

Kronberger Kreis

Research Report

Soziale Marktwirtschaft in der DDR: Reform der Wohnungswirtschaft

Kronberger Kreis-Studien, No. 21

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Kronberger Kreis (1990) : Soziale Marktwirtschaft in der DDR: Reform der Wohnungswirtschaft, Kronberger Kreis-Studien, No. 21, ISBN 3-89015-028-4, Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99913>

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.



Soziale Marktwirtschaft in der DDR

Reform der Wohnungswirtschaft

Juergen B. Donges, Wolfram Engels
Walter Hamm, Otmar Issing
Wernhard Möschel, Olaf Sievert
(Kronberger Kreis)

Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft (1990)

(Band 21 der Schriften des Kronberger Kreises)

Inhalt

I.	Die wohnungspolitische Ausgangslage	2
II.	Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft	4
III.	Die wohnungspolitischen Reformvorstellungen der DDR	10
IV.	Der Weg zu knappheitsgerechten Mieten	12
V.	Dezentralisierung und Privatisierung	18
VI.	Sozialpolitische Verfügungsreserve bewahren	21
VII.	Förderung des Wohnungsbaus	22
VIII.	Städtebauförderung	35

Vorbemerkung

Wohnen zu können, menschenwürdig und gesichert, ist ein Grundbedürfnis für alle. Wie dieses Bedürfnis befriedigt, wie Wohnraum für die Bürger bereitgestellt wird, hat größte Bedeutung für den einzelnen wie für das Gemeinwesen. In Zeiten wirtschaftlichen und sozialen Umbruchs stellt sich die Frage besonders scharf.

Der deutsch-deutsche Staatsvertrag stellt die Weichen in Richtung Soziale Marktwirtschaft, doch für die Wohnungswirtschaft fehlt es darin an Richtungsweisung. Angesichts des desolaten Zustands vieler Wohnungen in der DDR spielt aber gerade die Wohnungswirtschaft eine besondere Rolle für die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bürger.

Das Ziel einer dauerhaften Besserung der Wohnungslage in der DDR kann nur erreicht werden, wenn von Anfang an der richtige Weg eingeschlagen wird. Die Modernisierung, die Instandhaltung und der Bau von Wohnungen müssen als ökonomisches Problem erkannt werden. Die passenden Instrumente müssen gefunden werden. Nicht Schutzrechte oder Staatszielbestimmungen sind Garant für eine angemessene Wohnungsversorgung, sondern marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen, die sicherstellen, daß genügend private Investitionen in der Wohnungswirtschaft vorgenommen werden. In einem funktionsfähigen Wohnungsmarkt lassen sich auch die sozialen Anliegen am besten befriedigen.

Juli 1990 Juergen B. Donges, Wolfram Engels
 Walter Hamm, Otmar Issing
 Wernhard Möschel, Olaf Sievert
 (KRONBERGER KREIS)

I. Die wohnungspolitische Ausgangslage in der DDR

Staatliche Wohnungsversorgung in der DDR

1. Für kaum einen Bereich der Wirtschaft ist die Vorstellung, letztlich könne nur der Staat für ein ausreichendes und preiswertes Angebot sorgen, so stark verbreitet wie für die Wohnungsversorgung. Dies gilt – wenn auch in unterschiedlichem Maße – für fast alle Industriestaaten. In der DDR war das Wohnungswesen Teil der zentralen Planung der Wirtschaft. Jahrzehntelang war der Neubau von Mietwohnungen vollständig Sache des Staates. Die vom Staat festgesetzten niedrigen Mieten wurden vielfach als Beispiel für eine vorbildliche Sozialpolitik angesehen. Das Bewußtsein, daß staatlich gewährte Mietvorteile für die Bürger nicht kostenlos sind, sondern von ihnen durch niedrigere Nettolöhne und Renten oder durch Verzicht auf andere Staatsleistungen bezahlt werden müssen, fehlt weithin – in Ost und West. Wären Mietvorteil und Verzicht an anderer Stelle in den Augen der Bürger gleichwertig, so möchten manche den unfreiwilligen Tausch vielleicht noch hinnehmen. So verhält es sich aber nicht. Der Staat wirtschaftet schlecht – verursacht hohe Kosten, richtet sich nicht nach den Wünschen der Nachfrager; Menge zählt mehr als Qualität; denn das Urteil über Qualität ist allemal ein individuelles Urteil, hier geht es nicht ohne die freie Entscheidung der einzelnen. Entsprechend ist der Befund der Wohnungsversorgung in der DDR: Mit 426 Wohnungen je 1.000 Einwohner hat die DDR statistisch gesehen durchaus eine vergleichsweise gute Ausstattung mit Wohnungen. Diese Zahl steht aber nur auf dem Papier. Zahllose Wohnungen sind in einem desolaten Zustand. Fast eine halbe Million Wohnungen steht sogar wegen Unbewohnbarkeit leer. Selbst die neuen Wohnungen wurden weithin an den Wünschen der Menschen, die darin wohnen sollen, vorbei gebaut.

Qualität und Ausstattung als Kernprobleme

2. Die eigentliche Misere der DDR-Wohnungswirtschaft liegt also in der schlechten Qualität des Wohnungsbestandes, namentlich im Verfall eines großen Teils der älteren Mehrfamilienhäuser:

- Nach Angaben des DDR-Wohnungsbauministeriums sind nur 76% der Wohnungen mit Bad oder Dusche (Bundesrepublik 99%) ausgestattet. Nur 72% haben eine Innentoilette (Bundesrepublik 98%), 58% (Bundesrepublik 89%) der Wohnungen

sind an eine Kläranlage angeschlossen und nur 37% der Wohnungen verfügen über eine moderne Heizung.

- Die Konzentration auf die Neubautätigkeit hatte eine Vernachlässigung der Sanierung, Instandhaltung und Modernisierung des Altbestandes an Wohnungen zur Folge. Gleichwohl ist in der DDR die Bausubstanz im Durchschnitt immer noch wesentlich älter als in der Bundesrepublik. Mehr als die Hälfte aller Wohnungen ist vor dem Krieg gebaut worden. Nach Schätzungen ist fast jede zweite dieser Altbauwohnungen unbewohnbar oder droht, unbewohnbar zu werden.
- Ende 1989 lagen den für die Wohnraumzuteilung zuständigen Ämtern 781.000 Anträge vor. Sie wurden zu einem großen Teil mit ungenügendem Wohnkomfort des derzeit genutzten Wohnraums begründet.

3. Hauptziel der Wohnungsbauplanung in der DDR war die Errichtung von Mehrfamilienmiethäusern. Nur reichlich ein Zehntel des Neubauvolumens (in der Bundesrepublik mehr als die Hälfte) wurde für den Bau von Eigenheimen reserviert. Die staatlich geförderten Investitionen in Mehrfamilienhäuser unterlagen strengen Planvorgaben bezüglich des Kostenaufwandes, des Wohnungsverteilungsschlüssels und der Wohnungsgröße. Um den Investitionsaufwand gering zu halten, wurde dauerhaften und energiesparenden Konstruktionen und Ausbaulösungen wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Die Betriebskosten und die Kosten der Instandhaltung liegen im Verhältnis zu den ursprünglichen Baukosten etwa doppelt so hoch wie in der Bundesrepublik und in anderen westlichen Industrieländern. Um bei gegebenem Investitionsaufwand die Anzahl der Neubauwohnungen zu steigern, wurde überdies die Wohnfläche reduziert. Kinderzimmer mit weniger als 10 qm und Schlafzimmer mit weniger als 14 qm Fläche wurden zur Regel, obwohl dies zunehmend auf Protest der Bevölkerung stieß. Nahezu 2,7 Millionen Wohnungen – das sind rund zwei Fünftel – verfügen nur über einen oder zwei Wohnräume.

4. Die Konzentration des Wohnungsbaus auf die Randzonen der Städte sowie der damit einhergehende Verfall der Bausubstanz in den Altstädten blieben nicht ohne soziale, ökonomische und ökologische Folgen. In den Zentren wohnen heute überwiegend die älteren Menschen, während junge Familien in den sogenannten Komfortwohnungen der Neubaugebiete leben. Eine Konsequenz dieser Ghettobildung war die Verödung

der Altstädte. So sank etwa im Zentrum von Leipzig die Einwohnerzahl um ein Drittel. In den anderen Städten der DDR verlief die Entwicklung ähnlich. Überdies ist die Attraktivität der Wohnsilos in den Randzonen der Städte gering. Das gewünschte Wohnumfeld in Form von Park- und Spielanlagen, vielfältigen Einkaufsmöglichkeiten und ausreichendem Parkraum fehlt. Diese Wohngebiete sind nicht zusammen mit den zugehörigen Wohn-, Arbeits-, Einkaufs- und Erholungsgebieten konzipiert worden. Der dadurch ausgelöste zusätzliche Verkehr führt zu Belastungen der Umwelt.

Die Probleme sind systembedingt

5. Die Probleme in der Wohnungsversorgung der DDR sind systembedingt. Bis 1971 war der Weg der Subventionierung beim individuellen Eigenheimbau beschritten worden. Danach wurde die "Lösung der Wohnungsbaufrage zum sozialen Problem" deklariert und der Wohnungsbau in das System der zentralen Planung und Lenkung der Volkswirtschaft integriert. Eine ausgeprägte Wohnungszwangswirtschaft mit einem stark aufgegliederten Fächer von Instrumenten – staatliche Kontrolle des Bauablaufs, Kostenhöchstsätze, zentral bestimmte Bautypen, Mietbindung, Zugangssperren, Abschaffung des Bausparens – wurde mit dem Ziel eingeführt, eine vollkommene Sozialisierung des DDR-Wohnungsbestandes zu erreichen. Dieses Ziel hat das SED-Regime zwar nicht ganz erreicht, doch ist der Anteil der im "Volkseigentum" befindlichen Wohnungen seit 1971 von 38% auf 58% gestiegen (42% in volkseigenen Betrieben und 16% in Genossenschaften). Der Anteil der in Privatbesitz befindlichen Wohnungen ist im gleichen Zeitraum von 62% auf knapp 42% geschrumpft. Die Eigentumsquote im Sinne selbstnutzender Eigentümer liegt bei etwa 25%. Der formal noch zum Privatbesitz gehörende Mietwohnungsbestand ist durch das Mietrecht und ein umfassendes staatliches Belegungsrecht faktisch vergesellschaftet worden.

Geringe Produktivität der Wohnungsbaubetriebe

6. Entsprechend der Vorstellung, daß auch in der Wohnungswirtschaft die zentrale Planung und Lenkung das beste System zur Versorgung der Bürger ist, wurden Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre die privaten Baubetriebe oberhalb einer handwerklichen Größenordnung in volkseigene Betriebe überführt und in Kombinate zusammengefaßt. Diese erstellen heute ausschließlich komplette Gebäude in Plattenbauweise. Trotz dieser standardisierten Bauweise ist die Produktivität im Bauwesen erheblich geringer als in der Bun-

desrepublik, wo wegen der größeren Flexibilität des traditionellen Bauens die Plattenbauweise eine vergleichsweise geringe Bedeutung hat. Das gerade für die Modernisierung und Instandhaltung wichtige Bauhandwerk spielt in der DDR nur noch eine geringe Rolle. Am Bauaufwand für Wohnungen im Jahre 1989 in Höhe von etwa 35 Milliarden Mark hatten die privaten Bauhandwerker lediglich einen Anteil von knapp 8%. Insgesamt waren 1989 in der Bauwirtschaft 560.000 Personen beschäftigt; das sind 6,5% aller Beschäftigten (Bundesrepublik 1988: 6,6%). Der Anteil der Bauinvestitionen am verwendeten Nationaleinkommen lag bei 8,9% (Bundesrepublik – gemessen am Bruttosozialprodukt – 11,2%).

Subventionierte Mieten

7. Das Mietniveau in der DDR ist extrem niedrig. Da die Mieten nicht einmal die Kosten für Verwaltung, Bewirtschaftung und Instandhaltung decken, müssen sehr hohe Subventionen aufgebracht werden:

- Mit durchschnittlich 0,90 Mark je qm und Monat liegen die Kaltmieten noch unter den auf 2,- Mark je qm und Monat geschätzten Kosten für Verwaltung und Instandsetzung. Zum Ausgleich zahlt der Staat an die Verwalter der volkseigenen Wohnungen 4,5 Milliarden Mark im Jahr. Private Vermieter erhalten keine Subventionen.
- Auch die – bei der Miete bislang nicht gesondert ausgewiesenen – Kosten für die Beheizung und für Warmwasser trägt der Mieter (bei zentraler Versorgung) nur zu einem Bruchteil. So zahlt der Mieter von den tatsächlichen Kosten der Beheizung in Höhe von 2,- Mark je qm und Monat nur 0,40 Mark. Von den Kosten der Warmwasseraufbereitung in Höhe von 0,90 Mark je qm und Monat zahlt er nur 0,25 Mark. Zum Ausgleich des Energiekostendefizits sind derzeit ebenfalls 4,5 Milliarden Mark im Jahr nötig.

Außerdem weist der Staatshaushalt der DDR eine weitere Subvention in Höhe von 8 Milliarden Mark für Kapitalkosten aus. Insgesamt belaufen sich damit die Subventionen in der Wohnungswirtschaft der DDR auf 17 Milliarden Mark im Jahr. Aufgrund dieser künstlichen Verbilligung des Mietzinses geben die DDR-Haushalte im Durchschnitt nur 5% ihres Einkommens für das Wohnen aus, während in der Bundesrepublik der entsprechende Anteil (einschließlich Energiekosten) am verfügbaren Einkommen etwa 18% beträgt. Und letzterer ist ebenfalls durch vielfältige Subventio-

nierung und Mietregulierung gedrückt. Da es überdies wegen der geringen Mieten für die Mietausgaben wenig ausmacht, ob ein DDR-Haushalt eine große oder eine kleine Wohnung hat, ist die Fehlbelegung von Wohnungen weit verbreitet. Da faktisch niemandem gekündigt werden kann, bleiben kleiner gewordene Haushalte in viel zu großen Wohnungen.

Sanierungs- und Modernisierungsbedarf gewaltig

8. Die besonders dringliche Sanierung und Modernisierung des Wohnungsbestandes in der DDR erfordert gewaltige Investitionen, wenn auch wahrscheinlich nicht so hohe, wie es gelegentlich behauptet wird. Nach Schätzungen des DDR-Wohnungsbauministeriums ergibt sich auf Basis der derzeit noch geltenden Kalkulationsgrundlagen und Kostenansätze ein Baubedarf von rund 450 Milliarden Mark, wenn das Wohnungswesen einschließlich der zugehörigen Infrastruktur auf das bundesdeutsche Niveau gehoben werden soll. Schon das erscheint hoch. Gelegentlich werden noch weit höhere Zahlen genannt. So gibt es Rechnungen, welche für die Sanierung des DDR-Wohnungsbestandes einen Aufwand von 800 Milliarden DM veranschlagen. Damit werden Plausibilitätsgrenzen überschritten. Selbst wenn unterstellt wird, in Zukunft wären die Neubaukosten in der DDR durchschnittlich ebenso hoch wie in der Bundesrepublik (ca. 2.000 DM/qm), könnten mit diesem Betrag mehr als 4 1/2 Millionen neue Wohnungen mit der durchschnittlichen bundesdeutschen Wohnungsgröße von 85 qm gebaut werden.

II. Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft

Die Grundentscheidung für eine Marktwirtschaft

9. Die Entscheidung für eine marktwirtschaftliche Ordnung in der DDR ist gefallen. Auch in der Wohnungswirtschaft sind die damit verbundenen Verheißungen groß, vorausgesetzt die Wohnungswirtschaft wird konsequent in die Reform einbezogen. Wie in der übrigen Volkswirtschaft darf man bei einem Übergang zu dezentralen, vor allem zu privat verantworteten Entscheidungen, hier über den Bau, die Modernisierung, die Instandhaltung und die Nutzung von Wohnungen, einen schubartigen Gewinn an Rationalität erwarten, mehr Engagement und Ideenreichtum, weniger Verschwendung und Lethargie, also einen Gewinn an Wohlstand. Angesichts des Verfalls einer übergroßen Anzahl von Wohnungen in der DDR ist diese Chance mit Händen

zu greifen. Die sozialen Aufgaben der Wohnungspolitik brauchen dabei keineswegs zu kurz zu kommen. Marktwirtschaft erfordert nur, diese Aufgaben mit Mitteln anzugehen, die die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes nicht oder doch so wenig wie möglich beeinträchtigen. Weltweit hat man gerade in der Wohnungswirtschaft immer wieder versucht, den Markt durch Dirigismus zu ersetzen. Die ganz eindeutige Erfahrung ist jedoch, daß es eine befriedigende Wohnungsversorgung ohne einen funktionsfähigen Wohnungsmarkt nicht gibt.

10. Die effiziente Lenkung wirtschaftlicher Entscheidungen durch die Marktkräfte, also durch freibestimmte tauschwirtschaftliche Beziehungen zwischen selbständigen wirtschaftlichen Einheiten, erfordert, daß die Wünsche der Menschen, die Knappheit der Ressourcen sowie die produktionstechnischen Möglichkeiten zu deren Verwertung in möglichst unverfälschter Form zum Tragen kommen. Wirksame Anreize und unbeeinträchtigte Spielräume für selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Tun machen das Wesen einer marktwirtschaftlichen Ordnung aus. Geht es auch in der Wohnungswirtschaft nach deren Regeln, so werden Wohnungen in der Anzahl, in der Größe, in der Qualität und in der Lage gebaut, die die Wohnungssuchenden sich leisten können und leisten wollen. Entsprechendes gilt für die Modernisierung und die Instandsetzung von Wohnungen. Aber auch für die Wohnungsnutzung ist zu bedenken: Im Wettbewerb der Nachfrager um eine Wohnung setzt sich durch, wer sie am dringlichsten begehrt, gemessen daran, was er zu zahlen bereit ist. (Ist die Zahlungsfähigkeit unter den Menschen zu ungleich verteilt, so ist dies ein Problem, das im Prinzip nicht von der Wohnungspolitik, sondern von der Verteilungspolitik zu lösen ist.)

Wohnungen in besonders begehrten Orten, in besonders begehrter Lage, in besonders begehrter Größe und Qualität, werden besonders teurer sein. Preisunterschiede setzen aber zugleich Anreize zur Anpassung, und zwar sowohl auf der Seite der Nachfrager als auch auf der Seite der Anbieter. Wer eine Wohnung hat, die inzwischen mehr kostet als dem Nutzen entspricht, den er aus ihr zieht, wird sie einem anderen überlassen und sich kleiner setzen. Das wirkt zugleich der Verteuerung entgegen. Wer Wohnungen baut, wird sich ebenfalls nach der Marktlage, den Mieten und Mietunterschieden richten und durch sein Mehrangebot die Preise dort drücken, wo akute Knappheit sie hat steigen lassen. Daß er es tut, um Gewinn daraus zu ziehen, sollte nicht stören – solange der Marktzugang frei und für Wettbewerb gesorgt ist. In einer funktio-

nierenden Marktwirtschaft kann einen guten Gewinn nur erzielen, wer möglichst gut und preiswert die Wünsche der Nachfrager erfüllt.

Die Reaktion von Anbietern und Nachfragern mag zögerlich sein, die Anpassung braucht Zeit, mehr Zeit als auf vielen anderen Märkten, auf denen sich Angebot und Nachfrage leichter variieren lassen. Doch die Anpassung kommt verlässlich. Bei zentraler Planung hingegen wäre die Anpassung kaum zu beschleunigen und würde mit Sicherheit am Bedarf vorbeigehen. Mit Wohnungsbewirtschaftung zu gestoppten Mietpreisen wird die Anpassung der Nachfrage verhindert, und das Angebot fällt zu gering aus.

Es gibt bei Wohnungen, unabhängig von deren Qualität, Preisunterschiede, namentlich räumliche, die sich als dauerhaft erweisen, also durch Reaktionen der Nachfrager und Anbieter auf diese Unterschiede zwar gemindert, aber nicht eingeebnet werden. Sie hängen mit dauerhaften (räumlichen) Unterschieden in der Nachfrage nach Grundstücken und den davon bestimmten Unterschieden in den Grundstückspreisen zusammen. Auch solche Unterschiede erfüllen eine wichtige Lenkungsfunktion.

Soweit die Ordnungsidee eines freien Marktes. Zu fragen bleibt nach Besonderheiten des Wohnungswesens, die ergänzende oder korrigierende Eingriffe erforderlich machen könnten.

Besonderheiten des Wohnungsmarktes

11. Selbst wenn man von Besonderheiten aufgrund einer akuten Lage – wie derjenigen in der DDR – absieht, ist eine marktwirtschaftliche Ordnung für das Bauen und Nutzen von Wohnungen nicht notwendigerweise eine regulierungsfreie Ordnung. Ein Bedarf an staatlichen Regelungen ist dabei weniger dem Grunde als dem Ausmaß nach umstritten. Dieser Bedarf betrifft die Frage nach der sozialpolitischen Verantwortung des Staates sowie die Frage nach der Funktionstüchtigkeit eines sich selbst überlassenen Wohnungsmarktes. Beide Fragen knüpfen an Eigentümlichkeiten des Gutes Wohnung oder des Marktes für Wohnungen an:

- (1) Wohnungen befriedigen ein Grundbedürfnis des Menschen. Dies ist gewiß keine spektakuläre Besonderheit. Nach verbreiteter, freilich nicht unumstrittener Überzeugung begründet dieses Grundbedürfnis jedoch eine Mitverantwortung des Staates – mehr kann es nicht sein – für die faire Chance jedes einzelnen, in einer Wohnung angemessenen Min-

destandards zu leben. Anders als bei den meisten übrigen Gütern, die Grundbedürfnisse befriedigen, ist diese faire Chance nicht nur eine Frage des Mindesteinkommens (und damit der Sozialhilfe oder allgemeiner Einkommenstransfers). Bestimmte Gruppen haben am Wohnungsmarkt besondere Schwierigkeiten. Sie werden als Mieter oft abgelehnt. Zumindest bei angespannter Marktlage sind sie auf Beistand des Gemeinwesens angewiesen. Das gilt besonders für kinderreiche Familien.

(2) Die Wohnung ist für viele Menschen Lebensmittelpunkt. Der Nutzen, den sie den darin jeweils Lebenden stiftet, ist insoweit ortsspezifisch, als er sich nicht auf das beschränkt, was ihnen eine gleichartige Wohnung an anderem Ort ebenfalls bieten würde. Zumal für viele Langzeitmieter gilt daher: Ihre unterlegene Vertragsposition – genauer: ihr, verglichen mit dem Vermieter, erhöhtes Interesse an der Fortsetzung des Mietvertrages – macht sie anfällig gegenüber Willkür und Opportunismus des Vermieters. Auch ein unangemessener Konformitätsdruck der Nachbarn, der vom Vermieter eines Mehrfamilienhauses transportiert wird (weil zufriedene Mieter höhere Mieten zahlen), kann zum Problem werden. Nach verbreiteter, freilich nicht unumstrittener Überzeugung sollte deshalb der Schutz des Mieters vor Kündigung und Änderungskündigung nicht allein der Vertragsfreiheit der Beteiligten anvertraut werden. Auch staatliche Maßnahmen, die in Härtefällen vor einem wirtschaftlichen Zwang zum Wohnungswechsel schützen sollen, der nicht von willkürlichen, sondern von marktbestimmten (örtlichen) Mietsteigerungen ausgeht, werden mit dem Argument der subjektiven Nicht-Austauschbarkeit einer Wohnung begründet.

(3) Der Wohnungsnutzen ist in hohem Maße vom Wohnumfeld mitbestimmt. Einrichtungen der Infrastruktur und benachbarte Nutzungsformen prägen es vor allem. Die Infrastruktur muß zu einem erheblichen Teil öffentliche Infrastruktur sein. Staatliche Raumordnung mit kommunaler Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung, Bebauungsplanung) kann dazu beitragen, ein unbefriedigendes Nebeneinander einzelwirtschaftlicher Nutzungsentscheidungen, wie zum Beispiel eine unzureichende Entmischung von Wohngebieten und Gewerbegebieten, zu vermeiden.

(4) Ein Wohnumfeldproblem besonderer Art kann entstehen, wenn ein Wohnquartier im ganzen verfällt

und daraus eine kollektive Investitionszurückhaltung, Neubau sowie Instandhaltung und Modernisierung betreffend, erwächst. Staatliche Sanierungsinitiative kann dann im Einzelfall nötig sein, einen solchen Teufelskreis zu durchbrechen.

12. Die Besonderheiten der wohnungswirtschaftlichen Lage der DDR sind daraufhin zu prüfen, ob sie ordnungspolitisch bedeutsam sind. Marktwirtschaftlich betrachtet, befindet sich die Wohnungswirtschaft der DDR in mehrfacher Hinsicht in einem starken Ungleichgewicht:

- Die Qualität der Wohnungen weicht großenteils auf extreme Weise von den an einem freien Markt wirksam werdenden Wünschen der Wohnungsnachfrager ab.
- Die regulierten Mieten liegen sehr weit unter freien Marktmieten. Obwohl letztere nicht bekannt sind, gibt es hier keinen Zweifel.
- Bei Mieten, wie sie zum langfristigen Marktgleichgewicht gehören würden, also solchen, die sich aus den Bodenwerten, den Reproduktionskosten der Wohnungen, dem verschleißbedingten Nutzwertabfall, einem marktbestimmten Realzins und den Bewirtschaftungskosten herleiten, würde der derzeitige Wohnungsbestand aus den in der DDR heute erzielten Einkommen vermutlich nicht vollständig nachgefragt werden. Insoweit gibt es, marktwirtschaftlich betrachtet, derzeit – das heißt unter kurzfristigen Gesichtspunkten – mengenmäßig eher ein Überangebot an Wohnungen in der DDR. Es wird freilich mit steigendem Einkommen rasch verschwinden.
- Nur wenige DDR-Haushalte könnten sich Neubauwohnungen leisten, wenn dafür Mieten zu zahlen wären, die eine private Investition in den Neubau lohnend machen.
- Die Verteilung der Haushalte (nach Größe, Einkommen und individuellen Wünschen) auf vorhandene Wohnungen (nach Größe, Lage und Qualität) weicht stark ab von dem, was ein freier Wohnungsmarkt hervorbringen würde.

Würde man von heute auf morgen zu einem liberalisierten Wohnungsmarkt übergehen, so wäre zu erwarten:

- Die Mieten würden sehr stark steigen, sich vermutlich vervielfachen. Aber sie hätten doch ihre Grenze an dem, was die Einwohner der DDR aus ihren Einkommen für die Nutzung des gesamten Wohnungsbestandes zu zahlen bereit und in der Lage wären.
- Der Wohnungsbau würde sich stark auf die Instandsetzung und Modernisierung von Wohnungen konzentrieren.
- Der Neubau von Wohnungen wäre vor allem Neubau für Wohlhabende und Wohnungssuchende mit Westeinkommen. Der private Neubau für breitere Schichten könnte nur in Gang kommen (bleiben), wenn die Investoren die Überzeugung gewinnen, daß in späterer Zeit wegen stark steigender Einkommen wesentlich höhere Mieten erzielbar werden und daß dies es rechtfertigt, schon heute zu bauen und dabei vergleichsweise niedrige Anfangsmieten in Kauf zu nehmen. Zwingend wird ein solches Kalkül aber nur, wenn der Investor davon ausgeht, daß “heute bauen” “billig bauen” heißt.
- Sehr viele Haushalte würden sich aus wirtschaftlichen Gründen zum Wohnungswechsel gezwungen sehen.

Man kann nicht sagen, daß dies Folgen wären, die wegen der gegebenen Situation zu ordnungspolitischen Abstrichen nötigen. Einzuräumen ist nur, daß die schon erwähnten wohnungspolitischen Aufgaben des Staates akzentuiert auftreten. Dies gilt um so mehr, als man realistischerweise anzunehmen hat, daß im Wohnungsbestand kein abrupter, sondern nur ein allmählicher Übergang zu marktgerechten Mieten in Betracht kommt. Aus dem gespaltenen Markt ergibt sich Immobilität. Wer eine billige Wohnung hat – marktwirtschaftlich betrachtet: eine zu billige –, gibt sie möglichst nicht auf. Wer keine Wohnung hat, ist auf teure Wohnungen ohne Bestandsschutz und also häufiger als bei nicht gespaltenem Markt auf staatlichen Beistand angewiesen.

Erfahrungen der Bundesrepublik nutzen

13. Die Bundesrepublik hat in den Jahrzehnten seit dem zweiten Weltkrieg unterschiedliche Wege der Wohnungspolitik erprobt. Ihre Erfahrungen haben sie in den 80er Jahren dazu geführt, die marktwirtschaftliche Ausrichtung des Wohnungswesens zu verstärken. Die jüngste Anspannung des Wohnungsmarktes hat diesen Kurs zwar erneut gefährdet. Da ihm jene Anspan-

nung jedoch in keiner Weise anzukreiden ist, hatte die Bundesregierung gute Gründe, dem Drängen, das Ruder herumzuwerfen, zu widerstehen. Von einigen fragwürdigen Zugeständnissen abgesehen, konnte ein dirigistischer Rückfall bisher vermieden werden.

Die DDR kann bei der Ausgestaltung ihrer wohnungspolitischen Konzeption die Erfahrungen der Bundesrepublik sehr weitgehend nutzen – trotz aller Unterschiede in der Ausgangslage. Sie kann insbesondere die Irrwege meiden, aus denen auch die Bundesrepublik nur mühsam wieder herausfindet – trotz der Versuchung für die DDR, unter Versorgungsbedingungen, die denen in der Bundesrepublik vor langer Zeit in mancher Hinsicht gleichen, heute dasselbe zu tun wie diese damals.

Drei Grundeinsichten sind es vor allem, die die konzeptionellen Entscheidungen der DDR-Regierung in Sachen Wohnungspolitik befruchten können.

Drei Grundeinsichten: Gegen “Kostenmiete”, ...

14. Die erste Grundeinsicht sollte sein: Keine Besonderheiten des Wohnungswesens ändern etwas daran, daß marktgerechte Mieten das A und O einer effizienten und fairen Ordnung für den Wohnungsmarkt sind. Kein Kündigungsschutz, kein Schutz vor Aushöhlung des Kündigungsschutzes, keine Wohnungspolitik als Sozialpolitik darf diese Einsicht in Frage stellen. Und das ist auch nicht nötig.

Zu beachten ist gewiß, daß die niedrigen Mieten in der DDR die Wohnkosten zu einem politisch sensiblen Thema machen. Die verbreitete Vorstellung, hier gäbe es eine besondere “soziale Errungenschaft” der DDR, ist jedoch, da sie auf der Illusion beruht, diese Mietpreisvorteile seien volkswirtschaftlich kostenlos, nicht zu respektieren. Wohnungen sind ein knappes Gut. Und mit knappen Gütern geht man vernünftig nur um anhand von Preisen, die diese Knappheit anzeigen.

Nicht viel weniger gefährlich ist der Irrtum, eine staatliche Regulierung, die kostengebundene Mieten dekretiert, sei zugleich gerecht und hinreichend marktkonform. Die Idee, man sollte und könne so eine Vorstellung vom “justum pretium” mit Markterfordernissen kombinieren, fasziniert die Menschen zwar immer wieder. Man muß aber von ihr ablassen. Auch die Bundesrepublik hat hier viel Lehrgeld bezahlt, und was sie dabei gelernt hat, gehört zum Wichtigsten, was sie der DDR auf ihren neuen Weg mitgeben kann. Über Jahrzehnte hinweg hat die Bundesrepublik die Bindung von

Vermieter an die sogenannte Kostenmiete zum zentralen Instrument der Marktregulierung gemacht und erfahren müssen, daß durch alle Vorschriften, so sinnfällig sie auf den ersten Blick erscheinen mochten, grober Unfug nicht hat vermieden werden können. Ein unsinniger Subventionsbedarf war die Folge. Die sozialen Ziele der Politik wurden verfehlt. Zahllose Menschen sitzen in den falschen Wohnungen. Die Lehre war: "Kostenmieten" sind weder marktkonform noch gerecht. Auf die wichtigsten, nicht immer einfachen Gründe für diese Einsicht ist an anderer Stelle ausführlich einzugehen (Ziffern 31-34).

... gegen Objektförderung, ...

15. Die zweite Grundeinsicht sollte sein: Wohnungspolitik als Sozialpolitik ist effizient und gerecht nur in der Form der Subjektförderung, nicht in der Form der Objektförderung.

Subjektförderung knüpft an den persönlichen Merkmalen desjenigen an, der eine Wohnung nutzen will. Ist er förderungswürdig, so gibt die Subjektförderung ihm die Möglichkeit, die Miete für eine angemessene Wohnung zahlen zu können, oder hilft ihm, eine Wohnung zu beschaffen. Die beiden wichtigsten Formen der Subjektförderung sind das Wohngeld für einkommensschwache Haushalte und die Vermittlung von Wohnungen an Haushalte, die am Wohnungsmarkt besondere Schwierigkeiten haben, mit Hilfe von Belegungsrechten, über die die zuständigen kommunalen Ämter für Wohnungsfürsorge verfügen.

Objektförderung dagegen knüpft an der Knappheit des Wohnungsangebots an. Sie sorgt – in der Breite oder gezielt – für die Vermehrung des Wohnungsangebots (Neubau und Modernisierung) durch Maßnahmen (Subventionen), die direkt das Kalkül desjenigen entlasten, der in den Wohnungsbau (einschließlich Modernisierung) investieren möchte. Die sozialen Ziele der Förderung werden einer Miet- und Belegungsbindung der geförderten Wohnungen anvertraut. Die wichtigste Form der Objektförderung ist der soziale Wohnungsbau.

Subjektförderung verhindert unnötige Förderung. Sie hat die Chance, gerecht zu sein, indem sie Gleiches gleich, Ungleiches ungleich behandelt. Sie greift in die individuellen Wünschen entsprechende Wohnungswahl und Einkommensverwendung der Haushalte nicht mehr ein als nötig. Sie fördert das Wohnungsangebot zwar nur indirekt, aber dafür in marktgerechter

Weise durch die sozialpolitisch legitimierte Stärkung der individuellen Nachfrage.

Objektförderung ist der Subjektförderung in jeder Hinsicht unterlegen. Begründbar in der unmittelbaren Nachkriegszeit wegen des extremen Wohnraummanagements, haben alle späteren Erfahrungen in der Bundesrepublik dafür gesprochen, daß die Wohnungspolitik die Objektförderung aufgibt. Sie hat sich als unerhört teuer und zudem als ungeeignet erwiesen, ihre sozialen Ziele auch nur annähernd zu erreichen. Der schon erwähnte Unfug der Bindung an eine nicht sachgerecht definierte "Kostenmiete" spielte dabei die Hauptrolle. Für wenige Empfänger wird ein riesiger Förderaufwand getrieben, der diesen wenigen wenig bringt. Nachsubventionierung, Fehlbelegungsabgaben, das sind die Krücken, auf denen man sich bewegen muß, um noch mit den Spätfolgen dieser verfehlten Politik fertig zu werden.

Daß sich trotzdem die Wohnungspolitik der Bundesrepublik aus der Objektförderung, aus dem sozialen Wohnungsbau, nicht vollständig zurückgezogen hat, ja diesen neuerdings sogar wieder verstärkt, hat ausschließlich populistische, keine sachlichen Gründe. Die Faszination des Unmittelbaren, die bei angespanntem Wohnungsmarkt vom staatlich selbst veranlaßten Wohnungsbau ausstrahlt, ist anscheinend unwiderstehlich. Dagegen kommt Vernunft schwer an. Immerhin, es ist gelungen, einen zunehmenden Teil des sozialen Wohnungsbaus in intelligenter Weise in ein Programm zu transformieren, das eher auf einen Offenmarkt-Kauf temporärer Belegungsrechte, verbunden mit Mietverbilligungsansprüchen, hinausläuft und einige der besonders schlimmen Nachteile der traditionellen Objektförderung vermeidet. (Man spricht hier von "Vereinbarter Förderung" oder vom "Dritten Förderweg" des sozialen Wohnungsbaus.)

... für faire Möglichkeiten zum Erwerb von Wohnungseigentum

16. Die dritte Grundeinsicht sollte sein: Die Wohnungspolitik schafft sich am wirksamsten Entlastung, wenn sie möglichst vielen Menschen eine faire Möglichkeit eröffnet, Wohnungseigentum zu erwerben. Das gilt in besonderem Maße unter Bedingungen, wie sie derzeit in der DDR herrschen.

Für die Förderung des Wohnungseigentums wird oft auch eine ergänzende vermögenspolitische Begründung geltend gemacht. Aber man braucht diese nicht. In der Wohnungswirtschaft ist die Trennung des Nutzers

vom Eigentum an den Produktionsmitteln besonders wenig zwingend. Um so deutlicher ist die Verhaltensänderung, wenn die Trennung aufgehoben wird. Niemand geht so sorgsam, so “wirtschaftlich” mit seinem Produktionsmittel um wie der selbstnutzende private Wohnungseigentümer. Spar- und Investitionsanreize werden unverfälscht wirksam. Die schwierigen sozialen Probleme des Mietrechts entfallen.

Gegen gemeinnützige Wohnungswirtschaft

17. Die Entscheidung für marktgerechte Mieten (und gegen “Kostenmieten”) als unentbehrliche Steuergrößen eines funktionsfähigen Wohnungsmarktes sowie die Entscheidung für Subjektförderung (und gegen Objektförderung) als zentrales Mittel der Wohnungssozialpolitik machen es zugleich unnötig und unmöglich, intermediäre Institutionen wie die gemeinnützige Wohnungswirtschaft als den freien Markt ergänzende Agenten des Gemeinwohls zu bestellen.

Mit der Schaffung einer gemeinnützigen Wohnungswirtschaft scheinbar bewährte Wege der Bundesrepublik (und des Deutschen Reichs) zu beschreiten, wird gleichwohl in der DDR teilweise als positiv zu bewertende Option angesehen. Der Bruch mit den sozialverpflichteten wohnungspolitischen Ideen der eigenen Vergangenheit scheint in diesem Falle weniger hart. Nach allen Erfahrungen in der Bundesrepublik hat sich dieser Weg jedoch als Sackgasse erwiesen. Sie waren schließlich so eindeutig, daß es kaum politischen Widerstand gab, als die Bundesregierung dem Gesetzgeber vorschlug, die Wohnungsgemeinnützigkeit aufzugeben, was inzwischen geschehen ist. Dies sollte zu denken geben, auch wenn sich manche Teilnehmer der wohnungspolitischen Diskussion in der Bundesrepublik nach der Gemeinnützigkeit als prägendem Element eines wesentlichen Teils der Wohnungswirtschaft zurücksehnen.

Die wichtigsten Kennzeichen der gemeinnützigen Unternehmen waren die Bindung an die “Kostenmiete” (für alle Wohnungen, nicht nur für die öffentlich geförderten) und das Privileg der Steuerfreiheit. Das unsinnige Erstarrungsprinzip der “Kostenmiete” (Ziffern 31-34) hat die Unternehmen vollständig von Subventionen im Rahmen der Objektförderung abhängig gemacht und sie ihrer unternehmerischen Funktionen entleert. Die Steuerfreiheit hat sich – kaum zu glauben, aber doch wahr – immer weniger als Vorteil, in vielen Fällen sogar als Nachteil erwiesen (weil zur Steuerfreiheit auch der Ausschluß von steuerlichen Vorteilen gehörte, die nur der Steuerpflichtige genießt und die in

inflationären Zeiten oft stärker zu Buche schlagen als das “Privileg”).

Keine Subventionierung des Arbeitsangebots zu Lasten der Wohnungswirtschaft

18. Ein gesundes Wohnungswesen wird auch die Standortqualität der DDR erhöhen, das heißt einen Beitrag leisten, die Arbeitskräfte in der DDR zu halten und unentbehrliche Fachkräfte aus der Bundesrepublik (oder aus anderen Ländern) zu gewinnen. Mieten, die allmählich marktgerecht werden und also steigen müssen, stehen dem nicht entgegen, sondern erleichtern das Erreichen dieses Ziels. Vorläufig hat freilich eine andere Vorstellung noch viele Anhänger. Ihnen geht es um die Eindämmung der Gefahr fortgesetzter Abwanderung aufgrund niedriger Löhne.

Wohnungen als immobile Güter unterliegen nicht der unmittelbaren Konkurrenz im internationalen und interregionalen Handel. Von Grenzübereichen abgesehen, in denen über Möglichkeiten des Pendelns eine Annäherung der Preise von Immobilien und Mieten zu erwarten ist, gibt es keinen unmittelbaren Preisausgleich. Eine Mietpolitik, die auf regional niedrige Mieten zielt, ist insoweit eher effektiv als eine regionale Lohnpolitik oder Güterpreisregulierung, die niedrige Preise für Arbeit oder Güter sichern sollen. Regionale Lohnpolitik kann durch die Mobilität von Arbeitskräften unwirksam werden, wenn interregionale Nominallohnunterschiede zugleich interregionale Reallohnunterschiede sind und damit Wanderungsanreize entstehen. Insoweit könnte man denken, niedrige Mieten wären eine intelligente Möglichkeit, niedrige Nominallöhne, wie sie für einen wirtschaftlichen Aufschwung in der DDR vorläufig geboten erscheinen, erträglich zu machen. Daran ist nur so viel richtig, als auch ein marktbestimmtes Mietniveau in der DDR deutlich geringer ausfallen wird und ausfallen muß als in der Bundesrepublik. Nicht aber ist geboten, die Mieten künstlich niedrig oder die Wohnungen in der Zwangsbewirtschaftung zu halten. Eine Zwangssubventionierung des Arbeitsangebots zu Lasten der Wohnungswirtschaft – um nichts anderes ginge es hier – wird im Zweifel nicht geringere, sondern höhere volkswirtschaftliche Kosten verursachen als eine Wirtschaftspolitik, die ohne solche Krücken den Weg zu verbesserten Bedingungen für die Nutzung von Arbeitskraft geht.

Wohnungspolitische Grundlinien in der DDR

19. Marktorientierte Wohnungspolitik hat es in der DDR nicht in jeder Hinsicht schwerer als in der Bun-

desrepublik. Sie ist frei zum Neubeginn durch die vollständige Diskreditierung der eigenen Vergangenheit. Sie ist frei von den Schlacken der wohnungspolitischen Vergangenheit der Bundesrepublik, die aus ihren Sackgassen nur mühsam herausfindet. Sie ist frei, ein fast vollständig verstaatlichtes Wohnungswesen nach schlüssiger Konzeption neu zu ordnen.

Im Lichte sowohl der Erfahrungen der Bundesrepublik als auch der besonderen Situation der DDR ist es daher angemessen und nicht unrealistisch, der DDR zu wohnungspolitischen Grundlinien zu raten, die zusammengenommen ein Konzept ergeben, das in seiner marktwirtschaftlichen Orientierung die wohnungspolitische Praxis der Bundesrepublik eher übertrifft als hinter ihr zurückbleibt:

- Die DDR sollte, allmählich zwar, doch konsequent und mutig den Weg zu knappheitsgerechten Mieten in voller Breite gehen (Abschnitt IV).
- Die DDR sollte der Versuchung widerstehen, für Wohnungen einen Kündigungsschutz einzuführen, der über die in der Bundesrepublik geltenden Regelungen hinausgeht. Diese reichen eher zu weit (Ziffer 37).
- Die DDR sollte die wohnungspolitischen Hilfen für einkommensschwache Haushalte alsbald so weit wie möglich und langfristig vollständig auf die Subjektförderung, das heißt auf die Zahlung von Wohngeld, konzentrieren (Ziffer 36).
- Die DDR sollte die Wohnungsfürsorge für Menschen, die am Wohnungsmarkt besondere Schwierigkeiten haben, den Kommunen übertragen, die diese Aufgabe mit Hilfe eines ausreichenden Bestandes an Belegungsrechten zu erfüllen haben (Abschnitt VI).
- Die DDR sollte mit Eifer und Phantasie die Privatisierung eines möglichst großen Teils der Wohnungen im öffentlichen Eigentum betreiben. Sämtliche nicht privatisierten Wohnungen sollten in Unternehmen gehalten werden, die nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen geführt werden (Abschnitt V).
- Die DDR sollte bei den Aufgaben der Stadtsanierung die Erfahrungen der Bundesrepublik nut-

zen, aber hinter der Subventionshaltigkeit von deren Programmen zurückbleiben (Abschnitt VIII).

- Die DDR sollte in der allgemeinen (steuerlichen) Förderung des Wohnungsbaus (einschließlich Modernisierung) nicht über die allgemeinen Regeln für gewerbliche Investitionen hinausgehen (Ziffer 57).

Schwierig ist die Frage nach dem Ende der Objektförderung in der Wohnungspolitik der DDR. Für sie gibt es, wie dargelegt, eine konzeptionelle Rechtfertigung nicht, wohl aber möglicherweise übergangshalber eine pragmatische (Abschnitt VII).

III. Die wohnungspolitischen Reformvorstellungen der DDR

Das Programm zur Mietanhebung

20. Im Zentrum der geplanten Reformen der DDR-Wohnungswirtschaft stehen die Erhöhung des Mietniveaus zum Abbau der Subventionen sowie die Einführung eines Wohngeldes zum Ausgleich sozialer Härten. Nach den Vorstellungen des Wohnungsbauministeriums in Ostberlin bleibt es danach vorerst grundsätzlich bei den gebundenen Mieten im Wohnungsbestand. Sie sollen aber in Stufen angehoben werden:

- Ab 1991 sollen die Kaltmieten von durchschnittlich 0,90 DM auf 1,80 DM verdoppelt werden. Außerdem sollen die Mieten nach Qualität und Alter der Wohnungen differenziert und alle Betriebskosten (Straßenreinigung etc.) voll auf die Mieter umgelegt werden. Für Wohnungen mit zentraler Heizenergie- und Warmwasserversorgung soll so bald wie möglich eine verbrauchsabhängige Kostenzurechnung eingeführt werden. Allerdings sollen den Haushalten die Energiekosten nur schrittweise voll angelastet werden. Bei einer sofortigen vollen Anlastung könnte schon die erste Stufe einen Anstieg der Durchschnittsmiete auf mehr als das Dreifache bedeuten.

Schätzungen des Bauministeriums zufolge werden nach der ersten Stufe etwa 25% der Haushalte Anspruch auf Wohngeld haben.

- Mit einer – allerdings zeitlich nicht festgelegten – weiteren Mietanhebungsstufe sollen bei der Miethöhe die “Amortisationen und die Kapitalkosten” (Kapitalzinsen plus Abschreibungen minus Wertsteigerungen) mitberücksichtigt werden. Das Tem-

po der Mietenanpassung soll sich nach der Einkommensentwicklung richten. Das Wohngeld wird entsprechend angepaßt.

- In einer letzten Stufe, die ebenfalls nur entsprechend der Einkommensentwicklung eingeleitet werden soll und durch eine Wohngeldanpassung begleitet wird, soll auch der Bodenwert zu Marktpreisen (Grundrente) in die Mietbestimmung einbezogen werden. Zugleich soll mit dieser Stufe das Mietrecht an das der Bundesrepublik angeglichen werden.

Nach der anfänglichen Verdoppelung der Kaltmieten sollen die weiteren Mietanhebungen möglichst kontinuierlich vorgenommen werden (die Mietanhebungsstufen sind also als Phasen anzusehen). Jährlich wären die Mieten so anzuheben, daß nicht mehr als ein Fünftel des von den statistischen Ämtern ermittelten durchschnittlichen Einkommenszuwachses für erhöhte Mieten aufzuwenden ist. Für Neuvermietungen soll eine höhere Steigerungsrate vorgesehen werden als für laufende Verträge.

Mieten für modernisierte Wohnungen und Neubauten

21. Auch im Falle der Modernisierung von bewohnten Wohnungen bleibt es bei der Mietbindung. Allerdings dürfen die Vermieter in Anlehnung an die bundesdeutsche Regelung des § 3 Miethöhegesetz die jährliche Miete um 11% der Modernisierungskosten abzüglich der öffentlichen Hilfen erhöhen. Diese Regelung soll in einer Übergangszeit auch für Instandsetzungsarbeiten gelten, die über einen jährlichen Grundbetrag hinausgehen.

Für Neubauwohnungen, die ohne staatliche Förderung gebaut sind, werden die Mieten künftig frei sein. Diese Regelung gilt auch für die Wiederherstellung leerstehender Gebäude.

Für Neubauwohnungen, die mit öffentlichen Mitteln gefördert werden, soll der Grundsatz gelten, daß die Subventionen in Form niedriger Mieten den Mietern zugute kommen müssen. Allerdings sollen die Anfangsmieten deutlich über den Bestandsmieten liegen. Die Nebenkosten sollen von vornherein getrennt abgerechnet werden. Außerdem soll die Förderung degressiv gestaltet sein (degressive Aufwandszuschüsse oder steigende Darlehenszinsen), so daß die Mieter im Zeitverlauf einen zunehmenden Anteil der Kosten selbst tragen.

Förderung der Modernisierung, der Instandsetzung und des Neubaus

22. Für die Zeit ab 1991 ist ein umfangreiches Programm zur Förderung der Modernisierung und Instandsetzung von Wohnungen beabsichtigt. Damit es möglichst vielen Wohnungen zugute kommt, soll die Förderung (Zuschüsse oder Darlehen) der einzelnen Wohnung eng begrenzt sein. Weiterhin sollen auch Fördermittel für den Neubau von Wohnungen eingesetzt werden. Anders als in der Vergangenheit soll aber der größere Teil der Modernisierung und Instandsetzung zugute kommen.

Weitere Maßnahmen plant die DDR-Regierung zur Förderung des Wohnungseigentums. Dazu soll ein Teil der Fördermittel für den Wohnungsneubau zugunsten des Eigenheimbaus reserviert werden. Die Förderung soll einkommensabhängig ausgestaltet werden. Ihr Subventionswert wird gegenüber der bisherigen Eigenheimförderung, die mit extrem lang laufenden und niedrigverzinslichen Krediten sehr großzügig war, im Interesse einer deutlich auszuweitenden Anzahl von Förderfällen zurückgenommen.

Die bundesdeutsche Form des Bausparens wird übernommen. Es wird erwogen, einen höheren Prämiensatz zu gewähren als in der Bundesrepublik.

Dezentralisierung und Privatisierung der volkseigenen Wohnungen

23. Die Verfügungsrechte über die volkseigenen Wohnungen sollen auf die kommunale Ebene verlagert werden. Die Kommunen sollen dann in nennenswertem Umfang Wohnungen – auch Geschoßwohnungen – an Private verkaufen. Gegenwärtig ist nur der Erwerb von Ein- und Zweifamilienhäusern und Gebäuden zu persönlichen Erholungszwecken durch Bürger der DDR und Ausländer mit ständigem Aufenthalt in der DDR zur Selbstnutzung möglich (Gesetz über den Verkauf volkseigener Gebäude vom 7.3.1990). Nach den Vorstellungen des DDR-Wohnungsbauministeriums soll künftig zunächst DDR-Bürgern ein auf ein Jahr befristetes Vorkaufsrecht gewährt werden. Sie sollen bevorzugt öffentliche Kredite erhalten, um Haus- und Wohnungseigentum zu erwerben. In dieser Zeit sollen auch die niedrigen Grundstückspreise weiter gelten. Nach einem Jahr soll über das Wohnungseigentum frei verfügt werden können.

Noch offen ist, inwieweit Private staatlichen Grund und Boden für Wohnzwecke erwerben können. Bisher

konnte volkseigener Boden nur in Ausnahmefällen erworben werden; die Regel war die Gewährung eines Nutzungsrechts. Nach den Koalitionsvereinbarungen vom 12.4.1990 sollte in Zukunft an dessen Stelle ein Erbbaurecht/Erbpachtrecht treten. Von den Ausnahmen des Gesetzes vom 7.3.1990 zugunsten von in der DDR ansässigen Selbstnutzern abgesehen, sollten private Personen das Eigentum an staatlichen Grundstücken nicht sofort, sondern erst nach zehn Jahren erwerben können. Bei Gebäuden mit gewerblich genutzten Räumlichkeiten wäre allerdings der Erwerb des Grundstücks einschließlich aller im Gebäude befindlichen Wohnungen möglich. Was die Anwendung des Staatsvertrages an Neuregelungen bedingt, ist noch in der Diskussion.

Für Grundeigentümer, die zwangsweise enteignet wurden, ist zwischen der Regierung der DDR und der Bundesregierung eine Regelung offener Vermögensfragen vereinbart worden. Danach ist vorgesehen, daß das nach 1949 enteignete Grundvermögen grundsätzlich an die ehemaligen Eigentümer oder ihre Erben zurückgegeben wird. Wo dies unzumutbar oder unmöglich erscheint, sollen die Eigentümer nach Möglichkeit mit gleichwertigem Grund und Boden abgefunden oder entschädigt werden.

24. Bei der Verlagerung der Verfügungsrechte über die volkseigenen Wohnungsbestände auf die Kommunen wird daran gedacht, diese Bestände auf Kapitalgesellschaften (meistens GmbH) in kommunaler Regie oder in kommunalem Eigentum zu übertragen. Für einen Teil der Bestände sollen aber auch Genossenschaften als Träger geschaffen werden. Noch offen ist, ob die Kapitalgesellschaften als gemeinnützige Wohnungsunternehmen geführt werden sollen.

Die Wohnraumlenkungsverordnung wird abgeschafft. Für die Wohnungen im Privateigentum gibt es künftig keine Zwangsbelegung mehr. Die Kommunen sollen darüber entscheiden können, welche der ihnen übertragenen Wohnungen privatisiert werden. Die Frage der Zuordnung der Belegungsrechte für Wohnungen, die künftig im Eigentum kommunaler Gesellschaften geführt werden, ist noch nicht vollständig beantwortet. Das gleiche gilt für genossenschaftliche Wohnungen.

IV. Der Weg zu knappheitsgerechten Mieten

Korrekturbedarf bei den Mieten

25. Der Korrekturbedarf bei den Mieten in der DDR ist groß. Das Niveau der derzeitigen Mieten deckt noch nicht einmal die laufenden Kosten der Bewirtschaftung. Aus diesem Grunde waren Eigentümer an der Instandhaltung der von ihnen vermieteten Wohnungen nicht interessiert. Häufig wurden die Eigentümer zu Instandhaltungsmaßnahmen von den Behörden gezwungen, wobei die Grundstücke mit Zwangshypotheken belastet und im Falle der Überschuldung in Volkseigentum überführt wurden. Mit der ersten Stufe der Mietanhebung erhalten die Eigentümer nun die Hoffnung, wenigstens die laufenden Betriebskosten aus der Miete bezahlen zu können. Mit der Aussicht auf die weitere Anhebung in den nächsten Phasen besteht überdies ein Anreiz, den Wert des Hauses zu erhalten und in beschränktem Umfang Instandhaltungskosten auf sich zu nehmen. Zumindest mit defensiver Instandhaltung wie zum Beispiel der Reparatur undichter Dächer sollte nunmehr zu rechnen sein.

Keine marktwirtschaftliche Selbstregulierung ohne freie Preise

26. Mit der Verdoppelung des Niveaus der Kaltmieten in der ersten Stufe wird ein Schritt in die richtige Richtung getan. Ein Ersatz für freie Preise als Regulativ von Angebot und Nachfrage ist dies freilich nicht. Wo nicht erwartet werden kann, daß die Preise die Kosten decken, die Investoren also nicht mit auskömmlichen Einnahmen rechnen können, kommt ohne Zwang das notwendige Angebot nicht zustande. Selbst für die sinnvolle Zuteilung von Wohnungen aus dem Bestand sind frei bewegliche Preise unverzichtbar. Solange die Preise durch Subventionen auch weiterhin künstlich niedrig gehalten werden, bleibt es bei den in der DDR bekannten Verhaltensweisen der Mieter:

- Die Bürger werden mehr Wohnraum belegen oder mehr Wohnraum nachfragen als bei Marktmieten. Wer eine zu groß gewordene Wohnung hat, verteidigt sie auch gegen denjenigen, der sie dringender benötigt, zum Beispiel eine Familie mit Kindern. Auf diese Weise wird der Eindruck eines Wohnungsmangels erzeugt, der in Wirklichkeit eine falsche Verteilung des vorhandenen Bestandes ist. Kein noch so ausgeklügeltes System der Klassifizierung von Wohnraumansprüchen kann dem wirksam abhelfen.

- Es gibt einen erheblichen Anreiz zur privaten Aneignung von Mietvorteilen. Häufig wird ohne Kenntnis der Wohnungsbehörde Wohnraum zu erhöhter Miete untervermietet.
- Der Mieter, der eine günstige Wohnung innehat, neigt zur Immobilität. Ein Arbeitnehmer, der mit seiner Qualifikation an einem anderen Ort nutzbringender beschäftigt werden könnte, dort also mehr verdienen oder überhaupt erst Arbeit finden muß, wenn ihm sein neuer Betrieb nicht eine ebenso günstige Wohnung anbietet, von seinem Mehrverdienst abziehen, was er an Mietvorteil verliert. Bleibt netto kein Vorteil, wird er die Stelle auschlagen.
- Es kommt zu einem Gerangel um die freien Wohnungen, zu Versuchen, auf die Vergaberegeln und deren Anwendung Einfluß zu nehmen. Erscheinungen wie Bittstellerei, Bestechungen oder politischer Druck auf Bevorzugung sind die Folge.
- Wird auch weiterhin der Energieverbrauch subventioniert und überdies den Mietern nicht verursachungsgerecht angelastet, so bleibt es bei Energieverschwendung. Die Zimmertemperatur würde in der DDR dann auch künftig durch das Öffnen des Fensters reguliert.

Wohlfahrtseinbußen durch Subventionen

27. Ebenso wenig Sinn macht es, das zu einer künstlich überhöhten Nachfrage passende Angebot mittels Subventionen hervorzubringen. Die Menschen müssen über Steuern das Geld für Subventionen aufbringen, mit denen nur erreicht wird, daß sie sich gemeinsam mehr Wohnraum leisten, als sie sich eigentlich leisten wollen. Man mag einwenden, Wohnen sei ein wichtiges Sozialgut, und davon könne man nicht genug haben. Wer so denkt, muß sich die Frage stellen, ob nicht viele, vor die Wahl gestellt, Wohnraum besonders reichlich und billig zu erhalten und dafür auf andere Güter zu verzichten oder aber Marktpreise zu zahlen und dafür von der Steuer zur Subventionsfinanzierung verschont zu werden, die zweite Möglichkeit vorziehen würden. Massive staatliche Subventionierung des Wohnungsbaus heißt in diesem Fall, den Menschen ein anderes Güterbündel aufzuzwingen, als sie wünschen. Der zusätzliche Wohnraum wäre ihnen weniger wert als die Güter, die sie sich kaufen könnten, wenn sie die Subventionsmilliarden behalten dürften. Aber auch wenn die Alternative zur Mietverbilligung und Bausubventionierung nicht darin bestünde, daß die privaten

Haushalte diese Mittel zu ihrer freien Verfügung bekommen, sollte jedermanns Phantasie ausreichen, sich dringliche Möglichkeiten der staatlichen Mittelverwendung vorzustellen, auf die man deshalb verzichten muß, weil die Wohnungssubventionierung so viele Mittel bindet – Projekte etwa des Infrastrukturausbaus und der Umweltverbesserung.

Zum Programm der Mietanhebung

28. Auch die Bestandsmieten müssen bis hin zu Marktmieten geführt werden, das heißt zu Mieten, bei denen sich Angebot und Nachfrage ausgleichen. Eine Freigabe der Mieten kann gewiß nicht sofort geschehen. Auch in der Bundesrepublik wurde seinerzeit mit dem Lücke-Plan der Abbau der Wohnungszwangswirtschaft nur stufenweise vollzogen. Das Programm zur Mietanpassung in der DDR geht richtigerweise davon aus, daß es das Dringlichste ist, die laufenden Betriebskosten rasch zu decken, damit die Wohnungsunternehmen/Vermieter nicht alsbald in Liquiditätsengpässe geraten. Aber auch die Verpflichtungen aus dem Kapitaldienst stellen eine Liquiditätsbelastung dar, die, soweit sie auf die Wohnungsunternehmen zukommt, ohne weitere Mieterhöhungen nicht lange getragen werden kann.

Nach der ersten Stufe einer starken Mietanhebung die Mieten jährlich entsprechend der Einkommensentwicklung anzuheben, ist der richtige Weg. Eine sprunghafte Mietanhebung in bloß zwei weiteren Stufen, wie es ursprünglich vorgesehen war, würde allzu leicht an politischen Widerständen scheitern. Dringend erwünscht ist freilich die verlässliche Festlegung verbindlicher Regeln für die Mietanhebung. Der Plan einer zweiten Stufe (Amortisation der Bausubstanz) sowie einer dritten Stufe (Berücksichtigung von Lagevorteilen) sollte daher endgültig aufgegeben, stattdessen die jährliche Mieterhöhung verbindlich festgelegt werden, möglichst mit dem Ziel, in etwa drei bis fünf Jahren die Mietbindung ganz aufzuheben, weil inzwischen das Niveau der Marktmieten erreicht ist.

Überdies sollte erwogen werden, die jährlichen Mieterhöhungen frühzeitig regional differenziert vorzunehmen. Vor allem im Großraum Berlin wird es zu einem Nachfrageschub kommen, etwa durch Pendler, die Westberliner Einkommen erzielen. Auf relativ hohe Marktmieten im Agglomerationsraum Berlin sollte sich die Politik daher von vornherein einstellen. Aber auch in anderen grenznahen Bereichen sowie in attraktiven Wohnorten wie Dresden, Rostock und Potsdam ist mit einer ähnlichen Entwicklung zu rechnen. Wird die Differenz zwischen gebundener und freier Miete

nicht zügig beseitigt, so ist eher mit wachsenden politischen Widerständen zu rechnen, die möglicherweise eine vollständige Mietenfriegabe nachhaltig verhindern. Die Hartnäckigkeit, mit der Westberlin aus rein populistischen Gründen an einem Mietsonderrecht festgehalten hat, mag da Anschauung liefern. Eine geringe regionale Differenzierung der Mietsteigerungen würde dem besonderen Nachfrageüberhang in den bevorzugten Regionen widersprechen und zu einer Verschärfung der regionalen Ungleichgewichte beitragen.

Richtige Modernisierungsanreize setzen

29. Mit dem Mietanhebungsprogramm ist nur ein allmählicher Anstieg der ansonsten weiterhin gebundenen Mieten vorgesehen. Ein solcher Anstieg schafft keine ausreichenden Anreize, Wohnungen durchgreifend zu modernisieren. Die DDR beabsichtigt daher, die Vorschrift des bundesdeutschen Miethöhegesetzes heranzuziehen, wonach bis zu 11% der Modernisierungsaufwendungen auf die Jahresmiete aufgeschlagen werden dürfen. Dies erscheint vernünftig. (Es gibt Gründe, die, verglichen mit der Bundesrepublik, für einen höheren, es gibt aber auch Gründe, die für einen niedrigeren Prozentsatz sprechen.)

In der Bundesrepublik hat diese Regelung unter dem Reizwort Luxusmodernisierung vielfach zu Streit zwischen Vermieter und Mieter geführt. Das gleiche mag man im Prinzip in der DDR erwarten. Denn in der Modernisierungsregelung liegt eine gewisse Lockerung der Mietbindung. Freilich, Mieterhöhungen, wie sie aufgrund umfassender Modernisierung zulässig werden sollen, sind in der DDR derzeit am Markt auf breiter Front nicht durchzusetzen. Dies dämpft den Anreiz zur Erneuerung, womöglich sogar stark. Von einem übermäßigen Anreiz zur Modernisierung wird man jedenfalls noch längere Zeit kaum sprechen können. Dennoch wird wohl auch in der DDR das Reizwort von der Luxusmodernisierung bald die Runde machen.

Die volle Mietfriegabe für modernisierte Wohnungen bleibt vorläufig auf die Fälle begrenzt, in denen eine Wohnung zuvor als unbewohnbar klassifiziert wurde. Da vielerorts in der DDR der Unterschied zwischen bewohnbaren und unbewohnbaren Wohnungen nur gering sein dürfte, ist nicht auszuschließen, daß der Status der Unbewohnbarkeit leicht herbeigeführt werden kann. Die Sorge vor einer bewußten Herbeiführung des Status Unbewohnbarkeit auf breiter Front sollte sich aber in Grenzen halten, solange der Mieterhöhungsspielraum für die Modernisierung als nicht zu eng bemessen angesehen wird.

Gefährdungen

30. So plausibel das Programm der Mietanhebung ist, das sich die DDR-Regierung vorgenommen hat, so gefährdet erscheint es doch auch, wenn man an die Schwierigkeiten bei der Durchsetzung denkt. Groß ist vor allem die Gefahr, daß sich für die grundlegende Einsicht, Mieten, die marktgerecht sind, seien zugleich faire Mieten, nicht bald genügend Zustimmung finden läßt und dann der Rückfall in das hilflose Suchen nach "gerechteren" Alternativen – "kostenorientierten" Mieten zumal – einsetzt. Und die Bundesrepublik kann hier als Vorbild gewiß nur von eingeschränktem Nutzen sein, steht sie doch selbst gerade wieder in der Anfechtung, sich am marktwirtschaftlichen Ordnungsprinzip zu versündigen und durch ein restriktives Mietrecht die Investoren zu verschrecken. Schon die Diskussion darüber gefährdet das, was man am dringendsten braucht, den privat finanzierten Bau neuer Wohnungen.

Daher noch einmal: Für das Gut Wohnung gilt prinzipiell das gleiche wie für andere private Güter. Sie werden am ehesten in der gewünschten Qualität, zur gewünschten Zeit, in der gewünschten Menge, am gewünschten Standort mit den geringsten Kosten hergestellt, wenn das marktwirtschaftliche Informations- und Organisationsprinzip genutzt wird. Mieten oberhalb der Kosten signalisieren, daß zusätzlicher Wohnraum mehr wert ist, als die Herstellung kostet. Gleichzeitig veranlassen sie Investoren zur Ausweitung des Angebots. Umgekehrt signalisieren verlustträchtige Mieten, daß zu viele Wohnungen vorhanden sind. Die Aussicht auf Verluste wird Investoren davon abhalten, in zusätzliche Wohnungen zu investieren, bis der Markt wieder im Gleichgewicht ist. Unverzichtbar ist zudem die Chance auf gute Gewinne als Ausgleich für das Risiko von Verlusten. Dieser komplexe Steuerungsbedarf wird übersehen, wenn die These vertreten wird, für eine ausreichende Angebotsleistung eines Marktes genüge es, daß der Anbieter feste Mieteinnahmen habe, derart, daß er gerade auf seine Kosten kommt. Diese könne ihm der Staat garantieren. Überdies könne und solle man so die Möglichkeit ausschließen, daß ein Investor oder Vermieter in Zeiten großer Wohnungsknappheit hohe Gewinne mache. Solche Vorstellungen von einer "Kostenmiete" scheinen auch in der DDR bei öffentlich geförderten Neubauwohnungen Pate zu stehen. Für den Altbestand an volkseigenen Wohnungen kommt noch die Versuchung hinzu, eine angemessene Verzinsung des Kapitals grundsätzlich zu verweigern.

“Kostenmiete” ein Irrweg

31. Mit der Einführung der Kostenmietregelung wurde in der Bundesrepublik die Absicht verfolgt, niedrige Mieten dadurch zu erreichen, daß den Bauherren nicht mehr als eine “normale” Entlohnung ihrer Leistungen zugestanden wird. In welche Schwierigkeiten man sich damit begibt, wird schon durch einen kurzen Blick auf die Mechanik der Kostenmiete deutlich.

Bei der Ermittlung der Kostenmiete wird davon ausgegangen, der Vermieter solle (und könne) in jedem Jahr die Betriebskosten, die Instandhaltungskosten, die Zinsen auf das Fremdkapital, eine begrenzte Rendite auf das Eigenkapital sowie ein Entgelt für die Abnutzung des Gebäudes erwirtschaften. Die “Kostenmieten” sind – von den laufenden Betriebskosten abgesehen – im Prinzip als starre Beträge konzipiert. Da die Marktbedingungen sich verändern, können Marktmiete und “Kostenmiete” im Zeitverlauf erheblich voneinander abweichen. Durch das Erstarrungsprinzip der “Kostenmiete” wird veränderte Knappheit nicht in veränderten Mietpreisen reflektiert. All das Elend, das bei den jetzigen Stoppreisen in der DDR zu beklagen ist, würde, wenn auch wesentlich abgeschwächt, verewigt.

32. Aufgrund der Berechnungsvorschriften ist bei Inflation (selbst bei geringer Inflation) die “Kostenmiete” am Anfang wesentlich höher als die – maximal erzielbare – Miete, die sich an einem freien Markt ergibt, oft doppelt so hoch. (Der wichtigste Teil der Differenz wurzelt darin, daß in der “Kostenmiete” Fremdkapitalzinsen auch insoweit als Kosten angesetzt werden, als sie Realtilgung – Entgelt für ein inflationsbedingtes Sinken der realen Schuld – darstellen. Ein anderer Teil der Differenz ist steuerlichen Vorteilen zuzurechnen, deren Weitergabe der Markt erzwingt.) Sie kann also gar nicht erzielt werden. Erst zu einem späteren Zeitpunkt kann der Investor damit rechnen, daß die Marktmiete – im Zuge der schleichenden Inflation – über das Niveau der “Kostenmiete” steigt. (Mit dem laufenden Anstieg der Marktmiete gewährt der Markt – anders als die Kostenmietregelung – einen nach und nach steigenden Ausgleich für den inflationsbedingten Anstieg der Wiederbeschaffungskosten für die vermietete Wohnung.) Um Wohnungsbau unter solchen Bedingungen überhaupt lohnend zu machen, müssen die Anbieter zunächst subventioniert werden. Denn anders als mietungebundene Investoren, die in Erwartung steigender Mieten sich mit einer relativ geringen Anfangsmiete begnügen, kann im Falle der Mietbindung der anfängliche Rückstand gegenüber der Kostenmiete später nicht durch um so höhere Mieten

ausgeglichen werden; dann greift ja die “Kostenmiete” als Mietobergrenze. Die Subventionen dienen zu Anfang nur dazu, die Miete auf ein Niveau herunterzubringen, das sich auch am freien Markt ergibt oder ergäbe. Dieses divergierende Zeitprofil von “Kostenmiete” und Marktmiete macht kostenmietgebundenen Wohnungsbau so teuer für den Staat und unbrauchbar für eine sinnvolle Sozialpolitik.

33. Durch das Herunterschleusen der “Kostenmiete” auf die Marktmiete hat der Mieter noch keinen spezifischen Vorteil. Eine spürbare Entlastung der Mieten tritt erst nach einer Reihe von Jahren auf, wenn die Marktmiete über die “Kostenmiete” gestiegen ist. Diese Verzögerung der mietdämpfenden Wirkung hat beklagenswerte Folgen:

- Der Mietvorteil wird den Mieterhaushalten häufig erst dann zuteil, wenn sie wegen gestiegener Einkommen der Vergünstigung nicht mehr bedürfen. Viele Wohnungen sind von Leuten bewohnt, die die Förderung nicht mehr nötig haben. Sie sind fehlbelegt.
- Bei der allgemein erwarteten Einkommensdynamik in der DDR könnte diese zeitliche Fehlverteilung der Mietverbilligung besonders unsinnig ausfallen; die DDR-Bürger haben prinzipiell die Wohnkostenentlastung heute nötiger als in zehn Jahren.
- Da die Vermieter sich ihrer Kostenmietbindung durch Rückzahlung der öffentlichen Darlehen entledigen können, gibt es keine Gewißheit, daß die Mietvorteile in der Zukunft auch tatsächlich eintreten werden. Selbst bei einer auf Dauer angelegten Kostenmietbindung, wie sie im Falle des gemeinnützigen Wohnungsbaus in der Bundesrepublik gegeben war, besteht diese Sicherheit nicht. Wie die Erfahrung zeigt, konnten die Unternehmen in erheblichem Umfang Wohnungen an Eigentümer verkaufen, die keiner Sonderbindung unterliegen.
- Der ökonomische Wert der Mietvorteile, wenn sie denn eintreten, ist regelmäßig geringer als die Subventionskosten, weil künstlich verbilligte Mieten falsche Marktsignale setzen und damit zu dem schon erwähnten Fehlverhalten der Mieter führen.
- Die Verteilung der Mietvorteile auf die Begünstigten ist höchst willkürlich: Die “Kostenmieten” differieren nach den Baukosten des jeweiligen Baujahrgangs und nicht allein nach dem Wohnwert, wie es sachgerecht wäre.

34. Es gibt keine Möglichkeit, die Diskrepanz zwischen “Kostenmiete” und Marktmiete zu vermeiden. Zwar kann man – wie offensichtlich in der DDR geplant – die “Kostenmiete” mit der Zeit ansteigen lassen, aber es ist unmöglich, die künftige Anstiegsrate der Marktmieten von Staats wegen vorab zu ermitteln. Also bleibt es unweigerlich beim folgenden Problem: Solange die “Kostenmiete” oberhalb der Marktmiete liegt, ist sie nicht zu erzielen, und sofern sie unterhalb der Marktmiete liegt, führt die Kostenmietbindung beim Vermieter zu Verlusten, falls nicht der Staat die Verluste übernimmt. Kostenmietbindung bedeutet daher: Dem Investor preisgebundenen Wohnraums werden die Risiken einer schwachen Mietentwicklung zugemutet. Die Hoffnung auf die Chance guter Mietentwicklung, die den freien Investor veranlassen, die Risiken zu übernehmen, wird ihm genommen. So kann nur mit Hilfe von Subventionen gebaut werden – mit Subventionen, die zunächst nicht (und häufig nie) den Mietern zugute kommen, sondern bloß dazu dienen, das fehlerhafte zeitliche Mietenprofil gegen den Markt durchzusetzen.

Einwände gegen subventionsfreien Neubau

35. Gegen einen – möglichst subventionsfreien – preisungebundenen Neubau wird in der DDR vielfach angeführt, alle Haushalte auf den Wartelisten der Wohnungsämter seien nach DDR-Verständnis gleich zu behandeln. Wer zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine Wohnung bekommen habe, auf die er nach den bisherigen Versorgungsgrundsätzen einen Anspruch erheben könne, müsse auch noch zu den alten Bedingungen bedient werden. Das überzeugt nicht. Eine Benachteiligung dieser Gruppe durch Regulierung und Subventionierung eines ganzen Wirtschaftszweiges vermeiden wollen heißt mit Kanonen auf Spatzen schießen. Ihnen kann – falls überhaupt notwendig – am billigsten und einfachsten durch Gewährung von Wohngeld geholfen werden. Bei Freigabe der Mieten für Neubauwohnungen wird zudem privates Investitionskapital mobilisiert. Das erlaubt es, die bestehenden Wartelisten viel schneller abzubauen, als es bei einer staatlichen Verwaltung des Mangels möglich wäre. Diejenigen, die es schaffen – gegebenenfalls mit Hilfe von Wohngeld –, ihre Nachfrage nach mehr oder nach anderem Wohnraum durch Einzug in eine frei finanzierte Neubauwohnung zu befriedigen, machen für diejenigen, die sich das nicht leisten können, zumeist eine preiswertere Wohnung im Bestand frei.

Soziale Sicherung durch Wohngeld

36. Die Wohnungspolitik wird ihrem Auftrag, für einen ausgeglichenen Wohnungsmarkt und eine tragbare Wohnkostenbelastung für alle Bürger zu sorgen, dann am besten gerecht, wenn sie die Kräfte des Marktes bestmöglich nutzt und die Marktergebnisse, dem Subsidiaritätsprinzip folgend, sozial flankiert. Die Erhöhung der Wohnkostenbelastung für die Bezieher geringer Einkommen durch Transferzahlungen erträglicher zu machen, ist im Falle der DDR auch in Hinblick darauf geboten, daß sich dort in Zukunft die Einkommen viel stärker als bisher differenzieren werden.

Im Prinzip ist zwar Einkommensschwachen durch eine Sozialdividende, also durch einen allgemeinen ungebundenen Einkommenstransfer, besser geholfen als durch eine gebundene Transferzahlung wie Wohngeld. Mit einem allgemeinen Einkommenstransfer sind die geringsten Verzerrungen bei der nach individuellen Wünschen gestalteten Einkommensverwendung zu erwarten. Das Wohngeld ist jedoch eine gesellschaftlich eher akzeptierte Form der Umverteilung als eine allgemeine Kaufkraftbeihilfe.

Die Sorge, das Wohngeld trage nicht dazu bei, das Wohnungsangebot zu erhöhen, sondern führe lediglich dazu, daß die Mieter höhere Mieten zahlen und die Vermieter entsprechende Mehreinnahmen erzielen, ist unbegründet. Die übliche Marktreaktion, daß eine höhere Nachfrage ein höheres Angebot hervorlockt, ist auf dem Wohnungsmarkt zwar nicht unmittelbar sichtbar. Das liegt an einer gewissen Trägheit der Reaktionen. Zusätzliches Angebot kann erst nach einer Planungs- und Bauzeit auf den Markt kommen. Diese Vorlaufzeit abzukürzen liegt aber weitgehend in der Hand der zuständigen Behörden. Bei einer entsprechenden Planungssicherheit und bei kürzeren Genehmigungszeiten führt auch am Wohnungsmarkt eine höhere Nachfrage nach nicht allzu langer Zeit zu einem höheren Angebot.

Eigenbedarfskündigungen nicht zu stark behindern

37. Für die Wohnungen, deren Mieten freigegeben werden, plant die DDR, begleitende Rechtsvorschriften in Kraft zu setzen. Dabei geht es vor allem um den Kündigungsschutz und um Obergrenzen für die Miethöhe. Wie die Erfahrungen in der Bundesrepublik zeigen, ist beim Kündigungsschutz ein angemessener Interessenausgleich nicht leicht zu finden. Gesetzgeber und Rechtsprechung tun sich schwer, ein funktionsfähiges und allseits als fair empfundenen Regelwerk zu

finden, welches einerseits den Investoren Anreize zum Mietwohnungsbau beläßt, andererseits den Mietern Schutz vor Willkür gibt.

In der DDR ist das Interesse an Kündigungsschutz angesichts der geringen Mieten besonders ausgeprägt. Es gibt daher dort Überlegungen, den Kündigungsschutz strenger zu fassen als in der Bundesrepublik. Das gilt besonders für die Kündigung wegen Eigenbedarf. Dazu kann man nicht raten. Aus mehreren wichtigen Gründen ist eine Privatisierung von möglichst vielen Wohnungen dringend erwünscht (Ziffer 41). Erhalten die Eigentümer das Recht zur Selbstnutzung erst nach etlichen Jahren, dann entfällt möglicherweise für zahlreiche Interessenten der Kaufanreiz. Gewiß darf nicht übersehen werden, daß ein starker künstlicher Anreiz für den Erwerb plus Eigenbedarfskündigung existiert, solange die Mieten künstlich niedrig gehalten werden und man zu diesen Mieten nur sehr schwer eine Wohnung bekommt. In der Abwägung zwischen den Schutzinteressen der Mieter und dem Ziel rascher Privatisierungserfolge ist der DDR in ihrer Situation aber eher zu raten, die Regelungen für die Eigenbedarfskündigung nicht zu streng zu fassen. Zudem: Obwohl Fluktuation im Wohnungsbestand kein Wert an sich ist, eröffnet sie allen die Möglichkeit, eine geeignete Wohnung zu finden, und trägt insofern zu einer besseren Abstimmung von Wohnungsangebot und individuellen Wohnwünschen bei.

Marktorientierung durch Vergleichsmieten

38. Im Mietwohnungsbau werden sehr langfristige Investitionsentscheidungen getroffen. In der Regel erzielt eine solche Investition erst auf längere Sicht einen Überschuß. Für die langfristigen Renditeerwartungen der Investoren sind daher verlässliche Festlegungen hinsichtlich der künftigen Marktorientierung der Mieten unentbehrlich. Das betrifft nicht zuletzt die Mieten in bestehenden Mietverträgen. Hier sind Mieterhöhungen in der Bundesrepublik durch Staffelmietverträge oder im Rahmen der Vergleichsmietenregelung möglich. Zunächst wird man in der DDR wohl überwiegend mit Staffelmietverträgen operieren müssen. Die Vergleichsmietenregelung und der dazugehörige Mietpiegel erfordern größere Marktsegmente, auf denen sich Mieten frei bilden können. Diese Marktsegmente werden durch die Freigabe der Mieten für Neubauten und einem Teil der modernisierten Wohnungen sowie durch die Annäherung der Mieten an Marktmieten bei Wohnungswechsel nur allmählich entstehen, so daß erst längerfristig auch mit der Vergleichsmietenregelung gearbeitet werden kann.

Vergleichsmieten sind im Prinzip Marktmieten. Die derzeitige Vergleichsmietenregelung in der Bundesrepublik hat zwar zur Folge, daß die Mieten in laufenden Verträgen nur mit Verzögerung an die Marktmieten angepaßt werden können, aber sie führt doch nicht zu einer völligen Abkoppelung der Mieten von der Marktentwicklung, solange die Neuvertragsmieten frei sind. Der Sinn dieser Regelung liegt ja nicht darin, die Mieten unter das Marktniveau zu drücken, sondern in der Absicherung des Kündigungsschutzes in bestehenden Verträgen. Bei der Einführung einer solchen Regelung sollte die DDR daher nicht der Versuchung nachgeben, die Mieten von der Marktentwicklung stärker abzukoppeln. Kurzfristig hätten zwar die Mieter Vorteile, jedenfalls die Mieter, die eine Wohnung haben und sich nicht verändern wollen. Negative Auswirkungen gingen jedoch zu Lasten all der Haushalte, die erstmals eine Wohnung suchen oder die sich verändern wollen. Überdies: Da die Investoren auf restriktive Mietregelungen mit Investitionszurückhaltung, mit Umwidmung von Wohnraum in Gewerberaum oder mit Selbstnutzung reagieren, verknappt sich das Angebot an Mietwohnungen. Dementsprechend erhöhen sich die (freien) Neuvertragsmieten.

Das Gut Wohnung unterscheidet sich in einigen Punkten deutlich von den meisten sonstigen Gütern. Zu den wichtigsten gehören die sehr lange Lebensdauer und die Immobilität. Diese beiden Eigenschaften verleiten sehr viele Menschen, auch im Westen, zu der Meinung, am Wohnungsmarkt könne man den Marktmechanismus am ehesten schadlos außer Kraft setzen und Kapital mit einer geringeren Rendite abspesen als in anderen Wirtschaftsbereichen. Dieser Glaube ist ebenso verständlich wie falsch. Verständlich ist er, weil wegen der Langlebigkeit und Immobilität von Wohnraum die Folgen von marktwidrigen Eingriffen nur sehr allmählich eintreten und deshalb oft nicht mehr ihrer eigentlichen Ursache zugeordnet werden; diejenigen, die schon Wohnungen gebaut haben, werden auch dann noch vermieten, wenn die Mieten nur noch die laufenden Kosten decken, das eingesetzte Kapital aber größtenteils leer ausgeht. Falsch ist er, weil die Angebotsreaktionen (bei Neubau, Modernisierung und Instandhaltung) übersehen werden. Niemand muß im Wohnungsbau investieren. Und wie man die Altinvestoren behandelt, erwarten die Neuinvestoren behandelt zu werden.

Man kann das ganze, was den wichtigsten Problem punkt angeht, auch so zuspitzen: Für den Mieter erscheint im Grunde jede Mieterhöhung als eine unge rechtfertigte Bereicherung des Vermieters; dieser hat

ja schon gebaut, insoweit steigen seine Kosten nicht mehr. Für den Vermieter hingegen ist ein gewisser – ständiger – Anstieg der Mieten von vornherein einkalkuliert und insoweit unverzichtbar (jedenfalls in einer Welt schleichender Inflation und entsprechend steigenden Wiederbeschaffungskosten für die vermietete Wohnung). Ohne obigen Anstieg – das heißt zu den anfangs am Markt maximal erzielbaren Mieten – lohnt sich Wohnungsbau nicht. Niedrige Anfangsmieten sind bei Inflation, es sei wiederholt, für den Investor erträglich und marktgerecht, weil und wenn es in der Zukunft höhere Mieten gibt.

Verlässliche Vorabfestlegungen nötig

39. Aus wohnungswirtschaftlicher Sicht spricht alles für ein möglichst rasches Anpassungstempo bei den Mieten, um alle Fehlanreize, die mit marktwidrigen Preisen nun einmal verbunden sind, zu minimieren. In den Vorschlägen der DDR zur Mietentwicklung ist durchaus die Chance angelegt, im angemessenen Tempo die derzeitigen Mietenverzerrungen zu beseitigen. Allerdings gilt es, diesen Weg auch konsequent zu gehen. So sollten im Interesse einer baldigen Belegung der Wohnungsbauinvestitionen in der DDR und einer möglichst preiswerten Erstellung und Wiederherstellung von Wohnraum strittige Fragen hinsichtlich der Mietentwicklung nicht offen gelassen und späterem politischen Streit ausgesetzt werden. Entscheidend ist die Vorankündigung und die Glaubwürdigkeit des Regelwerks, nach dem bis hin zur vollen Mietfreigabe verfahren wird. Die Übergangsregelungen sollten daher verlässlich beschlossen werden und eindeutig sein.

Für Mieter, Vermieter und Selbstnutzer, für potentielle Investoren und Erwerber volkseigener Wohnungen, für alle am Wohnungsmarktgeschehen Beteiligten ist wichtig, daß einmal gefundene Regelungen im Kern Bestand haben und man sich für Langfristentscheidungen darauf verlassen kann. Unsicherheiten über das Mietrecht und damit über neue staatliche Eingriffe in laufende Verträge führen mit Sicherheit zur Zurückhaltung der Anbieter, zur Verknappung und Verteuerung des Wohnens. Aus gutem Grund sind die Eigentumsrechte in modernen Rechtsstaaten verfassungsrechtlich geschützt und dem kurzfristigen parlamentarischen Disponieren weitgehend entzogen. Für die allmähliche Herstellung voller Eigentumsrechte in Form der Aufhebung der Zwangsbewirtschaftung und der Mietkappung sollte im Prinzip nichts anderes gelten.

Überdies sollte die DDR die in der Bundesrepublik gemachten Fehler nicht wiederholen. Das betrifft ins-

besondere die kostengebundenen Mieten. Das Lehrgeld, das die Bundesrepublik in der Vergangenheit in Form von hohen und wenig zielgerechten Subventionen gezahlt hat, sollte dafür Anschauung genug sein. Auch sollte die DDR vermeiden, den in der Bundesrepublik schon sehr weitgehenden Kündigungsschutz noch weiter zu verschärfen.

V. Dezentralisierung und Privatisierung

Zur Rechtsform der Träger staatlich bleibenden Wohnungsvermögens

40. Es ist geplant, die volkseigenen Wohnungsbestände auf die kommunale Ebene zu verlagern. Dort sollen sie auf Kapitalgesellschaften übertragen werden, an denen die Kommunen zunächst beteiligt bleiben. Diese Gesellschaften sollten nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen geführt werden. Wenig Sinn macht es, diese Kapitalgesellschaften in ein gemeinnützigkeitsrechtliches Korsett zu zwingen. Dagegen sprechen die Erfahrungen in der Bundesrepublik, in der das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz sich letztlich nicht bewährt hat und jüngst abgeschafft wurde (Ziffer 17).

Vorteile selbstgenutzten Eigentums

41. Die Absicht, Wohnungsbestände zu privatisieren, ist zu unterstützen. Insbesondere kommt es auf eine Steigerung des Anteils an Selbstnutzern an:

- Auf das eigene Heim wird mehr Sorgfalt verwendet als auf eine Mietsache. Es werden höhere Eigenleistungen erbracht. Die Bereitschaft, die Lasten einer Wohnungsmodernisierung zu tragen, ist größer; dies ist gegenwärtig von überragender Bedeutung.
- Eigentum bietet die Möglichkeit individuellerer Ausgestaltung einer Wohnung. Eine Mietsache muß eher den Standardwünschen entsprechen, die am Markt vorherrschen. Individuelle Veränderungen an der Mietsache erfordern meist die Zustimmung des Vermieters oder werfen Fragen angemessener Entschädigung bei Aufhebung des Mietverhältnisses auf.
- Erfahrungsgemäß bemühen sich die Wohnungserwerber wie die "Häuslebauer" um eine rasche Entschuldung. Der Anstieg der Sparquote trägt zur dringend erwünschten Kapitalbildung in der DDR bei.

Druck zur Privatisierung ausreichend?

42. Hinsichtlich des geplanten Weges, nämlich die Privatisierung von Wohnungen in die Kompetenz der Kommunen zu geben, bleiben allerdings Fragen offen:

- Werden nicht die Mieter/Wähler eine Privatisierung erfolgreich zu verhindern trachten? Die Erfahrungen in der Bundesrepublik, wo der Verkauf größerer Wohnungsbestände politische Widerstände hervorruft, begründen solche Befürchtungen.
- Welche Anreize haben die Kommunen, Wohnungen zu privatisieren? Bleibt der auf den volkseigenen Wohnungen lastende Schuldendienst beim Zentralhaushalt, so wird der wirtschaftliche Druck auf die Kommunen zur Privatisierung nicht groß sein. Allerdings darf das Interesse der Kommunen, Verkaufserlöse zur Finanzierung der Modernisierung des verbleibenden Wohnungsbestandes zu erhalten, nicht unterschätzt werden. Überdies wird es in der DDR bald zu einer erheblichen Einkommensdifferenzierung kommen. Der Wunsch von Bürgern mit hohem Einkommen, eine Wohnung ihr eigen nennen zu können, wird entsprechend zunehmen. Ebenso werden viele Betriebe ihre Ansiedlung von der Überlassung von Wohnungen an ihre Mitarbeiter abhängig machen.
- Für einen Teil des Wohnungsbestandes, große Wohnblocks zum Beispiel, ist es ökonomisch wenig sinnvoll, wenn nur einzelne Wohnungen – zur Selbstnutzung – privatisiert werden. Es ist daher zu wünschen, daß zusätzlich private Vermietungsgesellschaften zum Zuge kommen können, die solche Anlagen oder jedenfalls geschlossene Teile davon en bloc übernehmen. In diesem Falle müßte das Interesse des kommunalen Wohnungsunternehmens an der Erhaltung seiner lokalen Monopolstellung überwunden werden, was freilich ohnehin dringend erwünscht ist.

43. Umfangreiche Sanierungsarbeiten stellen für den Erwerber und für Wohneigentümergeinschaften eine schwierige Aufgabe dar, wenn es um Geschoßwohnungen oder gar große Wohnblocks geht. Häufig wird die Aufteilung in Einzeleigentum und die Veräußerung der Wohnungen besser erst nach der Instandsetzung ganzer Gebäude vorgenommen.

Vorrang für Mieter?

44. Nach den bisherigen Vorstellungen des DDR-Wohnungsbauministeriums soll DDR-Bürgern ein auf ein Jahr befristetes Vorkaufsrecht gewährt werden. Insbesondere Mietern soll ein Vorrang zustehen. Eine solche Regelung hat nicht nur Lichtseiten, sondern auch Schattenseiten. Von den Vorteilen einer erhöhten Selbstnutzerquote war schon die Rede (Ziffer 41). Eine Privatisierung ausschließlich für Selbstnutzer aus der DDR bedeutet, auf einige Vorteile eines freien Wohnungsmarktes zu verzichten:

- Die Veräußerung an potentielle Vermieter von auswärts würde der DDR dringend benötigtes Kapital zuführen, hier zunächst den kommunalen Wohnungswirtschaftsbetrieben, die Kapital für den Neubau und für die Modernisierung suchen.
- Kommunale Großbetriebe können leicht monopolistisches Verhalten zeigen. Die Anzahl der Vermieter erhöhen heißt die Angebotskonkurrenz kräftigen und die Stellung der Mieter verbessern. Zumindest ist also eine Aufteilung des kommunalen Wohnungsbestandes auf eine größere Anzahl von Wohnungsunternehmen mit überschaubarem Wohnungsbestand vonnöten.
- Der Markt wird unnötig eng. Die zu erzielenden Preise für Wohnungen reflektieren nicht voll den Ertragswert, also das, was an Mieteinnahmen zu erwarten ist – zu Lasten des Staatsvermögens. Besonders kraß ist dies bei der gegenwärtigen Rechtslage, wonach Verkäufe an Selbstnutzer zu extrem niedrigen Taxpreisen abgewickelt werden.

Um die Spekulation auf Wertzuwächse als Folge einer künftigen, heute noch nicht abzusehenden Liberalisierung zu minimieren, sind Wettbewerbspreise erforderlich. Die DDR sollte daher der Neigung, den Erwerb von Wohnungen auf die Mieter zu beschränken, nicht allzu stark nachgeben. Überdies sollte bei Verkäufen an Mieter ein Preisabschlag nur zur Pauschalberücksichtigung von besonderen Aufwendungen, die die Mieter im Vertrauen auf ihren eigentümerähnlichen Status getätigt haben, vorgesehen werden.

Erbbaurecht statt Bodeneigentum?

45. Fragwürdig ist die Absicht der Regierung der DDR, den Verkauf von Boden restriktiv zu handhaben und Interessenten auf ein Erbbaurecht beziehungsweise ein Erbpachtrecht und auf die Möglichkeit eines Erwerbs

nach einer “Übergangszeit” von zehn Jahren zu verweisen, wobei die dann üblichen Preise zum Zuge kommen sollen. Der vermutliche Zweck: Allfällige Wertsteigerungen sollen dem Staat bzw. dem gesellschaftlichen Eigentümer der Wohnungsbestände zugute kommen. Dies ergibt aber nur insoweit Sinn, als

- mit einem Anstieg der Grundstückswerte zu rechnen ist, der über die marktübliche Verzinsung des für den heutigen Kauf einzusetzenden Kapitals und über eine für einen “normalen” Wohnungsmarkt übliche Risikoprämie hinausgeht,
- eine massenhafte Sofortprivatisierung einen “Käufermarkt” entstehen lassen könnte, also die Grundstücke zu “Ausverkaufspreisen” hergegeben werden müßten.

Beides, die Kalkulationsgrundlage für die Erwartung der Mietentwicklung und die Schaffung ausreichender Nachfrage nach den Grundstücken, hat die Regierung der DDR weitgehend in der Hand. Durch verlässliche Vorabfestlegung der Schritte zur Heranführung der Mieten an ein knappheitsgerechtes Niveau wird die Bewertung der Grundstücke sicherer und dadurch auch der Kreis der potentiellen Interessenten für eine Privatisierung erweitert. Die beim Verkauf von Boden sofort erzielbaren Erlöse werden höher, die spekulativ erzielbaren Wertsteigerungen geringer. Voraussetzung für einen hinreichend effizienten Markt sind freilich Finanzierungsinstitutionen, die den Realkredit betreiben (gegebenenfalls unterstützt von staatlichen Hilfen in Form von Bürgschaften). Solche Finanzierungsinstitutionen werden sich aber schnell einschalten, wenn sie ihr Risiko einigermaßen abschätzbar finden, und das heißt wiederum, wenn sie von verlässlich voraussehbaren Rahmenbedingungen für eine Veräußerung (Zwangsverwertung) ausgehen können.

Der Bedarf an geeigneten Finanzierungsinstrumenten

46. Eine weitreichende Privatisierung wie auch die Belegung der Neubau- und Modernisierungstätigkeit setzt geeignete Finanzierungsinstrumente voraus. Dies erfordert nicht nur den Aufbau und die Zulassung von Kreditinstituten, die Realkredite gewähren. Es müssen auch geeignete Rahmenbedingungen für die Kreditvergabe gewährleistet werden. In diesem Zusammenhang wird argumentiert, nur das Bodeneigentum stelle eine akzeptable Beleihungsgrundlage für den Wohnungsbaukredit dar. Das Institut des Erbbaurechts sei unzulänglich, weil es zum Beispiel im Falle der Zahlungs-

unfähigkeit eines Schuldners nicht in gleicher Weise zu verwerten ist wie das Eigentumsrecht am Grundstück. Gegen die Neigung der DDR, das Eigentum an den volkseigenen Grundstücken nicht oder nur in Sonderfällen zu privatisieren (also bei Mietwohngrundstücken äußerstenfalls zu kommunalisieren), ist viel einzuwenden (Ziffer 45). Allerdings sollten die Einwände gegen das Erbbaurecht auch nicht überbewertet werden; denn im Kern ist das Erbbaurecht eine Finanzierungseinrichtung, ähnlich dem Leasing. Der Bauherr oder Vermieter kauft den Boden zwar nicht, wozu er ihn, wenn dies auf Kredit geschieht, beleihen lassen müßte. Doch er kann den Boden zur ökonomischen Nutzung in Besitz nehmen und erhält gleichzeitig den “Erwerb” gleichsam kreditiert; das fest vereinbarte Nutzungsentgelt stellt insoweit Finanzierungskosten dar. Damit ist zwar nur die Beleihbarkeit des Erbbaurechts gegeben, nicht die des Bodens selbst, aber der Kreditbedarf fällt auch entsprechend geringer aus. Abwegig wären allerdings Vorstellungen, das Erbbaurecht auf zehn Jahre zu befristen. Üblicherweise reichen Erbbaurechte über viele Jahrzehnte.

Zur Finanzierung des Baus, des Gebäudeerwerbs und der Sanierung oder Modernisierung von Wohnungen wird das vorhandene Eigenkapital der DDR-Bürger zusätzlich normaler Beleihungsmöglichkeiten meist zu knapp ausfallen. Um den Beleihungsspielraum der DDR-Bürger zu erweitern, könnte der Staat in gewissem Umfang Bürgschaften für nachrangige Hypotheken übernehmen. Auch in der Bundesrepublik hat es in den Aufbaujahren ein solches Bürgschaftsprogramm gegeben.

47. Ein Problem der privaten Finanzierung von Wohnungseigentum ist sehr oft – und nicht nur in der DDR – die hohe Anfangsbelastung der Haushalte aus dem Kapitaldienst, also für Zinsen und Tilgung. Erst mit steigendem Einkommen wird sie allmählich erträglich. Der Grund liegt darin, daß die geforderte Realtilgung der Fremdfinanzierung die Sparfähigkeit einkommenschwacher Haushalte zunächst überfordert. Dabei muß man sehen, daß die Realtilgung zwei Komponenten hat. Sie besteht aus der expliziten Tilgung der Darlehen und aus der Inflationskomponente im Zins, d.h. dem Entgelt für die inflationsbedingte Senkung der realen Schuld. Die zweite Komponente beträgt zumeist ein Mehrfaches der ersten. In der DDR ist das Problem der hohen Anfangsbelastung zugleich besonders verbreitet und besonders leicht zu lösen. Der Anteil der Haushalte mit heute noch sehr niedrigen Einkommen ist besonders groß, und die Erwartung allgemein kräftig steigender Einkommen ist besonders unzweifelhaft. Fi-

finanzierungsmodelle, die die reale Tilgungslast (nicht nur die ausdrückliche Tilgung) in die Zeit künftig höherer Einkommen verlagern, sind in der DDR daher noch dringlicher als in der Bundesrepublik. Sie sind aber zugleich für die Darlehensgeber mit (im Durchschnitt) sehr niedrigen Risiken verbunden. Kurz: Gesucht sind Finanzierungsformen, die die Belastung aus dem gesamten Kapitaldienst (Zinsen plus Tilgung) mit der erwarteten Entwicklung der Einkommen synchronisieren, also dem Betrage nach niedrig einsetzen und dann mit der Rate der erwarteten Einkommenssteigerung zunehmen lassen. Hier geeignete Wege zu finden, kann zu einer außerordentlich wichtigen Hilfe für private Wohnungsinvestitionen werden.

Bauspargelder prämienschädlich verwenden

48. Der Gesetzgeber der DDR hat auch ein Bauspargesetz beschlossen und damit dem Wunsch vieler Bürger Rechnung getragen, die bausparen wollen. Im Interesse eines besseren Kapitalflusses in die DDR sollten bundesdeutsche Bauspargelder prämienschädlich in der DDR verwendet werden können. Da das dann wohl auch umgekehrt gelten müßte, dürften die Prämiensätze nicht unterschiedlich sein. Andernfalls gibt es Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Bausparkassen.

VI. Sozialpolitische Verfügungsreserve bewahren

Bedarf an staatlichen Belegungsrechten

49. Menschen, die sich eine Wohnung, die in Größe und Ausstattung gewissen Mindeststandards genügt, nicht leisten können, kann gezielt mit Wohngeld geholfen werden. Alle anderen Maßnahmen erfordern einen viel umfassenderen Verzicht auf die Steuerungsfunktion des Marktes, sind also teurer, ganz abgesehen davon, daß sie in der Mehrzahl auch weniger geeignet sind, gezielt den einkommensschwachen Haushalten zu helfen.

Für Menschen, die aus anderen Gründen Schwierigkeiten haben, eine angemessene Wohnung zu finden, hat der Staat kein Instrument in der Hand, das zugleich marktgerecht und problemgerecht ist. Zu diesen Menschen zählen Angehörige von Bevölkerungsgruppen, denen Vermieter typischerweise mit Vorurteilen begegnen wie Ausländer, Sozialhilfeempfänger, Arbeitslose, Haftentlassene, Obdachlose. Nicht zu den Problemgruppen sollte man die Rentner zählen. Die Rentenreform in der DDR muß so geregelt werden, daß

sich ein Rentner im allgemeinen eine angemessene Wohnung leisten kann. Rentnern mit niedrigem Einkommen kann mit Wohngeld geholfen werden.

Zwar kann man im Prinzip jedes Mieterproblem ausräumen, indem man die Betroffenen mit Kaufkraft ausstattet. Diese Strategie kann jedoch unverhältnismäßig teuer sein. Das hat zunächst mit der Dauerhaftigkeit des Gutes Wohnung zu tun. Da in einer Wohnung sehr viel Kapital gebunden ist, kann der Mieter seinem Vermieter großen finanziellen Schaden zufügen, indem er die Mietsache mißhandelt. Direkt wird der Vermieter auch geschädigt, wenn der Mieter sich als unfähig oder unwillig erweist, die geschuldete Miete zu zahlen. Der starke Kündigungsschutz hat zur Folge, daß der Schaden groß werden kann, bevor der Vermieter von solchen Mietern wieder frei ist. Indirekt erleidet der Vermieter Schaden, wenn er einen Mieter akzeptiert, den die Nachbarn, sei es aus guten, sei es aus schlechten Gründen, als Nachbarn ablehnen und deshalb den Wohnwert der eigenen Wohnung geringer ansetzen, mit entsprechenden Folgen für die Miete, die sie zu zahlen bereit sind. Von Mietern, die einer Bevölkerungsgruppe angehören, die im Ruf steht, häufiger als andere solche "Schäden" zu verursachen, werden Vermieter deshalb einen erheblichen Risikozuschlag verlangen. Bei Menschen, die mehrere als nachteilig angesehene Merkmale auf sich vereinigen, kann dieser Zuschlag sehr hoch werden. Viele Vermieter scheuen sich aus verständlichen Gründen, einen solchen Zuschlag zu fordern, und verzichten lieber ganz darauf, die Wohnung solchen Mietern anzubieten. Bei knappem Wohnraumangebot fällt es den Angehörigen dieser Bevölkerungsgruppen deshalb außerordentlich schwer, sich Wohnraum zu beschaffen. Hier muß der Staat auf andere Weise helfen als durch finanzielle Transfers. Er muß die Möglichkeit haben, für eine ausreichend große Anzahl von Wohnungen die Belegung zu bestimmen.

Gute Ausgangslage in der DDR

50. In der Bundesrepublik ist der Staat darauf angewiesen, Belegungsrechte entweder im Wohnungsbestand zu kaufen oder sie mit einer Förderung des Wohnungsneubaus zu erwerben. Er entschied sich immer wieder vor allem für den zweiten Weg, der wegen der geschilderten Unzulänglichkeiten der Objektförderung sehr teuer kam (Ziffer 15). Selbst die neuere Form der Objektförderung – die sogenannte vereinbarte Förderung (Ziffer 56) – ist nicht billig.

In der DDR ist die Ausgangslage für eine angemessene Versorgung von Problemgruppen besonders gut. Bisher hatte der Staat ein umfassendes Belegungsrecht für alle Mietwohnungen. Selbst wenn die Belegungsrechte an Wohnungen, die in Privateigentum stehen, an die Eigentümer zurückgegeben sind, steht dem Staat noch das Recht zur Mieterauswahl für mehr als die Hälfte des gesamten Wohnungsbestandes zu. Sogar bei mutiger Privatisierungspolitik sollte es nicht allzu schwer fallen, der öffentlichen Hand ein Volumen an Belegungsrechten zu bewahren, das es erlaubt, alle die zu versorgen, die selbst mit Hilfe von Wohngeld am Markt keine angemessene Wohnung finden.

Geförderter Neubau für Haushalte, die am Wohnungsmarkt besondere Schwierigkeiten haben, kann in der DDR also gering bleiben. Man kann zwar nicht verlässlich abschätzen, wie groß die Problemgruppen in der DDR heute sind und in einigen Jahren sein werden. Es darf jedoch als sicher gelten, daß diejenigen, denen mit Wohngeld allein nicht zu helfen ist, nur einen Bruchteil der heute noch in öffentlichem Eigentum befindlichen Wohnungen benötigen. Diese Wohnungen sollten deshalb in der Mehrheit durchaus ohne besondere Auflagen veräußert werden. Würden zu viele Wohnungen mit Belegungsbindungen verkauft, so käme dies den Staat unnötig teuer. Jeder Käufer einer solchen Wohnung muß ja damit rechnen, besonders problematische Mieter zugewiesen zu bekommen, was ihren Marktwert und damit den Privatisierungserlös stark herabsetzt. Hält der Staat reichlich viele Belegungsrechte, so ist jenes Risiko zwar verhältnismäßig klein, weil die Anzahl der wirklichen Problemfälle begrenzt ist. Aber der Preisabschlag würde solcher Abnahme des Risikos wohl nur unvollkommen folgen. Der Staat tut also gut daran, nicht mehr Belegungsrechte zu behalten, als er tatsächlich benötigt.

Im Großraum Berlin ist, über eine rasche Einkommensangleichung und über die Inanspruchnahme des östlichen Wohnungsmarktes durch Menschen, die bislang in Westberlin wohnen, ein rascher Anstieg der Mieten, auch der gebundenen, unumgänglich und wünschenswert. Dieser Anstieg wird stärker als anderswo Haushalte in Bedrängnis bringen, die in angespannten Wohnungsmärkten nur schwer eine Mietwohnung finden. Deshalb ist für den Großraum Berlin auf einen vergleichsweise hohen Prozentsatz an Belegungsrechten zu achten.

Chancen für eine sachgerechte Handhabung von Belegungsrechten

51. Die geplante Kommunalisierung der in öffentlichem Eigentum verbleibenden Wohnungen bietet besondere Chancen für eine sachgerechte Handhabung von Belegungsbindungen. Die Verwertung der Wohnungen durch kommunale Wohnungsunternehmen in einer Rechtsform, die nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen zu arbeiten zwingt, wäre diesem Ziel nicht abträglich, sondern sogar förderlich. Dadurch wird eine rationelle Bewirtschaftung wenn nicht sicher, so doch wahrscheinlich. Für eine ausreichende Teilmenge aller Neuvermietungsfälle ginge zugleich das Recht der Mieterauswahl an die kommunale Stelle, die für die Wohnungsfürsorge zuständig ist. Die kommunalen Unternehmen behielten aber genügend Spielraum, die problematischen Mietparteien so auf ihre Bestände zu verteilen, daß sich nicht – wie in manchen Wohnanlagen des sozialen Wohnungsbaus der Bundesrepublik – Ghettos von Ausgegrenzten bilden, in denen Kriminalität und soziale Probleme in schlimmer Weise konzentriert sind.

Dieser Weg ist eindeutig der konkurrierenden Möglichkeit vorzuziehen, die kommunalen Wohnungsunternehmen als gemeinnützige Unternehmen zu führen und ihnen zugleich ganz oder teilweise die Aufgaben der kommunalen Wohnungsfürsorge zu übertragen. Die Erfahrung der Bundesrepublik mit der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft lehrt, es sei wiederholt, daß eine vermischte Zuständigkeit weder den unternehmerischen noch den sozialpolitischen Aufgaben bekommt.

VII. Förderung des Wohnungsbaus

52. Die DDR-Regierung hat die Absicht, den Wohnungsneubau, die Wohnungsmodernisierung und Instandhaltung weiterhin öffentlich zu fördern. Bei der Mittelvergabe sollen künftig Modernisierung und Instandsetzung das Übergewicht halten. Dies ist in zwiespältiger Weise zu kommentieren.

Objektförderung konzeptionell nicht gerechtfertigt

53. Für eine dauerhafte Fortsetzung der Wohnungsbauförderung (Objektförderung) zur Verfolgung sozialpolitischer Ziele gibt es keine konzeptionelle Rechtfertigung. Die öffentliche Hand ist in der DDR nicht darauf angewiesen, sich Belegungsrechte durch Neubauförderung zu erwerben, sie ist bereits überreichlich damit

ausgestattet. Soll es nur darum gehen, für einkommensschwache Mieter die Wohnkosten zu senken, so ist ein Wohngeld das mit weitem Abstand bessere Instrument. Es trägt, anders als die Förderung des Wohnungsbaus, den sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen der einzelnen Haushalte Rechnung. Wer schlecht, aber nicht allzu schlecht dasteht, muß nur wenig Hilfe erhalten. Wer besonders wenig verdient, kann einen besonders hohen Zuschuß erwarten. Den Mietern bleibt die Freiheit, sich eine Wohnung nach ihrem Geschmack zu suchen. Sie müssen nicht aus dem engen Markt der Sozialwohnungen auswählen. Ganz allgemein gesprochen bleibt die Steuerungsfunktion des Marktes in viel stärkerem Maße erhalten.

Eine pragmatische Sicht

54. Für eine Übergangszeit mag man das aus pragmatischen Gründen anders sehen. Die Investitionen in den Wohnungsbau könnten, das ist jedenfalls nicht auszuschließen, weit hinter dem zurückbleiben, was erwünscht ist, wenn der Staat sich alsbald voll auf die Subjektförderung konzentriert.

Es ist zwar vorgesehen, für Wohnungen, die renoviert oder restauriert wurden, Mietanhebungen zu erlauben, mit denen sich die Kosten in angemessener Zeit amortisieren lassen. Das soll und wird private Modernisierungsinvestitionen lohnend machen. Fraglich ist jedoch, in welcher Breite. Die für eine rentable Modernisierung erforderlichen Mieten sind wahrscheinlich nur in einem mäßig großen Marktsegment erzielbar, solange die Einkommen der meisten Haushalte noch niedrig sind. Auch braucht die Gewöhnung an marktgerechte Mieten Zeit (zumal wenn die Mieten im Altbestand noch längere Zeit künstlich niedrig gehalten werden).

Nun könnte man sagen – und marktwirtschaftlich betrachtet müßte man es eigentlich –: Was sich niemand leisten kann und will, das soll auch nicht gebaut werden. Auch Wohnungen müssen kosten, was sie kosten. Was der Staat an der einen Stelle gibt, muß er an der anderen nehmen. Wenn die Menschen anderes noch dringender begehren als bessere Wohnungen, so möge der Markt ihnen zunächst dies andere liefern. Freilich, die kaufkräftige Nachfrage nach besseren Wohnungen kann rasch zunehmen, wenn der dringendste Bedarf an anderen Gütern erst einmal gedeckt ist und wenn die Gewöhnung an marktgerechte Mieten vorankommt. Dann aber kann schon von den Baukapazitäten her das Angebot an modernisierten Wohnungen nicht von heu-

te auf morgen einer gestiegenen Nachfrage folgen. Es ist daher dringend erwünscht, daß eine kräftige Modernisierungsaktivität rasch in Gang kommt.

Tun aber die privaten Investoren das, was sich zwar noch nicht heute, aber schon bald als sehr lohnend erweisen wird, nicht alsbald von selbst, so sollte der Staat fördernd eingreifen. (Im allgemeinen wissen die privaten Investoren zwar besser und früher, was sich lohnt, als der Staat, aber in der komplizierten Umbruchsituation des – vorläufig – nur partiell liberalisierten Wohnungsmarktes der DDR wird man darauf nicht allein setzen können.) Es bleibt die Frage, ob nicht auch hier das Wohngeld die adäquate Antwort auf das Problem bietet. Wohngeld könnte die kaufkräftige Nachfrage ausreichend vieler Mieter soweit aufstokken, daß sie für privat modernisierte Wohnungen lohnende Mieten bieten können. Doch hier wären die Grenzen angemessener Subjektförderung wohl überschritten. Das Wohngeld darf nicht dem einen eine durchgreifend modernisierte Wohnung zu mieten erlauben, dem anderen gerade die einfachste Behausung. Kurz, die staatliche Breitenförderung der Wohnungsmodernisierung (teilweise auch der Instandhaltung) erscheint gerechtfertigt, jedenfalls temporär.

Eigenheimförderung eher gerechtfertigt als Förderung des Mietwohnungsbaus

55. Nur mit Einschränkung gelten diese Argumente auch für die Neubauförderung. Hier geht es darum, den Wohnungsbau für breite Schichten, der sich nach privatwirtschaftlichem Kalkül vorläufig kaum lohnt, nicht abreißen zu lassen. Während jedoch die Befriedigung der Wünsche nach besseren Wohnungen über die Modernisierung der in der DDR vorhandenen großen Bestände an unzureichend genutzten und heruntergekommenen Wohnungen schnell und bei bescheidener staatlicher Förderung möglich ist, nimmt diese Aufgabe im Falle des Neubaus viel Zeit in Anspruch und erfordert große Fördermittel für jede Wohnung. Insofern ist die geplante Konzentration der Mittel auf die Förderung von Modernisierung und Renovierung sehr zu begrüßen.

Konzeptionell besser gerechtfertigt ist die Neubauförderung in der Form der Förderung des Eigenheimbaus (Zuschüsse oder Darlehen). Einkommensschwache Haushalte können die steuerliche Begünstigung des selbstgenutzten Wohnungseigentums nicht oder nicht voll nutzen. Diese Lücke schließt das Förderangebot im Rahmen der Eigenheimprogramme. Es schließt sie freilich mehr schlecht als recht. Bei weitem nicht alle,

die zu den Berechtigten zählen, haben Aussicht auf Förderung. Und wer zum Zuge kommt, erhält dann einen Vermögensvorteil, der alles schlägt, was es sonst an Förderung gibt.

Das bundesdeutsche Steuerrecht, das künftig auch in der DDR gelten soll, sieht für das in selbstgenutzten Wohnungen gebundene Eigenkapital Steuerfreiheit der Erträge vor. Angesichts der geringen Ersparnisse in der DDR werden die Wohnungserwerber trotz eines relativ niedrigen Wohnungspreisniveaus nur geringe Eigenkapitalquoten aufweisen. In dieser Situation ist selbstgenutztes Wohnungseigentum dem vermieteten Wohnungseigentum, bei dem der Eigentümer die – erheblichen – Schuldzinsen einkommensmindernd berücksichtigen darf, steuerlich unterlegen. Insoweit ist das bundesdeutsche Steuerrecht der Selbstnutzung von Wohnungen in der DDR nicht förderlich. Immerhin: Dem beschriebenen Nachteil stünden die Begünstigung des Sonderausgabenabzuges nach § 10e EStG und das sogenannte Baukindergeld gegenüber. Diese wären in der DDR bei dem dort zu erwartenden geringeren Wohnungspreisniveau relativ bedeutsamer. Vor allem der Sonderausgabenabzug setzt aber für eine wirksame Vergünstigung eine entsprechende Höhe des steuerpflichtigen Einkommens voraus, die in der DDR noch häufiger als in der Bundesrepublik nicht erreicht wird.

Sozialer Wohnungsbau: Erfahrungen der Bundesrepublik berücksichtigen

56. Besonders wichtig ist es, daß man bei der staatlichen Wohnungsbauförderung schlechte Erfahrungen, die in der Bundesrepublik mit dem sozialen Wohnungsbau gemacht wurden, sorgfältig berücksichtigt. Das soll wohl auch geschehen. Für das, was weiterhin an staatlicher Förderung des Neubaus von Mietwohnungen stattfinden wird, soll der in jüngster Zeit in der Bundesrepublik eingeschlagene “dritte Förderungsweg”, die “vereinbarte Förderung”, als Vorbild dienen. Bei der vereinbarten Förderung wird ein Vertrag zwischen der fördernden Stelle und dem Anbieter von Wohnraum geschlossen, in dem die Gegenleistung des Vermieters für die Subvention festgelegt wird. Zweckmäßig wäre es, für eine festgelegte Anzahl von Jahren die Belegung der Wohnung mit Bedürftigen und die Höhe der Miete (nicht notwendigerweise eine konstante) festzulegen.

Problematisch ist, daß es möglicherweise eine Zeitlang in der DDR noch keine aussagefähige Marktmiete für Neubauwohnungen geben wird, anhand deren man die Gegenleistung des Vermieters kalkulieren könnte.

Die Gefahr, daß man schließlich doch der Versuchung erliegt, eine “Kostenmiete” zu berechnen und vorzuschreiben, ist groß. Die Förderung von Modernisierung und Renovierung ist in dieser Hinsicht weniger orientierungslos. Die bei ungeförderter Modernisierung zulässige Mietanhebung gibt einen brauchbaren Anhaltspunkt für den Mietnachlaß, den man von den Subventionsempfängern fordern kann. Es ist auch vorgesehen, entsprechend zu verfahren.

Wird konsequent das Konzept der “vereinbarten Förderung” befolgt, so lassen sich die ärgsten Mängel des aus der Bundesrepublik bekannten sozialen Wohnungsbaus vermeiden:

- Der teure und unsoziale Unfug, der mit der nominal konstanten “Kostenmiete” veranstaltet wurde, entfiel. Dabei kamen die Mieter einer Wohnung erst nach vielen Jahren allmählich in den vollen Genuß der förderungsbedingten Mietvergünstigungen und damit oft erst dann, wenn sie der Hilfe schon gar nicht mehr bedurften. Ein großer Teil der Subventionen verpuffte sogar ganz (Ziffern 31-34).
- Das Problem der Fehlbelegung mit nicht (mehr) anspruchsberechtigten Personen wäre viel geringer, da jede Wohnung nach der vereinbarten Anzahl von Jahren aus der Bindung herausglitte. Dies ist wegen der in der DDR zu erwartenden starken Dynamik der Einkommen von besonderer Bedeutung.

57. Nicht zur Objektförderung zählt man die Vorteile, die das Steuerrecht dem Wohnungsbau gewährt. Hier geht es vor allem um die Abschreibungsvorteile, die den Bau und die Modernisierung von Mietwohnungen erleichtern, sowie um die Steuerfreiheit des Nutzungswerts (des Mietwerts der selbstgenutzten Wohnung) und den schon erwähnten Sonderausgabenabzug nach § 10e EStG, die dem selbstgenutzten Wohnungseigentum zugute kommen (auch im Falle des Erwerbs aus dem Wohnungsbestand). Durch diese Regelungen ist der Wohnungsbau nicht durchgängig besser gestellt als Investitionen in Ausrüstungen und Bauten der gewerblichen Wirtschaft. Die DDR sollte auch keinen Anlaß sehen, davon zugunsten des Wohnungsbaus abzuweichen. Ja, wenn man für begründet hält, daß zur Stützung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft deren Investitionen temporär zusätzlich gefördert werden müssen, so ist das noch kein Argument, auch dem Wohnungsbau in der DDR weitere steuerliche Erleichterungen zu verschaffen. Im Prinzip muß gelten: Wohnungsbau ist volkswirtschaftlich lohnend, wenn er eine

kaufkräftige Nachfrage bedient, die aus Einkommen erwächst, die wirklich erwirtschaftet werden.

VIII. Städtebauförderung

Großer Handlungsbedarf in der DDR

58. In ungleich stärkerem Maße als in der Bundesrepublik ist es in der DDR notwendig, für eine Revitalisierung der Innenstädte zu sorgen, die Erhaltung und Restaurierung von historischen Wohn- und Wirtschaftsgebäuden, von Baudenkmalern und kulturgeschichtlich bedeutsamen Ensembles zu sichern. Wo nicht die Substanz schon unrettbar verloren ist, nötigt der zum Teil besorgniserregende Verfall zu schnellem Handeln. Ohne ergänzende finanzielle und organisatorische Hilfen durch den Staat wird hier eine nach rein marktwirtschaftlichen Prinzipien organisierte Wirtschaft nur Unzulängliches leisten.

Im Falle der Baudenkmalern, aufwendiger und das Stadtbild entscheidend prägender Fassaden zum Beispiel, ist das sofort einsichtig: Die Kosten der Erhaltung und Restaurierung hätte der Hauseigentümer zu tragen, den Nutzen davon hätten alle für die Schönheit des Bauwerks empfänglichen Passanten oder Nachbarn, die dafür aber nichts zu bezahlen brauchten. Aus dem einzelwirtschaftlichen Ertragskalkül rechnet sich eine aufwendige Instandhaltung in solchem Falle nicht, und häufig wird sie deshalb ganz unterbleiben.

Staatliche Anstoßwirkungen

59. Doch auch im Falle des Verfalls ganzer Straßenzüge oder gar großer Teile eines Stadtviertels gibt es Grenzen für das Vertrauen darauf, daß marktwirtschaftliche Selbstorganisation spontan und ausreichend die Verbesserung der Wohnqualität hervorbringt. In einem Wohnungsmarkt mit freier Konkurrenz zwischen den Wohnstandorten werden die erzielbaren Mieten nicht unwesentlich davon bestimmt, ob der potentielle Mieter sich in der Nachbarschaft wohlfühlt. Solange diese ärmlich erscheint, wird die Mietzahlungsbereitschaft für eine verbesserte Qualität der eigenen Wohnung nicht hoch genug sein, um den Vermieter zu entsprechenden Sanierungsmaßnahmen zu bewegen. Genauso verhält es sich auch beim Nachbargebäude. Alle Vermieter lauern gegenseitig darauf, daß sich Zeichen der Revitalisierung des Quartiers zeigen und unterlassen gemeinsam das Notwendige, weil sich diese Zeichen eben nie zeigen. Staatliche Sanierungsinitiative kann dann nötig sein, diese kollektive Investitionszurückhaltung zu durchbrechen.

Anstoßwirkungen solcher Art sollen die städtebaulichen Sanierungsvorhaben mit sich bringen, die mit massiver Unterstützung der Bundesregierung in den Städten Brandenburg, Meißen, Weimar, Stralsund und Halberstadt auf den Weg gebracht wurden. Die Rolle dieser Pilotprojekte ist in der Signalwirkung für die Bevölkerung zu sehen. Den Bedarf an öffentlichem Geld für normale Sanierungsfälle sollte man daher an diesen Pilotprojekten nicht ablesen.

Aufgaben der Kommunen

60. Bei der Aufgabe der Stadterneuerung kommt den Kommunen eine zentrale Rolle zu. Im Mittelpunkt müssen Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes stehen. Der wesentliche Beitrag der Kommunen liegt in der Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen, die für das Wohnen und Arbeiten komplementär sind. Hierfür bedarf es vor allem in den nächsten Jahren erheblicher finanzieller Zuwendungen von seiten des Zentralstaats.

Aber auch die staatliche Raumordnung ist wichtig. Ohne kommunale Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung, Bebauungsplanung) muß erwartet werden, daß es zu einem suboptimalen Zusammenspiel einzelwirtschaftlicher Nutzungsentscheidungen kommt, zum Beispiel zu einer unzulänglichen Entmischung von Wohnen und Gewerbetätigkeit. Die Erfahrung der Bundesrepublik ist es jedoch, daß solche Planaufstellung viele Jahre dauern kann. Um nicht einen Investitionsstau zu erzeugen, sondern die erwünschte wirtschaftliche Belebung alsbald zur Entfaltung kommen zu lassen, ist der DDR ein pragmatisches Vorgehen anzuraten. So sollte temporär ein vereinfachtes Baurecht gelten, das weder den Bürger noch die Behörde überfordert. Und die räumliche Nutzung sollte nach Möglichkeit in Anlehnung an die Generalbebauungspläne geregelt werden, soweit solche vorhanden sind. Auch auf diesem Wege sollte es möglich sein, schlimme städtebauliche und ökologische Fehlentwicklungen zu vermeiden.

Subventionsgehalt in Grenzen halten

61. Im Prinzip kann sich die DDR die Regelungen der Bundesrepublik in Sachen Stadtsanierung – aber auch der Dorfsanierung – durchaus zum Vorbild nehmen. Aus sachlichen und fiskalischen Gründen sollte sie aber ehrgeiziger sein, den Subventionsgehalt der Sanierungsprogramme in engen Grenzen zu halten. Die Ratio der meisten Sanierungsmaßnahmen ist in erster

Linie eine wirtschaftliche Ratio. Dann aber können und müssen sie sich auch weitgehend selbst tragen.

Die gesamten Investitionen in Wirtschafts- und Wohngebäuden, also die Instandsetzungs-, Modernisierungs- und Neubautätigkeit, sollten auch in gebäudeübergreifenden Sanierungsprojekten in erster Linie von privaten Eigentümern geleistet und von den Nutzern finanziert werden. Die öffentliche Hand ist für die städtebauliche Planung und die Verbesserung der gesamten Infrastruktur verantwortlich. Vor Ort liegt der öffentliche Beitrag vor allem in der Erarbeitung von Nutzungskonzepten, in der Schaffung von Planungssicherheit durch rasche planerische Festlegungen und, wo nötig, in der Durchführung bodenordnerischer Maßnahmen.

Die Anliegen des Denkmalschutzes im privaten Gebäudebestand müssen hauptsächlich durch Auflagen gesichert werden. Gegebenenfalls ist durch Zuschüsse oder verbilligte Darlehen zu helfen. Zur Erlangung und Erneuerung kulturhistorisch wertvoller Gebäude und Anlagen kann überdies versucht werden, Mittel über Stiftungen und Sponsoren zu mobilisieren.