

Heuer, Jürgen

**Article — Digitized Version**

## Das Problem der Eigenwirtschaftlichkeit im Wohnungswesen

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Heuer, Jürgen (1954) : Das Problem der Eigenwirtschaftlichkeit im Wohnungswesen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 34, Iss. 6, pp. 315-321

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/131905>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# ABHANDLUNGEN

## GRUNDPRINZIPIEN DER WOHNUNGSPOLITIK

*Auch heute noch — nach Jahren einer stürmischen wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung — stellt der Wohnungsbau eines der schwierigsten sozialen und wirtschaftlichen Probleme dar. Trotz der großen Leistungen der Wohnungswirtschaft in der Vergangenheit wird der objektive Fehlbedarf noch auf 4 Millionen Wohnungen geschätzt. Nach wie vor gehen heftige Diskussionen um die Frage, ob dieser ungeheure Fehlbedarf schneller und gerechter nach marktkonformen oder gemeinwirtschaftlichen Methoden gedeckt werden kann. Zweifellos würde die Wiederherstellung der Rentabilität in der Wohnungswirtschaft dazu beitragen, dem Wohnungsbau neue Finanzierungsmittel zuzuführen. Andererseits muß die Frage untersucht werden, ob bei einer Ausrichtung der Wohnungswirtschaft nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen in Anbetracht der hohen Baukosten und der besonderen Struktur des Grundstücksmarktes nicht wesentliche sozialpolitische Forderungen außer acht gelassen werden. Es könnte sehr wohl geschehen, und diese Frage wird in der Bauwirtschaft auch ernstlich erörtert, daß bei einer rein marktwirtschaftlichen Orientierung der Wohnungswirtschaft der errechnete objektive Fehlbedarf beträchtlich zusammenschrumpft, weil die Wohnungssuchenden nicht in der Lage oder nicht willens sind, die marktwirtschaftlichen Kosten für eine Wohnung zu tragen. Aber damit bliebe eine dringliche sozialpolitische Forderung unerfüllt. Man muß sich wohl überlegen, ob eine Synthese der beiden Prinzipien zu einer optimalen Deckung des Wohnungsbedarfs führen kann.*

## Das Problem der Eigenwirtschaftlichkeit im Wohnungswesen

Dr. Jürgen Heuer, Münster

Mit der Vorlage des vom Bundeskabinett beschlossenen Reformwerkes zum Wohnungsbau hat eine seit der Währungsreform andauernde Auseinandersetzung um die Wiedereingliederung der Wohnungswirtschaft in die bestehende marktwirtschaftliche Ordnung ihren vorläufigen Abschluß gefunden. Die Zielsetzung der Wohnungspolitik soll nunmehr konsequent auf den Abbau des staatlichen Interventionismus auf diesem Teilsektor ausgerichtet werden, um so auf der Basis einer sozialen Marktwirtschaft Privatinitiative und Kapitalbildung stärker zu stimulieren und — bei Aufrechterhaltung eines Systems sozialpolitischer Korrekture — einer wirtschaftlichen, weitgehend unbeeinflussten Wohnungspolitik die Wege zu ebnen.

Grundtendenz dieser Neuordnung ist die Wiederherstellung der Wirtschaftlichkeit des Wohnungsbaus, dessen spezifische Eigenwirtschaftlichkeit innerhalb der gesamten Volkswirtschaft anerkannt wird. Die stärkere Entfaltung der Privatinitiative, bei öffentlicher Stützung der sozial schwachen Bevölkerungsschichten, soll in den nächsten 4 Jahren ein Neubauprogramm von 2,2 Mill. Wohnungen verwirklichen und damit einer endgültigen Lösung des schwierigsten Sozialproblems der Nachkriegszeit in der Beseitigung der drückenden Wohnungsnot den Boden bereiten.

Konkreten Ausdruck finden die genannten Zielsetzungen vornehmlich in zwei Bereichen, die im Wohnungswesen die Schlüsselstellung einnehmen:

1. in der Wiedereinsetzung der Miete als gültiger Wert- und Rechenmaßstab für das Gut Wohnung (selbstverantwortlich gebildete Miete);
2. in der Ablösung der bisher dominierenden öffentlichen Kapitalsubventionierung des Wohnungsbaus zugunsten einer stärkeren Aktivierung von echten Kapitalmarktmitteln.

Die Komplexe „Mietpreis“ — „Finanzierung“, deren enger Funktionalzusammenhang die Grundlagen der

wohnungswirtschaftlichen Tätigkeit ausmacht, lösen bei der angestrebten marktwirtschaftlichen Auflockerung eine Fülle von Reaktionen sowohl auf sozialpolitischem als auch auf ökonomischem Gebiet aus, die wiederum indirekt einen nachhaltigen Einfluß auf die gesamte Volkswirtschaft ausüben. Dieser Tatbestand wird schon durch das Beispiel demonstriert, daß in der Bundesrepublik über den Fiskus jährlich 2,5 Mrd. DM an Subventionsmitteln zur Finanzierung des „sozialen“ Wohnungsbaus beigesteuert werden, „die dem Steuerzahler verbleiben würden, wenn im Wohnungsbau die Eigenwirtschaftlichkeit wiederhergestellt werden könnte“ (Preusker). Andererseits dürfte die frei gebildete Miete bei dem derzeitigen Baukostenniveau weit über den Preis von 2 DM pro qm steigen und damit zwangsläufig erhebliche Einbrüche in das Sozial- und Einkommensgefüge zeitigen, deren Folge vornehmlich bei den unteren Einkommenschichten eine volkswirtschaftlich unerwünschte Bewegung der Preis-Lohnspirale nach sich ziehen wird. Es werden also durch die angestrebten Reformen der Wohnungswirtschaft sehr entscheidende Probleme aufgeworfen, deren Erklärung sich im wesentlichen aus der „Sonderstellung“ des Gutes Wohnung ergibt.

### ANTINOMIE VON WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITIK?

Daß die Wohnungswirtschaft innerhalb der ökonomischen Verhaltensweisen besondere Eigenheiten aufweist, wird deutlich, wenn man als eine der auffallendsten Erscheinungen der wirtschaftlichen Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte registriert, daß dieser Wirtschaftszweig völlig unabhängig von den verschiedenartigen Strömungen und Zielsetzungen der allgemeinen Wirtschaftspolitik fast durchweg in mehr oder minder starkem Umfange plan- bzw. zwangswirtschaftlich ausgerichtet war.

Der erste große Einbruch, der eine weitgehende Ausschaltung des „Marktmechanismus“ durch Bindung des Preises für alle vor 1914 gebauten Wohnungen (sog. Altwohnungen) brachte, erfolgte durch das heute noch gültige Reichsmietengesetz von 1920, das als Ausgangspunkt der Preisreglementierungen die „Friedensmiete“ für die bezeichnete Wohnungsgruppe auf der Basis von 1914 statuierte.

Die Folgezeit zeichnet sich durch eine immer stärkere Durchsetzung der Bewirtschaftungsvorschriften aus, wobei der generelle Preisstopp von 1936 für alle Wohnungen als entscheidender Schlußpunkt anzusehen ist. Auch die nach Erlaß des Ersten Wohnungsbaugesetzes von 1950 errichteten Wohnungen konzentrierten sich überwiegend auf den öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau, der neben der Preisfixierung umfassende Bindungen hinsichtlich Größe, Ausstattung, Finanzierung etc. einschloß. Der privatwirtschaftlichen Initiative im freifinanzierten Wohnungsbau war nur ein geringer Spielraum gelassen, wie durch den bis heute bestehenden 75 %igen Anteil des sozialen Wohnungsbaus am Gesamtvolumen eindeutig ausgewiesen wird.

Die genannten Preisbindungen und Finanzierungsvorschriften waren vor allem ein Ausdruck sozialpolitischer Erwägungen, um den wirtschaftlich schwachen Bevölkerungsschichten eine angemessene Wohnungsversorgung zu tragbaren Bedingungen sicherzustellen. Neben diesen fürsorgerischen Aspekten steht aber als grundsätzliche ökonomische Fragestellung, ob überhaupt die privatwirtschaftliche Wohnungsproduktion die Gewähr für eine den Bedürfnissen der breiten Bevölkerungsschichten entsprechende Deckung des Wohnungsbedarfs bieten kann. Denn die durch das Fehlen der Voraussetzungen zum Gleichgewichtspreis — vollkommener Wettbewerb, Elastizität von Angebot und Nachfrage, beliebige Teilbarkeit und Reaktionsgeschwindigkeit des Gutes — bedingte Eigengesetzlichkeit läßt Gründe erkennen, die zur Herauslösung der Wohnungswirtschaft aus dem Gesamtrahmen der Volkswirtschaft, d. h. zum systemwidrigen Sonderbereich, führen.

Ohne Zweifel schließt die übergroße Unelastizität sowohl der Angebots- als auch der Nachfrageseite das Gefahrenmoment in sich, untragbare Marktsituationen zu schaffen. Hiervon wird besonders die Wohnungsnachfrage berührt, die durch die Zwangslage der Existenzbefriedigung des Wohnens nicht in der Lage ist, bei verknapptem Angebot entsprechenden Preisforderungen auszuweichen. Andererseits ist auch für das Angebot die Möglichkeit einer sofort wirksamen verstärkten Reproduktion des Gutes Wohnung infolge der Langfristigkeit der Erstellung nur begrenzt vorhanden. Der besondere Charakter des Wohnungsmarktes wird somit durch die Tatsache bestimmt, daß dieser sich der Dynamik des Wirtschaftsablaufs nur zögernd anpassen vermag und hierdurch das Problem einer echten Antinomie zwischen ökonomischen Möglichkeiten und sozialen Erfordernissen potentiell immer gegeben ist. Allerdings tritt dieser Gegensatz in Zeiten eines annähernd ausgeglichenen Wohnungsmarktes nicht mit der anomalen Schärfe auf, wie das in der Nachkriegszeit der Fall war.

Dem Wohnungsbau kam vielmehr eine besondere Funktion zu, die sich mit dem Begriff „Konjunkturausgleich“ umschreiben läßt. In einem Exkurs soll versucht werden, eine Antwort auf die Frage zu finden, ob der privatwirtschaftliche Wohnungsbau grundsätz-

lich nicht in der Lage ist, die Wohnraumversorgung sicherzustellen, bzw. welche besonderen Aufgaben dem Staat in einer marktwirtschaftlich orientierten Wohnungspolitik zufallen.

#### DER MARKTWIRTSCHAFTLICHE KONJUNKTURAUSGLEICH

Grundsätzlich zeigte die marktwirtschaftliche Reaktion des Wohnungsbaus auf die Konjunktur sehr deutlich, daß alle quantitativen und qualitativen Bewegungsgründe der Wohnungsnachfrage in ihren Schwankungen parallel zur Entwicklung der allgemeinen Wirtschaftskonjunktur verlaufen. Aus den Bestimmungsfaktoren des Wohnungsangebots ergab sich somit, daß jeweils in der Depression und bei begünstigtem Aufschwung der günstigste Zeitpunkt für die Wohnungsproduktion in der Konjunktur gegeben war, da zu dieser Zeit die Höhe der Baukosten und Zinsen den Interessen der Wohnungswirtschaft sowie der Kapitalanlagesuchenden besonders entsprach.

Vor dem ersten Weltkrieg, in Zeiten einer voll wirksamen konjunkturellen Bewegung, hat die spekulative unternehmerische Tätigkeit im Baugewerbe die Aufgabe der marktwirtschaftlichen Anpassung des Wohnungsbaus an die Konjunktur vielfach zugunsten einer größeren Produktivität im Wohnungsbau übernommen. Die konjunkturelle Bewegung am Wohnungsmarkt, und zwar der Mieten der Leerwohnungsziffern und — zusammengefaßt — der Effektivverzinsung des Hausbesitzes und des Wohnungsneubaus hat nach neueren Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster insgesamt bestätigt, daß es vor dem ersten Weltkrieg — und auf diese Zeit muß bei dieser Betrachtung zurückgegriffen werden — zu einem relativ reibungslosen Ausgleich im Sinne des Ertragsgesetzes zwischen Wohnungsnachfrage und Wohnungsangebot in der Konjunktur kam. Der Wohnungsbau hat also jeweils weitgehend konjunkturausgleichend gewirkt, und zwar vor allem dadurch, daß die Wohnungskonjunktur normalerweise der gesamtwirtschaftlichen Konjunktorentwicklung vorausseilte. So zeigte sich, daß z. B. in der Depression der Wohnungsbau auf Grund der günstigen Kosten- und Finanzierungssituation schon sehr früh zu steigen begann, was natürlich den Ausschlag der gesamtwirtschaftlichen Konjunktur nach unten dämpfen mußte. Eine der wichtigen Funktionen des Wohnungsbaus innerhalb der konjunkturellen Bewegung war es ja, einen Übergang aus der Depression in den Aufschwung einzuleiten; ebenso wie umgekehrt durch den Wohnungsbau einer Überspitzung der Gesamtkonjunktur entgegengewirkt wurde, indem auf dieser Seite schon relativ früh infolge der sich verschlechternden Kosten- und Finanzierungsbedingungen eine Stagnation begann.

Die Eingriffe des Staates zur Begründung eines zwangswirtschaftlichen Wohnungsbaus — denn das ist in diesem Fall der soziale Wohnungsbau — haben die freie, durch das Ertragsgesetz gekennzeichnete marktwirtschaftliche Bewegung des Wohnungsbaus in der Konjunktur ausgeschaltet und damit die konjunk-

turausgleichende Wirkung des Wohnungsbaus weitgehend verhindert. Leider hat der Staat nur sehr bescheidene Ansätze gezeigt, von sich aus durch den Wohnungsbau eine bewußte konjunkturausgleichende Politik zu betreiben.

Aber hier klingt die Notwendigkeit eines Schutzes der sozial Schwachen schon deutlich an, wenn man sich die Situation für den einzelnen Nachfrager des Gutes „Wohnung“ innerhalb der konjunkturellen Bewegungen vergegenwärtigt. Denn das ohne Zweifel vorhandene Mißverhältnis zwischen Nachfrage und Angebot, das sich auf dem Wohnungsmarkt infolge des intensivierte Charakters der Bautätigkeit vor allem in den Zeiten der Hochkonjunktur regelmäßig ergab, gewährte natürlich dem Hausbesitzer der Vorkriegszeit eine außerordentlich überlegene Stellung, vor allem gegenüber dem Mieter der Kleinwohnung, eine Position, die noch durch das damals geltende Mietrecht weitgehend gestärkt wurde. Wenn man auch von einer monopolartigen Beherrschung des Angebots durch kapitalkräftige Gesellschaften etc. auf dem Wohnungsmarkt direkt nicht sprechen konnte, so gehörte es doch zu den charakteristischen Nachteilen dieses Systems der Wohnungswirtschaft, daß vornehmlich die städtische Wohnung in öden Massenmiethäusern zusammengedrängt und somit das Sozialproblem für die arbeitende Bevölkerung der Großstädte kumuliert wurde.

Der gesamtwirtschaftliche Effekt des Konjunkturausgleichs innerhalb des marktwirtschaftlichen Wohnungsbaus, der ohne weiteres positiv zu beurteilen ist, zeigt also erhebliche Friktionen, die sich auf Grund der Unelastizität der Nachfrage insbesondere zu Lasten der einkommensschwachen breiten Bevölkerungsschichten auswirken konnten und — wie die Entwicklung beweist — teilweise ausgewirkt haben. Für die Errichtung von Kleinhäusern, insbesondere von Einfamilienhäusern, fehlte es weitgehend an den notwendigen Grundkrediten und auch an den wirtschaftlichen Voraussetzungen. Der Bau solcher Häuser war eben nur dort möglich, wo gemeinnützige Körperschaften und Genossenschaften die Organisierung und Förderung dieser Art von Wohnungsproduktion übernahmen. Ihre Erfolge waren anfangs sehr bescheiden, gewannen aber nach dem Kriege zunehmend an Bedeutung, als die Privatwirtschaft sich auf diesem unter sozialpolitischem Aspekt besonders förderungswürdigen Gebiet nicht mehr mit Aussicht auf Rentabilität betätigen konnte.

#### VORAUSSETZUNGEN EINER MARKTWIRTSCHAFTLICHEN ORDNUNG

Aus diesen Ergebnissen gewinnt die Notwendigkeit staatlicher Interventionen innerhalb der Wohnungswirtschaft eine hinlängliche Rechtfertigung. Inwieweit allerdings und mit welcher Intensität bzw. in welchen Ansätzen sich ein ausgleichender Weg gefunden hat, ist daraus noch nicht abzuleiten.

Die Vergangenheit hat bewiesen, daß eine Überspitzung des staatlich gelenkten Wohnungsbaus die oft erwähnte „Versteinerung der Wohnungsnot“ nur

forciert und in Nichterkenntnis der im Wirtschaftsmechanismus vorhandenen Interdependenzen den beabsichtigten Erfolg oft ins Gegenteil verkehrte. Ohne Zweifel — und das darf nachdrücklich betont werden — bedeutet „die Aussonderung eines so bedeutenden Zweiges der Gesamtwirtschaft, wie es der Wohnungsbau ist, aus dem allgemeinen Rahmen des Wirtschaftsgefüges eine Störung des ganzen komplizierten und mit allen seinen Teilen vielfach ineinander verschlungenen Wirtschaftsmechanismus“.

Wenn eingangs die Frage aufgeworfen wurde, ob der freie Wohnungsmarkt überhaupt in der Lage ist, die Wohnraumversorgung der sozial Schwachen sicherzustellen, so läßt sich als Ergebnis der bisherigen Überlegungen bereits feststellen, daß das nur möglich ist, wenn

1. ein ausgeglichener, funktionsfähiger Wohnungsmarkt vorhanden ist,
2. Angebots- und Nachfragekurve des Gutes „Wohnungsnutzung“ zum Gleichgewicht tendieren,
3. eine monopoloider Beeinflussung des Marktes (bzw. von Teilmärkten) durch Gesellschaften etc. und damit eine Variierung der Angebotselastizität unter Ausnutzung von Machtpositionen nicht vorhanden ist, und
4. Friktionen und unorganische Einflüsse von außen (Krieg, Vernichtung von Wohnungsbestand etc.) nicht vorliegen.

Unter diesen Voraussetzungen ist die öffentliche Hand der Notwendigkeit enthoben, eine absolut planwirtschaftliche Wohnungspolitik zu betreiben. Sie haben zwar in reiner Form wohl noch nie vorgelegen, jedoch hat die Zeit vor dem ersten Weltkrieg einen tendenziellen Ausgleich auf dem Wohnungsmarkt gekannt. Die grundsätzlichen Umstrukturierungen und unorganischen Veränderungen nach den Kriegen haben jedoch auch das „potentielle“ Gleichgewichtsniveau innerhalb des Wohnungswesens völlig gewandelt und — wie eingangs betont — eine soziale Verantwortung zugunsten der breiten Bevölkerungsschichten zwangsläufig erfordert. Darüber hinaus scheinen jedoch auch in dem freien Auswirken konjunktureller Bewegungen a priori immanente Gefahren zu liegen, auf dem Weg des geringsten Widerstandes die durch die lange Reproduktionsdauer des Gutes „Wohnung“ auftretenden Friktionen durchweg auf den Kreis der überhaupt einer Fürsorge Bedürftigen abzuwälzen. Die geschilderte Entwicklung hat hier der Forderung nach „sozialem Wohnungsbau“ weitgehend recht gegeben. Diese Behauptung gilt auch dann, wenn man grundsätzlich dem Interventionismus innerhalb einer marktwirtschaftlichen Ordnung skeptisch gegenübersteht.

So zeigt der gegebene konjunkturelle Überblick, daß zwar dem privatwirtschaftlichen Wohnungsbau erhebliche Kräfte immanent sind, bei annäherndem Ausgleich von Angebot und Nachfrage die Wohnraumversorgung sicherzustellen bzw. bei Aussicht auf Rentabilität eine schnellere und vor allem dem effektiven Bedarf entsprechende Wohnungserstellung zu gewährleisten. Andererseits aber fällt der öffentlichen Hand auch in einer marktwirtschaftlichen Ordnung die Funktion zu, die Wohnungsansprüche der sozial schwachen Bevölkerungsschichten unter tragbaren Bedingungen zu decken. Die Wohnungspolitik verlangt also unter

diesem Aspekt eine klare Differenzierung in der Beschränkung der einzelnen Träger auf ihre spezifischen Aufgaben.

#### TENDENZEN DER NACHKRIEGSZEIT

Es bedarf keiner Begründung, daß es angesichts eines um 25 % (2,4 Mill. Wohnungen) reduzierten Bestandes und einer um mehr als 20 % (rd. 9 Mill.) vergrößerten Bevölkerung nur mittels einer nachhaltigen öffentlichen Förderung des Wohnungsbaus möglich war, der drückenden Wohnungsnot überhaupt zu steuern, um so mehr, als Privatkapital nicht zur Verfügung stand und die Eigeninitiative durch die mangelnde Aussicht auf Rentabilität (Mietstop) weitgehend gelähmt war. Es ist in dieser Zeitschrift verschiedentlich auf die durch das Erste Wohnungsbaugesetz vom 24. April 1950 erzielten Erfolge eingegangen worden. Von 1951 bis 1953 wurden rd. 1,7 Mill. Wohnungen neu errichtet, bei einem Einsatz öffentlicher Mittel von annähernd 9 Mrd. DM. Angesichts des gewaltigen Defizits mußte mit Hilfe des überkommenen planwirtschaftlichen Dirigismus der öffentlichen Kapitalsubventionierung zwangsläufig der quantitative Gedanke einer höchstmöglichen Programmfüllung in kürzester Frist im Vordergrund stehen. Das Schlagwort der Einfach-, Schlicht- und Primitivwohnungen hat hierdurch seine bedenkliche Ausprägung gewonnen. Das aus dieser Tendenz bedingte Überwiegen des Miet-Geschoß-Wohnungsbaus, vor allem in Händen der Funktionsträger des sozialen Wohnungsbaus, der gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften, ließ den soziologisch und volkswirtschaftlich wertvollen Gedanken des Eigenheims stark verkümmern. Denn nur 15 — 20 % aller nach Kriegsende errichteten Wohnungen entfielen auf eigentumsverbundene Wohn- und Nutzungsformen. Die einmalige Chance, den Wohnungsneubau nach dem Kriege als Element der Krisensicherung und Verwurzelung der Bevölkerung mit Grund und Boden einzusetzen, ist somit weitgehend ungenutzt geblieben. Gerade hier sind wohl die entscheidenden Nachteile des sozialen Wohnungsbaus festzustellen, indem nämlich die privatwirtschaftliche Initiative zur Begründung von Einzeleigentum infolge der Einseitigkeit der Landesförderungsbestimmungen (zugunsten der Mietwohnung), der Schwerfälligkeit der Finanzierung und Verwaltung gedrosselt wurde, um einer heute in fast allen Kreisen der Bevölkerung anzutreffenden Hypertrophie öffentlichen Fürsorgedenkens Platz zu machen. Die mit der Verkündung des Altenberger Programms 1951 einsetzende Umstellung und Ausrichtung der Wohnungspolitik auf die „familiengerechte Wohnung“ in Eigentum hat zuerst durch das Bergarbeiterwohnungsbaugesetz vom 23. 10. 51, durch steuerliche Anreize (Prämien sparen, § 7c EStG etc.) und vor allem durch die Novelle zum Ersten Wohnungsbaugesetz vom 25. 8. 53 eine nachhaltige gesetzliche Stützung erfahren und ist wohl — im Verein mit der mehr und mehr bewußten Verantwortung gegenüber Familie und Wohnung — eines der entscheidenden Merkmale des Strukturwandels in der Wohnungswirtschaft. Qualitativer Wohnungsbau soll nunmehr mit der Zielsetzung

der „Schaffung neuen Einzeleigentums und der Erhaltung bisherigen Eigentums“ (Preusker) das Bild der öffentlichen Förderung bestimmen. Konform hiermit geht der intensiv betriebene Abbau des anomalen Formalismus in der Wohnungswirtschaft (es sei hier an das viel zitierte Kuriosum erinnert, daß zur Errichtung eines Eigenheims von jedem Eigenheimbewerber eine Formularschlange von 152 m Länge zu bearbeiten ist!); die Begünstigung des Wohnungssparens (Vorspar- und Nachsparrate), eine weitgehende Hilfe bei der Baulandbeschaffung, Bevorzugung in der Zuweisung von öffentlichen Finanzierungshilfen: alles das sind Maßnahmen, die das privatwirtschaftliche Interesse am Wohnungsbau aktivieren und hier insbesondere eine gesellschaftspolitisch wirksame Eigentumsverwurzelung verwirklichen sollen.

#### MIETPREISREFORM ALS AUSGANGSPUNKT

Der qualitative Gedanke der Wohnungspolitik findet seinen Ausgangspunkt in der eingangs erwähnten Mietpreisreform, die im Zuge der Neuorientierung die Schlüsselposition einnimmt. „In diesem Problem geht es um die Fragen, die überhaupt entscheiden, ob die Neuordnung gelingen kann“ (Brecht). Dabei ist die Wiedereinsetzung der Miete als — marktregulierbar — Wertmaßstab der Wohnung in ihren ökonomischen Auswirkungen von der sozialpolitischen Rücksichtnahme scharf zu trennen.

Das ökonomische Erfordernis einer Auflockerung des seit 30 Jahren erstarrten Mietpreisgefüges wird allgemein anerkannt, nicht nur, um einen der wichtigsten Vermögenswerte der deutschen Volkswirtschaft vor dem Verfall zu bewahren, sondern vor allem deshalb, weil es volkswirtschaftlich untragbar erscheint, einen Wirtschaftszweig jährlich mit fast 2,5 Mrd. DM zu subventionieren, dessen Struktur grundsätzlich einer derartigen Stützung überhaupt nicht bedarf. Die Bedeutung dieser Argumente erhellt aus dem englischen Beispiel, das die katastrophalen Folgen eines langjährigen Mietstops in einer „Versteinerung des Mietensystems“ offensichtlich werden läßt, indem nämlich z. B. im Jahre 1952 rd. 200 000 Wohnungen mit großen öffentlichen Mitteln neu gebaut wurden, im gleichen Jahr aber eine ungefähr gleich große Anzahl von Wohnungen für abbruchreif erklärt werden mußte. Die Wiederherstellung der Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes durch Anhebung vornehmlich der — für die Wohnungswirtschaft wegen ihres Gewichts dominierenden — Altbau- und Zwischenkriegsmieten an das Niveau der Richtsätze des sozialen Wohnungsbaus ist deshalb der erste Schritt des Reformwerks. Das Ausmaß dieser Erhöhungen wird nach überschlägigen Schätzungen etwa 40 % betragen, womit die Gewähr gegeben ist, vor allem die notwendigen Instandsetzungsarbeiten durchzuführen und kostenmäßig abzudecken bzw. eine wenn auch — an anderen Wirtschaftszweigen gemessen — geringe Eigenkapitalverzinsung zu erwirtschaften. Richtmaß der Erhöhung sollen nach den vorliegenden Plänen die unterschiedlichen Wohnwerte sein, deren Feststellung jedoch das z. Z. wohl schwierigste Problem der Mietangleichung ist.

Immerhin wird — nach bereits begonnenen Auflockerungen durch die 10 %ige Mieterhöhung sowie durch die vergrößerte Umlagefähigkeit von Gebühren etc. — grundsätzlich eine Preisfixierung gelöst, die ökonomisch willkürlich und zufällig statuiert ist.

Daß die Reform der Wohnungswirtschaft bei den Vorkriegsmieten einsetzen muß, wird an zahlreichen — hier cursorisch angedeuteten — Gründen offenbar:

1. Für den Wohnungsbau steht eine Aktivierung von privatem Kapital als ständig fließende Quelle der Wohnungsbaufinanzierung in einem untrennbaren Zusammenhang mit der Lösung des Mietenproblems. Nur die Aussicht auf eine angemessene Rendite und Sicherheit läßt die Anlage im Wohnungsbau soweit attraktiv erscheinen, daß hier eine echte volkswirtschaftliche Kapitalbildung die Anlage von öffentlichen Mitteln in diesem Sektor verdrängen kann.

2. Das niedrige Niveau der Altmieten verzerrt alle ökonomischen Vorstellungen über die Wirtschaftlichkeit der Anlage im Wohnungsbau.

3. Der bestehende Zustand völliger Willkürlichkeit in der Festsetzung der Alt- und Zwischenkriegsmieten beeinflusst in erheblichem Umfange die Bereitschaft, einen angemessenen Teil des Familieneinkommens zur Bestreitung des Wohnungsaufwands aufzubringen.

4. Hierdurch wird der Durchbruch zur Eigentumswohnung wesentlich erschwert, da im Ansehen weiter Kreise der Bevölkerung das Altmietniveau als Norm der für die Wohnung aufzubringenden Einkommensteile angesehen wird und so z. B. die ungleich höheren Lasten des Eigenheims untragbar erscheinen.

5. Die Notwendigkeit einer Umstrukturierung der Belegung des Wohnungsbestandes durch Erleichterung des Wohnungswechsels — als entscheidendes Hilfsmittel für die Unterbringung von Familien in familiengerechten Wohnungen — ist durch die Fixierung der Mieten weitgehend unmöglich.

6. Die zufällige „Alteingesessenheit“ der Mieter in den Alt- und Zwischenkriegswohnungen führt häufig zu Hortungen von Wohnraum. Bei einer nachhaltigen Auflockerung der Mieten steht zu erwarten, daß bislang zurückgehaltener Wohnraum in erheblichem Umfange zur Abdeckung des Wohnungsdefizits bereitgestellt wird.

7. Hiermit hängt entscheidend die Lösung des Untermietproblems zusammen, das zu einem nicht zu rechtfertigenden Einkommenszuwachs der Hauptmieter führt, ohne dem Hausbesitz für Instandsetzung etc. zugute zu kommen. Der Verfall von Wohnungen wird durch Überbelegung zwangsläufig beschleunigt.

8. Die Durchführung des volkswirtschaftlich notwendigen Bevölkerungsausgleichs ist durch das niedrige Altmietenniveau wesentlich beeinträchtigt, da der Besitz einer billigen Altbauwohnung entscheidend eine gegebenenfalls wünschenswerte Fluktuation der Beschäftigten verhindert.

Es dürfte nicht schwer sein, den angeführten Gründen für eine Mietpreisreform zahlreiche weitere hinzuzufügen. Entscheidend bleibt die Überlegung, daß die Stagnation des privatwirtschaftlichen Wohnungsbaus nur durch die Wiederherstellung geordneter Wirtschaftlichkeitsverhältnisse behoben werden kann. Dabei ist Wirtschaftlichkeit nicht völlig mit Marktpreis zu identifizieren, sondern als Akzentuierung des Prinzips der Kostendeckung anzusehen.

Dem ökonomischen Anliegen, das — mit Abdeckung des Defizits — die stufenweise Eingliederung der Wohnungswirtschaft in das Spiel des Wettbewerbs, der Eigeninitiative und des echten Marktes vorsieht, tritt das sozialpolitische Erfordernis des wirksamen

Schutzes der sozial schwachen Bevölkerungsschichten entgegen. Die Mietpreisfestsetzung ist bekanntlich aus sozialen Gründen erfolgt, hat aber im Laufe der Jahrzehnte den Kreis der wirklich Hilfsbedürftigen verlassen und auch den Einkommensschichten Präferenzen verschafft, denen ohne weiteres zugemutet werden kann, aus eigener Kraft einen angemessenen Teil ihres Einkommens für den Wohnungsaufwand bereitzustellen. So sprechen auch vom sozialpolitischen Standpunkt zahlreiche Gründe für eine Auflockerung des Mietpreissektors, wobei vor allem folgende Faktoren hervorzuheben sind:

1. Junge Familien, Flüchtlinge und Bombengeschädigte, die im allgemeinen über ein niedriges Einkommen verfügen, werden gezwungen, in die wesentlich teureren Neubauwohnungen zu ziehen und damit einen erheblich größeren Anteil des Einkommens für die Miete aufzubringen als die Inhaber von Altmietwohnungen.

2. Durch die Mietpreisfestsetzung wird das Realeinkommen breiter Bevölkerungsschichten in undurchsichtiger Weise verschoben.

3. Die Aufrechterhaltung eines angemessenen Wohnungsstandards wird auf Grund der niedrigen Mieten immer mehr als allgemeine Fürsorgemaßnahme des Staates betrachtet. Diese Unterbewertung eines der wichtigsten Existenzbedürfnisse ist allen Bestrebungen, den Wohnungsstandard zu heben, abträglich und führt darüber hinaus zu soziologisch bedenklichen Auswirkungen auf die Größe der Familie, den Familienzusammenhalt, die Kinderfreudigkeit etc.

Der Hemmungsfaktor einer vermeintlichen Unmöglichkeit der Mietanhebung wird bei unvoreingenommener Betrachtung wesentlich reduziert. Bereits mit Erlaß des Ersten Wohnungsbaugesetzes von 1950 wurde eine Miete von 1 DM bis 1,10 DM je qm Wohnfläche für breite Schichten der Bevölkerung als tragbar anerkannt. Hierbei ist unterstellt, daß rd. 20 % des Familieneinkommens für die Mietleistung aufzubringen seien. Bis 1953 ist eine wesentliche Erhöhung des Haushaltseinkommens eingetreten, während die Mietausgaben in dem gleichen Zeitraum zwar absolut erhöht, jedoch relativ auf dem gleichen Stand geblieben sind.

Entwicklung des Haushaltseinkommens mittlerer Verbrauchergruppen (4 Personen)		Entwicklung der Mietausgaben (Nettomiete)	
1949	321,74 DM	1949	26,56 DM
1950	342,82 DM	1950	29,85 DM
1951	396,05 DM	1951	31,52 DM
1952	442,76 DM	1952	34,46 DM
1952 4. Vj.	496,57 DM	1952 4. Vj.	36,09 DM

Darüber hinaus ist eine weitgehende Ausgabensteigerung für den elastischen Bedarf eingetreten, ein Zeichen für die Freisetzung von erheblichen Einkommensanteilen für Luxusgüter, Genußmittel etc.

#### Durchschnittliche monatliche Ausgaben je Haushaltung (4-Personen-Arbeitnehmerhaushaltung der mittleren Verbrauchergruppen, zu konstanten Preisen)

Jahr	Starrer Bedarf <sup>1)</sup>		Elastischer Bedarf <sup>2)</sup>	
	DM	%	DM	%
1949	163,71	63,5	94,11	36,5
1950	177,85	62,3	107,58	37,7
1951	185,94	60,7	119,73	39,3
1952	194,64	56,8	147,35	43,2

<sup>1)</sup> Ausgaben der Bedarfsgruppen Ernährung, Kleidung, Miete, Heizung und Beleuchtung.

<sup>2)</sup> Ausgaben aller übrigen Bedarfsgruppen.

Im allgemeinen beläuft sich der prozentuale Anteil der Miete an den Gesamtausgaben im Durchschnitt aller Haushaltungen von 1948—1952 auf rd. 9,5% des Familieneinkommens.

Die vorstehenden Zahlen gewinnen ein besonderes Profil, wenn — auf Grund einer wissenschaftlichen Untersuchung des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen Münster — festgestellt wird, daß die Mehrbelastung des Haushaltseinkommens für Haushalte in Altbaukleinwohnungen etwa 3,3%, für Haushalte in Altmittelwohnungen etwa 4,7% beträgt, während das Haushaltseinkommen der Familien in Zwischenkriegswohnungen mit etwa 1,2% (Kleinwohnungen) bzw. mit 1,8% (Mittelwohnungen) zusätzlich belastet werden würde. Es zeigt sich also, daß im Durchschnitt der Erwerbstätigen bei der geplanten Mieterhöhung mit einer zusätzlichen Belastung bis höchstens 5% kein nachhaltiger Einbruch in das Sozial- und Einkommensgefüge erfolgen dürfte. Wesentlich hilfsbedürftig bleiben allerdings die Sozialrentner und kinderreichen Familien, für die die Gewährung direkter Mietbeihilfen als sinnvolles Instrument sozialpolitischer Fürsorge vorzusehen ist.

Die marktwirtschaftliche Mietpreisreform berücksichtigt weitgehend die sozialpolitischen Gründe, indem als geeigneter Zeitpunkt für die angeführten grundsätzlichen Maßnahmen in der Wohnungspolitik das Inkrafttreten der großen Steuerreform 1955 genannt wird. Die Koordinierung von Rentenerhöhung, Steuer-, Kapitalmarkt- und Sozialreform läßt Befürchtungen über umfangreiche Lohnbewegungen weitgehend zurücktreten. Erreicht werden soll aber auf der Einkommenseite, daß Miete und Einkommen wieder in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen und sich in Zukunft ein 15%iger Anteil der Miete am Einkommen — als angemessen und tragbar deklariert — einspielen wird.

#### ABLOSUNG DER SUBVENTIONEN DURCH KAPITALMARKTMITTEL

Die Neuordnung des Mietpreisgefüges löst gleichzeitig wesentliche Impulse für eine Reform der Wohnungsbaufinanzierung aus. Seit der Ausschaltung des Marktautomatismus in diesem Wirtschaftszweig hat die öffentliche Hand mit stets größer werdenden Einschüssen von Subventionen den funktionsunfähigen Kapitalmarkt zu ersetzen versucht und damit das optisch eindrucksvolle Ergebnis einer gewaltigen Wohnungsbauleistung erzielt. Es bedarf nicht der Erwähnung, in wie großem Umfange das System der staatlichen Kapitalsubventionierung (Darlehenshergabe) Gefahren in sich birgt und vom volkswirtschaftlichen Standpunkt als unproduktiv anzusehen ist.

Der Verzicht auf eine privatwirtschaftliche Rentabilität zugunsten eines sozialen Ausgleichs trägt zwangsläufig stets die Möglichkeit der Unwirtschaftlichkeit hinsichtlich der Verwendung öffentlicher Mittel in sich. Darüber hinaus beseitigt die weitgehende Aufhebung des Zusammenhanges zwischen Mietaufwand und Gestehungskosten der Wohnungen durchweg die Anpassung

des Mietaufwands an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mieterschaft, die sich automatisch ergeben würde, wenn die für die Neubauten aufgestellte Kosten- und Ertragsrechnung einen Einfluß auf die Bildung der Mieten ausübt. Hier klingt eines der schwerwiegendsten Probleme an, das durch die „von oben“ fixierte Grenzziehung zwischen den Berechtigten des sozialen Wohnungsbaus und den hiervon Ausgeschlossenen aufgeworfen wird. Es ist eben ein grundlegender Unterschied, ob ein Rentnerhaushalt mit einem Monatseinkommen von 200 DM oder ein Beamtenhaushalt mit 700 DM monatlichen Einkommens in den Genuß der Förderung durch den sozialen Wohnungsbau kommt, und es ist paradox, wenn hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mietzahlung beide Haushalte gleichgestellt werden.

Darüber hinaus verleitet die bei dem Einschub öffentlicher Mittel in den unrentierlichen Teil gegebene Subventionierung zweifellos auch zu einer nachhaltigen Unwirtschaftlichkeit in der Produktion. Denn die Kosten der Wohnungsproduktion lassen sich nicht mehr an ihrem Ertrage messen, so daß für die Beurteilung der Ergebnisse der Bautätigkeit lediglich technische, nicht aber wirtschaftliche Gesichtspunkte dominierend sein können.

Daß der soziale Wohnungsbau, der an ein im voraus festgesetztes Bauprogramm gebunden ist, ebenfalls der erforderlichen Elastizität in der Anpassung an den vorhandenen Bedarf ermangelt und damit eine höchst ungleichmäßige Verteilung des vorhandenen Wohnraums nach sich zieht, ist ein weiteres Kriterium der negativen Auswirkungen starrer öffentlicher Wohnungsförderung.

In der Konsequenz tauchen Gefahren der Kapitalakkumulierung in Händen der Träger des sozialen Wohnungsbaus auf, die sich bei der marktmäßigen Beeinflussung des Wohnungsangebots durch teilligopolistische Marktstellungen negativ auswirken kann. Eine Vielzahl derartiger Konsequenzen mußte angesichts der drückenden Wohnungsnot der ersten Nachkriegsjahre in Kauf genommen werden.

Die Tendenz zu einer in absehbarer Zeit verwirklichten Sättigung des Wohnungsbedarfs gibt dem langsamen Abbau dieses Subventionssystems zugunsten einer Aktivierung des Privatkapitals für den Wohnungsbau seine Rechtfertigung. Hierbei ist nicht daran gedacht, einen radikalen Abbau von der Kapitalsubventionierung ausschließlich zur Zinssubventionierung (Zinszuschüsse für aus dem Kapitalmarkt beschaffte Darlehen) durchzuführen. Denn die in der konjunkturellen Betrachtung schon angeklungene sozialpolitische Förderung der wirklich Hilfsbedürftigen, die aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, ihre Wohnraumversorgung sicherzustellen, bleibt auch für die Zukunft bestehen.

Die öffentliche Wohnungsbaufinanzierung hat ja stets einen doppelten Charakter: fehlendes zweitstelliges Kapital zu ersetzen und außerdem gleichzeitig durch niedrige Bemessung der Zinsen einen Rentabilitäts-

ausgleich zu schaffen. Ohne Zweifel ist es wohl ausgeschlossen, daß der freie Kapitalmarkt sofort in der Lage wäre, ab 1955 zusätzlich 2,5 Mrd. DM aufzubringen und dem Wohnungsbau zuzuführen. Es ist deshalb eine elastischere Form des Abbaus der öffentlichen Objektsubventionierung vorgesehen, indem ab 1955 diese Mittel jährlich um einen bestimmten Prozentsatz vermindert werden, wobei pro anno eine 10%ige Reduktion vorgesehen ist. Der Ausfall von 10% (250 Mill. DM) und seine Ersetzung durch Mittel des Kapitalmarktes sowie durch andere Restfinanzierungs- oder Bauherrenmittel dürfte nach Ablauf dieser Phase eine Situation antreffen, in der das Wohnungsdefizit vollständig abgedeckt und der Markt wiederum die Funktion der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum übernehmen kann.

Der Fortfall des steuerlich begünstigten Sozialpfandbriefs zugunsten eines einheitlichen Typs dieser wichtigsten Finanzierungsquelle der Wohnungswirtschaft ist ein weiteres Anreizmittel zur attraktiven Anlage von Kapital. Daß hierbei dem Sparen als der ur-eigensten Quelle der Kapitalmarktbelebung wieder seine unbedingte Priorität eingeräumt werden soll, ist eine natürliche Konsequenz der Reform der Wohnungspolitik.

**Summary:** The Problem of Remunerative Housing. The Federal Cabinet has passed a Construction of Housing Reform bill the basic tendency of which it is to make housing remunerative again. To this end, the rent is to be re-instituted as the valid standard of value for houses to let, and public capital subsidies are to be replaced by an increased contraction of genuine capital market funds. Investigating to what extent these objectives can be realised, the author discusses the conflicting interests in this field between economic and social policy, then enquires into the part which housing plays in the business cycle, and finally analyses the pre-conditions for giving this sector a "market-economy" order. He admits that even in a market-economy it would still devolve on the public authorities to cater for the housing needs of the socially weaker population groups on bearable terms. The article concludes with a detailed discussion of the practicability of rent reform and of attracting capital market funds for housing purposes.

**Résumé:** Construction de logements — le problème de la rentabilité non subventionnée: le Cabinet de Bonn a résolu de présenter au Parlement un programme de réforme pour la construction de logements. Le but de ce programme est de rétablir la rentabilité non subventionnée dans ce domaine. Afin d'y arriver on veut rendre au loyer sa fonction de standard de valeur pour le bien „logement". En même temps on veut renoncer au subventionnement par des fonds publics et activer l'emploi de vrais moyens du marché des capitaux. Afin de déterminer le degré possible pour la réalisation de ces buts, l'auteur analyse les contradictions existant entre les buts poursuivis, dans le domaine du bâtiment, par la politique économique d'une part et par la politique sociale d'autre part. L'auteur analyse ensuite le rôle du bâtiment comme facteur conjoncturel, et finalement les conditions fondamentales pour l'économie de marché. L'auteur admet que même sous le régime de ce système le trésor public a le devoir de répondre raisonnablement aux revendications légitimes que présentent les classes moins riches dans le secteur du bâtiment. Ensuite l'auteur discute en détail les possibilités d'une réforme du régime des loyers et de l'encouragement de la participation du marché des capitaux à la construction de logements.

## ELASTIZITÄT ALS AUFGABE

Die Umgestaltung und Neuordnung der Wohnungswirtschaft ist nicht mit einem radikalen Schnitt durchzuführen. Zu lange und zu tief wurzeln die überlieferten Vorstellungen der öffentlichen Wohnungsfürsorge.

Die hier skizzierten Ansätze zur Wiederherstellung der Eigenwirtschaftlichkeit des Wohnungsbaus sind nicht allein in der heute oft gebräuchlichen Isolierung eines Teilbereiches der Volkswirtschaft zu bewerten. Sie greifen, wie gerade die konjunkturelle Betrachtung auswies, weit in die Sphäre des gesamtwirtschaftlichen Kreislaufs ein. Der Zeitpunkt eines an nähernden Ausgleichs von Angebot und Nachfrage dürfte in wenigen Jahren gegeben sein. Angesichts der gewaltigen Investitionen, die im Wohnungsbau jährlich durchgeführt werden, gewinnt die schon jetzt begonnene Auflockerung der seit Jahrzehnten erstarrten ökonomischen Vorstellungen vom Wohnungsbau ihre besondere Bedeutung. Es steht zu erwarten, daß die Eingliederung in das Marktgeschehen nachhaltig belebende Impulse für die Wohnungsbauleistung vermittelt. Daß trotzdem der soziale Wohnungsbau in seiner Beschränkung auf die wirklich Hilfsbedürftigen seine bleibende Funktion behält, ist die immer neu gestellte Aufgabe an eine soziale Marktwirtschaft.

**Resumen:** El problema de la financiación y administración particular de viviendas. El consejo de ministros de la República Federal intenta presentar una reforma de ley referente a la construcción de viviendas cuya tendencia básica constituye el restablecimiento de la financiación y administración privada de la construcción de viviendas. En primer término, el alquiler debe volver a ser la base de tasación para la habitación, y la subvención de capital por parte del Estado debe ser reemplazada por una inversión más intensa de los recursos genuinos del mercado de capitales. Para examinar como podrían ser realizados estos objetivos, el autor investiga las contradicciones entre los objetivos económicos y sociales de la construcción de viviendas, así como el papel que desempeñaría con respecto al transcurso coyuntural y analiza las condiciones de un orden en el régimen de mercado. Admite que también dentro de un régimen de mercado corresponde al Estado la función de atender la demanda de viviendas por parte de las clases de la población socialmente débiles, bajo condiciones soportables. Al fin trata de las posibilidades de la reforma del precio de alquiler y de un empleo más intensivo de los recursos del mercado de capitales.