und interpretiert wird, ist es vorab notwendig, auf diesen Begriff genauer einzugehen.

B. Zum Begriff des sozialen Mietwohnungsbaus

Nach § 1 Abs. 1 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes¹ umfaßt der soziale Wohnungsbau den Bau "von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind". Er setzt sich aus dem öffentlich geförderten Wohnungsbau sowie Teilen des steuerbegünstigten und des frei finanzierten Wohnungsbaus zusammen.

Öffentlich geförderte Wohnungen sind neugeschaffene Wohnungen, bei denen öffentliche Mittel von Bund, Ländern und Gemeinden bereitgestellt werden, die "zur Förderung des Baues von Wohnungen für die breiten Schichten des Volkes bestimmt sind" (§ 6 Abs. 1 II. WoBauG). Die Mittel können der Deckung der Gesamtkosten (öffentliche Baudarlehen und verlorene Baukostenzuschüsse), der für Fremdfinanzierungsmittel zu entrichtenden Zinsen und Tilgungen (Zinsbeihilfen und Annuitätsdarlehen) oder der laufenden Aufwendungen (Aufwendungsdarlehen und Aufwendungszuschüsse) dienen. Sie werden als öffentliche Mittel im Sinne des Zweiten Wohnungsbaugesetzes bezeichnet. Die Förderung von öffentlich gefördertem Wohnungsbau wird auch als 1. Förderweg bezeichnet und beschränkt sich fast vollständig auf die Förderung des Mietwohnungsbaus.² Durch die Gewährung öffentlicher Mittel werden die neugeschaffenen Wohnungen zu sogenannten Sozialwohnungen und unterliegen den Bestimmungen des Wohnungsbindungsgesetzes³, der Zweiten Berechnungsverordnung⁴ und der Neubaumietenverordnung 1970⁵. Öffentlich geförderte Wohnungen

1 Zweites Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familienheimgesetz - II. WoBauG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 19. August 1994, zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Oktober 1994.

2 Vgl. Deutscher Bundestag (1988), S. 5.

3 Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (Wohnungsbindungsgesetz - WoBindG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 19. August 1994.

4 Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen (Zweite Berechnungsverordnung - II. BV) i.d.F. der Bekanntmachung vom 12. Oktober 1990, zuletzt geändert durch Verordnung vom 17. Juli 1992.

sind preisgebundener Wohnraum; die für die Überlassung der Wohnung vereinbarte Miete darf die auf der Basis einer Wirtschaftlichkeitsberechnung ermittelte Kostenmiete nicht übersteigen.¹

Steuerbegünstigter² und frei finanzierter Wohnungsbau zählen dann zum sozialen Wohnungsbau, wenn Aufwendungsdarlehen oder Aufwendungszuschüsse gewährt werden, die für den öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau geltenden Wohnflächengrenzen um nicht mehr als 20 v.H. überschritten werden und die Wohnung für den Zeitraum der Förderung einer Belegungs- und Mietpreisbindung unterliegt.³ Die eingesetzten Aufwendungshilfen gelten gemäß § 88 Abs. 1 II. WoBauG nicht als öffentliche Mittel im Sinne des Zweiten Wohnungsbaugesetzes. Die Förderung des steuerbegünstigten und des frei finanzierten Wohnungsbaus wird als 2. Förderweg bezeichnet. Die in diesem Rahmen geförderten Wohnungen unterliegen den entsprechenden mietrechtlichen Bestimmungen des Wohnungsbindungsgesetzes. Da sich der 2. Förderweg auf die Förderung des Baus von Eigenheimen und Eigentumswohnungen konzentriert,⁴ spielt er für die hier interessierende Fragestellung nur eine untergeordnete Rolle und wird daher im folgenden nicht weiter diskutiert.

5 Verordnung über die Ermittlung der zulässigen Miete für preisgebundene Wohnungen (Neubaumietenverordnung 1970 - NMV 1970) i.d.F. der Bekanntmachung vom 12. Oktober 1990, zuletzt geändert durch Verordnung vom 17. Juli 1992.

- 1 Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2.D.III. und die dort angegebene Literatur.
- 2 Wohnungen werden nur noch als steuerbegünstigt anerkannt, wenn sie vor dem 1. Januar 1990 bezugsfertig wurden. Der Begriff Steuerbegünstigung bezieht sich im wesentlichen auf eine Grundsteuervergünstigung gemäß § 92a II. WoBauG, die für die Dauer von zehn Jahren gewährt wurde. Zum Begriff des steuerbegünstigten Wohnungsbaus vgl. ausführlich Grüber, W. (1981), S. 123 ff.
- 3 Zur Abgrenzungsproblematik zwischen sozialem und sonstigem Wohnungsbau vgl. im einzelnen Pergande, H.-G., Kommentar zu § 1 II. WoBauG, Anm. 2, S. 3.
- 4 Vgl. Eucker-Herresthal, W. (1985), S. 31. Ursprünglich war der 2. Förderweg sogar ausschließlich auf die Eigentumsförderung beschränkt, wurde ab 1967 jedoch auf steuerbegünstigte Mietwohnungen ausgedehnt. Dennoch war und ist die Förderung des Baus von Mietwohnungen im Rahmen des 2. Förderweges quantitativ unbedeutend.

Durch das Wohnungsbauänderungsgesetz 1988¹ wurde mit der sogenannten vereinbarten Förderung als 3. Förderweg ein neues Instrument zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus geschaffen. Im Unterschied zu den bisherigen Förderwegen, mit denen feste Miet- und Belegungsbindungen verbunden sind, können diese im Rahmen des 3. Förderweges frei zwischen Darlehens- bzw. Zuschußgeber und dem Bauherrn vereinbart werden. Die gewährten Mittel sind keine öffentlichen Mittel im Sinne des Zweiten Wohnungsbaugesetzes; die geförderten Wohnungen unterliegen nicht der Kostenmiete (§ 88d Abs. 3 II. WoBauG). Im Oktober 1994 wurde der 3. Förderweg um die sogenannte einkommensorientierte Förderung erweitert, mit der erstmals eine subjektorientierte Komponente in das Fördersystem des sozialen Mietwohnungsbaus integriert wurde. Da es sich bei dem 3. Förderweg um eine Alternative zur klassischen Förderung des Baus von Sozialwohnungen handelt, die in wesentlichen Punkten von der bisherigen Förderlogik abweicht und daher auch andere Probleme mit sich bringt, wird auf diese Neuerung erst in Kapitel F dieses Teils ausführlich eingegangen.

C. Entwicklung der sozialen Mietwohnungsbaus in Deutschland²

Bis zum Ersten Weltkrieg blieb der Wohnungsmarkt weitgehend frei von staatlicher Steuerung. Zwar wurden die Ergebnisse in einzelnen Fällen als sozial unbefriedigend erachtet, doch wurde daraus noch keine Notwendigkeit für staatliche Eingriffe abgeleitet. Dies änderte sich mit Fortgang des Krieges. Ab 1916 wurde eine zunehmende Wohnungsnot sichtbar: Kriegsbedingte Zerstörungen, die wegen Baustoff-, Kapital- und Bauarbeitermangel nicht durch entsprechenden Wohnungsneubau kompensiert werden konnten, führten zu einem sinkenden Wohnungsangebot. Gleichzeitig stieg die Wohnungsnachfrage gerade in Ballungsgebieten durch den Zuzug von Industriear-

1 Gesetz zur Änderung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes und des Wohnungsbaugesetzes für das Saarland (Wohnungsbauänderungsgesetz 1988 - WoBauÄndG 1988) vom 21. Februar 1989.

2 Vgl. zum folgenden Blumenroth (1975), S. 160 ff. sowie GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung (1990).

beitskräften und einer zunehmenden Flüchtlingswelle an. 1917 begann der Staat, seine wohnungspolitische Abstinenz aufzugeben und griff zunehmend in den Wohnungsmarkt ein. Neben Mietpreisfixierungen und Kündigungsschutzregelungen wurden mehr und mehr auch Maßnahmen zur direkten Förderung des Wohnungsbaus durchgeführt. Diese beschränkten sich zunächst auf unverzinsliche und in der Regel verlorene Bauzuschüsse; später wurden auch öffentliche Baudarlehen und zeitlich befristete Zinshilfen gewährt. Zur Finanzierung der Maßnahmen wurde eine dem Althausbesitz auferlegte Sondersteuer, die sogenannte Hauszinssteuer, eingeführt. Bis zum Beginn des Zweiten Weltkrieges wurde die Art der Förderung weitgehend auf Reichsbürgerschaften umgestellt. Ab 1940 herrschte ein generelles Neubauverbot für alle Bauvorhaben, die nicht kriegswichtig oder in anderer Weise vordringlich waren.¹

Mit dem Kriegsende änderte sich die Wohnungsbaupolitik grundlegend. Rund 45 v.H. des 1936 vorhandenen Wohnungsbestandes war zerstört oder beschädigt; durch die Zuwanderung von Flüchtlingen und Heimatvertriebenen sowie dem Zuzug von Besatzungsangehörigen nahm die Nachfrage nach Wohnraum massiv zu. Der Fehlbestand, der auf 5,5 bis 6 Mill. Wohnungen geschätzt wurde, machte eine (zeitlich begrenzte) staatliche Wohnraumbewirtschaftung erforderlich.² Die örtlichen Wohnungsämter erfaßten den gesamten vorhandenen Wohnraum und teilten diesen nach Dringlichkeitskriterien und Belegungsvorschriften zu; die Mietpreise waren gesetzlich geregelt. Mit dem Ersten Wohnungsbaugesetz von 1950³ wurde der soziale Wohnungsbau erstmals gesetzlich verankert. Bund, Länder und Gemeinden hatten die Aufgabe, diesen vordringlich zu fördern.⁴ Gleichzeitig wurde die Wohnraumbewirtschaftung für frei finanzierte Neubauwohnungen aufgehoben. Die übrigen Wohnungen unterlagen strengen Wohnflächenbegrenzungen und Richtsatzvorschriften für die Mietpreise. Der Bau von Sozialwohnungen wurde im wesentlichen mit Hilfe von zinsgünstigen oder zins-

1 Vgl. Peters, K.-H. (1984), S. 142.

2 Vgl. Berndt, H. (1985), S. 699.

3 Erstes Wohnungsbaugesetz vom 24. April 1950.

4 Zur Verteilung der wohnungspolitischen Kompetenzen vgl. ausführlich Kapitel 2.D.V.

losen Darlehen und Zuschüssen, in einigen Fällen auch über Bürgschaften für Darlehensverpflichtungen gefördert. Die Bezugsberechtigung für eine Sozialwohnung war ausschließlich an die Höhe der sogenannten Jahresarbeitsverdienstgrenze der gesetzlichen Angestelltenversicherung gekoppelt; damit waren rund 70 v.H. der Bevölkerung gleichermaßen zugangsberechtigt. Da die vorhandenen Sozialwohnungen nicht ausreichten, um diese Haushalte vollständig unterzubringen, und spezielle Zuteilungsvorgaben fehlten, hatten gerade besonders Einkommensschwache erhebliche Probleme bei der Wohnungssuche.

Daher wurden im Zweiten Wohnungsbaugesetz von 1956 Wohnungssuchende mit geringem Einkommen als besondere Zielgruppe des sozialen Wohnungsbaus definiert. Zwar wurden für sie keine gesonderten Mittel bereitgestellt, doch wurden die obersten Landesbehörden verpflichtet, insbesondere diese Haushalte ausreichend mit Wohnraum zu tragbaren Mieten zu versorgen. Das Förderspektrum wurde verbreitert: Neben der Darlehensgewährung, die weiterhin das Kerninstrument der Wohnungsbauförderung darstellte, wurde der Ermächtigungsrahmen für Bundesbürgschaften von 100 Mill. DM im Ersten auf 500 Mill. DM im Zweiten Wohnungsbaugesetz erhöht. Außerdem wurde die Möglichkeit eröffnet, Annuitätshilfen zu gewähren, um damit verstärkt private Kapitalmarktmittel in den Wohnungsbau umzulenken. Gleichzeitig wurde die Kostenmiete für den öffentlich geförderten und den steuerbegünstigten Wohnungsbau verbindlich vorgeschrieben. Für den Altbaubestand aus frei finanziertem Wohnungsbau wurde die Wohnungszwangswirtschaft schrittweise abgebaut.¹ 1965 wurde als neue Förderkategorie der sogenannte gehobene soziale Wohnungsbau geschaffen, der durch Annuitätzuschüsse gefördert wurde und in erster Linie auf die Eigentumsförderung für Bezieher mittlerer Einkommen abzielte. Später setzte sich hierfür der Begriff des 2. Förderweges durch.

1971 wurde die Wohnungsbauförderung in ein dreistufiges Programmsystem differenziert: Das Sozialprogramm als Grundförderung, das Intensivprogramm für die Wohnungsversorgung von benachteiligten Haushalten und das Regionalprogramm zur zeit-

¹ Vgl. Heinz, U., Kiehle, W. (1992), S. 604.

lich befristeten Förderung durch Aufwendungsdarlehen in Bedarfsbrennpunkten und zum Ausbau des 2. Förderweges. Bis 1982 hatte sich die allgemeine Wohnungsversorgung in quantitativer und qualitativer Hinsicht so stark verbessert, daß der Wohnungsmangel von staatlicher Seite als dauerhaft beseitigt betrachtet wurde. Die Wohnungsbauförderung beschränkte sich zunehmend auf die Förderung der Wohneigentumsbildung; 1986 zog sich der Bund vollständig aus der Förderung des Baus von Sozialwohnungen zurück. Ab 1987 zeichneten sich jedoch neue Anspannungen auf dem Wohnungsmarkt ab. Zum einen hatte die Neubautätigkeit wegen vergleichsweise hoher Leerstandsquoten abgenommen; zum anderen führte insbesondere der Zuzug von Aus- und Übersiedlern zu einem starken Anstieg der Wohnungsnachfrage. Allein 1989 wanderten ca. 720.000 Aus- und Übersiedler in die Bundesrepublik Deutschland.¹ Bund und Länder verstärkten daher zu Beginn der neunziger Jahre ihr wohnungspolitisches Engagement. 1993 wurde in den alten Bundesländern der Bau von 76.321 Mietwohnungen gefördert; 1994 nahm das Neubauvolumen im sozialen Wohnungsbau leicht ab und erreichte 74.400 Sozialwohnungen.²

D. Die Funktionsweise des klassischen sozialen Mietwohnungsbaus

I. Förderungsfähige Bauvorhaben

Förderungsfähig sind alle Bauvorhaben, durch die Wohnraum geschaffen wird. Dies kann durch Neubau, aber auch durch Wiederaufbau, Ausbau oder Erweiterung bestehender Gebäude geschehen. Seit Oktober 1994 zählen auch Modernisierungsmaßnahmen zu förderungsfähigem Wohnungsbau, sofern durch die Gewährung der öffentlichen Mittel Belegungsrechte begründet werden.³

1 Vgl. Lampert, H. (1995), S. 284.

2 Vgl. Statistisches Bundesamt (1995), S. 11; o.V. (1995c), S. 482.

3 Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 3.C.II.c.

Da die mit öffentlichen Mitteln geförderten Sozialwohnungen einen "angemessenen" Wohnraum bieten sollen, sind im Zweiten Wohnungsbaugesetz Wohnflächengrenzen definiert. Entgegen früherer Regelungen werden seit 1985 keine Mindestflächen mehr vorgegeben, da dies "den Bestrebungen nach kosten- und flächensparendem Bauen"¹ widerspräche. Maßstab für die Angemessenheit einer Wohnung sind seither ausschließlich Wohnflächen-Höchstgrenzen. Dem Bauherrn von Mietwohnungen werden grundsätzlich nur dann öffentliche Mittel gewährt, wenn die Wohnungen nicht größer als 90 qm sind.² Diese Wohnflächengrenze darf überschritten werden, wenn die angemessene Unterbringung eines Haushaltes mit mehr als vier Personen bzw. die persönlichen oder beruflichen Bedürfnisse des zukünftigen Wohnungsinhabers dies erfordern,³ oder aber wenn die Mehrfläche aufgrund der örtlichen Bauplanung notwendig ist.⁴ Allerdings haben alle obersten Landesbehörden der einzelnen Bundesländer⁵ Grenzen für die maximal förderungsfähige Wohnfläche festgelegt. Diese sind nach der Anzahl der Zimmer oder der unterzubringenden Familienmitglieder gestaffelt. Einzig Baden-Württemberg hat eine feste Grenze in Höhe von 70 Quadratmeter bestimmt; für Wohnungen, die für kinderreiche Familien geplant sind, erhöht sich diese um 20 bis 35 Quadratmeter.

1 Deutscher Bundestag (1985a), S. 13.

2 Die Wohnflächengrenze erhöht sich für Wohnungen, die im 2. Förderweg gefördert werden, um 20 v.H. Vgl. § 88 Abs. 1 II. WoBauG.

3 Besondere persönliche Verhältnisse können beispielsweise ein besonderes Schlafzimmer für Schwerbeschädigte erfordern; besondere berufliche Verhältnisse liegen vor, wenn ein Mehrbedarf an Wohnraum zur Vorbereitung für eine außerhalb der Wohnung ausgeübte Berufstätigkeit, zur Verrichtung einer Nebentätigkeit, für die Berufsausbildung oder die berufliche Weiterbildung notwendig ist. Vgl. Pergande, H.-G., Kommentar zu § 39 II. WoBauG, Anm. 7, S. 18.

4 Vgl. § 39 Abs. 2 II. WoBauG.

5 Vgl. hierzu Übersicht 2, S. 67.

II. Öffentliche Mittel im Sinne des Zweiten Wohnungsbaugesetzes

a. Zum Begriff der öffentlichen Mittel

Öffentliche Mittel im Sinne des Zweiten Wohnungsbaugesetzes sind nach § 6 Abs. 1 Mittel des Bundes, der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände, die zur Förderung von Sozialwohnungen bestimmt sind.¹ Einziges Kriterium für die Klassifizierung der eingesetzten Mittel ist damit deren Zweckbestimmung. Diese wird als erfüllt betrachtet, wenn die geförderten Wohnungen nur solchen Personen zur Verfügung gestellt werden, deren Einkommen die in § 25 II. WoBauG genannten Einkommensgrenzen nicht überschreitet. Bei der Einhaltung der Zweckbestimmung ist es nicht notwendig, daß die Wohnungen allen diese Bedingungen erfüllenden Wohnungssuchenden gleichermaßen offenstehen; die mit öffentlichen Mitteln geförderten Wohnungen können auch für bestimmte Bevölkerungsgruppen, beispielsweise kinderreiche Familien oder Schwerbehinderte, reserviert, der Begünstigtenkreis also stärker eingeschränkt werden.²

b. Formen des Einsatzes öffentlicher Mittel

1. Klassifizierung der öffentlichen Mittel

Öffentliche Mittel werden zum einen mit dem Ziel eingesetzt, die Baukosten einer geförderten Wohnung zu decken. Zu diesem Zweck werden öffentliche Baudarlehen

1 Außerdem zählen die für die Wohnraumhilfe nach § 348 Abs. 1 LAG (Gesetz über den Lastenausgleich (Lastenausgleichsgesetz - LAG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 2. Juni 1993, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. August 1995) bestimmten Mittel zu den öffentlichen Mitteln. Diese wurden letztmals 1967 bereitgestellt. Die mit diesen Mitteln geförderten Wohnungen unterliegen den gleichen langfristigen Bindungen wie der übrige öffentlich geförderte soziale Wohnungsbau. Vgl. hierzu Gutekunst, D., Kommentar zu § 6 II. WoBauG, Anm. 2, S. 15 f.

2 1992 waren rund 33 v.H. der im 1. und 3. Förderweg geförderten Wohnung mit einer solchen speziellen Zweckbindung ausgestattet. Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1994a), S. 67.

oder öffentliche Bauzuschüsse gewährt. Während Baudarlehen vom Bauherrn verzinst und getilgt werden müssen, stellen Bauzuschüsse verlorene öffentliche Mittel dar. Staatliche Darlehen und Zuschüsse setzen zum anderen an den laufenden Aufwendungen einer Wohnung an. Hier ist zu unterscheiden zwischen Aufwendungshilfen, die zur gleichzeitigen Deckung der Kapital- und der Bewirtschaftungskosten gewährt werden, und öffentlichen Mitteln, die in Form von Zinszuschüssen, Annuitätsdarlehen sowie Zins- und Tilgungshilfen nur die Kapitalkosten decken sollen. Darlehen und Zuschüsse, die ausschließlich der Deckung der Bewirtschaftungskosten dienen, sieht das Gesetz nicht vor. Öffentliche Mittel können sowohl in einer einzelnen Form als auch in Kombination mit anderen Formen öffentlicher Mittel gewährt werden. Insbesondere Baudarlehen werden häufig in Verbindung mit Zuschüssen oder Darlehen zur Deckung der laufenden Aufwendungen gewährt.

Da die Bauherren (und Subventionsempfänger) verpflichtet sind, die Miete einer geförderten Wohnung nur an Kostenaspekten zu orientieren, wird durch die Gewährung der öffentlichen Mittel zur Deckung der Bau-, Kapital- und/oder Bewirtschaftungskosten eine Senkung der Miete der Sozialwohnungen - der sogenannten Kostenmiete¹ - erreicht. Umgekehrt bedeutet dies, daß Aufwendungen zur Verzinsung und Tilgung der öffentlichen Darlehen die Miete erhöhen.

2. Öffentliche Baudarlehen

Gemäß § 42 Abs. 2 II. WoBauG sollen öffentliche Baudarlehen grundsätzlich für die nachstellige Finanzierung² gewährt werden. Ziel ist es hierbei, "gerade die im nach-

1 Auf Begriff und Berechnung der Kostenmiete wird in Kapitel 2.D.III. ausführlich eingegangen.

2 Fremdfinanzierungsmittel werden in der Regel persönlich, beispielsweise durch Bürgschaften, oder dinglich, d.h. durch den Eintrag der Forderung des Kapitalgebers als Hypothek im Grundbuch, gesichert. Bei Zahlungsunfähigkeit des Schuldners werden die dinglich gesicherten Forderungen nach einem Zwangsverkauf in der Reihenfolge der Grundbucheintragungen befriedigt. Die erststellige Finanzierung, die für den Gläubiger ein vergleichsweise geringes Risiko darstellt,

stelligen Finanzierungsraum verbleibende Finanzierungslücke, die mit anderen Finanzierungsmitteln nicht geschlossen werden kann, zu schließen und dabei zugleich durch niedrige Zinsen oder Zinslosigkeit die für das Objekt zu tragenden Aufwendungen auf das Maß herabzusetzen, das im Rahmen einer sozial tragbaren Miete aufgebracht werden kann¹. Bedingung für die Gewährung von öffentlichen Mitteln ist eine bestimmte Mindesteigenleistung des Bauherrn, die je nach Bundesland 15 v.H. bis 25 v.H. der Gesamtkosten betragen muß.²

Die Baudarlehen sollen gemäß § 43 Abs. 1 II. WoBauG auf der Basis gestaffelter Förderungssätze gewährt werden, die sich nach der Wohnfläche richten und von den für das Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen obersten Landesbehörden bestimmt werden. Die Landesbehörden sind gehalten, die Förderungssätze so zu bemessen, daß die sich ergebenden (Kosten-)Mieten für die breiten Schichten des Volkes tragbar sind (§ 43 Abs. 2 und § 46 II. WoBauG) und die auf der Basis dieser Sätze gewährten Baudarlehen nur diejenigen Finanzierungslücken schließen, die der Bauherr nicht mit Kapitalmarktmitteln, durch Eigenleistung oder mit sonstigen Mitteln decken kann. In der wohnungsbaupolitischen Förderpraxis der Länder sind die Baudarlehen sehr unterschiedlich ausgestaltet. Während Berlin und Hamburg einen bestimmten v.H.-Betrag der gesamten Baukosten als Baudarlehen gewähren, haben die übrigen Bundesländer einen festen Betrag je Quadratmeter geförderter Wohnfläche oder je geförderte Wohnung definiert. In einigen Bundesländern werden darüber hin-

wird üblicherweise von Kreditinstituten durchgeführt und beträgt ca. 50 v.H. der Gesamtbaukosten. Nachstellige Kredite bedeuten für den Gläubiger ein höheres Risiko, da seine Forderung erst dann erfüllt wird, wenn alle erststelligen Forderungen befriedigt sind. Der nachstellige Finanzierungsraum erstreckt sich auf ca. 30 bis 35 v.H. der Baukosten. Die Restfinanzierung erfolgt üblicherweise durch Eigenleistung des Bauherrn. Vgl. hierzu ausführlich Grüber, W. (1981), S. 102 f. Nur in besonderen Fällen können öffentliche Baudarlehen auch für die erststellige oder für die Restfinanzierung zur Verfügung gestellt werden. Vgl. hierzu Schwender, H.W., Kommentar zu § 42 II. WoBauG, Anm. 5 und 6, S. 11 ff.

- 1 Schwender, H.W., Kommentar zu § 42 II. WoBauG, Anm. 4, S. 11.
- 2 Vgl. Schwender, H.W., Kommentar zu § 44 II. WoBauG, Anm. 2, S. 6. Zum Begriff der Eigenleistung vgl. Kapitel 2.D.III.b.

aus Zusatzdarlehen für bestimmte Investoren, energiesparende Bauweise oder spezielle Wohnungstypen gewährt.

Auch die Verzinsung der öffentlichen Baudarlehen soll gemäß § 44 Abs. 2 II. WoBauG von den obersten Landesbehörden so gewählt werden, daß sie eine tragbare Miete ermöglicht. Hierfür werden zunächst - in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche - Ausgangszinssätze vereinbart. Der tatsächliche Zinssatz kann dann von den jeweiligen Bewilligungsstellen der Länder¹ entsprechend vermindert werden, um eine tragbare Miete zu erzielen. In den Wohnungsbauförderungsbestimmungen der meisten Länder ist sogar die Möglichkeit vorgesehen, den vereinbarten Zinssatz dazu bis auf Null v.H. zu senken. Außer in Bayern und Berlin wird zudem - analog zur allgemeinen Regelung des § 44 Abs. 4 II. WoBauG - bestimmt, daß das Darlehen mit einem gleichbleibenden Tilgungssatz unter Zuwachs der ersparten Zinsen getilgt werden soll. M.a.W. bleibt die vereinbarte Annuität, d.h. die Summe aus Zinsen und Tilgung, konstant, so daß der Anteil der Tilgung an der Annuität im Zeitablauf steigt (progressive Tilgung). Der jährliche Tilgungssatz liegt in der Regel bei mindestens 1 v.H. der Darlehenssumme. Er kann erhöht werden, wenn die erststelligen Finanzierungsmittel getilgt sind; die durch die Tilgung dieser Mittel frei gewordenen Zinsen und Tilgungen sind bei der Berechnung der Tilgungserhöhung einzubeziehen. Auch hierfür sind entsprechende landesrechtliche Regelungen notwendig.

Daneben besteht für Darlehensverträge, die nach dem 31. Juli 1968 abgeschlossen wurden, auch die grundsätzliche Möglichkeit, die Zinssätze zu erhöhen, wenn "dies zur Fortführung des sozialen Wohnungsbaus erforderlich und im Hinblick auf die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere auf die allgemeine Einkommensentwicklung der breiten Schichten des Volkes vertretbar ist" (§ 44 Abs. 2 II. WoBauG). Ersteres kann aus haushalts- oder wachstumspolitischen Gründen geboten sein, da die Rückflüsse aus gewährten Baudarlehen des Bundes gemäß § 20 Abs. 1 II. WoBauG wieder für Maßnahmen zugunsten des sozialen Wohnungsbaus eingesetzt werden müssen. Bei der Bemessung der Zinsanhebung ist die allgemeine Einkom-

1 Vgl. hierzu Übersicht 2, S. 67.

mententwicklung der (potentiellen) Mieter zu berücksichtigen, da eine Erhöhung des Zinssatzes zu einem Anstieg der Kostenmiete führt.¹ Voraussetzung für eine Zinserhöhung ist, daß der Darlehensvertrag eine Zinsanhebungsklausel enthält und die jeweilige Landesbehörde eine solche Zinserhöhung zuläßt. § 18a WoBindG legt darüber hinaus fest, daß öffentliche Baudarlehen, die vor dem 1. Januar 1960 bewilligt wurden, mit einem Zinssatz von höchstens 8 v.H. und öffentliche Baudarlehen, die zwischen dem 1. Januar 1960 und dem 31. Dezember 1969 bewilligt wurden, mit einem Zinssatz von maximal 6 v.H. jährlich verzinst werden dürfen, sofern dies durch landesrechtliche Regelungen bestimmt ist.² Die sich aus dem erhöhten Zinssatz ergebende Zinslast errechnet sich durch Anwendung des angehobenen Zinssatzes auf das gesamte ursprünglich gewährte Darlehensvolumen. Der so ermittelte Zinsbetrag wird jedoch nicht mehr in voller Höhe für die Verzinsung der Darlehensschuld benötigt, da sich diese bereits durch Tilgungszahlungen vermindert hat. Die Differenz zwischen dem errechneten Zinsbetrag und dem für die Verzinsung der Darlehensrestschuld benötigten Summe wird für die zusätzliche Tilgung verwendet.³

Die Wohnungsbauförderungsbestimmungen der Länder sehen weitere Bedingungen für die Gewährung öffentlicher Baudarlehen vor. So wird in den meisten Bundesländern die Zahlung einer einmaligen Bearbeitungsgebühr verlangt, die in der Regel zwischen 0,5 v.H. und 1 v.H. der Darlehenssumme beträgt. Des weiteren wird in allen Ländern ein laufender Verwaltungskostenbeitrag erhoben, der üblicherweise bei jährlich 0,5 v.H. des Ursprungsdarlehens liegt. Die Baudarlehen werden in mehreren Raten ausgezahlt. Bei schweren Verstößen des Bauherrn gegen gesetzliche Regelungen oder vertragliche Vereinbarungen sehen die Wohnungsbauförderungsbestimmun-

1 Vgl. Schwender, H.W., Kommentar zu § 44 II. WoBauG, Anm. 7.1, S. 13 sowie die Beispielrechnung auf S. 15 f.

2 Bei einer zeitlichen Überschneidung der beiden genannten Vorschriften (Zweites Wohnungsbaugesetz und Wohnungsbindungsgesetz) geht die Zinserhöhung aufgrund des § 18a WoBindG vor. Vgl. hierzu Schwender, H.W., Kommentar zu § 44 II. WoBauG, Anm. 7.3, S. 23 f.

3 Vgl. Schwender, H.W., Kommentar zu § 44 II. WoBauG, Anm. 7.1, S. 13.

gen der Länder darüber hinaus die Möglichkeit vor, die öffentlichen Baudarlehen fristlos und zur sofortigen Rückzahlung zu kündigen.¹

3. Öffentliche Bauzuschüsse

Öffentliche Mittel zur Deckung der für den Bau von Wohnungen entstehenden Gesamtkosten können auch in Form von (verlorenen) Bauzuschüssen gewährt werden. Dies ist allerdings nicht explizit aus dem den Begriff der öffentlichen Mittel definierenden § 42 Abs. 1 II. WoBauG zu entnehmen, sondern kann nur in Verbindung mit § 15 Abs. 3 WoBindG geschlossen werden.² Die Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus mit öffentlichen Bauzuschüssen ist in der Praxis unüblich und nach allgemeiner Rechtsauffassung auch nur in besonderen Fällen möglich.³ Für das Programmjahr 1995 haben alle Bundesländer auf die Gewährung von öffentlichen Bauzuschüssen im Rahmen des 1. Förderweges verzichtet.

4. Aufwendungshilfen

Aufwendungshilfen werden als Zuschüsse oder Darlehen gewährt, um die laufenden Aufwendungen, d.h. die Kapital- und Bewirtschaftungskosten⁴ einer Wohnung, zu decken. Aufwendungszuschüsse und Aufwendungsdarlehen vermindern die Kosten-

1 Vgl. hierzu ausführlich Schwender, H.W., Kommentar zu § 44 II. WoBauG, Anm. 11, S. 32 ff.

2 Darin wird die Möglichkeit genannt, daß die öffentlichen Mittel "lediglich als Zuschuß zur Deckung der für den Bau der Wohnungen entstandenen Gesamtkosten bewilligt" werden können.

3 Vgl. Schwender, H.W., Kommentar zu § 42 II. WoBauG, Anm. 7, S. 16. Schwender geht von einer "unbeabsichtigten Ungenauigkeit oder einer Lücke des Gesetzes" aus.

4 Vgl. hierzu im einzelnen Kapitel 2.D.III.b.

miete unmittelbar. Sie werden in der Regel in einem auf den Quadratmeter Wohnfläche bezogenen Betrag gewährt, der häufig über den Förderzeitraum gestaffelt ist.

Bei Aufwendungsdarlehen wird das Darlehensvolumen vorab festgelegt und dann in üblicherweise fallenden Raten bis zum Ende des Bewilligungszeitraums ausgezahlt; bis zu diesem Zeitpunkt bleibt das Darlehen in der Regel zins- und tilgungsfrei, so daß die Kostenmiete um den entsprechenden Betrag vermindert wird. Anschließend wird das Darlehen entsprechend der getroffenen Zins- und Tilgungsvereinbarungen zurückgezahlt. Diese Zins- und Tilgungsleistungen sind gemäß § 88b Abs. 3 Buchst. b II. WoBauG als laufende Aufwendungen zu berücksichtigen und erhöhen somit ab dem Rückzahlungszeitpunkt die Kostenmiete. 1995 wurden ausschließlich in Berlin Aufwendungsdarlehen gewährt. Sie müssen erst nach Rückzahlung der Fremdmittel getilgt werden.

Da Aufwendungszuschüsse weder verzinst noch getilgt werden müssen, reduziert sich die Kostenmiete bei deren Gewährung dauerhaft. Aufwendungshilfen werden in der Praxis fast ausschließlich als Aufwendungszuschüsse geleistet und sind in den Wohnungsbauförderungsbestimmungen der Länder genauer bezüglich Zweck, Höhe und Dauer der Gewährung geregelt.¹ In Bayern, Berlin und Rheinland-Pfalz werden Aufwendungszuschüsse zusätzlich zu Baudarlehen gewährt; in Berlin sind diese allerdings nur zur Förderung des Baus von familiengerechten Wohnungen vorgesehen. Hamburg sieht eine ausschließliche Förderung mit Hilfe von Aufwendungszuschüssen - alternativ zu Baudarlehen - vor. In Bremen ist sowohl eine ausschließliche Förderung mit Aufwendungszuschüssen als auch eine Kombination mit Baudarlehen möglich.

5. Annuitätshilfen

Öffentliche Mittel können auch in Form von Zins- und Tilgungshilfen gewährt werden. Diese haben das Ziel, über die Deckung der laufenden Kapitalkosten die Kosten-

1 Vgl. hierzu Übersicht 1, S. 62 ff.

miete zu reduzieren. Während öffentliche Mittel, die an der Zinsbelastung des eingesetzten Kapitals anknüpfen, sowohl als Zuschüsse als auch als Darlehen gewährt werden können, sind zur ausschließlichen Deckung der Tilgungsaufwendungen nur Darlehen zulässig (§ 42 Abs. 1 II. WoBauG).

Zinszuschüsse werden gewährt, um die für die Fremdfinanzierungsmittel zu entrichtende Zinslast zu reduzieren. Im Unterschied zu Aufwendungszuschüssen, die nach den gesamten laufenden Aufwendungen bemessen werden, richten sich Zinszuschüsse ausschließlich nach den Kapitalkosten. Da die Zuschüsse üblicherweise nur zeitlich befristet gewährt werden, steigt die Kostenmiete nach ihrem Wegfall wieder an.¹ Öffentliche Mittel zur Deckung der laufenden Kapitalaufwendungen können auch in Form von Darlehen zur Deckung der für Finanzierungsmittel zu entrichtenden Zinsen und/oder Tilgungen gewährt werden. Werden Annuitätsdarlehen ausschließlich zur Deckung der Tilgungen gewährt, so dürfen nur die für das Darlehen zu entrichtenden Zinsen als laufende Aufwendungen bei der Berechnung der Kostenmiete berücksichtigt werden. Bei Annuitätsdarlehen, die gleichermaßen der Verbilligung der Zinsen und der Senkung der Tilgungszahlungen dienen, dürfen für den Teil des Darlehens, der zur Zinsverbilligung gewährt wurde, sowohl Zins- als auch Tilgungsleistungen als laufende Aufwendungen berücksichtigt werden, während für den Teil des Darlehens, der der Reduktion der Tilgung dient, nur die Verzinsung in die Wirtschaftlichkeitsberechnung und damit in die Ermittlung der Kostenmiete aufgenommen werden darf.² Die Gewährung von Annuitätsdarlehen verläuft analog zur Gewährung von Aufwendungsdarlehen. Im Gegensatz zu Aufwendungsdarlehen können Annuitätsdarlehen jedoch auch für Mehrtilgungen bewilligt werden, die über die vereinbarte Tilgung hinausgehen. Solche Mehrtilgungen dürfen allerdings nicht in der Wirtschaftlichkeitsberechnung angesetzt werden und beeinflussen daher auch nicht die Kostenmiete.

1 Vgl. Schwender, H.W., Kommentar zu § 42 II. WoBauG, Anm. 9, S. 20.

2 Vgl. Schwender, H.W., Kommentar zu § 42 II. WoBauG, Anm. 10, S. 23 f. Zum Ansatz der Darlehenszinsen in der Wirtschaftlichkeitsberechnung vgl. ausführlich Kapitel 2.D.III.b.

Übersicht 1: 1. Förderweg in den einzelnen Bundesländern 1995

Bundesland	Max. förderungsfähige Wohnfläche	Mindest-Eigenleistung	Förderhöhe	Zins und Tilgung
Baden-Württemberg	70 qm; für kinderreiche Familien 90-105 qm	25 v.H. der Gesamtkosten	Baudarlehen 1.000-1.150 DM/qm; zusätzlich 300 DM/qm für öffentl. Unternehmen und Genossenschaften, 150 DM/qm bei energiesparender Bauweise	zinslos in den ersten 2 Jahren, anschließend zweijährlicher Anstieg um jeweils 0,25 v.H.-Punkte; Tilgung mind. 1 v.H. p.a. zzgl. Zinsersparnis
Bayern	1 Person 40 qm 2 Personen 55 qm Alleinerz./Kind 60 qm 3 Personen 70 qm Alleinerz./2 Kinder 80 qm 4 Personen 85 qm 5/6 Personen 95 qm	25 v.H. der Gesamtkosten	Baudarlehen 80.000 DM für 70 qm-Wohnung +/- 0,5 v.H. je qm Mehr-/Minderfläche; Aufwendungszuschuß 2 DM/qm pro Monat in den ersten 3 Jahren, anschließend alle 3 Jahre Verminderung um jeweils 0,40 DM/qm pro Monat	zinslos; Tilgung 1 v.H. p.a.
Berlin	1,5 Zimmer 45 qm 2 Zimmer 60 qm 3 Zimmer 75 qm 4 Zimmer 85 qm	15 v.H. der Gesamtkosten	Baudarlehen max. 85-90 v.H. der Gesamtkosten; Aufwendungsdarlehen 1 DM/qm pro Monat; Aufwendungszuschüsse für familiengerechte Wohnungen 1-1,50 DM/qm pro Monat für max. 15 Jahre; jährliche Reduktion der Aufwendungshilfen um 0,25 DM/qm pro Monat	Baudarlehen i.d.R. zinslos, Tilgung 1,25 v.H. p.a.; Aufwendungsdarlehen Zinssatz max. 7,5 v.H., Tilgung 2 v.H. p.a. nach Tilgung der Fremdmittel
Bremen	1 Person 40- 48 qm 2 Personen 55- 60 qm 3 Personen 70- 75 qm 4 Personen 80- 85 qm 5 Personen 90- 95 qm 6 Personen 100-105 qm 7 Personen 110-115 qm	20 v.H. der Gesamtkosten	Baudarlehen max. 60.000 DM; Aufwendungszuschuß 11 DM/18 DM pro qm und Jahr mit/ohne Baudarlehen, jährliche Reduktion um 0,20 DM/qm pro Monat ab dem 2. Jahr	Zinssatz 4 v.H., Reduktion auf 0 v.H. möglich; Tilgung mind. 1 v.H. p.a. zzgl. Zinsersparnis
Hamburg	1 Person 45 qm 2 Personen 45-60 qm 3 Personen 60-70 qm 4 Personen 70-85 qm 5 Personen 85-90 qm 6 Personen 90-100 qm	15 v.H. der Gesamtkosten	Baudarlehen 85 v.H. der Gesamtkosten; Aufwendungszuschuß 11,70 DM/qm pro Monat, jährliche Reduktion um 0,30 DM/qm pro Monat ab dem 2. Jahr	Zinssatz 4,5-6 v.H.; Tilgung 1 v.H. p.a. zzgl. Zinsersparnis

Miethöhe je qm und Monat	Bearbeitungsgebühr/ jährl. Verwaltungs- kostenbeitrag	Rechtliche Grundlage
8-9 DM nach Gebietskategorie; Anhebung max. 0,50 DM alle 2 Jahre	0,5-1 v.H./ 0,5 v.H. des Ursprungsdarlehens	Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zum Landeswohnungsbauprogramm 1995 (VwV-LWBPr 1995) vom 21.11.1994, GABl. S. 901
7-10,50 DM nach Gebietskategorie	-/0,5 v.H. des Ursprungsdarlehens	Förderung des Wohnungsbaues im Programmjahr 1995, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 24.01.1995, Nr. IIC1-4731.6-001/95
7-8 DM	Baudarlehen 1,25 v.H. des Ursprungsdarlehens/ 0,5 v.H. des Restdarlehens; Aufwendungsdarlehen -/0,5 v.H. vom Restdarlehen; Aufwendungszuschuß 110 DM/qm	Richtlinien für den öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau in Berlin (Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1990) i.d.F. vom 05.09.1994, ABl. S. 2934; Richtlinien für den Einsatz von Baudarlehen im öffentlich geförderten sozialen Mietwohnungsbau in Berlin vom 07.09.1994, ABl. S. 3106; Richtlinien über die Gewährung von Aufwendungszuschüssen für familiengerechte Miet- und Genossenschaftswohnungen im neueren Sozialwohnungsbestand in Berlin (Aufwendungszuschußrichtlinien für familiengerechte Wohnungen) vom 17.09.1992, ABl. S. 3302
8,10 DM-11,40 DM, gestaffelt nach Wohnfläche und Unter-/ Überschreitung der Einkommensgrenze des § 25 II. WoBauG; jährliche Anhebung um 0,20 DM/qm pro Monat	1 v.H./0,375 v.H. des Ursprungsdarlehens bzw. des Zuschußbetrages	Verwaltungsanordnung zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues in der Freien Hansestadt Bremen (Wohnungsbauförderungsbestimmungen - WFB) i.d.F. vom 09.06.1993, ABl. S. 436; Förderungsgrundsätze der Freien Hansestadt Bremen zur Durchführung der Wohnungsbauförderungsprogramme ab 1995 sowie zur Umsetzung des Wohnungsbauförderungsgesetzes 1994, Merkblatt des Senators für das Bauwesen vom 01.07.1994
max. 9,80 DM	1 v.H./0,25-0,50 v.H. des Ursprungsdarlehens; 1 v.H./0,5 v.H. des Zuschußbetrages	Förderungsgrundsätze zum Wohnungsbauprogramm 1995 für Miet- und Genossenschaftswohnungen in Mehrfamilienhäusern in Hamburg

Forts. Übersicht 1: 1. Förderweg in den einzelnen Bundesländern 1995

Bundesland	Max. förderungsfähige Wohnfläche	Mindest-Eigenleistung	Förderhöhe	Zins und Tilgung
Hessen	1 Person 40-45 qm 2 Personen 53-58 qm 3 Personen 65-70 qm 4 Personen 70-78 qm 5 Personen 80-90 qm	15 v.H. der Gesamtkosten	Baudarlehen 1.550-2.000 DM/qm nach Mietenstufe der Gemeinde bis 60 v.H. der Gesamtkosten	zinslos; Tilgung mind. 1 v.H. p.a. zzgl. Zinersparnis
Niedersachsen	Förderung von Mietwohnungen ausschließlich im Rahmen der vereinbarten Förderung			
Nordrhein-Westfalen	1 Person 45 qm 2 Personen 60 qm 3 Personen 77 qm 4 Personen 92 qm 5 Personen 107 qm	15-25 v.H. der Gesamtkosten	Wohnungsgröße 35-60 qm: Baudarlehen 77.680 DM + 1.417 DM je über 40 qm hinausgehende qm; Wohnungsgröße über 60 qm: Baudarlehen 56.000 DM + 847 DM/qm; Zusatzdarlehen 100 DM/qm bei Wohnungen für kinderreiche Familien, 100-200 DM/qm in Gemeinden der Mietenstufen III bis V	zunächst zinslos, jährliche Anhebung der Verzinsung über 12 Jahre, daß sich die Miete um max. 0,15 DM/qm pro Monat erhöht; Tilgung 1 v.H. p.a. zzgl. Zinersparnis
Rheinland-Pfalz	1 Person 30-45 qm 2 Personen 45-60 qm 3 Personen 60-80 qm 4 Personen 75-90 qm 5 Personen 85-105 qm	15 v.H. der Gesamtkosten	Baudarlehen 10.000 DM zzgl. max. 1.150 DM/qm; Zusatzdarlehen bei Wohnungen für kinderreiche Familien (max. 285 DM/qm), standortbedingten Mehrkosten (max. 300 DM/qm), Baumaßnahmen in Städten mit mehr als 300.000 Einwohnern (max. 400 DM/qm), bei Wohnungen für Schwerbehinderte (max. 25.000 DM) und bei Garagen (max. 5.000 DM); Aufwendungszuschuß insges. 180 DM/qm über 10 Jahre	Zinssatz 0-6 v.H.; Tilgung 1 v.H. p.a. zzgl. Zinersparnis
Saarland	Förderung von Mietwohnungen ausschließlich im Rahmen der vereinbarten Förderung			
Schleswig-Holstein	1 Person 40 qm 2 Personen 40-55 qm 3 Personen 55-70 qm 4 Personen 70-80 qm	25 v.H. der Gesamtkosten	Baudarlehen 85.000-98.000 DM gestaffelt nach Wohnfläche zzgl. 1.000DM/qm für über 80 qm hinausgehende Wohnungen; Zusatzdarlehen 15.000 DM bei Wohnungen für kinderreiche Familien, 4.500 DM bei Niedrigenergiehäusern	i.d.R. zinslos; Tilgung mind. 1 v.H. p.a. zzgl. Zinersparnis

Miethöhe je qm und Monat	Bearbeitungsgebühr/ jährl. Verwaltungs- kostenbeitrag	Rechtliche Grundlage
7,50-9,50 DM nach Mietenstufe der Gemeinde	1 v.H./0,3 v.H. des Ursprungsdarlehens	Förderung des sozialen Wohnungsbaues in Hessen durch öffentliche Mittel - Wohnungsbaurichtlinien - i.d.F. vom 02.04.1992, StAnz. S. 1087; Anordnung des Hessischen Ministeriums für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz gemäß § 72 II. WoBauG i.d.F. vom 25.08.1994, StAnz. S. 2841; Wohnungsbauprogramm 1995; Förderung von Mietwohnungen mit öffentlichen Mitteln (1. Förderungsweg), Rundschreiben des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 07.06.1995, Az. VIII1a-62c44-1330/95
Förderung von Mietwohnungen ausschließlich im Rahmen der vereinbarten Förderung		
max. 7,45-9,25 DM nach Mietenstufe der Gemeinde; zusätzlich 0,50 DM bei Energiesparbauweise	0,4 v.H./0,5 v.H. des Ursprungsdarlehens	Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1984 - WFB 1984 - des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16.03.1984, MBl. S. 576; zuletzt geändert durch Runderlaß des Ministers für Bauen und Wohnen vom 11.07.1995, MBl. S. 1399
7,30-9,10 DM nach Mietenstufe der Gemeinde	Baudarlehen 0,5 v.H./0,5 v.H. des Ursprungsdarlehens; Aufwendungszuschuß 0,8 v.H./- des Zuschußbetrages	Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen zum Vollzug des II. WoBauG; Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1992 - 1. Förderweg - i.d.F. vom 06.01.1994, MinBl. S. 82; Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen zum Vollzug des II. WoBauG; Mietwohnungsbauprogramm 1995 vom 31.01.1995, MinBl. S. 158
Förderung von Mietwohnungen ausschließlich im Rahmen der vereinbarten Förderung		
max. 9,20 DM zzgl. 0,20 DM für Niedrigenergiehäuser	1 v.H. des Ursprungsdarlehens/0,5 v.H. des Restdarlehens	Förderung des sozialen Wohnungsbaues in Schleswig-Holstein, Neufassung der Finanzierungsrichtlinien, Erlaß des Innenministers vom 09.01.1995, ABl. S. 37; Bestimmungen für die Förderung des sozialen Wohnungsbaues in Schleswig-Holstein - Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1990 (WFB 1990) -, Erlaß des Innenministers vom 15.09.1994, ABl. S. 512

Zinszuschüsse und Annuitätsdarlehen können nicht nur in der geschilderten "reinen" Form, sondern auch als Kombination aus Zinszuschüssen und Tilgungsdarlehen gewährt werden. "Der in der Zins- und Tilgungshilfe enthaltene auf die Zinsen entfallende Teil der Förderung wird als Zuschuß, der auf die Tilgung einschließlich der ersparten Zinsen (progressive Tilgung) entfallende Teil als Annuitätsdarlehen gewährt. Das Darlehen, das aus den einzelnen Förderungsraten laufend anwächst, ist in der Regel nach der Tilgung des verbilligten Darlehens zu verzinsen und zu tilgen."¹ Die Zinsen und Tilgungen für das gewährte Darlehen werden analog zu dem bei den Annuitätsdarlehen geschilderten Vorgehen in der Wirtschaftlichkeitsberechnung berücksichtigt und beeinflussen auch nur insoweit die Kostenmiete. Annuitätshilfen sind in der Praxis kaum verbreitet. Für 1995 war in keinem Bundesland die Gewährung von Zins- und/oder Tilgungshilfen vorgesehen. Die vorstehende Übersicht 1 gibt einen Überblick über die wichtigsten landesrechtlichen Bestimmungen zur Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus im 1. Förderweg für das Programmjahr 1995.

c. Bewilligung der öffentlichen Mittel

Die öffentlichen Mittel werden durch einen Verwaltungsakt von den zuständigen Bewilligungsstellen der Länder genehmigt; ein Rechtsanspruch besteht nicht. Der Bauherr erhält mit dem Bewilligungsbescheid zunächst nur die Zusage, daß die Bewilligungsstelle öffentliche Mittel zur Förderung seines Bauvorhabens zur Verfügung stellt. In einem zweiten Schritt schließen Bewilligungsstelle und Bauherr einen Ausführungsvertrag ab, in dem die Einzelheiten der Gewährung festgelegt werden.² Die Auszahlung und Verwaltung der öffentlichen Mittel obliegt den von der jeweiligen obersten Landesbehörde hierfür benannten Stellen. Übersicht 2 faßt die in den einzelnen Ländern zuständigen Stellen zusammen.

1 Schwender, H.W., Kommentar zu § 42 II. WoBauG, Anm. 11, S. 25.

2 Vgl. zu den Einzelheiten Schwender, H.W., Kommentar zu § 42 II. WoBauG, Anm. 14 ff., S. 28 ff.

Übersicht 2: Oberste Landesbehörden sowie für Beantragung, Bewilligung, Auszahlung und Verwaltung der öffentlichen Mittel zuständige Stellen

Bundesland	Oberste Landesbehörde	Antragsstelle	Bewilligungsstelle	Auszahlung und Verwaltung
Baden-Württemberg	Wirtschaftsministerium	Landrats- bzw. Bürgermeisteramt	Landes Kreditbank Baden-Württemberg	Bewilligungsstelle
Bayern	Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern	I.d.R. Kreisverwaltungsbehörden	Bayerische Landesbodenkreditanstalt	Bewilligungsstelle
Berlin	Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen	Investitionsbank Berlin	Bewilligungsausschuß	Antragsstelle
Bremen	Senatsverwaltung für das Bauwesen	Bewilligungsstelle	Amt für Wohnungs- und Städtebauförderung (Bremen), Amt für Bauförderung (Bremerhaven)	Kreditinstitute bei Baudarlehen; Auszahlung von Aufwendungszuschüssen durch den Senator für Finanzen
Hamburg	Baubehörde der Freien und Hansestadt Hamburg	Bewilligungsstelle	Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt	Bewilligungsstelle
Hessen	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung	Kreisausschuß bzw. Magistrat	Landestreuhandstelle der Landesbank Hessen-Thüringen - Girozentrale -	Bewilligungsstelle
Niedersachsen	Sozialministerium	Landkreise, kreisfreie Städte, große selbständige Städte und Gemeinden	Niedersächsische Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen - Norddeutsche Landesbank Girozentrale -	Bewilligungsstelle oder ein von ihr zugelassenes Kreditinstitut
Nordrhein-Westfalen	Ministerium für Bauen und Wohnen	Gemeindeverwaltung des Bauortes	Kreisfreie Städte, große kreisangehörige Städte und Kreise	Wohnungsbauförderungsanstalt des Landes
Rheinland-Pfalz	Ministerium der Finanzen	Kreis- bzw. Stadtverwaltung	Landesbewilligungsausschuß	Landesbank Rheinland-Pfalz - Landestreuhandstelle -
Saarland	Ministerium für Wirtschaft und Finanzen	Von der Bewilligungsstelle zugelassene Kreditinstitute	Ministerium für Wirtschaft und Finanzen	Antragsstelle
Schleswig-Holstein	Innenministerium	Landrats- bzw. Oberbürgermeisteramt	Investitionsbank Schleswig-Holstein	Bewilligungsstelle

d. Zeitliche Dimension der öffentlichen Förderung

Eine Wohnung gilt vom Zeitpunkt des Zugangs des Bewilligungsbescheides an als öffentlich gefördert (§ 13 Abs. 1 WoBindG). Wurde die Wohnung ausschließlich mit einem öffentlichen Darlehen gefördert, so endet die Eigenschaft "öffentlich gefördert" gemäß § 15 Abs. 1 Satz 2 Buchst. a WoBindG zum Zeitpunkt der vollständigen Rückzahlung des Darlehens. Bei ausschließlicher Förderung durch Zuschüsse zur Deckung der Kapital- und Bewirtschaftungskosten gilt die Wohnung bis drei Jahre nach Ende des Förderungszeitraumes, d.h. des Zeitraums, innerhalb dessen sich die laufenden Aufwendungen durch Gewährung der Zuschüsse vermindern, als öffentlich gefördert (§ 15 Abs. 2 WoBindG). Wurde für die Wohnung ein Bauzuschuß gewährt, gilt sie gemäß § 15 Abs. 3 WoBindG bis zehn Jahre nach dem Jahr der Bezugsfertigkeit, d.h. dem Zeitpunkt, zu dem sie so weit fertiggestellt war, daß der Bezug für die Bewohner zumutbar war, als öffentlich gefördert. Bei einer Förderung der Wohnung durch eine Kombination aus Darlehen und Zuschüssen zur Deckung der laufenden Aufwendungen oder durch Zinszuschüsse gilt die Wohnung mindestens bis zum Ende des Jahres als öffentlich gefördert, in dem die Zuschüsse die laufenden Aufwendungen vermindern (§ 15 Abs. 1 Satz 3 WoBindG).

Es besteht indes auch die Möglichkeit, als Darlehen bewilligte öffentliche Mittel freiwillig vorzeitig zurückzuzahlen. In diesem Fall tritt die sogenannte Nachwirkungsfrist des § 16 Abs. 1 WoBindG ein: Die Eigenschaft der Wohnung als öffentlich gefördert endet zehn Jahre nach Rückzahlung, spätestens jedoch zu dem Zeitpunkt, zu dem das Baudarlehen aufgrund der Tilgungsvereinbarungen hätte zurückgezahlt werden müssen.

III. Mietbindung der geförderten Wohnungen

a. Zum Begriff der Kostenmiete

Öffentlich geförderte Wohnungen unterliegen einer Preisbindung und den mietrechtlichen Bestimmungen des Wohnungsbindungsgesetzes, der Zweiten Berechnungsverordnung sowie der Neubaumietenverordnung 1970. Für diese Wohnungen darf gemäß § 8 Abs. 1 WoBindG nur eine Miete verlangt werden, die zur Deckung der laufenden Aufwendungen erforderlich ist. Der Bauherr stellt dazu eine Wirtschaftlichkeitsberechnung auf, die im wesentlichen einer betriebswirtschaftlichen Vorkalkulation entspricht,¹ und legt diese der Bewilligungsstelle vor. Auf der Grundlage dieser (vorläufigen) Wirtschaftlichkeitsberechnung genehmigt die jeweilige Bewilligungsstelle die öffentlichen Mittel und bestimmt gleichzeitig eine - auf Quadratmeter und Monat bezogene - Durchschnittsmiete für die öffentlich geförderten Wohnungen des Gebäudes. Gemäß § 72 Abs. 3 II. WoBauG sind die obersten Landesbehörden berechtigt, Mietobergrenzen festzulegen, die die Bewilligungsstellen bei der Auswahl der zu fördernden Bauvorhaben beachten müssen. Sie sind in der Regel nach der Gemeindegröße gestaffelt und liegen derzeit zwischen 7 DM (Bayern und Berlin) und 11,40 DM (Bremen) je Quadratmeter und Monat.

Der Vermieter berechnet gemäß § 8a Abs. 5 WoBindG auf der Basis der bewilligten Durchschnittsmiete die Einzelmieten für die jeweiligen Wohnungen "unter angemessener Berücksichtigung ihres unterschiedlichen Wohnwertes, insbesondere von Lage, Ausstattung und Zuschnitt [...]. Der Durchschnitt der Einzelmieten muß der Durchschnittsmiete entsprechen." Zusammen mit den zulässigen Umlagen, Zuschlägen und Vergütungen bildet diese Einzelmiete die sogenannte zulässige Miete.

Der Begriff der Kostenmiete wird im Gesetz unterschiedlich verwendet. In § 72 Abs. 1 II. WoBauG wird die Kostenmiete als diejenige Miete definiert, die zur Deckung der laufenden Aufwendungen erforderlich ist; in der weiter gefaßten Definition des

1 Vgl. Winter, G., Barth, U., Schlemmermeyer, B. (1982), S. 33.

§ 3 Abs. 1 NMV 1970 wird die zulässige Miete als Kostenmiete bezeichnet. Im folgenden wird unter Kostenmiete diejenige Miete verstanden, die unter Einrechnung der Subvention zur Deckung der Kapital- und Bewirtschaftungskosten notwendig ist (Bewilligungs- oder Sozialmiete). Davon ist die Kostenmiete vor Subvention (Kostenmiete i.e.S.) zu unterscheiden.

b. Berechnung der Kostenmiete

Zur Ermittlung der Durchschnittsmiete als Basis für die Berechnung der Bewilligungsmiete muß der Vermieter eine Wirtschaftlichkeitsberechnung erstellen, in der gemäß § 3 II. BV eine Grundstücks- und Gebäudebeschreibung, eine Berechnung der Gesamtkosten, ein Finanzierungsplan sowie die laufenden Aufwendungen und Erträge enthalten sein müssen.

In einem ersten Schritt werden die Gesamtkosten ermittelt, die sämtliche Baukosten umfassen. Hierzu zählen in erster Linie die Kosten des Gebäudes und die Baunebenkosten, d.h. die Kosten, die bei der Vorbereitung und Durchführung des Bauvorhabens entstehen.¹ Daneben werden auch die Kosten der Außenanlagen, besonderer Betriebseinrichtungen und sonstiger Wirtschaftsausstattungen berücksichtigt (§ 5 Abs. 3 II. BV). Diesen Gesamtkosten werden in einem Finanzierungsplan die Mittel zu ihrer Deckung gegenübergestellt. Hierzu zählen die Fremdfinanzierungsmittel einschließlich der öffentlichen Baudarlehen, die öffentlichen Baukostenzuschüsse und die Eigenleistungen. Die Fremdfinanzierungsmittel sind in diesem Finanzierungsplan gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 II. BV "mit dem Nennbetrag und mit den vereinbarten oder vorgesehenen Auszahlungs-, Zins- und Tilgungsbedingungen [auszuweisen], auch wenn sie planmäßig getilgt sind."

1 Hierzu gehören beispielsweise die Kosten der Architekten- und Ingenieurleistungen sowie die Kosten der Beschaffung der Finanzierungsmittel. Vgl. § 5 Abs. 4 II. BV.

Die laufenden Aufwendungen werden in einem zweiten Schritt ermittelt. Diese setzen sich aus den Kapitalkosten und den Bewirtschaftungskosten zusammen. Zu den Kapitalkosten gehören sämtliche Kosten, die durch die Inanspruchnahme der im Finanzierungsplan aufgeführten Mittel entstehen.¹ Sie unterscheiden sich in Eigenkapitalkosten und Fremdkapitalkosten. Als Eigenkapitalkosten werden die Zinsen für Eigenleistungen angesetzt: Für den Teil der Eigenleistungen, der 15 v.H. der Gesamtkosten nicht übersteigt, darf eine Verzinsung von 4 v.H. angesetzt werden, für den darüber hinausgehenden Teil ein Zinssatz von 6,5 v.H.² Eigenleistungen sind dabei gemäß § 15 II. BV nicht nur eigene Geldmittel des Bauherrn, sondern auch der Wert von Sach- und Arbeitsleistungen, eigenen Baugrundstücken und verwendeten Gebäudeteilen. Die Fremdkapitalkosten umfassen neben den laufenden Kosten aus Bürgschaften für Fremdmittel, Erbbauzinsen, Verwaltungskostenbeiträgen bei öffentlichen Darlehen usw. vor allem die Fremdkapitalzinsen. Für diese wird ein Höchstsatz definiert, der entweder dem vereinbarten Zinssatz, dem tatsächlich gezahlten Zinssatz oder dem zum Zeitpunkt der Mittelbewilligung für erststellige Hypotheken marktüblichen Zinssatz entspricht. In der Wirtschaftlichkeitsberechnung ist der jeweils niedrigste Ansatz zu berücksichtigen (§ 21 Abs. 3 II. BV). Der einmal gewählte Zinssatz ist in der Wirtschaftlichkeitsberechnung beizubehalten, auch wenn der tatsächlich zu entrichtende von dem ursprünglich vereinbarten Zinssatz abweicht. Auch für planmäßig getilgte Darlehen ist weiterhin die bisherige Verzinsung auszuweisen.³ Dieser sogenannte Einfrierungsgrundsatz des § 4 Abs. 3 II. BV gilt nicht nur für die Fremdkapitalkosten, sondern für sämtliche laufende Aufwendungen. Danach sind grundsätzlich alle laufenden Aufwendungen aus der Wirtschaftlichkeitsberechnung, die der Bewilligung der öffentlichen Mittel zugrundelag, auch in jede weitere Wirtschaftlichkeitsberechnung zu übernehmen.

1 Vgl. Winter, G., Barth, U., Schlemmermeyer, B. (1982), S. 26.

2 Wurden öffentliche Mittel vor dem 1. Januar 1974 bewilligt, darf für den 15 v.H. der Gesamtkosten übersteigenden Teil eine Verzinsung entsprechend des marktüblichen Zinssatzes für erststellige Hypotheken angesetzt werden. Vgl. § 8a Abs. 1 WoBindG.

3 Vgl. § 12 Abs. 3 und § 23 Abs. 4 Satz 2 II. BV.

Zu den Bewirtschaftungskosten zählen erstens die jährlichen Abschreibungen, die für das Gebäude 1 v.H. der Baukosten nicht übersteigen dürfen. Darüber hinaus sind besondere Abschreibungen für Anlagen und Einrichtungen¹ möglich, für die ebenfalls Abschreibungshöchstsätze existieren, die in § 25 Abs. 2 II. BV abschließend aufgeführt sind. Hinzu kommen zweitens die Verwaltungs- und Instandhaltungskosten² sowie das Mietausfallwagnis. Verwaltungs- und Instandhaltungskosten können mit einer vom Vermieter festzulegenden Pauschale angesetzt werden, für die allerdings Höchstgrenzen bestehen: Für Verwaltungskosten dürfen maximal 420 DM pro Jahr und Wohnung angesetzt werden, für Instandhaltungskosten werden die - nach Alter und Ausstattung der Wohnung gestaffelten - Höchstgrenzen vom Verordnungsgeber nach voraussichtlichen Bedarfsquoten festgelegt.³ Das Mietausfallwagnis kann ebenfalls pauschal mit maximal 2 v.H. der Erträge in der Wirtschaftlichkeitsberechnung angesetzt werden.⁴ Schließlich umfassen die Bewirtschaftungskosten grundsätzlich auch die Betriebskosten. Darunter sind die Kosten zu verstehen, die laufend durch den "bestimmungsmäßigen Gebrauch" eines Gebäudes entstehen.⁵ Diese dürfen je-

-
- 1 Hierzu zählen beispielsweise Herde, Einbaumöbel, Heizungen und Aufzüge.
 - 2 Gemäß § 26 Abs. 1 Satz 1 II. BV umfassen Verwaltungskosten alle "Kosten der zur Verwaltung des Gebäudes oder der Wirtschaftseinheit erforderlichen Arbeitskräfte und Einrichtungen, die Kosten der Aufsicht sowie der Wert der vom Vermieter persönlich geleisteten Verwaltungsarbeit". Instandhaltungskosten werden in § 28 Abs. 1 II. BV definiert als "Kosten, die während der Nutzungsdauer zur Erhaltung des bestimmungsmäßigen Gebrauchs aufgewendet werden müssen, um die durch Abnutzung, Alterung und Witterungseinwirkung entstehenden baulichen oder sonstigen Mängel ordnungsgemäß zu beseitigen".
 - 3 Diese Bedarfsquoten werden "von einem unabhängigen Institut auf der Grundlage langfristig anfallender Instandhaltungsarbeiten unter Berücksichtigung der vermutlichen Preisentwicklung [ermittelt]". Winter, G., Barth, U., Schlemmermeyer, B. (1982), S. 27.
 - 4 Durch diese Pauschale sollen Ertragsminderungen ausgeglichen werden, die durch Wohnungsleerstand, Räumungskosten, uneinbringliche Mieten, Pachten, Vergütungen und Zuschläge sowie durch uneinbringliche Kosten einer Rechtsverfolgung auf Zahlung oder Räumung entstehen. Vgl. § 29 II. BV.
 - 5 Vgl. § 27 Abs. 1 II. BV. Hierzu zählen beispielsweise die Grundsteuer, die Kosten der Wasserversorgung, der Heizung, von Aufzügen, der Beleuchtung sowie der Straßen- und Hausreinigung. Vgl. Anlage 3 zur II. BV.

doch nicht in der Wirtschaftlichkeitsberechnung angesetzt werden, sondern müssen per Umlageverfahren von den Mietern entsprechend der Regelungen der §§ 20 bis 25 NMV 1970 erhoben werden.

Gemäß § 18 Abs. 2 II. BV werden von den in dieser Weise ermittelten laufenden Aufwendungen die gewährten öffentlichen Aufwendungsdarlehen und -zuschüsse abgezogen und dem Gesamtbetrag der (erwarteten) Erträge aus Vergütungen gegenübergestellt, die neben der Sozialmiete zu zahlen sind (beispielsweise Vergütungen für die Überlassung einer Garage). Der sich daraus ergebende Differenzbetrag dient als Basis zur Ermittlung der Durchschnittsmiete. Dazu wird der Restbetrag durch zwölf und durch die Summe der Quadratmeter der Wohnungen des Gebäudes oder der Wirtschaftseinheit geteilt, um einen durchschnittlichen Quadratmeterpreis pro Monat zu ermitteln. Der Vermieter setzt anschließend die Einzelmieten für jede Wohnung unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Wohnwertes der Wohnungen fest.¹

Entfallen die von der öffentlichen Hand gewährten Aufwendungsdarlehen und -zuschüsse, so erhöht sich der Gesamtbetrag der laufenden Aufwendungen und damit die Durchschnittsmiete. Bei der Rückzahlung von Annuitätsdarlehen erhöhen sich allerdings die laufenden Aufwendungen - und damit die Durchschnittsmiete - nur für den Teil des Darlehens, der der Zinsverbilligung diente. Da für den Darlehensteil, der zur Deckung der Tilgungen bewilligt wurde, nur die Verzinsung in die Wirtschaftlichkeitsberechnung aufgenommen werden darf, erhöhen sich die laufenden Aufwendungen auch nicht für diese Tilgungsbeträge (§ 18 Abs. 3 II. BV).

Bei einer Änderung der laufenden Aufwendungen darf die Durchschnittsmiete in der Regel angepaßt werden, ohne daß es einer erneuten Genehmigung durch die Bewilligungsstelle bedarf. Voraussetzung hierfür ist allerdings, daß der Vermieter die Um-

1 Vgl. Winter, G., Barth, U., Schlemmermeyer, B. (1982), S. 28 f.

stände, die zu einer solchen Erhöhung der Kapital- oder Bewirtschaftungskosten führte, nicht zu vertreten hat.¹

c. Zum Verhältnis zwischen Kosten- und Marktmiete

Sieht man von steigenden Bewirtschaftungskosten im Zeitablauf ab, bleibt die Kostenmiete (vor Subvention) über die gesamte Nutzungsdauer einer Wohnung konstant. Dabei ist es grundsätzlich gleichgültig, ob es sich bei der Wohnung um eine geförderte oder um eine frei finanzierte Wohnung handelt.² Diese Kostenmiete ist bei Neubauten in der Regel auf dem Markt nicht durchsetzbar, da die neuerstellte Wohnung mit älteren Wohnungen in Konkurrenz steht, deren Miete auf der Basis niedrigerer Herstellkosten kalkuliert wird. Die tatsächliche Neubaumiete ergibt sich idealtypisch auf der Basis der ortsüblichen Vergleichsmiete, d.h. der Miete, die bei nach Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage vergleichbaren Wohnungen des Wohnungsbestandes erzielt wird,³ zu der ein gewisser Preisaufschlag wegen des neueren Baujahres addiert wird. Die Neubaumiete im frei finanzierten Wohnungsbau reicht in den ersten Jahren in der Regel nicht aus, um sämtliche Kosten zu decken; die Vermieter nehmen zu Anfang Verluste in Kauf.⁴ Im Zeitablauf erhöht sich die ortsübliche Vergleichsmiete und übersteigt nach einem gewissen Zeitraum die (konstante) Kostenmiete vor Subvention. Im Unterschied dazu erhält der Vermieter einer Sozial-

1 Eine Genehmigung ist nur dann erforderlich, wenn sich die Erhöhung der laufenden Aufwendungen bis zur Anerkennung der Schlußabrechnung durch die Bewilligungsstelle, spätestens bis zwei Jahre nach Bezugsfertigkeit ergibt. In jedem Fall ist aber die Aufstellung einer neuen Wirtschaftlichkeitsberechnung notwendig. Vgl. § 8a Abs. 3 und 4 WoBindG.

2 Von kostentreibenden Komponenten des Fördersystems sei an dieser Stelle abgesehen. Auf dieses Problem wird in Kapitel 2.E.VI.a. ausführlich eingegangen.

3 Vgl. § 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe (MiethöheG) vom 18. Dezember 1974, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juni 1995. Diese Mieten werden in der Regel in sogenannten Mietspiegeln ausgewiesen, die von den Gemeinden alle zwei Jahre aufgestellt werden.

4 Vgl. Laux, H. (1993), S. 625 f.

wohnung während der gesamten Bindungsdauer die Kostenmiete. Die Differenz zwischen der Bewilligungsmiete und der in der Wirtschaftlichkeitsberechnung ermittelten Kostenmiete wird über die Gewährung der öffentlichen Mittel ausgeglichen.¹ Erst nach Ablauf dieses Zeitraums kann er die Miete der nun bindungsfreien Wohnung entsprechend den mierechtlichen Regelungen des Miethöhegesetzes anheben, bis sie die ortsübliche Vergleichsmiete erreicht.

IV. Belegungsbindung der geförderten Wohnungen

a. Begünstigter Personenkreis

Gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 II. WoBauG ist es Aufgabe der staatlichen Wohnungsbauförderung, "eine ausreichende Wohnungsverorgung aller Bevölkerungsschichten entsprechend den unterschiedlichen Wohnbedürfnissen [zu] ermöglichen und diese namentlich für diejenigen Wohnungssuchenden sicher[zu]stellen, die hierzu nicht selbst in der Lage sind". Diese Zielgruppe der sozial schwachen Wohnungssuchenden wird im Rahmen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus durch Einkommensgrenzen konkretisiert. Maßgeblich ist dabei das Gesamteinkommen des Haushaltes. Zu dessen Berechnung wird in einem ersten Schritt das Jahreseinkommen aller dem Haushalt zurechenbaren Familienangehörigen ermittelt, das sich als Summe der positiven Einkünfte gemäß § 2 Abs. 1 und 2 EStG ergibt.² Werden Steuern vom Einkommen entrichtet, so wird das in dieser Weise berechnete Jahreseinkommen um 10 v.H. vermindert. Außerdem kann seit 1. Oktober 1994 das Jahreseinkommen um jeweils 10 v.H. für Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung reduziert werden. In einem zweiten Schritt werden die Jahreseinkommen aller Haushaltsangehörigen addiert und um bestimmte Freibeträge vermindert, die in § 25d II. WoBauG aufgeführt sind: Ehepaare, bei denen keiner der Ehegatten älter als 39 Jahre ist (soge-

1 Vgl. hierzu im einzelnen Eekhoff, J. (1982b), S. 103 ff.

2 Vom Einkommensteuerrecht abweichende Ermittlungsvorschriften sind in § 25a Abs. 2 Nr. 1 bis 11 II. WoBauG abschließend aufgeführt.

nannte junge Ehepaare), können bis zum Ablauf des fünften Jahres nach dem Jahr der Heirat 8.000 DM von ihrem gemeinsamen Jahreseinkommen abziehen. Für Schwerbehinderte ist ein Freibetrag in Höhe von 4.200 DM bzw. 9.000 DM je nach Grad der Behinderung und der Pflegebedürftigkeit vorgesehen. Auch für zum Haushalt zählende Kinder gibt es Freibeträge: Alleinerziehende Erwerbstätige dürfen 1.800 DM für jedes Kind unter zwölf Jahren von ihrem Gesamteinkommen absetzen; bei Kindern zwischen 16 und 24 Jahren, die über ein eigenes Einkommen verfügen, wird das Gesamteinkommen um maximal 1.200 DM vermindert. Schließlich können bei Aufwendungen zur Erfüllung gesetzlicher Unterhaltsverpflichtungen bis zu 12.000 DM abgesetzt werden.

Der soziale Mietwohnungsbau ist mit öffentlichen Mitteln für solche Haushalte zu fördern, deren in dieser Weise ermitteltes Gesamteinkommen die Einkommensgrenzen des § 25 Abs. 2 II. WoBauG nicht oder nur unwesentlich überschreitet:

- 23.000 DM für einen Einpersonen-Haushalt;
- 33.400 DM für einen Zweipersonen-Haushalt;
- 8.000 DM zusätzlich für jeden weiteren Familienangehörigen.

Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein haben in ihren Wohnungsbauförderungsbestimmungen explizit einen Personenkreis definiert, für den vorrangig Sozialwohnungen gefördert werden sollen. Hierzu zählen Schwangere, kinderreiche Familien, Alleinerziehende, Schwerbehinderte und ältere Wohnungssuchende. In Baden-Württemberg besteht sogar eine Regelung, nach der jede sechste geförderte Wohnung eines Investors mit einer speziellen Belegungsbindung zugunsten Alleinerziehender versehen werden muß. In Hamburg müssen mindestens 25 v.H. der geförderten Wohnungen jungen Ehepaaren oder Alleinerziehenden überlassen werden. Die Regelungen Bremens schließlich sehen vor, daß 80 v.H. der geförderten Wohnungen den oben genannten vordringlichen Zielgruppen vorbehalten sind.

b. Vergabeverfahren

Wohnungssuchende können bei den zuständigen Stellen - üblicherweise den örtlichen Wohnungsämtern¹ - einen Antrag auf Erteilung einer Bescheinigung über die Wohnberechtigung für Sozialwohnungen stellen. Sind die Bedingungen für die Erteilung, insbesondere die Einhaltung der Einkommensgrenzen, erfüllt, muß die zuständige Stelle eine entsprechende Bescheinigung ausstellen. Die Bescheinigung gilt für ein Jahr (§ 5 Abs. 4 Satz 1 WoBindG).

In die Bescheinigung sind Angaben über die für den Wohnungsberechtigten angemessene Wohnungsgröße nach Raumzahl oder Wohnfläche aufzunehmen. Grundsätzlich werden Bescheinigungen ausgestellt, die nur zum Bezug einer Wohnung berechtigen, für die öffentliche Mittel ab dem 1. Januar 1966 bewilligt wurden. Unterschreitet das Gesamteinkommen des wohnungssuchenden Haushalts die Einkommensgrenzen um mindestens 20 v.H., so wird eine uneingeschränkte Bescheinigung erteilt, durch die der Haushalt auch in einer Wohnung untergebracht werden kann, die vor 1966 errichtet wurde.²

Grundsätzlich darf der Vermieter jedem Wohnberechtigten die Wohnung überlassen, sofern die in der Bescheinigung genannte Wohnungsgrößengrenze nicht überschritten wird. Die Bescheinigung darf auch Angaben darüber enthalten, daß der Wohnungssuchende einem bestimmten Personenkreis angehört, für den Wohnungen bei der Bewilligung der öffentlichen Mittel vorbehalten wurden. Der Vermieter ist, sofern seine Wohnungen mit diesen speziellen Mitteln gefördert wurden, gemäß § 4 Abs. 3 und § 5 Abs. 3 WoBindG verpflichtet, nur einem Angehörigen dieses Personenkreises eine entsprechende Wohnung zu überlassen. Für Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf können die Landesregierungen Rechtsverordnungen erlassen, nach denen der Vermieter aus mindestens drei berechtigten Wohnungssuchenden, die von der zustän-

1 Die jeweils zuständige Stelle wird von den Ländern durch Landesverordnungen bestimmt und ist in der Regel die Stadtverwaltung oder das Landratsamt bzw. die Kreisverwaltung.

2 Vgl. § 5 Abs. 3 WoBindG.

digen Stelle benannt werden, eine Auswahl vornehmen muß. Von dieser Regelung des § 5a WoBindG haben alle Bundesländer Gebrauch gemacht. Zudem werden in einigen Ländern Sonderförderungsprogramme für Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf durchgeführt.

V. Verteilung der wohnungsbaupolitischen Kompetenzen

Nach der Aufgabenverteilung des Grundgesetzes liegt die Erfüllung staatlicher Aufgaben und damit auch die Förderung des Wohnungsbaus grundsätzlich in der Zuständigkeit der Länder. Art. 74 Nr. 18 GG bestimmt, daß das Wohnungswesen, zu dem auch Maßnahmen der Wohnungsbauförderung gehören,¹ der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegt, d.h. die Länder haben die alleinige Gesetzgebungskompetenz, soweit der Bund von seinem Recht auf Gesetzgebung keinen Gebrauch macht. Der Bund hat mit dem Zweiten Wohnungsbaugesetz sein Gesetzgebungsrecht wahrgenommen. Die Ausführung dieses Gesetzes obliegt hingegen den Ländern, die nach Art. 83 GG verpflichtet sind, Bundesgesetze als eigene Angelegenheit auszuführen. Die Länder bestimmen insbesondere Art und Höhe der Förderung, legen die Mietobergrenzen im sozialen Mietwohnungsbau fest und entscheiden über die Anzahl der zu fördernden Wohnungen eines Programmjahres.² Die Verteilung der finanziellen Lasten aus der Aufgabenerfüllung ist in Art. 104a Abs. 1 GG geregelt. Danach hat grundsätzlich diejenige Ebene die Ausgaben zu tragen, die auch für die Aufgabenerfüllung verantwortlich ist (Konnexitätsprinzip). Da die Ausgaben erst durch die Ausführung der Gesetze entstehen, ist diese Ausgabenverantwortung nicht an die Gesetzgebungskompetenz, sondern an die Verwaltungszuständigkeit geknüpft.³ Der Bund kann sich nur an der Finanzierung von Landesaufgaben beteiligen, wenn das Grundgesetz eine entsprechende Regelung vorsieht. Diese Ausnahmen sind auf die Art. 91a

1 Vgl. Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F. (1995), S. 996, Rn. 39.

2 Vgl. Duvigneau, H.J., Schönfeldt, L. (1989), S. 9.

3 Vgl. BVerfG (1969), S. 390.

und 91b, 104a Abs. 3 und Abs. 4 sowie 120 GG beschränkt.¹ Da sich Art. 91b GG nur auf die Bereiche Forschungsförderung und Bildungsplanung erstreckt, Art. 104a Abs. 3 GG sich ausschließlich auf Geldleistungsgesetze des Bundes² bezieht und Art. 120 GG auf die Bereiche Besatzungskosten, Kriegsfolgelasten und Sozialversicherung beschränkt ist, kommen für finanzielle Kooperationen zwischen Bund und Ländern im Bereich der Wohnungsbauförderung nur die Art. 91a und 104a Abs. 4 GG in Frage.

Obwohl § 1 II. WoBauG den Wohnungsbau als gemeinschaftliche Aufgabe von Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden definiert, darf daraus nicht die Schlußfolgerung gezogen werden, daß es sich dabei um eine Gemeinschaftsaufgabe im Sinne des Art. 91a GG handelt. Dieser bestimmt, daß der Bund ausschließlich in den Bereichen Aus- und Neubau von Hochschulen, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes an der Erfüllung von Landesaufgaben durch Beteiligung an der Rahmenplanung und an der Finanzierung mitwirken soll. Voraussetzung dafür ist, daß "diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist" (Art. 91a Abs. 1 Satz 1 GG). Bei diesen beiden Bedingungen handelt es sich jedoch um unbestimmte Rechtsbegriffe, die einen breiten politischen Beurteilungsspielraum offenlassen.³ De facto haben "die allgemeinen Voraussetzungen für das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Rahmen der Bestimmung [des Art. 91a GG; d.V.] praktisch keine einschränkenden Wirkungen [...], weil wohl immer allgemeine Erwägungen für ihr Vorliegen gefunden werden können"⁴. Damit hat die Enumeration der drei Sachgebiete, auf die die Gemeinschaftsaufgaben beschränkt sind, die einzige tatsächlich limitierende Funktion bei der Anwendung des Art. 91a GG. Für die Wohnungsbauförderung käme dabei lediglich die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" in Frage.

1 Vgl. Maunz, T., Kommentar zu Art. 104a GG, S. 17, Rn. 26.

2 Hierunter fällt beispielsweise das Wohngeldgesetz, auf das in Kapitel 3.B.I. näher eingegangen wird.

3 Vgl. hierzu Fischer-Menshausen, H. (1978), S. 137 f.

4 Maunz, T., Kommentar zu Art. 91a GG, S. 16, Rn. 23.

Hierunter fallen solche Fördermaßnahmen, die ausschließlich auf Gebiete mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft gerichtet und unmittelbar auf die gewerbliche Wirtschaft bezogen sind.¹ Diese Bedingungen sind bei der Wohnungsbauförderung nicht erfüllt, da sie sich nicht auf die Förderung strukturschwacher Regionen beschränkt und ihr zudem der unmittelbare Bezug zur gewerblichen Wirtschaft fehlt. Insofern bietet Art. 91a GG keine Legitimation für eine Beteiligung des Bundes an den Ausgaben der Länder zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus.

Damit verbleibt für eine finanzielle Beteiligung des Bundes an der Wohnungsbauförderung der Länder nur Art. 104a Abs. 4 GG. Danach kann der "der Bund [...] den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind". Grundsätzlich ergeben sich aus der Gewährung von Finanzhilfen keine Planungs- und Gestaltungskompetenzen für den Bund; seine Mitwirkung ist auf die Übernahme eines Kostenanteils beschränkt.² Tatsächlich kann der Bund jedoch durch die teilweise Finanzierung solcher Aufgaben einen gewissen Einfluß auf deren Ausführung nehmen. Daher werden diese Landesaufgaben auch als "Gemeinschaftsaufgaben i.w.S." oder als "unechte Gemeinschaftsaufgaben" bezeichnet.³

Art. 104a Abs. 4 GG nennt vier wesentliche Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit der Bund sich über Finanzhilfen an Investitionen der Länder und ihrer Gemeinden beteiligen kann. Im folgenden wird daher geprüft, ob diese Bedingungen bei der Förderung des sozialen Wohnungsbaus erfüllt sind. Erstens muß es sich bei der Kostenbeteiligung des Bundes um Finanzhilfen handeln, d.h. um Zuwendungen des Bundes für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung

1 Vgl. Maunz, T., Kommentar zu Art. 91a GG, S. 24, Rn. 37 f.

2 Vgl. Fischer, H. (1988), S. 280 f.

3 Vgl. Gutekunst, D., Kommentar zu § 18 II. WoBauG, Anm. 1, S. 3; Brintzinger, O.L. (1980), S. 195.

bestimmter Zwecke (§ 14 des Haushaltsgrundsätzgesetzes¹). Der Begriff "Hilfen" impliziert dabei, daß es sich nur um eine quotale Beteiligung an Länderausgaben handeln darf; eine vollständige Bundesfinanzierung ist hingegen nicht möglich.² Diese Voraussetzung wird durch die jährlich zwischen Bund und Ländern abzuschließenden Verwaltungsvereinbarungen erfüllt, in denen der Mitfinanzierungsanteil des Bundes für das jeweilige Programmjahr verbindlich festgeschrieben wird.³ Zweitens dürfen die Finanzhilfen nur für Investitionen gewährt werden. Im Vergleich zu Art. 115 GG ist der Investitionsbegriff hier enger gefaßt:⁴ Er umfaßt nur solche Sachinvestitionen, die die Länder und Gemeinden selbst vornehmen oder bei Dritten fördern.⁵ Die öffentlichen Mittel, die der Bund den Ländern gemäß § 18 II. WoBauG zur Verfügung stellt, dienen ausschließlich der Förderung des sozialen Wohnungsbaus, also der Förderung von (privaten) Sachinvestitionen. Die Finanzhilfen sind folglich mit der zweiten Bedingung des Art. 104a Abs. 4 GG vereinbar. Die dritte Voraussetzung ist daran geknüpft, daß die Finanzhilfen nur für besonders bedeutsame Investitionen vergeben werden. Dieses Kriterium ist erfüllt, wenn "die Investitionen in Ausmaß und Wirkung besonderes Gewicht für die Verbesserung der gesamtstaatlichen Struktur haben"⁶. Davon ist grundsätzlich dann auszugehen, wenn die Investitionsförderungsmaßnahmen in einer finanziellen Größenordnung erheblichen Ausmaßes stattfinden.⁷ Angesichts

1 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzgesetz - HGrG) vom 19. August 1969, zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juli 1994.

2 Vgl. Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F. (1995), S. 1353, Rn. 23.

3 Damit ist auch die Forderung des Art. 104a Abs. 4 Satz 2 GG erfüllt, wonach die näheren Bestimmungen durch ein Bundesgesetz oder eine Verwaltungsvereinbarung geregelt werden müssen. Vgl. hierzu ausführlich Brintzinger, O.L. (1980), S. 194 f.

4 Zur Abgrenzung der unterschiedlichen Rechtsbegriffe der öffentlichen Investitionen in Art. 104a und Art. 115 GG vgl. ausführlich Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), S. 16 ff.

5 Vgl. Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F.(1995), S. 1348, Rn. 18.

6 Maunz, T., Kommentar zu Art. 104a GG, S. 24, Rn. 44.

7 Vgl. Maunz, T., Kommentar zu Art. 104a GG, S. 24, Rn. 44.

eines Fördervolumens von rund 6 Mrd. DM im Jahr 1993 ist diese Bedingung bei der Förderung des sozialen Wohnungsbaus ebenfalls unstreitig erfüllt.¹

Als vierte Voraussetzung schließlich nennt Art. 104a Abs. 4 GG drei Tatbestände, in denen eine Beteiligung des Bundes an besonders bedeutsamen Investitionen der Länder und Gemeinden zulässig ist. Die erste Fallgruppe umfaßt Investitionen, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich sind. Zwar mögen Investitionen im Bereich der Wohnungswirtschaft grundsätzlich dazu geeignet sein, konjunkturelle Störungen auszugleichen.² Mit konjunkturpolitischen Maßnahmen sind jedoch nur vorübergehende und verhältnismäßig kurzfristige Finanzhilfen im Rahmen von Konjunkturprogrammen vereinbar.³ Durch die dauerhafte Festbeschreibung eines bestimmten Betrages im Zweiten Wohnungsbaugesetz, den der Bund jährlich für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus zur Verfügung stellen muß, scheidet dieser Tatbestand als (alleinige) Begründung für Finanzhilfen im Bereich der Wohnungsbauförderung daher aus. Nach der zweiten Fallgruppe können Finanzhilfen für Investitionen zum Ausgleich unterschiedlicher regionaler Wirtschaftsentwicklungen gewährt werden. Darunter sind insbesondere solche Investitionen zu verstehen, die zur Sicherung einer gleichmäßigen Infrastrukturausstattung im Bundesgebiet erforderlich sind. Damit eng verbunden ist die Förderung des allgemeinen Wirtschaftswachstums als drittes Kriterium. Wohnungsbaupolitische Maßnahmen haben zweifellos sowohl regional- als auch wachstumspolitische Relevanz. Insofern kann eine Beteiligung des Bundes an Maßnahmen der Länder zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus auf der Grundlage des Art. 104a Abs. 4 GG begründet werden. Daß die vom Bund im Rahmen der Förderung des sozialen Wohnungsbaus zur Verfügung ge-

1 Vgl. Statistisches Bundesamt (1995), S. 11. Bund und Länder stellten 1993 alleine für den 1. Förderweg etwa 3,6 Mrd. DM öffentliche Mittel zur Verfügung. Hinzu kamen kommunale Darlehen und Zuschüsse, deren Höhe jedoch nicht zentral erfaßt wird. Insofern ist eine exakte Quantifizierung der gesamten öffentlichen Mittel zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus nicht möglich.

2 Vgl. hierzu beispielsweise Schneider, H.K. (1968); König, H. (1981); Kühne-Büning, L. (1991), S. 161 ff.

3 Vgl. Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F. (1995), S. 1349, Rn. 19.

stellten Mittel vorwiegend distributiven Zielen dienen, steht dabei auch in keinem Widerspruch zu dem Wirtschaftsbezug dieser beiden Fallgruppen, zumal eine eindeutige Trennung zwischen allgemeiner Wirtschaftsförderung und sozialer Begünstigung ohnehin kaum möglich ist. Die Bildung sozialpolitisch motivierter Schwerpunkte der Wohnungsbauförderung und die Begrenzung des Begünstigtenkreises im öffentlich geförderten Wohnungsbau sind daher mit Art. 104a Abs. 4 GG zu vereinbaren.¹

Die Höhe der Finanzhilfen des Bundes ist im Grundgesetz nicht geregelt. Das Zweite Wohnungsbaugesetz bestimmt in § 18 Abs. 2 eine Grundförderung, mit der sich der Bund jährlich in Höhe von 150 Mill. DM an der Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus beteiligt. In § 88e II. WoBauG wird der Bund zusätzlich verpflichtet, jährlich 300 Mill. DM für die sogenannte einkommensorientierte Förderung² bereitzustellen. Darüber hinausgehende Finanzhilfen werden "nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsplans" (§ 18 Abs. 2 Satz 2 II. WoBauG) bestimmt. Art. 104a Abs. 4 Satz 2 GG fordert, daß nähere Einzelheiten zu Finanzhilfen, die der Bund den Ländern gewährt, durch ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz oder durch eine Verwaltungsvereinbarung geregelt werden. Neben dem Zweiten Wohnungsbaugesetz, das nur allgemeine Bestimmungen über die Arten der zu fördernden Investitionen und die Aufteilung der Bundesmittel auf die einzelnen Länder enthält, schließen Bund und Länder daher seit 1980 jährliche Verwaltungsvereinbarungen ab. In diesen Vereinbarungen werden die vom Bund zur Verfügung gestellten Finanzhilfen, die Aufteilung dieser Mittel auf die einzelnen Bundesländer sowie die Zwecke, für die diese Mittel eingesetzt werden sollen, im einzelnen festgelegt. Darüber hinaus enthalten die Vereinbarungen zahlreiche weitere Auflagen und Zweckbindungen, die den Entschei-

1 Vgl. Brintzinger, O.L. (1980), S. 198 f. Folgerichtig wurde bei den Beratungen zur Finanzreform 1969, durch die Art. 104a GG in das Grundgesetz eingefügt wurde (Einundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12. Mai 1969), explizit klargestellt, daß die Förderung des sozialen Wohnungsbaus in der Investitionshilfekompetenz des Bundes eingeschlossen ist. Vgl. Maunz, T., Kommentar zu Art. 104a GG, S. 27, Rn. 51.

2 Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2.F.

dungs- und Gestaltungsspielraum der Länder erheblich einschränken.¹ Eine solche Einflußnahme auf die Aufgabenerfüllung der Länder ist jedoch verfassungsrechtlich nicht zulässig: Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, daß Dotationsauflagen des Bundes bei der Gewährung von Finanzhilfen unzulässig sind, d.h. der Bund darf über die gesetzliche Bestimmung seines Anteils hinaus die Finanzhilfen nicht von weiteren finanziellen oder sachlichen Auflagen abhängig machen.² "Diese Bedingungen [...] konnten im Ergebnis von den Ländern jedoch nicht wirksam zurückgewiesen werden, da die Länder die Annahme der Bundesfinanzhilfen aus wohnungspolitischen Gründen verantwortungsbewußt nicht ablehnen können."³ Insbesondere die Bestimmungen über den Mitfinanzierungsanteil der Länder an einzelnen Wohnungsbauprogrammen beeinträchtigen die Länder in ihrer durch Art. 109 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich geschützten selbständigen und vom Bund unabhängigen Haushaltswirtschaft.

1994 betrug der gesamte Verpflichtungsrahmen für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus in den alten Bundesländern 1,76 Mrd. DM, d.h. die Länder waren befugt, bis zu diesem Betrag Verpflichtungen zu Lasten des Bundeshaushalts einzugehen. Darin sind allerdings auch Finanzhilfen zur Förderung von Wohneigentumsmaßnahmen enthalten. Der Bund geht davon aus, daß die Länder mindestens ebenso hohe Landesmittel bereitstellen, wie sie Bundesmittel verausgaben.⁴ Die Mittel werden vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau "im Benehmen mit

1 So werden beispielsweise vordringlich mit Wohnraum zu versorgende Personengruppen aufgeführt und Beteiligungsquoten der Länder an einzelnen Maßnahmen bestimmt. Vgl. Verwaltungsvereinbarung über die Förderung des Wohnungswesens im Programmjahr 1994 (VV Wohnungswesen '94) vom 13. Mai 1994.

2 Vgl. BVerfG (1975), S. 96.

3 Deutscher Bundestag (1994c), S. 5.

4 Vgl. Verwaltungsvereinbarung über die Förderung des Wohnungswesens im Programmjahr 1994 (VV Wohnungswesen '94) vom 13. Mai 1994. Daneben werden auch kommunale Mittel für die Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus eingesetzt. Die Wohnungsbauförderungsbestimmungen Baden-Württembergs sehen beispielsweise eine kommunale Mitfinanzierung in Höhe von 50 v.H. der staatlichen Förderung vor. In Schleswig-Holstein wird nur dann ein Bauprojekt gefördert, wenn die jeweilige Kommune gleichzeitig ein unverzinsliches Baudarlehen in Höhe von mindestens 10 v.H. der Gesamtkosten gewährt.

den für das Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen obersten Landesbehörden" (§ 19 Abs. 1 II. WoBauG) auf die Länder verteilt. Die Verwaltungsvereinbarung 1994 legte fest, daß die Finanzhilfen des Bundes entsprechend dem Bevölkerungsschlüssel vom 31. Dezember 1992 auf die einzelnen Bundesländer aufgeteilt werden.

Sämtliche Rückflüsse aus Darlehen, die der Bund den Ländern oder anderen Darlehensnehmern zur Wohnungsbauförderung gewährt hat, müssen wieder für Maßnahmen des sozialen Wohnungsbaus verwendet werden.¹ Hierzu zählen Rückzahlungen der Darlehen, Zinsen und Tilgungen. Die meisten Länder haben entsprechende landesrechtliche Regelungen, in denen die Zweckbindung der Rückflüsse aus Wohnungsbauförderungsmitteln verbindlich festgeschrieben ist. Der Bund kann über die Gewährung von Finanzhilfen und die Durchführung eigener Programme hinaus Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen zugunsten des sozialen Wohnungsbaues übernehmen (§ 24 Abs. 1 II. WoBauG). Dies geschieht in der Weise, daß die Länder Bürgschaften übernehmen, die vom Bund als Rückbürgschaft bis zur Hälfte des verbürgten Betrages übernommen werden. Weitergehende Regelungen finden sich in den Bürgschaftsrichtlinien des Bundes und der Länder für den Wohnungsbau.²

1 Diese "traditionelle Mittelbindung für einen revolving Einsatz in einem zweckgebundenen Fonds oder Sondervermögen [...] geht auf die gesetzliche Bindung des aus Zinsen und Tilgungen der sog. Hauszinssteuerhypotheken erwachsenen Vermögens durch das Reichsgesetz vom 22.3.1930 [zurück]". Brintzinger, O.L. (1980), S. 196.

2 Vgl. Heix, G., Kommentar zu den Richtlinien für die Übernahme von Bürgschaften zur Förderung des Wohnungswesens; Richtlinien für die Übernahme von Bürgschaften des Bundes zur Förderung des Wohnungsbaues - Bundesbürgschaftsrichtlinien für den Wohnungsbau - vom 15. Dezember 1959/30. April 1962; Musterentwurf der Fachkommission "Wohnungsbaukredite und Bürgschaften" der ARGEBAU für Landesrichtlinien für die Übernahme von Bürgschaften zur Förderung des Wohnungsbaues vom 7. Juni 1990.

E. Ökonomische Konsequenzen des klassischen sozialen Mietwohnungsbaus

I. Betrachtungsebenen

Zur Analyse der ökonomischen Wirkungen des sozialen Mietwohnungsbaus muß zwischen zwei Betrachtungsebenen unterschieden werden: dem Gesamtwohnungsmarkt auf der einen Seite und dem Markt für Sozialwohnungen auf der anderen Seite. Der Gesamtwohnungsmarkt wird durch die staatlichen Interventionen in zwei Teilmärkte gespalten, nämlich den freien Wohnungsmarkt und den sozialen Wohnungsmarkt. Innerhalb der beiden Teilmärkte kommt es zu unterschiedlichen Angebots- und Nachfragereaktionen, die jeweils auf den anderen Teilmarkt wirken und dort Anpassungen nach sich ziehen: Die Preisfixierung auf dem sozialen Wohnungsmarkt führt zu einer Versorgungslücke auf diesem Teilmarkt mit entsprechenden Rückwirkungen auf den freien Wohnungsmarkt.

Die zweite Betrachtungsebene ist der Teilmarkt des sozialen Mietwohnungsbaus. Der Nachfrageüberhang auf dem sozialen Wohnungsmarkt bedingt einen staatlichen Vergabeprozess, um das relativ knappe Angebot auf die vergleichsweise hohe Zahl von Nachfragern zu verteilen. Die Berechtigung für den Bezug einer Sozialwohnung wird vom Gesetzgeber lediglich durch Einkommensgrenzen konkretisiert, deren Einhaltung nur zum Zeitpunkt des Bezuges überprüft wird. Damit besteht erstens die Gefahr einer Fehlbelegung, da relativ einkommenskräftige Sozialmieter bei einer Einkommenserhöhung quasi automatisch aus dem Berechtigtenkreis ausscheiden. Das Problem wird durch systemimmanente Mobilitätshemmnisse verstärkt: Diejenigen, die unberechtigt in einer Sozialwohnung leben und den damit verbundenen Mietvorteil nutzen, werden freiwillig nicht bereit sein, diese gegen eine andere Wohnung mit einer höheren (Markt-)Miete einzutauschen. Damit müssen solche Haushalte, die zwar zum Bezug einer Sozialwohnung berechtigt sind, aber bei der Vergabe aufgrund der beschränkten Anzahl von Sozialwohnungen nicht zum Zuge kamen, auf den nicht subventionierten Teilmarkt ausweichen.

Zweitens besteht das Problem der Unterbelegung. Ähnlich wie bei der Fehlbelegungsproblematik bewohnen auch in diesem Fall Unberechtigte eine geförderte Wohnung. Zwar legitimiert das Gesamteinkommen dieser Haushalte grundsätzlich das Bewohnen einer Sozialwohnung, doch hat deren Haushaltsgöße im Zeitverlauf abgenommen, so daß sie eine zu große Wohnung in Anspruch nehmen. Drittens birgt das Vergabeverfahren ein Verteilungsproblem in sich. Da eine direkte Zuweisung der Wohnungen an bestimmte Nachfrager in der Regel nicht stattfindet, steht es den Anbietern frei, sich aus der Menge der für den sozialen Mietwohnungsbau Berechtigten ihren "Wunschmieter" auszuwählen. Dabei werden sie diejenigen Wohnungssuchenden bevorzugen, die das kleinste Vermietungsrisiko aufweisen. Dies sind in der Regel solche Nachfrager, deren Einkommen an der oberen Grenze der gesetzlichen Zugangsschranke liegt und die nicht zu den sogenannten Problemhaushalten gehören.¹ Damit führt das Vergabeverfahren zu einer Benachteiligung derjenigen Personengruppen, die im Nicht-Preis-Wettbewerb um die knappen Sozialwohnungen geringere Chancen haben als "normale" Haushalte, da sie besondere - objektive oder subjektive - Vermietungsrisiken aufweisen, die nicht über entsprechend höhere (Kostenmiet-)Preise kompensiert werden. Viertens schließlich entstehen auf dem sozialen Wohnungsmarkt alloкатive und distributive Probleme aufgrund der Ausgestaltung des Kostenmietprinzips und des Förderinstrumentariums. Sie bewirken Mietverzerrungen zwischen Sozialwohnungen unterschiedlicher Baujahre. Aufgrund der undifferenzierten Vergabe dieser Wohnungen entstehen Benachteiligungen gerade solcher Wohnungssuchenden, die in besonderem Maße auf Sozialwohnungen angewiesen sind.

II. Das Problem der Marktspaltung

Grundsätzlich können für den Wohnungsmarkt langfristig normale Angebots- und Nachfragefunktionen unterstellt werden: Das Angebot an Wohnraum steigt mit zunehmender Miethöhe, während die Wohnungsnachfrage negativ von der Miethöhe abhängt, d.h. die Nachfrage nach Wohnraum sinkt mit steigendem Mietpreis. Bei funk-

1 Vgl. Knappe, E., Funk, L. (1993), S. 69.

tionierendem Wettbewerb wird sich auf einem beliebigen (räumlichen und sachlichen) Teilmarkt für das Gut Wohnung der Mietpreis (p_0) einstellen, bei dem das Angebot (A_i) der Nachfrage (N_i) gerade entspricht; der Teilmarkt ist geräumt (Abbildung 1a). Zudem ist davon auszugehen, daß die Rendite aus Vermietung auf diesem Teilmarkt derjenigen auf anderen Teilmärkten entspricht. Unter der Annahme unveränderter Renditen auf den anderen Teilmärkten wird sich deshalb langfristig auf dem betrachteten Teilmarkt immer p_0 einstellen.

Staatliche Interventionen mit dem Instrument des sozialen Mietwohnungsbaus führen nun zu einer Spaltung des Wohnungsmarktes in zwei Teilmärkte: einen nicht subventionierten Wohnungsteilmarkt und einen Teilmarkt für Sozialwohnungen mit administrativ vorgegebenen Preisen und Zugangsbeschränkungen.¹ Auf dem subventionierten Teilmarkt wird durch die öffentlichen Mittel ein zusätzliches Angebot an Wohnungen für Bezieher niedriger Einkommen geschaffen. Diesem Angebot an Sozialwohnungen (A_s) steht eine Nachfrage von Wohnungssuchenden (N_s) gegenüber, die aufgrund der Höhe ihres Einkommens Zugang zum sozialen Wohnungsmarkt haben (Abbildung 1b). Diese Nachfrage setzt sich aus zwei Komponenten zusammen: Zum einen entfalteten einkommensschwache Haushalte, die sich bisher nur eine Wohnung auf dem freien Wohnungsmarkt leisten konnten, die der Größe nach ihren Bedürfnissen nicht entsprach, eine zusätzliche Nachfrage (N_{ms}). Zum anderen verlagern Haushalte aufgrund der niedrigeren Miete ihre Nachfrage vom freien auf den subventionierten Teilmarkt, ohne ihre Nachfrage nach Wohnungsnutzungseinheiten auszuweiten. Diese Haushalte hatten bereits auf dem nicht subventionierten Teilmarkt eine Wohnung, die ihren Ansprüchen genügte.

Die auf dem sozialen Wohnungsmarkt zu zahlende Miete ergibt sich nicht durch Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage; vielmehr wird ein bestimmter Preis (p_{max})

1 Hiervon zu trennen ist die Aufspaltung des Wohnungsmarktes in zahlreiche räumliche und sachliche Teilmärkte. Im folgenden wird ein beliebiger Teilmarkt herausgegriffen und die durch die Marktsplaltung implizierten Wirkungen untersucht. Zur Problematik unterschiedlicher räumlicher und sachlicher Teilmärkte vgl. ausführlich Kapitel 1.C.II.a.1.

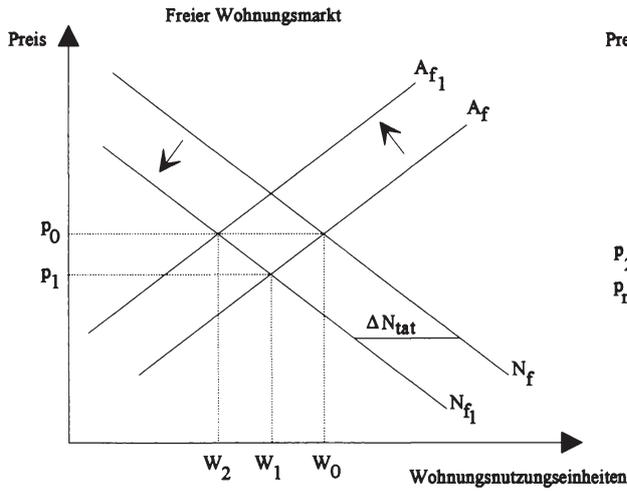


Abbildung 1a

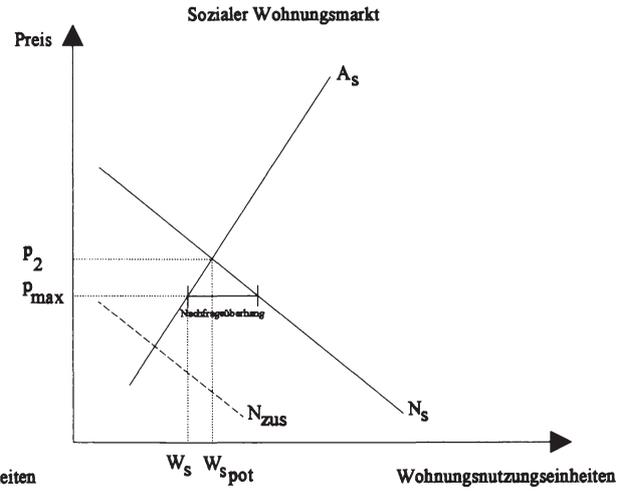


Abbildung 1b

Abbildung 1: Spaltung des Wohnungsmarktes

administrativ festgelegt, der aus wohnungs- und verteilungspolitischen Gründen unter dem Gleichgewichtspreis des freien Wohnungsmarktes liegt. So lange der vom Mieter zu zahlende Preis für eine Sozialwohnung unter der auf dem freien Markt zu zahlenden Miete liegt und die Zahl derjenigen, die zum sozialen Wohnungsmarkt grundsätzlich zugangsberechtigt sind, größer ist als das Sozialwohnungsangebot bei p_{\max} , wird es einen Nachfrageüberhang geben. Dieser wird um so größer sein, je elastischer das Wohnungsangebot und die Wohnungsnachfrage auf Preisänderungen reagieren, je flacher also die Kurven verlaufen.¹

Das zusätzliche Angebot an Wohnungen zugunsten unterer und mittlerer Einkommen auf dem sozialen Wohnungsmarkt zieht einen Teil der Nachfrage nach entsprechenden Wohnungen auf dem nicht subventionierten Teilmarkt ab. Dort sinkt daher die Wohnungsnachfrage in dem Umfang, in dem sie auf dem subventionierten Teilmarkt befriedigt werden kann und nicht zusätzlich entstanden ist (ΔN_u). Da die Preise hier nicht reglementiert sind, werden die Mieten für Wohnungen unterer und mittlerer Qualität auf dem freien Wohnungsmarkt sinken oder zumindest weniger stark ansteigen als ohne staatliche Interventionen.² Das bedeutet, daß die Rendite aus Vermietung für diese Wohnungen zurückgeht. Das Wohnungsangebot wird mittelfristig auf diese Preisentwicklung reagieren. Investoren werden ihre Neubautätigkeit bezüglich dieser Wohnungen vermindern und stattdessen durch Instandhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen im Wohnungsbestand qualitativ hochwertigere Wohnungen errichten, die nicht in unmittelbarer Konkurrenz zu Sozialwohnungen stehen, oder Umwidmungen von Mietwohnungen in gewerbliche Räume vornehmen, sofern dies möglich ist.³ Das Wohnungsangebot wird in diesem Marktsegment so lange zurückgehen, bis die Verzinsung des eingesetzten Kapitals wieder mit der in anderen Wohnungsmarktsegmenten übereinstimmt. Graphisch bedeutet dies eine Verschiebung der Angebotskurve nach links (A_n), bis diese die Nachfragekurve (N_n) beim Preis p_0 schneidet,

1 Zum allgemeinen Problem einer staatlichen Höchstpreisfixierung vgl. Schumann, J. (1984), S. 177.

2 Vgl. Eekhoff, J., Sievert, O., Werth, G. (1979), S. 70.

3 Vgl. Eekhoff, J., Sievert, O., Werth, G. (1979), S. 71.

der annahmegemäß der Rendite auf den anderen Teilmärkten entspricht. Die durch den sozialen Mietwohnungsbau ausgelösten Angebotseffekte werden durch die Reaktion der Marktteilnehmer auf dem freien Wohnungsmarkt partiell konterkariert. Im Ergebnis bedeutet dies, daß die Marktspaltung Anpassungsprozesse auf dem unregulierten Teilmarkt auslöst, durch die mittelfristig die geförderten Wohnungen einen Teil der nichtgeförderten Wohnungen verdrängen.¹

III. Fehlbelegung im Sozialwohnungsbestand

a. Ursachen der Fehlbelegung

Eine Fehlbelegung liegt vor, wenn Sozialmieter ein Haushaltseinkommen aufweisen, das über den Einkommensgrenzen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes liegt. Sie entsteht dadurch, daß die Mieter zwar zum Zeitpunkt des Wohnungsbezuges die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen, im Laufe der Zeit aber ihr Einkommen stärker stieg als die gesetzlichen Einkommensgrenzen; sie sind aus der Wohnungsberechtigung herausgewachsen.² Die Einhaltung der Einkommensgrenzen wird allein im Zeitpunkt des Bezuges geprüft; eine spätere Fehlbelegung hat nicht zur Konsequenz, daß diese Mieter aus der Sozialwohnung ausziehen müssen.

Das Fehlbelegungsproblem wird durch die ausgesprochen geringe Mobilität der Sozialmieter verschärft, die sich aus der objektbezogenen Förderung und der fehlenden Kündigungsmöglichkeit bei Überschreitung der Einkommensgrenzen ergibt. Sozialmieter werden bei gestiegenem Einkommen erst dann freiwillig in eine frei finanzierte Wohnung umziehen, wenn der Subventionsvorteil der Sozialwohnung durch den Nutzenzuwachs eines gehobenen Wohnstandards zu Marktpreis mindestens ausgeglichen wird. Dies kann mit Hilfe der folgenden Abbildung deutlich gemacht werden:³

1 Vgl. Eekhoff, J. (1987), S. 22.

2 Vgl. Jenkis, H.W. (1981), S. 35.

3 Vgl. zum folgenden Eekhoff, J., Sievert, O., Werth, G. (1979), S. 77.

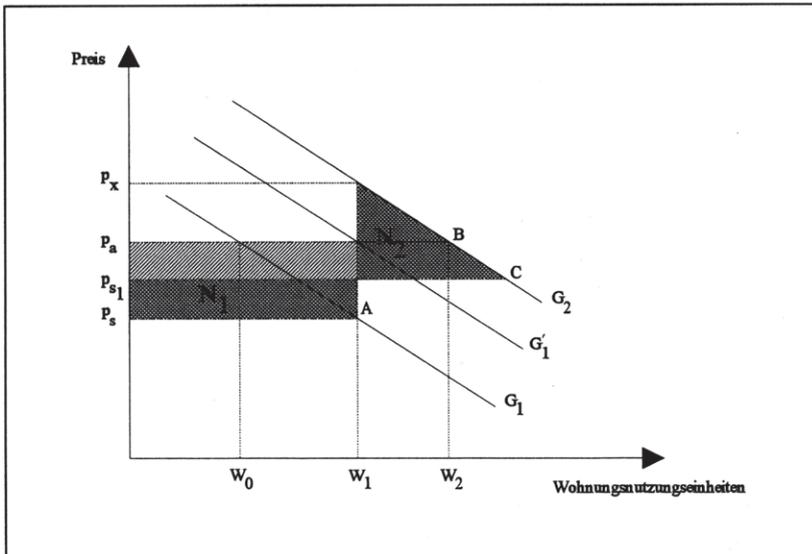


Abbildung 2: Nutzenvergleich bei Fehlbelegung

Die Grenznutzenkurve G_1 gibt die Präferenzen des betrachteten Haushaltes bezüglich des Wohnstandards, d.h. der Größe, Lage und Ausstattung einer Wohnung, in der Ausgangssituation wieder. Auf dem freien Wohnungsmarkt würde der Haushalt eine Wohnung zum Marktpreis p_a anmieten, die ihm einen Wohnstandard in Höhe von W_0 Wohnungsnutzungseinheiten böte. Der Haushalt verfüge über ein Gesamteinkommen, das ihn zum Bezug einer Sozialwohnung berechtigt, und er habe die Möglichkeit, diese Wohnung zum subventionierten Preis von p_s zu beziehen. Bei diesem Preis entspricht der Wohnstandard W_1 der Sozialwohnung genau seinen Präferenzen (Punkt A). Nun steige das Haushaltseinkommen. Unter der Annahme, daß sich bei steigendem Einkommen auch die Wohnansprüche des Haushaltes erhöhen, verschiebt sich die Grenznutzenkurve nach rechts (G_2). Entsprechend seinen Präferenzen würde der Haushalt auf dem freien Markt bei einem gegebenen Marktpreis p_a eine Wohnung mit W_2 Wohnungsnutzungseinheiten nachfragen (Punkt B). Er müßte jedoch auf den zusätzlichen Nutzen verzichten, den er aus der Subventionierung seiner Sozialwohnung zieht. Dieser Nutzenentgang entspricht der Fläche N_1 , also der Summe der Subventionen $(p_a - p_s)$ je realisierte Wohnungsnutzungseinheit. Verbliebe er dagegen in seiner

bisherigen Wohnung, würde er auf den ihm durch die zusätzlichen Wohnungsnutzungseinheiten zufallenden Nutzenzuwachs verzichten, da er für jede beliebige Menge an Wohnungsnutzungseinheiten zwischen W_1 und W_2 bereit wäre, einen höheren als den geforderten Marktpreis p_s zu zahlen. Der Nutzenentgang (N_s) entspricht der Differenz zwischen dem Marktpreis und dem Preis, den er bereit wäre, je zusätzlich realisierter Wohnungsnutzungseinheit zu zahlen. Der Haushalt wird folglich die subventionierte Wohnung erst dann verlassen, wenn der Gesamtnutzen aus der Sozialwohnung kleiner ist als der Gesamtnutzen aus der frei finanzierten Wohnung, die seinen Wohnpräferenzen besser entspricht. Im Ergebnis bedeutet dies, daß die Bewohner einer Sozialwohnung aufgrund des Mietvorteils, den sie gegenüber anderen Mietern haben, erst bei sehr großen Einkommenserhöhungen bereit sein werden, in eine frei finanzierte Wohnung umzuziehen, die ihre mit dem Einkommen gestiegenen Wohnansprüche besser befriedigt. Schätzungen zur Fluktuationshäufigkeit im sozialen Mietwohnungsbau belegen dies: Die Mobilität von Sozialmietern ist weniger als halb so groß wie die der übrigen Mieter.¹

Fehlbelegung führt sowohl zu allokativ als auch zu distributiv unbefriedigenden Ergebnissen. Aus allokativer Sicht werden Subventionsmittel fehlgeleitet und die Mieter von Sozialwohnungen dazu veranlaßt, in ihren bisherigen Wohnungen zu verbleiben, obwohl diese ihre Wohnpräferenzen nur unvollkommen befriedigen. Aus der Sicht des einzelnen Haushaltes ist dieses Verhalten rational, gesamtwirtschaftlich bedeutet es jedoch eine suboptimale Allokation der Ressourcen. Gleichzeitig führt Fehlbelegung zu einer nicht bedarfsgerechten, unerwünschten Verteilung des Sozialwohnungsbestandes.² Die Fördervorteile fließen zu einem gewissen Teil Mietern zu, die einer Subventionierung der Wohnkosten nicht mehr bedürfen, während auf der anderen Seite formal Berechtigte auf zum Teil erheblich teurere Wohnungen des freien Wohnungsmarktes angewiesen sind.³ Durch die Fehlbelegung in Verbindung mit der geringen Mobilität wird ein großer Teil der Sozialwohnungen dauerhaft dem Markt ent-

1 Vgl. Gierth, V. (1981), S. 193.

2 Vgl. Kornemann, R. (1972a), S. 12.

3 Vgl. Schubart, H.-G. (1967), S. 100.

zogen, da sie nicht für die Belegung durch Haushalte mit niedrigem Einkommen zur Verfügung stehen. Die Fehlbelegung führt somit - zusammen mit der ohnehin vorhandenen Übernachfrage aufgrund des großen Berechtigtenkreises gegenüber dem knappen Angebot an Sozialwohnungen - dazu, daß "ein permanenter Bedarf nach subventionierten billigen Wohnungen" besteht. Die zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel werden aufgrund des hohen Subventionsbedarfs je geförderter Wohnung dauerhaft nicht ausreichen, um jeden Berechtigten in einer Sozialwohnung unterzubringen. Daher erscheint es um so notwendiger, Fehlbelegung abzubauen und damit zumindest einen Teil der Wohnungsnachfrage von Beziehern niedriger Einkommen - im Sinne der gesetzlich definierten Einkommensgrenzen - durch bislang fehlbelegte Wohnungen zu decken. In den meisten Gemeinden werden die Einkommen der Mieterhaushalte im Sozialwohnungsbestand inzwischen zur Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe² erfaßt, doch werden diese Daten weder zusammengefaßt veröffentlicht noch zu analytischen Zwecken zur Verfügung gestellt. Daher sind nur Fehlbelegungsquoten für einzelne Städte bekannt, die 1993 beispielsweise in Köln bei etwa 20 v.H., in Stuttgart bei rund 38 v.H. und in Hamburg bei ca. 50 v.H lagen.³ Über das Ausmaß der Fehlbelegung im gesamten Sozialwohnungsbestand der Bundesrepublik liegen lediglich Schätzungen vor, die etwa 30 bis 35 v.H. der öffentlich geförderten Wohnungen als fehlbelegt erachten.⁴

1 Brüggemann, J. (1968), S. 25.

2 Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2.E.III.b.4.

3 Vgl. Arbeitsgemeinschaft des Evangelischen Siedlungswerkes e.V. und des Katholischen Siedlungsdienstes e.V. (1993), S. 156; Amt für Wohnungswesen der Landeshauptstadt Stuttgart (1993), S. 226; Bundesverband freier Wohnungsunternehmen e.V. (1993), S. 144.

4 Vgl. Knappe, E., Funk, L. (1993), S. 66; Kirchner, J. (1994), S. 203.

b. Möglichkeiten zum Abbau der Fehlbelegung

1. Zwangskündigung

Fehlbelegung könnte dadurch beseitigt werden, daß der Vermieter zur Kündigung von solchen Mietern verpflichtet werden würde, deren Einkommen - eventuell unter Berücksichtigung von Toleranzgrenzen - über der zulässigen Obergrenze des Zweiten Wohnungsbaugesetzes liegt. Damit könnten die Sozialwohnungen wieder ihrem ursprünglichen Zweck, nämlich der Bereitstellung von Wohnraum für besonders einkommensschwache Personen, zugeführt werden; die unerwünschte Fehlverteilung eines Teils des Bestandes an öffentlich geförderten Wohnungen wäre dann beseitigt. Die Einkommensüberprüfung bräuchte dabei - allein schon aus datenschutzrechtlichen Gründen - nicht dem Vermieter zu obliegen, sondern könnte regelmäßig vom örtlichen Wohnungsamt durchgeführt werden. Der Vermieter erhielte im Fehlbelegungsfall nur eine Mitteilung, daß er - unter Beachtung der üblichen Fristen - eine Kündigung aussprechen muß.

Einer solchen Pflicht zur Kündigung stehen jedoch erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken entgegen. Die Wohnberechtigung wird nach den bisherigen gesetzlichen Regelungen nicht von späteren Einkommensänderungen beeinflusst. Zudem wurden die öffentlichen Mittel ohne entsprechende Auflagen zur Kündigung eines Fehlbelegers an die Vermieter vergeben. Dementsprechend enthalten die bestehenden Mietverträge keine Klauseln, die eine Kündigung wegen Überschreitung der Einkommensgrenzen erlauben. Eine nachträgliche gesetzliche Verpflichtung der Vermieter, bestehende Mietverträge mit einer bestimmten Personengruppe (hier: Fehlbeleger) zu kündigen, stellt nach der derzeitigen Rechtsauffassung einen unzulässigen Eingriff in die privatwirtschaftliche Vertragsfreiheit dar und ist nicht mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG vereinbar.¹ Demnach ist es nur möglich, die maßgeblichen Gesetze dahingehend zu ändern, daß die Fehlbelegung als Kündigungsgrund definiert wird und bei allen neu abzuschließenden Mietverträgen - für freiwerdende und für neu gebaute

1 Vgl. Kornemann, R. (1973), S. 176.

Sozialwohnungen - seitens des Vermieters gekündigt werden muß, sobald das Einkommen eines Haushaltes die gesetzlichen Einkommensgrenzen überschreitet.

Gegen eine Zwangskündigung werden jedoch nicht nur juristische, sondern auch ökonomische und soziologische Argumente vorgebracht. So sei es zum Beispiel denkbar, daß ein Mieter einer Sozialwohnung die Möglichkeit eines beruflichen Aufstiegs und damit einer Einkommenserhöhung ausschlägt, um einer Kündigung seiner Wohnung zu entgehen.¹ Die Schlußfolgerung, daß gerade besonders Tüchtige und Erfolgreiche durch das Instrument der Kündigungsverpflichtung "bestraft" werden würden, überzeugt jedoch nicht; vielmehr kann daraus gefolgert werden, daß ein sinnvoll ausgestalteter, im Sinne von Fehlbelegung vermeidender sozialer Mietwohnungsbau die Arbeitsproduktivität der Bewohner - auch aufgrund der mobilitätshemmenden Wirkung - tendenziell vermindern würde.² Kritischer ist das Instrument zu beurteilen, wenn sich das Einkommen nicht dauerhaft, sondern nur temporär erhöht. Würde dennoch eine Kündigung ausgesprochen werden, würden Sozialmieter auf den freien Wohnungsmarkt verwiesen, obwohl ihr laufendes Einkommen die Anmietung einer Sozialwohnung rechtfertigen würde. Dieser Einwand widerspricht jedoch nicht dem Instrument als solchem, sondern beschränkt sich auf die Frage der Ausgestaltung. Durch entsprechende Regelungen, nach denen der Vermieter erst dann zur Kündigung der Sozialwohnung verpflichtet werden würde, wenn das Einkommen des Haushaltes dauerhaft, zum Beispiel mehr als ein Jahr, über der entsprechenden Einkommensgrenze läge, könnten solche sozialen Härten vermieden werden.

Darüber hinaus wird eine Ghettoisierung einkommensschwacher Haushalte und sozialer Randgruppen befürchtet, wenn sämtlichen Fehlbelegern gekündigt werden würde, da gerade in Großstädten Gebäude mit Sozialwohnungen räumlich stark verdichtet sind und sich in diesen Vierteln dann Bewohner mit ähnlicher Sozialstruktur konzentrieren würden. Umgekehrt läßt sich aus diesem Argument jedoch schließen, daß gerade ein zielgerecht ausgestalteter sozialer Mietwohnungsbau zu einer hohen sozialen

1 Vgl. Kornemann, R. (1973), S. 176.

2 Vgl. Kornemann, R. (1973), S. 176.

Homogenität der Bewohner führen würde und damit die Gefahr der Bildung sozialer Brennpunkte bestünde.¹ Schließlich wird gegen das Instrument der Zwangskündigung vorgebracht, daß bei der Pflicht des Vermieters zur Kündigung unerwünschte Ungleichbehandlungen der Fehlbeleger zu erwarten seien, da das Datum des Mietvertragsabschlusses darüber entscheiden würde, ob der Mietvertrag eine Kündigungsklausel enthielte. Damit würden gerade diejenigen Fehlbeleger, die besonders lange in den Genuß eines ungerechtfertigten Mietvorteils kamen, gegenüber neuen Fehlbelegern bevorteilt werden. Tatsächlich sind solche Ungleichbehandlungen unbefriedigend, doch kann dies kein grundsätzliches Argument gegen die Einführung der Kündigungspflicht bei Neuverträgen sein, da es Ziel des sozialen Mietwohnungsbaus sein muß, die staatlichen Subventionen nur denjenigen zukommen zu lassen, die dieser Hilfe auch tatsächlich bedürfen.

Die Zwangskündigung steht somit ausschließlich aus rechtlichen Gründen derzeit nicht zur Lösung des Problems der Fehlbelegung zur Verfügung. Allerdings gilt dies nur für bestehende Mietverhältnisse; neue Mietverträge könnten dagegen mit einer Kündigungsklausel versehen werden, die bei dauerhafter Überschreitung der Einkommensgrenzen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes wirksam werden würde. Hierzu sind jedoch gesetzliche Änderungen notwendig, die - auch angesichts der derzeitigen Wohnungsmarktsituation - politisch wohl kaum durchsetzbar sein werden.²

2. Freiwillige Umsetzung

Eine zweite Möglichkeit zur Beseitigung der Fehlbelegung ist die Gewährung von Darlehen oder Zuschüssen, um die Fehlbeleger zu einem freiwilligen Auszug aus der

1 Vgl. Blumers, F.-O. (1979), S. 68.

2 Bereits 1965 wurde der Vorschlag gemacht, bei Neuverträgen den Vermieter zur Kündigung zu verpflichten, wenn die Einkommensgrenzen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes um mehr als 25 v.H. überschritten werden. Dieser Entwurf wurde als "Rausschmeißer-Gesetz" in der Öffentlichkeit bekannt, "womit er politisch sofort erledigt war". Kornemann, R. (1981), S. 28.

öffentlich geförderten Wohnung zu bewegen. Die freiwerdenden Sozialwohnungen stünden dann den tatsächlich Bedürftigen zur Verfügung. Die Errichtung einer neuen Sozialwohnung erfordert aufgrund der inzwischen massiv gestiegenen Herstellkosten deutlich mehr staatliche Mittel, als für den Bau der von einem Fehlbeleger blockierten (Bestands-)Wohnung notwendig waren. Daher wäre diese Maßnahme dann für die öffentliche Hand effizient, wenn die gewährte Umzugshilfe geringer wäre als die Differenz zwischen den öffentlichen Mitteln für eine neue und eine bestehende, fehlbelegte Sozialwohnung.¹

Finanzielle Anreize können entweder direkt beim Fehlbeleger ansetzen, indem spezielle Umzugshilfen gezahlt werden, oder aber solchen Bauherren gewährt werden, die die so geförderten Wohnungen ausschließlich umzugswilligen Fehlbelegern überlassen. Der Gesetzgeber ist dem zweiten Weg gefolgt: Gemäß § 88a II. WoBauG können Bauherren Aufwendungszuschüsse oder Aufwendungsdarlehen² gewährt werden, wenn die damit geförderten Wohnungen solchen Haushalten überlassen werden, die eine öffentlich geförderte Wohnung freimachen. Die gewährten Mittel sind keine öffentlichen Mittel im Sinne des Zweiten Wohnungsbaugesetzes; die betreffenden Wohnungen zählen zum steuerbegünstigten Wohnungsbau.³ Sie unterliegen ebenfalls der Kostenmiete. Da der Subventionsaufwand jedoch geringer ist als im 1. Förderweg, liegt die Bewilligungsmiete auch regelmäßig über derjenigen der bisherigen Sozialwohnung.

Hinter diesem Instrument steht das Ziel, Fehlbelegern einen Anreiz zur Freimachung ihrer öffentlich geförderten Wohnung zu geben: Fehlbeleger verzichten zwar auf einen Teil der bisherigen Mietvorteile, da die Förderung geringer ausfällt und dementsprechend die Miete höher liegt als im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau, können dafür aber eine Wohnung beziehen, die ihren Bedürfnissen und mit dem Einkommenszuwachs meist gestiegenen Wohnansprüchen eher genügt. Die Ent-

1 Vgl. Kornemann, R. (1973), S. 180.

2 Vgl. hierzu im einzelnen Kapitel 2.D.II.b.4.

3 Vgl. Pergande, H.-G., Kommentar zu § 88a II. WoBauG, Anm. 2, S. 5.

scheidungssituation eines Fehlbelegers kann graphisch mit Hilfe einer Abbildung analog zur allgemeinen Entscheidungssituation, die in Kapitel III.a. dieses Teils dargestellt wurde, verdeutlicht werden.

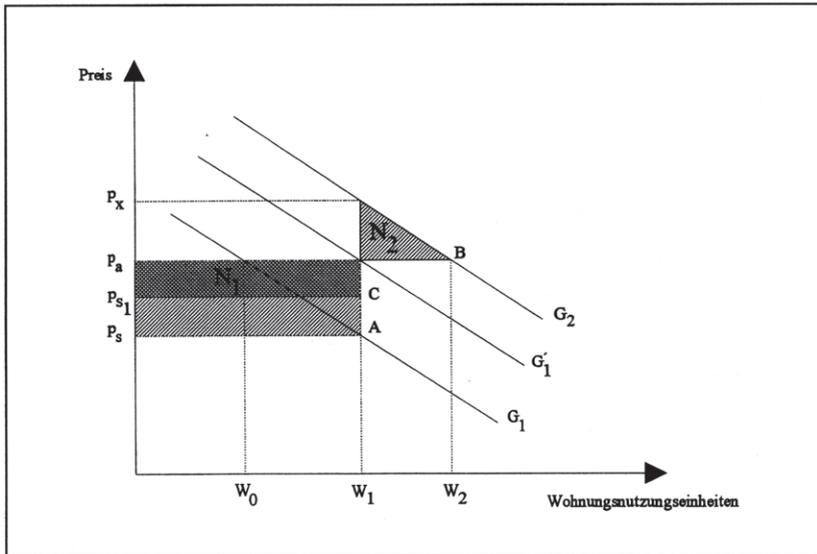


Abbildung 3: Nutzenvergleich bei freiwilliger Umsetzung

Im Unterschied zum allgemeinen Fall ohne staatliche Maßnahmen zum Abbau der Mobilitätshemmnisse (Abbildung 2) muß der Fehlbeleger hier jedoch nicht den Marktpreis p_x für die neue Wohnung zahlen, sondern nur einen ebenfalls subventionierten Preis p_{s1} , der allerdings über dem Preis der bisherigen Sozialwohnung p_s liegt. Entsprechend seiner Präferenzen wird er daher eine größere Wohnung nachfragen als im allgemeinen Fall (Punkt C). Deshalb ist der Nutzenentgang N_1 bei Umzug nun kleiner, da der Mieter auch dann einen gewissen Mietvorteil gegenüber einer frei finanzierten Wohnung behält. Gleichzeitig ist der Nutzenentgang N_2 bei Verbleiben in der bisherigen Wohnung größer.

Der Erfolg dieser Maßnahme ist also in großem Maße davon abhängig, ob für den Fehlbeleger die mit einem Umzug verbundenen Vorteile seine finanziellen Nachteile

zumindest ausgleichen können, die Fläche N_2 , also größer ist als die Fläche N_1 . Dies ist in der Regel nicht zu erwarten: Zwar ist es durch die inzwischen in allen Bundesländern erhobene Fehlbelegungsabgabe in Einzelfällen möglich, daß die Gesamtbelastung des Fehlbelegerhaushaltes durch den Umzug in eine solchermaßen geförderte Wohnung sogar sinkt, da hier keine Ausgleichsabgabe erhoben wird.¹ Im Regelfall werden jedoch höhere Mietbelastungen entstehen, die in Verbindung mit den entstehenden Umzugskosten nicht der mit dem Wohnungswechsel realisierbaren Wohnwertverbesserung entsprechen. Gleichzeitig spielen persönliche Bindungen an die bisherige Umgebung bei der Entscheidung der Haushalte, aus ihrer Wohnung auszuziehen, eine gewichtige Rolle.² Darüber hinaus erscheint es sozialpolitisch bedenklich, gerade denjenigen, die ohnehin - oft über viele Jahre - von den ungerechtfertigten Mietpreisverbilligungen ihrer Sozialwohnung profitierten, nun auch noch Wohnungen zur Verfügung zu stellen, die wiederum - wenn auch in geringerem Umfang - mit staatlichen Mitteln gefördert wurden.³ Schließlich sprechen auch ordnungspolitische Argumente gegen Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Umsetzung: "Letzten Endes führt eine Umsetzung [...] zur Ausweitung der staatlichen Wohnungsfürsorge, denn es werden jetzt einem weiteren Personenkreis subventionierte Wohnungen zur Verfügung gestellt, der nach dem ursprünglichen Willen des Gesetzgebers von einer öffentlichen Unterstützung ausgeschlossen bleiben sollte."⁴

3. Zinsanhebung

Ein weiterer Ansatzpunkt zur Beseitigung der Fehlbelegung ist die Erhöhung der Sozialmiete. Damit wird der Mietvorteil aus dem Besitz einer Sozialwohnung geringer und der Anreiz zum Umzug in eine frei finanzierte Wohnung, die den Wohnan-

1 Vgl. zur Entscheidungssituation bei Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe ausführlich Kapitel 2.E.III.b.4.

2 Vgl. Schneider, M. (1968), S. 285; Lauritzen, L. (1967b), S. 375.

3 Vgl. Schubart, H.-G. (1967), S. 102.

4 Kornemann, R. (1973), S. 196.

sprüchen eher genügt, höher. Der Zusammenhang kann graphisch wiederum anhand einer Grenznutzenbetrachtung verdeutlicht werden.

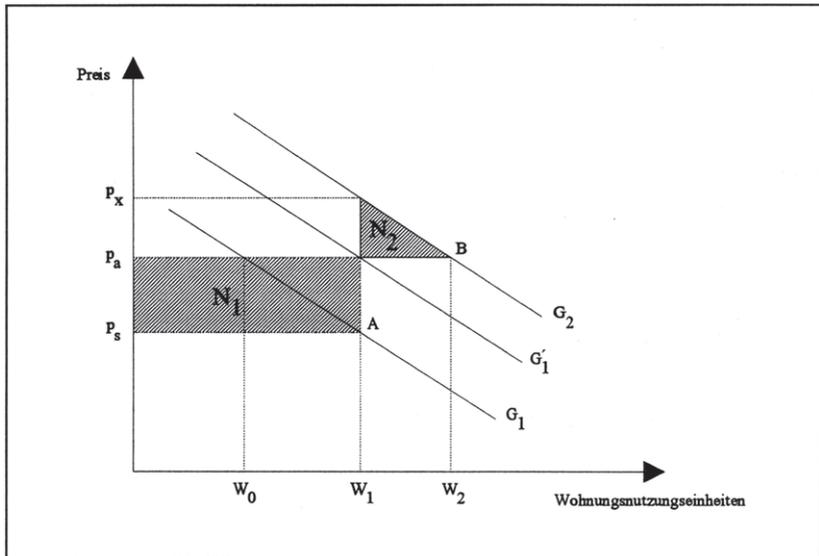


Abbildung 4: Nutzenvergleich bei Zinsanhebung

Der Haushalt muß für die gleiche Menge an Nutzungseinheiten (W_1) einen gestiegenen Preis (p_x) bezahlen; er realisiert Punkt C. Daher reduziert sich der Nutzenentgang N_1 bei Umzug auf die Differenz zwischen Markt- und erhöhter Sozialmiete je realisierte Wohnungsnutzungseinheit. Der Nutzenentgang N_2 bei Verbleib in der Sozialwohnung ist im Vergleich zur Ausgangssituation unverändert, da sich die dafür relevanten Größen p_a und p_x nicht verändert haben. Die Sozialmiete kann beispielsweise angehoben werden, indem der Zinssatz für Darlehen der öffentlichen Hand erhöht wird. Damit steigt die Kostenmiete (nach Subvention) und entsprechend die vom Mieter aufzubringende Sozialmiete. Diesem Ansatz folgend hat der Gesetzgeber bereits 1968 die Möglichkeit geschaffen, daß die Zinsen für öffentliche Mittel erhöht werden dürfen, um Fehlbeleger dazu zu bewegen, ihre durch Zinsanhebung verteuerten Woh-

nungen zu verlassen.¹ Die durch das Wohnungsbauänderungsgesetz 1968² neu in das Wohnungsbindungsgesetz aufgenommenen § 18a bis 18f sahen vor, daß die Zinsen der Wohnungen, die bis zum 31. Dezember 1959 öffentlich gefördert wurden, durch landesrechtliche Regelungen auf bis zu 4 v.H. erhöht werden durften. In der Folgezeit wurde diese Zinserhöhungsmöglichkeit mehrfach auf später errichtete Wohnungen ausgeweitet.³

Durch Unterartikel 2 des Art. 27 des Zweiten Gesetzes zur Verbesserung der Haushaltsstruktur⁴ wurde das Wohnungsbindungsgesetz 1981 abermals geändert. Die Länder sind seither befugt, die Zinsen für vor dem 1. Januar 1960 bewilligte öffentliche Bau-, Annuitäts- oder Aufwendungsdarlehen auf bis zu 8 v.H. und für zwischen dem 1. Januar 1960 und dem 31. Dezember 1969 bewilligte öffentliche Darlehen auf bis zu 6 v.H. zu erhöhen (§ 18a Abs. 2 und 3, § 18d Abs. 4 WoBindG). Wurden Bauzuschüsse, Zins- und Tilgungshilfen oder Aufwendungszuschüsse gewährt, so dürfen diese gemäß § 4 und § 18d Abs. 1 WoBindG entsprechend herabgesetzt werden, um Verzerrungen zwischen den verschiedenen Förderformen zu vermeiden. Die Landesregierungen müssen sicherstellen, daß die sich aus der höheren Verzinsung ergebenden Durchschnittsmieten bestimmte Höchstbeträge nicht überschreiten (§ 18a Abs. 3 WoBindG).⁵

-
- 1 Gleichzeitig wurde damit eine Nivellierung des Mietengefüges innerhalb des Sozialwohnungsbestandes intendiert. Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2.E.VI.c.2.
 - 2 Gesetz zur Fortführung des sozialen Wohnungsbaues (Wohnungsbauänderungsgesetz 1968 - WoBauÄndG 1968) vom 17. Juli 1968.
 - 3 Gesetz zur Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes 1965 und des Zweiten Wohnungsbaugesetzes (Wohnungsbauänderungsgesetz 1973 - WoBauÄndG 1973) vom 21. Dezember 1973; Gesetz zur Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes und des Zweiten Wohnungsbaugesetzes (Wohnungsbauänderungsgesetz 1980 - WoBauÄndG 1980) vom 20. Februar 1980.
 - 4 Zweites Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (2. Haushaltsstrukturgesetz - 2. HStruktG) vom 22. Dezember 1981, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. September 1994.
 - 5 Diese Kappungsgrenzen werden in den Verordnungen der Länder als feste, nach Gemeindegrößenklasse, Alter und Ausstattung der Wohnung gestaffelte DM-Beträ-

Bei der Beurteilung dieses Instruments zur Beseitigung der Fehlbelegung muß berücksichtigt werden, daß Zinserhöhungen zu einer allgemeinen Anhebung der Mieten für die davon betroffenen Wohnungen führen. Das Ausmaß der Mieterhöhung hängt ausschließlich vom Baujahr des Wohnhauses und von der Höhe der ursprünglich eingesetzten öffentlichen Mittel ab;¹ das Einkommen der Bewohner wird nicht berücksichtigt. Der Verzicht auf individuelle Einkommensüberprüfungen führt zwar auf der einen Seite zu einem geringeren Verwaltungsaufwand. Auf der anderen Seite mangelt es dem Instrument jedoch an Zielgenauigkeit: Auch solche Mieter werden von der Zinsanhebung getroffen, deren Einkommen unter den Höchstgrenzen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes liegt; diese Haushalte sind dann auf (zusätzliche) Wohngeldleistungen angewiesen. Für Fehlbeleger dagegen ist die Mieterhöhung in vielen Fällen nicht ausreichend, um sie zu einem Auszug zu veranlassen, insbesondere dann nicht, wenn die ursprünglich gewährten Darlehen so gering waren, daß auch die Mieterhöhungen aufgrund des Zinsanstiegs gering ausfallen.² Daher ist das Instrument einer allgemeinen Zinserhöhung nicht geeignet, die Fehlbelegung von öffentlich geförderten Wohnungen zielgenau abzubauen. Es kann allenfalls dazu beitragen, den Neubau von Sozialwohnungen zu forcieren, da die im Sozialwohnungsbestand gebundenen öffentlichen Mittel schneller mobilisiert werden, d.h. die Rückflüsse früher für den Bau neuer Wohnungen zur Verfügung stehen.³

ge bestimmt. Daneben werden sogenannte Kappungsbeträge genannt, um die die Mieten aufgrund der höheren Verzinsung maximal steigen dürfen. Sie sind in den einzelnen Bundesländern verschieden und liegen zwischen 0,20 DM und 1 DM je Quadratmeter und Monat. Vgl. Pergande, H.-G., Kommentar zu § 88a II. WoBauG, Anm. 4.1, S. 18.

- 1 In Bayern stiegen die monatlichen Quadratmetermieten der betroffenen Sozialwohnungen durch die Zinsanhebung 1982 um durchschnittlich 0,40 DM für die Baujahre 1949 bis 1954 und 0,50 DM bis 0,60 DM für die Baujahre 1955 bis 1960. Für Sozialwohnungen, die zwischen 1961 und 1968 errichtet wurden, lag die Erhöhung der Quadratmetermieten unter 1 DM pro Monat. Vgl. Witzmann, B. (1985), S. 34.
- 2 Vgl. o.V. (1964), S. 128; Bund-Länder-Arbeitsgruppe (1981a), S. 446.
- 3 Vgl. Bund-Länder-Arbeitsgruppe (1981a), S. 446. Die Zinsmehreinnahmen aufgrund des 2. Haushaltsstrukturgesetzes wurden auf ca. 1 Mrd. DM p.a. geschätzt. Vgl. Jenkis, H.W. (1985), S. 16.

4. Fehlbelegungsabgabe

Ein weiterer Ansatz zur Erhöhung der Sozialmiete von Fehlbelegern ist die Erhebung einer Ausgleichsabgabe, um deren ungerechtfertigte Mietvorteile abzuschöpfen. Analog zur allgemeinen Zinsanhebung wird auch in diesem Fall der Nutzenentgang bei Umzug in Form eines Verzichts auf den Subventionsvorteil reduziert. Werden die Mieten für fehlbelegte Sozialwohnungen durch eine solche Abgabe so weit angehoben, daß sie dem Niveau der Marktmieten entsprechen, entfallen für Fehlbeleger die Anreize, ihre bisherige Wohnung zu behalten, vollkommen. Die betreffenden Haushalte können dann auf dem freien Wohnungsmarkt eine Wohnung anmieten, die ihre dem Einkommen entsprechenden Wohnbedürfnisse eher befriedigt, und die Sozialwohnungen stehen wieder den Zielgruppen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes zur Verfügung. Gelingt dies beispielsweise wegen persönlicher Bindungen an das bisherige Wohnumfeld nicht oder in nicht ausreichendem Maße, so können zumindest die Einnahmen aus der Fehlbelegungsabgabe für den Bau neuer Sozialwohnungen eingesetzt werden.

Grundsätzlich bestehen für die Ausgestaltung einer Fehlbelegungsabgabe mehrere Alternativen: Sie kann in Form einer Gebühr oder eines Beitrages, einer Steuer oder einer verwaltungsrechtlichen Abgabe erhoben werden. Der Gesetzgeber hat sich aus mehreren Gründen für eine verwaltungsrechtliche Pauschallösung entschieden: Die Erhebung einer Ausgleichszahlung in Form einer Gebühr oder eines Beitrages ist nicht möglich, da Gebühren und Beiträge "öffentlich-rechtlich geregelte Entgelte für besondere, im öffentlichen Interesse liegende Leistungen des Staates an die Zahlungspflichtigen"¹ sind. Bei der Inanspruchnahme von Sozialwohnungen fehlt jedoch der unmittelbare Zusammenhang zwischen der staatlichen Leistung und der zu entrichtenden Gebühr bzw. des zu entrichtenden Beitrages, zumal die Mietvorteile in einem Zeitraum gewährt wurden, in dem der heutige Fehlbeleger noch der Zielgruppe des sozialen Mietwohnungsbaus angehörte.² Gegen eine Beitragslösung spricht zudem,

1 Zeitel, G. (1981), S. 348.

2 Vgl. Kornemann, R. (1973), S. 207.

daß allein die Möglichkeit der Nutzung staatlicher Leistungen zur Erhebung eines Beitrages ausreicht;¹ damit ist eine Begrenzung der Beitragspflicht auf die tatsächlichen Fehlbeleger ausgeschlossen.

Ebenfalls vorgeschlagen wurde die Einführung einer Ausgleichszahlung für Fehlbeleger als Steuer. Dies kann zum einen in Form einer Aufwandsteuer, zum anderen in Form einer Steuer im Rahmen des Steuerfindungsrechtes des Art. 105 Abs. 2 GG geschehen. Beides stößt auf verfassungsrechtliche Bedenken. Das Ziel der Ausgleichszahlung - Ausgleich für einen Minderaufwand in Form von ungerechtfertigten Mietvorteilen - widerspricht dem Charakter einer Aufwandsteuer², da deren Erhebung voraussetzt, "daß der Steuerpflichtige [...] mit dem Steuergegenstand einen erhöhten Aufwand"³ treibt. Grundsätzlich spricht gegen eine steuerrechtliche Lösung, daß Steuern der Finanzierung allgemeiner Staatsausgaben dienen und als Gemeinlast erhoben werden.⁴ Da die Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe ausschließlich der Förderung des Baus neuer Sozialwohnungen zugeführt und nur von Fehlbelegern im sozialen Mietwohnungsbau aufgebracht werden sollen, genügt die Ausgleichsabgabe den Anforderungen an eine Steuer nicht. Da die Fehlbelegungsabgabe zudem ausschließlich dem Entzug von Mietvorteilen dienen soll, ist sie schon dem Zweck nach keine Steuer im Sinne des Grundgesetzes und der Abgabenordnung.⁵ Darüber hinaus ist die Einführung einer Steuer nur dann zulässig, wenn das angestrebte Ziel nicht auf andere Weise erreicht werden kann.⁶ Eine Fehlbelegungsabgabe, die ausschließlich der

1 Vgl. Zeitel, G. (1981), S. 348.

2 Der Begriff der Aufwandsteuer weist terminologische Unschärfen auf. Zum einen kann sie als eine Steuer definiert werden, die gehobenen Bedarf besteuert, zum anderen als eine Steuer, die den Gebrauch von Gütern zum Steuergegenstand hat. Vgl. Schmolders, G. (1956), S. 639 f.; Tipke, K. (1993), S. 1008.

3 Bund-Länder-Kommission (1971), S. 66.

4 Vgl. BVerfG (1990), S. 178.

5 Vgl. Bund-Länder-Kommission (1971), S. 65. Zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff vgl. Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F. (1995), S. 1364 f., Rn. 7.

6 Vgl. Gierth, V. (1981), S. 192. Gierth bezieht sich dabei auf eine interne Studie des Finanzministeriums Rheinland-Pfalz vom 11. Dezember 1980.

Rückabwicklung staatlich gewährter Subventionsvorteile dient, erfüllt diese Voraussetzung nicht.

Schließlich wurde vorgeschlagen, die Ausgleichszahlung für Fehlbeleger als Sonderabgabe einzuführen. Voraussetzung für eine solche Abgabe ist erstens, daß sie nicht der Erzielung von Einnahmen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs dient, zweitens, daß sie von einer homogenen gesellschaftlichen Gruppe erhoben wird, die "eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe"¹ hat, und drittens, daß das Gesetz, in dem die Abgabe geregelt ist, das Ziel der Wirtschaftsregulierung oder -lenkung verfolgt.² Alle drei Kriterien sind durch die Zielsetzung der Fehlbelegungsabgabe erfüllt. Gegen die Einführung einer Sonderabgabe sprach jedoch, daß diese "voraussetzungslos als selbständig belastende Abgabe"³ erhoben werden muß. Da die Fehlbelegungsabgabe nicht unabhängig erhoben wird, sondern mit den gewährten Subventionsvorteilen korrespondiert, kam nur die Ausgestaltung der Fehlbelegungsabgabe als sogenannte Abschöpfungsabgabe in Frage.⁴

Bereits 1970 beauftragte der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowie die Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (ARGEBAU) eine aus Vertretern des Bundes- und der Landesressorts bestehende Kommission mit der Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit und möglichen Ausgestaltung einer Fehlbelegungsabgabe.⁵ Diese Kommission schlug aus den genannten Gründen die Einführung einer verwaltungsrechtlichen Abgabe vor: Die Mieter sollten verpflichtet werden, den örtlichen Wohnungsämtern regelmäßig ihre Einkommensverhältnisse offenzulegen. Bei einer Über-

1 BVerfG (1980), S. 306.

2 Vgl. BVerfG (1984), S. 275.

3 BVerfG (1988); S. 268.

4 Vgl. BVerfG (1988), S. 268.

5 Vgl. Bund-Länder-Kommission (1971), S. 65 ff.

schreitung der Einkommensgrenzen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes um mehr als 25 v.H. sollten die Haushalte mit einer pauschalen Ausgleichsabgabe von monatlich 1,50 DM pro Quadratmeter Wohnfläche belegt werden. Das Aufkommen der Abgabe sollte zur Förderung neuer Sozialwohnungen verwendet werden.¹ Die Kommission schlug eine entsprechende Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes vor, um den Vorschlag gesetzlich verankern zu können. Dieser wurde jedoch von der Bundesregierung nie dem Parlament vorgelegt, da er insbesondere wegen des vergleichsweise hohen Verwaltungsaufwandes auf Vorbehalte bei den Ländern stieß. Zum einen waren nicht in allen Ländern die Sozialwohnungen und ihre Mieter vollständig erfaßt, zum anderen schätzte man die Fehlbelegungsquote auf nur rund 5 v.H.² Im Laufe der Zeit ergriffen einige Bundesländer landesrechtliche Maßnahmen zum Abbau der Fehlbelegung.³ Sie sahen in der Regel eine Kürzung der gewährten Darlehen und Zuschüsse bzw. eine Erhöhung der Zinsbelastung vor, wenn eine turnusmäßige Einkommensüberprüfung eine bestimmte Überschreitung der Höchstgrenzen ergab.⁴

1980 wurde erneut eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe beauftragt, Lösungsvorschläge für das Problem der Fehlbelegung im Sozialwohnungsbestand zu entwickeln. Am 18. November 1980 legte die Arbeitsgruppe ihren abschließenden Bericht vor,⁵ auf dessen Grundlage das Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungs-

1 Vgl. Bund-Länder-Kommission (1971), S. 66 f.

2 Vgl. o.V. (1971), S. 508 f.

3 Diese Länder sind Bremen (seit 1966), Nordrhein-Westfalen (seit 1971), Hamburg (seit 1973), Bayern und Berlin (seit 1980). Vgl. Bund-Länder-Arbeitsgruppe (1981a), S. 444.

4 Zu den Maßnahmen der Länder vgl. ausführlich Bund-Länder-Arbeitsgruppe (1981a), Anlage 2, S. 450 ff. Daß solche Maßnahmen in der Regel nicht geeignet sind, um das Fehlbelegungsproblem zu lösen, wurde bereits im vorherigen Abschnitt im einzelnen erläutert.

5 Vgl. Bund-Länder-Arbeitsgruppe (1981a), S. 443 ff.

wesen (AFWoG)¹ verabschiedet wurde, das am 1. Januar 1982 in Kraft trat. Nach diesem Gesetz müssen Haushalte, die eine öffentlich geförderte Wohnung gemietet haben und deren Einkommen die Höchstgrenzen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes um mehr als 20 v.H. übersteigt, eine Ausgleichszahlung leisten, die zwischen 0,50 DM und 2 DM pro Quadratmeter Wohnfläche und Monat beträgt; sie ist nach dem Ausmaß der Überschreitung der Einkommensgrenzen gestaffelt. Die Höhe der individuellen Ausgleichszahlung wird für einen Zeitraum von drei Jahren von der jeweils zuständigen Stelle festgesetzt und kann anschließend - nach einer erneuten Überprüfung der Einkommensverhältnisse - wiederum für drei Jahre neu festgelegt werden. Um Belastungen der Sozialmieter zu vermeiden, die über die Abschöpfung des ungerechtfertigten Mietvorteils hinausgehen, ist im Gesetz ein Höchstbetrag definiert: Die Summe aus Ausgleichszahlung und Miete darf nicht höher sein als die Miete für eine vergleichbare frei finanzierte Wohnung.

Die Fehlbelegungsabgabe wird nur in solchen Gemeinden erhoben, die von den Landesregierungen als Gemeinden bestimmt wurden, in denen die Mieten der Sozialwohnungen erheblich unter den ortsüblichen Mieten für vergleichbare frei finanzierte Wohnungen liegen (§ 1 Abs. 4 AFWoG).² Im Vorfeld der Gesetzes Einführung wurde diskutiert, ob die Fehlbelegungsabgabe pauschaliert oder nach Regionen, Wohnwert³ etc. differenziert werden sollte. Auf der einen Seite sprach gegen eine Beschränkung

-
- 1 Das AFWoG bildet - ebenso wie die Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes zur Anhebung der Zinsen - einen Bestandteil des Zweiten Haushaltsstrukturgesetzes und wurde als Unterartikel 1 des Art. 27 (Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen) des 2. Haushaltsstrukturgesetzes verkündet.
 - 2 Die Mietdifferenz ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dann als erheblich anzusehen, wenn die Mieten von Sozialwohnungen mindestens 0,50 DM je Quadratmeter und Monat unter den örtlichen Vergleichsmieten der jeweiligen Gemeinde liegen. Vgl. BVerwG (1988), S. 20 ff.; Dyong, H., Kommentar zu § 1 AFWoG, Anm. 7, S. 29 f.
 - 3 Der Wohnwert spiegelt sich in der Wohnungsqualität (Grundriß, Heizung, Sanitäreinrichtungen etc.), der Instandhaltung (Zustand der Fassade, der Fenster und der technischen Einrichtungen), der Sozialstruktur der Mieter und in der Wohnlage (Erreichbarkeit, Lärmmissionen, Wohnumfeld und Bebauungsdichte) wider. Vgl. GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung (1987), S. 95.

der Fehlbelegungsabgabe auf Gebiete, in denen besondere Marktingpässe bestehen, das Problem der "richtigen" regionalen Abgrenzung. Auf der anderen Seite brächte eine Konzentration der Fehlbelegungsabgabe auf wenige Problemregionen den Vorteil, daß der Verwaltungsaufwand aufgrund der reduzierten Zahl der zu prüfenden Fälle geringer wäre als bei einer flächendeckenden Erhebung. Eine über die Staffe- lung der Einkommensüberschreitung hinausgehende Differenzierung der Fehlbele- gungsabgabe hingegen wäre mit einem erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verbunden.¹ Daher werden das Alter, die Lage und die Ausstattung der Wohnung nicht bei der Bemessung der Ausgleichszahlung berücksichtigt. Die Höchstbeträge, d.h. die Summe aus Miete und Ausgleichsabgabe, sind jedoch in den meisten Bundes- ländern nach Wohnfläche, Baujahr und Förderzeitpunkt gestaffelt und richten sich nach dem Mietpreis für vergleichbare nicht preisgebundene Wohnungen.

Bereits 1985 wurde das AFWoG mit der Begründung novelliert,² "daß die Verhält- nisse in den Ländern, welche das AFWoG anwenden, zu verschieden seien, als daß eine bundeseinheitliche Regelung ihnen gerecht werden könnte"³. Durch den neu ein- gefügten § 16 AFWoG wurden die Länder daher ermächtigt, eigene landesrechtliche Vorschriften zu erlassen, die an die Stelle der entsprechenden Regelung des AFWoG treten. Bis auf das Saarland haben alle Bundesländer von diesem Recht Gebrauch ge- macht und eigene Landesgesetze erlassen. Einen Überblick über die wichtigsten lan- desrechtlichen Bestimmungen zur Fehlbelegungsabgabe gibt Übersicht 3.

-
- 1 Ohne weitergehende Differenzierung beträgt der Verwaltungsaufwand ca. 10 v.H. des Aufkommens der Fehlbelegungsabgabe. Vgl. Bund-Länder-Arbeitsgruppe (1981b), S. 602. Zur Diskussion über das Problem des hohen Verwaltungsauf- wands vgl. Schneider, M. (1968), S. 287; o.V. (1988a), S. 227.
 - 2 Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoÄndG) vom 11. Juli 1985.
 - 3 Dyong, H., Einführung zum Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG), Anm. 2.4, S. 19.

Übersicht 3: Landesrechtliche Regelungen zur Fehlbelegungsabgabe

Bundesland	Überschreitung der Einkommensgrenze in v.H.	Fehlbelegungsabgabe pro qm/Monat	Höchstbetrag	Beginn der Leistungspflicht	Gesetzliche Grundlage
Baden-Württemberg	40 v.H. < X ≤ 60 v.H. 60 v.H. < X ≤ 80 v.H. 80 v.H. < X ≤ 100 v.H. 100 v.H. < X ≤ 120 v.H. 120 v.H. < X	0,50 DM 1,50 DM 3,00 DM 4,50 DM 6,00 DM	Obergrenze der Mietspanne des Mietspiegels für vergleichbare Wohnungen	1. Januar 1990	Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen für Baden-Württemberg i.d.F. vom 23. März 1993, GBl. S. 229
Bayern	55 v.H. < X ≤ 65 v.H. 65 v.H. < X ≤ 80 v.H. 80 v.H. < X ≤ 95 v.H. 95 v.H. < X ≤ 110 v.H. 110 v.H. < X ≤ 125 v.H. 125 v.H. < X ≤ 140 v.H. 140 v.H. < X	1,00 DM 2,00 DM 3,00 DM 4,00 DM 5,00 DM 6,00 DM 7,00 DM	Gemäß Rechtsverordnung der Gemeinden	Je nach Zeitpunkt der Bewilligung der öffentlichen Mittel zwischen 1. Januar 1983 und 1. Januar 1992	Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen in Bayern i.d.F. der Bekanntmachung vom 29. Dezember 1991, GVBl. S. 2, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 1995, GVBl. S. 390
Berlin	25 v.H. < X ≤ 35 v.H. 35 v.H. < X ≤ 50 v.H. 50 v.H. < X ≤ 65 v.H. 65 v.H. < X ≤ 80 v.H. 80 v.H. < X ≤ 95 v.H. 95 v.H. < X	0,50 DM 1,00 DM 1,75 DM 2,75 DM 4,00 DM 5,50 DM	Mittelwert der Mietspanne des Mietspiegels für vergleichbare Wohnungen	Je nach Zeitpunkt der Bewilligung der öffentlichen Mittel zwischen 1. Januar 1983 und 1. Januar 1985	Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Berliner Wohnungswesen vom 26. März 1992, GVBl. S. 82, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. März 1994, GVBl. S. 94
Bremen	0 v.H. < X ≤ 10 v.H. 10 v.H. < X ≤ 25 v.H. 25 v.H. < X ≤ 40 v.H. 40 v.H. < X	2,60 DM 3,40 DM 4,20 DM 5,00 DM	Nach qm, Ausstattung und Ort gestaffelte Höchstbeträge	Je nach Zeitpunkt der Bewilligung der öffentlichen Mittel zwischen 1. Januar 1986 und 1. Januar 1988	Bremisches Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen i.d.F. der Bekanntmachung vom 16. Mai 1995, GBl. S. 299, ber. 340
Hamburg	25 v.H. < X ≤ 40 v.H. 40 v.H. < X ≤ 55 v.H. 55 v.H. < X ≤ 70 v.H. 70 v.H. < X ≤ 85 v.H. 85 v.H. < X ≤ 100 v.H. 100 v.H. < X	1,00 DM 2,00 DM 3,00 DM 4,00 DM 5,00 DM 6,00 DM	Gemäß Rechtsverordnung des Senats unter Berücksichtigung der Mieten für vergleichbare Wohnungen	Je nach Zeitpunkt der Bewilligung der öffentlichen Mittel zwischen 1. Februar 1993 und 1. Januar 1995	Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen in Hamburg vom 15. Januar 1993, GVBl. S. 1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juni 1995, GVBl. S. 141

Fortsetzung Übersicht 3: Landesrechtliche Regelungen zur Fehlbelegungsabgabe

Bundesland	Überschreitung der Einkommensgrenze in v.H.	Fehlbelegungsabgabe pro qm/Monat	Höchstbetrag	Beginn der Leistungspflicht	Gesetzliche Grundlage
Hessen	40 v.H. < X ≤ 50 v.H.	1,00 DM	Gemäß Rechtsverordnung der Landesregierung unter Berücksichtigung der Mieten für vergleichbare Wohnungen	1. Januar 1993 (Beschränkung der Abgabe auf 50 v.H. bis 30. Juni 1994)	Hessisches Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen vom 25. Februar 1992, GVBl. S. 87
	50 v.H. < X ≤ 60 v.H.	1,50 DM			
	60 v.H. < X ≤ 70 v.H.	2,00 DM			
	70 v.H. < X ≤ 80 v.H.	2,75 DM			
	80 v.H. < X ≤ 90 v.H.	3,50 DM			
	90 v.H. < X ≤ 100 v.H.	4,50 DM			
	100 v.H. < X ≤ 125 v.H.	6,00 DM			
125 v.H. < X ≤ 150 v.H.	7,50 DM				
150 v.H. < X	9,00 DM				
Niedersachsen	40 v.H. < X ≤ 50 v.H.	1,00 DM	Gemäß Rechtsverordnung der Landesregierung unter Berücksichtigung der Mieten für vergleichbare Wohnungen	1. April 1993	Niedersächsisches Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen vom 2. März 1993, GVBl. S. 59
	50 v.H. < X ≤ 60 v.H.	1,50 DM			
	60 v.H. < X ≤ 70 v.H.	2,00 DM			
	70 v.H. < X ≤ 80 v.H.	2,50 DM			
	80 v.H. < X ≤ 90 v.H.	3,50 DM			
	90 v.H. < X ≤ 100 v.H.	4,50 DM			
	100 v.H. < X ≤ 110 v.H.	5,50 DM			
	110 v.H. < X ≤ 120 v.H.	6,50 DM			
120 v.H. < X ≤ 130 v.H.	7,50 DM				
130 v.H. < X	8,50 DM				
Nordrhein-Westfalen	10 v.H. < X ≤ 20 v.H.	1,00 DM	Obergrenze der Mietenspanne des Mietspiegels für vergleichbare Wohnungen	1. Januar 1990	Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen für das Land Nordrhein-Westfalen vom 31. Oktober 1989, GVBl. S. 530, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. September 1994, GVBl. S. 746, ber. 752
	20 v.H. < X ≤ 35 v.H.	2,00 DM			
	35 v.H. < X ≤ 50 v.H.	4,00 DM			
	50 v.H. < X ≤ 65 v.H.	5,50 DM			
	65 v.H. < X	7,00 DM			

Fortsetzung Übersicht 3: Landesrechtliche Regelungen zur Fehlbelegungsabgabe

Bundesland	Überschreitung der Einkommensgrenze in v.H.	Fehlbelegungsabgabe pro qm/Monat	Höchstbetrag	Beginn der Leistungspflicht	Gesetzliche Grundlage
Rheinland-Pfalz	20 v.H. < X ≤ 35 v.H. 35 v.H. < X ≤ 50 v.H. 50 v.H. < X ≤ 80 v.H. 80 v.H. < X ≤ 110 v.H. 110 v.H. < X ≤ 140 v.H. 140 v.H. < X ≤ 170 v.H. 170 v.H. < X ≤ 200 v.H. 200 v.H. < X ≤ 230 v.H. 230 v.H. < X	0,50 DM 1,25 DM 2,00 DM 3,00 DM 4,00 DM 5,00 DM 6,00 DM 7,00 DM 8,00 DM	Gemäß Satzung der jeweiligen Gemeinde	Gemäß Satzung der jeweiligen Gemeinde	Landesgesetz (RhPf) zur Ausführung des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AGAFWoG) vom 7. Dezember 1990, GVBl. S. 325, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juni 1995, GVBl. S. 182
Schleswig-Holstein	20 v.H. < X ≤ 40 v.H. 40 v.H. < X ≤ 60 v.H. 60 v.H. < X ≤ 80 v.H. 80 v.H. < X	30 v.H. 50 v.H. 70 v.H. 90 v.H. der Differenz zwischen Höchstbetrag und Miete	Örtliche Vergleichsmiete	Je nach Zeitpunkt der Bewilligung der öffentlichen Mittel zwischen 1. Juli 1992 und 1. Juli 1993	Schleswig-Holsteinisches Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen vom 19. März 1992, GVOBl. S. 185, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juni 1995, GVOBl. S. 222
Saarland (Bundesregelung)	20 v.H. < X ≤ 35 v.H. 35 v.H. < X ≤ 50 v.H. 50 v.H. < X	0,50 DM 1,25 DM 2,00 DM	Obergrenze der Mietspanne des Mietspiegels für vergleichbare Wohnungen	Je nach Zeitpunkt der Bewilligung der öffentlichen Mittel zwischen 1. Januar 1983 und 1. Januar 1985	Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen vom 19. August 1994, BGBl. I S. 2180

Die Ausgleichszahlung steht dem Bundesland zu, in dem sie erhoben wird, und muß für den Neubau von Sozialwohnungen in Gemeinden mit erhöhtem Wohnungsbedarf oder für bestimmte Bevölkerungsgruppen, beispielsweise kinderreiche Familien,¹ verwendet werden. Die Einnahmen aus der Fehlbelegungsabgabe werden in den meisten Bundesländern den Gemeinden übertragen, in denen sie erzielt wurden.² Einige Länder haben die Errichtung öffentlich geförderter Wohnungen für die im AFWoG genannten Problemhaushalte als vordringliches Ziel definiert. Darüber hinaus können die Mittel in Bayern und Niedersachsen auch für den Erwerb von Mietpreis- und Belegungsbindungen im Wohnungsbestand eingesetzt werden.³ Ausschließlich in Hessen werden auch Haushalte, die eine im Rahmen der vereinbarten Förderung nach § 88d II. WoBauG geförderte Wohnung gemietet haben, mit der Ausgleichsabgabe belegt (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 HessAFWoG).⁴

Ursprünglich war das AFWoG nur für Gemeinden mit mehr als 300.000 Einwohnern anwendbar. Das Bundesverfassungsgericht stellte jedoch 1988 fest, daß dies eine Ungleichbehandlung gleichgelagerter Sachverhalte sei, die nicht mit Art. 3 Abs. 1 GG zu vereinbaren sei.⁵ Daher wurde 1989 eine erneute Novellierung des AFWoG notwendig.⁶ Nach dem geänderten § 1 Abs. 4 AFWoG kann nun in allen Gemeinden, in denen die Mieten von Sozialwohnungen erheblich unter den ortsüblichen Mieten von vergleichbaren nicht preisgebundenen Wohnungen liegen, eine Ausgleichsabgabe erhoben werden. Gleichzeitig wurde die bis 1994 vorgesehene Befristung des AFWoG aufgehoben.

1 § 10 Abs. 1 AFWoG nennt außerdem junge Ehepaare, alleinstehende Elternteile mit Kindern, ältere Menschen und Schwerbehinderte.

2 In Bayern und Bremen stehen die Mittel dem Land zu.

3 Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 3.C.

4 Zur vereinbarten Förderung vgl. ausführlich Kapitel 2.F.I.

5 Vgl. BVerfG (1988), S. 286 ff.

6 Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (2. AFWoÄndG) vom 8. Juni 1989.

Gegenüber den bisher diskutierten Instrumenten hat die Fehlbelegungsabgabe in ihrer derzeitigen Form zum einen den Vorteil, daß - anders als bei einer allgemeinen Zinsanhebung - nur diejenigen Haushalte belastet werden, deren Einkommen über den zulässigen Höchstgrenzen liegt, und zum anderen bleibt das bürgerlich-rechtliche Verhältnis zwischen Mieter und Vermieter - anders als bei einer Zwangskündigung - unberührt.¹ Einzige Folge der Einkommensüberschreitung ist, daß die Fortdauer der Wohnberechtigung an die Zahlung einer Ausgleichsabgabe geknüpft wird. Da die Fehlbelegungsabgabe zudem auch auf bestehende Mietverhältnisse angewendet werden kann, entstehen keine neuen Ungerechtigkeiten zwischen Neumieter und Mietern, die bereits eine Sozialwohnung besitzen.

Um das Problem der Fehlbelegung beseitigen zu können, ist es notwendig, allen Fehlbelegern gleichmäßig Mobilitätsanreize zu geben. Die Fehlbelegungsabgabe in ihrer derzeitigen Ausgestaltung genügt dieser Anforderung nicht. Da - wie gezeigt wurde - die Relation zwischen der Gesamtbelastung und dem Wohnwert entscheidend ist für die Bereitschaft, aus einer Sozialwohnung auszuziehen, haben diejenigen Haushalte, die eine vergleichsweise geringwertige Wohnung besitzen, einen weitaus größeren Umzugsanreiz als diejenigen, deren Wohnung einen relativ hohen Wohnwert aufweist. Die Differenzierung der Höchstbeträge der Fehlbelegungsabgabe nach Baujahr und Ausstattung der Wohnung kann diese Unterschiede nicht völlig ausgleichen. Die Fehlbelegungsabgabe führt somit nicht zu einer gleichmäßigen Mobilisierung im fehlbelegten Teil des Sozialwohnungsbestandes, sondern zu einer einseitigen Mobilisierung tendenziell instandsetzungs- und modernisierungsbedürftiger Wohnungen. Hinzu kommt, daß ohnehin nur mit einer geringen Anreizwirkung durch die Abgabe zu rechnen ist, da die Gesamtbelastung höchstens auf das Niveau der Mieten für vergleichbare nicht preisgebundene Wohnungen angehoben wird. Insofern entsteht kein finanzieller Anreiz, die Sozialwohnung zu verlassen, sondern lediglich ein Anreiz zur Erhöhung des Wohnwertes durch Umzug. Dem stehen soziale Bindungen der Mieter an das bisherige Wohnumfeld entgegen.

¹ Es war sogar "ausdrücklich nicht Ziel des Gesetzes, die Fehlbelegung durch Zwangskündigungen oder ähnliche Maßnahmen rückgängig zu machen". BayVGH (1991), S. 8.

Durch die differenzierte Ausgestaltung der Fehlbelegungsabgabe in den einzelnen Bundesländern ist darüber hinaus mit sehr unterschiedlichen Umzugsbewegungen zu rechnen. So werden beispielsweise in Bremen sogar Mieter zur Zahlung der Abgabe herangezogen, deren Einkommen um weniger als 10 v.H. unter den gesetzlichen Einkommensgrenzen liegt, während in Bayern erst eine Überschreitung um mehr als 55 v.H. zu einer Zahlungspflicht führt. Auch die Höhe der Fehlbelegungsabgabe unterscheidet sich in den einzelnen Bundesländern erheblich. Ist das Haushaltseinkommen doppelt so hoch wie die Berechtigungsgrenze, so zahlt ein Mieter im Saarland nur 2 DM pro Quadratmeter und Monat, während in Nordrhein-Westfalen 7 DM pro Quadratmeter und Monat erhoben werden. Dadurch sind sehr unterschiedliche Umzugsbewegungen in den einzelnen Ländern zu erwarten, die sich nicht durch besondere regional- oder wohnungspolitische Ziele - beispielsweise eine gleichmäßigere Verteilung der Wohnbevölkerung im Raum - begründen lassen. Zudem werden in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Verfahren zur Ermittlung der Haushaltseinkommen angewendet,¹ so daß es auch aus diesem Grund zu einer ungleichen Behandlung gleicher Tatbestände kommen kann. Auch wenn grundsätzlich landesrechtlichen gegenüber bundeseinheitlichen Regelungen aufgrund der besseren Kenntnisse der regionalen Besonderheiten der Vorzug zu geben ist, entstehen dadurch Ungerechtigkeiten, die sozialpolitisch nicht zu vertreten sind und sich wohnungspolitisch nicht rechtfertigen lassen.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, warum überhaupt eine Staffelung der Fehlbelegungsabgabe nach dem Ausmaß der Einkommensüberschreitung notwendig ist. Wohnungssuchende, deren Einkommen auch nur geringfügig über den im Zweiten Wohnungsbaugesetz genannten Grenzen liegt, erhalten keine Wohnberechtigung für den

1 Bei der Einkommensermittlung bleiben in einigen Bundesländern insbesondere Einkommen von haushaltsangehörigen Auszubildenden in unterschiedlicher Höhe außer Betracht. Auch die Betreuung von hilflosen oder schwerbehinderten Familienangehörigen wird je nach Bundesland mit unterschiedlichen Freibeträgen berücksichtigt. In Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein werden Waisenrenten und -gelder sowie Erschwernis-, Nachtdienst- und Gefahrezuschläge nicht in das maßgebliche Haushaltseinkommen eingerechnet. Bremen definiert eine von § 25 II. WoBauG abweichende Einkommensgrenze.

öffentlich geförderten sozialen Mietwohnungsbau und müssen eine nicht preisgebundene Wohnung auf dem freien Wohnungsmarkt anmieten.¹ Aus Gerechtigkeitsr­wägungen wäre es daher notwendig, diese Wohnungssuchenden mit den Besitzern einer Sozialwohnung gleichzustellen, deren Einkommen ebenfalls - unabhängig vom Aus­maß - die gesetzlichen Einkommensgrenzen übersteigt. Es erscheint ebenfalls nicht gerechtfertigt, daß die Mieten fehlbelegter Sozialwohnungen nur unter bestimmten Voraussetzungen an die Marktmieten herangeführt werden, nämlich dann, wenn die Gesamtbelastung aus Mietzins und Fehlbelegungsabgabe die gesetzlich definierte Höchstgrenze erreicht. Sozialpolitisch erforderlich wäre stattdessen eine Angleichung der Sozialmieten an die Marktmieten für alle Fehlbeleger.²

Die fehlende Differenzierung nach Alter, Lage und Ausstattung der Sozialwohnung bei der Bemessung der Fehlbelegungsabgabe ist sowohl unter allokativen als auch unter distributiven Gesichtspunkten als bedenklich zu beurteilen. Haushalte mit dem gleichen Einkommen müssen die gleiche Ausgleichszahlung leisten, auch wenn sich die Wohnwerte der Sozialwohnungen unterscheiden. Dieses Argument mag auf den ersten Blick widersinnig erscheinen, geht es doch vorrangig um die Beseitigung der Verteilungsgerechtigkeiten zwischen Haushalten, die ungerechtfertigt eine Sozialwohnung besitzen, und Haushalten, die zwar berechtigt sind, aber aufgrund der Angebotslücke keine öffentlich geförderte Wohnung erhalten. Die unterschiedliche Behandlung gleichermaßen Begünstigter widerspricht jedoch ebenso dem Postulat der sozialen Gerechtigkeit wie die ungleiche Behandlung unberechtigt Begünstigter und berechtigter Nicht-Begünstigter.

Schließlich folgt aus der Fehlbelegungsabgabe eine unterschiedliche relative Erhöhung der Gesamtbelastung für Mieter von Sozialwohnungen unterschiedlicher Förderjahrgänge, auch wenn der Wohnwert insgesamt identisch ist. Der Grund liegt in den be-

1 Vgl. Kornemann, R. (1969), S. 299.

2 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1982), S. 32, Tz. 85; Paul, T. (1989), S. 177.

stehenden Mietverzerrungen im sozialen Mietwohnungsbau.¹ Da die Mieten zwischen Sozialwohnungen unterschiedlicher Baujahre erheblich differieren, erhöhen sich die Gesamtbelastungen älterer Sozialwohnungen prozentual ausgesprochen stark, während sie bei Sozialwohnungen neuerer Jahrgänge anteilmäßig kaum steigen. So ist es möglich, daß sich gerade bei Altbau-Sozialwohnungen die Gesamtbelastung durch die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe verdoppelt. Obgleich eine solche Anhebung ökonomisch sinnvoll ist, sind (sozial-)politisch motivierte Härtefallregelungen zu erwarten, die den Erfolg der Fehlbelegungsabgabe einschränken. "Es ist eine Illusion anzunehmen, hierdurch [durch die Fehlbelegungsabgabe; d.V.] würde es zu einer besseren Verteilung von Wohnraum kommen; vielmehr ist zu befürchten, daß die Verteilungstechnik noch weiter verfeinert wird und daß infolge notwendiger Ausnahmetatbestände das Bewirtschaftungswirrwarr und der öffentliche Aufwand noch größer werden."²

Im Ergebnis bedeutet dies, daß die Fehlbelegungsabgabe kein ausreichendes Instrument zur Lösung des Fehlbelegungsproblems ist. Sie hebt nur in Grenzfällen die Gesamtbelastung aus Miete und Ausgleichsabgabe auf das Niveau der Marktmieten für vergleichbare Wohnungen an und führt aufgrund ihrer Staffelung nach dem Ausmaß der Überschreitung der Einkommensgrenzen und der unterschiedlichen Regelungen in den einzelnen Bundesländern zu neuen Verteilungungerechtigkeiten innerhalb der Gruppe der ungerechtfertigt Begünstigten. Es ist sehr fraglich, ob die Abgabe überhaupt geeignet ist, Fehlbelegung abzubauen oder ganz zu verhindern. De facto führt sie nur zu einem gewissen Entzug der Mietvorteile, nicht aber zu einer Freisetzung der Sozialwohnungen, um sie tatsächlich Bedürftigen zur Verfügung zu stellen. In einzelnen Fällen mögen die von der Fehlbelegungsabgabe ausgehenden Mobilitätsanreize ausreichen, um die Bewohner zu einem Umzug in eine nicht preisgebundene Wohnung zu bewegen; eine grundsätzliche Beseitigung des Fehlbelegungsproblems ist dagegen nicht zu erwarten. Die Einnahmen aus der Fehlbelegungsabgabe in die Förderung des Baus neuer Sozialwohnungen fließen zu lassen, stellt allenfalls eine Second-best-Lösung dar, die zudem ordnungspolitische Bedenken aufwirft: In einer

1 Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2.E.VI.

2 Brüggemann, J. (1982), S. 131.

(Sozialen) Marktwirtschaft kann und darf es nicht Aufgabe des Staates sein, dauerhaft einen staatlichen Wohnungsbau zu betreiben, der nicht der Versorgung wirklich Bedürftiger, sondern eines großen Teils der Allgemeinheit dient. Daher ist es in bezug auf den sozialen Mietwohnungsbau notwendig, den Mißbrauch staatlicher Mittel - und nichts anderes ist die Fehlbelegung - im Vorfeld zu verhindern bzw. laufend zu beseitigen. Eine Fehlbelegungsabgabe ist dazu ungeeignet.

5. Anhebung der Einkommensgrenzen

Ein sehr probates Mittel zur - vordergründigen - Lösung des Fehlbelegungsproblems ist die Anhebung der Einkommensgrenzen für den Bezug einer Sozialwohnung. Auf einen Schlag wird ein nicht unerheblicher Teil der bisherigen Fehlbeleger zur Zielgruppe des sozialen Mietwohnungsbaus umdefiniert. Als (unerwünschter) Nebeneffekt werden damit freilich auch die Einnahmen aus der Fehlbelegungsabgabe vermindert.

Bis 1957 war die Einkommensgrenze für den Zugang zu Sozialwohnungen an die sogenannte Jahresarbeitsverdienstgrenze der gesetzlichen Angestelltenversicherung gekoppelt. Rund 70 v.H. der Bevölkerung gehörten damals zum begünstigten Personenkreis. Die durch das Zweite Wohnungsbaugesetz eingeführten expliziten Einkommensgrenzen wurden dann in unregelmäßigen Abständen - 1961, 1965, 1968, 1974 und 1980 - an die allgemeine Einkommensentwicklung angepaßt.¹ 1985 wurde lediglich der Zuschlag für den dritten und jeden weiteren Familienangehörigen von 6.200 DM auf 8.000 DM erhöht und für Einkommensteuerpflichtige ein pauschaler Abzug in Höhe von 10 v.H. des ermittelten Jahreseinkommens zugelassen.² Der Anteil der Berechtigten lag 1985 bei über 40 v.H. der Bevölkerung. Da seitdem die Einkommensgrenzen nicht mehr angepaßt wurden, reduzierte sich dieser Anteil auf 32 v.H. im Jahre 1992. "Zur Verbesserung der Belegungsstruktur im vorhandenen Sozialwoh-

1 Vgl. Giani, P.L. (1993), S. 674.

2 Gesetz zur Vereinfachung wohnungsrechtlicher Vorschriften (Wohnungsrechtsvereinfachungsgesetz 1985 - WoVereinfG 1985) vom 11. Juli 1985.

nungsbestand [...] sowie zur Vermeidung von im bisherigen System enthaltenen Benachteiligungen bestimmter Personengruppen"¹ wurden die Einkommensgrenzen durch das Wohnungsbauförderungsgesetz 1994² sowohl direkt als auch indirekt erhöht. Die Grenzen wurde für einen Einpersonenhaushalt um 1.400 DM auf 23.000 DM und für einen Zweipersonenhaushalt um 200 DM auf 33.400 DM angehoben. Zugleich wurde der Einkommensbegriff stärker am verfügbaren Einkommen ausgerichtet, indem nun - analog zu der bisher praktizierten pauschalen Verminderung des Jahreseinkommens um 10 v.H., wenn Steuern vom Einkommen entrichtet werden - für die Pflichtbeiträge zur Kranken- und Rentenversicherung pauschal jeweils 10 v.H. vom ermittelten Jahreseinkommen abgezogen werden können. Bei Erwerbstätigen, die keine Steuern und Beiträge entrichten, wird das Jahreseinkommen um 6 v.H. reduziert. Durch diese mittelbare Anhebung der Einkommensgrenzen erhöht sich das Bruttoeinkommen von Erwerbstätigen, bei dem sie gerade noch zugangsberechtigt sind, in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße um insgesamt 26 bis 28 v.H.³ Für Nichterwerbstätige ergibt sich insoweit eine Verbesserung, als sie nun im Regelfall 10 v.H. ihres Einkommens für Krankenversicherungsbeiträge abziehen können. Gleichzeitig werden jedoch nun Lohnersatz- und Sozialleistungen bei der Ermittlung des Jahreseinkommens berücksichtigt, so daß diese Personengruppe vergleichsweise wenig von der indirekten Erhöhung der Einkommensgrenzen profitiert. Übersicht 4 gibt die Bruttoeinkommen, die den neuen Einkommensgrenzen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes entsprechen, für unterschiedliche Haushaltstypen wieder.

1 Deutscher Bundestag (1994a), S. 15.

2 Gesetz zur Förderung des Wohnungsbaues (Wohnungsbauförderungsgesetz - WoBauFördG 1994) vom 6. Juni 1994.

3 Vgl. Deutscher Bundestag (1994a), S. 15.

Übersicht 4: Neue Einkommensgrenzen/Bruttoverdienste (in DM)

Zahl der zum Haushalt rechnenden Familienmitglieder	Erwerbsbeteiligung	Neue Einkommensgrenzen nach § 25 ff. II. WoBauG	Den gesetzlichen Einkommensgrenzen entsprechende Bruttoeinkommen für typische Haushalte
1 (Lediger)	Beamte	23.000	30.750
	Angestellte/Arbeiter	23.000	34.857
	Erwerbslose	23.000	24.468
	Nichterwerbspersonen	23.000	25.756
2 (Ehepaar)	Beamte	33.400	43.750
	Angestellte/Arbeiter	33.400	49.714
	Erwerbslose	33.400	35.532
	Nichterwerbspersonen	33.400	37.511
2 (Alleinerziehende mit Kind unter 12 Jahren)	Beamte	33.400	46.000
	Angestellte/Arbeiter	33.400	52.286
	Erwerbslose	33.400	35.532
	Nichterwerbspersonen (Alleinerziehende in Ausbildung)	33.400	37.447
3 (Ehepaar + 1 Kind)	Beamte	41.400	53.750
	Angestellte/Arbeiter	41.400	61.143
3 (Alleinerziehende + 2 Kinder unter 12 Jahren)	Beamte	41.400	58.250
	Angestellte/Arbeiter	41.400	66.286
4 (Ehepaar + 2 Kinder)	Beamte	49.400	63.750
	Angestellte/Arbeiter	49.400	72.571
5 (Ehepaar + 3 Kinder)	Beamte	57.400	73.750
	Angestellte/Arbeiter	57.400	84.000

Quelle: Deutscher Bundestag (1994d), S. 37.

Durch die Anhebung der Einkommensgrenzen steigt der Anteil der Begünstigten auf 40 v.H. aller Haushalte. Insbesondere kleine Haushalte profitieren stark von der Neuregelung: Etwa die Hälfte der Einpersonen-Haushalte und über 30 v.H. der Zweipersonen-Haushalte sind nun im 1. Förderweg zugangsberechtigt. Übersicht 5 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Anteile der berechtigten Haushalte an der jeweiligen Haushaltsgruppe.

Übersicht 5: Berechtigte Haushalte bei neuen Einkommensgrenzen
- Anteile in v.H. an der jeweiligen Haushaltsgruppe -

Personen im Haushalt	1978/79	1983/84	1988/89	1991/92	Bei Einkommensgrenzen gem. § 25 ff. II. WoBauG 1994
Erwerbstätigen-Haushalte					
1	17	23	20	14	26
2	19	20	17	10	19
3	23	25	23	15	29
4	32	36	38	27	39
5 und mehr	46	48	48	41	44
Zusammen	27	28	26	18	28
Nichterwerbstätigen-Haushalte					
1	84	85	71	62	67
2	72	67	52	41	50
3	54	54	49	39	44
4	56	(58)	(47)	(40)	(50)
5 und mehr	(54)
Zusammen	76	75	61	52	58
Haushalte insgesamt					
1	66	63	52	43	50
2	48	43	35	25	34
3	28	30	28	20	32
4	34	37	39	28	40
5 und mehr	49	50	50	43	45
Zusammen	47	47	41	32	40

() Grob geschätzt.

. Wegen zu geringer Fallzahl keine Angabe möglich.

Quelle: Ulbrich, R. (1992b), S. 583; Deutscher Bundestag (1994d), S. 38.

Der Vorteil einer Anhebung der Einkommensgrenzen für den Gesetzgeber liegt auf der Hand: Er kann sein wohnungspolitisches Engagement unter Beweis stellen, ohne daß durch die Erhöhung - abgesehen von Einbußen beim Aufkommen der Fehlbelegungsabgabe - Kosten entstehen. Die in der politischen Diskussion immer wieder vorgebrachten Begründungen für eine Anhebung lassen sich auf drei Kernargumente reduzieren:¹

- Die Einkommensgrenzen müßten an die im Zeitablauf nominal gestiegenen Einkommen angepaßt werden;
- niedrige Einkommensgrenzen führten zu einer einseitigen Sozialstruktur der Bewohner von Sozialwohnungen und damit zu einer Ghattobildung;
- niedrige Einkommensgrenzen schreckten potentielle Investoren ab.

Diese Argumente sind ebenso griffig wie zweifelhaft. Eine nominelle Anpassung der Einkommensgrenzen ist nur dann sinnvoll, wenn die Zielgruppe des sozialen Mietwohnungsbaus in quantitativer Hinsicht konstant bleiben soll. Da es weder finanziell möglich noch ökonomisch sinnvoll ist, Sozialwohnungen für die "breiten Schichten des Volkes" (§ 1 Abs. 1 II. WoBauG) zur Verfügung zu stellen, wird sich die Mietwohnungspolitik in der Zukunft darauf konzentrieren müssen, ausschließlich sozial Schwache mit Wohnraum zu versorgen. Eine reale Senkung der Einkommensgrenzen könnte dazu beitragen. Wird dagegen der Kreis der Anspruchsberechtigten ausgeweitet, wächst der Konkurrenzdruck um die knappen Sozialwohnungen, und die Zugangsprobleme gerade für besonders bedürftige und sozial benachteiligte Wohnungssuchende verschärfen sich.² Da die Anhebung der Einkommensgrenzen ferner dazu führt, daß für "Grenzhaushalte", also Haushalte mit einem Einkommen knapp unter den neuen Einkommensgrenzen, die Fehlbelegungsabgabe entfällt, wird die ohnehin geringe Fluktuation, die durch die Fehlbelegungsabgabe angeregt wird, weiter vermindert. Damit sinkt die Zahl der freiwerdenden Sozialwohnungen, die zur Unterbringung sozial Schwacher genutzt werden könnten. Bei gleichbleibendem oder - auf-

1 Vgl. Kornemann, R. (1990), S. 356; Behring, K. (1994), S. 24.

2 Vgl. Nietzer, H. (1994), S. 254.

grund der Einnahmehausfälle aus der Fehlbelegungsabgabe - sogar vermindertem Angebot wird also die Nachfrage nach Sozialwohnungen erhöht und damit der Verdrängungswettbewerb zu Lasten besonders Hilfebedürftiger verschärft. Gleichzeitig steigt der Unmut in der Bevölkerung, da ein immer größer werdender Teil von Berechtigten nicht zum Zuge kommt.

Die Bildung sozialer Brennpunkte ist in der Tat ein systemimmanentes Problem des sozialen Mietwohnungsbaus, das zur Zeit jedoch aufgrund der hohen Fehlbelegerquote nur vereinzelt zutage tritt. Je mehr besonders Einkommensschwache und soziale Randgruppen in den Sozialwohnungsbestand aufgenommen werden, um so größer ist die Gefahr einer Ghettoisierung und um so weniger wird eine soziale Integration dieser Haushalte gelingen.¹ Dies gilt insbesondere für Sozialwohnungen der sechziger und siebziger Jahre, da diese gerade in Großstädten häufig auf ganze Wohnsiedlungen oder gar Stadtteile konzentriert sind.² Die Bildung sozialer Brennpunkte führt nicht nur zu sozialen Folgekosten für Vermieter und Kommunen, sondern auch zu Abwanderungstendenzen einkommensstärkerer Haushalte, durch die eine Ghettoisierung noch beschleunigt wird.³ Diesem Problem durch Zweckentfremdung des Sozialwohnraumes - und nichts anderes ist die Belegung der Wohnungen mit einkommensstärkeren Mietern - zu begegnen, ist allerdings der falsche Weg. In engen Grenzen könnten zum Beispiel durch Tausch die Sozialwohnungen breiter im Stadtgebiet gestreut oder durch Entlassung einzelner Wohnungen aus der Sozialbindung eine bessere soziale Durchmischung der Bewohner erreicht werden. Betrachtet man indes das Problem als solches, so zeigt sich wieder deutlich, daß der soziale Mietwohnungsbaus nicht zur

1 Vgl. Deutscher Bundestag (1992), S. 2.

2 Diese sogenannten "Schwerpunkt- oder Brennpunktwohngebiete [...] sind gekennzeichnet durch Lebensbedingungen, die denen in klassischen Obdachlosensiedlungen sehr ähnlich sind". Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bundesministerium für Familie und Senioren (1994), S. 148. Charakteristisch für solche ghettoartigen Verdichtungen sind eine Ballung von Problemhaushalten, zunehmende Abwanderung solventer Mieter, hohe soziale Konfliktpotentiale sowie "gegenseitige Verstärkung von sozialökonomischen Defiziten, negativer Wohnsituation und psychosozialen Störungen". Ebenda, S. 149.

3 Vgl. Krabbes, R. (1994), S. 105.

(effizienten) Lösung des Wohnungsversorgungsproblems geeignet ist. Dies gilt insbesondere für die speziellen Versorgungsdefizite von Problemhaushalten. Insofern ist nicht die Erhöhung der Einkommensgrenzen, sondern die Entwicklung alternativer Instrumente geboten, um Einkommensschwachen zu angemessenem Wohnraum zu verhelfen.

Das Argument, potentielle Investoren würden durch niedrige Einkommensgrenzen abgeschreckt werden, läßt sich empirisch nicht belegen. Bisher ist es zumindest relativ unproblematisch, mit den zur Zeit angebotenen Förderkonditionen Investoren für den Bau von Sozialwohnungen zu gewinnen. Der 1. Förderweg scheint also auch bei den derzeitigen Einkommensgrenzen attraktiv zu sein. Sollte sich dies ändern, weil die Investoren einseitige Mieterstrukturen und damit Mieterinsolvenzen, höhere Instandhaltungskosten oder Wertverluste ihrer Immobilien befürchten, wäre eine Anhebung der Einkommensgrenzen jedoch nicht der geeignete Ansatz, um die Attraktivität des sozialen Mietwohnungsbaus zu erhöhen. Vielmehr müßte dann die Förderhöhe überprüft werden. Denn ökonomisch betrachtet stellen die öffentlichen Mittel nichts anderes dar als den Preis für den Verzicht auf Belegungs- und Mietpreisbildungsfreiheit. Steigen die Risiken des Vermieters, bedeutet dies de facto, daß der Wert der Abtretung steigt. Damit muß auch deren Preis, also die Förderhöhe, steigen.

Die Analyse der verschiedenen Ansätze zur Lösung des Fehlbelegungsproblems hat gezeigt, daß die Fehlbelegung ein systemimmanentes Problem des sozialen Mietwohnungsbaus ist, das durch nachträgliche Maßnahmen nicht behoben werden kann. Das einzig wirksame Instrument ist daher die Zwangskündigung. Auch wenn verfassungsrechtliche Gründe gegen deren Einführung bei bestehenden Mietverträgen sprechen,¹ ist die Zwangskündigung zumindest bei Neuverträgen unabdingbar, um neue Fehlbelegungen zu verhindern und damit langfristig das Fehlbelegungsproblem zu reduzieren. Nur die Verpflichtung des Vermieters, Haushalten zu kündigen, deren Einkommen über den gesetzlichen Höchstgrenzen liegt, ist dazu geeignet, tatsächlich Bedürftige - ausschließlich für den Zeitraum ihrer Bedürftigkeit - in Sozialwohnungen unter-

1 Vgl. hierzu Kapitel 2.E.III.b.1.

zubringen und damit denjenigen die Mietvorteile zukommen zu lassen, die auf diese Hilfe angewiesen sind.

IV. Unterbelegung im Sozialwohnungsbestand

a. Ursachen der Unterbelegung

Unterbelegung einer Wohnung bedeutet, daß die in Anspruch genommene Wohnungsgröße über dem gesetzlich definierten Wohnraumbedarf liegt.¹ Die "angemessene" Wohnungsgröße wird nur zum Zeitpunkt des Bezuges einer Sozialwohnung festgestellt und in der Bescheinigung für die Wohnungsberechtigung vermerkt. In den einzelnen Lebensphasen verändert sich jedoch der Wohnraumbedarf: Er vergrößert sich, wenn Kinder geboren werden und damit die Haushaltsgröße steigt, und er vermindert sich, wenn die Kinder einen eigenen Hausstand gründen oder ein Haushaltsmitglied stirbt. Das Problem der Unterbelegung tritt daher verstärkt bei Rentnerhaushalten auf.²

In einem unreglementierten Wohnungsmarkt würden die betroffenen Mieter - idealtypisch - ihre Wohnraumnachfrage dem sich aufgrund des Lebenszyklus ändernden Bedarf anpassen, sofern die (langfristige) Mietersparnis die damit verbundenen (einmaligen) Umzugskosten zumindest ausgleicht.³ Für Mieter von Sozialwohnungen dagegen ist es rational, in der bisherigen Wohnung zu verbleiben, auch wenn die Zahl der Haushaltsmitglieder abgenommen hat. Je länger die betroffenen Mieter ihre bisherige Wohnung besitzen, um so wahrscheinlicher ist es, daß sie eine ältere und damit

1 Das Ausmaß der Unterbelegung kann nicht verlässlich quantifiziert werden, da es darüber keinerlei empirische Erhebungen gibt. Schätzungen gehen von einer Unterbelegungsquote von ca. 10 v.H. aus. Vgl. Schneider, H.K., Kornemann, R. (1977), S. 32 f.; Feit, A. (1983), S. 594.

2 Vgl. Bandemer, S.v. (1985), S. 434.

3 Von einer Anpassung an sich ändernde Wohnansprüche und Bindungen an das bisherige Wohnumfeld sei an dieser Stelle abgesehen.

besonders preisgünstige Sozialwohnung bewohnen, da aufgrund der Mietpreiskalkulation im sozialen Wohnungsbau ältere Wohnungen deutlich niedrigere Mieten aufweisen als vergleichbare Neubauwohnungen.¹ Der Umzug in eine kleinere öffentlich geförderte Sozialwohnung ist daher in der Regel mit einer Erhöhung der Quadratmetermiete verbunden, so daß die Mietbelastung insgesamt sich nur geringfügig vermindern oder sogar konstant bleiben würde. Tritt zu der Unterbelegung auch noch eine Fehlbelegung,² wäre ein Umzug mit einem völligen Verlust des Mietvorteils verbunden, da die bisherigen Sozialmieter nun auf eine nicht preisgebundene Wohnung des frei finanzierten Wohnungsmarktes angewiesen wären.

Das Problem der Unterbelegung verdeutlicht die mobilitätshemmenden Effekte des sozialen Mietwohnungsbaus: Durch die staatlichen Interventionen werden die Sozialmieten unter dem Marktmietniveau gehalten. Dies führt zu Wohnraumhortungen, da für die Sozialmieter der ökonomische Zwang entfällt, ihre Wohnungsgröße der Haushaltsgröße anzupassen.³ Durch diese "Verzerrung der Konsumstruktur zugunsten eines Mehrkonsums von Wohnungsnutzungseinheiten"⁴ sind tendenziell Kapitalfehlallokationen in den Wohnungsbaubereich zu erwarten, die eine optimale Allokation der Ressourcen verhindern. Zudem wird das subventionierte Wohnungsangebot nicht voll ausgelastet, während auf der anderen Seite bedürftige Nachfrager keine oder keine adäquaten Sozialwohnungen finden, da diese von Unterbelegern blockiert werden.⁵

1 Vgl. Herlyn, I. (1983), S. 162. Zum Problem der Mietverzerrung vgl. Kapitel 2.E.VI.

2 Schätzungen zufolge sind etwa 40 v.H. der Unterbeleger gleichzeitig Fehlbeleger. Vgl. Bund-Länder-Arbeitsgruppe (1981a), S. 446.

3 Vgl. Sorg, W. (1987), S. 103.

4 Eekhoff, J. (1981), S. 474.

5 Vgl. Jenkis, H.W. (1981), S. 38.

b. Möglichkeiten zum Abbau der Unterbelegung

Grundsätzlich stehen zum Abbau der Unterbelegung die gleichen Instrumente zur Verfügung wie zur Beseitigung der Fehlbelegung: Freiwillige Umsetzung, Zinsanhebung, Ausgleichsabgabe und Zwangskündigung. Bei bestehenden Mietverträgen scheidet jedoch aus den bereits genannten Gründen die Möglichkeit einer Kündigungspflicht des Vermieters aus.

Zur Förderung der freiwilligen Umsetzung sieht § 5 Abs. 1 Satz 2 Buchst. aa WoBindG vor, daß eine Bescheinigung über die Berechtigung zum Bezug einer Sozialwohnung auch bei Überschreitung der Einkommensgrenzen erteilt werden kann, wenn der Wohnungssuchende eine andere öffentlich geförderte Wohnung freimacht, deren Größe die für ihn angemessene Wohnungsgröße übersteigt. Zielgruppe dieses Instruments sind also ausschließlich Unterbeleger, die gleichzeitig Fehlbeleger sind. Voraussetzung für die Erteilung der Wohnberechtigung ist, daß "dem Wohnungswechsel nach den örtlichen wohnungswirtschaftlichen Verhältnissen keine öffentlichen Interessen entgegenstehen" (§ 5 Abs. 1 Satz 2 Buchst. b WoBindG).¹ Die jeweils zuständige Stelle muß den Vorteil der Freimachung der bisherigen Wohnung mit der Wohnungsmarktlage und damit mit der Nachfrage (dem Einkommen nach) berechtigter Wohnungssuchender auf dem räumlichen Teilmarkt, auf dem sich die potentielle zukünftige Wohnung des Antragstellers befindet, abwägen.² Daher wird sich nur bei weitgehend ausgeglichenem regionalen sozialen Wohnungsmarkt ein Wohnungstausch mit dem öffentlichen Interesse vereinbaren lassen. Die Regelung verdeutlicht, daß der Unterbringung einkommensschwacher Haushalte gegenüber dem Abbau der Unterbelegung Vorrang eingeräumt wird. Der Erteilung einer Wohnberechtigung trotz Überschreitung der Einkommensgrenzen auch bei Nachfrageüberhang nach Sozialwohnun-

1 Einige Bundesländer (Bayern, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) haben darüber hinaus in ihren AFWoG-Gesetzen die Möglichkeit vorgesehen, daß die Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe für einen bestimmten Zeitraum ausgesetzt werden kann, wenn ein Fehlbeleger eine größere gegen eine kleinere Wohnung gemäß den Vorschriften des § 5 Abs. 1 WoBindG tauscht.

2 Vgl. Bellinger, C.-H., Kommentar zu § 5 WoBindG, Anm. 3.3, Nr. 3, S. 34b.

gen auf dem räumlichen Teilmarkt stehen dann keine öffentlichen Interessen gegenüber, wenn die neue Wohnung des "Freimachers" in absehbarer Zeit die Eigenschaft als öffentlich gefördert verliert, seine bisherige Wohnung jedoch noch für eine gewisse Zeit preisgebunden ist.¹ Solche Fälle werden jedoch in der Realität nur selten vorkommen, zumal der Anreiz für den Unterbeleger zum Wohnungstausch damit vergleichsweise gering ist.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, warum überhaupt Personen, die nach ihrem Einkommen als nicht mehr förderungswürdig eingestuft werden, weiterhin ein Mietvorteil gewährt werden soll. Besteht allerdings aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht die Möglichkeit, solchen Haushalten ihre Sozialwohnung zu kündigen und ihnen damit die staatlichen Subventionen völlig zu entziehen, so ist der Wohnungstausch eine Art Second-best-Lösung. Durch freiwillige Umsetzungen können zumindest die verteilungspolitisch unbefriedigenden Konsequenzen der Unterbelegung für diejenigen Berechtigten gemildert werden, die eine vergleichsweise große Sozialwohnung benötigen. Allerdings wird das Instrument des Wohnungstausches in der Regel wohl an der Überzahl der nach dem Einkommen berechtigten Haushalte scheitern, denen nur ein begrenztes Angebot an Sozialwohnungen gegenübersteht. Die Zulassung eines "Freimachers" ist daher nur in Ausnahmefällen zu erwarten. Bedenkt man zudem, daß Unterbelegung insbesondere bei Rentnerhaushalten auftritt, die bereits seit Jahrzehnten in ihren Sozialwohnungen leben und vermutlich eine besonders starke Bindung an ihr bisheriges Umfeld haben, wird das Instrument des Wohnungstausches, das ausschließlich auf der Freiwilligkeit des Freimachers beruht, nicht ausreichen, um das Unterbelegungsproblem zu lösen.²

1 Vgl. Bellinger, C.-H., Kommentar zu § 5 WoBindG, Anm. 3.3, Nr. 3, S. 34b.

2 Vgl. Francke, J. (1989b), S. 548. Darüber hinaus gewährt beispielsweise das Land Baden-Württemberg - über das Wohnungsunternehmen, in dessen Bestand ein Wohnungswechsel stattfindet - eine Umzugsprämie von maximal 3.000 DM an Umzugswillige, wenn die freigemachte Wohnung mindestens um einen Wohnraum größer ist als die neue Wohnung und von einem Haushalt mit mehr Familienmitgliedern als bisher bezogen wird. Vgl. Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums Baden-Württemberg über die Gewährung von Zuwendungen zu Vermietungs- und Umzugsprämien vom 14. Dezember 1989.

Eine allgemeine Zinserhöhung ist - wie gezeigt wurde - kein sinnvolles Instrument zur gezielten Mobilisierung und damit auch nicht zur Beseitigung des Unterbelegungsproblems, weil dadurch die Mieten aller Sozialwohnungen angehoben werden.¹ Daher bietet sich - analog zur Fehlbelegungsabgabe - die Erhebung einer Unterbelegungsabgabe an, durch die gezielt der einem Unterbeleger ungerechtfertigt gewährte Mietvorteil entzogen wird. Hierzu müßten zunächst Normflächen für die unterschiedlichen Haushaltsgrößen definiert werden, die sich an der in den jeweiligen landesrechtlichen Regelungen festgelegten maximal förderungsfähigen Wohnfläche orientieren könnten. Werden diese überschritten, wäre die Fortdauer der Wohnberechtigung an die Zahlung einer Unterbelegungsabgabe zu knüpfen, die sich entweder an der gesamten Wohnfläche oder aber an der Wohnfläche, die über die Normfläche hinausgeht, orientieren könnte.² Die Summe aus Mietzins, Unterbelegungs- und eventuell Fehlbelegungsabgabe müßte dabei auf die Mietbelastung einer vergleichbaren nicht preisgebundenen Wohnung beschränkt sein, da die Abgaben nur zur Abschöpfung ungerechtfertigter Mietvorteile, nicht aber als "Strafzins" erhoben werden dürfen. Allerdings ist eine Unterbelegungsabgabe mit Umgehungsmöglichkeiten verbunden, die ungleich höher sind als bei einer Fehlbelegungsabgabe, "da vielfach Personen als zum Haushalt zugehörig vorgeschoben werden könnten, die tatsächlich endgültig aus dem Haushalt ausgeschieden sind"³. Daher wäre auch die Unterbelegungsabgabe keine praktikable Lösung.

Fehlsubventionierungen in Form von Fehl- und Unterbelegung sind ein systemimmanentes Problem des sozialen Mietwohnungsbaus. Einzig das Instrument der Zwangskündigung wäre geeignet, diese Fehlsubventionierung zu verhindern. Es bestehen jedoch kaum Realisierungschancen, da erhebliche Widerstände in der Bevölkerung gegen die Einführung des Instruments zu erwarten sind. Daher werden derzeit nur Instrumente diskutiert bzw. angewendet, die die verteilungspolitisch unerwünschten Folgen von Fehl- und Unterbelegung mildern. So lange die Mietbelastung von fehl-

1 Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2.E.III.b.3.

2 Vgl. Bund-Länder-Arbeitsgruppe (1981a), S. 446.

3 Bund-Länder-Arbeitsgruppe (1981a), S. 446.

und unterbelegten Sozialwohnungen unter dem Marktmietenniveau liegt, werden staatliche Subventionen, die eigentlich dafür bestimmt sind, einkommensschwache Bevölkerungsgruppen bei der Realisierung eines angemessenen Wohnstandards zu unterstützen, fehlgeleitet. Nicht nur, daß das Instrument des sozialen Mietwohnungsbaus damit zu einer Fehlallokation knapper Ressourcen führt, es ist auch, wie im folgenden Abschnitt gezeigt wird, nicht zieladäquat: Die vordringlichen Zielgruppen des sozialen Mietwohnungsbaus, die Bezieher besonders niedriger Einkommen und die Angehörigen sozialer Randgruppen, haben auch auf dem sozialen Wohnungsmarkt kaum eine Chance, zum Zuge zu kommen.

V. Diskriminierung von Problemgruppen und Beziehern besonders niedriger Einkommen

a. Ursachen der Diskriminierung

Sozialwohnungen werden nicht nach Bedürftigkeitskriterien, zum Beispiel entsprechend der Höhe des Einkommens oder des Familienstandes, von zentraler Stelle verteilt, sondern der Vermieter sucht sich aus dem berechtigten Personenkreis denjenigen Mieter aus, der seinen Vorstellungen am ehesten entspricht. Nur in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf darf die zuständige Stelle drei Wohnungssuchende benennen, aus denen der Vermieter auswählen muß.¹ Darüber hinaus haben Gemeinden grundsätzlich ein solches Benennungsrecht, wenn kommunale Mittel für den Bau der Sozialwohnungen gewährt und diese mit entsprechenden Auflagen versehen wurden.²

1 Voraussetzung für ein solches Benennungsrecht der Kommunen ist jedoch eine entsprechende Rechtsverordnung der Landesregierung. Eine solche Verordnung haben bisher nur die Länder Bayern, Hessen, Hamburg und Niedersachsen erlassen. Vgl. Bellinger, C.-H., Kommentar zu § 5a WoBindG, Anm. 2, S. 4 f. Hamburg hat inzwischen in seinen Wohnungsbauförderungsbestimmungen festgelegt, daß 50 v.H. der geförderten Wohnungen eines Programmjahres mit einem kommunalen Benennungsrecht auszustatten sind.

2 Allerdings wird von diesem Benennungsrecht in der Praxis kaum Gebrauch gemacht. Vgl. Becker, R. (1988), S. 174.

Der Nachfrageüberhang auf dem sozialen Wohnungsmarkt hat zur Folge, daß die Vermieter üblicherweise aus einer großen Zahl von Nachfragern mit unterschiedlichen persönlichen Umständen und Merkmalen auswählen können. Sie werden dabei diejenigen bevorzugen, die ein nahe an den Einkommensgrenzen liegendes und gesichertes Einkommen aufweisen,¹ da bei diesen Mietern das Mietausfallrisiko als vergleichsweise gering eingeschätzt wird. Zudem gehen die Vermieter üblicherweise davon aus, daß diese auch sorgfältiger mit ihrer Wohnung umgehen.²

Daraus folgt, daß auch im sozialen Mietwohnungsbau ein Wettbewerb um die knappen öffentlich geförderten Wohnungen stattfindet. Zwar werden aufgrund der Zugangsbeschränkung bestimmte Einkommenschichten von diesem Wettbewerb ausgeschlossen, doch setzen sich innerhalb des Berechtigtenkreises diejenigen überproportional durch, deren Einkommen nur knapp unterhalb der Einkommensgrenzen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes liegt.³ Für die Bezieher besonders niedriger Einkommen bedeutet dies, daß sie nur unterdurchschnittlich im sozialen Mietwohnungsbau repräsentiert sind und relativ häufig in schlecht ausgestatteten und/oder älteren Sozialwohnungen leben.⁴ Da mit qualitativ schlechteren Sozialwohnungen, die überdurchschnittlich häufig von Beziehern niedriger Einkommen bewohnt werden, in der Regel eine geringere Mietbelastung verbunden ist, steigt zudem die monatliche Mietersparnis auch absolut mit steigendem Einkommen.⁵ Insgesamt führt das Vergabeverfahren also dazu, daß die berechtigten Haushalte in den oberen Einkommensklassen nicht nur überproportional von der Förderung profitieren, sondern auch die besonders Ein-

1 Vgl. Eekhoff, J. (1982a), S. 36.

2 Vgl. Dick, E. (1981), S. 494.

3 Vgl. Pfeiffer, U. (1981), S. 1.

4 Vgl. Ulbrich, R. (1980), S. 121 f. Faßt man sämtliche Haushalte im sozialen Mietwohnungsbau zu Einkommensquantilen zusammen, zeigt sich, daß das untere Einkommensfünftel, d.h. die 20 v.H. der Mieter mit dem geringsten Einkommen, nur unterdurchschnittlich im sozialen Mietwohnungsbau vertreten sind, während Haushalte des zweiten und dritten Quantils überdurchschnittlich häufig in Sozialwohnungen wohnen. Vgl. Ulbrich, R. (1992a), S. 33.

5 Vgl. Deutscher Bundestag (1981), S. 46; Behnken, R. (1982), S. 90.

kommensschwachen zunehmend vom sozialen Wohnungsmarkt verdrängen, obgleich gerade diese die vorrangige Zielgruppe des sozialen Mietwohnungsbaus sind.¹

Gleiches gilt für Angehörige sogenannter Problemgruppen: Mietern, von denen angenommen wird, daß sie sich problemlos in die Hausgemeinschaft integrieren lassen, wird der Vorzug gegenüber Ausländern, kinderreichen Familien, Obdachlosen und Sozialhilfeempfängern gegeben.² "Das Verteilungssystem der Sozialwohnungen läßt für das Wirksamwerden sozialer Vorurteile so viel Platz, daß die Ergebnisse in ihrer Struktur ähnlich aussehen wie auf dem freien Markt: die erwähnten Gruppen belegen weniger Wohnungen als sie benötigen und ihrem demographischen Anteil entspricht; zudem sind die Wohnungen, die sie erhalten, die schlechtesten."³

Aufgrund des derzeit praktizierten Vergabeverfahrens ist das Instrument des öffentlich geförderten Mietwohnungsbaus also nicht in der Lage, gerade die besonders Schutzbedürftigen - Bezieher besonders niedriger Einkommen und Angehörige von Problemgruppen - ausreichend mit Wohnraum zu versorgen. Auf dem freien Wohnungsmarkt diskriminierte Haushalte werden auch bei der Vergabe von Sozialwohnungen benachteiligt. Direkte Folge dieser Konstellation ist vielfach Obdachlosigkeit.⁴

1 Vgl. Behring, K. (1981), S. 14.

2 Vgl. Schellhaaß, H.-M. (1988), S. 12. Betrachtet man die Belegungsstruktur der Sozialwohnungen, so zeigt sich, daß insbesondere junge Familien mit bis zu zwei Kindern und Ausländerhaushalte weit unterdurchschnittlich im sozialen Mietwohnungsbau vertreten sind; kinderreiche Familien sind dagegen gerade entsprechend ihres Bevölkerungsanteils repräsentiert. Vgl. Ulbrich, R. (1992a), S. 33.

3 Gude, S. (1990), S. 253.

4 Nach Schätzungen lebten 1988 ca. 250.000 Haushalte in Obdachlosenasylen und rund 100.000 Menschen auf der Straße. Bis 1994 war die Zahl der Obdachlosen und der unmittelbar von Obdachlosigkeit Bedrohten auf etwa 1 Mill. angewachsen; der überwiegende Teil davon gehörte Problemgruppen an. Vgl. Gude, S. (1990), S. 240; Zerche, J., Schönig, W. (1994), S. 145.

b. Möglichkeiten zum Abbau der Diskriminierung

Um Bezieher besonders niedriger Einkommen und Problemhaushalte verstärkt mit Wohnraum zu versorgen, könnten soziale Bedarfskriterien schon bei der Ausstellung des Wohnberechtigungsscheines berücksichtigt werden. Allerdings würde hiervon kein Zwang auf die Vermieter ausgehen, bevorzugt diejenigen Wohnungssuchenden zu berücksichtigen, die über einen solchen speziellen Berechtigungsschein verfügen. Daher steht bei der derzeitigen Wohnungsmarktlage nur eine Möglichkeit offen: Insbesondere den Kommunen muß das Recht zugestanden werden, bestimmten Wohnungssuchenden eine bestimmte Wohnung zuzuweisen. Ein solches sogenanntes unmittelbares Besetzungsrecht der Gemeinden besteht derzeit nur für Sozialwohnungen, die direkt im Eigentum der Kommunen stehen.¹ Nordrhein-Westfalen hat hier insofern eine Vorreiterrolle übernommen, als die Gewährung des vollen Baudarlebens an die Bedingung geknüpft ist, daß der Bauherr der öffentlichen Hand für die Dauer der Zweckbindung der geförderten Wohnung ein Besetzungsrecht einräumt.

Bei einem Besetzungsrecht sind grundsätzlich drei Problemkreise zu bedenken: Zum einen müssen vereinheitlichte Dringlichkeitskataloge aufgestellt werden, in denen die unterschiedlichen sozialen Merkmale aufgeführt und aus Einkommenssituation und Bedürftigkeitskriterien gestufte mehrdimensionale Wohnberechtigungskriterien gebildet werden.² Die Ermittlung einer solchen "Rangfolge der Diskriminierungstatbestände" erscheint nicht nur schwierig, sondern auch sozialpolitisch bedenklich, da hierdurch der Eindruck vermittelt wird, Diskriminierung sei nicht alleine auf persönliche

1 Vgl. Harke, D. (1988), S. 138 f. Darüber hinaus haben die Kommunen ein Besetzungsrecht bei Wohnungen, die ausschließlich Angehörigen des öffentlichen Dienstes vorbehalten sind.

2 Verschiedene Städte haben bereits Dringlichkeitskataloge aufgestellt, in denen der Kreis vordringlich Wohnungssuchender und Dringlichkeitsränge definiert wurden. Insbesondere Haushalte mit extremer Überbelegung, von Obdachlosigkeit bedrohte Haushalte und Bewohner gesundheitsgefährdender Wohnungen werden als Dringlichkeitsfälle eingestuft. Dennoch wird der überwiegende Teil der dringlichen Fälle nicht mit Wohnraum versorgt. Vgl. hierzu im einzelnen Dick, E. (1990), S. 153 ff.; Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bundesministerium für Familie und Senioren (1994), S. 81 f.

Vorurteile zurückzuführen, sondern "von Amts wegen akzeptiert".¹ Zum anderen besteht ein zeitliches Problem: Die Zahl der Problemfälle ist zeitlichen Veränderungen unterworfen; Wohnungen werden aber in der Regel für einen vergleichsweise langen Zeitraum angemietet. Stehen zu einem bestimmten Zeitpunkt so viele Sozialwohnungen zur Verfügung, daß nicht nur diskriminierte Haushalte, sondern auch andere Berechtigte untergebracht werden können, ist nicht auszuschließen, daß diese Wohnungen zu einem späteren Zeitpunkt von neuen Problemfällen benötigt werden. Es wäre also theoretisch notwendig, permanent eine "soziale Reserve" an Sozialwohnungen für diskriminierte Haushalte zurückzuhalten, die dauerhaft nicht den übrigen Berechtigten überlassen wird. Ein solches Vorgehen ist insbesondere dann sozialpolitisch nicht zu vertreten, wenn nicht alle Anspruchsberechtigten aufgrund der Angebotslücke eine Sozialwohnung erhalten können. Drittens schließlich droht bei einer strikten Verteilung der Sozialwohnungen nach Diskriminierungstatbeständen eine Ghettoisierung des sozialen Wohnraums, sofern die Sozialwohnungen nicht über das gesamte Stadtgebiet verteilt, sondern in einigen wenigen Vierteln konzentriert sind. Eine solche Verdichtung des sozialen Wohnraums ist gerade in Großstädten häufig zu beobachten. Daher können soziale Brennpunkte entstehen, die dem vorrangigen Ziel eines langfristigen Abbaus der Vorbehalte der Vermieter gegenüber Problemgruppen zuwiderlaufen.

Die bisherige Analyse zeigt, daß das Instrument des sozialen Mietwohnungsbaus nicht dazu geeignet ist, gerade die besonders hilfebedürftigen Wohnungssuchenden in ausreichendem Maße mit Wohnraum zu versorgen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur verstärkten Unterbringung von Haushalten mit besonders niedrigem Einkommen und Angehörigen von Problemgruppen bieten ebenfalls kaum Ansatzpunkte für eine zieladäquate Reform des sozialen Mietwohnungsbaus. Doch selbst wenn es möglich wäre, den Sozialwohnungsbestand bevorzugt diesen bisher diskriminierten Bevölke-

1 Darüber hinaus sind auch die Sachbearbeiter der kommunalen Wohnungsämter nicht frei von Vorbehalten gegenüber sozialen Randgruppen, die einer ausschließlichen Vergabe der Sozialwohnungen nach Bedürftigkeitskriterien im Wege stehen. Vgl. hierzu ausführlich Winter, G., Winter von Gregory, W. (1983), insbesondere S. 42 ff.; Liebers, G. (1991), S. 71 ff.

rentierungsgruppen zu überlassen und Fehlsubventionierung zu vermeiden, müsste mit Verteilungsproblemen innerhalb des Kreises der Sozialmieter gerechnet werden, da das Mietengefüge innerhalb des sozialen Mietwohnungsbaus in vielerlei Hinsicht verzerrt ist. Darauf soll im folgenden Abschnitt näher eingegangen werden.

VI. Mietverzerrung innerhalb des Sozialwohnungsbestandes

a. Ursachen der Mietverzerrung

Eine Verzerrung des Mietengefüges liegt vor, wenn die Mietdifferenzen zwischen zwei Sozialwohnungen größer sind als deren Wohnwertdifferenzen. Mietern vergleichbarer Sozialwohnungen werden unterschiedlich hohe Mietvorteile gewährt, die in keinem Zusammenhang mit der Einkommenssituation der betreffenden Haushalte stehen.¹ Diese Verzerrungen sind - ebenso wie Fehl- und Unterbelegungen - systemimmanente Mängel des sozialen Mietwohnungsbaus; sie werden in erster Linie durch die Art der Mietpreiskalkulation, aber auch durch die Art der Förderung verursacht.

Hauptursache der Mietverzerrungen innerhalb des Sozialmietengefüges ist das sogenannte Erstarrungsprinzip: Die zulässige Miete wird von der Bewilligungsstelle auf der Basis historischer Bau- und Grundstückskosten und der Finanzierungsbedingungen zum Bewilligungszeitpunkt ermittelt. So lange die Wohnung der Mietpreis- und Belegungsbindung unterliegt, bleibt die Kostenmiete auf diesem fixierten Niveau.² Steigende Bau- und Grundstückspreise im Zeitablauf führen somit auch bei konstanter Wohnungsqualität zu vergleichsweise höheren Kostenmieten (vor Subvention) von Wohnungen neuerer Baujahrgänge. Da diese Kostensteigerungen nicht durch eine entsprechend erhöhte öffentliche Förderung aufgefangen werden, entstehen sogenannte Jahrgangsringe: Die Sozialmieten verschiedener Baujahrgänge unterscheiden sich - in

1 Vgl. Schneider, H.-K., Kornemann, R. (1977), S. 49; Pfeuffer, W. (1982), S. 541.

2 Vgl. Kornemann, R. (1981), S. 27 sowie Kapitel 2.D.III.b.

Abhängigkeit von der Bau- und Grundstückspreisentwicklung - zum Teil erheblich.¹ Ähnliches gilt für die Finanzierungskosten: Änderungen der Kapitalmarktzinsen im Zeitablauf führen *ceteris paribus* zu entsprechenden Variationen der Sozialmieten von Wohnungen unterschiedlicher Jahrgänge. Außerdem wird bei der Berechnung der Bewilligungsmiete die Zinsbelastung für das ursprünglich aufgenommene Fremdkapital angesetzt; spätere Tilgungen vermindern diesen Ansatz nicht.² Damit haben Änderungen der Kapitalmarktzinsen und des Verschuldungsgrades zwar keinen Einfluß auf die Entwicklung der jeweiligen Sozialmiete eines Baujahrgangs, bewirken jedoch Unterschiede in der Höhe der Sozialmieten verschiedener Baujahrgänge.

Neben dem Erstarrungsprinzip führt auch die mit dem Ansatz der Kostenmiete verbundene Kostendeckungsgarantie zu steigenden Kosten und damit zu Mietverzerrungen innerhalb des Sozialwohnungsbestandes: Da der Vermieter alle Aufwendungen in der Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Ermittlung der Kostenmiete ansetzen kann, besteht mithin eine Tendenz zur "Produktion von Kosten"³. Insbesondere im Bereich der Baukosten gilt, daß die Anbieter von Sozialwohnungen wenig Interesse zeigen, kostenminimal zu produzieren, zumal hohe Baukosten in der Regel hohe Finanzierungskosten nach sich ziehen, die wiederum bei Tilgung zu hohen Entschuldungsgewinnen führen.⁴ Entsprechend haben die Anbieter wegen des Ansatzes des Zinssatzes, der zum Bewilligungszeitpunkt galt, auch nur geringes Interesse an günstigen Kreditabschlüssen, da bei hohen Zinssätzen ebenfalls hohe Entschuldungsgewinne rea-

1 Vgl. Meyer, D. (1986), S. 208 f.

2 In der Literatur besteht eine Kontroverse darüber, ob es sich bei den durch Tilgung "gesparten" Zinsen um ungerechtfertigte Entschuldungsgewinne handelt, die dem Vermieter über die fixierte Kostenmiete zufließen, oder um eine Verzinsung von Eigenkapital, das durch die Substitution von Fremdkapital durch die Tilgung entsteht. Vgl. zu den unterschiedlichen Positionen Eekhoff, J. (1985), S. 626 ff.

3 Külp, B. u.a. (1984), S. 103. Daher haben inzwischen Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein sogenannte Kostenobergrenzen eingeführt, d.h. es wird nur noch der Bau von Wohnungen gefördert, der Kosten bis maximal 3.500 DM bzw. 1.900 bis 2.250 DM je Quadratmeter geförderter Wohnfläche verursacht.

4 Vgl. Winter, G. (1981), S. 98 f.

liert werden können.¹ Das Kostenmietsystem entwickelt somit eine Miet-Preis-Spirale, die entweder durch immer mehr Subventionen aufgefangen werden muß, oder aber - bei gleichbleibendem oder gar sinkendem Förderaufwand je Wohnung - zu immer stärker auseinanderklaffenden Mieten der Sozialwohnungen verschiedener Baujahrgänge führt.

Die bestehenden Mietverzerrungen im Sozialwohnungsbestand wurden auch durch eine Änderung der Subventionsform verursacht. Seit Beginn der siebziger Jahre wurde die Förderung zunehmend von zinslosen oder niedrig verzinsten öffentlichen Darlehen zu degressiv gestalteten Aufwendungshilfen verlagert.² Durch diese Umstellung wurde die Sozialmiete dynamisiert: Durch den stufenweisen Abbau der auf zwölf bis fünfzehn Jahre befristeten Subventionen steigt die Sozialmiete jährlich kontinuierlich an und erreicht bei vollständiger Rückzahlung das Niveau der tatsächlichen Kostenmiete (ohne Subvention).³ Bei der Erweiterung des Förderspektrums lag die Vorstellung zugrunde, "daß die realen Einkommenszuwächse der Zukunft die Mietpreiserhöhungen aus dem stufenweisen Abbau der Förderung voll kompensieren würden"⁴. In den folgenden Jahren zeigte sich jedoch, daß die Einkommenserhöhungen bei weitem nicht ausreichten, um die subventionsbedingten Mieterhöhungen aufzufangen. Zwar versuchten einzelne Bundesländer, diese als nicht mehr tragbar empfundene Entwicklung durch Nachsubventionierungen zu bremsen, doch reichten diese nicht

1 Die Wohnungsbauförderungsbestimmungen der meisten Bundesländer sehen einen festen Tilgungssatz "unter Zuwachs der ersparten Zinsen" vor. Dadurch entsteht ein gewisses Interesse der Vermieter an einer hohen Verzinsung der öffentlichen Mittel, da bei einem hohen Zinssatz die zusätzliche Tilgung gleichfalls hoch ist und die gesamte Tilgung des öffentlichen Darlehens früher erreicht wird. Dadurch fällt die betreffende Sozialwohnung - im Vergleich zu einem niedrigeren Zinssatz - früher aus der Bindung, und der Vermieter kann früher auf die ortsübliche Vergleichsmiete übergehen. Vgl. Angenendt, W. (1987), S. 42 f.

2 Vgl. Schmoll, F. (1986), S. 444.

3 Vgl. Fuhrich, M. (1986), S. 50.

4 Paul, T. (1983), S. 589. Vgl. auch Baufinanzierungsausschuß der Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder (ARGEBAU) (1973), S. 421.

aus, um Mieten im sozialen Wohnungsbau zu verhindern, die zum Teil nahe derer im frei finanzierten Wohnungsbau liegen.¹ Dementsprechend ist das Mietengefüge innerhalb des Sozialwohnungsbestandes gestört: Die Sozialmieten gleichwertiger Wohnungen unterscheiden sich zum Teil erheblich, weil sie mit unterschiedlichen Subventionsformen gefördert wurden. Wurden für eine Sozialwohnung öffentliche Baudarlehen gewährt, bleibt die Sozialmiete bis zum Ende der Bindungsdauer - abgesehen von einem Anstieg der Bewirtschaftungskosten - konstant. Mieter vergleichbarer Sozialwohnungen, die mit degressiven Aufwendungshilfen gefördert wurden, müssen dagegen regelmäßige Mieterhöhungen hinnehmen, die durch den periodischen Abbau der öffentlichen Mittel verursacht werden.

Das Fördersystem verursacht also Mietdifferenzen zwischen Sozialwohnungen, die keine entsprechenden Wohnwertdifferenzen widerspiegeln. Freilich gibt es auch im frei finanzierten Wohnungsbau Mietdifferenzen, die zum Beispiel darauf beruhen, daß die Wohnungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten und damit zu unterschiedlichen Kosten hergestellt wurden oder die Vermieter ihren Mietforderungen unterschiedliche Kalkulationen zugrundelegten. In einem marktwirtschaftlichen System haben solche Produzentenrenten jedoch die Anreizfunktion für potentielle Bauherren, einen Nachfrageüberhang durch Angebotsausweitung abzubauen und dadurch langfristig die Produzentenrenten abzuschmelzen.² Im sozialen Mietwohnungsbau bestehen solche Anreize hingegen nicht. Die Rendite der Anbieter ist während der Sozialbindung - sieht man einmal von Entschuldungsgewinnen ab - auf ein gesetzlich fixiertes Niveau begrenzt. Nicht der Anbieter profitiert also von diesen Renten, sondern die öffentliche Hand. Werden die öffentlichen Fördermittel nicht entsprechend der jeweiligen (Sozialwohnungs-)Marktsituation variiert, bietet der soziale Mietwohnungsbau daher auch keine systemimmanente Tendenz zum Marktausgleich. Die Folge sind alloкатive Ineffizienzen.

1 Vgl. Gerisch, H. (1986), S. 535.

2 Vgl. Külp, B. u.a. (1984), S. 103 f.

Doch nicht nur unter allokativen Gesichtspunkten erweist sich der soziale Mietwohnungsbau als ineffizient, er verfehlt auch das von ihm verfolgte sozialpolitische Ziel. Die Vergabe der Sozialwohnungen ähnelt einem Lotteriespiel, in dem die unterschiedlichen Mietvorteile, die mit der unterschiedlichen Höhe der Sozialmieten verbunden sind, ohne Berücksichtigung der individuellen Einkommenssituation der Berechtigten verteilt werden. Die Höhe der gewährten Mietvorteile hängt nur vom Alter der zugewiesenen Wohnung und der Art ihrer Förderung ab.¹ Die geringe Mobilität von Mietern im sozialen Mietwohnungsbau läßt den Schluß zu, daß gerade Mieter mit höherem Einkommen ältere und daher preiswertere Sozialwohnungen belegen. Jüngere Haushalte sind dagegen auf neuere Sozialwohnungen angewiesen, die sowohl eine höhere Kostenmiete (vor Subvention) aufweisen als auch mit degressiv ausgestalteten Aufwendungshilfen gefördert wurden, so daß sie jährlich steigende Sozialmieten zahlen müssen.² Bedenkt man, daß ein großer Teil der "Altbewohner" auch noch den Fehlbelegungsfällen zuzurechnen ist, erweist sich das System des sozialen Mietwohnungsbaus in seiner derzeitigen Form daher auch verteilungspolitisch als Fehlschlag.

Die sozialpolitisch unbefriedigenden Konsequenzen der Mietverzerrung haben in der Vergangenheit zu einer Vielzahl von diskutierten und zum Teil auch realisierten Reformvorschlägen geführt. Die wichtigsten Ansätze werden im folgenden dargestellt und auf ihre Zielwirksamkeit hin untersucht.

c. Möglichkeiten zum Abbau der Mietverzerrung

1. Spezielle Wohnberechtigung für Minderverdienende

Die verteilungspolitisch negativen Folgen der Mietverzerrung könnten gemildert werden, indem die Sozialwohnungen entsprechend der Einkommenssituation eines Haushaltes verteilt werden. Bezieher geringer Einkommen erhielten eine vergleichsweise

1 Vgl. Kornemann, R. (1972b), S. 104.

2 Vgl. Schneider, H.-K., Kornemann, R. (1977), S. 49.

günstige Wohnung, während Wohnungssuchende mit höherem Einkommen in Sozialwohnungen mit höheren Mieten untergebracht werden würden. § 4 Abs. 2 WoBindG enthält eine dahingehende Regelung: Unterschreitet das Einkommen eines Wohnungssuchenden die Einkommensgrenzen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes um mindestens 20 v.H., so ist er auch zum Bezug einer Sozialwohnung berechtigt, die vor 1966 öffentlich gefördert wurde. Vermieter einer solchen Wohnung sind verpflichtet, diese ausschließlich einem Wohnungssuchenden mit einem entsprechenden speziellen Wohnberechtigungsschein zu überlassen. Nur wenn weder der Vermieter noch die zuständige Stelle einen solchen Haushalt ermitteln können, darf die Wohnung auch an andere Berechtigte vermietet werden.¹

Eine solche Begünstigung einkommensschwacher Haushalte ist allerdings auf freiwerdende ältere Sozialwohnungen beschränkt, die - aufgrund der geringen Mobilität innerhalb des Sozialwohnungsbestandes - nur selten zur Wiedervermietung zur Verfügung stehen. Der dementsprechend vergleichsweise kleinen Zahl an günstigen freien Wohnungen steht eine um ein Vielfaches größere Zahl an besonders einkommensschwachen Wohnungssuchenden gegenüber, so daß auch bei dieser Korrekturmaßnahme nur der Zufall entscheiden kann. Zudem nimmt der Bestand von vor dem Jahr 1966 geförderten Wohnungen kontinuierlich ab, da die öffentlichen Mittel in der Mehrzahl der Fälle inzwischen zurückgezahlt sein dürften und diese daher aus der Sozialbindung herausgefallen sind oder in Kürze herausfallen werden. Da die geförderten Wohnungen dann den gleichen mietrechtlichen Vorschriften unterliegen wie frei finanzierte Wohnungen, sind gerade bei diesen Sozialwohnungen erhebliche Mieterhöhungen zu erwarten, um deren Mieten an das Vergleichsmietenniveau heranzuführen. Die betroffenen Haushalte werden also in absehbarer Zeit wieder Wohnungssuchende auf dem Sozialwohnungsmarkt sein. Auch die Verteilung des Sozialwohnraums nach der aktuellen Einkommenssituation führt nur zu einer Verlagerung des Problems in die Zukunft: Unterstellt man steigende Haushaltseinkommen im Zeitablauf, werden heute Einkommensschwache morgen zu Beziehern mittlerer Einkommen,

1 Insofern handelt es sich hierbei auch um eine Maßnahme zur verstärkten Unterbringung von Haushalten, die wegen ihres besonders geringen Einkommens spezielle Zugangsprobleme zum Wohnungsmarkt haben.

die dennoch in besonders preiswerten Sozialwohnungen leben. Abgesehen von der geringen Zielwirksamkeit ist das Instrument einer speziellen Wohnberechtigung für Minderverdienende auch nicht ursachenadäquat: Das Problem der Mietverzerrung wird nicht beseitigt, sondern allenfalls verwaltet. Selbst bei einer zufriedenstellenden Verteilung der Bewohner auf Sozialwohnungen entsprechend ihrer Einkommenssituation spiegeln die Sozialmieten nicht die jeweiligen Wohnwerte wider. Damit mag das Instrument in Einzelfällen verteilungspolitisch geeignet sein, um den Beziehern niedriger Einkommen besonders günstige Mieten zu bieten. Da es die Mietverzerrung jedoch nicht beseitigt, bleiben zumindest die genannten allokativen Probleme bestehen.

2. Zinsanhebung und Fehlbelegungsabgabe

Die bereits im Zusammenhang mit dem Abbau der Fehlbelegung diskutierte Möglichkeit einer allgemeinen Zinserhöhung¹ wurde 1982 auch mit der Intention zugelassen, damit die Verzerrungen innerhalb des Sozialmietengefüges zu vermindern und die Mietvorteile von Inhabern älterer Sozialwohnungen gegenüber Mietern neuerer Sozialwohnungen abzubauen.² Problematisch ist hierbei, daß die durch die Zinsanhebung hervorgerufene Mietsteigerung von der Höhe der ursprünglich gewährten öffentlichen Fördermittel abhängig ist. Daher können durch diese Maßnahme neue Mietverzerrungen entstehen, wenn für zwei vergleichbare Wohnungen unterschiedlich hohe öffentliche Mittel gewährt wurden.³ Außerdem weisen sowohl die Wahl der von der Zinsanhebung betroffenen Baujahrgänge als auch das Ausmaß und die Staffelung der Höherverzinsung eine gewisse Willkür auf; zumindest sind solche Pauschallösungen nicht geeignet, um die Miethöhe präzise den jeweiligen Wohnwerten anzupassen. Schließlich berücksichtigen gleichmäßige Zinsanhebungen nicht die individuelle Einkommenssituation der betroffenen Haushalte. Somit kann diese Maßnahme auch keine

1 Vgl. hierzu und zur allgemeinen Kritik am Instrument der allgemeinen Zinsanhebung Kapitel 2.E.III.b.3.

2 Vgl. Kornemann, R. (1973), S. 199.

3 Vgl. Kurth, M. (1967), S. 174.

am Einkommen orientierte Miethöhe gewährleisten. Sie ist schon gar nicht dazu in der Lage, den Sozialwohnungsbestand so auf die Wohnberechtigten zu verteilen, daß eine befriedigende Kombination der drei maßgeblichen Komponenten - Miethöhe, Wohnwert und Einkommenshöhe - sichergestellt wird.

Auch die Einführung der Fehlbelegungsabgabe wurde mit der Verminderung des Mietgefälles zwischen Sozialwohnungen unterschiedlicher Baujahrgänge begründet.¹ Neben den bereits genannten Vorbehalten gegen die Fehlbelegungsabgabe² muß hier zusätzlich berücksichtigt werden, daß nur Fehlbeleger zur Zahlung der Ausgleichsabgabe herangezogen werden; eine allgemeine Anpassung der Sozialmieten an die Wohnwerte der Sozialwohnungen findet hingegen nicht statt. Daher ist auch dieses Instrument allenfalls zur Reduktion, nicht aber zur Beseitigung der Mietverzerrung im sozialen Mietwohnungsbau geeignet.

3. Unternehmensmiete

Eine Möglichkeit zur Vermeidung von Mietverzerrungen innerhalb des Sozialwohnungsbestandes eines Unternehmens ist die sogenannte Unternehmensmiete.³ Dabei werden die Mietpreise nicht für jede einzelne Wohnung ermittelt, sondern ein einheitlicher Mietpreis für alle Sozialwohnungen eines Eigentümers festgelegt. Dadurch kann der Einfluß unterschiedlicher Kosten auf den Mietpreis der Sozialwohnungen eines Wohnungsunternehmens ausgeschaltet werden. Je nach Ausgestaltung können bei dieser Art der Mischkalkulation auch qualitative Unterschiede zwischen den Woh-

1 Dies wird schon durch den Titel des Gesetzes - Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen - deutlich, durch dessen Unterartikel 1 das AFWoG eingeführt wurde.

2 Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2.E.III.b.4.

3 Zur Unternehmensmiete vgl. im einzelnen Jenkis, H.W. (1968).

nungen berücksichtigt werden, indem Mietauf- und -abschläge für unterschiedliche Ausstattungen, Lagen oder Baujahre eingerechnet werden.¹

Der Gesetzgeber hat diesem Vorschlag insoweit Rechnung getragen, als er seit 1974 die - auch nachträgliche - Bildung größerer Wirtschaftseinheiten eines Eigentümers zuläßt.² Die Miete des dadurch entstehenden "Wohnungspools" wird ermittelt, indem alle Gesamtkosten, Finanzierungsmittel und laufenden Aufwendungen der einzelnen Wohnungen addiert werden und entsprechend der Größe der Wohnungen eine Durchschnittsmiete gebildet wird. Die für die einzelne Wohnung geltende Einzelmiete wird dann entsprechend der üblichen Regelungen zur Berechnung der Sozialmiete ermittelt.³ Voraussetzung für eine Genehmigung zur Anwendung der Unternehmensmiete durch die Bewilligungsstelle ist, daß die zusammengefaßten "Gebäude oder Wirtschaftseinheiten in örtlichem Zusammenhang stehen und keine wesentlichen Unterschiede in ihrem Wohnwert aufweisen" (§ 8b Abs. 2 Satz 1 WoBindG). Örtlicher Zusammenhang bedeutet, daß die Gebäude in der näheren Umgebung, zumindest aber im gleichen Ort stehen müssen. Bei Bauvorhaben in mehreren Bauabschnitten ist zudem eine gemeinsame Bauplanung erforderlich.⁴

Ein erstes Problem des Instruments ergibt sich daraus, daß es nur dann zur Verminderung der kostensteigerungsbedingten Mietpreisunterschiede führen kann, wenn innerhalb eines Unternehmens ein hinreichend großer Wohnungsbestand mit Wohnungen aus verschiedenen Baujahrgängen vorhanden ist. Nur dann ist eine Art Kostenausgleich zwischen den einzelnen Jahrgängen möglich.⁵ Entsprechendes gilt für Miet-

-
- 1 Vgl. GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung (1976), S. 23.
 - 2 Der durch das Wohnungsbauänderungsgesetz 1973 neu geschaffene § 8b Abs. 7 WoBindG wurde 1980 durch die Streichung der Abs. 2 bis 6 in § 8b Abs. 2 WoBindG umbenannt.
 - 3 Zur Ermittlung der Einzelmiete vgl. Kapitel 2.D.III.b.
 - 4 Vgl. Bellinger, C.-H., Pergande, H.-G., Kommentar zu § 8b WoBindG, Anm. 4.2, S. 16.
 - 5 Vgl. Jenkis, H.W. (1981), S. 34.

preisunterschiede, die aus unterschiedlichen Förderkonditionen resultieren. Zweitens ist die Unternehmensmiete allenfalls dazu geeignet, die Mietverzerrungen zwischen Wohnungen eines Eigentümers zu nivellieren. Differenzen zwischen den (angeglichenen) Mieten unterschiedlicher Wohnungsunternehmen bleiben dagegen bestehen. Damit ändert sich am grundsätzlichen Problem der Mietverzerrung wenig. Die Mietbelastung eines Haushaltes ist auch weiterhin zufallsbestimmt und von der Altersstruktur des Wohnungsbestandes seines Vermieters abhängig: Die Unternehmensmiete liegt bei Unternehmen, deren Bestand sich hauptsächlich aus älteren und damit preisgünstigeren Wohnungen zusammensetzt, unter der Unternehmensmiete von Unternehmen mit überwiegend neueren und dementsprechend teureren Sozialwohnungen.¹ Zudem mangelt es dem Instrument an Praktikabilität: Bei jeder neu gebauten Wohnung muß die (dadurch in aller Regel steigende) Durchschnittsmiete für den gesamten Sozialwohnungsbestand eines Vermieters neu ermittelt werden.²

Drittens kann bei der Bemessung der Unternehmensmiete nicht die individuelle Einkommenssituation der Mieter berücksichtigt werden. Im Extremfall werden gerade fehlbelegte Sozialwohnungen durch die Mietnivellierung verbilligt. Daher bietet das Instrument auch aus verteilungspolitischer Sicht keine befriedigende Lösung des Mietverzerrungsproblems. Schließlich hat die Praxis so erhebliche Widerstände der Mieter gezeigt, "daß vielfach Wohnungsunternehmen Anträge nicht erst stellen, sie wieder zurücknehmen oder auf Rechtsmittel gegen ablehnende Bescheide verzichten. Denn in der Regel mangelt es an der Bereitschaft der betroffenen Mieter, eine Mieterhöhung deshalb zu zahlen, damit andere Mieter nur eine geringere Miete bezahlen müssen."³ Daher spielt das Instrument der Unternehmensmiete in der wohnungspolitischen Praxis nur eine untergeordnete Rolle.

1 Vgl. Kornemann, R. (1973), S. 203.

2 Vgl. Drupp, M. (1985), S. 71.

3 Bellinger, C.-H., Pergande, H.-G., Kommentar zu § 8b WoBindG, Anm. 4.2, S. 19.

4. Einführung einer Wohnwertmiete

In den siebziger Jahren wurde die Einführung eines Wohnwertmietensystems zur Beseitigung der Mietverzerrungen im sozialen Mietwohnungsbau vorgeschlagen. Grundgedanke des Instruments ist eine Umverteilung der unterschiedlichen Mietvorteile zwischen Sozialmietern entsprechend den Wohnwerten ihrer Wohnung. Die Wohnwertmiete soll dabei die bisherige Kostenmiete nur um ein Ausgleichssystem von Zu- und Abschlägen ergänzen. Ein Ersatz der Kostenmiete durch die Wohnwertmiete ist hingegen nicht möglich, da Ertragseinbußen der Vermieter, die dadurch entstehen können, daß die ermittelte Wohnwertmiete unter der bisherigen Kostenmiete liegt, entschädigungslose Enteignungen darstellen und daher verfassungswidrig sind.¹ Insbesondere drei Modelle wurden diskutiert: Die Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e. V. (GEWOS), das heutige Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung, schlug ein System der Wohnwertmiete vor, durch das Wohnwertunterschiede völlig ausgeglichen werden sollten. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe "Mietentzerrung im Sozialwohnungsbestand" legte zwei Modellvorschläge vor, die nur eine wohnwertorientierte Mietentzerrung zum einen für den gesamten Sozialwohnungsbestand und zum anderen ausschließlich für den älteren Sozialwohnungsbestand vorsahen.

Nach dem Modell der GEWOS² sollte der Wohnwert einer Wohnung anhand mehrerer Kriterien - beispielsweise der Lage und der Ausstattung der Wohnung - ermittelt und über ein Punktesystem bewertet werden.³ Anschließend würden die so ermittelten Wohnwerte in Mietbeträge umgerechnet. Die Mieter von Sozialwohnungen wurden dabei als Solidargemeinschaft betrachtet, in der eine Umverteilung zu Lasten der mit einer im Vergleich zur Wohnwertmiete zu niedrigen Kostenmiete belegten Sozialwohnung und zugunsten von Mietern mit einer vergleichsweise zu hohen Kostenmiete

-
- 1 Vgl. GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung (1976), S. 25.
 - 2 Vgl. zum folgenden ausführlich GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung (1976).
 - 3 Allerdings wurde in dem Modell der GEWOS kein Kriterienkatalog vorgeschlagen, sondern nur Beispiele genannt. Die Festlegung der Kriterien und das Bewertungssystem für diese Kriterien sollte politisch entschieden werden.

stattfinden sollte. Für neu zu errichtende Sozialwohnungen sah das Modell aus Praktikabilitätsgründen vor, nur die (positive) Differenz zwischen der Kostenmiete und der Wohnwertmiete durch öffentliche Mittel auszugleichen. Zur Verrechnung der Wohnwertmiete standen zwei Alternativen zur Auswahl: Nach dem sogenannten Mieter-Modell sollten die Abgaben der Mieter in Höhe der positiven Differenz zwischen Wohnwert- und Kostenmiete direkt einem von einer öffentlichen Stelle verwalteten Pool zugeführt werden, aus dem die Zuschüsse an Mieter, deren Wohnwert unter der Kostenmiete liegt, geleistet werden sollten. Beim sogenannten Vermieter-Modell würde der Mieter nur die Wohnwertmiete zahlen; die Vermieter verrechneten die Ausgleichsbeträge jährlich mit dem Pool.¹ Der Vorteil des Vermieter-Modells für die öffentliche Hand läge darin, daß ein wesentlicher Teil des administrativen Aufwandes auf die Wohnungseigentümer abgewälzt werden würde. Auch aus ökonomischer Sicht wäre das Vermieter-Modell vorzuziehen. Die Mieter zahlten nur die Miete entsprechend des Wohnwertes ihrer Wohnung, die damit ein Preisbewußtsein bei den Mietern schaffen und so die Lenkungsfunktion des Preises übernehmen würde.

Das Modell 1 der Bund-Länder-Arbeitsgruppe² entspricht weitgehend dem GEWOS-Vorschlag. Die Höhe der Abgaben und Zuschüsse sollte auch hier durch die Differenz zwischen der Kosten- und der Wohnwertmiete bestimmt werden. Allerdings war in diesem Vorschlag die Wohnwertmiete nur eine "wohnwertorientierte Miete" vorgesehen, die sich aus einer Sockelmiete und einem Wohnwertaufschlag zusammensetzte. Für die Sockelmiete wurden alternativ Beträge von 1,70 DM und 2,00 DM pro Quadratmeter und Monat in der Modellrechnung angesetzt. Dies entsprach zum Zeitpunkt der Untersuchung ca. 39 v.H. bzw. 46 v.H. des Durchschnitts der Sozialmieten.³ Der Wohnwertaufschlag sollte ermittelt werden, indem ein anhand mehrerer Wohnwertkriterien ermittelter Punktwert mit einem festen DM-Betrag je Punkt bewertet wird. Folgende Kriterien wurden zur Ermittlung des Wohnwertaufschlages herangezogen: Baujahr, Bauform und Ausstattung der Wohnung, Gemeindegrößenklasse und

1 Vgl. Schneider, H.K., Kornemann, R. (1977), S. 136.

2 Vgl. zum folgenden ausführlich Industrianlagen-Betriebsgesellschaft mbH (1979).

3 Eigene Berechnung auf der Basis der Daten von Ulbrich, R. (1981), S. 68.

Modernisierungsmaßnahmen während der Ausgleichsperiode. Die DM- Äquivalente für die Wohnwertpunkte sollten so ermittelt werden, daß der Fonds, über den die Ausgleichszahlungen - analog zum GEWOS-Modell - abzuwickeln waren, ausgeglichen ist; es handelt sich also auch bei diesem Vorschlag um ein reines Umverteilungsmodell. Die Wohnwertmieten sollten entsprechend dem Vermieter-Modell des GEWOS-Vorschlages verrechnet werden.

Nach dem Modell 2 der Bund-Länder-Arbeitsgruppe sollten nur für solche Baujahrgänge wohnwertorientierte Mieten eingeführt werden, deren Kostenmieten im Vergleich zum Wohnwert besonders niedrig sind. Dies waren zum damaligen Zeitpunkt im wesentlichen Wohnungen, die bis 1970 gebaut worden waren.¹ Da die Wohnungen neuerer Jahrgänge zunehmend mit degressiven Aufwendungsdarlehen gefördert wurden, deren Rückzahlung zu laufend steigenden Kostenmieten führt, würde ansonsten der Zuschußbedarf für die jeweils neu gebauten Sozialwohnungen ebenfalls permanent ansteigen. Die festgelegten Ausgleichszahlungen müßten daher laufend revidiert werden, um ein Pool-Defizit zu vermeiden. Gleichzeitig würden die Belastungen der Mieter älterer Sozialwohnungen stetig ansteigen. Um auf diese laufende Anpassung der Abgaben und Zuschüsse verzichten zu können, gäbe es nur die Möglichkeit, daß die öffentliche Hand laufend Nachsubventionierungen in steigendem Ausmaß leisten würde.² Um dies zu vermeiden, wurden die einbezogenen Baujahrgänge begrenzt. Außerdem sollte durch diese Reduktion "die Zahl der belasteten Haushalte auf das politisch durchsetzbare Maß"³ begrenzt werden. Das Modell sah zwei Alternativen zur Erhöhung der Mieten von Wohnungen vor, deren Wohnwertmiete über der Kostenmiete liegt: Zum einen könnten die Mieten - analog zu Modell 1 - durch Ausgleichszahlungen angehoben werden, zum anderen wurde die Erhöhung der Zinsen

1 Vgl. Blumers, F.-O. (1979), S. 74.

2 Vgl. Gierth, V. (1978), S. 118.

3 Blumers, F.-O. (1979), S. 74.

für die gewährten öffentlichen Darlehen vorgeschlagen, um die mit der Einführung der Wohnwertmiete verbundenen Verwaltungskosten zu begrenzen.¹

Der grundsätzliche Vorteil eines Wohnwertmietsystems gegenüber dem Kostenmiet-system liegt in seiner stärkeren marktwirtschaftlichen Orientierung. Die Sozialmieter würden den Zusammenhang von Wohnwert und Mietpreis deutlicher als bisher erkennen und könnten daher ihre Präferenzen auch besser am Markt zum Ausdruck bringen. Diese Konsumentenpräferenzen könnten bei der Gestaltung des Angebots entsprechend berücksichtigt werden, da durch das Ausmaß der Nachfrage nach Wohnungen verschiedener Wohnwertklassen die Anbieter die gewünschte Zusammensetzung des Wohnungsangebots ablesen und entsprechend bereitstellen könnten. Der Sozialwohnungsmarkt würde also sowohl für die Nachfrager als auch für die Anbieter transparenter und ermöglichte dadurch langfristig eine bessere Ausrichtung des Angebots an den Wünschen der Nachfrager.² Der Mietpreis für Sozialwohnungen könnte so seine Lenkungs- und Steuerungsfunktion besser erfüllen.

Dies gilt jedoch nur, wenn der Markt für Sozialwohnungen in etwa ausgeglichen ist. Existieren - wie heute üblich - lange Wartelisten für den Bezug einer Sozialwohnung, ist der einzelne Wohnungssuchende gezwungen, diejenige Wohnung zu akzeptieren, die ihm zuerst angeboten wird. Auch bei der Einführung einer Wohnwertmiete würden Wohnwert bzw. Mietpreis der Wohnung für ihn nur eine untergeordnete Rolle spielen, so lange die Wohnwertmiete unter der Marktmiete für eine seinen Wohnwertansprüchen entsprechende Wohnung läge. Allerdings hätte das Wohnwertmietsystem eine mobilitätsfördernde Wirkung: Die Umzugsbereitschaft in eine frei finanzierte Wohnung wäre dabei um so höher, je größer die Differenz zwischen der bisherigen Kostenmiete und der nun zu zahlenden Wohnwertmiete für den einzelnen Haushalt wäre. Die im Sozialwohnungsbestand vorhandenen Mietvorteile könnten jedoch nur dann zugunsten einkommensschwacher Haushalte umverteilt werden, wenn gerade Fehlbeleger durch die Einführung der Wohnwertmiete veranlaßt werden würden, ihre

1 Vgl. Blumers, F.-O. (1979), S. 74 f.

2 Vgl. GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung (1976), S. 77.

Sozialwohnungen aufzugeben.¹ Damit wäre allerdings nicht grundsätzlich zu rechnen. Im Gegenteil wäre der verteilungspolitisch besonders unerwünschte Fall denkbar, daß gerade Fehlbeleger aufgrund eines geringen Wohnwertes ihrer Sozialwohnung sogar Zuschüsse erhielten.² Darüber hinaus könnte das Wohnwertmietsystem nicht zu einer bedarfsgerechten Verteilung des Wohnungsbestandes beitragen, bei der die besonders einkommensschwachen Haushalte auch die besonders preiswerten - weil mit geringem Wohnwert ausgestatteten - Wohnungen erhielten.³

Die Wohnwertmiete weist zudem allokativen Mängel auf. Für den einzelnen Vermieter bestünden keine Anreize zur Kostensenkung, da ihm grundsätzlich die Kostenmiete garantiert wäre; Kostensenkungseffekte würden zwar das Gesamtmietenniveau beeinflussen, hätten aber nur geringen Einfluß auf die Höhe der Abgaben und Zuschüsse für den einzelnen Mieter. Damit würde der ohnehin wenig ausgeprägte Preiswettbewerb im sozialen Mietwohnungsbau weiter vermindert werden.⁴ Dafür setzte ein Qualitätswettbewerb im Sinne eines Wohnwertwettbewerbs ein, da sich gerade die Vermieter von Sozialwohnungen mit einem vergleichsweise geringen Wohnwert einem steigenden Vermietungsrisiko ausgesetzt sähen. Auch wenn angesichts der derzeitigen Sozialwohnungsmarktlage nicht damit gerechnet werden müßte, daß Sozialwohnungen dauerhaft leerstehen, würden diese Vermieter tendenziell verstärkt Modernisierungsmaßnahmen durchführen, um die langfristige Vermietbarkeit ihrer Wohnungen zu sichern. Diese Tendenz würde dadurch unterstützt werden, daß eine Modernisierung im Bewertungssystem der Wohnwertmiete nicht angemessen berücksich-

1 Vgl. Eucker-Herresthal, W. (1985), S. 192 f.

2 Allerdings bestünde die Möglichkeit, das Wohnwertmietsystem mit einer Fehlbelegungsabgabe zu kombinieren, um diese ungerechtfertigten Mietvorteile abzuschöpfen und Umzugsanreize zu geben. Zur Kritik an einer Fehlbelegungsabgabe vgl. ausführlich Kapitel 2.E.III.b.4.

3 Vgl. Eucker-Herresthal, W. (1985), S. 193.

4 Vgl. Gierth, V. (1978), S. 119.

tigt wird,¹ während sich die Kostenmiete automatisch um die Modernisierungskosten erhöht. Damit stiegen die Einnahmen des Vermieters, ohne daß sich dies entsprechend in der Mietbelastung des Mieters der modernisierten Wohnung niederschlagen würde; die Erhöhung der Kostenmiete würde auf alle Mieter verteilt werden. Zum einen käme dies einer ökonomisch nicht sachgerechten, versteckten Subventionierung der Wohnungsmodernisierung gleich. Zum anderen würden sich die an den Wohnwertpool abzuführenden Ausgleichszahlungen durch eine Modernisierung vermindern, während sich die Mietausgleichszuschüsse bei Modernisierung erhöhen würden, da die individuelle Kostenmiete aufgrund des Bewertungssystems stärker ansteigen würde als die Wohnwertmiete. Da sich zudem der Umfang der Mietausgleichszuschüsse aufgrund der stetig ansteigenden Kostenmieten der Sozialwohnungen, die mit degressiven Aufwendungshilfen gefördert wurden, permanent erhöhen würde, müßten die Ausgleichszahlungen laufend neu berechnet - und entsprechend erhöht - werden, um ein Defizit des Ausgleichspools zu vermeiden.² Der ohnehin hohe Verwaltungsaufwand, der durch die Einzelbewertung aller einbezogenen Sozialwohnungen, die Festsetzung der Ausgleichszahlungen, die Verwaltung des Pools und die Kontrolle der Zahlungen entstände,³ würde sich dadurch nochmals erhöhen. Damit sind erhebliche Zweifel an der verwaltungsmäßigen Praktikabilität eines Wohnwertmietensystems angebracht.⁴

Darüber hinaus bestehen Bedenken gegen das vorgeschlagene Bewertungssystem. Die Ermittlung eines Wohnwertes anhand einiger weniger Kriterien wäre zwangsläufig mit einer gewissen Willkür behaftet, die sich sowohl bei der Auswahl der relevanten Wohnwertkriterien als auch bei ihrer Gewichtung niederschlagen würde. Insbesondere

1 Im Modell 1 der Bund-Länder-Arbeitsgruppe wird eine Modernisierung mit einem zusätzlichen Wohnwertpunkt angesetzt, während beispielsweise das Baujahr mit bis zu acht Punkten in die Bewertung eingeht. Vgl. Industrieanlagen-Betriebsgesellschaft mbH (1979), S. 7 f.

2 Vgl. Blumers, F.-O. (1979), S. 74.

3 Zum erheblichen Verwaltungsaufwand und den damit verbundenen Verwaltungskosten des Wohnwertmietensystems vgl. ausführlich GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung (1976), S. 73 f.

4 Vgl. Blumers, F.-O. (1979), S. 73.

die im Modell 1 der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vorgeschlagene Splittung der Miete in eine Sockelmiete und einen wohnwertabhängigen Mietaufschlag erscheint nicht sachgerecht: Die Festlegung des Anteils der Sockelmiete an der - durchschnittlichen - Gesamtbelastung wäre nicht nur willkürlich, sie würde auch maßgeblich den Mietentzerrungserfolg der Maßnahme bestimmen: Je höher der Anteil der Sockelmiete und je niedriger der Anteil der Wohnwertkomponente an der gesamten Mietbelastung wäre, desto weniger wäre diese Mietbelastung am Wohnwert orientiert und desto weniger gelänge dementsprechend die Entzerrung des Mietengefüges im Sozialwohnungsbestand. Die Absicht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, politischem Druck mit einer gemäßigten Mietenreform im sozialen Mietwohnungsbau auszuweichen, zeigt sich noch deutlicher in dem von ihr vorgeschlagenen Modell 2, bei dem von Anfang an auf eine umfassende Mietentzerrung verzichtet wurde. Zwar mag die Beschränkung des Wohnwertmietensystems auf einen Teil der Sozialwohnungen mit einem geringeren Verwaltungsaufwand verbunden und eine Zinserhöhung - im Gegensatz zu Ausgleichszahlungen - praktikabler sein,¹ doch ist dieser Vorschlag nicht geeignet, daß Problem der Mietverzerrung umfassend zu lösen.

Schließlich würde ein Wohnwertsystem, das nur eine Ergänzung des Kostenmietensystems darstellt, zu einer Erhöhung des bereits bestehenden Subventionspluralismus führen, da auch weiterhin der Einsatz aller anderen Förderinstrumente erforderlich wäre.² Gleichzeitig wäre mit einer Erhöhung des Fördervolumens zu rechnen: Auf der einen Seite müßte die Wohnwertmiete von Neubauwohnungen der Wohnwertmiete der jeweiligen Wohnwertklasse entsprechen. Auf der anderen Seite hätten die Vermieter kein Interesse daran, die Wohnungen kostensparend zu errichten, da sich dies nicht in entsprechenden Wettbewerbsvorteilen niederschlagen würde. Die Spanne zwi-

1 Allerdings sind - wie bereits gezeigt wurde - mit einer Zinsanhebung erhebliche andere Probleme verbunden. Vgl. hierzu Kapitel 2.E.III.b.3.

2 Vgl. Drupp, M. (1985), S. 76.

schen Wohnwert- und Kostenmiete vor Subvention, die durch öffentliche Fördermittel ausgeglichen werden müßte, würde immer größer werden.¹

Es zeigt sich also, daß die Einführung einer Wohnwertmiete im sozialen Mietwohnungsbau mit zahlreichen Problemen behaftet ist, die die Vorteile des Systems überwiegen. Das zu favorisierende GEWOS-Modell, das zumindest dazu geeignet erscheint, die Mietverzerrung innerhalb des Sozialwohnungsbestandes zu beseitigen, scheiterte insbesondere am mit ihm verbundenen Verwaltungsaufwand; die Vorschläge der Bund-Länder-Arbeitsgruppe wurden gleichfalls nicht weiter verfolgt.²

VII. Fazit

Die Analyse der ökonomischen Konsequenzen des klassischen sozialen Mietwohnungsbaus hat gezeigt, daß sowohl Fehl- und Unterbelegung als auch Mietverzerrungen innerhalb des Sozialwohnungsbestandes systemimmanente Mängel des Fördersystems sind. Sie spiegeln die Probleme wider, die sich grundsätzlich bei einer objektorientierten Förderung ergeben. Zur Sicherung einer Mindestversorgung mit Wohnraum setzt das Instrument des sozialen Mietwohnungsbaus auf der Angebotsseite an; die Subventionierung ist an das zu fördernde Objekt gebunden. Dabei kann - wie gezeigt wurde - nicht gewährleistet werden, daß das verfolgte verteilungspolitische Ziel dauerhaft erreicht wird. Alle diskutierten Maßnahmen sind nicht geeignet, diese systemimmanenten Probleme zu vermeiden, sondern allenfalls zu vermindern. Doch selbst die nachträgliche Behebung von Fehl- und Unterbelegung gelingt in der Regel nicht; einzig die Verpflichtung des Vermieters zur Kündigung eines Fehl- oder Unterbelegers wäre dazu in der Lage. Die Entscheidung gegen die Einführung dieser Maßnahme bei Neuverträgen ist im wesentlichen politischer Natur.

1 Vgl. GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung (1976), S. 83.

2 Vgl. Dick, E. (1981), S. 495.

Das Problem der Diskriminierung von Beziehern besonders niedriger Einkommen und von sozialen Randgruppen ist anders gelagert. Hier scheitert die Mindestversorgung mit Wohnraum an einem dauerhaften Nachfrageüberschuß. Dieser ist nicht durch das System bedingt, sondern beruht auf politischen Entscheidungen. Die Anzahl der angebotenen Wohnungen wird durch die finanziellen Möglichkeiten der öffentlichen Hand determiniert. In diesem Zusammenhang spielt auch nur eine untergeordnete Rolle, daß die Fördermittel nicht effizient eingesetzt werden. Die Nachfrage nach Sozialwohnungen wird politisch über die Festlegung der Einkommensgrenzen bestimmt. So lange diese Einkommensgrenzen so hoch angesetzt werden, daß nicht alle Berechtigten eine Sozialwohnung erhalten können, wird Wohnungsmangel auf dem sozialen Wohnungsmarkt politisch produziert. Damit sind zwangsläufig - bedingt durch die Ausgestaltung des Vergabeverfahrens von Sozialwohnungen - Versorgungsdefizite von auf dem Wohnungsmarkt besonders benachteiligten Haushalten gekoppelt.

Das Instrument des klassischen sozialen Mietwohnungsbaus ist also weder in allokativer noch in distributiver Hinsicht geeignet, die im 1. Teil der Arbeit abgeleiteten wohnungspolitischen Aufgaben der öffentlichen Hand befriedigend zu bewältigen. Diese Erkenntnis hat sich auch mehr und mehr in der politischen Praxis durchgesetzt. Daher wurden in jüngster Zeit - wenn auch nur zaghafte - Versuche unternommen, sich von der klassischen Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus zurückzuziehen und neue Wege der Wohnungsbauförderung zu gehen. Die neueren Reformansätze werden im folgenden auf ihre Zielwirksamkeit hin untersucht; sie bieten ihrerseits Ansätze zu einer grundlegenden Neukonzeption der Mietwohnungspolitik.

F. Erweiterung des Fördersystems durch die einkommensorientierte Förderung

I. Zur Vorgeschichte: Die vereinbarte Förderung

1989 wurde mit der sogenannten vereinbarten Förderung ein neues Instrument des sozialen Wohnungsbaus geschaffen. Dessen Einführung stand in direktem Zusammenhang mit dem "Sonderprogramm zur Eingliederung von Aussiedlern", das am 31. August und 12. Oktober 1988 von der Bundesregierung für die Jahre 1989 und 1990 beschlossen wurde. Allein 1989 stellte der Bund den Ländern Finanzhilfen in Höhe von 750 Mill. DM zur Verfügung, die ausschließlich für spezielle Wohnungsbauprogramme zugunsten von Aussiedlern eingesetzt werden durften.¹ Die Gewährung der Bundesmittel war an die Bedingung geknüpft, daß die Länder eigene Mittel in mindestens gleicher Höhe für diese Programme bereitstellten. Hintergrund der Maßnahme war die stark steigende Zahl von Aussiedlern,² durch die sich die ohnehin abzeichnenden Engpässe auf dem Mietwohnungsmarkt weiter verschärften. Das Aussiedlerproblem erforderte rasches und flexibles Handeln, für das die bisherigen Förderwege als zu träge und starr erachtet wurden.³ Daher legte die Bundesregierung am 28. September 1988 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Zweiten Wohnungsbaugeset-

1 Zu den Einzelheiten des Sonderprogramms vgl. ausführlich o.V. (1988b), S. 338 ff. Aussiedler ist nach § 1 Abs. 2 Nr. 3 des Gesetzes über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz - BVFG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 2. Juni 1993, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Mai 1994, ein deutscher Staatsangehöriger oder deutscher Volkszugehöriger, der nach Beendigung der allgemeinen Vertreibung ein Gebiet des ehemaligen Ostblocks verlassen hat oder verläßt.

2 Während die Zahl der Aussiedler in den siebziger Jahren nahezu konstant bei etwa 40.000 Personen pro Jahr lag, waren es 1987 bereits ca. 86.000 Aussiedler. 1988 stieg der Aussiedlerzustrom auf über 200.000 Personen an. Hinzu kamen rund 40.000 Zuwanderer aus der damaligen DDR. Vgl. Eekhoff, J., Hamm, H. (1989), S. 5; Hamm, H. (1989a), S. 70. Nach den Spitzenjahren 1989 und 1990 mit jeweils rund 370.000 Aussiedlern hat sich die Aussiedlerzahl inzwischen bei etwa 200.000 Personen pro Jahr eingependelt. Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993), S. 44; o.V. (1995a), S. 3.

3 Vgl. Francke, J. (1989a), S. 12.

zes vor, durch den ein neues Förderinstrument geschaffen werden sollte.¹ Am 25. Februar 1989 trat das Wohnungsbauänderungsgesetz 1988 in Kraft, durch das das Gesamtkonzept des sozialen Wohnungsbaus um das flexible Element der vereinbarten Förderung gemäß dem neu eingefügten § 88d II. WoBauG erweitert wurde. Inzwischen hat sich hierfür die Bezeichnung 3. Förderweg durchgesetzt.

Bei der vereinbarten Förderung werden Art und Höhe der zur Verfügung gestellten Mittel, die Beachtung von Einkommensgrenzen bei der Vergabe der geförderten Wohnungen sowie die Dauer der Belegungsbindung nicht gesetzlich fixiert, sondern individuell zwischen dem Bauherrn und der öffentlichen Hand vertraglich vereinbart. Die im Rahmen der vereinbarten Förderung geförderten Wohnungen stellen keinen preisgebundenen Wohnraum dar. Das bedeutet, daß auch die Miete zwischen Mieter und Vermieter unter Beachtung der allgemeinen mietrechtlichen Bestimmungen, insbesondere des Miethöhegesetzes, frei ausgehandelt wird, sofern keine diesbezüglichen vertraglichen Vereinbarungen zwischen Bauherr und öffentlicher Hand getroffen wurden. Grundsätzlich sind die Gemeinden für die Mittelvergabe und die Festlegung der Förderkonditionen verantwortlich. Die Länder haben jedoch inzwischen generelle Richtlinien erlassen, in denen die Bedingungen für die Gewährung der Mittel festgelegt sind. Übersicht 6 gibt einen Überblick über die landesrechtlichen Regelungen.

Die vereinbarte Förderung hat gegenüber dem bisher praktizierten sozialen Mietwohnungsbau drei Vorteile: Erstens erzielen die öffentlichen Mittel in bezug auf die Anzahl der geförderten Wohnungen eine größere wohnungspolitische Förderwirkung als in den klassischen Förderwegen des sozialen Mietwohnungsbaus. Zweitens kann mit diesem Instrument flexibler auf regionale Wohnungsengpässe reagiert werden, ohne an starre gesetzliche Vorschriften gebunden zu sein. Schließlich können drittens einige typische Mängel der bisherigen Förderwege durch die vereinbarte Förderung vermieden werden.

1 Um das neue Förderinstrument bereits für das Aussiedlerprogramm anwenden zu können, wurde der Gesetzentwurf dem Bundesrat als besonders eilbedürftige Gesetzesinitiative gemäß Art. 76 Abs. 2 GG vorgelegt.

Übersicht 6: Vereinbarte Förderung in den einzelnen Bundesländern 1995

Bundesland	Einkommensgrenze	Max. förderungsfähige Wohnfläche	Mindest-Eigenleistung	Förderhöhe	Zins und Tilgung
Baden-Württemberg	§ 25 II. WoBauG	70 qm; für kinderreiche Familien 90-105 qm	keine Vorgabe	Grundbetrag 1.400-1.900 DM/qm bzw. 1.600 - 2.100 DM/qm bei 10 bzw. 15 Jahren Bindung; Zusatzbetrag 200 DM/qm für komm. Besetzungsrecht gem. § 5a WoBindG; in Einzelfällen Aufwendungszuschüsse 7,90-9,70 DM/ qm pro Monat im 1. Jahr, jährl. Reduktion um 0,60 DM/qm pro Monat; Zuschläge als Baukostenzuschuß i.H.v. 90 DM/qm bei 15 Jahren Bindung und komm. Besetzungsrecht	marktübl. Zinssatz abzgl. 6 v.H.-Punkte, mind. 0,5 v.H.; Anhebung des Zinssatzes alle 2 Jahre um 0,25 v.H.-Punkte; 1-3 v.H. Tilgung p.a. zzgl. Zinsersparnis
Bayern	30 v.H. über der Einkommensgrenze des § 25 II. WoBauG	1 Person 40 qm 2 Personen 55 qm Alleinerz./Kind 60 qm 3 Personen 70 qm Alleinerz./2 Kd. 80 qm 4 Personen 85 qm 5/6 Personen 95 qm	keine Vorgabe	Baudarlehen gestaffelt nach Gebietskategorie: 1 Zimmer 26.300-37.800 DM 2 Zimmer 37.500-54.000 DM 3 Zimmer 48.800-70.200 DM 4 Zimmer 60.000-86.400 DM über 4 Zi. 70.000-96.400 DM	zins- und tilgungsfrei während der Belegungsbindung; Erlaß des Darlehens bei Erfüllung der vertragl. Vereinbarungen
Berlin	130 v.H. über der Einkommensgrenze des § 25 II. WoBauG	1 Person 55 qm 2 Personen 70 qm 3 Personen 88 qm 4 Personen 105 qm 5 Personen 117 qm	20 v.H. der Gesamtkosten	Baudarlehen festgelegt auf Basis einer DIN-Kostenermittlung; Aufwendungszuschüsse und -darlehen 3-9 DM/qm pro Monat, Reduktion um 0,50-0,75 DM/qm pro Monat nach jeweils 15 Monaten	Baudarlehen 2,25-3,25 v.H. Zins nach Kategorie der Bauausführung, 1,5 v.H. Tilgung p.a.; Aufwendungsdarlehen 7 v.H. Zins, 2 v.H. Tilgung p.a. nach Tilgung der Fremdmittel
Bremen	10 v.H. über der Einkommensgrenze des § 25 II. WoBauG	1 Person 40- 48 qm 2 Personen 55- 60 qm 3 Personen 70- 75 qm 4 Personen 80- 85 qm 5 Personen 90- 95 qm 6 Pers. 100-105 qm 7 Pers. 110-115 qm	20 v.H. der Gesamtkosten	Aufwendungszuschuß 8,60 DM/qm pro Monat; jährliche Reduktion um 0,30 DM/qm pro Monat	--

Bindungsdauer	Miethöhe je qm und Monat	Bearbeitungsgebühr/jährl. Verwaltungs-kostenbeitrag	Besonderheiten	Rechtliche Grundlagen
10-15 Jahre	8-9 DM gestaffelt nach Einkommenskategorien; Anhebung max. 0,50 DM alle 2 Jahre	1,5 v.H./- des Ursprungsdarlehens; 1,3 v.H./- des Aufwendungszuschusses	keine	Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zum Landeswohnungsbauprogramm 1995 (VwV-LMBPr 1995) vom 21.11.1994, GABI. S. 901
15 Jahre	ortsübliche Vergleichsmiete bis max. 7,50- 12,50 DM gestaffelt nach Gebietskategorie; Anhebung zu Beginn des 3., 6., 9., 12., 15. Jahres um 0,80-1,20 DM	1 v.H./- des Ursprungsdarlehens	keine	Förderung des Wohnungsbaues im Programmjahr 1995, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 24.01.1995, Nr. IIC1-4731.6-001/95
nach Vorschlag des Bauherrn, i.d.R. 12-18 Jahre	einfache Wohnlage 9-11,99 DM, mittlere Wohnlage 12-14,99 DM; bei Überschreitung der Einkommensgrenze des § 25 II. WoBauG um max. 85 v.H. höchstens 12,49 DM; Anhebung alle 15 Monate um 0,50-0,75 DM	2 v.H./- des Ursprungsdarlehens; 3 v.H./- der ges. Aufwendungshilfen	Wettbewerbsverfahren für 30 v.H. des Förderkontingentes. Bauherren kommen in der Reihenfolge zum Zuge, wie sie im Verhältnis zum zur Förderung beantragten Wohnraum die Errichtung nichtgeförderten Wohnraums anbieten. Wohnlage des nicht geförderten Wohnraums geht maßgeblich in Bewertung ein	Richtlinien über die Förderung des Miet- und Genossenschaftswohnungsbaues in Berlin durch vertragliche Vereinbarung i.d.F. vom 09.04.1992, ABl. S. 1407; Richtlinien über die Anpassung der Einkommensgrenzen im geförderten Wohnungsbau vom 14.07.1994, ABl. S. 2995; Verwaltungsvorschriften zur Verteilung der Wohnungsbaufördermittel sowie zur Stärkung des freifinanzierten Wohnungsbaues vom 05.09.1994, ABl. S. 2934
10 Jahre	max. 10,90 DM; jährliche Anhebung um 0,30 DM	keine Angaben	keine	Richtlinien zur Durchführung der vertraglich vereinbarten Förderung von Mietwohnungen im Lande Bremen i.d.F. vom 09.06.1993, ABl. S. 437; Förderungsgrundsätze zur Durchführung der Wohnungsbauförderungsprogramme ab 1995 sowie zur Umsetzung des WoBauFördG 1994 vom 01.07.1994

Forts. Übersicht 6: Vereinbarte Förderung in den einzelnen Bundesländern 1995

Bundesland	Einkommensgrenze	Max. förderungsfähige Wohnfläche	Mindest-Eigenleistung	Förderhöhe	Zins und Tilgung
Hamburg (keine vereinbarte Förderung, sondern eigene Förderwege 3-5)	30/45/60 v.H. über der Einkommensgrenze des § 25 II. WoBauG im 3./4./5. Förderweg; Einkommensüberprüfung alle 2 Jahre	1 Person 45 qm 2 Personen 45- 60 qm 3 Personen 60- 70 qm 4 Personen 70- 85 qm 5 Personen 85- 90 qm 6 Personen 90-100 qm	15 v.H. der Gesamtkosten	Baudarlehen 85 v.H. der Gesamtkosten; Aufwendungszuschüsse 9/7,20/5,20 DM/qm pro Monat im 3./4./5. Förderweg, jährliche Reduktion um 0,30 DM/qm pro Monat ab dem 2. Jahr	4,5-6 v.H. Zins, Tilgung 1 v.H. p.a. zzgl. Zinsersparnis
Hessen 1) Normalprogramm	38.000/54.000/62.000/70.000 DM für 1/2/3/4 Personen	1 Person 45 qm 2 Personen 57 qm 3 Personen 69 qm 4 Personen 81 qm 5 Personen 93 qm 6 Personen 105 qm	15 v.H. der Gesamtkosten	Kostenzuschuß 700-1.050 DM/qm nach Mietstufe der Gemeinde	--
2) Kombiniertes Ergänzungsprogramm	s.o.; Einkommensüberprüfungen alle 3 Jahre; Einkommensgrenze gem. § 25 II. WoBauG für Wohnungen im Bestand	s.o.	s.o.	Baudarlehen 1.150-1.600 DM/qm nach Mietstufe der Gemeinde; kommunaler Zuschuß von mind. 250 DM/qm für die Überlassung der Belegungsrechte	30 Jahre zinslos, danach 6 v.H.; Tilgung zeit. gestaffelt 1-3 v.H. p.a.
Niedersachsen	gem. § 25 II. WoBauG; bei Gebäuden mit mehr als 8 Wohnungen dürfen max. 50 v.H. der Haushalte die o.g. Einkommensgrenze um max. 20 v.H. überschreiten	1 Person 50 qm 2 Personen 60 qm 3 Personen 70 qm 4 Personen 85 qm	25 v.H. der Gesamtkosten	Grunddarlehen 20.000-70.000 DM pro Wohnung nach Mietstufe der Gemeinde zzgl. 10.000 DM pro Wohnung bei Erhöhung der Bindungsdauer auf 35 Jahre und bei Abtretung des Belegungsrechtes einer Wohnung im Bestand; Zusatzdarlehen 570 DM/qm	Grunddarlehen 15 Jahre zinslos, danach marktüblicher Zinssatz, Tilgung 1 v.H. p.a.; Zusatzdarlehen 3 Jahre zinslos, 12 Jahre 0,9 v.H., danach jährl. Zinsanstieg um 0,6 v.H. - Punkte bis zum marktüblichen Zinssatz, Tilgung 1 v.H. p.a.

Bindungsdauer	Miethöhe je qm und Monat	Bearbeitungsgebühr/jährl. Verwaltungs-kostenbeitrag	Besonderheiten	Rechtliche Grundlagen
langfristig (keine bes. Vorgaben)	max. 12,50/14,30/ 16,30 DM im 3./4./5. Förderweg; Anhebung entsprechend dem jährlichen Abbau der Aufwendungszuschüsse	1 v.H./0,25-0,5 v.H. des Ursprungsdarlehens; 1 v.H./0,5 v.H. des ges. Aufwendungszuschusses	keine	Förderungsgrundsätze zum Wohnungsbauprogramm 1995 für Miet- und Genossenschaftswohnungen in Mehrfamilienhäusern in Hamburg
mind. 20 Jahre	10 v.H. unter der ortsüblichen Vergleichsmiete oder 11 DM	2 v.H./- des Kostenzuschusses	keine	Richtlinien der Vereinbarten Förderung im Hessischen Mietwohnungsprogramm nach § 88d des Zweiten Wohnungsbaugesetzes vom 22.10.1993, StAnz. S. 2814
30 Jahre	10 v.H. unter der ortsüblichen Vergleichsmiete; bei Überschreitung der Einkommensgrenze des Normalprogramms entfällt die Mietvergünstigung; 75 v.H. der ortsüblichen Vergleichsmiete im 1. Förderweg für Wohnungen im Bestand; bei Überschreitung der Einkommensgrenze des § 25 II. WoBauG um mehr als 40 v.H. ortsübliche Vergleichsmiete	1 v.H./0,3 v.H. des Ursprungsdarlehens	Förderungsbedingung ist, daß der Bauherr Belegungsrechte für doppelt so viele Wohnungen (mit mind. der 1,5-fachen Wohnfläche) im Bestand überläßt, wie Wohnungen neu gefördert werden	Richtlinien zur Förderung des Mietwohnungsbaus im kombinierten Ergänzungsprogramm in Hessen i.d.F. vom 18.11.1994, StAnz. S. 3721
25 Jahre	9-9,80 DM nach Mietstufe der Gemeinde zzgl. max. 0,50 DM, wenn alle Baumaßnahmen den ökologischen Empfehlungen des Sozialministeriums entsprechen; Erhöhung alle 3 Jahre um max. 15 v.H. möglich	keine Angaben	mittelbare Belegung: Überschreitung der Einkommensgrenze des § 25 II. WoBauG zulässig bei Vermittlung einer Wohnung vergleichbarer Größe aus dem Bestand an einen Wohnungssuchenden, der die o.g. Einkommensgrenze einhält. Für diese Wohnung wird die Miete auf 8,20-8,60 DM/qm pro Monat, für die geförderte Wohnung auf max. 12,50 DM/qm pro Monat festgelegt	Wohnungsbauprogramm 1995, Rund-erlaß des niedersächsischen Sozialministeriums vom 23.01.1995, Nr. 304-25/10-2/1; Ökologische Empfehlungen für den sozialen Wohnungsbau im Lande Niedersachsen, Runderlaß des niedersächsischen Sozialministeriums vom 23.01.1995, Nr. 308.2-25000

Forts. Übersicht 6: Vereinbarte Förderung in den einzelnen Bundesländern 1995

Bundesland	Einkommensgrenze	Max. förderungsfähige Wohnfläche	Mindest-Eigenleistung	Förderhöhe	Zins und Tilgung	
Nordrhein-Westfalen	gem. § 25 II. WoBauG (Ersatzwohnung)	1 Person 53 qm 2 Personen 68 qm 3 Personen 85 qm 4 Personen 100 qm 5 Personen 115 qm	15-25 v.H. der Gesamtkosten	Baudarlehen 20.000 DM zzgl. 650 DM/qm; Zusatzdarlehen 100-200 DM/qm in Gemeinden der Mietstufen IV und V	zunächst zinslos; jährl. Anhebung, daß sich die Miete um max. 0,15 DM/qm pro Monat erhöht; Zinssatz nach 15 Jahren 6 v.H.; Tilgung 1 v.H. p.a. zzgl. Zinsersparnis; Tilgung nach 5 Jahren 2 v.H.	
Rheinland-Pfalz	gem. § 25 II. WoBauG	1 Person 30- 45 qm 2 Personen 45- 60 qm 3 Personen 60- 80 qm 4 Personen 75- 90 qm 5 Personen 85-105 qm	15 v.H. der Gesamtkosten	Baudarlehen 10.000 DM zzgl. max. 1.150 DM/qm; Zusatzdarlehen max. 400 DM/qm bei Baumaßnahmen in Städten über 300.000 Einwohnern; max. 300 DM/qm bei sog. standortbedingten Mehrkosten; Aufwendungszuschuß insgesamt 180 DM/qm über 10 Jahre	Zinssatz 6 v.H., auf bis zu 0,5 v.H. reduzierbar; Tilgung 1 v.H. zzgl. Zinsersparnis	
	2) Miet- und Genossenschaftswohnungen für Personen mit mittlerem Einkommen	Max. 40 v.H. über der Einkommensgrenze des § 25 II. WoBauG	1 Person 30- 50 qm 2 Personen 45- 65 qm 3 Personen 60- 90 qm 4 Personen 75-100 qm 5 Personen 85-115 qm	s.o.	Baudarlehen max. 1.100 DM/qm; Bauzuschuß max. 550 DM/qm	s.o.
Saarland	40 v.H. über der Einkommensgrenze des § 25 II. WoBauG	mind. 30 qm, max. 90 qm	20 v.H. der Gesamtkosten	Bauzuschuß max. 770 DM/qm	—	
Schleswig-Holstein	keine vereinbarte Förderung					

Bindungsdauer	Miethöhe je qm und Monat	Bearbeitungsgebühr/jährl. Verwaltungs-kostenbeitrag	Besonderheiten	Rechtliche Grundlagen
15 Jahre (Ersatzwohnung)	6,50-7,50 DM bis max. 10 v.H. unter der ortsüblichen Vergleichsmiete; max. jährliche Anhebung um 3,5 v.H. (Ersatzwohnung)	0,4 v.H./0,5 v.H. des Ursprungsdarlehens	ausschließlich Kombinationsförderung: Förderung des Neubaus einer Wohnung ohne Miet- und Belegungsbindung, wenn der Bauherr je geförderte Wohnung ein Besetzungsrecht für 2 angemessene Ersatzwohnungen aus seinem Wohnungsbestand einräumt	Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1984 - WFB 1984 - des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16.03.1984, MBl. S. 576; zuletzt geändert durch Runderlaß des Ministers für Bauen und Wohnen vom 11.07.1995, MBl. S. 1399
mind. 25 Jahre	7,30-9,10 DM nach Mietenstufe der Gemeinde; jährl. Anhebung max. 0,25 DM bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete	Baudarlehen 0,5 v.H./0,5 v.H. des Ursprungsdarlehens; Bauzuschuß 1 v.H./- des Zuschußbetrags; Aufwendungszuschuß 0,8 v.H./- des Zuschußbetrags	keine	Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen zum Vollzug des II. WoBauG; Förderung von Wohnungen im 3. Förderweg i.d.F. vom 07.01.1994, MinBl. S. 84; Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen zum Vollzug des II. WoBauG; Mietwohnungsbauprogramm 1995 vom 31.01.1995, MinBl. S. 158
mind. 15 Jahre	8,85-11 DM nach Mietenstufe der Gemeinde; Anhebung wie oben	s.o.	keine	
mind. 10 Jahre	7-8 DM nach Gemeindegröße; Anhebung alle 3 Jahre um 1 DM bis max. 80 v.H. der ortsüblichen Vergleichsmiete	1 v.H./- des Zuschußbetrages	keine	Richtlinien zur Durchführung des Wohnungsbauprogramms im Dritten Förderungsweg vom 15.03.1994, ABl. S. 758
keine vereinbarte Förderung				

Die quantitativ größere wohnungspolitische Förderwirkung ergibt sich aus dem im Vergleich zur traditionellen Förderung geringeren Förderaufwand pro Wohnung. Bei gleichem Mitteleinsatz können dementsprechend mehr Wohnungen gefördert werden als in den bisherigen Förderwegen.¹ Der vergleichsweise geringere Förderaufwand ergibt sich zum einen daraus, daß die vertraglich vereinbarten Belegungsbindungen der geförderten Wohnungen in der Regel kürzer sind als im 1. Förderweg; nur Hamburg, Hessen und Niedersachsen sehen mittel- bis langfristige Sozialbindungen vor. Außerdem können bereits bei der Mittelvergabe Mieten, die über der im öffentlich geförderten sozialen Mietwohnungsbau relevanten Bewilligungsmiete liegen, sowie Mieterhöhungen während der Bindungsfrist vertraglich vereinbart werden. Insofern ist der geringere Förderaufwand ein Äquivalent für kürzere Belegungsbindungen und ein tendenziell höheres Mietpreisniveau der geförderten Wohnungen.² Ob die Förderbeträge bei einer Bindung von üblicherweise zehn bis fünfzehn Jahren ausreichend sind, um Investoren für den Bau von Sozialwohnungen zu gewinnen, läßt sich nur im Einzelfall beurteilen. Modellrechnungen zeigen jedoch, daß die öffentlichen Mittel "eher zu reichlich als zu knapp kalkuliert sind"³. Zum anderen führt die Abkehr vom Kostenmietprinzip dazu, daß zwischen den potentiellen Investoren ein Wettbewerb um die knappen Fördermittel stattfinden kann. Die Mittelvergabe im 3. Förderweg ermöglicht es der öffentlichen Hand, in einem Ausschreibungsverfahren denjenigen Bauherrn zu finden, der bereit ist, die gewünschte Leistung zum günstigsten Preis und/oder den besten Konditionen zu erbringen.⁴ Damit wird tendenziell ein geringerer Mitteleinsatz bewirkt als im 1. Förderweg, bei dem das Fördervolumen für ein Wohnungsbauprojekt von staatlicher Seite fest vorgegeben wird. Allerdings engen die landesrechtlichen Vorgaben den Spielraum für flexible Vereinbarungen stark ein. Insbesondere die Höhe der Fördermittel und die Zins- und Tilgungsbedingungen sind weitgehend vorgegeben. Berlin macht hier insofern eine Ausnahme, als bei ansonsten

1 Vgl. Matern-Rehm, S. (1988), S. 38 ff.

2 Vgl. Dick, E., Eckart, W. (1989), S. 616.

3 Hamm, H. (1990), S. 71.

4 Vgl. Eekhoff, J. (1993), S. 74.

vergleichbaren Angeboten derjenige Bauherr zum Zuge kommt, der die geringsten Fördermittel beansprucht und die günstigsten Förderkonditionen anbietet. Sowohl Ausschreibungsverfahren als auch freies Aushandeln von Förderkonditionen erfordern jedoch von den Bewilligungsstellen eine gewisse Flexibilität, die nicht ohne weiteres unterstellt werden kann. Erste Erfahrungen mit der vereinbarten Förderung zeigen, daß es gerade zu Beginn nicht nur an der Qualifikation der Mitarbeiter der Bewilligungsbehörden,¹ sondern häufig auch an der Bereitschaft zur Ausschreibung der vorhandenen Förderkontingente und dem Aushandeln der Förderkonditionen mangelte.² Doch kann fehlendes wirtschaftliches Denken oder mangelnder Einfallsreichtum der Bewilligungsbehörden kein grundsätzliches Argument gegen das Instrument der vereinbarten Förderung sein. Es ist vielmehr zu erwarten, daß sich mit der Zeit eine ausreichende Flexibilität auf der Ebene der Bewilligungsbehörden einstellen wird, die eine effizientere Vergabe der Fördermittel durch die Nutzung wettbewerblicher Elemente ermöglicht. Dazu ist allerdings auch eine Lockerung der Vorgaben von Landesseite erforderlich, um den involvierten öffentlichen Stellen den notwendigen Verhandlungsspielraum zu geben.

Der zweite Vorteil des neuen Förderinstruments liegt in der Möglichkeit, die Förderbedingungen entsprechend der jeweiligen regionalen Wohnungsmarktsituation zu variieren. Die Bewilligungsstellen sind damit in der Lage, sowohl die Höhe der Fördermittel als auch die Dauer der Belegungsbindung der konkreten Bedarfslage anzupassen.³ Zudem sind die Bauherren bei kürzeren Bindungsfristen stärker als bisher gezwungen, nachfragegerechte Wohnungen anzubieten, d.h. Wohnungsgröße und Wohnungsqualität an den Marktbedingungen zu orientieren, da sie sich nun nicht mehr auf

1 Vgl. Hamm, H. (1990), S. 70.

2 Vgl. Eekhoff, J. (1993), S. 74. Darüber hinaus wird von einigen Landesministerien vorgebracht, daß im "Massengeschäft" feste Richtlinien unabdingbar und bei unterschiedlicher Behandlung von Investoren rechtliche Auseinandersetzungen zu befürchten seien. Andere Länder, insbesondere Bayern, teilen diese Befürchtung nicht und praktizieren zunehmend eine flexible und nachfrageorientierte Vergabe der Fördermittel. Vgl. Mezler, J. u.a. (1991), S. 65 f.

3 Vgl. Francke, J. (1989a), S. 13.

eine dauerhafte Vermietungs- (und Kostendeckungs-)garantie verlassen können. Damit kann ein systemimmanenter Nachteil der klassischen öffentlichen Förderung - Produktion von langfristig zur Verfügung stehenden Sozialwohnungen, deren Ausmaß eher von den verfügbaren öffentlichen Mitteln als vom tatsächlichen Bedarf bestimmt wird - vermieden werden.

Die vereinbarte Förderung bringt nicht nur eine effizientere Mittelverwendung und eine flexiblere Wohnungsbaupolitik, mit ihr können auch einige typische Mängel des klassischen sozialen Mietwohnungsbaus vermieden werden. Da die Bindungsfristen im Durchschnitt kürzer sind als bei den bisherigen Förderwegen, tritt das Problem der Fehlbelegung langfristig nicht auf.¹ Ebenso können die für den sozialen Mietwohnungsbaupolitischen Mietverzerrungen verhindert werden: Zum einen sind in den Förderbestimmungen der meisten Länder vertraglich vereinbarte Mieterhöhungen vorgesehen, die sich an den ortsüblichen Vergleichsmieten orientieren. Dadurch können etwaige Mietverzerrungen laufend korrigiert werden. Zum anderen unterliegen die Wohnungen nach Ablauf der - vergleichsweise kurzen - Mietpreisbindungen nur noch den allgemeinen mietrechtlichen Bestimmungen, so daß eine rasche Angleichung an das jeweilige regionale Mietpreisniveau zu erwarten ist.² Dieser Zusammenhang wird allerdings von den Kritikern der vereinbarten Förderung bemängelt: Eine rasche Anhebung der Miete nach Ablauf der Sozialbindung sei sozial unverträglich und führe zu "Unverständnis und Verärgerung bei den Mietern"³. Daher seien die im Rahmen des 3. Förderweges geförderten Wohnungen auch wenig attraktiv für einkommensschwache Wohnungssuchende.⁴ Für die Vermieter sei es wenig sinnvoll, die geförderten Wohnungen gerade an Einkommensschwache zu vermieten, da sie nach Ablauf der Bindungsfrist - und den anschließenden Mieterhöhungen - Mieterinsolvenzen befürchten müßten. Darüber hinaus sei dieses Instrument wenig hilfreich, um Angehö-

1 Vgl. Nachtkamp, H.H. (1989), S. 8; Hasselfeldt, G. (1989), S. 536.

2 Vgl. Hamm, H. (1989b), S. 395.

3 Brintzinger, O.L. (1989), S. 238. So auch Schneider, M. (1989), S. 17.

4 Vgl. Hamm, H. (1989a), S. 74.

rige von Problemgruppen ausreichend mit Wohnraum zu versorgen. Die Vermieter scheuten sich, Problemhaushalte in ihrem Wohnungsbestand aufzunehmen, da dieser nach relativ kurzer Zeit keiner Sozialbindung mehr unterliege und die soziale Attraktivität der übrigen später frei vermietbaren Wohnungen sinken würde. Daher sei es vorrangig notwendig, neue langfristige Belegungs- und Mietpreisbindungen zu schaffen, die den im 1. Förderweg Begünstigten, die eine hohe soziale Dringlichkeit aufweisen, zur Verfügung gestellt werden sollten.¹

Der Versuch, auf der einen Seite öffentliche Mittel effizient für den langfristigen Erwerb von Belegungsrechten im Neubau einzusetzen, die dauerhaft mit sozialverträglichen Mieten verbunden sind, und auf der anderen Seite Fehlbelegungen zu vermeiden und marktorientierte Mieten zuzulassen, gleicht der Quadratur des Kreises. Langfristig gebundene Mieten sind grundsätzlich nicht in der Lage, die Allokationsfunktion des Preises, also den Ausgleich von Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage, herbeizuführen. Darüber hinaus sind Mietverzerrungen im Sozialwohnungsbestand nicht auszuschließen. Schließlich können bei dauerhaften Belegungsbindungen Fehlbelegungen nicht vermieden werden, selbst dann nicht, wenn die Wohnungsmieten an das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmieten herangeführt werden würden.

Insgesamt hat das Instrument der vereinbarten Förderung gegenüber der klassischen Förderung des Baus von Sozialwohnungen zweifellos Effizienzvorteile; ein zielorientierter Einsatz der öffentlichen Mittel - tragbare Mietbelastung für einkommensschwache Haushalte und Zugang von Problemgruppen auf den Mietwohnungsmarkt - kann indes auch damit nicht gewährleistet werden. Wird aufgrund politischer Entscheidungen an einer ausschließlich objektorientierten Förderung festgehalten, ist die vereinbarte Förderung den bisherigen Förderwegen grundsätzlich vorzuziehen, da sie einige Mängel des klassischen öffentlich geförderten sozialen Mietwohnungsbaus beseitigt. Die verbleibenden Probleme lassen sich dagegen im Rahmen einer Förderung, die ausschließlich an der Angebotsseite ansetzt, nicht vermeiden. Diese Überlegungen haben auch bei den Beratungen zum Wohnungsbauförderungsgesetz 1994 eine Rolle

1 Vgl. Brintzinger, O.L. (1989), S. 237.

gespielt. Durch dieses Gesetz wurde die vereinbarte Förderung um das Instrument der einkommensorientierten Förderung erweitert, mit dem erstmals von einer reinen Objektförderung im Rahmen des sozialen Mietwohnungsbaus abgewichen wurde.

II. Das Konzept der einkommensorientierten Förderung

Am 6. Juni 1994 verabschiedete der Deutsche Bundestag das Wohnungsbauförderungsgesetz 1994, durch das ein weiteres Instrument zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus in das Zweite Wohnungsbaugesetz aufgenommen wurde.¹ Im neu eingefügten § 88e II. WoBauG wurde die sogenannte einkommensorientierte Förderung als Unterform der vereinbarten Förderung etabliert und die Objektförderung im Rahmen des 3. Förderweges durch eine subjektorientierte Komponente erweitert. Dadurch sollen die aufgezeigten Effizienzvorteile der vereinbarten Förderung mit einer erhöhten sozialen Treffsicherheit kombiniert werden. Darüber hinaus soll die Wohnungsbauförderung enger mit dem Wohngeldsystem verzahnt werden, indem die Berechnungsgrundlagen vereinheitlicht und eine gegenseitige Anrechenbarkeit der Leistungen geregelt wurde. Dabei gilt die Grundregel, daß die Zahlung einer Zusatzförderung den Wohngeldanspruch mindert.

Die einkommensorientierte Förderung besteht aus zwei Elementen, die an jeweils einem der eingangs abgeleiteten - verteilungspolitisch motivierten - wohnungspolitischen Ziele ansetzen: Zum einen wird den Bauherren von Sozialwohnungen eine Grundförderung gewährt, durch die - analog zum klassischen sozialen Mietwohnungsbaus - die Miete der geförderten Wohnung auf ein bestimmtes Niveau fixiert und gleichzeitig das Recht zur Belegung der Wohnung für einen begrenzten Zeitraum an

1 Ferner wurden durch das Wohnungsbauförderungsgesetz 1994 die Einkommensgrenzen im sozialen Wohnungsbau angehoben, die Einkommensermittlung stärker an den Nettoeinkommen orientiert und derjenigen des Wohngeldes angepaßt sowie die Modernisierung von bestehendem Wohnraum unter den Begriff des - förderungsfähigen - Wohnungsbaus aufgenommen. Vgl. hierzu im einzelnen Kapitel 2.E.III.b.5 und 3.C.II.c. Zu den Einzelheiten des Wohnungsbauförderungsgesetzes 1994 vgl. Bohndick, S. (1994), S. 402 ff.

die jeweils zuständige Stelle abgetreten wird. Damit soll Personen mit besonderen Zugangsproblemen der Eintritt in den Wohnungsmarkt ermöglicht werden. Zum anderen wird - als neue Komponente - eine Zusatzförderung gezahlt, deren Höhe sich am Einkommen des Mieters orientiert und die Differenz zwischen der höchstzulässigen Miete (der sogenannten Basismiete) und den zumutbaren Wohnkosten des Mieters ausgleichen soll. Hierdurch wird die Mietbelastung für einkommensschwache Wohnungssuchende auf ein politisch akzeptiertes Maß reduziert. Die Zusatzförderung wird grundsätzlich dem Vermieter gewährt, kann jedoch über den Mieter ausgezahlt werden. Beide Komponenten der einkommensorientierten Förderung sind objektgebunden und dienen dem Wohnungsneubau.¹

Das Wohnungsbauförderungsgesetz 1994 konkretisiert die Bestimmungen für den 3. Förderweg und damit auch für die einkommensorientierte Förderung, da diese ein Anwendungsfall der vereinbarten Förderung ist. Insbesondere wird die Dauer der Mietpreis- und Belegungsbindung auf höchstens fünfzehn Jahre festgeschrieben, "wenn nicht auf Grund der Zielsetzung und der Art der Förderung, insbesondere wegen der Bereitstellung von Bauland oder wegen der Förderung zugunsten bestimmter Personengruppen, ein längerer Zeitraum geboten ist" (§ 88d Abs. 2 Nr. 2 II. WoBauG). Außerdem sollen bei der Vergabe der Fördermittel die örtlichen Besonderheiten und die unterschiedlichen Investitionsbedingungen, vor allem die individuelle steuerliche Situation der Investoren, berücksichtigt werden.² Dahinter steht das Ziel, die Förderhöhe genau so hoch zu bemessen, daß für alle Investorentypen - private Anleger, freie Wohnungsunternehmen, Wohnungsbaugenossenschaften - gleiche Investitionsanreize gegeben werden und gleichzeitig der Förderaufwand minimiert wird.³ Aus diesem Grund sollen auch kosten- und flächensparende Bauvorhaben gefördert werden, indem nur Förderpauschalen gezahlt werden. Das bedeutet, daß sich die Förderung - unabhängig von den Gesamtkosten - nur auf einen bestimmten Kosten-

1 Vgl. Deutscher Bundestag (1994b), S. 17812.

2 Vgl. o.V. (1994a), S. 228.

3 Vgl. o.V. (1994d), S. 3.

betrag des Förderobjekts bezieht;¹ Kosten, die nicht von der Förderpauschale erfaßt werden, trägt der Bauherr selbst. Schließlich wird das Kostenmietprinzip für die vereinbarte Förderung explizit ausgeschlossen. Dadurch ist es nun nicht mehr möglich, die Miethöhe durch vertragliche Vereinbarungen an die Bewilligungsmiete des 1. Förderweges zu binden. Die Einzelheiten der einkommensorientierten Förderung, insbesondere die Höhe von Grund- und Zusatzförderung, die höchstzulässigen Mieten, Art und Dauer der Belegungsrechte, den Begünstigtenkreis sowie den Leistungszeitraum für die Zusatzförderung, legen die Länder fest. Inzwischen haben fünf Bundesländer Modellversuche gestartet und Vorgaben für die konkrete Ausgestaltung der einkommensorientierten Förderung erlassen, die in Übersicht 7 zusammengefaßt sind.

Die Eckwerte des Konzeptes wurden auf der Basis eines Modells des Bundesbauministeriums in einem Planspiel erarbeitet, das im September 1993 stattfand und an dem Vertreter von Bund, Ländern und Gemeinden sowie Investoren teilnahmen.² Für die Bemessung der Grundförderung wurde auf die Kapitalbarwertmethode zurückgegriffen, bei der - anders als bei der bisher üblichen Wirtschaftlichkeitsberechnung des Kostenmietprinzips - alle relevanten Kosten und Erträge des Bauprojektes in die Rechnung einbezogen werden. Bei diesem betriebswirtschaftlich gebräuchlichen Verfahren der Investitionsrechnung wird durch Subtraktion der auf den Entscheidungszeitpunkt abdiskontierten erwarteten Nettoauszahlungen von den ebenfalls abdiskontierten Nettoeinzahlungen (einschließlich des Nettovermögenszuwachses) der Kapitalbarwert ermittelt. Ein Investitionsobjekt wird dabei dann als wirtschaftlich eingestuft, wenn der Kapitalbarwert größer oder gleich Null ist.³ Dementsprechend müßte die Grundförderung so bemessen werden, daß der Kapitalbarwert eines Bauprojektes unter Einbeziehung der abdiskontierten öffentlichen Mittel gerade Null ist. Da die unterschiedlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Investoren bei der Ermittlung

1 Vgl. Deutscher Bundestag (1994a), S. 26.

2 Vgl. hierzu im einzelnen Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH (1993).

3 Vgl. Tietböhl, G. (1994), S. 272 ff.

der Grundförderung berücksichtigt werden sollen, bedeutet dies, daß im Extremfall für jedes potentielle Bauprojekt und jeden potentiellen Investor eine eigene Investitionsrechnung erforderlich wäre, in der insbesondere die regional stark differierenden Bau- und Grundstückskosten sowie die investorspezifischen Möglichkeiten zur Nutzung von Steuervorteilen geschätzt werden müßten. Die Höhe der Grundförderung würde dann so bemessen werden, daß die Investition unter Berücksichtigung der Belegungsbindungen und einer möglichen Differenz zwischen der theoretisch erzielbaren Marktmiete und den tatsächlichen Einnahmen aus vereinbarter Miete und Zusatzförderung die gleiche Rentabilität aufwiese wie im frei finanzierten Wohnungsbau.¹ Ursprünglich sollten auch eventuelle Verkaufserlöse nach Ablauf der Belegungsbindung in die Kalkulation der Grundförderung einbezogen werden. Dagegen sprach jedoch, daß es zum einen unrealistisch ist, einen möglichen Verkaufserlös fünfzehn Jahre im voraus zu bestimmen. Zum anderen verbleiben Sozialwohnungen üblicherweise auch nach Ablauf der Bindungsdauer im Bestand der Wohnungsunternehmen, so daß nicht realisierte Wertzuwächse hätten zugrundegelegt werden müssen.²

Die Zahlung der Grundförderung an den Investor ist mit einer Fixierung der Miethöhe auf eine Basismiete verbunden, die zwischen öffentlicher Hand und Vermieter ausgehandelt wird. Sie soll sich am unteren Rand des jeweiligen örtlichen Vergleichsmietenniveaus bewegen, um regionalen Besonderheiten des Wohnungsmarktes Rechnung zu tragen.³ Um dem Vermieter einen Inflationsausgleich zu gewähren, soll die Basismiete im Zeitablauf angepaßt werden, indem sie beispielsweise mit dem Index der

1 Vgl. Deutscher Bundestag (1994a), S. 18 f. Bisher wird eine solche Berechnung der Förderhöhe bei der vereinbarten Förderung jedoch nicht angewendet, und es ist zu erwarten, daß dieses Verfahren auch bei der einkommensorientierten Förderung allein schon aus Praktikabilitätsgründen keine Anwendung finden wird. Die Ermittlung der Förderbeträge wird bei der vereinbarten Förderung auf der Basis von Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt, bei denen weder Wertsteigerungen noch unterschiedliche steuerliche Bedingungen des Bauherrn berücksichtigt werden. Vgl. Mezler, J. u.a. (1991), S. 83.

2 Vgl. Krabbes, R. (1994), S. 106.

3 Vgl. Deutscher Bundestag (1994a), S. 19.

Übersicht 7: Einkommensorientierte Förderung in den einzelnen Bundesländern 1995

Bundesland	Einkommengrenze/Belegung	Grundförderung	Zusatzförderung
Baden-Württemberg	mind. 50 v.H. der Bewohner unter der Einkommengrenze des § 25 II. WoBauG, max. 50 v.H. der Bewohner bis zu 40 v.H. über dieser Einkommengrenze; Bindungsdauer 10/20 Jahre	Baudarlehen max. 1.600-2.100 DM/qm (Bindungsdauer 10 Jahre) bzw. max. 600-1.000 DM/qm (Bindungsdauer 20 Jahre); Aufwendungszuschuß 6,60-7,90 DM/qm pro Monat, jährliche Reduktion um 0,60 DM/qm pro Monat	bei Überschreitung der Einkommengrenze des § 25 II. WoBauG um 0 v.H. 3,00 - 5 DM 10 v.H. 2,25 - 4 DM 20 v.H. 1,50 - 3 DM 30 v.H. 0,75 - 2 DM 40 v.H. 0 - 1 DM pro qm und Monat; Finanzierung: Land und Kommune jeweils zur Hälfte
Bayern	2/3 der Bewohner unter der Einkommengrenze des § 25 II. WoBauG, 1/3 der Bewohner bis zu max. 30 v.H. über dieser Einkommengrenze; Bindungsdauer 15 Jahre	Baudarlehen gestaffelt nach Gebietskategorie 1 Zimmer 17.300-23.000 DM 2 Zimmer 25.500-34.000 DM 3 Zimmer 33.800-45.000 DM 4 Zimmer 42.000-56.000 DM Über 4 Zi. 48.800-65.000 DM	Ausgleich der Differenz zwischen Basis- und Mindestmiete; pro 10 v.H. Überschreitung der Einkommengrenze des § 25 II. WoBauG sinkt die Zusatzförderung um 1 DM/qm pro Monat und entfällt bei Überschreiten o.g. Einkommengrenze um mehr als 60 v.H.
Hessen (Pilotprojekte)	38.000/54.000/62.000/70.000 DM für 1/2/3/4 Personen	wie vereinbarte Förderung	Staffelung nach Überschreitung der Einkommengrenze gem. § 25 II. WoBauG: von vollem Ausgleich der Differenz zwischen Basis- und Mindestmiete über Reduktion Wohnkostenbelastung auf ca. 25-30 v.H. des Nettojähreseinkommens bis zur Reduktion auf Basismiete; Finanzierung: Land und Kommune jeweils zur Hälfte
Rheinland-Pfalz (nur Modellversuch, bei dem die Fördermodalitäten einzelvertraglich ausgestaltet werden sollen)	Überschreitung der Einkommengrenze des § 25 II. WoBauG um max. 60 v.H.; Bindungsdauer mind. 15 Jahre	Baudarlehen max. 600 DM/qm; Bauzuschuß max. 300 DM/qm	keine Vorgaben
Schleswig-Holstein (Pilotprogramm)	50 v.H. der Bewohner unter, 50 v.H. der Bewohner bis max. 40 v.H. über der Einkommengrenze des § 25 II. WoBauG; langfristige Bindung	Baudarlehen 60 v.H. der Darlehenssätze im 1. Förderweg zzgl. 600 DM/qm; zusätzliches kommunales zinsloses Baudarlehen i.H.v. 10 v.H. der Gesamtkosten	Ausgleich zwischen Basis- und Mindestmiete

Zins und Tilgung	Basismiete	Mindestmiete je qm und Monat	Rechtliche Grundlage
bei 10-jähriger Bindungsdauer Marktzens abzgl. 4,1 v.H.-Punkte, jährl. Anhebung um 0,25 v.H.-Punkte, Tilgung 1-3 v.H. p.a. zzgl. Zinsersparnis; bei 20-jähriger Bindungsdauer 0 v.H. Zins, Anhebung alle 2 Jahre um jeweils 0,25 v.H.-Punkte, Tilgung mind. 1 v.H. p.a. zzgl. Zinsersparnis	11-14 DM/qm pro Monat nach Gemeindegröße; Anhebung um 0,60 DM/qm pro Monat alle 2 Jahre	gestaffelt nach Gemeindegröße; bei Überschreitung der Einkommensgrenze des § 25 II. WoBauG um max. 0 v.H. 8,00 - 9 DM 10 v.H. 8,75 - 10 DM 20 v.H. 9,50 - 11 DM 30 v.H. 10,25 - 12 DM 40 v.H. 11,00 - 13 DM	Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zum Landeswohnungsbauprogramm 1995 (VwV-LWBPr 1995) vom 21.11.1994, GABl. S. 901; Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zur ergänzenden Förderung von Mietwohnungen im Rahmen der einkommensorientierten Wohnungsbauförderung (4. Förderweg) vom 24.03.1995, Nr. 6-2710.4-2/11
zinslos während der Bindungsdauer, anschließend 7 v.H.; Tilgung 1 v.H. p.a. zzgl. Zinsersparnis	unterer Rand der ortsüblichen Vergleichsmiete	Bewilligungsmiete im 1. Förderweg	Einkommensorientierte Förderung des Wohnungsbaues in Bayern, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 08.02.1995, AllMBI. S. 197
wie vereinbarte Förderung	10 v.H. unter ortsüblicher Vergleichsmiete	Mietobergrenze im 1. Förderweg	Erlaß des Hessischen Ministeriums für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz zur einkommensorientierten Förderung nach § 88e des Zweiten Wohnungsbaugesetzes vom 17.12.1994, Az. IX1a-62c44/53-1/94
keine Vorgaben	ortsübliche Vergleichsmiete	keine Vorgaben	Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen zum Vollzug des II. WoBauG, Mietwohnungsbauprogramm 1995 vom 31.01.1995, MinBl. S. 158
max. Kapitalmarktzens; Tilgung 1 v.H. p.a.	ortsübliche Vergleichsmiete	bei Überschreitung der Einkommensgrenzen des § 25 II. WoBauG um max. 0 v.H. 9,20 DM 20 v.H. 11,00 DM 30 v.H. 12,00 DM 40 v.H. 13,00 DM	Richtlinie für das Pilotprogramm "Einkommensorientierte Förderung" des Innenministeriums vom 18.10.1994, Nr. IV520a-514.537

Lebenshaltung fortgeschrieben wird.¹ Die Basismiete wird dem Investor für die Zeit der Belegungsbindung von der öffentlichen Hand garantiert und setzt sich zusammen aus der vom Mieter zu zahlenden individuellen Miete sowie der von staatlicher Seite zu gewährenden Zusatzförderung. Letztere hat die Aufgabe, die Mietbelastung des Mieters sozialverträglich zu gestalten. Sofern das Haushaltseinkommen des Mieters einen bestimmten Betrag unterschreitet, reduziert sich die von ihm abzuführende vereinbarte Miete, und der Vermieter erhält die Differenz zur Basismiete in Form der Zusatzförderung von der öffentlichen Hand. Die Höhe der Zusatzförderung wird nach unten durch die sogenannte Mindestmiete begrenzt, die jeder Mieter unabhängig von der Höhe seines Einkommens in jedem Fall zahlen muß. Sie soll als Tabellenmiete ausgestaltet werden. Die Länder können bei der Bestimmung der Höhe der Mindestmiete auch sozial- und familienpolitische Ziele berücksichtigen, indem die angestrebte Wohnkostenbelastung beispielsweise zusätzlich nach Familienstand oder Kinderzahl differenziert wird. Bisher wurde von dieser Möglichkeit jedoch in keinem Bundesland Gebrauch gemacht.

Da die Zusatzförderung mit steigendem Einkommen reduziert werden soll, sind bei diesem Instrument regelmäßige Einkommensüberprüfungen und eventuelle Anpassungen der Zusatzförderung im Zeitablauf notwendig.² Zudem sind in einigen Bundesländern Staffelungen der Mindestmieten vorgesehen, die Einkommensüberprüfungen erfordern. Neben der Zusatzförderung können die Sozialmieter auch Wohngeld erhalten, wobei die Zahlung der Zusatzförderung den Wohngeldanspruch entsprechend mindert. Da sich die höchstzulässige Miete in der Regel an der örtlichen Vergleichsmiete orientiert, weisen die Sozialwohnungen nach Ablauf der Bindungsdauer ein Mietenniveau auf, das unter dem Niveau von Neubaumieten liegt.³

Die Zugangsberechtigung für die im Rahmen der einkommensorientierten Förderung geförderten Wohnungen ist bundesgesetzlich nicht an die Einhaltung bestimmter Ein-

1 Vgl. Hamm, H. (1992), S. 668.

2 Vgl. Brusis, I. (1994), S. 221.

3 Vgl. Völker, A. (1994), S. 164 sowie Kapitel 2.D.III.c.

kommensgrenzen gebunden. Diejenigen Bundesländer, die bereits entsprechende Projekte durchführen, haben jedoch diesbezüglich Regelungen getroffen. In Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein sind Quotierungen vorgesehen, nach denen der Investor verpflichtet wird, einen bestimmten Teil der geförderten Wohnungen nur an Personen weiterzugeben, deren Einkommen unterhalb der Einkommensgrenzen des § 25 II. WoBauG liegt. Die Vorgaben Baden-Württembergs und Schleswig-Holsteins sehen vor, daß mindestens die Hälfte der Mieter ein Einkommen unter den Einkommensgrenzen des § 25 II. WoBauG aufweisen soll; der Rest darf diese Grenzen um maximal 40 v.H. überschreiten. In Bayern sollen zwei Drittel der Bewohner die oben genannten Einkommensgrenzen einhalten; das Einkommen der übrigen Bewohner darf höchstens um 30 v.H. darüber liegen. Daneben besteht grundsätzlich die Möglichkeit, spezielle Dringlichkeitskriterien für bestimmte Wohnungsbewerber, beispielsweise für besondere Problemgruppen, festzulegen. Durch eine solche flexible Handhabung der Zugangsberechtigung soll eine bessere soziale Durchmischung des Sozialwohnungsbestandes erreicht und damit eine Ghettoisierung vermieden werden. Bei einer gemischten Belegungsstruktur bleiben die Wohnungen zudem auch nach Ablauf der Bindungsdauer für einkommensstärkere Wohnungssuchende attraktiv - ein Sachverhalt, der die Investitionsentscheidung des Bauherrn maßgeblich beeinflusst.

Der Bund hat bereits 1994 für Pilotprojekte der einkommensorientierten Förderung 250 Mill. DM zur Verfügung gestellt, die von den Ländern vergeben wurden.¹ Seit 1995 stellt der Bund - zusätzlich zu den weiterhin gewährten 150 Mill. DM für den öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau - jährlich 300 Mill. DM als Verpflichtungsrahmen für Grund- und Zusatzförderung bereit. Diese Finanzhilfen sind jedoch nicht mit Dotationsauflagen verbunden, d.h. sie müssen nicht ausschließlich für die einkommensorientierte Förderung verwendet werden, sondern können auch auf andere Maßnahmen des sozialen Wohnungsbaus übertragen werden (§ 88e Abs. 6 II. WoBauG). Zur Zeit kann die einkommensorientierte Förderung nur im Wohnungsneubau angewendet werden. Die Bundesregierung plant jedoch in der laufenden

1 Vgl. Schwätzer, I. (1994b), S. 220. Davon gingen 100 Mill. DM in die neuen Bundesländer.

Legislaturperiode eine umfassende Reform der Wohnungsbauförderung, durch die die einkommensorientierte Förderung auf den Wohnungsbestand ausgeweitet werden soll.¹ Inwieweit diese Absichtserklärungen tatsächlich in einem Dritten Wohnungsbaugesetz realisiert werden, bleibt indes abzuwarten.

III. Ökonomische Konsequenzen der einkommensorientierten Förderung

a. Effizienzaspekte

Hauptvorteil der einkommensorientierten Förderung ist der sparsamere Einsatz von Fördermitteln gegenüber dem traditionellen sozialen Mietwohnungsbau. Durch die flexiblen vertraglichen Vereinbarungen zwischen dem Bauherrn und der öffentlichen Hand sowie die Berücksichtigung der individuellen Rahmenbedingungen des Investors können die Effizienzvorteile des 3. Förderweges genutzt werden. Durch die Bemessung der Zusatzförderung an den Einkommensverhältnissen des Mieters können weitere Mittel eingespart werden, da die Mieter in Abhängigkeit von ihrer Mietzahlungsfähigkeit an den Kosten des Wohnens beteiligt werden.² Der durchschnittliche Subventionsbedarf pro Wohnung, den die öffentliche Hand im 1. Förderweg leistet, ist nicht exakt quantifizierbar; Schätzungen schwanken zwischen 140.000 DM und 250.000 DM je geförderter Wohnung.³ Das Bundesbauministerium verspricht sich

1 Vgl. Schwätzer, I. (1994a), S. 566; o.V. (1995b), S. 15.

2 Vgl. Deutscher Bundestag (1994d), S. 34.

3 Vgl. beispielsweise Deutscher Bundestag (1994b), S. 17834. Eine exakte Quantifizierung der Kosten scheitert insbesondere daran, daß auch die Gemeinden zu einem nicht unerheblichen Teil Mittel zur Förderung des Baus von Sozialwohnungen gewähren, die nicht zentral erfaßt werden. Beispielsweise wurden 1990 42 v.H. der in Baden-Württemberg im Rahmen der vereinbarten Förderung subventionierten Wohnungen von den Kommunen mitgefördert; der durchschnittliche kommunale Förderaufwand lag bei 45.000 DM. Hessen fordert eine kommunale Mindestbeteiligung an der Förderung von Mietwohnungen im 1. Förderweg von 20.000 DM. In Düsseldorf deckten die von Bund und Land 1992 zur Verfügung gestellten Mittel zur Förderung des Baus von Sozialwohnungen nur noch 60 v.H. des Gesamtsubventionsaufwands; die übrigen Mittel mußten von der Stadt selbst

von seinem Reformmodell, daß es um bis zu 30 v.H. kostengünstiger ist als der klassische soziale Mietwohnungsbau des 1. Förderweges.¹ Diese Schätzungen beruhen auf einem Computer-Simulationsmodell, mit dem versucht wurde, die Effizienz des Reformkonzeptes exemplarisch für die Städte Wuppertal, Karlsruhe und München zu ermitteln.² In diesem Modell wurden die Basismieten, d.h. die Mieten, die durch die Gewährung der Grundförderung angestrebt werden, geringfügig unterhalb der jeweiligen ortsüblichen Vergleichsmieten für Neubauwohnungen mit einfachem Wohnwert angesetzt. Für die Mindestmieten, also die Wohnkostenbelastung, die bei maximaler Zusatzförderung vom Mieter tatsächlich getragen werden muß, wurden die zur Zeit geltenden Sozialmieten Nordrhein-Westfalens herangezogen. Aufgrund der regionalen Differenzierung der Mieten ist der Abstand zwischen Basis- und Mindestmiete unterschiedlich und damit auch der Einkommensbereich, in dem eine Zusatzförderung gewährt wird. Bei Überschreitung der Einkommensgrenzen wurde angenommen, daß die Zusatzförderung jeweils in 10 v.H.-Schritten proportional zum Einkommensanstieg abgebaut wird. Daraus ergibt sich, daß auch der Auslaufpunkt der Zusatzförderung regional unterschiedlich ist. Er liegt zwischen 50 v.H. und 80 v.H. über den Einkommensgrenzen des 1. Förderweges. Die Mieten wurden mit den Lebenshaltungskosten indiziert. Dabei unterstellte das Modell, daß ein Mieter die daraus resultierenden Mieterhöhungen nur in dem Ausmaß trägt, in dem auch sein Einkommen angestiegen ist. Für Haushalte, deren Einkommen unterhalb der Grenzen des § 25 II. WoBauG liegen, wurden keine realen Einkommenssteigerungen angenommen, während bei einkommensstärkeren Haushalten ein jährlicher Anstieg der Realeinkommen von 1 v.H. unterstellt wurde. Bezüglich der gesetzlichen Einkommensgrenzen wurden zwei unterschiedliche Szenarien gerechnet: Das erste Szenario unterstellte, daß die Einkommensgrenzen des § 25 II. WoBauG im gesamten betrachteten Zeitraum konstant bleiben; Szenario Zwei ging von einer permanenten Anpassung an die Realeinkommensentwicklung aus. Auch für die Belegungsstruktur wurden zwei unterschied-

aufgebracht werden. Vgl. Mezler, J. u.a. (1991), S. 24 und 27 f.; Feldmann, U., Reis, C. (1994), S. 71.

1 Vgl. Schwätzer, I. (1994b), S. 216.

2 Vgl. zum folgenden Völker, A. (1994), S. 158 ff.

liche Varianten betrachtet. Bei der "günstigen" Belegerstruktur wurde ein Anteil der Mieter mit einem Einkommen unterhalb der Grenzen des 1. Förderweges von 25 v.H., bei der "ungünstigen" Belegerstruktur ein Anteil von 75 v.H. an der Gesamtmieterschaft unterstellt. Übersicht 8 gibt einen Überblick über die wichtigsten Annahmen des Simulationsmodells.

Übersicht 8: Annahmen des Simulationsmodells

	Wuppertal	Karlsruhe	München
I. Bau- und Grundstückskosten			
Baukosten (DM/qm)	2.700	3.000	4.500
Grunderwerbs- und Erschließungskosten (DM/qm)	300	500	1.500
Wohnungsgröße (qm)	68	68	68
Baukosten insgesamt (DM)	183.600	204.000	306.000
Grundstückskosten insgesamt (DM)	20.400	34.000	102.000
Summe Bau- und Grundstückskosten (DM)	204.000	238.000	408.000
II. Zinsen, Tilgung			
Kapitalmarktzins (v.H./p.a.)	7	7	7
Tilgung Kapitalmarktdarlehen (v.H./p.a.)	1	1	1
III. Bewirtschaftungskosten			
Abschreibungen (DM/p.a.)	2.387	2.652	3.978
Verwaltungskosten (DM/p.a.)	500	500	500
Instandhaltungskosten (DM/p.a.)	782	782	782
Mietausfallwagnis (DM/p.a.)	216	216	300
Steigerung Bewirtschaftungskosten (v.H./p.a.)	3	3	3
IV. Durchschnittliche Prämie für Belegungsrechte			
(gemischte Belegung) (DM)	10.000	10.000	10.000
V. Basis- und Mindestmiete			
Basismiete (DM/qm/Monat)	13	13	18
Basismieterrhöhung (v.H./p.a.)	3	3	3
Mindestmiete (DM/qm/Monat)	8,5	8,5	10
VI. Auslaufpunkt Zusatzförderung			
(in v.H. der Einkommensgrenze des § 25 II. WoBauG)	150	150	180
VII. Realeinkommensentwicklung			
der Mieterhaushalte (v.H./p.a.)	0-1	0-1	0-1

Quelle: Völker, A. (1994), S. 160.

Den unter diesen Prämissen ermittelten Ergebnissen wurden die Daten eines Vergleichsmodells gegenübergestellt, das von Nordrhein-Westfalen zur Verfügung gestellt wurde und den Subventionsbedarf bei klassischer Fördermethode ermittelt. Die Berechnungen zeigen, daß die durchschnittlichen Einsparungen je gefördertes Objekt bei der einkommensorientierten Förderung gegenüber der herkömmlichen Förderung in Abhängigkeit von dem Standort und der unterstellten Belegerstruktur zwischen ca. 9.300 DM und 70.800 DM liegen. Das Einsparpotential steigt auf zwischen rund 22.800 DM und 117.200 DM, wenn man zusätzlich die Steuervergünstigungen, die der Bauherr nutzen kann, bei der Bemessung der Grundförderung berücksichtigt. Die große Spannweite der Subventionsersparnis erklärt sich insbesondere durch die jeweils angenommene Belegerstruktur. Die Einsparungen variieren um bis zu 100 v.H. zwischen der "günstigen" und der "ungünstigen" Belegerstruktur. Schließlich hat auch die Anpassung der Einkommensgrenzen im Zeitablauf einen merklichen Einfluß auf die Höhe der Förderbeträge. Bei konstanten Einkommensgrenzen auf dem Niveau des Ausgangsjahres ist die notwendige Zusatzförderung in einigen Fällen höher als bei im Zeitablauf angepaßten Einkommensgrenzen. Das Ausmaß dieser Fördermittel, die durch die Fixierung der Einkommensgrenzen zusätzlich entstehen, wird dabei wiederum maßgeblich von der Belegerstruktur beeinflusst. Die Ergebnisse des modellhaften Kostenvergleichs sind in Übersicht 9 zusammengefaßt.

Die Ergebnisse zeigen, daß die Subventionsersparnisse bei der einkommensorientierten Förderung im Durchschnitt ca. 30 v.H. des Vergleichsansatzes betragen. Bei solchen Kostenvergleichen darf allerdings nicht übersehen werden, daß mit den jeweiligen Fördermitteln unterschiedlich lange Mietpreis- und Belegungsbindungen "gekauft" werden.¹ Insofern sind die ermittelten Ergebnisse über erwartete Einsparungen beim Mitteleinsatz mit der gebotenen Vorsicht zu beurteilen. Außerdem kommt es nicht zwangsläufig zu einem geringeren Mitteleinsatz. Für Schleswig-Holstein beispielsweise würde sich der Förderaufwand durch die einkommensorientierte Förderung im Vergleich zum 1. Förderweg erhöhen. Ursache hierfür ist ein relativ geringer Mitteleinsatz bei der herkömmlichen Förderung aufgrund der im Bundesvergleich

1 Vgl. Kiepe, F. (1994), S. 224.

Übersicht 9: Modellhafter Kostenvergleich zwischen einkommensorientierter und herkömmlicher Förderung (Barwerte) in DM

	Wuppertal		Karlsruhe		München	
	Belegerstruktur		Belegerstruktur		Belegerstruktur	
	günstig ¹	ungünstig ²	günstig ¹	ungünstig ²	günstig ¹	ungünstig ²
a) Steuersatz 0 v.H., starre Einkommensgrenzen						
Grundförderung EoF	22.459	22.459	43.427	43.427	95.786	95.786
Zusatzförderung EoF	18.161	46.262	18.161	46.262	45.862	85.419
Gesamt:	40.620	68.721	61.588	89.689	141.648	181.205
Herkömmliche Förderung	75.066	92.257	77.000	99.000	196.000	252.000
Fehlbelegungsabgabe für 30 Jahre	2.345	7.035	0	0	0	0
Gesamt:	72.721	85.222	77.000	99.000	196.000	252.000
Minderkosten EoF	32.101	16.501	15.412	9.311	54.352	70.795
b) ohne Fehlbelegungsabgabe in Baden-Württemberg und Bayern, Steuersatz 35 v.H., starre Einkommensgrenzen						
Grundförderung EoF	16.112	16.112	27.331	27.331	49.359	49.359
Zusatzförderung EoF	18.161	46.262	18.161	46.262	45.862	85.419
Gesamt:	34.273	62.374	45.492	73.593	95.221	134.778
Herkömmliche Förderung	75.066	92.257	77.000	99.000	196.000	252.000
Fehlbelegungsabgabe für 30 Jahre	2.345	7.035	0	0	0	0
Gesamt:	72.721	85.222	77.000	99.000	196.000	252.000
Minderkosten EoF	38.448	22.848	31.508	25.407	100.779	117.222
c) Steuersatz 0 v.H., angepaßte Einkommensgrenzen						
Grundförderung EoF	22.459	22.459	43.427	43.427	95.786	95.786
Zusatzförderung EoF	19.822	39.884	19.822	39.884	54.589	77.354
Gesamt:	42.281	62.343	63.309	83.311	150.375	173.140
Herkömmliche Förderung	75.066	92.257	77.000	99.000	196.000	252.000
Fehlbelegungsabgabe für 30 Jahre	0	0	0	0	0	0
Gesamt:	75.066	92.257	77.000	99.000	196.000	252.000
Minderkosten EoF	32.785	29.914	13.691	15.689	45.625	78.860
d) Steuersatz 35 v.H., angepaßte Einkommensgrenzen						
Grundförderung EoF	16.112	16.112	27.331	27.331	49.359	49.359
Zusatzförderung EoF	19.822	39.884	19.822	39.884	54.589	77.354
Gesamt:	35.934	55.996	47.213	67.215	103.948	126.713
Herkömmliche Förderung	75.066	92.257	77.000	99.000	196.000	252.000
Fehlbelegungsabgabe für 30 Jahre	0	0	0	0	0	0
Gesamt:	75.066	92.257	77.000	99.000	196.000	252.000
Minderkosten EoF	39.132	36.261	29.787	31.785	92.052	125.287

1 25 v.H. der Mieter innerhalb der Einkommensgrenzen von § 25 II. WoBauG.

2 75 v.H. der Mieter innerhalb der Einkommensgrenzen von § 25 II. WoBauG.

Quelle: Völker, A. (1994), S. 161.

unterdurchschnittlichen Herstellkosten für Sozialwohnungen einerseits und den relativ hohen Bewilligungsmieten in Schleswig-Holstein andererseits. Beide Effekte führen zu einem vergleichsweise geringen Subventionsbedarf im sozialen Mietwohnungsbau herkömmlicher Prägung.¹

Mit dem neuen Förderkonzept hofft die Bundesregierung auch, neue Investorengruppen für den sozialen Mietwohnungsbau zu gewinnen. Insbesondere die vergleichsweise kurze Bindungsdauer, die marktnahen Mieten mit Mietsteigerungsmöglichkeiten und die gemischten Belegungsstrukturen sollen Investitionsanreize für freie Wohnungsunternehmen schaffen und dazu beitragen, daß zusätzliches privates Kapital für den Bau von Sozialwohnungen mobilisiert wird.² Ob diese Anreize ausreichen, bleibt indes abzuwarten. Bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes wurde jedoch seitens potentieller Investoren kritisiert, daß die angebotenen Fördermittel zu gering seien, um zusätzliche Investitionen in entsprechendem Ausmaß anzuregen.³

Durch die Erweiterung der sogenannten Freistellungsklausel sollen auch Impulse für den geförderten Werks- und Genossenschaftswohnungsbau gegeben werden: Der durch das Wohnungsbauförderungsgesetz 1994 geänderte § 7 WoBindG sieht vor, daß der Vermieter die betreffende Wohnung dann einem Nichtwohnberechtigten überlassen kann, wenn die Wohnung "mit Rücksicht auf das Bestehen von Dienstverhältnissen oder im Rahmen von genossenschaftlichen Mitgliedschaftsverhältnissen zum Gebrauch überlassen werden [soll]" (§ 7 Abs. 2 Buchst. b WoBindG n.F.). Die Entscheidung über die Freistellung liegt weiterhin im Ermessen der zuständigen Stelle, die ein berechtigtes Interesse des Wohnungseigentümers mit dem öffentlichen Interesse abwägen muß.⁴ Gerade der Werks- und Genossenschaftswohnungsbau im Rahmen

1 Vgl. Krabbes, R. (1994), S. 9.

2 Vgl. Deutscher Bundestag (1994d), S. 34.

3 Vgl. beispielsweise o.V. (1994c), S. 12.

4 Ebenfalls nicht geändert wurde die Möglichkeit, die Freistellung befristet, bedingt oder unter Auflagen, zum Beispiel der Erhebung einer Ausgleichszahlung, zu erteilen (§ 7 Abs. 3 WoBindG).

des klassischen sozialen Mietwohnungsbaus hatte in den vergangenen Jahren drastisch abgenommen, da - aufgrund der vergleichsweise niedrigen Einkommensgrenzen - kaum noch Werksangehörige und Genossenschaftsmitglieder in den werkseigenen bzw. genossenschaftlichen Sozialwohnungen untergebracht werden konnten.¹ Für werksverbundene Wohnungsunternehmen führte dies zu Schwierigkeiten bei der Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte, während sich bei Wohnungsbaugenossenschaften Finanzierungsprobleme ergaben, da beitriftswilligen Genossen als Gegenleistung für die teilweise erheblichen Genossenschaftseinlagen kaum noch die Zuteilung einer Sozialwohnung in Aussicht gestellt werden konnte.² Bisher wurde die Ausnahmeverordnung des § 7 WoBindG in der Praxis sehr eng ausgelegt, und es steht angesichts der Wohnungsprobleme gerade in Ballungsgebieten, in denen werksgebundene und genossenschaftliche Wohnungsbaunternehmen überwiegend investieren, kaum zu erwarten, daß die Erweiterung der Freistellungsklausel zu einem signifikant höheren Bauvolumen von Sozialwohnungen führt. Kritiker sehen in dieser neugefaßten Ausnahmeregelung zudem eine breite "Legalisierung der Fehlbelegung"³. Tatsächlich stellt sich die Frage, ob für diese Wohnungsbaubereiche nicht andere Möglichkeiten bestehen, um Investitionsanreize zur Schaffung zusätzlicher Wohnungen zu geben. Es ist zumindest nicht einsichtig, warum gerade Unternehmen, die aus ureigensten Unternehmensinteressen ihren Angestellten verbilligten Wohnraum zur Verfügung stellen wollen, im Rahmen des sozialen Mietwohnungsbaus gefördert werden sollten. Hier erscheint ein betrieblicher Ankauf von Belegungsrechten im Bestand frei finanzierter Wohnungen oder die Gewährung von Mietzuschüssen durch die Unternehmen sinnvoller. Auch das Finanzierungsproblem von Genossenschaften kann effizienter mit anderen Instrumenten gelöst werden. Dabei ist beispielsweise an eine einkommensteuerliche Begünstigung von Genossenschaftsanteilen zu denken.⁴

1 Vgl. Steinert, J. (1993), S. 43.

2 Vgl. Deutscher Bundestag (1994a), S. 30.

3 Deutscher Bundestag (1994b), S. 17832.

4 Vgl. ifo Institut für Wirtschaftsforschung (1993), S. 298 f.; Galster, J. (1994), S. 652 f. Die Frage, ob damit andere, finanz- und steuerpolitische Probleme verbunden sind, ist nicht Gegenstand dieser Arbeit und wird daher nicht weiter behandelt.

b. Vermeidung typischer Mängel des klassischen sozialen Mietwohnungsbaus?

Neben dem vergleichsweise sparsamen Einsatz öffentlicher Mittel wird die Vermeidung einiger typischer Mängel des traditionellen sozialen Mietwohnungsbaus als besonderer Vorteil der einkommensorientierten Förderung hervorgehoben.¹ Erstens werde Fehlsubventionierung und Mietverzerrung vermieden, da sich die Basismieten grundsätzlich an dem Niveau der ortsüblichen Vergleichsmieten orientierten. Tatsächlich findet jedoch eine Fehlsubventionierung zumindest in Höhe der Grundförderung statt, weil die Mieten dadurch auf ein Niveau herunterschleust werden, daß unter den Neuvertragsmieten für vergleichbare Wohnungen liegt;² ob die geförderten Sozialwohnungen dann auch tatsächlich an Haushalte vergeben werden, die einer solchen Förderung bedürfen, ist wegen der fehlenden oder von der im Zweiten Wohnungsbaugesetz genannten Einkommensgrenzen abweichenden Grenzen nicht sichergestellt. Bezüglich der vermeintlichen Vermeidung von Mietverzerrung muß in Mietverzerrungen zwischen im Rahmen der einkommensorientierten Förderung subventionierten Wohnungen und Mietverzerrungen innerhalb des gesamten Sozialwohnungsbestandes unterschieden werden. Innerhalb des Bestandes der im Rahmen der einkommensorientierten Förderung subventionierten Wohnungen können Mietverzerrungen auftreten, da die ortsüblichen Vergleichsmieten regional stark variieren, während sich die Höhe der zumutbaren Miete ausschließlich am Einkommen der Mieter orientiert. Dies führt zu einer breiten räumlichen Streuung der Höhe des Fördervorteils zugunsten von Mietern in attraktiven Ballungsgebieten.³ Dies ist nicht nur in distributiver Hinsicht unbefriedigend, sondern führt auch unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten zu unerwünschten Ergebnissen.⁴ Auch innerhalb des gesamten Sozialwohnungsbestandes entstehen neue Mietverzerrungen: Da der Mietwohnungsbau auch weiterhin im Rahmen des 1. Förderweges subventioniert werden soll, entsteht ein Nebeneinander

1 Vgl. beispielsweise Deutscher Bundestag (1994a), S. 17.

2 Vgl. o.V. (1994e), S. 8.

3 Vgl. Eekhoff, J. (1993), S. 77 f.

4 Vgl. zu diesem Problemkreis auch Kapitel 3.B.

von Neubau-Sozialwohnungen, deren Mieten ausschließlich auf der Grundlage der Kostenmietkalkulation ermittelt werden, und Neubau-Sozialwohnungen mit vergleichsweise hohen Grundmieten und individuell bemessenen Mietabschlägen in Form der Zusatzförderung. Gleiches gilt für den gesamten Bestand an öffentlich geförderten Wohnungen, die weiterhin an die Kostenmiete gebunden sind. Berücksichtigt man darüber hinaus, daß die Mieter von klassisch geförderten Wohnungen entsprechend ihrem Einkommen mit Fehlbelegungsabgaben belegt werden, die je nach länderspezifischer Ausgestaltung erst bei massiver Überschreitung der gesetzlichen Einkommensgrenzen erhoben werden, wird sichtbar, daß das Mietverzerrungsproblem des sozialen Mietwohnungsbaus als solches nicht beseitigt wird. Mit der einkommensorientierten Förderung wird lediglich erreicht, daß die Fehlbelegungsabgabe von vornherein in das Fördersystem eingebaut wird:¹ Die tatsächliche Mietbelastung hängt nun von einer (automatisch gewährten) einkommensorientierten Zusatzförderung ab, während sie bisher von einer (nachträglich erhobenen) Ausgleichsabgabe bestimmt wurde. Mietverzerrungen könnten nur vermieden werden, wenn Sozialmieter unabhängig von der Art der Förderung ihrer Wohnung die gleiche effektive Wohnkostenbelastung tragen müßten. Dies ist aber - wie gezeigt wurde - nicht der Fall. Schließlich bleibt aufgrund des weiterhin fehlenden Rechtsanspruchs das Problem der fehlenden Gleichbehandlung von bedürftigen Mietern, die das Glück hatten, eine Sozialwohnung zu beziehen, und bedürftigen Mietern, die auf den frei finanzierten Wohnungsbau angewiesen sind.²

Befürworter der einkommensorientierten Förderung heben zweitens hervor, daß durch das neue Instrument Fehlbelegung vermieden werde.³ Wird Fehlbelegung als Überschreitung der jeweils geltenden Einkommensgrenzen interpretiert, ist dieser "Vorteil" der einkommensorientierten Förderung jedoch kein Vorteil, sondern eine zwangsläufige Konsequenz aus der Nichtexistenz von (gesetzlich fixierten) Einkom-

1 Vgl. Eekhoff, J. (1993), S. 77.

2 Inwieweit über das Wohngeld eine Gleichbehandlung zumindest zwischen einkommenschwachen Mietern erreicht werden kann, wird in Kapitel 3.B.II.d. überprüft.

3 Vgl. Deutscher Bundestag (1994a), S. 18.

mensgrenzen im 3. Förderweg. Zwar sehen die Förderbestimmungen derjenigen Bundesländer, die bereits die einkommensorientierte Förderung praktizieren, Einkommensgrenzen und Quotierungen vor, nach denen die Vergabe eines bestimmten Teils der im Rahmen der einkommensorientierten Förderung geförderten Sozialwohnungen an die Einhaltung der Einkommensgrenzen des § 25 II. WoBauG gebunden wird. Dadurch wird aber nur gewährleistet, daß sich die tatsächliche Wohnkostenbelastung bei steigendem Einkommen ebenfalls - wenn auch alleine schon aus verwaltungstechnischen Gründen mit zeitlicher Verzögerung - erhöht und im Grenzfall bei der örtlichen Vergleichsmiete liegt.¹ Damit wird aber ebensowenig Fehlbelegung vermieden, wie sie durch die Fehlbelegungsabgabe nachträglich beseitigt wird; in beiden Fällen werden die Mieter lediglich an den Kosten der Fehlbelegung beteiligt. Durch das Nebeneinander von Zusatzförderung bei der einkommensorientierten Förderung auf der einen und Fehlbelegungsabgabe bei den bisherigen Förderwegen auf der anderen Seite entsteht gleichzeitig ein nicht unerheblicher Verwaltungsmehraufwand. Aufgrund der für den 3. Förderweg charakteristischen Verhandlungen über die Förderkonditionen, der Ermittlung der jeweiligen Tabellenmieten, der notwendigen regelmäßigen Einkommensüberprüfungen sowie der Verbindung mit der Wohngeldförderung dürfte die einkommensorientierte Förderung insgesamt mit einem Verwaltungsaufwand verbunden sein, der deutlich über demjenigen des 1. Förderweges liegt.

Ein dritter, besonders gravierender Mangel der bisherigen Förderung ist die Diskriminierung besonders einkommensschwacher Haushalte und Angehöriger von Problemgruppen. Hier steht zu erwarten, daß sich diese Problematik mit der Einführung des neuen Förderinstrumentes sogar verschärfen wird. Fehlende Einkommensgrenzen, das Zulassen von prozentualen Überschreitungen der bisherigen Einkommensgrenzen, aber auch eine Quotierung der Zugangsberechtigung führen gleichermaßen dazu, daß sich der Kreis der um die geförderten Wohnungen konkurrierenden Nachfrager erweitert, und zwar gerade um solche Haushalte, die nicht zu den genannten diskriminierten Wohnungssuchenden gehören. Vermieter bevorzugen Nachfrager mit vergleichs-

1 Vgl. o.V. (1994b), S. 3.

weise hohen und gesicherten Einkommen sowie Wohnungssuchende, von denen sie vermuten, daß sie sich problemlos in die Hausgemeinschaft integrieren lassen.¹ Diese Tendenz wird bei Wohnungen, die im Rahmen der einkommensorientierten Förderung gefördert werden, zunehmen, da die Vermieter aufgrund der kürzeren Bindungsfristen verstärkt darauf achten werden, "verlässliche" Mieter zu bekommen, um nach Ablauf der Sozialbindung die dauerhafte Vermietbarkeit der Wohnungen und die Durchsetzung ihrer Mietforderungen zu sichern.² Daher wird es für Bezieher besonders niedriger Einkommen und Problemhaushalte immer schwieriger werden, eine angemessene Wohnung im Sozialwohnungsbestand zu erhalten. Zwar können auch im 3. Förderweg mit der Vergabe von Fördermitteln unmittelbare Belegungsrechte verknüpft werden, d.h. mit dem Recht der zuständigen Stelle, eine bestimmte geförderte Wohnung mit einem bestimmten Wohnungssuchenden zu besetzen.³ Dieses Verfahren ist jedoch - wie an anderer Stelle gezeigt wurde⁴ - weder in der Praxis üblich noch sozialpolitisch vollkommen unbedenklich. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob es überhaupt im Interesse der öffentlichen Hand liegt, die im Rahmen der einkommensorientierten Förderung geförderten Wohnungen gerade an besonders Einkommensschwache zu vergeben. Die öffentliche Hand befindet sich hier in einem Dilemma: Auf der einen Seite steht der Versorgungsauftrag der zuständigen Stelle, der darauf ausgerichtet ist, insbesondere solche Personen mit Wohnraum zu versorgen, die dazu ohne staatliche Hilfe nicht in der Lage sind. Auf der anderen Seite sind die zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel knapp. Werden verstärkt besonders einkommensschwache Haushalte in den geförderten Wohnungen untergebracht, steigt die Be-

1 Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 1.D.I.

2 Vgl. Deutscher Bundestag (1994b), S. 17819.

3 Durch das Wohnungsbauförderungsgesetz 1994 wurde der bisher verwendete Begriff des Besetzungsrechtes durch den Begriff "Belegungsrecht" ersetzt, der sowohl das Berechtigtigkeitsverfahren und Benennungsrechte (zum Beispiel der sogenannte "Dreivorschlag") als auch unmittelbare Belegungsrechte umfaßt. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine Begriffserweiterung, sondern nur um eine Begriffsklarstellung. Zu den unterschiedlichen Vergabeverfahren vgl. Kapitel 2.D.IV.b und 2.E.V.b.

4 Vgl. hierzu Kapitel 2.E.V.b.

lastung der öffentlichen Hand durch die Zahlung einer dann vergleichsweise hohen Zusatzförderung an. Dagegen muß bei der Unterbringung von einkommensstärkeren Haushalten kaum oder gar keine Zusatzförderung geleistet werden. Daher besteht ein gewisser Anreiz für die zuständigen Stellen, die ohnehin vorhandene Nachfragerselektion durch die Vermieter zuungunsten der schon bisher Diskriminierten nicht zu verhindern, wenn nicht sogar aktiv zu unterstützen, indem beispielsweise kommunale Belegungsrechte nicht genutzt werden, vergleichsweise hohe Einkommensgrenzen festgelegt werden oder Quotierungen unterbleiben. Anders gewendet bedeutet dies, daß die erwarteten Einspareffekte der einkommensorientierten Förderung dann besonders hoch sein werden, wenn gerade solche Personen bevorzugt in diese Wohnungen einziehen, die die Einkommensgrenze des 1. Förderweges überschreiten. Damit werden die heutigen Fehlbeleger zur eigentlichen Zielgruppe der einkommensorientierten Förderung.¹ Die öffentliche Hand könnte die Höhe der zu zahlenden Zusatzförderung auch durch Variation der höchstzulässigen Miete, also der Vergleichsmiete, beeinflussen. "Die ohnehin schon große Neigung, regulierend und dämpfend in die Entwicklung der Mieten einzugreifen, würde nahezu unwiderstehlich, wenn der Staat dadurch auch noch seine Ausgaben - zumindest kurzfristig - verringern könnte."² Insbesondere aus ordnungspolitischer Sicht wäre dies ausgesprochen bedenklich, da die Gefahr bestünde, daß der Staat noch mehr als bisher in die Preisbildung auf dem Wohnungsmarkt eingriffe und die (Vergleichs-)Mieten letztlich zu einem Spielball der fiskalischen Zwänge der öffentlichen Hand werden würden.

c. Verteilung der Finanzierungslasten

Im Zusammenhang mit der variablen Höhe der für die Zusatzförderung aufzubringenden öffentlichen Finanzmittel ergeben sich schließlich auch Probleme finanzverfassungsrechtlicher Natur. Ursprünglich war vorgesehen, daß sich der Bund zwar mit einem festen Betrag an der gesamten einkommensorientierten Förderung beteiligt,

1 Vgl. Hintzsche, B. (1993), S. 586.

2 Eekhoff, J. (1993), S. 78.

doch sollte dieser Betrag "nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsplans" bestimmt werden. Die Länder befürchteten, daß sich der Bund durch den Verzicht auf gesetzlich fixierte, betragsmäßige Zahlungszusagen mehr und mehr aus der Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus herausziehen könnte.¹ Daher schlug der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau des Deutschen Bundestages vor, für die einkommensorientierte Förderung einen jährlichen Verpflichtungsrahmen von 300 Mill. DM im Zweiten Wohnungsbaugesetz festzuschreiben. Darüber hinausgehende Finanzhilfen sollten flexibel im jährlichen Haushaltsverfahren bestimmt werden. Zur Begründung wurde angeführt, daß eine gesetzlich fixierte, dauerhafte Finanzierungsbeteiligung des Bundes erforderlich sei, um den Ländern Planungssicherheit zu geben.² Der Vorschlag wurde in einen neuen Entwurf eingearbeitet und in dieser Form verabschiedet.

Problematisch an dieser Regelung ist, daß die vom Bund zur Verfügung gestellten Finanzhilfen für die Gesamtaufwendungen der einkommensorientierten Förderung bestimmt sind. Daraus folgt, daß die Länder zunächst alleine das Risiko sich ändernder Förderbeträge tragen müssen. Bei sinkenden Einkommen der Sozialmieter oder Änderungen in der Mieterstruktur zugunsten einkommensschwacher Haushalte liegen die daraus resultierenden Zusatzlasten in Form höherer Zusatzförderung ausschließlich bei den Ländern.³ Um das Risiko steigender Zusatzförderungsbeträge gleichmäßig auf beide staatliche Ebenen zu verteilen, wäre eine Quotierung des Bundesanteils an dieser Subjektkomponente der einkommensorientierten Förderung notwendig gewesen.

1 Vgl. Brusi, I. (1994), S. 221.

2 Vgl. Deutscher Bundestag (1994d), S. 38. Zwar ist Art. 104a Abs. 4 GG dem Wortlaut nach eine Kann-Bestimmung, doch hat der Bund wegen der besonderen gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der danach erfaßten Investitionen die Pflicht zur Finanzhilfe entsprechend seiner eigenen Finanzkraft. Insofern kann sich der Bund nicht ohne weiteres der Gewährung von Finanzhilfen gemäß Art. 104a Abs. 4 GG entziehen. Vgl. BVerfG (1975), S. 113 f. Zudem wurde die einkommensorientierte Förderung auf Initiative des Bundes eingeführt. Daher kann es auch nicht in seinem Interesse liegen, daß die Länder wegen einer von ihnen als zu gering erachteten Bundesbeteiligung von der Möglichkeit der einkommensorientierten Förderung keinen Gebrauch machen.

3 Vgl. Brusi, I. (1994), S. 221.

Gegen eine solche Lösung sprechen jedoch verfassungsrechtliche Argumente: Die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder gemäß Art. 104a Abs. 4 GG ist nur möglich, wenn diese für Sachinvestitionen bestimmt sind.¹ Daher werden Grund- und Zusatzförderung als eine Einheit betrachtet, die den investiven Zweck verfolgt, den Bau von Sozialwohnungen zu fördern. Vor diesem Hintergrund ist auch die - datenschutzrechtlich nicht unproblematische - Regelung zu sehen, daß grundsätzlich der Vermieter, d.h. der Investor, Empfänger der Zusatzförderung ist.² Würden Grund- und Zusatzförderung als zwei Elemente des Förderinstrumentes betrachtet werden, wäre die Festlegung eines bestimmten Anteils, mit dem sich der Bund an den Aufwendungen für das subjektorientierte Element beteiligt, finanzverfassungsrechtlich unzulässig, da hier der investive Charakter fehlt.³ Außerdem argumentierte die Bundesregierung, daß der Bund sich nicht mit einer festen Quote an einer Förderung beteiligen könne, deren Ausgestaltung alleine den Ländern obliege.⁴ Die gefundene Regelung ist insofern als Kompromiß zwischen den an der Finanzierung beteiligten Ebenen zu verstehen.

Allerdings haben die Länder die Möglichkeit, sich steigenden Mitteln für die Zusatzförderung zu entziehen, indem sie Finanzierungslasten auf ihre Gemeinden abwälzen.

1 Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2.D.V.

2 Aus Praktikabilitätsgründen kann die Zusatzförderung allerdings auch an den Mieter ausgezahlt werden.

3 Vgl. Deutscher Bundestag (1994d), S. 38. Die Möglichkeit, die Zusatzförderung über ein Geldleistungsgesetz gemäß Art. 104a Abs. 3 GG abzuwickeln, scheidet ebenfalls aus verfassungsrechtlichen Gründen aus: Erstens dürfte es in diesem Fall nicht im freien Ermessen der Länder liegen, ob und in welcher Höhe sie Geldleistungen gewähren. Zweitens müßten in dem Geldleistungsgesetz explizite Quoten für die Kostenbeteiligung von Bund und Ländern bestimmt werden. Vgl. Maunz, T., Kommentar zu Art. 104a GG, S. 19 f., Rn. 35 f. Damit würde der Bund seine Ausgaben für die Zusatzförderung vollständig in die Hände der Länder geben, da diesen die Ausgestaltung der einkommensorientierten Förderung obliegt. Schließlich wäre ein Gesetz, daß Geldleistungen nur für einen kleinen Teil der Bevölkerung vorsieht und zudem voraussetzt, daß eine Objektförderung (in Form der Grundförderung) vorliegt, damit die Geldleistungen (in Form der Zusatzförderung) gewährt werden, politisch kaum vermittelbar.

4 Vgl. Deutscher Bundestag (1994d), S. 34.

In § 88e Abs. 3 II. WoBauG wird nämlich die zuständige Stelle, also in der Regel die Gemeinde- bzw. Stadtverwaltung, zur Zahlung der Zusatzförderung verpflichtet. Die Kommunen haben diese Aufgabe als Auftragsangelegenheit durchzuführen.¹ Da die Gemeinden grundsätzlich keinen Anspruch auf eine gesonderte Erstattung von Kosten haben, die durch die Wahrnehmung einzelner staatlicher Auftragsangelegenheiten entstehen,² befürchten sie, daß die Subjektkomponente der einkommensorientierten Förderung im Ergebnis auf ein kommunales Wohngeld hinausläuft, das zumindest zum Teil von ihnen aufgebracht werden muß.³ Diese Befürchtung scheint auch insofern nicht völlig unberechtigt zu sein, daß inzwischen Vorschläge aus dem Bundesbauministerium vorgebracht wurden, denen zufolge "diejenigen, die über die Belegung entscheiden, ebenfalls an den finanziellen Konsequenzen beteiligt werden"⁴ sollten. In den landesrechtlichen Regelungen Hessens und Baden-Württembergs ist bereits eine hälftige Beteiligung der Kommunen an der Zusatzförderung vorgesehen.⁵ Machen solche Finanzierungsvorgaben Schule, dürfte dies zu einer weiteren Verschärfung der ohnehin vorhandenen Mieterselektion zugunsten einkommensstärkerer Wohnungssuchender durch die Gemeinden führen, um mögliche finanzielle Belastungen aus der einkommensorientierten Förderung zu minimieren.

Als Fazit bleibt festzuhalten: Die einkommensorientierte Förderung ist im Vergleich zur klassischen Förderung ein Schritt in die richtige Richtung. Zum einen führt dieses Förderkonzept zu einem effizienteren Einsatz öffentlicher Mittel. Zum anderen werden die Mieter entsprechend ihres Einkommens an den Kosten des Wohnens beteiligt.

1 Vgl. beispielsweise § 4 der Landesverordnung des Landes Rheinland-Pfalz über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Wohnungsbauförderung vom 8. März 1990.

2 Vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (1977), S. 70; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (1985), S. 341.

3 Vgl. Hintzsche, B. (1994), S. 531.

4 Hintzsche, B. (1993), S. 589.

5 In Schleswig-Holstein ist zwar keine kommunale Beteiligung an der Zusatzförderung vorgesehen, doch müssen die Gemeinden ein zinsloses Baudarlehen in Höhe von 10 v.H. der Gesamtkosten bereitstellen, wenn eine Wohnung in ihrer Kommune im Rahmen der einkommensorientierten Förderung gefördert werden soll.

Wesentliche Mängel des sozialen Mietwohnungsbaus bleiben jedoch bestehen oder werden durch andere Mängel ersetzt: Das Instrument ist nicht treffsicher, d.h. es werden nicht ausschließlich diejenigen gefördert, die einer solchen Hilfe bedürfen. Durch das Nebeneinander mehrerer Förderwege entstehen neue Mietverzerrungen sowie ein erheblicher Verwaltungsmehraufwand. Das Fördersystem wird komplexer und intransparenter. Schließlich kann eine ausreichende Versorgung von Randgruppen mit besonderen Problemen auf dem Wohnungsmarkt nicht sichergestellt werden. Diese Mängel sind systemimmanent; Änderungen innerhalb des Fördersystems können deshalb keine Lösung bieten. Es sind Reformen notwendig, die das System als solches verändern und auf eine rationale Grundlage stellen.

3. Teil: Ansätze zur Neukonzeption des Fördersystems

A. Anforderungen an ein rationales Förderkonzept

Um ein rationales wohnungspolitisches Konzept zu entwickeln, müssen zunächst die Anforderungen an ein solches System formuliert werden:

1. Das Fördersystem muß geeignet sein, die abgeleiteten wohnungspolitischen Ziele - Hilfen für Einkommensschwache auf der einen Seite und Unterbringung von Problemgruppen auf der anderen Seite - zu verwirklichen.
2. Die öffentlichen Mittel müssen effizient, d.h. sparsam und ausschließlich zur Erreichung der wohnungspolitischen Ziele eingesetzt werden. Dazu sollte die allokative Überlegenheit des Marktmechanismus genutzt werden.
3. Das Fördersystem muß überschaubar sein. Dazu gehört auch, daß das Förderkonzept auf einige wenige Instrumente beschränkt wird, die jeweils ein eng begrenztes Zielspektrum abdecken. Neue Instrumente sind nur dann zu entwickeln, wenn das vorhandene Instrumentarium nicht zur Bewältigung der wohnungspolitischen Ziele ausreicht.

Die einkommensorientierte Förderung erfüllt diese Anforderungen nicht; sie bietet jedoch Ansatzpunkte für eine Reform der Wohnungspolitik. Der Sache nach ist die einkommensorientierte Förderung nichts anderes als eine Kombination aus der Sicherung von Belegungsrechten der öffentlichen Hand durch die Gewährung einer Grundförderung auf der einen Seite und einer Senkung der individuellen Wohnkostenbelastung auf ein politisch definiertes zumutbares Maß durch die Gewährung einer Zusatzförderung auf der anderen Seite. Es fragt sich daher, ob sich durch eine Entkopplung dieser beiden Elemente Effizienzvorteile gegenüber dem Status quo verwirklichen lassen und höhere Zielgenauigkeit erreicht werden kann.

Die Sicherung von Belegungsrechten durch die öffentliche Hand ist - auch im Sinne des Subsidiaritätsprinzips - nur für diejenigen Haushalte sinnvoll, die sich auf dem freien Wohnungsmarkt nicht eigenständig Belegungsrechte durch das Anmieten von Wohnraum sichern können. Daher muß es erste Aufgabe des Staates sein, den betroffenen Haushalten eine eigenständige Wohnungssuche zu ermöglichen, indem er deren Mietzahlungsfähigkeit durch die Gewährung finanzieller Hilfen erhöht. Hier setzt die Zusatzförderung an. Allerdings ist die Gewährung der Zusatzförderung auf Haushalte beschränkt, die eine im Rahmen der einkommensorientierten Förderung geförderte Wohnung nutzen. Gleichzeitig können diese Haushalte Wohngeld erhalten. Mieter, die sich auf dem freien Wohnungsmarkt versorgen müssen, können hingegen ausschließlich auf Wohngeld als das allgemeine Instrument der wohnungspolitischen Subjektförderung zurückgreifen. Das Nebeneinander zweier Instrumente, die sich in Ziel und Wesen entsprechen, in ihrer Ausgestaltung jedoch differieren, führt zu dem sozial unbefriedigenden Ergebnis, daß einkommensschwache Mieter in der gleichen ökonomischen Situation unterschiedlich behandelt werden, je nachdem, ob sie in einer im Rahmen der einkommensorientierten Förderung geförderten Wohnung leben oder auf eine frei finanzierte Wohnung angewiesen sind. Weder aus ökonomischer noch aus verwaltungstechnischer Sicht besteht ein Grund für die Existenz zweier Instrumente, die das gleiche Ziel verfolgen. Wenn das Wohngeld geeignet ist, eine angemessene Wohnraumversorgung zu zumutbaren Wohnkosten zu gewährleisten, ist daher die Zusatzförderung durch das Wohngeld zu ersetzen.

Scheitert die selbständige Sicherung von Belegungsrechten durch den einzelnen Haushalt hingegen nicht an mangelnder Mietzahlungsfähigkeit, ist die Gewährung finanzieller Hilfen nicht zieladäquat. Daher sind für diese - und nur für diese - Fälle weitergehende Maßnahmen notwendig, durch die die öffentliche Hand ihrerseits zeitlich befristete Belegungsrechte erwirbt und an die betroffenen Haushalte - zu Marktpreisen - weitergibt. Dies kann zum einen durch die Gewährung öffentlicher Mittel bei der Erstellung von Wohnraum geschehen. Diesen Weg geht die Grundförderung der einkommensorientierten Förderung. Zum anderen kann die öffentliche Hand aber auch Belegungsrechte im Wohnungsbestand erwerben. Dieser Erwerb weist eine Reihe von Vorteilen auf: Erstens sind solche Belegungsrechte in der Regel preiswerter,

da Neubaumieten üblicherweise über denen älterer, ansonsten vergleichbarer Wohnungen liegen. Zweitens kann der Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand flexibler an die jeweilige regionale Wohnungsmarktlage angepaßt werden, als dies bei der Förderung von Neubauwohnungen möglich ist. Seit einigen Jahren gehen daher immer mehr Städte dazu über, kommunale Belegungsrechte im Wohnungsbestand zu sichern und diese den Problemgruppen des Wohnungsmarktes zur Verfügung zu stellen. Wenn diese Maßnahmen geeignet sind, das Ziel der Unterbringung von diskriminierten Haushalten effizient zu verwirklichen, besteht daher kein Bedarf für eine Grundförderung.

Damit liegen die Konturen eines wohnungspolitischen Alternativkonzeptes auf der Hand: Es muß eine klare Trennung geschaffen werden zwischen dem Ziel der Versorgung einkommensschwacher Haushalte durch subjektorientierte finanzielle Hilfen in Form des Wohngeldes und dem Ziel der Unterbringung von Haushalten mit besonderen Marktzutrittsproblemen durch die Sicherung von Belegungsrechten im Wohnungsbestand. Durch die Beschränkung des wohnungspolitischen Instrumentariums auf diese beiden Elemente ist zumindest das dritte Kriterium eines rationalen wohnungspolitischen Förderkonzeptes erfüllt, das Transparenz und Überschaubarkeit des Systems verlangt. Im folgenden wird daher geprüft, ob die beiden Instrumente auch in der Lage sind, die genannten wohnungspolitischen Ziele effizient zu erreichen.

B. Senkung der individuellen Wohnkostenbelastung durch Wohngeldgewährung

I. Grundzüge des Wohngeldsystems

Die Anfänge der wohnungspolitischen Subjektförderung reichen bis in die fünfziger Jahre zurück: Bereits 1955 wurden zeitlich befristete Mietbeihilfen gesetzlich verankert, doch wurden diese nur im preisgebundenen Wohnraum gewährt. Die Beihilfen

wurden gezahlt, wenn trotz Objektförderung soziale Härten auftraten.¹ Ab 1963 wurde die Gewährung von Wohnbeihilfen schrittweise auf den nicht preisgebundenen Wohnungsbestand ausgedehnt.² Am 1. April 1965 trat das Wohngeldgesetz³ in Kraft, durch das die bisher nebeneinander existierenden verschiedenen Regelungen über Miet- und Lastenbeihilfen neu geordnet und vereinheitlicht wurden. Das Zweite Wohngeldgesetz⁴, das im Kern bereits alle Elemente des heutigen Wohngeldrechtes enthielt, trat am 1. Januar 1971 in Kraft. 1976 wurde das Wohngeld in das neugeschaffene Sozialgesetzbuch aufgenommen und damit als eigenständige und auf Dauer angelegte Sozialleistung etabliert.⁵ Das Zweite Wohngeldgesetz wurde im Laufe der Zeit durch zahlreiche Änderungsgesetze novelliert; seit 1978 trägt es aus Vereinfachungsgründen wieder den Namen Wohngeldgesetz.⁶ Das Wohngeldgesetz ist ein Geldleistungsgesetz im Sinne des Art. 104a Abs. 3 GG.⁷ In § 34 Abs. 1 WoGG ist festgelegt, daß der Bund den Ländern die Hälfte des von ihnen gewährten Wohngeldes erstattet. Darüber hinaus erhalten die alten Bundesländer mit Ausnahme Baden-Württembergs einen in § 34 Abs. 2 WoGG definierten Festbetrag, der 1992 zwischen 3,5 v.H. (Bremen) und 15,3 v.H. (Berlin-West) der gesamten Wohngeldausgaben des

-
- 1 Vgl. Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete des Mietpreisrechts (Erstes Bundesmietengesetz) vom 27. Juli 1955; Gesetz über die Gewährung von Miet- und Lastenbeihilfen, Art. VII des Gesetzes über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht vom 23. Juni 1960. Zur Entwicklung des Mietbeihilfenrechtes vgl. ausführlich Hübler, O. (1975), S. 86 ff.
 - 2 Vgl. Gesetz über Wohnbeihilfen vom 29. Juli 1963.
 - 3 Durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Wohnbeihilfen vom 23. März 1965 wurde das Wohnbeihilfengesetz in Wohngeldgesetz umbenannt.
 - 4 Zweites Wohngeldgesetz vom 14. Dezember 1970.
 - 5 Vgl. Sozialgesetzbuch (SGB) vom 11. Dezember 1975, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juni 1995. Rechtssystematisch ist das Wohngeldgesetz ein besonderer Teil des Sozialgesetzbuches (Art. II Abs. 1 Nr. 14 SGB).
 - 6 Vgl. Viertes Gesetz zur Änderung des Zweiten Wohngeldgesetzes vom 23. August 1977. Zu den Einzelheiten der Änderungsgesetze vgl. ausführlich GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung (1990), S. 204 ff.
 - 7 Vgl. zur Klassifizierung des Wohngeldgesetzes als Geldleistungsgesetz Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F. (1995), S. 1343 f., Rn. 10.

jeweiligen Landes betrug.¹ Aufgrund dieser Aufteilung der Finanzierungslasten ergibt sich nach Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG, daß es sich bei der Gewährung von Wohngeld um eine Aufgabe handelt, die die Länder im Auftrag des Bundes durchführen. Die Länder wiederum geben diese Aufgabe als Pflichtaufgabe an die Kommunen weiter, die diese als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft gemäß Art. 28 Abs. 2 GG erfüllen (sogenannte pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe).²

Das Wohngeld ist seit Ende der achtziger Jahre das zentrale Instrument zur sozialen Absicherung des Wohnens.³ Nach § 1 WoGG soll es der "wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens" dienen. Es werden gebundene monetäre Transfers an einkommensschwache Haushalte geleistet, um diese in die Lage zu versetzen, die Aufwendungen für einen angemessenen Wohnraum tragen zu können.⁴

1 Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1994b), S. 68; eigene Berechnungen. Hintergrund des zusätzlichen Finanzierungsanteils des Bundes ist die Auflösung der Mischfinanzierung von Bund und Ländern im Krankenhausbereich durch das Gesetz zur Neuordnung der Krankenhausfinanzierung (Krankenhaus-Neuordnungsgesetz - KHNG) vom 20. Dezember 1984. Durch die Kompetenzverlagerung der Krankenhausfinanzierung auf die Länder entfielen die bis dahin geleisteten Bundesfinanzhilfen, die durch Ausgleichsleistungen an anderer Stelle kompensiert werden sollten. Der Ausgleich sollte dabei so gestaltet werden, daß damit die Finanzierungszuständigkeiten auch bei anderen Mischfinanzierungstatbeständen entflochten werden. Der Bund übernahm daher die Aufwendungen für die Wohnungsbauprämie und die Sozialversicherung Behinderter vollständig. Da die dadurch entfallenden Länderanteile nicht zur vollen Abdeckung der bisherigen Finanzhilfen des Bundes zur Krankenhausfinanzierung ausreichten, wurde zur Besitzstandswahrung der Länder der Differenzbetrag über eine Erhöhung des Bundesanteils am Wohngeld abgewickelt. Als Verteilungsschlüssel wurden die bisherigen Anteile der einzelnen Länder an den Finanzhilfen des Bundes zur Krankenhausfinanzierung im Durchschnitt der Jahre 1981 bis 1983 herangezogen. Vgl. Deutscher Bundestag (1984a), S. 30; Deutscher Bundestag (1984b), S. 9 f.

2 Vgl. Schmidt-Eichstaedt, G. (1981), S. 210. Die Gewährung von Wohngeld ist eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, da sich der Anspruch auf Wohngeld nach ortsspezifischen Daten richtet und nur an Mitglieder der Gemeinde gezahlt wird. Vgl. ebenda.

3 Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1988), S. 16.

4 Vgl. Mackscheidt, K. (1983), S. 275.

Dabei handelt es sich um nicht-rückzahlbare Zuschüsse, auf die ein Rechtsanspruch besteht. Die Höhe des Wohngeldes ist abhängig von der Familiengröße und der Höhe des Familieneinkommens.¹ 1992 betrug das durchschnittliche monatliche Wohngeld 166,73 DM. Damit wurde die durchschnittliche Mietbelastung von 494,40 DM auf 327,67 DM pro Monat reduziert.²

Die tatsächlich zu zahlende Miete wird nur bis zu bestimmten Höchstbeträgen bezuschußt, die in § 8 Abs. 1 WoGG aufgeführt sind. Die Höhe der maximal zuschußfähigen Miete ist dabei nach der Anzahl der Familienmitglieder, dem Alter des Wohnraums, der Ausstattung mit Sammelheizung und Bad oder Duschaum sowie der Mietenstufe der jeweiligen Gemeinde gestaffelt. Diese Mietenstufen sind in der Anlage 1 zur Wohngeldverordnung³ zusammengefaßt. Kriterium für die Zuordnung einer Gemeinde zu einer bestimmten Mietenstufe ist die prozentuale Abweichung der durchschnittlichen Quadratmetermiete in dieser Kommune von der durchschnittlichen Quadratmetermiete für vergleichbare Wohnungen im gesamten Bundesgebiet.

Die Orientierung am regionalen Mietenniveau wird damit begründet, daß den örtlich unterschiedlichen Verhältnissen des Wohnungsmarktes Rechnung getragen werden soll.⁴ Die Höchstbeträge wurden im Laufe der Zeit mehrfach erhöht, zuletzt durch

1 Neben diesem sogenannten spitz berechneten oder Tabellenwohngeld gibt es seit dem 1. April 1991 auch ein pauschaliertes Wohngeld, das nur an Empfänger von Sozialhilfe und Kriegsofopferfürsorge gezahlt wird. Seine Höhe bestimmt sich nach landesspezifischen v.H.-Sätzen der sozialhilferechtlich anerkannten laufenden Aufwendungen für die Unterkunft. Während das Tabellenwohngeld auch als Lastenzuschuß für Wohneigentümer gewährt wird, ist das pauschalierte Wohngeld Mietern vorbehalten. Vgl. zum pauschalierten Wohngeld ausführlich Wehrs, F.B.v. (1991), S. 11 ff. Da sich diese Arbeit nur mit der Mietwohnungsproblematik beschäftigt, beziehen sich die folgenden Ausführungen nur auf das als Mietzuschuß gewährte Wohngeld.

2 Vgl. Statistisches Bundesamt (1994a), S. 48 ff.

3 Mietenstufen der Gemeinden (§ 8 Abs. 1 bis 5 des Wohngeldgesetzes) nach Ländern ab 1. Oktober 1990, Anlage 1 zur Wohngeldverordnung i.d.F. der Bekanntmachung vom 30. September 1992.

4 Vgl. Deutscher Bundestag (1985b), S. 113.

die 8. Wohngeld-Novelle¹ mit Wirkung vom 1. Oktober 1990. Durch Art. 37 Steueränderungsgesetz 1992² wurde ab 1. Januar 1992 eine zusätzliche Baualtersklasse für Wohnraum, der nach diesem Zeitpunkt bezugsfähig wird, mit um bis zu 18 v.H. verbesserten Höchstbeträgen eingeführt. Damit wurde zum einen das Ziel verfolgt, die stark gestiegenen Neubaumieten zu berücksichtigen, und zum anderen sollte damit erreicht werden, "daß auch für wohngeldberechtigte Mieter in neu errichteten Sozialwohnungen entsprechend erhöhte Neubaumieten möglichst in vollem Umfang wohngeldfähig werden"³. Wohngeld wird auf Antrag und für die Dauer von zwölf Monaten gewährt. Es wird direkt an den Wohngeldempfänger mit der Auflage ausgezahlt, daß es für die Abgeltung der Miete verwendet wird (§ 30 Abs. 2 WoGG). Die Höhe des individuellen monatlichen Wohngeldes läßt sich aus den Anlagen 1 bis 8 zum Wohngeldgesetz ablesen. Die Eckwerte gibt folgende Übersicht 10 wieder.

Übersicht 10: Eckwerte des Wohngeldsystems

Anzahl der Familienmitglieder	Max. Familieneinkommen pro Monat	Max. zu berücksichtigende Miete pro Monat	Max. Wohngeldleistung pro Monat
1	1.420	640	533
2	2.000	820	695
3	2.480	960	828
4	3.260	1.140	968
5	3.660	1.300	1.103
6	4.000	1.440	1.218
7	4.320	1.600	1.365
8 ¹	4.640	1.760	1.521

1 Zu den Regelungen bei mehr als acht Familienmitgliedern vgl. Anlage 8 Abs. 2 WoGG.

- 1 Achstes Gesetz zur Änderung des Wohngeldgesetzes vom 10. August 1990.
- 2 Gesetz zur Entlastung der Familien und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze (Steueränderungsgesetz 1992 - StÄndG 1992) vom 25. Februar 1992.
- 3 Schubart, H.-G., Kohlenbach, H., Soziales Miet- und Wohnrecht, Kommentar zum Wohngeldgesetz, S. C38, Anm. 1. 1992 überschritten 48,3 v.H. aller wohngeldempfangenden Haushalte die Höchstbeträge für die maximal zuschußfähige Miete. Vgl. Statistisches Bundesamt (1994a), S. 8.

1992 erhielten rund 1,75 Mill. Haushalte Wohngeld in einem Gesamtvolumen von ca. 3,5 Mrd. DM. Die Verteilung der Wohngeldempfänger auf die einzelnen Bundesländer, bezogen auf ihren Bevölkerungsanteil, war sehr unterschiedlich. Während in Bayern nur 3,7 v.H. der Bevölkerung einen Mietzuschuß bezogen, erhielt in Bremen jeder neunte Bürger Wohngeld. Übersicht 11 gibt einen Überblick über die regionale Verteilung der Wohngeldbezieher.

Übersicht 11: Wohngeldempfänger in den einzelnen Bundesländern (1992)

Bundesland	Wohngeldempfänger	in v.H. aller Wohngeldempfänger	in v.H. der Bevölkerung
Baden-Württemberg	181.284	10,38	4,05
Bayern	185.551	10,62	3,66
Berlin-West	91.292	5,22	5,10
Bremen	40.641	2,33	11,85
Hamburg	102.167	5,85	11,65
Hessen	115.193	6,59	4,43
Niedersachsen	201.971	11,56	6,14
Nordrhein-Westfalen	624.174	35,72	7,95
Rheinland-Pfalz	76.565	4,38	4,62
Saarland	30.860	1,77	6,22
Schleswig-Holstein	97.608	5,59	8,09
Gesamt	1.747.306	100	6,02

Quelle: Statistisches Bundesamt (1994a), S. 16 f.; Statistisches Bundesamt (1994b), S. 70; eigene Berechnungen.

II. Ökonomische Konsequenzen der Wohngeldgewährung

a. Preis- und Mengeneffekte

Auffälligster Unterschied und Vorteil des Wohngeldes gegenüber dem Instrumentarium des sozialen Mietwohnungsbaus ist seine Marktkonformität: Während der soziale Mietwohnungsbau mit Subventionen in den Marktmechanismus eingreift, um sowohl die Preisbildung als auch die Produktqualität auf einem abgegrenzten Teilmarkt zu beeinflussen, korrigiert das Wohngeld lediglich das Marktergebnis nach sozialen Gesichtspunkten für einen begrenzten Personenkreis; die zweckgebundenen Transfers

erlauben es einkommensschwachen Haushalten, den Preis für eine angemessene Wohnung aufbringen zu können. Die Miete als Preis für das Gut Wohnung behält dadurch ihre Steuerungsfunktion zur Abstimmung von Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage.

Die Gewährung von Wohngeld beeinflusst die Wohnungsnachfrage unmittelbar: Durch die Transferzahlung werden die Wohnungssuchenden mit zusätzlicher Kaufkraft ausgestattet, durch die sie eine Nachfrage entfalten können, die ohne die Wohngeldgewährung nicht möglich gewesen wäre. Da die Wohnungsnachfrager bei der Wohnungssuche das Wohngeld in ihre Mietzahlungsbereitschaft einkalkulieren, findet die Preisbildung unter Berücksichtigung der Transferzahlungen statt. Das Wohngeld beeinflusst damit mittel- bis langfristig auch das Angebot an Wohnungen. Dies lässt sich in einem partialanalytischen Modell für einen Wohnungsteilmarkt graphisch deutlich machen:

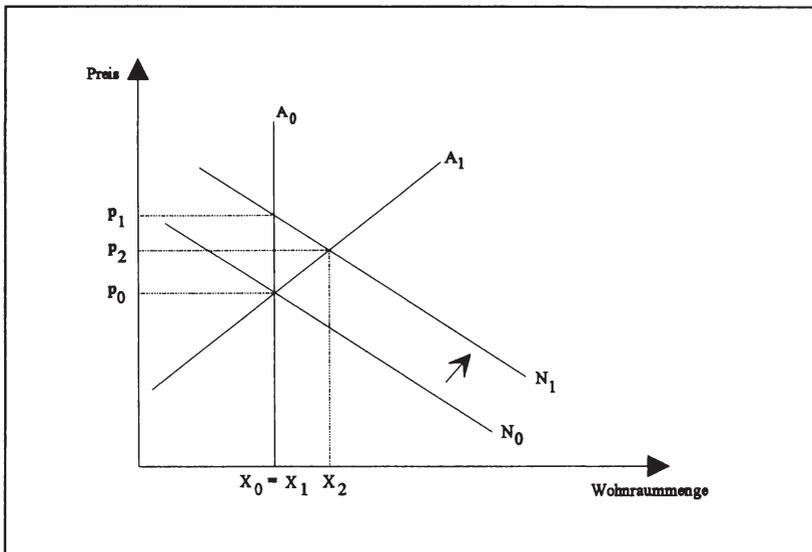


Abbildung 5: Preis- und Mengenwirkungen bei Wohngeldgewährung

In der Ausgangssituation herrsche auf dem betrachteten Teilmarkt ein Gleichgewicht mit der Menge x_0 an Wohnraum und dem Mietpreis p_0 . Greift der Staat aufgrund einer unterstellten verteilungspolitischen Schiefelage korrigierend ein, indem er Wohngeld gewährt, werden einkommensschwache Wohnungssuchende und Mieter mit zusätzlicher Kaufkraft ausgestattet, durch die sie eine erhöhte Wohnungsnachfrage entfalten können (N_1). Aufgrund der angebotsseitigen Besonderheiten des Gutes Wohnung¹ ist das Angebot an Neubauwohnraum zunächst weitgehend preisunelastisch und wird daher auf die durch die Wohngeldzahlungen induzierte Nachfrageerhöhung zunächst nicht mit einer Mengenanpassung reagieren (A_0). Kurzfristig sind daher nur Preissteigerungen (p_1) zu erwarten, die zu Bestandsrenten für die Wohnungsanbieter führen.² Diese Produzentenrenten bieten potentiellen Investoren Anreize, zusätzliche Ressourcen in den Wohnungsbau zu lenken (A_1). Mittel- bis langfristig wird dadurch das Angebot an Wohnraum ansteigen und Mietsenkungstendenzen auslösen. Das neue wohnungswirtschaftliche Gleichgewicht ist, wie bei nicht vollständig preisreagiblen Märkten üblich, durch eine - im Vergleich zur Ausgangssituation - erhöhte Wohnraummenge (x_2) bei gestiegenem Mietpreis (p_2) gekennzeichnet.

Das Zustandekommen der geschilderten Angebotseffekte ist jedoch davon abhängig, ob es in der Übergangsphase tatsächlich zu Mietpreissteigerungen kommt. Damit ist nur dann zu rechnen, wenn das zusätzliche verfügbare Einkommen auch eine zusätzliche Wohnungsnachfrage bewirkt. Aufgrund der Unteilbarkeit des Gutes Wohnung³ ist dies in der Regel nur durch Wohnungswechsel, also durch Umzug möglich. Zweifelsohne werden die mit der Objektförderung verbundenen Mobilitätshemmnisse bei einem Übergang zu einer reinen Subjektförderung abgebaut, da die Förderung nicht mehr mit einer bestimmten Wohnung verbunden ist, sondern bei Umzug "mitgenommen" werden kann. Wohnungswechsel sind jedoch mit - materiellen und immateriellen - Kosten verbunden. Ob das Wohngeld grundsätzlich ausreicht, um eine Umzugsentscheidung auszulösen, muß daher bezweifelt werden. Dies entspricht auch nicht

1 Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 1.C.II.a.

2 Vgl. Duwendag, D. (1965), S. 141.

3 Vgl. hierzu Kapitel 1.C.II.a.1.

unbedingt der Zielsetzung des Wohngeldgesetzes. Haben die betreffenden Haushalte einen angemessenen Wohnstandard erreicht und können diesen dank des Wohngeldes bei Mietpreiserhöhungen halten und gegenüber einkommensstärkeren Haushalten verteidigen, ist der Zweck der Transfergewährung bereits erfüllt.¹ Es gibt einen weiteren Grund, der gegen das Zustandekommen von Preiseffekten in der Übergangsphase spricht: Nur wenn die Wohngeldzahlung vom Vermieter bereits bei der Mietenkalkulation antizipiert wird, entstehen die oben beschriebenen Produzentenrenten, die entsprechende Angebotserhöhungen auslösen. Auch hierfür sprechen kaum Argumente. Zum einen besitzen rund 38 v.H. (1992) der Wohngeldempfänger preisgebundene Wohnungen des sozialen Mietwohnungsbaus,² bei denen die Mietpreisbildung gerade nicht von diesen Faktoren beeinflusst wird. Zum anderen liegt der Anteil der Wohngeldempfänger an den gesamten Wohnungsnachfragern bei nur 6 v.H. (1992)³ und ist damit zu klein, um eine allgemeine Mietpreiserhöhung auszulösen. Bei Teilmärkten mit einem starken Nachfrageüberhang sind freilich überhöhte Mietforderungen unter Einbeziehung des Wohngeldes grundsätzlich denkbar. Dies ist allerdings kein Indiz für die Wirkungslosigkeit der Subjektförderung, sondern notwendige Bedingung für eine dynamische Entwicklung der jeweiligen Wohnungsteilmärkte.

Wohngeld wird allerdings nur dann zu einer Ausweitung der Wohnungsnachfrage führen, wenn dessen Gewährung dauerhaft und in seiner realen Höhe gesichert ist. Da mit der Anmietung von Wohnraum langfristig wirksame Zahlungsverpflichtungen eingegangen werden, beziehen die Haushalte nicht den vollen Wohngeldbetrag in ihre Konsumplanungen ein, sondern nur den Anteil, von dem sie annehmen, daß er ihnen auch langfristig real zur Verfügung steht. Wie hoch dieser Anteil im Einzelfall ver-

-
- 1 Vgl. Nachtkamp, H.H., Hudelmaier, P.R. (1993), S. 31.
 - 2 Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1994b), S. 40.
 - 3 Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1994b), S. 58. In den neuen Bundesländern erhalten 25,7 v.H. der Haushalte Wohngeld nach dem Gesetz über Sondervorschriften für die vereinfachte Gewährung von Wohngeld in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Wohngeldsondergesetz - WoGSoG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 16. Dezember 1992, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juni 1995.

anschlagt wird, hängt vom Risikoverhalten des Zuschußempfängers bzw. von seinen Erwartungen über die Entwicklung der Inflationsrate und die Kontinuität der Wohngeldanpassungen im Zeitablauf ab.¹ Die Unsicherheit bezüglich des Inflationsausgleichs kann dazu führen, daß eine (angemessene) Wohnung trotz wohngeldbedingter Mietzahlungsfähigkeit nicht angemietet wird, da der Haushalt damit rechnet, daß der Anteil des Wohngeldes an der Mietzahlungsverpflichtung nach und nach sinkt und umgekehrt seine tatsächliche Belastung steigt.²

Die Verlässlichkeit des Wohngeldes ist nur insofern gesichert, als auf seine Gewährung - anders als beim sozialen Mietwohnungsbau - ein Rechtsanspruch besteht, d.h. jeder Haushalt, der die gesetzlich definierten Anforderungen erfüllt, hat einen Anspruch auf Wohngeldzahlung in gesetzlich bestimmter (nominaler) Höhe. Die realen Wohngeldleistungen unterlagen in der Vergangenheit jedoch massiven Schwankungen und divergierten insbesondere im Hinblick auf die verschiedenen Haushaltstypen stark. Ursache hierfür ist die nur unregelmäßige und zeitlich verzögerte Anpassung der Wohngeldbeträge an die Entwicklung der Mieten und Einkommen durch inzwischen acht Wohngeldnovellen. Übersicht 12 gibt die Entwicklung der Wohngeldleistungen 1975 bis 1992 für unterschiedliche Haushaltstypen bei gleichbleibendem Realeinkommen und unveränderten Wohnverhältnissen wieder.

Um die Wohngeldzahlungen dauerhaft in ihrer realen Höhe zu sichern, wäre grundsätzlich eine Klausel im Wohngeldgesetz denkbar, durch die die Wohngeldbeträge dynamisiert werden würden.³ Als Indizes kämen der Mietenindex und der Preisindex für die Lebenshaltung in Frage. Die Verwendung des Mietenindex hätte den Vorteil, die Wohnkaufkraft des Wohngeldes zu sichern und damit dem sozialpolitischen Ziel einer angemessenen Wohnraumversorgung Rechnung zu tragen.⁴ Gleichzeitig würde

1 Vgl. Nachtkamp, H.H., Hudelmaier, P.R. (1993), S. 31.

2 Vgl. Eekhoff, J. (1982a), S. 42.

3 Vgl. Jahn, G. (1995), S. 14.

4 Vgl. Nachtkamp, H.H., Hudelmaier, P.R. (1993), S. 60.

Übersicht 12: Entwicklung der Wohngeldleistungen¹ für ausgewählte Haushaltstypen bei unveränderten Realeinkommen² und Wohnverhältnissen (in DM)

Jahr	1-Personen-Rentnerhaushalt				4-Personen-Erwerbstätigenhaushalt			
	Einkommen ²	Miete ²	Wohngeld	Wohngeld in Preisen von 1975 ³	Einkommen ²	Miete ²	Wohngeld	Wohngeld in Preisen von 1975 ³
1975	650	200	57	57	2.118	351	36	36
1976	678	210	57	54	2.211	368	21	20
1977	703	217	52	48	2.291	380	-	-
1978 ⁴	722	223	80	72	2.353	391	52	47
1979	752	230	74	64	2.451	404	41	36
1980	793	242	73	60	2.583	424	29	24
1981 ⁴	840	253	73	58	2.746	443	95	75
1982	885	265	66	50	2.891	466	82	62
1983	914	279	60	43	2.987	491	78	56
1984	936	290	64	44	3.059	510	72	50
1985	957	299	58	39	3.126	527	71	47
1986 ⁴	955	305	96	63	3.118	538	125	82
1987	957	311	96	62	3.126	548	136	87
1988	968	318	90	56	3.162	562	137	85
1989	995	328	95	58	3.251	579	141	87
1990 ⁴	1.022	339	94	56	3.338	599	146	87
1991	1.058	354	93	53	3.455	625	148	85
1992	1.100	373	90	49	3.593	659	139	75

- 1 Das nominelle Wohngeld wurde aus den jeweils geltenden Wohngeldtabellen abgelesen. Veränderungen zwischen den einzelnen Jahren ergeben sich aus der Folge der in Schritten erfolgenden Grenzziehung bei Einkommen und Mieten. Die Leistungsfähigkeit des Wohngeldgesetzes läßt sich deshalb nur anhand von mehrjährigen Vergleichen beurteilen, bei denen sich die aus den Zufälligkeiten der Grenzziehung ergebenden Sprünge ausgleichen.

jedoch die (Miet-)Preispflichtigkeit der Wohngeldempfänger geschwächt werden. Bei einer Veränderung der relativen Preise zwischen dem Gut Wohnung und anderen Konsumgütern würde die Bindung des Wohngeldes an den Mietenindex dazu führen, daß die Haushalte diese Relativpreisänderung nicht oder nur partiell wahrnehmen und insofern die Lenkungsfunktion des Preismechanismus eingeschränkt werden würde. Schließlich wäre damit auch eine ungerechtfertigte Bevorzugung von Wohngeldempfängern verbunden: Steigende reale Wohnkosten, d.h. ein Mietenanstieg, der über den Preisniveaustieg hinausginge, würden durch das Wohngeld aufgefangen werden, "während alle anderen Bürger tatsächlich real mehr Geld für das Gut Wohnen

5-Personen-Erwerbstätigenhaushalt				7-Personen-Erwerbstätigenhaushalt				Jahr
Einkommen ¹	Miete ²	Wohngeld	Wohngeld in Preisen von 1975 ³	Einkommen ¹	Miete ²	Wohngeld	Wohngeld in Preisen von 1975 ³	
2.436	373	66	66	2.832	385	139	139	1975
2.543	391	56	53	2.956	404	135	129	1976
2.635	403	42	39	3.063	417	123	114	1977
2.706	415	72	65	3.146	430	152	136	1978 ⁴
2.819	428	64	56	3.277	444	146	127	1979
2.871	449	49	41	3.453	466	133	110	1980
3.158	469	109	86	3.671	486	198	157	1981 ⁴
3.324	493	95	72	3.864	511	185	139	1982
3.434	519	91	65	3.992	539	181	129	1983
3.517	539	87	60	4.089	559	176	121	1984
3.594	557	82	55	4.179	577	174	116	1985
3.585	568	146	96	4.169	589	233	152	1986 ⁴
3.594	578	146	94	4.179	600	241	155	1987
3.636	592	148	93	4.227	615	237	149	1988
3.738	610	162	99	4.345	634	244	150	1989
3.839	631	159	95	4.463	655	248	148	1990 ⁴
3.973	658	152	87	4.619	683	250	143	1991
4.132	694	150	81	4.804	721	247	134	1992

- 2 Die durch die Wohngeldstatistik nachgewiesenen Durchschnittseinkommen und Durchschnittsmieten des Jahres 1975, für den entsprechenden Haushaltstyp, wurden entsprechend der Entwicklung des Lebenshaltungskostenindex (Einkommen) bzw. Mietenindex (Mieten) erhöht.
- 3 Das jeweilige nominelle Wohngeld wurde deflationiert mit dem Mietenindex.
- 4 Inkrafttreten von Wohngeldanpassungen.

Quelle: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1994b), S. 63.

bezahlen müßten¹. Daher wäre im Falle einer Dynamisierung des Wohngeldes dem Lebenshaltungskostenindex der Vorzug zu geben. Bei der Antragstellung müßten die Einkommen und Mieten auf das Basisjahr der Wohngeldtabellen deflationiert und das so ermittelte Wohngeld in Preise des Antragsjahres umgerechnet werden.²

1 Nachtamp, H.H., Hudelmaier, P.R. (1993), S. 60.

2 Vgl. Schneider, H.K., Deichmann, W. (1984), S. 74.

Eine Indexierung des Wohngeldes brächte jedoch einige Probleme mit sich: Zum einen stehen rechtliche Bedenken einer derartigen Dynamisierung entgegen.¹ Zum anderen wird befürchtet, daß die Einführung einer Wohngeldindexierung Forderungen nach einer Dynamisierung weiterer staatlicher Transferleistungen, beispielsweise der Sozialhilfe, nach sich zögen und dadurch Gefahren für die Preisniveaustabilität entstünden. Befürworter von Indexierungen, insbesondere von Indexlöhnen, argumentieren hingegen, daß Indexklauseln geeignet seien, eine Stabilisierungspolitik zu unterstützen.² Zudem würden sich "mögliche Gefahren für die Geldwertstabilität auch bei Indexierung nur soweit ausbreiten [...], wie es die monetäre Entwicklung zuläßt".³ Gegen eine Indexierung werden schließlich fiskalische Argumente angeführt: Der Gesetzgeber würde einen Teil seiner Gestaltungsspielräume auf der Ausgabenseite des Budgets aufgeben, wenn er ein bestimmtes reales Wohngeldniveau festschriebe. Statt wie bisher durch zeitlich verzögerte Anpassung oder durch nur unvollständige Angleichung der Wohngeldbeträge an das reale Niveau früherer Jahre "Einsparungen" zu erzielen, würde das Wohngeld faktisch zu einem festen realen Ausgabenposten des Staates werden, der nur dadurch variiert werden könnte, daß die gesamten Wohngeldtabellen nach unten korrigiert werden würden. Eine solche Transparenz über reale Kürzungen von Sozialleistungen dürfte politisch wohl kaum erwünscht sein. Schließlich birgt das Wohngeldsystem auch ohne Dynamisierung erhebliche fiskalische Risiken für die öffentliche Hand, da das Wohngeldvolumen aufgrund des Rechtsanspruchs - anders als beim sozialen Mietwohnungsbau - nicht von den verfügbaren Ausgaben-spielräumen, sondern nur von der Mieten- und Einkommensentwicklung abhängt.⁴ In-

1 Bei der Verwendung von Wertsicherungsklauseln ist grundsätzlich eine Genehmigung der Deutschen Bundesbank erforderlich. Vgl. § 33 Erstes Gesetz zur Neuordnung des Geldwesens (Währungsgesetz) vom 20. Juni 1948 in Verbindung mit § 49 Abs. 2 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) vom 28. April 1961, zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Oktober 1994. Vgl. hierzu ausführlich Deutsche Bundesbank (1971), S. 25 ff.

2 Vgl. Scherf, H. (1978), S. 181.

3 Schneider, H.K. (1977), S. 491. Zum Für und Wider von Indexklauseln vgl. Leuschner, D. (1974), S. 127 ff.; Giersch, H. (1974), S. 15 ff.

4 Vgl. Gude, S., Hentschel, A. (1987), S. 17.

sofern dürfte der öffentlichen Hand erst recht nicht daran gelegen sein, ihre Variationsmöglichkeiten für die von ihr aufzubringenden Wohngeldleistungen durch eine Indexierung weiter einzuschränken. Um die Wirksamkeit des Wohngeldes zu sichern, sollten jedoch die Mietobergrenzen und Wohngeldbeträge in regelmäßigen und relativ kurzen Zeitabständen diskretionär an die Preisentwicklung angepaßt werden.

b. Eingriffe in die Konsumentensouveränität

Gegenüber Mietern im sozialen Wohnungsbau haben Wohngeldempfänger den Vorteil, daß ihnen nicht nur ein eng begrenztes Angebot an (Sozial-)Wohnungen zur Verfügung steht. Dadurch kann zum einen einer Ghettoisierung sozial schwächerer Haushalte entgegengewirkt werden. Gebäude des sozialen Mietwohnungsbaus sind häufig gerade in Großstädten räumlich stark auf einige Wohnsiedlungen oder Stadtteile konzentriert, die zu sozialen Brennpunkten werden können. Bei einer Individualförderung besteht dieses Problem nicht, da die berechtigten Haushalte grundsätzlich aus dem gesamten Wohnungsbestand auswählen können.¹ In diesem Zusammenhang muß freilich bedacht werden, daß sich verschiedene Stadtteile auch durch die Sozialstruktur ihrer Bewohner unterscheiden. Wohnvierteln mit vergleichsweise günstigen Wohnungen, die vornehmlich von einkommensschwächeren Mietern genutzt werden, stehen Bezirke mit relativ hohem Mietniveau und Haushalten in gehobener sozialer Stellung gegenüber. Wohngeldempfänger werden tendenziell - nicht zuletzt wegen der Obergrenzen für die zuschufähige Miete - eher auf preisgünstige Wohnungen zurückgreifen. Diese gerade für Großstädte typische hohe soziale Homogenität der Bewohner verschiedener Stadtviertel ist jedoch nicht mit der Ghettobildung vergleichbar, die sich bei einem zielgerichteten, d.h. von Fehlbelegung freien sozialen Mietwohnungsbau einstellen würde. Aufgrund der freien Wohnungswahl können die Wohngeldbezieher zum anderen diejenige Wohnung aus dem gesamten Wohnungsbestand auswählen, die ihren Präferenzen am ehesten entspricht, oder ihre bisherige (präferenzrechte) Wohnung auch bei Mieterhöhungen gegenüber einkommensstärkeren Gruppen

1 Vgl. Trageser, K.-H. (1982), S. 119; Eekhoff, J., Völker, A. (1988), S. 280.

verteidigen.¹ Der Anteil des Wohngeldes, der in zusätzlichen (quantitativen oder qualitativen) Wohnkonsum fließt, kann seitens des Wohngeldempfängers entsprechend der individuellen Wertschätzung für das Gut Wohnung variiert werden.

Für die Beurteilung der allokativen Effizienz des Wohngeldes ist es notwendig, genauer auf die mit seiner Gewährung verbundenen Wohlfahrtseffekte einzugehen. Dazu wird auf das Instrumentarium der Indifferenzkurvenanalyse zurückgegriffen. Abbildung 6 stellt die Wirkung eines gebundenen Einkommenstransfers auf das Konsumverhalten eines Haushaltes dar.

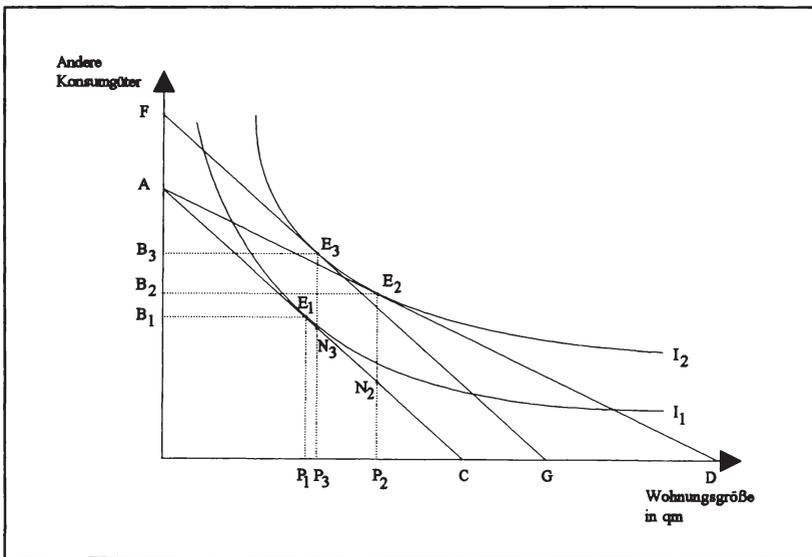


Abbildung 6: Wirkungen gebundener und ungebundener Transfers auf das Konsumverhalten

Ein repräsentativer Haushalt verfüge über ein monatliches Nettoeinkommen, das er bei gegebenen Güterpreisen für den Konsum des Gutes Wohnung (OC) oder den Konsum anderer Güter (OA) verausgaben kann. Die Budgetgerade AC gibt alle Güterkombinationen an, die der Haushalt mit seinem gegebenem Einkommen konsumieren

1 Vgl. Schellhaaß, H.-M., Schulz, E. (1987), S. 28.

kann; ihre Steigung gibt das Preisverhältnis zwischen beiden Konsumalternativen an. In der Ausgangssituation fragt der Haushalt OP_1 Einheiten des Gutes Wohnung und OB_1 Einheiten anderer Konsumgüter nach. Anders ausgedrückt: Der Haushalt ist bereit, auf die Menge B_1A an anderen Konsumgütern zu verzichten, um die Menge OP_1 des Gutes Wohnung zu konsumieren. Der Tangentialpunkt von Budgetgerade und Indifferenzkurve I_1 zeigt, daß der betrachtete Haushalt bei gegebenem Budget und gegebenen Güterpreisen im Punkt E_1 den höchstmöglichen Nutzen realisiert. Nun gewähre der Staat einen Mietzuschuß in Höhe von 50 v.H. der zu zahlenden Miete. Da es sich bei dem Mietzuschuß um einen gebundenen Transfer handelt, verändern sich die relativen Preise der Güter zugunsten des Gutes Wohnraum; die Budgetgerade dreht sich im Punkt A . Der betrachtete Haushalt ist durch den Zuschuß in der Lage, für den gleichen Preis - in Form von Konsumverzicht auf die anderen Güter - die doppelte Menge Wohnraum nachzufragen. Das neue Optimum liegt im Tangentialpunkt E_2 der gedrehten Budgetgeraden AD und der Indifferenzkurve I_2 , die ein höheres Wohlfahrtsniveau des Haushaltes repräsentiert. Der Haushalt wird nun die Menge OP_2 Wohnraum und die Menge OB_2 anderer Güter konsumieren, um seinen Konsumplan zu optimieren. Der Mietzuschuß durch den Staat beträgt E_2N_2 und gibt den Nutzengewinn wieder, den der betrachtete Haushalt erzielt.

Um den gleichen Wohlfahrtsgewinn des Haushaltes zu erzielen, könnte der Staat auch einen ungebundenen Einkommenstransfer in Höhe von CG bzw. AF gewähren. In diesem Falle würde sich das Preisverhältnis zwischen Wohnraum und anderen Konsumgütern nicht verändern, sondern sich einzig die Budgetgerade des Haushaltes parallel nach rechts auf FG verschieben. Anders als bei der Zahlung eines gebundenen Zuschusses kommt es also nur zu einem Einkommenseffekt; ein Substitutionseffekt zugunsten des Gutes Wohnung tritt nicht auf. Im Vergleich zur Zahlung eines Mietzuschusses maximiert der Haushalt dadurch seinen Nutzen, daß er weniger Wohnraum (P_3) und mehr andere Konsumgüter (B_3) nachfragt. Der Optimalpunkt liegt in E_3 . In diesem Punkt hat der Haushalt den gleichen Wohlfahrtsgewinn wie bei der Gewährung von Wohngeld, da hier die gleiche Indifferenzkurve I_2 die neue Budgetgerade FG tangiert. Der Einkommenszuschuß in Höhe von N_3E_3 ist jedoch geringer als im Falle eines gebundenen Mietzuschusses. Dies bedeutet umgekehrt, daß die Gewäh-

zung eines ungebundenen Transfers zu einem größeren Wohlfahrtsgewinn führt als die Zahlung eines gebundenen Transfers in gleicher Höhe. Liegt also das politische Ziel der Subjektförderung in einer Maximierung der Wohlfahrt bei gegebenem Transferbudget, sind ungebundene Transfers dafür besser geeignet als gebundene.¹ Daß sich die öffentliche Hand für die Gewährung eines gebundenen Mietzuschusses in Form des Wohngeldes entschieden hat, zeigt, daß damit weitergehende wohnungspolitische Ziele verfolgt werden sollen: Durch die Zahlung von Wohngeld greift der Staat in die Präferenzstruktur der Haushalte ein und nimmt dementsprechende Wohlfahrtsverluste in Kauf, um eine bestimmte, politisch als angemessen erachtete Wohnraumversorgung zu sichern.²

c. Konsequenzen der Wohngelddifferenzierung

Die Höhe des individuellen Wohngeldanspruchs wird zum einen von wohnkostenbezogenen Kriterien, wie zu zahlende Miete, Baualter und Ausstattung der Wohnung, und zum anderen von einkommensbezogenen Kriterien, wie Höhe des verfügbaren Einkommens und Anzahl der Haushaltsmitglieder, bestimmt. Durch eine unterschiedliche Gewichtung dieser beiden Komponenten kann die Wirkung des Wohngeldes - Beeinflussung der Einkommensverteilung oder Beeinflussung der Wohnraumversorgung - variiert werden: Je stärker sich das Wohngeld an der Einkommenskomponente orientiert bzw. je mehr die Wohnkostenkomponente in den Hintergrund tritt, um so

1 Die vergleichsweise geringere Effizienz des Mietzuschusses gegenüber einem freien Einkommenstransfer würde dann entkräftet werden, wenn angenommen werden könnte, daß die Präferenz der Transferempfänger für das Gut Wohnung so hoch, die Substitutionselastizität also so gering sei, daß der Wohlfahrtsunterschied nur wenig ins Gewicht falle. So argumentiert beispielsweise der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1982), S. 1148. Dagegen sprechen jedoch ökonomische Schätzungen, die zeigen, daß nur ca. ein Drittel der Wohngeldzahlungen tatsächlich in höhere Wohnkraft umgesetzt wird, während zwei Drittel eine allgemeine Verbesserung der Einkommenssituation der Wohngeldbezieher bewirken. Vgl. Barnbrock, J. (1983) sowie Barnbrock, J., Mayo, S. (1989).

2 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994), S. 43.

mehr nähert sich das Wohngeld einem Instrument zur allgemeinen Einkommensumverteilung an.¹

Die Berücksichtigung wohnungsbezogener Faktoren bei der Bemessung des Wohngeldes hat den Vorteil, daß der wohngeldempfangende Haushalt preisempfindlich bleibt. Höhere Wohnkosten, die durch den Umzug in eine attraktivere Wohnung entstehen, führen zu einer fühlbaren Mehrbelastung des Haushaltes. Damit bleibt die Funktion der Marktpreise als Knappheitsindikator grundsätzlich erhalten; die Wohngeldempfänger werden zu einem preisbewußten und damit marktgerechten Verhalten veranlaßt: Zum einen bewirkt die sehr feine Staffelung der zu berücksichtigenden Miete in 20 DM-Schritten bei der Ermittlung des Wohngeldanspruches eine hohe Empfindlichkeit der Haushalte gegenüber Mietpreisänderungen. Zum anderen führt die Existenz von Obergrenzen für die zu berücksichtigende Miete dazu, daß der Anteil der Eigenleistung des Wohngeldempfängers an der Gesamtmiete mit zunehmender Mietbelastung überproportional steigt. Dadurch soll verhindert werden, daß Wohnungen bezuschußt werden, die über das Maß einer "angemessenen" Wohnraumversorgung hinausgehen.² Damit wirkt das Wohngeldsystem einer Unterbelegung entgegen. Unterstellt man, daß große Wohnungen in der Regel teurer sind als vergleichbare kleinere Wohnungen, führt die Obergrenzenregelung tendenziell zu einer bedarfsgerechten Wohnraumverteilung.

1 Vgl. Eekhoff, J. (1983), S. 266. Beim derzeit geltenden Wohngeldsystem ist diese Unterscheidung in eine einkommensbezogene und eine wohnkostenbezogene Komponente rein gedanklicher Natur. Es existieren allerdings Vorschläge, die eine explizite Trennung beider Komponenten bei der Wohngeldbemessung vorsehen. Vgl. hierzu ausführlich Schneider, H.K., Schuppener, C. (1971), S. 20 ff.

2 Vgl. Molitor, B. (1966), S. 96 sowie Brüggemann, J. (1964), S. 34. Welche Wohnungsversorgung vom Gesetzgeber als angemessen betrachtet wird, läßt sich dem Wohngeldgesetz nicht mehr eindeutig entnehmen. Während das Erste Wohngeldgesetz noch explizit Bedarfswohnflächen definierte, sieht das heutige Wohngeldrecht nur feste Obergrenzen für die wohngeldfähige Miete vor, die sich aus der Kombination von Baualter, Ausstattung und Gemeindeklasse ergeben. Diese Obergrenzen werden auf der Basis von Richtflächen kalkuliert, die 48 qm für einen Einpersonen-Haushalt, 62 qm für einen Zweipersonen-Haushalt und 12 qm für jedes weitere Familienmitglied betragen. Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1994b), S. 42.

Diese Wirkungen werden jedoch durch die Differenzierung des Wohngeldes nach Baualters- und Ausstattungsklassen zum Teil konterkariert. Diese Differenzierung beruht auf dem wohnungspolitischen Ziel, den Wohngeldbeziehern den Zugang zum gesamten Wohnungsmarkt, also auch dem Markt für gut ausgestattete Neubauwohnungen, zu erleichtern und ihnen eine "angemessene" Wohnungsversorgung insbesondere in qualitativer Hinsicht zu ermöglichen.¹ Dies führt jedoch zu erheblichen Verzerrungen in bezug auf die Höhe des Wohngeldanspruchs: Betrachtet man einen Vierpersonen-Haushalt mit einem Einkommen von 2.000 DM in einer Gemeinde der Mietstufe V², so beträgt die wohngeldfähige Höchstmiete bei einer Wohnung, die bis 1965 fertiggestellt wurde und ohne Sammelheizung, Bad oder Duschaum ausgestattet ist, 520 DM, und für eine Wohnung, die nach dem 1. Januar 1992 bezugsfertig wurde, unabhängig von den Ausstattungsmerkmalen 1.055 DM. Der Wohngeldanspruch variiert zwischen 137 DM (26 v.H. der wohngeldfähigen Höchstmiete) bei der schlechter ausgestatteten Altbauwohnung und 405 DM (38 v.H. der wohngeldfähigen Höchstmiete) im qualitativ hochwertigen Neubau. Damit entsteht für Wohngeldbezieher ein erheblicher Anreiz, den Wohnkonsum in qualitativer Hinsicht - zu Lasten der Wohnungsgröße - zu erhöhen und auf dem höherpreisigen Neubaumarkt mit Beziehern höherer Einkommen zu konkurrieren, anstatt ihre Nachfrage auf preiswertere und nur durchschnittlich ausgestattete Wohnungen zu konzentrieren.³ Gegen eine Differenzierung des Wohngeldes nach Baualtersstufen spricht zudem, daß der Zusammenhang zwischen dem Baujahr und der Qualität der Wohnung durch Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen immer mehr verwischt wird. Bei gleicher Wohnungsqualität werden damit Neubauwohnungen gegenüber älteren Wohnungen bevorzugt.

Auch die Differenzierung der Obergrenzen wohngeldfähiger Mieten nach der Mieteneinklassung der jeweiligen Gemeinde führt zu allokativ unbefriedigenden Ergebnis-

1 Vgl. Eekhoff, J. (1993), S. 98 f.

2 Dazu gehören beispielsweise die Städte Stuttgart, Bad Homburg, Düsseldorf, Bonn und Mainz.

3 Vgl. Eekhoff, J. (1993), S. 99.

sen. Ein Vierpersonen-Haushalt mit einem Familieneinkommen von 2.000 DM und einer Neubauwohnung mit einer Mietbelastung von 1.200 DM muß nach Wohngeld in einer Gemeinde der Mietenstufe I (beispielsweise in Eschwege oder Tauberschofsheim) 929 DM und in einer Gemeinde der Mietenstufe VI (zum Beispiel in Frankfurt a.M. oder München) 753 DM bezahlen. Dadurch sollen die unterschiedlichen Quadratmeterpreise für vergleichbare Wohnungen tendenziell angeglichen werden. Es wird jedoch nicht berücksichtigt, daß den höheren Mietpreisen in einer Großstadt Standortvorteile zum Beispiel in Form einer höheren Attraktivität der Kommune oder eines kürzeren Anfahrtsweges zum Arbeitsplatz gegenüberstehen.¹ Unterscheiden sich die tatsächlichen Mietbelastungen zweier Wohnungen durch die räumliche Differenzierung des Mietzuschusses, obgleich sie den gleichen Nutzen stiften, kommt es zu einer Verzerrung der (regionalen) relativen Preise zugunsten von Ballungsgebieten. Dies ist in raumordnungspolitischer Hinsicht problematisch. "Wohlfahrtstheoretisch betrachtet bedeutet dies eine ineffiziente Verteilung der Bevölkerung über die Fläche bzw. auf Stadt- und Landgebiete, hervorgerufen durch eine Beeinträchtigung der Lenkungsfunction des Preissystems."²

Diesem allokativen Nachteil eines regional differenzierten Wohngeldes steht das sozialpolitische Motiv gegenüber, daß Wohngeldbeziehern nicht die Möglichkeit verwehrt werden soll, in einer Gemeinde mit höherem Mietenniveau zu leben.³ Außerdem sind diese Haushalte zumindest kurzfristig nur schwer in der Lage, sich einer Mietenniveauänderung in ihrer bisherigen Gemeinde durch Umzug anzupassen. Gerade Rentnerhaushalten, die ca. 41 v.H. der Wohngeldempfänger stellen, soll kein Ortswechsel in eine neue Wohnung in ungewohnter Umgebung zugemutet werden.⁴ Will man aus diesen Gründen eine gewisse regionale Differenzierung des Wohngeldes beibehalten, sollte jedoch ein anderer Weg als bisher eingeschlagen werden. Von

1 Vgl. Nachtkamp, H.H., Hudelmaier, P.R. (1993), S. 27 f.

2 Nachtkamp, H.H., Hudelmaier, P.R. (1993), S. 28.

3 Vgl. Schröder, C. (1991), S. 55.

4 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1982), S. 1148.

einer bloßen Anhebung der Höchstbeträge für die wohngeldfähige Miete profitieren lediglich solche Transferempfänger, deren Miete über den bisherigen Obergrenzen liegt. Besonders einkommensschwache Wohngeldbezieher, die in kleinen und/oder schlecht ausgestatteten Wohnungen leben und trotz Wohngeld nicht mehr Miete aufbringen können, ziehen aus einer Höchstbetragsanhebung keine Vorteile. Will man auch diesen Personenkreis wirksam entlasten, kommt nur eine allgemeine Erhöhung der Wohngeldleistungen in Frage.¹ Die regionale Differenzierung sollte dabei nicht über die bundesweit einheitlichen Wohngeldtabellen, sondern in Form eines kommunalen Zusatzwohngeldes vorgenommen werden. Gemeinden in Regionen mit überdurchschnittlichem Mietenniveau müßten einen prozentualen Aufschlag auf das allgemeine Wohngeld gewähren.

Für ein kommunal finanziertes Zusatzwohngeld spricht zum einen, daß die Kommunen durch ihre Bauland- und Stadtentwicklungspolitik das örtliche Mietenniveau maßgeblich beeinflussen und ihnen umgekehrt auch die daraus resultierenden Kosten angelastet werden sollten.² Zum anderen könnten auf diese Weise diejenigen Bürger, die von der Agglomeration profitieren, auch an den Kosten der Ballung beteiligt werden.³ Dies könnte dadurch erreicht werden, daß die Bürger in Ballungsräumen mit höheren Gemeindesteuern belastet werden würden. Grundeigentümer könnten beispielsweise über eine Erhöhung der Grundsteuer zur Finanzierung dieses kommunalen Zusatzwohngeldes beitragen, da sie auch in Form vergleichsweise hoher Mieteinnahmen und Grundstückspreise von der Standortqualität profitieren.⁴ Schließlich darf nicht vergessen werden, daß ein hohes Mietenniveau auch ein Indikator für die Attraktivität, die Wirtschafts- und die Finanzkraft einer Kommune ist. "Es wäre raum-

1 Vgl. Eekhoff, J. (1993), S. 100 f.

2 Vgl. Schröder, C. (1991), S. 55.

3 Vgl. Eekhoff, J. (1989), S. 608. Tomann spricht im Zusammenhang mit der Einführung der sechsten Mietenstufe 1989 durch das Siebente Gesetz zur Änderung des Wohngeldgesetzes vom 13. Dezember 1989 für Gemeinden, deren Mietenniveau mindestens 25 v.H. über dem Bundesdurchschnitt liegt, von einer "Sozialisierung von Ballungskosten". Tomann, H. (1989), S. 545.

4 Vgl. Eekhoff, J. (1993), S. 100.

ordnungspolitisch verfehlt und finanzpolitisch nicht vertretbar, wenn Bund und Land den wirtschaftlich florierenden Gemeinden durch höhere Wohngeldzahlungen [...] bei der Lösung ihrer Wohnprobleme eine besondere Hilfe gewähren würden."¹

d. Verteilungspolitische Effizienz

Aus distributionspolitischer Sicht besticht das Wohngeld vor allem wegen seiner hohen Treffsicherheit. Zum einen wird die Zielgruppe der Förderung sehr genau eingegrenzt. Regelmäßige (jährliche) Überprüfungen des Rechtsanspruchs auf Wohngeldzahlung stellen sicher, daß nur diejenigen, die die öffentliche Hand fördern will, auch tatsächlich einen Mietzuschuß erhalten. Zum anderen orientiert sich die Höhe des Wohngeldes an der individuellen Bedürftigkeit. Durch die Berücksichtigung der verteilungspolitisch relevanten Größen - Miethöhe, regionales Mietenniveau, verfügbares Einkommen und Familiengröße - werden die Wohnkosten der Wohngeldempfänger auf ein politisch als angemessen erachtetes Niveau gesenkt.² Bei einer Veränderung dieser Größen reagiert das Wohngeld - abgesehen von der Bearbeitungsdauer des Antrages - sofort. Fehlsubventionierung wird dadurch ausgeschlossen, Fehlbelegung ex definitione vermieden: Die Wohngeldzahlung paßt sich automatisch an, wenn sich die Voraussetzungen der Förderung ändern oder ganz entfallen. Umgekehrt kann auch in plötzlichen finanziellen Notlagen, beispielsweise bei unerwarteter Arbeitslosigkeit, unmittelbare Hilfe geleistet werden.³ Diese "Sicherungsfunktion"⁴ des Wohngeldes spielt auch dann eine Rolle, wenn der Einkommensverlust nicht unerwartet oder temporärer Natur ist: Gerade Personen, die aufgrund des Erreichens des Rentenalters nur noch über ein geringes Einkommen verfügen, haben häufig nur durch die Zahlung ei-

1 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1989), S. 179, Tz. 393.

2 Vgl. Eekhoff, J. (1982a), S. 46.

3 Vgl. Schellhaaß, H.-M. (1988), S. 12.

4 Eekhoff, J., Sievert, O., Werth, G. (1979), S. 104.

nes Mietzuschusses die Möglichkeit, in ihrer bisherigen Wohnung und in ihrem gewohnten Wohnumfeld zu verbleiben.

Betrachtet man die Verteilungswirkungen innerhalb der Gruppe der Wohngeldempfänger, zeigt sich die hohe soziale Treffsicherheit des Wohngeldes. Die Höhe des Mietzuschusses ist eng mit der Einkommenshöhe korreliert, d.h. Haushalte mit sehr niedrigen Einkommen erhalten ein höheres Wohngeld als einkommensstärkere Haushalte.¹ Bezüglich der Größenstruktur der Haushalte weichen die Wohngeldempfänger zum Teil deutlich von der Gesamtbevölkerung ab (Übersicht 13): Einpersonen-Haushalte machen über 50 v.H. der Wohngeldempfänger aus und sind damit gegenüber

Übersicht 13: Wohngeldempfänger nach Haushaltsgröße, Wohnungsgröße, Mietstufe der Gemeinde und Wohngeldhöhe (1992)

Unterscheidungsmerkmal	in Tausend	in v.H.
Haushaltsgröße		
1 Person	892,2	51,1
2 Personen	327,1	18,7
3 Personen	194,5	11,1
4 Personen	180,0	10,3
5 Personen	89,5	5,1
6 und mehr Personen	64,0	3,7
Wohnungsgröße		
unter 40 qm	366,4	21,0
40- 60 qm	584,4	33,5
60- 80 qm	479,7	27,5
80-100 qm	217,0	12,4
100-120 qm	65,9	3,8
über 120 qm	34,0	1,9
Mietenstufe der Gemeinde		
I	155,0	8,9
II	346,5	19,8
III	534,6	30,6
IV	426,3	24,4
V	224,2	12,8
VI	60,8	3,5
Wohngeldhöhe		
unter 100 DM	566,9	32,5
100-150 DM	336,2	19,2
150-200 DM	283,4	16,2
200-250 DM	212,9	12,2
250-300 DM	140,2	8,0
300-400 DM	140,1	8,0
über 400 DM	67,5	3,9

Quelle: Statistisches Bundesamt (1994a), S. 7 und S. 16 f.; eigene Berechnungen.

1 Vgl. Ulbrich, R. (1992a), S. 56 ff.

ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung (35 v.H.) deutlich überrepräsentiert. Dies resultiert vor allem aus der großen Zahl der Einpersonen-Rentnerhaushalte. Ein ähnliches Bild geben die Haushalte mit mehr als vier Personen: 12,2 v.H. aller Haushalte dieser Größe erhalten Wohngeld, obwohl insgesamt nur 6 v.H. der Bevölkerung Mietzuschußempfänger sind. Umgekehrt sind Zweipersonen-Haushalte in der Gruppe der Wohngeldempfänger unterrepräsentiert, da sie nur 18,7 v.H. der Zuschußempfänger, aber 30,5 v.H. der Gesamtbevölkerung stellen.¹ Unterscheidet man die Wohngeldempfänger nach ihrer sozialen Stellung, haben Rentnerhaushalte mit über 41 v.H. den weitaus größten Anteil an der Gruppe der Wohngeldbezieher. Rund 31 v.H. der Zuschußempfänger sind erwerbstätig, ca. 17 v.H. arbeitslos.² Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung sind damit Rentner- und Arbeitslosenhaushalte deutlich überrepräsentiert, bedingt durch die enge Korrelation zwischen sozialer Stellung und Einkommen. Dies spricht wiederum für die hohe sozialpolitische Relevanz des Wohngeldes.

Das System der Individualförderung führt allerdings nur dann zu sozialpolitisch befriedigenden Ergebnissen, wenn der Rechtsanspruch auch von allen Berechtigten durchgesetzt wird. Dies ist nicht der Fall. Untersuchungen haben ergeben, daß der Ausschöpfungsgrad des Wohngeldanspruchs nur bei rund 50 v.H. liegt,³ d.h. die Hälfte der Berechtigten verzichtet auf einen Mietzuschuß und damit - unterstellt man eine sachgerechte Festlegung der wohngeldrelevanten Größen - auf eine politisch gewünschte Mindestversorgung. Dies hat mehrere Gründe: Zum einen mangelt es häufig an Informationen über den Wohngeldanspruch. Insbesondere Ausländern ist

-
- 1 Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1994b), S. 59; eigene Berechnungen.
 - 2 Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1994b), S. 40. Die übrigen 11 v.H. der Wohngeldempfänger setzen sich aus Studenten und sonstigen Haushalten zusammen.
 - 3 Vgl. Eekhoff, J. (1993), S. 101. Diese Schätzungen variieren jedoch erheblich. Berechnungen auf der Basis der Wohnungsstichprobe 1978 belegen beispielsweise eine Ausschöpfungsquote von lediglich 40 v.H. Vgl. Ulbrich, R. (1992a), S. 63.

das Wohngeld oft völlig unbekannt.¹ Zum anderen haben viele Bürger Scheu, eine staatliche Sozialleistung in Anspruch zu nehmen. Gerade Erwerbstätige, denen der Empfang von anderen Unterstützungsleistungen fremd ist, sehen häufig in der Inanspruchnahme von Wohngeld eine soziale Diskriminierung.² "Ein Antrag auf Unterstützung durch Wohngeld mag für eine Reihe von Haushalten [...] das Eingeständnis bedeuten, den Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten zu können, in unserer Leistungsgesellschaft als minderwertig dazustehen. Werden durch eine abweisende, wenig bürgerfreundliche Verwaltung dem Bezug von Wohngeld zusätzliche Hürden in den Weg gelegt, dann sind diese Gruppen kaum durch die Wohngeldgesetzgebung erreichbar."³ Gerade ältere Menschen greifen oftmals lieber auf familiäre Unterstützung zurück, anstatt staatliche Hilfen zu beanspruchen.⁴ Schließlich wird vielfach trotz Berechtigung auf Wohngeld verzichtet, weil der Aufwand für einen Wohngeldantrag im Vergleich zum erwarteten Mietzuschuß - gerechtfertigt oder fälschlicherweise - als zu hoch eingeschätzt wird. Eine geringe Ausschöpfungsquote staatlicher Leistungen ist zweifelsohne unbefriedigend und wirkt dem verteilungspolitischen Erfolg einer Maßnahme entgegen. Daraus auf die mangelnde sozialpolitische Funktionsfähigkeit des Instruments zu schließen, wäre jedoch verfehlt. Das Wohngeld ist grundsätzlich geeignet, eine angemessene Wohnungsversorgung weiter Teile der Bevölkerung sicherzustellen. Aufgrund des Rechtsanspruchs kann das Wohngeld von allen Berechtigten genutzt werden. Tun sie dies aufgrund der genannten Gründe nicht, sind Aufklärungsmaßnahmen notwendig, um die Ausschöpfungsquote zu erhöhen.

Das Wohngeld stößt jedoch immer dann an seine Grenzen, wenn Wohnungssuchenden der Marktzutritt nicht aufgrund mangelnder Mietzahlungsfähigkeit, sondern wegen

1 Vgl. Gude, S., Hentschel, A. (1987), S. 15. Beispielsweise waren 1992 rund 35 v.H. der Aussiedler überhaupt nicht über Wohngeldleistungen informiert. Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993), S. 69.

2 Vgl. Herlyn, I. (1983), S. 165.

3 Ulbrich, R. (1992a), S. 64.

4 Vgl. Eekhoff, J. (1993), S. 102.

sozialer Vorbehalte verwehrt wird. Diese Problemhaushalte werden auch durch Wohngeldzahlungen nicht in die Lage versetzt, eine angemessene Wohnung anzumieten, da der Ablehnungsgrund - nämlich das Vorliegen bestimmter persönlicher Umstände - durch den Mietzuschuß nicht beseitigt wird. Grundsätzlich bestünde zwar die Möglichkeit, die Wohngeldhöhe an zusätzliche soziodemographische Merkmale, wie zum Beispiel ethnische Zugehörigkeit oder Dauer der Arbeitslosigkeit, zu koppeln.¹ Je nach Einkommenssituation erhielten Haushalte dann aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu den Problemgruppen erstmalig oder zusätzlich zu dem bisherigen Wohngeld eine Art spezielles Wohngeld, um das wirtschaftliche Interesse des Vermieters an der Weitergabe einer Wohnung an diese Problemhaushalte zu erhöhen.² Ein solches Vorgehen erwiese sich in der Verwaltungspraxis jedoch als nicht durchführbar: Erstens müßten sämtliche in Frage kommenden Diskriminierungstatbestände ex ante und dauerhaft bestimmt werden.³ Zweitens wird sich die notwendige Höhe des Wohngeldaufschlages im Zeitablauf ändern, da sie nicht zuletzt von der Wohnungsmarktsituation abhängt. Eine gesetzlich fixierte, bundeseinheitliche Lösung kommt daher nicht in Betracht. Insofern ist das Wohngeld in der Tat nicht geeignet, diesem Bevölkerungskreis zu einer angemessenen Wohnung zu verhelfen. Hier sind objektbezogene öffentliche Leistungen notwendig, durch die Belegungsrechte der öffentlichen Hand erworben und an benachteiligte Haushalte weitergegeben werden können.

1 Vgl. Bärsch, J., Novy, K. (1989), S. 289.

2 Vgl. Schneider, H.K. (1980), S. 204.

3 Vgl. zu den damit verbundenen Problemen Kapitel 2.E.V.b.

C. Unterbringung von Haushalten mit besonderen Marktzutrittsproblemen durch Erwerb kommunaler Belegungsrechte im Wohnungsbestand

I. Zum Begriff

Der Erwerb kommunaler Belegungsrechte im Wohnungsbestand ist der Objektförderung zuzuordnen, da die Förderung an der einzelnen Wohnung und nicht am Mieter einer Wohnung ansetzt: Durch die Gewährung öffentlicher Mittel, die Übernahme von Bürgschaften sowie durch eigene Anmietung oder den Kauf von Wohnraum durch die Kommunen werden Belegungsrechte gesichert, die den Gemeinden die Möglichkeit geben, Wohnungssuchende unterzubringen, die auf dem Wohnungsmarkt aus Gründen benachteiligt werden, die nicht im Zusammenhang mit ihrer Mietzahlungsfähigkeit stehen. Der Ansatzpunkt ist damit der gleiche wie beim sozialen Mietwohnungsbau: Es werden zeitlich befristete Belegungsrechte durch die Gewährung öffentlicher Mittel erworben und an eine spezifische Zielgruppe weitergegeben. Im Unterschied zum sozialen Mietwohnungsbau werden die Belegungsrechte hier jedoch nicht mit der Förderung von vergleichsweise teurem Neubau verknüpft, sondern im Wohnungsbestand erworben. Für Belegungsrechte dieser Art sind Mietbindungen grundsätzlich nicht notwendig. Sie sind bei dieser wohnungspolitischen Maßnahme auch nicht zielgerecht, da die unterzubringenden Haushalte nicht wegen mangelnder Kaufkraft, sondern wegen sozialer Charakteristika diskriminiert werden. Dabei müssen die verschiedenen Diskriminierungsursachen berücksichtigt werden.¹ Resultiert eine Diskriminierung allein aus persönlichen Vorurteilen eines Vermieters, wird dieser auch bei Zahlungen der öffentlichen Hand kaum bereit sein, Problemhaushalte in seinem Wohnungsbestand aufzunehmen. Daher scheiden solche Vermieter als Zielgruppe für den Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand weitgehend aus. Bei den anderen Diskriminierungsgründen spielen dagegen erwerbswirtschaftliche Motive der Vermieter die entscheidende Rolle: Zweifel an der Vertragstreue der Mieter und ihrer Sozialverträglichkeit mit anderen Bewohnern führen zu Vorbehalten bei den Vermietern. Hier liegt der Ansatzpunkt für die öffentliche Hand. Gelingt es den

1 Vgl. zu den unterschiedlichen Diskriminierungsmotiven ausführlich Kapitel 1.D.I.

involvierten staatlichen Stellen, die tatsächlichen oder vermuteten finanziellen Risiken des jeweiligen Vermieters abzusichern, besteht für diesen kein Grund mehr, den betroffenen sozialen Gruppen den Zugang zu seinem Wohnungsbestand zu verwehren. Da das Wohngeld, wie gezeigt wurde, dies nicht leisten kann, wird dem Vermieter für eine entsprechende Gegenleistung der öffentlichen Hand für eine begrenzte Zeit das Recht "abgekauft", über die Belegung der Wohnungen zu entscheiden.

II. Praktizierte Formen des Belegungsrechtserwerbs

Kommunale Belegungsrechte im Wohnungsbestand können auf unterschiedliche Weise erworben werden. In der wohnungspolitischen Praxis hat sich in den vergangenen Jahren ein vielschichtiges, heterogenes Instrumentarium herausgebildet. Das Spektrum reicht von informeller Zusammenarbeit zwischen den örtlichen Wohnungsämtern und privaten Vermietern über sogenannte einvernehmliche Beschlagnahmungen bis hin zum Kauf eines Wohnobjektes durch die Gemeinde. Aufgrund der Gestaltungsvielfalt und der nur begrenzten praktischen Erfahrungen in einigen wenigen Großstädten beschränkt sich die weitere Analyse auf typische Ausgestaltungsformen des Erwerbs von Belegungsrechten im Wohnungsbestand.

a. Kooperationsverträge

Einige Städte haben mit ortsansässigen, überwiegend ehemals gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften Verträge abgeschlossen, durch die sich die Unternehmen verpflichten, entweder bestimmte Kontingente oder Quoten von Dringlichkeitsfällen zu übernehmen oder aber der Stadt ein Belegungsrecht für freiwerdende Wohnungen einzuräumen.¹ Die Belegungsrechte werden üblicherweise nur kurzfristig, in der Regel für ein oder zwei Jahre, an die Kommunen abgetreten und können einvernehmlich

¹ Vgl. zum folgenden die Kooperationsverträge der Städte Bremen, Dortmund und Frankfurt a.M., abgedruckt in: Kirchner, J., Roth, W., Sautter, H. (1991), S. 439 ff.

verlängert werden. Eine systematische Kontrolle der Einhaltung der Verträge findet nicht statt; Vertragsstrafen sind nicht vorgesehen. Umgekehrt bieten die meisten Städte nur indirekte Gegenleistungen. In Frankfurt a.M. wird beispielsweise die Vergabe öffentlicher Mittel für Neubauprogramme davon abhängig gemacht, ob die betreffenden Wohnungsunternehmen Kooperationsverträge für ihren Wohnungsbestand abgeschlossen haben. In Bremen wurde 1981 auf den Erlaß einer Rechtsverordnung gemäß § 5a WoBindG (Benennungsrechte in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf) verzichtet und stattdessen mit den damals noch gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften ein Vertrag abgeschlossen, in dem sich diese verpflichteten, Notstandsfälle nach einer bestimmten Quote in ihrem Bestand unterzubringen. Als Gegenleistung übernimmt die Stadt in Einzelfällen bei finanzieller Schwäche der Wohnungssuchenden die Mietzahlungen und die anfallenden Kosten für Instandsetzung oder Renovierung. In Berlin verpflichteten sich 1989 alle kommunalen Wohnungsunternehmen, jährlich eine festgelegte Zahl von Dringlichkeitsfällen in ihrem Wohnungsbestand aufzunehmen. Im Gegenzug macht das Land Berlin von seinem Besetzungsrecht für die öffentlich geförderten Sozialwohnungen der beteiligten Unternehmen keinen Gebrauch.¹ In Dortmund bestehen Vereinbarungen mit zwei Wohnungsgesellschaften, nach denen ein Drittel aller freiwerdenden Wohnungen im Bestand dieser Unternehmen der Stadt zur Benennung von Wohnungssuchenden überlassen werden. Kann die Wohnung innerhalb von zwei Wochen nicht belegt werden, fällt das Besetzungsrecht an den Vermieter zurück. 1994 konnten in Dortmund auf diese Weise 251 Wohnungen belegt werden.²

Eine Vielzahl anderer Gemeinden hat auf explizite Kooperationsverträge verzichtet und steht nur in einem sogenannten "Verantwortungsverbund" mit örtlichen Wohnungsunternehmen. Diese werden nur dann bei der Vergabe öffentlicher Mittel berücksichtigt, wenn sie zu informeller Zusammenarbeit bei der Unterbringung von Problemfällen bereit sind. In den Städten Düsseldorf, Freiburg, Köln und Nürnberg

1 Zum Berliner Modell vgl. Hubert, F., Tomann, H. (1991), S. 49 ff.

2 Auskunft des Stadtamtes für Wohnungswesen der Stadt Dortmund vom 12. Mai 1995.

wird dieses Verfahren seit geraumer Zeit mit Erfolg praktiziert. Auf vertragliche Regelungen, die als zu starr für die Lösung konkreter Einzelfälle und als Abschreckung von kooperationswilligen Unternehmen betrachtet werden, soll hier daher auch in Zukunft verzichtet werden.¹

b. Prämienprogramme

Prämienprogramme sind der "klassische Weg" zum Erwerb kommunaler Belegungsrechte im Wohnungsbestand. Dem Vermieter wird ein einmaliger Zuschuß gewährt, wenn er einem von der zuständigen Stelle als berechtigt qualifizierten oder direkt vorgeschlagenen Haushalt eine Wohnung in seinem Bestand überläßt. In der Regel werden nur kurzfristige, drei- bis fünfjährige Belegungsbindungen erworben und üblicherweise mit Auflagen bezüglich der Miethöhe verknüpft. Je nach Programm variiert die Prämie zwischen 1.000 DM und 15.000 DM. Abgesehen von Düsseldorf und Berlin haben die kommunalen Prämienprogramme bei den potentiellen Vermietern nur wenig Anklang gefunden. Nach Einschätzung der zuständigen Behörden liegt dies vor allem an mangelnder Öffentlichkeitsarbeit, aber auch an der zu geringen Dotierung der Programme.²

In Düsseldorf kann ein Zuschuß bewilligt werden, wenn die Wohnung gewissen Mindestanforderungen genügt und einem Bewerber überlassen wird, der vom Amt für Wohnungswesen benannt wird. Der Vermieter kann jedoch vorab aus verschiedenen Gruppen von Wohnungssuchenden auswählen: Obdachlose, kinderreiche Familien, ausländische Arbeitnehmer, Alleinerziehende, Aussiedler sowie Auszubildende und Studenten. Die Prämie wird gewährt, wenn der Stadt für mindestens fünf Jahre ein Belegungsrecht eingeräumt und die Miete für diesen Zeitraum auf das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete fixiert wird. Sie beträgt je nach Anzahl der Haushaltsmitglieder zwischen 5.000 DM und 15.000 DM. Wird das Belegungsrecht für einen

1 Vgl. Kirchner, J., Roth, W., Sautter, H. (1991), S. 16 ff.

2 Vgl. Kirchner, J., Roth, W., Sautter, H. (1991), S. 25 ff.

längeren Zeitraum an die Stadt abgetreten, erhöht sich die Prämie um 20 v.H. für jedes weitere Jahr bis zu einer maximalen Laufzeit von zehn Jahren.¹ In den Jahren 1985 bis 1992 wurden 389 Anträge bewilligt. Das Prämienprogramm wurde in diesem Zeitraum von der Stadt als ausgesprochen erfolgreich eingestuft. Wegen fehlender Haushaltsmittel konnte es jedoch 1993 nicht fortgeführt werden; 1994 wurde durch Prämienvergabe das Belegungsrecht für nur eine einzige Wohnung erworben.² Betrachtet man die soziodemographischen Merkmale der vermittelten Haushalte in den vorangegangenen Jahren, zeigt sich, daß vor allem Aussiedler und Auszubildende/Studenten von den Prämienprogrammen profitierten, während Obdachlose und kinderreiche Familien weiterhin deutliche Vermittlungsprobleme aufwiesen.³ Neben diesem Prämienprogramm wurden 1992 und 1993 insgesamt dreizehn Belegungsrechte im Wohnungsbestand durch die Übernahme von Instandsetzungs- und Renovierungskosten vor Bezug der betreffenden Wohnung erworben. Das Belegungsrecht galt nur für den Erstbezug. Der Stadt entstanden bei dieser Maßnahme Kosten zwischen 4.500 DM und 17.000 DM je Wohnung. Dieses Programm ist zwar nicht ausgelaufen, wurde aber wegen fehlender Haushaltsmittel 1994 nicht angewendet.⁴

Das Prämienprogramm des Landes Berlin⁵ zielt nur auf die Unterbringung kinderreicher Familien ab. Die Prämie beträgt pauschal 10.000 DM. Es besteht ein Rechtsanspruch auf Gewährung der Prämie, wenn die entsprechenden Bedingungen erfüllt sind. Die Laufzeit des Mietvertrages muß mindestens fünf Jahre betragen, und die Miete darf 7,50 DM pro Quadratmeter und Monat nicht übersteigen. Zwischen 1988 und 1990 wurden 378 Anträge mit einem Fördervolumen von 3,78 Mill. DM bewilligt.

-
- 1 Richtlinie der Stadt Düsseldorf zum Prämienprogramm zum Erwerb städtischer Belegungsrechte zur Wohnungsversorgung bestimmter Personengruppen vom 28. Januar 1988.
 - 2 Auskunft des Amtes für Wohnungswesen der Stadt Düsseldorf vom 12. Mai 1995.
 - 3 Vgl. Hubert, F., Tomann, H. (1991), S. 60 f.
 - 4 Auskunft des Amtes für Wohnungswesen der Stadt Düsseldorf vom 12. Mai 1995.
 - 5 Vgl. hierzu im einzelnen Hubert, F., Tomann, H. (1991), S. 61 ff.

In München bestand von 1990 bis 1993 ein zeitlich befristetes Prämienprogramm, das ausschließlich für Wohnraum vorgesehen war, der durch Umwandlung von Gewerbe- und anderen Räumen neugeschaffen wurde. Die Prämie betrug 300 DM pro Quadratmeter Wohnfläche; sie war auf 50 v.H. der anfallenden Kosten und auf maximal 30.000 DM je Wohnung begrenzt. Grundsätzlich war mit der Förderung keine Überlassung eines Belegungsrechtes verbunden. Das Programm sah allerdings eine Verdoppelung der Prämie vor, wenn der Vermieter für die Dauer von fünfzehn Jahren das Belegungsrecht an die Gemeinde abtrat und die Miete auf das Niveau der Bewilligungsmieten neu geförderter Sozialwohnungen gesenkt wurde. Diese Programmvariante fand allerdings überhaupt kein Interesse bei den Vermietern. Im Rahmen des gesamten Förderprogramms wurden insgesamt 101 Wohnungen gefördert; der Stadt München entstanden Kosten in Höhe von etwa 1,38 Mill. DM.¹

In Rheinland-Pfalz² läuft derzeit ein Modellversuch "Erwerb von Belegungsbindungen". Zielgruppe sind Wohnungssuchende mit einem Einkommen unterhalb der Einkommensgrenzen des § 25 II. WoBauG. In Ausnahmefällen dürfen diese Grenzen um bis zu 40 v.H. überschritten werden. Es wird ein einmaliger Zuschuß in Höhe von maximal 15.000 DM aus Landesmitteln und rund 2.600 DM aus kommunalen Mitteln gewährt. Für das Pilotprojekt stehen 3 Mill. DM zweckgebunden zur Verfügung. Mit der Gewährung des Zuschusses überläßt der Vermieter der Kommune ein Benennungsrecht für üblicherweise fünfzehn Jahre und verpflichtet sich, die Miete auf mindestens 15 v.H. unter der ortsüblichen Vergleichsmiete zu reduzieren. Da der Modellversuch noch in der Anfangsphase steht, liegen derzeit noch keine Ergebnisberichte vor.

1 Beschluß des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung der Stadt München über den Erwerb von Belegungsbindungen von Mietwohnungen aus dem Bestand vom 15. September 1993.

2 Vgl. zum folgenden Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen Rheinland-Pfalz zum Vollzug des II. WoBauG; Mietwohnungsbauprogramm 1995 vom 31. Januar 1995.

c. Modernisierungsförderung

Ziel dieser Ausgestaltungsform des Belegungsrechtserwerbs ist es, die Bewilligung von öffentlichen Mitteln für Modernisierungsaufwendungen mit Belegungsrechten für die Kommune zu verbinden. Zwar führen einige Städte kommunale Modernisierungsförderungsprogramme durch, doch werden damit in der Regel keine Belegungsrechte verknüpft. Dies liegt vielfach daran, daß häufig ohnehin nur die Modernisierung von Wohnungen gefördert wird, für die bereits Belegungsrechte bestehen.¹ In Bremen werden beispielsweise zeitlich befristete Belegungsrechte nur bei Modernisierungsprojekten in Sanierungsgebieten vereinbart, da die Akzeptanz bei allgemeinen Modernisierungsmaßnahmen zu gering sei. In Nürnberg² werden Modernisierungsmaßnahmen mit mittel- bis langfristigen Darlehen zu einem jährlichen Zinssatz von 0,5 v.H. gefördert. Das Darlehen beträgt 85 v.H. der Modernisierungskosten bis zu einer Höchstsumme von 25.000 DM pro geförderter Wohnung. Der Vermieter verpflichtet sich im Gegenzug, die Miete auf das Niveau der örtlichen Vergleichsmiete zu begrenzen und der Stadt für die Dauer der Darlehensgewährung, in der Regel 15 bis 30 Jahre, ein Belegungsrecht einzuräumen. Da sich in der Vergangenheit bei der Umsetzung des Instruments erhebliche Widerstände der Vermieter gezeigt haben, verzichtet die Stadt Nürnberg inzwischen darauf, Problemhaushalte in den geförderten Wohnungen unterzubringen. Auch das Volumen der Modernisierungsprojekte, die mit Belegungsbindungen verknüpft werden, hat kontinuierlich abgenommen. Waren es 1989 noch 29 Modernisierungen, wurden 1993 nur noch vier Modernisierungsmaßnahmen gefördert, durch die ein kommunales Belegungsrecht erworben wurde.³

1 So vergibt beispielsweise die Stadt Köln Modernisierungsförderungsmittel ausschließlich an stadteigene Gesellschaften und knüpft die Vergabe der Mittel an eine zeitlich befristete Mietbindung. Vgl. Kirchner, J., Roth, W., Sautter, H. (1991), S. 132 f.

2 Vgl. zum folgenden Kirchner, J., Roth, W., Sautter, H. (1991), S. 289 f.

3 Auskunft des Amtes für Wohnen und Stadterneuerung der Stadt Nürnberg vom 30. Mai 1995.

Das Instrument der Modernisierungsförderung wurde jedoch durch das Wohnungsbauförderungsgesetz 1994 stark aufgewertet. Seit dem 1. Oktober 1994 gilt auch die Modernisierung von bestehendem Wohnraum einschließlich Energiesparmaßnahmen als Wohnungsbau im Sinne des Zweiten Wohnungsbaugesetzes. Damit können auch Modernisierungsmaßnahmen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus gefördert werden, der sich bislang nur auf Neubauförderung beschränkte. Da die dazu gewährten Fördermittel keine öffentlichen Mittel im Sinne des § 6 II. WoBauG sind, ist allerdings keine Förderung im 1. Förderweg möglich.¹ Modernisierungsförderung wird daher wohl in Zukunft hauptsächlich im Rahmen des 3. Förderweges stattfinden, "da die vereinbarte Förderung am flexibelsten auf die Besonderheiten beim Erwerb von Belegungsrechten durch Förderung von Modernisierung eingesetzt werden kann"². Damit können Bundes- und Landesmittel zum Erwerb von Belegungsrechten gerade bei älteren Wohnungen als Alternative zur bisherigen Neubauförderung genutzt werden. Insbesondere vor dem Hintergrund auslaufender Bindungen im besonders preisgünstigen Sozialwohnungsbestand älterer Baujahrgänge scheint der Rückgriff auf ältere Wohnungen sinnvoll, wenn diese durch Modernisierungsmaßnahmen an einen Mindeststandard herangeführt werden.

Allerdings wird hier ein potentieller Konflikt sichtbar: Werden preiswerte ältere Wohnungsbestände durch Modernisierung derart aufgewertet, daß sie über einen normierten Mindeststandard hinausgehen und dadurch gerade nicht mehr für die Zielgruppe des sozialen Mietwohnungsbaus offenstehen, ist das Instrument sogar kontraproduktiv, da der Bestand an einfachen und preiswerten Wohnungen abnimmt. In diesem Fall kann von staatlicher Seite nur auf Umzugsketten gehofft werden, durch die modernisierter Wohnraum von Beziehern höherer Einkommen genutzt wird und deren bisherige, qualitativ geringwertigere Wohnungen dann den Zielgruppen der Wohnungspolitik zur Verfügung stehen.³ Ob und in welchem Ausmaß solche Umzugsketten überhaupt zustandekommen, ist ungewiß. Es ist jedoch zu befürchten, daß ein

1 Zur Klassifizierung der eingesetzten Mittel vgl. ausführlich Kapitel 2.B.

2 Deutscher Bundestag (1994a), S. 20.

3 Vgl. Eekhoff, J. (1994), S. 13.

nicht unerheblicher Teil der eingesetzten öffentlichen Mittel gerade solchen Haushalten zugute kommt, die staatlicher Hilfe gar nicht bedürfen. Für das Instrument spricht, daß mit ihm ein direkter Angebotseffekt verbunden ist, nämlich dann, wenn Modernisierungsmaßnahmen bei abrißgefährdeten Wohnungen durchgeführt werden, die dann wieder zur Unterbringung von sozial Schwachen zur Verfügung stehen. Inwieweit die Gemeinden als Verhandlungspartner der potentiellen Bauträger bei der Vergabe der Mittel im 3. Förderweg in der Lage sein werden, die Förderung von Luxusmodernisierungen zu verhindern und die öffentlichen Mittel vorrangig in Sanierungsgebiete zu lenken, bleibt indes abzuwarten.

d. Öffentliche Bürgschaften

Einige Kommunen übernehmen als Gegenleistung für die Überlassung von Belegungsrechten Ausfallbürgschaften für Miet- und Nebenkostenzahlungen sowie für Schönheitsreparaturen und Schadensersatzansprüche bei Beschädigung der Mietsache. In Dortmund übernimmt die Sozialverwaltung Garantieerklärungen, um drohende Obdachlosigkeit zu verhindern. Sie umfassen Mietausfallerklärungen, die Erstattung von Renovierungs- und Instandsetzungskosten bei Auszug, die Übernahme von Kosten, die aus einer nicht sachgemäßen Behandlung der Mietsache resultieren sowie die Übernahme von Verfahrens- und Räumungskosten einer berechtigten Räumungsklage. Da diese Gewährleistungen nicht statistisch erfaßt werden, liegen keine Daten über das Ausmaß und die Kosten aus der Abgabe von Garantieerklärungen vor.¹

In Köln² werden Haushalte mit sozialen und/oder finanziellen Problemen in sogenannte Gewährleistungswohnungen vermittelt, für die zwischen öffentlicher Hand und Vermieter bürgschaftsähnliche Gewährleistungsverträge abgeschlossen wurden. Dabei wird zwischen objektbezogenen und subjektbezogenen Gewährleistungen unterschieden. Bei objektbezogenen Gewährleistungsverträgen ist das Wohnungsunternehmen

1 Auskunft des Sozialamtes der Stadt Dortmund vom 30. Mai 1995.

2 Vgl. zum folgenden Hubert, F., Tomann, H. (1991), S. 71 ff.

verpflichtet, die betreffende Wohnung an einen von der Gemeinde vorgeschlagenen Wohnungssuchenden zu vermieten. Die Bürgschaft wird in der Regel für 20 Jahre übernommen und umfaßt Mietausfälle bei Wohnungsleerstand, Kosten der Wiederherstellung beschädigter Gemeinschaftseinrichtungen und außerplanmäßige Instandhaltungsaufwendungen. Die Individualgewährleistung knüpft an der Person des Mieters an und deckt Miet- und Umlagenforderungen, Renovierungs- und Räumungskosten ab. Darüber hinaus werden in Einzelfällen auch Minderungsansprüche anderer Mieter ausgeglichen, die wegen Störungen oder Belästigungen durch den vermittelten Problemhaushalt erhoben werden. Subjektbezogene Gewährleistungen haben eine Laufzeit von drei bis fünf Jahren. Sie werden automatisch verlängert, wenn in diesem Zeitraum ein Bürgschaftsfall eintritt. In einer "Belegungskommission", in der regelmäßig Vertreter der Stadt Köln und der großen Wohnungsgesellschaften zusammenkommen, wird versucht, Einvernehmen über die Belegungspraxis herzustellen und Kompromisse zwischen den Belegungswünschen der Kommune und der Unternehmen zu finden. 1990 verfügte Köln insgesamt über rund 11.000 Gewährleistungswohnungen. Für 435 Wohnungen bestanden zusätzliche oder ausschließliche subjektbezogene Gewährleistungen. Die mit den Gewährleistungswohnungen verbundenen Ausgaben lagen bei 3,043 Mill. DM.

e. Einvernehmliche Beschlagnahmung

Diese Form des Erwerbs von Belegungsrechten wird vor allem in Bremen und Dortmund praktiziert und unterscheidet sich aus ökonomischer Sicht nur wenig von der Übernahme öffentlicher Bürgschaften. Seit Ende der siebziger Jahre werden in Bremen Problemhaushalte in Wohnungen untergebracht, die gemäß § 7 Bremer Polizeigesetz beschlagnahmt wurden. Diese juristisch nicht unbedenkliche Beschlagnahmung erfolgt im Einvernehmen mit dem jeweiligen Wohnungsunternehmen, allein schon deswegen, weil "die ganz überwiegende Mehrheit der Einweisungen bei einem Widerspruch vor Gericht keinerlei Bestand" hätte. Umgekehrt haftet die Stadt für alle

1 Hubert, F., Tomann, H. (1991), S. 81.

Schäden, die aus der Einweisung entstehen. Die Beschlagnahmen sind zunächst auf wenige Jahre befristet, werden jedoch häufig automatisch verlängert. In ca. 60 v.H. der Fälle wird die Einweisung in einen ordentlichen Mietvertrag umgewandelt.¹ Im Unterschied zu Bürgschaften, bei denen das Wohnraumkündigungsschutzgesetz² uneingeschränkt gilt, beträgt die Kündigungsfrist bei beschlagnahmten Wohnungen nur einen Monat. Allerdings haben sich die Wohnungsgesellschaften im Rahmen des Bremer Kooperationsvertrages verpflichtet, Problemfälle in anderen Wohnungen ihres Bestandes unterzubringen, wenn das Verbleiben in der bisherigen Wohnung unzumutbar ist.³ Zwischen 1983 und 1989 wurden jährlich durchschnittlich 474 Wohnungen beschlagnahmt und Wohnungsnotstandsfällen zugewiesen. Je Einweisung fielen im Durchschnitt Kosten in Höhe von 2.419 DM an.⁴

In Dortmund wird von einer Beschlagnahmung von Wohnraum nur Gebrauch gemacht, wenn dadurch Obdachlosigkeit verhindert werden kann und alle anderen Möglichkeiten zur alternativen Unterbringung des betroffenen Haushalts erschöpft sind. In der überwiegenden Zahl der Fälle wird vor Beschlagnahmung ein Einvernehmen mit dem Wohnungseigentümer erzielt. Da die Sozialverwaltung auch nachträglich Mietrückstände und Kosten übernimmt, endet die Beschlagnahme in der Regel mit einem erneuten Mietvertragsabschluß. Andernfalls wird die Maßnahme beendet, sobald für den Haushalt eine andere Unterkunft gefunden wird. Jährlich werden zwischen 200 und 220 Wohnungen auf diese Weise belegt. Über die daraus resultierenden Kosten liegen keine Daten vor.⁵

1 Vgl. Hubert, F., Tomann, H. (1991), S. 84 f.

2 Zweites Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum (Zweites Wohnraumkündigungsschutzgesetz - 2. WKSchG) vom 18. Dezember 1974, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 1982.

3 Vgl. § 4 Abs. 3 des Bremer Kooperationsvertrages, abgedruckt in: Kirchner, J., Roth, W., Sautter, H. (1991), S. 439 ff.

4 Vgl. Hubert, F., Tomann, H. (1991), S. 86.

5 Auskunft des Sozialamtes der Stadt Dortmund vom 30. Mai 1995.

f. Anmietung von Wohnraum

Das Instrument der Wohnraumanmietung wird häufig zur temporären Unterbringung von Obdachlosen und Asylbewerbern genutzt. Einige Kommunen machen aber auch von der Möglichkeit der Anmietung Gebrauch, um Problemfällen dauerhaft Wohnungen zu verschaffen. Im Unterschied zu den bisher vorgestellten Modellen tritt hier die Gemeinde selbst als Wohnungsnachfrager auf und gibt die gemietete Wohnung - häufig mit einer Mietvergünstigung - an Wohnungssuchende weiter. Die Stadt Hannover¹ hat zur Zeit einige Wohnungen angemietet, für die sie Mietpreise oberhalb der Marktmieten zahlt. Zu Auskünften über die Höhe des Zuschlages ist das zuständige Amt für Wohnungswesen nicht bereit. Die Mietverträge haben eine Laufzeit von drei bis fünf Jahren und sollen - so der Wunsch der Stadt - verlängert werden. In Köln beträgt die Laufzeit der Mietverträge für die derzeit 35 Wohnungen in der Regel sechs Jahre mit der Option einer Vertragsverlängerung. Die Stadt zahlt Mieten, die an der Obergrenze des Mietspiegels liegen und gibt die Wohnungen zu Preisen weiter, die sich an den Bewilligungsmieten von Sozialwohnungen orientieren.

In Nürnberg wurde für 22 Wohnungen ein Belegungsrecht für die Dauer von zehn Jahren erworben. Darüber hinaus verfügt die Abteilung Obdachlosenhilfe des Sozialamtes der Stadt Nürnberg über 210 Wohnungen, die sie zu Mietpreisen zwischen 12 und 19 DM pro Quadratmeter und Monat zuzüglich Nebenkosten angemietet hat. Sie vermietet die Wohnungen an Obdachlose und Angehörige von Problemgruppen weiter, die eine sogenannte monatliche Wohngebühr in Höhe von derzeit 8,30 DM pro Quadratmeter einschließlich Nebenkosten entrichten müssen. Allerdings ist die Stadt bemüht, die bei angespanntem Wohnungsmarkt zu sehr hohen Preisen angemieteten Wohnungen nach und nach wieder zu räumen. Bei Auszug der vermittelten Haushalte bzw. bei Rückgabe der Wohnungen zum Vertragsende übernimmt das Sozialamt die erforderlichen Renovierungskosten, die zwischen 500 DM und 30.000 DM pro Wohnung liegen. Soweit es sich bei den untergebrachten Personen um Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt handelt, werden die oben genannten Wohngebühren

1 Vgl. zum folgenden Hubert, F., Tomann, H. (1991), S. 89 ff.

im Rahmen der Sozialhilfe übernommen. Darüber hinaus ist im Haushalt der Stadt eine jährliche Pauschale für die Wohnraumbeschaffung von Problemgruppen ausgewiesen, die 200.000 DM beträgt. Eine weitere jährliche Pauschale in Höhe von 500.000 DM dient der Schaffung von Wohnraum für Obdachlose. Da diese 1994 nicht verausgabt wurde, wurde sie für das Jahr 1995 auf Null gesetzt. In den Folgejahren stehen die Pauschalen jedoch wieder in voller Höhe zur Verfügung.¹

Insgesamt kommt dem Instrument der Anmietung von Wohnraum durch die Gemeinde keine große Bedeutung zu. Eine Ausnahme ist hier das sogenannte Fellbacher Modell, das häufig als Vorläufer der einkommensorientierten Förderung bezeichnet wird. Die Gemeinde Fellbach verkaufte 1991 Bauträgern kommunale Grundstücke "zu annehmbaren Bedingungen"², auf denen diese 150 Eigentumswohnungen mit privatem Kapital errichteten. Die Wohnungen wurden an Investoren, in der Regel Kleinanleger, verkauft und von diesen für zehn Jahre an die Gemeinde zur ortsüblichen Vergleichsmiete abgegeben. Nach fünf Jahren ist eine Anpassung an die dann herrschenden Marktmieten vorgesehen.³ Die Stadt vermietet die Wohnungen an Wohnungssuchende mit dringendem Wohnbedarf weiter, wobei grundsätzlich eine Basisrente in Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete vereinbart wird. In Abhängigkeit vom Einkommen der Mieter gewährt die Stadt Fellbach einen Mietzuschuß, durch den die tatsächlich zu zahlende Miete bis zur Wohngeldobergrenze gesenkt werden kann.⁴ Über die Gewährung des Mietzuschusses hinaus übernimmt die Kommune sowohl die Mietausfall- und Instandsetzungsrisiken als auch die Verwaltungskosten, die mit der An- und Weitervermietung verbunden sind. Die Belegungspraxis hat indes gezeigt, daß gerade die Zielgruppe der Problemhaushalte kaum Zugang zu den geförderten Wohnungen hatte.⁵ Dies mag zum einen an den Präferenzen der Wohnungsei-

1 Auskunft des Sozialamtes der Stadt Nürnberg vom 22. Juni 1995.

2 Becker, J. (1993), S. 122.

3 Vgl. Becker, J. (1993), S. 121 f.

4 Vgl. Hubert, F., Tomann, H. (1991), S. 91.

5 Vgl. Pahnke, B., Spermann, A. (1994), S. 568.

gentümer liegen; zum anderen scheint aber auch die Kommune vor allem an "guten Mietern" interessiert zu sein, um die finanziellen Risiken gering zu halten. 1993 wurde das Fellbacher Modell in leicht modifizierter Form in das Landeswohnungsbauprogramm Baden-Württemberg übernommen; die Objektförderung wird vom Land aufgebracht, während die einzelne Kommune die Zusatzförderung leistet. Allerdings traf diese Fördermöglichkeit bisher bei den baden-württembergischen Gemeinden auf keinerlei Resonanz.¹

g. Ankauf von Wohnraum

Während die erstgenannten Instrumente für die Kommunen nur mit Mietzahlungs- und Instandsetzungsrisiken verbunden sind, übernehmen sie bei der Anmietung von Wohnraum auch die Verwaltung. Der Kauf von Wohngebäuden zur Weitergabe der Wohnungen an Problemhaushalte geht noch einen Schritt weiter: Zu den Bewirtschaftungsrisiken treten Vermögensrisiken. Es verwundert daher nicht weiter, daß von dieser Möglichkeit des Erwerbs von Belegungsrechten kaum Gebrauch gemacht wird. Zum einen wird seitens der Kommunen angeführt, daß die Haushaltsmittel für den Ankauf nicht ausreichen, zum anderen würden überwiegend Gebäude mit erheblichen Mängeln angeboten, die ohne erhebliche Instandsetzungsaufwendungen für die Weitergabe an Problemmieter unbrauchbar seien.²

Eine Ausnahme bildet die Stadt Nürnberg. Sie verfügt derzeit über vier angekaufte Wohnungen, in denen ehemals Obdachlose untergebracht sind. Diese müssen eine monatliche Wohngebühr in Höhe von 8,30 DM pro Quadratmeter zahlen. Zur Finanzierung des Wohnungskaufs stehen die im Rahmen der Anmietung von Wohnraum beschriebenen jährlichen Pauschalen zur Verfügung.³

1 Vgl. Gutekunst, D. (1994), S. 40.

2 Vgl. Kirchner, J., Roth, W., Sautter, H. (1991), S. 34 f.

3 Auskunft des Sozialamtes der Stadt Nürnberg vom 22. Juni 1995.

III. Wohnungspolitische Eignung des Instrumentes

Das Instrument "Erwerb kommunaler Belegungsrechte im Wohnungsbestand" wird in der wohnungspolitischen Praxis in sehr heterogenen Ausprägungen eingesetzt. Eine Bewertung der generellen Wirkungen des Erwerbs von Belegungsrechten wird der Vielgestaltigkeit des Instruments nicht gerecht und erscheint insofern wenig sinnvoll. Im folgenden werden daher geeignete Kriterien zur Beurteilung der Zieladäquanz und der Effizienz des Instrumentes erarbeitet und auf die praktizierten Maßnahmen zum Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand angewendet. Abschließend wird die einkommensorientierte Förderung ebenfalls anhand dieser Kriterien beurteilt, um einen Vergleich beider Instrumente vornehmen zu können.

(1) Belegungseffizienz

Die jeweilige Maßnahme ist nur dann tauglich, wenn damit Belegungsrechte erworben werden, durch die die Gemeinde das Recht erhält, einem bedürftigen Haushalt sofort zu einer Wohnung zu verhelfen. Dabei ist es unerheblich, ob die Belegung objektbezogen ist, d.h. ein Mieter in einer bestimmten Wohnung untergebracht werden kann, oder aber subjektbezogen ausgeübt wird, indem der Vermieter verpflichtet wird, einen bestimmten Haushalt in seinem Wohnungsbestand unterzubringen. Hier von streng zu unterscheiden sind Belegungsbindungen, mit denen lediglich eine kommunale Option auf Belegung bei Freiwerden der Wohnung verbunden ist.¹ Bestehen nur Belegungsbindungen, hängt die Wirksamkeit des Instrumentes davon ab, ob und wie häufig die Belegungsoption tatsächlich ausgeübt wird.

Mit den meisten der vorgestellten Instrumente sind direkte Belegungsrechte verbunden; bei Anmietung und bei Kauf von Wohnraum verfügen die Kommunen darüber hinaus über ein sicheres Wohnungskontingent, auf das sie jederzeit zurückgreifen können. Im Rahmen der Modernisierungsförderung, bei Prämienprogrammen und bei

1 Vgl. Hubert, F., Tomann, H. (1991), S. 110.

einer objektbezogenen Bürgschaft haben die Gemeinden lediglich bei der Erstbelegung ein Belegungsrecht. Zieht der Erstmieter aus der geförderten Wohnung aus, verbleibt - wie im sozialen Wohnungsbau - nur eine Belegungsbindung. Mit Kooperationsverträgen werden ausschließlich Belegungsbindungen erworben, die in der Regel subjektbezogen genutzt werden. Werden in diesen Verträgen keine Zuweisungsrechte der Kommune vereinbart, obliegt grundsätzlich dem Wohnungsunternehmen die Auswahl des Problemmiteters. Problemgruppen, die am unteren Ende der Rangskala der sozialen Randgruppen stehen, werden daher auch bei vorhandenen Belegungsrechten im Wohnungsbestand erhebliche Schwierigkeiten haben, eine angemessene Wohnung zu finden. Das machen auch die Erfahrungen mit dem Düsseldorfer Prämienprogramm deutlich.¹ Dem könnte man entgegenwirken, indem die Gemeinden nicht dem Vermieter die Auswahl überlassen, sondern ihrerseits eine Vorabauswahl aus den Gruppen der diskriminierten Haushalte treffen und sich die Wohnungsgesellschaft nur noch zwischen einzelnen Bewerbern entscheiden kann, die vergleichbare sozioökonomische Kriterien aufweisen. Ob ein solches Vorgehen jedoch ohne Erhöhung der staatlichen Leistungen auf Akzeptanz der Vermieter stoßen würde, ist äußerst fraglich.

Schließlich muß bei der Frage nach Belegungseffizienz auch die Dauer der erworbenen Belegungsrechte bzw. -bindungen berücksichtigt werden. Dabei gilt, daß die Gefahr von Fehlförderungen wächst, je länger die Belegungsbindungen bestehen. Aus Angehörigen sozialer Randgruppen können im Zeitablauf "unauffällige" Mieter werden: Arbeitslose finden einen neuen Arbeitsplatz, Großfamilien verkleinern sich durch Auszug der Kinder, Haftentlassenen gelingt die Resozialisation. Werden dennoch weiterhin öffentliche Leistungen gewährt bzw. wurden diese für einen Zeitraum bemessen, der über die Dauer der sozialen Randlage hinausgeht, treten die gleichen Fehlsubventionierungsprobleme auf wie im sozialen Wohnungsbau. Daher spricht einiges für subjektbezogene Belegungsrechte, die für einen vergleichsweise kurzen Zeitraum erworben werden. Wie die Praxis zeigt, verbleiben die meisten Problemmieter auch nach Ablauf der Bindungsfrist in ihrer bisherigen Wohnung, so daß auch bei kürzerer

1 Vgl. hierzu Kapitel 3.C.II.b.

Bindungsdauer deren Bedürfnis nach Dauerhaftigkeit und Verlässlichkeit der Unterbringung Genüge getan ist und sie nicht befürchten müssen, nach kurzer Zeit wieder als Problemhaushalt auf den Wohnungsmarkt aktiv werden zu müssen. In Einzelfällen könnte die Förderung auch mit einer Verlängerungsoption verbunden werden.

(2) Reaktionsgeschwindigkeit in Dringlichkeitssituationen

Problemgruppen werden insbesondere in Zeiten von Nachfrageüberhängen auf dem Wohnungsmarkt diskriminiert, während sich ihre Chancen auf einen Wohnungsbezug bei Angebotsüberschüssen, d.h. bei hohen Leerstandsreserven, erhöhen. Insofern muß das Instrument geeignet sein, gerade bei einer Anspannung des Wohnungsmarktes Wohnungen aus dem Bestand für die zu begünstigenden Haushalte zu mobilisieren. Gleiches gilt bei ausgeglichenem Wohnungsmarkt für sogenannte Dringlichkeitsfälle, d.h. Haushalte, die unmittelbar von Obdachlosigkeit bedroht sind.¹ Zwar kann nicht von vornherein unterstellt werden, daß jeder Dringlichkeitsfall auch ein Haushalt mit besonderen Zugangsproblemen ist, doch zeigt sich in der Vermittlungspraxis der Wohnungsämter eine hohe Korrelation zwischen den Dringlichkeitskriterien der öffentlichen Stellen und den Selektionskriterien der Vermieter.²

Eine hohe Flexibilität weisen insbesondere die einvernehmlichen Beschlagnahmungen auf, da hier die zuständige Stelle sofort - wenn auch nach Abstimmung mit dem jeweiligen Wohnungsunternehmen - ein Besetzungsrecht erwirken kann. Auch bei Gewährleistungsverträgen dürfte die Reaktionsgeschwindigkeit vergleichsweise hoch sein, da die öffentlichen Bürgschaften nur wenig differenziert werden und insofern keinen übermäßigen und damit zeitraubenden Verwaltungsaufwand verursachen. Gleiches gilt für Prämienprogramme, sofern die Höhe des Zuschusses nicht oder nur nach wenigen Haushaltsmerkmalen differenziert wird. Finden dagegen Ausschreibungen

1 Zum Begriff der Dringlichkeitsfälle vgl. ausführlich Kapitel 2.E.V.b.

2 Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1991), S. 11 ff.

statt, um durch einen Wettbewerb zwischen den Vermietern die Prämienhöhe möglichst gering zu halten, muß mit zum Teil erheblichen zeitlichen Verzögerungen gerechnet werden. Bei der Anmietung und dem Kauf von Wohnraum hängt die Reaktionsgeschwindigkeit von der Leistungsfähigkeit der durchführenden Behörde ab. Es ist anzunehmen, daß gerade Wohnungsämter in größeren Städten nach einiger Zeit mit der Anmietung und Weitergabe von Wohnungen vertraut werden und sich dauerhafte Verbindungen mit vermietungswilligen Wohnungsunternehmen ergeben werden. Beim Kauf von Wohnraum wird die Suchdauer und -intensität wegen der Langfristigkeit der Maßnahme und den damit verbundenen Vermögensrisiken vermutlich wesentlich höher sein. Hinzu kommt der grundsätzlich bei Immobiliengeschäften notwendige bürokratische Aufwand, der ebenfalls vergleichsweise viel Zeit in Anspruch nimmt.¹ Außerdem darf nicht übersehen werden, daß die Gemeinden zum Teil erhebliche finanzielle Mittel aufbringen müssen und daher der Kauf von Wohnraum nicht zuletzt von der Haushaltslage der jeweiligen Kommune bestimmt wird. Wegen der relativ hohen Darlehensbeträge gilt dies eingeschränkt auch für die kommunale Modernisierungsförderung. Da der Verwaltungsaufwand zudem vergleichsweise hoch ist und bei der Modernisierungsförderung zudem eine Belegung erst nach Abschluß der Modernisierungsmaßnahme durchgeführt werden kann, sind diese Formen des Belegungsrechtserwerbs kaum für eine rasche Unterbringung von Problemhaushalten geeignet. Bei Kooperationsverträgen schließlich hat die Gemeinde faktisch keine Möglichkeiten, flexibel auf den Wohnungsbedarf sozialer Randgruppen zu reagieren. Zum einen ist sie, insbesondere bei der "informellen Zusammenarbeit", vom Goodwill der involvierten Wohnungsunternehmen abhängig. Zum anderen kann der Wohnungsbedarf für Dringlichkeitsfälle nur bei freien oder freierwerdenden Wohnungen im Bestand der kooperierenden Gesellschaften gedeckt werden.

1 Allerdings relativiert sich dieses Problem, wenn die Kommune bereits über Wohnraum in ihrem Eigentum verfügt. Solche Wohnungsreserven dürften jedoch allein schon wegen des hohen finanziellen Aufwands des kommunalen Wohnungskaufs nur in geringem Maße bestehen.

(3) Einfluß der öffentlichen Hand auf die räumliche Verteilung

Bei diesem Kriterium steht die Möglichkeit der Kommunen im Vordergrund, eine Ghettoisierung der Problemmieter zu vermeiden. Dabei geht es sowohl um die räumliche Konzentration von sozialen Randgruppen in Stadtvierteln oder Straßenzügen als auch um die mangelnde soziale Durchmischung innerhalb eines einzelnen Wohnhauses. Hat die öffentliche Hand Einfluß auf die räumliche Verteilung der zu belegenden Wohnungen, kann die Bildung sozialer Brennpunkte verhindert werden. Dem gegenüber steht das berechnete Interesse des Vermieters, die soziale Mischung innerhalb seines Wohnungsbestandes selbst bestimmen zu können. Die Unterbringung von sozialen Randgruppen scheitert häufig nicht (nur) an den Vorbehalten der Vermieter selbst, sondern auch an den Präferenzen der anderen Mieter des Gebäudes. Insofern ist die Belegung mit Problemgruppen in der Regel leichter, wenn die potentiellen Nachbarn ebenfalls sozialen Randgruppen angehören. Es kommt also darauf an, hier einen Konsens zwischen den Kommunen und den Vermietern zu finden.

Bei den meisten vorgestellten Modellen des kommunalen Belegungsrechtserwerbs ist der Einfluß auf die räumliche Verteilung durch die öffentlichen Stellen hoch. Greift die Gemeinde nicht direkt auf einzelne Wohnungen zu, wie dies bei der einvernehmlichen Beschlagnahmung oder der Wohnungsanmietung der Fall ist, kann sie zumindest durch vertragliche Vereinbarungen den Ort der Unterbringung mitbestimmen und damit lokale Konzentrationen von Problemmietern vermeiden. Bei subjektbezogenen Bürgschaften liegt die Entscheidung dagegen ausschließlich beim Vermieter. Entsprechendes gilt für Kooperationsverträge, insbesondere dann, wenn darin lediglich eine Quotenregelung vorgesehen ist. Wird ein ganzes Gebäude von der Kommune erworben, muß zwischen der Entscheidung, das Wohnhaus in einer Gegend mit heterogener Bewohnerstruktur zu kaufen, und der Problematik der Konzentration von Problemmietern innerhalb einer Hausgemeinschaft differenziert werden. Einige Gemeinden sind dazu übergegangen, nur wenige Wohnungen innerhalb eines Gebäudes mit sozialen Randgruppen zu belegen und die restlichen Wohnungen an "normale" Haushalte zu vermieten, um zu vermeiden, daß ganze Hausgemeinschaften aus Problemhaushalten bestehen. Dies ist jedoch aus ordnungspolitischer Sicht der falsche Weg: Die

Kommunen sollten ausschließlich für solche Mieter, die dieser Hilfe bedürfen, Wohnraum zur Verfügung stellen. Eine mangelnde soziale Durchmischung könnte beispielsweise dadurch verhindert werden, daß nur Häuser mit wenigen Wohneinheiten und/oder breit im Stadtgebiet verstreut angekauft werden. Ist dies aufgrund von örtlichen Besonderheiten nicht möglich, weil beispielsweise nur Häuser in sozialen Brennpunkten zum Kauf angeboten werden, sollte besser auf den Einsatz dieses Instruments verzichtet werden, da die geschilderte Belegungspolitik letztlich auf eine - in einer Marktwirtschaft unerwünschte - öffentliche Wohnraumbewirtschaftung hinausläuft.

(4) Freie Wohnungswahl der Mieter

Die Konsumentensouveränität ist dann gewährleistet, wenn die begünstigten Haushalte in der Wahl des Wohnstandards und der Wohnlage frei sind. Nur in diesem Fall ist eine optimale Allokation der Ressourcen - einschließlich der staatlichen Hilfen - zu erwarten. Dieses Kriterium wird jedoch in der Regel mit dem vorgenannten Kriterium des staatlichen Einflusses auf die räumliche Verteilung der Problemgruppen kollidieren, da kaum zu erwarten ist, daß die Gesichtspunkte, nach denen die geförderten Haushalte ihre Wohnungen auswählen, mit denen der öffentlichen Hand und der Vermieter übereinstimmen.

Werden Belegungsrechte zielgenau und nur in einem Umfang erworben, der den aktuellen Wohnungsbedarf von Problemhaushalten abdeckt, ist die Wahlfreiheit der Mieter zwangsläufig relativ stark eingeschränkt. Insofern weisen fast alle Instrumente des Belegungsrechtserwerbs eine vergleichsweise geringe Konsumentensouveränität auf. Eine Ausnahme bilden die subjektbezogenen Bürgschaften, da hier die Sicherung zusätzlicher Kosten der Unterbringung nicht an eine bestimmte Wohnung, sondern an einen bestimmten Mieter gebunden ist. Ebenfalls eine - wenn auch beschränkte - Wahlfreiheit verbleibt für die Problemmieter bei Modernisierungs- und Prämienprogrammen, sofern eine hinreichend große Anzahl von Wohnungen gleichzeitig gefördert wird. In jedem Fall wird die Wahlfreiheit der Wohnungssuchenden von den Entscheidungsspielräumen der Vermieter beschränkt.

(5) Subventionsaufwand

In die Beurteilung der alternativen Formen des Erwerbs von Belegungsrechten müssen grundsätzlich auch die damit verbundenen Kosten für die öffentliche Hand einbezogen werden. Hierbei stellen sich jedoch zahlreiche Probleme sowohl bezüglich der Ermittlung als auch bezüglich der Zurechnung der Kosten. Aussagen über die Vorteilhaftigkeit eines Instrumentes sind daher nur unter restriktiven Annahmen und mit großen Vorbehalten möglich.¹ Darüber hinaus müßten den ermittelten Kosten die Nutzen der jeweiligen Maßnahme gegenübergestellt werden, um die Effizienz der betrachteten Instrumente vergleichen zu können. Dazu wäre es notwendig, sämtliche Wirkungen, die mit dem Erwerb der Belegungsrechte verbunden sind, zu ermitteln und monetär zu bewerten. Ein solches Vorgehen scheidet an den bekannten Schwierigkeiten einer Kosten/Nutzen-Analyse.² Daher werden im folgenden nur grundsätzliche Überlegungen für die quantitative Bewertung der alternativen Strategien des Belegungsrechtserwerbs zusammengefaßt.

Im Zuge von Kooperationsverträgen entsteht direkt überhaupt kein Subventionsaufwand. Indirekt treten jedoch Kosten in Form eines Verzichtes auf ein objektbezogenes Vorschlagsrecht nach § 5a WoBindG, wie beispielsweise im Bremer Vertrag vorgesehen, auf. Wird die Bewilligung öffentlicher Fördermittel an das Vorliegen eines Kooperationsvertrages geknüpft, können insofern Kosten in Form eines erhöhten Subventionsaufwands bei der Neubauförderung entstehen, als möglicherweise Wohnungsunternehmen, die den Neubau am effizientesten durchführen würden, deshalb nicht

1 Zu den methodischen Problemen eines solchen Kostenvergleichs vgl. ausführlich Hubert, F., Tomann, H. (1991), S. 138 ff.

2 Vgl. hierzu beispielsweise Hesse, H. (1980), S. 361 ff. Einen groben Kosten-Nutzen-Vergleich zwischen dem 1. Förderweg und kommunalen Prämienprogrammen für die Städte Frankfurt a.M., Nürnberg und Düsseldorf findet sich bei Kirchner, J. (1991), S. 246 ff. Da dort allerdings auch Mietvorteile eingerechnet wurden, die dem hier relevanten Ziel des Belegungsrechtserwerbs nicht entsprechen, sind die ermittelten Ergebnisse für die hier interessierende Fragestellung nicht aussagekräftig.

gefördert werden, weil sie einer Kooperation bei der Belegung in ihrem Wohnungsbestand nicht zugestimmt haben.

Werden direkte Subventionen an unterbringungswillige Vermieter gezahlt, muß zwischen einer Pauschalabgeltung des Risikos zusätzlicher Kosten und der Erstattung tatsächlich entstandener Mehrkosten unterschieden werden. Zur ersten Gruppe gehören Prämienprogramme sowie die Förderung von Modernisierungsmaßnahmen. Da hier die Höhe der staatlichen Gegenleistung für das Abtreten des Belegungsrechtes von den Erwartungen über die auftretenden Mehrkosten bestimmt wird, ist diese nicht zuletzt von der Risikoaversion des Vermieters abhängig. Gleichzeitig hat auch die aktuelle Wohnungsmarktlage und daraus resultierend die jeweilige Verhandlungsposition des Vermieters erheblichen Einfluß auf die Subventionshöhe. Dementsprechend sind auch Mitnahmeeffekte wahrscheinlich, insbesondere dann, wenn die Dotierung der Programme von der zuständigen Behörde fixiert wird und sich nicht durch eine Ausschreibung ergibt. Vorteilhaft bei einer pauschalen Kompensation der erwarteten Mehrkosten ist dagegen, daß die Kosten für die öffentliche Hand kalkulierbar und transparent sind, da das Risiko einer Fehleinschätzung beim Vermieter verbleibt. Außerdem bleibt bei einmaligen Prämien die Steuerungsfunktion des Preises insoweit erhalten, als dieser Einmalbetrag einen Preis für die besonderen Risiken des Vermieters darstellt.¹

Zu der zweiten Gruppe staatlicher Gegenleistungen zählen öffentliche Bürgschaften und einvernehmliche Beschlagnahmen. Hier werden nur die Kosten erstattet, die tatsächlich entstanden sind und deren Zusammenhang mit der Belegung nachgewiesen werden kann.² Das Risiko aus der Vermietung geht bei der Erstattung mieterbedingter Mehrkosten uneingeschränkt auf die öffentliche Hand über; sie kann nur aus den Erfahrungswerten der Vergangenheit den zu erwartenden finanziellen Aufwand kalkulieren. Die öffentliche Hand trägt dabei nicht nur die Kosten, die durch das Miet-

1 Vgl. Schneider, H.K., Deichmann, M. (1984), S. 73.

2 In Köln können auch Schäden durch öffentliche Sicherungsleistungen abgedeckt werden, bei denen der direkte Bezug zu dem Problemmieter nicht hergestellt werden kann.

verhältnis entstehen, sondern auch das Risiko eines Wohnungsleerstandes in Form von Mieterstattungen. Zwar sind bei einem solchen Verfahren Mitnahmeeffekte weitgehend ausgeschlossen, doch bestehen auch keine Anreize für den Vermieter, die Kosten möglichst gering zu halten. Für die kommunale Verwaltung entsteht daher ein erheblicher Kontrollaufwand: Es muß geprüft werden, ob die angegebenen Kosten tatsächlich angefallen sind, der jeweiligen Wohnung bzw. dem jeweiligen Mieter zuzurechnen sind und in der geforderten Höhe notwendig waren. Ein Nachweis, daß beispielsweise eine Renovierung auch kostengünstiger hätte durchgeführt werden können, dürfte nur schwer zu erbringen sein. Es muß daher nicht nur mit einem vergleichsweise hohen Verwaltungsaufwand, sondern auch mit Ineffizienzen gerechnet werden, durch die sich der Subventionsaufwand weiter erhöht. Die Tatsache, daß seitens der Vermieter ungerechtfertigte Kostenbestandteile auf die öffentliche Hand überwält werden können, bedeutet umgekehrt jedoch nicht, daß bei dieser Form der Kostenkompensation alle Risiken abgesichert werden, die den Vermieter zur Diskriminierung von sozialen Randgruppen veranlassen. Kosten, die durch eine mangelnde Sozialverträglichkeit des Problemhaushaltes entstehen, werden nicht von der öffentlichen Hand gedeckt. Es ist kaum vorstellbar, daß sich belegen ließe, daß eine erhöhte Fluktuationsrate in dem Gebäude - verbunden mit zeitweiligem Wohnungsleerstand und Wandel in der Sozialstruktur des Wohnhauses - im Zusammenhang mit der Wohnungsbelegung durch die Kommune steht. Insofern kann eine öffentliche Bürgschaft auch nur eine unvollständige finanzielle Kompensation der erwerbswirtschaftlich motivierten Diskriminierungsgründe bieten.

Bei der Anmietung von Wohnraum durch die Gemeinde und Weitervermietung an Problemhaushalte werden staatliche Gegenleistungen sowohl in Form einer Pauschal-kompensation als auch in Form von Kostenerstattungen gewährt. Da die Kommune ein Mietverhältnis als Mieter eingeht, haftet sie für alle Kosten, die im Zusammenhang mit der Anmietung entstehen. Darüber hinaus zahlt sie in der Regel einen dauerhaften Risikozuschlag für mögliche Schwierigkeiten bei der Eingliederung der Problemmieter in die Hausgemeinschaft. Die staatliche Sicherungsleistung bei der Wohnungsanmietung greift also weiter als bei einer öffentlichen Bürgschaft, weil sie alle erwerbswirtschaftlich motivierten Diskriminierungsgründe erfaßt. Da hier beide

Formen staatlicher Gegenleistungen gemischt werden, treten auch deren Vor- und Nachteile in Kombination auf. Hinzu kommen noch die Verwaltungskosten, die durch die Wohnraumbewirtschaftung entstehen. Werden Wohnungen oder Gebäude von der Kommune gekauft und an Problemmieter weitergegeben, trägt die öffentliche Hand ebenfalls sämtliche Risiken sowie die Kosten, die durch die Verwaltung der Wohnung entstehen. Darüber hinaus entstehen Vermögensrisiken, die zum Zeitpunkt des Immobilienerwerbs üblicherweise nur schwer abschätzbar sind.

(6) Verwaltungsaufwand

Es ist bereits angeklungen, daß mit den verschiedenen Formen des Erwerbs von Belegungsrechten auch ein unterschiedlich hoher Verwaltungsaufwand verbunden ist. Sowohl der Planungs- und Durchführungsaufwand als auch der Kontrollaufwand variieren zum Teil erheblich. Eine exakte Quantifizierung ist nur bei konkreten Projekten möglich, doch können aus der Intensität des staatlichen Einflusses auf die Belegung Rückschlüsse auf den mit dem Instrument verbundenen Verwaltungsaufwand gezogen werden. Dabei gilt: Je differenzierter die Belegungsrechte definiert werden und je stärker sich die staatliche Gegenleistung an den tatsächlich entstandenen Kosten orientiert, um so höher ist der Verwaltungsaufwand.

Grundsätzlich müssen die diskriminierten Haushalte als solche klassifiziert werden. Anschließend müssen Kontakte zu potentiellen Vermietern hergestellt werden. Bei Kooperationsverträgen und einvernehmlichen Beschlagnahmungen muß eine Zustimmung der betroffenen Wohnungsunternehmen erwirkt werden. Prämienprogramme und Modernisierungsförderungen müssen aufgelegt, koordiniert und die Einhaltung der Belegungspflichten kontrolliert werden. Bei Modernisierungsmaßnahmen müssen zudem die Darlehensverwaltung und -kontrolle übernommen werden. Alle Formen des Belegungsrechtserwerbs, bei denen die Kosten nicht pauschal kompensiert werden, sind mit einer Überprüfung der angefallenen Kosten in ihrer Höhe und Notwendigkeit verbunden. Bei angemieteten und bei gekauften Wohnungen ist schließlich eine permanente Wohnungsverwaltung notwendig.

(7) Durchführbarkeit

Bei diesem Kriterium geht es um die Frage, ob die mit der Förderung betrauten kommunalen Stellen in der Lage sind, die Maßnahmen effizient zu planen, durchzuführen und zu kontrollieren. Dabei muß weitgehend auf bisherige praktische Erfahrungen der Wohnungsämter zurückgegriffen werden, die jedoch nur für spezielle Projekte in einzelnen Städten verfügbar sind. Ein Rückschluß auf die generelle Praktikabilität der Maßnahmen ist daher nur bedingt möglich. Ebenfalls von Relevanz ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob die Programme und Instrumente auf ausreichende Resonanz bei den Vermietern stoßen.

Vergleichsweise geringe Anforderungen an die Verwaltung stellen Kooperationsverträge und einvernehmliche Beschlagnahmungen. Diese Instrumente sind zudem auf eine hohe Akzeptanz bei den involvierten Wohnungsunternehmen gestoßen. Dies mag zum Teil daran liegen, daß es sich bei diesen zumeist um ehemals gemeinnützige Wohnungsgesellschaften handelt, die ohnehin vergleichsweise bereitwillig Problemhaushalte aufnehmen. Wegen der juristischen Bedenken scheiden jedoch einvernehmliche Beschlagnahmungen als generelle Maßnahme zum Erwerb von Belegungsrechten aus. Auch die Übernahme von öffentlichen Bürgschaften erscheint in der Verwaltungspraxis als unproblematisch. Findet zudem - wie in Köln - eine regelmäßige Abstimmung mit den Vermietern statt, wird diese Form des Belegungsrechtserwerbs auch gut angenommen. Prämienprogramme haben dagegen überwiegend keinen Anklang gefunden. Für die Verwaltung ergeben sich bei diesem Instrument Schwierigkeiten bei der Festlegung und Differenzierung der Prämienhöhe - ein Sachverhalt, der gerade bei kleinen Ortsverwaltungen nicht unterschätzt werden darf. Alle anderen Instrumente stellen hohe Anforderungen an die kommunale Verwaltung. Bei der Förderung von Modernisierungsmaßnahmen sind diese vergleichbar mit dem 3. Förderweg. Ob solche Programme in Zukunft von den Wohnungsunternehmen angenommen werden, bleibt abzuwarten. Bisher spielten sie im Zusammenhang mit dem Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand praktisch keine Rolle. Gleiches gilt für den Ankauf von Wohnraum.

D. Ergebnis

Die Analyse des klassischen sozialen Mietwohnungsbaus hat gezeigt, daß mit diesem Instrument erhebliche Mängel verbunden sind, die sowohl in allokativer als auch in distributiver Hinsicht zu unbefriedigenden Ergebnissen führen. Diese Mängel lassen sich nicht durch Einzelmaßnahmen beseitigen, die nur Änderungen innerhalb des Förderkonzeptes bewirken. Daher ist eine Abschaffung der klassischen Förderung zu befürworten. Die einkommensorientierte Förderung ist eine Weiterentwicklung dieses Förderkonzeptes, die einige der Mängel vermeidet. Insofern setzt sie den Maßstab für die Beurteilung eines Alternativansatzes. Sinnvollerweise sind dabei die beiden Elemente der einkommensorientierten Förderung - Zusatzförderung und Grundförderung - zu trennen und den beiden Elementen des vorgeschlagenen Förderkonzeptes - Wohngeld und Erwerb kommunaler Belegungsrechte im Bestand - einzeln gegenüberzustellen.

Das Wohngeld erfüllt die gleichen Funktionen wie die Vergabe der Zusatzförderung im Rahmen der einkommensorientierten Förderung. Wesentlicher Unterschied ist der Rechtsanspruch auf Wohngeld, der unter sozialpolitischen Aspekten notwendig und sinnvoll ist, während die Zusatzförderung nur einem vergleichsweise kleinen Teil der Bevölkerung zugute kommt. Das Wohngeld ist zielgenau und treffsicher im Hinblick auf die Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte. Da der wohnungswirtschaftliche Marktmechanismus nicht außer Kraft gesetzt wird, sind Allokationsvorteile gegenüber jedweder Form von direkten Markteingriffen zu erwarten. Das Wohngeld hat sich zudem in der wohnungspolitischen Praxis als leistungsfähiges und praktikables Instrument erwiesen. Es spricht insofern alles dafür, das - in der geschilderten Form leicht modifizierte¹ - Wohngeld als zentrales Element eines rationalen wohnungspolitischen Förderkonzeptes zur sozialen Sicherung des Wohnens zu nutzen.

Vergleicht man die Grundförderung - die der Sache nach nichts anderes ist als ein Erwerb von Belegungsrechten (und Mietvergünstigungen) im Wohnungsneubau - an-

1 Vgl. hierzu Kapitel 3.B.II.a. und 3.B.II.c.

hand der im Zusammenhang mit dem Erwerb kommunaler Belegungsrechte im Wohnungsbestand entwickelten Beurteilungskriterien, so schneidet sie durchweg schlechter ab. Die Belegungseffizienz ist wegen der relativ langen Bindungsdauer geringer, da Fehlbelegungen nicht ausgeschlossen werden können. Zudem verbleiben bei Auszug des Erstmieters nur Belegungsbindungen, die von der Gemeinde zwar in Anspruch genommen werden können, aber nicht ausschließlich für die Belegung mit Problem Mietern genutzt werden.¹ Da die Vorlaufzeit für ein Projekt der einkommensorientierten Förderung vergleichsweise lang ist, kann das Instrument auch nicht flexibel in Engpaßsituationen eingesetzt werden. Hinzu kommt, daß der Mittelaufwand vergleichsweise hoch ist, so daß allein schon wegen finanzieller Restriktionen eine rasche Reaktion auf Anspannungen des regionalen Wohnungsmarktes kaum möglich ist. Bezüglich des Einflusses der Kommune auf die räumliche Verteilung sozialer Randgruppen gilt das gleiche wie beim Erwerb von Wohnraum im Wohnungsbestand: Zwar kann sie die Streuung innerhalb des Stadtbereiches variieren, eine Konzentration im geförderten Wohnhaus läßt sich jedoch nur durch eine Mischbelegung vermeiden, die weder allokatons- noch distributionspolitisch vertretbar ist. Die Konsumentenouveränität ist im Rahmen der einkommensorientierten Förderung ähnlich gering wie in den meisten vorgestellten Formen des kommunalen Belegungsrechtserwerbs. Die Wohnungssuchenden können nur aus dem vermutlich eng begrenzten Bestand an freien geförderten Wohnungen entscheiden. Unterstellt man, daß auch bei der einkommensorientierten Förderung ähnliche Warteschlangen existieren (werden) wie im klassischen sozialen Mietwohnungsbau, dürfte die Wahlfreiheit der Problemhaushalte gegen Null tendieren.

Betrachtet man die geschätzte Höhe der Grundförderung, erscheint der Subventionsaufwand der einkommensorientierten Förderung - selbst unter Berücksichtigung der vergleichsweise langen Bindungsdauer - als relativ hoch; da zur Zeit noch keine konkreten Erfahrungswerte vorliegen, können hierüber allerdings noch keine endgültigen Aussagen getroffen werden. Da mit der Grundförderung nur eine Abdeckung der potentiellen Kosten erreicht werden kann, sind, ähnlich wie bei Prämienprogrammen,

1 Vgl. hierzu Kapitel 2.F.III.b.

Mitnahmeeffekte zu erwarten. Bisher zielt die einkommensorientierte Förderung vornehmlich auf "normale" Mieter mit geringem Einkommen. Es ist daher zu erwarten, daß eine Erhöhung der Grundförderung notwendig ist, wenn die Belegungsrechte der Gemeinde für Problemhaushalte genutzt werden sollen. Für Belegungsrechte im Wohnungsbestand spricht zudem, daß hier nicht teure Neubauten, sondern preiswerte Wohnungen geringerer Qualität an soziale Randgruppen weitergegeben werden. Damit ist zum einen ein tendenziell geringerer Subventionsaufwand verbunden.¹ Zum anderen kann eine sozialverträgliche Verteilung des zur Verfügung stehenden Wohnraumes erreicht werden, da die Problemmieter nicht in hochwertigen Neubauwohnungen untergebracht werden, sondern lediglich eine Wohnung mit angemessenem Mindeststandard erhalten.² Schließlich muß der Verwaltungsaufwand sowie die administrative Durchführbarkeit der einkommensorientierten Förderung betrachtet werden. Da dieses Instrument sowohl einen großen Planungs- als auch Kontrollaufwand mit sich bringt, dürfte der administrative Aufwand vergleichsweise hoch sein. Dementsprechend werden deutlich höhere Anforderungen an die zuständigen Kommunalämter gestellt als beispielsweise bei öffentlichen Bürgschaften oder Kooperationsverträgen.

Im Hinblick auf die Effizienz ist der Erwerb kommunaler Belegungsrechte im Wohnungsbestand der einkommensorientierten Förderung eindeutig überlegen. Stellt man die beiden alternativen Instrumente unter der Zielsetzung der ausschließlichen Unterbringung von Problemhaushalten gegenüber, wird deutlich, daß der Belegungsrechtserwerb durch die Kommunen auch zielgenauer ist. Es spricht also alles dafür, das Instrument der einkommensorientierten Förderung durch den Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand zu ersetzen. Welche Formen des Belegungsrechtserwerbs konkret gewählt werden, sollte der jeweiligen Gemeinde überlassen bleiben, da die Vorteilhaftigkeit der einzelnen Maßnahmen stark von den örtlichen Gegebenheiten und der Leistungsfähigkeit der involvierten kommunalen Stellen abhängt.

1 Vgl. Stern, V. (1983), S. 54.

2 Vgl. Wölling, A. (1991), S. 153.

Literaturverzeichnis

1. Bücher und Aufsätze

- Amt für Wohnungswesen der Landeshauptstadt Stuttgart (1993), Stellungnahme zum Fragenkatalog des Bundestagsausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Kurzprotokoll der 63. Sitzung des 19. Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 20. September 1993, Anlage 9, S. 225 - 251
- Andel, N. (1984), Zum Konzept der meritorischen Güter, in: Finanzarchiv, N.F., Band 42, Tübingen, S. 630 - 648
- Andel, N. (1992), Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Tübingen
- Angenendt, W. (1987), Der zeitliche Renditeverlauf im sozialen Wohnungsbau (1), in: Der langfristige Kredit, 38, Jg., S. 39 - 43
- Arbeitsgemeinschaft des Evangelischen Siedlungswerkes e.V. und des Katholischen Siedlungsdienstes e.V. (1993), Stellungnahme zum Fragenkatalog des Bundestagsausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Kurzprotokoll der 63. Sitzung des 19. Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 20. September 1993, Anlage 4, S. 154 - 163
- Arnold, V. (1992), Theorie der Kollektivgüter, München
- Bandemer, S.v. (1985), Wohnungspolitik im Wandel, in: Gegenwartskunde, 34. Jg., S. 427 - 438
- Barnbrock, J. (1983), Individual- und Objektförderung in der Bundesrepublik Deutschland. Nutzen, Kosten und Programmwirkungen, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn
- Barnbrock, J., Mayo, S. (1989), Auswirkungen von Wohngeld auf den Wohnungsmarkt, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn
- Bärsch, J., Novy, K. (1989), Grenzen der aktuellen Deregulierung auf dem Wohnungsmarkt? Wohnreform und Wohnungsmarktwirtschaft, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 28. Jg., S. 267 - 291
- Baufinanzierungsausschuß der Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder (ARGEBAU) (1973), Soziale Absicherung der Wohnungswirtschaft durch Individualsubventionen? - Eine Erwiderung -, in: Bundesbaublatt, 22. Jg., S. 421 - 426

- Becker, J. (1993), Einkommensabhängige Wohnungsbauförderung. Erste Erfahrungsberichte der Wohnungsunternehmen, in: Die Wohnungswirtschaft, 46. Jg., S. 121 - 123
- Becker, R. (1988), Notwendigkeit und Bedingungen des Sozialen Wohnungsbaus als Bestandteil einer sozial orientierten Wohnungspolitik, in: Specht, T., Schaub, M., Schuler-Wallner, G. (Hrsg.), Wohnungsnot in der Bundesrepublik - Perspektiven der Wohnungspolitik und -versorgung für benachteiligte Gruppen am Wohnungsmarkt. Dokumentation einer Fachtagung zum Internationalen Jahr der Menschen in Wohnungsnot 1987, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 7, Bielefeld, S. 166 - 179
- Behnken, R. (1982), Soziale Gerechtigkeit und Wohnungspolitik. Eine empirische Verteilungsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland, Schriften des Internationalen Instituts für Empirische Sozialökonomie (INIFES), Band 4, Berlin
- Behring, K. (1981), Sparen an Wohnungsmarktsubventionen? - Eine Möglichkeit zur Verringerung der staatlichen Ausgaben?, in: ifo-Schnelldienst, 34. Jg., Nr. 22, S. 10 - 18
- Behring, K. (1994), Erhöhung der Einkommensgrenzen im sozialen Wohnungsbau?, in: ifo-Schnelldienst, 47. Jg., Nr. 10-11, S. 23 - 28
- Bellinger, C.-H., Kommentar zu § 5 WoBindG, in: Schwender, H.W. (Hrsg.), Wohnungsbaurecht, Band 3.1, Loseblattsammlung, Stand November 1994, Essen
- Bellinger, C.-H., Kommentar zu § 5a II. WoBindG, in: Schwender, H.W. (Hrsg.), Wohnungsbaurecht, Band 3.1, Loseblattsammlung, Stand November 1994, Essen
- Bellinger, C.-H., Pergande, H.-G., Kommentar zu § 8b II. WoBindG, in: Schwender, H.W. (Hrsg.), Wohnungsbaurecht, Band 3.1, Loseblattsammlung, Stand November 1994, Essen
- Berndt, H. (1985), Wohnungsbau und Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland - Rückblick - Situation - Ausblick -, in: Der langfristige Kredit, 36. Jg., S. 699 - 704
- Beschluß des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 3. Juni 1991, Az. 7 CS 91.1104 (zitiert als: BayVGH (1991))
- Blaas, W. u.a. (1991), Mehr Markt oder mehr Staat im Wohnungswesen? Reformperspektiven für die österreichische Wohnungspolitik, Wien, Köln
- Blumenroth, U. (1975), Deutsche Wohnungspolitik seit der Reichsgründung - Darstellung und kritische Würdigung, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 25, Münster

- Blumers, F.-O. (1979), Sozialer Wohnungsbau in der Krise, sozialer Wohnungsbau in der Zukunft, Stuttgart
- Bohndick, S. (1994), Wohnungsbauförderungsgesetz 1994, in: Bundesbaublatt, 43. Jg., S. 402 - 404
- Brander, S. (1984), Wohnungspolitik als Sozialpolitik - Theoretische Konzepte und praktische Ansätze in Deutschland bis zum Ersten Weltkrieg, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 248, Berlin
- Brintzinger, O.L. (1980), Subventionsrechtliche Probleme der Wohnungsbauförderung, in: Die öffentliche Verwaltung, 33. Jg., S. 189 - 204
- Brintzinger, O.L. (1989), Neue Wege in der Wohnungsbauförderung - das Instrument der vereinbarten Förderung, in: Informationsdienst und Mitteilungsblatt des Volksheimstättenwerks, o.Jg., S. 236 - 238
- Brüggemann, J. (1964), Soziale Bindungen in der Wohnungswirtschaft, in: Schneider, H.K. (Hrsg.), Der Abbau der Wohnungszwangswirtschaft, Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, Band 60, Köln-Braunsfeld, S. 27 - 36
- Brüggemann, J. (1968), Wie lange noch sozialer Wohnungsbau?, in: Der Volkswirt, 22. Jg., Nr. 2, S. 25
- Brüggemann, J. (1980), Ordnungspolitische Grundsatzprobleme in der Wohnungswirtschaft, in: Duwendag, D., Siebert, H. (Hrsg.), Politik und Markt. Wirtschaftliche Probleme der 80er Jahre, Stuttgart, New York, S. 451 - 459
- Brüggemann, J. (1982), Ordnungspolitische Renaissance in der Wohnungswirtschaft, in: Wirtschaftspolitische Chronik, 31. Jg., S. 123 - 136
- Brusis, I. (1994), Wohnungsbauförderungsgesetz 1994: Inhaltlich und verfassungspolitisch bedenklich!, in: Der langfristige Kredit, 45. Jg., S. 221 - 223
- Buchheit, R. (1984), Soziale Wohnungspolitik? Sozialstaat und Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik, Darmstadt
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1988), Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung 1987, Bonn
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1991), Auf Sozialwohnungen angewiesen. Die Bedeutung der Vermittlung von Sozialmietwohnungen durch das Wohnungsamt für Bevölkerungsgruppen mit besonderen Problemen auf dem Wohnungsmarkt, Abschlußbericht des Forschungsprojektes 112.88 "Wohnungssuche von Haushalten mit Problemen auf dem Wohnungsmarkt", Schriftenreihe "Forschung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Nr. 485, Bonn

- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993), Integration von Aussiedlern und anderen Zuwanderern in den deutschen Wohnungsmarkt, Bonn
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1994a), Haus und Wohnung im Spiegel der Statistik 1994, Bonn
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1994b), Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung 1993, Bonn
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bundesministerium für Familie und Senioren (1994), Wohnungssicherung und Wohnungsversorgung für einkommenschwache Haushalte, Dokumentation einer im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowie des Bundesministeriums für Familie und Senioren durchgeführten Expertentagung am 2. und 3. Dezember 1993 in Bonn, Bonn
- Bundesverband freier Wohnungsunternehmen e.V. (1993), Stellungnahme zum Fragenkatalog des Bundestagsausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Kurzprotokoll der 63. Sitzung des 19. Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 20. September 1993, Anlage 3, S. 129 - 153
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe (1981a), Fehlbelegung im Sozialwohnungsbestand. Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vom 18. November 1980, in: Bundesbaublatt, 30. Jg., S. 443 - 452
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe (1981b), Fehlbelegung im Sozialwohnungsbestand. Ergänzungsbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vom 11. und 19. Dezember 1980, in: Bundesbaublatt, 30. Jg., S. 602 - 628
- Bund-Länder-Kommission (1971), Fehlbelegung von Sozialwohnungen, in: Bundesbaublatt, 20. Jg., S. 65 - 70
- Coase, R.H. (1960), The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics, Band III, S. 1 - 44
- Deutsche Bundesbank (1971), Geldwertsicherungsklauseln, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, April 1971, S. 25 - 29
- Deutscher Bundestag (1981), Bundestags-Drucksache 9/986 vom 6. November 1981
- Deutscher Bundestag (1984a), Bundestags-Drucksache 10/2095 vom 10. Oktober 1984
- Deutscher Bundestag (1984b), Bundestags-Drucksache 10/2096 vom 10. Oktober 1984

- Deutscher Bundestag (1985a), Bundestags-Drucksache 10/2913 vom 22. Februar 1985
- Deutscher Bundestag (1985b), Bundestags-Drucksache 10/3162 vom 11. April 1985
- Deutscher Bundestag (1988), Bundestags-Drucksache 11/3160 vom 20. Oktober 1988
- Deutscher Bundestag (1992), Bundestags-Drucksache 12/3913 vom 3. Dezember 1992
- Deutscher Bundestag (1994a), Bundestags-Drucksache 12/6616 vom 19. Januar 1994
- Deutscher Bundestag (1994b), Plenarprotokoll 12/206 vom 21. Januar 1994, S. 17809 - 17852
- Deutscher Bundestag (1994c), Bundestags-Drucksache 12/6880 vom 24. Februar 1994
- Deutscher Bundestag (1994d), Bundestags-Drucksache 12/7399 vom 26. April 1994
- Dick, E. (1981), Zur Theorie des Interventionsstaates: Die Rolle der Mietsozialwohnungen für die Wohnungsversorgung, in: Issing, O. (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 116, Berlin, S. 481 - 498
- Dick, E. (1990), Dringlichkeitsfälle und Belegung von Sozialwohnungen, in: Der Städtetag, 43. Jg., S. 153 - 155
- Dick, E., Eckart, W. (1989), Renditeaussichten im Wohnungsbau mit und ohne vereinbarte Förderung, in: Der langfristige Kredit, 40. Jg., S. 610 - 617
- Dölken, C. (1992), Katholische Sozialtheorie und liberale Ökonomik: Das Verhältnis von Katholischer Soziallehre und Neoliberalismus im Lichte der modernen Institutionenökonomik, Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Band 77, Tübingen
- Drupp, M. (1985), Kostenmiete in der Kritik, in: Novy, K. (Hrsg.), Wohnungswirtschaft jenseits reiner ökonomischer Theorie, Bochum, S. 47 - 96
- Duvigneau, H.J., Schönefeldt, L. (1989), Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Untersuchung im Auftrage der Kommission Wohnen und Städtebau des Bundes der Familienorganisationen in der Europäischen Gemeinschaft (C.O.F.A.C.E.), Schriftenreihe "Materialien" des Gesamtverbandes Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen, Band 23, Köln
- Duwendag, D. (1965), Methoden und Probleme einer Liberalisierung des Sozialwohnungsbestandes, Köln-Braunsfeld

- Dyong, H., Einführung zum Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG), in: Schwender, H.W. (Hrsg.), Wohnungsbaurecht, Band 3.2, Loseblattsammlung, Stand November 1994, Essen
- Dyong, H., Kommentar zu § 1 AFWoG, in: Schwender, H.W. (Hrsg.), Wohnungsbaurecht, Band 3.2, Loseblattsammlung, Stand November 1994, Essen
- Eekhoff, J. (1981), Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, in: Issing, O. (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 116, Berlin, S. 455 - 479
- Eekhoff, J. (1982a), Verbesserung der sozialen Treffsicherheit der öffentlichen Förderung bei gleichzeitiger Steigerung der Eigenwirtschaftlichkeit des Wohnungsbaus, in: Schneider, O. (Hrsg.), Die soziale Erneuerung der Wohnungswirtschaft, Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Band 34, München, S. 34 - 49
- Eekhoff, J. (1982b), Kostenmieten sind keine Marktmieten, in: Deutsche Wohnungswirtschaft, 34. Jg., S. 102 - 108
- Eekhoff, J. (1983), Lösungen für den Wohnungsmarkt, in: Giersch, H. (Hrsg.), Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Stuttgart, S. 255 - 277
- Eekhoff, J. (1985), Entschuldungsgewinne im sozialen Wohnungsbau, in: Der langfristige Kredit, 36. Jg., S. 626 - 630
- Eekhoff, J. (1987), Wohnungs- und Bodenmarkt, Tübingen
- Eekhoff, J. (1989), Staatliche Mietdämpfung - eine gut gemeinte Maßnahme mit negativen sozialen Folgen, in: Der langfristige Kredit, 40. Jg., S. 604 - 608
- Eekhoff, J. (1993), Wohnungspolitik, Tübingen
- Eekhoff, J. (1994), Wohnungsmodernisierung ist keine staatliche Aufgabe, in: Mackscheid, K. (Hrsg.), Entwicklungen in der Wohnungspolitik, Festgabe für Hans Hämmerlein zum 70. Geburtstag, Baden-Baden, S. 13 - 24
- Eekhoff, J., Hamm, H. (1989), Das Aussiedlerwohnungsbauprogramm 1989, in: Der langfristige Kredit, 40. Jg., S. 5 - 7
- Eekhoff, J., Sievert, O., Werth, G. (1979), Bewertung wohnungspolitischer Strategien: Modernisierungsförderung versus Neubauförderung, Forschungsprojekt BMBau RS II 4 - 704102 - 239, Schriftenreihe "Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Nr. 07.007, Bonn

- Eekhoff, J., Völker, A. (1988), Zur künftigen Entwicklung des Wohnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland - einige Spekulationen, in: Der langfristige Kredit, 39. Jg., S. 278 - 281
- Emmerich, V. (1993), Beseitigung der Wohnungsengpässe durch mehr Marktwirtschaft in der Wohnungswirtschaft?, in: Deutsche Wohnungswirtschaft, 45. Jg., S. 185 - 190
- Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 1969, 2 BvF 1/64, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 26, S. 338 - 400 (zitiert als: BVerfG (1969))
- Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 4. März 1975, 2 BvF 1/72, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 39, S. 96 - 128 (zitiert als: BVerfG (1975))
- Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Dezember 1980, 2 BvF 3/77, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 55, S. 274 - 348 (zitiert als: BVerfG (1980))
- Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 6. November 1984, 2 BvL 19, 20/83, 2 BvR 363, 491/83, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 67, S. 256 - 290 (zitiert als: BVerfG (1984))
- Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Juni 1988, 2 BvL 9/85 und 3/86, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 78, S. 249 - 289 (zitiert als: BVerfG (1988))
- Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Mai 1990, 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 82, S. 159 - 198 (zitiert als: BVerfG (1990))
- Eucken, W. (1952), Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern, Tübingen
- Eucker-Herresthal, W. (1985), Staatliche Eingriffe in den Mietwohnungsmarkt - Erfolgskontrolle und Reformvorschläge, Mainz
- Expertenkommission Wohnungspolitik (1995), Wohnungspolitik auf dem Prüfstand, Gutachten im Auftrag der Bundesregierung, Tübingen
- Feig, J. (1918), Nachfrage und Angebot auf dem Wohnungsmarkt, in: Fuchs, C.J. (Hrsg.), Die Wohnungs- und Siedlungsfrage nach dem Kriege. Ein Programm des Kleinwohnungs- und Siedlungswesens, Stuttgart, S. 37 - 57
- Feit, A. (1983), Ein Rückzug aus der Objektförderung ist dringend geboten, in: Wirtschaftsdienst, 63. Jg., S. 592 - 594

- Feldmann, U., Reis, C. (1994), Materialien zur Expertentagung "Wohnungssicherung und Wohnungsversorgung für einkommensschwache Haushalte", Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 38, Stuttgart, Berlin, Köln
- Fischer, H. (1988), Finanzzuweisungen, Berlin
- Fischer-Menshausen, H. (1978), Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Dreißig, W. (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 96/I, Berlin, S. 135 - 163
- Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH (1993), Plan-spiel "Einkommensorientierte Förderung", Hamburg
- Francke, J. (1989a), Das Aussiedlerprogramm als dritter Förderweg aus der Sicht der Hypothekenbank, in: Der langfristige Kredit, 40. Jg., S. 12 - 17
- Francke, J. (1989b), Neue Prioritäten in der Wohnungsbaupolitik, in: Der langfristige Kredit, 40. Jg., S. 546 - 549
- Fuhrich, M. (1986), Sicherung des Sozialmietwohnungsbestandes, Beiträge zur städtebaulichen Forschung, Band 1, Frankfurt a.M.
- Galster, J. (1994), Der Wohnungsmarkt braucht Genossen, in: Der langfristige Kredit, 45. Jg., S. 648 - 653
- Gerisch, H. (1986), Fehlentwicklungen in der staatlichen Wohnungsbauförderung, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 39. Jg., S. 535 - 539
- GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung (1976), Ökonomische, rechtliche und verfahrenstechnische Möglichkeiten zur Einführung der Wohnwertmiete bei öffentlich geförderten Wohnungen, Schriftenreihe "Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Nr. 07.001, Bonn
- GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung (1987), Wohngeld und Sozialwohnungsbestand. Wohngeld und Sozialwohnungsbestand als Instrumente zur sozialen Sicherung des Wohnens auf unterschiedlichen Teilmärkten, Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Bauwesen, Raumordnung und Städtebau, Endbericht, RS II 1 - 674102 - 313/1, Hamburg
- GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung (1990), Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg, Schriftenreihe "Forschung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Nr. 482, Bonn
- Giani, P.L. (1993), Die Folgen der Einkommensgrenzen für die Sozialmietwohnungen, in: Der langfristige Kredit, 44. Jg., S. 674 - 678

- Giersch, H. (1974), Indexklauseln und Inflationsbekämpfung, in: Ehrlicher, W. (Hrsg.), Probleme der Indexbindung, Beihefte zu Kredit und Kapital, Heft 2, Berlin, S. 15 - 39
- Gierth, V. (1978), Wunderwaffe "Wohnwertmiete", in: Deutsche Wohnungswirtschaft, 30. Jg., S. 118 - 119
- Gierth, V. (1981), Dauerbrenner Fehlbelegung. Kurieren an Symptomen löst die Probleme nicht, in: Deutsche Wohnungswirtschaft, 33. Jg., S. 190 - 193
- Gierth, V. (1983), Ein Ordnungsrahmen für die Wohnungspolitik, in: Deutsche Wohnungswirtschaft, 35. Jg., S. 134 - 139
- Gretschmann, K. (1985), Subsidiarität als staatswirtschaftliche Strategie, in: Heinze, R.G. (Hrsg.), Neue Subsidiarität: Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik?, Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Forschung, Band 81, Opladen, S. 249 - 264
- Grosser, D. (1990), Die Wirklichkeit der Wirtschaftsordnung, in: Grosser, D. u.a. (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft: Geschichte - Konzept - Leistung, 2. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, S. 35 - 73
- Grüber, W. (1981), Sozialer Wohnungsbau in der Bundesrepublik Deutschland. Der Wohnungssektor zwischen Sozialpolitik und Kapitalinteressen, Köln
- Gude, S. (1990), Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, in: Norton, A., Novy, K. (Hrsg.), Soziale Wohnpolitik der 90er Jahre: Probleme und Handlungsansätze aus britisch-deutscher Sicht, Basel, Boston, Berlin, S. 237 - 256
- Gude, S., Hentschel, A. (1987), Wohngeld - Soziale Absicherung oder soziales Alibi? Ein aktueller wohnungspolitischer Diskussionsbeitrag, Schriftenreihe des Instituts für Soziale Stadtentwicklung e.V., Band 3, Berlin
- Gutekunst, D., Kommentar zu § 6 II. WoBauG, in: Schwender, H.W. (Hrsg.), Wohnungsbaurecht, Band 1, Loseblattsammlung, Stand November 1994, Essen
- Gutekunst, D., Kommentar zu § 18 II. WoBauG, in: Schwender, H.W. (Hrsg.), Wohnungsbaurecht, Band 1, Loseblattsammlung, Stand November 1994, Essen
- Gutekunst, D. (1994), Wege zu einer einkommensabhängigen Förderung im Sozialen Wohnungsbau, in: Mackscheidt, K. (Hrsg.), Entwicklungen in der Wohnungspolitik, Festgabe für Hans Hämmerlein zum 70. Geburtstag, Baden-Baden, S. 31 - 41
- Haller, H. (1972), Finanzpolitik - Grundlagen und Hauptprobleme, 5. Aufl., Tübingen, Zürich

- Hamm, H. (1989a), Aussiedler-Wohnungsbauprogramm und vereinbarte Förderung - ein neuer Weg im sozialen Wohnungsbau, in: Deutsche Wohnungswirtschaft, 41. Jg., S. 70 - 76
- Hamm, H. (1989b), Vereinbarte Förderung im sozialen Wohnungsbau - ein neuer Weg mit Zukunft, in: Bundesbaublatt, 38. Jg., S. 395 - 396
- Hamm, H. (1990), Ein Jahr vereinbarte Förderung im sozialen Wohnungsbau, in: Bundesbaublatt, 39. Jg., S. 67 - 72
- Hamm, H. (1992), Effektiverer sozialer Wohnungsbau durch markt- und einkommensorientierte Mietpolitik und Förderung, in: Wohnen - Zeitschrift der Wohnungswirtschaft Bayern, 83. Jg., S. 666 - 671
- Hampe, A. (1958), Die freie Mietpreisbildung. Ein Beitrag zur Theorie der "Marktmiete", Ökonomische Studien, Heft 2, Stuttgart
- Harke, D. (1988), Rechtliche Aspekte der Wohnungsversorgung benachteiligter Gruppen, in: Specht, T., Schaub, M., Schuler-Wallner, G. (Hrsg.), Wohnungsnot in der Bundesrepublik - Perspektiven der Wohnungspolitik und -versorgung für benachteiligte Gruppen am Wohnungsmarkt, Dokumentation einer Fachtagung zum Internationalen Jahr der Menschen in Wohnungsnot 1987, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 7, Bielefeld, S. 134 - 146
- Hasselfeldt, G. (1989), Entschlossene Antworten auf wachsenden Nachfragedruck, in: Wirtschaftsdienst, 69. Jg., S. 535 - 538
- Head, J.G. (1966), On Merit Goods, in: Finanzarchiv, N.F., Band 25, Tübingen, S. 1 - 29
- Head, J.G. (1969), Merit Goods Revisted, in: Finanzarchiv, N.F., Band 28, Tübingen, S. 214 - 225
- Hecht, M. (1978), Subventionen in der Wohnungswirtschaft, Schriftenreihe Wirtschaftswissenschaftliche Forschung und Entwicklung, Band 20, München
- Heinz, U., Kiehle, W. (1992), Wohnungspolitik, in: Andersen, W. (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der BRD, Opladen, S. 601 - 606
- Heix, G., Kommentar zu den Richtlinien für die Übernahme von Bürgschaften zur Förderung des Wohnungswesens, in: Schwender, H.W. (Hrsg.), Wohnungsbaurecht, Band 2, Anhang A Nr. 10, Loseblattsammlung, Stand November 1994, Essen
- Herlyn, I. (1983), Die Bedeutung der Wohnungspolitik für die Sozialpolitik, in: Gegenwartskunde, 32. Jg., Sonderheft 4: Sozialpolitik in der Bundesrepublik, S. 151 - 170

- Hesse, H. (1980), Nutzen-Kosten-Analyse I: Theorie, in: Albers, W. u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 5, Stuttgart u.a.O., S. 361 - 382
- Heuer, J.H.B. (1991), Die Wohnungsmärkte im gesamtwirtschaftlichen Gefüge, in: Jenkis, H.W. (Hrsg.), Compendium der Wohnungswirtschaft, München, Wien, S. 22 - 40
- Heuer, J.H.B. u.a. (1979), Lehrbuch der Wohnungswirtschaft, Frankfurt a.M.
- Heuer, J.H.B. u.a. (1985), Lehrbuch der Wohnungswirtschaft, 2. Aufl., Frankfurt a.M.
- Hintzsche, B. (1993), Sozialer Wohnungsbau am Scheideweg, in: Der Städtetag, 46. Jg., S. 584 - 589
- Hintzsche, B. (1994), Wohnungspolitik zwischen Reform und Flickschusterei, in: Der Städtetag, 47. Jg., S. 528 - 532
- Hubert, F., Tomann, H. (1991), Der Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand. Eine ökonomische Wirkungsanalyse, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Berlin
- Hübler, O. (1975), Die Ausgestaltung des Wohngeldsystems in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Implikationen, in: Finanzarchiv, N.F., Band 34, Tübingen, S. 86 - 115
- Huster, E.-U. (1985), Subsidiarität - Historische und systematische Aspekte zu einem Leitprinzip in der Sozialpolitik, in: WSI-Mitteilungen, 38. Jg., S. 370 - 378
- ifo Institut für Wirtschaftsforschung (1993), Stellungnahme zum Fragenkatalog des Bundestagsausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Kurzprotokoll der 63. Sitzung des 19. Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 20. September 1993, Anlage 13, S. 293 - 307
- Industrieanlagen-Betriebsgesellschaft mbH (1979), Einmalige Mietentzerrungaktion im Sozialwohnungsbestand - Ermittlung ihrer Auswirkungen mittels EDV-gestützter Modellrechnungen, Forschungsauftrag BMBau RS II 4 - 704102 - 259, Schriftenreihe "Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Nr. 07.006, Bonn
- Jahn, G. (1995), Der soziale Wohnungsbau ist nicht zu ersetzen, in: Wirtschaftsdienst, 75. Jg., S. 12 - 14
- Jenke, A. (1985), Theorie und Realität auf dem Wohnungsmarkt, in: Novy, K. (Hrsg.), Wohnungswirtschaft jenseits reiner ökonomischer Theorie, Bochum, S. 9 - 46

- Jenkis, H.W. (1968), Die Unternehmensmiete - Die Notwendigkeit und Problematik der Neuorientierung der Mietpolitik, Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Sonderveröffentlichung Nr. 9, Münster
- Jenkis, H.W. (1981), Steht die Wohnungspolitik vor einer Kurskorrektur?, in: Monatsblätter für freiheitliche Wirtschaftspolitik, 27. Jg., S. 29 - 42
- Jenkis, H.W. (1985), Die "Doppelnatur" der Korrektur der Fehlförderung - Fehlbelegungsabgabe, Zinsanhebung, Abbau der Aufwendungshilfen -, in: Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung e.V., GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung (Hrsg.), Korrekturen der staatlichen Fehlförderung im sozialen Wohnungsbau, Bonn, S. 6 - 25
- Kiepe, F. (1994), Wohnungsbauförderungsgesetz: Der Bund muß in der Verantwortung bleiben, in: Der langfristige Kredit, 45. Jg., S. 224 - 226
- Kirchner, J. (1991), Erwerb von Belegungsrechten aus dem Bestand versus Förderung des Sozialen Wohnungsbaus, in: Wohnen - Zeitschrift der Wohnungswirtschaft Bayern, 82. Jg., S. 246 - 258
- Kirchner, J. (1994), Strategien zur Erhöhung des Wohnungsangebots, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 114. Jg., S. 193 - 214
- Kirchner, J., Roth, W., Sautter, H. (1991), Sicherung der Wohnungsversorgung durch kommunalen Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Darmstadt
- Kirchner, J., Sautter, H. (1994), Kommunale Wohnungspolitik, in: Roth, R., Wollmann, H. (Hrsg.), Kommunalpolitik - Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, S. 505 - 526
- Knappe, E., Funk, L. (1993), Marktlösung oder Staatseingriffe, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), Wohnungsbaupolitik, Reihe Bürger im Staat, Band 1100, Stuttgart, Berlin, Köln, S. 53 - 74
- König, H. (1981), Wohnungsbauinvestitionen als Instrument einer Stabilisierungspolitik?, Schriften für Sozialökologie, Band 5, Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Wohnungswesen, Städteplanung und Raumordnung an der Ruhr-Universität, Bochum
- Kornemann, R. (1969), Klarheit in der Fehlbelegungsdiskussion?, in: Deutsche Wohnungswirtschaft, 21. Jg., S. 298 - 300

- Kornemann, R. (1972a), Die Behandlung der Fehlsubventionierung öffentlich geförderter Wohnungen in der Schweiz, in: Deutsche Wohnungswirtschaft, 24. Jg., S. 11 - 13
- Kornemann, R. (1972b), Mietpreisverzerrungen im sozialen Wohnungsbau - Unabhängiges Schicksal?, in: Zeitschrift für das gemeinnützige Wohnungswesen in Bayern, 62. Jg., S. 104 - 106
- Kornemann, R. (1973), Fehlsubventionierungen im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau - Bilanz einer systemwidrigen Marktintervention, Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e.V. (Arnold-Knoblauch-Institut), Band 25, Bonn
- Kornemann, R. (1981), Die Fehlsubventionierung im Hin und Her. Chronik einer endlosen Diskussion, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 34. Jg., S. 26 - 33
- Kornemann, R. (1990), Mehr Sozialwohnungen für weniger Wohnungssuchende?, in: Der langfristige Kredit, 41. Jg., S. 354 - 357
- Krabbes, R. (1994), Das Konzept der einkommensorientierten Förderung, in: Der langfristige Kredit, 45. Jg., S. 105 - 110
- Kramer, R. (1992), Soziale Gerechtigkeit - Inhalt und Grenzen, Sozialwissenschaftliche Schriften, Heft 18, Berlin
- Krause-Junk, G. (1977), Abriß der Theorie von den öffentlichen Gütern, in: Neumark, F. (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 1, 3. Aufl., Tübingen, S. 687 - 711
- Krummacher, M. (1978), Wohnungspolitik und Sozialstaatspostulat in der Bundesrepublik Deutschland - Eine politikwissenschaftliche Analyse des Anspruchs, der Maßnahmen und Wirkungen der staatlichen Wohnungspolitik in der BRD, Hannover
- Kühne-Büning, L. (1991), Wohnungswirtschaft und Konjunktur, in: Jenkis, H.W. (Hrsg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft, München, Wien, S. 161 - 174
- Külp, B. u.a. (1984), Sektorale Wirtschaftspolitik, Heidelberger Lehrtexte Wirtschaftswissenschaften, Berlin u.a.O.
- Kurth, M. (1967), Marktgerechte Mieten für Sozialwohnungen, in: Arbeit und Sozialpolitik, 21. Jg., S. 170 - 175
- Lampert, H. (1995), Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl., München, Landsberg am Lech

- Lauritzen, L. (1967a), Aspekte des Wohnungs- und Städtebaues, Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung e.V., Heft 70, Köln-Mülheim
- Lauritzen, L. (1967b), Wohnungspolitik heute, in: Deutsche Wohnungswirtschaft, 19. Jg., S. 374 - 375
- Laux, H. (1993), Betrachtungen zu Kostenmiete und Marktmiete im Wohnungsbau, in: Der langfristige Kredit, 44. Jg., S. 625 - 626
- Leuschner, D. (1974), Inflationistische Entwicklung und Realwertsicherung von Geldvermögen durch Preisindexbindung, in: Ehrlicher, W. (Hrsg.), Probleme der Indexbindung, Beihefte zu Kredit und Kapital, Heft 2, Berlin, S. 127 - 147
- Liebers, G. (1991), Belegungsbindungen: verwaltete Wohnungsnot, Darmstadt
- Lowinski, L. (1964), Grundlagen, Zielsetzungen und Methoden der Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, Sonderveröffentlichung des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Köln-Braunsfeld 1964
- Lütge, F. (1949), Wohnungswirtschaft, 2. Aufl., Stuttgart
- Mackscheidt, K. (1981), Gründe und Grenzen für staatliche Interventionen auf den Wohnungsmarkt, in: Deutsche Wohnungswirtschaft, 33. Jg., S. 216 - 225
- Mackscheidt, K. (1982), Zur Kritik einiger Rechtfertigungsargumente für staatliche Interventionen auf dem Wohnungsmarkt, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 102. Jg., S. 113 - 134
- Mackscheidt, K. (1983), Effizienz und Effektivität bei Transferleistungen im Wohnungsbau, in: Pfaff, M. (Hrsg.), Effizienz und Effektivität staatlicher Transferpolitik in der Wirtschaftskrise, Schriften des Internationalen Instituts für Empirische Sozialökonomie, Band 7/1, Berlin, S. 269 - 293
- Mackscheidt, K., Deichmann, W. (1982), Zur Leistungsfähigkeit von Subventionen in der Wohnungswirtschaft - Effizienzanalyse allokativer und distributiver Transfers für die Wohnungswirtschaft, Schriften des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität Köln, Band 50, Frankfurt a.M.
- Mackscheidt, K., Steinhausen, J. (1977), Finanzpolitik II - Grundfragen versorgungspolitischer Eingriffe, Tübingen
- Matern-Rehm, S. (1988), Aussiedler willkommen, in: Wirtschaftswoche, 42. Jg., Nr. 41, S. 38 - 40

- Maunz, T., Kommentar zu Art. 91a GG, in: Maunz, T. u.a. (Hrsg.) Kommentar zum Grundgesetz, Band IV, Loseblattsammlung, Stand November 1993, München
- Maunz, T., Kommentar zu Art. 104a GG, in: Maunz, T. u.a. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band IV, Loseblattsammlung, Stand November 1993, München
- Mc Lure, C.E. (1968), Merit Wants: a Normatively Empty Box, in: Finanzarchiv, N.F., Band 27, Tübingen, S. 474 - 483
- Meißner, W., Markl, R. (1988), Der Staat in der Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung 'Das Parlament', Nr. B17, S. 27 - 39
- Meyer, D. (1986), Staatsversagen im Wohnungsmarkt? - Eine Analyse der Wirkungen staatlicher Eingriffe, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 25. Jg., S. 200 - 218
- Mezler, J. u.a. (1991), Praxis der vereinbarten Förderung, Forschungsprojekt BMBau RS II 1 - 674102.90.10 im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Hamburg
- Molitor, B. (1966), Wohnungsbaupolitik und Subventionierung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 11. Jg., Tübingen, S. 76 - 106
- Müller-Armack, A. (1956), Soziale Marktwirtschaft, in: Beckerath, E.v. u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 9, Tübingen, Göttingen, S. 390 - 392
- Müller-Armack, A. (1966), Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik - Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, Freiburg/Br.
- Musgrave, R.A. (1969), Finanztheorie, 2. Aufl., Tübingen
- Musgrave, R.A., Musgrave, P.B., Kullmer, L. (1994), Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 1, 6. Aufl., Tübingen
- Nachtkamp, H.H. (1964), Diskussionsbeitrag zum Vortrag von Brüggemann, J., Soziale Bindungen in der Wohnungswirtschaft, in: Schneider, H.K. (Hrsg.), Der Abbau der Wohnungszwangswirtschaft, Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, Band 60, Köln-Braunsfeld, S. 36 - 45

- Nachtkamp, H.H. (1984), Das Für und Wider staatlicher Investitionen in den Wohnungsbau und die Wohnversorgung, in: Siebert, H. (Hrsg.), Intertemporale Allokation, Frankfurt a.M. u.a.O., S. 223 - 257
- Nachtkamp, H.H. (1989), Die vereinbarte Förderung im Aussiedlerprogramm - der richtige Weg?, in: Der langfristige Kredit, 40. Jg., S. 8 - 10
- Nachtkamp, H.H., Hudelmaier, P.R. (1993), Subjektförderung 2000. Eine ökonomische Analyse des geltenden Wohngeldsystems mit Vorschlägen für eine effizientere Gestaltung im Rahmen einer sozial ausgewogenen und ökonomisch tragfähigen Wohnungsbauförderungs- und Mietenpolitik in Deutschland, Gesamtverband der Wohnungswirtschaft e.V. (Hrsg.), Schriften des GdW, Schriften 41, Köln
- Nell-Breuning, O.v. (1962), Subsidiaritätsprinzip, in: Staatslexikon, 6. Aufl., Band 7, Freiburg, S. 826 - 833
- Nell-Breuning, O.v. (1968), Baugesetze der Gesellschaft. Gegenseitige Verantwortung - Hilfreicher Beistand, Freiburg, Basel, Wien
- Nietzer, H. (1994), Wohnungsbauförderungsgesetz 1994 - keine Motivation zur Eigenverantwortlichkeit, in: Der langfristige Kredit, 45. Jg., S. 252 - 255
- Osenberg, H. (1991), Die Versorgungsfunktion eines belegungsgebundenen Wohnungsbestandes auf großstädtischen Wohnungsmärkten. Umzugsbefragung in Dortmund, Köln und München, in: Informationen zur Raumentwicklung, 41. Jg., S. 315 - 328
- O.V. (1964), Sachgerechte Belegung von Sozialwohnungen, in: Bundesbaublatt, 13. Jg., S. 128 - 129
- O.V. (1971), Bundesprogramm für Städtebauförderung. Eine Konferenz mit den Länderministern, in: Bundesbaublatt, 20. Jg., S. 508 - 509
- O.V. (1988a), Der falsche Weg, in: Deutsche Wohnungswirtschaft, 40. Jg., S. 227
- O.V. (1988b), Finanzhilfen des Bundes zur Förderung der Wohnungsverorgung von Aussiedlern und Zuwanderern, in: Deutsche Wohnungswirtschaft, 40. Jg., S. 338 - 341
- O.V. (1994a), Reform des sozialen Wohnungsbaus überfällig, in: Bundesbaublatt, 43. Jg., S. 228 - 229
- O.V. (1994b), Bundestag verabschiedet Wohnungsbauförderung, in: Handelsblatt Nr. 83 vom 29./30.04.1994, S. 3
- O.V. (1994c), Bundesrat stimmt Wohnungsbaugesetz zu, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 117 vom 21.05.1994, S. 12

- O.V. (1994d), Bauboden-Gedanken zum Wohnungsbau, in: Der langfristige Kredit, 45. Jg., S. 3
- O.V. (1994e), Überfällige Korrektur, in: iwd vom 25.08.1994, S. 7 - 8
- O.V. (1995a), Zuzug von Aussiedlern bleibt unverändert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 127 vom 02.06.1995, S. 3
- O.V. (1995b), Bund kürzt Ausgaben für Sozialwohnungen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 155 vom 07.07.1995, S. 15
- O.V. (1995c), Vierteljahresdaten zur Wohnungs- und Bauwirtschaft, in: Bundesbaublatt, 44. Jg., S. 482
- Pahnke, B., Spermann, A. (1994), Die einkommensorientierte Förderung - ein Modell für den sozialen Wohnungsbau?, in: Wirtschaftsdienst, 74. Jg., S. 561 - 568
- Paul, T. (1983), Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus sollte sofort eingestellt werden, in: Wirtschaftsdienst, 63. Jg., S. 587 - 589
- Paul, T. (1989), Der soziale Wohnungsbau hat sich als wenig sozial erwiesen, in: Wirtschaftsdienst, 69. Jg., S. 175 - 177
- Pergande, H.-G., Kommentar zu § 1 II. WoBauG, in: Schwender, H.W. (Hrsg.), Wohnungsbaurecht, Band 1, Loseblattsammlung, Stand November 1994, Essen
- Pergande, H.-G., Kommentar zu § 39 II. WoBauG, in: Schwender, H.W. (Hrsg.), Wohnungsbaurecht, Band 1, Loseblattsammlung, Stand November 1994, Essen
- Pergande, H.-G., Kommentar zu § 88a II. WoBauG, in: Schwender, H.W. (Hrsg.), Wohnungsbaurecht, Band 2, Loseblattsammlung, Stand November 1994, Essen
- Peters, K.-H. (1984), Wohnungspolitik am Scheideweg. Wohnungswesen, Wohnungswirtschaft, Wohnungspolitik, Volkswirtschaftliche Schriften, Band 343, Berlin
- Petersen, H.-G. (1993), Finanzwissenschaft I, 3. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln
- Pfaff, A.B., Pfaff, M. (1981), Alternative Rollen der Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, in: Issing, O. (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 116, Berlin, S. 57 - 78
- Pfeiffer, U. (1981), Perspektiven zur Wohnungspolitik, in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 34. Jg., S. 1 - 4

- Pfeuffer, W. (1982), Fehlbelegungsabgabe, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 11. Jg., S. 541 - 543
- Pius XI. (1976), Enzyklika *Quadragesimo Anno* vom 15. Mai 1931, abgedruckt in: Utz, A., Galen, B. (Hrsg.), *Die Katholische Sozialdoktrin in ihrer geschichtlichen Entfaltung. Eine Sammlung päpstlicher Dokumente vom 15. Jahrhundert bis in die Gegenwart*, Band 1, Aachen, S. 554 - 649
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1982), *Sondergutachten zur wirtschaftlichen Lage im Oktober 1982*, Bundestags-Drucksache 9/2027 vom 12. Oktober 1982
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1988), *Jahresgutachten 1988/89*, Stuttgart, Mainz
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1989), *Jahresgutachten 1989/90*, Stuttgart
- Schellhaaß, H.-M. (1988), Das Wohngeld als Instrument zur sozialen Sicherung des Wohnens, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 17. Jg., S. 12 - 17
- Schellhaaß, H.-M., Schulz, E. (1987), *Soziale Sicherung des Wohnens: Strategien für die Zukunft*, Berlin
- Scherf, H. (1978), Inflation, in: Albers, W. u.a. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Band 4, Stuttgart u.a.O., S. 159 - 184
- Schlieper, U. (1980), Externe Effekte, in: Albers, W. u.a. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Band 2, Stuttgart u.a.O., S. 524 - 530
- Schmidt, K. (1970), Kollektivbedürfnisse und Staatstätigkeit, in: Haller, H. u.a. (Hrsg.), *Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus*, Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen, S. 3 - 27
- Schmidt, K. (1988), Mehr zur Meritorik - Kritisches und Alternatives zu der Lehre von den öffentlichen Gütern, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 108. Jg., S. 383 - 403
- Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F. (1995), *Kommentar zum Grundgesetz*, 8. Aufl., Neuwied, Kriftel, Berlin
- Schmidt-Eichstaedt, G. (1981), *Bundesgesetze und Gemeinden: Die Inanspruchnahme der Kommunen durch die Ausführung von Bundesgesetzen*, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 65, Stuttgart u.a.O.
- Schmölders, G. (1956), *Das Verbrauch- und Aufwandsteuersystem*, in: Gerloff, W., Neumark, F., *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Band 2, 2. Aufl., Tübingen, S. 636 - 720

- Schmoll, F. (1986), Unbezahlbare Sozialmieten (1), in: Der langfristige Kredit, 37. Jg., S. 444 - 452
- Schneider, H.K. (1968), Wohnungs- und Städtebau in der Konjunktur, Materialiensammlung für Wohnungs- und Siedlungswesen, N.F., Band 68, Münster
- Schneider, H.K. (1977), Beschäftigungs- und Konjunkturpolitik, in: Albers, W. u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 1, Stuttgart u.a.O., S. 478 - 499
- Schneider, H.K. (1980), Objektförderung und Individualförderung im sozialen Wohnungsbau, in: Schuster, F. (Hrsg.), Reform der Wohnungspolitik, Fachtagung des Instituts für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. am 17. und 18. Januar 1980 in Bonn, Melle, S. 197 - 209
- Schneider, H.K., Deichmann, W. (1984), Der Weg zur sozialen Wohnungswirtschaft, Melle
- Schneider, H.K., Kornemann, R. (1977), Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, Studien zur Kommunalpolitik des Instituts für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Band 20, Bonn
- Schneider, H.K., Schuppener, C. (1971), Soziale Absicherung der Wohnungswirtschaft durch Individualsubventionen, Beiträge zur Stadt- und Regionalforschung, Band 2, Göttingen
- Schneider, M. (1968), Zur Fehlbelegung von Sozialwohnungen, in: Der langfristige Kredit, 19. Jg., S. 282 - 287
- Schneider, M. (1989), Das Wohnungsbauprogramm für Aussiedler - einige Bemerkungen, in: Der langfristige Kredit, 40. Jg., S. 15 - 17
- Schröder, C. (1991), Wohnungspolitik in Deutschland. Erfahrungen und Perspektiven, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft, Band 186, Köln
- Schubart, H.-G. (1967), Ist das Problem der Fehlbelegung zu lösen? Überblick über die verschiedenen Lösungsvorschläge, in: Bundesbaublatt, 16. Jg., S. 100 - 103
- Schubart, H.-G., Kohlenbach, H., Soziales Miet- und Wohnrecht, Kommentar zum Wohngeldgesetz, Band 2, Anlage C, Loseblattsammlung, Stand April 1994, Neuwied, Kriftel, Berlin
- Schulz zur Wiesch, J. (1994), Gewalt durch Städtebau?, in: Der Städtetag, 47. Jg., S. 532 - 536

- Schumann, J. (1984), Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 4. Aufl., Berlin u.a.O.
- Schuppener, C. (1972), Wohnungspolitische Subventionspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, Münster
- Schwätzer, I. (1994a), Erklärung der Bundesregierung: Wohnungspolitische Bilanz der Bundesregierung, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin Nr. 60 vom 20.06.1994, S. 565 - 567
- Schwätzer, I. (1994b), Das Wohnungsbauförderungsgesetz 1994, in: Der langfristige Kredit, 45. Jg., S. 216 - 220
- Schwemer, H. (1970), Wohnkostenermittlung und Inflation, in: Deutsche Wohnungswirtschaft, 22. Jg., S. 322 - 324
- Schwender, H.W., Kommentar zu § 42 II. WoBauG, in: Schwender, H.W. (Hrsg.), Wohnungsbaurecht, Band 1, Loseblattsammlung, Stand November 1994, Essen
- Schwender, H.W., Kommentar zu § 44 II. WoBauG, in: Schwender, H.W. (Hrsg.), Wohnungsbaurecht, Band 1, Loseblattsammlung, Stand November 1994, Essen
- Sohmen, E. (1976), Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen
- Sonnenschein, J. (1995), Wohnraummiete. Eine Analyse des geltenden Rechts, Anhang zum Gutachten der Expertenkommission Wohnungspolitik im Auftrag der Bundesregierung, Tübingen
- Sorg, W. (1987), Fehlentwicklungen in der Wohnungspolitik - Analyse und Lösungsvorschläge, Marburg
- Statistisches Bundesamt (1994a), Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 4: Wohngeld im früheren Bundesgebiet 1992, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (1994b), Statistisches Jahrbuch 1994 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (1995), Fachserie 5: Bautätigkeit und Wohnungen, Reihe 2: Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau 1993, Wiesbaden
- Steinert, J. (1993), Schlußbemerkungen und Ansprache, in: Gesamtverband der Wohnungswirtschaft e.V. (Hrsg.), Ökonomische Effizienz und soziale Verantwortung in der Wohnungspolitik - Grundsatzreferate, GdW Informationen 10, Köln, S. 39 - 52

- Stern, V. (1983), Zur Neuorientierung der Wohnungsbauförderung, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 54, Wiesbaden
- Stützel, W. (1978), Sicherung der Sozialen Marktwirtschaft durch eine konsequente Ordnungspolitik, in: Ludwig-Erhard-Stiftung e.V. (Hrsg.), Symposium II - Fundamentalkorrektur statt Symptomtherapie. Von der Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft, Reihe Bonn Aktuell, Band 62, Stuttgart, S. 19 - 38
- Tietböhl, G. (1994), Finanzmathematik, Hamburg
- Tipke, K. (1993), Die Steuerrechtsordnung, Band II, Köln
- Tomann, H. (1989), Zurück zum sozialen Wohnungsbau?, in: Wirtschaftsdienst, 69. Jg., S. 543 - 548
- Trageser, K.-H. (1982), Rahmenbedingungen für einen Modellversuch zur sozialen Erneuerung der Wohnungspolitik in einem Ballungsraum, in: Schneider, O. (Hrsg.), Die soziale Erneuerung der Wohnungswirtschaft, Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Band 34, München, S. 105 - 119
- Ulbrich, R. (1980), Verteilungswirkungen des Förderungssystems für den Wohnungsbau, Forschungsprojekt BMBau RS II 4 - 704102 - 172, Schriftenreihe "Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Nr. 07.010, Bonn
- Ulbrich, R. (1981), Sozialer Wohnungsbau. Probleme und Lösungsvorschläge, in: Institut Wohnen und Umwelt (Hrsg.), Wohnungspolitik am Ende? Analyse und Perspektiven, Opladen, S. 60 - 73
- Ulbrich, R. (1992a), Verteilungswirkungen wohnungspolitischer Instrumente, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt
- Ulbrich, R. (1992b), Bestandsaufnahme: Wie viele Haushalte sind eigentlich sozialwohnungsberechtigt?, in: Die Wohnungswirtschaft, 45. Jg., S. 582 - 584
- Urteil des Verfassungsgerichtshofes Rheinland-Pfalz vom 5. Dezember 1977, VGH 2/74, in: Amtliche Sammlung des OVG Rheinland-Pfalz und Saarland, Band 15, S. 66 - 77 (zitiert als: Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (1977))
- Urteil des Verfassungsgerichtshofes Rheinland-Pfalz vom 8. Mai 1985, VGH 2/84, in: Amtliche Sammlung des OVG Rheinland-Pfalz und Saarland, Band 19, S. 339 - 348 (zitiert als: Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (1985))
- Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. Dezember 1988, BVerwG 8 C 93.85 (zitiert als: BVerwG (1988))
- Völker, A. (1994), Sozialer Wohnungsbau: Einkommensorientierte Förderung, in: Bundesbaublatt, 43. Jg., S. 157 - 163

- Wehrs, F.B.v. (1991), Das neue, pauschalierte Wohngeld, in: *Gemeinde und Stadt*, 44. Jg., S. 11 - 13
- Wegner, B. (1989), Subsidiarität und "Neue Subsidiarität" in der Sozialpolitik und Wohnungspolitik, *Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik*, Band 9, Regensburg
- Winkelmann, W. (1984), Staatliche Einflußnahme auf die Wohnversorgung - Motive, Formen und Wirkungen, Köln
- Winter, G. (1981), Soziale Wohnungspolitik als Wirtschafts- und Sozialpolitik. Ein englisch-deutscher Vergleich, in: *Leviathan*, 9. Jg., S. 87 - 119
- Winter, G., Barth, U., Schlemmermeyer, B. (1982), Die Kostenmiete. Rechtliches Konzept, Verteilungswirkungen und Vollzugsprobleme, Hamburg
- Winter, G., Winter von Gregory, W. (1983), Die Zuteilung von Sozialwohnungen, Düsseldorf
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen - Abgrenzungen und Folgerungen im Hinblick auf Artikel 115 Grundgesetz - vom 26. April 1980, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Band 29, Bonn
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994), Perspektiven staatlicher Ausgabenpolitik, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Band 51, Bonn
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1982), Probleme der Wohnungswirtschaft, in: Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Gutachten vom Januar 1981 bis Juni 1983, Göttingen, S. 1095 - 1157
- Witzmann, B. (1985), Erfahrungen mit Fehlbelegungsabgabe und Zinsanhebung in Bayern, in: Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung e.V., GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung (Hrsg.), Korrekturen der staatlichen Fehlförderung im sozialen Wohnungsbau, Bonn, S. 26 - 47
- Wölling, A. (1987), Zur Frage von Ziel- und Situationsadäquanz wohnungspolitischer Instrumente der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik Deutschland, Betriebswirtschaftliche Forschungsbeiträge, Band 24, München
- Wölling, A. (1991), Zieladäquanz wohnungspolitischer Instrumente der öffentlichen Hand, in: Jenkis, H.W. (Hrsg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft, München, Wien, S. 137 - 160
- Zeitel, G. (1981), Gebühren und Beiträge, in: Albers, W. u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 3, Stuttgart u.a.O., S. 347 - 355

- Zerche, J., Schönig, W. (1994), Historische und aktuelle Notwendigkeiten einer sozialen Wohnungspolitik. Ein Beitrag zu mehr Zieladäquanz anhand einer mikroökonomischen Funktionsanalyse des Wohngeldes, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 34. Jg., S. 145 - 165
- Zimmermann, H., Henke, K.-D. (1994), Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 7. Aufl., München
- Zohnhöfer, W. (1987), Soziale Marktwirtschaft als Leitbild für die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: Diederich H., Hamm, W., Zohnhöfer, W. (Hrsg.), Die Deutsche Bundespost im Spannungsfeld der Wirtschaftspolitik, Honnefer Protokolle, Band 2, Heidelberg, S. 3 - 29
- Zohnhöfer, W. (1988), Sozialpolitik - Achillesferse der Sozialen Marktwirtschaft?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung 'Das Parlament', Nr. B17, S. 40 - 54
- Zohnhöfer, W. (1990), Markt oder Gerechtigkeit? - Eine falsche Alternative, Schriftenreihe Kirche und Gesellschaft der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle Mönchengladbach, Band 116, Köln

2. Gesetze, Verordnungen und Richtlinien

- Achtes Gesetz zur Änderung des Wohngeldgesetzes vom 10. August 1990, BGBl. I S. 1522
- Anordnung des Hessischen Ministeriums für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz gemäß § 72 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes i.d.F. vom 25. August 1994, StAnz. S. 2841
- Außenwirtschaftsgesetz (AWG) vom 28. April 1961, BGBl. I S. 481, zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Oktober 1994, BGBl. I S. 3185
- Beschluß des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung der Stadt München über den Erwerb von Belegungsbindungen an Mietwohnungen aus dem Bestand vom 15. September 1993
- Bestimmungen für die Förderung des sozialen Wohnungsbaues in Schleswig-Holstein - Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1990 (WFB 1990) -, Erlaß des Innenministers vom 15. September 1994, ABl. S. 512
- Bremisches Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen i.d.F. der Bekanntmachung vom 16. Mai 1995, GBl. S. 299, ber. 340

- Einkommensorientierte Förderung des Wohnungsbaues in Bayern, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 8. Februar 1995, AllMBI. S. 197
- Einundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12. Mai 1969, BGBl. I S. 359
- Erlaß des Hessischen Ministeriums für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz zur einkommensorientierten Förderung nach § 88e des Zweiten Wohnungsbaugesetzes vom 17. Dezember 1994, Az. IX1a-62c44/53-1/94
- Erstes Gesetz zur Neuordnung des Geldwesens (Währungsgesetz) vom 20. Juni 1948, Beilage Nr. 5 zum Gesetzes- und Verordnungsblatt des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
- Erstes Wohnungsbaugesetz vom 24. April 1950, BGBl. I S. 83
- Förderung des sozialen Wohnungsbaues in Hessen durch öffentliche Mittel - Wohnungsbaurichtlinien - i.d.F. vom 2. April 1992, StAnz. S. 1087
- Förderung des sozialen Wohnungsbaues in Schleswig-Holstein, Neufassung der Finanzierungsrichtlinien, Erlaß des Innenministers vom 9. Januar 1995, ABl. S. 37
- Förderung des Wohnungsbaues im Programmjahr 1995, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 24. Januar 1995, Nr. IIC1-4731.6-001/95
- Förderungsgrundsätze der Freien Hansestadt Bremen zur Durchführung der Wohnungsbauförderungsprogramme ab 1995 sowie zur Umsetzung des Wohnungsbauförderungsgesetzes 1994, Merkblatt des Senators für das Bauwesen vom 1. Juli 1994
- Förderungsgrundsätze zum Wohnungsbauprogramm 1995 für Miet- und Genossenschaftswohnungen in Mehrfamilienhäusern in Hamburg
- Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Berliner Wohnungswesen vom 26. März 1992, GVBl. S. 82, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. März 1994, GVBl. S. 94
- Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG) vom 19. August 1994, BGBl. I S. 2180
- Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen für Baden-Württemberg (LAFWoG) i.d.F. vom 23. März 1993, GBl. S. 229

- Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen für das Land Nordrhein-Westfalen (AFWoG NW) vom 31. Oktober 1989, GVBl. S. 530, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. September 1994, GVBl. S. 746, ber. S. 752
- Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen in Bayern (BayAFWoG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 29. Dezember 1991, GVBl. 1992 S. 2, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 1995, GVBl. S. 390
- Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen in Hamburg (HmbAFWoG) vom 15. Januar 1993, GVBl. S. 1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juni 1995, GVBl. S. 141
- Gesetz über den Lastenausgleich (Lastenausgleichsgesetz - LAG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 2. Juni 1993, BGBl. I S. 845, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. August 1995, BGBl. I S. 1090
- Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz - BVFG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 2. Juni 1993, BGBl. I S. 829, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 3538
- Gesetz über die Gewährung von Miet- und Lastenbeihilfen, Art. VII des Gesetzes über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht vom 23. Juni 1960, BGBl. I S. 389
- Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) vom 19. August 1969, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juli 1994, BGBl. I S. 1890
- Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete des Mietpreisrechts (Erstes Bundesmietengesetz) vom 27. Juli 1955, BGBl. I S. 458
- Gesetz über Sondervorschriften für die vereinfachte Gewährung von Wohngeld in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Wohngeldsondergesetz - WoGSoG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 16. Dezember 1992, BGBl. I S. 2406, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juni 1995, BGBl. I S. 748
- Gesetz über Wohnbeihilfen vom 29. Juli 1963, BGBl. I S. 508
- Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoÄndG) vom 11. Juli 1985, BGBl. I S. 1276
- Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Wohnbeihilfen vom 23. März 1965, BGBl. I S. 140

- Gesetz zur Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes 1965 und des Zweiten Wohnungsbaugesetzes (Wohnungsbauänderungsgesetz 1973 - WoBauÄndG 1973) vom 21. Dezember 1973, BGBl. I S. 1970
- Gesetz zur Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes und des Zweiten Wohnungsbaugesetzes (Wohnungsbauänderungsgesetz 1980 - WoBauÄndG 1980) vom 20. Februar 1980, BGBl. I S. 159
- Gesetz zur Änderung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes und des Wohnungsbaugesetzes für das Saarland (Wohnungsbauänderungsgesetz 1988 - WoBauÄndG 1988) vom 21. Februar 1989, BGBl. I S. 242
- Gesetz zur Entlastung der Familien und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze (Steueränderungsgesetz 1992 - StÄndG 1992) vom 25. Februar 1992, BGBl. I S. 297
- Gesetz zur Förderung des Wohnungsbaues (Wohnungsbauförderungsgesetz - WoBauFördG 1994) vom 6. Juni 1994, BGBl. I S. 1184
- Gesetz zur Fortführung des sozialen Wohnungsbaues (Wohnungsbauänderungsgesetz 1968 - WoBauÄndG 1968) vom 17. Juli 1968, BGBl. I S. 821
- Gesetz zur Neuordnung der Krankenhausfinanzierung (Krankenhaus-Neuordnungsgesetz - KHNG) vom 20. Dezember 1984, BGBl. I S. 1716
- Gesetz zur Regelung der Miethöhe (MiethöheG) vom 18. Dezember 1974, BGBl. I S. 3603, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juni 1995, BGBl. I S. 748
- Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (Wohnungsbindungsgesetz - WoBindG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 19. August 1994, BGBl. I. S. 2166, ber. S. 2319
- Gesetz zur Vereinfachung wohnungsrechtlicher Vorschriften (Wohnungsrechtsvereinfachungsgesetz 1985 - WoVereinfG 1985) vom 11. Juli 1985, BGBl. I S. 1277
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. S. 1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Oktober 1994, BGBl. I S. 3146
- Hessisches Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (HessAFWoG) vom 25. Februar 1992, GVBl. S. 87
- Landesgesetz (RhPf) zur Ausführung des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AGAFWoG) vom 7. Dezember 1990, GVBl. S. 325, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juni 1995, GVBl. I S. 182

- Landesverordnung des Landes Rheinland-Pfalz über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Wohnungsbauförderung vom 8. März 1990, GVBl. S. 60
- Mietenstufen der Gemeinden (§ 8 Abs. 1 bis 5 des Wohngeldgesetzes) nach Ländern ab 1. Oktober 1990, Anlage 1 zur Wohngeldverordnung i.d.F. der Bekanntmachung vom 30. September 1992, BGBl. I S. 1686
- Musterentwurf der Fachkommission "Wohnungsbaukredite und Bürgschaften" der ARGEBAU für Landesrichtlinien für die Übernahme von Bürgschaften zur Förderung des Wohnungsbaues vom 7. Juni 1990, abgedruckt in: Schwender, H.W. (Hrsg.), Wohnungsbaurecht, Band 2, Anhang A Nr. 10b, Loseblattsammlung, Stand November 1994, Essen
- Niedersächsisches Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (Nds. AFWoG) vom 2. März 1993, GVBl. S. 59
- Ökologische Empfehlungen für den sozialen Wohnungsbau im Lande Niedersachsen, Runderlaß des niedersächsischen Sozialministeriums vom 23. Januar 1995, Nr. 308.2-25000
- Richtlinie der Stadt Düsseldorf zum Prämienprogramm zum Erwerb städtischer Belegungsrechte zur Wohnungsversorgung bestimmter Personenkreise vom 28. Januar 1988
- Richtlinie für das Pilotprogramm "Einkommensorientierte Förderung" des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 18. Oktober 1994, Nr. IV520a-514.537
- Richtlinien der Vereinbarten Förderung im Hessischen Mietwohnungsprogramm nach § 88d des Zweiten Wohnungsbaugesetzes vom 22. Oktober 1993, StAnz. S. 2814
- Richtlinien für den Einsatz von Baudarlehen im öffentlich geförderten sozialen Mietwohnungsbau in Berlin vom 7. September 1994, ABl. S. 3106
- Richtlinien für den öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau in Berlin (Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1990) i.d.F. vom 5. September 1994, ABl. S. 2934
- Richtlinien für die Übernahme von Bürgschaften des Bundes zur Förderung des Wohnungsbaues - Bundesbürgschaftsrichtlinien für den Wohnungsbau - vom 15. Dezember 1959/30. April 1962, abgedruckt in: Schwender, H.W. (Hrsg.), Wohnungsbaurecht, Band 2, Anhang A Nr. 10a, Loseblattsammlung, Stand November 1994, Essen
- Richtlinien über die Anpassung der Einkommensgrenzen im geförderten Wohnungsbau in Berlin vom 14. Juli 1994, ABl. S. 2995

- Richtlinien über die Förderung des Miet- und Genossenschaftswohnungsbaues in Berlin durch vertragliche Vereinbarung i.d.F. vom 9. April 1992, ABl. S. 1407
- Richtlinien über die Gewährung von Aufwendungszuschüssen für familiengerechte Miet- und Genossenschaftswohnungen im neueren Sozialwohnungsbestand in Berlin (Aufwendungszuschußrichtlinien für familiengerechte Wohnungen) vom 17. September 1992, ABl. S. 3302
- Richtlinien zur Durchführung der vertraglich vereinbarten Förderung von Mietwohnungen im Lande Bremen - 3. Förderungsweg - i.d.F. vom 9. Juni 1993, ABl. S. 437
- Richtlinien zur Durchführung des Wohnungsbauprogramms im Dritten Förderungsweg im Saarland vom 15. März 1994, ABl. S. 758
- Richtlinien zur Förderung des Mietwohnungsbaus im kombinierten Ergänzungsprogramm in Hessen i.d.F. vom 18. November 1994, StAnz. S. 3721
- Schleswig-Holsteinisches Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen vom 19. März 1992, GVOBl. S. 185, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juni 1995, GVOBl. S. 222
- Siebentes Gesetz zur Änderung des Wohngeldgesetzes vom 13. Dezember 1989, BGBl. I S. 2148
- Sozialgesetzbuch (SGB) vom 11. Dezember 1975, BGBl. I S. 3015, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juni 1995, BGBl. I S. 890
- Verordnung über die Ermittlung der zulässigen Miete für preisgebundene Wohnungen (Neubaumietenverordnung 1970 - NMV 1970) i.d.F. der Bekanntmachung vom 12. Oktober 1990, BGBl. I S. 2203, zuletzt geändert durch Verordnung vom 17. Juli 1992, BGBl. I S. 1250
- Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen (Zweite Berechnungsverordnung - II. BV) i.d.F. der Bekanntmachung vom 12. Oktober 1990, BGBl. I S. 2178, zuletzt geändert durch Verordnung vom 17. Juli 1992, BGBl. I S. 1250
- Verwaltungsanordnung zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues in der Freien Hansestadt Bremen (Wohnungsbauförderungsbestimmungen - WFB) i.d.F. vom 9. Juni 1993, ABl. S. 436
- Verwaltungsvereinbarung über die Förderung des Wohnungswesens im Programmjahr 1994 (VV Wohnungswesen '94) vom 13. Mai 1994
- Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums Baden-Württemberg über die Gewährung von Zuwendungen zu Vermietungs- und Umzugsprämien vom 14. Dezember 1989, Az. 5-8300.90/14

- Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen Rheinland-Pfalz zum Vollzug des II. WoBauG; Förderung von Wohnungen im 3. Förderweg i.d.F. vom 7. Januar 1994, MinBl. S. 84
- Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen Rheinland-Pfalz zum Vollzug des II. WoBauG; Mietwohnungsbauprogramm 1995 vom 31. Januar 1995, MinBl. S. 158
- Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen Rheinland-Pfalz zum Vollzug des II. WoBauG; Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1992 - 1. Förderweg - i.d.F. vom 6. Januar 1994, MinBl. S. 82
- Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg zum Landeswohnungsprogramm 1995 (VwV-LWBPr 1995) vom 21. November 1994, GABl. S. 901
- Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg zur ergänzenden Förderung von Mietwohnungen im Rahmen der einkommensorientierten Wohnungsbauförderung (4. Förderweg) vom 24. März 1995, Nr. 6-2710.4-2/11
- Verwaltungsvorschriften zur Verteilung der Wohnungsbaufördermittel sowie zur Stärkung des freifinanzierten Wohnungsbaues in Berlin vom 5. September 1994, ABl. S. 2934
- Viertes Gesetz zur Änderung des Zweiten Wohngeldgesetzes vom 23. August 1977, BGBl. I S. 1629
- Wohngeldgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 1. Februar 1993, BGBl. I S. 183, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juni 1995, BGBl. I S. 748
- Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1984 - WFB 1984 - des Landes Nordrhein-Westfalen i.d.F. vom 6. Dezember 1994, SMBl. S. 2370; geändert durch Runderlaß des Ministers für Landes- und Stadtentwicklung vom 13. März 1995
- Wohnungsbauprogramm 1995; Förderung von Mietwohnungen mit öffentlichen Mitteln (1. Förderungsweg), Rundschreiben des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 7. Juni 1995, Az. VIII1a-62c44-1330/95
- Wohnungsbauprogramm 1995, Runderlaß des niedersächsischen Sozialministeriums vom 23. Januar 1995, Nr. 304-25/10-2/1
- Zweites Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum (Zweites Wohnraumkündigungsschutzgesetz - 2. WKSchG) vom 18. Dezember 1974, BGBl. I S. 3603, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 1982, BGBl. I S. 1912

Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (2. AFWoÄndG) vom 8. Juni 1989, BGBl. I S. 1058

Zweites Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (2. Haushaltsstrukturgesetz - 2. HStruktG) vom 22. Dezember 1981, BGBl. I S. 1523, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. September 1994, BGBl. I S. 2442

Zweites Wohngeldgesetz vom 14. Dezember 1970, BGBl. I S. 1637

Zweites Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familienheimgesetz - II. WoBauG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 19. August 1994, BGBl. I S. 2137, zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Oktober 1994, BGBl. I S. 2911

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

- Band 1 Werner Steden: Finanzpolitik und Einkommensverteilung. Ein Wachstums- und Konjunkturmodell der Bundesrepublik Deutschland. 1979.
- Band 2 Rainer Hagemann: Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat. 1976.
- Band 3 Klaus Scherer: Maßstäbe zur Beurteilung von konjunkturellen Wirkungen des öffentlichen Haushalts. 1977.
- Band 4 Brita Steinbach: "Formula Flexibility" - Kritische Analyse und Vergleich mit diskretionärer Konjunkturpolitik. 1977.
- Band 5 Hans-Georg Petersen: Personelle Einkommensbesteuerung und Inflation. Eine theoretisch-empirische Analyse der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland. 1977.
- Band 6 Friedemann Tetsch: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung der Auswirkungen der Finanzreform von 1969 auf die Einnahmenposition der untergeordneten Gebietskörperschaften und ihrer regionalpolitischen Zieladäquanz. 1978.
- Band 7 Wilhelm Pfähler: Normative Theorie der fiskalischen Besteuerung. Ein methodologischer und theoretischer Beitrag zur Integration der normativen Besteuerungstheorie in der Wohlfahrtstheorie. 1978.
- Band 8 Wolfgang Wiegard: Optimale Schattenpreise und Produktionsprogramme für öffentliche Unternehmen. Second-Best Modelle im finanzwirtschaftlichen Staatsbereich. 1978.
- Band 9 Hans P. Fischer: Die Finanzierung des Umweltschutzes im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik. 1978.
- Band 10 Rainer Paulenz: Der Einsatz finanzpolitischer Instrumente in der Forschungs- und Entwicklungspolitik. 1978.
- Band 11 Hans-Joachim Hauser: Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Eine kreislauftheoretische Inzidenzbetrachtung. 1979.
- Band 12 Gunnar Schwarting: Kommunale Investitionen. Theoretische und empirische Untersuchungen der Bestimmungsgründe kommunaler Investitionstätigkeit in Nordrhein-Westfalen 1965-1972. 1979.
- Band 13 Hans-Joachim Conrad: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte. Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main. 1980.
- Band 14 Cay Folkers: Vermögensverteilung und staatliche Aktivität. Zur Theorie distributiver Prozesse im Interventionsstaat. 1981.
- Band 15 Helmut Fischer: US-amerikanische Exportförderung durch die DISC-Gesetzgebung. 1981.
- Band 16 Günter Ott: Einkommensumverteilungen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine quantitative Analyse. 1981.
- Band 17 Johann Hermann von Oehsen: Optimale Besteuerung. (*Optimal Taxation*). 1982.
- Band 18 Richard Kössler: Sozialversicherungsprinzip und Staatszuschüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung. 1982.
- Band 19 Hinrich Steffen: Zum Handlungs- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. 1983.
- Band 20 Manfred Scheuer: Wirkungen einer Auslandsverschuldung des Staates bei flexiblen Wechselkursen. 1983.

- Band 21 Christian Schiller: Staatsausgaben und crowding-out-Effekte. Zur Effizienz einer Finanzpolitik keynesianischer Provenienz. 1983.
- Band 22 Hannelore Weck: Schattenwirtschaft: Eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung? Eine ökonomische Analyse. 1983.
- Band 23 Wolfgang Schmitt: Steuern als Mittel der Einkommenspolitik. Eine Ergänzung der Stabilitätspolitik? 1984.
- Band 24 Wolfgang Laux: Erhöhung staatswirtschaftlicher Effizienz durch budgetäre Selbstbeschränkung? Zur Idee einer verfassungsmäßig verankerten Ausgabenobergrenze. 1984.
- Band 25 Brita Steinbach-van der Veen: Steuerinzidenz. Methodologische Grundlagen und empirisch-statistische Probleme von Länderstudien. 1985.
- Band 26 Albert Peters: Ökonomische Kriterien für eine Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft. Eine deskriptive und normative Betrachtung für den Allokationsbereich. 1985.
- Band 27 Achim Zeidler: Möglichkeiten zur Fortsetzung der Gemeindefinanzreform. Eine theoretische und empirische Analyse. 1985.
- Band 28 Peter Bartsch: Zur Theorie der längerfristigen Wirkungen 'expansiver' Fiskalpolitik. Eine dynamische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Budgetbeschränkung und ausgewählter Möglichkeiten der öffentlichen Defizitfinanzierung. 1986.
- Band 29 Konrad Beiwinkel: Wehrgerechtigkeit als finanzpolitisches Verteilungsproblem. Möglichkeiten einer Kompensation von Wehrgerechtigkeit durch monetäre Transfers. 1986.
- Band 30 Wolfgang Kitterer: Effizienz- und Verteilungswirkungen des Steuersystems. 1986.
- Band 31 Heinz Dieter Hessler: Theorie und Politik der Personalsteuern. Eine Kritik ihrer Einkommens- und Vermögensbegriffe mit Blick auf die Leistungsfähigkeitstheorie. 1994.
- Band 32 Wolfgang Scherf: Die beschäftigungspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung. Eine Auseinandersetzung mit der Kritik an der lohnbezogenen Beitragsbemessung. 1987.
- Band 33 Andreas Mästle: Die Steuerunion. Probleme der Harmonisierung spezifischer Gütersteuern. 1987.
- Band 34 Günter Ott: Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften. 1987.
- Band 35 Heinz Haller: Zur Frage der zweckmäßigen Gestalt gemeindlicher Steuern. Ein Diskussionsbeitrag zur Gemeindesteuerreform. 1987.
- Band 36 Thomas Kuhn: Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit. Eine theoretische Analyse der Verteilung von Schlüsselzuweisungen an Kommunen. 1988.
- Band 37 Walter Hahn: Steuerpolitische Willensbildungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft. Das Beispiel der Umsatzsteuer-Harmonisierung. 1988.
- Band 38 Ulrike Hardt: Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich. 1988.
- Band 39 Jochen Michaelis: Optimale Finanzpolitik im Modell überlappender Generationen. 1989.
- Band 40 Bernd Raffelhüschen: Anreizwirkungen der sozialen Alterssicherung. Eine dynamische Simulationsanalyse. 1989.
- Band 41 Berend Diekmann: Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften. 1990.
- Band 42 Helmut Kaiser: Konsumnachfrage, Arbeitsangebot und optimale Haushaltsbesteuerung. Theoretische Ergebnisse und mikroökonomische Simulation für die Bundesrepublik Deutschland. 1990.

- Band 43 Rüdiger von Kleist: Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz. Ein gescheiterter Versuch der Haushaltskonsolidierung. 1991.
- Band 44 Rolf Hagedorn: Steuerhinterziehung und Finanzpolitik. Ein theoretischer Beitrag unter besonderer Berücksichtigung der Hinterziehung von Zinserträgen. 1991.
- Band 45 Comelia S. Behrens: Intertemporale Verteilungswirkungen in der gesetzlichen Krankenversicherung der Bundesrepublik Deutschland. 1991.
- Band 46 Peter Saile: Ein ökonomischer Ansatz der Theorie der intermediären Finanzgewalten – Die Kirchen als Parafisci. 1992.
- Band 47 Peter Gottfried: Die verdeckten Effizienzwirkungen der Umsatzsteuer. Eine empirische allgemeine Gleichgewichtsanalyse. 1992.
- Band 48 Andreas Burger: Umweltorientierte Beschäftigungsprogramme. Eine Effizienzanalyse am Beispiel des "Sondervermögens Arbeit und Umwelt". 1992.
- Band 49 Jeanette Malchow: Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der Europäischen Gemeinschaft. Eine Untersuchung aufgrund einer Fortentwicklung der ökonomischen Theorie des Föderalismus. 1992.
- Band 50 Barbara Seidel: Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs. 1992.
- Band 51 Ralph Wiechers: Markt und Macht im Rundfunk. Zur Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland. 1992.
- Band 52 Klaus Eckhardt: Probleme einer Umweltpolitik mit Abgaben. 1993.
- Band 53 Oliver Schwarzkopf: Die Problematik unterschiedlicher Körperschaftsteuersysteme innerhalb der EG. 1993.
- Band 54 Thorsten Giersch: Bergson-Wohlfahrtsfunktion und normative Ökonomie. 1993.
- Band 55 Li-Fang Chou: Selbstbeteiligung bei Arzneimitteln aus ordnungspolitischer Sicht. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. 1993.
- Band 56 Harald Schlee: Einkommensteuerliche Behandlung von Transferzahlungen. Zur Neuordnung der Familienbesteuerung sowie der Besteuerung von Versicherungsleistungen und Sozialtransfers. 1994.
- Band 57 Alexander Spermann: Kommunales Krisenmanagement. Reaktionen baden-württembergischer Stadtkreise auf steigende Sozialhilfekosten und Einnahmenausfälle (1980-92). 1993.
- Band 58 Otto Roloff / Sibylle Brander / Ingo Baren / Claudia Wesselbaum: Direktinvestitionen und internationale Steuerkonkurrenz. 1994.
- Band 59 Claudia Wesselbaum-Neugebauer: Internationale Steuerbelastungsvergleiche. 1994.
- Band 60 Stephanie Miera: Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung. Eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden. 1994.
- Band 61 Wolfgang Scherf: Die Bedeutung des kaldorianischen Verteilungsmechanismus für die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der staatlichen Neuverschuldung. 1994.
- Band 62 Rainer Volk: Vergleich der Vergünstigungseffekte der verschiedenen investitionsfördernden Maßnahmen. 1994.
- Band 63 Hans-Georg Napp: Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwirtschaft. 1994. 2., unveränderte Auflage 1994.
- Band 64 Bernd Rahmann / Uwe Steinborn / Günter Vornholz: Empirische Analyse der Autonomie lokaler Finanzwirtschaften in der Europäischen Gemeinschaft. 1994.

- Band 65 Carsten Kühli: Strategien zur Finanzierung der Altlastensanierung. 1994.
- Band 66 Stephan Boll: Intergenerationale Umverteilungswirkungen der Fiskalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Ansatz mit Hilfe des Generational Accounting. 1994.
- Band 67 Karl Justus Bernhard Neumärker: Finanzverfassung und Staatsgewalt in der Demokratie. Ein Beitrag zur konstitutionellen Finanztheorie. 1995.
- Band 68 Christian Haslbeck: Zentrale versus dezentrale Internalisierung externer Effekte bei unvollständiger Information. 1995.
- Band 69 Regina Müller: Horizontale oder vertikale Transfers zur Durchsetzung eines horizontalen Finanzausgleichs. 1995.
- Band 70 Christian Hockenjos: Öffentliche Sportförderung in der Bundesrepublik Deutschland. Darstellung und finanztheoretische Analyse. 1995.
- Band 71 Manfred Rosenstock: Die Kontrolle und Harmonisierung nationaler Beihilfen durch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften. 1995.
- Band 72 Christian Rüscher: Wohnungsbau- und Wohneigentumspolitik im Rahmen der Einkommensteuer. Eine Analyse unter steuersystematischen, verteilungspolitischen und fiskalischen Aspekten. 1996.
- Band 73 Stephan Winters: Die kollektive Vorsorge für den Pflegefall im Alter. Eine Untersuchung am Beispiel der gesetzlichen Pflegeversicherung in den Niederlanden. 1996.
- Band 74 Knut Blind: Allokationsineffizienzen auf Sicherheitsmärkten: Ursachen und Lösungsmöglichkeiten. Fallstudie: Informationssicherheit in Kommunikationssystemen. 1996.
- Band 75 Barbara Petrick-Rump: Ökonomische Wirkungen von Steueramnestien. Untersuchung konkreter Erfahrungen ausgewählter Länder mit dem Einsatz von Steueramnestien anhand eines effizienten Steueramnestieprogramms. 1996.
- Band 76 Georg Hirte: Effizienzwirkungen von Finanzausgleichsregelungen. Eine Empirische Allgemeine Gleichgewichtsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland. 1996.
- Band 77 Ulrike Kirchhoff: Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs. 1996.
- Band 78 Kerstin Keil: Der soziale Mietwohnungsbau: Mängel und Alternativen. 1996.

Christian Rüsçh

**Wohnungsbau- und Wohneigentumspolitik
im Rahmen der Einkommensteuer**
Eine Analyse unter steuersystematischen,
verteilungspolitischen und fiskalischen Aspekten

Frankfurt/M., Berlin, Bern, New York, Paris, Wien, 1996.

227 S., 11 Tab., 14 Graf., 2 Übersichten

Finanzwissenschaftliche Schriften. Bd. 72

Verantwortlicher Herausgeber: A. Oberhauser

ISBN 3-631-47937-9 br. DM 69.--*

Die akute Wohnraumverknappung Ende der achtziger Jahre veranlaßte den Gesetzgeber zu einer Reihe von Maßnahmen im Rahmen der Einkommensteuer. Im Vordergrund stand das Ziel der raschen Vergrößerung des Wohnraumangebotes. Die Förderung erfolgt mit Milliardenaufwand. In dieser Arbeit wird untersucht, inwieweit diese Mittel effizient eingesetzt werden, wem diese Maßnahmen hauptsächlich zugute kommen und ob sie mit den Zielen der Einkommensteuer vereinbar sind. Formale Inzidenzüberlegungen stehen im Vordergrund. Die Maßnahmen werden qualitativ erörtert, daneben werden die Subventionswirkungen auch quantitativ anhand von Investitionsmodellen ermittelt.

Aus dem Inhalt: Renditeverläufe von Immobilieninvestitionen unter steuerlichen Gesichtspunkten · Steuerliche Maßnahmen zur Förderung des Mietwohnungsbaus · Steuerliche Maßnahmen zur Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums · Steuerliche Wohnungsbau- und Wohneigentumsförderung auf dem Gebiet der Neuen Bundesländer



Peter Lang **Europäischer Verlag der Wissenschaften**

Frankfurt a.M. · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Auslieferung: Verlag Peter Lang AG, Jupiterstr. 15, CH-3000 Bern 15

Telefon (004131) 9402121, Telefax (004131) 9402131

- Preisänderungen vorbehalten - *inklusive Mehrwertsteuer

Kerstin Leis - 978-3-631-75182-4

Downloaded from PubFactory at 01/11/2019 07:23:59AM

via free access

