

Michael Krummacher
Wohnungspolitik in der BRD
- Leitlinien und Entwicklungsphasen

*0. Einleitung **

Wohnungskämpfe und die Debatte zur neuen/alten Wohnungsnot haben deutlich gemacht,

- daß sich die regionalen und sozialen Ungleichheiten der Wohnungsversorgung verschärfen und in den Ballungsräumen der Mangel an preiswertem Mietwohnraum und die Wohnungsnot;
- daß die Wohnungspolitik – lange Zeit als Musterbeispiel sozialstaatlicher Wohlfahrts politik gepriesen – sich in einer Legitimationskrise befindet;
- daß die Reaktionen der Regierenden auf kommunaler Ebene in Beschwichtigungsversuchen und noch mehr der Kriminalisierung der Wohnungskämpfe, auf staatlicher Ebene vor allem in einer breit angelegten Kampagne für mehr Marktwirtschaft im Wohnungssektor bestehen.

Der vorliegende Aufsatz soll dazu beitragen, den – in lokalen Einzelkonflikten oft unterschätzten – Zusammenhang der gegenwärtigen Situation im Wohnungsbereich mit den Determinanten staatlicher Wohnungspolitik der vergangenen Jahrzehnte durchschaubar zu machen.

Aus Gründen der Konzentration beschränke ich mich auf die staatliche Wohnungspolitik im engeren Sinne; die anerkannt wichtigen Probleme der kommunalen Wohnungspolitik und des Zusammenhangs von Stadtentwicklung und Wohnungspolitik bleiben weitgehend unberücksichtigt.

Ich werde vor allem drei Thesen verfolgen:

1. Wohnungspolitik in der BRD war immer Sozialpolitik *und* Wirtschaftspolitik. Der zunehmende Vorrang wirtschaftspolitischer Investitions- und Wachstumsziele führt zur Zurückdrängung sozialpolitischer Versorgungsziele.
2. Der Formwandel der Wohnungspolitik wird – regierungsunabhängig – von einer Zunahme 'negativer' sozialer Verteilungswirkungen (Verstärkung sozialer Ungleichheiten) geprägt.
3. Der vielfach konstatierte »Liberalisierungsprozeß« der Wohnungspolitik besteht im Abbau 'systemwidriger' zugunsten 'marktkonformer' Staatseingriffe, ohne gleichzeitigem Subventionsabbau. Liberalisierungsprozeß, Vorrang der Wirtschaftspolitik und negative Verteilungswirkungen verzahnen sich dabei eng.

Neben der angeführten Sekundärliteratur gründen sich meine Aussagen auf die Ergebnisse einer breit angelegten Realanalyse der Wohnungspolitik in der BRD, die ich 1978 abgeschlossen habe.¹

* Zum Thema 'Wohnungspolitik' vgl. auch mehrere gleichzeitig erscheinende Aufsätze in: *Leviathan* 4/1981, die sich mit anderen Aspekten des Themas befassen.

1. Wohnungspolitik im Spannungsfeld zwischen Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik

1.1 Zur Begründung sozialstaatlicher Wohnungspolitik

Sicher ist, daß die staatliche Wohnungspolitik in der BRD mit Hilfe vielfältiger Gesetze, Programme und Budgets in den Wohnungssektor der BRD massiv eingegriffen hat und dies auch weiterhin tut. Glatter vermutet sogar:

»Es gibt wohl kaum ein zweites wirtschaftliches Gut, auf dessen Bereitstellung und Verteilung durch ähnlich vielfältige gesetzliche Bestimmungen Einfluß genommen wird, wie auf die Wohnung.«¹

Die hauptsächlichen wohnungspolitischen Instrumente (im engeren Sinne) sind gegenwärtig: Der soziale Wohnungsbau, Steuervergünstigungen für den Wohnungsbau (§§7b, 54 EStG, Grundsteuervergünstigung und Grunderwerbsteuerbefreiung), die Bausparförderung, die Modernisierungsförderung, das Wohngeld und das Mietrecht. Diese Instrumente beeinflussen

- die Wohnungsbaufinanzierung durch verbilligte Darlehen, Kreditfinanzierungszuschüsse, Steuererleichterungen und Bausparvergünstigungen
- die Mieten- und Wohnkostenregulierung durch Finanzierungserleichterungen, Mietpreisbindungen bestimmter Subventionsarten, Mietpreisgesetze und Wohngeld
- die Belegung bestimmter Wohnungskategorien; früher in Form der Wohnraumbewirtschaftung (staatliche Kontrolle der Wohnraumbewegungs- und zuweisung), heute nur noch durch Überlassung von Sozialwohnungen an bestimmte Personenkreise
- und die Vertragsgestaltung von Mietverhältnissen (Mieterschutz).

Die meisten wohnungspolitischen Instrumente sind subventionswirksam; nur wenige bewirken keine finanzielle Belastung öffentlicher Haushalte bzw. der Steuerzahler. Zu letzteren zählen die früher angewendete Mietpreislimitierung und Wohnraumbewirtschaftung sowie der geltende Wohnraumkündigungsschutz. Das heutige Mietpreisrecht kann kaum als kostenneutral bezeichnet werden, weil dadurch indirekt Wohngeldansprüche ausgelöst werden. Die anderen Instrumente belasten die Allgemeinheit der Steuerzahler in Form von Haushaltsabgaben (direkte Subventionen) oder Einnahmeverzichten (indirekte Subventionen). Zum Komplex der Haushaltsabgaben rechnen die direkte Förderung des sozialen Wohnungsbaus, des Bausparens, der Wohnungsmodernisierung und das Wohngeld; zum Komplex der Einnahmeverzichte die - subventionstechnisch unvollständig erfaßten - Steuervergünstigungen für Wohnungsneubau, Bausparen und Modernisierung.

Das entsprechende wohnungspolitische Subventionsvolumen war und ist sehr erheblich. Nach Angaben des BMBau betrug es 1978 rd. 20 Mrd. DM; das sind etwa 5 % des Sozialbudgets '78 oder rd. 20 % der Wohnungsbauinvestitionen von 1978.² (vgl. Tab. 1, Kap. 1.5) Davon ausgehend, daß der Wohnungssektor einerseits ein zentraler Investitionsbereich der kapitalistischen Wirtschaft, andererseits ein zentraler Reproduktionsbereich der Bevölkerung ist, haben die wohnungspolitischen Staatseingriffe zwei prinzipielle Auswirkungen. Zum einen beeinflussen sie die Investitionstätigkeit und den Akkumulationsprozeß zunächst der Wohnungswirtschaft, nachfolgend auch anderer Wirtschaftssektoren und der gesamten Volkswirtschaft, in dem, durch die Staatseingriffe angeregt, zusätzliche zahlungsfähige Nachfrage und Kapitalströme in den Wohnungssektor gelenkt werden. Diesen ökonomischen Anstoßeffekt strebt die staatliche Wohnungspolitik mit vielfältigen Ausdifferenzierungen sehr bewußt an. Insofern ist sie Wirtschaftspolitik (vgl. 1.3.).

Zum anderen bewirken die Staatseingriffe Korrekturen einer rein marktwirtschaftlichen Wohnungsversorgung der Bevölkerung und gleichzeitig erhebliche indirekte Einkommensumverteilungen in der Form der Wohnkostenbegrenzungen, Steuervergünstigungen und direkten Zuschüsse (indirekte Einkommenssteigerung der begünstigten Haushalte). Aufgrund dieser Versorgungs-, Verteilungseffekte gilt Wohnungspolitik als Teilbereich der allgemeinen Sozialpolitik der BRD und wird in deren Systematik entsprechend behandelt (z.B. i.R. des Sozialbudgets). Die systematische Zuordnung der Wohnungspolitik zur Sozialpolitik besagt jedoch noch wenig über ihre konkrete Ausrichtung. Wie auch in anderen Bereichen der Sozialpolitik begründet sie nicht den Anspruch auf einen bestimmten sozialstaatlichen Gehalt der Wohnungspolitik im Sinne des Abbaus sozialer Ungleichheiten in der Wohnungsversorgung ('positive' Verteilungswirkung). Auch aus dem Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes (Art. 20,28) läßt sich eine Verpflichtung des Staates zu einer sozialstaatlichen Beeinflussung der Wohnungsversorgung nur bedingt, die Art und das Ausmaß der Einflußnahme gar nicht ableiten. Der Anspruch auf eine sozialausgleichende Wirkung der Wohnungspolitik ist ein sozialpolitisches Interesse der lohn-, gehalts- und rentenabhängigen Bevölkerung und läßt sich – angesichts gegensätzlicher Interessenstandpunkte verschiedener Kapitalfraktionen (z.B. Wohnungswirtschaft) – nur politisch begründen und durchsetzen. Eine solche politische Begründung kann auf mehreren Ebenen erfolgen:

- der Ebene des allgemeinen politischen Anspruchs der Steuerzahler auf eine 'bedarfsgerechte' Verwendung des Steueraufkommens,
- der Ebene der in den wohnungspolitischen Gesetzen formulierten sozialpolitischen Zielvorstellungen
- und der Ebene struktureller Funktionsmängel einer den Marktprozessen überlassenen Wohnungsversorgung.

Die erste Ebene betrifft den allgemeinen Legitimitätsanspruch der Regierten an sozialstaatliches Handeln in allen Bereichen, also auch im Wohnungsbereich. U.K. Preuß führt dazu aus:³

»Der kapitalistische Staat ist in erster Linie Steuerstaat... Aus der Allgemeinheit der Erhebung der Steuer wird der Anspruch auf die Allgemeinheit der Verwendung des 'nationalen Reichtums' abgeleitet, und so produziert die Steuer permanent den Anspruch auf eine den Bedürfnissen der Massen entsprechende Verwendung. In dem Maße, in dem das fiskalische System diesem Anspruch nicht gerecht werden kann, weil die verfügbaren Finanzmittel als Instrument der Steuerung des Akkumulationsprozesses eingesetzt und seiner abstrakten Logik subsumiert werden, enthält das Steuersystem eine explosive politische Brisanz, denn offenbar liegt nicht lediglich eine Knappheit fiskalischer Mittel vor, sondern ihre klassenspezifische Verwendung. Dies ist an sich nichts Neues; relativ neu ist dagegen die Politisierung dieses Tatbestandes.«

Angesichts des erheblichen Umfangs der wohnungspolitischen Subventionen ist der Anspruch 'auf eine den Bedürfnissen der Massen entsprechende Verwendung' evident. Es wird zu zeigen sein, daß die Nichterfüllung dieses Anspruches auch im Wohnungsbereich auf eine 'klassenspezifische Verwendung' der verfügbaren Finanzmittel zurückzuführen ist.

Die gesetzlich formulierten sozialpolitischen Zielvorstellungen der Wohnungspolitik lassen sich insbesondere dem II. Wohnungsbaugesetz entnehmen⁴:

»§1 Wohnungsbauförderung als öffentliche Aufgabe. (1) Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände haben den Wohnungsbau unter besonderer Bevorzugung des Baus von Wohnungen, die

nach Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung für die *breiten Schichten des Volkes* bestimmt und geeignet sind (sozialer Wohnungsbau) als vordringliche Aufgabe zu fördern. (2) Die Förderung des Wohnungsbaus hat das Ziel, den *Wohnungsmangel zu beseitigen und für weite Kreise der Bevölkerung breitgestreutes Eigentum* zu schaffen. Die Förderung soll eine *ausreichende Wohnungsversorgung aller Bevölkerungsschichten* entsprechend den unterschiedlichen Wohnungsbedürfnissen ermöglichen und diese namentlich für *diejenigen Wohnungssuchenden sicherstellen, die hierzu selbst nicht in der Lage sind...*« (Hervorhebungen Kr.).

Obwohl diese Formulierungen mehrere, z.T. heterogene Aspekte enthalten und somit relativ weite Interpretationsmöglichkeiten bieten, läßt sich daraus ein deutlicher Anspruch des Gesetzgebers auf eine sozialstaatliche Beeinflussung des Wohnbereichs zur Gewährleistung einer 'ausreichenden Wohnungsversorgung aller Bevölkerungsschichten, einschließlich derjenigen, die hierzu selbst nicht in der Lage sind' ableiten. Die Verwirklichung dieses Anspruchs erfordert positive Verteilungswirkungen der staatlichen Wohnungspolitik zugunsten der einkommens- und sozialschwächeren Bevölkerungsschichten. Es wird zu zeigen sein, daß dieser Anspruch in der wohnungspolitischen Realität nicht erfüllt wird. Seit dem Entstehen der 'Wohnungsfrage' mit dem Beginn der Industrialisierung gründet sich der politische Anspruch auf eine sozialstaatliche Wohnungspolitik wesentlich auf die Funktionsmängel einer den Marktprozessen überlassenen Wohnungsversorgung, die zwangsläufig zu massiven Versorgungsungleichgewichten führen. Dies soll im folgenden Abschnitt aufgezeigt werden.

1.2 Determinanten der marktwirtschaftlichen Wohnungsversorgung

Die Untersuchungen zu den sozialen Disparitäten und Defiziten in der Wohnungsversorgung zeigen, daß der jeweilige Grad der Wohnungsversorgung primär einkommensabhängig ist und – davon überlagert, – von den Faktoren sozialer Status, Kinderzahl, Nationalität u.a.m. beeinflusst wird.⁵ Versorgungsdefizite und Wohnungsnot konzentrieren sich bei den unteren Einkommensschichten. Eine starre statistische Abgrenzung ist dabei wenig sinnvoll, zumal sich gegenwärtig der Kreis der potentiell Betroffenen (unterhalb des Einkommensmedians) nach oben erweitert. Die Einkommensabhängigkeit der Wohnungsversorgung wird von zwei Polen geprägt: Zum einen von der Entwicklung der Masseneinkommen, zum anderen von der Entwicklung des Preises der Ware Wohnung. Obwohl es zutrifft, daß die Wohnungsversorgung immer auch eine 'Einkommensfrage' ist und in erheblichem Maße von der Lohn- und Tarifpolitik bestimmt wird, konzentriere ich mich hier in Anlehnung an Brede u.a. (1975) auf eine skizzenartige Kennzeichnung des Wohnungs- bzw. Mietpreises⁶.

Wie in anderen Investitionsbereichen gilt für den Wohnungssektor, daß Wohnungsbau und Vermietung nur stattfinden, wenn den beteiligten Kapitalfraktionen (Haus- und Grundbesitzern, Baugewerbe, Banken) eine zumindest durchschnittliche Rentabilität des eingesetzten Kapitals gewährleistet erscheint. Von diesem Grundsatz ausgehend, stellt sich der Wohnungs- bzw. Mietpreis her als Ergebnis von Produktions-, Finanzierungs- und Bodenverwertungsprozessen. Hierzu treten Besonderheiten der Wohnungsmarktsituation. Im wesentlichen aber wird der Mietpreis »von den Faktoren Baukosten, Zins und Grundrente« (Brede u.a., 1975, S. 48) bestimmt.

Die Baukostenentwicklung ist der Faktor, der das langfristige Steigen der Mietpreise am

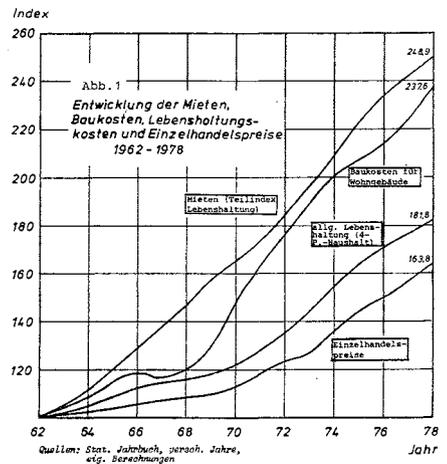
stärksten bestimmt. Die Baukosten machen den größten Teil der Gesamtkosten einer Wohnung aus und entscheiden damit über die Höhe des investierten Kapitals (1978 rd. 80% im sozialen Wohnungsbau)⁷ Die Baupreise schlugen sich nieder in Neubau- und Modernisierungsmieten nieder; diese ziehen im Zuge von Marktprozessen die Altbauermieten nach. Die Baukosten sind hier in der Bundesrepublik permanent überdurchschnittlich gestiegen. Von 1962 (= 100) bis 1978 stieg der Preisindex für Wohngebäude (reine Baukosten) auf 238, für Wohnungsmieten auf 249, für allgemeine Lebenshaltung dagegen 'nur' auf 182 (vgl. Abb. 1).

Die Ursachen der überdurchschnittlichen Baupreisinflation werden mit dem Zusammenwirken mehrerer Faktoren – im wesentlichen den Bedingungen der Wohnungsbauproduktion selbst – begründet⁸: vergleichsweise niedriger Industrialisierungsgrad und kleinbetriebliche Struktur des Baugewerbes, trotz stark gesteigener Mechanisierung und Intensivierung des Arbeitsprozesses Dominanz handwerklicher Produktionsweisen, überproportionale saisonale und konjunkturelle Auftrags- und Produktionsschwankungen, hohe Betriebs- und Beschäftigtenfluktuation (Neugründungen, Betriebspleiten), Standortgebundenheit der Produkte, Tendenz zu Einzelauftragsvergabe und Einzelherfertigung (z.B. beim Eigenheimbau).

Beim Mietverhältnis wird die Wohnung nicht verkauft; es werden Nutzungsrechte an den Mieter verliehen. In Mietwohnungen angelegtes Kapital ist deshalb Leihkapital und die Miete im wesentlichen Zins auf dieses Kapital. Der Kapitalzins ist der qualitativ wichtigste Faktor des Mietpreises, weil die Erwartung des Vermieters auf eine langfristige marktübliche Kapitalverzinsung darüber entscheidet, ob Kapital im Mietwohnsektor angelegt und Mietwohnungen überhaupt gebaut werden. In Abhängigkeit von den Baukosten und dem Zinssatz auf dem Kapitalmarkt bestimmt der Kapitalzins auch entscheidend die Miethöhe. Kapitalzins und Abschreibung machen 'in der Regel mehr als zwei Drittel der Neubaumiete aus' (Brede u.a., 1975, S. 26).

Dabei hat die übliche Praxis den größten Teil des für den Bau oder Kauf eines Hauses notwendigen Kapitals nicht aus Eigenmitteln des Vermieters zu finanzieren, sondern auf dem Kapitalmarkt (Banken etc.) zu leihen, entscheidende Konsequenzen für die Renditenentwicklung des Hausbesitzers und die Miethöhe.

Der – nach Abzug der Betriebs- und Bewirtschaftungskosten – verbleibende Mietzins spaltet sich auf in Zins für Eigenkapital (Hausbesitzerrendite) und Zins für Fremdkapital. Für Fremdkapital muß der Vermieter bis zur Tilgung selbst Zinsen zahlen bzw. über die Miethöhe abdecken (bei Neubauten i.d.R. der Hauptteil der Miete). Für die Ökonomie des Miethauses bedeutet das: In der 1. Phase der Vermietung fließt der größte Teil des Mietzinses an die Kreditgeber. Die übrigbleibende Hausbesitzerrendite ist relativ gering oder sogar negativ. In der 2. Phase der Vermietung mit zunehmender Entschuldung und stei-



genden Mieten ändert sich das. Der Vermieter erhält jetzt den größeren und schließlich den ganzen Zinsanteil. Die Eigenkapitalrendite steigt als Ausgleich für die mageren Jahre sprunghaft an. In der 3. Phase der Vermietung bis zum Verschleiß des Hauses kann die erwirtschaftete Hausbesitzerrendite unter der Voraussetzung ordnungsgemäßer Instandsetzungen wieder sinken; sie bleibt aber relativ hoch, weil die Altbaukosten in der Regel weiter steigen und das Haus abgeschrieben ist. Nach endgültigem Verschleiß und Abbruch läßt sich schließlich der gestiegene Grundstückspreis, die Grundrente über den Verkauf des Grundstücks kapitalisieren. Fazit: An den Neubaukosten verdienen vor allem die Banken, an abgezahlten Miethäusern vor allem die Haus- und Grundbesitzer.⁹

Da der Zinssatz die Miethöhe entscheidend beeinflusst, steigen in Perioden hoher Kapitalmarktzinssätze entweder die Mieten steil an, oder es sinkt die Rentabilität der Neubauvermietung, der Mietwohnungsbau schrumpft, die Versorgungspässe nehmen zu. Als Faustregel bei durchschnittlicher Finanzierung gilt, daß eine 1% -ige Steigerung der Hypothekenzinssätze eine 8 - 9% -ige Mietensteigerung nach sich zieht. Für das langfristige Steigen der Mietpreise kann jedoch der Kapitalzins nur dann ursächlich sein, wenn die durchschnittlichen Kapitalmarktzinsen langfristig steigen. Eine solche Entwicklung läßt sich ungeachtet der etwas höheren Durchschnittszinssätze der 70er Jahre gegenüber den 60er Jahren noch nicht absehen.

Die Bodenpreisentwicklung in der BRD übertrefft die Baupreisentwicklung noch bei weitem. Von 1950 bis 1978 sind die durchschnittlichen Baulandpreise schätzungsweise um das 23-fache (!) gestiegen, von 1962 bis 1978 um das 4-fache.¹⁰ Dabei treffen diese Durchschnittsangaben noch keine Aussagen über die gewaltigen Preisdifferenzen der für den Grundstücksmarkt typischen Teilmärkte.

Der Bodenpreis ist die kapitalisierte Grundrente bzw. der Kaufpreis für die Grundrente, die ein Grundstücksbesitzer bei Vermietung oder Verpachtung der Bodennutzung erzielen kann. Hinsichtlich der einzelnen Bestimmungsfaktoren der Höhe der Grundrente und damit der Bodenpreise herrschen z. T. gegensätzliche Auffassungen.¹¹ Davon ausgehend, daß städtischer Boden knapp und am jeweiligen Ort nicht vermehrbar ist, gilt jedoch als gesichert, daß die Höhe der Grundrente einerseits durch die Konkurrenz um die am günstigsten gelegenen Böden zwischen gewerblicher Nutzung und Wohnnutzung bestimmt wird, andererseits durch die Konkurrenz um die besten Wohnlagen, wenn der Boden zu Wohnzwecken genutzt werden soll. Dadurch beeinflussen die Grundrenten bzw. Bodenpreise die Wohnungsversorgung vor allem über die räumliche Verteilung, Standorte und Bauformen von Wohngebäuden (Allokationseffekt); anders ausgedrückt: die Grundrente bestimmt die Verdrängung von Wohnnutzungen aus innerstädtischen Gebieten und die Verdrängung billigen Wohnraums aus günstigen Wohnlagen zugunsten von Nutzungen, die höhere Grundrenten abwerfen (Gewerbe, Luxuswohnungen). Gegenüber dem Allokationseffekt ist der Einfluß der Grundrente auf die Miethöhe – im einzelnen natürlich unterschiedlich – i. d. R. jedoch weniger bedeutsam. Der Anteil der Grundrente am Mietpreis ist im allgemeinen gering, weil der Anteil der Grundstückskosten (vorfinanzierte Grundrente) an den Gesamtkosten von Wohnbauten nach wie vor relativ niedrig ist (1978 ca. 11% im sozialen Wohnungsbau).¹² Deshalb ist der Einfluß steigender Wohnungspreise auf die Miethöhe weniger bestimmend als der Einfluß steigender Baupreise.

Neben den genannten Faktoren (Baukosten, Zins und Grundrente), die die hohen Mieten und damit einkommensabhängige Defizite und Disparitäten der marktwirtschaftlichen Wohnungsversorgung ursächlich bestimmen, treten Besonderheiten der Wohnungsmarkt-

situation, die durch Ungleichgewichte zwischen Bedarfs-, Nachfrage- und Angebotsentwicklungen geprägt werden. Es gibt »weder ein einheitliches Wohnungsangebot noch eine einheitliche Wohnungsnachfrage«. ¹³ Der Wohnungsmarkt zerfällt in eine Vielzahl regionaler, lokaler und kleinräumiger Teilmärkte, deren Angebote sich hierarchisch nach Lage, Größe, Ausstattung, Mietpreisen etc. unterscheiden. Die Teilmärkte sind relativ starr voneinander abgegrenzt. Zwischen ihnen findet ein Ausgleich von Engpässen und Überschüssen realiter nicht statt. Für die – in Ballungsräumen und Großstädten besonders ausgeprägte – Hierarchie der Teilmärkte ist wiederum vor allem die Einkommenshierarchie der Bewohner bestimmend. Auf dem 'freien' Wohnungsmarkt orientieren sich Neubauproduktion und Modernisierungsstandards von Altbauten an der Zahlungsbereitschaft und den Wohnwünschen der höheren und allenfalls noch der mittleren Verdienerschichten. Die Teilmärkte mit gut erhaltenem Altbaubestand und besseren Wohnlagen sind ebenfalls diesen Schichten vorbehalten. Für die unteren, auf niedrige Mieten angewiesenen Einkommensgruppen verbleiben (abgesehen vom Bestand an preisgünstigen Sozialmietwohnungen) enge Teilmärkte im Altbaubestand, die durch Knappheit, geringe bzw. schlechte Wohnstandards bei unverhältnismäßig hohen Mietpreisen gekennzeichnet sind. Während die allgemeine Wohnungsknappheit in der Bundesrepublik kontinuierlich zurückgegangen ist, blieb ein starker Mangel an preiswerten Mietwohnungen immer erhalten. Dieser Mangel verstärkt sich, weil seit Jahren immer weniger Mietwohnungen gebaut werden und der vorhandene Bestand verknappt wird infolge von Zweckentfremdungen, sanierungsbedingten Abrissen, modernisierungsbedingten Aufwertungen, Zusammenlegungen und Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen. Der Marktlogik folgend besteht auf Teilmärkten, auf denen die Nachfrage das Angebot übersteigt, eine Vormachtstellung des Vermieters in der Festsetzung von Mietpreisen, Wohnstandards und der Auswahl der Mieter. Sie können schlechte Wohnungen zu hohen Preisen vermieten, auf Instandhaltungen und Modernisierungen verzichten und sich die »Mieter nach Maß« aussuchen.

»Neben der *Einkommenskala*, die die verschiedenen Mieter von bestimmten Teilmärkten ausschließt, kommt eine *Diskriminierungsskala* zum Tragen: Je tiefer der soziale Status, desto höher ist die Miete für die gleiche Wohnung. Der Markt engt sich damit durch soziale Barrieren gewissermaßen selbst ein.« ¹⁴

Anders ausgedrückt: Kinderreiche, Ausländer, Obdachlose und Studenten sind von bestimmten Teilmärkten ausgeschlossen; an sie wird vielfach gar nicht oder nur zu überhöhten Preisen vermietet (Diskriminierungsaufschlag).

Den genannten Funktionsmängeln einer marktwirtschaftlichen Wohnungsversorgung halten die politischen Propagandisten der Wohnungsmarktwirtschaft vor allem die sog. »Filtering-« oder »Sickertheorie« entgegen. ¹⁵ Diese besagt im wesentlichen:

In dem sich der Wohnungsneubau an der Zahlungsbereitschaft und den Wohnwünschen der höheren Einkommensgruppen orientiert, werden die Wohnungsmärkte von »oben« erweitert und durch Umzugsketten die angespannten Teilmärkte entlastet. Die höheren Einkommensschichten ziehen in Neubauten und machen Wohnungen mit relativ guten Standards frei; in diese können mittlere Einkommensschichten einziehen, die wiederum Wohnungen mit mittlerem Standard freimachen und so fort. Die Neubauproduktion löst also Umzugsketten aus, in deren Folge sich die Wohnverhältnisse aller Umziehenden verbessern. Im Zuge der Umzugsketten (»Sickerprozeß«) nimmt der Nachfragedruck nach Wohnungen mit geringen Standards ab, sinkt deren Mietpreis und kommen schrittweise auch

die unteren Einkommensschichten zu besseren und preisgünstigen Wohnungen. Die Teilmärkte der Wohnungen mit schlechtestem Standard werden abgebaut.

Zur »Sickertheorie« ist zunächst zu erwähnen, daß sie – durchaus in Konsistenz zur marktwirtschaftlichen Verteilungstheorie – die Beibehaltung einkommensabhängiger Ungleichheiten in der Wohnversorgung bewußt einprogrammiert. Entscheidender ist jedoch, daß der Sickerprozeß in bezug auf die für die unteren Einkommensgruppen relevanten Teilmärkte nicht in der vorgestellten Weise funktioniert. Ein Funktionieren des Sickerprozesses setzt den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt voraus. Das war in der Bundesrepublik noch nie der Fall und in den Ballungsräumen schon gar nicht. Weitere Voraussetzungen wären vollständige Markttransparenz, Durchlässigkeit der Teilmärkte und hohe Mietermobilität. Die Vielzahl der Teilmärkte verhindert die Markttransparenz und soziale Barrieren die Durchlässigkeit der Teilmärkte. Arbeitsplatzbindungen, Sozialbindungen und hohe Umzugskosten verhindern einen hohen Mobilitätsgrad von Mietern. Eine weitere Bedingung wäre eine entsprechende Preisreagibilität, bzw. ein Sinken der Mietpreise bei nachlassendem Nachfragedruck. Auch diese Bedingung ist im Wohnbereich nicht erfüllt. Steigende Neubaumieten ziehen die Altbaumieten nach. Durch Umzugsketten ausgelöste Mieterwechsel sind fast immer Anlaß für kräftige Mietanstiege. Sind Mietsteigerungen tatsächlich nicht mehr durchzusetzen und wird dadurch die Hausbesitzerrendite gefährdet, so reagieren ökonomisch orientierte Hausbesitzer mit der Vernachlässigung von Instandsetzungen (Desinvestition) und/oder mit Zweckentfremdung, Abriß und Nutzungsumwandlungen (Angebotsverknappung).

Dementsprechend zeigen auch die Wohnungsmarktuntersuchungen zum Sickerprozeß, daß er zwar in bezug auf die besser gestellten Mieterschichten funktioniert, kaum dagegen in bezug auf die unterversorgten Haushalte. Im Zuge der verschiedenen Sickerstationen nimmt die relative Wohnwertverbesserung immer mehr ab und bricht nach unten schließlich ab. Einkommens- und sozialschwache Gruppen bleiben auf die Teilmärkte schlechter Wohnungen beschränkt. Die Ungleichheiten in der Wohnversorgung werden dadurch eher verschärft.¹⁶

Insgesamt zeigt sich: Die ökonomischen Determinanten einer marktwirtschaftlichen Wohnversorgung bedingen zwangsläufig einkommens- und sozialabhängige, massive Versorgungsungleichgewichte und -defizite. Eine sozialstaatliche Beeinflussung der Produktion, Verteilung und Wohnkostenregulierung ist daher ein dringendes Mieterinteresse. Bevorzugte Ansatzpunkte müßten direkte Einwirkungen auf die Faktoren Baukosten, Zins und Grundrente sein. Gerade diese Faktoren werden jedoch durch die wohnungspolitischen Instrumente der BRD lediglich indirekt und vor allem in 'marktkonformem' Sinne beeinflußt.

1.3 Wirtschafts- und sozialpolitischer Subventionseffekt

Es wurde bereits erwähnt, daß staatliche Wohnungspolitik aufgrund ihrer investiven Wirkungen und ihrer Versorgungs-, Verteilungswirkungen wirtschaftspolitische und sozialpolitische Effekte gleichzeitig auslöst.

Die investiven Auswirkungen der Wohnungspolitik und die damit verbundenen, wirtschaftspolitischen Steuerungsmotive sind vielfältig. Zu unterscheiden sind vor allem: lohnpolitischer Aspekt, sektoraler Aspekt, konjunktureller Aspekt und regionaler Aspekt.

Wohnkosten beanspruchen einen wesentlichen Teil der notwendigen Verbrauchsausgaben bzw. Reproduktionskosten von Arbeitnehmern. Die Wohnkostenentwicklung beeinflusst daher sowohl das Lohnniveau als auch die Lohnanteile, die für die Nachfrage nach Konsumgütern und Dienstleistungen zur Verfügung stehen. Darüber hinaus beeinflusst der Grad der Wohnversorgung auch die potentielle Arbeitsleistung von Arbeitnehmern. Schlechte Wohnverhältnisse bewirken psychisch und physisch verminderte Reproduktionsmöglichkeiten und damit verminderte Arbeitsproduktivität von Arbeitskräften. Aufgrund dieser Wirkungen sind Industrie und Handel eher an ausreichenden Wohnversorgung und niedrigen Wohnkosten interessiert, die Wohnungswirtschaft (Haus- und Grundbesitz, Baugewerbe und Kreditgeber) dagegen an hohen Wohnkosten. Insofern bedeutet staatliche Wohnkostenregulierung immer auch die Wahrnehmung wirtschaftspolitischer Steuerungsfunktionen zum Ausgleich oder auch zur Austragung von Interessengegensätzen verschiedener Kapitalfraktionen. In bestimmten Situationen bildet die staatliche Wohnkostenregulierung Ansatzpunkt zur Begrenzung des Lohnniveaus im Interesse des Industriekapitals. Eine Verfolgung dieses lohnpolitischen Aspekts läßt sich als wesentlicher Teilaspekt der gesetzlichen Mietpreislimitierung der Nachkriegszeit und auch der Einführung des 2. Wohnraumbündigungsschutzgesetzes (1971/1974) nachweisen.¹⁷ Dieser lohnpolitische Aspekt schließt natürlich nicht aus, daß staatliche Maßnahmen zur Mietenbegrenzung auch im sozialpolitischen Interesse der Mieter liegen – vor allem dann, wenn sie nicht gegen lohnpolitische Zugeständnisse aufgewogen werden.

Wohnungspolitische Subventionen lenken volkswirtschaftlich bedeutsame Kapitalströme in den Wohnungssektor um. Die dadurch direkt geschaffene und noch mehr die induzierte zahlungsfähige Nachfrage stimulieren die Wohnungsproduktion (und Modernisierungstätigkeit) und fördern somit besonders die Bau- und Wohnungswirtschaft, indirekt aber auch die Vorleistungs- und Nachfolgeindustrien. Eine solche gezielte Förderung des Akkumulationsprozesses im Wohnungssektor ist als sektoraler Aspekt der Wohnungspolitik zu bezeichnen. Dieser Aspekt ist grundsätzlich bei allen Maßnahmen der Wohnungsbauförderung gegeben und läßt sich als ein tragendes Motiv ihrer Einführung nach beiden Weltkriegen aufzeigen.¹⁸ Die Bau- und Wohnungswirtschaft lagen jeweils kriegsbedingt brach. Hinzu traten (zunächst) ungünstige Kapitalverwertungsbedingungen im Wohnungssektor, die den Zufluß von Privatkapital und einen raschen Kapazitätsausbau mit entsprechenden Beschäftigungseffekten verhinderten. Über die subventionswirksame staatliche Stimulierung der Wohnungsproduktion sollten diese Nachteile ausgeglichen werden. Auch für den späteren Formwandel der Wohnungspolitik bildet der sektorale Aspekt häufig ein zentrales Motiv. (vgl. 2.)

Der konjunkturelle Aspekt der Wohnungsbau- und Modernisierungsförderung knüpft an dem sektoralen Aspekt unmittelbar an. Die Bauwirtschaft gilt als »Schlüsselindustrie« der Volkswirtschaft; zum einen, weil der gesamte Betrag der Bauwirtschaft zum Bruttoinlandsprodukt (1978 rd. 15 %) und der Beschäftigungsanteil an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen (1978 rd. 6 %) erheblich sind, zum anderen, weil der »Multiplikatoreffekt« von Wohnungsbauinvestitionen (indirekte Wachstumsimpulse für andere Wirtschaftsbereiche) als hoch gilt. Daher wird erwartet, daß die Stimulierung der Wohnungsproduktion allgemeine volkswirtschaftliche Wachstumseffekte auslöst und sich wohnungspolitische Förderprogramme auch zur allgemeinen Konjunktursteuerung eignen. Das Motiv, über die Wohnungsbauförderung allgemeine Wachstums- und Beschäftigungseffekte zu erzielen, spielt schon bei der amtlichen Begründung des 1. Wohnungsbaugesetzes (1950) eine zentrale

Rolle.¹⁹ Die Absicht, über die Wohnungspolitik allgemeine Konjunktursteuerung 'keynesianischer' Prägung zu betreiben, kam dann vor allem unter der großen Koalition und der sozialliberalen Koalition zum tragen. Für die Wohnungspolitik der 70er Jahre ist es bezeichnend, daß dem konjunktur- und wachstumspolitischen Aspekt nahezu alle anderen Kriterien untergeordnet werden.

Der regionale bzw. lokale Aspekt wohnungspolitischer Maßnahmen gründet sich darauf, daß einzelne wohnungspolitische Instrumente und Maßnahmen (vor allem direkte Förderprogramme) regional bzw. lokal gezielt einsetzbar sind. Bei einem entsprechenden Einsatz der Instrumente liegt das wirtschaftspolitische Motiv in einer regionalen/ lokalen Wirtschaftsstimulierung und/ oder der Beeinflussung von Wanderungsströmen (Wanderungen beeinflussen die Beschäftigungs-, Kaufkraft- und Wachstumspotentiale einer Region). Die bewußte Verfolgung dieses Aspekts läßt sich z.B. in der Nachkriegszeit an Hand der Konzentration des sozialen Wohnungsbaus auf die Hauptindustriezonen und in den 70er Jahren an Hand der diversen Regionalprogramme sowie z.T. der Modernisierungsförderung aufzeigen.

Im Rahmen der »sozialen Marktwirtschaft« gelten wirtschaftspolitische Staatseingriffe, die mit effektiven Investitionskontrollen, Eigentumsbindungen des Privatkapitals und Profitbeschränkungen verbunden sind, als »systemwidrig«. Derartige Staatseingriffe werden nur in politischen und wirtschaftlichen Ausnahmesituationen akzeptiert. Dagegen gelten solche Interventionsmethoden als »system- und marktkonform«, deren Effekt in indirekten Anstoß- und Anreizwirkungen zur Mobilisierung bzw. Lenkung von Privatkapital in bestimmte Wirtschaftsbereiche besteht, ohne mit wesentlichen Eigentums- und Verfügungsbeschränkungen verbunden zu sein. Dies trifft für die meisten subventionswirksamen Staatseingriffe zu. Nach der systemimmanenten Logik staatlicher Wirtschaftsförderung wird ihr Erfolg daran gemessen, in welchem Umfang ein bestimmtes Quantum staatlicher Subventionen zusätzliches Privatkapital mobilisiert und entscheidende Privatinvestitionen auslöst. Dieses Prinzip der »Anreizstrategien« hat für die Ausrichtung der wohnungspolitischen Subventionierung entscheidende Konsequenzen:

1. Ein Erfolg der Anreizstrategien setzt voraus, daß sich die Ertragerwartungen der Privatinvestoren spürbar verbessern. Ansonsten werden sie nicht 'angenommen'. Dementsprechend müssen Profitrealisierungsbarrieren, Eigentumsbindungen und andere qualitative Aspekte der Subventionsvergabe möglichst begrenzt gehalten, soweit sie bestehen, weitgehend abgebaut werden. Neben politisch-ideologischen Gründen ist dieser ökonomische Gesichtspunkt bestimmend für den Liberalisierungsprozess der Wohnungspolitik der Bundesrepublik (vgl. 1.5.).

Das Ausmaß der durch die Anreizstrategien bewirkten Anstoßeffekte der privaten Investitionstätigkeit im Wohnungsektor hängt - abgesehen von Spekulationsobjekten - entscheidend von der Mietzahlungsfähigkeit (bei Mietobjekten) bzw. von der Sparfähigkeit und Kaufkraft (bei Eigenheimen) der potentiellen Bewohner ab. Haushalte mit höheren Einkommen stellen höhere Ansprüche an die Wohnung und sind bereit und in der Lage, diese zu bezahlen; sie bewirken deshalb größere Investitionseffekte als die weniger verdienenden Schichten. In dem Maße wie die wirtschaftspolitischen Motive der Wohnungspolitik dominieren, hat das regelmäßig zur Folge, daß die Förderinstrumente vorrangig auf höhere Verdienerschichten ausgerichtet werden. Die dabei auftretenden sozialpolitisch negativen Verteilungswirkungen sind kein Zufall, sondern konsequentes Ergebnis dieser Politik. Beispiele sind Ausrichtung und Verteilungswirkungen der Wohneigentumsförderung und der Modernisierungsförderung (vgl. 1.4.).

3. Angesichts der zunehmenden Orientierung der Wohnungspolitik an Investitions- und Wachstumszielen (Ökonomisierung der Wohnungspolitik) erscheint der konsequente Umbau der Förderinstrumente in 'marktkonformem' Sinne – systemimmanent logisch. Diese 'Marktwirtschaftslogik' ist jedoch mehr als fragwürdig. Die subventionswirksamen Anreizstrategien belasten nicht nur den Steuerzahler, sie verstärken auch den Preisauftrieb im Wohnungssektor. Der Verzicht auf effektive Subventionskontrollen führt zu erheblichen »Mitnehmereffekten« (Subventionen werden 'mitgenommen', ohne zusätzliche Investitionen auszulösen) und zu nicht beabsichtigten Investitionen (z.B. in Spekulationsobjekten). Es ist zudem weitgehend unumstritten, daß der sektorale Effekt der Wohnungspolitik den Strukturwandel des Baugewerbes eher verzögert als beschleunigt hat und ebenso, daß die »antizyklische« Konjunktur- und Wachstumspolitik spätestens in den 70er Jahren gescheitert ist.

Allen wirtschaftspolitischen Aspekten der Wohnungspolitik ist gemeinsam, daß sie primär die Förderung/ Steuerung des Akkumulationsprozesses des Privatkapitals bezwecken und insofern *klassenspezifisch* ausgerichtet sind.

Daneben beinhaltet Wohnungspolitik immer auch sozialpolitische Funktionen. Wie in anderen sozialpolitischen Bereichen sind dabei ebenfalls mehrere Aspekte zu unterscheiden: Versorgungsaspekt, Befriedungs- und Stabilitätsaspekt, Produktivitätsaspekt und Verteilungsaspekt.

Wohnungspolitische Maßnahmen führen – ungeachtet ihrer klassen- und schichtenspezifischen Ausrichtung – meist auch zur Verbesserung der allgemeinen Wohnungsversorgung oder zur Verbesserung der Wohnungsversorgung bestimmter Bevölkerungsgruppen. Dieser Versorgungsaspekt der bundesdeutschen Wohnungspolitik kann – ungeachtet der aktuell sich verschärfenden Disparitäten und Defizite – nicht bestritten werden. Die staatlichen Maßnahmen zur Ankurbelung der Wohnraumproduktion waren außerordentlich effektiv, die durchschnittliche Wohnungsversorgung hat sich in den vergangenen 3 1/2 Jahrzehnten stark verbessert. Die staatliche Wohnbauförderung hat zu diesem Ergebnis wesentlich beigetragen.

Die 'Wohnungsfrage' ist Bestandteil der 'sozialen Frage'; in bestimmten politischen Ausnahmesituationen kann die Wohnungsnot zu einem zentralen Gegenstand offener oder drohender Klassenkämpfe werden. Staatspolitisches Bestreben ist es dann, vermittels geeigneter wohnungspolitischer Maßnahmen offene Konflikte zu befrieden oder drohenden vorzubeugen. Allgemeines Ziel bildet dabei stets die Erhaltung und Stabilisierung des Status quo und seiner Regierungen. Aus Gründen der »Staatsräson« kann es dann auch notwendig sein, die Verwertungsinteressen von Haus- und Grundbesitz vorübergehend zu beschränken. Eine solche Situation trifft auf die »Wohnungszwangwirtschaft« der Nachkriegszeit zu. Während der Befriedungs- und Stabilitätsaspekt im Zuge der Festigung und Entwicklung der 'sozialen Marktwirtschaft' variiert (und damit auch die konkrete Ausrichtung der Wohnungspolitik), blieb er doch immer ein wesentlicher Teilaspekt der Wohnungspolitik und ihrer ideologischen Begründung. So hatte die zunehmenden Mittelschichtorientierung der Wohnungspolitik aller Bundesregierungen – in die sich die Wohneigentumspolitik einordnet – stets auch die Funktion, mittelständische, gesellschaftsstabilisierende Werte und Lebensformen als allgemein gültige zu propagieren und auch in Teilen der Arbeiterklasse zu verankern.²⁰

Der Produktivitätsaspekt ist im Prinzip identisch mit wirtschaftspolitischen Aspekten der Wohnungspolitik. Gemeint sind erstens die Auswirkungen der Wohnungspolitik auf die Reproduktionsbedingungen und die potentiellen Arbeitsproduktivität von Arbeitneh-

mern, zweitens die volkswirtschaftlichen Produktivitäts- und Wachstumsimpulse der Wohnungspolitik.

Der sozialpolitische Verteilungsaspekt der Wohnungspolitik knüpft an den Versorgungsaspekt unmittelbar an. Die Versorgungswirkungen verteilen sich unterschiedlich auf die jeweils betroffenen Privathaushalte und bewirken gleichzeitig direkte und indirekte Einkommenstransfers, aufgrund relativer Wohnwertverbesserungen bei gleicher Wohnkostenbelastung oder relativer Wohnkostensenkung bei gleichem Wohnstandard.²¹ Solche Einkommenstransfers gehen von wohnkostenregulierenden Maßnahmen, Finanzierungserleichterungen, Steuervergünstigungen etc. gleichermaßen aus. Systematisch zu unterscheiden sind: Intertemporale Verteilungswirkungen (zeitliche Umverteilung von Wohnkostenbelastungen z.B. bei degressiver Steuerabschreibung), interpersonelle Verteilungswirkungen (Umverteilung zwischen Personen bzw. Privathaushalten über wohnungspolitische Subventionseffekte) und – davon abgeleitet – intersoziale Verteilungswirkungen (schichten-spezifische Umverteilung), die in bezug auf den sozialstaatlichen Gehalt der praktizierten Wohnungspolitik entscheidend sind. In dieser Hinsicht sind – parallel zum Liberalisierungsprozess der Wohnungspolitik und ihrer zunehmenden wirtschaftspolitischen Orientierung – 'negative' Verteilungswirkungen (Verstärkung sozialer Ungleichheiten im Wohnbereich) für die hauptsächlichlichen wohnungspolitischen Instrumente charakteristisch.

1.4. Sozialpolitische Verteilungswirkungen

Die Behauptung negativer sozialer Verteilungswirkungen der staatlichen Wohnungspolitik stützt sich auf eigene Untersuchungsergebnisse (1978), auf Ergebnisse einer Prognos-Studie über Wirkungszusammenhänge von Wohnungspolitik und Stadtentwicklung (Arras u.a., 1980) und eine DIW-Untersuchung über die Verteilungswirkungen des Wohnungsbauförderungs-systems (Ulbrich, 1980).²²

Die genannten Arbeiten unterscheiden sich in Zielsetzungen und Untersuchungsmethoden; die Befunde über die Verteilungswirkungen der Wohnungspolitik zielen gleichwohl in dieselbe Richtung.

»Sozialpolitisch hat also die derzeitige Wohnungspolitik die Wirkung, daß den Mittelschichthaushalten über die Eigentumsförderung der größte Teil der Fördermittel zugute kommt, während für untere und unterste Einkommen die Wohnungversorgung relativ schlechter wird. Soziale Disparitäten nehmen zu, die Wohnungspolitik entfernt sich immer weiter von ihren sozialen Zielen.« (Arras, u.a., 1980, S. 92).

»(Die wohnungspolitischen Instrumente)... wirken zum Teil statusstabilisierend. Zum Teil verlaufen die Umverteilungsprozesse vertikal gleichgerichtet zur vorgegebenen Einkommens- und Statushierarchie, d.h., sie vertiefen die sozioökonomischen Unterschiede, indem sie die ohnehin Privilegierten zusätzlich begünstigen und die Unterprivilegierten zusätzlich benachteiligen. Am allerwenigsten verlaufen die Umverteilungsprozesse vertikal entgegengesetzt zur vorgegebenen Einkommens- und Statushierarchie, d.h., der Effekt des sozialen Ausgleichs nimmt insgesamt ein geringen Stellenwert ein.« (Krummacker, 1978, S. 510).

Den Ergebnissen von Ulbrich kommt eine besondere Bedeutung zu, weil sie die Verteilungswirkungen unter Berücksichtigung des sozialen Mietwohnungsbaus, des Wohngeldes, der Bausparförderung und der Begünstigung von Eigentümerwohnungen quantifizieren (Datenbasis 1972/ 73).

»Die Verteilungswirkungen des Fördersystems für den Wohnungsbau sind dann wie folgt zu charakterisieren (...). Ohne Berücksichtigung der Bausparförderung ergibt sich, daß

- auf das untere Drittel der Haushalte in der Einkommensskala weniger als 25 v.H. der Vergünstigungen von insgesamt 5,9 Mrd. DM entfielen,
- auf das obere Drittel dagegen mehr als 45 v.H.,

Noch ungünstiger sind die Verteilungswirkungen, wenn die Bausparförderung mit einbezogen wird. Die unteren 33 v.H. der Haushalte erhielten dann nämlich nur noch rd. 20 v.H. der insgesamt gewährten Vergünstigungen, die mit 9,2 Mrd. DM veranschlagt wurden.« (Ulbrich, 1980, S. 18)

Für 1972 ermittelt Ulbrich einen durchschnittlichen Förderungsbetrag von rd. 430 DM je Haushalt (einschl. Bausparförderung). Dieser staffelt sich nach der Einkommenshierarchie. Auf Haushalte mit einem Einkommen unter 800 DM (22% aller Haushalte) entfielen im Durchschnitt 240 DM je Haushalt, auf Haushalte mit einem Einkommen über 3000 DM (5,2% aller Haushalte) im Durchschnitt 1000 DM je Haushalt (Ulbrich, 1980, S. 216, Tab. 61). Diese Wirkungen sind in erster Linie auf die Wohneigentümersförderung (Bausparförderung und Eigenheimförderung) zurückzuführen. Da in den 70er Jahren Umfang und Gewicht der Eigentümerförderung ständig gewachsen sind, ist mit Sicherheit anzunehmen, daß sich die negativen Verteilungsmechanismen seit 1972 verstärkt haben.

Im folgenden eine zusammenfassende Kennzeichnung der Verteilungswirkungen der wichtigsten wohnungspolitischen Instrumente (zu ihrer Entwicklung siehe 2.).

Sozialer Wohnungsbau

In den Anfangszeiten gingen vom sozialen Wohnungsbau zweifellos positive Verteilungs-, Versorgungswirkungen aus. Das dürfte sich inzwischen geändert haben. Die Bedeutung des sozialen Wohnungsbaus an der Gesamtförderung des Wohnungsbaus ist in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich zurückgegangen und hat in den 70er Jahren ihren vorläufigen Tiefpunkt erreicht (1978 noch rd. 1/4 der Wohnungsbaufertigstellungen und knapp 1/4 der wohnungspolitischen Subventionen).²³

Parallel dazu vollzog sich im sozialen Wohnungsbau eine Umstrukturierung von Förderbestimmungen und Förderanteilen: Die Förderanteile für Mietwohnungen sind stark gesunken, für Eigentümerwohnungen entsprechend gestiegen (1978 rd. 63% der fertiggestellten Sozialwohnungen). Gleichzeitig ist der für Normalverdiener entscheidende »1. Förderungsweg« abgebaut und der - überwiegend auf Eigentumsbildung besser verdienender Schichten ausgerichtete - »2. Förderungsweg« ausgebaut worden (1978 rd. 56% der fertiggestellten Sozialwohnungen). (vgl. 2.2)

»Mit dem zunehmenden Anteil an Eigentümerwohnungen profitieren - innerhalb der gesetzten Einkommensgrenzen - immer mehr die jeweils höheren Einkommen. Es kann eine steigende Mittelschichtorientierung festgestellt werden.« (Arras u.a., 1980, S. 92).

Die kosten- und subventionstechnisch bedingte Mietenentwicklung im sozialen Wohnungsbau bewirkt, daß die jüngeren, teuren Förderjahrgänge für einkommensschwächere Wohnungsuchenden kaum mehr in Betracht kommen. Die älteren, billigeren Sozialwohnungen sind meist belegt, z.T. »fehlbelegt« von Haushalten, die maßgeblichen Einkommensgrenzen erheblich überschreiten. Außerdem verknappt sich der Bestand an billigeren Sozialmietwohnungen z.T. wegen beendeter Sozialbindungsfrist (Übergang in den 'freien' Markt), z.T. wegen Umwandlung in Eigentumswohnungen. Die Berechnungen Ulbrichs zur einkommensbezogenen Steuerung der subventionsbedingten Mietvorteile der Sozialmieterhaushalte 1972 führen schließlich zu dem folgenden Befund:

»(Das) Ergebnis widerspricht deutlich der Erwartung, daß die Verteilungswirkungen der öffentlichen Förderung des Mietwohnungsbaus zugunsten der Haushalte mit den geringeren Einkommen streuen. Überproportional begünstigt werden tatsächlich die Haushalte mit den höheren Einkommen.« (Ulbrich, 1978, S. 15)

Wohngeld

Das seit 1965 in der Form von Miet- oder Lastenbeihilfen gezahlte Wohngeld hat seither an Bedeutung gewonnen (1978 rd. 10% der wohnungspolitischen Subventionen). Infolge seiner einkommensbezogenen degressiven Staffelung hat das Wohngeld als einziges Instrument eindeutig positive Verteilungswirkungen für die unteren Einkommengruppen. Diese vermögen jedoch die negativen Verteilungswirkungen der anderen Instrumente nicht im mindesten zu kompensieren (vgl. Ulbrich, 1980, S. 16, 19). Ein Vergleich der Entwicklung der Flächenversorgung (Wohnfläche/ Person) zwischen Wohngeldempfängern und der Durchschnittsbevölkerung von 1970 - 1976 zeigt auch die äußerst begrenzte Versorgungswirkung des Wohngeldes: Die Disparitäten der Wohnungsversorgung zwischen Wohngeldempfängern und anderen Haushalten nahmen noch zu (vgl. Arras u.a., 1980, S. 96). Hinzu kommt, daß die Förderbestimmungen hohe Selbstbelastungsquoten der Wohngeldempfänger (Eigenanteil/ Einkommen) vorsehen und überdurchschnittliche Mieten ebensowenig ausgleichen wie Mietpreissprünge.

Vor allem trägt das Wohngeldsystem den Charakter einer Haus- und Grundbesitzererlöschung: Im Gegensatz zur früher geltenden Mietenbegrenzung (Renditelimitierung) - an deren Stelle es getreten ist - nimmt das Wohngeld die Marktmiete hin und zahlt Mietern, die diese nicht bezahlen können, einen staatlichen Zuschuß, von dem klar ist, daß er in die Tasche des Vermieters fließt.

Bausparförderung

Die Bausparförderung erfolgt in der Form von Wohnungsbauprämien (seit 1975 innerhalb bestimmter Einkommensgrenzen) oder in Form von Steuervergünstigungen (nach § 10 EStG ohne Einkommensgrenzen). Sie zielt auf Wohneigentumsbildung (Neubau oder Modernisierung) ab, ist vermögenspolitisch orientiert und lenkt volkswirtschaftlich bedeutsame Nachfrageströme in den Eigentümersektor. Ihre Bedeutung ist gemessen am wohnungspolitischen Subventionsaufwand bis zur 1. Hälfte der 70er Jahre gestiegen und danach - als Folge mehrfacher Prämienenkung - deutlich gesunken (1978 rd. 13 % der wohnungspolitischen Subventionen). Wie bei der gesamten Wohneigentumsförderung sind die negativen Verteilungswirkungen der Bausparförderung evident. Dies betrifft gleichermaßen ihre grundsätzliche Orientierung als auch ihre konkrete Ausgestaltung. Zur Eigentumsbildung sind besonders in Ballungsräumen nur Haushalte mit mittleren bis hohem Einkommen in der Lage. Entsprechend konzentrieren sich Bausparverträge und Subventionsvorteile bei diesen Schichten, an den unteren Einkommensgruppen geht die Bausparförderung vorbei (vgl. Arras u.a., 1980, S. 94). Hinzu kommt die interne Ausgestaltung der Bausparförderung. Bei Prämienberechtigten (Einkommensgrenzen liegen oberhalb des mittleren Einkommensbereichs) richtet sich der Subventionsvorteil nach festen Prämienätzen, beim steuerlichen Sonderausgabenabzug (ohne Einkommensbegrenzung) wächst der Subventionsvorteil - wie auch bei anderen Steuervergünstigungen - progressiv mit dem zu versteuernden Einkommen; Haushalte mit hohem Einkommen profitieren von der steuerlichen Regelung sehr viel stärker als die übrigen Einkommensschichten.

Die Zurechnung der Bausparvergünstigungen 1973 (Prämien und Steuervergünstigungen)

auf die Gesamtzahl der Haushalte (seien sie Bausparer oder nicht) nach Einkommensklassen ergibt sich ein eindeutiges Bild.

»Auf das untere Drittel der Haushalte in der Einkommenspyramide entfielen danach nur ein Achtel der gesamten Bausparvergünstigungen, die 33 v.H. der Haushalte mit den höchsten Einkommen konnten dagegen fast 60 v.H. der Vergünstigungssumme auf sich vereinigen (...). Die Vorteile der Bausparförderung konzentrieren sich folglich ganz ausgeprägt bei den höheren Einkommensschichten.« (Ulbrich, 1980, S. 17)

Infolge der Prämienenkung sind seit der Mitte der 70er Jahre die Gesamtaufwendungen für Bausparförderungen gesunken; im einzelnen, für Bausparprämien stark, für Steuervergünstigungen – mit ihrer Progressionswirkung – nicht. Prämienbezieher verdienen im Schnitt weniger und erhalten geringere Subventionsvorteile als Bausparer, die die Steuervergünstigung beanspruchen. Die negativen Verteilungswirkungen innerhalb der Bausparförderung dürften sich deshalb verstärkt haben.

Steuervergünstigungen für Eigentümerwohnungen

Kein Element der Wohnungspolitik ist in den vergangenen Jahrzehnten so systematisch ausgebaut worden, wie die vermögens- und investitionspolitisch motivierte Eigentümersförderung (1978 rd. 2/3 der Wohnungsbauauf fertigstellungen, hinzu kommt Eigentümersbildung im Bestand). Dabei bilden – neben der Bausparförderung – die Steuervergünstigungen für Eigentümerwohnungen (Neubau, Ausbau und Erwerb von Altbauten) die tragende Säule. In Betracht kommen vor allem: Die erhöhte Gebäudeabschreibung für Eigentümerwohnungen (§ 7b EStG), die Steuervorteile der Nutzungswertbesteuerung (§ 21a EStG), die Grundsteuer- und Grunderwerbssteuervergünstigungen. Das Gewicht der – subventionstechnisch unvollständig erfaßten – Steuervergünstigungen für Eigentümerwohnungen am gesamten Subventionsvolumen ist kontinuierlich gewachsen (1978 § 7b EStG rd. 24%, Grundsteuer- und Grunderwerbssteuervergünstigungen rd. 16% des Subventionsvolumen.)²⁴

Die Verteilungswirkungen dieser Steuervorteile verhalten sich ähnlich wie bei der Bausparförderung.

Aufgrund der Kostenentwicklung für Eigentümerwohnungen gehen die Steuervergünstigungen an den unteren und untersten Einkommensgruppen und den kritischen Quartieren vorbei oder verdrängen sie sogar (z.B. bei der Umwandlung von Miet- in Eigentümerwohnungen im Bestand).²⁵

Die einkommensabhängigen Versorgungsdisparitäten verstärken sich dadurch. Aufgrund der Progressionswirkung vor allem des § 7b EStG, steigt der Subventionsvorteil mit dem Einkommen, profitieren die Eigentümer mit hohem Einkommen am meisten. Dabei wirken die Steuervergünstigungen zwar bei den mittleren Einkommen spar- und investitionsauslösend, von den oberen Einkommen werden sie oft nur »mitgenommen«, weil diese sich ohnehin ein Eigenheim leisten können (vgl. Arras u.a., 1980, S. 93). Die von Ulbrich vorgenommene Zurechnung der Steuervorteile der Eigentümerhaushalte nach Einkommensklassen (Datenbasis 1972/73) fällt entsprechend eindeutig aus (vgl. Ulbrich 1980, S. 17f.):

Die Steuervergünstigungen aller Eigentümerhaushalte 1973 betragen im Gesamtdurchschnitt 370 DM je Eigentümerhaushalt. Sie verteilen sich hierarchisch nach dem Einkommen

- 13% der Eigentümer hatten ein Einkommen unter 1200 DM. Auf sie entfielen 2% der Subventionssumme bzw. weniger als 50 DM pro Haushalt.

- 42% der Eigentümer hatten Einkommen über 2500 DM. Auf sie entfielen 66% der Subventionssumme bzw. 575 DM pro Haushalt. Der Subventionsvorteil von Eigentümern mit Einkommen über 5000 DM betrug sogar rd. 1000 DM pro Haushalt.

Modernisierungsförderung

In den 70er Jahren haben die Bedeutung der Wohnungsmodernisierung und der Modernisierungsförderung sehr stark zugenommen. Die Modernisierungsförderung geschieht direkt über Modernisierungsprogramme und Energiesparzuschüsse (1978 4% der wohnungspolitischen Subventionen) und indirekt über erhöhte Steuerabschreibungen (1978 rd. 5% der wohnungspolitischen Subventionen). Weiterhin fließen Teile der Städtebauförderungsmittel in die Modernisierung (1978 rd. 5% der wohnungspolitischen Subventionen). Schließlich finden auch der Komplex der Bausparförderung und die sonstigen Vergünstigungen für Eigentümerwohnungen auf den Althauserbwerb und die Modernisierung Anwendung. Das Gewicht der gesamten Modernisierungsförderung kann nicht ermittelt werden, ist aber mit Sicherheit beachtlich. Ebensovienig können die gesamten Verteilungswirkungen der Modernisierungsförderung quantifiziert werden; die qualitativen Versorgungs- und Verteilungswirkungen sind jedoch klar.

Entgegen der Zielformulierung des Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetzes (bessere Versorgung breiter Schichten mit guten, preiswerten Wohnungen, § 1 ModEngG) verweisen Entstehungsprozeß, Ausrichtung und Auswirkungen der Modernisierungsförderung sehr eindeutig auf den vorrangigen Zweck der Investitionsanreize und Konjunkturanoßeffekte bei nahezu vollständiger Zurückdrängung von Versorgungszielen. Modernisierungssubventionen fließen vorrangig in die Modernisierung relativ gut erhaltener Wohnungsbestände, vorwiegend im Besitz von Gesellschaften und einkommenstarker Privatbesitzer (hoher »Mitnehmereffekt«) und überwiegend in Quartiere mit Bewohnern der mittleren und oberen Einkommensgruppen (vgl. Arras u.a. 1980, S. 95). An den kritischen Quartieren mit sozialschwacher Bevölkerungsstruktur und abgewirtschafteten Beständen (Instandsetzungsrückstände) fließt sie entweder vorbei (mangelnde Rentabilisierung) oder sie bewirkt - infolge krasser Mietsteigerungen oder Nutzungsumwandlungen - Verdrängungen von einkommens- und sozialschwachen Bewohnern. Negative Verteilungswirkungen der steuerlichen und auf den Wohneigentumsbereich bezogenen Modernisierungsförderung sind ohnehin klar (s.o.). Anders als beim Neubau tritt jedoch hinzu, daß Modernisierung keinen zusätzlichen Wohnraum schafft, sondern preisgünstigere Bestände verknappt infolge Teilabriß, Zusammenlegung von Wohnungen, Luxusmodernisierung und der Umwandlung von Miet- in Eigentümerwohnungen.

»Die Disparitäten haben sich durch diese Entwicklung, die von den derzeitigen Programmen noch unterstützt wird, weiter verschärft. Inzwischen sind getrennte Wohnungsmärkte entstanden, in denen die schlechtesten Wohnungen nicht die billigsten sind, da hohe Fluktuationsraten häufige Mietsteigerungen zulassen.« (Arras u.a. 1980, S. 58)

Fazit: Die sozialen Verteilungswirkungen des derzeitigen wohnungspolitischen Instrumentariums sind überwiegend negativ. Die Trends der marktmaßigen Wohnungsversorgung werden dadurch bestärkt und die Versorgungsdisparitäten verschärft.

1.5. Liberalisierungsprozeß und Subventionsentwicklung

Die wohnungspolitische Entwicklung in der Bundesrepublik wird in der einschlägigen Literatur zu Recht als kontinuierlicher Prozeß der Liberalisierung des Wohnungsmarktes cha-

akterisiert, dessen Grundlagen bereits in der besonderen Förderkonstruktion des I. Wohnungsbaugesetzes von 1950 angelegt sind (vgl. 2.1).²⁶

Stellvertretend für andere Autoren die Aussage von Becker, R. (1981):

»Die Wohnungspolitik der BRD hat sich seit Anbeginn konsequent an einer Leitlinie entlang entwickelt. Sie ging von der Prämisse aus, daß auch im Wohnungsmarkt Staatseingriffe prinzipiell systemwidrig seien und deswegen auf das jeweils historisch unbedingt für notwendig erachtete Maß reduziert werden müßten. Entsprechend kann die Wohnungspolitik seit 1949 als ein ständiger Prozeß der Liberalisierung dieses Marktes begriffen werden, wobei Wechsel der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag keinen wesentlichen Einfluß hatten.«²⁷

Der Liberalisierungsprozeß an sich – im Sinne der Anpassung der Wohnungspolitik an Markt- bzw. private Kapitalverwertungsprozesse – ist als Tatbestand kaum umstritten, weniger eindeutig ist dagegen, ob dieser Prozeß auch mit einem Rückzug des Staates aus dem Wohnungssektor gleichzusetzen ist.

Die These vom Rückzug des Staates aus dem Wohnungssektor ist m.E. – zumindest bislang – aus mehreren Gründen unzutreffend. Dagegen sprechen einerseits die legitimatorische und die wirtschaftspolitische Bedeutung der Staatseingriffe in den Wohnungssektor, andererseits die Entwicklung der wohnungspolitischen Subventionen.

Als existentieller Versorgungsbereich nimmt der Wohnbereich im Bewußtsein der Bevölkerung einen hohen Stellenwert ein.²⁸ In den bundesdeutschen Wahlkämpfen und Regierungserklärungen findet dies seinen Niederschlag in dem erheblichen propagandistischen Gewicht der wohnungspolitischen Fragen. Dies ist an sich nichts Besonderes, verweist aber auf die legitimatorische Funktion der Wohnungspolitik (Befriedigungs- und Stabilitätsaspekt). Entscheidender ist, daß ein globaler Rückgang wohnungspolitischer Staatseingriffe auch mit dem Abbau subventionsbedingter Wohnkostenvorteile auf breiter Front (bei Mietern und Wohnungseigentümern) verbunden wäre. Dies würde sich maßgeblich auf die Wohnkostenbelastungen und damit auf die Struktur der Verbrauchsausgaben auswirken. Bei Mietern der unteren Einkommensgruppen und Eigentümern der mittleren Einkommensgruppen, die ohnehin kritische Grenzbelastungen tragen, wären massive Versorgungseinbrüche zwangsläufig. Bei darüber liegenden Einkommen würden Konsumverzichte eintreten und bei den hohen Einkommen ein Entzug bislang gewährter und gewohnter Privilegien. Als Ergebnis von Änderungen der Verbrauchsstruktur wären ebenfalls Handel und Dienstleistungen und indirekt die Industrie betroffen (lohnpolitischer Aspekt). Die Unmut erzeugenden politischen und ökonomischen Konsequenzen eines globalen staatlichen Rückzugs aus dem Wohnungssektor wären dementsprechend vielfältig und breit gestreut. Die Folgen würden – angesichts der ungleichen Verteilung bisher gewährter Vergünstigungen – gerade auch die als »Wechselwähler« umworbenen Mittelschichten betreffen und stünden somit in direktem Gegensatz zur dominierenden Mittelschichtorientierung der praktizierten Wohnungspolitik. Völlig anders verhält es sich dagegen mit einem selektiven Abbau von Staatseingriffen und Kontrollrechten und der Umstrukturierung der Förderinstrumente. Derartige Entwicklungen sind für den Formwandel der Wohnungspolitik und den Liberalisierungsprozeß charakteristisch. Der Abbau der »Wohnungszwangswirtschaft« und der des Mieterschutzes in den 60er Jahren, die sinkende Bedeutung und Umstrukturierung des sozialen Wohnungsbaus und auch die gegenwärtige Kampagne zur Liberalisierung des Mietrechts mit dem Ziel einer Mietensteigerung sind einige Beispiele hierfür (vgl. 2.).

Die parallel zum Liberalisierungsprozeß erfolgte zunehmende Ausrichtung auf wirt-

schaftspolitische Zwecke und die Verlagerung auf subventionswirksame Anreizstrategien widersprechen ebenfalls der Annahme eines globalen Rückzugs des Staates aus dem Wohnungssektor. Bei diesem Prozeß ging es gerade nicht um eine staatliche Abstinenz gegenüber den Marktentwicklungen im Wohnungssektor, sondern um deren Stützung; d.h. einerseits, subventionsbedingte Ankurbelung privater Investitionen im Wohnungssektor bei Gewährleistung rentierlicher Kapitalverzinsung, andererseits, schrittweiser Abbau von Belegungs- und Mietpreisbindungen, die in der Nachkriegszeit als notwendig erachtet wurden und von vorneherein befristet konzipiert waren. Dementsprechend wurden die staatlich regulierten Mieten Zug um Zug an die Marktmieten herangeführt, die Preis- und Belegungsbindungen gelockert bzw. aufgehoben.

Ein globaler Abbau der wohnungspolitischen Subventionen stand niemals ernsthaft zur Debatte. Stattdessen erfolgte eine zunehmende Verlagerung auf die als besonders »marktkonform« und »investitionsfreundlich« erachteten Subventionstechniken (Steuervergünstigungen - 1978 rd. die Hälfte der Subventionen) und Förderinstrumente (Wohneigentumsförderung - 1978 rd. 3/4 der Subventionen). Die Entwicklung der wohnungspolitischen Subventionen bestätigte dies.

Vorab sei gesagt, daß die Ermittlung der wohnungspolitischen Subventionen als Zeitreihe Schwierigkeiten bereitet, weil die entsprechenden Leistungsstatistiken z.T. unvollständig, lückenhaft und infolge unterschiedlicher Leistungsabgrenzungen inkonsistent sind. Trotz dieses Vorbehalts sind einigermaßen verlässliche Tendenzaussagen zur Subventionsentwicklung der vergangenen 3 Jahrzehnte (1950 - 1978) möglich (vgl. Tab. 1)²⁹

Tab. 1: Entwicklung der wohnungspolitischen Subventionen 1950 - 1978

	Jahr						
	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1978
Subventionsvolumen	500	1500	3000	5200	8700	14400	20100
	Mio. DM (gerundet)						
Anteilswerte	davon in %						
Sozialer Wohnungsbau	17	46	50	45	38	29	23
Wohngeld	—	—	—	3	7	12	10
Bausparförderung	33	25	28	32	35	26	13
§§ 7b, 54 EStG		18	9	10	12	15	24
Grundsteuer- vergünstigungen	(50)	11	13	11	8	8	16
Modernisierung / Städtebauförderung	—	—	—	—	—	(10)	14
	in %						
Relation zum Sozialbudget	3,0	5,1	4,8	4,5	5,0	4,4	5,0
Relation zum Wohnungsbauvolumen	8,8	13,2	13,0	13,5	17,1	19,8	21,3

Anmerkungen:

Die Werte 1950 - 1975 sind *endgültige* Haushaltsausgaben/Einnahmeverzichte der genannten Subventionsarten im jeweiligen Haushaltsjahr. Die Werte von 1978 beruhen dagegen auf sog. »Barwerten«, d.h. Subventionen für die im Haushaltsjahr 1978 rechtliche Verpflichtungen eingegangen wurden; sie sind also nur bedingt vergleichbar mit den Werten vorhergehender Jahre.

() = Angabe lückenhaft bzw. geschätzt.

Quellen:

BMBau-Angaben nach Arch + , 1980, H. 54, S. 9; Glatzer, 1980, S. 235; Häring, 1974, S. 236; Krummacher, 1978, S. 619; BMWi, Leistung in Zahlen 1980; Sozialbericht 1978, 1980; Wohngeld- und Mietenbericht 1977, 1979; eigene Berechnungen.

Im Zeitraum von 1950 bis 1975 sind die wohnungspolitischen Subventionen (endgültige Haushaltsausgaben und Einnahmeverzichte) von 0,5 Mrd. DM auf 14,4 Mrd. DM, also um fast das 30-fache gestiegen. Obwohl die Werte von 1978 aufgrund unterschiedlicher Leistungsabgrenzung mit den vorhergehenden Werten nur bedingt vergleichbar sind, zeichnet sich auch für die 2. Hälfte der 70er Jahre ein weiterer Subventionsanstieg ab (1978 20 Mrd. DM, Barwerte der Förderung).

Zwei weitere Vergleichskategorien widersprechen ebenfalls der These vom Staatsrückzug: die Entwicklung der wohnungspolitischen Subventionen im Verhältnis 1. zum Sozialbudget, 2. zum Wohnungsbauvolumen. Die Relation zum Sozialbudget schwankt seit der 1. Hälfte der 50er Jahre zwischen 4 1/2 % und 5 %. Eine eindeutig sinkende Tendenz ist nicht erkennbar. Die Relation zum Wohnungsbauvolumen (Neubau-, Modernisierungs- und Instandhaltungsinvestitionen) weist sogar eine steigende Tendenz auf. Sie betrug 1950 rd. 9%, 1960 13% und 1975 rd. 20%. Auch dies ist ein Indiz für die steigende wirtschaftspolitische Bedeutung der Wohnungspolitik. Eine Tendenzwende ist bislang ebenfalls nicht zu erkennen.

Im Rahmen der Subventionsentwicklung vollzogen sich dagegen eindeutige Gewichtsverschiebungen einzelner Förderinstrumente. Abgesehen von der zunehmenden Bedeutung des Wohngeldes (seit 1965) und der Modernisierungs- und Städtebauförderung in den 70er Jahren, ist seit der 2. Hälfte der 60er Jahre vor allem das Gewicht der Steuervergünstigungen für Eigentümerwohnungen (§ 7b EStG) gestiegen. Der Anteilswert der Bausparförderung ist bis 1970 gestiegen und danach erheblich zurückgegangen. Der Anteilswert des sozialen Wohnungsbaus (Zinsverzichte und Zuschüsse) stieg in den 50er Jahren stark an (auflaufende Zinsverzichte) und fiel dann aufgrund der sinkenden Bedeutung des sozialen Wohnungsbaus kontinuierlich zurück. Parallel dazu vollzogen sich i.R. des sozialen Wohnungsbaus Strukturveränderungen (zunehmende Eigenheimförderung und Wandel der Subventionstechniken), deren negative Verteilungswirkungen bereits gekennzeichnet wurden (vgl. 1.4.). Der folgende Abschnitt wird zeigen, daß diese Entwicklungen auf die entscheidenden wohnungspolitischen Weichenstellungen zurückzuführen sind.

2. Entwicklungsphasen der Wohnungspolitik

In diesem Abschnitt werden der wohnungspolitische Formwandel bzw. die Entwicklungsphasen der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik gekennzeichnet. Wie auch bisher erfolgt eine Beschränkung auf die Wohnungspolitik im engeren Sinne unter besonderer Berücksichtigung der Weichenstellungen, die ihre Entwicklungsdeterminanten – Liberalisierungsprozeß, zunehmende wirtschaftspolitische Ausrichtung und negative soziale Verteilungswirkungen – prägen.

Im wesentlichen sind drei Entwicklungsphasen der Wohnungspolitik der vergangenen 3 1/2 Jahrzehnte zu unterscheiden:

- die »Wohnungszwangswirtschaft« und ihre Auflockerung in den 50er Jahren,
- die Aufhebung der Wohnungszwangswirtschaft in den 60er Jahren und
- die »neue« Wohnungspolitik der 70er Jahre.

Im Rahmen dessen sind einige zusätzliche Akzentverschiebungen vor allem in der 2. Hälfte der 50er Jahre und der 2. Hälfte der 70er Jahre bedeutsam.¹

2.1. »Wohnungszwangswirtschaft« und ihre Auflockerung in den 50er Jahren

Die erste Phase der Wohnungspolitik wird von folgenden Weichenstellungen geprägt: der Wohnraumbewirtschaftung und dem Mietenstopp im Bestand (1946), der Begründung des sozialen Wohnungsbaus mit dem I. Wohnungsbaugesetz (1950) sowie von den nachfolgenden Entscheidungen zur Liberalisierung der Wohnraumbewirtschaftung (1953) und der Wohnungsbauförderung (1956).

Die Wohnungsfrage war nach 1945 ein herausragendes soziales, ökonomisches und politisches Problem, das über den zunächst ohnehin kaum funktionierenden Markt nicht gelöst werden konnte.

Die ungeheure Wohnungsnot (Fehlbestand 5-6 Mio. Wohnungen bei ca. 13-14 Mio. Haushalten) war ein brisantes Element der sozialen Frage, ihre »Lösung« wichtige Voraussetzung zur Systemstabilisierung.

Der Wiederaufbau der Wirtschaft, insbesondere der Industrie, erforderte die Wohnraumversorgung der Arbeitskräfte zu bezahlbaren Mieten, und zwar dort, wo die Arbeitskräfte benötigt wurden (vor allem in Industrieregionen).

Die Ankurbelung der kriegsbedingt unterentwickelten Bau- und Wohnungswirtschaft war Voraussetzung zur Entwicklung der Neubautätigkeit und versprach – angesichts der hohen Arbeitslosigkeit – auch einen erheblichen beschäftigungspolitischen Effekt.

Diese Verzahnung ökonomischer und politischer Motive der Wohnungspolitik in der Nachkriegszeit zeigt, daß trotz einem frühzeitigen Bekenntnis zur sozialen Marktwirtschaft eine teilweise Herauslösung des Wohnungssektors aus dem Markt erforderlich war und damals auch von den eifrigsten Verfechtern der Marktwirtschaft nicht bekämpft wurde. Gleichzeitig wird damit die Richtung angedeutet, in der sich diese Herauslösung des Wohnungsmarktes vollziehen mußte:

1. Das Wohnungsdefizit machte zunächst eine Zwangsbewirtschaftung des vorhandenen Wohnungsbestandes nötig (Wohnraumzuteilung durch Wohnungsämter, Mietpreisstopp und weitgehender Kündigungsschutz).
2. Der Wohnungsneubau mußte massiv gefördert werden, weil ansonsten an die Beseiti-

gung des Wohnungsmangels und die Wiederherstellung des »freien« Wohnungsmarktes nicht zu denken war (sozialer Wohnungsbau, mehrere Steuergesetze und Bausparförderung).

Dabei konnte praktisch von Anfang an kein Zweifel an dem Ziel einer schrittweisen Wiederherstellung marktwirtschaftlicher Bedingungen bzw. der »sozialen Wohnungsmarktwirtschaft« bestehen.

Das alliierte Kontrollratsgesetz Nr. 18 (1946) hatte die totale Wohnraumbewirtschaftung (Wohnraumbelegung) festgelegt, die Mieten auf dem Stand von 1936 eingefroren und Kündigungen weitgehend ausgeschlossen. Diese Wohnraumbewirtschaftung des Bestands wird schon am Anfang der 50er Jahre durch das Wohnraumbewirtschaftungsgesetz deutlich aufgelockert (1953). Darin werden die Zwangsbewirtschaftung explizit als »vorübergehende« Maßnahmen gekennzeichnet und die Bundesregierung zur »Auflockerung oder Aufhebung« ermächtigt, wenn dies der »Schaffung neuen Wohnraumes« dient (§§ 1, 4). Darüberhinaus werden der Kündigungsschutz und die Wohnraumzuteilung liberalisiert und die Mieten periodisch den steigenden Bewirtschaftungskosten angepaßt. Ab 1955 erfolgt die periodische Anhebung der preisgebundenen Altbaumieten in »Bundesmietengesetzen« (bis 1979 11 Bundesmietengesetze).

Für den Liberalisierungsprozeß und die Mietenproblematik entscheidender ist jedoch die spezifische Förderkonstruktion des I. Wohnungsbaugesetzes von 1950. Dieses Gesetz unterscheidet 3 Kategorien von Neubauwohnungen:

- Der soziale Wohnungsbau, der - zusätzlich zu anderen Subventionsarten - vor allem über öffentliche, unverzinsliche und langfristige Darlehen subventioniert wird, für den die staatliche festgelegte »Richtsatzmiete« (ab 1956 Übergang zur sog. »Kostenmiete«) gilt und dessen Belegung einem bestimmten Personenkreis (Einkommensgrenzen und Haushaltsgrößen) vorbehalten bleibt;
- der »steuerbegünstigte« Wohnungsbau, der - zusätzlich zu den Subventionen freifinanzierter Wohnungen - über Gebührenbefreiungen und Grundsteuervergünstigungen subventioniert wird und für den - ohne Belegungsbeschränkungen - die »Kostenmiete« gilt (Bewirtschaftungs- und Kapitalkosten, einschließlich Eigenkapitalverzinsung);
- und der »freifinanzierte« Wohnungsbau, der über die Steuervergünstigungen der degressiven Gebäudeabschreibung (u.a. § 7b EStG seit 1950) und die Bausparförderung (1948, 1952) subventioniert wird und für den die »Marktmiete« gilt.

Mit diesem gestaffelten System von Subventionsarten, Belegungs- und Preisbindungen sollte Privatkapital in den Wohnungssektor gelenkt und die Wohnungsproduktion (zunächst überwiegend über öffentliche Mittel) rasch gesteigert werden. Bezeichnend ist dabei, daß der Staat selbst im sozialen Wohnungsbau, der zunächst den größten Teil der Wohnungsproduktion ausmacht und überwiegend vom Staat finanziert wird (1949 - 1955 rd. 60% des Neubauvolumens), kaum als Bauherr auftritt, sondern diese Rolle privaten Bauherren und gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften überläßt. Den Fördermethoden ist gemeinsam, daß die öffentlichen Subventionen - als indirekter Anreiz zum Wohnungsbau - privaten Investoren gewährt werden, die unter Hinzufügung eigener Mittel und geliehener Kapitalmarktmittel in eigener Regie für privates Eigentum bauen. Wohnungsproduktion und -bewirtschaftung werden damit den Verwertungsprozessen der beteiligten Kapitalektoren unterworfen, eine »marktübliche« Rendite eingeschlossen. Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften und die Zweckbindungen im Sozialen Woh-

nungsbau ändern daran prinzipiell nichts. Das Gemeinnützigkeitsprinzip sieht durchaus die Erwirtschaftung marktüblicher Renditen vor – lediglich die Gewinnausschüttung und der Kapitaltransfer in andere Anlagesphären sind beschränkt; die sog. »Kostenmiete« ist eine heruntersubventionierte Finanzierungsform mit gesichertem Profit; die Belegungs- und Mietpreisbindungen im sozialen Wohnungsbau entfallen, wenn die öffentlichen Darlehen zurückgezahlt sind und die Bindungsfristen enden (bis 1979 sind etwa 1,5 Mio. bzw. über 20% ehemaliger Sozialwohnungen in den »freien« Markt übergegangen).²

Noch in einer anderen Konsequenz der Förderkonstruktion ist das Ziel der Wiederherstellung von Marktbedingungen angelegt. Die unterschiedlichen Förderkategorien hatten eine Aufspaltung des Wohnungsmarktes zur Folge: die bewirtschafteten und preisgebundenen Altbauten waren relativ billig; ebenfalls mietpreisgünstig waren die Sozialwohnungen – vor allem solange die staatlichen Richtsatzmieten galten, später nur noch die früheren Förderjahrgänge; der steuerbegünstigte Wohnungsbau war erheblich teurer und die 'freifinanzierten' Wohnungen erwartungsgemäß am teuersten. Das Mietpreisgefälle zwischen billigen Altbauwohnungen, teurem freifinanziertem Wohnungsbau und sozialem Wohnungsbau als Zwischenstufe – mußte bei einem gleichzeitigen Verzicht auf konsequent sozialorientierte Belegungsbindungen – zwangsläufig zu Ungerechtigkeiten führen, je nachdem, ob ein Haushalt das 'Glück oder Pech' hatte, eine Altbauwohnung bzw. eine Sozialwohnung der frühen Förderjahrgänge zu erhalten oder ob er auf die teuren Wohnungskategorien angewiesen war. Dieses systemimmanent angelegte »Drei-Klassen-Mietrecht« wurde zunehmend zum ideologischen Hauptargument zugunsten der schrittweise vorgenommenen Heranführung der preisgebundenen Mieten an die Marktmieten.

Das II. Wohnungsbaugesetz von 1956 bringt einige wesentliche Akzentverschiebungen für den sozialen Wohnungsbau. Zum einen wird darin ein Wandel der Subventionstechniken angelegt, der allerdings erst in den 60er Jahren entscheidende Bedeutung gewinnt.³ Bislang erfolgte die Subventionierung des sozialen Wohnungsbaus vor allem über zinslose bzw. zinsgünstige Darlehen, die als »Kapitalersatz« an Stelle von Darlehen des Kapitalmarkts fungieren und die Kosten für Fremdkapital senken (»Kapitalsubventionierung«). Mit dem II. Wohnungsbaugesetz eingeführt wurde – die später überwiegend verwendete – »Ertragssubventionierung«, bei der Kapitalmarktmittel an die Stelle öffentlicher Darlehen treten, die Kapitalkosten (Zins und Tilgung) sich nach den Bedingungen des Kapitalmarkts richten und erst im nachhinein über öffentliche Zins- und Tilgungszuschüsse (später degressiv gestaffelt) herabsubventioniert werden. Die Konsequenz dieses Wandels der Subventionsmethode besteht darin, daß neben Produktion und Bewirtschaftung nun auch die Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus den Verwertungsprozessen des Kapitalmarktes angepaßt wird und die Kapitalkosten steil ansteigen.

Für die Mietenproblematik wird dies im Zusammenhang mit der zweiten Akzentverschiebung des II. Wohnungsbaugesetzes entscheidend: dem Übergang von der staatlich festgelegten Richtsatzmiete zur »Kostenmiete«. Dabei richtet sich die Sozialmiete streng nach den Kostenfaktoren Baukosten, Kapitalzins und Grundrente unter Abzug des staatlichen Subventionsanteils. Für den Vermieter bedeutet dieser Übergang die risikolose Überwälzung all seiner Kosten einschließlich einer Eigentümerrendite, die – infolge versteckter Gewinnanteile – die ausgewiesene 4%ige Eigenkapitalverzinsung deutlich übersteigt und ihm bei geringem Eigenfinanzierungsanteil (15% der Herstellungskosten) eine rasche Finanzierung seines Hauses über Miete und die staatlichen Subventionen garantiert.⁴ Für die Sozialmieter bedeutet die Kostenmiete in Abhängigkeit von der Entwicklung der Bauko-

sten, Finanzierungskosten und Förderbedingungen steil ansteigende Mieten; vor allem bei den jüngeren Förderjahrgängen mit entsprechend höheren Baukosten und der seit der 2. Hälfte der 60er Jahre überwiegend praktizierten Förderdegression (periodisch sinkender Subventionsanteil).⁵

Die 3. wesentliche Akzentverschiebung besteht in der gesetzlichen Verankerung der Eigenheimprivilegierung, die in der Zielformulierung und den Ausführungsbestimmungen des II. Wohnungsbaugesetzes ihren Niederschlag findet. Die Eigentumsförderung hat das Ziel »... weite Kreise des Volkes durch Bildung von Einzeleigentum, besonders in der Form von Familienheimen, mit dem Grund und Boden zu verbinden. Sparwille und Tatkraft aller Schichten des Volkes sollen hierzu angeregt werden.« (§ 1)

Bei dieser Formulierung kommen politisch-ideologische Zielsetzungen in der Form der Verbindung von Eigentums- und Familienideologie ebenso zum Ausdruck wie der ökonomische Zweck, 'Sparwille und Tatkraft' zu mobilisieren. Diese Zielsetzungen knüpfen an dem zweifellos verbreiteten Eigenheimwunsch der Bevölkerung an und machen sich diesen – durchaus erfolgreich – zur politischen Systemstabilisierung und zur Förderung privater Investitionstätigkeit im Wohnungssektor zunutze. Kein Element der praktizierten Wohnungspolitik wird in den nachfolgenden Phasen so systematisch ausgebaut wie die Wohneigentumsförderung.⁶ Jede Bundesregierung kann sich »rühmen«, dieses Kernstück der Wohnungspolitik gegenüber der vorhergehenden erweitert zu haben. Die Konsequenz der vorrangigen Förderung einkommensstärkerer Schichten und negativer sozialer Verteilungswirkungen schließt dies ein (vgl. 1.4.).

2.2 Aufhebung der Wohnungszwangswirtschaft in den 60er Jahren

Die 2. Phase der Wohnungspolitik wird vor allem durch die Verabschiedung und schrittweise Verwirklichung des sog. »Lücke-Plans« von 1960 geprägt (Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht – Abbaugesetz). Hinzu traten der Rückgang und Umstrukturierungen des Sozialen Wohnungsbaus. Zu Recht ordnet Hartwich den »Lücke-Plan« in die Reihe der grundsätzlichen 'Profilierungen' des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des etablierten Sozialstaatsmodells soziale Marktwirtschaft ein.⁷ Insofern reicht seine Bedeutung über den Liberalisierungsprozeß der Wohnungspolitik hinaus. Er beinhaltet als Kernelement die Abschaffung der »Wohnungszwangswirtschaft« im Altbaubestand (Wohnraumbewirtschaftung, Mietpreisbindungen, weitgehender Kündigungsschutz). Ab sofort wurden kräftige Mietsteigerungen ermöglicht. Für die anderen Maßnahmen war ein schrittweises Vorgehen geplant. Ab 1963 sollten die Mietpreisbindungen in Städten und Kreisen mit einem statistischen Wohnungsdefizit von weniger als 3% entfallen (»weiße Kreise«), weil damit eine »in etwa ausgeglichene Wohnungsversorgung gegeben« sei. Mit wenigen Ausnahmen wurde dieser Plan dann im Laufe der 60er Jahre verwirklicht. Die Zielsetzung einer absoluten Vorrangsetzung des Privateigentums und seiner Verwertungsfreiheit auch im Wohnungssektor kommen in der Begründung des Regierungsentwurfs klar und systemimmanent konsequent zum Ausdruck:

»Die Wohnungszwangswirtschaft enthält Beschränkungen des Eigentums, die nur solange vertretbar sind, als die Wohnungsnot politisch und sozial keine andere Wahl läßt... Weder mit der Eigentums-garantie des Grundgesetzes noch mit dem Gleichheitsgrundsatz ist es vereinbar, das Grundeigentum auf die Dauer unter ein Ausnahme- und Sonderrecht zu stellen. Es ist auch nicht möglich, im Woh-

nungsbau für die Bildung neuen Eigentums zu werben... , wenn nicht sichergestellt wird, daß das bereits vorhandene Eigentum in seinem rechtlichen und wirtschaftlichen Bestand erhalten werden kann.«⁸

Als »soziale Ergänzung und Sicherung« gegen die absehbare Mietpreisexplosion sieht der Lücke-Plan die Einführung des Wohngeldsystems und die Aufnahme der sog. »Sozial- oder Härteklausele« in das BGB als Kern eines »neuen« Mieterschutzes vor. Zusätzlich wurde auf die angebotsregulierende und mietpreisdämpfende Wirkung des sozialen Wohnungsbaus verwiesen.

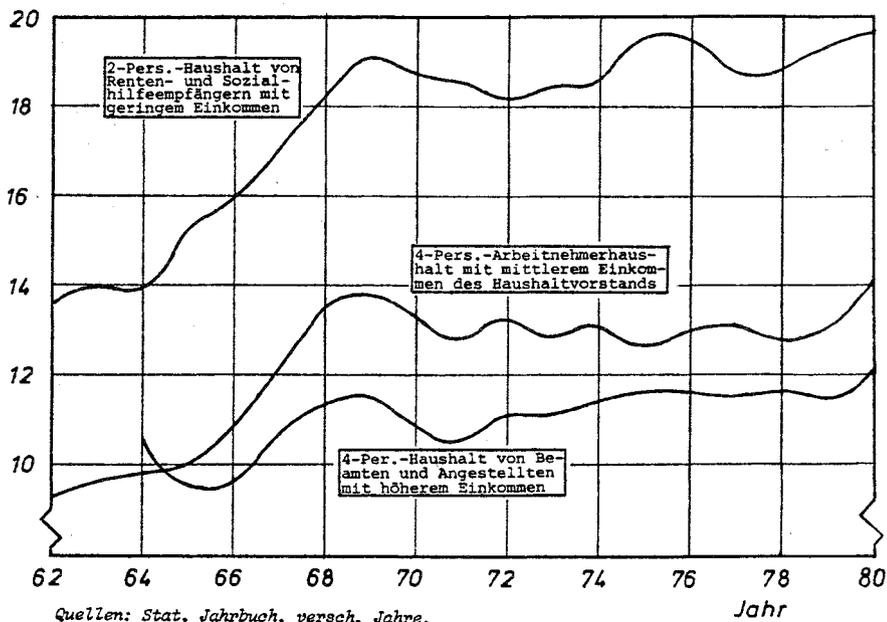
Das 1965 eingeführte Wohngeldsystem gewährt Mietern, die die Marktmiete nicht bezahlen können, einen staatlichen Mietzuschuß, der sich nach dem Einkommen (degressiv gestaffelt), der Haushaltsgröße und der Miethöhe richtet. Neben der bisherigen »Objektförderung« (objektbezogene Wohnungsbauförderung) wurde damit die sog. »Subjekt- oder Individualförderung« (individuelle Miet-, Lastenhilfe) eingeführt. Es wurde bereits festgestellt, daß das Wohngeld aufgrund seiner einkommensbezogenen degressiven Staffelung als einziges derzeit geltendes Förderinstrument positive bzw. sozial ausgleichende Verteilungswirkungen hat (vgl. 1.4). Trotzdem ordnet sich dieses Instrument in den Liberalisierungsprozeß und die Ökonomisierung der Wohnungspolitik nahtlos ein und wird nicht von ungefähr von den Haus- und Grundbesitzern bzw. von ihren politischen Vertretern favorisiert. Im Gegensatz zur Mietpreisbeschränkung schafft Wohngeld – auf Kosten des Steuerzahlers – zusätzliche zahlungsfähige Nachfrage, erweitert damit prinzipiell den Spielraum für Mieterhöhungen und die Realisierung von Hausbesitzrenditen. Um diesen mietpreistreibenden Effekt des Wohngeldes nicht ausufern zu lassen, setzen alle bisherigen Wohngeldregelungen beim Mieter, nicht beim Vermieter an: Hohe Selbstbelastungsquoten, die mit der Miethöhe steigen, sollen den einkommensschwachen Mieter zwingen, möglichst billige Wohnungen zu 'suchen', um sich gegenüber dem Steuerzahler »gesellschaftlich verantwortlich« zu verhalten.⁹

Die schrittweise Aufhebung des Mieterschutzes sollte über Kündigungsfristen und die »Sozial- oder Härteklausele« des BGB (§ 556a) gemildert werden. Diese räumt gekündigten Mietern ein Widerspruchsrecht ein, wenn die Kündigung mit sozialen oder familiären Folgen verbunden ist, deren »Härte auch unter voller Würdigung der Belange des Vermieters nicht zu rechtfertigen ist«. Die praktische Anwendung spricht für sich: Mieterhöhungsforderungen wurden oft mit Kündigungsdrohungen verbunden. Die Anwendung des Widerspruchsrechts durch die Mieter führte regelmäßig und meist erfolgreich zu Räumungsklagen der Vermieter.¹⁰

Die Folgen der Verwirklichung des Lücke-Plans für Mieten und Mietbelastungen sind eindeutig. Im Ergebnis steigender Bau- und Bodenpreise stiegen die Neubaumieten ohnehin steil an. Die »befreiten« Altbaumieten zogen als Ausgleich für die mageren Jahre sprunghaft nach und übertrafen die Steigerungsraten der Neubaumieten noch bei weitem. Im Gegensatz zu den 50er Jahren stieg das Mietpreisniveau in den 60er Jahren deutlich stärker als die Einkommen: Die Mietbelastungsquoten (Miete/Einkommen) nahmen kräftig zu und führten insbesondere bei den unteren Einkommensschichten zur drastischen Verschlechterung ihrer Versorgungssituation (vgl. Abb. 2).

Bei der Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus überlagern sich in den 60er Jahren die Tendenzen: absoluter und relativer Rückgang der Sozialwohnungen am Neubauvolumen, zunehmende Anwendung der degressiv gestaffelten »Ertragssubventionierung« (vgl. 2.1) und steil ansteigende Kostenmieten, zunehmender Eigenheimanteil und die Einführung des sog. »2. Förderungsweges«.

Abb. 2 MIETBELASTUNG AUSGEWÄHLTER HAUSHALTSTYPEN
% (ANTEILE DER MIETE AM NETTOEINKOMMEN IN %)



Gegenüber den 50er Jahren sank in den 60er Jahren die Zahl der durchschnittlich fertiggestellten Sozialwohnungen pro Jahr von knapp 300 Tausend auf 210 Tausend p.a. und der Anteil des sozialen Wohnungsbaus am Neubauvolumen von 55% auf 37% (vgl. Tabelle 2 und Abb. 3)

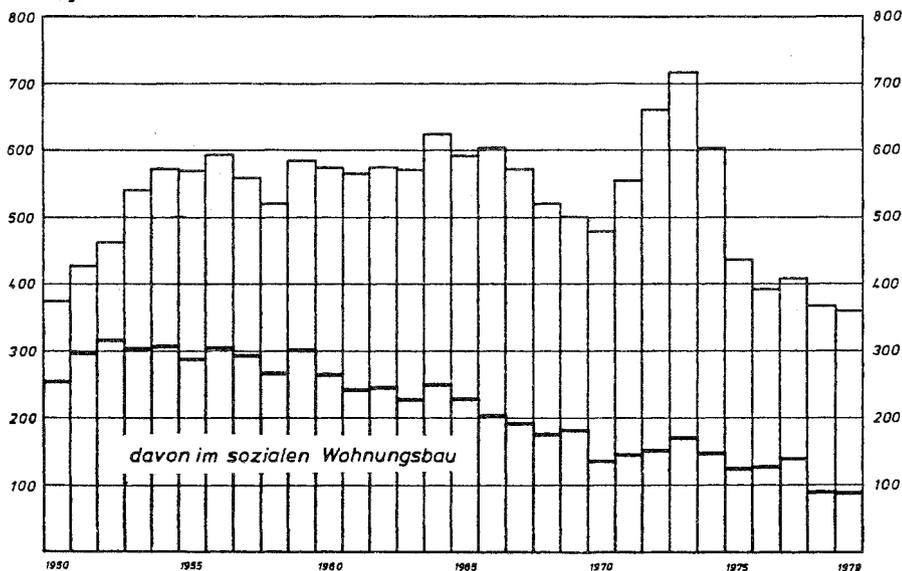
Tabelle 2: Jahresdurchschnittliche Fertigstellungen im Sozialen Wohnungsbau

		1951-1960	1961-1970	1971-1980
∅ fertiggestellte Sozialwohnungen	1000 pro Jahr	295	209	129
∅ Anteil am Neubauvolumen	%	55	37	26

Parallel dazu stieg in den 60er Jahren der Eigenheimanteil im sozialen Wohnungsbau auf etwa 1/3 der Fertigstellungen und verlagerte sich seit der 2. Hälfte der 60er Jahre zunehmend auf den 1965 eingeführten »2. Förderungswege«.

Abb. 3 *Insgesamt fertiggestellte Wohnungen in der BRD*

in 1000
Wohnungen



Quelle: *Neue Heimat, Jahresbericht 1979/80, S. A 11f.*

Aufgrund der rasanten Kostenentwicklung im Wohnungssektor, speziell auch im sozialen Wohnungsbau, konnte sich trotz hoher Fördersätze nur ein kleiner Teil der Sozialwohnungsberechtigten und auch nur ein Teil der darüberliegenden mittleren Einkommensgruppen Wohnungseigentum leisten. Um diese Lücke für mittlere Verdienerschichten zu schließen, wurden - zusätzlich zur periodischen Anhebung der Einkommensgrenzen im sozialen Wohnungsbau - die §§ 88, 88a in das II. Wohnungsbaugesetz aufgenommen. Dieser 2. Förderweg sieht vor, daß Haushalte, deren Einkommen die Obergrenzen des »1. Förderweges« um bis zu 40% überschreiten oder, die eine Sozialwohnung frei machen (ohne Einkommensgrenzen), außer den üblichen Subventionsvorteilen für steuerbegünstigte Wohnungen zusätzlich »Zuschüsse oder Darlehen zur Deckung laufender Aufwendungen« erhalten können. Die ausgeprägte Mittelschichtorientierung dieser Regelung zeigt sich daran, daß die entsprechenden Einkommensgrenzen 1965 um 2/3 über dem damaligen Einkommen der statistischen Normalfamilie lag. Für die spätere Entwicklung ist bezeichnend, daß sich die Förderprogramme im sozialen Wohnungsbau immer stärker auf den »2. Förderweg« konzentrieren (1978 rd. 56% der Fertigstellungen).

2.3 »Neue« Wohnungspolitik der 70er Jahre

Die Wohnungszählung 1968 hatte einen hohen Wohnungsfehlbestand festgestellt (rechnerisches Wohnungsdefizit 2,4 Mio. We) und gezeigt, daß große Teile des Bestands über-

belegt, schlecht ausgestattet und heruntergewirtschaftet waren. Zu den ermittelten Versorgungsdefiziten kamen der erwähnte steile Anstieg der Mieten und Mietbelastungen in den 60er Jahren, sowie die starke Zunahme von Kündigungen und Räumungsklagen aufgrund der weitgehenden Aufhebung des Mieterschutzes. Darüber hinaus führte die expansive Entwicklung von Handel, Dienstleistungen und Verkehr in den Innenstädten zu einer spekulationsbedingten Welle von Wohnraumvernichtungen und -umnutzungen (Verdrängung der Wohnfunktion aus den Stadtkernen). Auch damals führte die Wohnungsnot in den Städten zu wachsendem Mieterwiderstand und Wohnungskämpfen (z.B. Frankfurter Häuserkampf).

Wie auf anderen Gebieten auch, war der Übergang zur Ära der sozialliberalen Koalition von hohen Erwartungen an eine veränderte sozialpolitische Orientierung der Wohnungspolitik begleitet. Tatsächlich kündigten die sozialliberalen Bundesregierungen von 1969 und 1973 eine Reihe wohnungs- und städtpolitischen Reformvorhaben an.¹¹

1. Reform des Bodenrechts und des kommunalen Planungsrechts,
2. ein langfristiges Wohnungsbauprogramm für den sozialen Wohnungsbau der 70er Jahre mit einem jährlichen Förderungsvolumen von 200 - 250 Tsd. Sozialwohnungen,
3. Reform des Wohngeldgesetzes,
4. Reform des Mietpreis- und Kündigungsschutzrechts,
5. Ausbau der Modernisierungsförderung zur »dritten« Säule staatlicher Förderung (neben Neubau- und Städtebauförderung).

Im Rahmen der damaligen Aufbruchstimmung ist jedoch übersehen worden, daß die angekündigten Reformen, die etablierten Fördersysteme und Grundlagen der Wohnungspolitik der CDU-Ära übernehmen und nur Ergänzungen und teilweise Korrekturen in der Anwendung vorsehen. Damit war auch klar, daß die »neue« Wohnungspolitik die ökonomischen Abhängigkeiten der Wohnungsversorgung nicht durchbricht. Darüber hinaus lassen die Schwerpunkte beider Regierungserklärungen keinen Zweifel am Vorrang wirtschaftspolitischer Steuerungsziele »keynesianischer« Prägung. Diese Konjunktur- und Strukturpolitik macht die »Investitionsneigung« privater Unternehmer zum alleinigen Indikator wirtschaftlichen Wohlergehens und ein erfolgreiches staatliches Krisenmanagement zur Voraussetzung sozialpolitischer Reformen. Dieser Trend prägt die Wohnungspolitik der 70er Jahre von Anfang an. Einer Periode staatlicher Planungseuphorie und halbherziger Reformen in der 1. Hälfte der 70er Jahre, die den in sie gesetzten Erwartungen keineswegs gerecht werden, folgt die Periode einer ausschließlichen Instrumentalisierung der Wohnungspolitik für Konjunkturzwecke. Die Tendenzwende erfolgt im Zuge der allgemeinen Wirtschaftskrise 1974/75, die sich im Wohnungssektor zur Strukturkrise des Mietwohnungsbaus entwickelt. Damit einher gehen der Verzicht auf angekündigte Reformen (z.B. Bodenrechtsreform) und die einseitige Ausrichtung der praktischen Wohnungspolitik auf die Interessen privater Investoren und zahlungskräftiger Bewohnerschichten (z.B. Modernisierungsförderung).

Überlagert wird die Wohnungspolitik der 70er Jahre sehr wesentlich von der zunehmenden Bedeutung stadtentwicklungsorientierter Ziele. Auch diese richtet sich primär nach den ökonomischen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung.¹² In der 1. Hälfte der 70er Jahre sind die Wachstumsfaktoren noch wirksam. Die Ballungsräume dehnen sich aus, in den Citys konkurrieren Handel, Banken und Verwaltung um die besten Lagen und bewirken die Verdrängung von Wohnnutzungen. Diesen Prozeß zu organisieren und zu erleichtern, bildet das eigentliche Ziel des Städtebauförderungsgesetzes von 1971, wenngleich dieses

Ziel in der öffentlichkeitswirksamen Diskussion nur selten auftaucht (Stattdessen werden propagiert: »Demokratisierung der Planung«; »Schaffung gesunder Wohnverhältnisse« und »Einstieg in die Bodenrechtsreform«).

» Mit dem Städtebauförderungsgesetz wurde 1971 eingesetzliches Instrument geschaffen, das weitreichende Eingriffe in die Altbaugebiete zuließ und diese durch Abriss und Neubebauung für neue stadtstrukturelle Funktionen verfügbar machte... Der auf die Innenstädte gerichtete Druck veränderte also die stadtpolitische Orientierung. In dieser zweiten Phase (bis ca. 1974) stand der *Stadtumbau* oder die sog. Funktionssanierung im Zentrum der Diskussion über Stadtentwicklung. Die gesamte Stadtbaupolitik war darauf gerichtet, die räumlichen Voraussetzungen für ein wirtschaftliches *Wachstum der Stadtkerne* zu schaffen.¹³

Die Tendenzwende tritt ebenfalls mit der Wirtschaftskrise Mitte der 70er Jahre ein. Der Wachstumsdruck auf die Innenstädte bricht ab; seit langem wandern vor allem jüngere, kaufkräftigere Haushalte über die Gemeindegrenzen hinaus ins Umland; die Tendenzen zur sozialen Segregation zwischen Innenstädten (Konzentration sozialschwacher Schichten) und Randzonen bzw. Umland (Konzentration gehobener Sozialschichten) nehmen zu. Aus der Sicht der Kommunen bedeutet das: Verlust von Investitions- und Kaufkraftpotentialen, Steuerverluste bei steigenden Sozialausgaben und steigenden Verkehrsbelastungen. Als Reaktion darauf wird die Phase des »Stadtumbaus« von der Phase der »Stadterneuerung« abgelöst. Die zuvor verfolgten Konzepte der Trabantensiedlungen am Stadtrand und der Funktions- bzw. Kahlschlagsanierungen im Stadtkern waren zu teuer geworden und entsprachen nicht mehr den wirtschaftlichen und stadtstrukturellen Rahmenbedingungen. An ihre Stelle traten Konzepte, die vor allem darauf abzielen, die »Stadtflucht« der zahlungskräftigen Schichten zu stoppen, die Städte für gehobene Wohnansprüche attraktiv zu machen (Aufwertung von Altbaugebieten), um damit die Kaufkraft- und Investitionspotentiale und die Realsteuerkraft der Städte zu steigern. Die Instrumente hierzu sind: verstärkte räumliche Konzentration der Eigenheimförderung auf die Städte (Baulandausweisung, Stadthauskonzept und Eigentumsbildung im Altbaubestand), Wohnumfeldverbesserungsmaßnahmen und die Modernisierungsförderung.

Die Hauptstoßrichtung der seit 1974 forcierten Modernisierungsförderung ist damit vorgezeichnet. Im Vordergrund stehen die Stimulierung von Modernisierungsinvestitionen mit direkten Wachstumsimpulsen für das Bau- und Ausbaugewerbe sowie die Steuerung der städtischen Wanderungsbewegungen, speziell der einkommensstärkeren Bevölkerungsgruppen.

Die instrumentelle Ausgestaltung erfolgt über Bund-Länder-Modernisierungsprogramme und Modernisierungsrichtlinien (seit 1974), das Wohnungsmodernisierungsgesetz und dessen Novellierung (1976/78, WoModEnG), die Ausdehnung der Steuervergünstigungen für Eigentümerwohnungen auf den Althauswerb (seit 1976) und z.T. über das Bundesbaugesetz und dessen Novellierung (1976/78). Die Förderinstrumente schaffen Investitionsanreize, indem sie die rasche Rentabilisierung von Modernisierungsinvestitionen ermöglichen, ohne die Subventionsvergabe mit Eigentums- oder Belegungsbindungen zu verknüpfen; im einzelnen durch:

- Steuervergünstigungen, von denen vor allem die hohen Einkommensgruppen profitieren (Progressionseffekt) oder öffentliche Zuschüsse, wobei auch unterlassene Instandsetzungen bezuschußt werden,
- die gesetzliche Regelung der »Modernisierungsmiete«, die eine rasche Kostenüberwälzung auf die Mieter gestattet und drastische Mietsteigerungen bewirkt (wahlweise

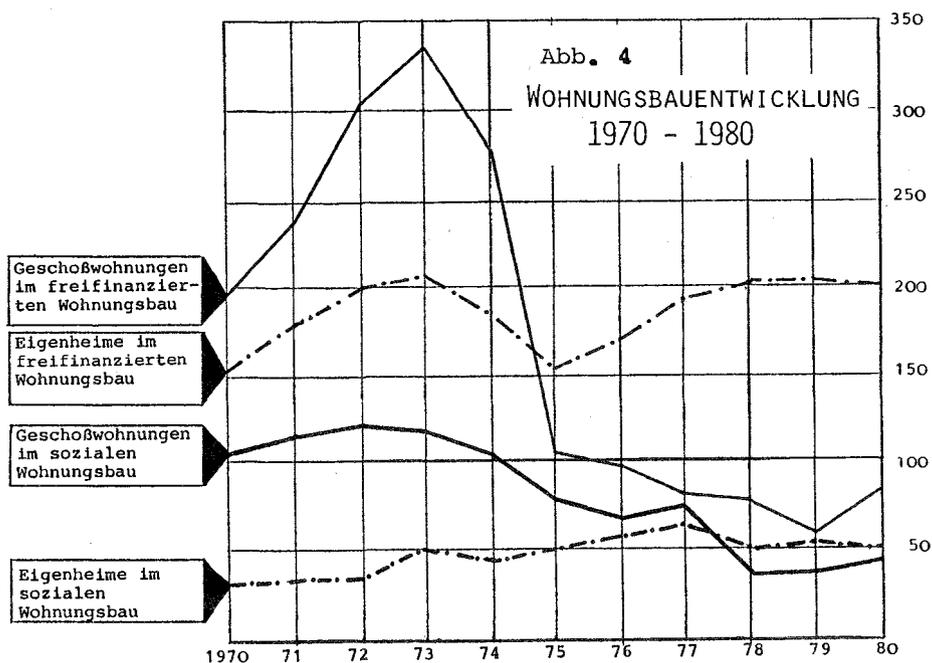
11 %-ige Überwälzung der Modernisierungskosten auf die Jahresmiete oder Anpassung an die Vergleichsmiete),

- Verzicht auf Belegungsbindungen der mit öffentlichen Mitteln modernisierten Wohnungen,
- weitgehende Duldungspflicht des Mieters und fehlende Mietermitsprache über Art und Ausmaß der Modernisierung.

Vorausgesetzt es finden sich ausreichend zahlungskräftige Mieter bzw. Käufer, ist die Wohnungsmodernisierung das derzeit wohl rentierlichste Geschäft im Wohnungssektor. Aufgrund der vorrangigen Ausrichtung auf die Wohnwünsche der höheren Einkommensgruppen konzentrieren sich die Modernisierungsmaßnahmen (und dementsprechend die Subventionsvorteile) auf Altbaugebiete mit vergleichswisen Lagevorteilen, Wohnumfeldvorzügen und relativ guter Bausubstanz. Die heruntergekommenen Quartiere mit schlechter Bausubstanz und hohen Instandsetzungsrückständen werden dagegen wegen mangelnder Rentabilität selten erreicht; die Unterlassung von Instandsetzungen und die Verfallstendenzen setzen sich entsprechend fort.

Die räumlichen und sozialen Disparitäten der Modernisierung werden verstärkt durch mietpreistreibende Effekte der Wohnumfeldverbesserung und vor allem durch die forcierte Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen im Bestand (1972 - 1978 ca. 600 Tsd. We).¹⁴ Zusammengenommen bewirkt die 'marktkonforme' Ausgestaltung der Stadterneuerungspolitik die Verknappung billigen Wohnraums, Verdrängungsprozesse zu Lasten der

in Tsd.



Quelle: Statistisches Bundesamt, BMBau

unteren Einkommensgruppen und verschärfte Ungleichheiten in der Wohnversorgung. Diese Tendenzen werden ergänzt durch die Entwicklung der Neubaupolitik, die in den 70er Jahren keine grundsätzliche Neuorientierung, sondern eine beschleunigte Fortsetzung bisheriger Trends mit sich bringt, d.h. starker Rückgang des sozialen Mietwohnungsbaus, steiler Anstieg der Sozialmieten und steigende Eigentumsquoten auch im sozialen Wohnungsbau. Die Entwicklung vollzieht sich vor dem Hintergrund der allgemeinen Neubauentwicklung (vgl. Abb. 3, Kap. 2.2 und Abb. 4).

Nach einem außerordentlichen Boom im freifinanzierten Wohnungsbau am Anfang der 70er Jahre, bilden sich Wohnungshalden bei den besonders teuren Neubaukategorien und sackt die Baukonjunktur ab 1974 steil ab. Strukturell betroffen ist fast ausschließlich der Geschoß- bzw. Mietwohnungsbaus und zwar sowohl beim freifinanzierten wie beim sozialen Wohnungsbau. Der Eigenheimbau steigt seit 1976 wieder an und entwickelt sich zur »Stütze der Wohnungsbaukonjunktur«.

Gegenüber den 60er Jahren sinkt in den 70er Jahren die Zahl der im Jahresdurchschnitt erstellten Sozialwohnungen von 210 Tsd. auf 130 Tsd. p.a. und der Anteil des sozialen Wohnungsbaus am Neubauvolumen von 36% auf 26% (vgl. Tab. 2, Kap. 2.2). Der Bau von Sozialmietwohnungen nimmt ab 1973 ständig ab und umfaßt in den Jahren 1978-1980 gerade noch 40-45 Tsd. Fertigstellungen pro Jahr. Parallel dazu steigt die Eigentumsquote (überwiegend »2. Förderungsweg«) und erreicht seit 1978 mehr als die Hälfte der Fertigstellungen im sozialen Wohnungsbau. Zurückzuführen ist diese Entwicklung einerseits auf die drastisch gestiegenen Herstellungs- und Finanzierungskosten von Sozialwohnungen, andererseits auf die bereits in der Vergangenheit eingeleiteten Änderungen der Förderprioritäten (vgl. 2.2).

Auch in bezug auf den Sozialwohnungsbestand setzt sich die Liberalisierung in den 70er Jahren fort. Verschiedene Änderungen des 2. Wohnungsbaugesetzes und des Wohnungsbindungsgesetzes bewirken steigende Kostenmieten über die Erhöhung der Darlehenszinsen, die Lockerung von Zweckbindungen und die erleichterte Herauslösung von Sozialwohnungen aus der Preis- und Belegungsbindung. Hierzu gehören auch die seit 1979 geregelten Voraussetzungen für den Verkauf von Sozialwohnungen, d.h. die Umwandlung von Sozialmietwohnungen in Eigentümerwohnungen. In der Praxis bedeutet diese Regelung: Verkauft werden vor allem ältere, relativ billig erstellte und mietpreisgünstige Sozialwohnungen; die Verkäufer – überwiegend gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften – realisieren beim Verkauf beträchtliche Wertzuwächse und der Bestand an mietpreisgünstigen Sozialwohnungen verringert sich, auch wenn die Bindungsfrist noch einige Zeit fortbesteht.

Die Mieten entwickeln sich von 1970 -1980 wie folgt: Die Durchschnittsmieten steigen etwa gleich stark wie die Lebenshaltungskosten (+ 60%), darunter die Altbaukosten (+ 65%) und Sozialmieten (+ 67%) stärker als die Mieten für – nach 1948 erbaute – freifinanzierte Wohnungen (+ 53%). Überproportional steigen im gleichen Zeitraum vor allem die Mietnebenkosten (Heizung, Strom etc.). Die durchschnittliche Mietbelastungsquote (Kaltmiete/Nettoeinkommen) aller Hauptmieterhaushalte erhöht sich von 1969 bis 1978 von rd. 13% lediglich auf rd. 14%, d.h. Durchschnittseinkommen und Durchschnittsmieten sind etwa gleich stark gestiegen.¹⁵ Diese relativ günstige Bild der statistischen Durchschnittswerte ändert sich bei Betrachtung der unteren Einkommensgruppen. Die Mieterhaushalte mit einem Einkommen unter 800,- DM hatten 1969 eine durchschnittliche Mietbelastungsquote von 18% und 1978 von gut 24%. Das untere Viertel der Mieter in der

Einkommensskala hatte 1969 eine Mietbelastungsquote von 18% und 1978 von 21%. Für die Mieter im oberen Viertel der Einkommenspyramide betrug dagegen die durchschnittliche Mietbelastungsquote auch 1978 noch weniger als 10%. Es zeigt sich also, daß die unteren Einkommensgruppen von der allgemeinen Mietentwicklung besonders stark betroffen sind. Dieser Tatbestand ist bei der Beurteilung der gesetzlichen Mietpreisvorschriften und ihrer vorgesehenen Lockerung wesentlich zu berücksichtigen.

Seit dem Beginn der Krise des Mietwohnungsbaus stehen das Wohnraumkündigungsschutzgesetz bzw. die Mietrechtsreform der sozialliberalen Koalition (1971/74) im Zentrum der wohnungspolitischen Diskussion. Dabei konzentriert sich der Angriff der Haus- und Grundbesitzer und ihrer hervorragend organisierten Lobby vor allem auf die gesetzlichen Mieterhöhungsvorschriften bzw. das »Vergleichsmietenverfahren«, das angeblich »wirtschaftlich notwendige Mieterhöhungen unmöglich mache«, zum »Quasi-Mietenstopp« führe und deshalb verantwortlich für den brachliegenden Mietwohnungsbau sei.¹⁶ Die geforderte Konsequenz lautet: Der Abbau von »Investitionshemmnissen«, die Liberalisierung des Mietrechts, vor allem erleichterte Mietsteigerungen sollen zu mehr Mietwohnungsbau und – über »Sickereffekte« – zur Überwindung der »neuen« Wohnungsnot führen.

Wie ist die Mietrechtsreform der 1. Hälfte der 70er Jahre und die angebliche Investitionsfeindlichkeit der Mieterhöhungsvorschriften tatsächlich einzuschätzen?¹⁷

Der wesentliche formalrechtliche Fortschritt der Mietrechtsreform bestand in der Neuregelung der Kündigungsschutzbestimmungen, die gegenüber den zuvor geltenden Regelungen des Lücke-Plans eine Stärkung der Mieterposition gegenüber willkürlicher Kündigung brachte. Angesichts der fatalen Folgen der Lücke-Plans erschienen diese Neuregelungen unausweichlich; sie sind in der gegenwärtigen Debatte auch sehr viel weniger umstritten als die Mietenregelung. Die praktischen Auswirkungen des Kündigungsschutzes sind allerdings skeptischer einzuschätzen, weil die meisten Kündigungen aus mangelnder Rechtskenntnis hingenommen werden, auch wenn sie formalrechtlich unzulässig sind.¹⁸

Die Mietenregelung des 2. Wohnraumkündigungsschutzgesetzes bzw. des Miethöhegesetzes kann dagegen kaum als Fortschritt und Stärkung der Mieterposition bezeichnet werden. Durch folgende Elemente garantiert sie periodische, marktorientierte Mietsteigerungen:

1. Vergleichsmiete; bei laufenden Mietverhältnissen kann der Vermieter jährliche Mietsteigerungen in Anpassung an die ortsübliche Vergleichsmiete verlangen (»Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage«). Soweit örtliche Mietspiegel existieren (vor allem in Großstädten) richtet sich die Vergleichsmiete nach dem Mietspiegel, anderenfalls muß der Vermieter die Miete vergleichbarer Wohnungen anführen.
2. Steigende Betriebs- und Fremdkapitalkosten und Modernisierungsaufwendungen können – unabhängig vom Vergleichsmietenverfahren – voll auf den Mieter überwälzt werden. Dadurch werden die Kostenrisiken des Vermieters weitgehend ausgeschaltet.
3. Bei neuen Mietverhältnissen kann die Miete *frei* vereinbart werden. Juristische Obergrenze bildet nur der Mietwuchertatbestand (mehr als 25% über der Vergleichsmiete), sofern der Mieter den Mietwucher einklagt. Diese Bestimmung führt regelmäßig zu erheblichen Mietsteigerungen bei Mieterwechseln und bewirkt mittelfristig den kontinuierlichen Anstieg des Vergleichsmietenniveaus.

Die Gesetzesregelungen zeigen, daß die Behauptung vom Quasi-Mietenstopp unsinnig ist. Vielmehr gilt:

»Die Wohnraumschutzgesetzgebung bekämpft also unüblich überhöhte Mieten, indem sie die obere Grenze der örtlich bekannten Miete zum Üblichen macht und begrenzt den Mietenanstieg, indem sie ihn festschreibt.«¹⁹

Neben der Mietenentwicklung zeigen auch empirische Untersuchungen zur Renditesituation im freifinanzierten Mietwohnungsbestand,

- daß die pauschale These von der mangelhaften Renditesituation im freifinanzierten Mietwohnungsbau falsch ist; die Ergebnisse belegen eher eine günstige Ertragslage, und die Mehrheit der befragten Hausbesitzer beurteilt dies auch so;
- daß die meisten Hausbesitzer zwar in den ersten Jahren nach dem Bau (Anfangs-) Verluste haben, diese werden jedoch durch die hohen Renditen der späteren Jahre überkompensiert;
- daß nur eine Minderheit der Hausbesitzer die Vergleichsmieten als Behinderung für Mieterhöhungen empfindet.²⁰

Diese Ergebnisse schließen nicht aus, daß beim Mietwohnungsneubau in der 2. Hälfte der 70er Jahre vergleichsweise ungünstigere Rentabilitätsbedingungen bestehen. Ursächlich dafür sind jedoch kaum die Mieterhöhungsvorschriften, sondern vielmehr die Wohnungsmarktbedingungen – verstärkt durch die staatlichen Förderprioritäten.

1. Die Kostenexplosion von Baukosten, Bodenpreisen und Finanzierungskosten führt 1980 in den Städten zu Finanzierungsmieten von 20 DM (qm/Monat) und mehr. Da untere und mittlere Einkommensgruppen als zahlungsfähige Mieter ausscheiden, bleiben die hohen Einkommensgruppen. Letztere haben Wohnungseigentum oder stehen sich – angesichts der entsprechenden Subventionsvorteile – sehr viel besser, wenn sie Wohneigentum erwerben, anstatt zu mieten.
2. Wohnungsmarktbedingungen und die spezifische Ausrichtung der staatlichen Wohnungspolitik bei der Eigentums- und Modernisierungsförderung bewirken, daß im Eigentums- und Modernisierungssektor erheblich schneller hohe Renditen erzielt werden können als beim Mietwohnungsneubau.

Ungeachtet dieses Ursachen-Wirkungszusammenhangs reagiert die sozialliberale Koalition auch in diesem Fall mit der Ankündigung einer Liberalisierung des Mietrechts.

In der Regierungserklärung vom November 1980 verkündet der Bundeskanzler eine »Vereinfachung des Vergleichsmietenverfahrens« und die »Zulassung von Staffelmieten«, um die »Investitionsbereitschaft privater Anleger ... zu verstärken«²¹. Danach sind vorgesehen:

- die Zulassung von Staffelmieten für Neubauten (Stichtag 1.1.1981), d.h. die mietvertragliche Vereinbarung von stufenweisen Mietsteigerungen im vorhinein;
- die Straffung des Mieterhöhungsverfahrens durch teilweise Verkürzung und teilweise Streichung bisheriger Fristen, in denen ein Mieterhöhungsverlangen wirksam wird;
- die Einführung obligatorischer, zeitnah fortgeschriebener Mietspiegel, um »das Mieterhöhungsverfahren zu vereinfachen«.

Von der 'Straffung' und 'Vereinfachung' des Mieterhöhungsverfahrens sind Neubau- und Altbaumieter gleichermaßen betroffen; Mietsteigerungen sind danach anonymer, schneller und reibungsfreier durchsetzbar. Die Staffelmietenregulierung dient dem Zweck, die am Markt durchsetzbaren Neubaumieten schneller an die Finanzierungsmieten heranzuführen und die Phase der Anfangsverluste zu verkürzen. Betroffen sind *zunächst* nur Mieterschichten, die sich eine freifinanzierte Neubauwohnung leisten können. Wird der Zweck dieser Regelung erreicht, so ziehen die hohen Staffelmieten *mittelfristig* das gesamte Vergleichsmietenniveau nach und erreichen auf diesem Wege auch die Altbaumieter. Inse-

samt ist mit einem beschleunigten Mietpreisauftrieb zu rechnen, der erfahrungsgemäß – trotz Wohngeld – die unteren Einkommensgruppen am stärksten betrifft.

Als Ergebnis eines Jahrzehnts sozialliberaler Wohnungspolitik und als Ausblick für die 80er Jahre lassen sich festhalten: Alle prägenden Elemente der Wohnungspolitik der CDU-Ära haben sich eher verstärkt. Sie wurden ergänzt durch zusätzliche Komponenten, die – in Fortführung der Determinanten einer marktmäßigen Wohnungsversorgung – einkommens- und sozialabhängige Versorgungsdefizite bzw. Wohnungsnot notwendig produzieren und diese aktuell verschärfen. Ohne entsprechende Erfolge der politisch motivierten Mieterbewegung und/oder der Lohnbewegung wird die städtische Wohnungsnot in den 80er Jahren weiter zunehmen.

3. Schlußbemerkungen

Der vorliegende Beitrag sollte die Prinzipien und Entwicklungstendenzen 'sozialstaatlicher' Wohnungspolitik in der Bundesrepublik kennzeichnen und im Sinne einer sozialpolitischen Bilanz hinterfragen, um damit Zusammenhänge zwischen Wohnungsmarktbedingungen, staatlicher Wohnungspolitik und der neuen/alten Wohnungsnot aufzuzeigen. Dabei hat sich zunächst gezeigt, daß – trotz enormer Wohnungsbauleistungen und unbestreitbar erheblicher Verbesserungen der allgemeinen Wohnungsversorgung – die einkommens- und statusabhängigen Ungleichheiten und Versorgungsdefizite erhalten blieben und sich gegenwärtig verschärfen. Dieses 'normale' Ergebnis einer den kapitalistischen Marktprozessen überlassenen Wohnungsversorgung wird durch die staatliche Wohnungspolitik nicht korrigiert, sondern verstärkt.

Der scheinbare Widerspruch zwischen unzweifelhaft massiven Eingriffen und Subventionsaufwendungen der staatlichen Wohnungspolitik in den Marktprozeß und ihren negativen sozialpolitischen Verteilungswirkungen löst sich dahingehend auf, daß bei allem Formwandel der Wohnungspolitik und unterschiedlichen politisch-ideologischen Begründungen durchschlagende ökonomische Rahmenbedingungen und Interessen stets im Vordergrund gestanden haben.

Mit der frühzeitig erreichten Stabilisierung des gesellschaftlichen status quo haben wirtschaftspolitische Ziele und die Anpassung an kapitalmäßig organisierte Interessen die staatliche Wohnungspolitik – regierungsunabhängig – zunehmend stärker bestimmt als sozialpolitische Absichtserklärungen. Der Liberalisierungsprozeß der Wohnungspolitik im Sinne einer 'marktkonformen' Anpassung ihrer Instrumente ohne Subventionsabbau ist Ausdruck dessen und verweist auf eine klassenspezifische Verwendung der wohnungspolitischen Subventionen. Insofern ist die systematische Zuordnung der Wohnungspolitik zur Sozialpolitik eher fragwürdig.

In sozialpolitischer Hinsicht (Versorgungs-, Verteilungswirkungen) ist die Wohnungspolitik primär mittelständische Differenzierungs- und Interessenpolitik; die zahlungskräftigeren Schichten werden bevorzugt, die unteren Einkommenschichten werden benachteiligt. Im Rahmen der regierungsoffiziellen Diskussion spricht nichts dafür, daß sich dies in absehbarer Zeit ändern wird; im Gegenteil, es dominieren parteiübergreifend die Trends 'mehr Marktwirtschaft' und 'Abbau von Investitionshemmnissen' über Mietpreissteigerungen, steuerliche Investitionsanreize und verstärkte Wohneigentumsförderung (vgl. auch die Haushaltsbeschlüsse vom September 1981).

Die Wohnungsnot konzentriert sich gegenwärtig auf die Ballungsräume und großen Städte. Sie betrifft primär Bevölkerungsgruppen, die auf preiswerte Mietwohnungen angewiesen sind und auf dem Wohnungsmarkt diskriminiert werden. Die daran anknüpfenden Mieterinteressen erheben vor allem den Anspruch auf 'positive' bzw. sozial ausgleichende Versorgungs-, Verteilungswirkungen der Wohnungspolitik. Im einzelnen werden gefordert:

1. die rigorose Sicherung des Bestands an preiswerten Mietwohnungen, die Durchsetzung der Instandsetzungspflicht der Hauseigentümer, die schrittweise Anhebung schlechter Wohnstandards (Bedarfsmodernisierung), die Verhinderung der Zweckentfremdung und Vernichtung von Wohnraum sowie der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen;
2. die starke Steigerung des sozialen Mietwohnungsbaus, dort wo Wohnungen gebraucht werden, mit dauerhaft niedrigen Mieten und eine sozialgerechte Vergabe öffentlich geförderter Wohnungen über dem Ausbau von Zweck-, Belegungs- und Mietpreisbindungen;
3. die Finanzierung einer solchen Förderpolitik über die Umschichtung bisheriger wohnungspolitischer Subventionen, die bislang die einkommenstärkeren Schichten einseitig bevorzugen, vor allem der Abbau von Steuervergünstigungen und der Eigentumsförderung sowie eine bedarfsorientierte Umstrukturierung der Förderinstrumente;
4. die Verstärkung des Mieterschutzes und der Bewohnerrechte, insbesondere Verhinderung von Verdrängungseffekten durch Modernisierungs- und Umwandlungspraxis, Sicherstellung von Instandsetzungen, Bedarfsmodernisierung aufgrund von Mieterentscheidungen, Entwicklung von Mieterselbstverwaltungsmodellen und eigentumsähnlichen Verfügungsnormen im Wohnbereich (z.B. Dauerwohnrecht und Genossenschaftslösungen) und die Legalisierung von Instandbesetzungen bei der Zweckentfremdung von Wohnraum;
5. da sich die Wohnungsnot auf die kleinräumlichen Teilmärkte der Kommunen konzentriert und jeweils spezifische Ausprägungen hat, spricht vieles für eine Kommunalisierung der Wohnungspolitik, d.h. für eine stärkere Verlagerung der wohnungspolitischen Entscheidungskompetenzen und Fördermittel auf die kommunale Ebene. Gegenüber den zuvor genannten Forderungen kann eine Kommunalisierung der Wohnungspolitik allerdings nur flankierenden Charakter haben. Wie die überwiegende wohnungspolitische Praxis der Kommunen zeigt, werden Eigenheimpolitik, 'Nobelmodernisierung', Umwandlungspraxis und Zweckentfremdung schließlich nicht dadurch sozialer, daß sie von den Kommunen und kommunalen Wohnungsbaugesellschaften betrieben werden.

Die Verwirklichung derartiger Reformforderungen wäre Bestandteil einer bewohnerorientierten Wohnungspolitik und könnte einen wichtigen Beitrag zur besseren Wohnversorgung breiter Mieterschichten leisten; durchsetzbar, auch in Teilen, sind sie nur, wenn sie von den Betroffenen erkämpft werden. Ein zentrales Problem wird damit jedoch noch nicht gelöst: die ökonomische Abhängigkeit der Wohnungsversorgung von den Faktoren Baukosten, Kapitalzins und Grundrente. Solange die Wohnungsproduktion und -bewirtschaftung den Verwertungsprozessen des Grundstücksmarktes, des Baugewerbes, des Kapitalmarkts und der Wohnungswirtschaft (gemeinnützig oder privat) überlassen bleiben, sind Rückschläge der Mieterbewegung und eine periodische Verschärfung der Wohnungsnot eher wahrscheinlich.

Die über die Wohnungspolitik und den Wohnbereich hinaus gehende gesellschaftspoliti-

sche Orientierung der gegenwärtigen Wohnungskämpfe, die zunehmenden Ansprüche auf 'gebrauchswertorientierte' Lebens- und Aneignungsformen verdienen daher besondere Aufmerksamkeit.

Anmerkungen

Zu 0.

1 Krummacher, M.: *Wohnungspolitik und Sozialstaatspostulat in der Bundesrepublik Deutschland*, Phil.Diss., Hannover 1978

(Die Arbeit ist unter folgender Anschrift erhältlich: M. Krummacher, An der Bömmerdelle 5, 4630 Bochum 7)

Zu 1.

- 1 Glatzer, W.: *Wohnungsversorgung im Wohlfahrtsstaat*, Frankfurt/M. 1980, S. 4
- 2 »Barwerte« der Förderung, d.h. Subventionen für die 1978 rechtliche Verpflichtungen eingegangen wurden. BMBau-Angaben nach Arch. +, 1980, H. 54, S. 4. Relationen berechnet nach: Sozialbericht 1978 und Neue Heimat - Jahresbericht 1979/80, S. A 32
- 3 Preuß, U.K.: Zum Strukturwandel politischer Herrschaft im bürgerlichen Verfassungsstaat, in: Altwater, E. u.a.: *Rahmenbedingungen und Schranken staatlichen Handelns*, zehn Thesen, Frankfurt/M. 1976, S. 87
- 4 II. WoBauG, § 1, in der Fassung vom 30.7.1980
- 5 vgl. u.a. Glatzer, a.a.O., S. 120ff. (FN 1/1); Herlyn, I., Herlyn, U.: *Wohnverhältnisse in der BRD*, Frankfurt/M. 1976, S. 44ff.; Krummacher, a.a.O., S. 450ff. (FN 0/1)
- 6 vgl. Brede, H. u.a.: *Ökonomische und politische Determinanten der Wohnungsversorgung*, Frankfurt/M. 1975, S. 24ff.
- 7 Anteilswerte von Baukosten, Erschließungskosten und Kosten der Außenanlagen an Gesamtkosten pro Wohnung im sozialen Wohnungsbau 1978, nach: Neue Heimat - Jahresbericht 1979/80, S. A 15
- 8 vgl. Brede u.a., a.a.O., S. 25ff. (FN 1/6); Gemes, A.: Ursachen und Auswirkungen der Baukostenentwicklung beim Wohnungsbau, in: Brech, J. (Hg.): *Wohnen zur Miete*, Weinheim und Basel 1981, S. 126ff.; Krummacher, a.a.O., S. 52ff. (FN 0/1)
- 9 vgl. Neef, R.: Die Bedeutung des Grundbesitzes in den Städten. Anhang: Wie können Mieter die Profite ihrer Haus- und Grundbesitzer berechnen?, in: Kursbuch 27, 1972, S. 57ff.; Heinzel, W.: Wieviel an Miethäusern verdient wird, in: Arch + 1980, H. 54, S. 24ff.
- 10 eigene Berechnung auf der Basis der Kaufwerte für Bauland; dabei 1950 - 1962 Schätzwerte nach Neef, a.a.O., S. 37 (FN 1/9)
- 11 vgl. z.B. Brede u.a., a.a.O., S. 39ff. (FN 1/6); Bodenschatz, H.: Grundrente und städtische Bodenpolitik, in: Arch. + 1978, H. 38, S. 37ff.; Dietrich, B.: Grundrente und Wohnungsversorgung, in: Arch. + 1977, H. 36, S. 23ff.
- 12 Kosten des Baugrundstücks im sozialen Wohnungsbau 1978, nach: Neue Heimat, Jahresbericht 1979/80, S. A 15
- 13 vgl. Brech, J.: Wohnungsbau und Wohnungsvermietung als Kapitalverwertung, in: Brech, a.a.O., S. 35ff. (FN 1/8)
- 14 ebda., S. 35, Hervorhebungen Brech, J., (FN 1/8)
- 15 Die »Sickertheorie« dient Wohnungspolitikern wechselweise als politisch-ideologische Begründung sowohl für ein angebliches Funktionieren der marktmäßigen Wohnungsversorgung als auch für den ständigen Ausbau der Wohneigentumspolitik wegen ihrer angeblich positiven Wirkungen auf den Mietwohnsektor.

- 16 vgl. BT-Drs. 8/2085 vom 7.8.78; BMBau: Sickereffekte verschiedener Formen der Wohnungsbau- und Eigentumsförderung, Bonn 1978 (= BMBau-Schriftenreihe Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik, H. 07.003); Geschwind, F.: Wo versickert die staatliche Wohnungsbauförderung?, in: Arch. +, 1978, H. 42, S. 6f.
- 17 Das zentrale wirtschaftspolitische Ziel der ersten Nachkriegsregierungen bildeten der rasche Wiederaufbau und hohe Akkumulationsraten der Industrie und dementsprechend ein niedriges Lohnniveau. Vgl. die Regierungserklärung Adenauers von 1949, in: *Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt*, München 1979, S. 59, 61f. zu den Entstehungsbedingungen des 2. Wohnraumkündigungsschutzgesetzes vgl. Ipsen, D.: Das zweite Wohnraumkündigungsschutzgesetz, in: Brech, a.a.O., S. 237ff. (FN 1/8)
- 18 vgl. Krummacher, a.a.O., S. 96ff., 128ff. (FN 0/1)
- 19 vgl. amtliche Begründung zum I. WoBauG (1950), zitiert nach: Jansen, B.: Wohnungspolitik, Leitfaden durch ein kalkuliertes Chaos, in: Kursbuch 27, 1972, S. 20
- 20 vgl. auch Jansen, a.a.O., S. 24 (FN 1/19); Riege, M.: Staatliche Wohnungspolitik in der BRD, in: Korte, H. (Hg.): *Soziologie der Stadt*, München 1974, S. 90f.
- 21 vgl. Häring, D.: *Zur Geschichte und Wirkung staatlicher Interventionen im Wohnungssektor*, Hamburg 1974, S. 31ff., 143ff.
- 22 Arras, H.E. u.a.: *Wohnungspolitik und Stadtentwicklung*, Bonn 1980, insbes. S. 56ff., 92ff. (= BMBau-Schriftenreihe Städtebauliche Forschung, 03.084); Krummacher, a.a.O., insbes. S. 507ff. (FN 0/1); Ulbrich, R.: *Verteilungswirkungen des Fördersystems für den Wohnungsbau*, Bonn 1980, insbes. S. 14ff., 99ff. (= BMBau-Schriftenreihe Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik 07.010)
- 23 Subventionsangaben in diesem Abschnitt vgl. Tab. 1, Kap. 1.5
- 24 Subventionstechnisch nicht erfaßt sind z.B. die Steuervorteile nach § 21a EStG und der Nichtbesteuerung von Wertsteigerungen am Haus- und Grundvermögen. Zur Nichtbesteuerung von Wertsteigerungen vermutet Ulbrich, daß diese Vorteile noch »wesentlich größer sind als die übrigen Vergünstigungen des Einkommenssteuerrechts für die Eigentümer von Einfamilienhäusern« (vgl. Ulbrich, 1980, S. 171 FN 1/22). Ebenfalls nicht erfaßt sind die Steuervorteile nach dem sog. »Bauherrenmodell« und für Einfamilienhäuser mit »Einliegerwohnungen«. Beide Formen werden in den 70er Jahren zunehmend beansprucht (vgl. Becker, R., Das Bauherren-Modell..., in: Arch. +, 1980, H. 54, S. 19ff.)
- 25 Die Gesamtkosten eines Einfamilienhauses erforderten 1953 6,3 Jahresverdienste von Industriearbeitern, 1979 11,5 Jahresverdienste (ohne Finanzierungskosten!). Vgl. Gutachten der Sachverständigenkommission »Wohnungspolitik« vom 20.5.1981, Tabellenanhang, Tab. 2.5 a.
- 26 vgl. z.B. Becker, R.: Grundzüge der Wohnungspolitik in der BRD seit 1949, in: Arch. +, 1980, H. 57, S. 64ff.; Brede u.a., a.a.O., S. 50ff. (FN 1/6); Hartwich, H.H.: *Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo*, Köln/Opladen 1970, S. 195, 208 ff; Jansen, a.a.O., S. 18ff. (FN 1/20); Riege, a.a.O., S. 88ff. (FN 1/20)
- 27 Becker, R., 1981, S. 64 (FN 1/26)
- 28 Glatzer spricht in diesem Zusammenhang von der Wohnung als »meritorischem Gut«. Vgl. Glatzer, a.a.O., S. 24f., 136ff. (FN 1/1)
- 29 vgl. Glatzer, a.a.O., S. 27ff., 235f. (FN 1/1); Häring, a.a.O., S. 48ff., 236 (FN 1/21); Krummacher, a.a.O., S. 619 (FN 0/1); zusätzlich eigene Berechnung nach BMBau-Angaben und Sozialbericht '78, '80. Teilweise Abweichungen in der Relation der wohnungspolitischen Subventionen zum Sozialbudget ergeben sich sowohl gegenüber Häring (S. 54) als auch gegenüber Glatzer (S. 28f, 236): Die Angaben Härtings (1960, 1965) beruhen auf einer anderen – inzwischen revidierten – Leistungsabgrenzung des Sozialbudgets. Die Leistungsabgrenzungen der wohnungspolitischen Subventionen stimmen dagegen überein (endgültige Haushaltsausgaben/Einnahmeverzichte). Die Angaben Glatzers beruhen auf anderen Leistungsabgrenzungen der wohnungspolitischen Subventionen, bei gleicher Leistungsabgrenzung des Sozialbudgets. Für die 70er Jahre ist zu

berücksichtigen, daß bestimmte subventionstechnisch nicht erfaßte Steuervergünstigungen zunehmende Bedeutung erlangt haben (vgl. FN 1/24).

Zu 2

- 1 Angesichts der eher skizzenartigen Kennzeichnung der Entwicklungsphasen in diesem Beitrag ist auf weitere Literatur zu verweisen. Dabei wird teilweise eine feinere Untergliederung vorgenommen. Vgl. Becker, R., 1981 (FN 1/26); Jansen, B., 1972 (FN 1/19); Krummacher, M., 1978, Teil II, S. 122ff. (FN 0/1); Petzinger, R., Riege, M.: *Die neue Wohnungsnot*, Hamburg 1981, S. 86ff.; Riege, M., 1974, (FN 1/20)
- 2 Berechnet nach Neue Heimat, Jahresbericht 1979/80, S. A 8, A 11
- 3 vgl. Brede u.a., 1975, S. 86ff. (FN 1/6)
- 4 vgl. die Untersuchungen von Becker, R., in: Sozialmieten = Soziale Mieten?, Arch. +, Sonderdruck vom Sept. 1978, S. 4ff., 9ff., 16ff.
- 5 vgl. Voigt, W.: Nach der Demontage des sozialen Wohnungsbaus - Drückt sich der Staat um die Nachsubventionen?, in Arch. +, 1978, H. 42, S. 7ff.
- 6 vgl. Neubeck, K.: Eigentumsbildung im Wohnungsbau, in: Brech, J., (Hg.), 1981, S. 111ff. (FN 1/8)
- 7 vgl. Hartwich, H.H., 1971, S. 212ff. (FN 1/26)
- 8 BT-Drs. 3/1234, zitiert nach Hartwich, H.H., 1971, S. 214 (FN 1/26)
- 9 besonders deutlich formuliert in: Wohngeld- und Mietenbericht 1975, S. 17 (BT-Drs. 7/4460)
- 10 vgl. Lau, H.: Zähe Probleme, schwache Reformen - Mietrecht, Wohnungspolitik und Mietersituation in der BRD, in: Rasehorn, Th. u.a.: *Wohnen in der Demokratie*, Darmstadt/Neuwied 1976, S. 82f.
- 11 vgl. die Regierungserklärungen von 1969 und 1973, in: Die großen Regierungserklärungen... (1979), S. 268f., 298f. (FN 1/17); BMBau, Jahresberichte 1970 - 1975
- 12 vgl. Häußermann, H., Siebel, W.: Stadtentwicklung und Wohnungspolitik, in: Sozialwissenschaftliche Information für Unterricht und Studium, 1981, H. 1, S. 4ff.
- 13 ebda., S. 4 (FN 2/12)
- 14 Schätzwert nach: Petzinger, R., Riege, M., 1981, S. 103 (FN 2/1)
- 15 vgl. Ulbrich, R.: Die Wohnungsversorgung im Spiegel der Statistik, in: Brech, 1981, S. 24f. (FN 1/8)
- 16 vgl. z.B. Zentralverband der deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V.: *Jahrbuch 1979*, S. 77ff.
- 17 vgl. ausführlicher Ipsen, D.: Das zweite Wohnraumkündigungsschutzgesetz, in: Brech, 1981, S. 236ff (FN 1/8); Lodzik, M.: Mietrecht für Mieter? ebda., S. 219ff
- 18 vgl. Lodzik, a.a.O., S. 233f (FN 2/17)
- 19 Lau, H., 1976, S. 111 (FN 2/10)
- 20 vgl. Heinzl, W.: Wieviel an Miethäusern verdient wird, in: Arch. +, 1980, H. 54, S. 24ff.
- 21 vgl. Regierungserklärung vom 25.11.1980, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 124
- 22 vgl. BMBau, Beschlüsse der Bundesregierung zur Wohnungspolitik vom 27. Mai 1981, S. 11ff.