

## Die Mietenpolitik in Westeuropa

*Wohnungsnot und amtliche Mietfestsetzung sind überall in der Welt, vor allem aber in den vom Krieg betroffenen Ländern, brennende Fragen. So hat sich auch ein Ausschuß der Internationalen Arbeits-Organisation 1951 mit dem Wohnungsmangel, der Mietenpolitik und der Herabsetzung der Baukosten befaßt. Ebenso hat sich die ECE, die europäische Wirtschaftskommission der UNO, eingehend mit dem Problem der Mietdifferenzen zwischen Alt- und Neubauwohnungen beschäftigt. Auch die Freien Gewerkschaften bringen der Wohnungsfrage ein lebhaftes Interesse entgegen. Deshalb hat die Europäische Regionalorganisation des IBFG ihren ständigen Ausschuß für Wohnungsfragen im Oktober 1952 mit einer gründlichen Untersuchung dieses Problems beauftragt. Sekretär dieses Ausschusses ist Dr. Heinz Umrath, der gleichzeitig Wirtschaftsberater des Allgemeinen Niederländischen Bauarbeiterverbandes ist. Umrath hat seine persönliche Stellungnahme zu diesen Fragen in einer Broschüre „La politique des loyers dans l'Europe de l'Ouest“ veröffentlicht. Nachstehend geben wir einen ausführlichen Auszug daraus. Die Übersetzung und Zusammenstellung besorgte Oskar Wettig.*

### *I. Das Problem auf kurze Sicht: Das Auseinanderklaffen von Alt- und Neubaumieten*

In den Ländern Westeuropas ist der Wert des Geldes sehr unterschiedlich. Ebenso ungleichartig ist daher die Erhöhung der Kosten für die Lebenshaltung, für die Instandhaltung und Reparatur der Wohnungen. Es ist also fast unmöglich, allgemeine Vorschläge für eine Mietenpolitik zu machen, die überall anwendbar sind.

#### *Mieten und Lebenshaltungskosten*

In den Ländern, in denen Alt- und Neubaumieten stark voneinander abweichen, sind die Verschiedenheiten im Wohnkomfort ebenso groß. Andererseits spielt der amtliche Index der Lebenshaltungskosten bei Lohnverhandlungen eine große Rolle. Diesem Index werden aber fast überall die Mieten für Altbauwohnungen zugrunde gelegt. Aber selbst wenn man eine gewogene Indexzahl nähme, ist das zahlenmäßige Übergewicht der Altbauwohnungen so groß, daß der Posten „Miete“ immer sehr niedrig gehalten wird. So beläuft sich sein Anteil in den Niederlanden beim amtlichen Index der Lebenshaltungskosten auf 9,2 vH. In Amsterdam beträgt er für eine Wohnung mit subventioniertem mäßigem Preis aber bereits 20 vH eines mittleren Einkommens. Dieser Unterschied von mehr als 10 vH mindert die Kaufkraft des verfügbaren Restbetrags erheblich. Das gilt für alle Arbeiter und Personen mit geringem Einkommen. Besonders fällt das in der westdeutschen Bundesrepublik ins Gewicht, wo sehr viele Menschen, Rentner und Flüchtlinge mit sehr kärglichen Einkünften auskommen müssen. Auch die Gewerkschaften sind daher gezwungen, sich mit dieser Frage zu beschäftigen, die sich zunehmend verschärfen wird, wenn sie nicht in naher Zukunft eine Lösung findet.

#### *Lohnerhöhungen müssen den Mieterhöhungen vorausgehen*

Daß Altbau- und Neubaumieten immer stärker auseinanderklaffen, ist in mehreren europäischen Staaten eine Existenzfrage geworden, die nicht länger vernachlässigt werden kann. Die Gewerkschaften können aber einer Erhöhung der Vorkriegsmieten nur zustimmen, wenn zuvor die Lage der einkommensschwächsten Bevölkerungsschichten entsprechend aufge bessert worden ist. Die Gewerkschaften verkennen nicht, daß in man-

chen Ländern die Altbaumieten jetzt zu niedrig sind, um nach Zahlung von Steuern, Zinsen und allgemeinen Unkosten die Ausgaben für Unterhalt und Reparatur der Häuser zu decken. Das ist aber die unvermeidliche Folge einer Lohnpolitik, die keine ausreichende Erhöhung der Mieten erlaubt.

Jetzt sind die Löhne und Gehälter auf den unzureichenden Altbaumieten aufgebaut. Die Gewerkschaften können deren Erhöhung daher erst zustimmen, wenn Lohn-erhöhungen vorausgehen — zumal in Westdeutschland und Frankreich, wo die Löhne bisher nur zögernd den vorangegangenen Mieterhöhungen angepaßt wurden.

*Wozu ist der Ertrag einer eventuellen Mieterhöhung zu verwenden?*

Paßt man stufenweise die Löhne den Nachkriegsmieten an, dann kann man auch stufenweise die Mieten bestimmter Kategorien von Vorkriegswohnungen angleichen. Wo die soziale Lage solche Angleichungen erlaubt, sollte die Erhöhung verwandt werden:

a) um die Nebenkosten wie Steuern, Zinsen, Versicherung usw. zu decken,

b) um Unterhaltungs- und Reparaturkosten zu decken. Das ist gesetzlich festzulegen. Denn heute werden viele Reparaturkosten durch die Mieter aufgebracht. Dabei würde es verbleiben, wenn das Gesetz nicht den Vermieter zum Unterhalt der Wohnungen zwingt. Die Berechnung der Mieterhöhung könnte durch eine Kommission von unabhängigen Fachleuten geschehen. Diese müßten dabei berücksichtigen, daß die Kosten heute durch lange vernachlässigte Reparaturen übermäßig gestiegen sind.

Es gibt verschiedene Methoden, um den Eigentümer zum Unterhalt zu zwingen. In Österreich dienen dazu Mietgerichte mit beschleunigtem Verfahren. In Berlin kann der Mieter bestimmte Reparaturen fordern; erfolgen diese nicht, dann kann er die Behörden anrufen; solange bis die Reparaturen gemacht sind, braucht er eine geringere Miete zu zahlen. In den Niederlanden können die Lokalbehörden die Reparatur notfalls auf Kosten des Vermieters veranlassen. Der dortige „Allgemeine Baugewerksbund“ schlug 1952 vor, einen Spezialfonds zu schaffen, in den der Reparaturanteil der Mieterhöhung eingezahlt werden muß. Reparaturen würden daraus gegen Vorlage der Rechnungen bis zur Höhe des eingezahlten Beitrags vergütet. Die Verwaltung könnte einer Bank übertragen werden, die ihre Kosten aus den Zinserträgen des Fonds deckt. Mit etwaigen Überschüssen des Fonds könnten Neubauten mit finanziert werden. Ein solcher Fonds erscheint praktischer als Mietermäßigungen, wenn eine Reparatur nicht gemacht worden ist.

c) Bei entsprechendem Nachweis ist eine mäßige Erhöhung des Nominaleinkommens der Hausbesitzer nötig, um eine Verzinsung zu sichern, die derjenigen sonstiger Sparkapitalien entspricht. Die Verfechter von Mietpreiserhöhungen führen an, daß die reale Kaufkraft der Hausbesitzer stärker gesunken ist als die anderer Gruppen. Als Beispiel wird England angeführt, wo vielfach der Unterhalt der Häuser mehr kostet als die Häuser einbringen, so daß viele Eigentümer diese sich selbst überlassen. In solchen Fällen ist eine gewisse Erhöhung des Nettoeinkommens gerechtfertigt, das aber an dem Lebenshaltungskosten-Index von 1939 ausgerichtet werden muß. Eine solche Erhöhung nur für die Hausbesitzer mit geringem Einkommen ist keine Bevorzugung vor anderen Inflationsgeschädigten. Die Eigentümer neuerer Häuser ziehen aus ihrem Besitz zweifellos einen gewissen Nutzen. Denn bei den niederländischen Lebensversicherungsgesellschaften bringen Bauten und Grundstücke den besten Ertrag aller Kapitalanlagen.

d) Wenn die gesamten, oben aufgeführten Ausgaben der Hausbesitzer den Betrag einer für die Mieter tragbaren Mieterhöhung nicht erreichen, soll der Überschuß für Neubauten verwandt werden. Auf diese Weise läßt sich allmählich das Gleichgewicht

zwischen Wohnungsnachfrage und -angebot herstellen. In ähnlicher Form ging man 1924 bis 1931 in Deutschland und Wien vor. In England gibt es jetzt eine kommunale Steuer ähnlichen Charakters.

*Es ist wenig wahrscheinlich, daß eine Mieterhöhung dem Wohnungsbau einen Auftrieb gibt*

Um Mieterhöhungen zu rechtfertigen, behauptet man, diese würden den Bau von Wohnungen vermehren. Eine Mieterhöhung kann aber nur nach einer entsprechenden Aufbesserung der Löhne und kleinen Einkommen erfolgen und wird daher zunächst nur mäßig sein. Das genügt nicht, die Rentabilität neuer Häuser zu sichern. Bauzuschüsse sind also nach wie vor notwendig. In den Ländern, in denen die Mieten für nicht bezugsfähige Wohnungen freigegeben sind, reichen die Neubauten nicht aus, um den Wohnungsmangel zu beheben. Der Bau von räumlich ausreichenden Wohnungen mit tragbaren Mieten hat für privates Kapital kein Interesse. Er scheitert, wie der ECE-Bericht feststellt, „in den meisten Ländern an der ungenügenden Rentabilität, die hier im Verhältnis zu anderen Arten der privaten Kapitalanlage gegeben sind“. Dagegen sind im sozialen Wohnungsbau in Westdeutschland, den Niederlanden, Norwegen und anderen Ländern trotz nicht rentabler Mieten mehr Wohnungen gebaut worden als jemals zu irgendeiner Zeit vorher, in der Miete und Baukosten im Gleichgewicht waren, wenigstens für die Wohnungen mit höheren Mieten.

## *II. Das Problem auf lange Sicht: Das mangelnde Gleichgewicht zwischen Rentabilität und möglicher Miethöhe*

Dieses Problem ist die Folge einer falschen Mietpreis- und Lohnpolitik. Es ist aber nicht erst in den letzten zehn Jahren entstanden. Schon vor dem ersten Weltkrieg schien es oft nicht möglich, zu tragbaren Mieten genügend Wohnungen für die breiten Volksmassen und besonders die ärmsten zu bauen.

Diese Frage verdient Aufmerksamkeit, da bestimmte einflußreiche Kreise behaupten, man könne in kürzester Frist die Wohnungsfrage lösen, wenn man die Mieten so erhöhe, daß sie die Rentabilität der Neubauten sicherten. Diese Methode würde in Wahrheit aber nur die Nachfrage und den Mietwohnungsbau einschränken, weil die zukünftigen Bewohner die Miete nicht zahlen könnten. Sie trüge dem tatsächlichen Bedarf nicht Rechnung.

### *Einfluß der Mietpreise auf- den Lebensstandard der Personen mit geringem Einkommen*

Wenn Arbeiterfamilien von ihren Haushaltsausgaben einen großen Teil für die Miete aufwenden müssen, wird offensichtlich ihre Kaufkraft für andere Güter und damit ihr Existenzniveau benachteiligt. Viele Fachleute geben trotzdem den tragbaren Prozentsatz für die Miete mit 20 bis 25 vH an. Sie beachten dabei nicht den unterschiedlichen Anteil bei den einzelnen Einkommensschichten. In Amsterdam wurden für 1934 folgende Prozentsätze festgestellt:

Jährliches Einkommen in Gulden	vH-Anteil der Miete
Weniger als 1 400 .....	25,8
Von 1 400 bis 1 900 .....	20,3
Von 1 900 bis 2 900 .....	16,5
Von 2 900 bis 4 000 .....	13,4
Von 4 000 bis 6 000 .....	12,9
Von 6 000 bis 12 000 .....	10,9
Über 12 000 .....	<u>9,8</u>
Mittlerer Durchschnitt für 184 Familien .....	14,0

Auch zwischen den einzelnen Ländern weichen diese Sätze stark voneinander ab. Aus allen Untersuchungen ergibt sich aber, daß die Mieten die Kaufkraft der kleineren Einkommen stärker beeinträchtigen als die der größeren. Diese besondere Seite der Wohnungsfrage ist in den letzten Jahren völlig vernachlässigt worden. Es stimmt nicht, daß der Mietstop diesem Posten im Familienbudget viel von seiner Bedeutung nahm.

Man übergeht den konkreten Charakter des Problems, wenn man von einem bestimmten vH-Anteil der Miete am Einkommen ausgeht, ohne sich über die Kaufkraft des verbleibenden Restes Rechenschaft zu geben. Familienbedürfnisse darf man nur nach sozialen, hygienischen und kulturellen Forderungen messen. Nach anderen Gesichtspunkten bestimmt, gefährdet man entweder die Qualität des Wohnens oder den Lebensstandard. Dann können die Familien mit geringem Einkommen entweder nicht anständig wohnen oder müssen ihren sonstigen Lebensbedarf übermäßig einschränken.

### *Die Wohnungs-Subventionen, grundsätzlich betrachtet*

Niemand denkt daran, den Schulunterricht eines Kindes von der Summe abhängig zu machen, die seine Eltern dafür aufbringen können. Alle Schulen werden durch öffentliche Zuschüsse unterhalten.

Gleiche Argumente gelten — aus der Sicht einer guten sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Politik — für die Wohnung. Wenn Steuern, öffentliche Dienste und Subventionen verschiedenster Art den Interessen der Bevölkerung dienen, dann kann man Subventionen für Wohnungen grundsätzlich nicht ablehnen. Selbst unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten besteht kein Zweifel, daß „soziale Unkosten“, die durch schlechte Wohnungen hervorgerufen werden, hoch sind. Verluste bei Arbeit und Produktivität, Tuberkulose und anderen Krankheiten, Trunkenheit, Verbrechen sind schwierig zu schätzen, jedoch eine schwere, nicht nur rein geldliche Last.

Deshalb ist es eine Forderung der Gewerkschaften, den sozialen Wohnungsbau als sozialen Dienst zu betrachten, bis jede Familie zu tragbarer Miete anständig untergebracht ist.

Um die wirtschaftlich Schwachen instand zu setzen, höhere Mieten zu zahlen, ist es notwendig, die „ursprüngliche“ Verteilung der Einkommen zu verändern. Da das nicht in absehbarer Zeit zu erwarten ist, müssen vorerst die verschiedenen Methoden der Bauzuschüsse beibehalten werden. Jede dieser Methoden ist nur eine Wiederverteilung der mit indirekten Steuern selbst aufgebrachten Mittel. Denn in allen Ländern ist zu beobachten, daß der Anteil der indirekten Steuern am Gesamtsteueraufkommen erheblich gestiegen, der Anteil der direkten Steuern gesunken ist. Die Belastung der großen Einkommen ist daher im Schnitt kaum gestiegen. Die Last der indirekten Steuern trifft aber vor allem die Familien mit kleinem Einkommen. Diese Belastung ist nur zu rechtfertigen, wenn sie durch entsprechend hohe soziale Dienste kompensiert wird, darunter auch durch tragbare Mieten.

### *Die Mietkapazität in einer expansiven Wirtschaft*

Die Mietkapazität ist der vH-Anteil der Miete am Einkommen der Mieter. Sie hängt vom allgemeinen Lebensstandard ab. Dieser ist hoch, wenn die Produktivität ebenfalls hoch ist. Ein hohes Arbeitsergebnis je Stunde bedeutet daher auch hohe Kaufkraft.

Das Auseinanderklaffen von Mieten und Masseneinkommen ist nicht durch bloße Mietpolitik zu lösen, sondern nur im Rahmen einer Wirtschaftsexpansion. Eine Produktivitätssteigerung kann auf zwei Arten bewirken, daß die Familien mit geringerem Einkommen die Kostenmieten zahlen können:

Einmal kann eine Produktivitätssteigerung der Bauindustrie die Baukosten wesentlich senken. Dann ergibt auch eine niedrigere Miete ausreichende Rentabilität. Hier ist kein schnelles Ergebnis zu erwarten.

Dagegen bietet eine allgemeine Produktivitätserhöhung in Landwirtschaft und Industrie bessere Erfolgchancen. Eine gerechte Verteilung der Produktivitätsgewinne steigert auch die Kaufkraft der Familien mit kleinerem Einkommen so, daß für sie auch eine Erhöhung des Mietanteils tragbar wird.

Diese Abzweigung eines Teils der Produktivitätsgewinne in die Wohnwirtschaft bedeutet keine Minderung der Beschäftigungsmöglichkeiten, wie man einwenden könnte. Sie kann durch Verminderung der bisherigen Subventionen, deren Verlagerung oder durch Steigerung des Wohnungsbaus abgefangen werden.

Das Wohnproblem ist in erster Linie eine Frage der Einkommen und des National-einkommens im ganzen. Eine plötzliche Änderung der Netto-Einkommenstruktur ist derzeit nicht zu erwarten. Der einzige Weg zur Lösung unseres Problems ist trotzdem nur eine fortschreitende Änderung der Einkommensverteilung, also eine Steigerung der Kaufkraft bei den geringeren Einkommen.

### *Mieten, Zinshöhe und Bauen*

Der Zinssatz spielt beim Wohnungsbau eine größere Rolle als auf anderen Gebieten des sozialen und wirtschaftlichen Lebens. Eigenartigerweise macht man sich im allgemeinen dessen schwerwiegende Auswirkungen nicht klar. Wird der Zinssatz von 3 auf 5 vH erhöht, so entspricht das einer Erhöhung der Baukosten um 40 vH. Eine derartige Erhöhung der Baukosten würde den Wohnungsbau völlig lähmen. In anderen Industrien hat der Zinssatz nicht eine derartige Bedeutung wie beim Wohnungsbau und in den Grundstoffindustrien. (Eine Senkung der Baukosten von 10 vH hat dagegen lange nicht die Bedeutung wie eine Änderung des Zinssatzes.)

Daraus ergab sich auch der antizyklische Verlauf der Baukonjunktur. Im normalen Konjunkturzyklus erhöhten sich die Zinssätze mit steigender Konjunktur. Deswegen verminderte sich das Bauvolumen. Erst wenn sich in der Depression die Zinssätze ermäßigten, nahm das Bauen wieder zu. Diese antizyklische Entwicklung des Wohnungsbaus bedeutete, daß die überwiegende Mehrzahl der Familien mit geringem Einkommen niemals die Möglichkeit hatte, auf dem freien Markt eine anständige Wohnung zu finden. Immer klafften Angebot und Nachfrage nach Wohnungen auseinander, im Konjunkturaufschwung wegen des nachlassenden Wohnungsbaus, in der Depression wegen sinkender Einkommen. Daher ließ sich das Wohnungsproblem nicht lösen, solange keine Maßnahme getroffen wurde, Nachfrage zu ermöglichen, sobald das Angebot stieg. Es besteht kein Zweifel, daß bei der gegenwärtigen Wohnungsnot überall in Europa die Ausführung von Programmen nicht aufgeschoben werden kann, bis ein Abfallen der Konjunktur Zinssätze und Baukosten erneut senkt. Eine solche passive Politik ist im Zeitalter der Vollbeschäftigung unbegreiflich.

Die Frage bleibt: „Wie können wir in einer Zeit der Wirtschaftsblüte genügend Wohnungen bauen, so daß der Wohnungsmangel beseitigt wird, und wie können wir sie zu Preisen vermieten, die auch für kleine Einkommen erträglich sind?“

Zwei Lösungen sind möglich: Zuschüsse zum Bau oder niedrige Zinssätze zum Bau sozialer Wohnungen. Die zweite Methode macht die erste vielleicht nicht überflüssig.

In einer modernen Gesellschaft ist eine anständige Wohnung eine wirtschaftliche, soziale und kulturelle Notwendigkeit. Zuschüsse der öffentlichen Hand sind daher gerechtfertigt, solange keine entsprechende Verteilung der Einkommen zugunsten der benachteiligten Schichten diesen ermöglicht, Kostenmieten zu zahlen.