



Frankfurter Institut  
Kleine Handbibliothek • Band 15

Der tiefgreifende Wandel der neunziger Jahre stellt alles bislang Gewohnte weltweit in Frage. Er legt zugleich die Schwächen unserer eigenen Gesellschaft und ihrer Einrichtungen bloß. In solcher Zeit ist beides geboten: kritische Rückschau und ein unverstellter, ordnender Blick nach vorn.

Die kleine Handbibliothek des Frankfurter Instituts geht dazu wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Grundfragen nach. Sie sucht – wissenschaftlich fundiert und allgemein verständlich – Antwort und Orientierung zu geben, damit wir die Veränderungen steuern und gestärkt aus ihnen hervorgehen können.

Walter Hamm

Zwischen Zwangswirtschaft  
und Markt: Wohnungspolitik für  
Ostdeutschland

Mit einem Vorwort  
von Gert Dahlmans

© Oktober 1995

Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik  
Kaiser-Friedrich-Promenade 157, 61352 Bad Homburg

ISBN 3-89015-048-9

# Inhalt

|   |    |
|---|----|
| <b>Das Gesicht der Städte und Dörfer:<br/>Spiegel der Wohnungspolitik</b>   | 7  |
| Gert Dahlmanns  |    |
| <b>Zwischen Zwangswirtschaft und Markt:<br/>Wohnungspolitik für Ostdeutschland</b>  | 15 |
| Walter Hamm   |    |
| I. Eine gute Wohnungsversorgung als Aufgabe   | 15 |
| II. Wohnungspolitische Ausgangslage<br>in den neuen Bundesländern   | 20 |
| <i>Bevölkerungsentwicklung und Zahl der Haushalte 20 •<br/>Angebot und Nachfrage am Wohnungsmarkt 23 • Investitions-<br/>hindernde 28</i>   |    |
| III. Ziele der Wohnungspolitik<br>und ordnungspolitische Leitlinien   | 31 |
| <i>Fehler westlicher Wohnungspolitik nicht wiederholen 33 •<br/>Stärkung der Marktkräfte 35</i>   |    |
| IV. Wohnungspolitik für Ostdeutschland  | 41 |
| <i>Mietenpolitik 41 • Wohngeld 50 • Mietnebenkosten 52 •<br/>Sozialwohnungen oder Belegungsrechte 55 • Kündigungsschutz 57 •<br/>Privatisierung im Wohnungsbestand 58 • Wohneigentumsbildung durch<br/>Neubau 61 • Steuerliche Anreize 76 • Investitionshindernde durch<br/>Restitutionsforderungen 79 • Administrative Investitionshindernde 83 •<br/>Mit Umweltschäden belastete Grundstücke 85</i> |    |
| V. Zusammenfassung  | 87 |



# Das Gesicht der Städte und Dörfer: Spiegel der Wohnungspolitik

**Gert Dahlmanns**

Ein Gesicht kann vieles verraten. Auch das Gesicht von Städten und Dörfern, von Straßenzügen und Häusern – vor allem dann, wenn der fragende Blick hinter die Fassaden zu dringen und ihre Geschichte zu ergründen sucht.

In den neuen Bundesländern enthüllt dieser Blick auf Anrieb auch heute noch, daß es mit dem Wohnraum für die Menschen zwischen Erzgebirge und Ostsee nicht zum besten bestellt und die Schaffung annehmbarer Wohnverhältnisse eine der vordringlichen Aufgaben der Gegenwart ist. Ihre ökonomische Bedeutung ist gewaltig. Die Größenordnung des Vorhabens, millionenfach Wohnraum instanzzusetzen, den Anforderungen der Zeit gemäß zu modernisieren und neu zu bauen, sprengt alle gewohnten Maßstäbe. Nach Schätzungen der Expertenkommission Wohnungspolitik müssen allein für die Sanierung des vorhandenen Bestandes nach heutigen Preisen mehr als 500 Milliarden Mark investiert werden, ein beträchtlicher Teil davon unter Zeitdruck, weil wertvolle Altbausubstanz täglich weiter verfällt, wenn sie nicht zügig saniert und gerettet wird – für das Wohnen ebenso wie für den Erhalt des Stadtbilds. Hinzu kommt ein etwa gleich hoher Betrag für den Neubau im Verlauf der nächsten zwanzig Jahre.

Angesichts dieser gewaltigen Last wird immer wieder der Ruf nach dem Staat laut. Doch die Übernahme einer solchen Aufgabe würde ihn nicht nur finanziell in die Knie

zwingen. Sie würde auch die marktwirtschaftliche Ordnung im Kern treffen. Das riesige Zukunftsprojekt der wohnlichen Erneuerung Ostdeutschlands läßt sich überhaupt nur dann mit Aussicht auf Erfolg und ohne trügerische Versprechungen angehen, wenn alle in unserer marktwirtschaftlichen Ordnung verfügbaren Kräfte mobilisiert werden, in dieses Projekt zu investieren. Nur der Markt mit seinen Möglichkeiten und privaten Ressourcen macht den Weg dafür frei. Einen anderen Pfad gibt es nicht.

Dieser einfachen Erkenntnis stehen freilich in beiden Teilen Deutschlands langgehegte Vorurteile und ein tief sitzendes Mißtrauen gegenüber einem freien Wohnungsmarkt entgegen. Deren Wurzeln reichen bis in die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg, als der aus der Revolution hervorgegangene Staat befand, die Schaffung von Wohnraum als einem Kulturgut besonderer Art müsse zum Gegenstand planvoller staatlicher Maßnahmen gemacht werden. Von da an ziehen sich in ganz Deutschland – auch im Westen – immer weitere, zumeist von politischer Hektik getriebene Regulierungen und Eingriffe in den Wohnungsmarkt wie ein roter Faden bis in unsere Gegenwart und beschneiden seine Wirkungsmöglichkeiten für die Menschen.

### **Wenn der Markt stirbt**

Besonders drastisch zeigt uns die inzwischen abgeschlossene Geschichte der DDR, wohin es unweigerlich führt, wenn der Markt vollends zerstört und durch den Gipfel staatlicher Intervention in das Wirtschaftsgeschehen, den Plan, ersetzt wird.

Gewiß, der von Chemnitz bis Rostock zum DDR-Alltag gehörende Verfall ganzer innerstädtischer Wohnviertel mit

leeren oder zugemauerten Fensterhöhlen, zerbröckelnden Fassaden und herabfallenden Balkons ist auch das Ergebnis eines ideologischen Programms, das in seiner Verbohrtheit wohl nur deutsche Kader und Parteifunktionäre den ihnen ausgelieferten Menschen ansinnen konnten. In den mittel- und osteuropäischen Nachbarstaaten, in Prag, Budapest, Warschau oder Sofia fanden sich diese Auswüchse nicht. Dort wurde zumindest versucht, auch unter den schwierigen Systembedingungen vom baulichen Erbe das zu retten, was möglich war. Im kommunistischen Funktionärsstaat deutscher Prägung aber sollte mit dem Zerfall der über Jahrhunderte gewachsenen Innenstädte und dem Verlust ihres Gesichts auch das sich darin ausdrückende bürgerliche Milieu zerfallen und sein Antlitz verlieren. Der Angriff auf die Bausubstanz galt in Wirklichkeit der menschlichen Substanz: die Bürgergesellschaft war das Ziel, sie sollte ins Mark getroffen werden.

Baulicher Ausdruck des an ihre Stelle gesetzten sozialistischen Menschenbilds war der Plattenbau, der die Städte und Trabantensiedlungen zunehmend prägte. Industriell vorgefertigt und standardisiert ließ er in jeder Hinsicht wenig Raum für ein Abweichen von der Norm. Nimmt man weitere Faktoren hinzu – den permanenten Wohnungsmangel mit seinen Warteschlangen, den Zuteilungsprozeß selbst, die Starrheit der einmal vorgenommenen Unterbringung, die einen Wohnungswechsel gar nicht vorsah – dann kam diese Situation dem Ideal nahe, das Diktaturen sich von ihren Unterworfenen zu machen pflegen: in genormter Umgebung auf möglichst engem Raum lebend, ohne die Freiheit zur Bewegung außerhalb der Grenzen und zur eigenständigen Wohnsitznahme innerhalb des Landes, abhängig vom Staat, der ihr Wohlverhalten überwacht und angewiesen auf seine Zuteilungen. Um so mehr

ist zu bewundern und zu bedenken, wie die einzelnen Menschen auch bei diesem Szenario ihren ganz persönlichen Lebensraum zu gestalten und ihre innere Freiheit zu wahren wußten.

In diesem Systemzusammenhang verdient die von manchen DDR-Beobachtern auch heute noch als sozialer Fortschritt eingestufte Praxis der Mietsubventionen nähere Aufmerksamkeit. Deren Auswirkungen auf die gesamte Wohnungslage und damit auf die Zukunft der Menschen waren in Wirklichkeit geradezu verheerend. Der Mieter sollte es freilich nicht merken und wurde deshalb von Anfang an über die Lage getäuscht. Zum einen erfuhr er nicht, wieviel für das Gut Wohnung – seine Erstellung und Instandhaltung – überhaupt aufzuwenden war. Zum anderen wurde er im Glauben gehalten, er selbst jedenfalls müsse dafür ohnehin kaum etwas bezahlen; das habe der Staat übernommen. Die Wirklichkeit mußte anders aussehen. Sobald die für das Verfügbarmachen von Wohnraum unvermeidlich anfallenden Kosten nicht vom Wohnungsnutzer selbst, sondern von der öffentlichen Hand getragen werden, müssen alle Staatsbürger zusammen dafür aufkommen – sei es durch erhöhte Umlagen in Form von Steuern und Abgaben, sei es durch Rückgang oder Verfall der Substanz, in die nicht mehr genügend investiert werden kann. Beides aber fällt voll auf den einzelnen Mieter zurück.

Diesem System lag die gleiche makabre Logik zugrunde, die schon das “Volkseigentum” an den Industrieanlagen der DDR von innen zerfraß. Wie diese waren auch die angeblich dem Volk gehörenden Wohnbauten in der Tendenz dem Zerfall preisgegeben – die einst neuen Plattenbauten lediglich mit zeitlicher Verzögerung. Auf die Dau-

er wären gar nicht genügend staatliche Mittel mobilisierbar gewesen, um auch nur den Bestand zu erhalten. Der Tag war abzusehen, an dem Betriebe, Wohnungen, Straßen und Infrastruktur in sich zusammengefallen und das sogenannte Volksvermögen vertan sein würde. So hat der Sozialismus, indem er dem Markt abgeschworen und deshalb Eigentum und Preismechanismus außer Kraft gesetzt hat, bereits damit begonnen, seine eigenen Grundlagen aufzuzehren, um letztlich zu den Ruinen zurückzukehren, aus denen er für immer auferstehen wollte.

### **Wenn der Markt wieder auflebt**

Der alle Welt in Staunen versetzende gefahrvolle Widerstand der hier lebenden Menschen gegen das sie bedrängende Regime und die daraufhin vor nunmehr fünf Jahren vollzogene Wiedervereinigung haben die Möglichkeit eröffnet, das Land in gemeinsamer Anstrengung von Ost und West wieder aufzuräumen und aufzubauen. Vieles ist dazu schon auf den Weg gebracht. Noch mehr bleibt zu tun.

Damit das Werk gelingen kann, muß zuvor noch an anderer Stelle aufgeräumt werden – mit den Hindernissen und Mißverständnissen, die sich einer Entfaltung der marktwirtschaftlichen Ordnung gerade auf dem Wohnungssektor entgegenstellen. Für diese im Westen nicht weniger dringliche geistige Aufräumarbeit lassen sich heute aus dem reichlich vorhandenen Anschauungsmaterial der letzten Jahrzehnte einige handfeste Lehren ziehen. Sie gelten für Ost und West gleichermaßen.

*Wohnraum ist ein Wirtschaftsgut.* Herstellung, Verbesserung und Erhaltung von Wohnraum ist bei allen sonstigen

Erwägungen, die hineinspielen, in erster Linie ein wirtschaftlicher Vorgang, noch dazu von besonderer Tragweite. Wenn ein Volk also sicherstellen will, daß für die ältere, die aktive und die heranwachsende Generation immer wieder genügend nachfragegerechter Wohnraum vorhanden ist, muß es den elementaren wirtschaftlichen Kriterien genügen, die für Produktion und Erhalt langlebiger Wirtschaftsgüter gelten. Aus diesen ökonomischen Gesetzmäßigkeiten kann sich niemand hinausmogeln. In unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung obliegt es mit gutem Grund vor allem dem privaten Sektor, für die Beschaffung und Instandhaltung von Wohnraum zu sorgen. Mithin müssen die bestmöglichen Voraussetzungen geschaffen werden, um das unerläßliche Kapital in den Wohnungssektor zu lenken. Dafür hat der Staat die rechtlichen, steuerlichen und sonstigen Rahmenbedingungen zu setzen – zielgerichtet, aufeinander abgestimmt, im ganzen überschaubar, langfristig angelegt und politisch verläßlich. Dies und die Garantie des sozialen Flankenschutzes sind die entscheidenden Dienste, die der Staat in diesem Zusammenhang zu erbringen hat.

*Markt braucht Mieten als Preise.* Nur der Markt als das nicht endende, sich täglich neu vollziehende Aufeinanderabstimmen freier Menschen im wirtschaftlichen Bereich ist in der Lage, das Wohnraumproblem zu lösen und Angebot und Nachfrage immer wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Deshalb müssen die Voraussetzungen für einen funktionierenden Wohnungsmarkt in Ostdeutschland geschaffen und in Westdeutschland wieder verbessert werden. Dieser Übergang zum Markt zählt in den neuen Bundesländern jetzt zu den wichtigsten und zugleich schwierigsten Aufgaben. Denn zum Markt gehören kostendekkende Mieten, weil ohne sie das unerläßliche Kapital den

Wohnungssektor meiden und sein Ausbleiben letztlich wieder zu DDR-Verhältnissen führen würde.

*Markt schützt Menschen.* Ein funktionsfähiger Wohnungsmarkt vereitelt nicht etwa soziale Anliegen. Er schafft, im Gegenteil, überhaupt erst die Voraussetzungen dafür, daß eine menschengerechte Sozialpolitik eingeschlagen und durchgehalten werden kann. Zum einen schützt er den auf Wohnraum angewiesenen Bürger vor der völligen Abhängigkeit vom Staat, von seinem Wohlwollen und seiner Willkür. Zum anderen erweist er sich mit der durch ihn erreichbaren Vergrößerung des Wohnangebots als der bei weitem wirksamste Mieterschutz. Daß in Ergänzung dazu den Menschen, die auf diesem Markt finanziell nicht mithalten können, von der öffentlichen Hand mit zweckmäßigen Instrumenten wie dem Wohngeld unter die Arme gegriffen wird, folgt schon aus dem Sozialstaatsprinzip, dessen Leistungskraft seinerseits von der Funktionsfähigkeit des Marktes abhängt.

*Wohneigentum befreit.* Viele Gründe sprechen schließlich dafür, in der Wohnungspolitik für die neuen Bundesländer einen deutlichen Schwerpunkt auf die Möglichkeiten des Erwerbs von selbstgenutztem Wohneigentum zu legen. Das Wohnen in den eigenen vier Wänden räumt den Menschen am greifbarsten ein Stück jener Unabhängigkeit vom Staat und jener Freiheit der Lebensgestaltung nach eigenen Vorstellungen ein, die das totalitäre Regime ihnen vorenthalten hat.

In einem gesellschaftlichen Umfeld, das gegenwärtig noch zu achtzig Prozent aus Mietern besteht, ist schon der Entschluß, für sich und seine Familie die eigene Wohnung oder das eigene Haus anzustreben, ein Akt der Selbstbe-

hauptung und setzt Kräfte frei, die über die vorteilhafte Mobilisierung von privatem Sparkapital weit hinausgehen. Wer sich anschickt, Grundeigentum zu erwerben, um sich darauf niederzulassen, es zu pflegen und eines Tages vielleicht an die Nachkommen weiterzugeben, der schafft sich damit nicht nur mehr materielle Sicherheit. Er gewinnt mit seinen auf ein erstrebenswertes, höchst persönliches Ziel gerichteten Anstrengungen zusätzlichen Halt und bringt überdies Stabilität in eine Gesellschaft, die nach den Enteignungserfahrungen eines halben Jahrhunderts jetzt wieder eine Eigentumskultur zu entwickeln beginnt – als eine der Voraussetzungen für wirkliche Selbständigkeit und Eigenverantwortung. Nebenbei: Auch für den Wohnungsmarkt selbst, dessen Lebendigkeit im Interesse aller Beteiligten liegt, bedeutet ein hoher Prozentsatz an Wohneigentum sowohl eine größere Kapitalbildung wie auch ein höheres Maß an Flexibilität. Beides hat positive Auswirkungen auf den Markt und nutzt damit allen Menschen im Lande.

Der Weg dahin ist angetreten und doch noch weit. Auch heute, fünf Jahre nach dem Verschwinden des unhaltbaren planwirtschaftlichen Systems, besteht die Aufgabe fort, vielen Menschen im östlichen Deutschland auf der beruflichen Seite wieder eine Existenzgrundlage und im privaten Bereich angemessenen Wohnraum zu schaffen. Beides geht nur, wenn wir – im ganzen Deutschland gleichermaßen – wieder in ordnungspolitischen Zusammenhängen denken, uns damit auf die Quellen einer leistungsfähigen Wirtschafts- und Sozialordnung besinnen und beherzt zum Markt zurückkehren. Für die darauf aufzubauende Wohnungspolitik gibt die hier vorgelegte Studie von Walter Hamm klare Hinweise und verdeutlicht zugleich die Gunst der Stunde. Wir sollten sie nutzen.

# Zwischen Zwangswirtschaft und Markt: Wohnungspolitik für Ostdeutschland

**Walter Hamm**

## I. Eine gute Wohnungsversorgung als Aufgabe

In kaum einem Politikbereich stehen der Angleichung der Lebensbedingungen in West und Ost so enorme Hindernisse im Wege wie in der Wohnungspolitik. Nirgendwo sonst sind die Unterschiede im Lebensstandard so tiefgreifend und nirgendwo sonst werden so riesige Mittel benötigt, um das bestehende Ost-West-Gefälle einzuebnen. Die wohnungswirtschaftliche Hinterlassenschaft der Deutschen Demokratischen Republik ist für die Hauseigentümer, die Mieter und die Steuerzahler gleichermaßen bedrückend, ja desaströs.

Ein über vier Jahrzehnte währender Substanzverzehr hat im Altbestand an Wohnungen tiefe Spuren hinterlassen. 1990 stand fast eine halbe Million Wohnungen wegen Unbewohnbarkeit leer. Viele Häuser sind baufällig und nicht mehr zu sanieren. Ganze Straßen in Innenstädten mußten vor 1989 dem Erdboden gleichgemacht werden. Die DDR-Regierung hat den Bestand an privaten Wohnungen bewußt verkommen lassen. Die privaten Eigentümer wurden faktisch enteignet. Mieten, die auf dem Stand

von 1936 eingefroren worden waren, machten es unmöglich, Mietshäuser zu erhalten. Die Eigentumsverhältnisse zahlreicher Wohngrundstücke sind fünf Jahre nach der Vereinigung der beiden deutschen Teilstaaten noch ungeklärt; der Verfall der Häuser geht weiter, weil unter diesen Umständen niemand zu investieren wagt.

Nahezu alle – auch die meisten der in Plattenbauten gelegenen neuerrichteten – Wohnungen bedürfen gründlicher Instandsetzungsarbeiten und Modernisierungsinvestitionen. Moderne sanitäre Einrichtungen und Heizungsanlagen fehlen in Altbauten weithin. Elektroinstallationen müssen dringend erneuert werden. Fenster schließen oft schlecht. Unzureichende Wärmeisolierung treibt den Energieverbrauch in die Höhe.

Die Kosten für notwendige Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen werden – bei großer Streubreite – auf durchschnittlich 80.000 Mark je Wohnung geschätzt. Bei einem Wohnungsbestand von knapp 7 Millionen Einheiten bestand demnach allein für die vorhandenen Wohnungen ein Investitionsbedarf von über 500 Milliarden Mark – eine enorme Summe, die nur über einen längeren Zeitraum hinweg aufgebracht und verbaut werden kann. In den fünf Jahre nach der Wiedervereinigung beliefen sich die Investitionen in die ostdeutsche Wohnungswirtschaft lediglich auf rund ein Viertel dieser Summe.

Hinzu kommt der Neubaubedarf. Das vorhandene Wohnungsangebot entspricht nur zum Teil der Nachfrage, die sich bei wachsendem Lebensstandard verstärkt auf Eigenheime, Eigentumswohnungen und Mietwohnungen in guter Lage mit guter Ausstattung richten wird. Zu Zeiten der DDR entfiel nur ein Zehntel des Neubausvolumens

auf den Bau von Eigenheimen (in Westdeutschland dagegen in vielen Jahren mehr als die Hälfte). Zwar haben die in neuen Siedlungsgebieten am Rand der Städte entstandenen Plattenbauten eine vergleichsweise gute Ausstattung. Ihre Wohnungsqualität und -größe läßt dennoch mancherlei zu wünschen übrig. Vor allem sind viele neuerrichtete Wohnungen wenig familienfreundlich. Fast 2,7 Millionen Wohnungen, das sind rund zwei Fünftel des Bestands, verfügen nur über einen oder zwei Wohnräume.

Wie hoch der Neubaubedarf sein wird, hängt – wie noch darzulegen sein wird – von vielen einstweilen schwer abzuschätzenden Einflußgrößen ab. In den nächsten zehn Jahren wird mit einem Bedarf von etwa 1,4 Millionen neuen Wohnungen gerechnet, vor allem als Ersatz für Wohnungen in nicht mehr erhaltungswürdigen Gebäuden und im bisher vernachlässigten Bereich der Eigenheime und Eigentumswohnungen.

Daß viele Menschen eine Verbesserung der Wohnverhältnisse dringend wünschen, ist mehr als verständlich; und die überwiegende Mehrheit sieht ein, daß qualitativ bessere Wohnungen nur um den Preis höherer Mieten zu haben sind. Dennoch gibt es erhebliche Interessenkonflikte. Was die Vermieter – weit überwiegend große kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen – an Mieterhöhungen für unerläßlich halten, übersteigt in vielen Fällen das, was die Mieter zu zahlen bereit sind. Der Staat, der in die Wohnungsmärkte in Ost- und Westdeutschland in vielfältiger Weise hineinregiert und auch die Mieten entweder mittelbar beeinflußt oder sogar von sich aus festsetzt, entscheidet sich regelmäßig für die Unterstützung der – kurzfristigen – Interessen der Mieter. Die Mieten sind infolgedessen weithin marktwidrig niedrig. Daß

damit die Investitionsbereitschaft gedämpft und die Verbesserung des Wohnungsangebots verzögert wird, nehmen die Politiker regelmäßig in Kauf. Dieses Kurzfristen-denken wird begünstigt durch Wähler, denen es – noch – weithin an der Einsicht mangelt, daß das Gut Wohnung seinen Preis hat und daß qualitative und quantitative Mängel unausweichlich sind, wenn Investitionen in der Wohnungswirtschaft mit staatlichen Interventionen unrentabel gemacht werden.

Gerade die Bürger der ehemaligen DDR haben leidvoll erfahren müssen, welche desolaten Wohnverhältnisse staatliche Eingriffe in die Wohnungswirtschaft mit sich bringen können. Insofern kann von weitreichender Einsicht in die Zusammenhänge zwischen staatlicher Kommandowirtschaft und unbefriedigender Wohnungsversorgung ausgegangen werden. Die allumfassende staatliche Verantwortung für die Wohnungswirtschaft in der DDR hat schlimme Folgen gehabt. Über Wohnungsgrößen und Wohnungsqualitäten, über das Wohnumfeld, über die Mieten und über die Zuteilung neugebauter Wohnungen entschieden autoritär staatliche Bürokraten nach ihrem Gutdünken – in für viele Betroffene ganz unbefriedigender Weise.

Auch die westdeutsche Wohnungspolitik weist schwerwiegende Mängel auf; so sind die seit dem Zweiten Weltkrieg geltenden Regulierungen der Wohnungsmärkte nur gelockert, aber im Kern beibehalten worden. Interventionsbedingte Mängel des Wohnungsangebots gibt es auch hier, wenngleich weit weniger einschneidend und störend als in Ostdeutschland. Hohe Subventionen haben die Angebotsdefizite vor allem bei billigen Wohnungen in noch erträglichen Grenzen gehalten.

Gerade diese westdeutschen Erfahrungen lassen nur einen Schluß zu: Der Weg zu befriedigenden Wohnverhältnissen in Ostdeutschland muß über wesentlich weniger Staat und über wesentlich mehr Raum für individuelle Entscheidungsfreiheit führen. Das verlangt freilich auch mehr individuelle Verantwortung. An die private Initiative muß vor allem deswegen appelliert werden, weil der ohnehin überschuldete und überforderte Staat außerstande ist, die enormen finanziellen Lasten der wohnungswirtschaftlichen Sanierung in Ostdeutschland zu tragen.

## II. Wohnungspolitische Ausgangslage in den neuen Bundesländern

### 1. Bevölkerungsentwicklung und Zahl der Haushalte

Die jahrzehntelange Stagnation und das seit 1989 deutliche Schrumpfen der ostdeutschen Bevölkerung hat erheblichen Einfluß auf die Wohnungsmärkte gehabt. Das noch bis 1989 jährlich steigende Angebot an neuerrichteten Wohnungen in Plattenbauten hat den Verlust an zum Teil unbewohnbar gewordenen Altbauwohnungen im wesentlichen ausgeglichen. Rein rechnerisch standen 1990 den insgesamt 6,65 Millionen Haushalten rund 7 Millionen Wohnungen zur Verfügung, von denen allerdings knapp 500.000 als nicht mehr bewohnbar galten (vgl. Tabelle S. 19). Vor allem in vielen großen Städten gab es Wohnungsmangel. Daß den für die Wohnraumzuteilung zuständigen Ämtern in der DDR Ende 1989 über 780.000 unerledigte Anträge vorlagen, wurde zu einem großen Teil mit ungenügendem Wohnkomfort des damals genutzten Wohnraums begründet. Lange Bewerberlisten für Plattenbauwohnungen waren vor allem darauf zurückzuführen, daß diese Wohnungen einen vergleichsweise hohen Qualitätsstandard aufwiesen (zentrale und zugleich billige Wärmeversorgung, Bad oder Dusche, Inntoilette).

Wie sich die Bevölkerungs- und Haushaltszahlen weiterentwickeln werden, hängt wesentlich von der wirtschaftlichen Dynamik und damit vom Arbeitsplatzangebot sowie den Verdienstchancen in Ostdeutschland ab. In den letzten Jahren sind vor allem junge Erwerbstätige in den Westen abgewandert, weil sie dort mit besser bezahlter Arbeit

**Wohnungsleerstand in den neuen Ländern**  
nach Alter und Zustand der Gebäude, Eigentümer und  
Gemeindegröße, 1992/93  
– Anteil leerstehender Wohnungen in Prozent –

|  | ins-<br>gesamt | Baujahr  |           |           |
|--|----------------|----------|-----------|-----------|
|  |                | bis 1900 | 1901-1948 | 1949-1968 |
| nach Gebäudezustand                              |                |          |           |           |
| gut erhalten oder<br>geringe Schäden             | 4,8            | 11,3     | 5,6       | 0,4       |
| schwere Schäden<br>oder unbrauchbar              | 21,9           | 31,4     | 18,8      | 1,9       |
| nach Eigentümern                                 |                |          |           |           |
| privat   | 12,8           | 18,6     | 9,4       | -         |
| kommunal   | 7,6            | 16,7     | 8,3       | 0,6       |
| genossenschaftlich                               | 0,6            | -        | 1,4       | 0,3       |
| nach Gemeindegrößen                              |                |          |           |           |
| über 100 Tsd Ew.                                 | 6,8            | 16,5     | 6,0       | 0,4       |
| 20-100 Tsd Ew.                                   | 7,8            | 19,0     | 19,0      | 0,6       |
| insgesamt  | 7,2            | 17,3     | 7,5       | 0,5       |
| Quelle: Expertenkommission Wohnungspolitik, 1994 |                |          |           |           |

rechnen konnten. Diese Wanderungsbewegung hat inzwischen an Stärke erheblich verloren.

Die Nachfrage nach Wohnungen wird ferner vom Zuzug von Ausländern mitbestimmt. Der Ausländeranteil an der ostdeutschen Bevölkerung ist derzeit vergleichsweise niedrig: Er lag 1989 bei 1,2 Prozent (gegenüber 7,7 Prozent in Westdeutschland) und hat sich seitdem nicht wesentlich geändert. Für Ausländer ist Westdeutschland wegen seiner besseren Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten derzeit ungleich reizvoller als Ostdeutschland. Mit wachsender wirtschaftlicher Dynamik dürfte allerdings der Ausländeranteil an

der ostdeutschen Bevölkerung erheblich zunehmen – mit entsprechenden Folgen für die Nachfrage nach (billigen) Wohnungen. Die Nähe zu Osteuropa und das hohe Wohlstandsgefälle sprechen für Zuwanderungen vor allem aus den östlichen Nachbarstaaten.

Es sollte nicht verkannt werden, daß einem quantitativ und qualitativ guten Angebot an Wohnungen erhebliche Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung zukommt. Die Standortqualität hängt wesentlich auch von der wohnungswirtschaftlichen Normalisierung in Ostdeutschland ab. Es besteht ein wechselseitiges Abhängigkeitsverhältnis zwischen den Investitionen im Wohnungsbau und der wirtschaftlichen Entwicklung. So werden sich Investoren, die auf auswärtige Führungskräfte zurückgreifen müssen, enttäuscht abwenden, wenn sie für diese Mitarbeiter keine angemessenen Wohnungen finden.

Nicht zuletzt schlagen sich Veränderungen der Haushaltsgröße in der Nachfrage nach Wohnungen nieder. In Westdeutschland ist im letzten Jahrzehnt die Zahl der Einpersonenhaushalte (vor allem in den Städten und in deren Umland) erheblich gestiegen. Es kann davon ausgegangen werden, daß sich dieser Trend in Ostdeutschland ebenfalls zunehmend bemerkbar machen wird. Auch wegen der wachsenden durchschnittlichen Lebenserwartung (insbesondere der Frauen) wird die Zahl der Einpersonenhaushalte ansteigen. Selbst wenn die Zuwanderung aus dem Ausland zunächst noch verhalten verlaufen und die Gesamtbevölkerung angesichts niedriger Geburtenzahlen daher stagnieren wird, kann von einer leicht wachsenden Wohnungsnachfrage ausgegangen werden. Realistisch dürfte es sein, bei zunehmendem Tempo der wirtschaftlichen Entwicklung mit verstärkter Zuwanderung sowie mit

wohlstandsbedingt zunehmender Nachfrage nach Wohnraum zu rechnen.

## **2. Angebot und Nachfrage am Wohnungsmarkt**

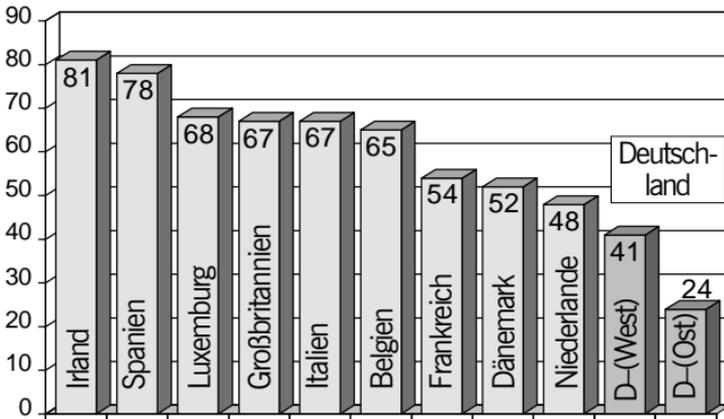
Die erforderlichen Investitionen in der Wohnungswirtschaft hängen wesentlich vom Alter, vom Bauzustand und von der Ausstattung der vorhandenen Wohnungen sowie von der Notwendigkeit ab, bei steigender Nachfrage neuen Wohnraum zu erstellen. Von den rund 7 Millionen ostdeutschen Wohnungen entfielen 1989 rund 4,7 Millionen auf Wohnungen in Mehrfamilienhäusern und 2,3 Millionen auf Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern. 43 Prozent der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern und 78 Prozent der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern sind vor 1945 gebaut worden (vgl. Tabelle auf S. 23). Dort hat sich der Substanzverzehr am verheerendsten ausgewirkt.

Die Neubautätigkeit konzentrierte sich bis 1989 auf Mietwohnungen in Plattenbauten. Nach 1945 sind in der DDR nur rund 500 000 Eigenheime entstanden. Entsprechend niedrig ist der Anteil des selbstgenutzten Wohneigentums mit 24 Prozent (nach anderen Quellen 26 Prozent) gegenüber 41 Prozent in Westdeutschland.

Nach der 1%-Gebäudestichprobe des Statistischen Bundesamtes von 1993 waren im alten Bundesgebiet knapp 62 Prozent der Wohngebäude Einfamilienhäuser (in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost 56,5 Prozent). Auf Zweifamilienhäuser entfielen in Westdeutschland 21,3 Prozent, in Ostdeutschland 18,5 Prozent. In Mehrfamilienhäusern lagen im Westen knapp 17, im Osten 25 Prozent aller

## Wohneigentumsquoten in Europa

Angaben in Prozent



Quelle: Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen

Wohnungen. Diese Unterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern sind eine Folge der unterschiedlichen wohnungspolitischen Ziele, die in der DDR auf den Bau staatlicher Großsiedlungen mit vielgeschossigen Plattenbauten und auf die systematische Vernachlässigung des privaten Hauseigentums gerichtet waren.

Auch die Altersstruktur der Wohngebäude spiegelt deutlich die unterschiedlichen wohnungspolitischen Strukturen in Ost und West wider. Nach der Wohnungsstichprobe 1993 entfielen auf die Baujahre bis 1900 in Westdeutschland 8,7 Prozent des Wohnungsbestandes (in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost 19,8 Prozent). Zwischen 1901 und 1948 entstanden in Westdeutschland 20,3 Prozent (Ostdeutschland 33,2 Prozent) der Wohnungen; 54,9 (28,2) Prozent wurden zwischen 1949 und 1978 errichtet, 16,1 (18,8) Prozent seit 1979. Die Altersstruktur zeigt

| Altersstruktur der Wohnungen<br>in der DDR 1989<br>nach Gebäudearten |                      |   |             |             |             |
|--|----------------------|---|-------------|-------------|-------------|
| Mehrfamilien-<br>gebäude   | Wohnungen<br>in 1000 | davon erbaut in den Jahren ... in Prozent |             |             |             |
|  |                      | bis 1918                                  | 1919-1945   | 1946-1970   | nach 1970   |
| Berlin (Ost)   | 582                  | 27,4                                      | 12,0        | 17,6        | 43,0        |
| Brandenburg  | 641                  | 16,7                                      | 12,6        | 28,5        | 42,2        |
| Mecklenburg-V.   | 534                  | 22,5                                      | 10,6        | 24,8        | 42,1        |
| Sachsen  | 1603                 | 37,8                                      | 15,7        | 16,6        | 29,9        |
| Sachsen-Anhalt   | 771                  | 25,5                                      | 15,3        | 20,7        | 38,5        |
| Thüringen  | 592                  | 29,5                                      | 12,4        | 18,6        | 39,5        |
| <b>insgesamt</b>   | <b>4723</b>          | <b>28,9</b>                               | <b>13,7</b> | <b>20,1</b> | <b>37,3</b> |
| Ein- und Zwei-<br>familienhäuser                                     | Wohnungen<br>in 1000 | davon erbaut in den Jahren ... in Prozent |             |             |             |
|  |                      | bis 1918                                  | 1919-1945   | 1946-1970   | nach 1970   |
| Berlin (Ost)   | 50                   | 11  | 68          | 13          | 8           |
| Brandenburg  | 457                  | 37  | 40          | 14          | 9           |
| Mecklenburg-V.   | 282                  | 46  | 23          | 19          | 12          |
| Sachsen  | 588                  | 52  | 29          | 9           | 10          |
| Sachsen-Anhalt   | 478                  | 53  | 27          | 12          | 8           |
| Thüringen  | 425                  | 55  | 24          | 11          | 10          |
| <b>insgesamt</b>   | <b>2280</b>          | <b>48</b>                                 | <b>30</b>   | <b>12</b>   | <b>10</b>   |
| Quelle: ifo Institut   |                      |   |             |             |             |

deutlich die bedenkliche Überalterung des Wohnungsbestands in Ostdeutschland.

Zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung war der Bauzustand der älteren Wohngebäude bedrückend schlecht. 20 Prozent der Ein- und Zweifamilienhäuser wiesen umfangreiche Schäden auf und warteten auf komplette Instandsetzung. Dasselbe galt für gut 50 Prozent der vor 1945 gebauten Mehrfamilienhäuser.

| Bauzustand der Wohngebäude<br>in den neuen Ländern 1990<br>nach Art und Alter der Gebäude  |  |         |         |        |
|--|--|---------|---------|--------|
|  | Prozent der Gebäude in Bauzustandsstufe... |         |         |        |
|  | ... I                                      | ... II  | ... III | ... IV |
| <b>Gebäudeart</b>  |  |         |         |        |
| Ein- und Zweifamilienhäuser  | 30   | 50      | 17      | 3      |
| Mehrfamilienhäuser<br>(konventionell<br>bis 1945 errichtet)  | 9 (21)                                     | 40 (58) | 40 (19) | 11 (2) |
| <b>Baujahresgruppen der<br/>Mehrfamilienhäuser</b>   |  |         |         |        |
| bis 1918   | 0,1  | 20,6    | 68,5    | 10,8   |
| 1919 - 1945  | 30,2                                       | 62,8    | 6,9     | 0,1    |
| 1946 - 1960  | 55,9                                       | 42,3    | 1,7     | 0,1    |
| 1961 - 1970  | 68,0                                       | 30,7    | 1,2     | 0,1    |
| 1971 - 1980  | 80,0                                       | 20,0    | 0       | 0      |
| nach 1980  | 94,0                                       | 6,0     | 0       | 0      |
| <b>Bauzustandsstufen:</b><br>I: sehr gut erhalten<br>II: keine Schäden, nur Instandhaltung erforderlich<br>III: umfangreiche Schäden, komplette Instandsetzung erforderlich<br>IV: unbewohnbar<br>Quelle: ifo Institut |  |         |         |        |

Auch die Ausstattung der Wohnungen ließ 1989 zum Teil erheblich zu wünschen übrig. Nach Angaben des Wohnungsbauministeriums der DDR aus dem Jahre 1990 hatten 28 Prozent der Wohnungen keine Innentoilette (Westdeutschland 2 Prozent), und 24 Prozent der Wohnungen waren ohne Bad oder Dusche (1 Prozent). Nur 37 Prozent aller Wohnungen verfügten über eine moderne Heizungsanlage. Lediglich 58 Prozent (89 Prozent) der Wohnungen waren an eine Kläranlage angeschlossen.

Die Vermieter werden ihre Wohnungen auf Dauer nur dann belegen können, wenn deren Qualität den Wünschen und der Zahlungsfähigkeit künftiger Mieter entspricht. Insbesondere müssen sich die Vermieter darauf einstellen, daß die Ansprüche an das Wohnen mit steigendem Lebensstandard zunehmen. Die Modernisierung der Wohnungen und die Verbesserung des Wohnumfelds in Plattenhaussiedlungen sind daher unerläßlich. Wegen des verbreiteten Wunsches nach selbstgenutztem Wohneigentum werden finanziell vergleichsweise gut gestellte Haushalte Mietwohnungen räumen. Verbreitete, nur allmählich sinkende Arbeitslosigkeit wird andererseits viele Haushalte dazu zwingen, sich mit bescheidenen Wohnansprüchen zu begnügen.

Im Lauf der Zeit wird daher ein qualitativ breit gefächertes Angebot an die Stelle von Einheitswohnungen nach staatlichen Vorgaben treten. Das bedeutet auch einen erheblichen Bedarf an Neubauten. Die Quote des selbstgenutzten Wohneigentums, bei dem ein besonderer Nachholbedarf besteht, wird sich über einen längeren Zeitraum hinweg den westdeutschen Werten nähern (die im internationalen Vergleich bescheiden sind). Gut verdienende Haushalte werden sich mehr Wohnkomfort leisten. Staatliche Hilfen – insbesondere in Form des Wohngelds – werden allerdings zugleich dafür sorgen, daß auch Arbeitslose und Rentner sich qualitativ befriedigend ausgestattete Wohnungen leisten können. Darauf müssen sich die Vermieter einstellen.

### 3. Investitionshindernisse

Nach erheblichen Anlaufschwierigkeiten und einer Phase nahezu vollständigen Stillstands unmittelbar nach 1989 ist der Wohnungsbau in Ostdeutschland wieder in vollem Gang. Dank massiver staatlicher Förderung wurden von 1991 bis 1994 rund 120 Milliarden Mark in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft investiert, mehr als die Hälfte davon für die Instandsetzung und Modernisierung von rund drei Millionen Wohnungen (etwa 45 Prozent des gesamten ostdeutschen Wohnungsbestands). 1994 wurden 120.000 neue Wohnungen fertiggestellt. 1995 ist mit einem weiteren fühlbaren Anstieg zu rechnen.

Gleichwohl gibt es nach wie vor zahlreiche administrative und gesetzlich verursachte Investitionshindernisse. Eine Analyse der Ausgangslage wäre unvollständig, wenn diese Widerstände nicht erwähnt würden. Später wird zu prüfen sein, wie diese Hindernisse zu beseitigen sind.

*Erstens* ist die Mietenpolitik des Staates zu nennen. Die Kaltmiete lag 1989 bei nur 90 Pfennig je Quadratmeter Wohnfläche im Monat. DDR-Haushalte gaben durchschnittlich nur 5 Prozent ihres Einkommens für das Wohnen aus (westdeutsche etwa 20 Prozent). Bei derart niedrigen Mieten konnten die Vermieter – sofern sie nicht aus dem Staatshaushalt subventioniert wurden – nicht einmal die dringlichsten Instandsetzungsarbeiten bezahlen. Von den Kosten in Höhe von 2,90 Mark, die je Quadratmeter Wohnfläche monatlich für Beheizung und Warmwasser entstanden, brauchten die Mieter nur 65 Pfennig zu bezahlen. Aus dem Staatshaushalt flossen jährlich rund 17 Milliarden Mark an Subventionen in die Wohnungswirtschaft (ohne Mittel für den Neubau). Private Vermieter erhielten

solche Staatshilfen nicht. Ihr Eigentum verfiel. Doch niedrige Mieten führten nicht nur zur Zerstörung der vor dem Krieg entstandenen Wohnungssubstanz, sie verhinderten auch private Investitionen in Mietwohnungen.

*Zweitens* unterbinden ungeklärte Eigentumsverhältnisse bei einem großen Teil des Altwohnungsbestands das Ingangkommen werterhaltender und wertsteigernder Investitionen. In der ehemaligen DDR sind zahlreiche Eigentümer von Immobilien enteignet worden. Im Einigungsvertrag zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland ist festgelegt worden, daß die früheren Eigentümer – mit Ausnahme der zwischen 1945 und 1949 Enteigneten – Anträge auf Rückübertragung bei den neugeschaffenen Ämtern zur Regelung offener Vermögensfragen stellen können. Die Prüfung dieser Anträge ist kompliziert und langwierig. Solange die Eigentumsfragen nicht geklärt sind, kommen verständlicherweise die Investitionen nicht in Gang. Nicht selten gibt es mehrere konkurrierende, zum Teil noch auf die Vorkriegsverhältnisse zurückreichende Ansprüche auf dasselbe Grundstück. In Bezirken mit vorwiegend alten Einfamilienhäusern sind bis zu 40 Prozent der Immobilien von Rückgabeansprüchen betroffen.

*Drittens* müssen Bauherren – nach Bezirken unterschiedlich – noch immer mit erheblichen Verzögerungen bei Grundbucheintragungen rechnen. Ohne diesen förmlichen Eigentumsübergang bleiben Investitionen mit hohen Risiken behaftet. Der Antragsstau aus dem Anfang der neunziger Jahre hat sich zwar vermindert, ist jedoch noch immer hoch.

*Viertens* gibt es noch immer viele Städte und Gemeinden, in denen Bebauungspläne und Baugenehmigungen nur

sehr zögerlich zustandekommen. Daß es für die kommunalen Verwaltungen unmittelbar nach dem Zusammenschluß der beiden deutschen Teilstaaten schwierig war, sich auf völlig neue Rechtsgrundlagen umzustellen, ist verständlich. Die Übergangsprobleme hätten inzwischen jedoch gemeistert werden müssen.

*Fünftens* müssen Baugrundstücke in zahlreichen Fällen vor Baubeginn saniert werden, weil frühere Eigentümer Umweltschäden hinterlassen haben. Vor allem früher militärisch genutzte Grundstücke weisen solche Belastungen auf. Zwar können Erwerber solcher Grundstücke damit rechnen, daß die öffentliche Hand die Kosten der Beseitigung von Altlasten wenigstens zum Teil übernimmt. Aber entsprechende Anträge werden oft nicht zügig bearbeitet.

*Sechstens* – und dieses Hindernis ist für den Wohnungsbau besonders gravierend – schränkt die zögerliche Bereitstellung von Bauland durch den in Ostdeutschland mit weitem Abstand wichtigsten Eigentümer, die Bundesrepublik Deutschland, aber auch durch Bundesländer und Gemeinden die Bautätigkeit ein. Der öffentlichen Hand wäre es durchaus möglich, billiges Bauland beispielsweise für jene Haushalte bereitzustellen, die sich sonst kaum ihren Wunsch nach selbstgenutztem Wohneigentum erfüllen könnten.

### III. Ziele der Wohnungspolitik und ordnungspolitische Leitlinien

Die Bundesrepublik kann auf eine lange wohnungspolitische Tradition zurückblicken. In zahlreichen Gesetzen ist im einzelnen festgelegt, von welchen Zielen sich die staatliche Wohnungspolitik leiten lassen soll. Alle diese Gesetze gelten seit 1990 gleichermaßen in West- und Ostdeutschland.

Zwei wohnungswirtschaftliche Ziele stellt der Gesetzgeber in den Vordergrund:

- erstens die Sicherung eines quantitativ und qualitativ befriedigenden Wohnungsangebots aus dem Bestand und durch Neubau, wobei dem Angebot von Wohnungen für die sogenannten Problemgruppen (unter anderem kinderreiche Familien, einkommensschwache Haushalte, Behinderte, Obdachlose) besondere Bedeutung beigemessen wird;
- zweitens die Förderung von Haushalten, die nach Wohneigentum streben.

Gerade der Bildung von Wohneigentum hat der Gesetzgeber mehrfach einen besonders hohen Rang eingeräumt. In der Neufassung des Ersten Wohnungsgesetzes aus dem Jahre 1953 ist die bevorzugte Förderung des wohnungswirtschaftlichen Eigentums ausdrücklich als Ziel staatlicher Wohnungspolitik genannt worden. Im Zweiten Wohnungsgesetz von 1956 heißt es, daß “für weite Kreise der Bevölkerung breitgestreutes Eigentum zu schaffen” sei.

Die Förderung des Wohnungsbaus soll sogar “überwiegend der Bildung von Einzeleigentum (Familienheimen und eigengenutzten Eigentumswohnungen) dienen. Zur Schaffung von Einzeleigentum und Dauerwohnbesitz sollen Sparwille und Bereitschaft zur Selbsthilfe angeregt werden.”

Diese nach wie vor geltenden gesetzlichen Bestimmungen – in Westdeutschland zunehmend in Vergessenheit geraten – sollten in den ostdeutschen Bundesländern besondere Beachtung finden. Nach über vierzigjährigen bitteren Erfahrungen mit dem Sozialismus haben die privaten Haushalte in der ehemaligen DDR ein Anrecht darauf, gute Chancen für den Zugang zu selbstgenutztem Wohneigentum eröffnet zu bekommen. Hierin muß auch ein Stück Wiedergutmachung gesehen werden. Wegen des noch vergleichsweise niedrigen Einkommensniveaus in Ostdeutschland sind “Sparwille und Bereitschaft zur Selbsthilfe” besonders zu fördern.

Angesichts der ganz unterschiedlichen Entwicklung der Wohnungswirtschaft im Westen und im Osten, die zu einem starken innerdeutschen Gefälle beim Qualitätsstandard und beim Erhaltungszustand der Wohngebäude geführt und die Bildung wohnungswirtschaftlichen Einzeleigentums in Ostdeutschland zur seltenen Ausnahme gemacht hat, gibt es in den neuen Bundesländern ganz erheblichen wohnungspolitischen Nachholbedarf. Das Ziel eines qualitativ und quantitativ befriedigenden Wohnungsangebots macht die Verhinderung des fortschreitenden Verfalls noch erhaltungswürdiger Gebäude zur besonders drängenden Aufgabe. Auf diese Weise kann das Wohnungsangebot regelmäßig wesentlich billiger als durch Abriß und Neubau vergrößert werden. Soweit Restituti-

ansforderungen die zügige Sanierung von Wohngebäuden blockieren, sind die zuständigen Ämter zu raschen Entscheidungen zu veranlassen. Und die angestrebte Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West muß nicht zuletzt energische Anstrengungen auslösen, das Gros der ostdeutschen Wohnungen zu modernisieren und besser auszustatten. Auch das Wohnumfeld bedarf dringend verstärkter investiver Bemühungen.

### **Fehler westlicher Wohnungspolitik nicht wiederholen**

Den jahrzehntelang von hohen Mietsubventionen verwöhnten Privathaushalten sind in den vergangenen fünf Jahren erhebliche Kostensteigerungen zugemutet worden. Doch die Klagen darüber dürfen nicht dazu führen, Wohnungspolitik künftig wieder als Gefälligkeitspolitik zu betreiben; die schweren, letztlich allen schadenden Fehler westdeutscher Wohnungspolitik sollten in den ostdeutschen Bundesländern nicht wiederholt werden. Die Fehllenkung riesiger staatlicher Mittel, fehlender Zwang zur Kostensenkung, fehlende soziale Treffsicherheit gutgemeinter staatlicher Hilfen, weithin fehlende Anreize für Selbsthilfe und Eigeninitiative sowie die häufig fehlende Bereitschaft, die Kräfte des Marktes zur Verfolgung der gesetzlichen Ziele zu nutzen – das sind nur einige der Defizite westdeutscher Wohnungspolitik\*. Gerade die Wohnungspolitik darf nicht nur auf den kurzfristigen Beifall der Wähler setzen, sondern muß die langfristigen Fol-

---

\* siehe Walter Hamm, Zeit zum Umsteuern. Wohnungspolitik im Spannungsfeld von Wirtschaft und Gesellschaft. Band 11, Kleine Handbibliothek des Frankfurter Instituts, Bad Homburg 1994

gen mitbedenken. Es bedarf einer ordnungspolitischen Neuorientierung, die auf immer neue demotivierende und investitionshemmende Eingriffe in das Marktgeschehen verzichtet und die Kräfte des Marktes mobilisiert. Die wirksame soziale Absicherung einer solchen Wohnungspolitik ist nötig und möglich.

Diese Neuorientierung muß allem voran darauf zielen, dem Preis seine Rolle als marktsteuerndes Signal wieder einzuräumen. Setzen staatliche Instanzen – wie derzeit in Ostdeutschland für den Wohnungsbestand – die Mieten unterhalb des Preises fest, der sich im Wettbewerb auf Märkten einspielen würde (Marktmiete), wird künstlich Knappheit an Wohnungen erzeugt, und zwar von zwei Seiten her: Zu den vom Staat festgesetzten niedrigen Mieten werden Investoren nicht bereit sein, Mietwohnungen zu bauen, während die Mieter mehr Wohnraum nachfragen, als es bei knappheitsgerechten Mieten der Fall wäre.

Investitionshemmende Wirkungen werden bei einem so langlebigen Gut wie Wohnhäusern zwar nicht sofort spürbar. Da ständig überalterte Wohnungen ausgemustert werden und vom Markt verschwinden, wird sich die fehlende Investitionsbereitschaft dennoch nach wenigen Jahren unangenehm bemerkbar machen. Es kommt zu Engpässen und zunehmender Angebotsverknappung, die sich zur Wohnungsnot entwickeln wird, wenn nicht von Staats wegen entweder mit Wohnungsinvestitionen auf Rechnung des Steuerzahlers oder mit Subventionen zugunsten privater Investoren für den Bau von Wohnungen gesorgt wird. Im Extremfall verfällt die Wohnungssubstanz. Diese bitteren Erfahrungen sind in der DDR in besonders drastischer Weise gesammelt worden.

## **Stärkung der Marktkräfte**

Mieten sind Preise für eine komplexe Leistung, die auf Dauer nur angeboten werden kann, wenn ein hinreichendes Entgelt dafür bezahlt wird: Der Vermieter muß für Grundstück, Grundstückerschließung und Bau erhebliche Finanzmittel mobilisieren. Wie jeder Sparer für sein Guthaben eine angemessene Verzinsung erwartet, so erwarten Investoren mindestens kostendeckende Preise. Sie streben nach einer Verzinsung des Eigenkapitals und müssen die Zinsen für das aufgenommene Fremdkapital erwirtschaften. In der Vermietungsphase entstehen Instandhaltungs-, Erneuerungs- und Verwaltungskosten. Alle diese Kosten müssen aus den Mieteinnahmen gedeckt werden, wenn sich der Bau von Mietwohnungen nicht als Verlustgeschäft erweisen soll.

Eine wichtige Aufgabe der Wohnungspolitik ist darin zu sehen, in breiten Bevölkerungsschichten das Bewußtsein dafür zu schärfen, was unsubventioniertes Wohnen kostet. Ganz abgesehen davon, daß der Staat nicht imstande ist, für reiche und arme Haushalte gleichermaßen hohe Mietzuschüsse und Wohnungsbausubventionen zu bezahlen, sprechen für mehr Markt in der Wohnungswirtschaft und für den korrespondierenden Rückzug des Staates eine Vielzahl guter Gründe. Sowohl für die Anbieter von Mietwohnungen als auch für die nachfragenden privaten Haushalte gehen von der Beseitigung der Wohnungszwangswirtschaft wichtige Impulse aus.

Mehr Markt setzt die Anbieter einem Vermietungsrisiko aus. Das zwingt sie weit stärker als bisher dazu, Wohnungen bedarfsgerecht und möglichst kostengünstig zu bauen. Entsprechendes gilt für die Modernisierung von Wohnun-

gen. Im Wettbewerb werden die Vermieter gezwungen, Wohnungen zu günstigen Mieten anzubieten. In kleinen ostdeutschen Gemeinden, in denen es schon jetzt ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage nach Wohnungen zu den derzeit erreichten Mieten gibt, sind diese Wirkungen oft bereits greifbar. Bei staatlicher Reglementierung und dadurch ausgelöster Wohnungsknappheit gibt es dagegen kein Vermietungsrisiko, auch nicht für Wohnungen in ungünstiger Lage, mit schlechter Ausstattung und mit nicht nachfragegerechtem Zuschnitt.

Für die Nachfrager ist es vorteilhaft, wenn der Markt diktiert, ob Vermieter Erfolg haben oder nicht. Die Mieter können mit einem qualitativ breit gefächerten Angebot rechnen und müssen nicht akzeptieren, was auf Grund behördlichen Gutdünkens verfügbar ist. Die Miete als Preis für das Wohnen hat freilich auch regulierende Funktionen auf der Nachfrageseite. Bei extrem niedrigen Mieten sind große Wohnungen auch für Einpersonenhaushalte keine finanzielle Last. 1990 war die Fehlbelegung von Wohnungen in der DDR weit verbreitet. Da faktisch niemandem gekündigt werden konnte und die Mieten extrem niedrig waren, blieben klein gewordene Haushalte in zu großen Wohnungen. Marktkonforme Mieten sorgen dagegen dafür, daß ein so teures Gut wie Wohnungen nicht verschwendet wird. Es entstehen mit anderen Worten angebotsmobilisierende Wirkungen. Es lohnt sich dann, in eine kleinere Wohnung zu ziehen und die große Wohnung für beengt wohnende Familien freizumachen.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Auswirkungen auf diejenigen Haushalte hinzuweisen, die finanziell in der Lage und bereit wären, selbstverantwortlich für eine Wohnung zu sorgen. Selbstgenutztes Wohneigentum wird zwar

keineswegs allein aus finanziellen Überlegungen angestrebt. Privates Wohneigentum hat vielfältige immaterielle Vorteile. Gleichwohl dämpfen staatliche, die Miete drückende Interventionen den Anreiz, die höheren finanziellen Belastungen selbstgenutzten Wohneigentums auf sich zu nehmen. Gerade die Aktivierung der vielen Haushalte, die sich für selbstgenutztes Wohneigentum interessieren, würde jedoch zur Entspannung der Lage auf den Mietwohnungsmärkten sowie zu einer wesentlichen Zunahme des Sparens und der Geldkapitalbildung für Bauzwecke führen. Eine falsche staatliche Mietenpolitik sabotiert diese wünschenswerte Entwicklung. Mehr selbstgenutztes Wohneigentum ist gerade in einem sozialistisch geprägten Land gesellschaftspolitisch von Bedeutung. In einem Land, in dem die Bürger daran gewöhnt waren, alles vom Staat zu erwarten und zu fordern, muß die nun klar erkennbare Bereitschaft vieler Haushalte, selbstverantwortlich vorzusorgen, hoch eingeschätzt und gefördert werden. Eine sich vergrößernde Schicht von Eigentümern sorgt für Entspannung auf den Wohnungsmärkten und wirkt obendrein politisch stabilisierend.

Ein weiteres Phänomen einer staatlich reglementierten Wohnungswirtschaft ist hervorzuheben. Gerade weil Wohnungszwangswirtschaft die Wohnungsknappheit zur Dauererscheinung werden läßt und eine wettbewerblich nicht kontrollierte Macht der Vermieter bewirkt, gewinnt der staatliche Mieterschutz eine überragende Bedeutung. So löst eine Intervention die nächste aus, zwingt also zu weiteren tiefgreifenden Maßnahmen. Der Mieterschutz hat inzwischen zu enteignungsähnlichen gesetzlichen Vorschriften und höchstrichterlichen Urteilen geführt, in denen von einem unkündbaren, eigentumsähnlichen Dauerwohnrecht des Mieters gesprochen wird. Wegen der un-

kalkulierbar gewordenen Risiken des Vermietens lehnen deshalb viele Sparer und Unternehmen, die traditionell Mittel im Wohnungsbau angelegt haben, Investitionen im Wohnungsbau ab.

Es droht eine Teufelsspirale: Die Wohnungszwangswirtschaft bringt die Gefahr zunehmender Wohnungsnot mit sich. Vor allem Randgruppen werden es noch schwerer haben, eine Wohnung zu finden. Bei ihnen ist das Risiko für die Vermieter am höchsten. Die Folge wird sein, daß die Allgemeinheit noch höhere Lasten für diese sonst von Obdachlosigkeit bedrohten Haushalte wird aufbringen müssen – ein Rattenschwanz kostspieliger Folgen eines nur scheinbar sozial wirkenden staatlichen Interventionismus. Die gleichzeitige Lösung zweier Aufgaben, einer ökonomischen und einer gesellschaftspolitisch-sozialen, ist einstweilen nur in ganz unbefriedigender Weise gelungen. Sozial gedachte Maßnahmen erweisen sich als unsozial, weil sie die Marktkräfte lähmen und den Wohnungsmangel verewigen.

Die entscheidende wohnungswirtschaftliche Aufgabe besteht deshalb darin, durch Stärkung von Eigenverantwortung und Privatinitiative die staatliche Regulierung des Marktgeschehens weitgehend überflüssig zu machen, den Wohnungsmangel auf diese Weise zügig zu überwinden und zugleich zur Reduzierung der Soziallasten beizutragen. Dies wird nur in Schritten zu verwirklichen sein. Die privaten Haushalte werden sich zunächst allmählich an die Vorzüge, freilich auch an die finanziellen Belastungen einer wohnungswirtschaftlichen Ordnung gewöhnen müssen, die den Marktkräften größere Entfaltungsmöglichkeiten gibt. Wichtig ist, daß alle Beteiligten auf den Wohnungsmärkten die künftige Richtung der Politik kennen

und sich rechtzeitig darauf einstellen können. Wichtig ist ferner, daß auf die staatliche Reglementierung schrittweise überall dort verzichtet wird, wo die Wohnungsknappheit im wesentlichen überwunden ist und knappheitsbedingt überhöhte Mieten nicht mehr zu befürchten sind.

Daß der Weg aus der Wohnungszwangswirtschaft möglich und politisch durchsetzbar ist, hat sich in den sechziger Jahren in Westdeutschland gezeigt. Das "Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht" vom 23. Juni 1960 sah den Abbau der staatlichen Wohnraumbewirtschaftung und Mietenregulierung in mehreren Stufen vor, beginnend in Gebieten, in denen Angebot und Nachfrage auf den Wohnungsmärkten nahezu ausgeglichen waren. Diese Vorschriften haben sich als weithin erfolgreich erwiesen und – mit Ausnahme von Westberlin – die Abschaffung der staatlichen Mietinterventionen ermöglicht. Später wurden diese Maßnahmen wegen der zunehmenden Kritik an der Mietenentwicklung wieder rückgängig gemacht, obwohl es genügt hätte, jenen Haushalten zu helfen, die wegen niedriger Einkommen in Schwierigkeiten geraten waren. Der Rückfall in die Wohnungszwangswirtschaft mußte in Westdeutschland teuer bezahlt werden. Die Mißstände als Folge staatlicher Reglementierung konnten seitdem in vielen kleinen Schritten nur zum Teil beseitigt werden. Ein verkappter Mietstopp besteht noch immer. Weitere Deregulierungsmaßnahmen sind allerdings geplant. In Ostdeutschland würde ein mittelfristig festgelegter und vorangekündigter Prozeß der Mietenanhebung Planungssicherheit für die Investoren, auch für die nach selbstgenutztem Wohneigentum strebenden Haushalte, schaffen. Damit würde ein wichtiger Beitrag zur Sanierung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft geleistet.

Der Weg aus der sozialistischen Zwangswirtschaft und seiner Hinterlassenschaft in Form heruntergekommener Wohnungen ist nicht gerade einfach. Zu baldigem Erfolg – zur Versorgung der Bevölkerung mit wirklich guten, ihren Preis wertenden Häusern und Wohnungen – wird er nur dann führen, wenn die Vielzahl der administrativen Investitionshindernisse beseitigt und zugleich dafür gesorgt wird, daß private Investitionen auch ökonomisch reizvoll werden. Da die öffentliche Hand außerstande ist, den riesigen Kapitalbedarf der ostdeutschen Wohnungswirtschaft auch nur zu einem kleinen Teil zu finanzieren, kommt es darüber hinaus darauf an, die Rahmenbedingungen von Staats wegen so zu setzen, daß ein breiter Strom privaten Geldkapitals aus vielen kleinen und großen Quellen in diesen Wirtschaftsbereich fließt.

## IV. Wohnungspolitik für Ostdeutschland

### 1. Mietenpolitik

Private Investoren werden ihr Geld nur dann in der Wohnungswirtschaft anlegen, wenn der Staat Rahmenbedingungen schafft, die verlässliche langfristige Rentabilitätsberechnungen mit positivem Ertragswert ermöglichen. Der Mietenpolitik kommt dabei eine zentrale Rolle zu, denn sie entscheidet über den zu erwartenden Strom der Einnahmen von Vermietern. Eine Mietenpolitik, die einseitig auf das kurzfristige Interesse der Mieter an niedrigen Mieten gerichtet ist, schmälert die Investitionsbereitschaft oder unterbindet sie sogar vollständig. Auch die Bereitschaft, Wohneigentum zu bilden, leidet darunter.

Die pauschale Übertragung der westdeutschen Mietenpolitik auf Ostdeutschland war ein Fehler. In Ostdeutschland gibt es zahlreiche Gemeinden und kleine Städte, in denen es keinen Wohnungsmangel gibt und in denen die Mieterhöhungsspielräume, sofern überhaupt noch vorhanden, schon jetzt weitgehend erschöpft oder doch eng begrenzt sind. Komplizierte Regelungen über Mietspiegel und Vergleichsmieten, über höchstzulässige Mieterhöhungen und Modernisierungsumlagen sind insoweit überflüssig. Es ist an der Zeit, sich an das bereits erwähnte „Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht“ vom 23. Juni 1960 zu erinnern, das damals in mehreren Stufen und mit großem Erfolg in nahezu allen westdeutschen Gemeinden den Spuk der Wohnungszwangswirtschaft beseitigt hatte. Gerade in Ostdeutschland, außerhalb der Ballungsgebiete freilich

auch im Westen, ließen sich die Fesseln der staatlichen Mietenregulierung durchaus abbauen. Hilfen für einkommensschwache Haushalte in Form des Wohngelds sorgen für die soziale Abfederung einer solchen Mietenpolitik.

Ein Fehler ist auch die verkappte Mietenregulierung, die mit dem System der Vergleichsmieten nach westdeutschem Vorbild verknüpft ist. Als Ziel der in Schritten vor sich gehenden Mietsteigerungen in Ostdeutschland wird die Einführung der Vergleichsmiete genannt, die ursprünglich schon für Mitte 1995 vorgesehen war, inzwischen aber erst für Mitte 1997 geplant ist. Das hochkomplizierte Vergleichsmietenverfahren sieht – stark vereinfacht formuliert – vor, daß Vermieter die Mieten so weit erhöhen dürfen, bis die Miete für vergleichbare Wohnungen in der betreffenden Gemeinde erreicht ist. Dabei kann auf Mietspiegel oder Sachverständigengutachten Bezug genommen werden. Zahlreiche Gerichtsverfahren zeigen, wie umstritten viele rechtliche Vorschriften zur Ermittlung der Vergleichsmieten sind. Perfektionismus auf diesem Gebiet für alle Gemeinden, auch die kleinen, ist verfehlt. Auch in vielen Gemeinden und kleinen Städten Westdeutschlands gibt es keine Mietspiegel. Gleichwohl kommt es in großer Zahl zu einvernehmlichen Mieterhöhungen ohne gerichtliche Auseinandersetzungen.

In Ostdeutschland sind Mietspiegel und Vergleichsmieten auch deshalb wenig geeignet, die staatliche Mietenregulierung zu überwinden und für marktgerechte Preise zu sorgen, weil auf absehbare Zeit nicht auf breiter Front (wie bei der Ermittlung von Mietspiegeln vorgeschrieben) auf höhere frei vereinbarte Mieten für vergleichbare Wohnungen als Vergleichsmaßstab zurückgegriffen werden kann. Kappungsgrenzen bei Wiedervermietung und Vorschrif-

ten des Wirtschaftsstrafgesetzes sorgen dafür, daß die Wohnungsmieten in Ballungsgebieten nur in kleinen Schritten an die Wettbewerbsmieten heranrücken. Das Vergleichsmietensystem nach westdeutschem Muster würde die preisgebundenen Mieten zunächst im wesentlichen fortschreiben. Die Vergleichsmieten verharrten noch für einige Jahre auf einem Stand, der Investoren abschreckt.

Zwar trifft es zu, daß keine andere Preiserhöhung die ostdeutschen Haushalte stärker belastet hat als die Veränderungen der Mieten. Die lebhaften Proteste gegen weitere Mietsteigerungen sind daher durchaus zu verstehen. Aber im langfristigen Interesse auch der Mieter an einer sanierten Wohnungswirtschaft muß dennoch verstärkt um Verständnis dafür geworben werden, daß Wohnungen ein teures Gut sind, daß nicht die Kosten deckende Mieten im Wohnungsbestand zum weiter fortschreitenden Substanzverzehr bei den Wohnungsunternehmen führen, daß angemessene Mieten die Voraussetzung für die nachhaltige Verbesserung des Wohnstandards in Ostdeutschland sind und daß nur auskömmliche Mieten den Wohnungsneubau in Fahrt bringen.

Vergleiche der durchschnittlichen Mietbelastung privater Haushalte in West- und Ostdeutschland zeigen, daß noch ein beträchtlicher Unterschied besteht. Für die Warmmiete mußte ein ostdeutscher 4-Personen-Haushalt 1993 rund 15 Prozent seines Einkommens ausgeben, sein westdeutsches Pendant dagegen 21 Prozent. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß die Größe und die Qualität der Wohnungen in Ostdeutschland einstweilen oft noch erheblich hinter dem westlichen Wohnstandard zurückbleiben. Aber die Modernisierung wird nur langsam vorankommen, wenn, wie im Mietenüberleitungsgesetz 1995 geschehen,

enge (noch dazu bedingte) Mieterhöhungsgrenzen festgelegt werden (ab 1. August 1995 rund 70 Pfennig je Quadratmeter Wohnfläche monatlich), zugleich jedoch den Wohnungsunternehmen ab 1. Juli 1995 zusätzliche Kosten für die Verzinsung der Altschulden von 1,20 Mark je Quadratmeter auferlegt werden und die Modernisierungsumlage für nach dem 1. Juli 1995 begonnene Maßnahmen auf maximal 3 Mark je Quadratmeter Wohnfläche und Monat begrenzt wird.

Zwar ist nicht auszuschließen, daß Modernisierungsinvestitionen ohne eine Umlagenobergrenze zu übermäßigen Mietsteigerungen führen könnten. Die große Mehrzahl der Wohnungsunternehmen ist sich jedoch bewußt, daß Kaltmieten von etwa 8 Mark je Quadratmeter Wohnfläche in den meisten Regionen eine kritische Schwelle markieren, die nicht überschritten werden kann: Höhere Mieten sind meist nicht durchsetzbar. Normiert der Staat pauschal Grenzen für Modernisierungsumlagen, dann können niedrige Modernisierungsinvestitionen den Auszug anspruchsvoller Mieter bewirken. Während bisher in den Plattenbauten noch alle Einkommens- und Gesellschaftsschichten vertreten sind, könnten die in Zeiten der DDR errichteten Wohnsiedlungen zu einem Domizil ausschließlich wenig zahlungsfähiger Mieter werden. Die gute soziale Mischung in diesen Wohngebieten würde zerstört. Vorzuziehen ist deswegen eine Regelung, die den Wohnungsunternehmen bei Modernisierungsinvestitionen größere Entscheidungsfreiheit läßt. Selbstverantwortliches, auf den Einzelfall abgestelltes Handeln ist staatlichen Vorgaben nach dem Rasenmäherprinzip überlegen.

Unbefriedigend ist ferner die ganz unzulängliche regionale Differenzierung der Mieten. Zwischen Stadt und Land

müßten die Mieten – schon wegen der unterschiedlich hohen Bodenpreise und kommunalen Abgaben, aber auch nachfragebedingt – wesentlich stärker voneinander abweichen, als es bisher der Fall ist. In Großstädten liegen die Mieten in Westdeutschland deutlich (um durchschnittlich drei Mark je Quadratmeter Wohnfläche) höher als in kleinen Gemeinden. In Ostdeutschland gibt es dagegen bei den gebundenen Mieten wesentlich geringere Unterschiede. Die durchschnittliche Kaltmiete je Quadratmeter Wohnfläche lag nach Ermittlungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin Ende 1994 in Gemeinden mit bis zu 2.000 Einwohnern mit 6,79 Mark groteskerweise höher als in Gemeinden mit 500.000 und mehr Einwohnern (6,74 Mark) und fast so hoch wie in Gemeinden mit 100.000 bis 500.000 Einwohnern (6,83 Mark). In den Gemeinden mit bis zu 2.000 Einwohnern wurden damit 90 Prozent der Westmiete erreicht, in Gemeinden mit 500.000 und mehr Einwohnern dagegen nur 65 Prozent. Bei dieser Ausgangslage ist es unsinnig, wenn in Stadt und Land dieselben Mieterhöhungsvorschriften befolgt werden müssen. Zwar dürfen die Kaltmieten ab 1. August 1995 bis Ende 1997 nur in größeren Gemeinden und in Großstadtnähe um maximal 20 Prozent (bei Erfüllung festgelegter Qualitätsnormen) erhöht werden. Damit wird die regionale Mietendifferenzierung verstärkt. Aber das vom Markt her gebotene Gefälle wäre ungleich höher.

Die Vorstellung, Neubaumieten könnten ruhig hoch sein, die Mieten in den zu DDR-Zeiten gebauten Wohnungen sollten jedoch auf einem niedrigen Stand belassen werden, ist im Grunde unsozial und würde zudem die Lenkungs-funktion der Preise auf den Wohnungsmärkten zerstören. Unsozial wäre die Marktsplaltung, weil insbesondere junge wohnungsuchende Familien mit niedrigen Einkommen be-

nachteiligt würden; sie wären auf die teuren Neubauwohnungen angewiesen. Außerdem würde die Mobilität der Haushalte erheblich beeinträchtigt. Wer aus beruflichen Gründen umziehen und deshalb von einer billigen in eine teure Wohnung wechseln muß, wird bestraft. Die Marktsplaltung mindert zudem den Anreiz, aus einer (infolge schrumpfender Familiengröße) zu groß gewordenen billigen Wohnung in eine kleine, oft teurere Wohnung umzuziehen. Nur ein einheitlicher Markt ohne willkürliche Preissplaltung verhindert Unter- und Fehlbelegungen von Wohnungen, fördert die berufliche Mobilität, verstärkt die Anreize, Wohnungseigentum zu erwerben, und führt zu einem besseren Ausgleich von Angebot und Nachfrage durch Wohnungswechsel.

Ein Fehler ist ferner die Einführung knapp bemessener Kappungsgrenzen bei Neuvermietungen im Wohnungsbestand. Die notwendige Annäherung an die Marktmiete wird auf diese Weise stark gebremst. Zugleich liefern unter diesen Umständen Mietspiegel und Vergleichsmieten ein falsches, weil durch staatliche Interventionen verzerrtes Bild. Im wesentlichen frei zustandekommende Mietvereinbarungen hätten die Wirkung, auch die Mieten bei bestehenden Mietverhältnissen allmählich auf einen den Marktverhältnissen entsprechenden Stand zu bringen. Eng bemessene Kappungsgrenzen behindern diesen Anpassungsprozeß.

Bedauerlich ist das Auslaufen der Bestimmung, wonach im Falle von Modernisierungsinvestitionen Umlagen ohne staatlich festgelegte Obergrenze bei den Mietern zulässig sind. Es muß nun mit verzögerten und reduzierten Ausgaben für die Modernisierung gerechnet werden. Im Konflikt zwischen verteilungspolitischen Interessen und woh-

nungspolitischen Zwängen ist ein schlechter Kompromiß gefunden worden.

Ein Fehler ist schließlich die Festlegung prozentualer Mieterhöhungsspielräume. Wohnungsunternehmen, die schon bisher vergleichsweise hohe Mieten durchgesetzt hatten, werden begünstigt. Wer bisher bescheiden gewesen ist, hat das Nachsehen.

In welche Richtung soll die Mietenpolitik künftig steuern? Aus dem bisher Gesagten ist folgendes abzuleiten:

- Staatliche Mietinterventionen, die reiche und arme Haushalte gleichermaßen begünstigen, sind abzulehnen, weil sie die Nachfrage nach Wohnraum künstlich aufblähen, potentielle Investoren entmutigen und das Mißverhältnis von Angebot und Nachfrage auf den Wohnungsmärkten zur Dauererscheinung machen.
- Die staatliche Wohnungspolitik muß sich konsequent auf Hilfen für jene Haushalte konzentrieren, die solcher Hilfen wirklich bedürfen. Der Grundsatz „Verlange nichts von der Allgemeinheit, was du selbst zu leisten imstande bist!“ muß wieder Geltung erlangen. Das generelle Niedrighalten aller Mieten für alle Haushalte überfordert die öffentliche Hand.
- Es ist nicht auszuschließen, daß die Freigabe der Mieten in großen Städten mit erheblichem Mißverhältnis von Angebot und Nachfrage nach Wohnungen zunächst übertrieben hohe Preisausschläge verursachen würde, die später wieder korrigiert werden müßten. Für derartige örtliche Märkte erscheint die Ermittlung von Orientierungswerten zweckmäßig, die von den Wohnungs-

mieten für vergleichbare Wohnungen in vergleichbaren westdeutschen Gemeinden abgeleitet werden können. Die Expertenkommission Wohnungspolitik hat hierzu praktikable Vorschläge vorgelegt.

- In kleinen Gemeinden mit ausgeglichenem Verhältnis von Angebot und Nachfrage können die staatlichen Mietvorschriften sofort aufgehoben werden. In den überschaubaren Verhältnissen kleiner Gemeinden, in denen gewissermaßen jeder jeden kennt, sind Mietspiegel und Vergleichsmietenvorschriften bürokratischer Luxus und schlicht überflüssig.
- Zahlreiche Hindernisse für notwendige Anpassungen der regulierten Mieten an die Marktmieten müssen beseitigt werden. Dazu gehören die Kappungsgrenzen bei Neuvermietung, die Einschränkungen für Modernisierungsumlagen auf die Mieter, aber auch die restriktiv wirkenden, Anpassungsprozesse stark verzögernden Vorschriften über das Vergleichsmietensystem sowie Bestimmungen des Wirtschaftsstrafgesetzes. Die Vermieter wissen ohnehin, daß bei den noch hinter den westdeutschen Werten zurückbleibenden Einkommen in Ostdeutschland zurückhaltende Mietforderungen die Voraussetzung für die Vermietbarkeit von Wohnungen sind.
- Da 80 Prozent der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern kommunalen oder genossenschaftlichen Unternehmen gehören, ist davon auszugehen, daß das Mietenniveau auch nach dem Abbau der staatlichen Mietenregulierung maßgeblich von Unternehmen bestimmt wird, die nicht nach kurzfristiger Gewinnmaximierung streben. Freilich sind auch diese Unternehmen im langfristigen

Interesse letztlich auch ihrer Mieter gezwungen, die Substanzerhaltung zu sichern, leistungsfähig zu bleiben, Risiken auffangen zu können und auch Eigenkapital für den Wohnungsneubau zu bilden. Nur mit Fremdkapital ist die Finanzierung von Neubauten nicht möglich. Würden die Mieten von Staats wegen auf einem zu niedrigen Niveau festgehalten, drohten empfindliche einzel- und gesamtwirtschaftliche Nachteile. Mit steigendem Wohnungsangebot wirkt im übrigen der Wettbewerb zwischen den Anbietern preisdrückend. Das zeichnet sich schon jetzt in einigen Städten ab, in denen die Neubaumieten als Folge steigenden Angebots zum Teil wesentlich gesunken sind. Staatlich reglementierte und frei vereinbarte Mieten bewegen sich aufeinander zu. Die Mietpolitik sollte deshalb darauf setzen, Investitionen zu ermutigen.

- Investitionen in Mietwohnungen haben eine lange Lebensdauer. Nur über einen längeren Zeitraum hinweg versprechen solche Investitionen Kostendeckung und schließlich Gewinn. Entscheidend für derartige Ertragsrechnungen sind die zu erwartenden Mieteinnahmen, die bisher noch staatlich normiert sind. Die Investitionsbereitschaft hängt unter diesen Umständen wesentlich von der Vorankündigung weiterer Mieterhöhungsschritte (bis hin zur Marktmiete) und von der Verlässlichkeit der angekündigten staatlichen Deregulierungspolitik ab. Damit ist es bisher nicht gut bestellt. Die Einführung von Vergleichsmieten war für Mitte 1995 versprochen worden. Daraus ist nichts geworden. Jetzt wird das Jahr 1997 „fest in Aussicht“ genommen. Unzuverlässigkeit und Enttäuschungen dieser Art haben nachteilige Folgen für die Investitionsbereitschaft.

## 2. Wohngeld

Den Marktverhältnissen entsprechende Wohnungsmieten können nicht alle Haushalte bezahlen. Da eine angemessene Wohnung zum unabdingbaren Grundbedarf des Menschen gehört, muß einkommensschwachen Haushalten von der Allgemeinheit geholfen werden. Wenigverdienenden darf nicht das Schicksal der Obdachlosigkeit drohen.

Die zweckmäßige Form dieser Hilfe ist das auf den Einzelfall zugeschnittene Wohngeld (Subjektförderung), das zudem flexibel an die oft schwankenden Einkommensverhältnisse angepaßt werden kann. Viele Sozialhilfebezieher sind nur wenige Monate hilfebedürftig und scheiden dann dauerhaft aus dem Kreis der auf öffentliche Hilfe Angewiesenen aus. Wer zu Beginn des Berufslebens die Wohnung für seinen Haushalt nicht selbst bezahlen kann, wächst oft schnell in Einkommensstufen hinein, die ihn aus dem Kreis der Hilfebedürftigen ausscheiden lassen. Auch Krankheit und vorübergehende Arbeitslosigkeit können öffentliche Hilfen notwendig machen.

Es liefe auf Verschwendung öffentlicher Mittel und auf eine vermeidbar hohe Belastung der Abgabepflichtigen hinaus, wenn trotz der in vielen Fällen stark schwankenden Einkommensverhältnisse jedem, der vorübergehend in Not gerät, dauerhafte öffentliche Hilfe bei der Beschaffung einer hochsubventionierten Sozialwohnung zuteil würde. Überdies entstünde ein Anreiz, vorübergehend hilfebedürftig zu werden, wenn danach dauerhaft Zahlungen aus öffentlichen Kassen gesichert wären. Bei der Zuteilung von Sozialwohnungen sind in Westdeutschland jahrzehntelang unzweckmäßige Kriterien zur Anwendung gekommen – mit dem Ergebnis, daß ein hoher Anteil der

Sozialwohnungen fehlbelegt ist, also von Haushalten bewohnt wird, die längst die gesetzlich festgelegten Einkommensgrenzen überschritten haben, aber nichts dabei finden, weiterhin den Steuerzahlern zur Last zu fallen. Wirklich bedürftige Haushalte müssen mangels freier Sozialwohnungen in frei finanzierten Wohnungen untergebracht werden und erhalten Wohngeld. In einigen Großstädten sind bis zu 50 Prozent der Sozialwohnungen fehlbelegt.

Diese skandalösen und höchst unsozialen Zustände sind das Ergebnis einer unzweckmäßigen Ausgestaltung sozialer Leistungen. Einmal eingeführt ist es überaus schwierig, Korrekturen unsinnig gewordener Hilfen durchzusetzen. Über die Fehlbelegung von Sozialwohnungen wird seit Jahrzehnten ohne nennenswerte Fortschritte diskutiert. Immerhin zeichnet sich jetzt die Möglichkeit ab, nicht nur bei der Neuzuteilung von Sozialwohnungen die Mieten künftig an die sich ändernden Einkommensverhältnisse des Haushalts anzupassen. (Diese Bestimmung ist seit dem Herbst 1994 in Kraft.) Auch im Sozialwohnungsbestand sollen künftig verbilligte Mieten nur noch so lange gewährt werden, wie die Einkommen unter der gesetzlich festgelegten Grenze bleiben. Noch zweckmäßiger wäre es freilich, Unterstützungszahlungen in Form von flexibel zu handhabenden, nach Haushaltsgrößen und Miethöhe zu staffelnden Wohngeldzahlungen zu leisten. Das Anrecht auf eine billige Sozialwohnung nützt zudem nichts, wenn keine Sozialwohnungen frei sind.

In Westdeutschland stehen zahlreiche Haushalte auf langen Wartelisten – ohne große Hoffnung, eine Sozialwohnung zugewiesen zu bekommen. In Ostdeutschland sollte sich solches nicht wiederholen. Das spricht dafür, dem Wohngeld die zentrale Rolle bei der Förderung einkom-

menschlicher Haushalte einzuräumen. Allerdings muß das Wohngeld (dessen Höhe in Ostdeutschland einstweilen noch von der Warmmiete und nicht wie in Westdeutschland von der Kaltmiete bestimmt wird) noch stärker als bisher auf die oft sprunghaft steigende Mietbelastung als Folge von Modernisierungsumlagen und staatlich genehmigten Mieterhöhungen eingestellt werden. Wer für marktkonforme Mieten eintritt, muß auch für die soziale Absicherung jener Haushalte sein, die durch steigende Mieten überfordert werden. Die angemessene Wohnungsversorgung aller sozialen Gruppen läßt sich nicht allein mit finanziellen Hilfen sichern. Einige Haushalte haben es – gerade bei der noch bestehenden Wohnungsknappheit in Ballungsgebieten – schwer, als Mieter akzeptiert zu werden. Vermieter von Sozialwohnungen pflegen sich aus der großen Zahl der Bewerber jene Haushalte auszusuchen, die als das geringste Risiko angesehen und von anderen Mietern am ehesten akzeptiert werden. Die Ausweitung der Berechtigung auf eine Sozialwohnung bis weit in die mittleren Einkommenschichten hat das Problem der Randgruppen, eine Wohnung zu finden, noch weiter verschärft. Auch kinderreiche Familien haben es oft schwer, als Mieter angenommen zu werden. In diesen Fällen hilft allein der direkte Zugriff der Gemeinden auf geeignete Wohnungen, am zweckmäßigsten in Form von Belegungsrechten.

### **3. Mietnebenkosten**

Neben der Warmmiete haben die Mieter auch Mietnebenkosten zu tragen, die in den letzten Jahren in zahlreichen Gemeinden sprunghaft gestiegen sind. Es handelt sich dabei neben der Grundsteuer insbesondere um den Trink-

wasserbezug, die Abwasserbeseitigung, die Müllabfuhr, die Straßenreinigung und die Schornsteinfegergebühren. Künftig werden vor allem für die Hausmüllbeseitigung enorme Preissteigerungen erwartet. Eine Verdreifachung der jetzt schon hohen Gebühren wird befürchtet. In Ostdeutschland haben vor allem überdimensionierte Abwasserreinigungsanlagen in vielen Gemeinden die Gebührensätze in die Höhe schnellen lassen. Die Umstellung von hochsubventionierten Trinkwasserpreisen auf kostenorientierte Gebührensätze hat den Wasserverbrauch drastisch sinken lassen. Diese Reaktion der privaten Haushalte ist bei der Dimensionierung von Kläranlagen nicht oder jedenfalls nicht realistisch genug eingeschätzt worden. Inzwischen wird von den Mietnebenkosten mit gewissem Recht schon als von einer „zweiten Miete“ gesprochen.

Für die westdeutschen Haushalte sind die Wassertarife (Indexwerte: 1985 = 100) im Jahresdurchschnitt inzwischen auf 151, die Abwassergebühren auf 196, die Müllabfuhrgebühren auf 238, die Straßenreinigungsgebühren auf 141 und die Schornsteinfegergebühren auf 143 gestiegen. Der Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte hat sich in derselben Zeit nur auf 123,5 erhöht. Die kommunalen Gebühren sind also weit überproportional gestiegen und haben sich als Treibsatz für die Lebenshaltungskosten erwiesen.

Für Ostdeutschland fehlen längere Zeitreihen. Aus Jahresvergleichen geht aber hervor, daß sich auch hier die kommunalen Gebühren ganz außerordentlich erhöht haben. Nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft stiegen die kommunalen Gebühren (jeweils verglichen mit dem Vorjahr) in Ostdeutschland (Vergleichswerte für

Westdeutschland in Klammern) 1992 um 47 (11) Prozent und 1993 um 16 (9) Prozent. In diese Berechnung sind allerdings alle kommunalen Gebühren (einschließlich der Gebühren unter anderem für die Benutzung von Bädern, kulturellen Einrichtungen, Friedhöfen und Schlachthöfen) einbezogen worden. Im ersten Halbjahr 1994 sind, verglichen mit dem Vorjahreszeitraum, die Gebühren für die Müllabfuhr in Ostdeutschland um 13 Prozent gestiegen, die Gebühren für die Abwasserbeseitigung um 12 Prozent, die Gebühren für die Trinkwasserversorgung um 16,5 Prozent, die Straßenreinigungsgebühren um 10 Prozent und die Schornsteinfegergebühren um 8 Prozent. Demgegenüber haben sich die Lebenshaltungskosten nur um 3,5 Prozent erhöht und die Mieten um 9,8 Prozent.

Die Gemeinden bedienen sich ganz offensichtlich ziemlich bedenkenlos der Gebührenschaube. Sie verfügen in den die Mietnebenkosten betreffenden Aufgabengebieten fast durchweg über ein Monopol, dem niemand ausweichen kann. Ein Zwang zu möglichst kostensparender Leistungsproduktion besteht nicht. In vielen Fällen könnte die Einschaltung privater Unternehmen die Belastung der privaten Haushalte beträchtlich vermindern. Schon von einer Privatisierung kommunaler Betriebe gingen erfahrungsgemäß Impulse in Richtung auf den Abbau überflüssigen Personals aus.

Überzogene Mietnebenkosten sind insoweit ein wohnungspolitisches Problem, als sie die erzielbaren Mieten unter Druck setzen: Die Rentabilität des Wohnungsbaus wird geschmälert. Die Belastung der Wohneigentümer steigt, was die finanzielle Schwelle für die nach Wohneigentum strebenden Haushalte erhöht. Daher sollten die Gemeinden alles tun, was ihre Bürger vor vermeidbaren Mietne-

benkosten bewahrt. Dasselbe gilt für die Grundsteuer, über deren Erhöhung Kommunalpolitiker nach dem Einheitswerturteil des Bundesverfassungsgerichts laut nachdenken. Auch insoweit drohen wohnungsfeindliche Maßnahmen, die in klarem Widerspruch zur Wohnungspolitik nahezu aller politischen Parteien stünden.

#### **4. Sozialwohnungen oder Belegungsrechte**

Bund und Länder fördern in Ostdeutschland in großem Umfang den Bau neuer Sozialwohnungen mit dem Ziel, preisgünstige Mietwohnungen für einkommensschwache Haushalte zu schaffen. Diese Art der Verwendung öffentlicher Mittel ist aus mehreren Gründen unzweckmäßig:

*Erstens* ist der Bau von Sozialwohnungen nach dem staatlich vorgegebenen hohen Standard außerordentlich teuer. Die „Kostenmieten“ im sozialen Wohnungsbau erreichten in Berlin vor kurzem fast 40 Mark je Quadratmeter Wohnfläche und Monat. Die Mieter müssen nur 8 Mark je Quadratmeter bezahlen. Die Differenz von fast 32 Mark je Quadratmeter und Monat muß der Steuerzahler tragen. Für eine 100 Quadratmeter große Wohnung müssen also Steuergelder von über 38 000 Mark jährlich eingesetzt werden, was sich im Verlauf der Förderzeit von insgesamt 30 Jahren zu einem Subventionsvolumen summiert, das in einem krassen Mißverhältnis zum Objektwert steht. Das Eigentum bleibt dem Wohnungsunternehmen. Nach dem Übergang zu einem neuen wettbewerblichen Vergabeverfahren haben sich die Baukosten zwar neuerdings um etwa 30 Prozent vermindert. Aber private Wohnungsunternehmen bauen auf eigene Verantwortung noch immer wesentlich billiger.

*Zweitens* können Gemeinden das Ziel, Wohnungen an einkommensschwache Haushalte vergeben zu können, ungleich billiger mit dem Kauf von Belegungsrechten im Wohnungsbestand erreichen. Kommunalen Wohnungsunternehmen gehört im Durchschnitt aller ostdeutschen Gemeinden rund die Hälfte des Mietwohnungsbestands. Es kann für die Gemeinden keine unüberwindlichen Schwierigkeiten bereiten, aus diesem großen Bestand die benötigten Wohnungen auszuwählen und dafür Belegungsrechte zu kaufen. Zweckmäßig wäre es, wenn die Gemeinden für diese Wohnungen über das Maß der mietenerhöhenden Modernisierungsinvestitionen mitentschieden.

*Drittens* kann für die im Sozialwohnungsbau eingesparten Mittel ein Mehrfaches an Förderungswirkung erzielt werden, wenn die Mittel zur Förderung des Eigenheimbaus oder im steuerbegünstigten Wohnungsbau eingesetzt werden. Zu beachten ist ferner, daß dann für jede Mark aus öffentlichen Haushalten ein Mehrfaches an Sparkapital für den Wohnungsbau mobilisiert wird – eine Wirkung, die wegen des hohen Kapitalbedarfs für die Sanierung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft besonders hervorzuheben ist.

Es ist schwer verständlich, daß dem Bau von Sozial(miet-)wohnungen trotz dieser seit langem bekannten Mängel von nahezu allen politischen Parteien hohe Priorität beigemessen wird. Die Faszination hat ihren Grund offenbar darin, daß Politiker den Sozialwohnungsbau gern als besondere soziale Tat und als ihr Verdienst darstellen und verschweigen, daß ein Mehrfaches an sozialen Wohltaten finanziert werden könnte, wenn sich die Wohnungspolitik bewährter billigerer Instrumente bediente.

## 5. Kündigungsschutz

In Zeiten der DDR genossen die Mieter Dauerwohnrecht und perfekten Kündigungsschutz. Nach 1989 haben viele Gemeinden solche Dauerwohnrechte bestätigt. Diese Rechte sind zwar nicht veräußerbar, können aber in einigen Gemeinden auf die Kinder übertragen werden. In dieser extremen Form läßt sich der Kündigungsschutz nicht auf marktwirtschaftliche Verhältnisse übertragen. Von einem ausgewogenen Verhältnis der Rechte und Pflichten sowohl des Mieters als auch des Vermieters kann nicht mehr die Rede sein. Ein eigentumsähnliches Dauerwohnrecht des Mieters ist ein enteignungsähnlicher Eingriff: Der Vermieter verliert während eines oft Jahrzehnte währenden Mietverhältnisses alle Verfügungsrechte.

Daß es einen sozialen Schutz des Mieters gegen Willkür des Vermieters geben muß, ist unbestritten. Bis zu dem Zeitpunkt, von dem an eine ausreichende Leerstandsreserve auf den Wohnungsmärkten existiert, ist ein weitreichender Kündigungsschutz geboten. Danach sind Lockerungen möglich, weil der Wettbewerb zwischen den Vermietern dann die Stellung des Mieters ganz wesentlich stärkt. Gegenüber Mietern, die etwa ihren vertraglichen Verpflichtungen nicht nachkommen, muß der Vermieter ein Recht auf Beendigung des Vertragsverhältnisses haben. Private Vermieter müssen ein durchsetzbares Recht auf Eigennutzung besitzen; die Mieter sind durch eine Übergangsfrist zu schützen, die ausreichend Zeit zur Wohnungssuche gibt.

Auch insoweit müssen die Rückwirkungen allumfassender Mieterrechte auf die Investitionsbereitschaft beachtet werden. Wer sich mit der Vermietung einer Wohnung

aller Eigentümerrechte begibt, wird nicht oder nur bei entsprechend hohen, im Zweifel nur mit Hilfe von Subventionen erreichbaren Einnahmen bereit sein, Mietwohnungen zu bauen; je weniger Rechte dem Vermieter zugestanden werden, desto höher werden die Subventionen ausfallen müssen. Nicht selten veranlaßt der weitreichende Kündigungsschutz Vermieter dazu, Wohnungen lieber leerstehen zu lassen als zu vermieten, insbesondere dann, wenn möglicherweise Eigenbedarf zu erwarten ist. In Westdeutschland bleibt aus diesem Grund Wohnraum in nennenswerter Größenordnung ungenutzt. Höchstgerichtliche Urteile, die ein eigentumsähnliches Recht der Mieter ausdrücklich bestätigt haben, verstärken diese Entwicklung. Geschützt werden mit solcher Rechtsetzung – wie in vielen anderen Bereichen des Wohlfahrtsstaates – freilich nur die bereits Versorgten. An diejenigen, die dringend eine Wohnung benötigen, denkt offensichtlich niemand. Sollen Investitionsbremsen beseitigt werden – und das ist gerade im Interesse der Mieter dringend zu wünschen –, muß also nicht zuletzt der Kündigungsschutz überdacht werden. Das bedeutet keineswegs dessen Beseitigung. Daran denkt niemand. Aber die Aufhebung extremer Schutzrechte, die zur totalen Kappung von Eigentumsrechten führen, ist ins Auge zu fassen.

## **6. Privatisierung im Wohnungsbestand**

Auf den rund drei Millionen Wohnungen, die in der Nachkriegszeit in der DDR gebaut worden sind, lasteten 1989 ungewöhnlich hohe Schulden. Durch das Altschuldenhilfegesetz werden die Wohnungsunternehmen von der Hauptschuldenlast befreit (bis auf einen Rest von 150 Mark je Quadratmeter Wohnfläche), sofern sie innerhalb

von elf Jahren 15 Prozent ihrer Wohnungen privatisieren. Dabei hat Veräußerung an die derzeitigen Mieter Vorrang. Wegen des außerordentlich niedrigen Anteils von selbstgenutztem Wohneigentum am Wohnungsbestand ist eine solche Initiative zur Stärkung des Wohneigentums erwünscht. Günstige Kaufbedingungen sowie Zuschüsse des Bundes, in Sachsen und Thüringen auch verbilligte Kredite, ermöglichen auch Haushalten mit mittlerem Einkommen den Erwerb von bisherigen Mietwohnungen.

Wie reizvoll der Kauf von Wohnungen für die Mieter ist, hängt wesentlich von der zu erwartenden Mietentwicklung ab. Die Mieter vergleichen verständlicherweise die Belastungen, die ihnen bei Wohneigentum entstehen (Zinsen und Amortisation für das erforderliche Kapital, Instandsetzungs- und Verwaltungskosten, Grundsteuer etc.) mit der zu erwartenden wachsenden Mietbelastung. Werden die Mieten freigegeben und muß daher mit steigenden Mieten gerechnet werden, dann wird die Belastung bei Wohnungskauf in vielen Fällen im Bereich der Mietzahlung liegen, also für den Mieter reizvoll sein. Die Wiederverkaufsmöglichkeiten für sanierte Wohnungen werden auch in Plattenbauten als günstig eingeschätzt.

Die einstweilen noch geringe Zahl privatisierter Wohnungen (etwa 75.000) dürfte darauf zurückzuführen sein, daß es sich nicht für alle Wohnungsunternehmen lohnt, von der Altschuldenentlastung Gebrauch zu machen (bei 25 Prozent der Unternehmen mit 6 Prozent von 3,2 Millionen Wohnungen lag die Altschuldenlast unter 150 Mark je Quadratmeter Wohnfläche), daß die Wohnungen zunächst saniert werden müssen und daß die Verkaufsanstrengungen recht unterschiedlich sind. Oft verhindern auch unklare oder gänzlich fehlende Grundstücksgrenzen die Eintra-

gung neuer Eigentümer ins Grundbuch. Plattenbauten sind in DDR-Zeiten oft ohne Rücksicht auf Grundstücksgrenzen und Eigentumsrechte am Boden errichtet worden. Für rund 70 Prozent der Wohnungen kommunaler Wohnungsunternehmen fehlte es noch Ende 1994 an der Zuordnung des Eigentums an den Grundstücken und damit an der Eintragung in den Grundbüchern. Dadurch wird der Verkauf von Wohnungen an die Mieter einstweilen verhindert.

Rund 150 Unternehmen verzichten auf die Altschuldenhilfe, weil sie der Privatisierungsaufgabe entgehen wollen. Einige Unternehmen setzen offenbar darauf, daß ihnen die Verkaufsaufgabe erlassen würde, sollten sich die politischen Konstellationen in Bonn ändern, und zögern deswegen mit dem Verkauf von Wohnungen. Andere Wohnungsunternehmen sehen die Privatisierungsaufgabe als Chance. Nur durch den Verkauf von Wohnungen lassen sich derzeit die für die langfristige Erhaltung der Bausubstanz, für die Sanierung und für die Modernisierung erforderlichen Mittel gewinnen. Weder die Mieteinnahmen noch die Fördermittel reichen dafür derzeit aus.

Umstritten ist die Frage, ob die Übertragung eines Teils der kommunalen Wohnungen auf neu zu gründende Wohnungsgenossenschaften als Erfüllung der Verkaufsaufgabe anzusehen ist. Ziel des Altschuldenhilfegesetzes ist die Privatisierung oder Veräußerung von Wohnungen, vorrangig an die Mieter. Das gesetzgeberische Ziel ist offensichtlich in der Stärkung des individuellen Wohneigentums, des „Einzeleigentums“ (Zweites Wohnbaugesetz), zu sehen. Wohnungsgenossenschaften ermöglichen ihren Mitgliedern zwar in gesellschaftsrechtlicher Form Mitspracherechte und ein Dauerwohnrecht (wie es seit vielen

Jahren auch durch mietrechtliche Vorschriften gesichert ist), aber kein individuelles Wohneigentum, keine Beteiligung am steigenden Substanzwert, kein mietfreies Wohnen in entschuldetem Wohneigentum im Alter und kein vererbliches Sachvermögen. Wenn die Privatisierungsaufgabe an den Maßstäben des Zweiten Wohnungsbaugesetzes von 1956 und anderer gesetzlicher Regelungen mit dem Ziel der Förderung des Wohneigentums gemessen wird, kann die Ausgründung von Wohnungsgenossenschaften nicht als Erfüllung der gesetzlichen Privatisierungsziele bewertet werden, es sei denn, es handelt sich um vorbereitende Maßnahmen zur Bildung individuellen Wohneigentums. Vertretbar ist es daher auch, daß den ostdeutschen Wohnungsgenossenschaften im Altschuldenhilfegesetz ebenfalls Privatisierungsaufgaben gemacht worden sind.

## **7. Wohneigentumsbildung durch Neubau**

Die Privatisierung von Mietwohnungen wird selbst dann, wenn die gesetzlichen Auflagen voll erfüllt werden, nur zu einer vergleichsweise moderaten Steigerung der Wohneigentumsquote (und zu einer bescheidenen Verminderung der außergewöhnlich hohen Quote des öffentlichen Wohneigentums) führen. Von den 7 Millionen Wohnungen Ende 1989 gehörten 2,9 Millionen dem Staat (jetzt im wesentlichen kommunalen Wohnungsunternehmen) und 1,2 Millionen den Wohnungsgenossenschaften. Da auf einem Teil der kommunalen Wohnungen Restitutionsforderungen lasten, wird der kommunale Anteil auf etwa 2,3 Millionen Wohnungen sinken. Die fünfzehnprozentige Privatisierungsaufgabe des Altschuldenhilfegesetzes würde, da nicht alle Wohnungsunternehmen der Verkaufsaufgabe unterlie-

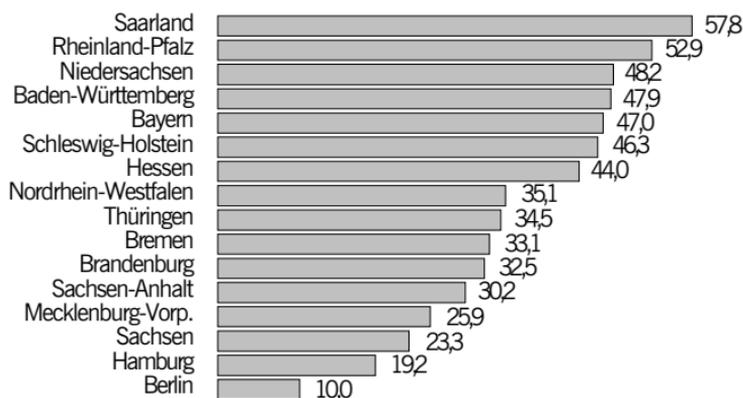
gen, etwa 330.000 Wohnungen betreffen. Der Anteil des selbstgenutzten privaten Wohneigentums am gesamten Wohnungsbestand stiege danach selbst dann, wenn alle diese Wohnungen nur an bisherige Mieter verkauft würden, nur auf knapp 29 Prozent, bliebe damit also noch immer weit hinter der Eigentumsquote Westdeutschlands (41 Prozent) und erst recht hinter den Quoten Großbritanniens (67 Prozent) und Frankreichs (54 Prozent) zurück.

Ein Vergleich der Wohneigentumsquote in den Bundesländern zeigt nicht nur erhebliche Unterschiede zwischen den Flächenstaaten und den Stadtstaaten (die in erster Linie damit zusammenhängen, daß Bauland in Großstädten für den Eigenheimbau zu teuer ist und daß Großstadthaushalte, die nach Wohneigentum streben, meist in das Umland abwandern). Beträchtliche Unterschiede bestehen auch zwischen eher ländlich und kleinstädtisch geprägten Ländern, in denen traditionell viele Haushalte im eigenen Haus leben, und vorwiegend aus Ballungsräumen bestehenden Bundesländern, in denen das Wohnen zur Miete vorherrscht. Auffällig ist aber vor allem das deutliche Gefälle der Wohneigentumsquote vom Westen zum Osten. Hier macht sich die jahrzehntelang verfolgte eigentumsfeindliche Politik in der ehemaligen DDR bemerkbar.

Nicht nur wohnungswirtschaftliche und finanzpolitische Gründe sprechen für die Eigentumsförderung gerade in Ostdeutschland. Auch gesellschaftspolitische Gründe sollten dazu veranlassen, die Bildung von breit gestreutem Sachkapital in privater Hand zu erleichtern. Sachvermögen in der Hand vieler privater Haushalte trägt zur politischen Stabilität bei und schützt vor Geldentwertung. Ein weiterer Vorteil ist darin zu sehen, daß Wertsteigerungen des Sachvermögens einer breiten Schicht von Eigentü-

## Wohneigentumsquoten in Deutschland

Angaben in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, 1995

mern zugutekommen. Sachvermögen in Form von Wohneigentum kann nach der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Neuregelung des Erbschaftsteuerrechts ohne Belastung an die Kinder weitergegeben werden. Das bedeutet einen zusätzlichen Anreiz, Wohneigentum zu bilden. Mit dem Streben nach Wohneigentum steigt zudem die Sparbereitschaft. Die Sparquote liegt bei Mieterhaushalten im Durchschnitt bei 7,5 Prozent des verfügbaren Einkommens, bei Wohneigentümern dagegen bei über 15 Prozent. Wegen des enormen Kapitalbedarfs Ostdeutschlands ist dieser Sachverhalt von hoher gesamtwirtschaftlicher Bedeutung.

Auch familienpolitisch ist das Streben nach Wohneigentum zu begrüßen. Die nach dem Krieg in der DDR entstandenen Wohnungen in Plattenbauten sind eng und familienfeindlich. Zwei-Zimmer-Wohnungen haben regelmäßig nur eine Größe von 47 Quadratmeter, Drei-Zimmer-Woh-

nungen durchschnittlich 62 Quadratmeter. Die Durchschnittsgröße aller sieben Millionen Wohnungen Ostdeutschlands (einschließlich der Altbauten und der Familienhäuser) lag 1989 bei nur 65 Quadratmetern. In engen Wohnungen und bei ungünstigem Wohnumfeld werden Kinderwünsche häufig unterdrückt. Wichtig wäre es deshalb, schon jungen Ehepaaren den Zugang zum Eigenheim zu erleichtern. Das gilt auch für Westdeutschland. Derzeit ist der deutsche Wohneigentümer durchschnittlich 38 Jahre alt. Eine Senkung dieser Altersschwelle wäre familienpolitisch wünschenswert.

Auf die Bedeutung entschuldeten Wohneigentums für die Altersversorgung ist bereits in anderem Zusammenhang hingewiesen worden. Den Erwerbstätigen droht schon bald die finanzielle Überbelastung durch die Rentenzahlungen an eine rasch steigende Zahl von Alten. Über eine Kapung der Renten- und Pensionsansprüche wird bereits nachgedacht. Wer für mietfreies Wohnen im Alter vorgesorgt hat, braucht solche Korrekturen nicht zu fürchten. Angesichts der desolaten Lage der Gesetzlichen Rentenversicherung ist Wohneigentum eine Art sachwertgesichertes Vorsorgesparen, ohne das ein Sinken des Lebensstandards im Alter kaum vermeidbar sein wird. Ein weiterer Vorteil selbstgenutzten Wohneigentums ist darin zu sehen, daß auf das eigene Heim weit mehr pflegliche Sorgfalt verwendet wird als üblicherweise auf eine Mietwohnung. Das bedeutet niedrigere gesamtwirtschaftliche Kosten des Wohnens. Dieselbe Wirkung entsteht dadurch, daß die Bereitschaft zu Eigenleistungen bei Wohneigentümern ungleich stärker ausgeprägt ist als bei Mietern.

In Ostdeutschland fehlt es vor allem an einem qualitativ breit gefächerten Angebot an Reihenhäusern und freiste-

henden Eigenheimen. Es ist davon auszugehen, daß der Anteil jener Haushalte, die Wohneigentum für erstrebenswert halten, im Ostdeutschland nicht niedriger liegt als in Westdeutschland. Repräsentative Umfragen bestätigen, daß in Ost- wie in Westdeutschland 80 Prozent der Haushalte sich Wohneigentum wünschen. In den neuen Bundesländern verfügen derzeit 24 Prozent der Haushalte über Wohneigentum. Etwa ebenso viele haben bereits konkrete Erwerbspläne; von diesen Haushalten verfügt ein Fünftel schon über ein Grundstück, und mehr als zwei Drittel verfügen über Eigenkapital von durchschnittlich 56.000 Mark. Die Realisierung der Eigenheimwünsche ist für diese Haushalte nicht erst in einer fernen Zukunft möglich. Etwa ein weiteres Viertel aller Haushalte würde zwar gern Wohneigentum erwerben, verfügt aber einstweilen nicht über ausreichende Eigenmittel.

Der Gesetzgeber hat der Förderung des Wohneigentums hohe Priorität zuerkannt. Die Förderung des Wohnungsbaus soll „überwiegend der Bildung von Einzeleigentum (Familienheime und eigengenutzte Eigentumswohnungen) dienen“. Die wohnungspolitischen Ziele des Staates und die einzelwirtschaftlichen Ziele der privaten Haushalte sind weitgehend deckungsgleich. Zudem ist die Förderung der Wohneigentumsbildung für den Staat wesentlich billiger als die Subventionierung des Mietwohnungsbaus, und die ihr Eigenheim beziehenden Haushalte machen regelmäßig eine Mietwohnung frei. Das haushaltsrechtliche Gebot der Sparsamkeit spricht eindeutig dafür, das Mietwohnungsangebot über die für den Staat vergleichsweise billige Förderung des Wohneigentums zu vergrößern.

Dennoch haben die Schwerpunkte der Förderung des Wohnungsbaus bisher bei den verschiedenen Formen des so-

zialen Wohnungsbaus gelegen. Die Bildung von Wohneigentum ist nur halbherzig finanziell unterstützt, die staatlichen Hilfen sind spürbar abgesenkt worden. Gerade die Finanznot der öffentlichen Hand sollte jetzt dazu veranlassen, das Ruder umzulegen und die knappen Mittel dort einzusetzen, wo der höchste Nutzeffekt erzielt wird.

In Ostdeutschland kommt es wegen des im Vergleich zu Westdeutschland niedrigeren Einkommensniveaus in besonderer Weise darauf an, auch für die mittleren Einkommensschichten die Chancen für den Zugang zum selbstgenutzten Wohneigentum zu verbessern. Von Staats wegen kann vieles getan werden, damit auch Haushalte, die aus eigener Kraft die Schwelle zum selbstgenutzten Wohneigentum nur schwer überwinden können („Schwellenhaushalte“), sich ihren Wunsch erfüllen können.

#### *a) Hilfe zur Eigenkapitalbildung*

Von besonderer Bedeutung ist ein ausreichendes Eigenkapitalpolster. Es sollte 25 Prozent der Baukosten möglichst nicht unterschreiten. Ohne ausreichende Eigenkapitaldecke ist die Gefahr groß, daß der Schuldendienst einen zu großen Teil des verfügbaren Einkommens verschlingt und daß unvorhergesehene Zwischenfälle wie etwa Zinssteigerungen, Krankheit oder vorübergehende Arbeitslosigkeit den Finanzierungsplan über den Haufen werfen. Ein ausreichender Eigenkapitalanteil hilft außerdem, Liquiditätsschwierigkeiten nach dem Auslaufen zinsverbilligter öffentlicher Kredite und der dann notwendigen Umschuldung zu vermeiden.

Vorsparen ist daher unumgänglich. Die staatliche Förderung des Bausparens bietet hierfür Anreize in Form von

Prämien. Über das Bausparen werden in Deutschland jährlich rund 60 Milliarden Mark für Bauzwecke mobilisiert. Dieser Betrag wird sich aller Voraussicht nach deutlich erhöhen, wenn – wie geplant – die Einkommensgrenzen für die Gewährung von Bausparprämien etwa verdoppelt werden und zugleich die Obergrenze der Jahresprämie heraufgesetzt wird. Damit würde die bedauerliche Vernachlässigung der Vorsparförderung in den beiden letzten Jahrzehnten korrigiert. Die Ausgaben für diesen Zweck sind von knapp 5 Milliarden Mark 1975 auf nur noch gut eine Milliarde Mark im Jahre 1993 gesunken. Dagegen ist die steuerliche Finanzierungsförderung (nach Einzug in die Wohnung) ganz beträchtlich von rund 2 Milliarden Mark 1975 auf über 8 Milliarden Mark (1993) gestiegen. Hiervon profitieren vor allem gutverdienende Haushalte.

Schwellenhaushalte werden wesentlich bessergestellt, wenn – wie beabsichtigt – an die Stelle von Abschreibungsvergünstigungen gleich hohe Zulagen für alle Haushalte von jährlich maximal 5.000 Mark während eines achtjährigen Zeitraums (bis zu einer Einkommensgrenze von 240.000 Mark für ein Ehepaar) treten. Mittelbar wird auf diese Weise das Eigenkapital fühlbar aufgestockt. Die beabsichtigte Erhöhung des Baukindergelds von 1.000 auf 1.500 Mark jährlich (für einen achtjährigen Zeitraum) wirkt in dieselbe Richtung. Die zusätzliche Entlastung von Familien mit Kindern ist familienpolitisch erwünscht und erleichtert diesen Haushalten den Zugang zum Eigenheim. Speziell für Ostdeutschland gilt die Sonderregelung, daß eigenkapitalschwache Eigenheiminteressenten eine staatliche Finanzierungsbürgschaft bis zu 20 Prozent der (bei Neubauten) auf 330.000 Mark begrenzten Anschaffungskosten in Anspruch nehmen können. Ein wirklicher Ersatz für Eigenkapital ist darin jedoch nicht zu

sehen. Es ergeben sich lediglich begrenzte Zinsvorteile während der Laufzeit der Finanzierungsbürgschaft.

Alle östlichen Bundesländer fördern die Bildung von Wohneigentum durch zinsverbilligte befristete Baudarlehen und Aufwendungshilfen oder durch Zuschüsse, wobei junge Ehepaare, kinderreiche Familien und Schwerbehinderte regelmäßig bevorzugt werden (allerdings nur innerhalb der Einkommensgrenzen, die im sozialen Wohnungsbau gelten). Auch das Freimachen einer Wohnung mit Mietbindung wird oft besonders honoriert. Der Verkauf kommunaler und genossenschaftlicher Mietwohnungen an die Mieter wird durch den Bund mit einem Zuschuß in Höhe von 20 Prozent des Kaufpreises, maximal mit 7.000 Mark für das erste und weiteren 1.000 Mark für jedes weitere Familienmitglied, gefördert.

Diese Hilfen erleichtern Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen den Zugang zum selbstgenutzten Wohneigentum erheblich. Die Förderung in Form von Zinsverbilligungen ist allerdings fast durchweg zeitlich befristet. Nach meist 10 bis 16 Jahren wird der Zinssatz auf das dann geltende Kapitalmarktniveau angehoben. Sofern die Eigenkapitalquote niedrig ist, wird es dadurch zu erheblichen Mehrbelastungen des Familienbudgets kommen. Auf diesen Belastungssprung nach Auslaufen der staatlichen Zinsverbilligung sollten sich die privaten Haushalte durch konsequentes Sparen rechtzeitig vorbereiten.

#### *b) Hilfe bei der Baulandbeschaffung*

Die Ausgaben für das Baugrundstück sind für viele Haushalte eine erste, schwer zu nehmende finanzielle Hürde. Auch in Ostdeutschland sind die Baulandpreise in den

letzten Jahren außerordentlich schnell gestiegen. Für einen Quadratmeter baureifen Landes mußte in Ostdeutschland im dritten Quartal 1994 ein Preis von durchschnittlich 81 Mark bezahlt werden, fast doppelt soviel wie im Jahr zuvor. In vielen Großstädten und im Berliner Umland werden Bodenpreise verlangt, die denen in vergleichbarer Lage Westdeutschlands nicht nachstehen. Oft erreichen die Grundstückskosten 40, manchmal sogar 50 Prozent der Gesamtkosten eines Eigenheims.

Es liegt daher nahe, über Wege nachzudenken, wie Bauwilligen in Ostdeutschland der Zugang zu Baugrundstücken erleichtert werden kann. An erster Stelle sei die Erbpacht genannt, von der Bund, Länder, Gemeinden und Kirchen als wichtige Bodeneigentümer noch immer zu wenig Gebrauch machen. Langfristige Pachtregelungen für meist 99 Jahre zu mäßigem Pachtzins (beispielsweise 4 Prozent des Grundstückswerts) würden die Anzahl jener Haushalte, die sich selbstgenutztes Wohneigentum leisten können, ganz beträchtlich erhöhen.

Der Bauherr hat bei Erbpacht eigentumsähnliche Nutzungsrechte. Er kann das Haus vererben oder veräußern, wobei der Käufer in den Erbpachtvertrag eintritt. Nach Ablauf des Erbbaurechts hat der Hauseigentümer die Möglichkeit, sich mit dem Bodeneigentümer über eine Verlängerung des Erbpachtvertrags zu verständigen oder das Grundstück zu kaufen oder das Haus gegen Entschädigung dem Grundstückseigentümer zu übertragen. Der Bodeneigentümer gibt temporär nur das Nutzungsrecht auf. Der Wertzuwachs des Bodens bleibt ihm erhalten – wie dem Hauseigentümer der Wertzuwachs des Hauses zukommt. Im Interesse von Schwellenhaushalten läge es, wenn die Erbbaurechtsgeber zum Verkauf des Grund-

stücks nach etwa 20 Jahren bereit wären, sofern die Hauseigentümer dies wünschen. Das gesetzlich eingeräumte Vorkaufsrecht kommt so gut wie nie zum Tragen.

Die hohen Bodenpreise sind eine Folge des im Vergleich zur Nachfrage viel zu geringen Grundstücksangebots. Bund, Länder und Gemeinden sind hierfür in unterschiedlicher Weise verantwortlich zu machen. Der mit weitem Abstand größte ostdeutsche Bodeneigentümer ist der Bund – eine Folge der Tatsache, daß der Bund Rechtsnachfolger der DDR ist und daß die DDR vor allem im Wege der Enteignung Eigentümer großer, unterschiedlich genutzter Bodenflächen geworden ist. Ein beträchtlicher Teil dieser Immobilien ist mit Restitutionsforderungen belastet. Zu kritisieren ist allerdings die allzu zögerliche Privatisierung von Flächen, die als Bauland geeignet oder dafür schon vorgesehen sind. Offensichtlich befürchtete die Treuhandanstalt und befürchten deren Nachfolgegesellschaften, daß ein massiertes Bodenangebot zu Preisverfall führen würde.

Diese Befürchtung ist nicht von der Hand zu weisen. Eine bewußte Angebotsverknappung mit dem Ziel, Schicht für Schicht die Zahlungsbereitschaft der Käufer abzuschöpfen und dadurch ein maximales finanzielles Ergebnis zu erzielen, ist zwar aus fiskalischer Sicht richtig, bremst jedoch die Investitionen in Ostdeutschland und ist daher zu mißbilligen. Vor allem steht diese Verkaufsstrategie im Widerspruch zu den wohnungspolitischen Zielen, insbesondere zu den Absichten, die nach Wohneigentum strebenden Haushalte zu fördern. Gerade die Schwellenhaushalte haben bei geradezu monopolistischen, auf Abschöpfung der Konsumentenrente zielenden Verkaufspraktiken auf absehbare Zeit keine Chance, zum Zuge zu kommen. Eine

grundlegende Neuorientierung ist überfällig. In Zusammenarbeit mit den Gemeinden ließe sich feststellen, welche Areale für den Wohnungsbau geeignet sind. Diese Flächen sollten zügig erschlossen und zu moderaten Preisen bauwilligen Haushalten angeboten werden.

Auch die Bundesländer können wesentlich dazu beitragen, daß ausreichende Baulandflächen zur Verfügung stehen und zu erschwinglichen Preisen an private Haushalte abgegeben werden. Die Landesplanung muß nämlich die Voraussetzungen dafür schaffen, daß die Gemeinden Bauland ausweisen können. In den alten Bundesländern geschieht das oft nur zögernd. „Zersiedelung der Landschaft“ ist eines der Schlagworte, das in diesem Zusammenhang angeführt wird. Unter den ganz anders gearteten Verhältnissen Ostdeutschlands ist eine solche Verhaltensweise der Landesbehörden jedoch unverständlich. Denn erstens besteht in den ostdeutschen Bundesländern ein erheblicher Nachholbedarf gerade beim Bau von Eigenheimen. Und zweitens ist die Siedlungsdichte im Osten erheblich geringer als im Westen. Davon, daß die Landschaft zubetoniert werden könnte, kann ernsthaft nicht die Rede sein. Selbst im dicht besiedelten Westdeutschland ist nur gut ein Prozent des Bodens durch Hausbau „versiegelt“. Wenn nur kleine Bauparzellen ausgewiesen werden, was schon aus Gründen der finanziellen Belastung sowohl der Bauwilligen als auch der Gemeinden (Erschließungskosten) geboten ist, kann von unangemessener Versiegelung erst recht nicht die Rede sein.

Die Bundesländer können ihrerseits in vielfältiger Form die Aktivitäten der Gemeinden zur Erschließung neuen preisgünstigen Baulandes unterstützen. In Brandenburg gibt es beispielsweise ein Förderprogramm für die Er-

schließung neuer Wohngebiete. So hat die Kreisstadt Belgig aus diesem Förderprogramm 4,5 Millionen Mark als zins- und tilgungsfreies Darlehen für vier Jahre erhalten. Ein erheblicher Teil des Darlehens (je Wohnung 8.000 Mark) braucht nicht zurückgezahlt zu werden, wenn mit dem Bau der geplanten Wohnungen bis Ende 1997 begonnen wird. Allerdings sind nur 20 Eigenheime vorgesehen. Die Grundstückspreise werden mit Hilfe des Landesdarlehens von 185 auf bis zu 10 Mark pro Quadratmeter verbilligt. Zugeteilt werden die Grundstücke nach einem Punktesystem, das soziale Merkmale berücksichtigt. Zum Zuge kommen dabei ausschließlich Einheimische.

Von entscheidender Bedeutung ist die Initiative der Gemeinden. Ohne deren Bereitschaft, Bauleitpläne aufzustellen und Bauland zu erschließen, kann es keinen Durchbruch im Bau von Eigenheimen geben – erst recht nicht, wenn die Gemeinden zwar Gewerbegebiet ausweisen (in der Hoffnung auf daraus fließende Einnahmen), die Baulanderschließung jedoch vernachlässigen.

Arbeitsplätze und Wohngebiete gehören zusammen. Nachdrücklich ist daher an die Gemeinden zu appellieren, neue Siedlungsgebiete entweder selbst zu erschließen oder über Erschließungsverträge durch Dritte erschließen zu lassen (wodurch der Gemeinde keine Kosten zu entstehen brauchen). Die Behauptung, viele ostdeutsche Gemeinden seien zu arm, um die hohen Kosten der Baulanderschließung tragen zu können, ist falsch. Überdies ist es den Gemeinden möglich, bisher landwirtschaftlich genutzte Flächen zu moderaten Preisen zu kaufen, als Bauland auszuweisen und die Belastungen durch steigende Einwohnerzahlen in die von den Bauherren zu bezahlenden Bodenpreise einzurechnen. Die Gemeinden sollten mit bescheidenen Er-

schließungsstandards dazu beitragen, die Belastungen der Bauherren in Grenzen zu halten.

Zwar gibt es in vielen ostdeutschen Gemeinden ein oft beachtlich großes Baulandangebot in Form von Baulücken oder Grundstücken mit abbruchreifen Gebäuden. Für den Eigenheimbau eignen sich solche Grundstücke jedoch eher in Ausnahmefällen. Wenn fühlbare Fortschritte im Eigenheimbau erzielt werden sollen, dann müssen zunächst gerade im Baulandangebot die Weichen neu gestellt werden. Ohne zusätzliches preisgünstiges Bauland lassen sich die Ziele der Wohnungspolitik nicht erreichen.

### *c) Chancen für billigeres Bauen*

Im westlichen und nördlichen europäischen Ausland werden Eigenheime meist wesentlich billiger gebaut als in Deutschland. Ein Grund hierfür sind sicherlich die hohen Qualitätsansprüche, die bei Bauherren in Deutschland weithin als normal und unabdingbar gelten (z. B. volle Unterkellerung des Hauses). Kostenträchtig sind jedoch auch die hohen staatlichen Baunormen. Es kommt hinzu, daß sich die Honorare der Architekten nach der Bausumme richten, was dazu anreizt, teuer zu bauen. Auch Gewährleistungsansprüche wirken sich dahingehend aus, daß im Zweifel teuer gebaut wird.

Die Änderung der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI), die am 1. Januar 1996 in Kraft treten wird, macht es möglich, das Architektenhonorar von den tatsächlichen Baukosten abzukoppeln. Künftig soll sich die Honorierung nach dem Kostenvoranschlag oder nach den voraussichtlichen Herstellungskosten richten, sofern Bauherr und Architekt dies zuvor schriftlich vereinbaren.

Ob diese Regelung allein bereits Anreize für kostengünstiges Bauen schafft, erscheint allerdings zweifelhaft. Außerdem besteht künftig die Möglichkeit, ein Erfolgshonorar für Leistungen zu vereinbaren, die ohne Verminderung des Qualitätsstandards zu einer wesentlichen Kostensenkung führen. Das Erfolgshonorar ist auf 20 Prozent der eingesparten Kosten begrenzt. Es wird sich zeigen müssen, ob diese Regelung für den Bauherrn vorteilhaft sein wird; denn die neue Regel könnte auch dazu genutzt werden, die Architektenhonorare zu erhöhen. Zunächst könnten beispielsweise teure Verfahren gewählt werden, die sich leicht durch billigere ersetzen lassen.

Soweit der Zugang zu den Bauhandwerkerberufen erschwert ist, kann sich auch hierdurch das Bauen verteuern. Offene Märkte und wirksamer Wettbewerb sorgen für ständige Bemühungen, kostengünstiger zu produzieren und preiswerter anzubieten. Anzustreben sind weiterhin weniger Gängelung der Bauherren durch Behörden und mehr Wahlmöglichkeiten, etwa im Sinne reduzierter Mindeststandards (von denen selbstverständlich nach oben abgewichen werden darf). Im Fertighausbau werden sich im europäischen Markt wohl kaum die hohen deutschen Normen durchsetzen lassen. Ausländische Fertighausangebote dürfen in einem einheitlichen europäischen Binnenmarkt nicht ausgesperrt werden. Es sollte dem deutschen Käufer überlassen werden, die Vor- und Nachteile verschiedener Baunormen gegeneinander abzuwägen. Die Baugesetze und Bauvorschriften, die Baunormen und die Qualitätsstandards müßten entsprechend geändert werden.

Für Ostdeutschland ist es wegen des niedrigeren Einkommensniveaus besonders wichtig, bescheidenere Baunormen zuzulassen und damit niedrigere Baukosten zu er-

möglichen. Kostensenkungen verspricht auch eine verstärkte internationale Konkurrenz im Baugewerbe. Ausländische Bauunternehmen arbeiten mit wesentlich niedrigeren Kosten und könnten ihre deutschen Konkurrenten unter entsprechenden Wettbewerbsdruck setzen.

Der gegenwärtig praktizierte Protektionismus verteuert den Aufbau in Ostdeutschland erheblich. Das geplante Entsendegesetz, das den Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ durchsetzen soll, würde nicht nur gegen die Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes verstoßen, sondern auch Chancen für billigeres Bauen zunichte machen und damit erklärten Zielen der Bundesregierung zuwiderlaufen. Wie alle anderen Wirtschaftsbe-  
reiche auch muß sich die Bauindustrie dem internationalen Wettbewerb stellen. Setzen sich die Interessen eines kleinen Teils der Wirtschaft und der dort Tätigen an Schutz vor ausländischer Konkurrenz auf Dauer durch, dann müssen das nicht nur die Hauseigentümer, sondern auch alle Mieter teuer bezahlen.

Daß es möglich ist, Eigenheime erheblich billiger zu bauen als in Deutschland üblich, zeigen nicht nur die Verhältnisse im westlichen und nördlichen Ausland, wo die Baukosten oft um 30 bis 50 Prozent niedriger liegen als hierzulande. Architektenwettbewerbe und neue Formen des Bauens und der Nutzung von Vorfertigungsmöglichkeiten, bessere Organisation der Bauabläufe und gut durchdachte Logistik machen auch in Deutschland, wie sich bereits gezeigt hat, eine deutliche Senkung der Baukosten von Eigenheimen möglich.

Damit kann einer neuen Schicht von Haushalten mit mittlerem Einkommen der Weg zum Eigenheim freigeräumt

werden, vorausgesetzt, daß sich diese neuen Ansätze auf breiter Front durchsetzen. Dazu kann eine gut organisierte Beratung der bauwilligen Haushalte wesentlich beitragen. Wird ferner die Möglichkeit geboten, Eigenleistungen beim Ausbau des Eigenheims zu erbringen, lassen sich weitere Kostensenkungen erreichen. In vielen ostdeutschen Haushalten hat sich als Folge der sozialistischen Zuteilungs- und Rationierungswirtschaft ein Zwang ergeben, handwerkliche Fähigkeiten vielfältiger Art zu entwickeln. Hier können sie kostensenkend genutzt werden.

## **8. Steuerliche Anreize**

Steuerliche Anreize für Investitionen in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft sind weiterhin erwünscht. Solange die Mieten im Wohnungsbestand staatlich reglementiert sind, rechnen sich Sanierungs-, Instandhaltungs- und neuerdings auch Modernisierungsinvestitionen nicht oder nur in engen Grenzen. Ohne staatliche Zuschüsse, ohne zinsverbilligte Kredite und ohne steuerliche Abschreibungsvergünstigungen hätte sich in den vergangenen fünf Jahren nur wenig bewegen lassen. Von 1990 bis 1994 hat der Bund den Wohnungs- und Städtebau in Ostdeutschland mit Zuschüssen in Höhe von 9 Milliarden Mark und zinsverbilligten Krediten von über 33 Milliarden Mark gefördert. Auch künftig werden solche Hilfen benötigt. Allerdings muß darauf geachtet werden, daß steuerliche Anreize nicht zu Kapitalfehlleitungen und partiellem Überangebot führen.

Auch an dieser Stelle ist auf den engen Zusammenhang zwischen staatlicher Mietenpolitik und steuerlichen Investitionsanreizen zu verweisen. Die investitionsabschreck-

enden Wirkungen staatlicher Mietenregulierung lassen sich nur neutralisieren, wenn entsprechend teure, kompensierende Anreize zu Lasten öffentlicher Kassen angeboten werden. Mietinterventionen kommen den Steuerzahler daher teuer zu stehen. Der Ausstieg aus einer Politik künstlich niedrig gehaltener Mieten macht staatliche Zuschüsse und Sondervorteile für Investoren dagegen zunehmend überflüssig. Unter den Anforderungen an die staatliche Politik kommt daher – *erstens* – einer an den Marktverhältnissen orientierten Mietenpolitik eine maßgebliche Rolle zu.

*Zweitens* ist schon vor dem vollständigen Abbau der Mietinterventionen sorgfältig zu prüfen, wie Mitnahmeeffekte vermieden werden können. Dort, wo Investoren auch ohne oder mit geringeren steuerlichen Anreizen tätig würden, können Zahlungen aus öffentlichen Haushalten eingestellt oder zumindest reduziert werden. Im Speckgürtel um Berlin sind die Marktchancen für Investoren wesentlich günstiger als beispielsweise an der Grenze zu Polen.

*Drittens* müssen steuerliche Sonderregelungen so flexibel gehandhabt werden, daß es nicht zu örtlichem Überangebot an Wohnungen hoher Qualität kommt, während auf anderen Teilmärkten weiterhin Mangel herrscht. Solche Kapitalfehlleitungen sind wegen des riesigen wohnungswirtschaftlichen Kapitalbedarfs ärgerlich.

*Viertens* sollte das Mißverhältnis zwischen der Förderung von Sozialwohnungen und der Förderung des Baus von Eigenheimen und Eigentumswohnungen beseitigt werden. Für eine neue Sozialwohnung entstehen der öffentlichen Hand regelmäßig vier- bis fünfmal so hohe Ausgaben wie bei der Förderung von Wohneigentum. Die haushaltswirk-

samen Belastungen für den Wohnungsbau könnten wesentlich gesenkt werden, wenn es zu einer Umschichtung der Ausgaben zugunsten des Wohneigentums käme. Wegen der Finanznot der öffentlichen Hand sollte diese wohnungspolitische Neuorientierung eigentlich selbstverständlich sein.

*Fünftens* ist bei der Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums auf gleichgewichtige Hilfen für die Bezieher mittlerer und geringer Einkommen hinzuwirken. Die geplante Abschaffung des § 10e Einkommensteuergesetz entspricht diesem Maßstab.

*Sechstens* ist nachdrücklich auf die Notwendigkeit zu verweisen, den weiteren Verfall wohnungswirtschaftlicher Substanz in Ostdeutschland durch spezielle Förderungsmaßnahmen aufzuhalten. Zinsgünstige Darlehen für die Instandsetzung und Modernisierung sind weiterhin notwendig. Steuerliche Anreize für solche Investitionen unterstützen das Erreichen dieses für Ostdeutschland so bedeutsamen wohnungspolitischen Ziels.

*Siebtens* steht die Privatisierung von Mietwohnungen in engem Zusammenhang mit der Mieten- und der Steuerpolitik. Wegen der gebundenen Mieten sind fühlbare steuerliche Vergünstigungen (und öffentliche Zuschüsse) für kaufwillige Mieter erforderlich, wenn die Wohnungsunternehmen in die Lage versetzt werden sollen, ihre Privatisierungsaufgaben zu erfüllen.

*Achtens* besteht die Gefahr, daß hektisches Hantieren an steuerpolitischen Hebeln zu erheblichen Schwankungen des Wohnungsbaus führt. Steuerpolitisch veranlaßte Einschränkungen des Wohnungsbaus können zur Folge

haben, daß Konkurse in der Bauwirtschaft sich häufen, was stets auch eine gesamtwirtschaftlich schädliche Kapitalvernichtung mit sich bringt. Wenn – umgekehrt – massive steuerliche Anreize die Baunachfrage rasch steigen lassen, entstehen wegen der kurzfristig nicht erweiterbaren Kapazitäten Knappheitsgewinne; die reale Gegenleistung fällt niedriger aus als bei kontinuierlichem Verlauf der Nachfrage. Die steuerliche Förderung des Wohnungsbaus sollte daher weit stärker als bisher auf Stetigkeit setzen. Wenn irgend möglich sollte an gleitende, vorangekündigte Korrekturen bisheriger Maßnahmen gedacht werden, auf die sich alle Beteiligten frühzeitig einstellen können. Bei dem hohen Anteil der Bauindustrie und des Ausbaugewerbes an der Wertschöpfung in Ostdeutschland gehen von starken Schwankungen der Bautätigkeit gesamtwirtschaftlich bedenkliche Wirkungen auf Einkommen und Beschäftigung aus.

Steuerliche Abschreibungsvergünstigungen – das sei hinzugefügt – bedeuten nicht etwa ein Geschenk an Investoren, sondern lediglich eine Verlagerung der Steuerpflicht in die Zukunft. Allerdings entstehen Zinsvorteile, die bei kapitalintensiven Gütern wie Immobilien für Kapitalanleger reizvoll sind. Da der Sanierung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft zweifelsfrei hohe politische Priorität zukommt, sind über das westdeutsche Normalmaß hinausgehende Anreize vertretbar.

## **9. Investitionshindernisse durch Restitutionsforderungen**

Zwischen 1945 und 1989 sind zahlreiche Immobilieneigentümer teils entschädigungslos, teils gegen niedrige Zah-

lungen enteignet worden. Viele Eigentümer von Miethäusern, die bei den bescheidenen Stoppmieten ihr Eigentum nicht erhalten konnten, haben das Hauseigentum freiwillig auf Gemeinden übertragen. Im Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR ist der Grundsatz „Rückgabe vor Entschädigung“ verankert worden, der später allerdings in mehrfacher Weise durchlöchert wurde (z. B. durch Investitionsvorrangregelungen). Für diejenigen, die ihr Immobilienvermögen nach 1949 verloren haben, bestand grundsätzlich die Möglichkeit, Anträge auf Rückgabe (Restitution) bei den Ämtern zur Regelung offener Vermögensfragen zu stellen. Für die zwischen 1945 und 1949 nach sowjetischem Besatzungsrecht Enteigneten wurde die Restitution im Einigungsvertrag ausgeschlossen. Auf die wenig überzeugenden Gründe für diese unterschiedliche Behandlung von Enteigneten ist hier nicht einzugehen.\*

Die Restitution konfiszierten Privateigentums an Immobilien kommt nur zögernd voran. Von den 2,12 Millionen „grundstücksbezogenen Ansprüchen“ haben die Landesämter zur Regelung offener Vermögensfragen bis Ende 1994 erst rund 958.000 bearbeitet. Die einfachen Fälle sind generell zuerst erledigt worden. Deshalb dürfte sich das Arbeitstempo in den Ämtern – an der Zahl der erledigten Fälle gemessen – kaum beschleunigen. Auch wenn zu berücksichtigen ist, daß oft zeitlich weit zurückliegende Vorgänge geklärt werden müssen und daß häufig über mehrere konkurrierende Ansprüche auf dasselbe Grundstück zu befinden ist, muß die Zahl der noch unerledigten Anträge als schwer erträglich und als wohnungswirtschaft-

---

\* siehe Walter Hamm, Eigentumspolitik für Ostdeutschland, Ordo Jahrbuch, 46. Band, Stuttgart 1995, S. 255ff.

liche Investitionsbremse ersten Ranges eingestuft werden. Investitionsvorrangregelungen haben keine wesentliche Verbesserung der Lage mit sich gebracht, weil diese gesetzlichen Vorschriften nicht für vermietete Wohngebäude gelten. Bei den kommunalen Wohnungsunternehmen waren Ende 1994 noch 363.000 Wohnungen mit Restitutionsforderungen behaftet (nur bei 160.000 Wohnungen waren bis dahin die Restitutionsforderungen abschließend geregelt). Für diese Wohnungen stocken infolgedessen Instandsetzung und Modernisierung noch immer.

Die Schwierigkeiten bei der Bearbeitung von Grundstücksansprüchen sind seit Jahren bekannt. Es hätte im Sinne des Abbaus von Investitionshindernissen gelegen, wenn die Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen frühzeitig personell besser ausgestattet worden wären. Das ist nicht oder jedenfalls nur zögernd und nicht im eigentlich erforderlichen Ausmaß geschehen. Die mit Restitutionsforderungen belasteten Wohnhäuser stehen in beachtlichem Umfang, da oft bereits unbewohnbar, leer. Der Verfall dieser Immobilien geht weiter. Soweit Einfamilienhäuser noch genutzt werden, sind die Eigentümer nach DDR-Recht oder die Mieter meist nicht in der Lage, die umfangreichen Instandsetzungsarbeiten zu bezahlen.

Restitutionsforderungen lasten auch auf über 500.000 vor allem von kommunalen Wohnungsunternehmen verwalteten Wohnungen. Insoweit geschieht ebenfalls so gut wie nichts zur Erhaltung dieser Mietwohnungen. Auch das Nebeneinander von Eigentum nach DDR-Recht und Restitutionsforderungen bremst Investitionen.

Nach dem Sachenrechtsbereinigungsgesetz müssen sich Alteigentümer und Nutzer eines Grundstücks über einen –

ermäßigten – Kaufpreis für das Grundstück einigen. Solange diese Einigung nicht erzielt ist, kommt es nicht zu werterhaltenden Investitionen. 250.000 Eigenheime sind davon betroffen.

Es bleibt das Dilemma, daß einerseits dringend für die Sanierung der Wohnungen gesorgt werden muß, andererseits aber die Mieter vor hohen Belastungen bewahrt werden sollen. Jeder politische Kompromiß pflegt von beiden Seiten als unannehmbar kritisiert zu werden. Mit jedem Schritt in Richtung auf Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und damit auch auf die Vergrößerung des Wohnungsangebots wird freilich dieses Dilemma entschärft. In dieser Richtung muß ein Durchbruch erzielt werden.

Die Zahl der Restitutionsanträge ist vor allem deswegen außerordentlich hoch ausgefallen, weil die Frage der Entschädigung für enteignetes Eigentum jahrelang hinausgezögert worden ist und weil sich immer deutlicher abzeichnete, daß nur überaus bescheidene Entschädigungen gezahlt werden würden. Der oft verbissene Kampf um Restitution hat hier einen wesentlichen Grund. Erst im Herbst 1994 ist das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz verabschiedet worden – mit den erwarteten dürftigen Entschädigungen.

Eine Chance zur friedlichen und schnellen Beilegung der Streitigkeiten über Eigentumsrechte haben die Bundesregierung und der Gesetzgeber verpaßt: Aus dem riesigen Liegenschaftsvermögen, das der Bund von der DDR übernommen hat, hätte leicht eine Entschädigung in natura (in Sachwerten) erfolgen können. Sowohl die Eigentümer nach DDR-Recht als auch die abgefundenen Alteigentü-

mer hätten dann investieren können: erstere in den nicht mehr restitutionsbelasteten Häusern, letztere in den als Entschädigung zugewiesenen Objekten. Solche Vorschläge wurden rechtzeitig unterbreitet, der Gesetzgeber hat sie jedoch nicht aufgenommen. Unerledigte Restitutionsanträge bewirken nun einen Investitionsstau, der die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland verlangsamt. Fiskalische Interessen des Bundes waren offenbar der Hauptgrund für die Ablehnung großzügiger Entschädigungsregelungen. Der einzige Weg, die Nachteile der gesetzlichen Entschädigungsregelung zu minimieren, besteht jetzt noch in der Beschleunigung der Arbeiten in den Ämtern zur Regelung offener Vermögensfragen.

## **10. Administrative Investitionshindernisse**

Wohnungswirtschaftliche Investitionen werden in hohem Grad durch die Folgen jahrzehntelanger staatssozialistischer Politik und durch das langsame Arbeiten verschiedener Ämter verzögert. Zuverlässige Liegenschaftskataster und gut geführte Grundbücher sind die Voraussetzungen dafür, daß Anträge auf Eigentumsübergang bei Grundstücken reibungslos bearbeitet werden können. Daran fehlt es in Ostdeutschland weithin. Oft sind Grundbuchblätter vernichtet oder frühere Eintragungen durch Schwärzen unleserlich gemacht worden. Wer berechtigt ist, über ein Grundstück zu verfügen, läßt sich daher nicht immer feststellen. Auch die systematische Beseitigung von Grenzsteinen erschwert Grundstücksgeschäfte. Häufig sind katasteramtliche Neuvermessungen erforderlich, die sich wegen der Überlastung dieser Ämter verzögern. Ohne grundbuchamtlich vollzogenen Eigentumsübergang kann jedoch nicht investiert werden.

Daß sich der Mangel an Fachpersonal in den Grundbuchämtern überwinden läßt, zeigt sich daran, daß die Bearbeitungszeiten in einigen ostdeutschen Grundbuchämtern nicht mehr von den Erfahrungswerten in Westdeutschland abweichen. Die Gesamtzahl der unerledigten Grundbuchangelegenheiten liegt in Ostdeutschland aber immer noch bei 500.000 – allerdings mit abnehmender Tendenz. Fünf Jahre nach der Vereinigung der beiden deutschen Teilstaaten hätte es eigentlich überall möglich sein müssen, die vorhersehbaren Engpässe zu überwinden. Die Zulassung privater vereidigter Landvermesser wäre geeignet, den Antragsstau bei den Katasterämtern zu überwinden.

Baugenehmigungen werden ebenfalls oft nur mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen erteilt. Die Arbeitskapazität der Bauordnungsämter läßt vielerorts zu wünschen übrig. An eine Vergrößerung des Personals ist viel zu spät gedacht worden. Im Kreis Ostprignitz-Ruppin beispielsweise wurde eine Baugenehmigung 1993 erst nach durchschnittlich fünf Monaten erteilt. Bis zu Ablehnungen verging oft sogar ein volles Jahr. 1995 ist die Wartezeit zwar auf durchschnittlich 2,3 Monate gesunken (für Ablehnungen auf 2,6 Monate). Aber noch Mitte Juli 1995 wartete ein Drittel der Antragsteller des Jahres 1994 auf einen Bescheid des Bauordnungsamtes.

Ein anderes Beispiel: In Potsdam sind in der Bauverwaltung derzeit (Mitte September 1995) zwanzig Stellen nicht besetzt. Zweitausend Genehmigungsverfahren haben sich aufgestaut. Selbst bereits bearbeitete Anträge bleiben bis zu vier Monate liegen, weil es an Schreibkräften fehlt. Derartig lange Fristen für Baugenehmigungen sind vermeidbar – und damit unnötige Verzögerungen bei der Verbesserung der Wohnverhältnisse.

## 11. Mit Umweltschäden belastete Grundstücke

Große Areale in den ostdeutschen Ländern weisen erhebliche Umweltbeeinträchtigungen auf. Eine Nutzung für Wohnzwecke ist oft nicht oder nur bedingt möglich. Das trifft vor allem auf viele früher militärisch genutzte Flächen zu, aber auch auf ehemals industriell genutzte Grundstücke. Vor der Umwidmung solcher Flächen sind regelmäßig kostspielige Sanierungsmaßnahmen unerlässlich. Zwar hat der Gesetzgeber schon 1990 im Umweltraumengesetz die Möglichkeit geschaffen, Eigentümer und Erwerber von Grundstücken von der Altlastenbeseitigung freizustellen. Aber erst nachdem Bund und Länder 1993 ein Abkommen getroffen haben, durch das festgelegt wird, wieviel Geld sie in den nächsten fünf Jahren für die Beseitigung ökologischer Altlasten aus der DDR-Zeit bereitstellen werden, wird allmählich der Weg für Investitionen freigemacht. Ökologisch belastet sind schätzungsweise rund 70.000 Flächen. Über 60.000 Anträge auf Freistellung von Umweltlasten liegen vor. Bis 1993 war aber erst in 80 Fällen die Kostenübernahme zugesagt worden. Auch insoweit ist es zu erheblichen Verzögerungen von Wohnungsbauinvestitionen gekommen.

In vielen Fällen bleibt das Risiko nachträglicher Entdeckung weiterer Umweltschäden. Solange keine Gewißheit besteht, daß die öffentliche Hand auch die Kosten für später notwendig werdende Sanierungen übernimmt, werden sich private Käufer allenfalls bei niedrigen, die Risiken abdeckenden Grundstückspreisen finden lassen.

Die letzten beiden Jahrzehnte sind die Geschichte ständig zunehmender Umweltauflagen. Was heute zulässig ist, kann morgen bereits verboten sein, ohne daß den so

Belasteten irgendwelche Ansprüche auf Entschädigung zuwachsen. Soweit Eigentümer des Grundstücks und Verursacher des Umweltschadens identisch sind, ist eine solche Regelung vertretbar, nicht jedoch, wenn die öffentliche Hand belastete Grundstücke an Private verkauft. Es ist verständlich, wenn sich Grundstückskäufer gegen später mögliche Vermögensschäden abzusichern versuchen.

## V. Zusammenfassung

Fünf Jahre nach der Vereinigung der beiden deutschen Teilstaaten befindet sich die ostdeutsche Wohnungswirtschaft noch immer weit überwiegend in einem miserablen Zustand. Zu katastrophal hat sich der jahrzehntelange Substanzverzehr als Folge staatlicher Kommandowirtschaft ausgewirkt, als daß sich trotz hoher Milliardeninvestitionen bereits ein grundlegender Wandel hätte erzielen lassen. Allein für die Sanierung und Modernisierung des Wohnungsbestands werden Investitionen von weiteren rund 500 Milliarden Mark notwendig sein. Hinzuzurechnen sind die Kosten für den Neubau von etwa 1,4 Millionen Wohnungen in den nächsten zehn Jahren.

Entscheidend für den zunehmenden Verfall großer Wohnungsbestände in der DDR war eine Zwangsmietenpolitik, die den Hauseigentümern nicht einmal die Bezahlung dringender Instandhaltungsarbeiten ermöglichte. Die staatlichen Wohnungsbetriebe erhielten Subventionen in Höhe von 17 Milliarden Mark jährlich, die privaten Wohnungseigentümer gingen leer aus. Die Innenstädte verfielen zusehends. In den Außenbezirken entstanden neue Plattenhaussiedlungen, die zwar im Vergleich zu den heruntergekommenen Altbauten einigen Wohnkomfort boten, aber heute ebenfalls weit überwiegend Mängel aufweisen, die beseitigt werden müssen.

Heute ist der Bund, der schon an den übernommenen Altschulden der DDR-Wohnungswirtschaft in Höhe von 51 Milliarden Mark schwer zu tragen hat, außerstande, die riesigen finanziellen Lasten der Wohnungssanierung in

Ostdeutschland zu tragen. Es blieb keine andere Wahl, als zusammen mit den hohen DDR-Verbrauchssteuern (Akzisen) auf „Luxusgüter“ wie Autos, Elektrogeräte etc. auch die Subventionen für Grundnahrungsmittel, öffentliche Verkehrsmittel und Wohnungen abzubauen.

Die wohnungspolitischen Weichen müssen nun so gestellt werden, daß ein breiter Strom privaten Kapitals in die Wohnungswirtschaft fließt. Dazu ist es unerlässlich, die Marktkräfte zu beleben. An die Stelle einer Wohnungszwangswirtschaft, die auch in Westdeutschland Wohnungsknappheit, ja in einigen Bezirken sogar Wohnungsnot hervorgerufen hat, muß eine Wohnungspolitik treten, die – bei sozialer Absicherung einkommensschwacher Haushalte – mehr Freiraum für die Entfaltung privater Initiative ermöglicht. Daß wettbewerbliche Marktstrukturen auch auf den Wohnungsmärkten das nun schon Jahrzehnte bestehende, die Mieter benachteiligende Mißverhältnis von Angebot und Nachfrage zu beseitigen in der Lage sind, ist historisch vielfach belegt. Das verbreitete Mißtrauen gegen die Marktkräfte widerspricht den Fakten und stellt die Dinge auf den Kopf: Nur eine durchgreifende Deregulierung weckt das Interesse der Investoren an der Schaffung zusätzlichen Wohnraums und läßt zugleich die Neigung der Nachfrager schwinden, trotz kleiner werdender Familien in zu groß gewordenen Wohnungen zu bleiben.

Deregulierung bedeutet Optimierung des Ordnungsrahmens, nicht Verzicht auf jegliche staatliche Aktivität. Die Marktkräfte lösen nicht die Wohnungsprobleme jener Haushalte, die aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, Marktmieten für eine angemessene Wohnung zu bezahlen. Für Ostdeutschland gilt diese Feststellung wegen des

niedrigen Einkommensniveaus und wegen der hohen Arbeitslosigkeit noch in weit stärkerem Maße als in Westdeutschland. Die unerläßlichen staatlichen Hilfen sollten jedoch zielgerecht auf diejenigen konzentriert werden, die dieser Hilfe wirklich bedürfen. Die in der Wohnungspolitik noch immer weithin üblichen Subventionen mit der Gießkanne zugunsten aller Haushalte sind nicht sachgerecht und für die Steuerzahler unzumutbar.

Über 50 Milliarden Mark gibt der Staat jährlich für die Förderung des Baus von Miet- und Eigentumswohnungen aus (einschließlich der indirekten steuerlichen Förderung). Diese Mittel müssen so eingesetzt werden, daß die politischen Ziele – eine angemessene Wohnungsversorgung für alle und die Förderung selbstgenutzten Wohneigentums – in möglichst hohem Grade erreicht werden. Wegen der sinkenden Leistungskraft der öffentlichen Haushalte kommt es darauf an, weit mehr privates Geldkapital als bisher in die ostdeutsche Wohnungswirtschaft zu lenken. Ob und in welchem Umfang das gelingt, daran wird sich die staatliche Wohnungspolitik messen lassen müssen.

Ohne eine grundlegende Neuorientierung in der Wohnungspolitik ist dieses Ziel nicht zu erreichen. Private Investoren werden abgeschreckt, wenn der Staat ständig von neuem und in unberechenbarer Weise auf den Wohnungsmärkten interveniert. So langfristige Investitionen wie die in Wohnungen setzen eine überschaubare und verlässliche Basis in Form staatlicher Rahmenbedingungen voraus. Das gilt auch für die Schaffung selbstgenutzten Wohneigentums, das die Mehrheit der ostdeutschen Haushalte als erstrebenswert ansieht. Hohe Subventionen für Mietwohnungen und die dadurch ermöglichten marktwidrig niedrigen Mieten machen eigene Anstrengungen der

Haushalte, selbstverantwortlich für eine Wohnung zu sorgen, weniger reizvoll.

Damit die ostdeutsche Wohnungswirtschaft zügig saniert und modernisiert wird und die ostdeutschen Wohnverhältnisse in absehbarer Zeit an die Westdeutschlands angeglichen werden, ist eine Wohnungspolitik unumgänglich, die – wo immer möglich – auf die Mobilisierung der Marktkräfte setzt und staatliche Hilfen – soweit nötig – dort konzentriert, wo sie am dringendsten gebraucht werden und wo sie maximale Wirkung entfalten. Das folgende ist dazu notwendig.

*Erstens* muß entschieden auf den Abbau der staatlichen Mietenregulierung hingearbeitet werden. In vielen kleinen Gemeinden Ostdeutschlands besteht bereits ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage zu den derzeit geltenden Mieten. Die Vermieter bekommen in einer wachsenden Zahl von Städten immer deutlicher zu spüren, daß es keine nennenswerten Mieterhöhungsspielräume mehr gibt. Staatliche Mietenvorschriften sollten in diesen Fällen zügig aufgehoben werden. In Brennpunkten des Wohnungsbedarfs sollte das Ziel fallengelassen werden, daß alle Mieten für alle Haushalte niedrig zu halten sind, auch für diejenigen, die höhere Mieten bezahlen können. Nur so entstehen die Impulse für eine rasche Beseitigung der Wohnungsknappheit.

*Zweitens* muß eine Mietenpolitik, die zügig in Richtung auf die Marktmieten steuert, sozial abgesichert werden. Einkommensschwachen Haushalten darf nicht das Schicksal der Obdachlosigkeit drohen. Zweckmäßigerweise wird hierzu auf das Instrument des Wohngelds zurückgegriffen. Das Wohngeld kann beweglich den individuellen, oft stark schwankenden Einkommensverhältnissen eines privaten

Haushalts angepaßt werden. Diese Subjektförderung ist der für die öffentliche Hand überaus teuren dauerhaften Zuweisung einer Sozialwohnung bei weitem vorzuziehen.

*Drittens* müssen die Mietnebenkosten, die sich immer mehr zu einer „zweiten Miete“ entwickeln, weit stärker als bisher ins öffentliche Bewußtsein gerückt werden. In den vergangenen Jahren sind die kommunalen Gebühren für die Trinkwasserversorgung, für die Abwasserreinigung, für die Müllabfuhr und für die Straßenreinigung exorbitant gestiegen, oft auch deshalb, weil der Zwang zu wirtschaftlichem Handeln in diesen Monopolbereichen gering ist. Von der Privatisierung kommunaler Betriebe können, wie vielfältige Erfahrungen belegen, starke Impulse in Richtung auf rationellere, personalsparende Produktion und sinkende Preise ausgehen, insbesondere dann, wenn sich die beauftragten privaten Unternehmen regelmäßig in öffentlichen Wettbewerbsaufrufen behaupten müssen.

*Viertens* sollte auf das überaus teure Instrument des öffentlich geförderten Baus von Sozial(miet)wohnungen verzichtet werden. Mit den hohen Subventionen, die für eine einzige Sozialwohnung benötigt werden, kann ein Mehrfaches an Wirkung erzielt werden, wenn diese Mittel für die Förderung des Wohneigentums ausgegeben und auf diesem Umweg Mietwohnungen freigemacht werden. Für soziale Randgruppen, die – auf sich gestellt – keine Mietwohnung finden können, ist der Kauf von Belegungsrechten im Wohnungsbestand durch die Kommunen das mit Abstand billigere Instrument.

*Fünftens* ist vor Bestrebungen zu warnen, den Kündigungsschutz in Ostdeutschland noch rigorosier zu gestalten, als es in Westdeutschland der Fall ist. Das gilt vor

allem für die noch stärkere Einschränkung der Eigenbedarfsrechte. Die Bereitschaft, privates Kapital in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft zu investieren, wird erheblich geschmälert, wenn die Eigentümerrechte noch mehr beschnitten werden, als dies in Westdeutschland bereits geschieht. Die Investitionszurückhaltung, die durch extremen Kündigungsschutz provoziert wird, ließe sich nur durch merklich höhere finanzielle Anreize aus öffentlichen Kassen überwinden – ein für die Steuerzahler teures Verfahren. Geschützt werden dadurch im übrigen nur die bereits Versorgten. An diejenigen, die dringend eine Wohnung suchen, wegen des investitionsdämpfenden Kündigungsschutzes aber unversorgt bleiben, denkt offensichtlich niemand.

*Sechstens* spricht alles dafür, die Privatisierung von Mietwohnungen weiterhin energisch zu unterstützen. Die private Wohneigentumsquote in Ostdeutschland ist im nationalen und erst recht im internationalen Vergleich extrem niedrig. Viele Haushalte wünschen sich Wohneigentum. Mit der Privatisierung könnte privates Geldkapital in beachtlichem Ausmaß für Investitionen in der Wohnungswirtschaft gewonnen werden. Die volkswirtschaftliche Sparquote würde positiv beeinflusst, weil Wohneigentümer weit mehr sparen als Mieter; dies wäre wegen des enormen Kapitalbedarfs in Ostdeutschland besonders erwünscht. Private Eigentümer gehen mit ihrer Wohnung zudem viel sorgsamer um als Mieter. Soweit zu privatisierende Wohnungen ohne vorhergehende Modernisierungsinvestitionen nicht veräußerbar sind, sind staatliche Anreize zur Beschleunigung dieser Investitionen zweckmäßig.

*Siebtens* liegt es nahe, den Eigenheimbau zu fördern, weil die dafür benötigten öffentlichen Mittel je Wohnung be-

sonders niedrig liegen. Der Gesetzgeber hat zudem die vorrangige Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums ausdrücklich vorgeschrieben. In den letzten Jahren hat die Wohnungspolitik von Bund und Ländern diesen Bereich der Wohnungspolitik allerdings stark vernachlässigt. Um so wichtiger erscheint die Neuorientierung speziell in Ostdeutschland, weil dort der Eigenheimbau aus ideologischen Gründen jahrzehntelang vernachlässigt worden ist. Entsprechend hoch ist der Bedarf. Viele gesellschaftspolitische Argumente sprechen ebenfalls für eine wirksame Eigentumsförderung, insbesondere die Bildung von Sachvermögen in breiten Bevölkerungsschichten, der Schutz von Ersparnissen gegen Geldentwertung, familienpolitisch positive Wirkungen und die private Vorsorge für das Alter durch mietfreies Wohnen in entschuldetem Wohneigentum.

*Achtens* sollte wegen des niedrigen Einkommensniveaus in Ostdeutschland besonderer Wert auf die Förderung der Eigenkapitalbildung gelegt werden. Ausreichendes Vorsparen verhütet Liquiditätsschwierigkeiten für den Fall, daß die Zinssätze später steigen und Krankheit oder vorübergehende Arbeitslosigkeit das Haushaltseinkommen zeitweise vermindern. Das in Ostdeutschland inzwischen weit verbreitete Bausparen mobilisiert jährlich aus vielen kleinen Quellen einen breiten Strom von Ersparnissen ausschließlich für den Wohnungsbau. Wenn – wie geplant – die Einkommensgrenzen und die Sparprämien ab 1. Januar 1996 erhöht werden, wird sich das Bausparaufkommen aller Voraussicht nach noch deutlich erhöhen.

*Neuntens* muß das Baulandangebot merklich ausgeweitet werden, schon deswegen, weil dem Anstieg der Baulandpreise auf diese Weise am wirksamsten begegnet werden

kann. Besonderen Wert sollte die öffentliche Hand auf das Angebot von Eigenheimgrundstücken in Erbpacht legen, weil auf diese Weise die hohe Schwelle zur eigenen Wohnung am wirksamsten abgesenkt werden kann. Der Bund als größter ostdeutscher Bodeneigentümer sollte sich – in Kooperation mit den Ländern und Gemeinden – weit energischer als bisher um die verstärkte Bereitstellung von Bauland bemühen. Die Bundesländer können über die Landesplanung viel zur Ausweisung neuen Baulandes beitragen und zusammen mit den Gemeinden für moderate Bodenpreise sorgen.

*Zehntens* müssen die Chancen für billigeres Bauen nachdrücklicher als bisher genutzt werden. Im Ausland sind Eigenheime weit billiger als in Deutschland, was keineswegs nur mit den hohen Ansprüchen deutscher Bauherren zusammenhängt. Die zwingenden Baunormen und Standards sollten im Sinne der Setzung von Mindeststandards überprüft werden. Mehr internationale Konkurrenz könnte rationellere Formen des Bauens, die Verbesserung der Bauorganisation, die Vorfertigung von Bauteilen und ähnliche Maßnahmen zur Steigerung der Arbeitsproduktivität initiieren helfen. Eigenleistungen beim Ausbau würden weitere deutliche Verminderungen der Baukosten ermöglichen.

*Elftens* ist auf die Notwendigkeit einer weiteren steuerlichen Förderung des ostdeutschen Wohnungsbaus (einschließlich Instandsetzung und Modernisierung) hinzuweisen. Allerdings ist mehr als bisher darauf zu achten, daß Kapital nicht fehlgeleitet wird, daß die steuerlichen Anreize flexibel an Veränderungen der Marktlage angepaßt werden und daß eine hohe Effizienz des Mitteleinsatzes gesichert ist. Daß die Förderung des selbstgenutzten Wohnei-

gentums im Interesse der unteren und mittleren Einkommensschichten ab 1. Januar 1996 auf Zulagen umgestellt und daß die Familienkomponente der Förderung verstärkt wird, ist zu begrüßen. Wer ohne staatliche Förderung für ein Eigenheim sorgen kann, braucht keine Hilfe des Steuerzahlers. Wer dagegen allein die Schwelle zum Wohneigentum nicht zu überwinden vermag, dem sollte begrenzte Hilfe zur Selbsthilfe gegeben werden.

*Zwölftens* muß energischer als bisher auf die Beseitigung von Investitionshindernissen bei den durch Restitutionsforderungen belasteten Grundstücken hingearbeitet werden. Die Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen sind personell meist zu schlecht ausgestattet, als daß diese Hürden mit der gebotenen Schnelligkeit aus dem Weg geräumt werden könnten. Infolgedessen geht der Verfall vieler Häuser weiter. Niemand investiert, solange offen ist, wer den Nutzen davon hat.

*Dreizehtens* ist noch entschiedener auf den Abbau administrativer Investitionshindernisse hinzuarbeiten. Es trifft zwar zu, daß den Kataster- und Grundbuchämtern wesentliche Grundlagen für ihre Arbeit fehlen. Einige Grundbuchämter in Ostdeutschland haben diese Schwierigkeiten jedoch inzwischen im wesentlichen überwunden. Diese Beispiele sollten Schule machen. Die hohe Zahl unerledigter Grundbuchangelegenheiten in Ostdeutschland verzögert in bedenklicher Weise den Normalisierungsprozeß. Dasselbe gilt für die vielerorts noch immer zu langen Baugenehmigungsfristen.

*Vierzehntens* sollte stärker als bisher beachtet werden, daß etwa 70.000 Flächen in Ostdeutschland aus DDR-Zeiten ökologisch belastet sind und deswegen nicht ohne weite-

res für Bauzwecke genutzt werden können. Die Umsetzung von Vorschriften des Umweltrahmengesetzes aus dem Jahre 1990 hat quälend lange gedauert. Auch die zögerliche Bearbeitung der Anträge auf Freistellung von Umweltlasten behindert die Bauinvestitionen.

Was zu geschehen hat, läßt sich auf eine kurze Formel bringen: Von Staats wegen müssen die Rahmenbedingungen für die Wohnungswirtschaft so gesetzt werden, daß die bestehenden Hindernisse für die Entfaltung privater Initiativen verschwinden und wirksame Anreize für kleine und große private Investoren geschaffen werden. Dann läßt sich in einem so wohlhabenden Land wie der Bundesrepublik Deutschland in überschaubarer Zeit die wahrhaft riesige Aufgabe der Sanierung eines jahrzehntelang sträflich vernachlässigten und heruntergewirtschafteten Wohnungsvermögens durchaus bewältigen. Die Förderung eines breit gestreuten Wohneigentums gehört dabei gerade in Ostdeutschland in den Mittelpunkt staatlichen Handelns.



Weitere Titel aus dieser Reihe:

**Industriepolitik kontrovers**

Berichtsband über ein Forum des Frankfurter Instituts (1989)

**Politischer Widerstand gegen die Vernunft**

Von Armin Gutowski (1989)

**Herausforderung Soziale Marktwirtschaft**

Von Carl Christian von Weizsäcker (1990)

**Studiendauer kontrovers**

Berichtsband über ein gemeinsames Diskussionsforum von Frankfurter Institut und Deutscher Hochschulverband (1990)

**Europas Wirtschaft 1991. Ordnungspolitische Aufgaben in Ost und West**

Von Herbert Giersch (1991)

**Tarifautonomie kontrovers**

Berichtsband über ein Forum des Frankfurter Instituts (1991)

**Für Investivlöhne. Plädoyer für ein vernachlässigtes Konzept**

Von Olaf Sievert (1992)

**Die überfällige Reform: Das Gesundheitswesen im Strudel der Politik**

Von Renate Merklein (1992)

**Zeit zum Umsteuern – Wohnungspolitik im Spannungsfeld von Wirtschaft und Gesellschaft**

Von Walter Hamm (1994)

**Dauerkrise am europäischen Stahlmarkt – Markt- oder Politikversagen**

Von Norbert Berthold (1994)

**Den Staat an die Kette legen – Gegen die Aushöhlung des Wettbewerbs durch den Staat**

Von Wernhard Möschel (1995)