

Tomann, Horst

**Article — Digitized Version**

## Existiert eine Wohnungsnot?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Tomann, Horst (1981) : Existiert eine Wohnungsnot?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 12, pp. 588-596

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135627>

**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.*

## WOHNUNGSMARKT

### Existiert eine Wohnungsnot?

Horst Tomann, Berlin

**Unter Wohnungspolitikern herrscht weitgehend Übereinstimmung darüber, daß die Wohnungsversorgung vor allem in den Ballungsgebieten beeinträchtigt ist. Die Bereitschaft, die bisherigen Konzepte der Wohnungspolitik zu überdenken, scheint jedoch gering zu sein. Fragwürdig ist insbesondere, ob der soziale Wohnungsbau weiterhin im Zentrum der aktuellen Wohnungspolitik stehen sollte.**

Von einer „neuen Wohnungsnot“ ist die Rede. Symptome einer Mangellage auf den Wohnungsmärkten sind:

□ Die Warteschlangen vor den Wohnungsämtern werden länger. Vor allem in den Großstädten übersteigt die Anzahl der Wohnungssuchenden mit Berechtigungsschein auf eine Sozialwohnung das Angebot an neuen Sozialwohnungen um ein Vielfaches. Einerseits wurde – in Anpassung an die allgemeine Einkommensentwicklung – der Kreis der Antragsteller mit der Anhebung der Einkommensgrenzen nach dem Zweiten Wohnungsbauengesetz in Frühjahr 1980 ausgeweitet. Andererseits sehen sich Bund, Länder und Gemeinden immer weniger in der Lage, in der Förderung des sozialen Wohnungsbaus mit der Kostenentwicklung Schritt zu halten. Seit Mitte der siebziger Jahre ging die Anzahl der Fertigstellungen im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau um ein Drittel zurück, und zwar von 63 000 Wohnungen im Jahre 1976 auf 46 000 im Jahre 1980<sup>1</sup>.

□ 30 % des Bestandes an Mietsozialwohnungen, also 1,2 Mill. Wohnungen, waren im Herbst 1980 von Haushalten belegt, deren Familieneinkommen die – neuen – Einkommensgrenzen des Zweiten Wohnungsbauengesetzes deutlich überstieg (Fehlbelegungsquote). Die Fehlbelegung durch Mehrverdienende war in den Großstädten im Durchschnitt größer als in den übrigen Gemeinden<sup>2</sup>. Dabei dürfte vermutlich nicht einmal der gesamte Bestand an Mietsozialwohnungen ausreichen,

unterstellt er sei frei verfügbar, den Wohnungsbedarf der wirklich unterstützungsbedürftigen Haushalte zu decken<sup>3</sup>.

□ Außerhalb des öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaus werden kaum noch Mietwohnungen gebaut. In den Jahren 1979 und 1980 wurden für jeweils etwa 350 000 Wohnungen Baugenehmigungen erteilt. Darunter wurden jeweils nur 60 000 als Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern genehmigt. Annähernd zwei Drittel dieser Wohnungen dürften mit öffentlichen Mitteln im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus gefördert worden sein<sup>4</sup>. Das bedeutet, daß im freifinanzierten Mietwohnungsbau gerade noch 20 000 Wohnungen pro Jahr erstellt werden.

□ Im Altbaubestand beobachtet man vielfältige Formen der Angebotszurückhaltung. Die leerstehenden Altbauwohnungen in den Großstädten sind zum nationalen Politikum geworden. Hinzu kommen die Unterbelegung von Altbauwohnungen, bei der in versteckter Form ebenfalls Wohnraum nicht ausreichend genutzt wird, ein beschleunigter Verfall der Altbausubstanz als Folge unzureichender Instandhaltung und sogar Formen von Desinvestitionen im Altbaubestand, die die Grenzen des Rechts überschreiten.

<sup>1</sup> Ohne steuerbegünstigten Wohnungsbau; Quelle: Bundesbaublatt, Grunddaten zur Wohnungs- und Bauwirtschaft.

<sup>2</sup> Vgl. Fehlentwicklung im Sozialwohnungsbestand. Bericht der Bundesländer-Arbeitsgruppe vom 18. November 1980, in: Bundesbaublatt 30 (1981), H. 7, S. 443-449.

<sup>3</sup> Eine überschlägige Rechnung hierzu findet sich bei B. Bartholomäi, R. Ulrich: Zur Problematik einer Liberalisierung des Sozialwohnungsbestandes, in: Bundesbaublatt 28 (1979), S. 195-198.

<sup>4</sup> Vgl. U. Hoffmann: Der Mietwohnungsbau im Spiegel der Statistik, Arbeitsunterlage des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden 1981, S. 31.

*Prof. Dr. Horst Tomann, 41, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Freien Universität Berlin.*

Unter Wohnungspolitikern und Analytikern des Wohnungsmarktes herrscht weitgehend Übereinstimmung darüber, daß das Zusammenwirken eines Mangels an Sozialwohnungen für Bedürftige, des fehlenden Angebots an neuen Mietwohnungen und der Verknappungsprozesse im Altbaubestand vor allem die Wohnungsverorgung in den Ballungsgebieten erheblich beeinträchtigen muß. Die Bereitschaft, die bisherigen Konzepte der Wohnungspolitik zu überdenken, ist jedoch gering. Vor allem steht weiterhin der soziale Wohnungsbau im Zentrum der aktuellen Wohnungspolitik. Diese Akzentuierung des wohnungspolitischen Handlungsbedarfs muß man für fragwürdig halten, wenn man die Bedingungen untersucht, unter denen heute sozialer Wohnungsbau noch möglich ist, und wenn man den Ursachen der Fehlentwicklungen nachgeht, die jetzt im Altbaubestand der Ballungsgebiete sichtbar werden. Dies soll im folgenden begründet werden.

### **Problematische Wohnungsdefizit-Rechnungen**

Sich ein zutreffendes Bild von der tatsächlichen Wohnversorgung der Bevölkerung, vor allem in den Ballungsräumen, zu verschaffen, ist keine einfache Aufgabe. Die statistischen Daten reichen bis zum Jahre 1978. Sie geben die Basis für das Urteil ab, daß ein „globales“ Problem der Wohnungsverorgung heute nicht mehr existiere und daß ein Mangel an Wohnraum nur auf Teilmärkten, vor allem für besonders benachteiligte soziale Gruppen in den Ballungsgebieten, festzustellen sei<sup>5</sup>.

Daß das Problem der Wohnungsverorgung im ganzen gelöst sei, wird häufig mit einer Rechnung belegt, in der die Anzahl der Privathaushalte der Anzahl der Wohneinheiten gegenübergestellt wird (rechnerisches Versorgungsdefizit). Vergleicht man hierzu die Ergebnisse der 1 %-Wohnungsstichprobe für das Jahr 1978 mit den Ergebnissen des Jahres 1972, so wird sichtbar, daß sich das rechnerische Wohnungsdefizit in der Bundesrepublik stark zurückgebildet hat. Fehlten im Jahre 1972 nach diesem Kriterium noch 1,4 Mill. Wohnungen, so waren es 1978 nur noch 300 000.

Diese Ergebnisse müssen jedoch mit großer Vorsicht interpretiert werden. Ein rechnerisches Versorgungsdefizit ist nicht nur deshalb wenig aussagefähig, weil sich darin Ungleichgewichte auf Teilmärkten, insbesondere in regionaler Hinsicht, kompensieren können. Die statistische Differenz zwischen der Anzahl der Haushalte und der Anzahl der Wohnungen ist vielmehr grundsätzlich, d. h. auch für einen Teilmarkt, als Indikator der Anspannung am Wohnungsmarkt nicht geeignet. In die Berechnung von Versorgungsdefiziten gehen nämlich – schematisch dargestellt – folgende Komponenten ein:

$$\begin{array}{l}
 \text{Anzahl der Haushalte} \\
 \text{./. Anzahl der Untermieterhaushalte} \\
 \hline
 \text{Anzahl der Hauptmieter- und Eigentümerhaushalte} \\
 = \text{Anzahl der dauernd bewohnten Wohneinheiten} \\
 \hline
 + \text{Anzahl leerstehender Wohnungen} \\
 + \text{Anzahl der Zweitwohnungen} \\
 \hline
 = \text{Anzahl der Wohneinheiten insgesamt} \\
 \hline
 \end{array}$$

### **Entwicklung der Einzelkomponenten**

Ein Versorgungsdefizit nach dieser Rechnung verringert sich, wenn einerseits die Anzahl der Untermieterhaushalte abnimmt und/oder andererseits die Anzahl der leerstehenden Wohnungen bzw. der Zweitwohnungen steigt. Alle drei Komponenten haben sich im zurückliegenden Jahrzehnt tendenziell so entwickelt, daß die Versorgungsdefizite heute kleiner erscheinen müssen.

□ Früher war der Anteil der Untermieterhaushalte größer als heute. Dies muß aber nicht heißen, daß damals die unbefriedigte Nachfrage nach Wohnungen größer gewesen wäre. Ebenso gut kann hierin ein anderes Wohnverhalten als heute zum Ausdruck kommen, das mit einer größeren Flexibilität im Wohnungsangebot verbunden war.

□ In den vergangenen Jahren hat die Anzahl leerstehender Wohnungen erheblich zugenommen – von etwa 300 000 im Jahre 1972 auf nahezu 700 000 im Jahre 1978<sup>6</sup>. Diese Entwicklung ist wohl kaum auf erhöhte Friktionskosten bei einem Mieterwechsel/Eigentümerwechsel zurückzuführen. Noch weniger kann man die leerstehenden Wohnungen als Kennzeichen eines Angebotsüberschusses deuten. Vielmehr kommt hierin eine Angebotsverknappung zum Ausdruck, auf die auch die Wohnungspolitik – was noch zu zeigen ist – Einfluß gehabt hat. Mit einer Verbesserung der Funktionsbedingungen des Wohnungsmarktes hat die Verringerung des Versorgungsdefizits, die sich aufgrund vermehrt leerstehender Wohnungen ergibt, allerdings nichts zu tun.

□ Im Vergleich zu früher wird heute ein größerer Teil des Wohnungsbestandes als Zweitwohnung oder Ferienwohnung nur zeitweise genutzt. Diese Art der Wohnungsnutzung gewann mit dem zunehmenden Realeinkommen an Bedeutung, zugleich entsprach sie einem

<sup>5</sup> So Bundesminister D. H a a c k am 24. 6. 1981 auf dem Expertengespräch „Wohnungsprobleme in den Ballungszentren“ der Bundesarchitektenkammer in Bonn. Vgl. auch D. H a a c k: Schwerpunkte der Wohnungs- und Städtebaupolitik in der 9. Legislaturperiode, in: Bundesbaublatt 30 (1981), H. 1, S. 16 f.

<sup>6</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 5, 1 %-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 3.

Wunsch nach realwertgesicherter Vermögensanlage, der vor allem durch die Inflationsfurcht der frühen siebziger Jahre angetrieben wurde. Solche Wohnungen können nur sehr bedingt als Bestandteil des Wohnungsangebots angesehen werden, so daß insofern ein Versorgungsdefizit zu gering ausgewiesen wird. In den Ballungsgebieten ist die Bedeutung von derartigen Wohnungen allerdings gering.

Gegen die Berechnung von Versorgungsdefiziten ist grundsätzlich einzuwenden, daß dabei die tatsächliche Verteilung des Wohnungsbestandes nach Größe und Ausstattung auf die Haushalte außer acht gelassen wird. Diese Rechnung unterstellt gleichsam, daß der Markt die bestmögliche Zuteilung des Wohnungsbestandes auf die Haushalte leistet und macht lediglich den globalen Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Wohnungsmarkt – oder auch auf einem Teilmarkt für Wohnungen bestimmter Größe – zur Zielgröße der Wohnungspolitik. Dies kann keine hinreichende Basis für die Entwicklung einer wohnungspolitischen Konzeption sein, weil dabei die Zusammenhänge zwischen Niveau und Struktur von Angebot und Nachfrage am Wohnungsmarkt vernachlässigt werden.

#### Mangel an großen Wohnungen

Versucht man, die tatsächliche Wohnversorgung der Bevölkerung nach qualitativen Kriterien abzubilden und von daher den Handlungsbedarf der Wohnungspolitik zu begründen, so bedarf es bestimmter Normen. Hierzu hat die Förderpolitik vor allem Standards hinsichtlich der Wohnungsausstattung sowie der Anzahl der Räume festgelegt. Als unterversorgt gelten Haushalte,

- wenn sie in Wohnungen ohne Bad/WC und Sammelheizung leben (sogenannte Sub-Standardwohnungen),
- wenn die Anzahl der Haushaltsmitglieder größer ist als die Anzahl der Räume einer Wohnung (ohne Küchen).

Gemessen am Kriterium des *Wohnstandards* war 1978 noch mehr als ein Drittel der Haushalte unterversorgt. Das ist aber im Grunde allein auf das Fehlen einer Sammelheizung zurückzuführen. Nahezu alle Wohnungen waren 1978 mit WC (94 %) und Bad (90 %) ausgestattet.

Von größerer Bedeutung für die Wohnungspolitik ist die *Unterversorgung nach der Anzahl der Räume*, denn hieraus kann ein Bedarf an zusätzlichen Wohnungen abgeleitet werden. Im Jahre 1978 lebten insgesamt noch rund ein Achtel der Haushalte in zu kleinen Wohnungen. Ein wohnungspolitisches Problem muß vor allem dann vermutet werden, wenn die Unterversorgung bei Haushalten mit geringem Einkommen oder bei Haushalten, die als Wohnungsnachfrager häufig diskriminiert werden (Familien mit Kindern, Ausländerhaushalte), besonders groß ist. Nach diesen Merkmalen ist jetzt die Wohnungsstichprobe für Berlin aufbereitet worden<sup>7</sup>.

Gemessen an der Wohnungsgröße waren in Berlin 106 000 Haushalte mit 370 000 Personen unterversorgt; damit lebten 10 % der Haushalte und sogar knapp ein Fünftel der Bevölkerung in beengten Wohnverhältnissen.

Mehr als die Hälfte der unterversorgten Haushalte hatte ein geringes Einkommen – gemessen an den Einkommensgrenzen für den öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau<sup>8</sup>. Betrachtet man jedoch die Gruppe der Haushalte mit geringem Einkommen insgesamt, so war hier die Unterversorgung nicht nennenswert stärker ausgeprägt (11-12 %) als bei den Haushalten mit höherem Einkommen.

<sup>7</sup> Vgl. Lydia Thill u. a.: Die Wohnversorgung der Bevölkerung von Berlin (West) 1978, in: Berliner Statistik (1981), H. 5, S. 90-105.

<sup>8</sup> Die Aussagefähigkeit dieses Vergleichs ist begrenzt, weil die erfaßten Nettoeinkommen der Haushalte mit den Bruttoeinkommensgrenzen nach §§ 25, 116 des II. Wohnungsbaugesetzes (WobauG) verglichen wurden.

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

Edward Böhm

#### **DIE BRENNSTOFFWIRTSCHAFT DER UDSSR**

– Eine Untersuchung über die Entwicklung in den siebziger Jahren –

Großoktav, 172 Seiten, 1981, Preis brosch. DM 39,—

ISBN 3-87895-210-4

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

□ Etwa die Hälfte der unterversorgten Haushalte (54 000) in Berlin waren Haushalte mit vier und mehr Personen. In dieser Haushaltsgruppe ist der Wohnraummangel besonders stark ausgeprägt: Nahezu 60 % aller Haushalte mit vier und mehr Personen waren unterversorgt.

□ Zu einem Viertel betraf die Unterversorgung Ausländerhaushalte. 27 000 oder knapp 40 % der Ausländerhaushalte insgesamt lebten in zu kleinen Wohnungen.

Für eine Wohnungspolitik, die sich nach dem hier zugrunde gelegten Kriterium für eine angemessene Wohnungsversorgung richtet, folgt daraus, daß es 1978 einen dringenden Mangel an großen Wohnungen (vier Räume und mehr) gab, und zwar insbesondere an preiswerten Mietwohnungen in dieser Größe. Dieser Befund für Berlin dürfte auch für andere Ballungsgebiete zutreffen.

#### Mehr sozialer Wohnungsbau?

Es liegt nahe, aus diesem Befund die wohnungspolitische Aufgabe abzuleiten, durch öffentliche Förderung für eine entsprechende Ausweitung des Wohnungsangebotes zu sorgen. Die Auffassung, daß auf den sozialen Wohnungsbau gerade unter den heutigen Bedingungen nicht verzichtet werden kann, findet sich wieder verstärkt bei Politikern und Planern, die nicht bereit sind, die sozialen Härten des Marktprozesses im Bereich der Wohnungsversorgung hinzunehmen und die überdies auf schnellen Erfolg setzen. Verstärkend kommt in der gegenwärtigen Hochzinsphase ein beschäftigungspolitisches Interesse der Gewerkschaften im allgemeinen und der gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften im besonderen hinzu. Auf der anderen Seite wächst die Einsicht, daß der Handlungsbedarf ein Ausmaß erreicht hat, das mit staatlichen Mitteln allein nicht mehr zu bewältigen ist. Überdies wird die soziale Ausgewogenheit der staatlichen Wohnungsversorgung mehr und mehr in Frage gestellt und die Unsicherheit darüber, wie weit die wohnungspolitischen Ziele auf diesem Wege erreicht werden können, steigt.

Nehmen wir wieder das Beispiel Berlin. Wie groß wäre der Handlungsbedarf im Hinblick auf eine angemessene Wohnversorgung aller Haushalte im Jahre 1978 gewesen?

□ Nicht notwendig gewesen wäre es, 100 000 Wohnungen oder auch nur die fehlenden 54 000 großen Wohnungen neu zu bauen. Aus der Struktur der Unterversorgung ergibt sich, daß der Fehlbestand an großen Wohnungen per saldo etwa 35 000 betragen hat; dies liegt daran, daß mit dem Neubau großer Wohnungen die unterversorgten jeweils kleineren Haushalte nachrücken können. Dieser Fehlbestand ergibt sich im übrigen

allein innerhalb der Gruppe der unterversorgten Haushalte. Wer zur Beseitigung der Unterversorgung den Neubau von 35 000 großen Wohnungen für erforderlich hält, geht davon aus, daß in die Wohnungsversorgung der übrigen Haushalte nicht eingegriffen wird, also „überversorgte“ Haushalte nicht – etwa durch staatliche Anordnung – in kleinere Wohnungen umgesetzt werden.

□ Tatsächlich sind in Berlin in den Jahren 1978 bis 1980 etwa 16 000 Mietwohnungen im Rahmen des öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaus gebaut worden; der Gesamtbetrag an Förderhilfen betrug knapp 3 Mrd. DM<sup>9</sup>. Darunter waren allerdings nur knapp 3000 Wohnungen mit 3½ und mehr Zimmern und etwa 300 Wohnungen mit 4½ und mehr Zimmern. Allein das Vorhaben, für einen Teil der unterversorgten Haushalte in Berlin weitere 17 000 große Wohnungen im Rahmen des öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaus zu erstellen, wäre auf der Basis der Kosten von 1980 mit einem Fördervolumen von mehr als 6 Mrd. DM zu Buche geschlagen<sup>10</sup>. Gleichwohl wären diese Wohnungen für einen großen Teil der angesprochenen Zielgruppen zu teuer gewesen. Die sogenannte Bewilligungsmiete, das ist die Miete für neuerstellte Sozialwohnungen, die der Mieter zu tragen hat, betrug in Berlin bereits 1978 DM 4,90 je qm und lag damit höher als die Durchschnittsmiete in Altbauten mit guter Ausstattung (DM 4,20). Im Jahre 1980 wurde die Bewilligungsmiete auf DM 5,24, im Frühjahr 1981 bereits auf DM 5,50 festgesetzt. Hieran zeigt sich, daß die staatliche Wohnungsversorgung durch sozialen Wohnungsbau in ein Dilemma geraten ist: So wichtig es ist, die Begünstigten an den Kostensteigerungen im sozialen Wohnungsbau zu beteiligen, so sehr wird dadurch das eigentliche Ziel, den wirklich Bedürftigen zu helfen, in Frage gestellt. Allenfalls durch ein erhöhtes Wohngeld kann man verhindern, daß sich künftig der soziale Wohnungsbau als ein sozialpolitischer Fehlschlag erweist. Damit gehen aber die explosionsartigen Kostensteigerungen in diesem Bereich voll zu Lasten öffentlicher Budgets.

#### Fehlkonstruiertes Fördersystem

Der explosionsartige Kostenanstieg im sozialen Wohnungsbau ist zu einem erheblichen Teil auf die Konstruktion dieses Fördersystems zurückzuführen. Wer im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus Wohnungen erstellt, erhält gleichsam eine staatliche Einkommensgarantie: Einen fest garantierten Mietpreis, die sogenannte Kostenmiete (Summe aus Bewilligungsmiete

<sup>9</sup> Vgl. Wohnungsbau-Kreditanstalt Berlin, Geschäftsbericht 1980.

<sup>10</sup> Dies ergibt eine Schätzung auf der Basis der Fördersätze von 1980, mit 212,87 DM je qm Wohnfläche und Jahr und einer angenommenen Wohnungsgröße von 120 qm bei einer Förderungsdauer von 15 Jahren.

und Fördersatz pro qm), sowie die Sicherheit, daß durch das Heruntersubventionieren der Miete (auf die Bewilligungsmiete) genügend Nachfrage nach solchen Wohnungen vorhanden ist. Dafür verlangt der Staat, daß für die Dauer der öffentlichen Förderung sowohl eine Mietbindung als auch – bei Vergabe – eine Belegungsbindung eingehalten wird.

Wegen des geringen Risikos für den Bauherrn könnte die Kostenmiete im sozialen Wohnungsbau eigentlich niedriger sein als die Mieten für vergleichbare Wohnungen im freifinanzierten Wohnungsbau. Dem wird dadurch entsprochen, daß bei der Berechnung der Kostenmiete Höchstgrenzen für die Eigenkapitalverzinsung angesetzt werden. (So dürfen gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften ihr eingesetztes Eigenkapital bis zu einem Anteil von 15 % je Projekt nur mit 4 % verzinsen, darüber hinaus mit 6,5 %.)

Aus zwei gewichtigen Gründen liegt aber die Kostenmiete tatsächlich über der Marktmiete.

□ Eine „klassische“ Fehlkonstruktion in diesem Fördersystem ist, daß die Kosten nach Maßgabe starrer Vorschriften abgerechnet werden, ein Anreiz zur Kosteneinsparung somit fehlt. Dies betrifft nicht nur die Baukosten. Auch auf Zinssteigerungen braucht der soziale Wohnungsbau nicht zu reagieren, denn die aufgenommenen Fremdmittel können zum Marktzins abgerechnet werden. Erst wenn der Kostenanstieg aufgrund der Begrenztheit staatlicher Mittel auf die Bewilligungsmiete durchschlägt, wird das Angebot im sozialen Wohnungsbau elastischer.

□ Die zweite Ursache für hohe „Kostenmieten“ im sozialen Wohnungsbau liegt in der Mietbindung. Da die Kostenmiete für die Dauer der öffentlichen Förderung einer Sozialwohnung fixiert ist, nimmt der Investor an künftigen Ertragssteigerungen für das Kapitalgut Wohnung nicht teil. Dieser Umstand fällt insbesondere in einer Phase zunehmender Inflationserwartungen ins Gewicht. In einem sich beschleunigenden inflatorischen Prozeß bleibt der Ertragswert einer Sozialwohnung immer weiter hinter dem Ertragswert einer freifinanzierten Wohnung zurück. Inflationserwartungen müssen also beim Investor dazu führen, bei Mietbindung von Anfang an ein höheres Mietniveau festzusetzen als bei variabler Miete, wenn sich die Investition über die Dauer der Mietbindung hinweg in gleicher Weise rentieren soll.

<sup>11</sup> Dabei geht es vor allem um die sogenannte Mietentzerrung, d. h. eine Anhebung der – niedrigen – Mieten für die älteren Jahrgänge im Wohnungsbestand der gemeinnützigen Unternehmen. Bisher schon können sich gemeinnützige Unternehmen durch Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen sowie durch Modernisierung von Mietwohnungen aus der Mietbindung befreien. Im ersten Fall ist für den Kaufpreis, im zweiten Fall für die neue Kostenmiete jeweils der Wiederbeschaffungswert der Wohnung maßgeblich.

Dieser Bedarf an Inflationsausgleich bei Mietbindung wird bei Berechnung der „Kostenmiete“ im sozialen Wohnungsbau gleichsam automatisch berücksichtigt, sofern nämlich die erwartete Inflationsrate im Zinssatz vorweggenommen ist. Die Antizipation einer *erwarteten* Inflation, die über den Zins bereits zum Zeitpunkt der Fertigstellung in die Miete eingeht, ist der Hauptgrund für den beschleunigten Anstieg der „Kostenmiete“ im sozialen Wohnungsbau seit Beginn der siebziger Jahre.

Bei Inflation erweisen sich auch rasch jene Investitionsjahrgänge im sozialen Wohnungsbau als „Fehlinvestition“, bei deren Fertigstellung die künftige Inflationsrate noch nicht im Marktzinssatz vorweggenommen war. Dies erklärt gegenwärtig die intensiven Bemühungen, insbesondere der gemeinnützigen Bauwirtschaft, um eine Liberalisierung des Sozialwohnungsbestandes<sup>11</sup>.

### Einfluß der Zinssätze

Diese Zusammenhänge sind angesichts des gegenwärtig außergewöhnlich hohen Kapitalzinses von besonderer Brisanz. Den hohen Kapitalmarktzins mag man unter den veränderten weltwirtschaftlichen Bedingungen für einen Indikator von Kapitalknappheit halten; insofern wäre auf mittlere Sicht weiterhin mit einem hohen Zinsniveau zu rechnen. Ebensogut ist aber auch die Deutung möglich, daß diese Kapitalknappheit produziert worden ist, seitdem die Deutsche Bundesbank im Jahre 1980 die Geldpolitik auf eine Stabilisierung des Wechselkurses ausgerichtet hat, mit dem Ziel, das internationale Vertrauen in die D-Mark zu erhalten. Diese Wende in der Geldpolitik, die durch ein hohes Leistungsbilanzdefizit ausgelöst wurde, konnte nur Erfolg haben, wenn das Zinsniveau im Inland nicht zu weit hinter dem ausländischen, insbesondere dem Zinsniveau in den Vereinigten Staaten, zurückblieb. In dem Maße, wie dies gelang, sind es die vergleichsweise hohen Inflationserwartungen ausländischer Investoren, die das heimische Zinsniveau bestimmen – und nicht eine besondere Kapitalknappheit in der Bundesrepublik. Für einen Investor im Wohnungsbau bedeutet dies, daß der Kapitalmarktzins eine Inflationskomponente enthält, welche die heimischen Inflationserwartungen (hier: Mietsteigerungserwartungen) deutlich übertrifft. Unter diesen Umständen ist es unvermeidlich, daß der freifinanzierte Mietwohnungsbau zusammenbricht. Im sozialen Wohnungsbau schnellen demgegenüber die Kostenmieten in die Höhe.

Folgt man dieser Deutung des Kapitalmarktzinses, so erscheint es eher wahrscheinlich, daß es bald wieder zu einer Senkung des Zinsniveaus kommt. Die Erwartung einer Zinssenkung ist aber wiederum für den freifinan-

zierten Wohnungsbau von grundsätzlich anderer Bedeutung als für den sozialen Wohnungsbau.

□ Wer heute im freifinanzierten Wohnungsbau zu hohen Zinssätzen investiert, muß bei sinkenden Zinsen mit Vermögensverlusten rechnen. Denn seine Investition wird in einigen Jahren mit kostengünstiger erstellten Neubauten konkurrieren. Die Prognose, die Anfangsmieten für Neubauwohnungen in Großstädten werde aufgrund der Zinsexplosion von 8 – 10 DM je qm zu Beginn dieses Jahres auf etwa 20 DM im Frühjahr 1983 steigen<sup>12</sup>, wird sich deshalb vermutlich nicht bewahrheiten.

□ Wer im sozialen Wohnungsbau angesichts einer erwarteten Zinssenkung investiert, hat dagegen sein Vermögen gut angelegt. Denn die feste Kostenmiete garantiert ihm, daß der hohe Kapitalmarktzins mit zunehmender Tilgung der Fremdmittel in wachsendem Maße auf die Eigenmittel gezahlt wird<sup>13</sup>. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß die gemeinnützige Wohnungswirtschaft gegenwärtig eine ganze Reihe von Vorschlägen unterbreitet, die darauf hinauslaufen, rasch staatliche Mittel zur Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus zu beschaffen<sup>14</sup>.

Fassen wir zusammen: Gegenwärtig scheint der soziale Wohnungsbau für den Staat eine besonders kostspielige Investition zu sein, wenn an der bisherigen Förderpraxis festgehalten und zugleich eine unzumutbare Belastung vieler privater Haushalte vermieden werden soll. Schon dies spricht dafür, verstärkt die Möglichkeiten der Bestandspolitik ins Auge zu fassen.

#### Wohnungsbestandspolitik als Alternative

Der Staat greift in vielfältiger Weise in die Dispositionen über den Wohnungsbestand ein. Gleichwohl ist dem privaten Entscheidungskalkül seit der Liberalisierung des Wohnungsmarktes im Verlauf der sechziger Jahre ein vergleichsweise großer Spielraum überlassen worden. Eine wesentliche Einschränkung privater Dispositionsfreiheit – im Sinne einer direkten Bindungswirkung – ergibt sich, sieht man von städtebaulichen Vorschriften ab, nur aus dem besonderen Kündigungsschutz für Mieter. Vielfach wird behauptet, die Vorschriften über Mieterhöhungen, die diesen Kündigungsschutz absichern, wirkten wie eine Mietbindung und würden die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes

<sup>12</sup> Vgl. Ulrich Pfeiffer: Wohnungsmarkt, Wohnungspolitik und Zinsexplosion, in: Bundesbaublatt 30 (1981), H. 8, S. 521.

<sup>13</sup> Die oben genannte Begrenzung der Eigenkapitalverzinsung greift hier nicht. Nach der „Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen“ (II. Berechnungsverordnung) sind planmäßig getilgte Fremdmittel weiterhin im Finanzierungsplan auszuweisen und bei den Kapitalkosten zu berücksichtigen (§ 12, (4) II. Berechnungsverordnung). Tatsächlich wird also auf die Tilgungsleistung der Kapitalmarktzins erzielt.

schwer beeinträchtigen<sup>15</sup>. Einer wirklichen Mietbindung außerhalb des sozialen Wohnungsbaus unterliegt aber nur noch der Altbaubestand in Berlin – immerhin mehr als die Hälfte des Berliner Mietwohnungsmarktes. Die Aufhebung dieser Mietbindung, die für 1983 geplant ist, steht jetzt wieder zur Diskussion.

In welcher Weise staatliche Interventionen das Marktgeschehen am Wohnungsmarkt beeinflussen, wird erklärbar, wenn man einige Besonderheiten dieses Marktes betrachtet.

□ Der Wohnungsmarkt ist nicht nur ein Markt für Wohnungsnutzung und insofern ein Gütermarkt, sondern gleichzeitig auch ein Markt für Vermögenswerte. Als Teil des Vermögensmarktes wird der Wohnungsmarkt durch den Ausgleich der Vermögenserträge gesteuert. Wie auf anderen Vermögensmärkten auch, stellt sich dieser Ausgleich kurzfristig durch Vermögensumwertungen her, langfristig durch Handlungen, die Niveau und Struktur des (Miet-)Wohnungsangebotes beeinflussen, wie Abriß, Umwidmung, das Unterlassen von Instandhaltung einerseits, Instandsetzung, Modernisierung und Neubau andererseits sowie drittens die Veränderung der Größenstruktur des Wohnungsbestandes durch Wohnungsteilung oder Zusammenlegung. Der Ausgleich der Ertragsraten setzt sich auch dann durch, wenn die Erträge – etwa aufgrund einer Mietbindung – nicht leicht variiert werden können.

Eine nachhaltige Störung der Ertragsrelationen auf dem Vermögensmarkt, die auf die Dispositionen über den Wohnungsbestand durchwirkt, kann die Wohnungsversorgung mit Mietwohnungen empfindlich beeinträchtigen. Wirkt sich etwa eine Verschiebung der Ertragsrelationen zugunsten von Neubauinvestitionen und zu Lasten des Altbaubestandes dahingehend aus, daß in breitem Umfang Instandhaltung und Modernisierung unterbleiben und der Entwertungsprozeß beschleunigt wird, so kann dies einen Handlungsbedarf erzeugen, der über zusätzliche Neubauinvestitionen möglicherweise nur zu sehr hohen Kosten zu befriedigen ist.

#### Trägheit des Wohnungsmarktes

□ Der Wohnungsmarkt als ein Markt für Wohnungsnutzung reagiert auf Störungen sehr träge. Vom Angebot her ist diese Trägheit durch die Langlebigkeit des Gutes Wohnung begründet. Eine Wohnung, die sich nach Fertigstellung in quantitativer oder qualitativer Hinsicht als

<sup>14</sup> So Albert Vietor auf einer Pressekonferenz der Unternehmensgruppe Neue Heimat. Vgl. Gemeinnütziges Wohnungswesen 34 (1981), H. 9, S. 525.

<sup>15</sup> Vgl. hierzu vor allem Johann Eckhoff: Zur Kontroverse um die Auswirkungen des Zweiten Wohnraumbekämpfungsschutzgesetzes, in: Deutsche Wohnungswirtschaft, Heft 6/1981, S. 138-145.

Fehlinvestition erweist, bleibt über ihre gesamte Lebensdauer im Bestand. Allenfalls durch unterlassene Instandhaltung oder vorzeitigen Abriß kann ihre Lebensdauer verkürzt werden. Wegen der zunehmenden Bedeutung der Instandhaltung steigt allerdings die Elastizität des Angebotes mit dem Alter des Wohnungsbestandes.

Von der Nachfrageseite her sind es vor allem hohe Mobilitätskosten in ökonomischer und sozialer Hinsicht, die es fraglich erscheinen lassen, daß Abwanderung die typische Reaktion auf Marktstörungen ist. Zwar müssen nur die vergleichsweise niedrigen Mobilitätskosten der „dynamischen“ Haushalte überwunden werden, bevor auf der Nachfrageseite ein Anpassungsprozeß einsetzt. Die Mobilität dieser Haushalte spielt aber wohl nur auf bestimmten Teilmärkten eine Rolle.

□ Die geringe Elastizität von Angebot und Nachfrage hat zur Folge, daß es aufgrund einer Störung zu starken Preisausschlägen kommen muß, ehe Mengenreaktionen ausgelöst werden.

Unter diesem Aspekt finden Regelungen zur Verstärkung der Mietentwicklung eine ökonomische Begründung. Auch auf anderen Märkten – von geringerer sozialpolitischer Relevanz – ist die Sicherheit über zukünftige Preise ein begehrtes Gut. Gegen eine Regulierung der Mietentwicklung, etwa nach dem Konzept der Vergleichsmiete, kann man deshalb aus ökonomischer Sicht allenfalls einwenden, daß hier die staatliche Verfahrensvorschrift an die Stelle privatvertraglichen Aushandelns tritt. Nicht schlüssig ist aber das Argument, daß das Konzept der Vergleichsmiete die Investitionsbereitschaft der Vermieter lähmen muß, weil die Vergleichsmiete hinter der „Marktmiete“ zurückbleibt<sup>16</sup>. Denn wie der Mieter ein Interesse an einer „garantierten“ Miete hat, so müßte der Vermieter daran interessiert sein, die Kosten, die durch Mieterwechsel entstehen (z. B. Kosten aufgrund der leerstehenden Wohnung und Informationskosten), gering zu halten. Auf einem Wohnungsmarkt, auf dem starke Preisausschläge rasch durch eine hohe Umzugsbereitschaft der Mieter korrigiert würden, der Preismechanismus also seine Funktion erfüllte, wären diese Kosten jedenfalls hoch. Die Vergleichsmiete kann daher auch als eine Institution angesehen werden, die starke Preisfluktuationen verhindert und insofern die Kosten für den Vermieter verringert.

<sup>16</sup> Vgl. hierzu Johann Eckhoff, a. a. O.

<sup>17</sup> Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Abschwächung der Wachstumsimpulse, Strukturberichterstattung 1980, Berlin 1981, hier S. 68.

<sup>18</sup> Vgl. im folgenden Rolf Eisel: Zahlen zur Wohnungsmodernisierung und deren Förderung nach dem ModEnG, in: Bundesbaublatt 30 (1981), H. 3, S. 154-158.

□ Eine weitere Wirkung der Trägheit des Wohnungsmarktes liegt darin, daß ein Verbund der Teilmärkte über Nachfragereaktionen nur unvollständig gegeben ist. Dies ist für die Wohnungspolitik von erheblicher Bedeutung. Wohnungspolitische Maßnahmen (z. B. Neubauförderung) werden vielfach damit begründet, daß sich ihre Wirkung durch Umzugsketten über den gesamten Wohnungsmarkt ausbreitet und letztlich auch jene davon profitieren, die Wohnungen mit geringerem Wohnstandard nachfragen. Ist der Verbund der Teilmärkte unterbrochen, muß man deshalb vor allem unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten zu einem anderen Urteil über die Wohnungspolitik kommen.

### Modernisierungsförderung

Der Schwerpunkt staatlicher Wohnungsbestandspolitik im zurückliegenden Jahrzehnt war die Modernisierungsförderung. Seit Beginn der siebziger Jahre wurden durch Änderungen des Steuerrechts (§ 82 EStDV; § 7b EStG) sowie durch eine veränderte Rechtsprechung die steuerliche Absetzbarkeit von Modernisierungsmaßnahmen erweitert. Hinzu kam ein gemeinsames Programm von Bund und Ländern zur direkten Förderung der Wohnungsmodernisierung (1974), die Erweiterung dieses Programms auf Maßnahmen zur Einsparung von Heizenergie in Wohnungen (1978) sowie die Modernisierungsförderung im Rahmen des Städtebauförderungsgesetzes. Auch im Zukunftsinvestitionsprogramm des Bundes wurden Modernisierungen gefördert.

Diese breit angelegte Förderung hat zusammen mit einer Verlagerung der Wohnungsnachfrage hoher Einkommensschichten auf gut ausgestattete Altbauwohnungen in den Stadtkernen dazu beigetragen, daß die Modernisierungstätigkeit stark zugenommen hat. Nach der Bauvolumenrechnung des DIW hat sich der Wert der Bauleistungen an bestehenden Gebäuden seit 1975 mehr als verdoppelt, eine Expansion, die sonst nur im Eigenheimbau zu beobachten ist. Seit 1975 machen die Bauleistungen für Wohnungsmodernisierung und Instandsetzung etwa ein Drittel des gesamten Wohnungsbauvolumens aus<sup>17</sup>.

Daß die Modernisierungsförderung ein wohnungspolitischer Erfolg war, muß man indessen bezweifeln. Zwar sind durch das Modernisierungsprogramm von 1974 bis 1980 knapp 500 000 Wohnungen gefördert worden, das sind etwa ebenso viele, wie in einem Sechs-Jahres-Zeitraum aus der Wohnungsnutzung ausscheiden. Eine Auswertung der Wohnungsstichprobe 1978 im Hinblick auf das Modernisierungsprogramm zeigt jedoch ein sehr einseitiges Strukturbild der Förderwirkungen<sup>18</sup>.

- Nach dem Modernisierungsgesetz (§§ 11, 12) sollte die Hälfte der Fördermittel in sogenannte Schwerpunkte fließen, d. h. in zusammenhängende Gemeindegebiete, in denen der Anteil der modernisierungsbedürftigen Wohnungen überwiegt, die Modernisierungstätigkeit unzureichend gewesen ist und ein wesentlicher Teil der Haushalte „sich im allgemeinen nur unzureichend mit angemessenem Wohnraum versorgen können, namentlich kinderreiche Familien und Personen mit geringem Einkommen“ (§ 11 ModG). Dieses Ziel ist von der Mehrzahl der Länder nicht erreicht worden. Im Durchschnitt lag nur etwa ein Viertel der von 1974 bis 1978 geförderten Wohnungen innerhalb von Schwerpunkten.
- Zum überwiegenden Teil sind mit staatlicher Hilfe Wohnungen der Nachkriegsjahrgänge modernisiert worden; auf die besonders modernisierungsbedürftigen Wohnungen aus der Zeit vor 1918 entfielen nur 20 % der geförderten Modernisierungen.
- Wohnungsgesellschaften, insbesondere die gemeinnützigen Unternehmen, haben die Fördermittel vergleichsweise häufiger in Anspruch genommen als private Eigentümer<sup>19</sup>.
- Der überwiegende Teil der geförderten Wohnungen war bereits vergleichsweise gut ausgestattet.
- Der Anteil der geförderten Geschloßwohnungen war hoch, ging dann aber tendenziell zugunsten von Familienheimen zurück.

Diese Ergebnisse lassen erkennen, daß die – leicht steuerbare – direkte Modernisierungsförderung überwiegend dem relativ hochwertigen Wohnungsbestand zugute gekommen ist. Zugleich war bereits in den Förderbestimmungen eine Tendenz zu aufwendiger Modernisierung angelegt („Luxusmodernisierung“). So muß „die Wohnung wesentlich verbessert werden“ (§ 10, (1) ModG); die förderungsfähigen Kosten können – je nach Qualitätsstandard – bis an Neubaukosten heranreichen<sup>20</sup>. Instandsetzungsmaßnahmen sind dagegen nur in Ausnahmefällen förderungswürdig, soweit nämlich der Modernisierungszweck auf andere Weise nicht zu erreichen ist (§ 10, (3) ModG); und die Kosten für Instandsetzungsmaßnahmen begründen – anders als die Modernisierungskosten – keinen Bedarf an Mieterhöhung (§ 14, (3) ModG).

### Gravierende Nachteile

Die staatliche Förderung einer Modernisierungstätigkeit am oberen Ende der Qualitätsstruktur des Wohnungsbestandes mag unter städtebaulichen Zielsetzungen gerechtfertigt sein. Denn sie fördert Wohnungen, die als enge Substitute zu Neubauwohnungen an-

gesehen werden, und hemmt damit den Prozeß der Zersiedelung im Umfeld der Städte und der Entleerung der Stadtkerne. Unter sozialpolitischen Gesichtspunkten hat aber eine Modernisierungsförderung dieser Ausrichtung gravierende Nachteile.

- Wenn der zunehmende Wohnflächenbedarf der Bezieher hoher Einkommen über Modernisierungsmaßnahmen durch den Wohnungsbestand und nicht durch Neubau gedeckt wird, so verknüpft sich das Angebot an preiswerten Wohnungen mittlerer Qualität. Eine staatliche Beteiligung an den Modernisierungskosten verstärkt diesen Prozeß, weil modernisierte Wohnungen von zusätzlichen, relativ einkommensstarken Gruppen nachgefragt werden können.
- Das Problem verschärft sich von der Angebotsseite her: Für die Anbieter von Wohnraum entsteht durch die Modernisierungsförderung ein Renditegefälle. Wenn einkommensstarke Gruppen vermehrt Wohnraum in den Innenstädten nachfragen, erhöht sich die Lagerente des Bodens. Dies müßte vor allem zu Mietsteigerungen für Wohnraum schlechter Qualität (Altbauten) führen, denn hier ist der Anteil der Lagerente an der Miete vergleichsweise groß. Diese Mietsteigerung ist notwendig, wenn eine beschleunigte Verschlechterung der Altbausubstanz durch unterlassene Instandhaltung vermieden werden soll.
- Ist die Mieterhöhung für Wohnungen mittlerer und schlechter Qualität erschwert oder wird sie – wie im Sozialwohnungsbestand oder im Berliner Altbaubestand – durch Mietbindung verhindert, so kann der Vermieter den Mietertrag dadurch auf die Höhe seiner Alternativkosten bringen, daß er die Instandhaltung unterläßt. Es gibt keinen generellen Grund anzunehmen, daß Vermieter – auch gemeinnützige Gesellschaften – freiwillig darauf verzichten, wenigstens die Lagerente auf ein Wohnobjekt zu erzielen. Das Unterlassen bzw. Hinausschieben von Instandhaltungen dürfte bei Wohnungen mittlerer Qualität eine Zeitlang keinen Einfluß auf den Wohnwert haben. Je älter aber die Wohnung ist, um so mehr hängt es von der Instandhaltungstätigkeit ab, wie lange die Wohnung überhaupt noch genutzt werden kann.

Die Konzentration der Modernisierungsförderung im oberen Qualitätsbereich und der Ausschluß der Instandsetzungsmaßnahmen – die nicht als Investitionen gelten – aus der Förderung hat dazu geführt, daß das

<sup>19</sup> Dabei ist zu beachten, daß der Anreiz zur Modernisierung für gemeinnützige Unternehmen ohnehin groß ist, weil dadurch eine Anpassung der Kostenmiete an die Wiederbeschaffungskosten möglich wird.

<sup>20</sup> Vgl. Johann Eekhoff u. a.: Bewertung wohnungspolitischer Strategien: Modernisierungsförderung versus Neubauförderung, Bonn 1979, S. 66.

Angebot an Wohnungen mittlerer Qualität spürbar verknappt und das Angebot an billigen Wohnungen diskriminiert worden ist. Gerade das Angebot am unteren Ende der Qualitätsskala reagiert aber rasch auf veränderte Rentabilitätsbedingungen. Die Engpässe, die hier entstanden sind, stellen den eigentlichen Kern der „neuen Wohnungsnot“ dar.

### Folgerungen für die Wohnungspolitik

Was folgt daraus für die Wohnungspolitik? Die Wohnungspolitiker sind sich wohl darin einig, daß ihr Spielraum auf kurze Sicht sehr begrenzt ist. Nicht beachtet sollten gegenwärtig aber solche Grenzen werden, die durch „soziale Besitzstände“, vor allem Besitzstände der gemeinnützigen Bauwirtschaft, gesetzt sind. Statt den naheliegenden Weg einer Verstärkung des sozialen Wohnungsbaus zu gehen, erscheint es daher zweckmäßiger, im Bereich der Bestandspolitik Maßnahmen durchzusetzen, die kurzfristig zur Erhaltung oder Wiederherstellung einer preiswerten Altbausubstanz beitragen. Folgende Möglichkeiten bieten sich an:

- In den „Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf“ nach dem Wohnungsbauänderungsgesetz 1980 könnten Instandsetzungsmaßnahmen kurzfristig gezielt gefördert werden. Diese Förderprogramme müßten möglichst auf kommunaler Ebene, d. h. unter problemgerechten Vergabebedingungen abgewickelt werden.
- Ergänzend hierzu wäre in Gebieten mit erhöhtem Wohnbedarf die Förderung aufwendiger Modernisierungsvorhaben befristet auszusetzen.
- Für den vergleichsweise jungen Bestand an Sozialmietwohnungen sowie den Bestand der gemeinnützigen Unternehmen dürfte vorerst keine weitere Bindungslockerung – etwa in der Form einer Mietentzerrung – verfügt werden.
- Erwägenswert wäre darüber hinaus, aufwendige Modernisierungsvorhaben im Bestand gemeinnütziger Unternehmen, die zu einer Anhebung der Kostenmiete führen, in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf zu unterlassen. In den übrigen Gebieten könnte man solche Vorhaben auf „fehlbelegte“ Wohnungen beschränken.
- Die gegebenen rechtlichen Möglichkeiten, leerstehende Altbauten wieder einer Wohnnutzung zuzuführen (Nutzungsgebote, Zweckentfremdungsverbot), könnten verstärkt ausgeschöpft werden.

In Berlin gibt es schon Ansätze, die in diese Richtung gehen. Hier sollte man aber darüber hinaus möglichst rasch die Mietbindung für Altbauten aufheben, statt sie

erneut (bis 1990) zu verlängern, und zwar aus mehreren Gründen:

- Die Mietbindung ist als sozialpolitische Maßnahme unangemessen, denn sie setzt am Wohnungsbestand an und nicht – wie das Wohngeld – am Kreis der Bedürftigen. Hinzu kommt, daß sie durch „Abstandszahlungen“ für Altbauwohnungen unterlaufen wird, die vor allem mobile Haushalte mit niedrigem Einkommen diskriminieren.
- Die Mietbindung begünstigt einen beschleunigten Verfall der Altbausubstanz und trägt dazu bei, das Angebot an preiswertem Wohnraum zu verringern, weil sie in einem Bereich greift, in dem das Angebot elastisch reagiert. Diese Tendenz wird durch das gegenwärtige Steuerrecht verstärkt. Da der Ertragswert von Altbauten, der sich allein aus den Mieterträgen errechnet, bei Mietbindung wesentlich niedriger ist als ihr Kaufpreis, der auch von den Alternativkosten bestimmt wird, lassen sich durch den Kauf und das spekulative „Horten“ von Altbauwohnungen steuerliche Verlustzuweisungen erzielen.

Freilich würde bei einer Freigabe der Mieten ein erheblicher Bedarf an Mieterhöhungen befriedigt werden. Zwar ist das Niveau der Altbauwohnungen in Berlin bei Wohnungen guter Ausstattung nur um 18 % und bei schlecht ausgestatteten Wohnungen um 30 % niedriger als beispielsweise in Hamburg. Wegen der aufgestauten Ungleichgewichte am Berliner Wohnungsmarkt ist ein solcher Vergleich aber wenig aussagefähig. Immerhin würden die Mietsteigerungen nicht abrupt eintreten, sondern – anders als in den sechziger Jahren – durch die Vergleichsmietenregelung verstetigt werden. Eine unerwünscht starke Belastung von Haushalten mit niedrigem Einkommen würde durch ein entsprechend höheres Wohngeld aufgefangen werden.

Eine getrennte Aufhebung der Mietbindung, wie sie jetzt nach gegenwärtigem Recht (zunächst ab 1983 für die Neuvermietung, dann ab 1985 für die Bestandsmieten) vorgesehen ist, ist indessen nicht zu empfehlen. Sie hat den nachteiligen Ankündigungseffekt in der Form, daß zunächst einmal leerstehender Wohnraum gehortet wird.

Auf lange Sicht wäre die Wohnungspolitik gut beraten, wenn sie ihre Zielsetzungen neu überdenken und eine klare Zuordnung von Zielen und Maßnahmen vornehmen würde. Betrachtet man die Vergangenheit, so gewinnt man den Eindruck, daß die Wohnungspolitik niemals in der Wahl ihrer Konzepte frei war. Meist hatte sie damit zu tun, Fehlentwicklungen, die durch frühere Eingriffe mit verursacht, aber erst später sichtbar geworden waren, durch neue Interventionen zu korrigieren. Die jüngsten Entwicklungen bestätigen dies.