

**Die Förderung
des Sozialen Wohnungsbaus in Berlin
Finanzielles Ende oder finanzielle Wende?**

Johannes Ludwig

DISKUSSIONSPAPIER 78

1983

Herausgegeben von der
WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHEN DOKUMENTATION
(vorm. Institut für Wirtschaftswissenschaften)
TECHNISCHE UNIVERSITÄT BERLIN, Uhlandstraße 4 - 5, 1000 Berlin 12

(Zitierweise: Ludwig, Johannes: Die Förderung des Sozialen Wohnungsbaus in Berlin: Finanzielles Ende oder finanzielle Wende?, Berlin: TUB, Wirtsch.wiss. Dokumentation, 1980, Disk.pap. Nr. 78)

Vorbemerkung

In dem vorliegenden Aufsatz geht es nicht um die immer noch unentschiedene Debatte 'Subjekt- versus Objektförderung' im Wohnungsbau. Ausgehend von dem Umstand, daß die Förderung des Sozialen Wohnungsbaues in Berlin, die rund 80% des gesamten Neubauvolumens abdeckt, auch einen politischen Preis darstellt, der nicht zuletzt die vielfältigen Konsequenzen der besonderen geo-politischen Lage Berlins widerspiegeln muß, wird hier die Frage untersucht, wie denn das politisch gewollte System der Objektförderung von der Finanzierung über den öffentlichen Haushalt her gesehen am sinnvollsten zu organisieren sei. Dabei werden insbesondere die beiden – auch in anderen Bundesländern praktizierten – Techniken der Baudarlehenförderung bzw. der Subventionierung mit Aufwendungshilfen miteinander verglichen.

Die hier vorgestellten Überlegungen verstehen sich dabei ganz bewußt als Beitrag für einen Diskussionsprozeß, der über die damit verbundenen Haushaltsprobleme in Berlin nun endlich in Gang gekommen zu sein scheint.

Das Diskussionspapier ist eine überarbeitete und ergänzte Fassung eines Aufsatzes, der im Rahmen einer Dokumentation erschienen ist, in der die Ergebnisse der „Wohnungspolitischen Tage 1983“ zusammengestellt sind, die vom 24. – 28. Januar 1983 vom Berliner Mieterverein e.V. und der Evangelischen Akademie Berlin (West) veranstaltet wurden: Wohnungswirtschaftler und Politiker, Vertreter der Bau- und Finanzverwaltung sowie Wissenschaftler und Mietervertreter hatten hierbei über neue Ansätze in der Wohnungspolitik diskutiert*.

* Wohnungsversorgung in der Krise. Vorschläge für eine sozial orientierte Wohnungspolitik. Hg. vom BERLINER MIETERVEREIN E.V., Berlin 1983, Bezugsnachweis: siehe Literaturverzeichnis.

Die Förderung des Sozialen Wohnungsbaus in Berlin: Finanzielles Ende oder finanzielle Wende?

Das Förderungssystem des Sozialen Wohnungsbaus in Berlin ist ins Gerate geraten. Aber nicht nur das: Immer mehr setzt sich die Erkenntnis durch, daß dem „Luxusfinanzierungs- und Luxussubventionssystem“ dieses öffentlich geförderten Wohnungsbaus der finanzielle Kollaps droht:

Das System, insbesondere die Finanzierung des Neubauvolumens, wird in Kürze unbezahlbar werden. Kritiker haben auf das Ticken dieser Zeitbombe schon seit Jahren immer wieder aufmerksam gemacht. Die Politiker scheinen das regelmäßig überhört zu haben. Offensichtlich auch eine Folge unseres parlamentarischen Systems, in dem Politiker den Entscheidungen bzw. den Konsequenzen von Entscheidungen, die sich erst nach mehreren Wahlzyklen auswirken, keine sonderliche Bedeutung beimessen. Werden die Folgen solcher Entscheidungen sichtbar, sind im Zweifel Politiker dann – aus welchen Gründen auch immer – damit nicht mehr befaßt und der Verantwortung entzogen.

So auch in diesem Fall: Die Umstellung des alten Fördersystems (Baudarlehen) auf die heutige Fördertechnik (Aufwendungshilfen) wurde auch schon deswegen vorgenommen, weil das jetzige System in den ersten Jahren eine geringere finanzielle Belastung bedeutete. Die Tatsache, daß in späteren Jahren die Ausgabenverpflichtungen der öffentlichen Hand um so größer würden, hatte man nicht zur Kenntnis genommen. Man hatte damit einen kurzfristigen Vorteil mit einem langfristig um so größeren Nachteil erkaufte.

Der Soziale Wohnungsbau ist zu „teuer“

Dabei war diese Entwicklung schon lange abzusehen. Ein Subventionssystem, das denjenigen „belohnt“, der am teuersten produziert, beginnt sich selbst „nach oben“ zu schaukeln. Im Gegensatz zur ursprünglichen Intention wirkt die sogenannte, von der Wohnungsbaukreditanstalt „kontrollierte“ Kostenmietobergrenze ausgesprochen preistreibend und bringt die jeweils höchste, politisch durchsetzbare, Kostenmiete hervor*. Zur Zeit liegt sie bei rund 30,- DM pro qm und hat sich innerhalb von 10 Jahren (1972: 11,98 DM) verzweifelhafte. Der Subventionsmechanismus erklärt dann auch die in Berlin um ca. 60% höheren Baukosten als die eines vergleichbaren Ballungsgebietes etwa in Hamburg**. Und dies, obwohl die Berliner Bauwirtschaft, wie andere Branchen auch, in den Genuß massiver Vergünstigungen nach dem

*Im Zweifel geschieht dies auch mit Hilfe regelrechter Investitionsstrieke der Bauträgerbranche. Ein aktuelleres Beispiel aus dem Jahre 1981 wird beschrieben in MICHA ULSEN und S. CLAASSEN, Das Abschreibungsbuch, 2. erw. u. verb. Aufl., Berlin 1982, S. 70 ff.; ähnlich auch in INSTITUT FÜR STADTFORSCHUNG, Förderungsbudgetanalyse für Wohnungsbau und -modernisierung, Berlin 1981, dort im Anhang II von Teil I.

** Die Gesamtkosten pro qm im Sozialen Wohnungsbau betragen laut Geschäftsbericht der Wohnungsbaukreditanstalten im Jahre 1981 in Hamburg 2300,- DM, in Berlin 3700,- DM.

Berlin-Förderungsgesetz kommen (geringere Einkommens- bzw. Körperschaftsteuer, erhöhte Abschreibungsmöglichkeiten, Investitionszulagen, verbilligte Darlehen etc.).

Eine vergleichsweise sehr viel höhere, weil systembedingte, Kostenstruktur, die einen vergleichsweise höheren Subventionsaufwand der öffentlichen Hand erfordert, ist aber nur die eine Seite des Problems. Sehr viel stärker schlägt das Förderungssystem als solches bei der öffentlichen Haushaltsrechnung inzwischen selbst zu Buche, weil sich das eigentliche Problem nicht mehr weiter vor sich herschieben läßt: Die Zeit hat die Wirklichkeit eingeholt. Das heutige Fördersystem bedeutet jetzt und in Zukunft eine ungleich höhere finanzielle Belastung der öffentlichen Hand, als es der Fall gewesen wäre, wenn man die alte Fördertechnik mit Baudarlehen beibehalten hätte. Das dies im Zweifel zu Lasten von zusätzlichen Ausgabenkürzungen geht, insbesondere bei den Sozialleistungen, liegt auf der Hand. Aber auch für die Wohnungsversorgung selbst hat es Auswirkungen, wenn sich ein Fördersystem finanziell selbst abwürgt: Die bisherigen Pflanzahlen zum Neubauprogramm des Berliner Senats mußten bereits mehrfach reduziert werden. Das anvisierte (und im Wahlkampf 1981 versprochene) Ziel, 34 000 Neubauwohnungen bis 1985 zu bauen, wird sich mit Sicherheit nicht realisieren lassen.

Der Soziale Wohnungsbau ist nicht mehr „sozial“

Nicht nur, daß sich das derzeitige Fördersystem damit ad absurdum führt, es produziert darüber hinaus auch soziale Ungereimtheiten. Die Mietbelastungen für zwei gleich große Neubauwohnungen gleicher Ausstattung und mit gleichem Wohnwert kann bis zu 300,- DM differieren. Der Grund: Unterschiedliche Erstellungsjahre, d.h. unterschiedliche Förderungsjahrgänge mit unterschiedlich hoher Einstiegsrente und Förderkonditionen. Oder, anderes Beispiel: Die Mietbelastung zweier wiederum exakt vergleichbarer Wohnungen differiert deswegen um 2,- bis 3,- DM pro qm, weil die eine Wohnung mit sogenannten variablen Finanzierungsmitteln d.h. mit nur kurzer Zinsfestschreibungsfrist errichtet wurde. Zinsanpassungen nach einigen Jahren an das aktuelle Zinsniveau bzw. Zinssteigerungen dürfen dann nach geltendem Recht voll auf die Mieter abgewälzt werden. Mietpreisstörungen um über 50 % können die Folge sein.

Aus dem allen folgt: Das Mietgefüge im Sozialen Wohnungsbau hat ein Maß an Verzerrungen und Belastungsungerechtigkeiten erreicht, das sich durch nichts mehr rechtfertigen läßt. Oder wie sonst wollte man einem Sozialmieter erklären, daß er für seine Miete spürbar tiefer in die Tasche greifen muß als sein Nachbar im Nebenhaus, dessen Finanzierungsmodalitäten jahrgangsbedingt von der Wohnungsbaukreditanstalt anders festgesetzt und schlußabgerechnet wurden als die Wohnung im eigenen Haus?

Der Soziale Wohnungsbau als „Abschreibungsobjekt“

Der Soziale Wohnungsbau ist aber noch aus einem ganz anderen Grund ins Visier der Kritik geraten. Das, was man aus früheren Jahren an Subventions- und Abschreibungspraktiken mit dem Bau von Wohn- und Geschäftshäusern kannte, hat sich, nachdem der Gesetzgeber dem einen Riegel vorgeschoben hatte, inzwischen auf den Berliner Sozialen Wohnungsbau verlagert. In der sogenannten Abschreibungsbranche (oder auch Markt für steuerbegünstigte Kapitalanlagen genannt) haben sich die Berliner Steuerspar-Techniken mit Immobilienfonds neben dem westdeutschen Bauherrenmodell einen festen Platz gesichert. Was „Kapitalanlagen“ in der „Steuersparoase Berlin“ (Prospektjargon) zusätzliche Attraktivität verleiht, ist die dahinterstehende ökonomische Sicherheit. Denn die öffentliche Hand steht nicht nur für die steuerlichen Vorteile gerade, sondern garantiert auch die finanzielle Abdeckung aller wirtschaftlichen Risiken durch die Kostenmiete mit direkten Subventionen. Das Zusammenspiel von direkter Subventionierung, Verlustzuweisungstechniken und Vergünstigungen nach dem Berlin-Förderungsgesetz (Berlin-Abschreibung und Berlin-Darlehen) einschließlich der Ausnahmeregelung nach § 15 a Einkommenssteuergesetz (Einschränkung des negativen Kapitalkontos), ermöglichen steuerliche Vorteile in einem Ausmaß, das seinesgleichen sucht.

Steuerliche Verlustzuweisungsquoten zwischen 200 und 280 % bedeuten für Bezieher hoher Einkommen den Erwerb von Immobilieneigentum ohne finanzielle Eigenleistung. Das benötigte „Eigenkapital“ finanziert sich vollständig aus ersparter Steuerbelastung und ermöglicht damit eine „Eigentumsbildung zum Nulltarif“ für Besserverdienende. Der Klein- und Mittelverdiener geht leer aus. Nun wird in diesem Zusammenhang häufig das Argument vorgebracht, daß „wer aus Gerechtigkeitserwägung bejaht, daß bei einem Haushalt mit einem Jahreseinkommen von beispielsweise 100.000,- DM bei einer bestimmten Einkommenssteigerung mehr zusätzliche Einkommenssteuerschuld entsteht als bei einem Haushalt mit einem Jahreseinkommen in Höhe von 50.000,- DM und derselben Einkommenssteigerung, der muß auch akzeptieren, daß bei einem reichen Haushalt die Einkommenssteuerschuld bei einem bestimmten Einkommensrückgang stärker schrumpft als bei einem ärmeren Haushalt mit derselben Einkommenseinbuße. Anders zu argumentieren bedeutet Inkonsistenz.“**

Eine solche Argumentation geht jedoch am Kern der Sache vorbei, denn sie verwechselt zwei Dinge miteinander: das steuerliche Instrument Progressionsmechanismus und die dahinter stehende Zielgröße Steuergerechtigkeit. Von letzterer nämlich muß Konsistenz gefordert werden. Und die besteht nach allgemeiner Auffassung darin, daß sich etwa die

Einkommensbesteuerung an der sogenannten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu orientieren habe, was durch einen progressiven Steuertarif gewährleistet wird. Die daraus ableitbare Tatsache, daß bei einem Spitzenverdiener entsprechende Abzugspositionen vom 'zu versteuernden Einkommen' zu einer höheren Steuerrückerstattung führen als bei einem Geringerverdienenden, ist steuersystematisch dann korrekt, wenn es sich um Abzugspositionen handelt, denen **tatsächliche Aufwendungen** gegenüberstehen, die **nicht Ausdruck der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit** sein können. Dies sind beispielsweise a) Ausgaben für das Existenzminimum (Grundfreibetrag), b) Ausgaben, die zur Sicherung und Erhaltung der Leistungsfähigkeit als Voraussetzung gelten und eine Einkommenserzielung erst ermöglichen (echte Werbungskosten, Vorsorgeaufwendungen etc.) oder auch c) Ausgaben, die den individuellen Grad der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit berücksichtigen, d.h. erst herstellen sollen (Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen etc.). Nicht im Einklang mit diesem Erfordernis stehen alle Abzugspositionen, die sich als **fiktive** Größe ergeben, wie dies bei der Verrechnung der sogenannten Verlustzuweisung bei den „Steuersparern“ und der Abschreibung schlechthin der Fall ist, weil ihnen keine wirtschaftlichen Belastungen gegenüberstehen (nicht zu verwechseln mit Abzügen, die aus Verwaltungsvereinfachungsgründen als Pauschalen wie etwa Freibeträge geregelt sind).

Bereits die Steuerreformkommission 1967 hatte auf diese „Pervertierung der Progression“ hingewiesen***. Eine Begünstigung in Abhängigkeit von der Höhe des Einkommens verstößt darüber hinaus aber auch klar gegen das Subsidiaritätsprinzip. Öffentliche Hilfestellung soll nämlich dort erfolgen, wo bereits vorhandenes Finanzierungspotential einer Aufstockung bedarf: bei dem, der wenig hat, entsprechend viel, und bei dem, der über ein großes Eigenleistungspotential bereits verfügt, entsprechend weniger (oder auch gar nicht). Indirekte Subventionen, die sich der – für ganz andere Zwecke gedachten – Steuertechnik bedienen, bewirken genau das Gegenteil. Direkte Subventionen dagegen können sehr viel zielgenauer und in Abhängigkeit von den Erfordernissen eingesetzt werden.

Es sind also nicht nur die damit verbundenen verteilungspolitischen Probleme, die gegen die Steuerspar-Technik sprechen, sondern vor allem auch der ineffiziente, weil falsch dosierte Einsatz öffentlicher Gelder. Dies impliziert wiederum soziale Ungereimtheiten, denn eine 'Verschwendung' öffentlicher Ressourcen bedeutet eine vergleichsweise notwendig höhere Steuerbelastung bzw. geringeres Ausgabevolumen für andere Zwecke.

Der aktuelle Streitpunkt: Wie groß ist die Über-Subventionierung?

Die Zahlen zum Subventionsaufwand im Sozialen Wohnungsbau bzw. zum Umfang der Über-Subventionierung differieren. Dies ist zunächst nicht verwunderlich, arbeiten doch alle bisher dazu vorgelegten Studien nicht nur mit unterschiedlicher Fragestellung und damit verschiedener Bewertungsmethode, sondern auch mit unterschiedlichem Datenmaterial. Gemeinsam ist jedoch allen der grundsätzliche Ansatz, den Subventionsaufwand mit den Investitionskosten zu vergleichen: Der fiskalische Aufwand wird in Prozent der Bau- und Bodenkosten quantifiziert.

Die beiden wichtigsten Zahlen zum kumulierten Subventionsaufwand liegen zwischen 174 % (Arbeitsgruppe Berlin-

* Beispiel: Eine 250-%ige Gesamt-Verlustzuweisungsquote multipliziert mit einem 50-%igen Steuersatz ergibt eine 125-%ige Finanzierung des Eigenkapitals aus ersparten Steuern. Dabei bleiben sogar 25 % als Liquiditätsüberschuß übrig.

** Bauherrenmodelle im Sozialen Wohnungsbau, Studie einer Arbeitsgruppe, erschließen als Band 7 der Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Wohnungswesen, Städteplanung und Raumordnung an der Ruhr-Universität Bochum, Herausgegeben von Jürgen H. B. Heuer, Bochum 1981, Seite 11.

*** WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, Gutachten zur Reform der direkten Steuern in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1967, Seite 21.

förderung) und 117 % bzw. 87,9 % im Barwert (Institut für Stadtforschung) – immer jeweils für 15 Jahre gerechnet, d.h. ohne Berücksichtigung der Anschlußförderung und ohne Zahlen zum Wohngeld. Während die Gesamtförderungsbudget-Analyse des Instituts für Stadtforschung mit der jahresdurchschnittlichen Kostenmiete des Jahres 1979 (17,64 DM) rechnet, basiert das Ergebnis der Arbeitsgruppe Berlinförderung auf der Kalkulation eines konkreten Fallbeispiels aus dem Jahre 1980 (Kostenmiete 23,- DM). Allein die Berücksichtigung der Kostenmietdifferenz zwischen beiden Untersuchungen (Kostenmiete 1980 ist um genau 30 % höher als die jahresdurchschnittliche Kostenmiete von 1979) erklärt bereits 23 ganze Prozentpunkte der unterschiedlichen Ergebnisse zum Subventionsaufwand. Der wohl wesentlichste Unterschied liegt aber in der unterschiedlichen Bewertungsmethode: Das Institut für Stadtforschung rechnet im Barwertverfahren, das Ergebnis der Arbeitsgruppe Berlinförderung ist ein nominaler, d.h. tatsächlicher Wert. Diese unterschiedliche Vorgehensweise liegt in unterschiedlicher Zielrichtung beider Analysen begründet. Die Fragestellung des Instituts für Stadtforschung („Förderungsbudgetanalyse für Wohnungsbau und -modernisierung“) läuft wegen der Erfassung bzw. der Notwendigkeit der Vergleichbarkeit aller, d.h. verschiedenartiger Förderstränge im Wohnungsbau auf eine Art Investitions-Vergleichsrechnung hinaus. Die Analyse der Arbeitsgruppe Berlinförderung dagegen versucht, die Effizienz des Fördersystems an der Quanti-

fizierung der finanziellen Belastung des gesamten öffentlichen Haushaltes festzumachen. Für die „Bewertung“ der finanziellen Ströme heißt dies, daß die Bewertung aller Zahlungsströme in der Studie des Instituts für Stadtforschung im sogenannten Barwertverfahren erfolgt, wie dies bei solchen Fragestellungen gemacht werden kann, während dies unter der Problemstellung der Arbeitsgruppe Berlinförderung (Haushaltsrechnung) im Nominalwertverfahren quantifiziert werden muß.

Eine Betrachtung im Barwertverfahren bedeutet aber nichts anderes, als daß Zahlungsverpflichtungen nachfolgender Jahre durch das sogenannte Abzinsen betragsmäßig einen geringeren Wert ausweisen. Allein ein Abzinsungsfaktor von 7,5% würde bedeuten, daß eine Ausgabe, die erst in 5 Jahren anfiel, nur noch mit 70% anzusetzen wäre. Tatsächlich aber muß zum Zeitpunkt der Verpflichtung der Betrag in voller Höhe verausgabt werden. Eine Berechnung im Barwert würde daher über die tatsächlich zu leistende Zahlung schlichtweg hinwegtäuschen. Dies ist dann auch der Grund, weshalb im Bereich der öffentlichen Haushaltsrechnung, in der es immer nur um simultane Abdeckung von tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben geht, nur mit tatsächlichen, d.h. nominalen Größen (Nominalwertverfahren) gerechnet wird. Beispiele sind etwa der Haushaltsplan und die mittelfristige Finanzplanung. Selbst die Wohnungsbaukreditanstalt ist diesen öffentlichen Haushaltsgrundsätzen verpflichtet. In allen Geschäftsberichten und Bewilligungsbescheiden werden die kumulierten Subventionsverpflichtungen immer nur nominal ausgewiesen.

Was mit der vermeintlich notwendigen Abzinsung von zukünftigen Zahlungsströmen aber anscheinend vor allem gemeint ist, läuft auf einen ganz anderen Sachverhalt hinaus, den nämlich, daß Ausgabeverpflichtungen durch permanente Preisniveau-Steigerungen real gesehen an Wert verlieren, eine zukünftige Ausgabenverpflichtung also mit einem vergleichsweise geringen Wert anzusetzen sei. Dieses Argument, das von der These ausgeht, Inflation beschere dem Schuldner Staat auf Kosten seiner Gläubiger sogenannte Schuldner-Gewinne, beschränkt sich jedoch auf eine sehr einseitige Betrachtung. Denn die inflationsbedingte *Nettoposition* des Staatshaushalts wird nicht nur durch die Vermögens- (hier Schuldner-) Position geprägt, sondern vor allem von den inflationären Auswirkungen auf der Einnahmen-/Ausgabenebene determiniert. Zwar gibt es zu diesem Problemkomplex bis heute noch keine umfassenden empirischen Untersuchungen, doch gehen bisher vorgelegte Analysen und Meinungen überwiegend davon aus, daß inflationsbedingte Steuermehreinnahmen nicht ausreichen, um Mehrbelastungen auf der Ausgabenseite des Staatshaushalts (staatlich nachgefragte Güter und Dienstleistungen, Lohn- und Gehaltsverpflichtungen etc.) auszugleichen, der Staat also eher zu den Inflationsverlierern gehöre. So gesehen wäre nicht eine Ab-, sondern eher eine Aufwertung in Abhängigkeit vom zeitlichen Anfall der Zahlungsverpflichtungen angebracht.

Zuallerdem: selbst eine wie auch immer begründete Abzinsung einer 174 %igen Subventionierung von Investitionskosten würde am eigentlichen Tatbestand der Über-Subventionierung nichts ändern. Statt z.B. 174 % hieße das Ergebnis (bei einem Abzinsungsfaktor von 7,5 % bei 15-jähriger Laufzeit der Förderung und unter Berücksichtigung des jährlichen Abbaus der Fördermittel) 122 %. Da auch dieses Zahlenbeispiel auf einer inzwischen überholten Kostenmiete (23,- DM) beruht, würden aktuellere Berechnungen entsprechend höhere Werte ausweisen. Im Grunde genommen ist aber die ganze Barwert- versus Nominalwert-

* J. LUDWIG, Defizite in der Berliner Wohnungsbaupolitik, Luxusfinanzierung und Luxussubventionierung im Sozialen Wohnungsbau, in: ARBEITSGRUPPE BERLINFÖRDERUNG, Integrierte Berlinförderung – Konzept für eine Neuorientierung, Berlin 1981 (thw-Forschung Band 7), S. 117 – 156

** Institut für Stadtforschung, Förderungsbudgetanalyse, a.a.O., S. 18 bzw. S. 22

*** Die genannten Zahlen beziehen sich in beiden Untersuchungen auf den fiskalischen Aufwand bei Tätigwerden von sog. Kapitalanlagegesellschaften („Abschreibungsgesellschaften“). Die gemeinnützigen Wohnungsbaubetriebe verursachen – volkswirtschaftlich gesehen – geringere Kosten, da nur ein Teil der Steuermindereinnahmen aufgrund der Berlin-Darlehen anfällt.

Eine andere Untersuchung, ARBEITSKREIS WOHNUNGSBAUPOLITIK DES WIRTSCHAFTSRATES DER CDU: „Die Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus in Berlin“, Berlin 1982, nennt eine nochmals andere Zahl: 113,5 % bzw. abgezinst im Barwert 82,6 % (S. 9). Allerdings enthält dieses Beispiel keine Angaben zum kalkulierten Objekt bzw. zu dessen Datengrundlage (Kostenmietehöhe, Jahrgang, Investortyp etc.).

**** Allerdings hat das Barwertverfahren inzwischen in der öffentlichen Finanzwirtschaft dort Eingang gefunden, wo dies sinnvoll ist. Bei sog. Kosten-Nutzen-Analysen, die laut § 7 Bundeshaushaltsordnung bei geeigneten Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung durchgeführt werden sollen. Da es bei Kosten-Nutzen-Analysen darum geht, alternative Maßnahmen zu vergleichen, d.h. auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallende Zahlungsströme vergleichbar zu machen und die geeignete Maßnahme danach auszuwählen, ist die Barwert-Betrachtung dort eine plausible Methode (Problem der Auswahl durch Bewertung). Die Umsetzung bzw. Umrechnung vorgegebener bzw. bereits ausgewählter Maßnahmen in Finanzbedarf in den dazu notwendigen Haushaltsrechnungen erfolgt dann natürlich immer nur in nominalen, also tatsächlichen Größen.

***** Vgl. DEUTSCHE BUNDESBANK, Geschäftsbericht 1971, S. 81 f; SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, Jahresgutachten 1971/72, Ziffern 188 ff; IFO-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG in Ifo-Schnelldienst, Nr. 29 vom 18. 7. 1973, S. 15 ff; WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESWIRTSCHAFTSMINISTER, Indexierung wirtschaftlich relevanter Größen, BMWI-Studien, Bonn 1975; M. FELDSEPER, Staatshaushalt und Inflation, in Das Wirtschaftsstudium, H. 1/1978, S. 26 f.

***** Daß auch die repräsentativen Ergebnisse des Jahres 1979 der Studie des INSTITUTS FÜR STADTFORSCHUNG eigentlich nicht allzu weit von dem Zahlenbeispiel der ARBEITSGRUPPE BERLINFÖRDERUNG aus dem Jahre 1980 entfernt liegen, bestätigt eine Proberechnung: Rechnet man die Werte des INSTITUTS FÜR STADTFORSCHUNG auf Kostenmietbasis von 1980 (23,- DM) um und dies dann in nominalen Werten, lautet das zentrale Rechenergebnis: Der fiskalische Aufwand gemessen in Prozent der Grundstücks-, Bau- und Baunebenkosten beträgt 157 %.

Diskussion mehr oder weniger akademischer Natur und muß offensichtlich dazu herhalten, politisch brisante Zahlen und Fakten durch ein „geeignetes“ Modellverfahren optisch etwas gefälliger zu gestalten. Denn daß die gesamte Kontroverse für das eigentliche Politikum, um das es dabei geht, nämlich die Frage der haushaltsmäßigen Auswirkungen des jetzigen bzw. des früheren Subventionssystems, völlig irrelevant ist, soll im folgenden gezeigt werden.

Die Hypothekenzinsen in der Kostenmiete

Das, was die Kostenmiete eigentlich so „teuer“ macht, ist die Tatsache, daß diejenigen, die im Sozialen Wohnungsbau Wohnungen errichten, neben ihrem Eigenkapital vor allem Fremdkapital bei Banken aufnehmen müssen. Der Umstand, daß der derzeitige Subventionierungsmechanismus auch zu „teuer bauen“ und zu „Kosten produzieren“ geradezu einlädt, wiegt im Vergleich dazu weit weniger schwer. Ein einfaches Kalkulationsbeispiel soll das verdeutlichen. Der Bau einer 90 qm großen Sozialbauwohnung kostet in Berlin derzeit rund 350 000 DM und soll zu 20% mit Eigenkapital (EK) und zu 80% mit Fremdkapital (FK) finanziert werden:

Investition	
Eigenkapital (EK)	70 000 DM
Fremdkapital (FK)	280 000 DM
Gesamtkapital	350 000 DM

Die Kostenmiete pro qm und Monat ergibt sich dann (grob kalkuliert) aus der Verzinsung des Eigenkapitals (hier mit 4% angesetzt), den Zinsen (8%) und der Tilgung (1%) für das Fremdkapital sowie den Bewirtschaftungskosten:

Laufende Aufwendungen pro Jahr		
Zinsen	EK 4%	2.800,- DM
	FK 8%	22.400,- DM
Tilgung	1%	2.800,- DM
Bewirtschaftungskosten		5.000,- DM
zusammen		30.000,- DM im Jahr
bzw. geteilt durch 90 qm und 12 Monate 30,55 DM pro qm und Monat.		

1. Fall:

Eine **Reduzierung der Baukosten** um einen Prozentpunkt würde die Kalkulation wie folgt verändern:

Investition	
Eigenkapital (EK)	69 300 DM
Fremdkapital (FK)	277 200 DM
Gesamtkapital	346 500 DM

Laufende Aufwendungen pro Jahr		
Zinsen	EK 4%	2.772,- DM
	FK 8%	22.176,- DM
Tilgung	1%	2.772,- DM
Bewirtschaftungskosten		5.000,- DM
zusammen		32.720,- DM im Jahr
bzw. geteilt durch 90 qm und 12 Monate 30,30 DM pro qm und Monat.		

Ergebnis:

Eine 1%-ige Baukostenreduzierung würde die Kostenmietehöhe also um 0,25 DM/qm und Monat senken.

2. Fall:

Eine **Senkung der Zinsen** um ebenfalls einen Prozentpunkt würde dagegen so durchschlagen (Investitionssumme bleibt mit 350 000 DM unverändert):

Laufende Aufwendungen pro Jahr		
Zinsen	EK 4%	2.800,- DM
	FK 7%	19.600,- DM
Tilgung	1%	2.800,- DM
Bewirtschaftungskosten		5.000,- DM
zusammen		30.200,- DM im Jahr
bzw. geteilt durch 90 qm und 12 Monate 27,96 DM pro qm und Monat.		

Ergebnis:

Die Zinssenkung würde sich in der Kostenmiete mit 2,59 DM pro qm und Monat bemerkbar machen.

Nochmals zum **Vergleich:**

1 %-ige Senkung der Gesamt- bzw. Baukosten bringt 0,25 DM/qm/Monat
1 %-ige Senkung des Zinses bringt 2,59 DM/qm/Monat

Der Zinseffekt hat damit das **zehnfache** Gewicht wie eine Veränderung der Baukosten bzw. umgekehrt: Eine 10-%ige Baukostensteigerung hat die gleichen Auswirkungen auf die Höhe der Kostenmiete wie eine 1-%ige Zinsanhebung.

Der Einfluß des Zinsniveaus auf die Kostenmiet-Explosion der drei letzten Jahre dürfte damit deutlich geworden sein. Gleichzeitig legt die Zinsentwicklung der letzten Jahre (vom Zinstief zum Zinsgipfel und jetzt allmählich wieder runter) den Grund dafür offen, weshalb einzelne Förderjahrgänge hinsichtlich Kostenmiethöhe, Eingangsmietbelastung für die Sozialmieter, Zinsfestschreibungsdauer und Zinsanpassungsintervalle etc. unterschiedlich konditioniert wurden. Folge davon ist das eingangs beschriebene verzerrte Mietengefüge.

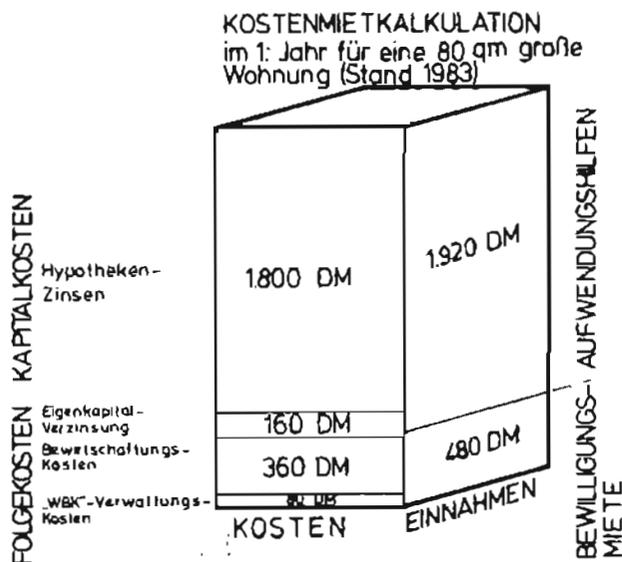
Aber nicht nur die aktuelle Kostenmiethöhe, auch die *Struktur* der Kostenmiete wird durch die Zins- und Tilgungsleistung für das in der Regel bei Hypothekenbanken aufgenommene Fremdkapital bestimmt. Dies aber wiederum determiniert in gleichem Maße die Höhe der dadurch notwendigen Abdeckung mit Aufwendungshilfen durch den öffentlichen Landeshaushalt (via WBK). Eine 80 qm große 3-Zimmer-Wohnung im Sozialen Wohnungsbau kostet demnach monatlich – 30,-DM Kostenmiete pro qm unterstellt – rund 2400,- DM kalt. Davon verbleiben 1920,- DM pro Monat als öffentliche Subventionsverpflichtung.

doch ist es so gut wie sicher – und als politische Absichtserklärung steht dies auch schon im Raum, daß es darüber hinaus eine sogenannte Anschlußförderung geben wird, die nochmals zwischen 10 und 15 Jahren liegen wird, da die Laufzeiten der Annuitäten (Zins und Tilgung) für die Fremdkapitalien in der Regel auf zwischen 25 und 30 Jahren angelegt sind. Eine Verweigerung einer Anschlußförderung würde nicht nur den Konkurs aller Bauherren bedeuten (private Anleger ebenso wie auch alle städtischen und/oder gemeinnützigen Wohnungsbauunternehmen), sondern auch unerschätzbare Ausgleichsforderungen der Banken an den Staat nach sich ziehen, da dieser (via WBK) für alle nachrangigen I b-Darlehen Bürgschaften eingegangen ist. Andererseits: Die Überwälzung der jetzt vollen Kostenmiete auf die Sozialmieter ist unmöglich.

Die Zwangsläufigkeit der Anschlußförderung und deren fatale Auswirkungen auf die Kassenlage des Haushalts ist nun auch ein weiterer, wenn nicht *der* entscheidende Kritikpunkt, soweit es das System der direkten Subventionierung betrifft. Zum Problem der zusätzlichen fiskalischen Kosten (Steuermindereinnahmen), bedingt durch die Praktiken von Abschreibungsgesellschaften, wurde an anderer Stelle bereits das Notwendigste gesagt*. Hier soll es um die Frage gehen, welche Konsequenzen sich aus dem Umstand ergeben, daß das derzeitige Finanzierungs- und Subventionssystem dabei ist, sich selbst zu strangulieren.

Der Wechsel vom Baudarlehen- zum Aufwendungshilfensystem

Bis 1968 einschließlich hatte das Land Berlin den Sozialen Wohnungsbau mit sogenannten Baudarlehen gefördert. Das waren Gelder, die die öffentliche Hand zinsgünstig bzw. zinslos an die Bauherren gewährt hatte, die damit und mit ihrem eigenen Kapital bauen konnten. In die Mietbelastung gingen neben den Bewirtschaftungskosten nur die Tilgung und eine vernachlässigbar geringe Verwaltungsgebühr für die Baudarlehen ein. Die Miethöhe war damit vergleichsweise gering. Im Jahre 1969 wurde diese Technik umgestellt. Die Bauwilligen mußten sich die Gelder, die sie über ihr Eigenkapital hinaus benötigten, auf dem freien Kapitalmarkt beschaffen. Die Subventionsleistung des Staates bestand fortan nun darin, die Zins- und Tilgungslast (Annuitäten) in Form von Aufwendungshilfen zu subventionieren. Dieses System, jeweils 1972 und 1977 nochmals modifiziert, besteht bis heute**.



Die staatliche Subventionierung durch den Landeshaushalt ist zwar zunächst nur für die ersten 15 Jahre vorgesehen,

* Vgl. hierzu das bereits erwähnte Abschreibungs-Dschungelbuch, insbesondere das Stichwortlexikon im Anhang.

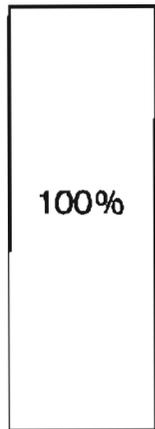
** Von 1969 bis 1971: Förderung mit sog. Annuitäts-Hilfen, die von vornherein auf 32 Jahre festgesetzt wurden; ab 1972: ausschließlich mit Aufwendungsdarlehen und seit 1977: mit Aufwendungshilfen, die sich zu 2/3 aus Aufwendungszuschüssen und zu 1/3 aus Aufwendungsdarlehen zusammensetzen.

*** Der Hinweis, daß durch das geringere Ausgabenvolumen zu Anfang vergleichsweise mehr Wohnungen gebaut werden konnten, ist empirisch nicht richtig: Vor 1968 wurden – jeweils im 5-Jahres-Durchschnitt – 15 500 Wohnungen errichtet, danach 10 200.

1. Der „Vorteil“ dieser veränderten Technik bestand nun darin, daß der Staat zwar insgesamt mehr an Fördervolumen verausgabte, dies jedoch nur auf mittlere bzw. langfristige Sicht. Kurzfristig war die Haushaltsbelastung wesentlich geringer, da sich das gesamte Ausgabenvolumen auf einen langen Zeitraum verteilte. Man subventionierte sozusagen in Raten***.

Graphisch lassen sich diese Unterschiede – etwas vereinfacht – wie folgt darstellen: Die Gewährung von Baudarlehen bedeutete, das Ausgabenvolumen jeweils auf einen Schlag bereitzustellen. Die Subventionierung der Zins- und Tilgungslast dagegen für das von privaten Bauherren jetzt bei privaten Banken aufgenommene Fremdkapital reduzierte das Ausgabenvolumen auf die Höhe der dann 25 – 30 Jahre lang fälligen Annuitäts-Verpflichtungen für das Fremdkapital: Hier einmal mit 8% angenommen (7% Zins und 1% Tilgung in der Anfangsphase):

Höhe des Fremdkapitals



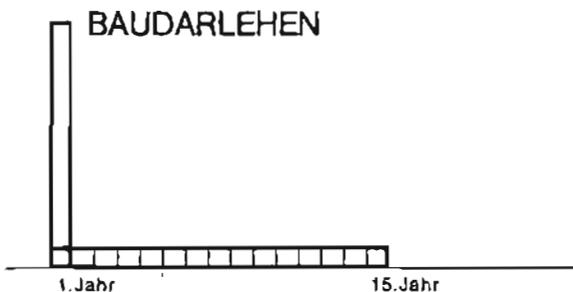
bis 1968 vom Staat als BAUDARLEHEN gewährt

jährliche Annuitätenverpflichtung

8%

neues Fördersystem Staat subventioniert ZINS und TILGUNG

Da die Subventionierung ab 1972 zunächst nur auf 15 Jahre geplant war – allerdings bereits mit der Option einer Verlängerung, sofern die sich dann ergebende Mietbelastung unter Berücksichtigung der bis dahin vollzogenen Einkommensentwicklung nicht tragbar seine sollte* –, läßt sich die haushaltsmäßige Belastung beider Fördersysteme so darstellen:



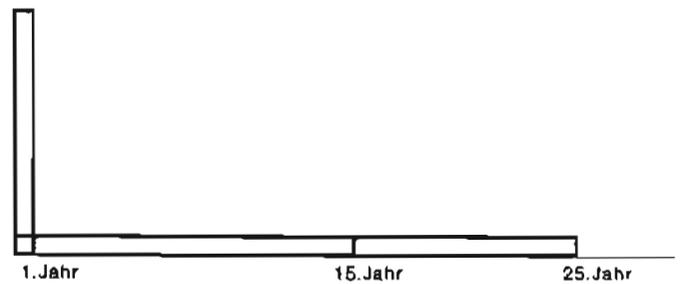
AUFWENDUNGSHILFEN

15 mal 8% = 120%

Ein einfacher Vergleich macht deutlich, daß das auf 15 Jahre kumulierte Volumen der direkten Subventionen größer ist als das aufgenommene Darlehen selbst ($8\% \times 15 = 120\%$). Bezogen auf die gesamte Investitionssumme (80% FK, 20% EK) heißt dies, daß die Aufwendungshilfen in etwa die Größenordnung der Investition erreicht haben: $6,4\% \times 15 = 96\%$ ** . Dies bestätigt die oben diskutierten Relationen, daß allein die direkten Subventionen (ohne Steuermindereinnahmen) in 15 Jahren den Bau- und Bodenkosten entsprechen. Wegen der zwangsläufigen Anschlußförderung, die in dieser Rechnung einmal mit nur weiteren 10 Jahren (vermutlich aber 13 bis 15 Jahre) angenommen wurde, erhöht sich der Subventionsaufwand weiter auf 160% (25-jährige Subventionierung) bzw. 192% (30-jährige Subventionierung), bezogen auf die Investitionskosten; oder anders betrachtet: Verglichen mit der Höhe der Baudarlehen steigt der Subventionsaufwand auf 200% (25 Jahre) bzw. 240% (30 Jahre):

* So bereits angekündigt im WBK-Geschäftsbericht 1971, S. 19

** 8,4% bezogen auf die Höhe des Darlehens plus Eigenkapital sind rechnerisch identisch mit 8% bezogen ausschließlich auf die Höhe des Darlehensanteils.



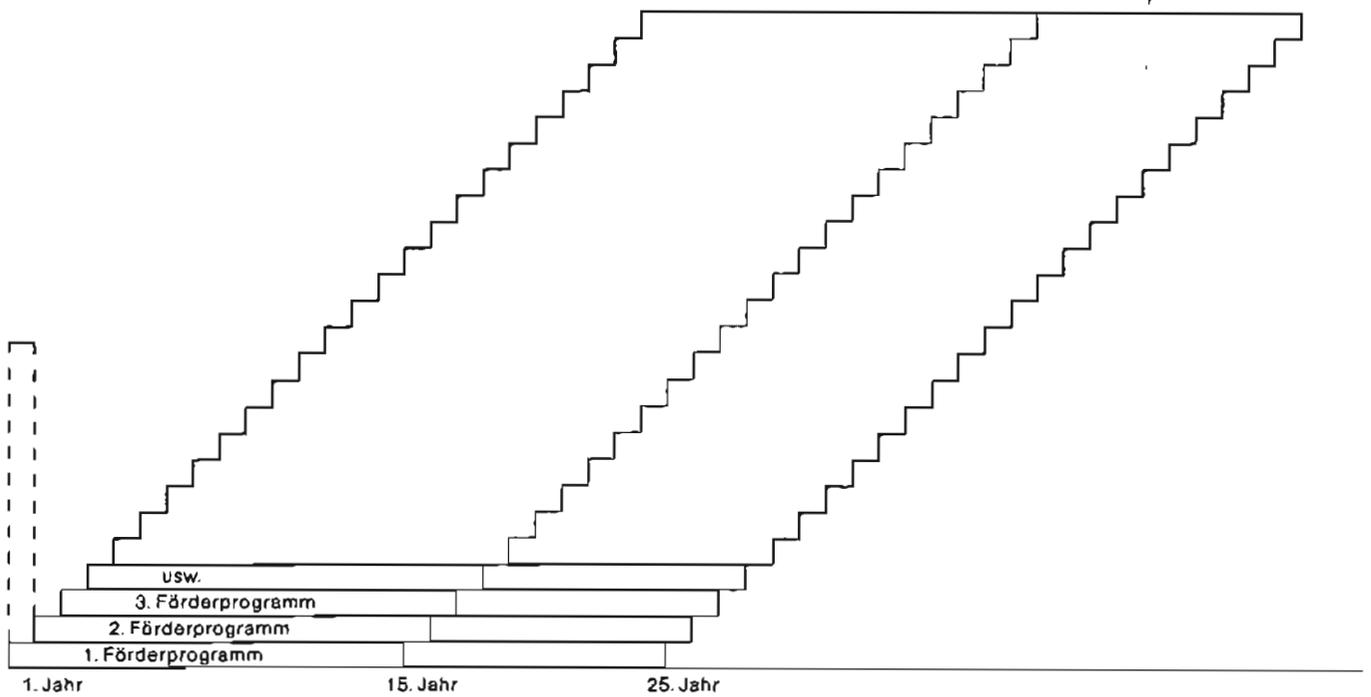
AUFWENDUNGSHILFEN

25 mal 8% = 200%

Für einen privaten Investor, Unternehmer oder auch Haushalt, der vor der Frage steht, auf eine Investition bzw. Anschaffung, die er nicht auf einen Schlag bar bezahlen kann, entweder zu verzichten oder sie auf Kredit anzuschaffen, dann aber insgesamt im Laufe der Zeit Darlehen plus Zinsen zurückzahlen zu müssen, was bei entsprechend langen Laufzeiten darauf hinausläuft, daß man insgesamt das Doppelte aufwenden muß, ist dies eine ganz normale Entscheidungssituation. In der Regel wird man sich für die Kreditfinanzierung entscheiden, da dies oft die einzige Möglichkeit darstellt, die Investition durchführen zu können. Die zeitlich gestreckte Bezahlung, d.h. die Verteilung der Investitionsausgabe auf einen langen Zeitraum und in entsprechend „kleineren“ Raten ermöglicht überhaupt erst die Finanzierbarkeit. Der Nutzen bzw. Vorteil aus der dadurch möglichen sofortigen Verfügbarkeit der in Frage stehenden Investition „rechtfertigt“ dann den insgesamt höheren Preis (Rückzahlung der Investitionskosten als Darlehen plus Zinsen).

Für einen öffentlichen Haushalt kann sich ein solches Entscheidungsproblem in gleicher Weise darstellen. Wenn die zeitliche Staffelung einer insgesamt dann zwar vergleichsweise größeren Haushaltsbelastung überhaupt erst die Finanzierbarkeit garantiert, würde man sich unter sonst gleichen Bedingungen sicherlich nicht anders entscheiden. Allerdings – und das ist jetzt der entscheidende Punkt – entsprach die Entscheidungssituation der Jahre 1967/68 genau *nicht* diesem eben skizzierten einfachen Entscheidungsmodell; denn es stand nicht nur eine *einmalige* Investitionsausgabe in Form eines Wohnungsbauförderungsprogrammes an, was dieser obigen Entscheidungssituation entsprochen hätte, sondern es war bereits damals klar, daß jedes Jahr Wohnungsbauprogramme subventioniert werden sollten und müßten. Das bedeutete, daß zu den jährlichen „Ratenzahlungen“ für ein Förderprogramm jedes Jahr ein weiteres Förderungsprogramm bzw. Ratenzahlungen hinzukommen würden. Die haushaltsmäßige Belastung würde also jährlich sukzessive anwachsen und irgendwann die Größenordnung erreicht haben, deretwegen man auf die Ratenzahlungstechnik überhaupt erst umgestiegen ist. Wie vorhin durchgerechnet, war dies spätestens nach ca. 13 Jahren zu erwarten ($13 \times 8\% = 104\%$):

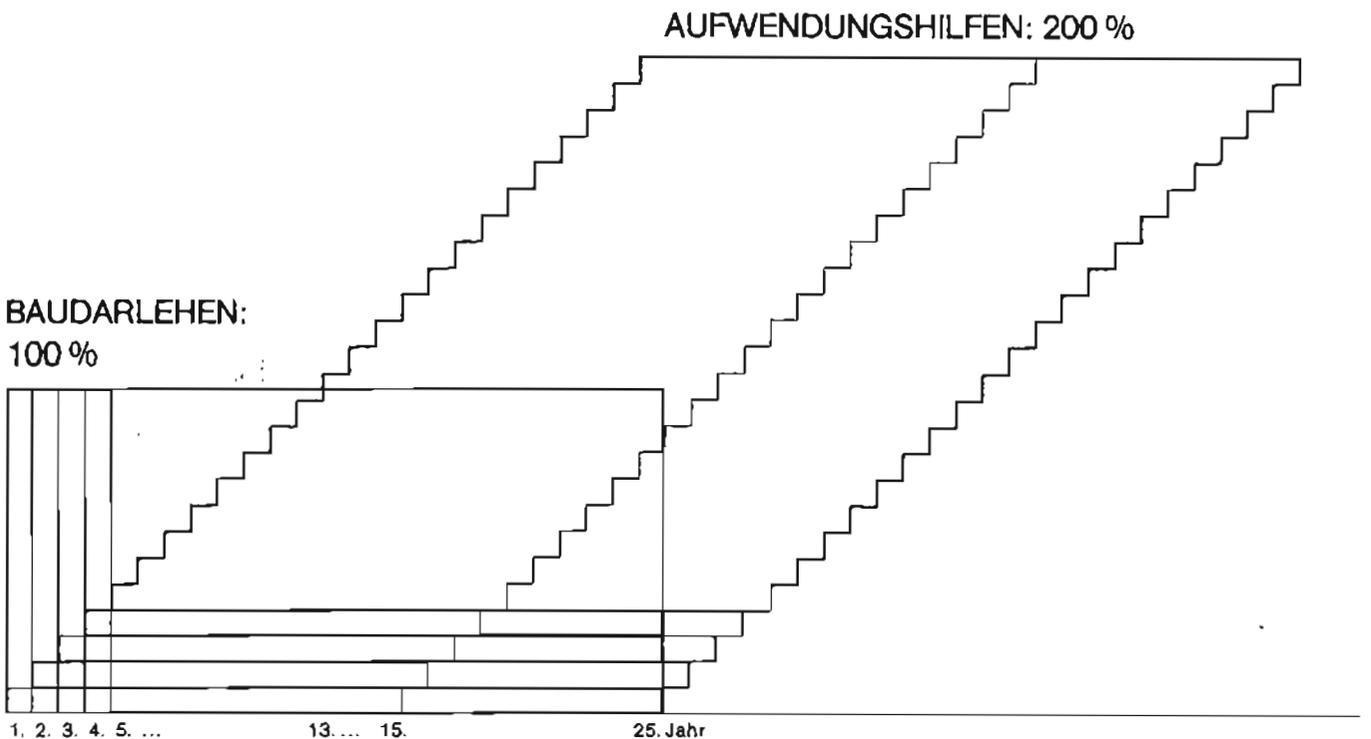
(Grafik siehe nächste Seite)



**Die Subventionierung
wird den Haushalt aus den Angeln heben**

Das wesentliche Entscheidungskriterium „Realisierung der Finanzierbarkeit durch Raten-Technik“ war damit überhaupt nicht Gegenstand des Problems, wenn man von den kurzfr-

stigen Entlastungseffekten einmal absieht. Im Gegenteil, es war vielmehr abzusehen, daß im Falle einer Anschlußförder-
ung die jährliche Ausgabenverpflichtung der öffentlichen Hand auf das Doppelte dessen steigen würde, was die frühere Baudarlehen-Technik an Ausgaben bedeutet hätte. Der graphische Vergleich macht dies deutlich:

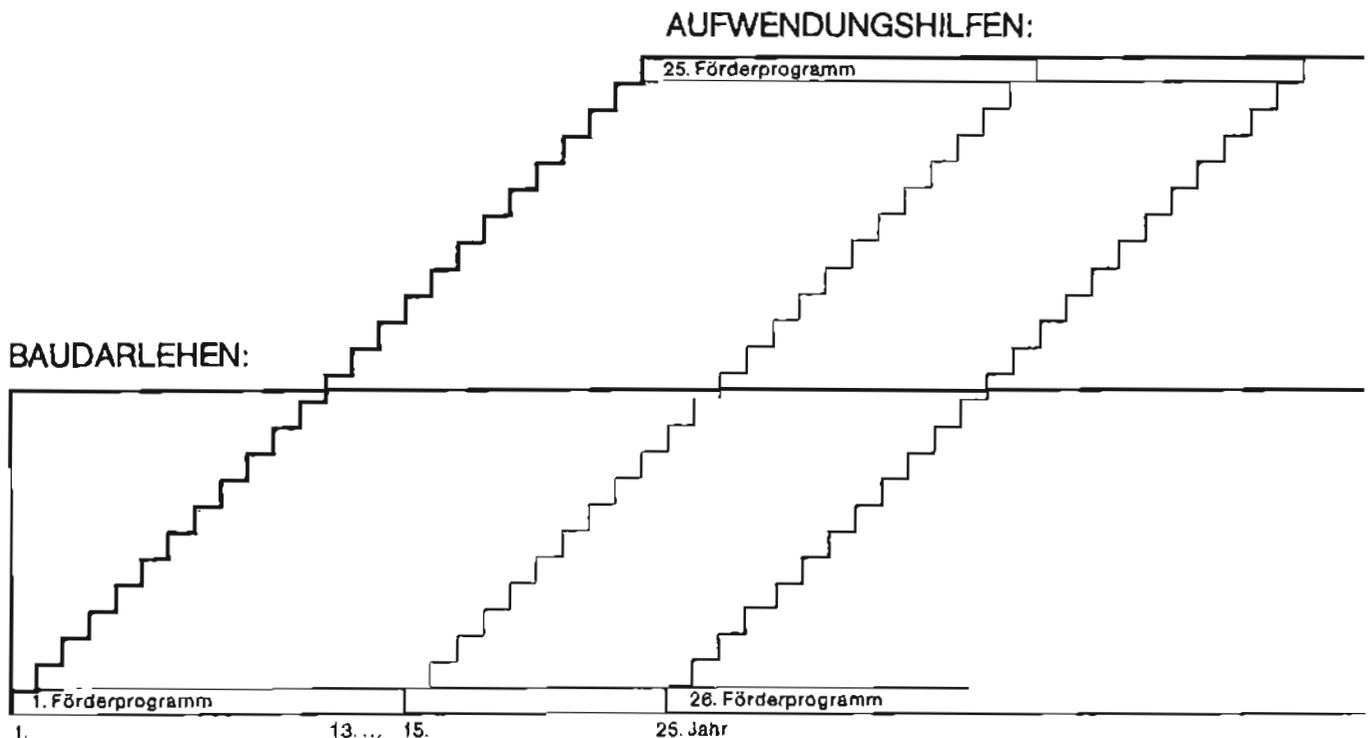


Die Ratenzahlungstechnik mit Aufwendungshilfen übersteigt die Höhe der Baudarlehen-Gewährung bereits im 13. Jahr. Wegen der Anschlußförderung (hier mit zehn Jahren angenommen) steigt die Ausgabenverpflichtung insgesamt 25 Jahre lang an und hat dann (die Höhe der Annuitäten mit 8

% angesetzt) im 25. Jahr ihren Höhepunkt erreicht. Würde jetzt überhaupt nicht mehr neu gebaut oder gefördert, würde sich diese Belastung ebenso sukzessive wieder allmählich abbauen, wie sie zugenommen hatte. Realistisch ist dies aber nicht. Vielmehr kann man davon ausgehen, daß noch

auf längere Zeit jedes Jahr Wohnraum erstellt und subventioniert werden muß. Die Spitzenbelastung bleibt damit auf dieser Höhe stehen, da ab dem 26. Jahr, wenn sich die haushaltmäßige Belastung ansonsten um ein inzwischen ausge-

laufenes Subventionierungsprogramm wieder reduziert hätte, dieses durch ein neues direkt daran anschließendes Förderungsprogramm ersetzt wird.*



Hier wird auch wieder deutlich, daß die regelmäßig in die Diskussion eingeführte Barwert-Betrachtung am eigentlichen Problem völlig vorbeigeht, die Barwert-Debatte daher überflüssig ist. Auf den vordergründigen Zweck dieses Arguments in diesem Zusammenhang wurde ja bereits hingewiesen. Selbst, wenn man einmal eine Barwert-Betrachtung durchführen würde, am eigentlichen Tatbestand ändert sich dadurch überhaupt nichts; denn eine Abzinsung auf einen heutigen Bezugszeitpunkt (sogenannter Gegenwarts- bzw. Barwert) würde eine 200%-ige Ausgabenhöhe proportional um den gleichen Betrag reduzieren wie eine Ausgabe in Höhe von 100%. Das Verhältnis zwischen beiden Beträgen, d.h.

die Relation bleibt auch abgezinst unverändert bei 2: 1.**

Soweit zu den grundsätzlichen Unterschieden beider Fördersysteme. Löst man sich von diesen – hier natürlich etwas vereinfacht dargestellten – Modellzusammenhängen und betrachtet man aktuelle Zahlen, belegen auch diese die hier und weiter oben gemachten Aussagen:

1. Das derzeitige System der Subventionierung auf Raten mit Aufwendungshilfen ist aufwendiger als die einmalige Vergabe von Baudarlehen. Das Land Berlin muß im Haushaltsjahr 1983 ca. 1,4 Milliarden DM an laufenden Subventionen (Aufwendungshilfen) für den Sozialen Wohnungsbau verausgaben.

* Diese Darstellung basiert auf 2 vereinfachten Annahmen: 1. Konstanz der Baukosten und 2. wurden die jährlich um 0,17 DM/qm degressiv fallenden Aufwendungshilfen vernachlässigt. Die Konstanz der Baukosten ist natürlich unrealistisch. Andererseits würde die Einbeziehung von Baukostensteigerungen grundsätzlich nichts an dem Vergleich ändern, da sich diese sowohl in höheren Aufwendungshilfe-Beträgen als auch in höherer Baudarlehensgewährung niederschlagen würden. – Lediglich die Grafik würde komplizierter. Die Degression der Aufwendungshilfen wurde aus dem gleichen Grund nicht berücksichtigt. Da die Degression in den ersten 15 Jahren ohnehin nur knapp 5% des gesamten Förderungsvolumens ausmacht, schien dies vertretbar.

** Selbstverständlich wird hier nicht übersehen, daß die Ausgaben für Baudarlehen in den ersten Jahren abgezinst wesentlich stärker zu Buche schlagen. Je länger aber der relevante Betrachtungszeitraum ist, desto stärker verliert dieser Effekt an Bedeutung. Es sei denn, man würde ganz bewußt einen so hohen Abzinsungsfaktor ansetzen, daß alle Zahlungen, die über das 10. Jahr hinausgehen, nur noch einen Wert von annähernd Null hätten. Das aber macht nur wiederum die Unbrauchbarkeit dieses Kalkulationsmodells deutlich. Denn zum einen müssen die Zahlungsverpflichtungen zum jeweiligen Zeitpunkt in tatsächlicher Höhe verausgabt werden. Und zum zweiten sind gerade die beiden relevanten Modellannahmen der Barwertmethode, Identität von Soll- und Habenzins und vor allem die sogenannte Wiedereinlageprämissen, nicht gegeben. Letztere schon deswegen nicht, da es sich nicht um Rückflüsse handelt, die für alternative Wiedereinlage (bzw. Wiederausgabe) zur Verfügung stünden, sondern um Ausgabeverpflichtungen verschiedener Jahre, die nach geltendem Haushaltsrecht jeweils aus Einnahmen entsprechender Jahre finanziert werden.

Kalkuliert man den Bau einer Sozialwohnung mit 350.000 DM und 80%-iger Fremdfinanzierung (= 280.000 DM Fremdkapital), so könnte man damit exakt 5.000 Wohnungen errichten, hätte man das System mit Baudarlehen beibehalten. Nach derzeitiger Planung und unter Berücksichtigung der aktuellen Kassenlage sind aber für 1983 nur 4.500 Neubauwohnungen im Sozialen Wohnungsbau geplant (1984: 4.000, 1985: 3.750). Die finanziellen Auswirkungen des Systems machen sich also bemerkbar: Die Neubauzahlen sind rückläufig, trotzdem wird der finanzielle Aufwand, wie vom Bausenator bereits angekündigt, jährlich um weitere 100 Mio DM ansteigen.

2. Das Jahr 1987 wird ein weiteres markantes Datum. Es muß über die erste Anschlußförderung entschieden werden: Das 1972 erstmals mit Aufwendungshilfen geförderte Wohnungsbauprogramm läuft aus, dessen Kostenmiete bei 11,98 DM (Kaltmiete!) liegt. Die Haushaltsbelastung wird in Zukunft weiter und jetzt vor allem schneller ansteigen. Allein die Anschlußförderung der von 1972 erstmals bis 1983 einschließlich geförderten Wohnungsbauprogramme wird ein **zusätzliches** Ausgabevolumen von rund 11 Milliarden DM

nach sich ziehen*. Dies entspricht in etwa dem Betrag, der für die bisherigen Förderprogramme bereits ausgegeben und was an Subventionsverpflichtungen (für die ersten 15 Jahre) eingegangen wurde.

3. Die dadurch bedingte verschlechterte Kassenlage des Berliner Haushalts wird im Zweifel zu Lasten zusätzlicher Opfer auf der Einnahmen- als auch der Ausgabenseite gehen. Gebührenerhöhungen und weitere Stellenkürzungen im öffentlichen Bereich sowie Einschränkungen auf der Leistungsseite werden die Folgen sein. Insbesondere beim Angebot langfristig wirksamer öffentlicher Investitionsausgaben wie Bildung, Gesundheit, Soziales wird man „sparen“. Treffen werden diese Zusatzlasten vor allem die unteren und mittleren Einkommensschichten, die aufgrund ihrer vergleichsweise nichtprivilegierten Situation ganz besonders auf die Bereitstellung öffentlicher Vorsorgemaßnahmen angewiesen sind.

Wie soll es weitergehen?

Angesichts der hier skizzierten Entwicklung stellt sich die Frage, was denn a) zu tun und b) auch möglich ist. Grob gesagt, gibt es grundsätzlich drei Möglichkeiten:

1. Alles so lassen wie es ist; dann werden wir demnächst rund 2 Milliarden DM pro Jahr an Subventionen für den Sozialen Wohnungsbau aufbringen müssen, ohne eine einzige Neubauwohnung bauen bzw. fördern zu können. Das Förderungssystem hätte sich damit selbst stranguliert.

2. Man macht das, was man in solchen Fällen öfters zu tun pflegt: Man „doktert“ am System herum, indem man hier und da einige Detailschwächen des Systems zu beseitigen versucht wie z.B. Baukosteneinsparungen durch Verringerung der Ausstattungsstandards. Oder man überlegt, wie man durch Veränderung entsprechender Gesetzesvorschriften erreichen kann, daß die Hypothekenbanken die Steuervorteile für ihre eigenen Hypothekendarlehen nach § 17 Berlinförderungsgesetz (20% der gewährten Kreditsumme, sogenannte Berlin-Darlehen) voll in einem entsprechend reduzierten Effektivzins weitergeben. Derzeit geschieht dies nur zum Teil. **

Man könnte ebenso die notwendige Eigenkapital-Quote heraufsetzen und über einen dann vergleichsweise geringeren Fremdkapital-Anteil eine Verringerung des Hypothekenzinsvolumens erreichen.*** Und anderes mehr. Gemeinsam ist solchen „Einsparungseffekten“, daß sie a) insgesamt nur re-

* Vgl. Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 1983, Band 1, S. 759, dort in der „Allgemeinen Erläuterung“.

** Siehe dazu INSTITUT FÜR STADTFORSCHUNG, Berlin, Gesamtförderungsbudgetanalyse, a.a.O., Teil I, S. 15

*** Diese Idee versucht man z. T. mit einem neuen, sogenannten 3. Förderungsweg umzusetzen, der vom Institut für Stadtforschung entwickelt wurde und der v.a. auf den Investortyp der institutionellen Anleger (Versicherungen) zugeschnitten ist. Die dabei geforderte 100%-ige Eigenkapitalfinanzierung, die nach geltenden Vorschriften mit 6,1% verzinst werden darf und damit unter dem Hypothekenzinsniveau liegt, bedeutet insofern ein vergleichsweise geringes Zuschußvolumen. Allerdings wird dieses Modell vermutlich keine nennenswerten Mengeneffekte bei den Wohnungsbauziffern auslösen können, da sich dieses Wohnungsbauprogramm an potentielle Mieter der gehobenen Einkommensschichten wendet, für die sich aber eine vergleichsweise höhere Mietenhöhe (eigenverantwortliche Mietengestaltung des Investors!) nur bei geeigneten Grundstückslagen etc. durchsetzen lassen dürfte. Hinsichtlich des Förderungssystems (Aufwendungshilfen) und einer notwendigen Anschlußförderung nach 15 Jahren bleibt alles beim alten.

**** Das bisher (seit 1972) ausgezahlte und an zukünftigen Verpflichtungen verbindlich eingegangene Subventionsvolumen (ohne Anschlußförderung) für den Wohnungsbau liegt derzeit bei annähernd 20 Milliarden DM und hat damit die Größenordnung eines ganzen Haushalts bereits erreicht.

lativ wenig an Einsparmasse bringen und b) meist nur kurzfristig wirksam sind; denn am eigentlichen Grundproblem ändern sie nichts.

3. Letzte Möglichkeit wäre die, vom derzeitigen Fördersystem wieder abzugehen und auf die alte Baudarlehenstechnik umzustellen. Das wäre der „radikalste“ Weg und gleichzeitig – auf mittlere und langfristige Sicht gesehen – sicherlich der effektivste Schritt.

Im Grunde führt an diesem letzteren Weg überhaupt kein Weg vorbei, wenn man sich vor Augen hält, wie die Schere zwischen permanent wachsender Ausgabenbelastung durch das Aufwendungshilfen-System auf der einen Seite und realisierbaren Wohnungsbauzahlen auf der anderen Seite weiter auseinanderlaufen wird. So würde eine absehbare jährliche Haushaltsbelastung von 2 Milliarden DM rund 10% eines gesamten Landeshaushaltes in Berlin entsprechen. ****

Andererseits würde eine sofortige und totale Umstellung auf das frühere Baudarlehen-System ebenfalls Haushaltsmittel in erheblicher Größenordnung zusätzlich erfordern. Dies aber stößt ebenfalls auf Schwierigkeiten und zur Zeit auch auf politischen Widerstand. Unerläßlich ist es daher, die kurz- und langfristigen Auswirkungen einer Umstellung bzw. Nicht-Umstellung sorgsam gegeneinander abzuwägen.

Kriterien für die notwendige Diskussion

Folgende Gesichtspunkte und finanzielle Zusammenhänge müssen in Rechnung gestellt werden:

1. Eine Umstellung des jetzigen Förderungssystems, d.h. eine Umstellung zukünftiger Förderprogramme auf Baudarlehen würde **nur in den ersten Jahren** einen zusätzlichen Mehraufwand an finanzieller Belastung bedeuten;

Die sich nach und nach immer mehr kumulierende Aufwendungshilfen-Förderung würde zwar zu Beginn günstiger sein, jedoch in späteren Jahren dann ein sehr viel höheres Volumen an Subventionsverpflichtung bedeuten. Auf die gesamte Laufzeit gesehen erfordert das Aufwendungshilfen-System das Doppelte an Finanzmasse als die Förderung mit Baudarlehen.

2. Eine zusätzliche Mehrverschuldung zum Zwecke einer Umstellung würde dem Ziel ‚Konsolidierung des Haushaltes‘ nicht zuwiderlaufen, sondern im Gegenteil, mit dieser politischen Vorgabe konform laufen. Haushaltskonsolidierung ist nämlich nicht so sehr eine kurzfristige Maßnahme. Kurzfristig kann Haushaltskonsolidierung immer nur den Versuch bedeuten, die **Zuwachsraten** der Netto-Neuverschuldung in den Griff zu kriegen, d.h. das Tempo der Neuverschuldung zu verringern. Haushaltskonsolidierung bedeutet vielmehr eine auf mittlere und langfristige Sicht angelegte Strategie, den bisher aufgelaufenen **Schuldenbestand** der Höhe nach **absolut abzubauen**.

Nicht in Einklang mit einer gewünschten Haushaltskonsolidierung dagegen würde gerade eine Nicht-Umstellung stehen, denn die in den Anfangsjahren geringere Belastung würde gerade in späteren Jahren einen ungleich **höheren Verschuldungszwang** nach sich ziehen. Eine Umstellung liegt also auch im finanzpolitischen Konsolidierungsinteresse.

3. Trotzdem verbleibt als Problem die zusätzliche Mehrverschuldung in der Umstellungsphase. Jedoch: Eine Umstellung muß nicht unbedingt total und auf einen Schlag erfolgen. Denkbar ist, mit einer bestimmten Programmzahl eines Förderungsjahrganges zu beginnen und nach und nach immer mehr Objekte in die Umstellung mit einzubeziehen.

Auf längere Sicht gesehen wäre dann irgendwann, d.h. je nach Umfang und Tempo der zunehmenden Umstellung, der Punkt erreicht, an dem nur noch mit Baudarlehen gefördert würde.

4. Die Förderung mit Baudarlehen hätte darüber hinaus einen weiteren entscheidenden Vorteil; denn sie bedeutet zwangsläufig erheblich geringere Gesamtkosten, die es zu subventionieren gilt. Mit der Baudarlehenstechnik entfallen nämlich eine ganze Reihe von Kostenpositionen, die zusammen genommen spürbar zu Buche schlagen. Wegen der direkten Darlehensgewährung der öffentlichen Hand an die Bauherren entfallen zum Beispiel die sogenannten Zwischenfinanzierungskosten, die ansonsten durch die Aufnahme von kurzfristigen Finanzierungsmitteln bei den privaten Banken entstehen, solange in der Bauphase noch keine Ablösung durch langfristiges Hypothekenskapital erfolgen kann.*

Diese sogenannten Finanzierungskosten und sonstige Abgaben, die über die Wirtschaftlichkeitsberechnung als Baunebenkosten in die Kostenmiete eingehen, machen immerhin zwischen 10 und 15 % der Gesamtkosten nach der II. Berechnungsverordnung aus. Um diesen Betrag würde eine direkte Subventionierung bereits entfallen. Da Teile der Finanzierungskosten (z.B. Damnum) darüber hinaus zusätzlich als steuerlich absetzbare Werbungskosten bzw. Betriebsko-

sten in der Gewinn- und Verlustrechnung verrechenbar sind, würden sich gleichzeitig auch geringere Steuermindermaßnahmen ergeben. Im übrigen gilt als anerkannt, daß die Vergabe eines einmaligen und der Höhe nach fixierten Darlehensbetrages als Kapitalsubvention der Subventionstechnik überlegen ist, die über eine mehr oder weniger nach oben hin flexiblen Kostenmietobergrenze preis- bzw. kostenregulierend einzuwirken versucht**.

5. Die Baudarlehenstechnik würde aber auch Auswirkungen auf den „Investorentyp“ haben. Wegen des Wegfalls

a) der eben erwähnten Finanzierungskostenpositionen, b) steuerlich absetzbarer Zinsen beim Bauherren und c) der auf der Einnahmeseite steuerlich nicht als Ertrag zählenden Aufwendungsdarlehen, die dadurch – wiederum steuerlich gesehen – in gleicher Höhe (Schein-)Verluste verursachen, würden sich die Gesamt-Verlustzuweisungsquoten ganz erheblich reduzieren. Außerdem entfallen durch die direkte Vergabe der Baudarlehenmittel an den Bauherren wesentliche Vermittlungsdienste, die bei „Kapitalanlagegesellschaften“ üblicherweise von miteingeschalteten Treuhändern, Geschäftsbesorgern, Beratern und Vermittlern usw. ausgeführt werden. Damit würden sozusagen alle sofort abzugsfähigen Werbungskosten (sogenannte aufgeblähte Werbungskosten) entfallen, die einschließlich des ebenfalls nicht mehr notwendigen steuerlich absetzbaren Damnums vor allem für die hohen Anfangs-Verlustzuweisungsquoten ursächlich sind, und auf die es für die sogenannten „Steuersparer“ besonders ankommt. Eine *Eigentum zum Nulltarif*-Finanzierung über Verlustzuweisungen wäre damit – mangels Masse – unmöglich geworden.

Der Verzicht auf die Abschreibungsbranche bei der Lösung Berliner Wohnungsprobleme ist nicht nur unter dem Problem der Vermögens-Umverteilung und der – gesamtwirtschaftlich gesehen – überhöhten bzw. überflüssigen Kosten-Produktion zu sehen, sondern beinhaltet einen weiteren schergewichtigen Aspekt. Die stille, aber bewußte Zustimmung der derzeitigen Wohnungsbaupolitik zum Tätigwerden von Kapitalanlagegesellschaften in Berlin stellt nämlich nichts anderes als den Versuch dar, den Berliner Landeshaushalt zum Teil auch auf Kosten der anderen Bundesländer zu „sanieren“. Da die Steuerausfälle mehr oder weniger ausschließlich am Wohnort der „Steuersparer“, d.h. im Bundesgebiet, anfallen, bedeuten die auf diese Weise für Berlin beschafften („Eigenkapital“-) Gelder zunächst eine Entlastung für den eigenen Haushalt; denn wenn im anderen Fall die städtischen bzw. landeseigenen Wohnungsbaunehmen bauen würden, würde dies bedeuten, daß deren Gewinnausschüttungen an das Land Berlin – wie früher auch – via (Eigen-)Kapitalerhöhung zwecks Neubau reinvestiert werden müßten, und nicht mehr zur Finanzierung des allgemeinen Haushalts zur Verfügung stünden.

Auf der anderen Seite ist eine solche Kostgänger-Strategie Bund und Ländern gegenüber höchst fragwürdig, wenn das Land Berlin gleichzeitig als Bittsteller regelmäßig um höhere Zuschüsse für den eigenen Landeshaushalt für sich reklamiert.

Solange aber diese bisher unbemerkte Mittelbeschaffung nicht bewußt und offiziell seitens der betroffenen Länder als Bestandteil der „Berlin als nationale Aufgabe“-Opfer mitgetragen wird, nimmt es nicht wunder, wenn im Zusammenhang mit neuen finanziellen Forderungen der politische Widerstand der Geber immer hartnäckiger wird. Die Größenordnung, um die es hierbei geht, macht dann auch die politische Brisanz deutlich: 1981 wurden rund 70 % aller Neubauwohnungen in Berlin von Kapitalanlagegesellschaften errichtet. Die dadurch bedingten Steuerausfälle, einschließlich

* Teilweise betrifft dies auch den Zinsaufwand für ein eventuell aufgenommenes Tilgungsstreckungs-Darlehen.

** Vgl. z.B. B. MOLITOR, Wohnungsbaupolitik und Subventionierung, in Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 11.1966/97f.

*** Über eine Betrachtung der Struktur der kumulierten Verlustzuweisungen (Gesamtverlustzuweisung in 15 Jahren) läßt sich dieses Ergebnis relativ einfach rekonstruieren:

Eine durchschnittliche Gesamtverlustzuweisung in Höhe von 250% setzt sich zusammen aus:

a) 100 – 120 Prozentpunkten verursacht durch die erhöhte AfA nach § 14a BerlinFG. Und zwar in der Höhe, in der sie über die 1-%ige, jährlich in der Kostenmietkalkulation anzusetzende Abschreibung hinausgeht und dadurch nicht mehr direkt durch Aufwendungshilfen bzw. Mietinnahmen abgedeckt wird (Rechengang: Gesamtaufwand der Wohnungsbauinvestition = 100% abzüglich sofort absetzbare Werbungskosten in Höhe von durchschnittlich 25% abzüglich 7% nicht abschreibungsfähigem Grundstücksanteil ergibt Bemessungsgrundlage für Berlin-Abschreibung in Höhe von 68% der Gesamtinvestition. Hiervon nochmals die in der Kostenmietkalkulation bereits berücksichtigte Abschreibung in Höhe von durchschnittlich 13 Prozentpunkten (für 15 Jahre gerechnet) abgezogen ergibt dann einen Betrag in Höhe von 55% der Gesamtinvestition, dessen Abschreibungsvolumen in Höhe von 53,75% in 15 Jahren sich steuerlich als Buchverlust darstellt; 55 x 53,75% ergibt rund 30% der Investitionssumme an Buchverlusten. Bezogen auf einen 25-%igen Eigenkapital-Anteil an der Gesamtinvestition läßt sich hieraus eine Verlustzuweisung in Höhe von 120% errechnen, bei einem 30-%igen Eigenkapital-Anteil eine 100-%ige Verlustzuweisung).

b) zu etwa 100 Prozentpunkten bedingt durch die sofort abzugsfähigen Werbungskosten, insbesondere die sogenannten aufgeblähten Werbungskosten (Treuhänder- und wesentliche Teile der Finanzierungs-kosten), die wie unter a) bereits dargestellt etwa ein Viertel der Investitionssumme ausmachen und

c) zuguterletzt durch die Aufwendungs-darlehen (Zur Erinnerung: die Aufwendungshilfen werden zu 2/3 als Aufwendungszuschüsse und zu 1/3 als Aufwendungs-darlehen gewährt). Zwar decken diese Aufwendungs-darlehen Teile der Aufwendungen (hier vor allem Zinsen) liquiditätsmäßig tatsächlich ab, in der steuerlichen Gewinn- und Verlustrechnung zählen sie jedoch wegen ihres Darlehenscharakters nicht als Ertrag und erhöhen damit die Buchverluste (Eine detailliertere Darstellung gerade hierzu siehe J. LUDWIG, Luxusfinanzierung und Luxussubventionierung ..., a.a.O., S. 134 ff).

Die realisierbaren Gesamt-Verlustzuweisungen würden demnach auf 100 bis 120 Prozentpunkte – je nach Höhe des Eigenkapitalanteils – zusammenschmelzen, wobei zu bedenken ist, daß sich die steuerlichen Vorteile aus der Berlin-Abschreibung ohnehin nur über den gesamten Förderzeitraum von 15 Jahren kumuliert ergeben. In den ersten beiden Jahren nach Fertigstellung der Objekte, in denen die erhöhten Absetzungen nach dem Berlinförderungs-gesetz je 10% (danach 10 Jahre je 3%) betragen, wäre eine Verlustzuweisung nur noch in Höhe von 35 bis 45 % möglich.

**** Zur Erinnerung: Der Berliner Landeshaushalt finanziert sich derzeit zu 54 % mit Zuschüssen des Bundes (bzw. der Länder).

der Steuermindereinnahmen aufgrund der Berlin-Darlehen, dürften bei weit über einer halben Milliarde DM jährlich liegen.

6. Die Gewährung als Bau-Darlehen bedeutet sehr viel schnellere Rückflüsse der öffentlichen Mittel als das derzeitige System. Die Aufwendungsdarlehen sind ihrer Intention nach nur gestundete Mittel, deren Rückzahlung nach erfolgter Tilgung der Fremdkapitalien erfolgen soll. Dies würde jeweils nach ca. 25 – 30 Jahren der Fall sein. Die Baudarlehen dagegen würden sich sehr viel schneller, d.h. bereits mit Bezugsfertigkeit der Wohnungen amortisieren, was nichts anderes heißt, als daß aufgelaufene Rückzahlungen ebenso rascher wieder in Neubauvolumen reinvestiert werden könnten. Der finanzielle Kreislauf der Subventionen (revolvierende Fonds-Finanzierung) ist damit schneller und erfordert auch schon deswegen ein geringeres Fonds- bzw. Ausgabevolumen insgesamt.

Ein paar einfache Zahlenvergleiche machen dies deutlich: Setzt man die jährliche Tilgung der Baudarlehen mit 1% an und werden diese jährlich rückfließenden Mittel sofort wieder in den Wohnungsbau reinvestiert, so verringert sich das Ausgabevolumen mit jedem Jahr um einen ganzen Prozentpunkt. Das heißt, im 2. Jahr müssen nur noch 99% (100% Baudarlehen abzüglich 1% Tilgung aus dem ersten Förderprogramm), im dritten Jahr nur noch 98% usw. der ursprünglich veranschlagten Mittel verausgabt werden. Im 26. Jahr würde das Baudarlehensprogramm nur noch 75% der eigentlichen Baudarlehenssumme kosten, da im vorangegangenen Jahr insgesamt 25 Förderprogramme je 1% der gewährten Mittel getilgt haben würden. Mit diesen Geldern könnte man – je nach Interessenslage bzw. öffentlicher Zielvorgabe – entweder bei einer sukzessiven Umstellung auf Baudarlehen **weitere Umstellungskontingente finanzieren** oder aber die durch die Umstellung zu Anfang notwendig gewordene zusätzliche **Haushaltsverschuldung** um eben diesen Betrag wieder **abbauen**.

Beim derzeitigen Aufwendungshilfen-System dagegen würde zu diesem Zeitpunkt die Tilgung überhaupt erst beginnen. Aber – und das ist ein wesentlicher Unterschied – getilgt würde nur ein Teil der bis dahin insgesamt gewährten Subventionen, nämlich ausschließlich die Aufwendungsdarlehen. Die aber machen nur ein Drittel des gesamten Subventionsvolumens aus. Die restlichen zwei Drittel sind unwiderruflich verlorene Zuschüsse. Hält man sich darüberhinaus die Größenordnung dieser verlorenen Zuschüsse vor Augen, die bei einer 190-%igen Subventionierung in 25 Jahren immerhin 127% der ursprünglichen Wohnungsbauinvestition darstellen und die ja tatsächlich verausgabt werden müssen, so wird

deutlich, was an Finanzierungsspielraum für eine Umstellung auf Baudarlehen grundsätzlich zur Verfügung steht.

Mit den Zahlen unseres Beispiels zu Anfang gerechnet (Investitionssumme pro Wohnung DM 350.000,-, Eigenkapitalanteil 20%, restliche Gelder via Baudarlehen bzw. Fremdkapital in Höhe von 80% der Investitionssumme) heißt dies:

– Im Falle einer **Baudarlehens**-Finanzierung müßten zu Beginn DM 280.000,- DM pro Wohnung öffentlich finanziert werden. Nach 25 Jahren wären 25% davon bereits getilgt, nach insgesamt 50 Jahren bereits die Hälfte. Saldiert man die Subventionen mit den aufgelaufenen Rückflüssen, so beläuft sich das öffentliche **Ausgabevolumen** nach 50 Jahren auf **DM 140.000,- pro Wohnung**.

– Im Falle der Finanzierung mit **Aufwendungshilfen** müßten in 25 Jahren (Anschlußförderung vorausgesetzt) rund 190% der Wohnungsbauinvestition subventioniert werden, was einem Betrag in Höhe von 665.000,- DM pro Wohnung entspricht. Die nach 25 Jahren überhaupt erst einsetzende Tilgung spielt jedoch nur einen Teil der gewährten Gelder wieder ein: nach Ablauf von 50 Jahren (2-%ige Tilgung der Aufwendungsdarlehen) davon die Hälfte. Subventionsleistungen mit Rückflüssen saldiert ergibt nach 50 Jahren ein öffentliches **Ausgabevolumen von 554.000,- DM pro Wohnung**. Dies ist knapp vier mal soviel wie im Fall der Baudarlehensfinanzierung.

7. Bei der Suche nach zusätzlich mobilisierbaren Mitteln bzw. nach möglichen Einsparungen beim Förderaufwand wird man auch nicht umhinkommen, sich an einige „kostspielige“ Besitzstände heranzutasten, die sich im Lauf der Zeit und im Zusammenhang mit der Institutionalisierung der Förderpraxis herausgebildet haben. Ein typisches Beispiel hierfür sind die sogenannten Verwaltungskosten, die die Wohnungsbaukreditanstalt für die Durchleitung der Aufwendungshilfen aus dem Landeshaushalt an die einzelnen Wohnobjekte regelmäßig für sich berechnet²². Da diese Verwaltungskosten als Aufwendungsbestandteile in die Kostenmietkalkulation eingehen und insofern durch Einnahmen gedeckt werden müssen, ziehen sie zwangsläufig eine vergleichsweise höhere Subventionierung durch den Haushalt bzw. eine entsprechend höhere Mietenhöhe nach sich. Die Größenordnung macht denn auch die Relevanz dieser Förderpraxis deutlich: Mit 5% bezogen auf die jeweilige Höhe der Aufwendungshilfenauszahlung pro qm und Monat lassen sich bei einer Kostenmiete von annähernd DM 30,-/qm immerhin DM 1,20 pro qm und Monat an öffentlich zu fördernden Kostengebühren errechnen, die die Wohnungsbaukreditanstalt für ihre Dienstleistungen beansprucht. Pro Jahr gerechnet sind dies für eine 80qm große Durchschnittswohnung **DM 1.152,-**. Zum Vergleich: der private Vermieter bzw. Hausverwalter darf für seine Leistungen für die gleiche Wohnung jährlich **DM 240,-** in Rechnung stellen.

Dieser Umstand erklärt dann auch die Tatsache, daß sich die Wohnungsbaukreditanstalt – neben ihren Erträgen aus dem Berlindarlehen-Geschäft²³ – in die Reihe der leistungsstärksten und vor allem ertragsstärksten Kreditinstitute in Deutschland emporarbeiten konnte. Ein paar einfache Ertragskennziffern belegen die rasant gestiegene Ertragslage der WBK, die in den letzten Jahren ständig neue Rekordegebnisse vorlegen konnte²⁴. Legt man einen Vergleich der Durchschnittswerte einer Untersuchung der Ertragslage deutscher privater Hypothekenbanken aus dem Jahre 1979 zugrunde²⁵, deren Ertrags- und Bilanzstruktur am ehesten auf die Wohnungsbaukreditanstalt übertragbar sind, so zeigt die Kennziffer 'Betriebsergebnis in v.H. der Bilanzsumme'²⁶, daß die WBK mit einem Wert von 0,87 ganz erheb-

²² Ein Drittel von 665.000,- DM sind 221.000,- DM. Davon die Hälfte entspricht 110.000,- DM.

²³ Nach Abschn. 42 Abs. 4 der Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1977, vgl. Amtsblatt Berlin 1977, S. 1188.

²⁴ Die Wohnungsbaukreditanstalt ist neben ihrer Funktion als „Organ der staatlichen Wohnungspolitik“ (§ 1 der WBK-Satzung) gleichzeitig Kapitalammelstelle nach § 17 Abs. 5 BerlinFG.

²⁵ Betrag der Jahresüberschuß (nach Steuern, die von ihrer Größenordnung aber nicht ins Gewicht fallen) im Jahre 1979 noch 54 Mio, so steigerte sich dieser in den darauffolgenden Jahren auf 87 Mio (1980), 97 Mio (1981) auf zuletzt 106 Mio im Jahre 1982. Vgl. Geschäftsberichte der Wohnungsbaukreditanstalt.

²⁶ Vgl. G. SCHMIDT, Die privaten Hypothekenbanken 1979: Schwächer expandiert, mehr verdient, in Der Langfristige Kredit, H. 16/1980, S. 503-513.

²⁷ Betriebsergebnis = Aktivzinsüberschuß plus einmalige und andere Erträge abzüglich einmaliger Aufwendungen, Personalausgaben, Sachaufwand und andere Aufwendungen; vgl. G. SCHMIDT, Die privaten Hypothekenbanken, a.a.O., Tab. 7 auf S. 510.

lich über den Durchschnitt mit 0,54 herausragt*. Ein Vergleich mit neueren Zahlen des Jahres 1982, diesesmal mit den Ergebnissen von öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten**, zu denen u.a. alle deutschen Wohnungsförderungsinstitute zählen, bestätigt den Eindruck der ersten Analyse: das 'Betriebsergebnis in v.H. des Geschäftsvolumens' liegt mit 0,77 wiederum deutlich über dem Durchschnitt anderer Institute mit 0,47***.

Was mit diesen Zahlen vor allem gezeigt werden soll, ist die Tatsache, daß im – inzwischen verselbständigten – Geschäfts- und Finanzgebahren der Wohnungsbaukreditanstalt als 'Organ der staatlichen Wohnungspolitik' ganz erhebliche finanzielle Reserven zu vermuten sind, die beim Ausloten der Finanzierbarkeit einer als notwendig erkannten Umstellung von Fördertechnik und Förderpraxis grundsätzlich zur Disposition stehen müssen. Die dem Landeshaushalt im Wege von Ausschüttungen zu- bzw. rückfließenden Mittel (4% des Grundkapitals), die 1982 ganze 3,5% des Jahresüberschusses betragen, können angesichts der im Vergleich zu anderen Kreditinstituten außerordentlich hohen Rücklagenbildung der Wohnungsbaukreditanstalt schlichtweg als zu gering angesehen werden.

8. Ein regelmäßig wiederkehrendes Argument, dessen sachliche Überprüfung sich als mit am „schwierigsten“ gestaltet, ist das folgende: Oft wird eingewandt, daß eine Umstellung zusätzliche Verschuldung bedeute, die ihrerseits wiederum zusätzliche Zinsverpflichtungen für die öffentliche Hand nach sich ziehe. So sei es letzten Endes gleichgültig, ob man umstelle, dafür Ausgabenverpflichtungen für Darlehen plus Zinsen habe, oder ob man – wie jetzt praktiziert – die Darlehen von privaten Bauherren bei privaten Banken aufnehmen lasse und deren Annuitätsverpflichtungen subventioniere. Dieser Einwand wirft jedoch zwei verschiedene Zusammenhänge in ein- und denselben Topf: Nämlich a) die Frage nach dem finanziellen **Ausgabevolumen** und b) die Frage nach dessen **Finanzierungsaufwand**, d.h. die Frage, wie diese Ausgaben von der Einnahmeseite des Haushalts her finanziert werden sollen: über Steuern oder öffentliche Verschuldung. Die Entscheidung über diese alternative Möglichkeit hat natürlich Auswirkungen auf die Frage, wie hoch sich der Finanzierungsaufwand für eine Ausgabe **insgesamt** stellt. Eine Finanzierung aus dem allgemeinen „Steuer“-Topf wäre demnach „billiger“ bzw. eine Finanzierung über öffentliche Verschuldung wegen der über die Rückzahlung hinaus zu lei-

* Zu beachten ist, daß die WBK im Jahre 1979 erhebliche Aufwendungen für die Altersversorgung getätigt hatte, die mit 13,8 Mio größer als die ausbezahlten Löhne und Gehälter (12,9 Mio) dieses Jahres waren und die das Betriebsergebnis entsprechend drücken. Rechnet man stattdessen mit durchschnittlichen Aufwendungen für Altersversorgung und Unterstützung in Höhe von immer noch 50% der Lohn- und Gehaltssumme, so erhöht sich die Kennziffer Betriebsergebnis in v.H. der Bilanzsumme von 0,87 auf 0,94. Mit diesem Wert kommt die WBK an das Ergebnis einer privaten Hypothekenbank aus dem norddeutschen Raum heran (0,99), die zwar zu den kleinsten, dafür aber mit erheblichem Anstand zu den rentabelsten Realkreditinstituten zählt.

** DEUTSCHE BUNDESBANK, Die Ertragslage der deutschen Kreditinstitute im Jahre 1982, in Monatsbericht H. 8/1983, S. 14 - 29.

*** Das Geschäftsvolumen in Abgrenzung der DEUTSCHEN BUNDESBANK entspricht in etwa der Bilanzsumme, was im Fall der Wohnungsbaukreditanstalt jedoch mangels zusätzlich notwendiger Daten nicht exakt erfaßt werden konnte. Das so ermittelte Betriebsergebnis könnte u.U. also eine leichte Korrektur nach unten erfahren.

**** Denkbar wäre auch, auf beide alternative Ausgabenvolumina die Struktur der gesamten Einnahmenfinanzierung des Haushalts zu übertragen; dann würden beide Fördermodelle anteilig aus Steuern und öffentlicher Verschuldung finanziert.

***** In der wissenschaftlichen Literatur wird die „theoretische“ bzw. die „reale“ Betrachtungsweise unter den Stichworten „Proportionalansatz“ bzw. „Marginalansatz“ geführt.

stenden Zinsbedienung „teurer“. Um diese beiden Zusammenhänge auseinanderzuhalten, wurde bisher beim Vergleich der beiden Förderungssysteme zunächst auch immer nur und ganz bewußt von **Ausgabenbelastungen** bzw. **Ausgabenverpflichtungen** des Haushaltes gesprochen. Die Frage der **Re-Finanzierung** dieser Ausgaben war damit noch nicht angesprochen.

Das oben erwähnte Argument indes macht diese Unterscheidung nicht, sondern unterstellt, daß Baudarlehen über den Kapitalmarkt finanziert und dafür auch Zinsen bezahlt werden müssen, die Ausgabenverpflichtungen für die Aufwendungshilfen jedoch aus dem Steueraufkommen gedeckt würden.

Um einen wirklichen Belastungsvergleich zwischen zwei unterschiedlichen Fördersystemen durchführen zu können, kommt es aber gerade darauf an, auch Gleiches mit Gleichem zu vergleichen, d.h. hier: Es müssen in beiden Fällen gleiche **Re-Finanzierungs-Bedingungen** unterstellt werden. Konkret heißt dies: Entweder werden die jährlich anfallenden **Ausgabenverpflichtungen** für Baudarlehen bzw. Aufwendungshilfen aus **Steuermitteln oder beides über öffentliche Verschuldung**, d.h. Kapitalmarkt-Mittel finanziert. In letzterem Fall müßten bei einem Vergleich dann auch zu beiden – unterschiedlich hohen – Haushaltsverpflichtungen Zinsbelastungen hinzugerechnet werden. ****

Auch in diesem Fall ändert dies nichts an der früheren Aussage, daß das Aufwendungshilfe-System eine doppelt so hohe Ausgabenbelastung erfordert bzw. doppelt so „teuer“ ist wie die Vergabe von Baudarlehen.

Man mag diesen „theoretischen“ Überlegungen mit dem Hinweis kommen, das sei so gesehen zwar richtig, in Wirklichkeit sähe es nun aber einmal so aus, daß eine Umstellung auf Baudarlehen eben zusätzliche Verschuldung und Zinslast erfordere, während das derzeit praktizierte Aufwendungshilfen-System praktisch aus dem allgemeinen Haushalts-Topf finanziert werde, wofür dann eben keine Zinslast anfielen. Ein „realer“, d.h. ein auf die tatsächlichen Verhältnisse knapper Mittel abstellender Vergleich also zu einem anderen, d.h. zu dem Ergebnis komme, daß es „wegen der Zinsen“ Jacke wie Hose sei, ob man umstelle oder nicht.

Auch diese Betrachtung ändert nichts an unseren früheren Thesen. Zwar würde ein solcher Vergleich – jetzt ausschließlich betrachtet für die Ausgaben zur Subventionierung des Wohnungsbaus – dies zunächst so belegen, an der **Haushaltsbelastung insgesamt** aber ändert sich nichts; denn für die tatsächliche Ausgabenbelastung macht es keinen Unterschied, ob ausgerechnet die Aufwendungshilfen über Steuern aufgebracht und dafür dann andere sonstige Ausgaben über Verschuldung finanziert werden müssen oder genau umgekehrt. Die Zinsbelastung fällt entsprechend für die eine oder die andere Ausgabenverpflichtung an. *****

Es sei denn, man befinde sich in der „glücklichen“ Situation, auf öffentliche Verschuldung als Mittel zur Ausgabenfinanzierung gar nicht angewiesen zu sein; dann aber hätte man wieder den ersteren Fall, beide alternative Fördersysteme aus dem allgemeinen Steuer- bzw. Einnahme-Topf zu finanzieren. *****

8. Die sachgerechte Diskussion über die Notwendigkeit bzw. Nicht-Notwendigkeit einer Umstellung wird neuerdings durch ein anderes Argument aus dem Hause der Finanzverwaltung „erschwert“. Mit dem Hinweis auf die angeblich hohe Verschuldung des Landes Berlin ***** wird jegliche Diskussion um eine weitere – auch nur vorübergehende – zusätzliche öffentliche Kreditaufnahme selbst zum Zwecke einer mittelfristigen Haushaltskonsolidierung von vornherein abgeblockt. Die zugrundeliegende Aussage ist aber mehr als

fragwürdig, da sie sich weniger auf ökonomische Kriterien als vielmehr auf politische Vorgaben stützt. Der sachliche Zusammenhang wird dabei so konstruiert: Zu den Schuldenverpflichtungen des Landes Berlin, wie sie sich aus aufgenommenen Krediten (z.T. auf dem freien Kapitalmarkt, zum anderen Teil beim Bund direkt) ergeben, werden jetzt die Hypotheken-Darlehen für den Sozialen Wohnungsbau, die die privaten Bauherren bei privaten Banken aufgenommen haben, als „indirekte“ Schuldenverpflichtungen des Landes Berlin selbst hinzuaddiert. Der so gezählte Schuldenstand der öffentlichen Hand verdoppelt sich dadurch von 13,7 Milliarden DM auf jetzt 26,7 Milliarden DM (1982). Die Aufwendungshilfen-Subventionen werden jetzt wie Verpflichtungen für „eigene“ Kredite als Zins- und Tilgungsbedienung des Landes selbst deklariert. Wird nun die „Last“ aus der bisherigen öffentlichen Verschuldung beispielsweise an der Zinslastquote* gemessen, so steigt diese zwangsläufig (bzw. erwartungsgemäß) auf den doppelten Wert von rund 4 % auf knapp 9%. Mit dem zusätzlichen Hinweis auf die Zinslastquote im Bundesland Bremen (rund 12 %) kann nun der Nachweis geführt werden, daß sich das Land Berlin direkt hinter Bremen in der Spitzengruppe der Bundesländer befindet, was die Höhe der Staatsverschuldung anbelangt. Jeder weitere Gang der öffentlichen Hand auf den Kapitalmarkt daher nicht mehr zu vertreten sei.

Zu den „Krücken“, auf die sich eine solche Rechnung stützt, muß man folgendes ganz klar sagen: In keinem anderen Bundesland, außer Berlin, versucht man, die Größenordnung der öffentlichen Verschuldung dadurch zu beeinflussen, indem man Verbindlichkeiten des privaten Sektors als eigene „indirekte“ Verbindlichkeiten deklariert. Selbst in den Fällen nicht, wo für Teile privater Schuldenbestände gewisse staatliche Garantien wie Bürgschaften oder Zinssubventionsverpflichtungen eingegangen wurden. Die Größenordnung des Berliner Subventionsproblems mit dem Sozialen Wohnungsbau rechtfertigt eine solche sach-unlogische Betrachtung nicht. Wenn man schon eine Darstellung von zukünftigen Verpflichtungen aus eingegangenen Verbindlichkeiten machen möchte, was durchaus eine sinnvolle Betrachtungsweise sein kann, muß dies aber sauber und korrekt durchgeführt werden, d.h. zum Beispiel, daß

a) alle zukünftigen Verpflichtungen aus eingegangenen Ga-

**** Bei diesem letzten Hinweis soll nicht der Eindruck entstehen, als sollte hier die Finanzierung öffentlicher Ausgaben über öffentliche Verschuldung als von vornherein etwas „Schlechtes“ oder unbedingt zu vermeidende Alternative abqualifiziert werden. Vielmehr kann eine Finanzierung öffentlicher Ausgaben über öffentliche Verschuldung nicht nur unter konjunkturpolitischen Aspekten, sondern auch gerade dann einen Sinn ergeben, wenn man für die Identität von Nutzen und Kostenbeteiligung bei öffentlichen Ausgaben plädiert. Wird beispielsweise eine langfristig nutzbare Investition über Steuern finanziert, werden die Kosten von denen aufgebracht, die zum Zeitpunkt der Erstellung bzw. zum Zeitpunkt der fälligen Steuererhebung Steuern zahlen. Nutznießer späterer Jahre sind dann sozusagen freigestellt. Eine Finanzierung über öffentlichen Kredit jedoch kann sicherstellen, daß auch die Nutznießer späterer Perioden in ihrer Eigenschaft als Steuerzahler sich an diesen Kosten anteilig beteiligen (via Steuern für Zins und Tilgung). Eine Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben kann also immer dann sinnvoll sein, wenn man eine solche steuergenerationsgerechte Verteilung will und wenn es sich zweitens um langfristig wirksame bzw. nutzbare öffentliche Leistungen handelt. Auf den Sozialen Wohnungsbau würde dies sicherlich zutreffen.

***** „Die Hälfte der Schulden zur Subventionierung der Mieten“, vgl. Der Tagesspiegel vom 29.12.82).

* definiert als Relation zwischen jährlich zu leistendem Zinsaufwand im Verhältnis zu den jährlichen Einnahmen des Landes Berlin (Steuern, Gebühren und Beiträge plus Bundeszuschüsse; jedoch ohne Einnahmen aus Netto-Neuverschuldung).

** Im Haushaltsplan geschieht dies teilweise bereits: Das zukünftige Aufwendungshilfen-Volumen einzelner Haushaltsjahre wird als „Verpflichtungsermächtigung“ ausgewiesen.

rantien erfaßt werden müssen, zum Beispiel auch die für die Zukunft eingegangenen Verpflichtungen, die sich aus der staatlichen Beschäftigungs- und Gehaltsgarantie für die öffentlich Bediensteten (Beispiel: Beamte) ergeben. Diese Verbindlichkeiten lassen sich (z.B. bis zum Erreichen der entsprechenden Altersgrenze) genauso gut quantifizieren wie die Subventionsverpflichtungen für den Wohnungsbau.

b) Die Darstellung zukünftiger Verpflichtungen sollte dann in **zutreffender** Höhe erfolgen. Für den Bereich des Wohnungsbaus hieße das, die **zukünftigen Verbindlichkeiten** (Aufwendungshilfen) als „zukünftige Schulden“ in Rechnung zu stellen und nicht die Höhe der privaten Hypothekendarlehen, aufgrund derer die Subventionen anfallen**. Die Höhe der zukünftigen Verpflichtungen würde dann in einer solchen Betrachtung – den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechend – erheblich größer ausfallen.

c) Solange eine solche Betrachtung in gleicher Weise nicht auch in anderen Bundesländern durchgeführt wird, verbietet sich ein Vergleich, wenn es darum gehen soll, die eigene relative Position darzustellen, denn eine Vergleichsgrundlage ist nicht gegeben. Betrachtet man nun aber die Verschuldung des Landes Berlin in der Weise, wie dies anderenorts ebenfalls geschieht, stellt sich die Verschuldungssituation mit 13,7 Milliarden DM bzw. einer Zinslastquote von rund 4 % vergleichsweise ausgesprochen günstig dar. Grund dafür ist unter anderem die Tatsache, daß Berlin wegen der erheblichen Bundes-Finanzierung erst relativ spät in größerem Umfang Fremdmittel aufnehmen mußte. Darüber hinaus wurden etwa die Hälfte der bisher aufgenommenen Fremdkapitalien (6 Milliarden DM) nicht auf dem freien Kapitalmarkt zu gängigen Konditionen aufgenommen, sondern direkt beim Bund und dort zu Vorzugskonditionen (Zinsfuß zwischen 1,5 und 3 %). Die notwendige Diskussion über die zukünftige Förderpolitik im Sozialen Wohnungsbau sollte sich daher an sachgerechten Kriterien orientieren. Der Hinweis der Finanzverwaltung auf die bedrohliche Verschuldungslage und der daraus folgenden Überflüssigkeit weiterer Diskussionen zum Thema Umstellung genügt diesen Anforderungen nicht.

10. Die bisherigen Überlegungen konzentrieren sich mehr oder weniger ausschließlich auf finanztechnische und finanzwirtschaftliche Kriterien, nach denen unserer Meinung nach alles für eine Umstellung des derzeitigen Fördersystems auf die frühere Baudarlehenstechnik spricht. Ganz bewußt wurden andere Kriterien außen vor gelassen, um ganz deutlich zu machen, daß die Notwendigkeit einer Umstellung schon allein von der ökonomischen Betrachtung her gesehen unumgänglich ist. Die Tatsache, daß die Rückkehr zur früheren Förderpraxis a) einen Verzicht auf die volkswirtschaftlich fragwürdigen Abschreibungspraktiken bedeuten, b) die traditionellen Träger des Wohnungsbaus grundsätzlich begünstigen und c) vor allem auch **neue** Träger- und Organisationsformen im Wohnungsbau ansprechen würde, macht gleichzeitig unseren politischen Standort deutlich, daß das existenzielle Lebensbedürfnis Wohnen nicht wie andere Wirtschaftsgüter ohne weiteres **vermarktet** werden kann. Ob dies durchzusetzen sein wird, wird jedoch nicht nur davon abhängen, inwieweit man solche Zusammenhänge und Forderungen deutlich machen kann, sondern auch davon, inwieweit die politisch Verantwortlichen merken, daß die Frage einer erneuten Zurück-Umstellung der Situation sehr ähnelt, als über die Umstellung Ende der 60er Jahre befunden wurde: Beim Nicht-Handeln unserer Politiker würden sich die Konsequenzen einer Nicht-Umstellung wiederum erst sehr viel später, d.h. nach mehreren Wahlperioden vollends bemerkbar machen.

Literaturverzeichnis

- ARBEITSKREIS WOHNUNGSPOLITIK DES WIRTSCHAFTSRATES DER CDU, Die Finanzierung des Sozialen Wohnungsbaus in Berlin, Berlin 1982
- Bauherrenmodelle im Sozialen Wohnungsbau, Studie einer Arbeitsgruppe, erschienen als Band 7 der Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Wohnungswesen, Städteplanung und Raumordnung an der Ruhr-Universität Bochum, Hg. von JÜRGEN H.B. HEUER, Bochum 1981
- DEUTSCHE BUNDESBANK, Geschäftsbericht 1971
- DEUTSCHE BUNDESBANK, Monatsbericht, H. 8/1983
- M. FELDSIEPER, Staatshaushalt und Inflation, in Das Wirtschaftsstudium, H.1/1976
- Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 1983
- IFO-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG, Ifo-Schnelldienst Nr. 29 v. 18.7.1973
- INSTITUT FÜR STADTFORSCHUNG, Förderungsbudgetanalyse für Wohnungsbau und Modernisierung in Berlin, Berlin 1981
- J. LUDWIG, Defizite in der Berliner Wohnungsbaupolitik: Luxusfinanzierung und Luxussubventionierung im Sozialen Wohnungsbau, in ARBEITSGRUPPE BERLINFÖRDERUNG, Integrierte BerlInförderung – Konzept für eine Neuorientierung, Berlin 1981
- B. MOLITOR, Wohnungsbaupolitik und Subventionierung, in Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 11.1966
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, Jahresgutachten 1971/72
- G. SCHMIDT, Die privaten Hypothekenbanken 1979: Schwächer expandiert – mehr verdient, in Der Langfristige Kredit, H. 16/1980
- M. ULSEN, S. CLAASSEN, Das Abschreibungs-Dschungelbuch, 2. verb. u. erw. Aufl., Berlin 1982
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, Gutachten zur Reform der direkten Steuern in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1967
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESWIRTSCHAFTSMINISTER, Indexierung wirtschaftlich relevanter Größen, Bonn 1975
- WOHNUNGSBAUKREDITANSTALT BERLIN, Geschäftsberichte, div. Jahrgänge
- Wohnungsversorgung in der Krise. Vorschläge für eine sozial orientierte Wohnungspolitik, Hg. v. BERLINER MIETERVEEIN E.V., Berlin 1983