

Die verhinderten Mietenreformen

Vor nunmehr 30 Jahren begann die planmäßige staatliche Förderung des Wohnungsbaues durch Kapitalsubvention. Seit etwa 25 Jahren versucht man — einmal ernsthafter, einmal weniger ernsthaft — diese Subventionen wieder abzuschaffen. Sie sind für den Staat lästig; für ihn ist der Wohnungsbau eine aufgezwungene Aufgabe, die er gern wieder ganz der Wirtschaft zuweisen würde. Entscheidendes Hemmnis hierfür waren und sind die durch die Kapitalsubventionen niedrig gehaltenen Mieten, auf die sich die Preise und Löhne seit langen Jahren eingespielt haben. Hierbei kommt erschwerend hinzu, daß auch die nicht subventionierten Altbauwohnungen auf einem Mietenniveau festgehalten wurden, das nur bei ungefähr 35 bis 40 vH über dem vor dem ersten Weltkrieg liegt, während die Kosten des Wohnungsbaues und damit der Wohnungsnutzung beträchtlich höher gestiegen sind.

Mit einer Fülle von Argumenten, und zwar stets den gleichen, ist man in den verschiedenen Zeitabschnitten gegen die Wohnungszwangswirtschaft zu Felde gezogen: Der Anteil des Einkommens, der für Mieten ausgegeben werde, betrage nur 10 vH bis 12 vH und liege gegenüber früher und im Vergleich zu anderen Ländern um 8 vH zu niedrig. In den Ländern, in denen die Menschen daran gewöhnt worden seien, wieder oder noch immer 20 vH der Einkünfte für die Miete auszugeben, sei die Zwangswirtschaft gefallen oder doch wenigstens zu einem bedeutungslosen Problem geworden. Das starre Festhalten an dem Mietenniveau für die vor dem ersten Weltkrieg und für die während der beiden Kriege gebauten Wohnungen auf der Basis von 1938 sei eine doppelte Ungerechtigkeit. Einmal sei dabei der Hausbesitz völlig unwirtschaftlich geworden, er könne seine Kosten nicht mehr durch die Mieten decken; zum anderen seien die Mieter von Vorkriegswohnungen ungerechtfertigt begünstigt. Sie hätten in aller Regel keine Kriegsschäden und Sachverluste erlitten, während gerade diejenigen, die alles verloren, die teuren Neubauwohnungen nehmen müßten. Der Staat gebe viel mehr an Subventionen aus, als er ausgeben würde, wenn er sich auf die Förderung derjenigen beschränken würde, die wirklich der Hilfe bedürfen. Große Teile der Bevölkerung seien in der Lage, auch für Neubauwohnungen mehr anzulegen, als sie es heute täten, wenn man die Bildung des Mietpreises ganz oder doch wenigstens stärker als jetzt dem Gesetz von Angebot und Nachfrage unterwerfen würde.

Wie sehr alle die Argumente am wahren Kern des Problems vorbeigehen, wird erst offenkundig, wenn man sich vorstellt, was geschehen würde, wenn man heute oder noch früher die Wohnungszwangswirtschaft durch Marktwirtschaft ersetzt hätte. Bei der Leidenschaftlichkeit, mit der gerade jetzt um das Für und Wider einer Mieterhöhung gekämpft wird, scheint es sehr zweckmäßig zu sein, sich der Feststellungen eines Mannes zu bedienen, der einer der eingeschworenen Gegner der Zwangswirtschaft war: *Eberhard Wildermuths*, des vor drei Jahren verstorbenen ersten Bundesministers für den Wohnungsbau.

Auf einer Tagung der Deutschen Weltwirtschaftlichen Gesellschaft in Berlin am 7. April 1951 sprach Eberhard Wildermuth vor einem wissenschaftlichen Kreis und vor bedeutenden Persönlichkeiten der Wirtschaft, nachdem er sich in seiner typisch schwäbischen Art über die soeben skizzierten Ungerechtigkeiten ausgelassen hatte, folgende Sätze: „Wenn (heute) fünf Millionen Wohnungen fehlen, dann kann man den freien Markt nicht einführen, weil kein Ausgleich möglich wäre, der Mord und Totschlag verhindern würde. Wir müssen also, ob wir wollen oder nicht, uns mit staatlicher Hilfe daranmachen, der Wohnungswirtschaft langsam und planmäßig in einigen Jahren den Weg in die Freiheit, in einen automatischen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage zu verschaffen.“

Zu dieser Erkenntnis kam Wildermuth aber erst, nachdem er sich zuvor mit der Frage auseinandergesetzt hatte, wie es überhaupt zum staatlichen Eingriff in die Wohnungswirtschaft kam und worin die Ursachen für ihre Subventionsbedürftigkeit zu suchen sind. „Man hat früher Wohnungssubventionen gekannt, aber dann nur für fürsorgebedürftige Kreise. Heute aber ist der Bezieher der durchschnittlichen oder unteren Einkommen zur Deckung seines Bedarfes an Wohnraum auf Subventionen angewiesen . . . Das Problem ist sehr merkwürdig, da es in jeder Wirtschaftsform auftaucht, ob es sich um eine sozialistische Wirtschaft (England), um eine kapitalistische (Amerika) oder um eine soziale Marktwirtschaft (Deutschland) handelt.“ Die aus diesem Zustand abgeleitete Erkenntnis war: „Es ist für jede Wirtschaftsform ein ungesunder Zustand, wenn von den drei Grundbedürfnissen, Nahrung, Kleidung und Wohnung mit Hausrat, eines dieser Grundbedürfnisse nur mit staatlicher oder jedenfalls öffentlicher Hilfe gedeckt werden kann, denn normalerweise müßte doch in jeder Wirtschaftsform . . . das Einkommen . . . ausreichen, um dieses dritte Bedürfnis zu decken.“

Aus der Einsicht in die tieferen Ursachen, die vor 40 Jahren zur Einführung der Wohnungszwangswirtschaft geführt haben, bietet sich eine Lösung an. Diese könnte in zwei Phasen dazu führen, daß die Wohnungswirtschaft in naher Zukunft ohne Zwangswirtschaft oder doch in entscheidend gemilderten Formen ihrer Aufgabe, den Wohnungsbedarf zu decken, nachzukommen vermag:

a) Zunächst durch Ausgleich der Mietpreisunterschiede zwischen dem Wohnhausbesitz, der bis 1948 entstanden ist, und den subventionierten Mieten des heutigen Neuhausbesitzes unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Wohnwerte.

b) In der zweiten Phase durch planmäßigen Abbau der Subventionen im Wohnungsneubau mit den daraufhin notwendig werdenden Mieterhöhungen, und zwar nicht nur für die neu zu errichtenden Wohnungen, sondern für den gesamten Wohnungsbestand..

Die Lösung der ersten Teilaufgabe ist verhältnismäßig einfach, allein schon deswegen, weil sie losgelöst von der Problematik der Finanzierung und der Mietpreisbildung der neuzuschaffenden Wohnungen durchgeführt werden kann. Die zweite Aufgabe ist unvergleichlich komplizierter und wird sich auf einen längeren Zeitraum erstrecken müssen. Auf Grund der ständigen Mißerfolge, die bei sämtlichen früheren Lösungsversuchen eintraten, wird es entscheidend darauf ankommen, daß nach einem auf Zeit abgestellten vorbestimmten Plan gearbeitet wird, bei dem zweierlei ständig im Auge behalten werden muß:

a) Die Wohnungsproduktion darf beim Abbau der Subventionen nicht geringer werden. Auf keinen Fall darf sie, solange Wohnungsnot besteht, bis auf die Höhe des jährlich neu entstehenden Bedarfes absinken.

b) Die Mieten dieser mit immer geringer werdenden Subventionen gebauten Neubauwohnungen und die zeitlich parallel laufenden Mieterhöhungen für den jeweils vorhandenen Wohnungsbestand müssen wenigstens von den in Arbeit stehenden Mietern aus ihrem Einkommen bezahlt werden können.

Die Bundesregierung hat dem Bundestag mit einjähriger Verspätung den Entwurf eines Bundesmietengesetzes vorgelegt. Er sieht eine allgemeine Mieterhöhung aller bis 1948 gebauten Wohnungen um 10 vH und für Qualitätswohnungen (Bad, Zentralheizung) eine solche von 15 bzw. 20 vH vor. Die Gesetzesvorlage wird im wesentlichen damit begründet, daß die Diskrepanz zwischen Alt- und Neubaumieten zu groß sei und ein allgemeines Interesse vorliege, diesen Zustand zu ändern. Das allgemeine Interesse wird einmal darin erblickt, daß der Hausbesitz seine ihm erwachsenen Kosten bei den jetzigen Mieten nicht decken könne, zum anderen entspräche es den Auffassungen der sozialen Gerech-

tigkeit, wenn die Inhaber von Altbauwohnungen wenigstens annähernd den gleichen Mietaufwand hätten wie die Mieter der neuen Wohnungen, zumal die Besitzer von Altbauwohnungen in der Regel ihr gesamtes Hab und Gut über den Krieg hinaus gerettet hätten.

Im Gegensatz zu der Auffassung der Regierung, die mit der Begründung zum Ersten Bundesmietengesetz zum Ausdruck bringen will, daß die erste Phase noch nicht abgeschlossen ist, glauben wir den Standpunkt vertreten und auch beweisen zu können, daß dies mit der zehnpromzentigen Mieterhöhung für Altbauwohnungen im Jahre 1952 geschehen ist. Mit vollem Recht macht der Bundesvorstand des DGB in seiner Stellungnahme zum Bundesmietengesetz darauf aufmerksam, daß der Hausbesitz mit Hilfe der bestehenden Preisrechtsverordnungen und durch die Lastenausgleichsgesetzgebung in die Lage versetzt worden ist, seine laufenden Kosten zu decken. Das, was dem Hausbesitz heute fehle, sei das Kapital, um die noch vorhandenen Kriegsschäden und die in früheren Jahren unterlassene Instandhaltung zu beseitigen bzw. nachzuholen. Für einen ins Gewicht fallenden Teil des Hausbesitzes sei aber auch hier die Möglichkeit gegeben, zu Lasten der Hypothekengewinnabgabe Reparaturen und Instandsetzungen vorzunehmen. So notwendig die Wiederherstellung der vom Krieg betroffenen Wohnungen auch sei, könne den Mietern nicht zugemutet werden, diesen Aufwand zu finanzieren. Ebensowenig könne zugelassen werden, daß die im Lastenausgleichsgesetz festgelegte Umstellungsquote des investierten Eigenkapitals durch eine höhere Miete korrigiert werde.

Die Frage, ob die erste Phase bereits abgeschlossen ist oder nicht, ist von besonderer Wichtigkeit. Die Mieterhöhung zum Zweck der Beseitigung von sozialen Ungerechtigkeiten ist einkommenspolitisch ohne Zweifel anders zu sehen und zu werten als eine Mieterhöhung, die ganz allgemein für erforderlich gehalten wird, um die Zwangswirtschaft abzubauen. Im ersteren Falle wird man nicht für alle Betroffenen von einer Senkung des Lebensstandards sprechen können. Wenn aber die noch sichtbaren Preisunterschiede zwischen Alt- und Neubauwohnungen nur den zweifellos vorhandenen Qualitätsunterschied dokumentieren, würde bei den Mietern durch die jetzt beabsichtigte Mieterhöhung eine echte Senkung des Lebensstandards eintreten. Diese Überlegungen scheinen, obwohl sie nicht ausgesprochen wurden, die Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Mietengesetz stark beeinflußt zu haben. Die Forderungen auf einen Rechtsanspruch für die Gewährung von Mietbeihilfen über den Kreis der Rentner und Fürsorgeberechtigten hinaus für alle Einkommensbezieher bis zu 250 DM im Monat lassen jedenfalls hierauf schließen, wie auch der Hinweis auf etwa notwendig werdende einkommenspolitische Korrekturmaßnahmen.

Um einen festen Boden zu gewinnen, auf dem sich ein Plan für den Abbau und die Beseitigung der Wohnungszwangswirtschaft entwickeln läßt, müssen vorweg einige Fragen geklärt und einige grundsätzliche Überlegungen angestellt werden:

1. Aus welchen Quellen kommt das Ersatzkapital für den Wohnungsbau, wenn die öffentlichen Mittel abgebaut werden?
2. Wer trägt die Kosten der Wohnungsnutzung, die nicht durch die Miete gedeckt werden?
3. Zu welchem Zeitpunkt kann die Miete freigegeben werden?
4. Sind einkommenspolitische Korrekturen notwendig?

Die erste Frage spielt keine wesentlich entscheidende Rolle, weil die Kapitalbeschaffung selbst auf die Mietpreisbildung keinen Einfluß ausübt, sondern lediglich die Bedingungen, unter denen das Kapital zur Verfügung gestellt wird. Wenn die öffentliche Hand Darlehen für den Wohnungsbau unter Kapitalmarktbedingungen ausleiht, so sind das keine Subventionen.

Der Mieter zahlt für die Nutzung seiner Wohnung ein Entgelt. Er ist, genau wie beim Kauf irgendeiner anderen Ware, der Auffassung, daß in diesem Mietpreis alle Kosten und ein Gewinn für den Vermieter enthalten sind. Durch die Art der Subventionierung wird der Mieter nicht gewahr, daß der Mietpreis manipuliert wird, geschweige denn, wie hoch der Kostenanteil ist, den er nicht selbst trägt. Daraus hat sich die häufig anzutreffende irri- ge Vorstellung entwickelt, daß durch die Hergabe zinsverbilligter oder zinsloser öffentlicher Darlehen weniger Kosten entstehen. Tatsächlich aber entstehen sie, doch nur mit dem Unterschied, daß sie der Mieter nicht unmittelbar selbst trägt. Die öffentliche Hand investiert heute in den Wohnungsbau jährlich rund 1,5 Milliarden DM. Sie beschafft sich diesen Betrag dadurch, daß sie Steuern erhebt; sie enteignet gewissermaßen entschädigungslos. Wir zahlen demnach jährlich rund 1,5 Milliarden DM mehr an Steuern, als wir zahlen müßten, wenn der Wohnungsbau nicht öffentlich gefördert würde. Es war deshalb zunächst ein bestechender Gedanke, als die Bundesregierung die jetzt beabsichtigte Mieterhöhung mit der Steuerreform koppeln wollte. Bei näherem Hinsehen entdeckt man jedoch einen großen Haken. Wir zahlen sehr unterschiedlich Steuern, so daß gerade diejenigen, die die geringsten Einkommen haben und keine Steuern zahlen, die volle Last der Mieterhöhung zu tragen hätten. Einen zuverlässigen Weg, die indirekten Steuern für bestimmte Ver- brauchsgüter, die von allen benötigt werden, z. B. Lebensmittel, so zu senken, daß die Ver- minderung beim Käufer der Ware ankommt, gibt es nicht. Wie immer man auch das Pro- blem hin und her wälzt, scheinen nur zwei Wege für die Durchsetzung einer Mieterhöhung übrigzubleiben. Der eine Weg ist die Senkung des Lebensstandards, d. h. man zwingt die Bevölkerung, sich einzuschränken. Die zweite Möglichkeit ist eine entsprechende Erhöhung der Einkommen.

Untersucht man die Einkommenssituation, so kommt man sehr schnell zu dem Ergeb- nis, daß die dritte Frage nicht mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden kann. Es ist viel- mehr so, daß bestimmte Einkommensgruppen ohne Zweifel die volle Marktmiete tragen könnten und andere nicht einmal die jetzige subventionierte Miete zu zahlen in der Lage sind. Bei der großen Kluft, die zwischen der Marktmiete und den heute tatsächlich gezahl- ten Mieten liegt, ist, will man die Marktmiete einführen, eine differenzierte Einkommens- erhöhung von beträchtlichem Umfange notwendig.

Im Zeichen akuter Wohnungsnot würde die Freigabe der Mieten Mord und Totschlag bedeuten. Was würde aber geschehen, wenn die Mietpreise auf der jetzigen Höhe fest- gehalten würden, bis der Wohnungsbedarf voll gedeckt ist? Vermutlich gar nichts! Die Mietpreise würden sich nicht ändern, weil keine Nachfrage vorhanden wäre. Die Mieter erlangten eine absolute Monopolstellung, aus der heraus sie jede Preisbewegung nach oben verhindern könnten. Dieser Zustand bliebe, bis ein neuer Wohnungsbedarf entsteht. Für diesen Bedarf aber würde wahrscheinlich gar nicht gebaut werden, weil die neuen Woh- nungen durch den Fortfall der Subventionen einen Preis hätten, den niemand zu zahlen bereit und in der Lage ist. Die Subventionierung müßte ganz zwangsläufig fortgesetzt werden oder neu beginnen. Dieser Vorgang hat sich, wenn auch nicht so klar, in den drei- ßiger Jahren praktisch abgespielt.

Es scheint so zu sein, daß der *Abbau der Zwangswirtschaft sich noch in der Periode des Wohnungsbedarfes abspielen muß*, also in einer Zeit, in der die Wohnungswirtschaft weit über das Maß des Normalen hinaus beansprucht ist. Das Festhalten der Mieten auf dem jetzigen Niveau bis zur vollen Deckung des Wohnungsbedarfes verbietet sich aber auch deshalb, weil die erforderlich werdenden Einkommenskorrekturen schlechterdings nicht auf einmal durchzusetzen wären. Hinzu kommen weitere sehr triftige Gründe, u. a. die Rücksichtnahme auf die Verflechtung der deutschen Wirtschaft mit der Weltwirtschaft.

Der *Abbau der Wohnungszwangswirtschaft*, bei der die Erhöhung der Mieten und ihre allmähliche Heranführung an den marktgerechten Preis das Kernproblem darstellt, *muß*

sich in Etappen vollziehen. Die bisherigen Versuche, mit Hilfe einer Mieterhöhung die Wohnungswirtschaft: entscheidend aus der zwangswirtschaftlichen Umklammerung zu lösen, sind allesamt gescheitert. Man hat sich entgegen den ersten Absichten immer wieder auf relativ geringe Erhöhungen beschränken müssen. Eine wirkliche Erleichterung ist dabei in der Wohnungswirtschaft: nicht eingetreten. Der Hauptgrund für das Mißlingen liegt darin, daß die Methoden der Durchsetzung von Preiserhöhungen, wie sie die Marktwirtschaft üblicherweise anwendet, auch bei der Mieterhöhung zur Anwendung gebracht werden sollten.

Da es sich beim Abbau der Zwangswirtschaft nicht um eine Maßnahme der Wohnungswirtschaft handelt, die diese selbst bestimmen kann, ein neuer Preis vielmehr durch politische Entscheidungen festgelegt werden muß, tragen die politischen Gremien auch die Verantwortung für die Preiserhöhung, über deren Ausmaß jedoch keine Einigkeit besteht. Eine Übereinstimmung wäre sicherlich zu erreichen, wenn die gesamte letztlich angestrebte Erhöhung in einem Akt durchgeführt werden könnte, weil dann die Auswirkung auf die Lebenshaltung und die Notwendigkeit einer entsprechenden Steigerung der Arbeitseinkommen sowie der Renten jedermann verständlich wäre. Bei einem etappenweisen Vollzug der Mietpreiserhöhungen läßt sich die entsprechende Einkommenskorrektur schwerer begründen und noch schwerer durchsetzen.

Die den Mieterhöhungen entsprechende Anhebung der Arbeitseinkommen, die von gesetzgeberischen Maßnahmen zur Erhöhung der Renten begleitet sein müßte, muß von den Sozialpartnern ausgehandelt werden. Das kann in zweckmäßiger Form und mit Aussicht auf sozial vertretbare Folgen nur dann geschehen, wenn der Staat einen sich über die nächsten Jahre hin erstreckenden genauen Plan entwirft und gesetzlich verankert.

Dieser Plan muß die Wohnungsneubaumieten festsetzen und gleichzeitig bestimmen, um wieviel die Altbaumieten, die Zwischenkriegsmieten und die Mieten der Neubauten nach 1945 zu erhöhen sind. Auch die einzelnen Phasen der Mietpreissteigerung sind festzulegen. Dabei ist es notwendig, auch die Weiterentwicklung der im Wohnungsbaugesetz vorgesehenen Förderung des sozialen Wohnungsbaues in ihrem Zusammenhang zwischen Miete, öffentlichen Förderungsbeiträgen und deren Bedingungen, Kapitalbildung und Kapitalzins zu beachten. Der technisch günstigste Termin wäre ganz ohne Zweifel jeweils der Beginn des Etatsjahres, der 1. April jedes Jahres. Eine letzte Sicherheit über die termingemäße Einhaltung des Planes ist dennoch nicht zu erreichen, da die zeitliche Abfolge der Maßnahmen von innen- und außenwirtschaftlichen Einflüssen mitbestimmt wird. Man wird sich deshalb von vornherein auf notwendige zeitliche Verschiebungen einrichten müssen. Wenn dies rechtzeitig geschieht, dürfte keine Gefährdung des Gesamtplanes zu erwarten sein.

Ein derartig langfristiger Plan macht den Nachteil wett, den die früheren erfolglosen Methoden gehabt haben. Die politischen Instanzen haben nicht mehr allein die Verantwortung für die Mieterhöhung auf sich zu nehmen. Die Verantwortung wird, da die alle Wohnungen umfassende Mietsteigerung für die einzelnen Etappen langfristig angekündigt ist, auch der Wirtschaft und den Gewerkschaften zugeschoben. Beide können sich auf die kommenden Preiserhöhungen, die zu Lohnforderungen führen, einrichten und sie in den Tarifverhandlungen berücksichtigen.

Sich von lieb gewordenen Gewohnheiten zu trennen, ist noch niemandem leicht gefallen. Von der Methode, daß zunächst die Wirtschaft für sich Preiserhöhungen vornimmt und dann die Gewerkschaften ihrerseits Lohnnerhöhungen durchzusetzen versuchen, auf ein Verfahren umzuschalten, in dem zuvor die Lohnnerhöhungen garantiert werden, ist sicherlich nicht einfach. Der Plan setzt eine enge Zusammenarbeit zwischen Staat, Wirtschaft und Gewerkschaft voraus. Deshalb muß zunächst geklärt werden, ob bei allen dreien hierzu eine Bereitschaft vorliegt.