

Umverteilung als Angelpunkt Gedanken über eine neue Wohnungspolitik

Von Professor Dr. Gerd Winter, Bremen

Wohnungspolitik hat wieder eine geistige Hochkonjunktur. Allerdings stammen die Produkte weitgehend aus älteren Patenten: „Mehr Markt“ ist das beherrschende Thema. Die Zahlungsfähigkeit der Mieter solle stärker ausgenutzt werden. 20 Prozent des Nettoeinkommens sei mindestens zumutbar. Aber ist das nach Kapitalkostenanstieg, Gebührenanhebungen, Heizungskostenexplosion nicht schon allenthalben längst der Fall? Der häufig zitierte Satz von heute 16 Prozent durchschnittlicher Mietquote am Einkommen ist mehrere Jahre alt, empirisch nicht verlässlich (Umfragen arbeiten unentrinnbar mit unscharfen Einkommens- und Mietbegriffen) und ein Durchschnitt, der Stadt und Land, große und kleine, junge und alte Haushalte, Luxus-, Wucher- und Niedrigmieten nivelliert. Wenn die Kosten eines qm neuer Wohnung heute zwischen 15 und 20 DM ausmachen, so bedeutet mehr Markt entweder, daß so auch nicht mehr produziert wird, weil kaum jemand das Produkt bezahlen kann, oder daß man auf die Lösung der letzten Epoche freien Wohnungsmarkts, des ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts zurückgeht, nämlich der engsten Raumbelagung inklusive Schlafgängerwesen. Die dritte Möglichkeit: Sprunghaftes Anheben des Durchschnittseinkommens auf netto 6 000 DM monatlich (15 DM x 80 qm = 1 200 DM Miete ergeben bei 20 Prozent Nettoeinkommensquote 6 000 DM monatlich), braucht man angesichts der internationalisierten Wirtschaftskonkurrenz wohl nicht zu erwähnen.

Ebenso hilflos wie die Parole „Mehr Markt“ ist der Ruf nach mehr staatlicher Markt Korrektur, sei es durch Preiskontrollen, sei es durch Subventionen. Preiskontrollen, die neben der Deckung der Selbstkosten nicht auch eine mäßige Eigenkapitalverzinsung ermöglichen, sind nur beim schon existierenden Wohnungsbestand machbar, Neubau und Modernisierung schrecken sie ab, es sei denn, man erfindet massenhaft den altruistischen Geldbesitzer. Subventionen stehen ständig in der Gefahr, von wichtigeren Haushaltszwecken verdrängt zu werden, zumal dann, wenn sie mit den überproportional wachsenden Herstellungskosten für Wohnungen mitwachsen sollen.

Solange die Kluft zwischen verfügbarem Einkommen und tatsächlichen Herstellungskosten bestehen bleibt, solange unsere Gesellschaft es etwa 70 bis 80 Prozent der Haushalte nicht ermöglicht, privat (d. h. aus eigenem Einkommen) für ihre Wohnung aufzukommen, ist Wohnungs-



Der Autor ist seit 1973 Professor für Öffentliches Recht, Verfahrensrecht und Rechtssoziologie an der Universität Bremen. Der Siebenunddreißigjährige studierte zunächst Rechtswissenschaft und

dann von 1966 bis 1968 Soziologie in Konstanz. Dort war er auch einige Jahre wissenschaftlicher Assistent im Fachbereich Rechtswissenschaften. Im Jahre 1967 promovierte er und legte 1971 das 2. Juristische Staatsexamen ab.

Die vom Verfasser vorgeschlagene Überschrift lautete: „Laputanische Vorschläge zur Wohnungspolitik.“ Wir mochten uns diesem Vorschlag nicht anschließen, um uns nicht als Bildungs-Snobisten einordnen zu lassen. Der Begriff „laputanisch“ geht auf den Teil III von „Gullivers sämtliche Reisen“ zurück (Jonathan Swift, 1667 bis 1745). Hier die Erläuterung von Prof. Winter:

„Wie weniger bekannt ist, wurde Gulliver auf einer seiner Reisen nach Laputa verschlagen. Laputa ist eine Insel, die über ihrem Stammland schwebt und die Weisen des Landes beherbergt. Diese sind beständig so in Spekulationen vertieft, daß sie, um auch einmal zuzuhören, hinzublicken oder sich zu äußern, einen Begleiter bei sich haben, der mit einem Wedel ab und zu leise über, Ohr, Augen oder Mund streicht.“

Prof. Dr. Helmut Jenkis, Hannover, wird sich in der kommenden Ausgabe kritisch mit den spekulativen Vorschlägen von Prof. Winter auseinandersetzen.

versorgung notwendig eine vergesellschaftete Veranstaltung ähnlich der Bereitstellung von Infrastruktur. Preiskontrollen sind dann nicht mehr nur äußere Grenzen gegen Marktmißbrauch, sondern eine (wenngleich schwache) Form der Bewirtschaftung. Öffentliche Förderung ist dann nicht mehr „Sub-Vention“, Zuhilfenahme bei vorübergehendem Marktversagen, sondern eine (wenngleich unscharfe) Form von Umverteilung. Zusammenfassend ergibt sich die

These 1:

Wie Wohnungsversorgung funktioniert und funktionieren sollte, ist mit Hilfe der Begriffe von Markt und Markt Korrektur nicht ausreichend verstehbar. Vielmehr muß man in Begriffen von Güterbewirtschaftung und Verteilungsorganisation denken (wobei marktliche Elemente nicht ausgeschlossen sind, jedoch nur als ausweisbar geeignete Mittel, nicht als emphatischer Selbstzweck).

Zur Subventionspolitik

These 2:

Das Hauptproblem der öffentlichen Wohnungsbauförderung liegt nicht im Vergabemodus, sondern in der Mittelbeschaffung. Es genügt nicht, ein Verteilungskonzept zu haben, benötigt wird ein Umverteilungskonzept. Hauptansatzpunkt ist hier der selbstnutzende Eigentümer von Wohnraum, der schon längere Zeit ihm gehört.

Die Frage Objekt- oder Subjektförderung hat mehr Debatten entfacht, als sie verdient. Will man Fehlsubventionierung vermeiden, so kann man dies auch über Objektförderung erreichen. Das Bremer Beispiel, bei dem Anwendungshilfen gezahlt werden und alle fünf Jahre die Förderungsberechtigung überprüft wird zeigt es. Will man der öffentlichen Hand Einfluß auf die Baugestaltung geben, so kann man dies auch bei Subjektförderung erreichen. Die Förderungsverwaltung könnte, wenn z. B. Wohnungen für kinderreiche Familien benötigt werden, mit dem Bauherrn verhandeln, wobei an Verbindlichkeitsstufen von der Erarbeitung von Nachfrageprognosen bis zur Belegungszusage zu denken ist. Will man mit der Subventionsvergabe eine Kontrolle der Kostenentstehung verbinden, so dürfte dies zwar nur bei der Objektsubvention machbar sein; doch ist fraglich, ob eine solche Kontrolle wirklich greifen kann, ob

ie nicht unterlaufen wird, und ob man sich dabei nicht zwangsläufig einen Schematismus der Bauformen einhandelt.

gleichviel, welcher Vergabemodus gewählt wird — in beiden Fällen sind die gleichen, derzeit überproportional steigende Mittel erforderlich. Für diese gilt im jetzigen Förderungssystem, daß sie aus allgemeinen Steuermitteln (und teils aus Rückflüssen aus jeweils älterer Förderung) stammen. Das entspricht dem steuerstaatlichen Prinzip der Entkopplung von Einnahme- und Ausgabezwecken, ist aber fragwürdig unter dem Gesichtspunkt der Einkommensumverteilung: Die primäre Einkommensverteilung wird in diesem Förderungssystem vermutlich zeitgehend reproduziert, d. h. die mittleren Einkommensschichten, die den Hauptteil der Steuern tragen, sind auch diejenigen, die den Hauptteil der Geförderten ausmachen.

in Förderungskonzept müßte (neben den allgemeinen Steuermitteln) auch solche Finanzierungsquellen benutzen, die zu Umverteilungseffekten führen können. Hierzu gehören: Umverteilung des Inflationsgewinns von Anlegern auf neue Wohnraumeigentümer, Umverteilung des Wohnraumwertzuwachses von alten auf neue Eigentümer, Umverteilung von mit Wohnkosten wenig belasteten Einkommen auf stark belastete Einkommen.

Daß dabei primär die selbstnutzenden Eigentümer heranzuziehen sind, ist damit gerechtfertigt, daß sie dann überwiegend staatlich gefördert werden, wenn sie sich Wohnraumeigentum beschaffen. Die öffentliche Förderung (durch Zinsverzicht, Aufwendungszuschüsse, Steuerverzichte und -aufschübe), die in den ersten Jahren nach dem Beschaffungsvorgang notwendig ist, setzt den Eigentümer im weiteren Verlauf in die Lage, unverdiene Vermögenszuwächse zu kassieren. Diese Chance ist gleichsam Zugabe der öffentlichen Förderung, die ja eigentlich nur die Wohnungsversorgung in Eigentumsform überhaupt ermöglichen soll. Wenn öffentliche Förderungsmittel knapp werden, liegt es deshalb nahe, diese Zugabe zurückzufordern, um das Mittelaufkommen zu steigern.

Die vorherrschende Wohnungspolitik konzentriert sich dagegen, was die Umverteilung von Ressourcen angeht, ganz auf die Sozialmieter. Sie werden seit 1976 zu schnellerer Rückzahlung älterer öffent-

licher Baudarlehen herangezogen, und es wird derzeit verstärkt überlegt, Fehlleitungen der billigen Wohnungen an zu kleine oder zu viel verdienende Haushalte rückgängig zu machen. Solche Überlegungen sind sicher sinnvoll, zumal in einer Sozialmietwohnung meist erheblich mehr öffentliche Mittel stecken als in Eigentumsmaßnahmen. Aber Mieter erhalten im Unterschied zu Eigentümern aus der geförderten Wohnung keinen Vermögenszuwachs. Deshalb müssen primär Eigentümer Adressat von Umverteilungsmaßnahmen sein.

Vorschlag 1: Entschuldungsabgabe

Der Betrag dinglich gesicherter Kauf- und Baugelddarlehen für selbstgenutztes Haus- oder Wohnungseigentum wird zehn Jahre nach Begründung des Darlehens mit der Summe der zwischenzeitlich eingetretenen Geldentwertungsraten multipliziert. Von der Differenz zwischen diesem Produkt und dem Betrag wird ein bestimmter Prozentsatz, z. B. 50 Prozent, öffentliche Last, für die gesetzlich eine vorrangige Hypothek für die öffentliche Hand begründet wird. Diese ist zunächst geringfügig, später stärker zu verzinsen und zu tilgen.

Ansatzpunkt für diese Abgabe ist das (in England sog.) front loading. Die Belastung mit dem Schuldendienst für Bau- und Kaufgelddarlehen ist in den ersten Jahren hoch, wird mit wachsendem Einkommen des Eigentümers jedoch relativ geringer, weil sie absolut im wesentlichen gleich bleibt. Finanzmethodische Modellrechnungen kommen zu dem Ergebnis, daß im Vergleich mit dem Wohnen zur Miete der Umschlag vom Nachteil zum Vorteil etwa nach zehn Jahren erfolgt. Von diesem Zeitpunkt an ist eine geringfügige und sukzessive steigende Zusatzbelastung zumutbar. Diese besteht im Schuldendienst für die Entschuldungsabgabe. Der Kapitalbetrag der Entschuldungsabgabe erfaßt dabei nicht die gesamte, für das Darlehen eingetretene Geldentwertung, weil die Geldentwertung zum Teil (etwa zu 50 Prozent) im Zinssatz berücksichtigt ist.

Der Umverteilungseffekt liegt dabei nur vordergründig in einer Belastung von Altbau zugunsten des mit dem Aufkommen aus der Abgabe geförderten Neubaus. Tatsächlich findet eine Vermögensübertragung von Anlegern auf Neubauherren statt. Die Anleger verlieren an der Geld-

entwertung (soweit diese nicht im Zinssatz berücksichtigt ist). Dieser Verlust, der bei den Kreditnehmern als Inflationsgewinn anfallen würde, kommt nun über die Entschuldungsabgabe statt den Kreditnehmern der Staatskasse und sodann den geförderten Neubauherren zugute. Die Anleger verlieren dabei nicht mehr als sie derzeit an den Kreditnehmer verlieren.

Es gibt historische Vorläufer, die sich nicht im Prinzip, sondern nur durch besondere Ausprägtheit von diesem Konzept unterscheiden: Die in der Inflation um 1924 völlig entwerteten grundpfandrechtlich gesicherten Forderungen wurden nur auf 25 Prozent des Goldmarkwertes aufgewertet. Der Entschuldungsgewinn wurde über die Hauszinssteuer abgeschöpft und das Aufkommen daraus zur Wohnungsbauförderung verwendet. In kleinerem Stil ist das Modell nach dem 2. Weltkrieg praktiziert worden: Aus dem Entschuldungsgewinn bei der Währungsumstellung wurde eine „Hypothekengewinnabgabe“ abgeschöpft, die in Aufbaurdarlehen des Lastenausgleichs floß. Dem Konzept nicht vergleichbar sind dagegen die Bodenwertzuwachssteuer und der Planungswertausgleich. Sie schöpfen Wertzuwächse ab, während in der Entschuldungsabgabe Entschuldungsgewinne abgeschöpft werden.

Problematisch an dem Vorschlag ist, daß Eigentümer, die ihre Wohnung mit hohem Eigenkapitalanteil gebaut oder erworben haben, gegenüber solchen mit geringem Eigenkapitalanteil bevorzugt werden. Das ist kein Schaden im Verhältnis gleicher Einkommensgruppen, weil so das Vorsparen belohnt wird. Soweit dadurch höhere Einkommensschichten bevorteilt werden, stellt es einen gewissen Ausgleich dar, daß die Entschuldungsabgabe bei niedrigeren Einkommensschichten etwa nach dem Vorbild der Lastenzuschußberechnung des Wohngeldgesetzes gekappt werden könnte.

Als Alternative zur Entschuldungsabgabe wäre eine Abgabe auf den Wiederbeschaffungswert denkbar.

Anknüpfungspunkt dieser Abgabe ist die Tatsache, daß der Herstellungspreis einer neuen Wohnung ebenso wie der Kaufpreis einer alten Wohnung (der i. d. R. mindestens nach dem Wiederbeschaffungspreis berechnet wird) zunächst relativ hoch ist, dann jedoch „einfriert“, d. h. nicht mehr steigt, und die ja nach ihm berechneten Kapitalkosten des Eigentümers ungefähr auf gleichem absoluten Niveau hält. Der Wiederbeschaffungswert, d. h. der Preis, den der Eigentümer in den folgenden Jah-

ren jeweils für die Herstellung oder den Kauf der gleichen Wohnung bezahlen müßte, steigt jedoch in der Regel weiter an.

Vorschlag 2: Abgabe auf den Wiederbeschaffungswert

In festzulegenden Zeitabständen wird der Wiederbeschaffungswert einer Wohnung geschätzt. Der ermittelte Wert wird zu einem Zinssatz von z. B. fünf Prozent verrentet. Von der Rente wird die laufende Belastung für Zins- und Tilgung von Bau-, Kauf- und Modernisierungsdarlehen abgezogen. Von dem Differenzbetrag ist ein politisch festzusetzender Anteil als laufende öffentliche Abgabe abzuführen.

Die Abschöpfung eines Teils der Wertbeständigkeit und des Wertzuwachses belastet den Eigentümer in den ersten Jahren, in denen seine laufenden Aufwendungen noch besonders hoch sind, weniger, später sukzessive mehr. Durch Variierung des abzuschöpfenden Anteils kann zudem flexibel auf besondere Einkommens- und Kapitalkostenentwicklungen reagiert werden.

Die Abgabe auf den Wiederbeschaffungswert wäre nur sinnvoll, wenn sie die Grundsteuer ersetzte. Sie müßte zeitnäher als diese ausgestaltet sein.

Die Abgabe würde zu einer Umverteilung von bereits längerfristigen zu neuen Eigentümern führen.

Problematisch an der Abgabe ist der bürokratische Aufwand der periodischen Schätzungen des Wiederbeschaffungswertes. Dieser könnte jedoch durch Selbstschätzung des Eigentümers vermindert werden. Auf die Ehrlichkeit der Eigentümer brauchte es dabei nicht anzukommen, wenn man den so ermittelten Wiederbeschaffungswert zugleich als Höchstpreis für den evtl. Verkauf der Wohnung fixieren würde (Vorschlag 8).

Problematisch ist weiterhin, daß der Eigentümer bestrebt sein könnte, die Tilgung seiner Belastung zeitlich auszudehnen, um möglichst viel von der „Wiederbeschaffungswertrente“ abziehen zu können. Hiergegen wirken jedoch verschiedene rechtliche Bestimmungen, die den Banken den Abschluß von Tilgungsdarlehen auftragen. Im übrigen hat die Mög-

lichkeit des Abzugs von Schuldendiensten auch den positiven Effekt, den Eigentümer zur Modernisierung anzuregen.

Schließlich ist problematisch, daß das Konzept zur Schichtentrennung tendieren könnte. Da es die Abgabe unabhängig vom Einkommen nur aus dem Wiederbeschaffungswert ableitet, wird, wer eine Wohnung mit rasch steigendem Wiederbeschaffungswert bewohnt und ein geringes Einkommen bezieht, gezwungen, die Wohnung zu verkaufen und eine billigere Wohnung zu kaufen. Da der Wiederbeschaffungswert, zumindest soweit es den Anteil für den Grundstückspreis angeht, sehr stark durch soziale Merkmale (insbesondere Schichtstruktur der Gegend) und überraschend wenig durch Gebrauchswertmerkmale (wie z. B. die Infrastrukturausstattung) beeinflusst ist, wäre mit der Schichttrennung nicht unbedingt auch eine Diskriminierung nach Gebrauchswerten verbunden. Im übrigen könnte eine Kappung der Abgabe nach dem Muster der Lastenzuschußberechnung gegensteuern.

Als weitere Variante ist eine Einkommensquotenabgabe denkbar.

Vorschlag 3: Einkommensquotenabgabe

Es wird ein bestimmter Prozentsatz vom Bruttoeinkommen eines jeden Haushalts von selbst wohnenden Eigentümern festgelegt. Dieser stellt den Minimalsatz dar, der jedem Haushalt als laufender Aufwand für das Wohnen (abzüglich Betriebskosten) zugemutet werden kann. Wie hoch die Quote ist, steht im politischen Ermessen und kann je nach Kosten- und Einkommensentwicklung in Abständen verändert werden. Von der Quote werden die laufenden Kapitalkosten der Eigentümer abgezogen. Bleibt eine positive Differenz, so ist diese abzuführen. (Ist die Differenz negativ, so gibt es schon heute unter bestimmten zusätzlichen Voraussetzungen öffentliche Förderung und Lastenzuschüsse.)

Dieses Konzept enthält einen vertikalen und einen horizontalen Umverteilungseffekt: Von besser zu schlechter Verdienenden und von Lebensphasen mit besserem zu Lebensphasen mit schlechterem Einkommen. Der spezifisch auf das Wohnen bezogene Zusammenhang besteht

darin, daß der Mensch zu Anfang seines Erwachsenenlebens eine Wohnung braucht und sie sogleich voll bezahlen muß, obwohl er, um sie ganz zu bezahlen, eigentlich (mehr oder weniger) sein ganzes Berufsleben benötigt. Er muß deshalb in erheblichem Umfang Fremdmittel aufnehmen, die ihn anfangs mehr und dann zunehmend weniger belasten, weil sein Einkommen im Laufe der Zeit steigt, während die Belastung ungefähr gleich bleibt und nach Tilgung ganz entfällt. Während dieser Umstand vor allem die horizontale Umverteilung rechtfertigt, wird die vertikale Umverteilung von dem Gedanken getragen, daß, wer weniger verdient, für die gleiche Wohnung relativ zu seinem Einkommen nicht mehr aufwenden sollte als derjenige, der mehr verdient. Der soziale Wohnungsbau beruht auf der Bekämpfung dieses nach einem Statistiker des 19. Jahrhunderts sog. Schwabe'schen Gesetzes der Einkommensausgleich wäre da die konsequente Fortsetzung einer Richtung bei der nicht nur an eine Ausräumung der Nachteile, sondern auch an eine Ausnutzung der Vorteile gedacht wird, die die genannte Gesetzmäßigkeit aufzeigt.

Problematisch an diesem Konzept ist, daß die Eigentümer von Wohnungen diese verkaufen können, wenn das Verhältnis von Einkommen und Kapitaldienst eine positive Differenz aufzuweisen beginnt, und sich eine neue – teure – Wohnung kaufen, um so der Zahlung der Abgabe zu entgehen. Ein solches rein ökonomische Denken dürfte jedoch bei selbstwohnenden Eigentümern, die ja meist in ein soziales Beziehungsfeld eingebunden sind, nicht zu erwarten sein. Im übrigen würde so billigere Wohnungen an weniger Verdienende „durchsickern“. Problematisch ist weiterhin der bürokratische Aufwand bei der Feststellung des Einkommens und des abzugsfähigen Schuldendienstes. Das Problem wäre jedoch unschwer lösbar, wenn man die Abgabe in die Einkommensbesteuerung einbeziehen würde.

Der Vorschlag ließe sich durch einen Vorschlag zur Abschaffung der Abschreibungsergänzen.

Eine ein- bis zweiprozentige Abschreibung genügt, um das eingesetzte Eigenkapital inklusive etwa fünf Prozent jährlicher Verzinsung lange vor der Vernutzung der Wohnung wieder hereinzubringen. Damit ist auch ermöglicht, einen Neubau zu Wiederbeschaffungspreisen mit dem früheren Eigenkapitalanteil zu finanzieren. Mehr ist nicht notwendig; insbesondere ist die Steuergesetzgebung nicht dazu da, den

Eigentümer für den Neubau eine 100prozentige Eigenkapitalfinanzierung zu ermöglichen. Das aber ist annäherungsweise heute der Fall, wenn man die über 50 Jahre hinausgehende Lebensdauer der gut unterhaltenen Gebäude und eine verzinsliche Anlegung der Abschreibungsbeträge berücksichtigt. Hinzu kommt die bekannte Tatsache, daß insbesondere die beschleunigte Abschreibung um so mehr

Vorschlag 4: Abschaffung der Abschreibung

Die Abschaffung jeglicher Abschreibung für Wohnungen, die über etwa ein bis zwei Prozent der Baukosten hinausgeht, sei nur anhangsweise erwähnt, weil sie argumentativ eigentlich ausgepaukt ist und nur noch auf kaum verständliche Hemmungen bei der politischen Durchsetzung stößt.

Subvention bedeutet, je höher das Einkommen ist. Faßt man den Sachverhalt als direkte Förderung auf, so bedeutet er, daß öffentliche Darlehen zu niedrigeren Zinsen gegeben werden, wenn der Begünstigte mehr verdient, und zu höheren Zinsen, wenn er weniger verdient.

Zu den Finanzierungskosten

These 3:

Staatliche Intervention ist auf dem Markt für Bodenkredite vergleichsweise schwach ausgebildet. Soweit sie besteht, nimmt sie Partei für den Anleger und läßt sozialpolitische Inpflichtnahme für Wohnungsversorgung vermissen.

Geldgeber für den Bodenkredit sind von je her vom einschlägigen Recht umworben und nur sehr selten in Sozialpflicht genommen worden. Die Geschichte der Grundpfandrechte ist eine Geschichte der maximalen Sicherung der Kreditgeber. Die hinzutretenden Aufsichtsvorschriften über Kreditinstitute und Versicherungen fügen Anlegerschutz vor allzu riskantem Verhalten der Kreditinstitutionen hinzu. Ein übriges tut eine Politik der Anreize zur Anlage im Bodenkredit, sei es durch Steuererleichterungen, die den Ertrag des Kapitaleinsatzes (in Form von Darlehen, Eigenkapital oder auch dem jüngst vorgeschlagenen Sozialpfandbrief) erhöhen, sei es durch Annuitätshilfen und Bürgschaften, die die Sicherheit des Einsatzes verstärken. Eine Politik der Kreditverbil-

lung fehlt ganz. Sie könnte wohl auch kaum durch Umwerbung des Kredits zum Ziel kommen, sondern müßte Auflagen benutzen.

Vorschlag 5: Auflage an Kreditgeber

Den Kreditinstituten und Versicherungen wird zur Auflage gemacht, ein jährlich festzulegendes Mittelkontingent zu bestimmten Konditionen, insbesondere zu einem verbilligten Zinssatz, dem Wohnungsbau zur Verfügung zu stellen.

Der Vorschlag hat, was die Bereitstellung eines Kontingents (nicht auch der Sonderkonditionen) betrifft, bereits eine Rechtsgrundlage in § 104 II. Wohnungsbaugesetz. Dieser ist jedoch überflüssig und deshalb bisher wohl auch noch nicht ausgenutzt worden, weil die Konditionen frei bleiben. Die Kreditinstitute können diese dann so unattraktiv gestalten, daß das Kontingent nicht abgerufen wird.

Problematisch an dem Vorschlag ist die Tatsache, daß die aus ihm entstehenden Zusatzkosten wohl auf die Anleger abgewälzt werden würden, und somit diese die eigentlich Belasteten wären. Während dies bei den Versicherungen, die ja primär an sicherer Anlage interessiert sind, nicht zwingend ist, dürfte es andererseits bei der Kreditwirtschaft zu rechtfertigen sein. Die kurzfristigen Anleger sind ohnehin meist Zwecksparer und nicht primär auf hohen Zinsertrag aus. Denen dagegen, die Geld zur langfristigen Anlage entbehren können, ist eher eine soziale Inpflichtnahme zumutbar. Im übrigen dürfte diese, auf den einzelnen Anleger gesehen, nur einen winzigen Betrag ausmachen, wenn man das Größenverhältnis des gesamten Sparkapitals und der vorzusehenden Wohnungsbaukontingente berücksichtigt. Der Vorschlag würde etwas von der Kritik einlösen, die vor 100 Jahren der sozialkonservative Ökonom und Gutsbesitzer Robertus am kapitalistischen Bodenkredit geübt hat. Daß sich nämlich der Kapitalzins (anders als die Rente beim älteren Rentenkauf) allein an den allgemeinen Kapitalmarktbewegungen orientiert und nicht im geringsten auf die Ertragsentwicklung des finanzierten Objekts, hier also die Zahlungsfähigkeit der selbstwohnenden Eigentümer und Mieter Rücksicht nimmt.

Dieser Vorschlag ließe sich mit dem gleichen Ziel einer Anpassung der Finanzie-

rungskosten an die Ertragsentwicklung des Objekts für bereits laufende Kreditverhältnisse auch in eine mildere Form bringen.

Die Annuität (Zins plus Tilgung) kann auf diese Weise trotz höheren Zinses je nach Höhe des Restes gleichbleiben wie oder sogar geringer sein als vorher. Die Kreditinstitute und die Anleger hinter ihnen erleiden dadurch keinen Nachteil. Sie sind an der höheren Verzinsung interessiert und erhalten diese auch. Die Tilgung des Darlehenssumme verzögert sich lediglich um einige Jahre – was sie von dem Auf-

Vorschlag 6: Tilgung beginnt erneut mit Ursprungssatz

In Zeiten stark steigender Zinsen wird bei bereits laufenden Darlehen mit Anpassungsklausel der erhöhte Zins nicht auf den ursprünglichen Darlehensbetrag berechnet, sondern auf den noch nicht getilgten Restbetrag. Die Tilgung beginnt neu mit Ursprungssatz (meist ein Prozent), ebenfalls bezogen auf den offenen Rest.

wand befreit, für die Rückflüsse neue Kreditnehmer zu suchen. Die verlängerte Tilgungszeit geht natürlich zu Lasten der Eigentümer. Selbstwohnende Eigentümer dürften damit in der Regel einverstanden sein, weil der Kapitaldienst relativ zum steigenden Einkommen geringer wird. Vermieter, insbesondere die unternehmerische Wohnungswirtschaft, haben, während ihre Mieter geschont werden, dagegen um so länger auf liquide Entschuldungserträge zu warten. Im sozialen Wohnungsbau schiebt sich der Zeitpunkt der Befreiung von der Sozialbindung und der Zeitpunkt der beschleunigten Tilgung des öffentlichen Darlehen hinaus. Es ist eine Frage des Sozialmieterschutzes, ob dies in Kauf genommen werden soll.

Problematisch an dieser „Tilgungsstreckung“ ist der volkswirtschaftlich bedeutsame Effekt, daß die Rückflüsse aus dem Bodenkredit später zur Verfügung stehen und damit Mittel für den Neubau knapper werden. Ob dies von erheblicher Bedeutung ist, müßte gründlicher untersucht werden. Historisch ist dazu immerhin anzumerken, daß die Durchsetzung des Tilgungsdarlehens, ab dem 2. Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts, nicht aus einer solchen Besorgnis begründet war, sondern daraus, daß Kreditgeber und Kreditnehmer sich

bei fehlender oder sehr geringer Tilgungsrate zu übermäßiger Beleihung hinreißen ließen. Der Vorschlag rüttelt jedoch nicht am Prinzip des Tilgungsdarlehens, zumal nicht beim Neuabschluß, sondern modifiziert es nur für laufende Darlehen.

Der historische Rückblick lenkt die Aufmerksamkeit auf eine weitere Eigenart des heutigen Kapitalmarktes: Die Kreditgeber für Wohnungsbau sind durchweg Institute, private Geldgeber gibt es kaum. Das Bodenkreditrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches ist dagegen ganz am Modell des Kapitalmarktes mit überwiegenden privaten Kreditgebern entwickelt worden. Mobilisierung des Bodens ist die Devise; die Mittel waren die ursprüngliche Eigentümergrundschuld, die nicht akzessorische Grundschuld, das Briefgrundpfandrecht. Diese Eignung des Bodenkreditrechts für den privaten Geldgeber blieb unausgenutzt, der institutionelle Kredit trat an die Stelle und nutzt die abstrakten Formen des Bodenkreditrechts zu perfekter, teils auch übermäßiger Sicherung gegen das Verlust- und auch das Geldentwertungsrisiko.

Es fragt sich, ob der institutionelle Kredit nicht vermeidbare Kosten (Verwaltungskosten, Erwirtschaftung von Gewinnen, Rückstellung für Risiken aus anderweitigen Geschäften u. a.) verursacht, die aus der Zinsdifferenz von Schuldverschreibung und Bodenkredit, aus der Differenz zwischen Nachschüssigkeit des Zinses bei der Schuldverschreibung und laufender Zahlungspflicht beim Wohnungsbaudarlehen, sowie aus Disagio und Verwaltungskostensätzen beim Wohnungsbaudarlehen bezahlt werden müssen. Manches davon wäre vermeidbar, wenn man die Anleger wieder unmittelbar zu erreichen versuchte.

Vorschlag 7: Anleger direkt erreichen

Bauherren bestellen Eigentümergrundschulden als gestückelte Inhaberbriefgrundschulden. Diese werden auf lokalen Grundpfandbörsen an Privatanleger vertrieben.

Der Zins würde zwischen dem Zins des Passiv- und Aktivgeschäfts der Kreditinstitute liegen können und so für den Anleger wie den Kreditnehmer attraktiv sein.

Das Problem der Ungewißheit über den Wert des sichernden Grundstücks, das vermutlich den Ausschlag für den Rückgang des Individualkredits Ende des 19. Jahrhunderts gegeben hat, könnte durch Bewertungszertifikate der Gutachterausschüsse gelöst werden. Da es sich um einen lokalen Kredit handeln würde, könnte sich im übrigen jeder Kreditgeber von dem Wert des Grundstücks selbst überzeugen.

Zu den Baukosten

Die Baukosten sind eher ein Kostenbestandteil, der Ausweitung verdient, damit schematisches, unpersönliches Bauen vermieden wird. Spielraum für Verbilligung ist weniger im Technischen des Bauens selbst zu suchen, als vielmehr im Bereich der ökonomischen Organisation. Zu denken ist an eine verbesserte Kartellkontrolle sowie vermehrte Anregung, Beratung und Förderung von Selbsthilfe bei Bau, Modernisierung und Instandhaltung.

Zu den Grundstückskosten

Im Verkaufspreis eines Grundstücks werden hauptsächlich folgende Wertbestandteile abgegolten: Der Preis, den der Verkäufer selbst gezahlt hatte; die seit dem Einkauf eingetretene Geldentwertungsrate, bezogen auf diesen Preis; selbst-bezahlter Aufwand an Arbeit und Kapital für die Verbesserung der Benutzbarkeit des Grundstücks (insbesondere Erschließung im engeren Sinne); von der Allgemeinheit bezahlter Aufwand für die bessere Benutzbarkeit (Erschließung im weiteren Sinne); Absehbarkeit und Intensität der Bebaubarkeit; die Eignung von Grundstücken als wertbeständige Anlage; besonderer Nachfrageüberhang insbesondere für städtische Grundstücke.

These 4:

Das Ärgernis des Bodenmarktes ist die rechtlich eingeräumte Fähigkeit des Grundstückseigentümers, solche Wertsteigerungen, die die Allgemeinheit bezahlt hat, und solche, die (noch) niemand bezahlt hat, beim Verkauf zu realisieren.

Diese These ist altbekannt, jedoch hat man bisher keine Konsequenzen daraus gezogen. Die Debatte um den Planungswertausgleich ist vor einigen Jahren eingeschlafen. Sie müßte, mit einer genaueren Definition des abzuschöpfenden Wertzuwachses, neu belebt werden. Neben einem

der Vorschläge 1-3 wäre ein Planungswertausgleich freilich verzichtbar. Statt dessen käme dann eine Bodenpreiskontrolle in Betracht.

Vorschlag 8: Bodenpreiskontrolle

Beim Verkauf von unbebauten Grundstücken für Wohnzwecke gilt als Höchstpreis die Summe, die sich aus dem Einkaufspreis, der auf diesen entfallenden Geldentwertungsrate oder (wahlweise) den auf diesen bezahlten Zinsen, sowie den Aufwendungen für Steuern, Erschließung u. ä. zusammensetzt. Hat der Verkäufer das Grundstück selbst nicht gekauft, so ist der angemessen erhöhte Einheitswert als Einkaufspreis zugrunde zu legen.

Problematisch hieran ist selbstverständlich die Bewältigung übermäßiger Nachfrage und die daraus zu erwartenden schwarzen Preise. Hinsichtlich der Nachfrage ist zunächst zu bemerken, daß diejenigen, die Grundstücke nur kaufen, um über die Geldentwertungsrate hinausgehende Zuwächse zu erlangen, als Nachfrager ausscheiden würden. Stattdessen werden aber neue Käuferschichten mit niedrigerem Einkommen hinzukommen. Das Problem der schwarzen Preise ließe sich bewältigen, indem Verträge mit überhöhtem Preis als nichtig gelten, so daß der unzulässige Betrag zurückgefordert werden kann; die Anwendung von § 814 BGB, nach dem in Kenntnis der Nichtschuld getroffene Leistungen nicht zurückgefordert werden können, müßte für Grundstückskäufe ausgeschlossen werden (wie es jetzt bereits § 8 Abs. 2 Wohnungsbindungsgesetz vorsieht).

Ein weiteres Problem wäre, daß wegen geringer Gewinnmöglichkeiten aus dem Verkauf Grundstücke gehortet werden würden. Hiergegen wäre zumindest in Gebieten, für die ein Bebauungsplan aufgestellt worden ist, eine Baupflicht einzuführen, die bei Nichtausführung zum Kaufanspruch der Gemeinde führt.

Wenn man die Preiskontrolle auf unbebaute Grundstücke beschränkt, könnte sie umgangen werden, indem der Eigentümer das Grundstück billig bebaut und dann teuer verkauft. Man wird deshalb auch einer Preiskontrolle für bebaute Grundstücke gedrängt. Diese könnte sich im Neubau an dem selbst geschätzten Wiederbeschaffungspreis im Rahmen der oben vorgeschlagenen Abgabe auf den Wiederbeschaffungspreis orientieren.