

Haack, Dieter; Paul, Theodor; Schlich, Helmut

**Article**

## Reformbedürftige Wohnungsbaupolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Haack, Dieter; Paul, Theodor; Schlich, Helmut (1979) : Reformbedürftige Wohnungsbaupolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 10, pp. 480-490

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/135365>

**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.*

## Reformbedürftige Wohnungsbaupolitik

Über die Reformbedürftigkeit der Wohnungsbaupolitik besteht unter den Experten und den Beteiligten kein Zweifel mehr. Wie jedoch die Wohnungsbaupolitik der Zukunft aussehen sollte, darüber gehen die Ansichten auseinander.

---

Dieter Haack

### Schwerpunkte einer Reform der Wohnungsbaupolitik

Aus der Tatsache, daß sich die Wohnungszahl mit der Zahl der Privathaushalte deckt, ist häufig voreilig der Schluß gezogen worden, der Wohnungsmarkt sei im Gleichgewicht und das Problem der Wohnungsversorgung könne als gelöst betrachtet werden. Im Gegensatz dazu gibt es aus meiner Sicht keine Erkenntnisse und keine Zahlenbasis, aus denen sich eine Begründung für den Rückzug des Staates aus der Wohnungsbaupolitik ableiten ließe. Die Lage auf den Wohnungsmärkten bedarf vielmehr einer sehr differenzierten Betrachtung. Der globale Ausgleich am Gesamtwohnungsmarkt bedeutet nur ein scheinbares Gleichgewicht; er verdeckt erhebliche regionale Ungleichgewichte.

Niemand kann übersehen, daß gerade in den letzten Monaten in den großstädtischen Regionen die Nachfrage nach preiswerten und familiengerechten Wohnungen deutlich steigt. Mietsteigerungen und Warteschlangen bei den Wohnungsämtern sind untrügliche Zeichen für wachsende Knappheit. Andererseits ist auf anderen Wohnungsteilmärkten, etwa bei den

kleinen Wohnungen oder in ländlichen Gebieten, eine durchaus gleichgewichtige und befriedigende Versorgung zu verzeichnen.

Der globale Ausgleich am Wohnungsmarkt läßt auch keine Aussage darüber zu, ob auch die Größe der Wohnung für die darin wohnenden Haushalte ausreichend ist. Bei Familien mit Kindern ist die Überbelegung der Wohnung eher die Regel. Für ältere Menschen fehlt ein angemessenes und deren Einkommensverhältnissen entsprechendes Wohnungsangebot. Schließlich entwickeln sich die Ansprüche der Bürger an die Wohnqualität deutlich nach oben.

#### Sozialer Wohnungsbau

Auch der soziale Wohnungsbau darf diese Nachfrageentwicklung nicht ignorieren. Der soziale Wohnungsbau behält seine Berechtigung in dem Maße, wie er sich den differenzierter werdenden Versorgungsproblemen anpaßt. Bereits in den letzten Jahren hat sich im sozialen Wohnungsbau eine deutliche Schwerpunktverschiebung durchgesetzt. Sie muß in konzentrierter Form weitergeführt werden.

Aus dem allgemeinen sozialen Wohnungsbau für breite Schichten der Bevölkerung ist heute praktisch immer mehr ein gezielter Wohnungsbau für besonders benachteiligte Gruppen geworden. Diese Konzentration hat es mit sich gebracht, daß die Intensität der Förderung im Einzelfall stark zugenommen hat mit der weiteren Folge, daß weniger Sozialwohnungen gebaut werden konnten.

Alle Prognosen und Analysen sind sich darin einig, daß nach wie vor jährlich ein Wohnungsbauvolumen von etwa 400 000 Wohneinheiten erforderlich ist. Dies kann unter Verzicht auf die sogenannte Objektförderung, die heute oft und pauschal kritisiert wird, nicht gelingen. Wenn man den sozialen Wohnungsbau auf die Wohnversorgung der sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen konzentrieren will, benötigt man weiterhin ein gewisses Maß an Objektförderung. Die reine Subjektförderung, wie sie verschiedentlich gefordert wird, muß hier versagen. Verfechter gedanklicher Extrempositionen und theoretischer Maximalmodelle übersehen, daß sehr differenzierte

Analysen vorliegen, aus denen in ruhiger und vernünftiger Weise konsensfähige Konsequenzen zu ziehen sind. Dies ist durchaus möglich, wenn auch nicht leicht, da ein in Jahrzehnten gewachsenes System nicht von heute auf morgen komplett ersetzt werden kann und soll.

### Gegenwärtige Wohnungspolitik

Die Wohnungspolitik des laufenden Jahres läßt sich umschreiben mit den Stichworten:

- Verbesserung des Bund-Länder-Verhältnisses;
- Entbürokratisierung im Bauwesen;
- stärkere Verzahnung von Wohnungspolitik und Städtebaupolitik, insbesondere durch Verbesserung des Wohnumfeldes;
- parlamentarische Initiativen zur Änderung des Wohnungsbaugesetzes.

Ich bin nach wie vor der Überzeugung, daß die großen wohnungs- und städtebaupolitischen Aufgaben nur von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam bewältigt werden können. Wer sich etwa für Entbürokratisierung, für eine Verfahrensvereinfachung, für Rechtsklarheit und Überschaubarkeit von Fördersystemen einsetzt, der kann nicht wollen, daß in jedem Bundesland ein anderes wohnungspolitisches Förderungssystem entsteht. Man kann auch nicht befürworten, daß Wohnungspolitik sozusagen am Rande unterschiedlichster Ressortaufgaben nebenbei betrieben wird. Gerade der notwendige Umbau des gesamten wohnungs- und städtebaupolitischen Systems erfordert das Zusammenfassen aller Kräfte und nicht ihre Zersplitterung.

Mit dem gegenwärtig in der parlamentarischen Behandlung befindlichen Wohnungsbauände-

rungsgesetz werden so zentrale Probleme der Wohnungspolitik wie Vermehrung der Rückflußmittel, Verringerung von Verzerrungen im sozialen Mietengefüge durch wohnwertorientierte Zinsanhebungen, die Bildung größerer Wirtschaftseinheiten und die Teilliberalisierung des Sozialwohnungsbestandes berührt. Dies erfordert eine gründliche Beratung. Leider ist die Diskussion um eine Teilliberalisierung im Sozialwohnungsbestand durch spekulative Umwandlungen von Sozialmietwohnungen in Eigentumswohnungen belastet. Ich habe mich immer wieder für eine breitere Vermögensbildung auch im Wohnungsbestand eingesetzt. Eine profitorientierte Umwandlung gegen die Wünsche der bisherigen Wohnungsinhaber ist allerdings nachdrücklich abzulehnen. Der Konflikt zwischen Eigentumspolitik und Mieterverdrängung kann im Wohnungsbauänderungsgesetz angemessen gelöst werden.

Der eigentliche und notwendige Umbau des gesamten wohnungspolitischen Systems konnte und

Die Autoren  
unseres  
Zeitgesprächs:

*Dr. jur. Dieter Haack, 45, ist Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.*

*Dr. jur. Theodor Paul, 54, ist Präsident des Zentralverbandes der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e. V. in Düsseldorf.*

*Helmut Schlich, 44, Dipl.-Kaufmann, ist Direktor des Deutschen Mieterbundes e. V. in Köln.*

kann in dieser Legislaturperiode nicht mehr in Angriff genommen werden. Entscheidende Änderungen in einem seit 30 Jahren gewachsenen und eingespielten System erfordern eine ruhige und rationale Grundsatzdiskussion. Die bisherigen Förderarten haben zum Teil ein Gestrüpp von Richtlinien, Empfehlungen, Verwaltungsvereinbarungen und anderes nach sich gezogen, das dringend einer Bereinigung bedarf. Diese Bereinigung muß sich sowohl auf die direkte als auch auf die indirekte, die steuerliche, Förderung beziehen. Bei der Diskussion um die Lösung der Wohnungs- und Städtebaupolitik in den 80er Jahren haben sich bisher grob zwei Positionen herausgeschält:

Zum einen wird argumentiert, der erreichte Stand der Wohnungsverversorgung erlaube es, die herkömmlichen Instrumente verstärkt in die Marktentwicklung einzupassen und die Individualförderung zu stärken.

Die andere Position lautet: Beim erreichten Stand der Wohnungsverversorgung können noch bestehende und neu auftretende Ungleichgewichte nur mit einem gezielten Steuerungsinstrumentarium abgebaut werden.

Beide Positionen sind idealtypisch und entsprechen nicht vollkommen der Realität. Beide enthalten aber auch eine gewisse Portion Wahrheit. Daher muß man einen pragmatischen und differenzierten Mittelweg finden. Eine derartige pragmatische Konzeption kann folgendermaßen aussehen:

### Objektförderung

Die Beseitigung der gegenwärtig noch steigenden Engpässe in der Mietwohnungsverversorgung ist ohne die Fortführung des sozialen Mietwohnungsbaus nicht möglich. Der

in der öffentlichen Diskussion erweckte Eindruck, die Aufgabe des Mietwohnungsbaus sei erledigt, steht in völligem Gegensatz zur Lage auf den Mietwohnungsmärkten, vor allem in Ballungsgebieten. Der öffentlich geförderte Mietwohnungsbau muß zur Schließung der Angebotslücke für bestimmte Gruppen in den Großstädten weitergeführt werden.

Mit steigenden Bau- und Finanzierungskosten nähern sich die Bewilligungsmieten im sozialen Mietwohnungsbau allmählich den Mieten im freifinanzierten Mietwohnungsbau an. Der soziale Wohnungsbau ist jedoch nur dann sozial, wenn er sich – was Miete und Einkommen der Nutzer angeht – deutlich vom freifinanzierten Mietwohnungsbau unterscheidet. Um die Bewilligungsmieten auf ein angemessenes Niveau zu bringen, muß die Förderintensität pro Wohnung hoch sein. Das bedeutet eine starke Einengung der Zahl der förderbaren Wohnungen. Aber dies ist notwendig, denn der soziale Mietwohnungsbau darf nicht in den Markt des freifinanzierten Mietwohnungsbaus vorstoßen. Hier liegt nicht seine Aufgabe, sondern seine Grenze.

Denkbar ist neben einer Neubauförderung von Mietwohnungen zur Versorgung bestimmter Problemgruppen auch der „Ankauf von Bindungen“ auf dem freien Markt. Wir haben darüber in unserem Ministerium wiederholt diskutiert. Konkret bedeutet dieser Vorschlag, daß die öffentliche Hand – in diesem Fall sind es die Kommunen – auf dem freien Mietwohnungsmarkt für bestimmte Wohnungen Belegungsbindungen vom Vermieter kauft, um dann die Wohnung schwer zu vermittelnden Haushalten zu geben. Dieser Ansatz erscheint zunächst theoretisch

bestechend, weil eine gezielte Wohnungsversorgung erreicht werden kann. Die Frage ist allerdings, ob die Handhabung dieses denkbaren Instruments durch die Verwaltungen ausreichend flexibel vorgenommen werden kann. Außerdem dürfte die angebotserweiternde und damit letztlich mietpreisdämmende Wirkung eines solchen Instruments gering oder zumindest unabschätzbar sein. Immerhin halte ich die Idee „Ankauf von Bindungen“ als wohnungspolitisches Experiment durchaus für sinnvoll.

### Subjektförderung

Im Rahmen der Wohnungspolitik gewinnt die Subjektförderung über das Wohngeld zunehmend an Bedeutung. Am 1. Januar 1978 ist die große Wohngeldreform in Kraft getreten. Die Wohngeldleistungen wurden an gestiegene Einkommen und Mieten angepaßt. Strukturverbesserungen unter Vermeidung von Schlechterstellungen abgebaut und die Familien mit Kindern deutlich begünstigt. Dies hat im Einzelfall gerade für die größeren Familien zu beachtlichen Verbesserungen geführt. Die knappen Finanzvorgaben haben uns aber daran gehindert, hier das zu tun, was im Sinne einer vernünftigen familienpolitischen Zielsetzung eigentlich notwendig gewesen wäre.

Es bleibt also etwas aufzuarbeiten. Hinzu kommt, daß das Wohngeld mit steigenden Einkommen und Mieten seinen Förderungswert vermindert, also in bestimmten Zeitabständen jeweils eine Anpassung der Leistungen notwendig ist.

Schließlich hat die Erhöhung der Heizkosten in den vergangenen Monaten dazu geführt, daß eine große Zahl von Haushalten übermäßig starke zusätzliche Belastun-

gen für das „Wohnen“ verkraften muß. Wir haben deshalb zunächst einmal nach dem Vorbild des Heizölkostenzuschußgesetzes von 1973 für die Heizperiode 1979/80 einen einmaligen Zuschuß beschlossen. Ich freue mich, daß es gelungen ist, in diese Regelung nun doch noch wiederum alle Wohngeldempfänger einzubeziehen. Dies wird uns kurzfristig eine wesentliche Entlastung bringen, mittelfristig stellt sich natürlich die Frage nach einer weiteren Anpassung des Wohngeldes unter besonderer Berücksichtigung der familienpolitischen Komponente. Ich sehe auch zwischen der Steuerdebatte und der Verbesserung des Wohngeldes einen engeren Sachzusammenhang. Wenn bei den Beratungen zum Haushaltsentwurf 1980 aus haushaltspolitischen Erwägungen von einer Verbesserung der Wohngeldleistungen Abstand genommen werden muß, dann muß diese Argumentation auch mit umgekehrtem Vorzeichen gelten.

### Wohneigentumförderung

Wir sollten die Eigentumsbildung weiter vorantreiben. Mit der Vorlage des „7b-Berichts“ war die Diskussion über eine zweckmäßige Ausgestaltung der Eigentumsförderung eröffnet. Allerdings lief die Diskussion zu eng nur auf den 7 b ausgerichtet und vernachlässigte seinen Zusammenhang im gesamten Fördersystem. Daher lautet meine Position: Die nachteiligen Wirkungen des 7 b kann man nur mildern, wenn man ihn im Zusammenhang mit der gesamten Eigentumsförderung fortentwickelt. Mir kommt es hier auf folgende Gesichtspunkte an:

- Ein Rechtsanspruch auf die Förderung der Bildung von Wohneigentum muß bestehen bleiben.
- Die Förderung muß vor allem

unter familienpolitischen Gesichtspunkten verbessert werden.

□ Die Progressionswirkungen der Steuerförderung benachteiligen geringer verdienende Familien; sie müssen entweder innerhalb des Steuersystems oder zwischen direkter und steuerlicher Förderung ausgeglichen werden.

Die Mittel zur Erhaltung und Erneuerung der Innenstadtbereiche müssen mittelfristig spürbar angehoben werden, sollen sie auch nur annähernd den absehbaren Problemen gerecht werden. Stadterneuerung heißt zunehmend auch Ersatzwohnungsbau in ertragschwachen Stadtquartieren. Weiter

werden wir ein neues Instrumentarium zur Verbesserung des Wohnumfeldes entwickeln. Damit würden sich übrigens auch die privaten Investitionsbedingungen spürbar verbessern, so daß wir mit städtebaulichen Instrumenten wohnungspolitische Wirkungen erzielen können.

Theodor Paul

## Rückbesinnung auf marktwirtschaftliche Regelungen

Die Wohnungspolitik ist fast in all ihren Bereichen reformbedürftig. Ob man das System der öffentlichen Wohnungsbauförderung nimmt oder das der Bestandserhaltung und Bestandsverbesserung auch durch energiesparende Maßnahmen, ob man das geltende Mietrecht mit seiner negativen Wirkung auf den freifinanzierten Mehrfamilienhausbau betrachtet oder das steuerliche Umfeld sowohl für die Errichtung neuer Wohnungen als auch für die Bewirtschaftung der vorhandenen: Überall rufen die Verhältnisse nach Verbesserung.

Das herausragende Merkmal der augenblicklichen Wohnungspolitik scheint aber gerade die Orientierungslosigkeit zu sein, programmiert durch den Umstand, daß sich in ihr zwei Grundpositionen gegenüberstehen, die nicht miteinander vereinbar sind: Während die Vertreter der einen Richtung die Grundsätze der marktwirtschaftlichen Ordnung auch im Wohnungswesen zur Geltung kommen lassen wollen, schlagen die anderen die konsequente Wahrnehmung der wohnungswirtschaftlichen Aufgaben durch die öffentliche Hand mit entsprechender ständiger Verfei-

nerung der wohnungspolitischen Gesetzgebung vor.

Ein typisches Beispiel für eine wohnungspolitische Kurzschlusshandlung, die in der Wohnungswirtschaft zwangsläufig zur Verwirrung führen muß, ist der kürzlich von den Fraktionen der Regierungskoalition gefaßte Beschluß, in die Diskussion um das Wohnungsbauänderungsgesetz 1978 eine Verlängerung der Kündigungsfrist nach der Umwandlung von Sozialwohnungen in Eigentumswohnungen von bisher drei Jahren auf zehn Jahre einzubringen. Dies ist weder nötig noch zweckmäßig, sondern lediglich als Reaktion auf Versuche zu werten, die angestrebte vorsichtige und weithin als vernünftig angesehene Liberalisierung des Sozialwohnungsbestandes zu diffamieren. Dies scheint auch zu gelingen, obwohl die Bundesregierung und auch der Bundeswohnungsbauminister Haack selbst erklärt haben, daß hier keineswegs ein Ausverkauf von Sozialwohnungen stattfindet.

Es ist in hohem Maße verwerflich und zu mißbilligen, wenn in Einzelfällen Geschäftemacher öffentlich

geförderte Wohnungen zu einem wegen der sozialen Bindungen gedrückten Preis kaufen, um sie in Eigentumswohnungen umzuwandeln und zu einem höheren Preis zu verkaufen. Der augenblickliche Schutz der Mieter vor dem Verlust der Wohnung bei einem Verkauf an Dritte ist aber auch nach Ansicht der Bundesregierung völlig ausreichend. Wer dies nicht glaubt, mag die ausführliche Darstellung des rechtlichen Mieterschutzes in diesen Fällen nachlesen, die die Bundesregierung auf eine kleine Anfrage zur Eigentumbildung im sozialen Wohnungsbau (Drucksache 2250 des Deutschen Bundestages) gegeben hat.

Bei der wohnungspolitischen Auseinandersetzung ist offensichtlich jedes Mittel recht, um den Bürgern marktwirtschaftliche Grundsätze im Wohnungswesen verdächtig zu machen. Dabei hat in der Vergangenheit gerade die Gewährleistung einer sozial abgesicherten marktwirtschaftlichen Ordnung auch in der Wohnungswirtschaft die Bürger angeregt, ihr Geld in den Bau von Wohnungen zu investieren, um damit die entscheidende Voraussetzung für ein

ausreichendes und bedarfsgerechtes Wohnungsangebot nach einer grenzenlosen Zerstörung zu schaffen.

Es ist offenbar erforderlich, immer wieder klarzumachen, welche Vorteile ein auf dieser Grundlage aufgebautes Wohnungswesen für die Mieter bringt. Die Alternative ist doch – wie es der Kölner Staatsrechtler Professor Friauf einmal zutreffend formuliert hat – die staatliche Wohnungsversorgung, bei der die Wohnungssuchenden allein auf das Wohlwollen der Behörden angewiesen wären, die ihnen als Inhaberin eines staatlichen Verteilungsmonopols obrigkeitlich den entsprechend gesetzlich fixierten Wohnraum analog des ebenfalls staatlich festgelegten Bedarfs zuweisen würde.

Dieser Hinweis ist vor allem deshalb nötig, weil die Folgen des Abweichens vom marktwirtschaftlich bestimmten Kurs der Wohnungspolitik heute schon sichtbar sind: Das Ergebnis der Wohnungsbaufertigstellung ist in den vergangenen Jahren immer schlechter geworden. Es erreichte im vergangenen Jahr mit 367 516 erbauten Wohnungen einen neuen Tiefstand. 1978 wurden nur noch 15 000 Wohnungen im freifinanzierten Mietwohnungsbau errichtet. Die Zahl der öffentlich geförderten Wohnungen sank auf 135 000, nachdem es 1975 immerhin noch 154 000 waren.

#### Neuer Wohnungsmangel

Es sieht so aus, als ob für dieses Jahr keine nennenswerte Besserung beim Wohnungsneubau zu erwarten ist. Das Bonner Städtebauinstitut rechnet für 1979 nur noch mit rund 107 000 neuen Sozialwohnungen. Die Zahl der freifinanzierten Mietwohnungen dürfte sich gewiß nicht erhöhen. Auf den Bau von Eigenheimen und Eigen-

tumswohnungen werden sich die verschlechterten wirtschaftlichen Bedingungen – steigende Bau- und Bodenpreise sowie höhere Zinsen – auch nicht gerade förderlich auswirken.

Neuer Wohnungsmangel, insbesondere in Ballungsgebieten, das scheint das Ergebnis einer Wohnungspolitik, die seit rund zehn Jahren die Wohnungswirtschaft mit gesetzlichen Wechselbädern traktiert. Am Hemmnis zunehmender staatlicher Gängelei und immer deutlicher werdender Unrentabilität entlang schrammt sie schier unaufhaltsam in einen allgemeinen erneuten Versorgungsengpaß hinein. Zwar weiß man von dieser Gefahr, und man kennt auch Mittel, ihr zu begegnen, doch rafft sich keiner dazu auf, sie auch anzuwenden.

#### Verfahrenre Situation

Dies ist zunächst einmal am Beispiel des öffentlich geförderten Wohnungsbaus erkennbar. Stichworte wie Fehlbelegung, Mietverzerrung und Zuteilungs-Ungeerechtigkeit mögen neben der Schwierigkeit, angesichts der leeren Haushaltskassen die Förderungstätigkeit auszuweiten, zeigen, wie verfahren die Situation ist. Vorschläge, wie man da wieder herauskommt, gibt es – sogar aus dem Bundeswohnungsbauministerium, wie eine kürzlich auf geheimnisvolle Weise in die Öffentlichkeit gelangte Reformstudie verrät. Doch die Bundesregierung gibt nicht zu erkennen, ob sie bereit wäre, einen dieser Vorschläge auch zu verwirklichen.

Bundeswohnungsbauminister Haack ließ jüngst auf dem Deutschen Mietertag in Berlin erkennen, daß im Augenblick über zwei Veränderungen nachgedacht wird: Zum einen über die Erhöhung der Förderungsintensität pro Wohnung, um die Bewilligungsmieten

wenigstens auf dem jetzigen Stand zu halten, und zum anderen über den Vorschlag, zur Versorgung bestimmter Problemgruppen mit den Vermietern von Wohnungen im freien Bestand Belegungsbindungen zu vereinbaren und entsprechend zu entschädigen.

Alles in allem ist jedoch nicht sichtbar, wie man den Kardinalfehlern wie Fehlbelegung und Mietverzerrung beikommen will und wie man vor allem die Zahl der öffentlich geförderten Neubauwohnungen zu Preisen, die von denen, die sie am dringendsten benötigen, auch bezahlt werden können, vergrößern will. Nach wie vor wird das Fertigstellungsergebnis stagnieren, und nach wie vor wird die staatliche Subventionierung in der Masse an denjenigen vorbeigehen, für die sie eigentlich gedacht ist.

So oder so: Der soziale Wohnungsbau wird die Lücke, die im Wohnungsbau dadurch entstanden ist, daß Bürger sich weigern, ihr Geld weiter in den freifinanzierten Bau von Wohnungen zu investieren, ohnehin nicht schließen können. Gleichwohl rührt sich zur Belebung des privaten Mietwohnungsbaus keine gesetzgeberische Hand. Seitdem der Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetz jeden Zusammenhang zwischen seinen Regelungen und dem beinahe totalen Ausfall der Produktion in diesem Bereich geleugnet hat, ist eine Verbesserung des geltenden Mietrechts vorerst nicht zu erwarten.

Der Parteilichkeit unverdächtig, aber dennoch hinreichend sachverständig, ist in dieser Beziehung gewiß der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft. Für Versicherungsgesellschaften war das Engagement im privaten Mietwohnungsbau über Jahrzehnte hinweg eine vernünfti-

ge Geldanlage. Dies gilt heute nicht mehr, wie der Verband in einer Umfrage bei seinen Mitglieds-gesellschaften ermittelt hat.

Die Versicherer führen das auf die Vorschriften des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe zurück, das Bestandteil des Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes ist. Seine Vorschriften, so sagen sie, müßten verbessert werden, wenn die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Mietwohnraum langfristig gesichert sein soll. Sie verhinderten nämlich das Hineinwachsen von Neubauwohnungen in die Rentabilität, da sie die Anpassung der Mieten an die gestiegenen Kosten unnötig erschwerten.

#### Rechtsunsicherheit

Daß die Mietgesetzgebung die Rentabilität des Hauseigentums nicht nur im Neubaubereich, sondern auch im Altbestand in einem hohen Maße gefährdet, ist heute – sieht man vom Deutschen Mieterbund ab – übereinstimmende Meinung in der Wohnungswirtschaft. Die Erfahrungen, die sich aus der Untersuchung der Versicherungswirtschaft ergeben haben, werden allgemein bestätigt: Ohne den Eingriff des Gesetzgebers wäre es auch angesichts steigender Preise möglich gewesen, Neubauten in die Rentabilität zu bringen und bestehende Wohnungen wirtschaftlich zu verwalten.

Die Rechtsprechung der Amts- und Landgerichte bei Rechtsstreitigkeiten über die Höhe des Mietzinses oder über die Beendigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum wird von Tag zu Tag verwirrender. Die uneinheitliche Rechtsprechung läßt nach Auffassung des Gesamtverbandes Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen deutlich werden, daß die Ge-

richte überfordert sind, die zahlreichen Zweifelsfragen wirtschaftlicher und tatsächlicher Art zu lösen. Die Bemühungen, einen Rechtsentscheid einzuführen, um bei grundsätzlich kontroversen Rechtsfragen zu einer einheitlichen Rechtsprechung zu kommen, werden von der Bundesregierung nicht mit dem nötigen Nachdruck verfolgt. So wächst die Rechtsunsicherheit weiter, und das Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit wird kaum merkbar abgebaut. Alles in allem sind in den letzten Jahren selbst gerechtfertigte Mieterhöhungen infolge einer äußerst restriktiven Rechtsprechung und aufgrund der Mängel, die im System der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen, vielfach unmöglich geworden.

Wenn schon die Erhaltung des vorhandenen Wohnungsbestandes angesichts der schwindenden Rentabilität schwierig ist, so gilt das naturgemäß um so mehr für die Wertverbesserung. Die staatlichen Mittel sind bislang zum großen Teil in Wohnungsbestände geflossen, in denen sowohl bei Vermietern als auch bei Mietern die Modernisierungsbereitschaft ohnehin vorhanden war und auch die Fähigkeit, die Verbesserungen zu finanzieren und über Mietanhebungen mitzutragen.

#### Dirigistische Vorschriften

Die Zuteilung der Förderungs-mittel muß gezielter erfolgen. Zuschüsse sollten ausschließlich einkommenschwachen Hauseigentümern zugute kommen, bei denen steuerliche Erleichterungen nicht viel bringen, da die entsprechenden Einkünfte nicht vorhanden sind. Mietern müßte mit einer entsprechenden Wohngeldverbesserung geholfen werden. Vor allem aber gilt auch hier, daß Hemmnisse beseitigt werden müssen, die im Mietrecht begründet liegen.

Zum einen reicht der umlagefähige Satz in Höhe von 11 % des Modernisierungsaufwandes nicht aus, um die Investitionskosten abzudecken. Zum anderen behindert selbst diese zu geringe Umlage den Hauseigentümer auch noch dabei, seine Grundmiete zur Regelung der Miethöhe anzupassen. Letzteres gilt übrigens auch für alle Investitionen zum Zwecke der Energieeinsparung. Dieses Gebiet ist im übrigen ein Musterbeispiel dafür, in welchem Maße bereits heute in den Vorstellungen der Bundesregierung das Wohnungswesen von marktwirtschaftlichen Regelungen auszunehmen ist. Während in allen anderen wirtschaftlichen Bereichen die Sicherung der Energieversorgung durch marktwirtschaftliche Lösungen erreicht werden soll, will man in der Wohnungswirtschaft Energieeinsparungen durch dirigistische Vorschriften erzwingen.

Dabei ist es der Bundesregierung offensichtlich gleichgültig, ob sich die durch die geplanten Anordnungen ausgelösten Investitionen als wirtschaftlich erweisen oder nicht. Auch wischt sie erhebliche medizinische und bauphysikalische Probleme, zum Beispiel bei der Wärmedämmung, vom Tisch. Schließlich ist ziemlich zweifelhaft, ob die angestrebten Zwangsmaßnahmen überhaupt geeignet sind, maßgeblich zur Energieeinsparung beizutragen.

Diese staatlichen Eingriffe werden mit der Behauptung begründet, daß im Wohnungswesen – im Gegensatz zu anderen Wirtschaftsbereichen – die Betroffenen nicht immer gleichzeitig auch die Zahlenden seien. Vermieter bzw. Hauseigentümer aber sind schon wegen der hohen Belastungen durch die sogenannten Nebenkosten daran interessiert, die Heizkosten niedrig zu halten. Stei-

gerungen auf diesem Gebiet schmälern automatisch ihre Chance auf wirtschaftlich gebotene Mietanpassungen.

Wenn Hauseigentümer eine Möglichkeit sehen, im Heizungsbereich Aufwendungen zu senken oder zumindest deren Anstieg zu bremsen, dann nehmen sie diese auch wahr. Die Sensibilität der Mieter gegen Erhöhungen der Wohnkosten ist – nicht zuletzt durch die Politisierung der Mieten – so weit fortgeschritten, daß ständig steigenden Belastungen eine immer geringer werdende Zahlungsbereitschaft gegenübersteht. Dies wiederum führt angesichts der starren mietpreisrechtlichen Vor-

schriften zu immer größeren Schwierigkeiten bei dem Bemühen, wirtschaftlich erforderliche Grundmieten zu erzielen.

Im Wohnungswesen wird seit Jahren in eklatanter Weise gegen die den übrigen Wirtschaftszweigen zugrunde liegenden Rechts- und Ordnungsprinzipien verstoßen. Durch gesetzliche Bestimmungen hat man den Markt zerstört und seine soziale Komponente durch ausufernde Regelungen ins Gegenteil verkehrt. Die Krise, in der die Wohnungswirtschaft steckt und die sich nicht nur in den niedrigen Neubauleistungen dokumentiert, ist auf politische Fehlentscheidungen zurückzuführen. Ziel einer neuen Wohnungspolitik muß zu-

nächst einmal die Wiederherstellung der vollen Funktionsfähigkeit des Marktes sein, was einer vernünftigen Berücksichtigung sozialer Komponenten nicht im Wege steht.

Dies gilt vor allem deshalb, weil die marktwirtschaftswidrigen Eingriffe des Staates in das wohnungswirtschaftliche Geschehen das Vertrauen vieler Bürger in die Wohnungspolitik zerstört haben. Ohne Vertrauen wird aber deren Bereitschaft, Investitionen zum Vorteil der Wohnungsversorgung vorzunehmen, nicht wieder geweckt werden können. Ohne diese Bereitschaft wiederum wird es keine ausreichende Wohnungsversorgung geben.

Helmut Schlich

## Rückkehr zu einer sozialen Wohnungspolitik

Wenn heute von Reformbedürftigkeit der Wohnungspolitik gesprochen wird, verbindet sich damit vielfach die Forderung, die Wohnungswirtschaft in die „freie Marktwirtschaft“ zu überführen. Hinter dieser Forderung, die von Teilen der sogenannten Wohnungswirtschaft, den Vermieterorganisationen, der Kredit- und Versicherungswirtschaft, aber auch von der CDU/CSU erhoben wird, steckt die Annahme, daß bestimmte Probleme und Fehlentwicklungen im Wohnungswesen über das Patentrezept „Liberalisierung“ gelöst werden können. Als Begründung wird meist auch die angeblich ausreichende Wohnungsversorgung genannt. In der „Zielsetzung“ des Wohnungsbauänderungsgesetzes 1978 heißt es z. B.: es sei „notwendig“ (...) „aufgrund der

gegenwärtigen wohnungswirtschaftlichen Verhältnisse“ (...) „die Bindungen für öffentlich geförderte Wohnungen aufzulockern“.

Richtig ist: Die Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik war im Durchschnitt noch nie so gut wie heute. Indiz dafür ist der Gleichstand des statistischen Wohnungsbestandes mit der Zahl der Haushalte. Allerdings: Mehr sagt dies auch nicht aus; im Gegenteil, der tatsächliche Stand der Wohnungsversorgung wird verschleiert.

So sind im statistischen Wohnungsbestand nach Schätzungen von Fachleuten rund 1,2 Mill. Wohnungen enthalten, die nicht mehr existieren (nicht erfaßte Abrisse, Zusammenlegungen oder Zweckentfremdungen). Enthalten sind darin auch schätzungsweise

700 000 Zweitwohnungen, die für die Wohnungsversorgung der Bevölkerung überhaupt nicht bereitstehen. Schließlich genügen schätzungsweise mindestens 1 Mill. Wohnungen nicht den Mindestansprüchen an eine menschenwürdige Unterbringung. In den nächsten Jahren werden zudem 2 bis 3 Mill. Wohnungen ersetzt werden müssen, weil ihre Sanierung/Modernisierung mit vertretbarem Aufwand nicht mehr möglich ist.

Ein Fehlschluß wäre es auch, von dem gegenwärtigen Bevölkerungsrückgang auf einen Rückgang der Wohnungsnachfrage zu schließen. In den nächsten Jahren ist eher das Gegenteil zu erwarten: Die Zahl der Haushalte – und damit die Wohnungsnachfrage – wird zunehmen, weil die geburtenstar-



ken Jahrgänge der 50er und 60er Jahre das heiratsfähige Alter erreichen, Haushalte gründen und damit Wohnungen nachfragen und weil die Zahl der Kleinhaushalte, die relativ mehr Wohnraum benötigen, überproportional zunimmt. Auch der stetig zunehmende, „wohlstandsbedingte“ Wohnflächenbedarf darf von der Wohnungspolitik nicht vernachlässigt werden.

### Regionale Ungleichgewichte

Eine befriedigende Wohnraumversorgung in der Bundesrepublik besteht also noch nicht, so daß die vom Bundesbauministerium und von den Experten der Wohnungswirtschaft für erforderlich gehaltene Zahl von jährlich mindestens 400 000 Neubauwohnungen realistisch ist.

Die statistische Durchschnittsbeurteilung auf Bundesebene verbirgt aber noch etwas anderes: Zwischen der Wohnungsversorgung in Stadt und Land sowie zwischen den verschiedenen Regionen bestehen erhebliche Unterschiede. Es gibt nicht *den* Wohnungsmarkt der Bundesrepublik, sondern Tausende von Teilmärkten. Seit einiger Zeit entwickeln sich die Wohnungsmärkte in ländlichen und in Ballungsgebieten deutlich auseinander.

Auf dem Land wird die Wohnraumversorgung relativ immer besser – nicht zuletzt wegen der dort noch möglichen Bildung von Wohneigentum für Durchschnittsverdiener (hohe Eigenleistungen, niedrige Grundstückspreise). Allerdings gibt es Ausnahmen, z. B. in bevorzugten Fremdenverkehrsgebieten mit hohem Zweitwohnungsanteil und industriellen Zentren außerhalb der Industrieregionen.

In den Ballungsgebieten dagegen, vor allem in den Großstädten,

zeigt sich ein ausgesprochener Wohnraummangel, eine „neue Wohnungsnot“, die auch die politischen Verantwortlichen – so kürzlich die Konferenz der Länderwohnungsbauminister in Wiesbaden, so Bundesbauminister Haack auf dem Deutschen Mietertag 1979 – nicht mehr nur als „regionale Ungleichgewichte“ abtun. Schlange stehende Wohnungssuchende vor den Zeitungshäusern am Wochenende und wachsende Karteien für „Dringlichkeitsfälle“ bei den städtischen Wohnungsämtern signalisieren diese Entwicklung für jeden sichtbar.

### Hauptursachen

Die „neue Wohnungsnot“ hat mehrere Gründe:

- Der Mietwohnungsbau schrumpft seit Jahren und ist fast zum Erliegen gekommen. Der Anteil der fertiggestellten Wohnungen in Mehrfamilienhäusern sank von 1974 mit 59,6 % auf 29,6 % im Jahre 1978.
- Der Bestand der noch preiswerten, insbesondere für einkommensschwache Bevölkerungsschichten finanziell tragbaren Altbauwohnungen verringert sich ständig durch Sanierung und Modernisierung.
- Die Neubautätigkeit konzentriert sich auf ländliche Gebiete: 1978 lagen mehr als  $\frac{2}{3}$  aller fertiggestellten Wohnungen in Gemeinden unter 50 000 Einwohnern. Auch im Jahre 1979 wird sich dieser Anteil kaum verringern.

Die Hauptursache sind ungünstige Kosten- und Marktfaktoren: Überdurchschnittlich steigende Bau- und Grundstückspreise sowie die erneute Verschlechterung der Finanzierungsbedingungen; innerhalb eines Jahres ist der Hypothekenzins um 2,5 Prozentpunkte gestiegen. Um eine Neubaumietwoh-

nung heute kostendeckend zu vermieten, wäre eine Miete von 15 bis 20 DM/qm im Monat erforderlich. Am Markt sind aber im Schnitt höchstens 10 DM/qm erzielbar; Durchschnittsverdiener können allenfalls 6 bis 7 DM/qm verkraften.

Trotz der hohen Steuervergünstigungen ist der Neubau gegenwärtig so verlustbringend, daß kaum noch ein Investor bereit ist, in den Mietwohnungsneubau zu investieren. Eine „Reform“ des sozialen Mietrechts, sprich: Aufhebung oder Lockerung der Mieterhöhungsvorschriften für nicht preisgebundene Wohnungen – wie sie vor allem von der Vermieterorganisation gefordert wird, würde an diesen Bedingungen nichts ändern. Denn nicht das Mietrecht, sondern Marktfaktoren sind für den Rückgang des freifinanzierten Mietwohnungsbaus verantwortlich.

Das Miethöhegesetz hat im übrigen auch keinen Einfluß auf die Mietpreisbildung bei *neu* gebauten Wohnungen, da bei Erst- bzw. Wiedervermietung die Miete frei vereinbart werden kann. Obergrenze für diese Marktmiete ist im wesentlichen die finanzielle Belastungsfähigkeit der Wohnungsnachfrager. Ein Beispiel verdeutlicht, daß eine heute neu gebaute Wohnung – mit einer Kostenmiete von 15 bis 20 DM/qm – auch auf längere Sicht unrentabel bleiben wird. Die statistische „Durchschnittsfamilie“ mit einem ausgabenfähigen Einkommen von knapp 2700 DM (Basis: 1978) müßte bei einem Marktpreis von „nur“ 10 DM/qm zuzüglich Heizkosten monatlich mindestens 1000 DM für die Wohnung aufbringen. Das bedeutet eine Belastung von 37 % des ausgabenfähigen Einkommens, ein Wert, bei dem die Belastungsfähigkeit des größten Teils der Bevölkerung weit überschritten wird.

Eine „Reform“ der Mieterhöhungsvorschriften könnte den Neubau von freifinanzierten Mietwohnungen also überhaupt nicht positiv beeinflussen, da die entscheidenden Marktfaktoren – Kosten einerseits, Einkommen und Belastungsfähigkeit andererseits – nicht geändert würden. Begünstigt würden lediglich die Eigentümer des Wohnungsbestandes, der überwiegend eine Rendite abwirft oder zumindest in die Kostendeckung hineingewachsen ist. Dies wird durch das geltende Miethöhegesetz gewährleistet, das dem Vermieter ja nicht nur die regelmäßige Erhöhung an die marktorientierte Vergleichsmiete gestattet, sondern vor allem auch die Abwälzung aller Betriebs- und Kapitalkostenenerhöhungen sowie der Modernisierungskosten mit 11 %. Der Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum 2. Wohnraumkündigungsschutzgesetz weist nach, daß diese Regelungen voll ausreichen, um die Wirtschaftlichkeit des Miethausbesitzes zu sichern.

### Begrenztes Förderungsvolumen

Der soziale Wohnungsbau schließt die Investitionslücke im Mietwohnungsbau nicht mehr. Während von 1970 bis 1974 durchschnittlich über 150 000 Sozialwohnungen im Jahr gebaut wurden, waren es 1975 bis 1978 durchschnittlich nur noch 121 000; 1978 wurden gerade noch 90 000 Sozialwohnungen errichtet. Hinzu kommt, daß die geringe öffentliche Förderung für den sozialen Wohnungsbau größtenteils in Eigentumsmaßnahmen fließt – 1978 waren über 50 % der Sozialwohnungen Eigenheime – und der Sozialmietwohnungsbau nicht einmal in den Bedarfsschwerpunkten, nämlich den Großstädten, stattfindet. Das Bundesbauministerium hat er-

mittelt, daß weniger als 20 % der öffentlich geförderten Wohnungen in innerstädtischen Sanierungsgebieten gebaut werden.

Zu hohe Bau-, Grundstücks- und Finanzierungskosten auf der einen und ein begrenztes Förderungsvolumen auf der anderen Seite erlauben es kaum noch, in Ballungsgebieten Sozialmietwohnungen mit tragbaren Mieten zu errichten, so daß naturgemäß die öffentliche Förderung überwiegend in ländliche Bereiche – und dort vor allem in Eigentumsmaßnahmen – geht, weil dort die Investitionsbedingungen relativ günstiger sind.

### Absurde Forderung

Angesichts der „neuen Wohnungsnot“ in den Ballungsgebieten, von der die immer noch ungenügend versorgten einkommenschwachen Bevölkerungsschichten am meisten betroffen sind, ist daher die Forderung geradezu absurd, den sozialen Wohnungsbau zu „liberalisieren“, d. h. die Bindungen zu lockern. Eine derartige „Reform“ wäre sowohl ein wohnungspolitischer als auch ein verteilungspolitischer Skandal. Weniger denn je kann auf den Sozialwohnungsbestand als wohnungs- und sozialpolitische „Manövriermasse“ zur Versorgung besonders der einkommenschwachen Bevölkerung verzichtet werden. Eine Lockerung der Bindungen im Sozialwohnungsbestand, die die öffentliche Hand sich in der Vergangenheit mit hohen Subventionen erkaufte, ist durch nichts gerechtfertigt. Die „neue Wohnungsnot“ legt eher noch eine Verschärfung der Bindungen nahe.

Der noch unbefriedigende Stand der Wohnungsversorgung, insbesondere aber die „neue Wohnungsnot“ in den Ballungsgebieten, machen jedoch nach Ansicht

des Deutschen Mieterbundes eine Wende in der Wohnungspolitik unumgänglich. Ob man diese Wende „Reform“ nennt oder Rückkehr zu den Grundsätzen einer sozialen Wohnungspolitik, ist unerheblich.

### Prioritäten

Vorrangig ist, das begrenzte Förderungsvolumen konzentriert und gezielt dort einzusetzen, wo die Wohnungsprobleme am größten sind, also in den Großstädten und Ballungsgebieten. Nach Ansicht des Deutschen Mieterbundes ist daher die Schaffung eines „großstadtgerechten“ Sozialmietwohnungsprogramms von mindestens 100 000 Wohnungen jährlich erforderlich. Durch ausreichende Subventionierung sind finanziell tragbare Mieten auf Dauer sicherzustellen. Ergänzend muß die Modernisierungsförderung verstärkt werden, um die zunehmende Verdrängung der Mieter zu verhindern. Es muß gesichert sein, daß alle Modernisierungssubventionen – also auch Steuererleichterungen – den Mietern zugute kommen. Nur so kann auf Dauer das „Ausbluten“ unserer Großstädte verhindert werden.

Die politisch Verantwortlichen müssen sich dazu durchringen, endlich die Prioritäten der Wohnungspolitik neu zu bestimmen. Dazu gehört vor allem eine grundlegende Umstrukturierung des „eigentümerlastigen“ Subventionsvolumens für das Wohnungswesen, das nur noch mit einem Viertel den Mietern zugute kommt. Und dazu gehört auch, daß man vor „heiligen Kühen“ der Wohnungspolitik nicht zurückschreckt, etwa dem als allgemeines Förderungsinstrument überholten § 7 b EStG, der den Steuerzahler jährlich 5 Mrd. DM kostet, aber zur Lösung der „neuen Wohnungsnot“ nur einen unwesentlichen Beitrag leistet.