

Haack, Dieter; Schneider, Oscar

**Article**

## Die neue Wohnungsbaupolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Haack, Dieter; Schneider, Oscar (1980) : Die neue Wohnungsbaupolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 60, Iss. 12, pp. 579-586

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/135506>

**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.*

## Die neue Wohnungsbaupolitik

**Ein neuer Anfang – auch in der reformbedürftigen Wohnungsbaupolitik? Die Pläne der Bundesregierung schildert der Wohnungsbauminister, der Vorsitzende des zuständigen Bundestagsausschusses nimmt Stellung.**

---

Dieter Haack

### Aufgaben der Wohnungsbaupolitik in der neuen Legislaturperiode

Die Wohnungspolitik sieht sich zu Beginn der neuen Legislaturperiode einer deutlich anderen Ausgangslage gegenüber als zu Beginn der letzten Legislaturperiode Ende 1976. Damals stand jedermann noch unter dem Eindruck einer sehr weitgehenden Entspannung der Situation auf den Wohnungsmärkten als Folge der extrem hohen Wohnungsbauleistungen der Jahre 1972 bis 1974. Inzwischen hat sich die Wohnungsmarktsituation in den meisten Stadtregionen erneut zugespitzt. Dies geht nicht nur zu Lasten derjenigen Gruppen, um die sich die Wohnungspolitik in den vergangenen Jahren besonders bemüht hat, wie einkommensschwache kinderreiche Familien, Schwerbehinderte und alte Menschen, sondern auch zu Lasten junger Ehepaare, die als neue Wohnungsnachfrager auftreten und zu Lasten junger Familien, die für ihre wachsende Familie eine größere Wohnung brauchen. Offensichtlich haben die Wohnungsbauleistungen der vergangenen Jahre nicht ausgereicht, um sowohl

den nach wie vor expandierenden Wohnungskonsum zahlungskräftiger Haushalte als auch den Wohnungsbedarf bisher schlecht versorgter einkommensschwächerer Haushalte zu befriedigen. Die um die Mitte der 70er Jahre weit verbreitete Annahme, ein jährliches Neubauvolumen von knapp 400 000 Wohnungen werde ausreichen, hat sich inzwischen als irrig erwiesen. Dafür gibt es im wesentlichen zwei Erklärungen.

Frühere Befürchtungen, die Entwicklung vieler Städte treibe aufgrund einer weit verbreiteten Stadtfucht auf eine Verödung der Innenstadtbereiche zu, sind durch die tatsächliche Entwicklung überholt worden. Eine relativ große Schicht gut verdienender jüngerer Ehepaare hat die Vorzüge des Wohnens im Innenstadtbereich erkannt und mit Hilfe der vielfältigen Möglichkeiten zur Steuereinsparung im Altwohnungsbestand investiert. Die Städte selbst haben zu Recht diesen Prozeß durch Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes gefördert. Heute stellen wir fest,

daß in den vergangenen vier Jahren in den innenstadtbereichen wesentlich mehr geschehen ist, als selbst Optimisten erwarten konnten.

Im übrigen gibt es nicht nur unter den voll im Erwerbsleben stehenden gut verdienenden jungen Ehepaaren wieder eine größere Vorliebe für das Wohnen im Innenstadtbereich; auch andere junge Leute, die noch nicht im Erwerbsleben stehen, fragen möglichst zentrumsnahen städtischen Wohnraum nach. Diese Nachfrage reicht von der Studentenwohn-gemeinschaft über den einzelnen Studenten bis zum Schüler und zum Auszubildenden, der sich möglichst frühzeitig von der Einbindung im elterlichen Haushalt lösen möchte.

Erwartungen, der Bau von Eigenheimen werde über die Sicker-effekte in den städtischen Wohnungsmärkten – zusammen mit laufenden Umschichtungsprozessen am Wohnungsmarkt – für das zur Deckung neuer Wohnungsnachfrage nötige Angebot sorgen, haben sich zwar im Einzelfall

durchaus bestätigt. Da aber der größere Teil des Eigenheimbaues in Gebieten jenseits der Stadtregionen stattfindet und dem Eigenheimbau in den Stadtregionen mit den größten Wohnungsmarktp Problemen wegen des zu geringen und zu teuren Baulandangebots enge Grenzen gesetzt sind, blieb gerade in den Zentren des Wohnungsbedarfs die Entlastungswirkung des Eigenheimbaus im Umland weit geringer als ursprünglich erhofft.

### **Investitionsschwäche im Mietwohnungsbau**

Während auf der einen Seite die Nachfrage nach vorhandenem städtischen Wohnraum wesentlich stärker stieg als erwartet worden war, bleiben die Entlastungswirkungen des Eigenheimbaus auf der Angebotsseite hinter den Erwartungen zurück.

Um so schwerer wiegt die Investitionsschwäche im Mietwohnungsbau der Stadtregionen, die vielfältige Ursachen hat:

Der öffentlich geförderte Mietwohnungsbau war und ist wegen der immer größer gewordenen Schere zwischen der „Kostenmiete vor Subvention“ und den an der Zahlungsfähigkeit einkommensschwacher Haushalte orientierten Mietobergrenzen bei kaum veränderten Förderungsetats einem Schrumpfungsprozeß ausgesetzt. Der freifinanzierte Mietwohnungsbau stagniert aus vielerlei Gründen – keineswegs nur aufgrund der Befürchtung, das Mietrecht verbaue die Möglichkeit eines auch für die Wohnungsnachfrager sinnvollen „Ertragsausgleichs“.

In den unter starkem Nachfrage- druck stehenden Stadtregionen hat sich so die Situation bestimmter Gruppen von Wohnungssuchenden wesentlich verschlechtert,

während mehr als 80 % der Bevölkerung ihre Position halten oder zumeist sogar verbessern konnten. Diese Entwicklung zwingt dazu, neue Wege zu beschreiten, um zu einer Ausweitung des Wohnungsneubaues in diesen Gebieten zu kommen und damit – direkt oder indirekt – auch die Chancen wirtschaftlich schwächerer Wohnungssuchender zu verbessern. Um das zuletzt genannte Ziel zu erreichen, wird die Wohnungspolitik für einen längeren Zeitraum eine Ausweitung des Wohnungsneubaues in den Stadtregionen in einer Größenordnung von 40 000 bis 60 000 Wohnungen anstreben müssen.

Um dieses Ziel zu erreichen, werden immer wieder diametral entgegengesetzte Rezepte empfohlen, die beide keine Chance haben, verwirklicht zu werden: Nach dem einen Rezept soll der soziale Wohnungsbau nach dem bisherigen Schema kräftig aufgestockt werden. Dies wäre nur mit Hilfe einer drastischen Ausweitung der Förderetats bei Bund und Ländern möglich. Für 10 000 Mietwohnungen des öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaus muß heute schon mit einem Subventionsaufwand im Barwert von einer Milliarde gerechnet werden. Niemand

kann im Ernst damit rechnen, daß dieser Weg beschritten wird. Ein Marktausgleich allein durch die Förderung des sozialen Wohnungsbaus im traditionellen Sinn ist nicht zu erreichen.

Das andere Rezept lautet: Ganz auf die Kräfte des freien Marktes vertrauen und nur noch eine Mindestversorgung über individuelle Hilfen gewährleisten. Auch dieses Rezept scheidet in dieser Verallgemeinerung und Zuspitzung auf jeden Fall aus; denn zu offenkundig ist die Tatsache, daß der Markt selbst gewisser Korrekturen bedarf, wenn auch für die am Markt benachteiligten Gruppen eine angemessene Wohnungsversorgung erreicht werden soll.

### **Mietenpolitische Korrektur**

Wer im Interesse des weniger kaufkräftigen Wohnungssuchenden eine Ausweitung des städtischen Mietwohnungsangebots haben will, kommt nicht daran vorbei, den in den letzten Jahren immer größer gewordenen Abstand zwischen Kostenentwicklung und Mietenentwicklung zu verringern. Dies schließt zwangsläufig das Bekenntnis dazu ein, daß in bestimmten Wohnungsbeständen Korrekturen des Mietniveaus erforderlich sind und im freifinanzierten Wohnungsneubau die Möglichkeit zur Mietkalkulation nach dem Grundsatz des Ertragsausgleichs über Zeit eingeräumt werden muß.

Auf dieser Linie liegen drei wichtige Entscheidungen, die im Zuge der Koalitionsvereinbarungen gefällt wurden. Für den freifinanzierten Mietwohnungsbau werden die rechtlichen Rahmenbedingungen durch Zulassung der Vereinbarung von Staffelmieten im Neubau, durch weitere Verbreitung und zeitnahe Fortschreibung von Mietspie-

Die Autoren  
unseres  
Zeitgesprächs:

*Dr. jur. Dieter Haack, 46, ist  
Bundesminister für Raum-  
ordnung, Bauwesen und  
Städtebau.*

*Dr. jur. Oscar Schneider, 53,  
ist Vorsitzender des Aus-  
schusses für Raumordnung,  
Bauwesen und Städtebau  
und Mitglied des Fraktions-  
vorstandes der CDU/CSU.*

geln und durch Verfahrenserleichterungen beim Mietanpassungsrecht verbessert. Die Mieten des älteren Sozialwohnungsbestandes werden durch Zinsanhebungen näher an das schon jetzt wesentlich höhere Mietniveau neuerer Wohnungen herangeführt.

Der soziale Wohnungsbau soll nicht mehr so stark wie bisher auf besonders hilfsbedürftige Wohnungssuchende ausgerichtet werden, die zweckmäßigerweise nach Möglichkeit im Sozialwohnungsbestand unterzubringen sind, sondern mehr auf die Bedürfnisse junger Arbeitnehmerhaushalte, die in der Regel durchaus in der Lage sind, Anfangsmieten zu zahlen, die deutlich höher liegen als die jetzigen Mietobergrenzen. Wenn darüber hinaus die bisherige strenge Bindung an das Kostenmietprinzip aufgelockert und steuerpflichtige Bauherren für den sozialen Wohnungsbau interessiert werden können, müßte durchaus die Möglichkeit bestehen, mit dem derzeitigen Mittelrahmen höhere Wohnungsbauergebnisse zu erzielen.

#### **Funktion des Sozialwohnungsbestandes**

Der letzte Deutsche Bundestag hat mit dem Wohnungsbauänderungsgesetz 1980 noch einmal die Auffassung bekräftigt, daß der vorhandene Sozialwohnungsbestand vor allem in den Bedarfszentren als Instrument zur Wohnungsversorgung der wirtschaftlich schwächeren Haushalte unbedingt erhalten bleiben muß. Ungelöst blieb dabei jedoch bisher das Problem der Fehlbelegung im Sozialwohnungsbestand. Dieses Problem hat durch die Wohnungsmarktengpässe in den Stadtregionen an Aktualität gewonnen. Die Koalition ist übereingekommen, in dieser Frage einen neuen Anlauf zu versuchen. Auf jeden Fall wird es notwendig

und unausweichlich sein, aus dem vorhandenen Sozialwohnungsbestand Mittel für die künftige Förderung des sozialen Wohnungsbaus zu schöpfen.

#### **Eigentumsbildung**

Für den Bau von Eigenheimen und Eigentumswohnungen wird auch in der neuen Legislaturperiode die steuerliche Förderung eine wesentliche Stütze bleiben. Nach den Koalitionsvereinbarungen bleibt der § 7 b EstG erhalten. Es soll aber geprüft werden, in welchem Umfang inwieweit die höheren steuerlichen Vorteile beim Umweg über den Bau unechter Zweifamilienhäuser abgebaut werden können. Auch die Möglichkeit des Einbaues einer Familienkomponente soll weiter geprüft werden. Dies heißt, daß noch nicht das letzte Wort über die abschließende Ausgestaltung der steuerlichen Begünstigung des Baues von Eigenheimen und Eigentumswohnungen gesprochen ist. Fest steht aber auf jeden Fall, daß es zu keiner Umschichtung von der steuerlichen Begünstigung für die Bildung neuen Wohneigentums zur direkten Förderung des Mietwohnungsbaues kommen wird. Derartige Überlegungen waren schon deshalb unrealistisch, weil es – zumal in einer Zeit schwieriger Haushaltsprobleme – ausgeschlossen ist, steuerliche Hilfen in direkte Subventionen aus den öffentlichen Haushalten umzuverlagern. Aber auch die Überlegung, zumindest eine wichtige Hilfe für die Schaffung neuen Wohneigentums flächendeckend, also auch im ländlichen Raum, anzubieten, spricht dafür, an einer steuerlichen Förderung festzuhalten.

Intensiver Überlegungen bedarf die Frage, wie auf weitere Sicht die direkte Förderung des Eigenheimbaus, die zur Zeit ihre Hauptstütze

im sogenannten Eigentumsprogramm hat, ausgestaltet und wie sie räumlich verteilt werden soll. Es spricht einiges dafür, diese Förderung zumindest teilweise stärker zu individualisieren, d. h. im Ergebnis, eine möglichst niedrige Objektsubvention, die jedoch immer noch eine Beeinflussung der räumlichen Verteilung ermöglicht, mit einer neubaubezogenen Individualförderung zu verbinden. Hauptadressat dieser Förderung blieben wie bisher Arbeitnehmerhaushalte mit mittleren Einkommen. Selbstverständlich ist eine solche Fortentwicklung der direkten Förderung der Wohneigentumsbildung nur in enger Zusammenarbeit mit den Ländern denkbar.

#### **Modernisierung**

Das gleiche gilt auch für die Fortentwicklung der Förderung der Altbaumodernisierung und der Stadterneuerung. Die Altbaumodernisierung ist inzwischen – einschließlich der energiesparenden Maßnahmen – weitgehend zu einem „Selbstläufer“ geworden. Es ist völlig undenkbar, daß der Staat diese ohnehin in Gang befindliche Investitionswelle in voller Breite mit direkten Subventionen mitträgt. Die in den Haushalten bereitstehenden Fördermittel müssen daher konsequenter als bisher auf die schwierigen Fälle konzentriert werden, in denen tatsächlich die Investitionen ohne die direkte Hilfe unterbleiben müßte.

Im übrigen wird man sich stärker darauf besinnen müssen, daß die aus der Modernisierung entstehenden Mehrbelastungen im Normalfall vom Wohnungsnutzer bzw. vom Eigentümer selbst zu tragen sind – mit sozialer Absicherung über das Wohngeld. Allerdings müssen sich solche Überlegungen auf den Normalfall der Modernisierung beschränken, in dem sich die

Mehrbelastungen wegen des mäßigen Zuschnitts der Modernisierungsmaßnahme auf verkraftbare Größenordnungen beschränken. Gezielt auf Vertreibung der bisherigen Mieter angelegte Luxusmodernisierungen müssen dagegen von vornherein durch eine entsprechende Änderung des Mietrechts unterbunden werden. Kein Politiker kann es verantworten, daß – sogar mit Hilfe steuerlicher Vergünstigungen – im Einzelfall Modernisierungsmaßnahmen exzessiven Ausmaßes geplant und durchgeführt werden, um die bisherigen Mieter zu vertreiben und ein Höchstmaß an Rendite aus dem Grundstück herauszuholen.

#### **Die Frage der Kompetenzen**

Eine wichtige, aber auch schwierige Aufgabe für die neue Legislaturperiode ist die Klärung der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten im Bereich der Wohnungspolitik zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Schon in den letz-

ten Jahren ist klar geworden, daß die Gemeinden einen größeren Teil der Verantwortung für die Wohnungspolitik übernehmen müssen. Dies ergibt sich allein daraus, daß die Problemkonstellation sich in zunehmendem Maße von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich darstellt. Die Gemeinden haben inzwischen auch grundsätzlich ihre Bereitschaft bekundet, mehr Verantwortung als bisher in diesem Bereich zu übernehmen. Das wird ganz besonders für die Fälle gelten, in denen ohnedies nur in enger Zusammenarbeit der für die Sozialhilfe, das Wohngeld und die Wohnungsversorgung zuständigen örtlichen Behörden Erfolge zu erzielen sind. Gerade zur Lösung der schwierigsten Fälle bedarf es am meisten der Initiative und des Einfallsreichtums auf kommunaler Ebene. Gespräche und Verhandlungen über eine etwaige „Entflechtung“ der Mischfinanzierung im Bereich der Wohnungsbauförderung können und müssen im

Kontext zu den viel weiter greifenden Mischfinanzierungsproblemen geführt werden. Die Bundesseite geht ohne Vorbehalte in diese Diskussion. Um in der Phase der Überlegungen zur Neugestaltung der Förderung negative Rückwirkungen auf die bauwirtschaftliche Entwicklung zu vermeiden, bleibt es für das Wohnungsbauprogramm 1981 bei den im Haushalt 1980 bereits eingeplanten Verpflichtungsermächtigungen für den sozialen Wohnungsbau und die Modernisierungsförderung.

Schließlich ist hervorzuheben, daß die Erfolge der wohnungspolitischen Bemühungen um einen allmählichen Abbau der Angebotsengpässe in den Stadtregionen zu einem wesentlichen Teil davon abhängen, ob es gelingt, durch Verbesserung des planungsrechtlichen Instrumentariums der Gemeinden und eventuell durch ergänzende Maßnahmen im steuerlichen Bereich das Angebot von Bauland zu vergrößern.

## **VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG**

Heinz-Dietrich Ortlieb, Dieter Lösch (Hrsg.)

### **SÜDAFRIKA IM UMBRUCH? - Wandlungsprobleme einer vielrassigen Gesellschaft -**

Wie kein anderes Land steht Südafrika am Pranger der Weltöffentlichkeit. Ist diese weltweite Ächtung jedoch wirklich verdient? Ziel des vorliegenden Sammelbandes ist es, bei der Meinungsbildung über Südafrika gewisse Hilfestellungen zu geben. Die einzelnen Beiträge vermitteln einen Einblick in die Geschichte und gegenwärtigen Verhältnisse des Landes, liefern Material zur Beantwortung der Frage, ob man gegenüber Südafrika einen mehr moderaten oder mehr radikalen Standpunkt beziehen sollte, und setzen sich mit langfristigen Kompromißlösungen des südafrikanischen Problems auseinander.

Oktav, 393 Seiten, 1980, Preis brosch. DM 34,-

ISBN 3-87895-190-6

**V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G**

Oscar Schneider

## Keine Wende in der Wohnungs- und Städtebaupolitik

**B**undeskanzler Schmidt hat dem Deutschen Bundestag am 24. November 1980 seine Regierungserklärung für die 9. Legislaturperiode vorgetragen. Sie vermittelt auf dem Gebiet der Wohnungs- und Städtebaupolitik nicht Mut zur Zukunft, sondern Enttäuschung, Resignation und Hoffnungslosigkeit.

Von der allseits für notwendig gehaltenen und auch von den Koalitionsparteien vor der Wahl wiederholt in Aussicht gestellten Umorientierung der Wohnungs- und Städtebaupolitik kann keine Rede sein. Die Einigung der Koalitionsfraktionen über die wohnungs- und städtebaupolitischen Vorhaben dieser Legislaturperiode kam lediglich auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zustande. Wichtige Probleme, über die keine Einigung erzielt werden konnte, wurden ausgeklammert oder vertagt. Die wenigen konkreten Abmachungen beinhalten lediglich Korrekturen an Symptomen, die nur geringen oder gar keinen Erfolg versprechen. Die Bundesregierung ist auf dem Gebiet der Wohnungs- und Städtebaupolitik praktisch handlungsunfähig, da sich die Verfechter marktwirtschaftlicher und planwirtschaftlicher Lösungen gegenseitig blockieren.

Bundeskanzler Schmidt mußte in seiner Regierungserklärung offenlegen, daß der Sozialstaat endgültig an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit gestoßen ist. Die

wirtschaftliche, fiskalische und haushaltspolitische Gesamtlage ist viel ernster und fataler, als sie von der CDU/CSU vor der Wahl dargestellt worden ist.

Bei den gegebenen haushaltspolitischen Zwängen hängt der Erfolg der künftigen Wohnungs- und Städtebaupolitik davon ab, inwieweit es gelingt, wieder verstärkt die private Investitionsbereitschaft zu wecken und auch im Bereich der Wohnungswirtschaft endlich marktwirtschaftliche Grundsätze zur Geltung zu bringen. Privates Kapital läßt sich nur dann für den Wohnungsbau mobilisieren, wenn zumindest mittelfristig die angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals ohne unzumutbare Schwierigkeiten erreichbar ist. Dem steht indessen, wie auch von seiten der Bundesregierung zumindest intern eingeräumt wird, das geltende Miethöhegesetz entgegen, das die Anpassung der Mieterträge an die Marktentwicklung verzögert und die angemessene Verzinsung des Kapitals innerhalb eines überschaubaren Zeitraums verhindert.

Die Zauberformel, mit der die sozial-liberale Koalition die Investoren wieder für den Wohnungsbau gewinnen will, heißt Staffelmiete. CDU und CSU werden sich keiner auch noch so geringfügigen Lockerung der bestehenden Mietrechtsbindungen widersetzen, wenn sie auch nur einigermaßen erfolgver-

sprechend ist. Doch darf füglich bezweifelt werden, daß mit der Staffelmiete allein eine nennenswerte Zahl von Investoren bewegt wird, ihr Geld in den Mietwohnungsbau zu stecken, zumal zweifelhaft ist, ob sich die Mieter überhaupt auf derartige Vereinbarungen einlassen.

Es ist vielmehr weiter notwendig, tatsächlich wieder größere Vertragsfreiheit herzustellen. Neben der Aktualisierung der Vergleichsmieten durch eine das Marktgeschehen zeitnah reflektierende Gestaltung der Mietspiegel, der Anerkennung von Vergleichsmieten aus dem Bestand des Vermieters und der Vereinfachung und Entformalisierung des Mieterhöhungsverfahrens gehört dazu die Zulassung von an die wirtschaftliche Entwicklung orientierten Mietanpassungsklauseln, ähnlich wie sie bereits gemäß § 9a der Erbbaurechtsverordnung für Erbbauzinsanpassungen gilt. Schließlich sollten Mieteinigungsstellen eingerichtet werden, die vor einer gerichtlichen Auseinandersetzung die Möglichkeit einer gütlichen Einigung vor einer neutralen Instanz eröffnen. Nicht zuletzt ist § 5 Wirtschaftsstrafgesetz mit dem Ziel zu ändern, die derzeitige Ungewißheit über die Höhe der rechtlich zulässigen Anfangsmieten zu beseitigen.

Die Einführung der Staffelmiete wurde freilich mit weiteren schwerwiegenden Eingriffen in das Miet-

recht und die Verfügungsfreiheit der Eigentümer erkaufte.

Es ist beabsichtigt, die Duldungspflicht des Mieters zu Modernisierungsmaßnahmen zu vereinheitlichen und gleichzeitig seinen Schutz vor Verdrängungen durch Luxusmodernisierungen sowie bei Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen zu verbessern. Dazu sollen die Vorschriften des Wohnungsbauänderungsgesetzes 1980, die dem Mieter einer Sozialmietwohnung ein gesetzliches Vorkaufsrecht an seiner Wohnung einräumen und ihn für die Dauer der Nachwirkungsfrist vor Eigenbedarfskündigungen des Erwerbers schützen, auf das allgemeine Mietrecht übertragen werden. Die Ausschlußfrist für die Geltendmachung von Eigenbedarfskündigungen soll generell auf fünf Jahre festgelegt werden.

Die vorgesehene Vereinheitlichung der Duldungspflicht ist überfällig. Dabei ist auch nach Möglichkeit dem Problem der Luxusmodernisierungen und der damit – gezielt oder nicht gezielt – verbundenen Hinausmodernisierung einkommensschwacher Mieter Rechnung zu tragen. Fraglich ist jedoch, ob dieser Schutz, wie es offensichtlich beabsichtigt ist, nur über eine auf die spätere Miethöhe bezogene Unzumutbarkeitsklausel zu erreichen ist.

#### **Bedenkliche Eingriffe in das Mietrecht**

Bedenken begegnet dagegen die Absicht, die Vorschriften des Wohnungsbauänderungsgesetzes 1980 gegen Mieterverdrängungen im Zuge der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen auf den gesamten Wohnungsbaube-

reich zu übertragen. Niemand will eine Mieterverdrängung, sei es nun im Zuge von Modernisierungs- oder von Umwandlungsmaßnahmen. Diese vorgesehenen mietrechtlichen Eingriffe sind offensichtlich der Preis für die im übrigen in Aussicht gestellten Lockerungen, insbesondere für die Einführung der Staffelmiete.

Das gesetzliche Vorkaufsrecht des Mieters bei der Veräußerung der von ihm bewohnten Sozialmietwohnung als Eigentumswohnung ist jedoch rechtlich umstritten und tatsächlich bedeutungslos. Es ist rechtspolitisch bedenklich, ein solches Institut allgemein einzuführen, solange noch fraglich ist, ob es sich überhaupt bewährt hat. Unvertretbar ist indessen die generelle Verlängerung der Ausschlußfrist für Eigenbedarfskündigungen bei umgewandelten Eigentumswoh-

### **VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG**

**Wolfgang Schaft**

## **INTERNATIONAL BANKS**

**A Documentation of their Foreign Establishments**

Mit diesem Buch setzt die Abteilung Internationale Finanzen und Wirtschaftsbeziehungen zwischen Industrieländern des HWWA-Instituts ihre empirischen Studien über den Internationalisierungsprozeß im Banksektor fort. Gegenüber den vorangegangenen Veröffentlichungen werden hier zusätzlich die bedeutendsten 'internationalen' Banken Belgiens, Italiens, der Niederlande und der Schweiz mit in die Untersuchung einbezogen. Damit wird ein umfassender und detaillierter Überblick über die weltweite Präsenz - einschließlich der Auslandsniederlassungen und Beteiligungen - von Banken der neun auf diesem Gebiet bedeutendsten Länder gegeben. Um dem auch international bestehenden Informationsbedarf zu entsprechen, wurde das Buch in englischer Sprache veröffentlicht.

Großoktav, 315 Seiten, 1980, Preis brosch. DM 36,-

ISBN 3-87895-193-0

**V E R L A G   W E L T A R C H I V   G M B H   -   H A M B U R G**

nungen, zumal bisher auch nach Auffassung der Bundesregierung unumstritten ist, daß der geltende Mieterschutz vor Mieterverdrängungen im Zuge von Umwandlungen völlig ausreichend ist. Hinzu kommt, daß die Grunderwerbsteuerbefreiung, die an eine Selbstnutzung innerhalb eines Fünf-Jahres-Zeitraums geknüpft ist, völlig unterlaufen würde.

Bereits bei den Beratungen zum Wohnungsbauänderungsgesetz 1980 sind gegen die nunmehr für den gesamten Wohnungsbaubereich vorgesehenen Mieterschutzverstärkungen in rechtspolitischer und verfassungsrechtlicher Hinsicht Bedenken geltend gemacht worden. Die Maßnahmen sind seinerzeit letztlich für den Bereich des sozialen Wohnungsbaus aus dem Gesichtspunkt als zumutbar und gerechtfertigt angesehen worden, als dort erst unter dem Einsatz massiver öffentlicher Mittel das Wohnungsvermögen gebildet wird und daher auch weitergehende Sozialverpflichtungen auferlegt werden könnten als im freifinanzierten Wohnungsbau.

### **Mehr Marktwirtschaft im sozialen Wohnungsbau**

Niemand kann darüber hinaus auch mit den getroffenen Absprachen für den Bereich des sozialen Wohnungsbaus zufrieden sein. Erfreulich ist hier lediglich, daß die Bundesregierung die bestehenden Mischfinanzierungstatbestände auflösen und den Ländern die volle Kompetenz für die gesamte Wohnungsbauförderung übertragen will. Dies geht natürlich nur unter der Voraussetzung eines gerechten Finanzausgleichs und unter Einbeziehung aller Mischfinanzierungstatbestände. Diese Absicht kann die Bundesregierung allerdings nicht von ihrer Verpflichtung entbinden, entsprechend ei-

nes Auftrags des Deutschen Bundestages dafür zu sorgen, daß die öffentlichen Fördermittel für den Wohnungsbau sozial gerechter und wirtschaftlich wirkungsvoller eingesetzt werden. Tatsache ist, daß bei den Koalitionsabsprachen in diese Richtung keinerlei Ansätze erkennbar sind.

Im Bereich des sozialen Wohnungsbaus sollen im übrigen schrittweise mehr marktwirtschaftliche Elemente eingeführt werden, um trotz gestiegener Kosten mehr Wohnungen bauen zu können. Gedacht ist an die Anhebung der Mietobergrenzen, an weitere Zinsanhebungsmaßnahmen und nicht zuletzt an die Einführung einer Fehlbelegungsabgabe.

Die Absicht der Bundesregierung, im sozialen Wohnungsbau mehr marktwirtschaftliche Elemente einzuführen, um eine Angebotsausweitung zu erreichen, entspricht einer alten Forderung der CDU/CSU. Doch fehlt der Glaube an die Kraft der Bundesregierung, diese ihre Absichten verwirklichen zu können. Mehr Marktwirtschaft im sozialen Wohnungsbau bedeutet, unabhängig von der, auch von der CDU/CSU vor der Wahl vorgeschlagenen Anhebung der Mietobergrenzen, vor allem die Lockerung und Liberalisierung der Mietpreis- und Belegungsbindungen sowie die schrittweise Angleichung der Sozialmieten an die Vergleichsmieten. Es ist notwendig, die bestehende Marktspaltung endlich zu überwinden und den sozialen Wohnungsbau unter gezielter individueller Absicherung in die soziale Marktwirtschaft zu überführen.

Die Vorschläge der Bundesregierung, durch weitere Zinsanhebungsmaßnahmen die bestehenden Mietpreisverzerrungen abzubauen und die Fehlsubventionie-

rungsprobleme durch eine Fehlbelegungsabgabe zu lösen, bedeuten allerdings nicht mehr Marktwirtschaft, sondern mehr Dirigismus. Beide Maßnahmen wirken lediglich partiell und sind nicht geeignet, die bestehenden Strukturprobleme im sozialen Wohnungsbau und bei der Förderungs- und Belegungspraxis zu beseitigen.

### **Angleichung der Mieten**

Zunächst ist daran zu erinnern, daß noch jedes Mal gleichgerichtete Versuche praktisch in jeder Legislaturperiode unternommen wurden und gescheitert sind. Im Ergebnis laufen indessen beide Maßnahmen auf eine Anhebung der Sozialmieten in breitem Umfang hinaus. Bei dieser Auswirkung wäre es sozial gerechter, wirtschaftlich sinnvoller und im Verwaltungsvollzug einfacher, gleich Nägel mit Köpfen zu machen und die Sozialmieten schrittweise an die Vergleichsmieten anzupassen. Ohnehin sind im Altbestand die Unterschiede zwischen Sozial- und Vergleichsmieten nur gering. Wo die Sozialmieten über den Vergleichsmieten liegen, träten sogar Mietsenkungen ein. Allerdings kann und darf der Subventionsvorteil nicht einfach auf die Vermieterseite verlagert werden. Vielmehr sind Mehreinnahmen, die nicht für neue wohnungswirtschaftliche Investitionen, Umschuldungen öffentlicher Mittel oder zur Herstellung der Wirtschaftlichkeit eingesetzt werden, abzuschöpfen.

Für die Angleichung der Sozialmieten an die Marktmieten sprechen nicht zuletzt die beiden folgenden, unwiderlegbaren Gerechtigkeitsüberlegungen: Tatsächlich wohnt nur der geringere Teil der nach ihrem Einkommen im sozialen Wohnungsbau Berechtigten in einer Sozialmietwohnung, während der weitestaus größte Teil auf dem freifinan-



zierten Wohnungsmarkt die Vergleichsmiete zu zahlen hat. In der gesellschaftspolitischen Diskussion und bei unserem sozialen Absicherungssystem wird heute immer sehr viel von Solidarität gesprochen. Zu fragen ist, ob es nicht auch ein Akt der Solidarität ist, daß diejenigen, die eine preiswerte Wohnung haben, unter Berücksichtigung ihres individuellen Leistungsvermögens eine marktgerechte Miete zahlen und dadurch mit dazu beitragen, daß auch diejenigen eine angemessene Wohnung erhalten, die draußen vor der Tür stehen. Das Prinzip der Solidarität muß auch im Wohnungsbau gelten.

Grundsätzlich positiv zu bewerten ist, daß offensichtlich der Bereich der Steuerförderung – § 7 b, Bauherrenmodell, Zweifamilienhausbereich – mit Rücksicht auf die Baukonjunktur jedenfalls zunächst unangetastet bleiben soll. Dadurch werden zumindest vorläufig Verschlechterungen vermieden. Es bleibt indessen auch hier die Forderung bestehen, die steuerliche Förderung des Wohnungsbaues insgesamt familienfreundlicher zu gestalten und den tatsächlichen Kostenverhältnissen anzupassen. Dabei ist es notwendig, grundsätzlich Ein- und Zweifamilienhäuser steuerlich gleich zu behandeln, also auch für die Einfamilienhäuser die Normalbesteuerung zu eröffnen.

Mit der beschlossenen Einschränkung der Bausparförderung fordert die Koalition das erste der vielen Opfer, die als Konsequenz der Schuldenpolitik der letzten Jahre noch auf die Bürger zukommen werden. Die angekündigte bausparrechtliche Begünstigung von Modernisierungsmaßnahmen der Mieter entspricht einem einmütigen Auftrag des Deutschen Bundestages.

Auf dem Gebiet des Bau- und Bodenrechts sollen die Instrumente des Bundesbaugesetzes verbessert werden. Gedacht ist hier in erster Linie an eine Verschärfung des Baugebots und die Erleichterung und Vereinfachung der städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsverfahren. Außerdem ist ein Prüfungsauftrag erteilt worden, ob und wie durch eine deutliche Anhebung der Grundsteuer für baureifes Land zu einer Vermehrung des Angebots beigetragen werden kann.

#### **Verstärkung des Baulandangebots**

Für den Bereich des Bau- und Bodenrechts besteht die Hauptaufgabe darin, genügend Bauland zu tragbaren Preisen bereitzustellen. Alle Maßnahmen und Überlegungen, die allgemein nur das Bauland verteuern, wie z. B. die Einführung einer Baulandsteuer, Bodenwertzuwachssteuer und dergleichen mehr, sind daher abzulehnen. Das geltende Grundsteuersystem bietet hinreichend Möglichkeiten, der Zurückhaltung von Bauboden entgegenzuwirken. Entsprechende Vorschläge hat die CDU/CSU bereits bei der Novellierung des Bundesbaugesetzes in der 7. Legislaturperiode als Alternative zu dem von der sozial-liberalen Koalition seinerzeit angestrebten Planungswertausgleich unterbreitet. Die Bundesregierung hat es versäumt, die Voraussetzungen für eine zeitnahe Einheitsbewertung zu schaffen. Nach den vorliegenden Informationen soll erst frühestens Ende nächsten Jahres überhaupt die Vorlage eines Gesetzentwurfs für die Neubewertung möglich sein, da die bei ausgewählten Finanzämtern laufenden Probebewertungen noch nicht abgeschlossen sind. Unabhängig davon bleibt das Ergebnis des von der Bundesregierung zu diesen Fragen in Auftrag

gegebenen Prüfungsauftrags abzuwarten.

Was die Überlegungen betrifft, die Mobilisierung des Baubodens durch die Erweiterung des baurechtlichen Instrumentariums, wie z. B. die Verschärfung des Baugebots, zu verbessern, so bestehen dagegen keine grundsätzlichen Einwendungen. Indessen muß bezweifelt werden, ob dadurch ein wesentlicher Fortschritt erzielt werden kann. Denn das städtebauliche Instrumentarium ist, wie immer wieder von kommunaler Seite bestätigt wird, differenziert und ausreichend. Jedenfalls geht es nicht an, weiterhin nur immer wieder Teilnovellierungsschritte zu unternehmen und dadurch die kommunale Verwaltung zu überfordern. Nach einem Auftrag des Deutschen Bundestages steht die Regelung der Gemeindeproblematik, d. h. der Konfliktsituationen bei ineinandergelenden gewerblichen und Wohnnutzungen, und des vereinfachten städtebaulichen Erneuerungsverfahrens unter Einbeziehung der Wohnumfeldverbesserung an. Im Bereich des Städtebaurechts kann daher allenfalls eine Gesamtüberprüfung und -novellierung aller anstehenden Fragen mit dem gleichzeitigen Ziel in Betracht kommen, diese Rechtsmaterie zu vereinheitlichen.

Abschließend ist zu bemerken, daß die wohnungspolitischen Auseinandersetzungen und Entscheidungen in dieser Legislaturperiode nicht einfach sein werden. Zunächst bleibt abzuwarten, wann die Bundesregierung welche Maßnahmen und Vorhaben auf den Gesetzgebungsweg gibt und welche Ergebnisse die von ihr erteilten Prüfungsaufträge bringen. Letztlich wird nur eine ökonomisch schlüssige Wohnungspolitik ihre sozialpolitischen Ziele und Aufgaben erfüllen.