

Leistungsanreize und Risikoteilung in der Wohnungsbauförderung

Von Franz Hubert und Horst Tomann

Ziel dieses Beitrages ist es, die Modalitäten des Sozialen Wohnungsbaus – nicht die Subvention als solche – auf ihre allokativen Effizienz hin zu untersuchen. Unter Bezugnahme auf die Ergebnisse der Principal-Agent-Literatur wird das Wohnungsbauförderungssystem analysiert als ein System vertraglicher Arrangements zwischen Staat, Mieter, Investor und Finanzier. Mit Hilfe dieses Ansatzes wird die Risikoteilung in der Praxis der Wohnungsbauförderung hinsichtlich ihrer Versicherungs- und Anreizwirkungen (moral hazard) untersucht.

1. Einleitung

Seit dem ungefähreren Ausgleich der Anzahl von Haushalten und Wohnungen zu Beginn der siebziger Jahre war der Soziale Wohnungsbau zunehmend in das Kreuzfeuer der Kritik geraten. Vergleichsweise hohe Kosten und die mangelnde verteilungspolitische Inzidenz ließen die konservativ-liberale Koalition den Umstieg auf das Wohngeld forcieren. Dies mündete in dem Rückzug des Bundes aus der direkten Förderung im Jahre 1986. In der Folge hielten nur noch einige Länder auf reduziertem Niveau am Sozialen Wohnungsbau fest. Ausschlaggebend hierfür waren neben dem versorgungspolitischen Ziel auch städtebauliche und im Einzelfall beschäftigungspolitische Ziele. Die zunehmende Anspannung der Wohnungsmärkte in den darauffolgenden Jahren führte jedoch bald zu einer Kehrtwende. 1988 wurde zunächst ein Wohnungsbauprogramm für Aussiedler mit einem Volumen von 30 000 Wohnungen aufgelegt. Unter anderem als Reaktion auf ungünstige Wahlergebnisse wurden die vom Bund bereitgestellten finanziellen Mittel in rascher Folge erhöht. Für 1990 sind 1,6 Mrd. DM vorgesehen, zu denen noch einmal Mittel in gleicher Höhe von den Ländern kommen. Die Bundesregierung beabsichtigt, sich bei dieser Wiederbelebung des Sozialen Mietwohnungsbaus von dem alten Instrumentarium – insbesondere dem Kostenmietprinzip – zu trennen und einzelvertraglichen Lösungen zwischen Staat und Investor mehr Raum zu geben. Inwieweit dies gelingt und wie diese Regelungen aussehen werden, ist derzeit noch ungewiß. Gerade in Anbetracht der beabsichtigten Reform des Instrumentariums ist es von Bedeutung, Kriterien für ein effizientes Arrangement zwischen dem Subventionsgeber, den Investoren und den an der Finanzierung beteiligten Banken zu entwickeln.

Der politischen Kontroverse der siebziger Jahre entsprechend sind die vorliegenden Studien zur Effizienz des Sozialen Wohnungsbaus zumeist als vergleichende Gegenüberstellung von Objekt- und Subjektförderung angelegt. Der Preis für klare Ergebnisse bei diesem Vorgehen war oft, daß die Vielfalt wohnungspolitischer Zielsetzungen weitgehend ignoriert werden mußte¹. Sicherlich ist das Wohngeld aufgrund seiner zielgerechteren verteilungspolitischen Inzidenz dem Sozialen Wohnungsbau als Instrument zur Verbesserung der Situation einkommensschwacher Haushalte überlegen. Diese Feststellung ist für einen Kommunalpolitiker, der mit dem Niedergang alter Quartiere, regionalen Segregationsprozessen oder wie derzeit mit extremen Unterbringungsschwierigkeiten neu zuziehender oder neugegründeter Haushalte konfrontiert ist, aber wenig hilfreich. Es soll hier nicht geprüft werden, ob objektbezogene Neubauförderung die einzige oder beste Antwort auf diese Probleme ist, vielmehr wird davon ausgegangen, daß der Subventionsgeber eine vorgegebene Menge von Wohnungen gegebenenfalls in bestimmten Lagen und mit Belegungsrestriktionen aus städtebaulichen, versorgungspolitischen oder bauwirtschaftlichen Gründen errichten möchte. Gefragt wird, ob die geltenden Fördermodalitäten des Sozialen Wohnungsbaus die Erreichung dieses Zieles mit dem minimalen Subventionsaufwand erlauben. Das Ergebnis einer solchen Untersuchung ist hilfreich für eine begründete Wahl zwischen den schon bestehenden instrumentellen Varianten der Objektsubvention sowie für eine eventuelle Reform derselben.

Der Gesetzgeber hat im II. WoBauG für die Objektförderung im Rahmen des Sozialen Wohnungsbau sowohl öffentliche Baudarlehen als auch laufende Zuwendungen für den Investor vorgesehen (§ 42 (I) II WoBauG). Die öffentlichen Darlehen werden bei der dinglichen Sicherung als nachrangig behandelt (§ 42 (2) II WoBauG), so daß sie auch den Effekt haben, das Kreditausfallrisiko der Gläubigerbanken zu verringern. Die laufenden Finanzhilfen können als reine Zuschüsse (Aufwendungszuschüsse, Zinszuschüsse) oder als Darlehen gewährt werden, die nach Ablauf der Förderung zu tilgen und zu verzinsen sind (Aufwendungsdarlehen, Annuitätsdarlehen). Diese Förderformen, die auch für den sogenannten steuerbegünstigten Wohnungsbau vorgesehen sind, lassen das Kreditausfallrisiko bei den Gläubigerbanken. Sie sollen daher durch Landesbürgschaften für die nicht erststelligen

¹ Bei dieser Verengung des Zielspektrums führt die Verfolgung anderer als der vom Wissenschaftler für relevant erklärten Ziele fast automatisch zum Effizienzverlust. So listet zum Beispiel Stephen Mayo in seiner vergleichend angelegten Arbeit als Beispiel für technische Ineffizienz objektbezogener Subventionen Vorschriften auf, die eine bestimmte Gebietskulisse zum Vorranggebiet erklären (*Mayo* (1986), 233). Daß es aus stadtentwicklungspolitischen Vorgaben angebracht sein kann, auf Grundstücken zu bauen, auf denen Private ohne Subventionen nicht bauen würden, wird ignoriert, weil der Verfasser der Untersuchung als alleinigen „Output“ der objektbezogenen Subvention die Veränderung des verfügbaren Einkommens und des Wohnstandards bei den direkt Begünstigten unterstellt.

Tilgungsdarlehen ergänzt werden, wobei der Bund wiederum eine Rückbürgschaft übernehmen soll (§ 88 II. WoBaug).

Während in den 50er Jahren Investoren im Sozialen Wohnungsbau grundsätzlich durch zinslose bzw. zinsverbilligte öffentliche Baudarlehen gefördert wurden (I. WoBauG), gingen die Bundesländer mit der Ausdifferenzierung des Förderinstrumentariums im II. WoBauG verstärkt zu einer Mischfinanzierung der Wohnungsbautätigkeit über.

Ein kombiniertes Fördersystem aus öffentlichen Darlehen und degressiv gestalteten Aufwendungszuschüssen (oder Aufwendungsdarlehen) praktizieren die Bundesländer Bayern, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg verbindet die Förderung durch öffentliche Darlehen mit einer degressiven Zinsverbilligung für Kapitalmarktdarlehen. Ausschließlich mit öffentlichen Baudarlehen fördern Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland. In Hamburg wird dabei einerseits für öffentliche Darlehen ein Zinssatz berechnet, der in der Nähe der Marktverzinsung liegt, andererseits kompensierend dazu eine Annuitätshilfe gewährt. Lediglich Berlin fördert den Sozialen Wohnungsbau allein mit Aufwendungshilfen und öffentlichen Bürgschaften für Kapitalmarktdarlehen.

Die bisherige Diskussion über das Instrumentarium der Objektförderung stellt Liquiditätsbetrachtungen in den Vordergrund². So galten etwa Aufwendungszuschüsse als vorteilhaft, weil sich dabei nach dem „pay as you use“-Prinzip die staatlichen Auszahlungen und die Nutzung des Objektes zeitlich entsprechen (Mackscheidt / Deichmann (1982), 44 f.). Offensichtlich herrscht die Vorstellung vor, daß es bezüglich allokativer Effizienz keine Rolle mehr spielt, wie die Subventionsmodalitäten im einzelnen ausgestaltet werden, wenn der „ordnungspolitische Sündenfall“ der objektgebundenen Subvention erst einmal begangen wurde.

Was bleibt, ist der „optische“ Unterschied zwischen einer Aufwands- und einer Darlehensförderung: Während die tatsächliche Einengung des Handlungsspielraumes zukünftiger Haushalte, wie sie in der Zinslastquote zum Ausdruck kommt, in beiden Fällen die gleiche ist, ergibt sich in der Kapitalwertrechnung ein Unterschied. So erzwingt eine aus dem Landeshaushalt finanzierte Darlehensförderung den Ausweis eingegangener Verpflichtungen in einer vielbeachteten Kennziffer: der staatlichen Verschuldung. Die rechtlich gleichermaßen verbindlichen Verpflichtungen aus zugesagten Aufwandshilfen bleiben der Öffentlichkeit dagegen weitgehend verborgen, da die Verpflichtungsermächtigungen nur im Bewilligungsjahr als Nominalbetrag in den Haushalt eingestellt werden.

² Eine ausführliche Analyse der Anreizwirkungen des englischen Subventionssystems findet sich dagegen bei Hills (1987).

Ohne Zweifel kann die politische Optik alternativer Instrumente kein Ersatz für einen Effizienzmaßstab sein. Ein solcher kann aber aus der Theorie optimaler Verträge, so wie sie im Rahmen der Principal-Agent-Literatur entwickelt wurde, gewonnen werden (Abschnitt 2). Auf dieser Grundlage werden in Abschnitt 3 die Modalitäten der Wohnungsbauförderung als System vertraglicher Arrangements zwischen Staat, Investor, Mieter und Bank interpretiert und es werden die Anreiz- und Versicherungswirkungen der wichtigsten Risikoteilungsregeln im Sozialen Wohnungsbau untersucht. Darauf aufbauend werden im Abschnitt 4 die Risikoteilungen – so wie sie in den gesetzlichen Bestimmungen und Verwaltungsrichtlinien festgelegt sind oder sich in der Bewilligungspraxis herausgebildet haben – für die einzelnen Risikokomponenten (Baurisiken, Bewirtschaftungsrisiko, Zinsänderungsrisiko, langfristiges Miettertragsrisiko) jeweils gesondert bewertet.

2. Der methodische Ansatz

Für die Untersuchung der Effizienzeigenschaften der Objektförderung sollen hier die Grundüberlegungen der Theorie optimaler Verträge herangezogen werden³. In der theoretischen Modellanalyse werden im allgemeinen zwei Parteien betrachtet, die gemeinsam ein bestimmtes Projekt realisieren wollen: ein Auftraggeber (Principal) und ein Ausführender (Agent). Die ökonomischen Rahmenbedingungen werden durch die folgenden Annahmen bestimmt:

1. (Unsicherheit) Die Erträge bzw. Kosten des Projektes werden von den Anstrengungen des Agenten beeinflußt, hängen darüber hinaus aber auch von anderen Faktoren ab, die ex ante nicht genau bestimmt sind.
2. (Risikoaversion) Die beteiligten Parteien (zumindest der Agent) sind risikoavers.
3. (Informationsasymmetrie) Es ist für den Auftraggeber nicht möglich, zweifelsfrei herauszufinden, ob der Auftragnehmer seinen Verpflichtungen in vollem Umfang nachgekommen ist.

Unter diesen Umständen muß ein Vertrag festlegen, wie hoch die Kompensation des Agenten bei welchen Leistungen und Kosten sein soll.

Jeder risikoaverse Vertragspartner wird für die Übernahme von Einkommensrisiken eine Kompensation verlangen. Die von einem Risikoträger geforderte Risikoprämie hängt neben seinen individuellen Risikopräferenzen davon ab, ob es ihm möglich ist, sich durch Diversifikation gegen bestimmte Einkommensschwankungen zu versichern. Ein erster Maßstab für die Effizienz eines Vertrages könnte also lauten: „Sind die unterschied-

³ Die folgende Skizze der wichtigsten Eigenschaften effizienter Verträge stützt sich insbesondere auf die Ergebnisse von *Holmström* (1979) und *Harris / Raviv* (1979). Eine Übersicht über die neuere Literatur gibt *Arrow* (1986).

lichen Risiken des Vorhabens so auf die Partner verteilt, daß ihrer relativen Risikoaversion Rechnung getragen wird und die insgesamt bestehenden Diversifikationsmöglichkeiten optimal zur Risikobegrenzung genutzt werden?“ Der von dem Principal zu tragende Teil des Risikos wird in einem effizienten Vertrag um so größer sein, je geringer seine Risikoaversion ist und je besser seine Diversifikationsmöglichkeiten sind.

Wenn es nicht möglich ist zu kontrollieren, ob die tatsächlichen Leistungen des Agenten auch mit den versprochenen übereinstimmen, entsteht ein Anreizproblem. Je mehr Risiko von dem Principal übernommen wird, desto stärker nähert man sich einer Einkommensgarantie für den Agenten und desto schwächer werden seine Leistungsanreize. Da bei verminderter Leistung der Wert des Vorhabens für den Principal sinkt, wird er dem gemeinsamen Projekt nur bei einer entsprechend niedrigeren Kompensation des Agenten zustimmen. Es liegt also in beiderseitigem Interesse, Leistungsanreize zu erhalten. Die Leistungsanreize für den Agenten sind um so höher, je stärker er von einer Verschlechterung der Rentabilität selbst betroffen ist. Aufgrund dieses Zusammenhangs von Risikoträgerschaft und Leistungsanreizen wird in einem effizienten Vertrag der Anteil des Risikos, der vom Agenten zu tragen ist, um so größer sein, (1) je sensibler Erträge bzw. Kosten des Projektes auf die Anstrengungen des Agenten reagieren, (2) je kostspieliger adäquate Verhaltenskontrollen sind.

Unter Umständen ist es sinnvoll, die Kompensation des Agenten nicht nur von Erträgen und Kosten abhängig zu machen, sondern Informationen über die Realisation von Faktoren miteinzubeziehen, die neben der Anstrengung des Agenten einen Einfluß auf die Projektrentabilität haben. Solche Daten lassen einen genaueren Rückschluß auf die Leistung des Agenten zu. Ihre Berücksichtigung erlaubt eine präzisere Steuerung in dem Zielkonflikt zwischen maximaler Risikoteilung und dem Setzen maximaler Leistungsanreize. Ein effizienter Vertrag wird den Agenten nicht für ein gutes bzw. schlechtes Ergebnis belohnen bzw. bestrafen, wenn diese nachweislich auf einen Einflußfaktor zurückzuführen ist, der mit seinen Anstrengungen nichts zu tun hat.

3. Das Vertragssystem im Wohnungsbau

Der Analyseansatz der Principal-Agent-Literatur läßt sich in zwei Schritten auf die Wohnungsbauförderung übertragen. Um einen Vergleichsmaßstab für die Beurteilung der Auswirkungen der staatlichen Subvention zu erhalten, wird zunächst das vertragliche System zwischen Bank, Investor und Mieter im freifinanzierten Wohnungsbau skizziert. In einem weiteren Schritt wird für die öffentliche Förderung geprüft, ob sie diese Beziehungen verändert und wenn ja, wie dieser Effekt allokativtheoretisch zu bewerten ist.

3.1. Der freifinanzierte Wohnungsbau

Die Errichtung und Vermietung von Wohnraum ist mit einer Reihe von Risiken verbunden. Unsicher sind etwa die Höhe der Baukosten und die Länge der Baufristen, die Zinsentwicklung und die Bewirtschaftungs- und Instandhaltungskosten sowie die zukünftige Zahlungsbereitschaft der Nachfrager für bestimmte Wohnungstypen (Größe, Lage, Ausstattung etc.).

Im freifinanzierten Wohnungsbau treffen die Einkommensrisiken aus der mangelnden Vorhersehbarkeit von Ertrags- und Kostenentwicklungen zunächst einmal den Investor. Eventuelle Verluste muß dieser allerdings nicht in unbeschränkter Höhe tatsächlich realisieren. Im Rahmen des Haftungsrechtes geht ein Teil des Einkommensrisikos auf die Gläubiger, insbesondere die Banken über. Während der Bauphase trägt i.a. die Hausbank des Investors bzw. Bauträgers dieses Restrisiko. Bei Ablösung der Zwischenfinanzierung wird es von einer Hypothekenbank übernommen. Die Partner können aufbauend auf den haftungsrechtlichen Regeln durch die Wahl der Rechtsform, der Eigenkapitalquoten und die Finanzierungskonditionen die Aufteilung des realwirtschaftlichen Risikos beeinflussen. Eine wichtige wirtschaftliche Leistung der kreditgewährenden Banken besteht in diesem Zusammenhang darin, das Risiko des Kreditausfalls durch die wirtschaftliche Prüfung des Objektes und der Bonität des Bauherren, Verhaltenskontrollen (inbes. während der Bauphase) und die Forderung jeweils angemessener Eigenkapitalquoten etc. zu begrenzen⁴.

Bei freifinanzierten Wohnungen entscheiden Marktangebot und -nachfrage über die Mieterlöse für eine gegebene Wohnung. In der Zahlungsbereitschaft drücken sich die Präferenzen der Haushalte für die Charakteristika einer Wohnung – also Lage, Größe, Zuschnitt, Ausstattung etc. – aus. Schon beim Bau der Wohnung muß der Investor die aktuellen und zukünftigen Wünsche der Nachfrager abschätzen und nach Möglichkeiten suchen, die Wohnung so zu planen, daß sie sich auch nachträglich an neue Geschmack-Trends anpassen läßt. Auch in der Bewirtschaftungsphase sind Investitionsentscheidungen (Instandhaltung, Ausstattungsverbesserung, Änderung bei den Versorgungssystemen) immer wieder an der Zahlungsbereitschaft der Konsumenten und den sich verändernden Kosten auszurichten. Unabhängig von dem, was ihm das Mietrecht juristisch gestattet, kann ein Vermieter nicht erwarten, Kosten, die über denen der Konkurrenten liegen, auf Dauer am Markt durchzusetzen. Während individuelle oder objekt-spezifische Mehrkosten vom Investor getragen werden müssen, kann er

⁴ Eine Überwachung des Projektrisikos ist insbesondere deshalb notwendig, weil – gegeben die Finanzierungsform des Kreditvertrages bei Haftungsbeschränkung – das Einkommen des Investors eine konvexe Funktion der (zufallsverteilten) Erträge ist. Der Erwartungswert des Investoreneinkommens steigt mithin bei einer Erhöhung des Projektrisikos bei gleichem Erwartungswert der Erträge.

Kostenerhöhungen, die alle Anbieter gleichermaßen treffen, in den durch die Nachfrageelastizität gesetzten Grenzen auf die Mieter umlegen.

3.2. Der soziale Wohnungsbau

Das skizzierte vertragliche System wird durch die staatliche Förderung in zweierlei Hinsicht verändert. Zum einen tritt der Staat als vierte Partei hinzu, zum anderen greift er direkt in die Beziehungen zwischen den anderen Parteien ein. Besonders hervorzuheben ist die Mietbindung. Die Bereitstellung von Wohnraum mit gebundenen Mieten wird sogar vielfach als Hauptziel der Objektförderung angesehen. Im Investor-Mieter-Verhältnis tritt an die Stelle der freien Mietvereinbarung bei Neuabschluß und der Vergleichsmietenregelung für bestehende Mietverträge die Sozialmiete gemäß WobindG und der hierzu erlassenen Zweiten Berechnungsverordnung (II BV) als zulässige Mietobergrenze. Mit wenigen Ausnahmen liegen diese Sozialmieten unterhalb der für gleichwertige Wohnungen am Markt erzielbaren Mieten. Der Investor ist in diesem Fall mit einer Überschußnachfrage konfrontiert, aus der sich zwei Konsequenzen ergeben:

- (1) Es entsteht ein latenter Anreiz beim Investor, bei vorgeschriebenem Höchstpreis sein Leistungsangebot zu reduzieren (Qualität während der Bauphase, Instandhaltung während der Bewirtschaftungsphase etc.). Eine Verschlechterung der Wohnqualität in Relation zur Miete gefährdet im allgemeinen nicht die Vermietbarkeit des Objektes, da zunächst nur die Subventionswirkung beim Sozialmietner abgebaut wird.
- (2) Im allgemeinen kann der Investor davon ausgehen, daß eine erlaubte Mieterhöhung auch am Markt durchgesetzt werden kann, die Sozialmieten mithin sichere Erträge darstellen.

Die erste Folge der Mietbindung erschwert die Beurteilung der allokativen Effizienz der Risikoteilung im Sozialen Wohnungsbau erheblich, da sie zu „second-best“-Urteilen zwingt, für die die „first-best“-Kriterien des freifinanzierten Wohnungsbaus nur noch unter Vorbehalten als Maßstab genutzt werden können. Aus der Sicherheit der Erträge folgt, daß sich das Einkommensrisiko des Investors kurzfristig überwiegend aus der Kostenunsicherheit ergibt. Ertragsunsicherheiten spielen erst in der langen Frist – etwa beim Auslaufen der Bindungen – eine Rolle.

Was das Kostenrisiko betrifft, so lassen sich im Bereich des Sozialen Wohnungsbaus zwei dominierende „Teilungsregeln“ unterscheiden: die Kosten erstattung und der Pauschalansatz⁵.

⁵ In der Praxis der Wohnungsbauförderung werden die Begriffe nicht einheitlich interpretiert. Unter dem Aspekt der Risikoteilung kann von Kostenerstattung nur gesprochen werden, wenn die Subventionshöhe beziehungsweise die Umlagefähigkeit auf die Sozialmiete von dem Nachweis abhängt, daß Kosten in der entsprechenden

Die Anrechnung der nachgewiesenen Kosten – etwa wie sie für die Baukosten in der Schlußrechnung vorgelegt werden – auf die Subventionshöhe entledigt den Subventionsempfänger in dieser Hinsicht jeglichen Risikos. Für diese „Versicherungsleistung“ des Staates wäre der Investor prinzipiell bereit, eine Prämie in Form eines Renditeverzichts zu zahlen. So entsprach es durchaus der Philosophie des frühen Sozialen Wohnungsbaus, dem Investor eine Vermögensanlage mit geringer, aber nahezu risikofreier Rendite zu offerieren. Die Kostenerstattung befreit den Investor aber nicht nur jeglichen Risikos, sie entledigt ihn auch jeglicher Anreize, sich um Kostensenkungen zu bemühen. Erfolge in dieser Hinsicht führen lediglich zu Kürzungen der Subventionen, nicht aber zu höheren Gewinnen bei demjenigen, der sich um Kosteneffizienz bemühen soll. Analoges gilt für die Kreditausfallkosten der Banken, wenn der Staat diese durch Bürgschaften bzw. nachrangige Sicherung eigener Darlehen übernimmt.

Umgekehrt stellt sich die Situation hinsichtlich der pauschalierten Komponenten dar. Bezuglich dieser Aufwendungen ist der Investor nicht versichert. Fallen sie – aus Gründen, die außerhalb seines Einflusses liegen mögen – höher aus als durch die Pauschale gedeckt, macht er Verluste. Im umgekehrten Fall winken natürlich auch Gewinne, die über die durchschnittliche Rendite hinausgehen mögen. In dieser Möglichkeit unvorhersehbarer Schwankungen seiner Rendite liegt das Risiko der Pauschalierung für ihn. Ein risikoscheuer Investor mit geringen Diversifikationsmöglichkeiten wird für die Übernahme dieses Risikos eine Prämie verlangen. Er wird aber auch sehen, daß seine Leistungsfähigkeit wieder gewinnbringend eingesetzt werden kann. Da jede eingesparte Mark ungeschmälert seinen Gewinn erhöht, besitzt er maximale Anreize, Kosten zu minimieren.

Nach dem Kriterium optimaler Risikoteilung sind Kostenerstattungsprinzip und Pauschalansatz demnach Extremlösungen: Entweder vollständige Versicherung bei Vernichtung jeglichen Leistungsanreizes oder aber maximale Anreize, Objektkosten und Kreditausfallkosten unter Verzicht auf jegliche Risikoteilung zu minimieren.

Bezuglich einzelner Kostenpositionen hat in der Praxis der Wohnungsbauförderung die Kostenerstattung bis zu einer Obergrenze große Bedeu-

Höhe entstanden sind. Eine ex-ante Abschätzung zu erwartender Kosten oder gar die rein verbale Assoziation einer Komponente der Subvention mit einer bestimmten Kostenkategorie hat demgegenüber aus analytischer Sicht mit Kostenerstattung nichts zu tun. Da in diesem Fall die Subventionshöhe bzw. Sozialmiete unabhängig von einem Kostennachweis festgeschrieben wird, soll von einer Pauschalisierung der Subvention gesprochen werden. Zwar erhält der Subventionsempfänger in der Sprachregelung der II BV jeden Pauschalansatz für eine bestimmte Aufwendungsart. Im ökonomischen Kalkül des Investors addieren sich aber letztlich alle pauschalierten Beträge. Dieser Subventionspauschale stehen dann all diejenigen Aufwendungen gegenüber, für deren tatsächliche Höhe und zeitliche Verteilung sich der Staat nicht mehr interessiert – auch solche, die in der II BV keine Erwähnung finden.

tung gewonnen. Diese Teilungsregel, die sich nur dann von einer pauschalen Förderung unterscheidet, wenn sie sich auf ex-post nachgewiesene Kosten bezieht, schafft beim Investor den Anreiz, die Wahrscheinlichkeit besonders hoher Kosten zu minimieren. Dies kann erreicht werden durch allgemeine Bemühungen um Kostensenkungen. Dieser Anreizeffekt ist aber nur schwach, weil im allgemeinen, d.h. so lange die Kosten unter der Obergrenze bleiben, diesen Anstrengungen kein Ertrag gegenübersteht. Aus der Sicht des Investors gezielter ist es, nur die Wahrscheinlichkeit besonders hoher Kosten durch niedrigere, aber sichere Mehraufwendungen zu minimieren. So wird er bereit sein, durchschnittlich teurere Verfahren zu akzeptieren, wenn diese die Gefahr besonderer „Ausreißer“ vermindern.

Bei verringrigerter Varianz werden die durchschnittlichen Kosten (über viele Projekte gemittelt) bei dieser Anreizkonstellation sicher höher sein als bei einer pauschalierten Förderung, eventuell sogar höher als bei einem reinen Kostenerstattungsprinzip⁶.

Im Subventionssystem des Sozialen Mietwohnungsbaus fehlen anteilige Erstattungen. Diese – in anderen Bereichen häufig zur Anwendung kommenden – Teilungsregeln haben den Vorteil, daß sie Leistungsanreize nur abschwächen, aber nicht gänzlich vernichten und dennoch eine begrenzte Risikoteilung zwischen Investor und Staat resp. Investor und Mieter erlauben. Auch wird die optimale Wahl des Projektrisikos bei einer anteiligen Erstattung nicht verzerrt⁷.

4. Die Teilungsregeln für die einzelnen Kosten- und Ertragsrisiken

Bislang wurden die Kriterien für eine optimale Risikoteilung benannt und die Anreiz- und Versicherungswirkungen der wichtigsten im Sozialen Wohnungsbau üblichen „Teilungsregeln“ skizziert. Im weiteren wird für jedes mit der Errichtung und Vermietung von Wohnraum verbundene Einkommensrisiko gesondert geprüft, welche Risikoteilung zwischen Staat und Investor, Mieter und Bank derzeit vorherrscht und wie diese unter Effizienzaspekten zu bewerten ist. Hierfür muß insbesondere geklärt werden, ob eine Versicherung des Investors oder der Bank möglich ist, ohne Leistungsanreize substanzial zu gefährden. Dies ist zu erwarten, wenn, (1) eine Verhaltenskontrolle keine besonderen Probleme aufwirft oder (2) der Investor resp. die Bank nur geringen Einfluß auf die Kostenkomponente besitzt oder (3) die Berücksichtigung von zusätzlichen Informationen einen indirekten

⁶ Hier liegt der umgekehrte Fall vor wie beim Kreditvertrag. Die Kostenerstattung bis zu einer Obergrenze, läßt das Einkommen des Investors eine konkave Funktion in den Kosten werden, deren Erwartungswert durch eine Verminderung des Kostenrisikos erhöht wird.

⁷ Siehe auch *Krahnen* (1985), 115 ff.

Rückschluß auf die Leistung des Subventionsempfängers zuläßt. Hier ist insbesondere nach geeigneten Indexierungen zu suchen, die eine anreizkompatible Risikoteilung erlauben.

4.1. Baukosten

Es liegt in erheblichem Umfang in der Hand des Investors, durch entsprechende Bauplanung, effiziente Bauorganisation, Wahl der günstigsten Bezugsquellen und Leistungsanbieter zu einer Einsparung von Baukosten einschließlich der Zwischenfinanzierungskosten beizutragen. Zugleich können die diesbezüglichen Anstrengungen von Dritten kaum beobachtet werden. Dies spräche dafür, das Risiko der Baukosten grundsätzlich beim Investor zu belassen, der es auch im freifinanzierten Wohnungsbau zu tragen hat. Es muß allerdings bedacht werden, daß der Investor im Sozialen Wohnungsbau ertragsseitig ein abgeschwächtes Interesse an der baulichen Qualität des Objektes besitzt. Da gute Bauqualität teuer ist, wird seine Neigung zur Qualitätsminderung größer, je stärker seine Anreize zur Kostenminimierung sind. Umfassende Qualitätskontrollen durch den Subventionsgeber, die den Investor an die vereinbarte Qualität binden würden, sind im Baubereich kostspielig. So könnte eine (teilweise) Kostenerstattung gerechtfertigt werden. Vorteilhafter erscheint es jedoch, die Kontrollkosten durch eine stichprobenartige Überwachung zu reduzieren und die betrugsabschreckende Wirkung umfassender Kontrollen durch hohe Sanktionen (Konventionalstrafen etc.) zu erzielen⁸. In diesem Fall könnten Anreize zum sparsamen Mitteleinsatz erhalten bleiben, wenn die Baukosten pauschal subventioniert würden.

Im Gegensatz zu dieser Beurteilung legen § 72 (I) II. WoBauG in Verbindung mit § 8a (3) und (4) WoBindG fest, daß bei einer Abweichung der tatsächlichen Baukosten von den zum Zeitpunkt der Bewilligung veranschlagten die tatsächlichen Kosten bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung einzusetzen sind. Für Kostenüberschreitungen gilt dies nur, wenn sie „auf Umständen beruhen, die der Vermieter nicht zu vertreten hat“. Die in dieser Regelung angelegte Kostenerstattung entlastet den Investor grundsätzlich vom Baukostenrisiko. Das Bundesrecht läßt allerdings zwei Fragen offen:

- (1) Wer wird von eventuellen Kostenüberschreitungen getroffen bzw. wer gewinnt bei Kostenunterschreitungen: der Staat in Form nachträglicher Aufstockungen oder Kürzungen der Subventionen, oder der Sozialmietter mit einer entsprechend angepaßten Miethöhe⁹?

⁸ Wenn die Bauqualität recht genau vom Bauherren bestimmt werden kann, also weitestgehend frei von Zufallseinflüssen ist, können theoretisch „erstbeste Lösungen“ auch bei Risikoaversion der Investoren durch entsprechende Sanktionen mit geringen Kontrollkosten approximiert werden.

- (2) Welche Gründe für Kostenüberschreitungen sind im einzelnen durch den Investor nicht zu vertreten und wie können sie praktisch festgestellt werden?

Da der Ansatz erhöhter Kosten in einer neuen Wirtschaftlichkeitsberechnung durch die bewilligende Behörde genehmigt werden muß, hatten es die Länder in der Hand, Kriterien für die Nichtvertretbarkeit von Kostenüberschreitungen zu entwickeln¹⁰.

Die gesetzliche Grundlage für die explizite Vereinbarung von Obergrenzen wurde 1984 durch Änderung des zweiten Wohnungsbaugesetzes geschaffen. Der neu eingefügte Satz 2 § 51 II. WobauG erlaubt es, den Ansatz höherer Kosten in späteren Wirtschaftlichkeitsberechnungen bei der Bewilligung der öffentlichen Förderung grundsätzlich auszuschließen.

Auch unterhalb dieser Obergrenzen wird das Erstattungsprinzip eingeschränkt, weil in der Wirtschaftlichkeitsberechnung des Bewilligungsantrages häufig auf den Ansatz der zulässigen Grundstückskosten verzichtet wird, um insgesamt die politisch vorgegebene Obergrenze für die Kostenniете nicht zu überschreiten. Da im Falle einer Kostenunterschreitung bei einzelnen Positionen Ansatzverzichte bei anderen Positionen wieder rückgängig gemacht werden können, um eine Kürzung der Subvention zu verhindern, dürften die bewilligten Ansätze in diesen Fällen einer genehmigten Pauschale gleichkommen. Ein Bauherr, der in der bewilligten Wirtschaftlichkeitsrechnung hohe veranschlagte Baukosten durch Ansatzverzichte kompensierte, hat starke Anreize zur Einsparung von Bau- und Finanzierungskosten in der Investitionsphase. Erst wenn nachträgliche Einsparungen rechnerisch nicht mehr durch das Wiederaufleben von Ansatzverzichten kompensiert werden können, „drohen“ Subventionskürzungen.

Zeichnen sich während der Bauabwicklung unerwartet hohe Kostenüberschreitungen ab, kann dies das Vertrauen der Kreditgeber in den Investor in Frage stellen. Gelingt es dem Bauherren nicht, eventuelle Finanzierungslücken mit eigenen Mitteln abzudecken, wird das Objekt nicht planmäßig fertiggestellt, was wiederum zu Kreditausfällen führt. Wer dieses Fertigstellungsrisiko trägt, hängt im Sozialen Wohnungsbau von den Förderbedin-

⁹ So wurde in Berlin bis 1981 gemäß dem Kostenerstattungsprinzip die endgültige Subventionshöhe nach der Vorlage der Schlussabrechnung bestimmt. Erhebliche Nachbewilligungen aufgrund höherer Bau- und Zwischenfinanzierungskosten waren nicht selten. Durch Senatsbeschuß wurde 1981 im Falle einer Überschreitung der bewilligten Kosten bei der Schlussrechnung keine nachträgliche Erhöhung der Subvention mehr gewährt. Vielmehr wurden Abstriche bei dem Subventionsziel der Sozialmiete hingenommen. Diese Regelung verstärkte die Anreize zur Kosteneinsparung während der Investitionsphase ebenfalls nur schwach, da das Vermietungsrisiko des Investors bei einer Sozialmiete reduziert ist.

¹⁰ Je restriktiver diese von den Ländern und gegebenenfalls der Rechtsprechung eingegrenzt wurden, desto stärker näherte man sich einer Kostenerstattung mit Obergrenze.

gungen ab. Bei der Aufwandssubvention liegt das Risiko des Kreditausfalls während der Bauphase grundsätzlich bei der Geschäftsbank, die die Zwischenfinanzierung übernimmt, da die staatliche Bürgschaft nur für die Dauerfinanzierung gewährt wird. Auch die Subventionszahlungen selbst beginnen erst nach der Bezugsfertigkeit des Objektes. Dagegen werden bei einer Förderung mit öffentlichen Baudarlehen schon während der Bauphase öffentliche Mittel ausgezahlt. In welchem Ausmaß der Staat damit als Risikoträger an die Stelle privater Geschäftsbanken tritt, hängt allerdings von den Details des Auszahlungsmodus ab – die nicht gesetzlich geregelt sind. Die Ausführungsvorschriften der Länder sehen hier drei Möglichkeiten vor: Die Auszahlung nach Baufortschritt, die Auszahlung nach Fälligwerden der Bauforderungen und die Vorauszahlung.

Bei der Auszahlung nach Baufortschritt ändert sich im Vergleich zur Aufwandssubvention wenig, da der Staat lediglich an die Stelle der Hypothekenbank tritt, die häufig den zwischenfinanzierten Personalkredit ebenfalls im Rhythmus des Anwachsens der Besicherungsgrundlage durch hypothekarische Dauerfinanzierungsmittel ablöst. Bei der Auszahlung nach Fälligwerden der Bauforderungen und erst recht bei der Vorauszahlung übernimmt der Staat hingegen die Funktion und damit auch die Risiken, die sonst im Regelfall von der jeweiligen Hausbank des Investors getragen werden¹¹. Eine solche Verstaatlichung des Zwischenfinanzierungsrisikos ist unter dem Gesichtspunkt der Fördereffizienz abzulehnen, da davon auszugehen ist, daß die Hausbank die Planungskapazität und die Bonität des Investors aufgrund der zumeist langjährigen Geschäftserfahrung besser beurteilen kann als staatliche Bewilligungsstellen.

4.2. Bewirtschaftungskosten

Die Berechnung der zulässigen Sozialmieten ist bundeseinheitlich in der II. Berechnungsverordnung geregelt. Diejenigen Bewirtschaftungskosten, deren Höhe weitgehend durch das Verbrauchsverhalten der Haushalte bestimmt werden (Wasser, Entsorgung), können in nachgewiesener Höhe auf die Miete umgelegt werden. Bei den Instandhaltungsaufwendungen sowie den Verwaltungskosten hat sich der Subventionsgeber dagegen für pauschale Ansätze entschieden. Dies ist zum einen verständlich, da ein effizienter Mitteleinsatz nicht überwacht werden könnte. Auf der anderen Seite ist bei gebundenen Mieten die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß die Instandhaltung vernachlässigt wird.

Für die Heizkosten sowie gegebenenfalls Wartungskosten gilt das Kostenersstattungsprinzip. Da sie neben dem Verbrauchsverhalten der Mieter auch

¹¹ Da Forderungen der Baufirmen gegen den Bauherren teilweise schon vor der Leistungserstellung fällig werden, stehen diesen Zahlungen noch keine beleihbaren Sicherungen gegenüber.

in erheblichem Umfang durch Entscheidungen des Investors (Planung, Bauausführung, nachträgliche Isolierung, Wahl wertungsfreundlicher Anlagen ...) mit beeinflußt werden, wäre ein stärkeres Eigeninteresse des Investors an niedrigen Heiz- und Wartungskosten wünschenswert. Dennoch kann eine Kostenteilung nur dann befürwortet werden, wenn die Effizienzgewinne durch stärkere Leistungsanreize des Investors die einhergehenden Anreizverluste zum sparsamen Umgang mit Heizenergie auf der Mieterseite aufwiegen. Die Beispiele der Instandhaltung und der Heizkosten weisen einmal mehr auf die spezifischen Effizienzverluste der Mietbindung im öffentlich geförderten Wohnungsbau hin.

4.3. Dauerfinanzierungskosten

Zwischen den beiden Förderinstrumenten Baudarlehen und Aufwandshilfe bestehen erhebliche Unterschiede bezüglich der Teilung des Risikos einer Veränderung der Dauerfinanzierungskosten. Bei einer Darlehenssubvention trägt der Staat über die Passivseite des Haushaltes das Zinsänderungsrisiko¹². Bei der Aufwandssubvention muß der Investor eine aktualisierte Wirtschaftlichkeitsberechnung aufstellen, wenn sich nach Ablauf der Zinsfestschreibung der Hypothekenzinssatz verändert hat. Wie bei den Baukosten ist es auch in diesem Fall den Ländern freigestellt, ob sie die Subvention anpassen oder die Differenz auf die Sozialmieten umlegen lassen¹³.

Betrachtet man die Frage der Risikoteilung zwischen Staat und Mieter, erscheint es realistisch anzunehmen, daß der Staat aufgrund seines guten Zugangs zu Finanzmärkten weit besser als der durchschnittliche Sozialmietter in der Lage ist, einen Teil des Zinsrisikos durch entsprechendes Schuldenmanagement zu vernichten. Eine Entlastung des Mieters von den Zinsrisiken wäre somit wünschenswert und sollte schon im Fördersystem verankert sein. Diese Empfehlung ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, daß Mieter mit freien Mietverträgen derzeit weniger Zinsrisiken tragen müssen als Sozialmietter. Selbst ein allgemeiner Anstieg des Zinsniveaus dürfte sich in Marktmieten nur verzögert und gedämpft niederschlagen. Eine objekt-spezifische Steigerung des Zinsdienstes muß von den Wohnungsanbietern getragen werden.

¹² Die Möglichkeit nachträglicher Zinsanhebungen nach § 18a WoBindG intendiert eine allgemeine Degression der Subvention, nicht aber die laufende Anpassung der Baudarlehensverzinsung an die Entwicklung des Kapitalmarktzinses.

¹³ So muß in Berlin der Sozialmietter die „schlechte Seite“ einer Veränderung der Kapitalmarktzinsen tragen, da Schwankungen oberhalb der bewilligten Zinssätze auf die Miete umgelegt werden. Das Land übernimmt hingegen die „bessere Seite“, indem es die laufenden Zuschüsse kürzt, wenn sich die Kostenmiete durch eine gesunkene Zinsbelastung ermäßigt.

Auch unter dem Aspekt der Anreizwirkungen ist die Aufwandssubvention unbefriedigend. Der Investor soll sich zwar um die jeweils günstigsten Finanzierungskonditionen bemühen – ist aber von einer Zinsänderung nur mittelbar über die Vermietbarkeit des Objektes betroffen, die, solange die Sozialmiete die Marktmiete nicht erreicht hat, kaum gefährdet ist. In der Praxis findet sich eine große Vielfalt von Kreditverträgen (etwa bezüglich der Dauer der Zinsfestschreibung, Relation Damnum zur Annuität) mit jeweils unterschiedlichen Zinssätzen, die neben jeweils spezifischen Portfolioüberlegungen auch unterschiedliche Erwartungen bezüglich der zukünftigen Zinsentwicklung ausdrücken. Der gesetzliche Auftrag an den Investor, den „marktüblichen Zinssatz“ nicht zu überschreiten bzw. an die Bewilligungsbehörde, Überschreitungen nicht zu genehmigen, lässt sich mithin kaum verwirklichen. Eine Baudarlehensförderung hat demgegenüber den Vorteil, daß der Staat als derjenige, der das Risiko trägt, auch die Konditionen der Refinanzierung aushandelt.

4.4. Langfristige Mieterträge

In der kurzen und mittleren Frist können die Mieten im sozialen Wohnungsbau für den Investor als ebenso sichere Einnahmen wie die staatlichen Subventionen angesehen werden, da sie unterhalb der am Markt für gleichwertige Wohnungen erzielbaren freien Mieten liegen. Auf lange Sicht besteht aber auch im Sozialen Wohnungsbau ein Vermietungsrisiko. Der Anstieg der Sozialmieten ergibt sich zunächst einmal zwingend aus den Förderkonditionen, die Entwicklung der freien Marktmieten dagegen ist unsicher. Steigen die Sozialmieten stärker als vergleichbare Marktmieten drohen dem Investor Mietausfälle, da er nicht erwarten kann Sozialmieten am Markt dauerhaft durchzusetzen, die über den freien Mieten für vergleichbare Wohnungen liegen. Seine langfristigen Mieterträge werden daher – schon vor Ablauf der Bindungen – durch die Entwicklung der Marktmieten mitbestimmt. Wird zu einem späteren Zeitpunkt über eine nachträgliche Erhöhung, beziehungsweise eine beschleunigte Kürzung der Subvention entschieden kann die bisherige Entwicklung der Marktmieten Berücksichtigung finden. In der wohnungspolitischen Diskussion wird eine nachträgliche Veränderung der Subvention fast ausschließlich aus der Perspektive der Mieter betrachtet. Sie kann aber auch den Investor treffen. Wie die materielle Inzidenz der Subvention von der Marktmietenentwicklung beeinflußt wird, sei kurz anhand einer Abbildung erläutert.

In Abbildung 1 ist die materielle Inzidenz der Subvention für zwei unterschiedliche Fälle dargestellt. Die Subvention besteht aus der Differenz zwischen der rechnerischen „Kostenmiete“ K und der erlaubten Sozialmiete S_1 . Zum Zeitpunkt t_a ist über eine Änderung der Subvention zu entscheiden. Betrachtet wird der Fall eines beschleunigten Subventionsabbaus, der von

der Sozialmiete S_1 zur Sozialmiete S_2 führt. Die Subventionswirkung auf den Mieter wird gemessen anhand der Differenz zwischen Sozialmiete S_1 (S_2) und der Marktmiete M (die Fläche B). Der Investor „erhält“ die Differenz zwischen der Kostenmiete K und der Marktmiete M . Diese Differenz ist zum Bewilligungszeitpunkt t_o regelmäßig positiv (Fläche A), wird jedoch negativ sobald die Marktmieten die Kostenmieten übersteigen (Fläche C), was vor allem gegen Ende des Bindungszeitraums t_e zu erwarten ist.

In der in Abbildung 1a dargestellten Situation steigen die freien Marktmieten stärker als die Sozialmiete und die Kostenmiete. In diesem Fall trifft eine Entscheidung für einen beschleunigten Subventionsabbau zum Zeitpunkt t_a alleine den Sozialmieter. Unter Berücksichtigung der noch vorzunehmenden Abdiskontierung der Zahlungsströme entsprechen sich die Flächen A und C ungefähr, so daß Investoren im sozialen und im freifinanzierten Wohnungsbau in etwa gleichgestellt wären. Die in Abbildung 1b dargestellte Situation ist für die mit degressiven Aufwandssubventionen geförderten Sozialbauprogramme der siebziger Jahre nicht untypisch. Entgegen den anfänglichen Erwartungen sind die am freien Markt erzielbaren Mieten langsamer gestiegen als die Sozialmieten, so daß es zum Zeitpunkt t_g zum Gleichstand kam. Dort wo der soziale Wohnungsbau die Preisführerschaft übernahm, waren Leerstände und im weiteren Diskrepanzen zwischen den juristisch erlaubten und den tatsächlich erzielbaren Mieteinnahmen die Folge. Die Entscheidung für einen beschleunigten Subventionsabbau (oder die Verweigerung einer Anschlußförderung) trifft in diesem Fall ausschließlich den Investor. Die materielle Inzidenz der Subvention liegt in diesem Fall ohnehin ganz überwiegend beim Sozialbauinvestor, der hierdurch sehr viel besser gestellt wird als Investoren, die vergleichbare Objekte freifinanziert errichtet haben.

Diese „ex post“ Betrachtung gibt natürlich noch keine Antwort auf die Frage, ob dieses langfristige Vermietungsrisiko bei dem Investor verbleiben oder ob und gegebenenfalls in welcher Form sich der Staat durch eine nachträgliche Korrektur der Subventionshöhe an diesem Risiko beteiligen soll. Das langfristige Vermietungsrisiko eines spezifischen Objektes setzt sich aus Einflußgrößen unterschiedlicher Qualität zusammen. Da ist zum einen die Unsicherheit bezüglich der Entwicklung wichtiger Rahmendaten wie etwa die Bevölkerungs-, Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung und des zukünftigen Wohnungsangebotes: allesamt Bestimmungsgrößen zukünftiger Mietniveaus, die mit Sicherheit außerhalb des Einflußbereiches des Investors liegen. Der erzielbare Mietpreis bzw. die Leerstandsquote hängt aber auch von dem Nutzwert des spezifischen Objektes ab, der sich wiederum ergibt aus Entscheidungen des Investors über den Zuschnitt der Wohnungen, die Ausstattung, die architektonische Gestaltung, Instandhaltung etc. Den Investor gegen Einkommensrisiken aus diesen Entscheidungen zu versichern, würde den Anreiz zur Ausrichtung der Investitionstätig-

Abbildung 1: Materielle Inzidenz der Subvention bei unterschiedlichem Verlauf der Marktmieten

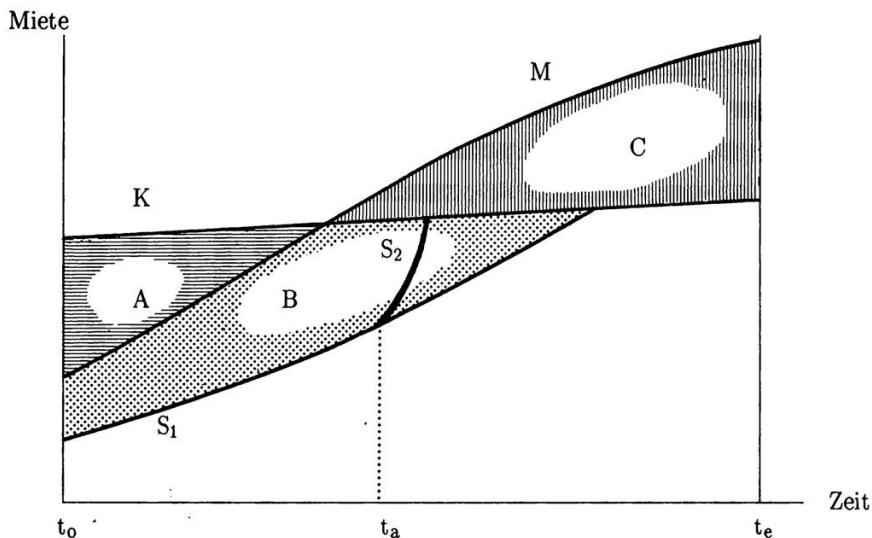


Abbildung 1a

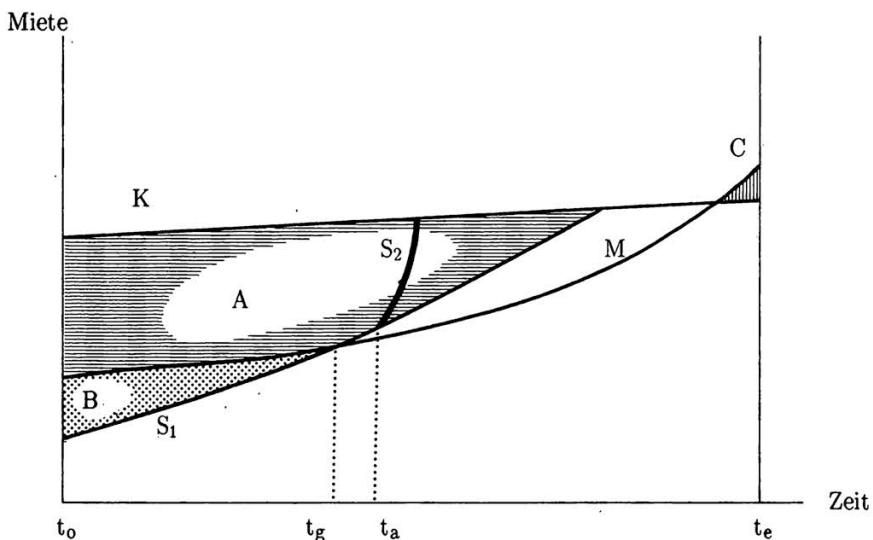


Abbildung 1b

keit an den Bedürfnissen der Nachfrager vernichten. Bleibt also lediglich zu prüfen, ob eine selektive Beteiligung des Staates an den allgemeinen Markt-risiken möglich und wünschenswert ist. Auf den ersten Blick erscheint es ordnungspolitisch nicht zu rechtfertigen, daß der Staat dem Investor im Sozialen Wohnungsbau eine weitergehende Ertragssicherung garantieren soll als anderen Anlegergruppen. Es muß allerdings bedacht werden, daß die öffentliche Hand durch den Umfang zukünftiger Wohnungsbauprogramme die Angebotsentwicklung und damit die erzielbaren Mieten selbst beeinflußt. Eine Verknüpfung der Subventionshöhe mit der Entwicklung des Mietniveaus würde eine allgemeine staatliche Risikobeteiligung erlauben, die von den Investoren zugleich als Signal dafür angesehen werden könnte, daß der Staat bei einem sich abzeichnenden Überangebot nicht unverändert immer neue Bauprogramme auflegen wird.

Bezüglich langfristiger Mieterträge beinhaltet das etablierte Förderinstrumentarium mehrere Risikoteilungsarrangements. Bei der Kapitalsubvention ist eine nachträgliche Anhebung der Verzinsung öffentlicher Mittel gesetzlich vorgesehen (§ 18a WoBindG); eine Möglichkeit der nachträglichen Erhöhung staatlicher Subventionen besteht in der Streckung oder dem Aussetzen der Tilgung, die in einigen Länderbestimmungen vorgesehen sind. Bei der Aufwandssubvention kommt bislang lediglich eine nachträgliche Erhöhung der Subvention durch das Aussetzen der Degression bzw. die Gewährung einer Anschlußförderung in Frage, da die gesetzliche Grundlage für eine nachträgliche Subventionskürzung fehlt. In gewissem Sinne führt auch der Bankrott des Bauherrn zu einer nachträglichen „Erhöhung“ der Subvention. Im Falle der Kapitalsubvention, weil staatliche Darlehen zunächst nachstelligen Beleihungsraum abdecken. Im Falle der Aufwands-subvention, weil die fällige staatliche Bürgschaft den Kreditausfall der Hypothekenbank bis zur Obergrenze des zum Bewilligungszeitpunkt als nachrangig angesehenen Beleihungsspielraum ersetzt.

Vergleicht man die tatsächlich praktizierte Risikoteilung mit den oben entwickelten Kriterien, ist festzustellen, daß der Staat durch Bürgschaften bzw. nachstellige dingliche Besicherung gerade die objektspezifischen Risiken übernimmt. Der bei den Hypothekenbanken vorhandene wohnungswirtschaftliche Sachverständ, der im freifinanzierten Wohnungsbau zu einer zweiten – von Investor unabhängigen – Überprüfung von Ertragschancen und Risiken eingesetzt wird, wird damit disqualifiziert: Bei der Kapitalsubvention, indem auf die Bankbeteiligung ganz verzichtet wird, bei der Aufwandssubvention, indem der Leistungsanreiz der Banken weitgehend vernichtet wird. An die Stelle einer marktbezogenen Analyse bei der Bestimmung von Beleihungsgrenzen im Rahmen von § 11 und § 12 (3) Hypothekenbankgesetz tritt zwangsläufig ein politischer Kompromiß zwischen Bank und Bewilligungsbehörde über die Aufteilung des Beleihungsraumes in erst- und zweitstellige Hypotheken.

Während objektspezifische Verluste ab einer gewissen Größenordnung vom Staat übernommen werden – mit den entsprechenden Folgen für die Leistungsanreize bei den Banken – fehlt eine systematische staatliche Beteiligung an den Marktrisiken. Bei der nachträglichen Zinsanpassung bzw. dem Aussetzen der Degression und der Möglichkeit einer Anschlußförderung hat sich der Subventionsgeber nur Optionen offen gehalten, die aus der Sicht des Investors die Finanzanlage „Sozialer Wohnungsbau“ mit langfristigen politischen Risiken behaften. Die rechtsverbindliche Verknüpfung der Subventionshöhe mit der Entwicklung der Marktmieten (regelgebundene Flexibilität) würde demgegenüber eine staatliche Risikobeteiligung erlauben, die individuelle Effizienzanreize nicht gefährdet.

5. Schlußbemerkungen

Die Analyse hat gezeigt, daß in der Wohnungsbauförderung ein Trade-off zwischen optimaler Risikoallokation einerseits und Leistungsanreizen für den Produzenten andererseits besteht. Gleichwohl scheinen in einigen Bereichen durch einfache Regeländerungen wesentliche Effizienzverbesserungen möglich zu sein. Was die Kostenseite betrifft, so wäre der Subventionsgeber gut beraten, die Risiken der Bauphase (Baukostenrisiko, Fertigstellungsrisiko) durch eine Änderung der Förderbedingungen wieder mehr auf den Investor und seine Finanziers zurückzuverlagern. Hinsichtlich des Zinsänderungsrisikos, das bei der Aufwandssubvention der Mieter zu tragen hat, wäre es dagegen effizienzverbessernd, wenn der Staat hier eine Versicherungsleistung anbietet¹⁴.

Das Korrelat zu einer stärkeren Privatisierung der Kostenrisiken ist, auch die Ertragsrisiken (und Ertragschancen) wieder stärker dem Investor zu überlassen. Auf diese Weise käme die langfristige Vermietbarkeit von Wohnungen und damit insbesondere die Bauqualität wieder vermehrt zur Geltung. Zudem wäre der Vermieter verstärkt zur Erhaltung der Bausubstanz und zur Senkung der Bewirtschaftungskosten, soweit diese vom Mieter zu tragen sind, bereit.

Die konkreten Förderbedingungen der Wohnungsbausubventionierung – deren Zielsetzung hier nicht zur Diskussion steht – würden diesen Effizienzgesichtspunkten am ehesten als pauschalisierte Objektförderung ohne Mietbindung Rechnung tragen. Die subventionierten Neubauwohnungen wären also in die Vergleichsmietenregelung einzubeziehen.

Die Orientierung der Sozialmieten an der Vergleichsmiete – in Verbindung mit einem individuellen einkommensabhängigen Mietnachlaß – ist bereits seit langem als ein Weg vorgeschlagen worden, die Verzerrung der

¹⁴ Vgl. zu diesem Punkt auch Ehrmann / Geis / Hubert / Prior / Tomann (1987).

Mietstruktur im Sozialwohnungsbestand und die damit verbundenen Verteilungsgerechtigkeiten zu beseitigen¹⁵. Für eine solche ex-post Veränderung von Rechtsansprüchen sind allerdings kompensierende Transfers notwendig, deren Problematik erst jüngst von Schellhaß (1988) untersucht wurde. Für eine Reform der Förderbedingungen des zukünftigen Sozialen Wohnungsbaus gelten diese Bedenken nicht. Aus der Sicht des Investors reduziert sich die Wohnungsbauförderung auf eine reine Investitionsförderung – wobei die öffentlichen Belegungsbindungen für solche Wohnungen gegebenenfalls beibehalten werden können. Dies verspricht auf lange Sicht erhebliche Effizienzvorteile gegenüber dem bisher praktizierten Fördersystem. Das Land Berlin hat bereits 1985 die Neubauförderung ohne Mietbindung als Alternative zum klassischen „Sozialen Wohnungsbau“ zusätzlich in das Förderprogramm aufgenommen. Im sogenannten „Dritten Förderweg“ werden bis Ende 1989 über 5650 Wohneinheiten gefördert worden sein. In diesem Programm wird eine pauschale Subvention gewährt, die in fünf „Lageklassen“ nach dem Verhältnis von Grundstückspreis zu Wohnfläche differenziert: je niedriger der Anteil der Grundstückskosten, desto höher ist der Subventionssatz. So wird verhindert, daß nur in allerbesten Lagen mit hohem Mietniveau gebaut wird. Der Auszahlungsmodus kann, vorbehaltlich eines gleichbleibenden Barwertes der Zahlungsreihe vom Investor gewählt werden. Seit Anfang 1989 wird mit Hilfe eines Wettbewerbsverfahrens über die Bewilligung entschieden. Die Antragsteller sind aufgefordert von sich aus einen „Verzicht“ d.h. einen Abschlag von der maximal zulässigen Förderung in ihrer Lageklasse anzubieten. An einigen wenigen Terminen im Jahr werden die eingegangenen Anträge nach der Höhe dieses „Verzichtes“ geordnet und die attraktivsten vier Fünftel bewilligt. Der entstehende Wettbewerbsdruck hat dazu geführt, daß ohne aufwendige „Kostenkontrolle“ seitens des Subventionsgebers, erhebliche Einsparungen erzielt wurden.

Die Bundesregierung ist mit der Neuauflage des Sozialen Wohnungsbaus teilweise einen anderen Weg gegangen, der aber den Effizienzgesichtspunkten ebenfalls stärkeres Gewicht gibt. Mietbindung und Belegungsbindung werden nicht mehr durch die Wohnungsbaugesetze bestimmt, sondern zwischen Staat und Investor vertraglich vereinbart („vereinbarte Förderung“). Dabei können Mietsteigerungen für die Dauer der Förderung ausgehandelt werden. Zugleich wurde die Dauer der Förderung einer Sozialwohnung auf 7 bis 10 Jahre verkürzt. Dies wurde damit begründet, daß der Staat mit einem gegebenen Budget eine größere Anzahl von Belegungsrechten finanzieren, den aktuellen, dringenden Wohnungsbedarf also schneller befriedigen kann, wenn die Fördersumme je Objekt geringer ist (Eekhoff, 1989). Daß trotz niedriger fiskalischer Belastung eine Anstoßwirkung bei

¹⁵ Vgl. Ulbrich (1981), Füllenkemper (1982).

dem Investor erreicht wird, folgt aus der frühzeitigen Aufhebung der Bindungen. Dieser Aspekt ist auch unter Effizienzgesichtspunkten von entscheidender Bedeutung. Durch die kürzeren Bindungszeiten bestimmen jene Faktoren, die über die langfristige Vermietbarkeit des Objektes in einem unregulierten Markt entscheiden, das Kalkül des Investors. Er wird daher – anders als im herkömmlichen Sozialen Wohnungsbau – von vornherein auf Bauqualität, einen benutzerfreundlichen Wohnungszuschnitt und niedrige Bewirtschaftungskosten zu achten haben.

Zusammenfassung

In der Bundesrepublik hat die objektgebundene Neubausubvention, der Soziale Wohnungsbau, eine überraschende Wiederbelebung erfahren. Der Beitrag untersucht die Effizienz der Modalitäten der Objektförderung – nicht die Subvention als solche. Das System vertraglicher Arrangements zwischen Staat, Mieter, Investor und Finanzier wird hinsichtlich seiner Versicherungs- und Anreizwirkungen (moral hazard) beurteilt. Unter Berücksichtigung der besonderen wohnungswirtschaftlichen Risiken und den spezifischen Informations- und Kontrollproblemen wird gezeigt, daß es Spielräume für effizienzverbessernde Reformen der Objektförderung durch die Rückverlagerung von Risiken vom Staat auf die Investoren und Finanziers und vom Mieter auf den Staat gibt.

Summary

Recently, West Germany experienced the revival of large scale subsidies for social housing. The paper analyses the efficiency of the way in which subsidies are given. The system of contractual arrangements between state, tenant, investor and financier is evaluated with respect to the sharing of risks and the incentives for efficiency (moral hazard). Taking into account the typical risks of the housing sector and the specific problems of asymmetric information and control it is shown that the efficiency of the scheme can be improved if the investor and financiers take over risks which are now carried by the state and if the state relieves the tenant of some of his share of the risks.

Literatur

- Arrow, Kenneth J. (1986), Agency and the Market, in: K. J. Arrow / M. C. Intriligator (ed.), Handbook of Mathematical Economics 3, 1183 - 1195.*
- Eekhoff, Johann (1989), Wohnungspolitik für die neunziger Jahre: muß der Staat wieder verstärkt eingreifen? Der langfristige Kredit, 200 - 206, 261 - 265.*
- Ehrmann, Thomas / Geis, Heinz-Günter / Hubert, Franz / Prior, Bernd / Tomann, Horst (1987), Das System der Neubauförderung in Berlin und Ansatzpunkte für eine Reform. Gutachten im Auftrag des Senators für Bau- und Wohnungswesen Berlin. Institut für Banken u. Industrie, Geld und Kredit und Institut für Wirtschaftspolitik der Freien Universität Berlin.*

- Füllenkemper*, Horst (1982), Zur zieltgerechten Gestaltung des wohnungspolitischen Instrumentariums, in: Förderstrategien in der Wohnungswirtschaft. Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen, Münster, 57 - 74.
- Harris*, Milton / *Raviv*, Artur (1979), Optimal Incentive Contracts with Imperfect Information. *Journal of Economic Theory* 20, 231 - 259.
- Hills*, John (1987), Subsidies to Social Housing in England: Their Behavioural Implications. London School of Economics/STICERD; Welfare State Program Discussion Paper no. 24.
- Holmström*, Bengt (1979), Moral hazard and observability. *Bell Journal of Economics* 10 (1), 74 - 91.
- Krahnen*, Jan P. (1985), Kapitalmarkt und Kreditbank – Untersuchung zu einer mikroökonomischen Theorie der Bankunternehmung Berlin.
- Mackscheidt*, K. / *Deichmann*, W. (1982), Zur Leistungsfähigkeit von Subventionen in der Wohnungswirtschaft. Frankfurt/M.
- Mayo*, Stephen K. (1986), Sources of Inefficiency in Subsidized Housing Programs: A Comparison of U.S. and German Experience. *Journal of Urban Economics* 20, 229 - 249.
- Schellhaaß*, H.-M. (1988), Übergangsbedingungen für eine Liberalisierung des Wohnungsmarktes. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 108, 405 - 421.
- Ulbrich*, Rudi (1981), Sozialer Wohnungsbau. Probleme und Lösungsvorschläge, in: Wohnungspolitik am Ende? Analysen und Perspektiven. Institut für Wohnen und Umwelt (Hrsg.). Opladen, 60 - 73.