
MARKT ODER STAAT IM WOHNUNGSWESEN

Rezension von: Wolfgang Blaas/Gerhard Rüscher/Brigitta Brezina/Claudia Doubek, Mehr Markt oder mehr Staat im Wohnungswesen, Böhlau-Verlag, Wien 1991, 318 Seiten, öS 588,-

Zeitpunkt und Thema für diese Publikation waren gut gewählt. Die Wohnungspolitik ist in Diskussion geraten. Grund: die sich verschärfenden Probleme in der Wohnungsversorgung. Auch die Koalitionsparteien haben vereinbart, durch verschiedenste Maßnahmen der staatlichen Intervention auch zukünftig allen Einwohnern eine angemessene Wohnversorgung zu „leistbaren“ Preisen wieder zu ermöglichen.

Ziel der vorliegenden Arbeit war es, so die Autoren, „unbelastet von ideologischer Überfrachtung“, die ökonomische und gesellschaftliche Funktionalität staatlicher Interventionen im Wohnungssektor zu beurteilen. Im Vordergrund standen dabei drei Fragenkomplexe:

- Inwieweit lassen sich die wichtigsten staatlichen Interventionen mit Marktversagen begründen?
- Wie wirken sich die staatlichen Interventionen auf die Wohnungsversorgung aus? Gibt es neben dem Marktversagen auch ein Staatsversagen?
- Wie soll ein zeitgemäßes Muster staatlicher Intervention im Wohnungswesen beschaffen sein?

Die Arbeit ist in vier Abschnitte gegliedert. Im ersten Teil – den theoretischen Grundlagen – werden Grundlagen der ökonomischen Theorie der Wohnungspolitik referiert. Im Vordergrund stehen dabei die ökonomischen

Besonderheiten des Wohnungsmarktes. Resümee dieser Darstellung: Das Zustandekommen eines Gleichgewichtes auf dem Wohnungsmarkt darf nicht erwartet werden. Es besteht daher „ein allokatiospolitischer Handlungsbedarf“ (Seite 387). Daneben besteht aber auch ein eventueller verteilungspolitischer Handlungsbedarf „und zwar dann, wenn ein signifikanter Anteil der Bevölkerung das Bedürfnis nach einer eigenen oder gemieteten Wohnung nicht befriedigen kann“.

Dieser „verteilungspolitische Handlungsbedarf“ wird auch im zweiten Teil der Arbeit anhand empirischer Daten nachgewiesen: allerdings nur bezüglich der Neubauwohnungen: die Neubaukosten – inkl. einer angemessenen Kapitalverzinsung – sind so hoch, daß „ein wesentlicher Teil der Bevölkerung nicht in der Lage ist, aus eigener Kraft eine qualitätsmäßig angemessene Neubauwohnung zu erwerben“ (Seite 290). Nach all dem vielen statistischen Datenmaterial registriert man allerdings etwas enttäuscht das Fehlen einer Analyse über „die Leistbarkeit“ des älteren geförderten Wohnungsbestandes und welche Rolle dieser Bestand im Rahmen verteilungspolitischer Zielsetzungen in der Wohnversorgung spielen könnte.

Für den Wohnungspolitiker am interessantesten ist der dritte Teil der Studie. Dieser Teil befaßt sich mit den zentralen staatlichen Interventionen im Wohnungswesen, nämlich mit der Wohnbauförderung, dem Mietrecht und der Wohnungsgemeinnützigkeit.

Anhand von statistischem Datenmaterial wird die Wirkung der drei Instrumente dargestellt und beurteilt. Davon ausgehend werden auch konkrete Reorganisationsvorschläge, die nach Meinung der Autorinnen und Autoren den Zielerreichungsgrad erhöhen, gemacht.

Dieser Teil des Buches – er umfaßt etwa die Hälfte des gesamten umfangreichen Werkes – stellt systematisch und gut gliedert die einzelnen In-

strumente der staatlichen Intervention und deren wesentlichsten Wirkungsbereiche dar. Er bietet damit für jeden, der sich rasch und fundiert einen Überblick über die österreichischen Wohnungspolitik verschaffen will, eine ausgezeichnete Informationsquelle.

Natürlich weist eine derart umfangreiche Arbeit auch Mängel auf. Diese liegen einerseits in der zu geringen eigenen empirischen Datenerhebung zur Klärung der Wirkung einzelner Instrumente und andererseits – vielleicht als Folge dieses Defizites – in Behauptungen über Mängelursachen, die sich kaum auf empirische Analysen stützen, sondern eher ideologischen Vorurteilen entsprechen.

Berechtigt wird an der Wohnbauförderung deren geringe „Selbsttragekraft“ und vor allem deren geringe direkte Verteilungswirkungen kritisiert. Der Rückgang in der Neubauleistung bei den geförderten Mietwohnungen wird ebenfalls als Behinderung der sozialen Ziele der Wohnbauförderung angesehen. Dieser Kritik ist zuzustimmen, und sie entspricht auch den Ergebnissen einiger anderer Studien. Allerdings ist die Ursachenanalyse eher Ideologie. So heißt es (Seite 141): „Die primäre Ursache dafür liegt darin, daß die Wohnbauförderung nur geringen Einfluß auf Menge und Struktur des Angebots ausübt. Die Feststellung eines Bedarfs an Wohnungen wird den Wohnbauträgern überlassen. Die Wohnbauträger haben jedoch ein Interesse daran, den Bestand an Wohnungen nicht zu stark auszuweiten, um die Wohnungspreise und Mieten hoch zu halten.“

Dagegen ist zu sagen: Das Wohnungsangebot im geförderten Neubau – dieses stellt rund 80 Prozent der Neubauten dar – wird natürlich nicht von den Wohnbauträgern bestimmt, sondern von den zur Verfügung gestellten Förderungsmitteln und der konkreten Ausgestaltung der Förderbestimmungen. Auch die Aufspaltung des Neubaus in einzelne Wohnungssegmente, wie Eigenheime,

Eigentumswohnungen und Mietwohnungen, wird weniger von den Wohnbauträgern bestimmt, sondern stärker von den politischen Vorstellungen der einzelnen Landesregierungen. So hat sicherlich kein Wohnbauträger ein Interesse daran, daß rund 50 Prozent der geförderten Neubauwohnungen als Eigenheime errichtet werden. Abgesehen davon können die gemeinnützigen Wohnbauträger, die ja überwiegend den geförderten Geschoßwohnbau bereitstellen, rein betriebswirtschaftlich kein Interesse an einer niedrigen Wohnbauleistung haben. Je mehr eine Gesellschaft baut, umso höher sind ihre Einnahmen und umso größer wird ihr Vermögen und ihre Bedeutung. Auch die scharfe Kritik der gemeinnützigen Bauträger an den Kürzungen der Wohnbauförderungsmittel hätten der Autorin als Widerspruch zu ihrer Behauptung auffallen müssen.

Unklarheiten gibt es auch bezüglich der Reorganisationsvorschläge zur Wohnbauförderung. Was etwa bedeutet die Forderung nach Ausschluß der Wohnbauträger an der langfristigen Wohnbaufinanzierung? Unüberlegt wirkt auch der Vorschlag nach Eigenmittelleistungen der Nachfrager. Denn einerseits hängt die kritisierte negative Verteilungswirkung der Wohnbauförderung vor allem mit den Einmalbeiträgen (Grundkosten – und Baukostenbeiträge) zusammen, die bei Bezug einer geförderten Neubauwohnung zu leisten sind, und auf der anderen Seite wird eine Erhöhung der Eigenmittel der Nachfrager gefordert. Eigenmittel für Mietwohnungen entsprechen auch kaum der Konzeption einer Mietwohnung.

Von besonderem Interesse ist natürlich angesichts der laufenden Diskussion das Kapitel über das Mietrecht. Kurz zusammengefaßt ist das Ergebnis der vorliegenden Analyse: Das Mietrechtsgesetz fördert durch Kündigungsschutz und Preisregelung die soziale Zielsetzung der Wohnungsversorgung besonders einkommenschwacher Gruppen, wenn sie bereits

länger einen Mietvertrag haben. Dies wird auch sehr deutlich mit statistischem Material nachgewiesen. Hervorgehoben wird auch, daß die Liberalisierung in der Preisbindung diesem sozialen Ziel immer stärker entgegenwirkt. Es wird aber auch behauptet, daß gerade diese Liberalisierung zu positiven Ergebnissen in der Investitionsbereitschaft der Hauseigentümer geführt hat. Dieser behauptete positive Zusammenhang zwischen Mietssteigerungen und Investitionen in die Haussubstanz ist jedoch empirisch viel zuwenig abgesichert. Studien des Institutes für Stadtforschung, auf die sich die Autorin dieses Kapitels zur Untermauerung ihrer Argumente stützt, lassen auch gegenteilige Schlüsse zu. In den Arbeiten des Institutes für Stadtforschung wird etwa auch gezeigt, daß sich Einnahmensteigerungen keineswegs direkt in Investitionsentscheidungen umsetzen, sondern daß eine Reihe anderer Faktoren eine mindestens ebenso bedeutende Rolle spielen, etwa die organisatorische Kapazität der Hauseigentümer, die Selbstnutzung des Eigentümers oder auch eventuelle Kapitalanlage-motive. Wie sich private Investitionsentscheidungen vollziehen, mit welchem Gewicht Mietsteigerungen in private Investitionskalküle eingehen, ist also nach wie vor weitgehend unerforscht. Hier hätte wohl mehr Empirie der Diskussion über die Wirkung von Preisbegrenzungen fruchtbar geholfen und eventuell auch zu anderen Reorganisationsvorschlägen geführt. Diese sind bezogen auf das Mietrecht: Es soll so bleiben wie es ist. Dabei führt gerade die Preisliberalisierung aus dem Jahre 1985 zu großen Versorgungsproblemen für einkommensschwächere Wohnungssuchende. Die enorme Mietsteigerung im Altbausektor haben sogar die Koalitionsparteien veranlaßt, erneut Preisbegrenzungen vorzuschlagen, um den negativen sozialen Auswirkungen der Deregulierung des Mietrechtes entgegenzuwirken.

Der letzte Teil der Studie befaßt sich mit der Wohnungsgemeinnützigkeit. Dabei wird klargemacht, daß ein wesentliches Ziel der Wohnungsgemeinnützigkeit – nämlich die ausreichende Versorgung mit preisgünstigen Wohnungen – nur zusammen mit der Wohnbauförderung erreicht werden kann. In der Folge wird auch eine Reihe berechtigter Mängel am Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz dargestellt und deren Ineffizienz im Hinblick auf die genannten Interventionsziele aufgezeigt. Neben einigen anderen Vorschlägen wird dabei etwa auch die Aufhebung der Bevorzugung der gemeinnützigen Bauträger bei der Zuteilung von Wohnbauförderungsmitteln und der verstärkte Eigenkapitaleinsatz der gemeinnützigen Bauträger gefordert. Ob jedoch die Aufhebung der Bevorzugung gemeinnütziger Bauträger bei der Wohnbauförderung zu einer besseren und preisgünstigeren Versorgung mit Wohnungen führen wird, ist mehr als fraglich. Nicht-gemeinnützige Bauträger werden wohl auch kaum gleichartige Kontrollen akzeptieren. Auch wären nach Ende der Förderung diese Wohnungen nicht den Preisregelungen des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes unterworfen und frei vermietbar. Ob dem Autor dabei nicht der Widerspruch zur sozialen Zielsetzung aufgefallen ist? Interessant wäre auch gewesen, zu fragen, wie weit Eigenkapital im Rahmen der Gemeinnützigkeit nötig ist und ob dieses Eigenkapital, falls es vorhanden ist, gezielt zur Reduktion von Kosten für einkommensschwächere Wohnungsnutzer verwendet werden soll.

Insgesamt stellt diese Arbeit aber eine umfangreiche und umfassende Darstellung der Probleme der österreichischen Wohnungspolitik dar, zeigt auch in sehr vielen Punkten Mängel in dieser Wohnungspolitik auf und muß daher jedem, der sich mit diesen Fragen beschäftigt, als Lektüre empfohlen werden.

Franz Köppl