

Resignation gegenüber dem Mietenwirrwar?

Bemerkungen zu einem Aufsatz von Reinhold Tarnow und Hans Kampffmeyer¹⁾

Der Mietenwirrwar ist eines der hervorstechenden Kennzeichen des gegenwärtigen Wohnungsmarktes. Er kommt nicht nur darin zum Ausdruck, daß die Mieten vergleichbarer Wohnungen aus unterschiedlichen Bauperioden mehr oder weniger voneinander abweichen. Für derartige Differenzierungen liegen gute Gründe vor. Niemand, der mit den Eigenarten der Wohnungspolitik in den vergangenen Jahrzehnten vertraut ist, wird hier eine Gleichförmigkeit vermuten. Die Enqueten der beiden wohnungswirtschaftlichen Forschungsinstitute an den Universitäten Münster und Köln²⁾ haben aber darüber hinaus erstmalig mit aller Deutlichkeit gezeigt, daß auch zwischen den Mietpreisen von Wohnungen gleicher Bauperiode, Gemeindezugehörigkeit, Wohn- und Stockwerkslage, Ausstattung und Eigentümergruppe vielfach beträchtliche Differenzen bestehen. Sie sind in den untersuchten Gebieten so erheblich, daß ein klarer Zusammenhang zwischen Wohnungsqualitäten und Mietpreisen auch innerhalb der einzelnen Bauperioden im allgemeinen nicht mehr zu erkennen ist.

Dieses Durcheinander ist ein Faktum, mit dem sich die Wohnungspolitik auseinandersetzen muß. Allerdings lassen sich aus ihm recht verschiedenartige Konsequenzen ableiten. Tarnow und Kampffmeyer gelangen zu der überraschenden Schlußfolgerung, daß es wenig Zweck habe, Zeit und Mühe auf die Suche nach einem Weg zu verwenden, auf dem es gelingen könnte, eine systematisch und organisch zueinander gefügte Mietenstruktur aufzubauen.

Dieses Ergebnis beruht nicht etwa auf bestimmten wirtschaftspolitischen Vorstellungen, die eine Uneinheitlichkeit der Mietenstruktur als wünschenswert erscheinen lassen könnten. Ein derartiges Ziel wäre von bestimmten weltanschaulichen Grundlagen aus durchaus vertretbar. In England z. B. wird von den Gemeinden, die dort als Träger des Wohnungsbestandes und der Wohnungsproduktion eine bedeutende Rolle spielen, eine nach sozialen Gesichtspunkten gestaffelte individuelle Mietpreisgestaltung, die sich von den Kosten des einzelnen Objekts völlig löst, vielfach bewußt angestrebt. Derartige Erwägungen liegen hier jedoch nicht zugrunde. Im Gegenteil, die Ausführungen der Verfasser lassen keinen Zweifel darüber, daß sie ein auf falschen Kosten und Preisen aufbauendes Wirtschaftssystem grundsätzlich als unwirtschaftlich und unsozial ablehnen.

Wenn sie dennoch die „Harmonisierung des Mietengefüges“ (*Weißer*) nicht als eine sinnvolle Aufgabe der Wirtschaftspolitik anerkennen, so liegt der Grund darin, daß sie die gegebenen Differenzierungen für nahezu unvermeidlich, das Mietendurcheinander als etwas „der Wohnungswirtschaft Eigentümliches“ ansehen. Damit ist sicherlich eine sehr ernst zu nehmende Fragestellung neu in die Debatte geworfen worden. Wenn es die besonderen Eigenarten des Wohnungsmarktes auch bei freier Mietpreisbildung verhindern, daß sich für Wohnungen gleichen Wohnwertes gleiche Mietpreise bilden, erscheint es in der Tat als wenig zweckmäßig, sich in der Gegenwart — die nach Auffassung aller wesentlichen wirtschaftspolitischen Strömungen in der Bundesrepublik nur ein Übergangsstadium zu einer überwiegend marktwirtschaftlich geordneten Wohnungswirtschaft sein kann — um einen Ausgleich mit Hilfe wirtschaftspolitischer Eingriffe zu bemühen.

Bevor man sich dieser Schlußfolgerung anschließen kann, ist es aber notwendig, den Befund genauer zu prüfen. Allerdings ist dies mit großen Schwierigkeiten verbunden, da

1) Reinhold Tarnow/Hans Kampffmeyer, Zur Mietenfrage, Gewerkschaftliche Monatshefte, Mai 1954.

2) Die Mietenstruktur in Westfalen, Forschungsstelle für Siedlungs- und Wohnungswesen an der Universität Münster, 1952; Die Mietenstruktur in Nordrhein, Band 6 der Schriften des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität Köln, 1952; Auszüge aus beiden Untersuchungen in: Heuer-Löhmman, Die Mietenstruktur in Westfalen, Deutsche Wohnungswirtschaft, Juli 1952; Die Mieten des gemeinnützigen Hausbesitzes in Westfalen, Gemeinnützige Wohnungswirtschaft, Mai 1952; Ulrich Pagenstecher, Die Mietenstruktur bei den Alt- und Zwischenkriegswohnungen, Bundesbaublatt, Mai 1952; Gutachten des Wohnungswirtschaftlichen Beirates über die Wertung der Wohnungsnutzung vom September 1953, Anlage 2.

RESIGNATION GEGENÜBER DEM MIETENWIRRWARR?

man bis in die Zeit vor dem ersten Weltkrieg zurückgehen müßte, um die Preisgestaltung auf einem sich selbst überlassenen Wohnungsmarkt empirisch feststellen zu können. Eine solche Untersuchung wäre sicherlich fruchtbar und sollte in das Forschungsprogramm der nächsten Zukunft aufgenommen werden. Jedoch steht zu vermuten, daß die gewünschten Erkenntnisse aus Mangel an verfügbarem Material nicht mit der erforderlichen Deutlichkeit zu gewinnen sind. Die aus früherer Zeit vorliegenden Untersuchungen waren im allgemeinen auf ganz andere Fragestellungen zugeschnitten. Soweit überhaupt empirisches Material gesammelt wurde, wollte man damit die allgemeinen Entwicklungstendenzen der Mietenbewegung, die Belastung des Einkommens durch die Mietausgaben, die Mietschwankungen im Konjunkturverlauf u. ä. beleuchten. Die Frage nach der Ausgewogenheit oder Differenziertheit des Mietenniveaus wurde in dieser Zeit, soweit wir sehen, noch nicht gestellt.

Wir sind daher vorerst gezwungen, uns mit Deduktionen auf Grund allgemeiner Kenntnisse zu begnügen. Diesen Weg schlagen auch Tarnow und Kampffmeyer ein. Sie sind der Meinung, daß die „Ungesetzmäßigkeit in der Mietenstruktur“ nicht das Ergebnis der staatlichen Zwangseingriffe sein kann, sondern daß sie die Folge unterschiedlicher Kostenverhältnisse bei der Wohnungserstellung und -bewirtschaftung und der Differenziertheit der Zahlungsbereitschaft auf der Nachfrageseite darstellt.

Die Vermutung, die Wohnungszwangswirtschaft sei am Entstehen des heutigen Mietenwirrwarrs nicht beteiligt, kann sicherlich nur für den Bereich der Altmieten gelten, da in den späteren Perioden die öffentlichen Subventionen und die mit ihnen verbundenen Regulierungen von Kostenelementen und Mietpreisen zweifellos zu wesentlichen Bestimmungsfaktoren der Mietengestaltung wurden.

Für den Sektor des Altmietenbestandes hat sie insofern eine gewisse Wahrscheinlichkeit für sich, als dessen Mieten auf einem Stande eingefroren wurden, der sich aus dem freien Spiel der Kräfte entwickelt hatte. Obschon die Zwangswirtschaft auf dem Wohnungsmarkt im ganzen besser als auf anderen Teilmärkten der Volkswirtschaft funktioniert hat, verursachte ihre Handhabung jedoch auch bei den Altmieten im Laufe der Zeit nicht unerhebliche Verzerrungen. So konnte während der Befragung von mehreren tausend Wohnungsinhabern immer wieder festgestellt werden, daß die Mieten in vielen Fällen trotz des grundsätzlich geltenden Mietensops ein- oder mehrmals heraufgesetzt worden sind. Besonders in Fällen des Mieterwechsels, des Einbaues zusätzlicher Installationen, der Instandsetzung von Kriegsschäden und dergleichen, wurden nicht selten Mieterhöhungen auf mehr oder weniger legalen Wegen vorgenommen³⁾. Auf der anderen Seite gibt es aber auch Fälle, in denen aus sozialen Erwägungen, aus Unkenntnis oder aus Trägheit die gesetzlich zugelassenen Zuschläge zur Friedensmiete nicht erhoben wurden. Bei Berücksichtigung dieser Momente erscheint die Annahme als berechtigt, daß auch die Struktur der Altmieten in weiten Bereichen nicht mehr das Spiegelbild eines marktmäßig zustande gekommenen Mietengefüges darstellt⁴⁾. In Anbetracht der nunmehr fast vierzigjährigen Dauer der Wohnungszwangswirtschaft ist dies auch kaum verwunderlich.

Sicherlich können nicht alle Mietunterschiede, die heute zu beobachten sind, auf den Einfluß der staatlichen Eingriffe zurückgeführt werden. Es fragt sich aber, welches Gewicht den *strukturellen Eigenarten* der Wohnungswirtschaft, die sich auch in einer marktwirtschaftlichen Ordnung bemerkbar machen, beizulegen ist. Als solche kommen insbesondere Unterschiede in den Kostenverhältnissen und in der Zahlungsbereitschaft der Nachfrager in Betracht.

3) Vgl. auch W. Schütz, Weshalb endlich Normalmieten? Deutsche Wohnungswirtschaft, Januar 1954, S. 10.

4) Während die im Rheinland durchgeführte Enquete bei Alt- und Zwischenkriegsmieten nahezu gleich große Streuungen feststellen konnte, zeigte sich in Westfalen, daß die Altmieten im ganzen etwas dichter beieinanderliegen als die Zwischenkriegsmieten (Heuer-Lohmann, a.a.O., S. 158). Allerdings ist der Unterschied in der Breite des Streuungsfeldes (0,40 DM bei Altmieten, 0,47 DM bei Zwischenkriegsmieten) auch hier sehr gering. Eine Vermutung, daß die Altmieten einer natürlichen Marktstruktur angenäherter sind als die Zwischenkriegsmieten, dürfte sich aus ihm kaum herleiten lassen.

Auf einem durch Angebot und Nachfrage bestimmten Markt sind die *Kosten* als Bestimmungsfaktoren des Preises nur für die *Angebotsseite* bedeutsam. Da sich die Angebotskalkulation in der gemeinnützigen und auch in größeren Bereichen der privaten Wohnungswirtschaft mehr oder weniger eng an die Kosten des einzelnen Objekts anzulehnen pflegt, ist damit zu rechnen, daß auch bei freier Preisbildung von den Anbietern vielfach unterschiedliche Preise für gleichartige Wohnungen gefordert werden. Die Nachfrage ist jedoch nicht genötigt, solche Differenzierungen auf die Dauer hinzunehmen. Bei hinreichend großem Leerwohnungsbestand kann sie eine Vereinheitlichung der Preise erzwingen. Es fragt sich allerdings, ob sie einen derartigen Druck auch tatsächlich ausüben wird.

Tarnow und Kampffmeyer weisen nachdrücklich darauf hin, daß die Mietzahlungsbereitschaft nicht nur durch „objektive“ Qualitätsmerkmale, wie Größe, Raumzahl und Ausstattung der Wohnungen, bestimmt wird, sondern auch durch die Bewertung des „Zusatznutzens“, den die Nachfrager aus einer bestimmten Wohnung ziehen zu können glauben. Es ist allgemein bekannt, daß bestimmten Wohnvierteln, gewissen Verkehrs- und Stockwerkslagen, u. U. auch einzelnen Eigentümergruppen⁵⁾ besondere *Präferenzen* entgegengebracht werden. Insoweit dies der Fall ist, können gleiche Preise für „objektiv“ gleichartige Wohnungen nicht erwartet werden. Hier liegt jedoch nicht das eigentliche Problem. Mietdifferenzen, die sich lediglich aus solchen Bewertungsunterschieden herleiten, würde man noch nicht als „Verzerrungen“ bezeichnen können. (In den Erhebungen der Institute sind daher die wichtigsten dieser Präferenzgruppen berücksichtigt worden, wenn auch naturgemäß zum Teil nur in recht grober Form.)

Das Problem spitzt sich damit auf die Frage zu, ob die Nachfrage in einer freien Wohnungswirtschaft unterschiedliche Mietpreise für Wohnungen, denen gleiche Wertschätzungen entgegengebracht werden, auf längere Sicht bestehen läßt. Bis zu einem gewissen Grade wird sie wahrscheinlich bejaht werden können. Die unzureichende Transparenz des Wohnungsmarktes gestattet es den Konsumenten vielfach nicht, sich den nötigen Überblick über die tatsächlich herrschenden Preise zu verschaffen. Darüber hinaus machen sich zahlreiche Trägheitsmomente der verschiedensten Art hemmend bemerkbar: Man scheut die Mühen und Kosten eines Umzuges; die vertraute Umgebung wird nur ungern aufgegeben; man empfindet Verpflichtungen gegenüber dem Eigentümer usw. Sie lassen die an sich vorhandenen Ausgleichstendenzen nicht zu voller Auswirkung gelangen.

Die Bedeutung derartiger Struktureigenarten darf aber *nicht überschätzt* werden. Es ist nicht sehr wahrscheinlich, daß ihr Einfluß groß genug ist, um Mietdifferenzen von 30, 40, 50 Pfennig je Quadratmeter Wohnfläche, wie sie heute bei weitgehend vergleichbaren Wohnungen häufig anzutreffen sind, entstehen zu lassen. Geht man von einer Wohnungsgröße von 50 qm aus, so handelt es sich hier immerhin um Unterschiede von monatlich 15 bis 25 DM. Würden solche Größenordnungen in einer marktmäßig regulierten Wohnungswirtschaft wirklich einmal auftreten, so kann erwartet werden, daß die jeweils benachteiligten Mieter nach kürzerer oder längerer Zeit ihre Marktchancen erkennen und ausnutzen. Verzerrungen großen Stils könnten somit nicht auf die Dauer bestehenbleiben. Auf Grund dieser Überlegungen können wir uns der Ansicht, es lohne nicht der Mühe, ein harmonisches Mietengefüge wirtschaftspolitisch anzusteuern, weil der Mietenwirrwarr zu den wesensgemäßen Eigentümlichkeiten der Wohnungswirtschaft gehöre, nicht anschließen.

Das „law of indifference“ (*Jevons*), nach dem sich auf dem Markte einheitliche Preise für gleich bewertete Güter bilden, ist ja nicht nur eine Annahme wirklichkeitsferner theoretischer Gedankenmodelle; es hat auch eine eminente wirtschaftspolitische Bedeutung.

5) Zu der Frage nach der Schätzung bestimmter Eigentümergruppen vermitteln einige der in jüngster Zeit durchgeführten soziografischen Bedarfsanalysen interessante Erkenntnisse. — Vgl. H. Claus, Die Bedeutung der Bedarfsmittlung für den Wohnungsbau, Gemeinnütziges Wohnungswesen, Juni 1954, S. 263.

Einmal muß es schon aus Gründen der Gerechtigkeit und des sozialen Friedens ein Anliegen der Wirtschaftspolitik sein, funktionslose Preisdifferenzierungen nach Möglichkeit zu beseitigen. In der heutigen Mangellage aber gewinnt diese Aufgabe noch insofern an Gewicht, als durch den herrschenden Mietenwirrwarr die Leistungsfähigkeit des Wohnungsbestandes für die wohnliche Versorgung der Bevölkerung erheblich herabgesetzt wird. Die falschen Preisrelationen hemmen den Wohnungswechsel, da niemand eine zu niedrig bewertete Wohnung aufgeben will. Volkswirtschaftlich notwendige und individuell erwünschte Wohnsitzänderungen unterbleiben, so daß der vorhandene Wohnungsbestand nicht optimal ausgenutzt werden kann. Das Sozialprodukt, das ja nicht nur eine Ansammlung von Geldbeträgen oder Gütern ist, sondern in seiner Größe vor allem durch den Nutzen bestimmt wird, den es hervorbringt, bleibt somit hinter dem erreichbaren Umfange zurück. — Nicht zuletzt ist ein einigermaßen ausgeglichenes Mietengefüge aber auch eine der Voraussetzungen für die Herstellung marktwirtschaftlicher Verhältnisse in der Wohnungswirtschaft, die auch die Verfasser des besprochenen Artikels anstreben. Würde man den Wohnungsmarkt mit seinen heutigen Verzerrungen nach einigen Jahren in eine marktwirtschaftliche Ordnung überführen, so hätte das höchstwahrscheinlich unübersehbare Einpendelungsbewegungen zur Folge, die sowohl für die betroffenen Mieter wie auch für die Gesamtwirtschaft zu unnötigen Verlusten führten.

Ein Mietenausgleich erscheint daher gerade in der gegenwärtigen Situation als eine vorrangige Aufgabe der Wirtschaftspolitik. Freilich wird eine in jeder Hinsicht vollkommene Lösung nicht zu erreichen sein. Es ist schlechterdings unmöglich, auf zwangswirtschaftlichem Wege Mietrelationen herzustellen, wie sie sich durch die freie Preisbildung herausbilden würden. Insbesondere ist kaum zu erwarten, daß eine Mietpreisgestaltung auf der Grundlage von behördlich festgesetzten Wohnwerttabellen, die immer wieder einmal vorgeschlagen wird, zu den gewünschten Ergebnissen führt. Neben schwerwiegenden prinzipiellen Bedenken würden einem solchen Verfahren schon die Kosten und Schwierigkeiten der verwaltungsmäßigen Durchführung als unüberwindliche Hindernisse im Wege stehen. Bei realistischer Betrachtungsweise kommen nur stark schematisierende Angleichungsmethoden in Betracht. Es ist an dieser Stelle nicht möglich, auf die verschiedenen, in den letzten Jahren entwickelten Vorschläge zur Technik des Mietenausgleichs näher einzugehen⁶⁾. Die Diskussion hat aber deutlich gezeigt, daß eine gewisse Harmonisierung des Mietengefüges mit Hilfe solcher Globalverfahren durchaus erreicht werden kann. Allerdings sind punktuelle, aus politischen Augenblickskonstellationen geborene Maßnahmen hierzu nicht geeignet. Nur eine auf längere Sicht angelegte Gesamtkonzeption, wie sie von Tarnow und Kampfmeyer mit Recht gefordert wird, kann das Mietenproblem in volkswirtschaftlich und sozialpolitisch befriedigender Weise lösen.

6) Vgl. u. a.: Prof. H. J. Seraphim, Probleme der Mietangleichung, Heft 7 der Schriftenreihe der Forschungsstelle für Siedlungs- und Wohnungswesen an der Universität Münster, 1951; Gutachten des Wohnungswirtschaftlichen Beirats zur Frage der Erschließung neuer Finanzierungsquellen für den Wohnungsbau, 1952; Pagenstecher, Wege der Mietangleichung, Gemeinnütziges Wohnungswesen, Mai 1952; Pergande, die Vorschläge zur Mietenreform, Die freie Wohnungswirtschaft, März 1954; Gutachten zur Mietenreform des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, bearbeitet von OVGR Bettermann, unveröff. Sonderdruck, April 1954; Bormann, Möglichkeiten und Wege einer Mietenanhebung, Veröffentlichungen des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität Köln, Juli 1954.