

Wohnungspolitik für die neuen Länder

Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik
(Vorsitz Hans-Werner Sinn)

Deutscher Bundestag 30.12.1994, 13. Wahlperiode

Drucksache 13/**159**

<https://archive.org/details/ger-bt-drucksache-13-159>

Wohnungspolitik für die neuen Länder

Vorwort

Die Expertenkommission Wohnungspolitik ist von der Bundesregierung beauftragt worden, auf der Basis einer umfassenden Analyse Vorschläge für die effiziente Nutzung wohnungspolitischer Instrumente auszuarbeiten und hierzu bis zum Ende des Jahres 1994 ein Gutachten zu erstellen. Es wurde der Kommission überlassen, innerhalb dieses Rahmens eigene Prioritäten zu setzen.

Die Kommission hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und parallel zur Arbeit am Hauptgutachten ein Thema bearbeitet, das auch im Mandat der Bundesregierung besonders hervorgehoben wurde: die wohnungswirtschaftlichen Probleme in den neuen Ländern. Diese Probleme sind vielfältig und schwierig. Sie haben ihre eigenen Akzente. Deshalb wurde ihre Analyse in diesem Sondergutachten zusammengefaßt.

Die Wohnungsinvestitionen sind zwar angesprungen, aber immer noch liegt vieles im Argen. Der marode Wohnungsbestand, den die DDR hinterlassen hat, bedarf der Erneuerung, wenn er nicht endgültig dem Verfall preisgegeben werden soll. Auch haben es jene, denen es gelang, das Joch des Kommunismus abzuschütteln, verdient, daß alle Möglichkeiten realisiert werden, ihre Lebensqualität im Hinblick auf die Wohnraumversorgung zu verbessern. Das Sondergutachten beschreibt Wege zur Beschleunigung des Wiederaufbaus in den neuen Ländern und zur Verbesserung der Wohnungsversorgung für breite Kreise der Bevölkerung.

Die Kommission hat sich ihre Meinung nach eingehenden Besichtigungen vor Ort, vielen Gesprächen mit Sachverständigen und intensiven internen Diskussionen gebildet. Sie hofft, bei aller Betonung der Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Effizienz die soziale Dimension der Thematik nicht aus den Augen verloren zu haben. Die Überlegungen der Kommission zur Privatisierung der Wohnungsbestände und zur Einführung eines neuen Sonderwohngeldes sollten in diesem Sinne interpretiert werden.

Der Dank der Kommission gilt der Geschäftsstelle im Bauministerium, vertreten durch Ministerialrätin Astrid von Neubeck-Hohlefeldler, sowie den Assistenten der Kommission, Diplom-Volkswirt Barthold Albrecht, Rechtsreferendar Peter Lüdemann und Diplom-Volkswirt Ulrich Scholten. Letzterer hat sich bei der Arbeit besonders hervorgetan und in vielerlei Hinsicht zum Gelingen des Werkes beigetragen. Dank gebührt auch den Mitarbeitern des CES in München, die bei den statistischen Arbeiten und den Recherchen behilflich waren.

Bonn, den 15. Oktober 1994

Prof. Dr. Hans-Werner Sinn (Vorsitzender)

Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, CES, Universität München

Hermann Fenbert

Vorstandsmitglied der Bausparkasse Schwäbisch Hall AG, Schwäbisch Hall

Prof. Dr. Wolfgang Jakob

Professor für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Steuerberater, Universität Augsburg

Prof. Dr. Hans Heinrich Nachtkamp

Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft und Wohnungswirtschaftslehre, Universität Mannheim

Diplom-Volkswirt Ulrich Pfeiffer

Geschäftsführer empirica, Gesellschaft für Struktur- und Stadtforschung mbH, Bonn

Dr. Edmund Schunk

Geschäftsführer des Instituts für Regional- und Baumarktentwicklung GmbH, Leipzig

Dr. Paul Siebertz

Stellvertretendes Vorstandsmitglied der Bayerischen Vereinsbank AG, München

Prof. Dr. Olaf Sievert

Präsident der Landeszentralbank in den Freistaaten Sachsen und Thüringen, Leipzig

Prof. Dr. Jürgen Sonnenschein (stellvertretender Vorsitzender)

Professor für Bürgerliches Recht, Handelsrecht, Wirtschaftsrecht und Steuerrecht, Universität Kiel

Diplom-Ingenieur Ludwig Staender

Vorstandsvorsitzender der VEBA Immobilien AG, Bochum

Bauingenieur Dietrich Steffens

Geschäftsführender Gesellschafter der Wohnungsunternehmen Steffens, Düsseldorf

Prof. Dr. Horst Tomann

Professor für Volkswirtschaftslehre, Freie Universität Berlin

Dr. Uwe Wullkopf

Geschäftsführer des Instituts Wohnen und Umwelt, Darmstadt

Inhaltsverzeichnis	Seite
Kurzfassung des Sondergutachtens	281
Erstes Kapitel: Wohnungswirtschaft und Systemwandel in den neuen Ländern	283
I. Sanierung und Neubau	283
II. Administrative Hemmnisse und fiskalische Verzerrungen	285
III. Mobilität und Marktwirtschaft	286
IV. Miete und Eigentum	287
Zweites Kapitel: Drängende Probleme	288
I. Leerstand und Verfall in den Zentren	288
II. Städtebauliche Herausforderungen	290
III. Verdichtung und Arrondierung	290
IV. Erneuerungsbedarf in den Großsiedlungen	291
V. Knappheit an Bauland absehbar	293
VI. Engpässe in der Bauindustrie?	294
VII. Westliche Qualitätsnormen im Osten?	295
Drittes Kapitel: Mieten, Investitionen und Märkte	297
I. Der schwierige Weg in die Marktwirtschaft	297
II. Warum die derzeitige Preisbindung nicht fortbestehen kann	298
III. Zur Höhe der Mieten und Einkommen	301
IV. Vergleichsmieten für die neuen Länder	304
V. Vergleichsmieten auf der Basis von Mietspiegeln und Sachverständi- gengutachten	306
VI. Mangelnde Dynamik der Mietspiegel	307
VII. Vorschläge zur Verbesserung des Vergleichsmietenverfahrens für die neuen Länder	309
Viertes Kapitel: Restitution und Verwaltungshemmnisse	311
I. Der Umfang der Restitutionsaufgabe	311
II. Restitution als Investitionsbremse	313
III. Investitionsvorrang und Hemmnisbeseitigung?	314
IV. Investitionsvorrang auch im Wohnungswesen	315
V. Abwicklungsgesellschaften	315
VI. Gegen den Wirrwarr bei den Liegenschaften	317
VII. Vermögenszuordnungen	317
VIII. Baugenehmigungen	318
IX. Vorschläge zur Beschleunigung der Verwaltungsverfahren	319
Fünftes Kapitel: Finanzierung, Besteuerung und Förderung	321
I. Finanzierungsprobleme	321

	Seite
II. Öffentliche Bürgschaften und Garantien	323
III. Asymmetrien beim steuerlichen Verlustausgleich	324
IV. Die Förderangebote	326
V. Kritik der Förderpraxis	327
VI. Zulagen statt Verlustausgleich	329
VII. Allgemeine Förderung der Kapitalbeschaffung für den Wohnungsbau	331
Sechstes Kapitel: Individuelles Wohneigentum	333
I. Plädoyer für die Privatisierung zugunsten der Mieter	333
II. Zur Größe des Privatisierungspotentials	334
III. Zwischen Verkauf und Schenkung	336
IV. Die Privatisierung der Platten- und Blockbauten	338
V. Eine Modellrechnung	341
VI. Privatisierungsbüros	343
VII. Eigentumswohnungen im komplexen Wohnungsbau	344
VIII. Zur Rolle der Genossenschaften	346
Siebttes Kapitel: Sozialpolitischer Flankenschutz	347
I. Sozialwohnungen und Objektförderung im Dienste des sozialpolitischen Flankenschutzes?	347
II. Das Sonderwohngeld Ost	348
III. Ein neues Sonderwohngeld	351
Schlußbemerkung	353
Anhang 1: Berechnung der Anfangsmiete für eine Kapitalgesellschaft	354
Anhang 2: Die Förderung des Wohnungsbaus in den neuen Ländern	356
Anhang 3: Synopse wichtiger Förderprogramme aller neuen Länder	361
Anhang 4: Schätzungen der fiskalischen Belastung durch die Zulagen	373
Anhang 5: Privatisierung durch das Altschuldenhilfe-Gesetz	375
Anhang 6: Zur Konstruktion des neuen Sonderwohngelds	377

Kurzfassung des Sondergutachtens

Die Wohnungswirtschaft der neuen Länder entwickelt sich rasch, doch der Nachholbedarf ist groß. Umfangreiche Plattenbausiedlungen und abgewohnte Altbauten sind ein Erbe, das auch von einer leistungsfähigen Marktwirtschaft nicht über Nacht in Ordnung gebracht werden kann. Die Schwäche der zentral verwalteten Wohnungswirtschaft der DDR rührte daher, daß sich die Wohnungsbestände größtenteils in staatlicher Hand befanden — ein Zustand, an dem sich bis heute nicht sehr viel geändert hat. Die Kommission plädiert dafür, die Privatisierung rasch voranzutreiben, um Grundbedingungen der Marktwirtschaft herzustellen.

Damit für die Modernisierung der Altbestände die richtigen Anreize entstehen, ist es zudem erforderlich, daß Mietbegrenzungen, die über die Vergleichsmietenregelung selbst hinausgehen, abgeschafft werden. Dies betrifft § 5 des Wirtschaftsstrafgesetzes, nach dem die Miete das Vergleichsmietenniveau nicht einmal beim Beginn eines Mietverhältnisses um 20 vH überschreiten darf, und es betrifft die Kapplungsgrenze des Miethöhegesetzes, die die möglichen Mieterhöhungen innerhalb bestehender Verträge auf 20 vH oder 30 vH in einem Dreijahreszeitraum begrenzt.

Die Vergleichsmietenregelung sollte durch die Erstellung von Mietspiegeln für die neuen Länder komplettiert werden. Die Schwierigkeit bei einer solchen Lösung besteht darin, daß die Marktmieten, die in solche Mietspiegel normalerweise Eingang finden, im Osten noch nicht ausreichend vorhanden sein dürften. Eine Notlösung sieht die Kommission in der Einrichtung relativer Mietspiegel, die auf der Basis vergleichbarer Strukturmerkmale aus Westdeutschland, angepaßt an die spezifischen Probleme Ostdeutschlands, entwickelt werden können.

Was die Herstellung privatwirtschaftlicher Eigentumsstrukturen betrifft, so plädiert die Kommission zunächst für Korrekturen am Restitutionsprozeß. Zum einen hält sie es für erforderlich, das Investitionsvorranggesetz auf vermieteten Wohnraum auszuweiten. Diese Ausweitung würde die derzeit noch zu beobachtende Blockade bei schwierigen Restitutionsfällen überwinden helfen und die Modernisierung der Bausubstanz beschleunigen. Zum anderen schlägt die Kommission die Gründung lokaler Abwicklungsgesellschaften vor, deren Aufgabe es ist, die Privatisierung der Restitutionsobjekte voranzutreiben. Die Abwicklungsgesellschaften sollen helfen, die Restitution durch Klärung der Rechtsverhältnisse zu forcieren und die Veräußerung nach dem novellierten Investitionsvorranggesetz zu erleichtern. Sie sollen versuchen, mit Hilfe von Erbbaurechtsverträgen einen Ausgleich zwischen Anspruchsstellern und Investoren herbeizuführen, und sie sollen durch die Vermittlung von Bürgschaften

der öffentlichen Hand einen Beitrag zur Lösung der Sicherungsproblematik leisten.

Ergänzend zu diesen Hauptvorschlägen entwickelt die Kommission im vierten Kapitel des Gutachtens eine Reihe von Detailvorschlägen zur Beschleunigung der Vermögenszuordnungen, der Baugenehmigungen und anderer mit Bauvorhaben verbundener Verwaltungsakte.

Zusätzlich zu den Korrekturen am Restitutionsprozeß empfiehlt die Kommission, die Privatisierung dadurch zu beschleunigen, daß in größerem Umfang als bisher vorgesehen Wohnungen an Mieter verkauft werden. Dabei sollte ein Preisnachlaß von 200 DM pro Quadratmeter gegenüber den Verkehrswerten gewährt werden. Die Wohneigentumsquote in den neuen Ländern ist derzeit nur halb so hoch wie in den alten Ländern. Eine rechtliche Privatisierungsverpflichtung für die kommunalen Wohnungsgesellschaften, die durch einen Preisnachlaß für die Mieter ergänzt wird, könnte eine deutliche Beschleunigung des bislang enttäuschend verlaufenden Privatisierungsprozesses bedeuten.

Die Meinungen in der Kommission zur Bedeutung der Privatisierung zugunsten der Mieter waren geteilt. Ein Kommissionsmitglied spricht sich gegen eine rechtliche Privatisierungsverpflichtung der Gemeinden aus, mehrere andere Kommissionsmitglieder schlagen als ergänzende Maßnahme die Umwandlung der kommunalen Wohnungsgesellschaften in Aktiengesellschaften und die Verteilung eines Teils der Aktien an die Mieter, die beim Wohnungsverkauf nicht zum Zuge kommen, vor. Alle Kommissionsmitglieder sind der Meinung, daß es ein erstrebenswertes Ziel ist, einen möglichst großen Anteil der kommunalen Wohnungsbestände in die Hände ehemaliger Mieter zu überführen, freilich ohne dadurch das wünschenswerte Engagement privater Investoren zu beeinträchtigen.

Neben den Grundvoraussetzungen für eine funktionierende Wohnungswirtschaft — Privatisierung und Mietliberalisierung — müssen auch die steuerlichen Bedingungen für eine flächendeckende Entwicklung der Bautätigkeit erfüllt sein. Während die öffentlichen Bürgschaften und Kreditprogramme gut dimensioniert und zielgerichtet eingesetzt sind, gehen von den Abschreibungsregeln des Steuerrechts Anreizwirkungen aus, deren Zielgenauigkeit sich noch verbessern läßt. Die Regelungen des Fördergebietesgesetzes, die mit dem Ende des Jahres 1996 auslaufen, sollten nicht verlängert werden. Dieses Gesetz hat seine Anstoßfunktion erfüllt und sollte nun durch Maßnahmen ersetzt werden, die zielgenauer auf die speziellen Probleme ostdeutscher Investoren zugeschnitten sind. Die Abschreibungsmöglichkeiten führen in aller Regel zu steuerlichen Verlusten. Solche Verluste können aber nur dann steuermindernd

geltend gemacht werden, wenn andere Einkünfte zur Verrechnung zur Verfügung stehen — eine Bedingung, die gerade in den neuen Ländern allzu häufig nicht erfüllt ist. Zur Kompensation der fehlenden Möglichkeiten zum Verlustausgleich stellt die Kommission zwei alternative Zulagenmodelle zur Diskussion. Beim weitergehenden Modell werden die steuerlichen Verluste in voller Höhe bezuschußt, beim engeren Modell wird nur jener Teil dieser Verluste, der auf den Unterschied zwischen der beschleunigten und der linearen Abschreibung zurückzuführen ist, bezuschußt. Die Kommission befürwortet das erste Modell für Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, wie sie von Privatvermietern erzielt werden, das zweite jedoch für gewerbliche Vermieter-einkünfte, wie sie bei Kapitalgesellschaften anfallen. Ein Kommissionsmitglied kann sich einer Empfehlung für das erste Modell nicht anschließen.

Auch Selbstnutzer, die aus ähnlichen Gründen die Möglichkeiten des § 10e EStG nicht in Anspruch nehmen können, sollten die Möglichkeit erhalten, stattdessen eine äquivalente Zulage in Anspruch zu

nehmen. Selbstnutzer sollten im übrigen durch eine Erhöhung der Höchstgrenzen für prämiengünstigte Sparbeiträge in stärkerem Maße gefördert werden, als es derzeit der Fall ist.

Die Vorschläge der Kommission sind von dem Vertrauen getragen, daß in einer Vergrößerung des Wohnungsangebotes und der Herstellung eines funktionstüchtigen Wohnungsmarktes der auf die Dauer bestmögliche Mieterschutz liegt. Die Kommission verkennt jedoch nicht, daß der derzeitige Transformationsprozeß in den neuen Ländern ganz erhebliche Härten für weite Bevölkerungskreise mit sich bringt. Wenn solche Härten sich in einer erhöhten Mietbelastung zeigen, empfiehlt sie deshalb, ein Sonderwohngeld zu zahlen, das nach dem Auslaufen des zur Zeit noch geltenden Übergangssystems additiv zu dem normalen Wohngeld nach westdeutschem Muster hinzutritt. Das neue Sonderwohngeld soll so konstruiert werden, daß es speziell auf Belastungsänderungen anspricht und sich selbsttätig abbaut, wenn im Zeitablauf keine erneuten Belastungsänderungen auftreten.

Erstes Kapitel:**Wohnungswirtschaft und Systemwandel in den neuen Ländern**

1001 Die Ineffizienz der kommunistischen Wirtschaftsform hat den politischen Zusammenbruch der DDR wesentlich bewirkt. Hierbei spielte auch der schlimme Zustand der Wohnungen eine Rolle. Die entscheidende, die Wende einleitende Demonstration des 9. Oktober 1989 fand in Leipzig statt. Dort, wo der Krieg vergleichsweise große Teile der einst wohlhabenden Stadt unversehrt gelassen hatte, war die Unfähigkeit des Systems, die existierende Bausubstanz zu bewahren und weiterzuentwickeln, besonders augenfällig geworden.

Mit dem politischen Zusammenbruch kam der wirtschaftliche Zusammenbruch, und er kam in einer

Schärfe, wie ihn wohl kaum jemand erwartet hatte. Bald die Hälfte des Sozialproduktes und zwei Drittel der Industrieproduktion gingen verloren. Die Industriebeschäftigung sackte auf ein Fünftel ihres ursprünglichen Wertes ab, und die Gesamtbeschäftigung fiel auf knapp zwei Drittel. Niemals zuvor hat es zu Friedenszeiten einen ähnlich dramatischen Zusammenbruch der Industrie gegeben. Die Bürger der neuen Länder haben beim Übergang zur Marktwirtschaft hohe Anpassungskosten zu tragen, aber sie haben auch die Chance, ihren Platz in einem langfristig prosperierenden neuen Gemeinwesen zu finden. Auch die Wohnungswirtschaft hat eine hohe Verantwortung dafür, daß diese Chance genutzt werden kann.

I. Sanierung und Neubau

1101 Zunächst einmal ist es die Aufgabe der Wohnungswirtschaft, die Mängel der Wohnungsversorgung selbst zu beheben. Instandsetzung, Modernisierung und Neubau von Wohnungen sind Ziele, die ihre überragende Bedeutung durch die so lange mißachteten und nun drängenden Präferenzen der Bürger der neuen Länder erhalten.

Ehemals wertvolle Immobilienbestände, die zu einem erheblichen Teil noch aus der Gründerzeit stammen, sind über Jahrzehnte vernachlässigt worden und müssen dringend erneuert werden. Einfühlsame und stilgerechte Renovierungen werden die Attraktivität der ostdeutschen Städte heben und erheblich zur Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung beitragen.

Die überwiegend in Plattenbauweise erstellten Wohnblocks und Trabantenstädte, die nach wie vor als attraktiv gelten, verlangen ebenfalls massive Aufwendungen. Umfangreiche Renovierungs- und Modernisierungsinvestitionen sind nötig, um den Standard dieser Wohnanlagen zu heben und gravierende Bauschäden zu beseitigen. Ein Abriß und ein Ersatz durch Neubauten ist trotz des schlechten Zustandes der DDR-Bauten nur in wenigen Fällen eine realistische Alternative. Zwischen den Neubaukosten und den Kosten einer Sanierung liegt in aller Regel eine zu große Spanne. Neubau ist allerdings nötig, vor allem für die zügige Erweiterung des Wohnungsbestandes in bislang unterentwickelten Kategorien, zu denen besonders Eigenheime und Eigentumswohnungen gehören. Die Probleme, die sich bei der Erneuerung und Erweiterung des Wohnungsbestandes

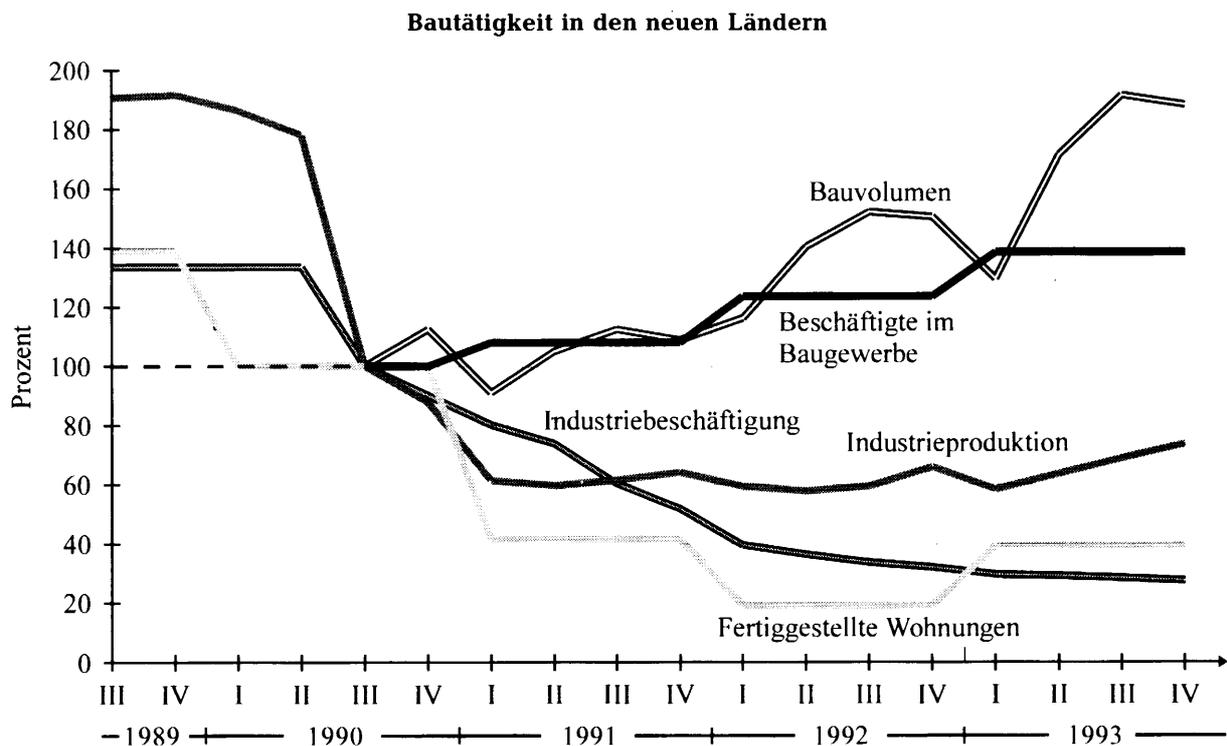
der neuen Länder stellen, werden im zweiten Kapitel ausführlich erörtert.

1102 Zur Belebung der Bautätigkeit sind alle Finanzierungsmodelle und alle Investoren willkommen. Investitionen der Restitutionsberechtigten sind genauso nützlich wie Engagements der Wohnungsgesellschaften, und zukünftige Eigenheimbesitzer sind nicht weniger zu ermuntern als Mieter, die ihre Wohnungen als Eigentümer übernehmen wollen. Die Last des Wiederaufbaus der neuen Länder kann nur von vielen Schultern gemeinsam getragen werden, und der Aufbau muß schnell geschehen. Der Verfall der Altbausubstanz schreitet unaufhaltsam voran und kann nur mit größter Anstrengung gebremst werden.

1103 Der Zusammenbruch des alten Systems hat auch für die Bauwirtschaft Veränderungen mit sich gebracht. Die Beschäftigung im Baugewerbe und das Bauvolumen sind im Gegensatz zur Industriebeschäftigung und zur Industrieproduktion deutlich gestiegen (Abbildung 1.1).

Abgenommen hat nur die Anzahl der fertiggestellten Wohnungen. Während im Jahr 1989 immerhin 83 000 neue Wohnungen (oder 5,9 Mio. Quadratmeter Wohnfläche) gebaut wurden, konnten im Jahr 1992 nur noch rund 11 000 (1,0 Mio. m²) hergestellt werden. Diese Zahl hat sich im Jahr 1993 bereits mehr als verdoppelt. Hinzu kommt, daß sich das effektive Angebot im Wohnungsbestand u. a. aufgrund des Rückgangs der Leerstände deutlich erhöht hat. Das Schwergewicht der Wohnungsinvestitionen liegt heute im Bereich der Instandsetzung und Modernisierung. Die Qualität der Neubauten ist heute deutlich höher als zu DDR-Zeiten. Die Baugenehmigung-

Abbildung 1.1:



Quellen: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden und Berlin; Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Legende: Die „Industrie“ ist das „verarbeitende Gewerbe“ nach Definition des Statistischen Bundesamtes. Die „Industrieproduktion“ entspricht der „Nettoproduktion des verarbeitenden Gewerbes“. Die Zahlen für die Industrieproduktion vor dem III. Quartal 1990 beruhen auf Berechnungen des DIW. Die Kurve „Beschäftigte im Baugewerbe“ umfaßt jahresdurchschnittlich die gesamten Beschäftigten im Bauhauptgewerbe und im Ausbaugewerbe. Die Beschäftigtenzahl für 1989 basiert auf einer vom Statistischen Bundesamt vorgenommenen Rückrechnung der Beschäftigtenstatistik gemäß der für die Bundesrepublik verwendeten Systematik der Wirtschaftszweige. Index: 3. Quartal 1990 = 100.

gen, die den Fertigstellungen vorausziehen, zeichnen ebenfalls ein günstiges Bild. Während 1992 knapp 26 000 Bauvorhaben genehmigt wurden, waren es im Jahr 1993 bereits rund 83 000. Für 1994 kündigt der bisherige Verlauf noch einmal eine Verdoppelung dieser schon hohen Zahl an. Es wäre nicht überraschend, wenn demnächst selbst Rekordzahlen der DDR-Zeit, was die Baufertigstellungen angeht, übertroffen werden.

Eine günstige Entwicklung zeigt sich bislang vor allem bei der Altbaurenovierung in den Stadtzentren, den großen Verbrauchermärkten am Rande der Städte und im Straßenbau. Ausgehend von dem niedrigen Niveau, das im ersten Quartal nach der Wirtschafts- und Währungsunion erreicht war, ist es bis zum Ende des Jahres 1992 insgesamt zu einem Anstieg des realen Bauvolumens um 50 vH und bis Ende 1993 gar um 90 vH gekommen. Die Anpassungskrise im Baugewerbe scheint überwunden zu sein. Der Bausektor ist weniger als andere Sektoren dem überregionalen Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Es überrascht nicht, daß der Aufschwung dort beginnt.

1104 In Anbetracht der starken Zuwächse bei der Bautätigkeit und der weithin zunehmenden Kapazi-

tätsauslastung der Baufirmen wird seit längerem mehr und mehr schon von einem Bauboom in Ostdeutschland gesprochen. Wer damit Sorgen zum Ausdruck bringen wollte, dies müßte im Ganzen bald zu Übertreibungen in der Baukonjunktur führen, unterschätzte freilich die nach wie vor großen Spielräume für eine Kapazitätsausweitung. Die Sorgen der meisten Menschen im Osten sind daher verständlicherweise noch immer ganz andere. Sie sehen, wohin sie schauen, unbefriedigten Baubedarf, Menschen, die in unwürdigen Wohnungen leben, alte Bausubstanz, die weiter verfällt, ein Heer von Arbeitslosen aller Berufe, die, statt dem Staat zur Last zu fallen, arbeiten wollen und es zu einem erheblichen Teil auch in der Bauwirtschaft tun könnten, nötigenfalls nach entsprechender Umschulung. Warum, so fragen viele, bringt die Marktwirtschaft es nicht zuwege, daß eben dies geschieht.

Die Antwort ist teilweise bitter. Eine Marktwirtschaft befriedigt zwar ungemein viele Wünsche, Voraussetzung ist jedoch, daß man sie sich leisten kann, was nichts anderes besagt, als daß man selbst etwas zu bieten haben muß, das denjenigen, der einem die eigenen Wünsche erfüllt, in die Lage versetzt, seinerseits im gleichwertigen Maße offene Wünsche zu be-

friedigen. Diese Voraussetzung ist aber weithin nicht erfüllt. So werden Wohnungen modernen Standards vorläufig nur in vergleichsweise geringer Zahl bereitgestellt, weil die Menschen sie nicht bezahlen können. Wohnungen hingegen, die die Menschen schon bezahlen können, werden nicht gebaut, weil sie allen möglichen Normen und Konventionen nicht genügen. Und wo sie gebaut werden dürfen, finden sich keine Investoren dafür, weil diese wissen, daß sie in einer Reihe von Jahren, wenn eine weitgehende Angleichung der Einkommen an westliche Einkommen erreicht ist, keine ausreichende Nachfrage nach Wohnungen minderen Qualitätsstandards mehr finden werden.

Die ganze Antwort ist dies jedoch nicht. Es gibt vielfältige Wege, auf denen die Marktwirtschaft Lösungen findet. Gerade in Ostdeutschland sollte es möglich sein, Spannungen zwischen der nachgefragten und der angebotenen Qualität von Wohnungen bald zu überwinden, indem man marktgerecht differenzierte Formen der Instandsetzung und der Modernisierung im Wohnungsbestand wählt. Und wo unpassende Regulierungen Hindernisse dafür bilden, können sie weggeräumt werden. Außerdem gibt es die

staatliche Förderung, die allgemein oder in besonderen Fällen den Abstand zwischen den Wohnungswünschen der Menschen und ihren Möglichkeiten, sie sich zu erfüllen, verringert.

Diese Förderung der Wohnungswirtschaft zieht in Ostdeutschland eine zusätzliche Rechtfertigung aus der Einsicht, daß es vernünftig ist, die dort brachliegenden personellen und sächlichen Ressourcen erst einmal verstärkt in die Verbesserung der Wohnungsverversorgung zu lenken, da sich der Umbau und Neuaufbau der ostdeutschen Industrie, der ebenfalls begonnen hat, aus Gründen, die niemand von heute auf morgen beseitigen kann, längere Zeit hinziehen wird. Daß der Umbau und Neuaufbau der Industrie letztlich gelingt, ist allerdings die Voraussetzung dafür, daß sich das temporär staatlich geförderte Wohnungsangebot auf die Dauer auch marktwirtschaftlich legitimiert. Und ein rasch wachsendes Vertrauen in dieses Gelingen ist nötig, damit die potentiellen Investoren der Wohnungswirtschaft mit fiskalisch noch vertretbarem Förderaufwand dafür gewonnen werden können, das zu tun, was man von ihnen wünscht.

II. Administrative Hemmnisse und fiskalische Verzerrungen

1201 Wichtige Gründe für die zögerliche Entwicklung des Wohnungswesens und den zum Teil weitergehenden Verfall liegen auch bei den Problemen der Abwicklung der Restitution und den bau- und vermögensrechtlichen Verwaltungsabläufen, die einer Baugenehmigung vorausgehen.

Immer noch gibt es viele Gemeinden in den neuen Ländern, in denen ein erheblicher Anteil der Flurstücke mit unerledigten Restitutionsforderungen belegt ist. Sehr häufig liegt der Anteil der von Restitutionsforderungen betroffenen Flurstücke über einem Drittel, bisweilen sogar über der Hälfte des Gesamtbestandes an Flurstücken dieser Gemeinden, und von diesen Forderungen waren im Juni des Jahres 1994 noch nicht einmal 40 vH bearbeitet. Dies muß inzwischen als unnötiges Investitionshemmnis gelten. Weitere energische Maßnahmen zur Beseitigung dieses Hemmnisses, die noch über das Investitionsvorranggesetz hinausgehen, sind im Interesse der Alteigentümer und einer raschen Gesundung der Wirtschaft der neuen Länder angebracht. Die Kommission entwickelt ihre diesbezüglichen Vorschläge im vierten Kapitel.

Dort werden auch eine Reihe von Detailvorschlägen zur Verbesserung der bau- und vermögensrechtlichen Verwaltungsabläufe unterbreitet, die aus der praktischen Erfahrung mit solchen Abläufen entstanden sind und in ihrer Summe eine deutliche Investitionsbeschleunigung erwarten lassen. Die Vorschläge bauen auf den bereits im Entwurf vorliegenden Gesetzen zur Verbesserung der Verwaltungsabläufe und Klärung von Vermögensansprüchen auf und

können durch die Anpassung von Richtlinien und Verordnungen berücksichtigt werden.

1202 Fortdauernde Hemmnisse des Wohnungsbaus liegen im wesentlichen nicht darin begründet, daß das schiere Volumen an staatlichen Transfers zugunsten der neuen Länder unzureichend wäre. Wie das fünfte Kapitel, in Zusammenhang mit den Anhängen 2 und 3, ausführlich darlegt, sind die finanziellen Hilfsprogramme zur Förderung des Wohnungsbaus in den neuen Ländern großzügig und umfangreich. Auch sind die allgemeinen Finanztransfers, die im Rahmen der Hilfsprogramme des Bundes und der Länder auf dem Wege über die Arbeitslosenunterstützung und die Rentenversicherung sowie die Budgets der Bundesministerien in die neuen Länder fließen und der dortigen Wohnungswirtschaft auf indirektem Wege zugute kommen, keineswegs knapp bemessen. Im Jahre 1993 betragen diese Transfers etwa 40 Mrd. DM. Wenn es Finanzierungshemmnisse gibt, so haben sie weniger mit der Höhe als mit der Struktur der Finanzhilfen zu tun.

1203 Insbesondere durch die hohe Arbeitslosigkeit wird der Staat gezwungen, einen sehr großen Teil der Transfers statt in investive in konsumtive Verwendungen zu leiten. Der Wiederaufbau der neuen Länder erfordert große Kapitalmengen, die auch aus den zusätzlichen Ersparnissen der privaten Haushalte in den neuen Ländern gespeist werden sollten. Wohnungen sind für die privaten Haushalte attraktive Investitionsmöglichkeiten, die sie zur Vermögensbildung veranlassen können. Eine breit angelegte Privatisierung könnte durch die mit ihr einhergehenden

Sanierungsaufgaben eine Umlenkung der verfügbaren Einkommen in investive Verwendungen bewirken.

1204 Ein Großteil der unmittelbaren steuerlichen Förderung des Wohnungsbaus basiert auf Abschreibungserleichterungen, die nur dann vollständig wirksam werden, wenn bereits hinreichend große steuerpflichtige Einkommen vorliegen, gegen die sie verrechnet werden können. Da diese Bedingung für Wohnungsinvestoren aus den neuen Ländern häufig nicht erfüllt ist, greifen die Förderungsmaßnahmen nicht in der gewünschten Weise. Ähnliches gilt für private Selbstnutzer, bei denen sich steuerliche Fördermaßnahmen wegen ihrer geringen Grenzsteuersätze häufig nicht voll auswirken. Mehr Wirksamkeit der Förderung des Wohnungsbaus ließe sich errei-

chen, wenn die nur unzulänglichen Möglichkeiten des steuerlichen Verlustausgleichs durch andere Maßnahmen kompensiert würden. Die Kommission diskutiert solche Maßnahmen im fünften Kapitel.

1205 Zu hoffen ist, daß mit der Beseitigung der institutionellen Hemmnisse und der verbesserten Ausgestaltung der staatlichen Fördermaßnahmen die derzeitige Phase eines stark vom Westen alimentierten Baubooms allmählich in eine langanhaltende, stärker marktwirtschaftlich finanzierte Aufschwungphase übergeht, während derer die neuen Bundesbürger mehr und mehr in die Rolle von Investoren hineinwachsen. Auf die Dauer muß das Wohnungswesen in den neuen Ländern von staatlichen Fördermaßnahmen unabhängig werden.

III. Mobilität und Marktwirtschaft

1301 Neubau und Sanierungsmaßnahmen sind nicht nur deshalb wichtig, weil sie direkt zur Erweiterung und Verbesserung der Wohnungsversorgung beitragen. Wichtig ist ebenfalls, daß sie die Mobilität der Arbeitskräfte erhöhen und dadurch einen raschen wirtschaftlichen Strukturwandel erleichtern. Auch dies ist eine Voraussetzung für mehr Unabhängigkeit.

Eine gut funktionierende Wirtschaft ist in einem ständigen Strukturwandel begriffen, der sich aus veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und veränderten Knappheitsverhältnissen ergibt. Flexibilität war das große Manko der Planwirtschaft, und sie ist zugleich die große Stärke der Marktwirtschaft. Sie hat die Wachstumschancen eröffnet, denen der Westen seinen Wohlstand verdankt, aber sie verlangt von vielen die Bereitschaft, vertraute Arbeitsformen und Arbeitsplätze durch neue zu ersetzen. Diese Erkenntnis hat eine besondere Bedeutung für die neuen Länder, in denen ein über Jahre hinaus blockierter Strukturwandel nachgeholt wird.

1302 Nötig ist zudem, daß der vorhandene Wohnraum besser genutzt wird. Nicht jeder Wohnungsinhaber hat die gleichen Bedürfnisse. Viele Menschen wünschen sich eine Wohnung anderer Größe, anderer Ausstattung, anderen Zuschnitts oder anderer Lage, und es gibt viele andere Menschen mit komplementären Präferenzen, die gerne zu einem Tausch bereit wären. Die starre Planwirtschaft der DDR war außerstande, solchen Tauschwünschen ausreichend Rechnung zu tragen. Über Jahrzehnte hat sich eine

Fehlallokation des Wohnungsbestandes aufgestaut, deren Überwindung erhebliche Wohlfahrtsgewinne verspricht.

1303 Es sind im wesentlichen zwei einander ergänzende Wege, auf denen die wohnungswirtschaftlich notwendige Mobilität verbessert werden kann.

Der eine Weg besteht in der Schaffung einer Reserve an freien Wohnungen, die die Friktionsverluste des Wandels in der Belegungsstruktur auffangen kann. Eine solche Reserve kann durch Neubau geschaffen werden, und soweit es um den Neubau in unterrepräsentierten Marktsegmenten geht, ist dies auch die richtige Strategie. Zu berücksichtigen ist jedoch, daß es in den neuen Ländern einen umfangreichen Bestand an dauerhaft oder vorübergehend leerstehenden Wohnungen gibt, der immerhin rund 7 vH des Gesamtbestandes beträgt und vor allem renovierungswürdige Altbauten umfaßt. Eine Sanierung der leerstehenden Wohnungen dürfte den größten Teil der erforderlichen Mobilitätsreserve bereits abdecken.

Der andere Weg zur Schaffung von Mobilität besteht darin, die institutionellen Hemmnisse, die einem Wohnungstausch entgegenstehen, zu beseitigen, also die Bedingungen für einen echten Wohnungsmarkt zu schaffen. Teile des Gutachtens, so insbesondere das dritte Kapitel und das sechste Kapitel, sind auch diesem Problemkreis gewidmet.

IV. Miete und Eigentum

1401 Die Herstellung eines Wohnungsmarktes muß am Mietrecht und an den Eigentumsverhältnissen der neuen Länder anknüpfen, denn hier liegen die größten Defizite. Zu DDR-Zeiten lagen die Mieten weit unter dem Kostenniveau, und zugleich wurde ein nahezu vollkommener Kündigungsschutz, sprich ein Dauerwohnrecht, gewährt. Einige Kommissionsmitglieder teilen die Ansicht vieler Bürger in den neuen Ländern, daß dies ein eigentumsähnliches Nutzungsrecht war. Noch heute sind die Mieten weitestgehend gebunden und sollen nach dem Magdeburger Mietenbeschluß vom Juni 1992 erst nach der zweiten Hälfte des Jahres 1995 in das Vergleichsmietensystem überführt werden. Zudem sind, wegen der Kappungsgrenzen, innerhalb dieses Systems nur langsame Mietanpassungen möglich, die das Erreichen eines Gleichgewichtsniveaus stark erschweren. Viele Gemeinden haben ihre Mieter überdies durch Dauerwohnrechte abgesichert, die nicht veräußerbar, aber bisweilen sogar auf die Kinder übertragbar sind. Die herrschenden Rechtsverhältnisse perpetuieren auf diese Weise einen Zustand, der keine hinreichende Fungibilität der Wohnungen aufweist und für die Belange einer Marktwirtschaft viel zu starr ist.

1402 Es erscheint als unerlässlich, daß die Verhältnisse durch die Einführung marktgerechter Mietverträge und die Vermehrung des Wohneigentums verbessert werden. Die überwiegende Mehrheit der Haushalte muß entweder zu Wohnungseigentümern werden oder Marktmieten zahlen.

Im dritten Kapitel formuliert die Kommission ihre Vorstellungen darüber, nach welchen Regeln sich die Mieten im existierenden Wohnungsbestand entwickeln sollten. Diese Vorstellungen basieren auf dem Vergleichsmietensystem, aber sie laufen alle darauf hinaus, diesem System mehr Dynamik zu verleihen, damit die gleichgewichtige Mietenstruktur schneller gefunden werden kann. Nur gleichgewichtige Mieten bieten adäquate Möglichkeiten und Anreize zum Wohnungswechsel, die Mobilität erlauben und zur Verbesserung der Belegungsstruktur führen, und nur sie schaffen die notwendigen Voraussetzungen für die Bestandsausweitung in Engpaßbereichen.

Die Kommission verkennt nicht, daß marktgerechte Mieten in Einzelfällen, ja vielleicht sogar häufig, zu unerträglichen Belastungen führen werden, und zwar auch dann, wenn die kompensierende Wirkung des Wohngeldes mitberücksichtigt wird. Sie erörtert deshalb im siebten Kapitel die Möglichkeiten, den Sonderbelastungen, die in den neuen Ländern auftreten können, durch ein zeitlich begrenztes Sonderwohngeld Rechnung zu tragen.

1403 Es läßt sich schwerlich prognostizieren, wieviele Haushalte Mieter bleiben und wieviele Eigentümer werden. Allerdings verlangt es die besondere Situation der neuen Länder, den Mietern in dafür geeigneten Beständen faire Angebote zum Erwerb von Wohneigentum zu unterbreiten. Das soll dadurch geschehen, daß die betroffenen Mieter die Wohnungen zu Preisen unterhalb der Verkehrswerte erwerben können. Die Details eines solchen Angebots werden im sechsten Kapitel spezifiziert.

Ein erfolgreiches Programm der Mieterprivatisierung trüge dazu bei, die Belastungen aus steigenden Mieten zu mildern, denn durch die Übernahme der eigenen Wohnung kann man sich von Mieterhöhungen unabhängig machen, müßte jedoch eine Eigentümerverantwortung übernehmen, die vielen Bürgern aus den neuen Ländern nicht vertraut ist.

1404 Derzeit liegt der Anteil der selbstgenutzten Wohnungen in Westdeutschland bei 40 vH und in den neuen Ländern bei 22 vH. Eine Privatisierung, die neben dem Neubau dazu beiträgt, diese Spanne nachhaltig zu verringern, würde nicht nur einen Nachholbedarf bei der Angleichung der wirtschaftlichen Verhältnisse in Ost und West befriedigen. Sie würde darüber hinaus die Modernisierung und Instandsetzung des Altbestandes an Wohnungen beschleunigen. Echtes Wohneigentum in marktwirtschaftlichen Sinne besitzt ein hohes Maß an Fungibilität und schafft starke Investitionsanreize. Beides ist die Voraussetzung eines funktionierenden Wohnungsmarktes, von dem letztlich alle profitieren werden.

Zweites Kapitel:**Drängende Probleme**

2001 In rein quantitativer Hinsicht ist die Wohnungsversorgung der neuen Länder im großen und ganzen ausreichend. Zur Zeit der Wende lag die Wohnfläche pro Einwohner mit 28,1 m² zwar um etwa ein Viertel unter dem westdeutschen Wert von 36,5 m². Doch gibt es in Hinblick auf die Menge der zur Verfügung stehenden Wohnungen keine akute Wohnungsnot. Derzeit entfallen auf 6,5 Mio. Haushalte knapp 7 Mio. Wohneinheiten, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß ein Teil davon unbewohnbar und nicht sanierungsfähig ist.

Zu der Hinterlassenschaft der DDR gehört ein umfangreicher, zu ihrer Zeit geschaffener Wohnungsbestand, der mit etwa 3 Mio. Einheiten knapp die Hälfte des sanierungsfähigen Gesamtbestandes umfaßt. Diese zu DDR-Zeiten geschaffenen Wohnungen sind zu rund 80 vH industriell gefertigte Bauten, zumeist die sogenannten Plattenbauten. Der andere Teil des Wohnungsbestandes besteht aus Vorkriegsbauten, die weniger von der Zerstörung des Zweiten Weltkrieges betroffen waren als die entsprechenden Bauten im Westen.

2002 Während man den Umfang des Wohnungsbestandes noch als ausreichend ansehen kann, ist seine Qualität ungenügend. Bis auf wenige rühmliche Ausnahmen in manchen Innenstädten wurden zu DDR-Zeiten einfache Wohnungen mit häufig minderwertigen Materialien erbaut und in vielen Fällen zu unattraktiven Trabantenstädten zusammengefügt. Ein vernachlässigtes Wohnumfeld und eine unterentwickelte Infrastruktur vervollständigen ein tristes städtebauliches Gesamtbild. Der Vorkriegsbestand an Wohnungen ist demgegenüber solide gebaut, enthält

großzügig geschnittene Wohnungen und wird nach den erforderlichen Renovierungen und Modernisierungen eine hohe Wertschätzung genießen. Freilich, ob Wohl oder Wehe, wenig ist zu DDR-Zeiten für die Altbauten geschehen. In manchen Fällen kommt jede Hilfe zu spät, und ein Abbruch wird sich als günstigste Lösung erweisen.

Sowohl der Vorkriegsbestand als auch der DDR-Bestand bedürfen umfassender Sanierungsinvestitionen, um die größten Baumängel zu beheben und die nötigsten Modernisierungen vornehmen zu können. Außerdem muß das Wohnumfeld der Städte verbessert und die städtische Infrastruktur repariert werden. Rechnet man noch den Neubaubedarf hinzu, der unter anderem aus der Notwendigkeit resultiert, bislang vernachlässigte Bestandssegmente, wie z. B. Einfamilienhäuser, zu erstellen, so ist im Wohnungswesen ein kaum zu überschauender Sachkapitalmangel zu diagnostizieren. Es wird nicht Jahre, sondern Dekaden dauern, bis ein ähnlich ausdifferenziertes Angebot an Wohnungen mit guter Wohnqualität wie in Westdeutschland erreicht worden ist.

Nach grober Schätzung ist allein für die Sanierung des vorhandenen Wohnungsbestandes mit Aufwendungen zu rechnen, die nach heutigen Preisen bei mehr als 500 Mrd. DM liegen werden. Zusammen mit dem Neubau ist für zwanzig Jahre von jährlichen Aufwendungen in Höhe von gut 50 Mrd. DM auszugehen, was je Kopf der Bevölkerung ein jährliches Wohnungsbauvolumen von etwa 3 300 DM und damit knapp 40 vH mehr als in den alten Ländern erfordert.¹⁾

I. Leerstand und Verfall in den Zentren

2101 Die Innenstädte in den neuen Ländern befanden sich zur Zeit der Wende größtenteils in einem beklagenswerten Zustand. Die Bausubstanz war in vielen Quartieren aufgrund über Jahrzehnte unterlassener Instandhaltung weitgehend verfallen. Es wird geschätzt, daß etwa die Hälfte der 2 Mio. Altbauwohnungen in Mehrfamilienhäusern schwere Bauschäden aufwies. Ein großer Teil davon befindet sich mittlerweile in einem irreparablen Zustand. Hinzu kommt, daß der Wohnungsleerstand den Verfall der Bausubstanz beschleunigt hat (Tabelle 2.1).

Angesichts der im Vergleich mit anderen Ostblockländern hohen Realeinkommen in der DDR über- rascht das Ausmaß des Verfalls der Stadtkerne. Ähn-

liche Verfallserscheinungen wie in den ostdeutschen Großstädten sind weder in Prag noch in Budapest zu finden. Auch beobachtet man in den Metropolen der

¹⁾ Die Kommission ist sich darüber im klaren, daß solche Schätzungen stets nur sehr grob sein können. Einige Kommissionsmitglieder nehmen an, daß bei Herausnahme der laufenden Instandhaltungskosten aus der Rechnung, einer Reduktion der Standards, der Berücksichtigung von Selbsthilfe- und Nachbarschaftshilfe und der Anwendung moderner Methoden der Logistik und Fertigung bei Sanierung das Volumen der Aufwendungen auch deutlich niedriger ausfallen könnte; andererseits liegt es gegenwärtig eher über den angenommenen 50 Mrd. DM p. a.

anderen osteuropäischen Länder nicht, daß ganze Wohnstraßen leer stehen. Leerstand und Verfall sind auch nicht einfach das Ergebnis knapper Ressourcen in einer Mangelwirtschaft, sondern das Ergebnis eines ideologischen Programms. Die Wohnungspolitik der DDR konzentrierte sich auf den Neubau von Trabantenstädten, während das bürgerliche Milieu der Stadtkerne dem Verfall preisgegeben wurde.

Zum Erbe dieser Politik kommen nun die Auswirkungen des wirtschaftlichen Strukturwandels und der Privatisierung hinzu. Ein großer Teil der Städte ist durch einen hohen Anteil von Gemengelagen charakterisiert. Wo es nicht zur Neuentwicklung von Industrien kam, wurde die Stadtstruktur aus der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg weitgehend stabilisiert. Die Entwicklung des Dienstleistungssektors und die Auslagerung von Fertigung in ein näheres und weiteres Umland hat vielerorts nicht stattgefunden. Dieser Prozeß wird jetzt nachgeholt. Standorte in Innenstadtnähe erweisen sich für die produzierende Wirtschaft aus mancherlei Gründen nicht mehr als vorteilhaft. Viele Städte stehen heute vor der Aufgabe, nicht nur die Wohnviertel, sondern auch Industriebrachen in Zentrumsnähe sanieren zu müssen. Dies wirkt auf die Wohnungsbautätigkeit zurück. Die Investitionen im Wohnungssektor werden sich vielfach erst dann beleben, wenn die Probleme der Gemengelagen geklärt sind und wenn die Investoren von kla-

ren planerischen und rechtlichen Voraussetzungen ausgehen können.

2102 So kommt die Sanierung der Altbausubstanz in den Innenstädten nur zögernd in Gang. Das Interesse der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften richtet sich vordringlich auf die Sanierung der Plattenbausiedlungen, in denen die Masse ihrer Mieter lebt, nicht auf die restitutionsbehafteten Altbauwohnungen in ihrem Bestand. Hinzu tritt, daß sich eine kaufkräftige Nachfrage nach Wohnimmobilien noch nicht im wünschenswerten Umfang entfaltet hat. Das Altschuldenhilfe-Gesetz gibt einen zusätzlichen Anreiz, zunächst die billigen Bestände zu sanieren und zu privatisieren. Andererseits ist eine Reaktivierung der Alteigentümer zeitraubend und die Aktivierung privater Investoren wird durch Restitutionsprobleme und bürokratische Hemmnisse erschwert (viertes Kapitel). Manchem privaten Eigentümer fehlen auch die nötigen eigenen Mittel, um das Risiko einer Sanierung der Wohnimmobilien schon jetzt auf sich zu nehmen.

Vor diesem Hintergrund wird die Dringlichkeit des Sanierungsbedarfs in den Innenstädten sichtbar. Gegen ein Hinauszögern der Altbau-sanierung spricht vor allem, daß dadurch der Verfall noch beschleunigt würde. Der Zustand der Altbausubstanz ist so desolat, daß wertvolle Bausubstanz, die zum Teil unter Denkmalschutz steht, unwiederbringlich verlorengeht, wenn sie nicht rasch saniert wird.

Tabelle 2.1:

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

	insgesamt	Baualter bis 1900	1901—1948	1949—1968
nach Gebäudezustand				
gut erhalten oder geringe Schäden	4,8	11,3	5,6	0,4
schwere Schäden oder unbrauchbar	21,9	31,4	18,8	1,9
nach Eigentümern				
privates Eigentum	12,8	18,6	9,4	—
kommunales Eigentum	7,6	16,7	8,3	0,6
genossenschaftliches Eigentum	0,6	—	1,4	0,3
nach Gemeindegrößen				
über 100 Tsd Ew.	6,8	16,5	6,0	0,4
20—100 Tsd Ew.	7,8	19,0	10,0	0,6
insgesamt	7,2	17,3	7,5	0,5

Quelle: BMBau, Ergebnisse des Wohnungsbestandspanels für die neuen Länder, 1. Eigentümerbefragung, 1992.

II. Städtebauliche Herausforderungen

2201 Den genannten Hemmnissen, die einer breiten Sanierungsoffensive entgegenstehen, insbesondere die Restitutionsprobleme sowie die Finanzierungsprobleme, die nicht zuletzt aus den unsicheren Ertragserwartungen resultieren, wird allgemein ein großes Gewicht beigemessen. Sie erklären den Investitionsstau aber nur zum Teil. Auch auf einem funktionsfähigen Wohnungsmarkt wäre es nicht selbstverständlich, daß in ausreichendem Maße private Investitionsentscheidungen zustande kommen, die im ganzen die Sanierung eines heruntergekommenen Wohnviertels bewirken. Denn für jeden einzelnen Investor wird die Investition erst dann rentabel, wenn sich eine genügend große Anzahl anderer Wohnungseigentümer ebenfalls zu einer Sanierung entschließt. Erst wenn die Wohnqualität des Wohnviertels allgemein steigt, können die erwarteten Ertragssteigerungen langfristig realisiert werden. Ist die Gewißheit, aus diesem Dilemma herauszukommen, nicht bei allen Investoren hinreichend groß, so lohnt sich das Abwarten: Entgegen einem weit verbreiteten Vorurteil lassen sich auch in einem heruntergekommenen Wohnquartier durch das Unterlassen von Instandhaltung hohe Renditen erwirtschaften.

2202 Diese Investitionsblockaden zu verhindern bzw. aufzulösen, ist Aufgabe der Städtebaupolitik. Sie muß dazu nicht unbedingt öffentliche Mittel für private Investitionen bereitstellen. Solches ließe sich zwar insofern rechtfertigen, als eine private Sanierungsmaßnahme in vielfältiger Weise der Allgemeinheit nutzt, also allgemeine städtebauliche Ziele erfüllt. Zu bedenken ist aber, daß der größte Teil des Nutzens bei anderen Immobilienbesitzern anfällt, deren Eigentum durch die Sanierungsmaßnahme aufgewertet wird. Insofern sollten Maßnahmen im gemeinsamen Interesse soweit möglich durch Umlagen, die von allen Immobilieneignern zu tragen sind, finanziert werden.

Wichtiger, als finanzielle Unterstützungen zu zahlen, ist es, durch städtebauliche Maßnahmen die Voraussetzungen für Investitionen im Wohnungsbau zu klären und die Ertragserwartungen der Investoren zu verbessern. Dazu steht der Städtebaupolitik eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung. Im Kern geht es

darum, durch Maßnahmen der Bauleitplanung Planungssicherheit bei den Investoren zu schaffen sowie die Siedlungsgebiete durch öffentliche Infrastrukturmaßnahmen aufzuwerten. Daneben kann es bei großer Unsicherheit über die künftigen Erträge aus der Grundstücksnutzung für eine Übergangszeit auch notwendig sein, durch die Förderung von Modellvorhaben eine Initialzündung für einen allgemein einsetzenden Investitionsprozeß zu geben.

2203 In den neuen Ländern sind große städtebauliche Aufgaben zu erledigen. Der hohe Anteil von Gemengelage und großen Industriebrachen in den Innenstädten, unausgeschöpfte Flächenreserven in Siedlungsgebieten sowie große Defizite an öffentlicher Infrastruktur und Verkehrsanbindung stellen die Gemeinden vor die Aufgabe einer umfassenden Stadterneuerung.

Das Bundesbaugesetzbuch gibt den Gemeinden ein wirksames Instrumentarium zur Durchführung umfassender Sanierungsmaßnahmen und zur Sicherung ihrer Sozialverträglichkeit an die Hand. Durch die Überleitungsvorschriften sind die Planungsverfahren für die neuen Länder vereinfacht worden. Modellvorhaben des Bundes und eine im ganzen großzügige Förderung haben schon entscheidende Anstöße gegeben. Dennoch stehen die Gemeinden mit der Bewältigung der städtebaulichen Aufgaben wohl noch am Anfang. Die Hauptaufgabe liegt darin, die Innenstädte zu sanieren, die Großsiedlungen aufzuwerten und die Nutzungsstrukturen des Bodens durch Verdichtung und Arrondierung zu verbessern.

Die Erleichterungen des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch für die Stadtentwicklungsplanung, insbesondere der Vorhaben- und Erschließungsplan, sind zu nutzen. Gemeinden können die Durchführung der Planung, der Sanierungsmaßnahmen sowie die Übernahme von Folgekosten vertraglich auf Dritte übertragen (städtebaulicher Vertrag). Da die vertraglichen Pflichten, die sich dabei ergeben, im voraus bestimmt werden können, ist damit dem Grundsatz, daß sich Sanierungsmaßnahmen selbst finanzieren müssen, Rechnung getragen.

III. Verdichtung und Arrondierung

2301 Seit der Wende ist eine zunehmende Dispersion der Bautätigkeit zu beobachten. Als Folge vielfältiger Investitionshemmnisse in den Zentren der großen Städte wie insbesondere des Fehlens einer Regionalplanung und Flächennutzungsplanung so-

wie ungeklärter Restitutionsansprüche konzentriert sich die Bautätigkeit zunehmend auf kleinere und mittlere Umlandgemeinden mit der Folge, daß sich die Ungleichgewichte der räumlichen Entwicklung verstärken.

Die Stadtentwicklungspolitik muß den Disparitäten entgegenzutreten. Sie sollte eine Balance der räumlichen Verteilung der Wohnungsinvestitionen bewirken und insbesondere in den zentrumsnahen Altbaugebieten für eine intensivere Flächennutzung sorgen mit dem Ziel, die durchweg niedrige Einwohnerdichte wieder zu erhöhen. Zur Erreichung dieses Ziels wird es in vielen Städten unumgänglich sein, in großem Maßstab zu einem Flächenrecycling zu kommen und die vielfältigen Flächenreserven im Zuge einer behutsamen Stadterneuerung zu nutzen. Im einzelnen geht es um die Arrondierung der Siedlungsbereiche und die Mobilisierung der Entwicklungspotentiale in den Innenstädten durch Baulückenprogramme und Nachverdichtung. Dabei ist Sorge zu tragen, daß die Umweltqualität in den Innenstädten gesichert bleibt; insbesondere sind in angemessenem Umfang Grünanlagen auszuweisen. Nicht zuletzt sind erhaltenswürdige städtebaulich-räumliche Strukturen, von denen die Lebensqualität in den Städten wesentlich bestimmt wird, durch Erhaltungsmaßnahmen zu sichern.

2302 Im Zuge der Stadterneuerung wird ein Teil der Bewohner in andere Wohngebiete wegziehen, und es werden neue Bewohner mit zum Teil höheren Wohnansprüchen zuziehen. Ältere Bewohner, denen ein Umzug nicht mehr zuzumuten ist, aber auch Familien mit Kindern, sollten indes nach Möglichkeit in ihrer bisherigen Nachbarschaft verbleiben können. Dies ist nicht nur im Interesse einer sozialen Absicherung gegenüber den unvermeidlichen Verdrängungsprozessen geboten, sondern sichert auch die Vielfalt der Nutzungsstrukturen in der Stadt, die ihre Qualität als ein urbaner Lebensraum bestimmt. Die Maßnahmen der Stadterneuerung sollten einer allgemeinen Ab-

wanderungstendenz entgegenwirken, statt sie zu fördern.

2303 Mit der Erneuerung der Wohngebiete ist zu erwarten, daß sich Dienstleistungen und Handel ansiedeln werden. Grundsätzlich ist es nicht beklagenswert, daß sich räumliche Marktstrukturen in den neuen Ländern anders entwickeln als im Westen. Es wäre verfehlt, diese Strukturen auf einen nicht vorhandenen Einzelhandel hin zu entwerfen, der im Wettbewerb mit neuen Handelsformen längerfristig keine Existenzgrundlage hat. Indes haben sich in den ersten Jahren durch die Konkurrenz der Gemeinden um Gewerbeansiedlungen räumliche Nutzungsstrukturen, insbesondere im Umland der größeren Städte, herausgebildet, die korrekturbedürftig sind. Vor allem die Überdimensionierung der am Stadtrand gelegenen Einkaufszentren und Gewerbeflächen ist im Rahmen der inzwischen in Kraft getretenen Landesentwicklungs- und Regionalpläne abzubauen. Die Tendenz zu einem übermäßigen Ausweis dieser Flächen war auch durch einseitig auf Gewerbeflächen ausgerichtete Förderprogramme des Bundes verstärkt worden. Es ist daher zu begrüßen, daß das Investitionszulagengesetz von 1991 für „Investitionen in Betriebsstätten der Kreditinstitute, des Versicherungsgewerbes... und des Handels“ nicht verlängert wurde (Art. 13 des Verbrauchsteuer-Binnenmarktgesetzes v. 21. 12. 1992, BGBl 1992 I, S. 2150 ber. BGBl 1993 I, S. 169).

Die Innenstädte wurden jahrzehntelang weder saniert noch den sich wandelnden Anforderungen der städtebaulichen Entwicklung angepaßt. Eine Ausdehnung der Stadtzentren auf zentrumsnahe Gebiete zur Unterbringung erweiterter beziehungsweise neuer städtischer Funktionen ist unausweichlich.

IV. Erneuerungsbedarf in den Großsiedlungen

2401 Der große Bestand an Plattenbauten, überwiegend in Großsiedlungen, ist das Erbe einer auf den Neubau konzentrierten Wohnungspolitik in der DDR. Schätzungsweise ein Drittel der Bevölkerung lebt in Plattenbauten. Die Plattenbauweise, ein zentralistisch organisiertes System der industriellen Vorfertigung, wurde in den sechziger Jahren eingeführt. Aus Gründen der Kostensenkung wurde die Qualität des Materials (Fassaden, Elektroleitungen, Sanitäreinrichtungen, Materialqualität für Fenster und Türen usw.) niedrig gehalten. Als besonders problematisch erweist sich, daß die Wärmedämmung weit hinter den heute notwendigen Anforderungen zurückliegt. Da individuell regelbare Raumheizungen und eine haushaltsbezogene Abrechnung der Heizkosten fehlten, war die Energieverschwendung vorprogrammiert. In Ostdeutschland liegen die Heiz- und Warmwasserkosten auch heute noch durchschnittlich bei 2,00 DM/m², während sie in Westdeutschland nur etwa 1,00 DM/m² betragen. Die Wohnungsgrundrisse sind weitgehend standardisiert, die Woh-

nungen, insbesondere die Zimmer sind kleiner als in Westdeutschland. Eine typische Zwei-Zimmer-Wohnung ist 47 m² groß, eine typische Drei-Zimmer-Wohnung hat 62 m² Wohnfläche.

Städtebaulich sind die Großsiedlungen durch Monotonie und unattraktiv gestaltete Außenräume gekennzeichnet, eine Folge der schubartigen Stadterweiterungen und der kostensparenden Bauweise. Da sich der Wohnungsbau vornehmlich am Arbeitskräftebedarf orientierte, ist der Anteil der Plattenbauwohnungen am Wohnungsbestand in den einzelnen Städten unterschiedlich groß. Es gibt Städte, wie Eisenhüttenstadt, die von Plattenbauten dominiert werden. Aber auch in manchen Mittelstädten wie z. B. Lübbenau befinden sich 90 vH der Wohnungen in neu errichteten Großsiedlungen. In Ostberlin sind allein auf Marzahn und Hellersdorf insgesamt circa 120 000 Wohnungen in Plattenbauten konzentriert. Die Großsiedlungen im allgemeinen sind reine Wohngebiete. Die Versorgung mit öffentlichen und

privaten Dienstleistungen und ein entsprechendes Angebot an Arbeitsplätzen fehlt fast vollständig.

2402 Die Sozialschichtung in den Plattenbausiedlungen ist ausgewogener als in den meisten westdeutschen Großsiedlungen. Die Plattenbauten boten im Vergleich zu dem vernachlässigten, weithin abgewohnten Altbaubestand einen erheblich größeren Komfort und waren als moderne Wohnungen sehr begehrt. Folglich hat sich die übliche Segregation nach Einkommens- und Sozialschichten zwischen verschiedenen Wohngebieten, wie sie in westdeutschen Stadtregionen eingetreten ist, in den ostdeutschen Städten bis heute nicht herausgebildet. Das

gute Ansehen, das Großsiedlungen immer noch haben, ist nicht allein eine Folge der früheren Wohnraumbewirtschaftung, sondern liegt auch daran, daß Altbauwohnungen bis heute häufig in einem noch schlechteren Zustand sind. Sobald sich den Bewohnern bessere Alternativen bieten, könnten die Plattenbausiedlungen aufgrund ihrer architektonischen und städtebaulichen Mängel an Attraktivität verlieren.

2403 Eine Liste der typischen Mängel und Defizite zeigt, daß die Plattenbauten im Grundsatz sanierungsfähig sind (Tabelle 2.2). Die Beseitigung der Mängel ist zum Teil ein dringliches Erfordernis, zum

Tabelle 2.2:

Mängel und Konflikte in industriell gefertigten Großsiedlungen

Wohnungs- und gebäudebezogene Mängel	unmittelbares Wohnumfeld	Wohngebietsbezogene Defizite
<p>mangelhafte Fenster und Türen</p> <p>ungenügender Trittschallschutz</p> <p>unbefriedigender Zuschnitt der Wohnungen</p> <p>nicht zeitgemäße Sanitärausstattung</p> <p>undichte Fugen: Durchfeuchtung der Außenwand in Teilbereichen</p> <p>unzureichende Wärmedämmung (Kellerdecken, Außenwände)</p> <p>z. T. unwirksame Feuchtigkeitssperren und defekte Dachentwässerung</p> <p>Einrohrheizungen</p> <p>fehlende Heizkostenverteiler, Wasserzähler</p> <p>in Aluminium ausgeführte Elektroinstallationen</p> <p>vorzeitiger Verschleiß der Warmwasser-Zirkulationsleitungen und der Dachbeläge</p> <p>konstruktive Mängel bei den Anschlüssen an Dachaufbauten und -einstiegen sowie Balkonen/Loggien</p> <p>Risse und Abplatzungen an Außen- und Innenwänden</p> <p>unzureichender Brandschutz</p>	<p>monotone Fassadengestaltung zu hohe Bebauungsdichte: Probleme der Belichtung und Besonnung</p> <p>keine Trennung von öffentlichem und privatem Bereich</p> <p>Grünflächen z. T. zu gering, oft ungepflegt oder als Pkw-Abstellmöglichkeiten genutzt</p> <p>Gestaltungsmängel: Müllentsorgung (Containerplätze), Spielplätze, Einrichtungen der Hauswirtschaft</p> <p>Gestaltung der Hauseingangsbereiche mangelhaft (Eingangszone, Fahrradabstellmöglichkeiten u. ä.)</p> <p>keine Erholungs- und Kommunikationsmöglichkeiten (Sitzgruppen)</p> <p>keine baulichen Voraussetzungen für Behinderte (Rampen)</p>	<p>Lagebeziehungen zur „Altstadt“: fehlende Verbindungselemente</p> <p>Soziale Infrastruktur/Gewerbe</p> <p>Einkaufsmöglichkeiten für Waren des täglichen Bedarfs weitgehend vorhanden, Spezialangebote fehlen</p> <p>ungenügende Dienstleistungsangebote</p> <p>medizinische Versorgung durch ehemalige Ambulanzen (jetzt Ärztehäuser) im wesentlichen abgesichert</p> <p>Kultur- und Freizeiteinrichtungen fehlen weitgehend</p> <p>Verkehr</p> <p>Flächen für ruhenden Verkehr nicht ausreichend (0,6—0,7 Stellplätze pro WE)</p> <p>Haltestellennetze für ÖPNV nicht optimal</p> <p>Mangel an verkehrsberuhigten Zonen</p> <p>hohes Fahrzeugaufkommen durch sprunghaft gestiegenen Motorisierungsgrad</p> <p>Ortsbildqualität/Baustruktur</p> <p>Monotonie</p> <p>städtebauliche Auftaktelemente fehlen im allgemeinen</p> <p>Gebäudeelemente in einigen Bereichen „abgeschnitten“, keine Verbindungsbauten</p> <p>gestaltete Kleinräume fehlen</p>

Teil ist sie in eine längerfristige Stadtentwicklungsstrategie einzubinden. Dabei ist zu entscheiden, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß die Plattenbauten über die dringend notwendigen Sanierungen hinaus aufgewertet werden sollen. Dies ist keine Frage der Sanierungsfähigkeit und auch nicht allein eine Kostenfrage. Vielmehr muß sich das Ausmaß der Sanierungen nach der Zahlungsbereitschaft der heutigen und künftigen Bewohner richten. Dabei dürfte wohl eine Aufwertung nach den Standards des Sozialen Wohnungsbaus auf absehbare Zeit nicht in Frage kommen, zumal eine nachträgliche Aufwertung besonders teuer ist.

Für eine grundlegende Sanierung der Wohnungen werden von Vertretern der Wohnungsunternehmen Kosten in Höhe von 30 000 DM bis 40 000 DM je Wohnung genannt; darin sind umfassende Verbesserungen der Wärmedämmung noch nicht enthalten. Wollte man die Plattenbauten in absehbaren Fristen an die Standards heranführen, wie sie im sozialen Wohnungsbau Westdeutschlands üblich waren, so wären erheblich höhere Investitionen notwendig. Umfassende Modernisierungen würden zu Kosten in der Größenordnung von bis zu 100 000 DM (Wohnungsgröße 60 m²) führen. Daraus ergäben sich beim gegenwärtigen Marktzins zusätzliche Aufwendungen in der Größenordnung von 200 DM (für eine Grundsanierung) bis etwa 600 DM (für eine umfassende Modernisierung) pro Monat. Das bedeutet nicht notwendigerweise eine gleich hohe Mieterhöhung. Steuerpflichtige Investoren, die Investitionen als Erhaltungsaufwand geltend machen können und dadurch erhebliche Steuerminderbelastungen erzielen, können mit einem wesentlich geringeren Mietsprung auskommen. Außerdem kann im Falle kontinuierlicher Mietsteigerungen mit Anfangsmieten begonnen werden, die eine zunächst erhebliche Unterdeckung der Aufwendungen implizieren (drittes Kapitel und sechstes Kapitel). Im übrigen entspricht eine behutsame Sanierung und Modernisierung eher der Entwicklung von Wohnansprüchen und Zahlungsfähigkeit.

2404 Gegenwärtig ist schwer abschätzbar, wie hoch die Nachfrage nach Plattenbauten auf den einzelnen räumlichen Teilmärkten sein wird. Dieser Bedarf hängt wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung in den Teilregionen ab. Von Bedeutung ist auch der Anteil der Plattenbauten am Wohnungsbestand. Dort wo 80 vH der Wohnungen in Plattenbauweise

errichtet wurden und wo die Zahl der Einwohner deutlich zurückgeht, kann schon in wenigen Jahren, insbesondere wenn der Eigenheimbau in Gang kommt, ein dauerhafter Überschuß an Plattenbauten entstehen. Im Regelfall wird man eine solche Entwicklung aber vorläufig nicht befürchten müssen.

2405 Der Investitionsbedarf zur Sicherung bzw. Verbesserung der Wohnqualität in den Plattenbausiedlungen ist erheblich. Es sind Mängel an Wohnungen und Gebäuden sowie Defizite in der Gestaltung des unmittelbaren Wohnumfeldes zu beseitigen. Und die Großsiedlungen sind zu Stadtteilen zu entwickeln, die über Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, Arbeitsplätze und gute Verkehrsanbindungen an bestehende Stadtstrukturen verfügen.

Die von der Bundesregierung bereits zur Verfügung gestellten Fördermittel sowohl im Sinne einer Projektbegleitung ausgewählter Großsiedlungen (23,6 Mio. DM EXWOST-Vorhaben) als auch für die Sanierung der Plattenbauten selbst (10 Mrd. DM KfW-Programm) bilden die Grundlage für den notwendigen Anschub zur Bewältigung dieser Aufgaben. Kommunen könnten sich für kommunale Fördermittel im Gegenzug Belegungsrechte einräumen lassen.

2406 Im einzelnen sind komplexe, in sich abgestimmte Sanierungskonzepte zu entwickeln, die auch städtebauliche Maßnahmen umfassen. Ein Schwerpunkt ist die Verbesserung des unmittelbaren Wohnumfeldes durch Maßnahmen der Verkehrsberuhigung, der Grünflächengestaltung und der Aufwertung der Hauseingangsbereiche. Auch die Nachverdichtung sowie die Verbesserung des lokalen Dienstleistungsangebotes müssen vorrangig betrieben werden. Darüber hinaus ist die städtebaulich-funktionale Aufwertung von Großsiedlungen notwendig. Dabei geht es nicht nur um die Verbesserung der verkehrsmäßigen Anbindung, sondern angesichts der Größe dieser Siedlungen auch um die Verlagerung der kommunalen Verwaltungsaufgaben. Über die Entwicklung von Teilzentren hinaus, die im Ansatz zu erkennen ist, muß es ein Ziel sein, die Großsiedlungen durch neue städtische Funktionen zu beleben. Gelingt es, dieses Ziel zu erreichen, so werden auch die stets zu Verstopfungen neigenden Verkehrsadern zwischen den Großsiedlungen und der Altstadt entlastet.

V. Knappheit an Bauland absehbar

2501 Wie erwähnt, war die Flächennutzungsplanung in den neuen Ländern bislang, unterstützt durch Fördermittel des Bundes, vornehmlich darauf ausgerichtet, Flächen für Gewerbeansiedlungen auszuweisen. Die Ausweisung von Wohnbauland wurde demgegenüber stark vernachlässigt. Die einseitige Ausrichtung der Planung war im wesentlichen Aus-

fluß der Konkurrenz der Gemeinden als Unternehmensstandorte, zumal eine übergeordnete Landesentwicklungs- und Regionalplanung weitgehend fehlte, deren koordinierende Funktion hätte ausgleichend wirken können. Heute bleibt festzustellen, daß am Rande der Gemeinden nicht nur zu viel Gewerbefläche auf Vorrat gelegt ist, sondern auch in den ein-

zelen Gemeinden die Relation zwischen Gewerbefläche und Wohnbauland nicht stimmt.

2502 Von einer allgemeinen Baulandknappheit für den Wohnungsneubau in den neuen Ländern kann vorerst gleichwohl nicht gesprochen werden.

Zum einen gibt es nämlich innerhalb der Siedlungsgebiete hohe unausgeschöpfte Flächenreserven. Zahlreiche Städte und Dörfer sind durch erhebliche Baulücken, Gartenflächen oder ungenutzte Räume zwischen den Ausfallstraßen gekennzeichnet. Es kam nicht zu dem typischen Verdichtungsprozeß, der nach dem Kriege in den Innenbereichen der westdeutschen Städte und Dörfer abgelaufen ist. Dort, wo in der DDR erheblicher Wohnungsbaubedarf bestand, wurden jeweils große, zusammenhängende Neubaukomplexe errichtet. Die Technik des industriellen Bauens in Großserien hat generell die innere Entwicklung der Städte vernachlässigt und damit ein Potential an Freiflächen belassen, das in Zukunft genutzt werden kann. Die aus der Planungsliteratur der dreißiger Jahre bekannte Klage über das sogenannte „ribbon development“, d. h. das Wachstum der Städte und Dörfer entlang der Ausfallstraßen bei Unter-nutzung der Zwischenräume, läßt sich in vielen Städten und Dörfern Ostdeutschlands exemplarisch beobachten.

Zum anderen konzentriert sich gegenwärtig die Neubautätigkeit überwiegend auf die Peripherie bzw. auf Umlandgemeinden. Die Initiative geht dabei in der Regel von privaten Investoren aus, die Grundstücke erwerben und zum Teil gestützt auf die rechtlichen Möglichkeiten des Vorhaben- und Erschließungsplans Projekte weitgehend selbst entwickeln. Im Vergleich dazu sind Angebote für innerstädtische Entwicklungen sehr viel seltener, weil die dafür notwendigen Planungsvoraussetzungen nicht schnell genug geschaffen werden können.

2503 Aus diesen Gründen gibt es in den Städten im allgemeinen noch genügend Baulandreserven, die im Rahmen einer behutsamen Stadterneuerung für den Wohnungsbau genutzt werden können. Allerdings eignen sich die Baulandreserven in zentrumsnahen Lagen, insbesondere in Gemengelagen, nur begrenzt für den flächenintensiven Eigenheimbau, der vergleichsweise hohe Ansprüche an das Wohnumfeld stellt. Hier scheint sich auf längere Sicht ein wirklicher Engpaß an Bauland abzuzeichnen. Die Kommunen sollten in Respekt vor dem ausgeprägten Wunsch nach einem Eigenheim und der künftig zu erwartenden hohen privaten Investitionsbereitschaft auf diesem Sektor in ausreichendem Umfang Baulandreserven für eine Nachfrage schaffen, die sich im Zuge weiter steigender Einkommen rasch beleben kann.

VI. Engpässe in der Bauindustrie?

2601 Die Entwicklung der Baukosten und damit auch die langfristige Entwicklung der Mieten hängt davon ab, ob der hohe Investitionsbedarf ohne größere Engpässe befriedigt werden kann. Insbesondere könnte der Bauboom in den neuen Ländern solche Engpässe entstehen lassen. Vorläufig kann von allgemeinen Angebotsengpässen aber nicht die Rede sein.

Bislang hat sich das Angebot der Bauwirtschaft (einschließlich der Anbieter aus dem Westen) als elastisch erwiesen. Eine Umstrukturierung der Wohnungsbaukombinate der DDR und die Auslagerung und Verselbständigung von Betriebsteilen der ehemaligen Gebäudewirtschaft hat eine differenzierte Produktionsstruktur geschaffen, die ihre Leistungsfähigkeit schon bewiesen hat. Obwohl der Strukturwandel noch in vollem Gang ist und obwohl die Bau-nachfrage seit 1992 stark expandiert, ist das Angebot der Bauindustrie ausreichend groß.

Als Beleg für eine zu geringe Kapazität der Bauwirtschaft wird manchmal der Umstand zitiert, daß ein Viertel aller Aufträge für Baustellen in Ostdeutschland an westdeutsche Betriebe geht, während die ostdeutschen Betriebe lediglich 6 vH ihrer Aufträge aus den alten Ländern erhalten. Ein stichhaltiger Beweis ist dies aber nicht, denn dafür können ganz unterschiedliche Gründe maßgeblich sein.

Auftragsbestände und Geräteauslastungen geben ein etwas unklares Bild, belegen aber ebenfalls keine Kapazitätsengpässe. Im August 1994 war die Reichweite der Auftragsbestände in Ostdeutschland mit 2,8 Monaten geringer als in Westdeutschland, wo sie 3,1 Monate betrug. Die Geräteauslastung, die in Westdeutschland bei rund 69 vH lag, betrug in Ostdeutschland zum selben Zeitpunkt rund 79 vH.

2602 Was die Kostenstruktur der Bauindustrie betrifft, so sind die Löhne und Gehälter am 1. 10. 1994 von 84 vH des westdeutschen Niveaus auf 90 vH gestiegen, während die Produktivität im Jahr 1993 in Ostdeutschland nur rund 78 vH der westdeutschen Produktivität erreichte. Die westdeutschen Firmen haben einen „Technologievorsprung“, den die ostdeutschen durch einen stärkeren Arbeitskräfteeinsatz ausgleichen. Sie sind damit im ganzen konkurrenzfähig geworden, was umso bemerkenswerter ist, als vielen ostdeutschen Betrieben noch vor ein oder zwei Jahren ihre eigene Kostenstruktur unbekannt war und ihre Angebote somit auf tönernen Füßen standen. Problematisch ist es aber, wenn die Westaufträge nach der Rechtsprechung zu Westlöhnen abgerechnet werden müssen. Eine solche Regelung schränkt die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Gesellschaften ungebührlich ein und behindert ihre Entwicklungschancen. In der Marktwirtschaft muß es erlaubt sein, einen Wettbewerbsvorteil, der sich

aus niedrigen Löhnen ergibt, auszuspielen. Wenn die Gerichte dieses Recht behindern, so zerstören sie Lenkungsmechanismen, auf denen die Effizienz dieser Wirtschaftsform beruht.

2603 Defizite gibt es bei den ostdeutschen Baufirmen immer noch in der Kalkulation, Logistik und Bauleitung; ostdeutsche Betriebe sind vor allem dann erfolgreich, wenn sie diese Defizite durch Kooperation mit westdeutschen Partnern ausgleichen und den Bauprozess detailliert durchplanen. Auch die Kapital- und Maschinenausstattung ist oft schlecht, und die Spezialisierung ist noch gering. Manchmal fehlen Erfahrungen beim Verhandeln mit Zulieferern und Abnehmern.

Vor allem im Ausbaugewerbe gibt es große Engpässe, die auf die mangelnde Entwicklung dieses Gewerbes in der DDR zurückzuführen sind und vor allem in einem Qualifikationsdefizit der Beschäftigten zum Ausdruck kommen. Ausbauberufe waren bei der früher im Neubau vorherrschenden Plattenbauweise, d. h. der Montage industriell vorgefertigter Elemente, nicht erforderlich, und die Instandhaltung von Altbauten war systematisch vernachlässigt worden. Das Qualifikationsdefizit ist wohl erst längerfristig abzubauen. Zwar ist der Anteil der Lehrlinge an den Beschäftigten der Bauwirtschaft in den neuen Ländern vergleichsweise hoch (17 vH im Vergleich

zu 7 vH in Westdeutschland). Die Qualifizierungsoffensive der Bauwirtschaft, durch die mit Unterstützung der Bundesregierung 50 000 zusätzliche Ausbildungsplätze bereitgestellt wurden, ist aber nur schleppend in Gang gekommen. Bis Ende 1993 sind erst 11 600 Ausbildungsplätze besetzt worden.

2604 Insgesamt kann von größeren Engpässen in der Bauindustrie noch nicht gesprochen werden; vielmehr gibt es erhebliche Produktivitätsreserven, die schnell mobilisiert werden können, wenn sich die Nachfrage nach Leistungen des Bauhauptgewerbes weiter erhöht. Solche Reserven liegen nicht zuletzt auch in der Möglichkeit, Bauarbeiter aus den osteuropäischen Nachbarländern zu beschäftigen. Nur bei drastischen Nachfrageerhöhungen könnte es kurzfristig zu Friktionen kommen. Vieles hängt dann davon ab, welche Standards an den Neubau und die Modernisierung von Wohnungen gelegt werden und inwieweit Rationalisierungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden (Elementbauweise, Vorfertigung von Installationen bei der Modernisierung usw.). Das Potential für solche Rationalisierungsmöglichkeiten ist groß, weil es in großem Umfang gleichartige Leistungsanforderungen gibt. Allein die Engpässe im Ausbaugewerbe stellen angesichts des hohen Bedarfs an Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen bereits heute ein gewisses Problem dar.

VII. Westliche Qualitätsnormen im Osten?

2701 Das Bauen in Deutschland ist deutlich teurer als im Ausland, beispielsweise in den skandinavischen Ländern. Die neuen Bundesländer sind von den hohen Baukosten in besonderer Weise betroffen, weil nicht nur der Neubau, sondern auch die Sanierung von Altbauwohnungen zu den heutigen Baukosten durchgeführt werden muß. Das Problem erscheint als besonders gravierend, wenn man bedenkt, daß der Osten hinsichtlich der Einkommen und Vermögen noch lange hinter Westdeutschland zurückliegen wird. Die Lücke in der finanziellen Leistungskraft wird sich zwar langfristig schließen. Für eine geraume Zeit führt aber insbesondere der Sanierungsstau zu einem Anstieg der Wohnkosten, der auch nicht annähernd durch Fördermittel der öffentlichen Hand gedeckt werden kann.

2702 Im Lichte dieses Sachverhalts ist Sorge zu tragen, daß in den neuen Ländern auf der Grundlage niedrigerer Standards gebaut und saniert werden darf. Denn das hohe Baukostenniveau in Deutschland erklärt sich zu einem erheblichen Teil durch die hohen Qualitätsstandards, die hier gesetzt werden. Bei Sanierungen schlägt besonders zu Buche, daß diese Standards jeweils an den neuesten Stand der Technik angepaßt werden. So müssen z. B. bei der Instandsetzung einer Fassade oder der Erneuerung der Fenster auch für Altbauten die neuesten Standards des Wärmeschutzes eingehalten werden.

Für eine Senkung der Qualitätsnormen im Bau, die das unabdingbare Maß der Sicherheit und des Verbraucherschutzes noch gewährleistet, gibt es verschiedene Ansatzpunkte. Die Bundesregierung hat 1993 eine „Kommission zur Kostensenkung und Verringerung von Vorschriften im Wohnungsbau“ (Kostensenkungskommission) beauftragt, Vorschläge für eine umfassende Reform des Bauordnungsrechts und des Baunebenrechts auszuarbeiten. Im Vorgriff auf eine allgemeine Reform, die auf der Arbeit dieser Kommission fußt, könnten in den neuen Ländern die hohen Qualitätsnormen vielfach gelockert werden. Mehrere Bereiche bieten sich dazu an.

2703 Erstens ist das System der privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Haftungs- und Gewährleistungsregelungen im Zusammenhang mit der Honorarverordnung für Architekten und Ingenieure (HoAI) zu überprüfen. Die Regelungen dieser Honorarverordnung führen im Grundsatz dazu, daß Architekten und Ingenieure im Zweifel eher teuer bauen, sei es, weil ihre Honorare an die Baukosten geknüpft sind, sei es, weil bei der Begründung von Gewährleistungsansprüchen ein hoher Stand der Technik und der Baukunst vorausgesetzt wird. Es sollte erwogen werden, für Architekten und Ingenieure Anreize für Kosteneinsparungen im Bauprozess zu setzen und die Gewährleistungsansprüche an vereinbarten, wohldefinierten Standardkategorien zu messen, die von

einem Mindeststandard bis zu einem Luxusstandard reichen können.

2704 Der zweite Bereich betrifft die Organisation des Bauens, die sich immer noch größtenteils an einer zunft- und gewerkeorientierten Arbeitsteilung ausrichtet. Der Konflikt zwischen der tradierten Handwerksordnung, die bestimmte Tätigkeiten Handwerker mit standardisiertem Ausbildungsprofil vorbehält, und dem Grundsatz der Berufs- und Gewerbe-freiheit ist im Bau besonders evident. Zum einen gibt ein hoher Ausbildungsstand bei Arbeiten, deren Qualität nicht unmittelbar kontrolliert werden kann (versteckte Mängel), noch keine Garantie für einen hohen Qualitätsstandard. Zum anderen sind durch die Handwerksordnung auch viele Tätigkeiten geschützt, die dieses Maß an Qualifikation nicht verlangen. Dadurch wird der Zugang billiger Arbeitskräfte zum Bau beschränkt mit der Folge, daß bei der Organisation des Bauprozesses Rationalisierungspotentiale nicht ausgeschöpft werden. Das Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung, anderer handwerksrechtlicher Vorschriften und des Berufsbildungsgesetzes vom 20. 12. 1993, das im wesentlichen vorsieht, den Spielraum für Handwerker-Leistungen „aus einer Hand“ zu erweitern, hat den Weg für neue Formen der Arbeitsorganisation im Baugewerbe bereits geebnet. Die Handwerkskammern handhaben die Abgrenzung handwerklicher Tätigkeiten aber immer noch eher restriktiv. Besonders im Osten, wo es an Meisterbetrieben mangelt, jedoch ein großes Angebot an potentiellen Existenzgründern bereitsteht, ist dies ein gravierendes Problem. Die Kommunen sollten den Mißständen auch dadurch begegnen, daß sie Existenzgründern Rechtsbeistand gewähren und auf die liberale Auslegung des Handwerksrechts hinwirken.

2705 Drittens könnten bestimmte Elemente der deutschen Bau-tradition, wie z. B. die Unterkellerung von Einfamilienhäusern oder der Einbau großer Treppenhäuser, relativ problemlos aufgegeben werden. Es wird auch in der Kommission unterschiedlich beurteilt, inwiefern sich die Nachfrager auf niedrigere Standards einlassen würden, aber es wird einhellig für mehr Konsumentensouveränität votiert. Letztlich müssen die Nachfrager selbst entscheiden, welche Standards sie sich leisten wollen. Die Anordnung hoher Mindeststandards läuft stets Gefahr, den Entscheidungsspielraum der Marktpartner in einem Maße zu beschränken, wie es auch aus Gründen des Konsumentenschutzes nicht mehr gerechtfertigt werden kann.

2706 Viertens sollten die Anforderungen im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens auf ein Mindestniveau beschränkt werden. Insbesondere sind jene technischen Richtlinien für den Sozialen Wohnungsbau zu überprüfen, deren qualitative Standards zum Teil über die Standards des frei finanzierten Wohnungsbaus hinausgehen.

2707 Schließlich könnten die technischen Regelwerke (EG-Bauproduktenrichtlinie, DIN-Normen, Erschließungsstandards, Normen der Versorgungsunternehmen) versuchsweise stärker an der Wirtschaftlichkeit orientiert werden. Ebenso sollten die Bauordnungen der Länder, die aus der Musterbauordnung der ARGEBAU abgeleitet sind und in ihren allgemeinen Anforderungen (§ 3) lediglich auf die „allgemeinen Regeln der Baukunst, der Technik und des Grünflächen- und Landschaftsbaus“ verweisen, der Wirtschaftlichkeit bei der Festsetzung von Standards einen höheren Rang einräumen.

Drittes Kapitel:**Mieten, Investitionen und Märkte**

3001 Nachdem die Mieten während der Existenz der DDR so niedrig lagen, daß sie nicht einmal die Heizungskosten abdeckten, sind sie nach der Wende schrittweise auf dem Wege der Rechtsverordnung erhöht worden und sollen zur Mitte des Jahres 1995 in ein Vergleichsmietensystem nach westdeutschem Muster überführt werden. Der allmähliche Übergang zu einem echten Wohnungsmarkt gehört zu den ökonomisch und verteilungspolitisch schwierigsten Aufgaben bei der Einführung der Marktwirtschaft.

Die ökonomische Bedeutung rührt daher, daß nur von einem freien Wohnungsmarkt eine effiziente Be-

legungsstruktur sowie adäquate Anreize für Sanierung und Neubau erwartet werden können. Die verteilungspolitische Bedeutung erklärt sich aus der erheblichen Belastung, die der Mietanstieg, der in weiten Bestandssegmenten als Folge der Liberalisierung erwartet werden muß, für die Haushalte bewirkt. Unter allen Preisen, die sich seit der Wende geändert haben, gibt es wohl keinen, der eine so starke Auswirkung auf das Realeinkommen der Haushalte in den neuen Ländern hat wie die Miete. Der Wirtschaftspolitik kann eine schwierige Gratwanderung zwischen ökonomischer Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit nicht erspart bleiben.

I. Der schwierige Weg in die Marktwirtschaft

3101 In der DDR war der Wohnungssektor bewußt nicht nach marktwirtschaftlichen Prinzipien organisiert. Wohnungen wurden wie Infrastruktur weitgehend unentgeltlich bereitgestellt. Das Angebot war bei großen monopolistischen Organisationen konzentriert. Es herrschte ein ständiger Wohnungsmangel, der in Warteschlangen zum Ausdruck kam. Aus der Sicht der Mieter hatte das System allerdings den Vorzug, daß diejenigen, denen eine Wohnung zugewiesen war, praktisch unentgeltlich wohnten. Begriffe wie „Umwandlung“, „Mieterhöhung“ oder „Kündigung“ hatten keine Bedeutung. Gemessen an diesen Erfahrungen bringt der Übergang in einen Wohnungsmarkt mit Knappheitspreisen und Konkurrenz der Anbieter und Nachfrager gravierende Umstellungen, die von vielen Mietern als Härte empfunden werden.

3102 Trotz der grundlegenden Vorteile, die ein Wohnungsmarkt für die Nutzer auf Dauer bringt, sind immer wieder gravierende Anpassungslasten und Unvollkommenheiten auch bei günstigen Rahmenbedingungen unvermeidbar. In Ostdeutschland werden solche Anpassungsprobleme angesichts der Ausgangslage und des raschen wirtschaftlichen Wandels über längere Zeit mit besonderer Intensität auftreten.

- Die Nachfrage nach hochwertigen, nicht preisgebundenen Wohnungen hat sich mancherorts schon jetzt kräftig erhöht, wenngleich sich anfängliche Überhitzungserscheinungen abgeschwächt haben. Dennoch benötigt der Aufbau einer örtlichen Wohnungswirtschaft Zeit. Die Engpässe werden erst allmählich überwunden. Dabei kann die Politik auf die Anpassungsgeschwindigkeit erheblichen Einfluß nehmen. Zentrale Bedeutung haben

stabile Erwartungen hinsichtlich einer langfristigen gesicherten marktwirtschaftlichen Preisbildung.

- In architektonisch attraktiven Altbaugebieten mit günstiger Lage wird durch marktwirtschaftlich finanzierte Instandsetzung und Modernisierung eine rasche Aufwertung in Gang kommen. Die Kommunen müssen diesen Prozeß unterstützen. Genau in diesen Gebieten wohnen jedoch überdurchschnittlich viele ältere Menschen. Die Wohnungspolitik steht vor der Aufgabe, den notwendigen Erneuerungsprozeß zu unterstützen und gleichzeitig eine Überforderung vor allem älterer Mieter, die in ihren Wohnungen oft schon seit Jahrzehnten wohnen, durch abrupte Mietsteigerungen zu vermeiden.
- Die Instandsetzung und Modernisierung der Plattenbauten wird zu großen Teilen durch Mieterhöhungen finanziert werden müssen. Die Mietbelastungsquoten werden dementsprechend über längere Zeit steigen.

3103 Gemessen an den bisherigen Erfahrungen auf Märkten mit völliger Preissicherheit ohne Nachfragerwettbewerb stehen die Mieter vor einer neuen Situation. Die Umstellungen am Wohnungsmarkt sind tiefgreifend. Es ist jedoch daran zu erinnern, daß auch in Westdeutschland in den 60er Jahren ein ähnlicher Übergang zu bewältigen war. Gerade die damaligen Erfahrungen machen deutlich, daß man die Übergangsschwierigkeiten nicht als Dauerzustand ansehen kann. Auch der Anbieterwettbewerb wird sich im Laufe der Zeit zugunsten der Mieter verschärfen. Die Zahl der Anbieter steigt schon jetzt. Die Wahlfreiheit wird ständig zunehmen. Entsprechend der sich differenzierenden Nachfrage werden die In-

vestoren Wohnungen unterschiedlicher Qualität in den verschiedenen Lagen anbieten und dadurch weit besser als bisher sicherstellen, daß knappe Ressourcen nach den Wünschen der Nutzer und nicht nach den Optimierungsvorstellungen eines Planungssystems eingesetzt werden. Auf Dauer werden die Vorteile eines Wettbewerbsmarktes auch in Ostdeutschland immer größeren Gruppen zugute kommen. Bei einer flexiblen Gestaltung der mietrechtlichen Rahmenbedingungen, bei ausreichenden Investitionen der Kommunen zur Verbesserung der Investitionsvoraussetzungen sowohl in der Stadterneuerung wie im Neubau erwartet die Kommission eine Entwicklung, in der sich das Angebot an Mietwohnungen ausweitet und differenziert. In wenigen Jahren werden weit mehr Wohnungen unterschiedlicher Lage in besserer Ausstattung und Qualität verfügbar sein.

Der Verfall der Altbausubstanz wird weitgehend gestoppt. Vor allem in attraktiven Gebieten wird ein rascher Aufwertungsprozeß einsetzen. Die Mietstruktur wird der Qualität der Bestände weitgehend entsprechen und dazu führen, daß die Haushalte Mieten zahlen, die den tatsächlich genutzten Wohnungsgrößen und Wohnungsqualitäten entsprechen. Die Anbieter werden auf Nachfrageverschiebungen weit besser reagieren als ein zentrales Planungssystem. Der Städtebau wird humaner. Vor allem die Angebotslücken bei Ein- oder Zweifamilienhäusern werden allmählich geschlossen. Vielfalt des Angebots, Wahlfreiheit, bessere Umzugsmöglichkeiten entsprechend unterschiedlicher Standortbedürfnisse und effektivere Nutzung der Ressourcen werden zu einer weit günstigeren Wohnungsversorgung führen als in der Vergangenheit.

3104 Allerdings werden auch Marktunvollkommenheiten bestehenbleiben. In einfacheren Wohngebieten mit schwacher Nachfrage wird der Instandsetzungsrückstand ohne staatliche Hilfen kaum überwunden werden können. In Teilbereichen wird die Stadterneuerung nur sehr zögerlich vorankommen. Angesichts vielfältiger Defizite werden Marktmechanismen zum Teil versagen. Der Übergang in ein Marktsystem bei gleichzeitiger städtebaulicher Erneuerung der Kommunen bedeutet eine sehr schwierige Steuerungsaufgabe, die nicht in jeder Phase befriedigend ablaufen wird. 25 Jahre Stadterneuerung in Westdeutschland haben allerdings gezeigt, wie sehr das Erscheinungsbild der Städte und die Qualität des Angebots in einem langanhaltenden, intensiven Investitionsprozeß verbessert werden können.

3105 Dieses langfristig zu erwartende Ergebnis wird in Übergangsphasen für viele Haushalte als fast unerreichbar erscheinen. Die akuten Knappheiten, Preissteigerungen und auch Verdrängungen werden als dominant und gravierend empfunden. Immer wieder wird die Wohnungspolitik deshalb vor der Forderung stehen, den Übergang zu einer marktwirtschaftlichen Steuerung zu stoppen oder zumindest zu verlangsamen. Käme es zu einem solchen Abbruch, dann wären dauerhafte Negativfolgen zu erwarten:

- Die Steuerzahler müßten für die notwendigen Investitionen hohe Subventionen aufwenden.
- Der Verfall würde in Teilbeständen unvermindert weitergehen.
- Die Knappheit des Angebots würde vor allem junge Haushalte, mobile Haushalte und neuzugezogene Haushalte weit überdurchschnittlich belasten.

Gleichzeitig ließe sich der Nachfragewettbewerb nicht ausschalten. Es würde ein Schwarzmarkt entstehen, auf dem freiwerdende Wohnungen zu hohen Abstandszahlungen vor allem an diejenigen vermietet werden, die in der Lage sind, diese hohen Startinvestitionen zu tragen.

3106 Deshalb bleibt zentrale Aufgabe der Politik, den im Prinzip beschlossenen Übergang in einen Wettbewerbsmarkt weiter vorzubereiten und umzusetzen. In Perioden sich verschärfender Engpässe müssen die zu erwartenden Vorteile immer wieder herausgearbeitet werden. Die Wohnungspolitiker müssen für eine marktwirtschaftliche Lösung werben. Dies bedeutet auch, die Härten und das häßliche Gesicht des Marktes, das in Phasen akuter Knappheit immer wieder auftaucht, durch günstige Rahmenbedingungen, insbesondere günstige Angebotsbedingungen für die Investoren, weitgehend zu vermeiden. Die Vorteile des Marktes sind nicht in jeder Periode und zu jedem Zeitpunkt in voller Eindeutigkeit sichtbar. Es wäre unrealistisch, solche Schwierigkeiten zu verschweigen. Es wäre jedoch eine Illusion zu glauben, daß ein System möglich ist, das die angenehme Sicherheit eines staatlichen Zuteilungssystems mit den Angebotsverbesserungen, der Nachfrageorientierung und der Wahlfreiheit des Marktes verbindet. Die marktwirtschaftlichen Vorteile werden in Ostdeutschland nur erreicht werden können, wenn auch die Übergangsschwierigkeiten bei der Bildung von Märkten in Kauf genommen, realistisch eingeschätzt und mit den verfügbaren Maßnahmen gemildert werden.

II. Warum die derzeitige Preisbindung nicht fortbestehen kann

3201 In der Marktwirtschaft ist es bis auf wenige Ausnahmen nicht die Aufgabe des Staates, Preise zu beeinflussen oder gar selbst festzusetzen. Preise sind Steuerungssignale, die sich durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage ergeben und die Aufgabe haben, Millionen von unabhängigen wirt-

schaftlichen Entscheidungsträgern zu einem funktionierenden Ganzen zu vereinen.

Diese Erkenntnisse haben wichtige Implikationen für die Mietpolitik, denn auch Mieten sind Preise. Wenn die Mieten nicht durch das Zusammenspiel

von Angebot und Nachfrage bestimmt werden, kommt es zu einem Mißverhältnis zwischen dem Nutzen der Bewohner und den Kosten der Gesellschaft für die Bereitstellung des Wohnraums, und letztlich haben alle den Schaden davon. Es tritt eine Übernachfrage nach Wohnraum beziehungsweise eine Unterversorgung mit Wohnraum ein, und der Markt muß durch eine Wohnungszwangswirtschaft ersetzt werden mit Konsequenzen, die hinlänglich bekannt sind. Eine Mietpreisbindung wie zu DDR-Zeiten kann keine Option für die Wirtschaftspolitik sein.

Das bedeutet nicht, daß die Zwangswirtschaft durch schrankenloses Laissez-Faire abgelöst sei. Vorkehrungen im Rahmen des Mietrechts, die dem Mieterschutz dienen, und Belegungsrechte für bestimmte soziale Gruppen können sich als nützliche Korrektive des Marktes erweisen, ohne die Grundprinzipien des freien Markttausches generell in Frage zu stellen.

3202 Im Magdeburger Mietenkompromiß zwischen Bund und Ländern wurde eine Verlängerung der Preisbindung, wenn auch auf erhöhtem Niveau, bis zur Mitte des Jahres 1995 vereinbart. Die politischen Gründe, die dabei eine Rolle gespielt haben, werden nach 1995 nicht völlig verschwunden sein. Dennoch plädiert die Kommission dafür, die Mieten zu diesem Zeitpunkt in ein hinreichend flexibles Vergleichsmietensystem zu überführen. Das Vergleichsmietensystem, das derzeit in Westdeutschland gilt, weist zu viele Starrheiten auf, als daß bei einer unveränderten Übertragung eine marktgerechte Mietstruktur in überschaubaren Zeiträumen erreicht werden könnte.

3203 Nur hinreichend bewegliche Mieten können die notwendige Steuerung des Marktgeschehens gewährleisten. Je knapper der Wohnraum, desto höher ist die Miete, und desto größer sind die Anreize der Investoren, neuen Wohnraum zu erstellen. Mieten sind Signale, die dort eine Erhöhung des Wohnungsangebotes veranlassen, wo es nötig ist, und den Neubau stoppen, wenn das Angebot ausreicht. Die Bautätigkeit wird in jedem regionalen Teilmarkt und für jede Kategorie von Wohnungen so weit ausgedehnt, bis die Zahlungsbereitschaft der Mieter für weitere Objekte mit den Kosten dieser Objekte übereinstimmt. Zu den Kosten gehören die Kosten der Bauleistungen und die des Bodens, der anderen Verwendungen entzogen wird, ebenso die Zinsen auf Eigen- und Fremdkapital, ohne die niemand bereit wäre, die Finanzierung des Gesamtaufwandes zu übernehmen. Es folgt aus dem Prinzip der Konsumentensouveränität, daß all jene Planungen realisiert werden sollten, bei denen die Zahlungsbereitschaft der Mieter die Kosten übersteigt, und ein freier Wohnungsmarkt leistet genau dieses. Dabei ist unbestritten, daß der Staat aus sozialpolitischen Erwägungen die Zahlungsbereitschaft stärken darf und daß er bei bestimmten sozialen Gruppen sogar direkt eingreifen sollte, um die Wohnraumversorgung zu sichern.

3204 Es wäre kurzfristig, im angeblichen Interesse der Mieter Mietkalkulationsvorschriften zu verlangen, denn solche Vorschriften würden das Rentabilitätskalkül massiv verändern und in vielen Fällen die Bautätigkeit zum Erliegen bringen. Eine Perpetuierung der Wohnungsnot, ja wachsende Divergenzen zwischen dem Wohnungsbedarf und der verfügbaren

Wohnungskapazität wären die Folge. Die jungen Familien und diejenigen, die sich mit einem neuen Arbeitsplatz zugleich einen neuen Wohnort suchen müssen, aber auch viele andere Wohnungssuchende mehr hätten unter der Starrheit des Marktes zu leiden. Ohne Glück und gute Beziehungen hätten sie wenig Chancen, zum Zuge zu kommen.

Dabei ist nicht zu verhehlen, daß man im allgemeinen mit raschen Erfolgen einer Liberalisierung der Mieten nicht rechnen kann. Schon wegen der Aufwendigkeit der Planungsprozesse kann es sehr lange dauern, bis sich eine Investitionsabsicht in sichtbare Bautätigkeit umsetzt, und bis dann durch das Bauen vieler Wohnungen eine wesentliche Vergrößerung des Bestandes zustande gekommen ist, vergehen Jahre. Ein langer Atem wird den Mietern abverlangt. Jedoch würde eine Fortsetzung der Mietbindung die Zeitspanne, innerhalb derer die Folgen der Wohnungszwangswirtschaft zu überwinden sind, nur noch verlängern. Niemandem wäre damit gedient, wenn der schwierige Übergang in die Marktwirtschaft weiter hinausgezögert würde.

3205 Es wird häufig argumentiert, diese Zusammenhänge begründeten zwar eine Mietfreigabe für Neubauten, nicht aber für die existierende Bausubstanz, die von der DDR übernommen wurde. Die Miete in existierenden Bauten könne unabhängig von den Neubaumieten durch Kalkulationsvorschriften begrenzt werden, ohne daß dadurch Probleme entstehen. Diese Argumentation ist falsch. Am wenigsten noch deshalb, weil geltend gemacht werden könnte, daß erhöhte Mieteinnahmen zur Finanzierung der Neubautätigkeit benötigt werden. Für die Neubaufinanzierung ist im Prinzip der Kapitalmarkt zuständig, nicht der Altmietler. Allerdings darf man die Liquiditätsprobleme der Wohnungsgesellschaften und die Begrenztheit der Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten nicht übersehen. Ohne ein gewisses Maß an Selbstfinanzierung geht es nicht. Zumindest muß eine Erosion ihres ausgewiesenen Nettovermögens durch ständige Unterdeckung des laufenden Aufwandes (einschließlich Abschreibungen) vermieden werden. Grundlegender aber sind noch drei andere Gesichtspunkte bei der Mißachtung marktgerechter Mieten für Altbauten.

3206 Erstens würden die Anreize zur Wohnungsmodernisierung und Instandsetzung ausbleiben, auf die es gerade in den neuen Ländern besonders ankommt. Investoren, die Altbauten erwerben und sanieren, kalkulieren nicht anders als solche, die neuen Wohnraum erstellen. Auch sie brauchen Mieteinnahmen, und auch sie werden ihre Investitionen unterlassen, wenn sie befürchten müssen, daß ihr sanierter Bestand starren Mietkalkulationsvorschriften unterworfen wird. Wer nicht möchte, daß der vorhandene Wohnungsbestand weiterhin dem Verfall preisgegeben wird und die hoffnungsvollen Ansätze zu einer Renovierung der Städte im Keime erstickt werden, der muß für eine Flexibilisierung der Mieten eintreten. Der Modernisierungszuschlag in Höhe von 11 vH p. a., der nach geltender Rechtslage erlaubt ist, berücksichtigt diese Erkenntnis. Allerdings wird von Unsicherheiten im Zusammenwirken mit § 5 Wirtschaftsstrafgesetz (WiStG) berichtet. Nach der bisher

bekanntgewordenen Rechtsprechung führt die Zusammenrechnung von Grundmiete und Modernisierungszuschlag nicht zu einem Verstoß gegen § 5 WiStG, weil allein zu prüfen ist, ob der Modernisierungszuschlag als solcher ein angemessenes Entgelt für die vom Vermieter erbrachte Modernisierungsleistung ist (AG Berlin-Mitte GE 1994, 161).

Gerade in den neuen Ländern geht es häufig eher um Instandsetzungen als Modernisierungen. Bei einer allgemeinen Mietbindung ist die Möglichkeit eingeschränkt, die Aufwendungen durch zukünftige Mieten zu finanzieren, und umgekehrt hat der Mieter auch nur geringe rechtliche Möglichkeiten, mehr als nur Minimalanierungen zu erzwingen.

3207 Zweitens würden Kalkulationsvorschriften bei den Altbauten die Erwartungen der Investoren negativ beeinflussen. Davon sind nicht nur diejenigen betroffen, die in die Sanierung von Altbauten investieren, sondern auch die Neubauinvestoren, weil stets damit zu rechnen ist, daß die neuerstellten Wohnungen später selbst einmal als Altbauwohnungen klassifiziert und den Kalkulationsvorschriften unterworfen werden. Die Ertragserwartungen eines Wohnungsinvestors werden in erster Linie von seinen Erwartungen über das Zeitprofil der Mieteinnahmen geprägt. Er kann unter Umständen mit ausgesprochen niedrigen Anfangsmieten leben, wenn entsprechende hohe Mietpreissteigerungen realistisch erscheinen. Anfängliche Kostenunterdeckungen werden im späteren Verlauf der Wohnungsnutzung dann kompensiert. Kalkulationsvorschriften, die die zulässigen Mietpreissteigerungsraten begrenzen, zwingen dazu, höhere Anfangsmieten zu verlangen. Wird der Investor auch in dieser Hinsicht durch Kalkulationsvorschriften gegängelt, so kann das einen massiven Investitionsstreik provozieren. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Investor nach aller Erfahrung damit rechnen muß, daß die ihn betreffenden Mietpreis-Kalkulationsvorschriften während der Nutzungsdauer seiner Investition zur Disposition stehen und gegebenenfalls auch zu seinem Nachteil verändert werden.

3208 Drittens würden Mietpreisbindungen die Allokationsaufgabe, die den Bestandsmieten zukommt, unterminieren. Es ist nicht gleichgültig, wer in welchen Wohnungen wohnt, denn die Präferenzen der Menschen unterscheiden sich ebenso wie die Wohnungstypen. Nicht nur unterschiedliche Familiengröße, auch unterschiedliches Alter, unterschiedliche Arbeitsstätte, unterschiedlicher Wohnort naher Verwandter und viele Dinge mehr induzieren Tauschwünsche, die unter der starren Regie der Planwirtschaft unbefriedigt geblieben sind. Die Naturaltauschbörsen, die sich nach der Wende entwickelten, sind ein Indiz für die über Jahrzehnte aufgestaute Fehlbelegung des vorhandenen Wohnungsbestandes. Man müßte wahrscheinlich die Neubaukapazität vieler Jahre aufwenden, um einen ähnlichen Angebotseffekt zu erreichen, wie er durch die Optimierung der Bestandsbelegung entsteht. Die neuen Naturaltauschbörsen sind allerdings keine geeigneten Mittel zur Beseitigung der Fehlbelegung, denn stets müßten sich zwei Tauschpartner mit exakt komplementären Präferenzen finden. Der komplexe Ring-

tausch, der zur Erfüllung der Tauschwünsche nötig ist, kann nur von einer funktionierenden Geldwirtschaft geleistet werden, die über eine freie Mietpreisbildung verfügt. Im übrigen bewirken künstlich niedrig gehaltene Mietpreise einen Attentismus gegenüber der Wohneigentumsbildung.

3209 Die Verbesserung der Belegungsstruktur verspricht im Prinzip eine raschere und stärkere Minderung des Wohnungsmangels als der Neubau. Zu berücksichtigen ist aber, daß sie im Einzelfall mit erheblichen sozialen Härten verbunden sein kann. Man wird es älteren Menschen und kinderreichen Familien nur in Ausnahmefällen zumuten, ihre Wohnungen unter dem Druck von Mieterhöhungen zu räumen. Die Politik hat ein hohes Maß an sozialer Verantwortung. Im siebten Kapitel wird der Vorschlag für ein Sonderwohngeld, das in Härtefällen zur Aufstockung des normalen Wohngeldes dienen soll, präsentiert. Mietbindungen im Bestand sind, abgesehen von den Effizienzproblemen, die sie hervorgerufen, schon deshalb kein adäquates Mittel zur Lösung sozialer Probleme, weil sie zum einen viel zu wenig zielgenau sind, zum anderen gerade diejenigen benachteiligen, die man schützen möchte.

3210 Die Freiheit der Mietbildung im Bestand im Zusammenhang mit einer freien Mietbildung beim Neubau impliziert, daß die Neubaumieten die Bestandsmieten „im Schlepptau“ hinter sich herziehen und daß bei Wohnungen vergleichbarer Qualität und Lage die Lücke zwischen den jeweiligen Mietniveaus nicht zu groß werden kann. Diese Verkopplung zwischen Bestands- und Neubaumieten ist unverzichtbar, weil sie das Neubauvolumen mit den Möglichkeiten, Wohnflächen aus dem Bestand zu gewinnen, koordiniert. Wenn sich die Nachfrage nach Mietwohnraum in einen bestimmten Teilmarkt verlagert, so müssen in der Regel mehr Wohnungen gebaut werden, aber es muß auch zu Abwanderungen rivalisierender Nutzer in andere Teilmärkte kommen. In beiden Fällen entstehen Kosten. Im einen Fall als Baukosten, im anderen Fall als sogenannte Opportunitätskosten, also Kosten in Form der entgangenen Nutzung der rivalisierenden Mieter. Die Verkopplung der Bestands- und Neubaumieten stellt sicher, daß beide Beschaffungswege in optimaler Weise kombiniert werden und daß die Befriedigung der zusätzlichen Nachfrage zu minimalen Kosten erfolgen kann. Die Mobilitätsbereitschaft von Mietern wird aber dadurch begrenzt, daß ihnen beim Umzug hohe Kosten entstehen.

Bei einer Entkopplung von Neubau- und Bestandsmieten, wie sie derzeit in extremer Weise in den neuen Ländern stattfindet, läuft man Gefahr, massive Fehlinvestitionen zu induzieren. Schon jetzt zeichnet sich ab, daß in einigen Randgebieten der Städte Handels- und Dienstleistungszentren entstehen, die langfristig, nach einer Mobilisierung der Bestände in den Innenstadtbereichen, vermutlich keine Wettbewerbschancen haben werden. Auch die Mittel für die komplementären Infrastrukturinvestitionen, die der Staat aufzubringen hat, drohen nutzlos zu versickern.

3211 Eine Fortsetzung der Mietbindung würde sehr hohe Kosten für die deutsche Volkswirtschaft mit sich bringen. Die bisherigen Mietenverordnungen der

Bundesregierung waren bereits wichtige Schritte in die richtige Richtung, und der Übergang zu einem echten Vergleichsmietensystem im Jahre 1995 ist ein noch wichtigerer Schritt (Ziffern 3401 ff.).

3212 Als flankierende Maßnahme zur Mietfreigabe ist die Wohnungsprivatisierung zugunsten der Mieter zu sehen, die im sechsten Kapitel erörtert wird. Diese Privatisierung kann als Programm zur Abfederung der Verteilungswirkungen der Mietfreigabe gesehen werden. Zudem würden durch sie starke Anreize gesetzt, in den Bestand zu investieren. Eine erhöhte

Miete, die man „an sich selbst zahlt“, verringert das Realeinkommen nicht, ruft aber dennoch im wesentlichen die gleichen Wirkungen hinsichtlich der Wohnraumnachfrage hervor wie eine erhöhte Miete, die man an andere zahlt. Der Besitzer einer Eigentumswohnung wird sich stets der ersparten Marktmiete bewußt sein und seine Renovierungs-, Verkaufs- und Vermietungsentscheidungen von ihr abhängig machen. Auch er wird seinen konstruktiven Beitrag zum Konzert der Marktkräfte leisten, wenn er sich an freien und unverfälschten Marktmieten orientieren kann.

III. Zur Höhe der Mieten und Einkommen

3301 Mitte 1990 lag die monatliche Bruttokaltmiete bei nur 0,90 DM/m², und nur ca. 4 vH der verfügbaren Einkommen mußte man für Mieten aufwenden. Diese Verhältnisse waren nach der Vereinigung aus vielerlei Gründen nicht mehr tragbar. Zwar wurden die Mieten noch nicht freigegeben, doch wurde die höchstzulässige Miete durch die Bundesregierung stufenweise angehoben, um gemäß § 11 III Nr. 1 des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe (MHRG) möglichst rasch in die Nähe von Marktmieten zu gelangen. Die ostdeutschen Wohnungsgesellschaften haben ihre Spielräume in aller Regel ausgenützt (Tabelle 3.1). Die Grundmiete (ohne Betriebskosten) wird im Jahr 1994 durchschnittlich bei etwa 4,50 DM pro m² Wohnfläche monatlich liegen. Bei großen funktionellen Mängeln und schlechter Lage kann die Miete im Einzelfall bis zu 2,25 DM unter diesem Wert und bei sehr hoher Qualität und teurer Lage bis zu 0,60 DM pro m² Wohnfläche monatlich darüber liegen. Mehrfamilienhäuser dürfen je nach Lage bis zu einem Preis von 4,65 DM bis 4,80 DM pro m² Wohnfläche im Monat vermietet werden.

Nicht nur die Mieten, sondern auch die Einkommen sind in den neuen Ländern kräftig gestiegen. Das durchschnittliche verfügbare Einkommen pro Haushalt ist bis zum ersten Halbjahr 1994 auf 63,5 vH des Westniveaus angestiegen. Von 1992 bis 1993 betrug die Jahresrate des nominalen Einkommenswachstums der Mieterhaushalte 28 vH; allerdings sind in diesem Zeitraum auch die Mieten und die anderen Preise gestiegen. Ein mittlerer Mieterhaushalt erzielte im Jahre 1993 ein verfügbares Einkommen von knapp 2 500 DM (Tabelle 3.2). Die monatliche Bruttokaltmiete betrug bei einer Wohnungsgröße von 60 m² insgesamt 330 DM, entsprach also nur etwa 13 vH des verfügbaren Einkommens. Der Anteil für Westdeutschland lag demgegenüber im selben Jahr bei 23 vH.

3302 Die im Mietrecht für die neuen Länder festgelegte Mietbindung soll bis Mitte 1995 beibehalten werden. Wie sich die Mieten nach der dann beabsichtigten Freigabe tatsächlich entwickeln, ist eine Frage, die nur sehr schwer beantwortet werden

Tabelle 3.1:

Entwicklung der durchschnittlichen Miete pro Quadratmeter und Monat

Mitte 1990:

Bruttokaltmiete (= Grundmiete + kalte Betriebskosten)	0,90 DM
Heiz- und Warmwasserkosten	0,50 DM
Bruttowarmmiete	1,40 DM

Ab 1. Oktober '91:

Grundmiete	2,00 DM
kalte Betriebskosten	1,50 DM
Heiz- und Warmwasserkosten	2,00 DM
Bruttowarmmiete	5,50 DM

Ab 1. Januar '93:

Grundmiete	4,00 DM
kalte Betriebskosten	1,50 DM
Heiz- und Warmwasserkosten	2,00 DM
Bruttowarmmiete	7,50 DM

Ab 1. Januar '94:

Grundmiete	4,50 DM
kalte Betriebskosten	1,50 DM
Heiz- und Warmwasserkosten	1,85 DM
Bruttowarmmiete	7,85 DM

Legende: Die Steigerung der Miete zum 1. Oktober 1991 ergibt sich aufgrund der 1. Grundmietenverordnung (Steigerung der Grundmiete um 1,00 DM pro m² und Monat, Beschaffenheitszuschläge und -abschläge möglich) sowie der Betriebskosten-Umlageverordnung (Umlage aller Betriebskosten auf die Miete, Umlage der Heiz- und Warmwasserkosten auf eine Obergrenze beschränkt).

Die Mietsteigerung zum 1. Januar 1993 und zum 1. Januar 1994 folgt aus der 2. Grundmietenverordnung (Erhöhung der Grundmiete um 1,20 DM pro m² und Monat zum 1. 1. 1993, Beschaffenheitszuschläge und -abschläge zum 1. 1. 1993 und zum 1. 1. 1994 möglich) sowie aus der Betriebskosten-Umlageverordnung (Senkung der Heizkostenumlage zum 1. 1. 1994).

Quelle: BMBau.

Tabelle 3.2:

**Verfügbares Einkommen von Mieterhaushalten in den neuen Ländern
in DM pro Monat¹⁾**

	Februar/März 1992	Juni/Juli/ August 1993
Mieterhaushalte insgesamt	1912	2446
davon Haushalte mit		
einer Person	1037	1329
zwei Personen	1934	2468
drei Personen	2457	3078
vier Personen	2642	3330
fünf und mehr Personen	2440	3088
darunter		
Arbeitslosen- haushalte	1196	1540
Rentnerhaushalte	1343	1742

¹⁾ Ohne Sonderzahlungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld.

Quelle: IfS/BMBau, Hausbesitzer in den neuen Bundesländern — Auswirkungen der Mietenreformen 1991, 1992; IfS/BMBau, Wirkungsanalyse zu der 1993 in Kraft getretenen Mietenreform und zum Wohngeldsondergesetz in den neuen Bundesländern, Ergebnisse der Mieterbefragung 1993, 1994.

kann, denn viele Faktoren, wie insbesondere die weitere Einkommensentwicklung, Präferenzverschiebungen, regionale Wanderungsbewegungen und die im Anschluß geplante Vergleichsmietenregelung werden eine Rolle spielen. Im folgenden werden zunächst noch einmal die Ergebnisse der Modellrechnungen präsentiert, die die Kommission angestellt hat, um theoretische Mindestanfangsmieten für Neubauten und sanierte Altbauten zu ermitteln und über die bereits im ersten Kapitel des Hauptgutachtens (Ziffern 1201 ff.) berichtet worden ist.

Tabelle 3.3:

Ost-West-Relation der reinen Baukosten in den 1992 erteilten Baugenehmigungen (in vH)

	Ein- familien- häuser	Zwei- familien- häuser	Mehr- familien- häuser
je Wohnung	77,3	81,5	96,7
je Quadratmeter	88,1	92,5	97,0

Quelle: Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, Zur Lage in den neuen Ländern, 1993, Wiesbaden et al.

3303 Ausgangspunkt der Bezugnahme auf diese Modellrechnungen ist die Erkenntnis, daß die Baukosten in den neuen Ländern, jedenfalls bei Mehrfa-

milienhäusern, mittlerweile praktisch auf der gleichen Höhe liegen wie in Westdeutschland (Tabelle 3.3). Im übrigen sei wiederholt: Als Musterfall für eine gewerbliche Neubauinvestition im Mehrfamilienhausbau wird davon ausgegangen, daß bei einer Herstellung im Jahr 1994 Kosten in Höhe von insgesamt 3 500 DM pro Quadratmeter Wohnfläche anfallen. Von diesen Kosten entfallen 3 100 DM auf das Gebäude und 400 DM auf den Boden. Die Frage ist, welches die im ersten Jahr der Vermietung (1995) erforderliche Mindestmiete ist, bei der sich rechnerisch über die wirtschaftliche Lebensdauer der Immobilie ein Ausgleich von Einzahlungen und Auszahlungen bei einem bestimmten Verzinsungsanspruch ergibt. Um der Antwort auf diese Frage näher zu kommen, wird vorerst unterstellt, die Investoren verfügten in genügendem Umfang über eigene Mittel oder könnten sich zum Marktzins genug Mittel verschaffen, um Defizite im Zahlungsstrom nach dem Investitionszeitpunkt zu überbrücken. Von den Liquiditätsproblemen solcher Defizite wird bei den Berechnungen also abstrahiert. Nur zunächst gilt das gleiche für die Möglichkeit, daß der Investor mangels anderer Einkünfte außerstande sein mag, die gesetzlichen Möglichkeiten des steuerlichen Verlustausgleichs auszunutzen.

Unverändert hat die Kommission auch die weiteren Annahmen gelassen: Als wirtschaftliche Nutzungsdauer der Immobilie werden 70 Jahre gerechnet, und es wird unterstellt, daß nach deren Ablauf nur noch der reine Bodenwert realisiert werden kann. Diese und alle nachfolgenden Berechnungen basieren auf der Annahme, daß die Bodenpreissteigerungsrate dem Nettozinssatz nach Steuern gleicht, wie er sich für einen gewerblichen Investor einstellt, dessen Kapitalmarkterträge bei Zinssätzen zwischen 7 % und 8,5 % mit Steuern auf Einkommen, Gewerbeertrag und Gewerbekapital zu insgesamt etwa 59 vH belastet werden. Außerdem wird hier wie auch bei den folgenden Berechnungen stets unterstellt, daß die Preissteigerungsrate für Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten sowie für Verwaltungsausgaben der Steigerungsrate der Mieten plus 1,5 vH entspricht und der Umfang der Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten im Zeitablauf in dem Maße steigt, wie es die Analysen der Deutschen Baurevision in Westdeutschland zu erwarten nahelegen.¹⁾ Die Verwaltungskosten betragen im Jahr 1995 7,50 DM pro Quadratmeter.

Aus Vereinfachungsgründen bleiben wiederum die Nachinvestitionen unberücksichtigt, die in einem Wohngebäude erforderlich sind, um eine Anpassung an die im Zeitablauf sich ändernden Anforderungen des Marktes sicherzustellen. Die dafür periodisch anfallenden Investitionen erreichen im Laufe der gesamten Nutzungsdauer des Objekts nicht selten die Höhe der Gebäudeherstellungskosten. Da solche In-

¹⁾ Es wurden die empirischen Werte der Deutschen Baurevision verwendet. Den Werten liegt ein Trend mit einer Mengenwachstumsrate von etwa 2,5 vH p. a. zugrunde. Vgl. Deutsche Baurevision, Untersuchung über die Anpassung der Instandhaltungskosten im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1991.

vestitionen aber auch zu einem veränderten Zeitwert und zu einer längeren Nutzungsdauer und somit zu einem schwer abzuschätzenden Restwert des Gebäudes nach 70 Jahren führen, wird von einer Einrechnung solcher Maßnahmen abgesehen.

3304 Die Berechnungen haben gezeigt, daß die Höhe der Anfangsmiete sehr stark von der Höhe der Steigerungsrate der Mieten während der Nutzungsdauer der Immobilie abhängt, die selbst wiederum die Wertsteigerungsrate der Immobilie maßgeblich erklärt. Da die Mietsteigerungsrate eine Erwartungsgröße ist, kommt in ihr auch die berechnete Risikofurcht des Investors zum Ausdruck. Wenn die wahrscheinliche Mietsteigerungsrate 3 vH und die kalkulatorische Steigerungsrate 2 vH beträgt, so entspricht dies einem hohen Risikoabschlag auf die Miete.

Neben den allgemeinen rechtlichen, wirtschaftlichen und steuerlichen Risiken, denen ein Investor, der über längere Zeiträume kalkuliert, ausgesetzt ist, schlagen beim Investitionskalkül — hier vor allem bei der in die Kalkulation eingesetzten Mietsteigerung — auch noch objektspezifische Risiken, wie z. B. die Veränderung des Wohnumfeldes und sich wandelnde Wohnanforderungen, sowie Risiken, die in der Veränderung der steuerlichen Verlustverrechnungsmöglichkeit liegen, so erheblich zu Buche, daß man hiervon nicht abstrahieren kann. Auch wird ein Investor die Risiken, die in der Bewirtschaftung liegen, nicht außer acht lassen können. Ebenso muß er willens und in der Lage sein, über einen langen Zeitraum liquide Mittel nachzuschießen. Zwar mag sich die tatsächliche Mietsteigerungsrate für Immobilien im langfristigen Durchschnitt bei 3 vH oder gar darüber einstellen; das darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß regional ganz erhebliche Unterschiede bestehen, so daß auch mit einer zeitweilig sinkenden Miete gerechnet werden muß. Es ist ein Gebot der kaufmännischen Vorsicht, so zu kalkulieren, daß man auch unter Berücksichtigung der genannten Risiken zurecht kommt. Unter Einbeziehung der Ansätze für Unternehmer-Wagnis und Gewinn können in vielen Fällen merklich höhere Anfangsmieten erforderlich sein, als sie sich aus den Annahmen zu ergeben scheinen, die den Modellrechnungen zur Höhe der Mindestmieten zugrunde liegen. Jedenfalls wäre ein Investor, der seine Mietsteigerungserwartung in Anlehnung an die allgemeine Inflationsrate bildet und zudem von einem dazu passenden Hypothekenzins ausgeht, vermutlich nicht vorsichtig genug. Auf die ausführliche Diskussion dieses Themas im Hauptgutachten (Ziffern 1201 ff.) sei verwiesen.

3305 Daß die Ergebnisse der Berechnungen sensibel sind bezüglich der Möglichkeit, steuerliche Verluste mit anderen Einkünften zu verrechnen, hat in den neuen Ländern eine noch viel größere Bedeutung als in Westdeutschland.

Gerade dort gibt es nämlich viele Unternehmen, die auf absehbare Zeit nicht in der Lage sein werden, eine vollständige Verrechnung vorzunehmen, und zwar — worauf es ankommt — für etliche Jahre nicht. Selbst viele westdeutsche Unternehmen, die in Ostdeutschland investieren, werden nicht ständig in der Lage sein, zusätzliche Verluste voll mit anderen Einkünften zu verrechnen. Für diese Unternehmen loh-

Tabelle 3.4:

Rechnerisch mindestens erforderliche anfängliche Grundmiete pro Quadratmeter und Monat in DM: Neubau eines Mehrfamilienhauses durch Kapitalgesellschaften mit vollem steuerlichen Verlustausgleich

Kalkulatorische Steigerungsrate der Mieten	Zinssatz			
	7,0 %	7,5 %	8,0 %	8,5 %
0 vH	18,20	19,00	19,80	20,60
1 vH	15,50	16,20	16,90	17,60
2 vH	13,40	13,90	14,50	15,10
3 vH	11,70	12,10	12,50	13,00

Daten der Modellrechnung: Lebensdauer der Wohnung 70 Jahre; Anschaffungsausgabe 3 500 DM pro Quadratmeter Wohnfläche, davon 400 DM/m² für Boden (=Verkehrswert); Bodenpreissteigerungsrate = Nettozins nach Steuern der Unternehmung mit Verlustausgleich; Instandhaltungskosten entsprechend der Querschnittsanalyse der Deutschen Baurevision von 1991, Anlage 4, in Preisen von 1995 (Durchschnittswert der Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten aller 70 Baualtersklassen in diesem Jahr 28,50 DM/m²); Verwaltungskosten im Jahr 1995 7,50 DM pro m² und Jahr; Preissteigerungsrate der einzelnen Instandhaltungsarbeiten = Preissteigerungsrate der Verwaltungskosten = Steigerungsrate der Mieten + 1,5 vH; Mietausfall 2 vH der Mieten. (Da der empirische Trend der Daten der Baurevision eine Steigerungsrate von etwa 2,5 vH p. a. aufweist, die auf ein mit dem Alter der Immobilie wachsendes Volumen an Instandhaltungsarbeiten zurückzuführen ist, liegt die Wachstumsrate der bei den Berechnungen unterstellten Instandhaltungskosten, die sich aus einer Mengen- und einer Preiskomponente zusammensetzt, in allen Fällen um 4 vH über der kalkulatorischen Mietsteigerungsrate und um 2,5 vH über der Preissteigerungsrate der Verwaltungskosten.) Besteuerung der Einkommen zum Satz 45 vH; AfA gem. § 7 V EStG (Sonderabschreibungen gemäß Fördergebietsgesetz werden nicht berücksichtigt); Hebesatz 400 vH (effektiver Gewerbesteuersteuersatz 16,6 vH; Gewerbesteuersteuersatz 8 vT; Grundsteuersatz 14 vT); Einheitswert 648 DM/m²; voller Verlustausgleich mit anderen Einkommen- und Gewerbesteuerzahlungen zu jeder Zeit; 25 vH der Anschaffungsausgabe Eigenkapital; Rest Annuitätendarlehen mit 1 % Tilgung. Die Methodik der Modellrechnungen ist in Anhang 1 dargestellt. Abbildung 5. 1 (fünftes Kapitel) veranschaulicht den Zeitpfad des Cash-Flow und des Gewinns.

nen sich schon deshalb Investitionen nicht bereits ab der rechnerischen Mindestanfangsmiete. Je geringer die Möglichkeiten des Verlustausgleichs, desto höher ist die erforderliche Mindestmiete und je höher der Fremdkapitalanteil an der Finanzierung, desto größer der Bedarf an Verlustausgleich. Und in gewichtigen Fällen geht es hier nicht um einen Unterschied von einigen Groschen, sondern um mehrere Mark je Quadratmeter und Monat. Das Thema der fehlenden Verlustausgleichsmöglichkeit wird deshalb im Zusammenhang mit einer Erörterung von Reformvorschlägen im fünften Kapitel noch einmal aufgegriffen (insbesondere Ziffern 5303 ff).

3306 Zusätzlich zu den in Tabelle 3.4 ausgewiesenen Fällen hat die Kommission eine große Zahl weiterer Musterrechnungen vorgenommen. Zu diesen Rechnungen gehört der Fall eines nichtgewerblichen Investors, der den Maximalsatz der persönlichen Einkommensteuer von 53 vH auf seine Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung zahlt, die Möglichkeit des vollen Verlustausgleichs hat und nicht der Gewerbesteuer unterliegt. Im Standardfall einer kalkulatorischen Mietsteigerung von 2 vH und eines Zinssatzes von 7,5 % liegt für ihn der erforderliche Mindestwert der Anfangsmiete unter sonst gleichen Voraussetzungen bei 14,20 DM. Dieser Wert weicht nur unerheblich von dem in Tabelle 3.4 ausgewiesenen Wert von 13,90 DM ab. Er ist etwas höher als beim gewerblichen Investor, obwohl letzterer eine höhere Grenzsteuerbelastung zu tragen hat. Der Grund liegt darin, daß der Vorteil aus den Abschreibungsvergünstigungen bei höherer Grenzbelastung der Einkommen einen höheren Wert hat. Es ist dies ein Beispiel für das Phänomen, das in der Literatur als Steuerparadoxon bezeichnet wird.

3307 Darüber hinaus wurden für den Musterfall eines kalkulatorischen Mietanstiegs von 2 vH und eines Zinssatzes von 7,5 % Modellrechnungen ange stellt, mit deren Hilfe die Anfangsmieten für ver-

schiedene Typen von Sanierungsinvestitionen beispielhaft ermittelt wurden. Der erste Typus ist eine Investition in einen Plattenbau, der zweite eine Investition in einen Altbau mittlerer Qualität und der dritte eine Investition in einen Gründerzeitbau. Die Annahmen und Ergebnisse der Berechnungen sind in Tabelle 3.5 zusammengefaßt.

Die Tabelle zeigt, daß gewerbliche Investoren unter den getroffenen Annahmen Monatsmieten benötigen, die, je nach Höhe des Sanierungsaufwandes, mindestens 6 DM bis mindestens 12 DM pro Quadratmeter betragen. Wiederum gilt dieses Ergebnis freilich nur unter der Annahme eines zu jeder Zeit möglichen Verlustausgleichs. Investoren, die über längere Perioden nicht zum Verlustausgleich in der Lage sind, benötigen deutlich höhere Anfangsmieten, wenn sie auf ihre Kosten kommen wollen. Außerdem ist abermals auf die vielen Gründe zu verweisen, warum professionell kalkulierende Investoren das, was hier aus volkswirtschaftlicher Sicht als rechnerische Mindestmiete vorgeführt wurde, verständlicherweise nicht als ausreichende Grundlage für eine lohnend erscheinende Investitionsentscheidung ansehen und zwar selbst dann nicht, wenn sie keine Engpässe bei der Verlustverrechnung haben oder erwarten (Hauptgutachten, Ziffer 1211).

Tabelle 3.5:

Rechnerisch mindestens erforderliche Grundmiete: Alternative Sanierungsobjekte

	Restlebensdauer in Jahren	Anschaffungs- wert in DM pro m ²	Sanierungsaufwand in DM pro m ²	Anfangsmiete in DM pro Quadratmeter und Monat
Plattenbau	40	600	500—1 000	6,20— 8,20
Altbau mittlerer Qualität .	50	800	650—1 300	7,60— 9,80
Gründerzeitbau	70	1 000	700—1 900	9,00—12,10

Daten der Modellrechnung: wie zu Tabelle 3.4 bei 2 vH kalkulatorischer Mietsteigerung und 7,5 % Zinssatz, doch mit folgenden Besonderheiten:

½ des Kaufpreises für Boden; 50 vH der Sanierungskosten für Instandsetzung und 50 vH für Modernisierung; Instandsetzungskosten als Erhaltungsaufwand sofort absetzbar; Anschaffungs- und Modernisierungskosten (ohne Boden) über 50 Jahre (bei Plattenbau: 40 Jahre und Wertberichtigung im 40. Jahr) abgeschrieben; KfW-Kredit 30 000 DM, Tilgungsbeginn nach 5 Jahren, Zins zehn Jahre 5 %, danach Kapitalmarktzins, Laufzeit 25 Jahre; Fremdfinanzierungsquote einschließlich KfW-Kredit 75 vH.

IV. Vergleichsmieten für die neuen Länder

3401 Nach dem Willen von Bund und Ländern soll die Mietbindung in den neuen Ländern zur Mitte des Jahres 1995 durch die Einführung des Vergleichsmietenverfahrens nach westdeutschem Muster abgelöst werden. Hiervon verspricht man sich einen raschen Übergang zu einer gleichgewichtigen Preisstruktur, die die im dritten Kapitel, Abschnitt I beschriebenen Lenkungs-funktionen übernehmen und insbesondere hinreichend Anreize für die Entwicklung einer regen Bautätigkeit entfalten könnte.

3402 Das Vergleichsmietenverfahren ist in Westdeutschland entwickelt worden, weil ein Instrument für nötig gehalten wurde, einvernehmliche Mietänderungen in bestehenden Mietverhältnissen vorzunehmen, ohne deshalb den Bestand des Mietvertrags als solchen in Frage zu stellen. Im Prinzip könnte man sich ein alternatives Verfahren vorstellen, bei dem man befristete Mietverträge schließt, die in periodischen Abständen neu auszuhandeln sind und bei fehlender Einigung nicht mehr verlängert werden.

Aus Gründen des Mieterschutzes wird in Deutschland eine solche Möglichkeit ausgeschlossen. Gemäß § 1 S. 1 MHRG ist die Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum zum Zwecke der Mieterhöhung verboten.

Um dem Vermieter trotz des Verbots der Änderungskündigung zu einem marktorientierten Mietzins zu verhelfen, die Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes zu erhalten und eine Anpassung an die allgemeine Marktentwicklung zu ermöglichen, wurde mit § 2 MHRG das Vergleichsmietenverfahren bereitgestellt. Dieses Verfahren räumt dem Vermieter unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch gegen den Mieter auf Zustimmung zu einer Erhöhung des Mietzinses bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete ein. Dabei kann insbesondere auf einen Mietspiegel, auf ein mit Gründen versehenes Gutachten eines öffentlich bestellten oder vereidigten Sachverständigen oder auf mindestens drei vergleichbare Wohnungen Bezug genommen werden. Wie der Wortlaut des § 2 II 2 MHRG mit dem Wort „insbesondere“ zeigt, handelt es sich um eine beispielhafte Aufzählung, so daß auch andere Begründungsmittel wie Gutachten oder Urteile über vergleichbare sonstige Wohnungen, Auskünfte der Gemeinden, die amtliche Wohngeldstatistik sowie die offenkundige Ortsüblichkeit eines bestimmten Mietzinses zulässig sind. Die Praxis der Rechtsprechung zeigt allerdings, daß neben dem Sachverständigengutachten der Mietspiegel als Beweismittel in Mietstreitigkeiten stark an Bedeutung zugenommen hat.

3403 Die gesetzliche Regelung geht davon aus, daß sich die Parteien im Regelfall über eine Mieterhöhung einigen und daß es nur in seltenen Fällen zu einem Streit kommt, der vor Gericht ausgetragen werden muß. Diese Annahme wurde in den siebziger Jahren durch die Statistik bestätigt, weil nur 1 vH aller Mieterhöhungen durch die Gerichte entschieden werden mußten. Die Zahl und der Anteil der Streitfälle ist seitdem aber in Westdeutschland gestiegen¹⁾, ohne daß diese Annahme zur Zeit statistisch genau belegt werden kann.

3404 Die Frage ist, ob der mit dem Vergleichsmietenverfahren zur Verfügung stehende Weg den neuen Ländern einen weitgehend reibungslosen Übergang der noch preisgebundenen Mieten in das Vergleichsmietensystem ermöglicht. Die gesetzliche Voraussetzung ist zunächst, daß die mit einem solchen Übergang obsolet werdenden Regelungen des § 11 MHRG sowie der Grundmietenverordnung und der Betriebskosten-Umlageverordnung aufgehoben werden. Damit wird den Mietvertragsparteien die Möglichkeit eröffnet, nach Aufhebung der Preisbindung ihren Mietzins selbst zu finden und entsprechend zu bestimmen.

Den Parteien wird hierdurch keineswegs ein Entdeckungsverfahren in einer marktwirtschaftlichen Wüste zugemutet. Bei gutem Willen könnte von der eingeräumten Vertragsfreiheit oft ein zweckentspre-

chender Gebrauch gemacht und in einer hiervon geprägten Verhandlung im Kompromißwege ein Mietzins vereinbart werden, der einerseits vom Einkommen und von den Präferenzen des Mieters und andererseits von den Erfordernissen einer tragfähigen Hausbewirtschaftung auf Seiten des Vermieters bestimmt wird. Man mag zwar hoffen, daß exzessive Mieterhöhungen nicht zu befürchten sind, weil die Mieten nach der Freigabe nicht nur durch das Angebot, sondern auch durch die Nachfrage gebildet werden. Es ist aber doch zu vermuten, daß wegen fehlender Markttransparenz die Erwartungen der Vermieter und die der Mieter in sehr vielen Fällen noch weiter auseinanderklaffen als in Westdeutschland, so daß es zu einer Welle von Mieterhöhungsverlangen kommen könnte, die weder für die Haushalte tragbar noch — aus der Sicht des Marktes — gerechtfertigt sind.

3405 Soweit ein Prozeß einvernehmlicher Mietänderungen in Gang kommt, der weitgehend auf der Grundlage des § 10 I MHRG durch Zustimmung des Mieters zu einer Mieterhöhung um einen bestimmten Betrag erfolgen wird, wird nach einer gewissen Zeit eine hinreichend große Zahl von Vergleichsobjekten zur Verfügung stehen, um in Zweifelsfällen einen Anhaltspunkt für die Vergleichsmiete zu haben. Hinzu kommen die Fälle, in denen bei Wiedervermietung ohne die Bindungen eines bestehenden Mietverhältnisses eine freie Vereinbarung des Mietzinses möglich ist. Eine dritte Gruppe bilden die Fälle, in denen die Parteien schon zur Zeit der Preisbindung einen preisrechtswidrig zu hohen Mietzins vereinbart haben, an dem sie aber nach Freigabe der Mieten festhalten und den sie damit ausdrücklich oder durch schlüssiges Verhalten nach § 141 BGB bestätigen. Auch derart legalisierte Mietzinsvereinbarungen können anderen Parteien einen Anhaltspunkt bieten, wenn sie für ihr Mietverhältnis eine Vergleichsmiete suchen. Allerdings dürfte es sich hierbei im wesentlichen um Preisniveau handeln, die weit höher liegen als sie sich in einer Situation mit größerem Angebot an nicht preisgebundenen Mietwohnungen ergäben hätten.

3406 Man sollte sich indes nicht der Illusion hingeben, daß die Anpassung der Mieten an marktwirtschaftliche Verhältnisse in den neuen Ländern ganz ohne Streit zwischen einzelnen Mietvertragsparteien ablaufen wird. Es ist zu befürchten, daß es schon bei Einführung des Vergleichsmietensystems zahlreiche Fälle geben wird, die nur nach dem förmlichen Mieterhöhungsverfahren des § 2 MHRG beigelegt werden können, in denen der Mieter also eine förmliche Begründung des Mieterhöhungsverlangens begehren und der Vermieter notfalls eine gerichtliche Entscheidung suchen wird. Insoweit stellt sich das Problem, daß dem Vermieter von den in § 2 III MHRG beispielhaft vorgesehenen Begründungsmitteln in den ersten Jahren nach Freigabe der Mieten noch kein oder jedenfalls noch kein zuverlässiger Maßstab zur Verfügung stehen wird. Mietspiegel können die notwendige Markttransparenz schaffen und dazu beitragen, die Prozesse zu kanalisieren. Für die Mietspiegelwerte muß aber ein angemessener Maßstab gefunden werden. Auch Sachverständige würden anfangs nur selten über eine ausreichende Zahl von

¹⁾ Vgl. Niederberger, Kündigungs- und Konfliktverhalten, Gutachten im Auftrag der Expertenkommission Wohnungspolitik, Bonn, 1994.

Vergleichsobjekten in der Gemeinde verfügen und folglich ebenfalls ohne Maßstab für die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete sein. In der Kommission sind die Meinungen darüber geteilt, wie gra-

vierend dieses Problem ist, wenn es gilt, in vertretbaren Zeiträumen gleichgewichtige Mietstrukturen in den neuen Ländern zu entwickeln.

V. Vergleichsmieten auf der Basis von Mietspiegeln und Sachverständigengutachten

3501 Ein günstiges Szenarium ist dadurch gekennzeichnet, daß das Vergleichsmietenverfahren auch ohne das Begründungs- und Beweismittel der Mietspiegel zu einer raschen Änderung der Mietstruktur in der Lage ist. Immerhin gibt es auch in Westdeutschland zahlreiche Gemeinden, die nach mehr als 20 Jahren seit Geltung des Vergleichsmietensystems noch nicht über einen Mietspiegel verfügen und in denen sich die Vermieter ohne dieses Hilfsmittel bei Mieterhöhungen zu helfen gewußt haben. Mietspiegel werden zwar in den westdeutschen Ländern in der Praxis allen anderen Begründungsmitteln vorgezogen. Ebenso bevorzugen die Gerichte in der Regel — wie oben dargestellt — einen Mietspiegel gegenüber anderen Erkenntnismitteln, um die ortsübliche Vergleichsmiete im Wege des Freibeweises festzustellen. Die westdeutsche Praxis zeigt jedoch, daß es oft in kleineren und manchmal auch größeren Gemeinden ohne Mietspiegel geht.

3502 Dem ostdeutschen Vermieter werden nach Freigabe der Mieten als Begründungsmittel für ein Mieterhöhungsverlangen zwar auf jeden Fall sofort die drei Vergleichsobjekte und das Sachverständigengutachten zur Verfügung stehen. Allerdings wird sich das Gutachten im einzelnen Streitfall nicht immer auf Objekte beziehen können, die nach Art, Ausstattung, Größe, Beschaffenheit und Lage vergleichbar sind, weil diese Objekte fehlen oder unbekannt sind. Ähnliches gilt für Gerichtsentscheidungen über vergleichbare Wohnungen. Voraussetzung für die Vergleichsmietenregelung ist in jedem Fall, daß alsbald nach der Freigabe der Mieten eine zunehmende Zahl von Vergleichsobjekten zur Verfügung steht, bei denen der Mietzins einvernehmlich erhöht oder bei einer Wiedervermietung neu bestimmt worden ist, oder für eine Übergangszeit Mieten von Objekten aus vergleichbaren Gemeinden in den alten Bundesländern herangezogen werden.

3503 Die Gerichte werden folglich vor nur schwer lösbaren Problemen stehen, wenn derartige Streitfälle zu entscheiden sind. Der Vermieter trägt in einem solchen Prozeß die Beweislast für alle Voraussetzungen seines Anspruchs aus § 2 I MHRG, der auf Zustimmung des Mieters zu einer Erhöhung des Mietzinses gerichtet ist. Da der Klageantrag auf Abgabe

einer Willenserklärung zur Vertragsänderung gerichtet ist, muß der Vermieter die Höhe des geltend gemachten Mietzinses genau bezeichnen. Wird diese Höhe vom Mieter bestritten, muß der Vermieter beweisen, daß es sich um die ortsübliche Vergleichsmiete handelt.

Bei der Beweisführung ist der Vermieter nicht an die bei seinem vorprozessualen Erhöhungsverlangen gewählten Begründungsmittel gebunden. Er kann sich jetzt auf jedes andere gesetzlich zulässige Beweismittel stützen. Auch das Gericht ist bei der Zulassung eines Beweises nicht an die vorprozessualen Begründungsmittel des Vermieters gebunden. Gesetzlich zugelassene Beweismittel sind nach der Zivilprozeßordnung der Beweis durch Augenschein, der Zeugenbeweis, der Beweis durch Sachverständige, durch Urkunden und durch Parteivernehmung (§§ 371 ff. ZPO). Hinzu kommt die amtliche Auskunft, die in bezug auf Mietspiegel, Steuerstatistik, Wohngeldstatistik und ähnliches eine Rolle spielt. Auch ein Freibeweis bei der Ermittlung von Erfahrungssätzen kommt in Betracht. Vor allem ist das Gericht zur Schätzung der ortsüblichen Vergleichsmiete nach § 287 II ZPO berechtigt, wenn eine genaue Beweisführung nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist und objektive Schätzungsgrundlagen zur Verfügung stehen. Schließlich kann sich das Gericht auf seine aus der Spruchpraxis in anderen Fällen gerichtlicher Mieterhöhungsverfahren gewonnene Sachkunde stützen. Für keines dieser Verfahren wird es aber anfangs ausreichende Datenquellen geben.

3504 Auch in den westlichen Bundesländern mußte das Vergleichsmietenverfahren Ende 1971 erst langsam in Gang kommen und konnte sich bis 1974 ausschließlich auf Vergleichsobjekte stützen. Erst mit dem Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetz (WKSchG II) wurden Mietspiegel vorgesehen, ohne alsbald zur Verfügung zu stehen. Einige Kommissionsmitglieder hegen daher die Erwartung, daß auch in den neuen Ländern nach Freigabe der Mieten selbst in den strittigen Fällen mit dem förmlichen Mieterhöhungsverfahren des § 2 MHRG zunächst auch ohne Mietspiegel praktikable Lösungen zu erreichen sein werden.

VI. Mangelnde Dynamik der Mietspiegel

3601 Zu einem anderen Szenarium kommt man auf der Grundlage der Erwartung, daß das Vergleichsmietenverfahren in den neuen Ländern doch auf Mietspiegel angewiesen sein wird, weil sich die Gerichte auf andere Begründungen für Mieterhöhungen nicht einlassen oder weil die Vermieter, namentlich die kommunalen Wohnungsgesellschaften, den Rechtsweg scheuen und aus politischen Gründen auf den Einsatz anderer Beweismittel verzichten. Immerhin haben sich die Mietspiegel auch in Westdeutschland zum dominanten und weithin als praktikabel angesehenen Beweismittel für Mietanpassungen im Bestand entwickelt.

Bei diesem Szenarium würde das Vergleichsmietenverfahren einen äußerst komplizierten und zeitlich nur schwer zu überschauenden Anpassungsprozeß der Mieten erzeugen, wenn es ohne Änderungen auf die neuen Länder übertragen wird. Insbesondere würde durch die Kappungsgrenzen für Mieterhöhungen auf absehbare Zeit das Erreichen gleichgewichtiger Mieten verhindert, weil der Mietspiegel wegen der ihm zugrundeliegenden spezifischen Berechnungsmethoden kaum „vom Fleck“ käme.

3602 Es sind im wesentlichen drei Aspekte, die man sich vergegenwärtigen muß, will man die Natur der Schwierigkeiten verstehen.

- Die Vergleichsmiete nach § 2 MHRG, wie sie auch im Mietspiegel erfaßt werden soll, ist ein gewogenes Mittel der nicht preisgebundenen Mieten für Wohnungen vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage, wobei in dieses Mittel anteilig nur jene Mieten eingehen, die innerhalb der letzten vier Jahre „vereinbart“, d. h. neu vereinbart, oder, von Erhöhungen der Betriebskosten nach § 4 MHRG abgesehen, geändert worden sind. Dabei bezieht sich der Begriff „geändert“ auf Neufestsetzungen der Miete innerhalb eines bestehenden Mietverhältnisses, und der Begriff „vereinbart“ auf Mieten, die aus Anlaß eines Mieterwechsels oder einer Erstvermietung festgelegt wurden.
- „Geänderte“ Mieten dürfen nicht über der Vergleichsmiete liegen, es sei denn der Mieter stimmt ihnen zu. (Außerdem dürfen sie innerhalb von drei Jahren maximal um 20 vH—30 vH gestiegen sein.)
- Der Mietzins darf nach den Regeln des Wirtschaftsstrafgesetzes die Vergleichsmiete grundsätzlich nicht um mehr als 20 vH übersteigen (§ 5 II 1 WiStG). Gewisse Ausnahmen sind insbesondere für Räume zugelassen, die nach dem 1. 1. 1991 fertiggestellt wurden (§ 5 II 2 WiStG).

3603 Das Hauptproblem beim Vergleichsmietenverfahren besteht darin, daß es zur Mitte des Jahres 1995, wenn das neue System eingeführt werden soll, praktisch nur geringe Möglichkeiten zur Ermittlung

von Vergleichsmieten auf der Basis von Mietspiegeln gibt. Die bis zu diesem Zeitpunkt gebundenen Mieten können jedenfalls nicht in die Berechnung der Vergleichsmieten eingehen. Es gibt zwar einige Bestände, die nicht der Bindung unterliegen, so Wohnungen, die seit der deutschen Vereinigung fertiggestellt, bewohnbar gemacht oder erstmalig nach Umbau von Räumen, die nach ihrer baulichen Anlage und Ausstattung anderen als Wohnzwecken dienen, vermietet worden sind. Außerdem können modernisierte Wohnungen einen Einfluß gewinnen, weil ihre Mieten durch eine Modernisierungsumlage erhöht werden dürfen. Die Anzahl der Wohnungen in diesen Beständen könnte aber zu klein sein, als daß man einen Mietspiegel errechnen könnte, der sich zudem auf die besondere Art dieser Bestände beschränken müßte. Es käme also zunächst gar nicht zu Mietänderungen nach dem Vergleichsmietenverfahren.

Eine statistische Basis für die Vergleichsmietenberechnung über Mietspiegel kann nur durch einvernehmliche Mieterhöhungen, Mieterwechsel und Erstvermietungen zustande kommen. Nach Meinung der Kommission wird dies frühestens für das Jahr 1998 zu Mietspiegeln führen, die als Grundlage für Mieterhöhungen in bestehenden Verträgen dienen können. Da die Wiedervermietungen die Maximalgrenze des § 5 II 1 des WiStG von 20 vH ausschöpfen und Neubauten mit höheren Mieten ein vergleichsweise geringes Gewicht haben werden, dürfte der erste Mietspiegel um etwa 20 vH über dem Mietniveau des Jahres 1995 liegen. Die nach der Vergleichsmietenregelung möglichen Mieterhöhungen in den existierenden Verträgen, von denen man freilich annehmen kann, daß von ihnen sehr häufig Gebrauch gemacht wird, werden in den Jahren 1998 und 1999 deshalb gering sein. Die durchschnittliche Miete der existierenden Verträge wird nach diesen Erhöhungen schwerlich um 20 vH über dem Niveau von 1994 liegen können.

Die Mietspiegel der nachfolgenden Jahre 1999 bis 2002 werden wegen der spezifischen Art der Durchschnittsbildung bei der Vergleichsmietenberechnung von den solcherart veränderten Altmietverträgen dominiert, so daß bis zum Ende dieses Zeitraums keine weiteren substantiellen Mieterhöhungen im Bestand möglich sind. Erst wenn die angepaßten Altverträge aus der Vier-Jahres-Frist für die Berechnung wieder herausfallen, können die Neuvereinbarungen, die aber kaum um 40 vH über dem Wert des Jahres 1995 liegen dürften, die Vergleichsmietenberechnung erneut dominieren und in den Folgejahren eine weitere Erhöhungswelle im Bestand auslösen.

3604 Diese komplizierte und offenbar auch unvorhergesehene Dynamik der Vergleichsmietenregelung, die sich bei ausschließlicher Fixierung auf Mietspiegel ergäbe, ist keine Basis für die Entwicklung einer gesunden Wohnungswirtschaft in den

neuen Ländern. Eine Steigerung der Bestandsmieten, die in sechs bis acht Jahren möglicherweise nicht einmal 20 vH erreichen kann, reicht wahrscheinlich nicht aus, die Mietspreizung zu ermöglichen, die sich auf freien Märkten vermutlich herausbilden würde und die auch nötig ist, damit eine ausreichende Verbesserung der Wohnraumversorgung zustande kommt, jedenfalls in nicht allen Gebieten.

3605 Der Abstand der ostdeutschen Mieten von einem marktgerechten Niveau läßt sich nicht leicht abschätzen. Ein Indiz dafür, daß das Vergleichsmietungsverfahren den Anstieg der Durchschnittsmieten zu stark begrenzt, wenn es allein auf Mietspiegel gestützt wird, liefert ein Vergleich zwischen den ostdeutschen und den westdeutschen Mieten. Im Jahre 1994 wird der Durchschnittswert der Grundmiete in Westdeutschland (6,70 DM) um etwa 48 vH über dem ostdeutschen Durchschnittswert und um 39 vH über dem Maximalwert von 4,80 DM liegen, der nach der Zweiten Grundmietenverordnung möglich ist. Dabei mögen erhebliche Unterschiede in der Qualität der Wohnungen im Spiele sein. Aber sie erklären vermutlich nur einen Teil der Abweichung. Wenn man der Auffassung ist, daß die ostdeutschen Gleichgewichtsmieten auf absehbare Zeit den westdeutschen Mieten ähneln werden, dann müssen die meisten Mieten vorläufig deutlich schneller steigen als die westdeutschen Mieten. Das aber wird mit der Vergleichsmietendynamik aus den beschriebenen Gründen nicht gelingen. Eine Steigerungsrate, die in sechs bis acht Jahren eine Erhöhung von 20 vH erzeugt, liegt zwischen zwei und drei Prozent p. a. Ein solches Wachstum wird auf absehbare Zeit sicherlich auch von den westdeutschen Mieten realisiert, wenn nicht überschritten. Die Lücke würde sich also nicht schließen, ja sie würde nicht einmal kleiner. Die ostdeutschen Mieten blieben in der Regel auf ein Niveau unterhalb des Gleichgewichtsniveaus, das sich bei freien Märkten einstellen würde, beschränkt.

3606 Besonders nachteilig wird sich die Vergleichsmietenregelung auf den Spielraum für eine Sprei-

zung der Mieten entsprechend der Lage- und Qualitätsunterschiede bei den Wohnungen auswirken. Zu DDR-Zeiten war eine solche Spreizung unterblieben, und auch die Zweite Grundmietenverordnung hat sie erst teilweise herbeigeführt. Die in dieser Verordnung festgelegten Zu- und Abschläge für Unterschiede hinsichtlich Reparaturbedürftigkeit, Ausstattungsqualität und Lage entsprechen nicht den Mietdifferenzen, wie sie sich auf Märkten einstellen.

Tabelle 3.6 zeigt dies sehr deutlich. Man sieht an den dort aufgeführten Daten, daß in Abhängigkeit von der Größenklasse der Gemeinde, der Ausstattung der Wohnung und des Herstellungsjahres im Westen sehr große Mietunterschiede bestehen. Die Mieten reichen von 4,50 DM für Vorkriegsbauten ohne Zentralheizung in Gemeinden unter 100 000 Einwohnern bis zu 8,90 DM in Gebäuden, die nach 1967 in Großstädten erstellt wurden. Vergleicht man die Kategorien, für die sowohl im Osten als auch im Westen Daten zur Verfügung stehen, so zeigt sich, daß die Spannweite zwischen den höchsten und den niedrigsten Mieten im Westen 79 vH, im Osten jedoch nur 44 vH beträgt. Der Variationskoeffizient, ein Maß für die relative Streuung der Mieten, liegt im Westen bei 19 vH, im Osten bei 13 vH. Selbst wenn im Osten lediglich die höchste Miete so schnell ansteige, wie es das Vergleichsmietensystem erlaubt, nämlich mit 2,5 vH p. a., und die niedrigste Miete unverändert bliebe, würde es rund 9 Jahre dauern, bis im Osten die gleiche relative Spannweite erreicht ist, wie sie im Westen schon besteht.

3607 Aus all dem ist zu schließen, daß die Vergleichsmietenregelung, sollte sie 1995 ohne zusätzliche gesetzliche Änderungen einsetzen und auf dem Wege über Mietspiegel wirksam werden, nicht als „Freigabe“ der Mieten interpretiert werden könnte. Es würde sich vielmehr um eine Regelung handeln, die die Mietbindung auf absehbare Weise perpetuieren und eine Überführung der ostdeutschen Mietstruktur in Verhältnisse, wie sie in Westdeutschland gelten, für lange Zeit verhindern würde.

Tabelle 3.6:

Geschätzte Grundmieten in DM pro Quadratmeter und Monat im Jahre 1993

Gemeindegröße nach Einwohnerzahl		Vorkriegsbauten			Nachkriegsbauten		
		mit SH, mit Bad, mit WC	ohne SH, mit Bad, mit WC	alle	1949—1968	1968—1978	1949—1978
über 500 000	West	7,60	5,75	6,20	7,20	8,90	8,05
	Ost	4,35	4,00	4,08			4,47
100 000—500 000	West	5,65	4,80	4,85	5,40	6,20	5,80
	Ost	4,20	3,45	3,37			4,40
unter 100 000	West	5,10	4,50	4,65	4,90	5,60	5,25
	Ost	3,70	3,10	3,10			3,40

Quelle: Unveröffentlichtes Gutachten des Instituts für Soziale Stadtentwicklung in Berlin

VII. Vorschläge zur Verbesserung des Vergleichsmietenverfahrens für die neuen Länder

3701 Ob nun das Vergleichsmietenverfahren auf dem Wege über Sachverständigengutachten, Vergleichsobjekte oder über Mietspiegel wirksam wird: in jedem Fall sind Mietbegrenzungen, die über die Vergleichsmietenregelung selbst hinaus gehen, abzuschaffen. Andernfalls liefe man Gefahr, das Erreichen gleichgewichtiger Mietstrukturen zu verhindern. Dies gilt besonders für den 1993 neugefaßten § 5 WiStG, dem die entscheidende Bremsfunktion bei der Mietendynamik zukommt. Danach handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder leichtfertig für die Vermietung von Räumen zum Wohnen oder damit verbundene Nebenleistungen unangemessen hohe Entgelte fordert, sich versprechen läßt oder annimmt. Unangemessen sind Entgelte, von besonders geregelten Ausnahmefällen abgesehen, die infolge der Ausnutzung eines geringen Angebots die ortsübliche Vergleichsmiete um mehr als 20 vH übersteigen. Die Vorschrift gilt derzeit bei Neu- und Wiedervermietung in gleicher Weise wie bei der Mieterhöhung im Rahmen eines bestehenden Mietverhältnisses. Sie verursacht bei den Parteien höchste Unsicherheit für die Vertragsverhandlungen, die häufig auch bei der Verwendung des Gutachtenverfahrens nicht überwunden werden kann.

Es kommt hinzu, daß § 5 WiStG nach der wohl herrschenden Meinung auch dann anzuwenden ist, wenn die ortsübliche Vergleichsmiete infolge eines Modernisierungszuschlags nach § 3 MHRG um mehr als 20 vH überschritten wird. Bei dem niedrigen Vergleichsmietenniveau, das in den neuen Ländern zunächst bestehen wird, würde dieser Fall wahrscheinlich bei den meisten Modernisierungen vorliegen. Die Regelung des § 5 WiStG würde damit zu einem Modernisierungshindernis.

3702 Abzuschaffen ist des weiteren die Kappungsgrenze des § 2 I 1 Nr. 3 MHRG, wonach der Mietzins innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren, von Erhöhungen nach den §§ 3 bis 5 MHRG abgesehen, nicht um mehr als 30 vH bzw. 20 vH erhöht werden kann. Auch wenn es sich um eine ähnliche Situation handelt, sollte erst recht nicht auf die Kappungsgrenze des § 2 I 1 des Gesetzes zur dauerhaften sozialen Verbesserung der Wohnungssituation im Land Berlin (GVW) aus dem Jahre 1987 zurückgegriffen werden. Sie war Teil der Regelungen, die den früher preisgebundenen Altbauwohnraum mit Mieterhöhungen von jährlich höchstens 5 vH in das allgemeine Mietrecht überleitete. Ebenso kontraproduktiv wäre ein Rückgriff auf den Regelungsgehalt des § 3 GVW, der die Miethöhe bei einer Wiedervermietung dadurch begrenzte, daß sie den mit dem früheren Mieter vereinbarten Mietzins nicht um mehr als 10 vH übersteigen durfte. Diese Regelung stellte einen der schwer-

wiegendsten Eingriffe in die Freiheit der Mietvertragsparteien dar.

3703 Möglicherweise würde schon die Abschaffung der Mieterhöhungsgrenzen ausreichen, das Vergleichsmietensystem nach Freigabe der Mieten zunächst ohne Mietspiegel in Gang zu setzen. Sollten, was aus vielerlei Gründen ratsam erscheint, Mietspiegel erstellt werden, so hält die Kommission die Aufstellung eines sogenannten relativen Mietspiegels für zweckmäßig. Hierfür müßte eine sondergesetzliche Rechtsgrundlage geschaffen werden. Drei wesentliche Elemente prägen das Konzept:

- (1) Aufgrund der statistischen Strukturmerkmale der westdeutschen Mieten wird bundeseinheitlich ein *relativer Mietspiegel* für die verschiedenen Typen von Wohnungen in den neuen Ländern konstruiert: er enthält Vervielfachungsfaktoren, die nach Qualität und Lage gestaffelt sind. Der relative Mietspiegel ist hier nach mit der *durchschnittlichen Grundmiete* zu multiplizieren.
- (2) Die *durchschnittliche Grundmiete* wird für die Gemeinde auf der Basis von Sachverständigengutachten festgelegt. Die Sachverständigen sollen sich an den Mieten in vergleichbaren westdeutschen Gemeinden orientieren und die örtlichen Einkommen als Faktoren, die typischerweise eine Gleichgewichtsmiete bestimmen, in ihre Berechnungen einfließen lassen.
- (3) Der Mietspiegel wird wie in Westdeutschland als gewogenes Mittel aus den „vereinbarten“ und den „geänderten“ Mieten gebildet. Beide Kategorien von Mieten erhalten feste Gewichte von je 1/2 (Vergleiche Hauptgutachten, Ziffer 5516).

Mit dem ersten Element des Vorschlages soll ein korrekter Startpunkt für das Vergleichsmietensystem definiert werden. Mit einer statistischen Erhebung nach Art der Tabelle 3.6, aber um ein Vielfaches feiner kategorisiert, ist es relativ einfach, die Strukturmerkmale der westdeutschen Mieten zu quantifizieren. Da diese Strukturmerkmale eine erstaunliche zeitliche und sogar internationale Invarianz aufweisen, können sie, mit gewissen Modifikationen für lokale Besonderheiten, für die neuen Länder übernommen werden. Die Beseitigung der Fehler dieses Verfahrens kann einer Feinabstimmung durch Marktprozesse überlassen werden.

Das Niveau der Mieten wird durch das zweite Element spezifiziert. Es sollte zunächst unter dem Westniveau bleiben, weil die Nachfrage nach Wohnraum in den neuen Ländern durch die auch 1995 noch niedrigeren Einkommen begrenzt sein wird.

Mit dem durch (1) und (2) beschriebenen Startpunkt für das Vergleichsmietensystem wird ein möglicherweise langwieriges marktliches Tatonnements vorläufig ersetzt, und die kommunalen Wohnungsgesellschaften erhalten klare Anweisungen, die sie von lokalen politischen Zwängen befreien.

Element (3) verhindert den im dritten Kapitel, Abschnitt V beschriebenen Beharrungseffekt bei der Berechnung der Vergleichsmiete, der dadurch zustande kommt, daß das relative Gewicht der neu „vereinbarten“ Mieten gegenüber den „geänderten“ Mieten in den ersten Jahren nahe bei Null liegen dürfte.

3704 Die Kommission ist zuversichtlich, daß auf diese Weise eine rasche Annäherung an gleichgewichti-

ge Mietstrukturen ermöglicht wird. Sie verkennt nicht, daß diese Vorschläge besonders in Ballungszentren wie Leipzig, Berlin oder Dresden wesentlich stärkere Mieterhöhungen mit sich bringen wird als auf dem flachen Lande. Sie verkennt auch nicht die Gefahr, daß hierdurch ein politischer Druck ausgelöst wird, „Schwarze Kreise“ aufrechtzuerhalten, in denen weiterhin Mietpreisbindungen gelten. Dennoch plädiert sie dafür, das hier vorgestellte System ohne Abstriche zu realisieren, wenn überhaupt Mietspiegel gebildet werden. Allerdings hält sie es für eine Voraussetzung, in den Ballungszentren ein Sonderwohngeld für besonders hart betroffene Mieter einzuführen, wie es im siebten Kapitel beschrieben wird.

Viertes Kapitel:**Restitution und Verwaltungshemmnisse**

4001 Die Schaffung stabiler Eigentumsverhältnisse ist die wichtigste Voraussetzung einer Marktwirtschaft. Nur dann, wenn die Eigentumsrechte definiert und gesichert sind, können die Marktpartner in effizienzsteigernde Tauschkontrakte eintreten, und nur dann werden die Investitionen gewagt, von denen die künftigen Einkommens- und Beschäftigungschancen aller abhängen. Ohne den Respekt vor dem Eigentum hätte sich die Marktwirtschaft im Systemwettbewerb nicht als überlegen erwiesen.

In einer historisch gewachsenen Marktwirtschaft sind die Eigentumsverhältnisse geklärt. Anders in Ostdeutschland. Nach einer Periode der Negation des privaten Eigentums und der Vernichtung von Unterlagen über frühere Eigentumsverhältnisse mußten am weitaus größten Teil der letztlich für den Privatsektor vorgesehenen Vermögenswerte neue Eigentumsrechte definiert werden. Nach den Regeln des Einigungsvertrages und des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen sind schätzungsweise ein Drittel der früher enteigneten Vermögenswerte an die früheren Eigentümer zurückzugeben (Naturalrestitution). Es handelt sich dabei um die während der Existenz der DDR, also zwischen 1949 und 1989, enteigneten Objekte sowie um die Enteignungen im nationalsozialistischen Deutschland zwischen 1933 und

1945. Der Löwenanteil der Vermögenswerte wurde zwischen 1945 und 1949 von der sowjetischen Besatzungsmacht enteignet und mußte deshalb nach den Regeln des Einigungsvertrages durch die Treuhandanstalt privatisiert werden. Die Treuhand-Privatisierungen beziehen sich in erster Linie auf Firmenvermögen und landwirtschaftliche Objekte. Die Naturalrestitution, die unter der Kontrolle der Länder vorgenommen wird, betrifft dagegen vornehmlich Wohngebäude und andere Immobilien.

4002 Während die Treuhand-Privatisierungen, die sich auf Firmenvermögen bezogen, sehr rasch vorgenommen werden konnten, hat sich die Naturalrestitution als unerwartet schwierige und komplexe Aufgabe herausgestellt. In diesem Kapitel erörtert die Kommission die als besonders drängend empfundenen Probleme und macht eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen. Sie widmet sich zunächst den Hemmnissen, die bei der Naturalrestitution bestehen und durch sie verursacht werden. Sodann werden im Detail die relevanten verwaltungstechnischen Probleme diskutiert, die wegen der fehlenden Klärung von Eigentumsrechten, aber auch wegen der noch fehlenden Leistungsfähigkeit der Behörden beim Erwerb und bei der Bebauung von Grundstücken entstehen.

I. Der Umfang der Restitutionsaufgabe

4101 Trotz des ursprünglich größeren Wertanteils der Treuhandvermögen verbirgt sich hinter der Naturalrestitution die weitaus größere Zahl von Einzelobjekten. Nicht weniger als 2,5 Millionen Anträge auf Rückerstattung, die sich auf über 2,1 Millionen Immobilien beziehen, sind gestellt worden.

Eine Million Wohnungen der neuen Länder, ein Siebtel des Gesamtbestandes aller Wohnungen, sind von Restitutionsforderungen betroffen. Erheblich höher ist der Anteil der zurückgeforderten Grundstücke. In vielen Kommunen sind mehr als die Hälfte aller Flurstücke mit Restitutionsforderungen belegt. In Weimar werden drei Viertel der Flurstücke zurückgefordert, und in Leipzig sind es nach Information der Kommission gar 88 vH. Tabelle 4.1 gibt einen Überblick über die Anteile in einigen ausgewählten Städten der neuen Länder.

Die Ansprüche richten sich vor allem gegen nutzungsberechtigte Besitzer, Kommunen und Woh-

nungsunternehmen, und sie beziehen sich zumeist auf Vorkriegsbauten. So sind z. B. in Halle die 21 000 vornehmlich in Plattenbauweise erstellten Wohnungen der Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft weitgehend von berechtigten Ansprüchen frei, während die 55 000 Wohnungen der Halleschen Wohnungsgesellschaft, zu denen ein großer Bestand an Vorkriegsbauten gehört, mit 23 000 Restitutionsforderungen belegt sind. Insgesamt sind 18 vH des Wohnungsbestandes aller kommunalen Wohnungsgesellschaften von Restitutionsforderungen betroffen. Gegen die Genossenschaften, denen etwa halb so viele Wohnungen wie den Wohnungsgesellschaften gehören (nämlich 1,12 Mio), richten sich demgegenüber nur wenige Ansprüche.

Die Restitutionsansprüche stammen nicht nur von Privaten, sondern werden auch zwischen öffentlichen Institutionen gestellt. Allein gegen die Treuhandanstalt richteten sich 33 000 Restitutionsanträge der Gebietskörperschaften.

Tabelle 4.1:

Anteil der mit Restitutionsforderungen belasteten Flurstücke¹⁾

(Stand: Ende 1993)

Stadt	Anteil am Gesamtbestand in vH
Chemnitz	61
Dessau	29
Erfurt	41
Gera	49
Halle	50
Jena	38
Leipzig	88
Magdeburg	38
Neubrandenburg	30
Plauen	59
Rostock	32
Schwerin	34
Stralsund	39
Weimar	75
Zwickau	55

¹⁾ Hinweis: Die Tabelle umschließt Restitutionsanträge, die einer Rechtsgrundlage entbehren.

Quelle: Eigene Erhebungen

4102 Die Abwicklung all dieser Anträge ist eine Aufgabe, mit der die Behörden und Gerichte der neuen Länder noch überfordert sind. Ende des zweiten Quartals des Jahres 1994 waren erst 39 vH aller Restitutionsforderungen, die Flurstücke betreffen, entschieden, wobei es erhebliche regionale Unterschiede gab. Tabelle 4.2 gibt einen Überblick über den Bearbeitungsstand zum 30. 6. 1994.

Die Bearbeitungsgeschwindigkeit hat mittlerweile ein hohes Niveau erreicht. So sind allein im zweiten Quartal des Jahres 1994 rund 4 vH der Fälle, in denen Flurstücke mit Restitutionsforderungen belegt sind, erledigt worden. Allerdings muß mittel- bis langfristig wieder mit einer Verlangsamung gerechnet werden, weil die einfacheren Fälle dann abgearbeitet sind.

Tabelle 4.2:

Bearbeitungsstand der mit Restitutionsforderungen belegten Flurstücke¹⁾ im Juni 1994

	Anteil der erledigten Fälle an allen Restitutionsforderungen in vH						
	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Insgesamt
Erledigungen	34	32	51	51	47	32	39
davon:							
– Rückübertragungen	4	7	16	14	19	11	12
– Aufhebungen staatl. Verwaltung	23	11	4	3	2	3	7
– Entschädigungsgrundlagenbescheide	0	1	2	2	1	1	1
– Ablehnungen	3	6	21	27	19	10	14
– Antragsrücknahmen	2	3	6	5	3	6	4
– Sonstiges	3	4	1	0	2	0	2

¹⁾ Für Berlin grundstücksbezogene Erfassung.

Quelle: Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen, Statistische Übersicht, August 1994, S. 4, 9.

II. Restitution als Investitionsbremse

4201 Die Naturalrestitution hat sich als schweres Investitionshemmnis herausgestellt. Bevor die Eigentumsverhältnisse geklärt sind, wagt es niemand, im Objekt zu investieren; denn er weiß ja nicht, ob er die Früchte seiner Investition einmal selbst wird ernten können. Das gilt insbesondere für kommunale Wohnungsbaugesellschaften, die derzeit den größten Teil der Restitutionsobjekte verwalten. Es ist verständlich, aber nicht tolerierbar, daß diese Gesellschaften ihr Augenmerk auf den Bestand der bei ihnen verbleibenden Mietwohnungen richten und dem zunehmenden Verfall der Restitutionsobjekte im wesentlichen tatenlos zusehen. Es ist auch beklagenswert, daß von allen Beteiligten viel Zeit in den Rechtsstreit statt in den Wiederaufbau des Landes gesteckt wird. Die Naturalrestitution hat die Einführung einer echten Marktwirtschaft mit wohldefinierten Eigentumsrechten verzögert und wertvolles unternehmerisches Talent in exzessivem Maße für Rechtsstreitigkeiten verbraucht.

4202 Die Probleme der Restitution liegen zum großen Teil im Bereich der Verwaltungshemmnisse. Fehlende Grundbücher und katasteramtliche Eintragungen, geschwärzte Eintragungen und ähnliche Probleme machen es schwer, die Zuordnung von Alteiligentümer und Objekt zu realisieren (viertes Kapitel, Abschnitt VI). Auch gibt es in vielen Fällen mehrfache Ansprüche auf ein und dasselbe Objekt, weil mehrere Personen den Anspruch erheben, als rechtmäßiger Eigentümer enteignet worden zu sein. Damit sind Fragen entstanden, die sich in vielen Fällen nur in aufwendigen Gerichtsverfahren entscheiden lassen.

4203 Ein besonderes Problem ist das Nebeneinander von Restitutionsanspruch und Nutzungsrecht. Nach § 17 des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen (VermG) haben die Nutzungsrechte an Grundstücken, die zu DDR-Zeiten, genauer vor dem 19. 10. 1989, bebaut wurden, trotz der Restitution Bestand. Dies bedeutet, daß der Nutzungsberechtigte für das Land eine Entschädigung zahlen muß, wenn er Eigentümer werden oder sein Nutzungsrecht auf Erbpachtbasis weiterführen möchte. Eine Einigung über die Höhe der Entschädigungszahlungen ist schwierig und zeitraubend. Sie ähnelt dem Versuch, den Preis einer Ware auszuhandeln, nachdem der Kaufvertrag bereits geschlossen und die Ware auf den Käufer übergegangen ist. Solange die Einigung nicht stattgefunden hat, kann das Objekt weder verkauft noch vermietet werden, und selbst Renovierungsinvestitionen gelten vielen Nutzern als viel zu gewagtes Unterfangen. Etwa 250 000 Eigenheime sind von dieser Problematik betroffen. Das am 1. 10. 1994 in Kraft getretene Sachenrechtsänderungsgesetz wird eine Klärung der Rechtslage bringen.

4204 Als besonders hinderlich hat sich der Umstand herausgestellt, daß der komplexe Wohnungsbau der

DDR ohne Rücksicht auf die zuvor existierende Grundstückspartzellierung geschah und es weder eine baurechtliche Neuordnung der Grundstücke noch eine Fortschreibung des Katasters und des Grundbuches gab. So ist es keine Seltenheit, daß ein Wohnblock zugleich auf mehreren Grundstücken steht, auf die von verschiedenen Parteien Restitutionsansprüche erhoben werden. Die Restitution ist in solchen Fällen nach § 5 VermG gesetzlich ausgeschlossen, aber dennoch versuchen die Alteiligentümer, Einflußmöglichkeiten und Rechte geltend zu machen, wodurch die Beleihbarkeit verzögert werden kann. Häufig werden Ansprüche fingiert, um ein Druckmittel für einen günstigen Erwerb einer Immobilie einzusetzen und andere Erwerber abschrecken zu können. Offenbar ist die Restitution in manchen Fällen auch dort eine Investitionsbremse, wo sie nach geltendem Recht überhaupt nicht vorgenommen werden kann.

4205 Ein weiteres Problem liegt in dem Umstand, daß die Restitutionsberechtigten, zumeist die Erben der Enteigneten, in vielen Fällen die persönliche Beziehung zum Objekt verloren haben und nicht bereit sind, nach Wiedereinsetzung in ihre Rechtsposition die nötigen Sanierungsinvestitionen zu übernehmen. Erst einmal abzuwarten und die wirtschaftliche Entwicklung zu beobachten, ist eine verständliche, aber für die Gesamtwirtschaft schädliche Haltung vieler. Der Attentismus wird durch die Mietpreisbindungen erheblich verstärkt, die eine rentierliche Verwertung der zurückzugebenden Objekte stark behindern. Es wird von Erben berichtet, die ihre Häuser bewußt vernachlässigen, um sie erst einmal von oben nach unten „leerwohnen“ zu lassen. Nach der Räumung steht einer Neuvermietung zu Marktmieten nichts mehr entgegen.

Die vorgenannten Schwierigkeiten werden erheblich durch den Umstand verschärft, daß die Erbberechtigung der Anspruchsteller häufig nicht geklärt ist. Da sich die Erben zu DDR-Zeiten ohnehin keine Hoffnungen gemacht hatten, den Familienbesitz zurückzuerhalten, waren nur geringe Anstrengungen zur Klärung der Rechte unternommen worden. Die Erbfälle der letzten 50 Jahre müssen nun in einem Schwung nachbearbeitet werden, bevor Investitionen in den betroffenen Objekten in Angriff genommen werden können. Allein schon dies ist eine Herausforderung der Anwälte und Gerichte, wie es sie in Deutschland bislang noch nicht gegeben hat.

4206 Der Attentismus der Restitutionsberechtigten wurde in der Vergangenheit erheblich durch die Unklarheit über den Inhalt des nun im Vermittlungsverfahren befindlichen Entschädigungsgesetzes gefördert. Nach § 8 VermG haben die Restitutionsberechtigten ein Wahlrecht zwischen einer Geldentschädigung und der Rückgabe in natura, aber es wird dort nicht festgelegt, wie hoch die Geldentschädigung ist.

Außerdem wurde erwogen, diejenigen Personen, die ihr ehemaliges Eigentum zurückerhalten, mit einer Vermögensabgabe zu belegen, aus der die Entschädigungen dann hätten finanziert werden können. Beide Probleme haben ein hohes Maß an Unsicherheit erzeugt, dem sich viele Berechtigte nur dadurch glaubten entziehen zu können, daß sie „auf Zeit

spielten“. Die Unsicherheit ist mittlerweile ausgeräumt. Eine Vermögensabgabe wird nicht erhoben, und die Entschädigungsbeträge orientieren sich an den Einheitswerten von 1935, liegen also weit unter den Verkehrswerten. Von daher ist klar, daß die Restitutionsberechtigten in Zukunft überwiegend auf der Rückgabe beharren werden.

III. Investitionsvorrang und Hemmnisbeseitigung?

4301 Die Naturalrestitution entspricht einem wohlbegründeten Rechtsstandpunkt, der von mehr als zwei Dritteln der Mitglieder des Deutschen Bundestages geteilt wurde. Sie hat sich aber als schwierig und langwierig erwiesen und so stark dazu beigetragen, den Wirtschaftsaufschwung in den neuen Ländern zu verzögern, daß sich aus ökonomischer Sicht eine Entschädigungslösung als vorteilhafter erwiesen hätte. Bei der Entschädigungslösung wird die Immobilie an Investoren verkauft, und der Kaufpreis wird den Alteigentümern nach Klärung ihrer Ansprüche übergeben. Die Entschädigungslösung wäre vergleichsweise schnell zu realisieren gewesen; denn die Klärung alter Rechte wäre vom Privatisierungsvorgang abgekoppelt worden. Investoren hätten, frei von Ansprüchen der Alteigentümer, ein Maximum an Planungssicherheit genossen, und der Wirtschaftsaufschwung in den neuen Ländern hätte früher und kraftvoller beginnen können.

Die pauschale Einführung der Entschädigungslösung ist zum jetzigen Zeitpunkt allerdings nicht mehr ratsam und zudem verfassungsrechtlich bedenklich. Zu viele Dispositionen sind bereits im Vertrauen auf die derzeitige Rechtslage getroffen worden. Eine Kehrtwende der Politik würde erneut Unsicherheit und Verwirrung bedeuten. Darüber hinaus würde jede Spekulation über eine mögliche Abkehr von der Restitution die Gefahr mit sich bringen, in jenen ostdeutschen Gemeinden, in denen der Widerstand gegen eine Vermögensrückgabe ohnehin erheblich ist, Verzögerungen der behördlichen Entscheidungen zu induzieren. Ein Attentismus der Behörden wäre das letzte, was die neuen Länder brauchen.

4302 Heute kann es nur noch um marginale Verbesserungen der Gesetzeslage gehen, und einige Schritte in Richtung auf eine Entschädigungslösung hat der Bundestag mit dem Hemmnisbeseitigungsgesetz vom 22. März 1991 und dem Investitionsvorranggesetz (InVorG) vom 14. Juli 1992 auch schon unternommen. Das Investitionsvorranggesetz gilt vornehmlich für gewerbliche Investitionen, betrifft aber auch Wohnungsbauinvestitionen, und zwar insofern als Investitionsvorrangbescheide für unbebaute Grundstücke, leerstehende Häuser sowie für den Bau und die Sanierung von Ein- und Zweifamilienhäusern im Rahmen von städtebaulichen Maßnahmen erteilt werden können (§ 3 I 2 InVorG). In diesen Fällen kann durch Investitionsvorrangbescheid die durch Restitutionsansprüche ausgelöste Verfügungs-

sperre überwunden werden und der Verkauf des betroffenen Grundstücks an einen Investor durch den Verfügungsberechtigten erfolgen. Voraussetzung ist dabei, daß der Investor eine verbindliche Planung für arbeitsplatzschaffende Investitionen vorlegt und der Alteigentümer selbst nicht bereit ist, die Realisation vergleichbarer Planungen in angemessener Frist zu garantieren. Werden die Investitionszusagen innerhalb eines vertraglich festgelegten Zeitraums nicht eingehalten, so ist der Investor zur Zurückgabe des Objektes und zur Zahlung einer Vertragsstrafe gezwungen (§ 15 I und § 8 II InVorG). Wenn der Alteigentümer seine Zusage nicht einhält, so ist er ebenfalls zur Zahlung einer Vertragsstrafe verpflichtet (§ 8 II InVorG). Der Alteigentümer erhält durch Erteilung des Investitionsvorrangbescheides einen Anspruch auf Entschädigung in Höhe des Verkehrswertes, also praktisch den gezahlten Kaufpreis, wenn er das Objekt nicht selbst übernehmen möchte. Seine Einspruchsrechte gegen Entscheidungen der Kommunen sind erheblich reduziert worden, und jedenfalls hat er geringere Möglichkeiten, Verfügungssperren zu erwirken. Das Problem der Verfügungssperren hat in der Anfangsphase der Restitution zu gravierenden Schwierigkeiten geführt.

Leider haben sich die neuen Gesetze in der Praxis für den Wohnungsbau nicht als die wirksamen Instrumente zur Belebung der Investitionstätigkeit erwiesen, für die man sie anfänglich gehalten hatte. Nach Kenntnis der Kommission sind bis zum Jahresende 1993 weniger als 20 000 Investitionsvorrangbescheide ergangen, von denen sich die wenigsten auf Wohnimmobilien beziehen. Selbst wenn man berücksichtigt, daß ein Bescheid mehrere Wohneinheiten umfassen kann, ist dies eine fast zu vernachlässigende Zahl. Immerhin liegt die Gesamtzahl der zurückgeforderten Wohnungen bei etwa 1 Mio.

4303 Vor allem drei Probleme behindern die gewünschten Wirkungen der gesetzlichen Maßnahmen.

Erstens ist der Wirkungsbereich des Gesetzes erheblich eingeschränkt, weil Mietwohnungen im Normalfall nicht erfaßt sind. Es ist nicht möglich, ein bewohntes Mietshaus zu erwerben und instand zu setzen, wenn auf ihm Restitutionsansprüche lasten.

Zweitens ist in sehr vielen Fällen die Vermögenszuordnung auf staatliche Instanzen wie z. B. die Gebietskörperschaften, die Bundesvermögensverwal-

tung oder die Treuhandanstalt noch nicht geschehen, obwohl mit dem Vermögenszuordnungsgesetz vom 3. 8. 1992 die gesetzliche Grundlage für eine solche Zuordnung bereits geschaffen wurde. Ohne eine Vermögenszuordnung kann der Verkauf an Investoren nicht stattfinden.

Drittens wird der Investor durch den Umstand entmutigt, daß der Restitutionsberechtigte seine Investitionsplanungen bei Bedarf stets übernehmen kann. Wer ein Gebäude erwerben will, das mit Restitutionsansprüchen belegt ist, um es zu sanieren und zu vermieten, muß zu diesem Zweck einen Vorhabenplan nach § 4 III InVorG vorlegen. Auch die Erstellung der geforderten Mindestangaben kostet Zeit und Geld,

häufig viele Tausend D-Mark. Der Restitutionsberechtigte erhält diesen Vorhabenplan und kann ihn für seine eigenen Zwecke übernehmen, ohne dafür eine Entschädigung zu zahlen. Die Folge ist, daß potentielle Investoren das Wagnis, ein Angebot zu erstellen, von vornherein nicht eingehen.

Nur bei den umfangreichen Ansprüchen der Jewish Claims Organization, die pauschal alle zwischen 1933 und 1945 enteigneten Objekte zurückgefordert hat, läuft der Investor ein vergleichsweise geringes Risiko. Diese Organisation begnügt sich in der Regel mit dem Erhalt des Kaufpreises, ohne selbst eine reale Investition zu beabsichtigen.

IV. Investitionsvorrang auch im Wohnungswesen

4401 Angesichts der Tatsache, daß in einer Reihe von Gemeinden mehr als die Hälfte und in sehr vielen Gemeinden mehr als ein Drittel aller Flurstücke mit bislang ungeklärten Restitutionsansprüchen belegt ist, kann von marktwirtschaftlichen Verhältnissen auf dem Immobilienmarkt der neuen Länder nur in sehr eingeschränktem Maße die Rede sein. Die eindeutige Zuordnung von Vermögensrechten an Grund und Boden ist eine Voraussetzung für die meisten Investitionen.

4402 Die rasche Gesundung der Wirtschaft der neuen Länder ist ein überragendes Ziel, das größte Anstrengungen zur Beschleunigung des Privatisierungsprozesses verlangt. Die neuen Länder sind in der prekären Situation, daß weder die Veräußerung an einen Investor nach dem Investitionsvorranggesetz noch die Rückgabe an den Alteigentümer wirklich funktioniert. Die Zukunft der neuen Länder sta-

pelt sich in den Amtsstuben der Verwaltungsbehörden und Gerichte.

Zur substantiellen Beschleunigung der Privatisierung empfiehlt die Kommission eine Novellierung des Investitionsvorranggesetzes mit dem Ziel, auch vermietete Wohnobjekte von der Vorrangregelung zu erfassen. Bei der Sanierung der aus der Vorkriegszeit stammenden Bausubstanz sollte ein Schwerpunkt für den Wiederaufbau der neuen Länder liegen, aber gerade hier werden die vorhandenen Kräfte in erheblichem Umfang durch das Restitutionsproblem paralytisiert. Das überragende Gemeinschaftsinteresse verlangt es, die Eingrenzung des § 3 I 2 InVorG aufzugeben. Neben der Schaffung neuen Wohnraums sollte auch generell die Wiederherstellung und Sanierung von Wohnraum als besonderer Investitionszweck anerkannt werden.

V. Abwicklungsgesellschaften

4501 Als weitere Maßnahme für eine möglichst rasche Überwindung von Investitionshemmnissen schlägt die Kommission die Gründung lokaler Abwicklungsgesellschaften vor. Die Abwicklungsgesellschaften sollen die Aufgabe erhalten, die Entscheidung der Landesämter zur Regelung offener Vermögensfragen über die Restitutionsansprüche sachlich vorzubereiten und für einen möglichst frühzeitigen Beginn der Investitionstätigkeit auf restitutionsbehafteten Grundstücken zu sorgen. Die Gesellschaften können in der Rechtsform der GmbH unter Beteiligung des betroffenen Landes und der betroffenen Gemeinde organisiert werden.

4502 Die Abwicklungsgesellschaften fungieren als Agenturen, die zwischen den Interessen der Alteigentümer und potentieller Investoren vermitteln. Sie sollen die Landesämter zur Regelung offener Vermögensfragen unterstützen und die kommunalen Wohnungsgesellschaften dadurch entlasten, daß ihnen die Verantwortung für nicht zu ihrem Vermögen gehörende Grundstücke genommen wird.

Zu diesem Zweck wirken die Abwicklungsgesellschaften beratend und vermittelnd, um eine gütliche vertragliche Einigung zwischen Alteigentümer, Verfügungsberechtigten und Investor zustande zu bringen.

gen. Anzustreben sind Kontrakte, in denen der Restitutionsberechtigte auf seine dinglichen Eigentumsansprüche freiwillig verzichtet, damit so rasch wie möglich investiert werden kann. Auch Joint Ventures zwischen den beteiligten Parteien sollen angeregt werden. Der Erfolg der Abwicklungsgesellschaft muß an der Geschwindigkeit gemessen werden, mit der sie diese Hauptaufgabe erfüllt.

4503 Die Abwicklungsgesellschaften sollen für geeignete Immobilien im Rahmen der novellierten Fassung des Investitionsvorranggesetzes Investoren anwerben und bei der Abgabe eines Investitionsangebotes unterstützen. Die Gesellschaften bieten die zu privatisierenden Objekte öffentlich an, um möglichst viele Investoren zu interessieren. Sie helfen mit, die erforderlichen Vorklärungen für den Erlaß eines Investitionsvorrangbescheides zu beschleunigen.

Die Kommission empfiehlt, bei vermieteten Wohngebäuden den Mietern ein Vorkaufsrecht (als Meistbegünstigung) einzuräumen, welches einzeln oder gemeinsam wahrgenommen werden kann. Wenn dieses Vorkaufsrecht an den Kaufvertrag zwischen Verfügungsberechtigten und Investor anknüpfen soll, bedarf es einer neuen gesetzlichen Grundlage im Investitionsvorranggesetz. Unkompliziert ist dies, wenn von dem Vorkaufsrecht bezüglich des gesamten Grundstücks Gebrauch gemacht wird, so daß Allein- oder Miteigentum entsteht.

4504 Zu den Aufgaben der Abwicklungsgesellschaft gehört es, planungsrechtliche Vorklärungen herbeizuführen, die eine Aussage darüber erlauben, welche Bebauungsmöglichkeiten bei unbebauten Wohngrundstücken und welche zusätzlichen Ausnutzungsmöglichkeiten für bebaute Wohngrundstücke bestehen. Im Bedarfsfall beschaffen die Abwicklungsgesellschaften Verkehrswertgutachten. Ferner haben sie die eventuell erforderlichen Vorhaben- und Erschließungspläne zu veranlassen oder selbst aufzustellen. Sie können auch von den Parteien angebotene Pläne kaufen. Die Pläne sind von jenen zu bezahlen, die sie letztendlich nutzen.

4505 Zu den Vereinbarungen, die die Abwicklungsgesellschaft den Parteien vorschlagen kann, soll auch ein Erbbaurechtsvertrag gehören, in dem der Restitutionsberechtigte das Objekt gegen einen marktüblichen Zins dem Investor überläßt. Es ist vorstellbar, daß ein solcher Vertrag aus der Sicht des Restitutionsberechtigten als willkommene Alternative zum Barverkauf angesehen wird und geeignet ist, einen aufwendigen Rechtsstreit abzuwenden. Schließlich bedeutet ja ein Erbbaurechtsvertrag, daß das Grundstück im Eigentum des Berechtigten verbleibt und den Nachkommen eines Tages zur vollen Verwertung wieder zur Verfügung steht. Auch nimmt der Eigentümer mit dem Erbbauzins am laufenden Ertrag aus dem Grundvermögen teil, und es verbleibt ihm der Wertzuwachs am Grundstück. Aus der Sicht gewerblicher Investoren ist die zeitliche Befristung des Besitzverhältnisses keine allzu gravierende Einschränkung, weil der Barwert des nach längeren Zeiträumen noch verbleibenden Gebäuderestwertes im pekuniären Rentabilitätskalkül keine überragende Rolle spielt. Im Falle des Verkaufs des Gebäudes ist dem Eigentümer des Grundstücks ein Vorkaufs-

recht einzuräumen, wie auch der Erbbauberechtigte ein Vorkaufsrecht am Boden haben soll.

4506 Die Abwicklungsgesellschaften haben auch die Aufgabe, staatlich gesicherte Bürgschaften für Baukredite zu vermitteln, die Investoren oder Restitutionsberechtigte zum Zwecke der Instandsetzung und Modernisierung der übernommenen Objekte benötigen. Es ist eine Voraussetzung für die staatliche Bürgschaftsübernahme, daß Grundschulden noch nicht eingetragen werden können. Die Bürgschaften sind nach den gleichen Kriterien zu gewähren, die für die Eintragung von Grundschulden zu grundegelegt werden, und sie sind möglichst bald durch solche Grundbucheintragungen zu ersetzen.

4507 Die Verwaltung und die ordnungsrechtliche Verantwortung der mit Restitutionsansprüchen behafteten Grundstücke verbleibt bei den kommunalen Wohnungsgesellschaften oder den jetzigen Verwaltungsgesellschaften. Diese sind jedoch zu verpflichten, der Abwicklungsgesellschaft eine Liste der mit Restitutionsansprüchen behafteten Grundstücke einschließlich einer Übersicht über die Kreditbelastungen und über den Sanierungsbedarf sowie einer Aufstellung über die aus dem jeweiligen Objekt entstehenden Mieteinnahmen zuzustellen. Die Abwicklungsgesellschaften müssen die Berechtigung erhalten zu prüfen, ob die eingegangenen Mieten in angemessenem Anteil für die Instandhaltung der Wohngebäude verwendet werden. Sie können gegebenenfalls Vorschläge für eine Verbesserung der Mittelverwendung machen.

Die Abwicklungsgesellschaften sollen sich entweder aus der Abrechnung der erbrachten Dienstleistungen nach Tagessätzen oder einem pauschalen Anteil (z. B. 5 vH) aus den Verkaufserlösen der einzelnen Immobilienobjekte finanzieren.

4508 Die solcherart beschriebenen Abwicklungsgesellschaften könnten einen entscheidenden Beitrag zur Beschleunigung des Privatisierungsprozesses leisten. Viele der zuvor angesprochenen Probleme würden einer beschleunigten Lösung zugeführt.

- Durch die Vermittlungstätigkeit der Abwicklungsgesellschaften könnte sich die rechtliche Klärung von Restitutionsansprüchen beschleunigen oder erübrigen. Die Investitionsblockade ließe sich in vielen Fällen lösen.
- Durch den Abschluß von Erbbaurechtsverträgen ließe sich der Widerstand vieler Anspruchsteller gegenüber einer Vergabe an Investoren voraussichtlich vermindern. Insbesondere Erbengemeinschaften, die selbst vielleicht noch Jahre brauchen, bis sie ihr Innenverhältnis geklärt haben, könnten an dieser Lösung interessiert sein.
- Die Vermittlung von Bürgschaften der öffentlichen Hand würde einen entscheidenden Beitrag zur schnellen Lösung der Sicherungsproblematik für Darlehen leisten und insbesondere bei Investoren oder Restitutionsberechtigten ohne anderen Vermögensbesitz die Möglichkeit schaffen, rasch mit der Objektsanierung zu beginnen, weil rechtzeitig Kreditmittel zur Verfügung gestellt werden können.

- Die entmutigende Wirkung einer Übernahme des vom Investor möglicherweise erstellten Vorhabenplans würde abgeschwächt, weil die Abwicklungsgesellschaft einen solchen Plan bei Bedarf selbst zur Verfügung stellen oder auch einen vorhandenen Plan ankaufen kann.
- Es gäbe Instanzen, die in klarer Zuständigkeit und klarem Auftrag die Abwicklung der Privatisierung der restitutionsbehafteten Bestände tatkräftig betreiben und so die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften entlasten, die jetzt die Restitutionsbestände verwalten und deren Geschäftsinteresse nicht bei der Erhaltung und Privatisierung dieser Bestände liegt.
- Die Restitutionsbestände würden bei der Vornahme von Instandsetzungsarbeiten nicht gegenüber den bei den kommunalen Wohnungsgesellschaften verbleibenden Objekten benachteiligt.
- Wichtig ist vor allem, daß mit der Einrichtung der Abwicklungsgesellschaften wesentliche Voraussetzungen für einen wirklichen Immobilienmarkt in den neuen Ländern geschaffen würden. Ein funktionstüchtiger Immobilienmarkt wird einen wichtigen Beitrag für einen langanhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung liefern.

VI. Gegen den Wirrwarr bei den Liegenschaften

4601 Es lag im Selbstverständnis des sozialistischen Staates, daß er den ehemaligen Eigentumsverhältnissen an Grund und Boden keine besondere Aufmerksamkeit schenkte, ja sogar Anstrengungen unternahm, deren Spuren zu verwischen. Die Folge ist ein heute katastrophal schlechter Zustand der nicht fortgeschriebenen Liegenschaftskataster und der Grundbücher. Dies setzt der Übertragung von Immobilien nur schwer zu überwindende Widerstände entgegen.

Die zahlreichen Gesetze der DDR zum Eigentumsentzug haben dazu geführt, daß Grundbuchblätter auf behördliche Anordnungen zu vernichten und daß Eintragungen durch Schwärzung und Überklebung unkenntlich zu machen waren. Grenzsteine und Grenzmarkierungen sind mit Großaktionen gegen Belohnung beseitigt worden. Heute müssen die verlorengegangenen Informationen mühsam und zeitaufwendig rekonstruiert werden. Es wird geschätzt, daß allein die Erstellung eines vollständigen Katasters für die neuen Länder ein Jahrzehnt in Anspruch nehmen wird.

4602 Wegen der Trennung von Eigentum an Gebäuden und Eigentum an Boden war der Erwerb von Grundstücken zu Zeiten der DDR äußerst schwierig.

Typischerweise wurde nur Eigentum an Gebäuden vergeben, während am Boden Nutzungsrechte bestellt wurden. Die Tatsache, daß für die in Ziffer 4203 erwähnten 250 000 Eigenheime mit dem Sachenrechtsänderungsgesetz eine Zusammenführung von Grund und Boden geleistet werden muß, ist ein Ergebnis dieser Politik (viertes Kapitel, Abschnitte IV und VI).

Zu diesen systematischen Schwierigkeiten tritt die Selbstherrlichkeit, mit der der totalitäre Staat seine eigenen Gesetze mißachtete, noch hinzu. Nicht einmal die von ihm selbst erteilten Nutzungsrechte und Grundstückszuordnungen wurden lückenlos dokumentiert, und die Plattenbauten wurden ohne Rücksicht auf Grundstücksbegrenzungen und jene Eigentumsrechte, die auch in der DDR noch gültig waren, errichtet.

Eine Folge der Vernachlässigung des Liegenschaftswesens ist heute ein erheblicher Mangel an Fachpersonal, dem die Anwendung des deutschen Sachenrechts sowie die Verwaltung der Kataster und Grundbücher anvertraut werden könnte. Notare und öffentlich bestellte Vermessungsingenieure, die für einen funktionierenden Immobilienmarkt unerlässlich sind, fehlen weitgehend.

VII. Vermögenszuordnungen

4701 Ein Großteil der Probleme bei der Restitution und der Anerkennung von Eigentumsrechten resultiert daraus, daß die institutionelle und die sachenrechtliche Zuordnung des Bodens in vielen Fällen noch nicht geleistet wurde. Insbesondere herrscht Unklarheit darüber, welche Grundstücke den Gemeinden gehören und ob den Eigentümern von Gebäuden der Grund gehört, auf dem diese Gebäude

stehen. Bereits in Vorbereitung befindliche Gesetze werden aber den größten Teil der Unklarheit beseitigen. Allerdings verbleibt auf absehbare Zeit das Problem, daß die Vermögensämter personell stark unterbesetzt sind.

Durch das Sachenrechtsänderungsgesetz werden die notwendigen Anpassungen der DDR-Rechtsverhält-

nisse an das BGB vorgenommen, um die volle Beleihbarkeit und Verkehrsfähigkeit der betroffenen Grundstücke herzustellen. Das Registerverfahrenbeschleunigungsgesetz vom 20. 12. 1993 trifft weitere dringend notwendige Regelungen zur Entlastung der Verwaltungsabläufe im Bereich des Grundbuchwesens, der Vermessung und der Vermögenszuordnung. Dabei kommt dem darin enthaltenen Boden-sonderungsgesetz eine große Bedeutung zu; denn dieses Gesetz erlaubt es, über ein vereinfachtes Vermessungsverfahren zu neuen grundbuchfähigen Vermessungsunterlagen zu gelangen.

4702 Das zur Wohnungsversorgung genutzte volkseigene Vermögen ist den Kommunen durch den Einigungsvertrag als Finanzvermögen zugesprochen worden. Die Vermögenszuordnung wird jedoch wesentlich dadurch erschwert, daß die Flurstücke meist nicht in der Weise bestehen, wie sie eine Vermögenszuordnung voraussetzt. Das Vermögenszuordnungsgesetz sieht deshalb Erleichterungen für diese Zuordnung vor. Soweit durch die vorhandenen Unterlagen oder durch eine neue örtliche Vermessung die Aufstellung eines Zuordnungsplanes möglich ist, der sich nach Form und Inhalt zur unmittelbaren Übernahme in das Liegenschaftskataster eignet, kann das Grundbuchamt noch vor der Berichtigung des Grundbuches um eine Eintragung der neuen Eigentümer ersucht werden. Soweit ein Bedarf an einer schnellen Vermögenszuordnung besteht, kann durch

einen Aufteilungsplan, der ohne Detailvermessung der betroffenen Grundstücke auf kartographischem Wege aufgestellt wird, eine Zuordnung der Grundstücke zu den einzelnen Vermögensträgern vorgenommen werden. Die Vermessung der Grundstücke und die Eintragung ins Grundbuch findet zu einem späteren Zeitpunkt statt.

Damit ist für die Zuordnung des kommunalen Wohnungsvermögens der gesetzliche Rahmen für eine möglichst zügige Vermögensübertragung geschaffen. Ungelöste Probleme gibt es allerdings noch bei der Eingliederung der kommunalen Wohnungsverwaltung in die Marktwirtschaft. Eine solche Eingliederung setzt die Übertragung von Grundstücken und Gebäuden von den Kommunen auf die Wohnungsgesellschaften voraus, aber diese Übertragung ist vielerorts noch nicht geschehen. Dies liegt zum einen daran, daß die Kommunen in vielen Fällen selbst noch nicht die Zuordnung der Grundstücke beantragt haben. Zum anderen zögern die Gemeinden mit der Übertragung, selbst wenn sie sie vornehmen können, weil sie den Verlust ihres Einflusses auf die Immobilienwerte und die Wohnungspolitik befürchten.

Ohne Eintragung der Wohnungsgesellschaften und -genossenschaften als Eigentümer im Grundbuch können die Grundstücke nicht beliehen, und es können keine Investitionen finanziert werden. Eine Änderung dieser Situation ist dringend erforderlich.

VIII. Baugenehmigungen

4801 Ein sehr wichtiges Verwaltungsproblem, das unmittelbar mit dem Privatisierungsgeschehen zusammenhängt, liegt in der behördlichen Kontrolle des Bauens. Eine Kontrolle ist wegen der externen Wirkungen, die mit baulicher Nutzung von Grundstücken häufig verbunden sind, unumgänglich. Indes reicht die Bearbeitungskapazität der erst noch im Aufbau befindlichen Behörden nicht aus, Bauvorhaben rasch zu prüfen. Auch hier gibt es einen Engpaß, in dem ein Teil der potentiellen wirtschaftlichen Aktivitäten der neuen Länder steckenbleibt.

Die Komplexität der notwendigen Prüfungsverfahren wird selbst in Westdeutschland, wo es erfahrenes Fachpersonal gibt, als übertrieben empfunden. Den neuen Ländern wurden die westdeutschen Genehmigungsprozeduren aufgezwungen, während Bayern dabei ist, 2000 Bestimmungen, die zur Prüfung Anlaß geben, auf unter 70 zu reduzieren, und Baden-Württemberg und Hamburg sich anschicken, diesem Beispiel zu folgen. Wenn nun auch Thüringen und Sachsen sich mit einer Vereinfachung der Genehmigungsvorhaben anschließen möchten, so verdient dies die uneingeschränkte Unterstützung des Bundes.

4802 Bei der Baugenehmigung ist nach den „bauordnungsrechtlichen Prüfungen“ (Sicherheit, Nach-

barschutz, Ressourcenschonung, sonstige externe Wirkungen) und den „planungsrechtlichen Prüfungen“ zu unterscheiden.

Bei den bauordnungsrechtlichen Prüfungen fehlt es an den sogenannten „katasterlichen Aussagen“; sie werden in Westdeutschland überwiegend in Form eines amtlichen Lageplans zum Baugesuch gemacht, den in der Regel öffentlich bestellte Vermessungsingenieure erstellen. Die genannten katasterlichen Unterlagen sind auch für die Prüfung planungsrechtlicher Zulässigkeit erforderlich. Ein besonderes planungsrechtliches Problem ist der Mangel an rechtsgültigen Bebauungsplänen (§ 30 Baugesetzbuch). Die Aufstellung der Bebauungspläne nimmt in den alten Ländern im allgemeinen 4—6 Jahre in Anspruch. Die Vielfalt der Verfahren und die Differenziertheit der Verfahrensabläufe sind für die Praxis wenig hilfreich. Durch zahlreiche Änderungen mit den dazu notwendigen Überleitungsvorschriften ist es zu einer erheblichen Verunsicherung der Behörden gekommen. Insbesondere in den Großstädten der neuen Länder muß erwartet werden, daß der Planungsrückstand in einem Jahrzehnt noch nicht abgebaut sein wird.

Die inzwischen vom Gesetzgeber geschaffenen Möglichkeiten für eine beschleunigte Erstellung von Be-

bauungsplänen gemäß § 34 IV Baugesetzbuch über gemeindliche Satzungen und § 7 Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch über Vorhaben- und Erschließungsplan können außerordentlich nützlich werden. Die Verfahren müssen sich aber in der Praxis erst noch durchsetzen. Man stellt insbesondere gegen das Institut des „Vorhaben- und Erschließungsplans“ Vorbehalte der kommunalen Verwaltungen fest, die kaum nachvollziehbar und jedenfalls nicht akzeptabel sind.

Das Beharren auf hoheitlichen Zuständigkeiten und die Sorge um Stellenauslastung muß der Gesetzgeber nicht tolerieren.

Die genannten Probleme führen in ihrer Kumulation zu gewichtigen Investitionshemmnissen im Wohnungs- und Wirtschaftsbau, die noch jahrelang bestehen können, wenn nichts Entscheidendes geschieht.

IX. Vorschläge zur Beschleunigung der Verwaltungsverfahren

4901 Der Bund hat die gesetzlichen Voraussetzungen für die Übernahme des westdeutschen Sachenrechts, des Kataster- und des Grundbuchwesens sowie des Bau- und Planungsrechts geschaffen. Damit ist, abgesehen von den Eigentumsproblemen, die noch einer Lösung harren, ein Übergang zu einer marktwirtschaftlichen Wohnungswirtschaft möglich. Das im Oktober dieses Jahres in Kraft tretende Sachenrechtsänderungsgesetz macht die Komplexität der Materie deutlich. Der Vollzug dieser Gesetze und die Frage der Gerichtsfestigkeit werden in der Praxis noch viele Probleme aufwerfen, deren Lösung Jahre in Anspruch nehmen wird. Auch aus diesen Gründen sollten keine weiteren gesetzlichen Maßnahmen im Bereich des Bau- und Bodenrechts ergriffen werden. Als einzige Ausnahme wird die Notwendigkeit gesehen, für die Praxis die in mehrere Gesetze aufgesplitterten planungsrechtlichen Vorschriften zusammenzufassen, um die Verfahrensabläufe zu vereinfachen.

4902 Die vom Bund geschaffenen neuen gesetzlichen Möglichkeiten zur Beschleunigung von Verfahren und zur Beteiligung von privaten Unternehmen sollten durch die Landes- und Kommunalbehörden genutzt werden. Ein Abbau der Investitionshemmnisse ist möglich,

- wenn die örtlichen Verwaltungskapazitäten weiterhin und verstärkt durch die Einstellung oder vorübergehende Abstellung von Fachkräften aus den alten Ländern ausgeweitet werden,
- wenn der Bund die Länder und Kommunen weiterhin bei der Ausführung der Gesetze unterstützt und die gemeinsamen Aufgaben koordiniert,
- wenn die neuen Länder im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeiten durch Verwaltungsvereinfachung eine weitere Verfahrensbeschleunigung vornehmen,
- wenn staatliche Verwaltungsaufgaben verstärkt auf Private als beliebige Unternehmer übertragen werden, und
- wenn private Gesellschaften — bei städtischer Beteiligung — mit der inhaltlichen Koordinierung der Arbeiten zur Flächenbereitstellung für ausgewählte Investitionsvorhaben durch die Kommune beauftragt werden.

4903 Bund und Länder könnten ein übriges tun, wenn sie folgendes akzeptieren.

- (1) Wegen des großen Bedarfs an örtlichen Vermessungen sollte die Zulassung von öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren in den neuen Ländern nicht beschränkt werden. Gewerbliche Büros und Unternehmen sollten an der Grundstücksvermessung beteiligt werden.
- (2) Wesentliche Aufgaben des Katasteramtes, z. B. Veränderungsnachweise, sollten auf öffentlich bestellte Vermessungsingenieure übertragen werden können. Damit wäre eine Beschleunigung der Übernahme in das Kataster und der Weiterleitung an das Grundbuch möglich. Es reicht aus, wenn die Ingenieure durch ihre Berufsordnung kontrolliert werden. Ähnliches gilt für die Ausweitung des Bodensonderungsgesetzes und die Bearbeitung und Genehmigung von Teilungsanträgen.
- (3) Um personelle Ressourcen freizuhalten, sollte die automatisierte Liegenschaftskarte zunächst nur einen Mindestinhalt, wie er für den Grundstücksverkehr und für die Grundstücksumschreibung erforderlich ist, umfassen. Diese Mindestinformation kann sich auf die Darstellung der Grundstücksgrenzen, Gebäude mit Hausnummern, Gemarkung, Flur und Flurstücke beschränken. Ähnliches gilt für das automatisierte Liegenschaftsbuch, das nur Informationen, die für die Rechtssicherheit im Grundstücksverkehr nötig sind, enthalten muß.
- (4) Auf den Antrag des Katasteramtes beim Grundbuchamt auf Vollzug der Eintragung der Grundstücksteilung im Grundbuch sollte zur Vermeidung von Doppelarbeit verzichtet werden. Bereits bei der Teilungsvermessung des Grundstücks liegt die Teilungsgenehmigung des Planungs- oder Bauordnungsamtes vor. Wenn der öffentlich bestellte Vermessungsingenieur in die Lage versetzt würde, bei der Teilungsvermessung nach Auftrag durch das Katasteramt selbst Flurstücksnummern zu vergeben, könnte in der Grenzniederschrift gleichzeitig der Antrag auf Übernahme der Grundstücksteilung in das Grundbuch durch den Eigentümer gestellt werden. Dadurch würde

sich der grundbuchrechtliche Vollzug beschleunigen.

- (5) Das planungsrechtliche Instrumentarium mit den Vereinfachungsmöglichkeiten, die es bietet, sollte schnell in die Verwaltungspraxis umgesetzt werden. Die Mitwirkung und Beteiligung von privaten Unternehmen könnte dabei zu einer erheblichen Beschleunigung beitragen. Die Tätigkeit von Gemeinden sollte sich auf die hoheitlichen Funktionen beschränken. Bei Wohnungsbauvorhaben und Wohnungsbausanierungen in Gebäuden mit bis zu drei Geschossen und nicht mehr als acht Wohnungen sollte auf behördliche Baugenehmigungen verzichtet werden. Ein statt dessen vorzusehendes einfaches Anzeigeverfahren sollte lediglich zur Prüfung der planungsrechtlichen Bebaubarkeit genutzt werden, und die Prüfungsfrist sollte kurz sein. Zur generellen Beschleunigung der Verfahren sollte die Bearbeitungsfrist bei Bauanträgen für Wohngebäude auf drei Monate festgelegt werden. Dabei können sicherheitstechnische Prüfungen auf den „Bauvorlageberechtigten“ verlagert werden.

4904 Zu den als drängend empfundenen Problemen gehört auch die Erteilung von Grundstücksver-

kehrsgenehmigungen im Falle offensichtlich unbegründeter Restitutionsansprüche. Während dem Amt zur Regelung offener Vermögensfragen nach dem Vermögensgesetz (VermG) die Prüfung der Restitutionsansprüche obliegt, ist es gemäß § 7 der Grundstücksverkehrsordnung (GVO) Aufgabe der Landratsämter, der Stadtverwaltungen und unter Umständen des Präsidenten der Treuhandanstalt, die Grundstücksverkehrsgenehmigungen auszustellen, wenn keine oder unbegründete Restitutionsansprüche vorliegen. Eine Kompetenzkonzentration auf das Amt zur Regelung offener Vermögensfragen, wie sie unter Vorwegnahme neuer gesetzlicher Regelungen bereits heute schon in Berlin praktiziert wird, ist generell empfehlenswert. Die Angelegenheit ist eilbedürftig, weil die Verkehrsgenehmigungen gegenüber den Kreditinstituten als Negativatteste verwendet werden und die Voraussetzung für eine Kreditgewährung an die Investoren sind.

4905 Auch wenn manche der vorgeschlagenen Neuregelungen für die alten Länder wohl nicht in Frage kämen, gebietet es die Sondersituation der neuen Länder, ungewöhnliche Maßnahmen zu ergreifen. Im übrigen ist nicht auszuschließen, daß die dabei gewonnenen Erfahrungen auch für die alten Länder nützliche Erkenntnisse liefern werden.

Fünftes Kapitel:**Finanzierung, Besteuerung und Förderung**

5001 Noch mehr als im Westen Deutschlands müssen wohnungspolitische Maßnahmen im Osten vor allem auf einen positiven Angebotseffekt zielen, auf mehr Investitionen in die Schaffung und Erneuerung von Wohnraum. Das heißt nicht, daß die Verteilung von Wohnungen ohne Einschränkung dem Laissez-Faire anvertraut werden könnte oder daß man die Frage, wie viele Menschen selbst Wohnungseigentum erwerben können, gleichgültig finden müßte. Aber eine möglichst weitgehende Trennung der Interventionsaufgaben ist dringend erwünscht. Angebotsförderung ist am wirksamsten und am billigsten, wenn man die Marktkräfte in größtmöglicher Breite nutzt, mobilisiert und respektiert, also diejenigen zu gewinnen sucht, die das von den Nachfragern Erwünschte am billigsten tun. Wohnungsverteilungspolitik ist regelmäßig am wirksamsten und billigsten, wenn sie sich auf die Subjektförderung konzentriert.

Was die Mobilisierung von Investitionsbereitschaft angeht, so ist der Übergang zu marktgerechten Mieten in voller Breite die mit Abstand wichtigste Rahmenbedingung für eine erfolgreiche Wohnungspolitik. Daneben müssen im Bereich der staatlichen Verwaltung, der städtebaulichen Planung, der Baulandschaffung und -erschließung und nicht zuletzt der Privatisierung energische Maßnahmen zur Beschleunigung der Systemtransformation im Wohnungswesen ergriffen werden.

5002 Entscheidende Rahmenbedingungen für die Erfüllung dieser Primäraufgaben setzt auch die Finanz- und Steuerpolitik. Sie trägt daher in hohem Maße Verantwortung. Sie kann helfen, finanzielle Schwierigkeiten zu überwinden, und vor allem kann sie finanzielle Anreize setzen, damit die privaten Investoren in der gewünschten Weise aktiv werden.

Die fiskalische Förderung darf in Teilbereichen über das Maß hinaus gehen, welches man einer reifen Wohnungswirtschaft zubilligen würde. Der Start in die Marktwirtschaft ist schwierig genug. Viele Investoren wollen erst einmal abwarten, bis sich aufgrund des Engagements anderer Investoren ein prosperierendes wirtschaftliches Umfeld entwickelt, weil erst dann mit sicheren Kalkulationsgrundlagen gerechnet werden kann. Es gibt massive Netzwerkvorteile, die diejenigen, die es wagen vorzupreschen, für andere erzeugen. Staatliche Finanzhilfen können dazu beitragen, diese externen Vorteile im Rentabilitätskalkül des Investors aufscheinen zu lassen und ihn zu einem Engagement zu veranlassen, auf das er sonst verzichtet hätte, aus volkswirtschaftlicher Sicht aber nicht verzichten sollte. Allerdings ist eine so motivierte Förderung nur so lange berechtigt, wie es tatsächlich noch um die Förderung von Pioniertaten geht. Wenn sich ein stabiles wirtschaftliches Umfeld entwickelt hat, in dem die Risiken sich in den Grenzen halten, die in einer Marktwirtschaft üblich sind, ist die Förderung zurückzufahren. In der Wohnungswirtschaft ist diese Bedingung noch nicht überall erreicht.

5003 In die gleiche Richtung stoßen Argumente, die auf die vielfältigen administrativen Hemmnisse abstellen, die der Investition und ihrer Finanzierung in den neuen Ländern entgegenstehen. Solange das finanzwirtschaftlich-administrative Räderwerk, das den Investitionsprozeß begleitet, noch nicht reibungslos funktioniert und immer wieder ins Stocken gerät, kann Förderung über die öffentlichen Haushalte helfen. In erster Linie sind aber die Hemmnisse selbst zu beseitigen (viertes Kapitel).

I. Finanzierungsprobleme

5101 Dem großen Investitionsbedarf in den neuen Ländern stehen besondere Risiken entgegen, mit denen Investoren und Kreditgeber rechnen.

Erstens ist die Unsicherheit über die Erträge der Wohnungsinvestitionen noch immer hoch. Weder gibt die gegenwärtige Einkommens- und Vermögenssituation ein zutreffendes Bild von der künftigen Wohnungsnachfrage, noch haben sich stabile Erwartungen über die längerfristige Einkommensentwicklung herausgebildet. So bleiben Schätzungen der künftigen Mietentwicklung und der Wiederverkaufswerte von Wohnungsvermögen höchst ungewiß. Hin-

zu kommt, daß die Mietpolitik ihre Weichen für die Zeit nach 1995 noch nicht gestellt hat (drittes Kapitel).

Zweitens ist die Beleihbarkeit von Wohnungsimmobilen aus mancherlei Gründen beschränkt. Ein Problem scheint zu sein, daß es noch keine verlässlichen Beleihungswerte gibt, weil die Ertragsschätzungen unsicher und die technischen Risiken hinsichtlich der Lebenserwartung von Gebäuden groß sind. Vor allem indessen ist zu beklagen, daß im Zuge der Entlastung von Altschulden durch das Altschuldenhilfegesetz die Frage des freien Besicherungsspielraums

— trotz beruhigender Praxis in Einzelfällen — noch nicht gesetzlich geklärt worden ist und einer Beleihung von Grundstücken immer noch vielfache administrative Hemmnisse entgegenstehen (viertes Kapitel, Abschnitt VI).

Drittens besteht nicht nur bei den Unternehmen der Wohnungswirtschaft, sondern vor allem auch bei den Bürgern der neuen Länder, die nicht zuletzt aus vermögenspolitischen Gründen in die Rolle von Investoren hineinwachsen sollen, ein ausgeprägter Mangel an privatem Finanzvermögen. Dieser Mangel ist nicht auf die fehlende Sparbereitschaft der Bürger, sondern auf das Wesen des kommunistischen Akkumulationsprozesses zurückzuführen, der die Anhäufung privatwirtschaftlicher Vermögenstitel vom Grundsatz her nicht vorsah und sie in der Praxis nur in beschränktem Maße tolerierte. Der Mangel an Finanzvermögen hat zur Folge, daß für Investitionen ein hoher Anteil an Fremdkapital benötigt wird und daß Finanzierungsrisiken, die sonst durch einen angemessenen Eigenkapitalanteil aufgefangen werden, den Kreditgeber treffen, dessen Absorptionskraft freilich Grenzen hat. Kreditgeber sind in der Regel nicht bereit, eine Investition zu finanzieren, wenn die Finanzierungskosten das laufende Einkommen des Schuldners hoch belasten. Verschärfend tritt hinzu, daß die Möglichkeit des steuerlichen Verlustausgleichs, die das Einkommensteuerrecht bietet, von ostdeutschen Investoren in der Regel nicht voll ausgeschöpft werden kann (Abschnitt IV dieses Kapitels).

5102 Finanzierungsprobleme stellen sich sowohl für die Unternehmen der Wohnungswirtschaft als auch für private Wohnungseigentümer bzw. Investoren, doch haben diese Probleme unterschiedliche Ursachen. Obwohl das Altschuldenhilfe-Gesetz, das Wohnungsgenossenschaftsvermögens-Gesetz und das Sachenrechtsbereinigungs-Gesetz wesentliche Entlastungen der Wohnungswirtschaft herbeigeführt haben, ist die Finanzierung von Bauinvestitionen für die kommunalen Wohnungsunternehmen, denen der größte Teil des volkseigenen Wohnungsbestandes übertragen wurde, die Wohnungsgenossenschaften sowie die industrieverbundenen, kirchlichen und sonstigen Wohnungsunternehmen aus einer Reihe von Gründen immer noch erheblich erschwert.

Die mit dem 30. 9. 1990 durch das Altschuldenhilfe-Gesetz bewirkte Entlastung vieler kommunaler Wohnungsunternehmen von Altverbindlichkeiten sieht — wenn man allein die Beträge in Rechnung stellt — sehr großzügig aus. Doch darf man die resultierende Verbesserung der Kredit- und Investitionsfähigkeit nicht überschätzen. Einmal wird die Entlastung nur dann dauerhaft, wenn die Unternehmen mindestens 15 vH ihres Wohnungsbestandes privatisieren sowie sich zur Modernisierung und Instandsetzung des gesamten Bestandes verpflichten. Bei einem Wohnungsunternehmen, das diese Bedingungen nicht bis zum 31. 12. 2003 erfüllt, tritt dann hinsichtlich seiner Altschulden der status quo ante ein (§ 4 V Altschuldenhilfe-Gesetz). Zum zweiten hängt die effektive Nettoentlastung jener Unternehmen, die die Privatisierungsbedingung erfüllen, wegen ihrer Pflicht zur Abführung eines Teils ihrer Veräußerungserlöse vom

Zeitpunkt der Privatisierung ab. Die Folge ist, daß ihre derzeitige Finanzierungsstruktur nicht exakt zu ermitteln ist. Schließlich ist unklar, mit welchem Rang die verbleibenden Grundschulden im Grundbuch abzusichern sind. Solange die vorrangige Besicherung der Altschulden nicht definitiv ausgeschlossen ist, bleibt die Beleihungsfähigkeit der Unternehmen beeinträchtigt.

Diese Probleme kumulieren mit den die Aktivseite der Unternehmensbilanz betreffenden Bewertungsschwierigkeiten stellenweise zu unüberwindlichen Beleihungs- und folglich Investitionshemmnissen.

5103 Die Besicherung langfristiger Darlehen durch Grundpfandrechte ist überwiegend noch nicht möglich, da diese Rechte noch nicht bestellt bzw. eingetragen werden können. Die Gründe dafür wurden im vierten Kapitel bereits dargelegt: Eigentumsverhältnisse bzw. Ansprüche auf Rückübertragung sind nicht geklärt; auf Grundstücke und Gebäude bestehen getrennte Eigentumsansprüche; die Vermessung der Grundstücke steht noch aus; Zuordnungsbescheide nach dem Vermögenszuordnungs-Gesetz sind noch nicht zugestellt; Grundbuchauskünfte fehlen.

Eine gewisse Linderung des Besicherungsproblems ergibt sich durch die Übergangsbürgschaften, die von öffentlichen Investitionsbanken wie der Investitionsbank Berlin angeboten werden. Diese Übergangsbürgschaften sollen die fehlende Besicherung ersetzen, haben aber nur einen unzulänglichen Sicherungswert, weil sie nach den üblichen Bürgschaftsbestimmungen ausgereicht werden, die recht restriktive Bedingungen enthalten. So wird die im frei finanzierten Wohnungsbau übliche Unterdeckung der anfänglichen laufenden Aufwendungen durch die Mieten nicht erlaubt, und es wird vorausgesetzt, daß die Eigentumsverhältnisse unbestritten sind (Ziffer 5203).

5104 Das Hauptproblem einer Abschätzung des künftigen Cash-Flow als zentraler Bestimmungsgröße für den Beleihungswert liegt in der Mietzinsregulierung. Wie bereits dargestellt, besteht auch für die Zeit nach 1995 Unsicherheit über den Mieterhöhungsspielraum. Sie rührt generell aus den Beschränkungen, die das Vergleichsmietenrecht auferlegt (drittes Kapitel). Bei kommunalen Wohnungsunternehmen kommen noch die politischen Schwierigkeiten hinzu, Mieterhöhungen durchzusetzen.

Es ist nicht erforderlich, daß die anfänglichen Mieten zur Finanzierung von Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen ausreichen (Ziffer 3303). Auch für Investitionen in den Wohnungsbestand gilt, daß sie sich erst langfristig, d. h. unter Berücksichtigung künftiger Mietsteigerungen amortisieren müssen. Selbst die Umlage von Modernisierungskosten, die das geltende Mietrecht erlaubt (11 vH-Regelung), kann zu Mieten führen, die der Markt zur Zeit nicht hergibt. Abgesehen davon, daß die Verweigerung des Marktes ein Signal ist, den Modernisierungsaufwand nicht zu übertreiben, muß jedenfalls die Sanierung von Wohnungen die künftig erzielbare Miete ins Kalkül nehmen, und dies verlangt eine langfristige Finanzierung. Die besondere Liquiditätsanspan-

nung, die sich aus dem Finanzierungsbedarf in Investitionsphasen ergibt, ist allerdings ein wichtiges Problem, wenn die Kapitalbeschaffung beschränkt ist. Hierauf muß mit der Förderpolitik jedoch spezifisch geantwortet werden, und eine etwaige Liquiditätsstütze darf nicht in gleicher Höhe ein Subventionsgeschenk sein.

5105 Schwierigkeiten bereitet es in vielen Fällen, bei Inanspruchnahme von Fördermitteln das erforderliche Eigenkapital nachzuweisen. Da das Kaufinteresse für Wohnungen, die dem Risiko einer fortgesetzten Mietpreisregulierung unterliegen, gering ist, gibt es auch nur wenig Möglichkeiten, Eigenkapital durch Verkäufe zu beschaffen.

Darüber hinaus wird durch die jährliche Neuauflage von Förderprogrammen eine mittelfristige Sanierungs- und Finanzplanung erschwert. KfW-Kredite,

die mit einer hohen Tilgungsrate ausgestattet sind, beanspruchen die Liquidität stark.

Schließlich wird eine Finanzplanung dadurch erschwert, daß noch offen ist, welche Kosten für Restitutionsobjekte zu tragen sind.

5106 Die privaten Eigentümer, denen zumeist Vorkriegsbauten gehören, stehen vor ähnlich großen Finanzierungsproblemen. Zwar liegen die Altbauten in den Innenstädten, wo auf die Dauer mit hohen Mieten gerechnet werden kann. Doch sind im Altbaubestand in der Regel besonders aufwendige Sanierungsmaßnahmen erforderlich. Viele Eigentümer stehen vor einem Liquiditätsengpaß, den sie auf kurze und mittlere Sicht nicht überwinden können, zumal ihre niedrigen Einkommen häufig die Ausnutzung steuerlicher Abschreibungsspielräume verhindern (Abschnitte III und VI dieses Kapitels).

II. Öffentliche Bürgschaften und Garantien

5201 Die Unsicherheiten und Hemmnisse, die der Finanzierung von Wohnungsbauinvestitionen in den neuen Ländern vielfach entgegenstehen, summieren sich rasch zu einer Größenordnung, die ein zuverlässiges Investitionskalkül ausschließt. Unter solchen Umständen verlangt die Investition einen hohen Eigenkapitaleinsatz, denn ein Kreditgeber kann das Risiko, daß das eingesetzte Kapital nicht zurückfließt, nicht im Zinsanspruch abdecken. Der Versuch dies zu tun, würde überdies gerade jene Kreditnehmer nicht abschrecken, die besonders gewagte Investitionsprojekte in Angriff nehmen wollen. Investitionen, die auf einen hohen Fremdkapitalanteil angewiesen sind, werden deshalb blockiert.

Gerade die Investoren in den neuen Ländern, Wohnungsunternehmen wie auch private Wohnungseigentümer, sind in besonderem Maße von dieser Problematik betroffen. Soweit die Risiken, denen sie ausgesetzt sind, politisch bedingt sind, sei es durch Planungsrückstand, Verwaltungsmängel oder auch unzureichende politische Vorgaben wie z. B. im Mietrecht, sollten Bund, Länder und Gemeinden daher erwägen, sich substantiell an diesen Risiken zu beteiligen und damit den Spielraum für die Kreditfinanzierung zu erweitern.

5202 Ein zentrales Problem der Finanzierung von Bau, Kauf oder Modernisierung ist die starke Liquiditätsbelastung des Investors, nicht zuletzt auch des selbstnutzenden Investors. Regelmäßig belastet ihn der Kapitaldienst anfangs stärker, als ihn eine Mietzahlung belasten würde (Abbildungen 5. 1 und 6. 1). Die hohe Belastung liegt nicht nur daran, daß die Kreditlaufzeit deutlich kürzer ist als die Nutzungsdauer der finanzierten Investition. Sie hat ihre Ursache auch in dem Umstand, daß überwiegend mit Annuitätendarlehen gearbeitet wird, die mit nominal konstantem, aber real sinkendem Kapitaldienst ausgestattet sind. Da die ersparte Miete im Laufe der Zeit

aus Gründen der allgemeinen Preissteigerungen steigt, liegt der Kapitaldienst anfangs beträchtlich über der ersparten Miete und später darunter. Es entsteht in den ersten Jahren nach der Herstellung eine große Liquiditätslücke, die in vielen Fällen einen Investitionsplan undurchführbar erscheinen läßt; ein Problem, das in Ostdeutschland besonders häufig auftritt. Die Banken wollen und dürfen dem Problem nur sehr begrenzt Rechnung tragen, indem sie zum Beispiel ein Disagio — gegebenenfalls wiederholt — vereinbaren.

5203 Für Selbstnutzer bieten verzinsliche Aufwendungsdarlehen eine bessere Lösung. Mit diesen Darlehen wird das zeitliche Belastungsprofil geändert, doch nicht notwendigerweise der Barwert der Belastungen. Es erscheint vertretbar, daß der Staat solche Aufwendungsdarlehen in angemessenen Grenzen verbürgt, weil die Banken sie sonst nicht vergeben könnten. Die Bürgschaftsprämie sollte gering sein. Zu erwägen wäre, die Bürgschaften in Härtefällen auch für die Stundung künftiger Zinszahlungen auszusprechen. Dies würde die Akzeptanz der Aufwendungsdarlehen bei den Schuldern erhöhen.

Die Größe des hier zu lösenden Problems hängt sehr stark vom Erfolg der Stabilitätspolitik ab. Wird eine hohe Geldentwertung erwartet, dann sind die langfristigen Zinsen hoch, und die Liquiditätsbelastung aus dem Kapitaldienst kann ohne Aufwendungsdarlehen für viele, die sich den Eigentumserwerb unter normalen Umständen hätten leisten können, unerträglich werden.

Ein besonderes Argument für öffentliche Bürgschaften sieht die Kommission des weiteren dort, wo aus administrativen Gründen Grundpfandrechte nicht begründet werden können. Solche „Übergangsbürgschaften“ sollten außerhalb der üblichen Bürgschaftsbestimmungen und ohne Bürgschaftsentgelt angeboten werden (Ziffer 5103).

III. Asymmetrien beim steuerlichen Verlustausgleich

5301 Die Einkommensteuer ist vom Grundsatz einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit geprägt. Als Hauptmerkmal der steuerlichen Leistungsfähigkeit gilt das gesamte Einkommen, das dem Steuerpflichtigen zur Verfügung steht. Einkommen als Maß für Leistungsfähigkeit ist eine einheitliche Größe, die steuertechnisch auf die Weise gefunden wird, daß für jede relevante Einkunftsart die Einkünfte ermittelt und diese Einkünfte sodann wertgleich zur Summe der Einkünfte zusammengerechnet werden (§ 2 III EStG). Negative Ergebnisse einer Investition gleichen sich daher von selbst mit positiven Ergebnissen einer anderen Investition aus. Das gilt auch für die Einkunftsarten übergreifend: Es wird ein steuerlicher Verlustausgleich zwischen den verschiedenen Einkünften gewährt. Dieser Verlustausgleich führt nach Abzug weiterer persönlicher Aufwendungen zum besteuierungswürdigen Nettoergebnis einer Steuerperiode.

Durch die Möglichkeit der Verlustverrechnung mit anderen positiven Einkünften (§ 2 III EStG), die für sich selbst betrachtet zu einer hohen Steuerbelastung führen würden, ist der Staat, der hoch an allen Gewinnen partizipiert, auch an Verlusten beteiligt. Die Verlustbeteiligung des Staates findet freilich ihre Grenze dort, wo negative Einkünfte einer Einkunftsart nicht mehr durch positive Einkünfte anderer Art voll ausgeglichen werden und außerdem die Möglichkeiten des Verlustrücktrags (§ 10d I 1 EStG) erschöpft sind. Dann ist nur noch der Verlustvortrag (§ 10d II EStG) möglich, was bedeutet, daß die Verrechnung zu einem Zeitpunkt stattfindet, zu dem der Steuerpflichtige wieder Gewinne erzielt. Wegen des Zinsnachteils ist die verspätete Verrechnung allerdings weniger wertvoll als die sofortige. Auch ist die Verlustbeteiligung des Staates unsicher. Sie entfällt ganz, wenn der Verlustvortrag mangels verrechenbarer Einkünfte nie wirksam wird.

Der Verlustausgleich mit anderen Einkunftsarten ist bei Wohnungsbauinvestitionen, die erst auf lange Sicht zu Überschüssen führen und zunächst einmal für eine Reihe von Jahren Verluste erwirtschaften, von besonderer Bedeutung. Die steuermindernden Verluste entstehen vor allem dadurch, daß der Aufwand (einschließlich Abschreibungen) in der Anfangsphase der Bewirtschaftung die Mieteinnahmen übersteigt und erst später durch entsprechende Mietüberschüsse kompensiert werden kann. Überall in Deutschland gibt es Wohnungsunternehmen, die den Verlustausgleich mangels andersweitiger Einkünfte nicht vornehmen können. Die jungen Unternehmen der neuen Länder mit ihrer niedrigen Eigenkapitalbasis und der hohen Abschreibungsbasis auf den Bestand sind in besonderem Maße betroffen.

5302 Die Abbildung 5.1 veranschaulicht die Zeitpfade des steuerlichen Bruttogewinns, des Netto-

gewinns und des Cash-Flow¹⁾, die bei einem im dritten Kapitel ausführlich diskutierten Musterfall vorliegen. Der Musterfall bezieht sich auf einen steuerpflichtigen Gewerbebetrieb, der zum Wert von 3 500 DM/m² eine Neubauinvestition mit einer siebzigjährigen Laufzeit vornimmt und sich zu 25 vH mit Eigenkapital und zu 75 vH mit Krediten finanziert, die über 30 Jahre zu tilgen sind. Die Abschreibungen, die gemäß § 7 V EStG über eine Zeitspanne von 40 Jahren laufen, die Schuldzinsenbelastung und die mit 2 vH p. a. ansteigenden Mieten implizieren für das Unternehmen, das gerade nur die gleiche Rendite wie am Kapitalmarkt erwirtschaftet, in den Anfangsjahren einen steuertechnischen Verlust, der durch Gewinne in den späteren Jahren ausgeglichen wird. Der Verlust beträgt im ersten Jahr der Vermietung rund 22 DM pro Quadratmeter Wohnfläche und fällt bis zum 20. Jahr auf den Wert Null. Erst danach ist er positiv.

Die Besteuerung mit Verlustausgleich dreht den Gewinnpfad im Uhrzeigersinn um den Schnittpunkt mit der Horizontalen. Der anfängliche Verlust (nach Steuer) fällt durch die Steuerersparnis von etwa 20 DM auf knapp 12 DM pro Quadratmeter, und der Gewinn am Ende des Planungshorizontes fällt durch die Besteuerung von etwa 16 DM auf 9 DM.

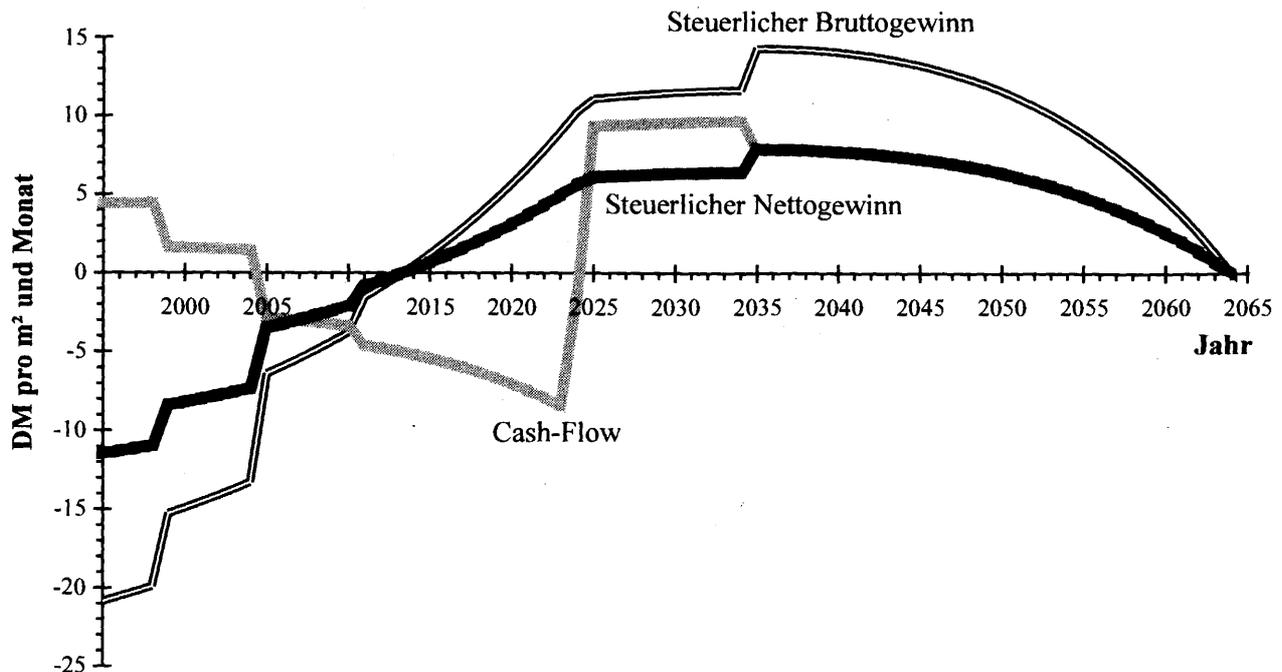
5303 Ein Unternehmen, das über keine Möglichkeiten zum Verlustausgleich mit anderen Einkünften verfügt, ist schlechter gestellt als ein Unternehmen, das solche Möglichkeiten hat. Zwar ist ein solches Unternehmen zum Verlustvortrag auf spätere Jahre der Gewinnerzielung berechtigt (§ 10d EStG), aber diese Möglichkeit kompensiert den Nachteil des zunächst fehlenden Verlustausgleichs mit anderen Einkünften wie schon erwähnt nicht, weil die Steuerersparnis später stattfindet und deshalb barwertmäßig einen geringeren Umfang hat.

Man darf in der bedingten Verlustverrechnung nicht ohne weiteres eine Benachteiligung des betreffenden Unternehmens sehen. Der Gesetzgeber hat ihm keine definitive Verlustbeteiligung des Staates versprochen, sondern nur, daß dieser im Maße früherer Verluste auf die Besteuerung künftiger Einkünfte verzichten werde, und zwar zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Durch die Bindung des Verlustausgleichs an heutige oder künftige Einkünfte ist das Ganze streng genommen eine reine Ertragsbeteiligung ge-

¹⁾ Der Cash-Flow ist der Netto-Zahlungsüberschuß des Investors, der sich unter Berücksichtigung der Mieten, Zinsen, Tilgungsleistungen, Steuern, Verwaltungskosten etc. ergibt. Addiert man die Tilgungsleistungen und subtrahiert man die Abschreibungen, so erhält man den Nettogewinn. Addiert man außerdem die Einkommensteuern, so erhält man den Gewinn nach Gewerbeertrag- und Grundsteuer (= Steuerlicher Bruttogewinn).

Abbildung 5.1:

Die Bedeutung des steuerlichen Verlustausgleichs für die Bauinvestition: Ein Musterfall



Legende: Zur Definition der Kurven vgl. Fußnote zu Ziffer 5302. Die Kurven beziehen sich auf die Modellrechnung aus Tabelle 3.4 für den Fall einer Mietsteigerung von 2 vH, eines Zinssatzes von 7,5 % und eines vollen Verlustausgleichs. Die Modellannahmen werden in der Fußnote der Tabelle 3.4 und im Anhang 1 erläutert. Im wesentlichen handelt es sich um eine Neubauinvestition in der Höhe von 3 500 DM/m², die von einem voll besteuerten Gewerbebetrieb vorgenommen wird, der sich zu 75 vH mit Fremdkapital finanziert und insgesamt gerade nur auf seine Kosten kommt. Der stufenförmige Verlauf der Kurven resultiert aus der Veränderung der steuerlichen Abschreibungssätze nach dem 4., 10. und 16. Jahr. Die Abschreibung läuft nach dem 40. Jahr aus. Die letzte Zins- und Tilgungszahlung erfolgt im Jahr 2024. Der zeitliche Verlauf der Instandhaltungskosten wurde entsprechend der Angaben in Ziffer 1204, Hauptgutachten, angepaßt. Der Boden wird nach dem 70. Jahr nicht veräußert.

blieben. Die Grenze zur echten Verlustbeteiligung des Staates wurde nicht überschritten.

Die offensichtlich gewollte Bedingtheit der Verlustverrechnung machte es freilich nicht nötig, den Steuerpflichtigen einem Zinsnachteil auszusetzen, wenn er den Verlustausgleich nicht sofort geltend machen kann. Gewinne werden sofort besteuert, Verluste gegebenenfalls erst viel später steuerwirksam. Die Verzerrungen, die sich technisch aus dem Prinzip der Abschnittsbesteuerung ergeben, werden nicht in dem Maße ausgeglichen, daß von einem Einklang mit dem Prinzip der Leistungsfähigkeit in ökonomischer Sicht die Rede sein kann.

5304 Der Wettbewerbsnachteil aus dem fehlenden Verlustausgleich mit anderen Einkünften wird in vielen Fällen nur während begrenzter Zeitperioden auftreten. Dieser Nachteil kann aber auch eine erhebliche Dimension aufweisen.

Die Kommission hat dazu im Hauptgutachten (Ziffer 1209) ausgeführt:

„Wie groß der Nachteil eines Investors ohne ausreichende anderweitige steuerpflichtige Einkünfte

ist, hängt von vielen Faktoren ab, namentlich davon, wie hoch er sich verschuldet hat, wie hoch die Inflationsrate und dementsprechend der Schuldzins ist und wie dauerhaft es ihm an Verlustverrechnungsmöglichkeiten mangelt. Die Kommission hat sich einmal Anschauung davon verschaffen wollen, wie weit der Nachteil unter extrem ungünstigen Annahmen hinsichtlich der individuellen Verhältnisse des Investors reichen könnte. Für eine entsprechende Rechnung wurde angenommen, er habe seine Investition zu hundert Prozent mit Fremdkapital finanziert, decke auch seine Liquiditätsverluste durch neue Schulden ab und verfüge nicht nur anfangs, sondern bis zum Ende der Lebensdauer der von ihm gebauten Wohnung über keine anderweitigen steuerpflichtigen Einkünfte, die zur Verlustverrechnung dienen könnten. Die Ergebnisse der Rechnung zeigen: Ein solcher Investor, zugegebenermaßen ein besonderlicher, müßte, ist er eine Kapitalgesellschaft, je nach (inflationabhängiger) Zinshöhe und Mietsteigerungserwartung eine um 5 DM bis 8,50 DM höhere Anfangsmiete je Quadratmeter verlangen, wenn er auf seine Kosten kommen will, als ein Konkur-

rent, der volle Verlustverrechnungsmöglichkeiten hat.¹⁾ Der Investor käme damit am Mietwohnungsmarkt — unter Bedingungen des Wettbewerbs — selbstverständlich nicht zum Zuge und würde deshalb auch nicht investieren (es sei denn er hätte anderweitige Kostenvorteile, die seine Wettbewerber nicht haben).“

5305 Die Meinungen in der Kommission sind geteilt, für wie gravierend der Mangel an Verlustverrechnungsmöglichkeiten wohnungspolitisch zu halten ist. Die Unternehmen stehen vor der Notwendigkeit, sich mit gewinnerzielenden Unternehmen zusammenzuschließen oder anderweitig Eigenkapital aufzutreiben. Während einige Mitglieder der Kommission darin einen bedenklichen Anreiz zur Kon-

zentration von Unternehmen und zur Verkrustung der Marktstrukturen erblicken, begrüßen andere die Anreize zur Privatisierung (Entkommunalisierung) des Wohnungsvermögens, die hier wirksam werden. Alle beklagen die Folgen für potentielle private ostdeutsche Investoren, die oft nicht mehr eigenes Vermögen mitbringen als ein Grundstück oder einen sanierungsbedürftigen Altbau. Unstrittig ist auch, daß ein Investor, der es versäumen würde, sich ausreichend Gewinnverrechnungsmöglichkeiten zu verschaffen, einen erheblichen, wenn nicht prohibitiven Wettbewerbsnachteil ertragen muß gegenüber Unternehmen, denen die volle Verlustverrechnung offensteht. Über die Konsequenzen, die die Kommission daraus zieht, wird noch zu reden sein.

IV. Die Förderangebote

5401 Zur Förderung des Wohnungsbaus in Ostdeutschland kommen ähnliche Instrumente zum Einsatz, wie sie auch im übrigen Deutschland genutzt werden: das Steuerrecht, eine direkte Förderung von Bau und Erwerb und, als eher über die Nachfrageseite wirksamer Förderweg, das Wohngeld. Es gibt jedoch im einzelnen durchaus gewichtige Unterschiede hinsichtlich der Förderintensität, der Förderobjekte und des Berechtigtenkreises. Ein detaillierter Überblick über die wichtigsten Förderangebote wird in den Anhängen 2 und 3 gegeben.

5402 Für die Erstellung von Mietwohnungen in Ostdeutschland werden nach dem Fördergebietsgesetz Sonderabschreibungen in Höhe von 50 vH gewährt. Vorübergehend konnte sogar der Erwerber eines Altbaus diese Abschreibungen für seine Anschaffungskosten in Anspruch nehmen. (Wenn der Bau anschließend für eigene gewerbliche oder freiberufliche Zwecke genutzt wird, gilt dies weiterhin, aber nicht mehr bei Wohnungen). Das Fördergebietsgesetz erlaubt aber unverändert Sonderabschreibungen für den Modernisierungs- und Instandhaltungsaufwand. Für solche nachträglichen Herstellungskosten ist die Gesamtabschreibung binnen 10 Jahren möglich. Neuerdings sind auch solche Bauaufwen-

dungen begünstigt, die nach Abschluß des schuldrechtlichen Erwerbsvertrags anfallen und für die der Erwerber eigentlich nicht als Bauherr anzusehen ist.

Eigennutzer können, da sie keine Abschreibungen geltend machen dürfen, Aufwendungen bis zu 40 000 DM mit 10 vH jährlich wie Sonderausgaben vom steuerpflichtigen Einkommen abziehen. Im übrigen stehen selbstnutzenden Bauherren und Erwerbern derzeit die Möglichkeiten des § 10 e EStG offen, der einen begrenzten Schuldzinsenabzug und einen begrenzten Abzug von Herstellungs- und Anschaffungskosten erlaubt.

Die Regelungen des Fördergebietsgesetzes sind bis zum 31. Dezember 1996 befristet. Die Regelung des § 10 e VI a EStG, die einen begrenzten Schuldzinsenabzug erlaubt, läuft schon Ende 1994 aus.

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau gewährt im Rahmen des auf 60 Mrd. DM aufgestockten Volumens ihres Wohnraum-Modernisierungsprogramms zinsgünstige Darlehen mit einer Laufzeit bis zu 25 Jahren bei bis zu 5 tilgungsfreien Jahren. Der Höchstbetrag des Kredites beläuft sich auf 500 DM pro Quadratmeter Wohnfläche, und der Zinssatz beträgt für 10 Jahre fest 6,5 %. Für die Modernisierung und Instandsetzung von vermieteten Wohnungen in Plattenbauten gilt ein Zinssatz von nur 5,5 %. Nur die Darlehen für Plattenbauten können mit Landesmitteln für den gleichen Förderungszweck kumuliert werden.

5403 Auf Länderebene gibt es eine Vielzahl ergänzender Förderprogramme, zu denen der Bund im Jahre 1993 nicht weniger als 1,25 Mrd. DM an Finanzhilfe zuschoß. Dazu zählen der Soziale Wohnungsbau für Miet- und Eigentumswohnungen sowie zinsverbilligte Darlehen für den Erwerb selbstgenutzter Wohnungen. Außerdem haben alle neuen Länder Programme zur Modernisierung und Instandsetzung im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus, nach denen mit Zuschüssen oder zinsgünstigen Darlehen gefördert wird. Hierfür wird der Großteil der

¹⁾ Bei diesen Rechnungen ist angenommen, daß die Mieten keine Risikoprämie abwerfen, der Investor also gerade soviel erwirtschaftet, wie auf die Dauer zur Bedienung des eingesetzten Kapitals entsprechend dem angenommenen Zinssatz erforderlich ist. Die oben angeführten maximalen Differenzen zwischen den rechnerischen Mindestmieten von Investoren mit vollen respektive mit gar keinen Verlustverrechnungsmöglichkeiten reduzieren sich, wenn Risikoprämien erwirtschaftet werden. Denn solche Mehrerlöse verursachen zunächst keine Mehrsteuern, soweit sie bloß Verluste vermindern, die andernfalls nicht zugleich verrechenbar wären. Oder auch: die Verzögerung der Verlustverrechnung fällt dem Umfang und der Zeitdauer nach geringer aus, als wenn keine Risikoprämien erwirtschaftet werden.

öffentlichen Fördermittel eingesetzt. Ein Teil der Länder fördert die Modernisierung auch, wenn Mieter sie durchführen. Überwiegend werden mit der Förderung Mietbindungen verknüpft. Die Bewilligungsmieten liegen im ersten Förderweg 1994 zwischen 6,50 DM und 7,50 DM je Quadratmeter. Die Spanne der Bewilligungsmieten im dritten Förderweg liegt zwischen 7 DM bis 9 DM je Quadratmeter (in Sachsen-Anhalt) und 8 DM bis 12 DM je Quadratmeter (in Brandenburg); Berlin gesamt liegt bei 9 DM bis 18 DM. Alle neuen Länder haben Programme zur Förderung der Privatisierung aufgelegt. Dabei wird regelmäßig der Mieter als Erwerber privilegiert. Thüringen fördert Verkäufer und Käufer mit je einem eigenen Programm, so daß sowohl eine Sanierung vor dem Verkauf als auch eine Sanierung nach dem Verkauf einen Fördertatbestand darstellt. Dazu gibt es ein landeseigenes Programm zur Bausparzwischenfinanzierung.

5404 Für die neuen Länder gilt ein besonderes Wohngeldrecht (Wohngeldsondergesetz). Die Höhe des Wohngeldes richtet sich wie im Westen nach dem Einkommen und der Haushaltsgröße sowie nach den Wohnkosten. Im Unterschied zum „normalen“ Wohngeld wird in den neuen Ländern das Einkommen der Haushalte bei der Wohngeldberechnung nach einem einfacheren Verfahren ermittelt, und es werden großzügige, von der Haushaltsgröße abhängige Freibeträge angesetzt. Die Wohnkosten, nach denen sich das Wohngeld bemißt, umfassen nicht nur die „Kaltmiete“ (wie im Westen) sondern auch nach Heizungsart differenzierte Zuschläge (für Wärme und Warmwasser). Damit sollen die einkommensschwachen Mieterhaushalte in den Großsiedlungen für eine Übergangszeit gezielt von den besonders hohen Energiekosten in diesen Siedlungen entlastet werden. Die Übergangsregelung des Wohngeldsondergesetzes läuft Ende 1995 aus, die Sonderregeln für die Einkommensermittlung schon Ende 1994.

V. Kritik der Förderpraxis

5501 Die Sonderabschreibungsregelung des Fördergebietsgesetzes, die erst Ende 1996 auslaufen wird, ist großzügig. Sie übertrifft noch die Großzügigkeit der AfA-Regelung im § 7 V EStG. Indes begünstigt sie nur den vermieteten Wohnraum. Die eigen genutzte Wohnung wird auf andere Weise, im ganzen aber effektiv geringer gefördert — von Selbstnutzern mit viel Eigenkapital einmal abgesehen, die es auch in den neuen Ländern gibt. Zum einen schlägt die Sonderabschreibung stärker zu Buche als das Recht zum begrenzten Abzug von Sonderausgaben der Eigennutzer nach § 10 e EStG, das zudem oberhalb bestimmter Einkommensgrenzen entfällt. Zum anderen wird die Begrenzung (ab 1995 das Verbot) des Schuldzinsenabzugs bei hohen Fremdfinanzierungsquoten durch den Verzicht auf eine Nutzungswertbesteuerung nicht aufgewogen, was gerade für Privat-Haushalte in den neuen Ländern von Bedeutung ist, die zumeist nur sehr geringe Eigenmittel einsetzen können. Die Benachteiligung der kapital schwachen Selbstnutzer steht in offenem Widerspruch zu dem Ziel, die Eigentümerquote zu erhöhen.

Darüber hinaus sind in den neuen Ländern Förderinstrumente, die auf erhöhten Absetzungen und Sonderabschreibungen basieren, zu wenig wirksam, weil bei ihnen die Stärke des Förderimpulses vom Grenzsteuersatz des jeweiligen Investors abhängt. Das ist bis zu einem gewissen Grade sachgerecht, denn die Sparanreize des Investors fallen ebenfalls je nach Einkommenshöhe unterschiedlich aus, weil die Steuerprogression auch bei der Besteuerung der Kapitalerträge greift. Die Senkung der effektiven Steuerbelastung muß bei einem Investor mit hohem Steuersatz entsprechend kräftiger ausfallen. Weil jedoch die Abschreibungsvergünstigungen beim Investitionsvolumen ansetzen (und nicht beim Eigenkapi-

taleinsatz), führt diese Form der Förderung zu Vorteilen, die für Investoren mit hohem Grenzsteuersatz besonders hoch sind. Das hat nicht nur eine fragwürdige Verteilungswirkung, sondern macht die Investitionsförderung für den Fiskus auch unnötig teuer.

5502 Ein anderes Problem liegt in der im Abschnitt III dieses Kapitels diskutierten Möglichkeit, daß ein Investor ohne hohe anderweitige Einkünfte die Abschreibungsvorteile gar nicht voll nutzen kann. Gerade in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft kommen beide Probleme häufig zusammen. Da es in Ostdeutschland besonders viele Hauseigentümer gibt, deren Einkommen gering und deren Grenzsteuersätze niedrig sind, stimuliert das Förderinstrument vor allem Westdeutsche. Will die Politik auf Sorgen hinsichtlich einer zu hoch werdenden Westeigentümerquote reagieren, so hat sie dies zu beachten.

Ähnlich verhält es sich mit der steuerlichen Behandlung selbstgenutzten Wohneigentums. Zum einen greift der § 10 e EStG, der auch für Erwerber und Bauherren in Ostdeutschland gilt, dort typischerweise nicht stark, weil das Ausmaß der Entlastung von der Höhe des Steuersatzes abhängt, der wegen der noch geringen Einkommen in den neuen Ländern vergleichsweise niedrig ist. Zum anderen bietet die Steuerfreiheit des Nutzungswertes der Wohnung aus ähnlichen Gründen nur wenig Vorteile. Bauherren mit hohen Grenzsteuersätzen und hohem Vermögen können erhebliche Steuervorteile genießen, wenn sie statt in eine Kapitalmarktanlage in selbstgenutztes Wohneigentum investieren, denn sie hätten für jenen Teil der Kapitalmarkterträge, der die Sparerfreibeträge in Höhe von 6 000 DM p. a. (bzw. 12 000 DM für Verheiratete) übersteigt, eine hohe Steuerbelastung in Kauf zu nehmen. Für Bauherren mit niedrigem Grenzsteuersatz und niedrigem Vermögen, wie sie

typischerweise in den neuen Ländern anzutreffen sind, fallen die Steuervorteile jedoch vergleichsweise gering aus. Wer ohnehin keine Einkommensteuer auf Kapitalmarkterträge zu zahlen hätte, wird sich durch die Steuerfreiheit des Nutzungswertes nicht zur Investition in selbstgenutztes Wohneigentum veranlaßt sehen.

Im ganzen ist für Ostdeutschland, wo vermutlich viele Haushalte Wohneigentum erwerben wollen, aber nur über geringe Vermögen verfügen, davon auszugehen, daß die derzeit geltende steuerliche Förderung wenig zielgerichtet ist und viele potentielle Investoren nicht erreicht. So kann man davon sprechen, daß es zwischen einem zuziehenden Westdeutschen mit hohem Eigenkapitalanteil und einem Ostdeutschen mit hohem Verschuldungsbedarf eine ausgeprägte Chancenungleichheit gibt. Auch aus diesen Gründen ist die Stärkung einer zweckgebundenen Kapitalbildung in Ostdeutschland geboten. Dazu paßt nicht, daß die Sonderregelung des § 10 VI Wohnungsbau-Prämiengesetz (WoPG), welche für Bausparverträge, die im Wohnungsbau verwendet werden, einen erhöhten Prämiensatz sowie höhere prämiengünstigte Aufwendungen vorsieht, zum 31. 12. 1993 ausgelaufen ist.

5503 Steuerliche Abschreibungen, die über das zur Berücksichtigung des Werteverzehrs notwendige Maß hinausgehen, rufen fragwürdige Arbitrageeffekte hervor (Ziffern 8139 ff., Hauptgutachten). Steuerpflichtige, die ihre Immobilie im Privatvermögen halten, können nämlich die Steuererminderung, die sie aufgrund großzügiger Abschreibungsmöglichkeiten genossen haben, auch dann behalten, wenn sie sich schon bald aus dem Investitionsengagement lösen, vorausgesetzt, sie veräußern binnen fünf Jahren nicht mehr als drei Objekte und halten die Spekulationsfrist nach § 23 I Nr. 1 Buchstabe a EStG ein. Sie stehen sich bei einem Verkauf besser, als wenn sie ihre Immobilie auch in der Phase besonders geringer Absetzungen behalten hätten.

Im Fall der Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz ist diese Steuersparmöglichkeit besonders eklatant. Die Steuervorteile sind so erheblich, daß diese maßgeblich für die exorbitante Preissteigerung am ostdeutschen Immobilienmarkt verantwortlich zu machen sind. Oft kommt ein großer Teil der Steuervorteile weder dem Investor noch dem Mieter zugute, sondern fällt als Renten den Bodeneigentümern und findigen Entwicklern und Bauinitiatoren zu, die knappe Baurechte erlangt haben. Der Steuerverzicht des Staates erweist sich als wenig effizient, zumal es den Anschein hat, daß im Schutze dieser massiven Förderung auch Investitionsentscheidungen getroffen wurden, deren volkswirtschaftliche Effizienz problematisch ist.

5504 Fördermittel der Kreditanstalt für Wiederaufbau dürfen in der Regel nicht mit landeseigener Förderung kumuliert werden. Diese Einschränkung ist im allgemeinen wohlbegründet, zumal es nicht um unterschiedliche Fördertatbestände geht und die

Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau nicht als ergänzungsbedürftige Grundförderung bezeichnet werden können. Im Gegenteil, die Höchstbeträge für KfW-Mittel werden ganz überwiegend nicht ausgeschöpft. Sollte der Abfluß dieser Programmmittel künftig stocken, was sich gegenwärtig nicht abzeichnet, wäre eher an eine Anpassung der Zinskonditionen entsprechend der Kapitalmarktentwicklung zu denken als an eine Aufhebung des Kumulationsverbots. Für die Sanierung der Plattenbauten ist der Deckel von 500 DM pro Quadratmeter Wohnfläche unzureichend, doch hier wurde das Kumulationsverbot auch schon in geeigneter Weise gelockert.

Die schleppende Umsetzung der Privatisierung und ein entsprechend zäher Abfluß der öffentlichen Mittel zur Förderung der Privatisierung werfen Fragen nach der Angemessenheit finanzieller Anreize zur Privatisierung auf. In Sachsen wurde das entsprechende Programm bis September 1994 erst zu 35 vH ausgeschöpft.

5505 Die erste und die zweite Förderung im Sozialen Wohnungsbau sind fiskalisch sehr teuer. Die öffentlichen Mittel sind im Osten besonders rar, und der Kreis der auf Grund ihrer Einkommensschwäche hilfsbedürftigen Wohnungssuchenden ist besonders groß. Im siebten Kapitel wird ein anderer Weg vorgeschlagen, die Wohnungsversorgung für einkommensschwache Haushalte und Problemgruppen zu sichern.

Beim dritten Förderweg (Vereinbarte Förderung) sollten die Länder neben einer Schaffung von Belegungsrechten den Anstoß zum Bauen und Verbessern der Wohnungen, also die quantitative und qualitative Angebotsausweitung in den Vordergrund stellen und nicht das Ziel verfolgen, die Wohnungen darüber hinaus gegenüber angemessenen Marktmieten zu verbilligen. Es ist stets problematisch, die Schaffung und qualitative Verbesserung von Wohnraum mit spezifischen Mietpreis-Vergünstigungen zu verbinden, von denen nur der individuelle Mieter profitiert; denn das Verhältnis von Kosten und Wirkung der Fördermaßnahmen wird dadurch erheblich verschlechtert.

5506 Die Selbsthilfe des Mieters gehört häufig zu den Formen, in denen am ehesten dem Instandsetzungsbedarf in Mietwohnungen Rechnung getragen werden kann, etwa in Verbindung mit einem längerfristigen Mietvertrag, der eine wirksame Vorbedingung für eine ausreichende Investitionsbereitschaft des Mieters schafft. Man denke zum Beispiel an Personen, die Altersruhegeld beziehen, nicht ausziehen wollen, über ein gesichertes Einkommen verfügen und eine Sanierung der Wohnung lohnend finden, jedoch über unzureichende finanzielle Mittel verfügen und sich auch keine Mittel beschaffen können. Wenn solche Personen sich entschließen, die Wohnungen auf eigene Kosten zu modernisieren, so sollte die Realisation dieses Entschlusses von der Förderung nicht ausgenommen werden.

VI. Zulagen statt Verlustausgleich

5601 Der Mangel an Eigenkapital bei ostdeutschen Bürgern, der Mangel an verrechenbaren steuerlichen Gewinnen bei vielen ostdeutschen Investoren sowie die geringe steuerliche Förderintensität bei den überwiegend geringen Grenzsteuersätzen geben Anlaß, die Anwendung herkömmlicher Besteuerungs- und Fördertechniken zu überdenken.

Die Regelungen des Fördergebietsgesetzes, die mit dem Ende des Jahres 1996 auslaufen, sollten nicht verlängert werden. Dieses Gesetz hat seine Anstoßfunktion erfüllt und sollte nun durch Maßnahmen ersetzt werden, die zielgenauer auf die speziellen Probleme ostdeutscher Investoren zugeschnitten sind.

5602 Wohnungsinvestitionen in den neuen Ländern — Neubau wie Investitionen im Bestand — leiden gegenwärtig nicht zuletzt darunter, daß die steuerlichen Mechanismen der Verlustverrechnung nicht von jedem Investitionswilligen genutzt werden können, sondern in aller Regel nur von solchen, die in hinreichendem Umfang über andere steuerpflichtige Einkünfte verfügen. Das betrifft vor allem die Nutzung der Abschreibungsmöglichkeiten, die eine besonders wichtige Quelle steuertechnischer Verluste sind. Von daher könnte es sich als besonders nützlich erweisen, einen äquivalenten Ersatz in Gestalt einer Zulage für diejenigen Steuerpflichtigen zu schaffen, die diese steuerlichen Mechanismen nicht oder jedenfalls nicht voll nutzen können.

Die Kommission hat insbesondere zwei Modelle diskutiert, die sich in der Bemessungsgrundlage für die Zulage unterscheiden.

5603 Der Kern des ersten Modells besteht darin, beim Neubau wie bei der Sanierung des Bestandes den steuertechnischen Verlust eines Objektes als Bemessungsgrundlage der Zulage anzusehen. Der Subventionssatz, der auf diese Bemessungsgrundlage anzusetzen ist, soll 30 vH betragen. Diese Zulage führt zu einer etwas geringeren Entlastung, als sie ein Investor mit sonstigen positiven Einkünften und hoher Grenzsteuerbelastung durch die Inanspruchnahme des steuerlichen Verlustausgleichs für gewöhnlich erreicht. Für den Investor soll ein Wahlrecht zwischen der Zulagenlösung auf der einen Seite und der Inanspruchnahme des Verlustausgleichs oder des Verlustabzugs nach den Regeln des derzeitigen Steuerrechts auf der anderen Seite bestehen. Verlustbeträge, die bezuschußt wurden, können weder zum Verlustausgleich mit anderen positiven Einkünften der aktuellen Steuerperiode noch zum Verlustabzug von positiven Einkünften früherer oder späterer Steuerperioden herangezogen werden. Die Zulage soll zeitlich begrenzt werden. Unabhängig von Rechtsform, Einkunftsart oder Ansässigkeit kann grundsätzlich jeder Steuerpflichtige berechtigt sein, der in den neuen Ländern in den Mietwohnungsbau investiert. Wählt der Investor die Zulage, so ist diese

im Rahmen der jährlichen Veranlagung durch das Finanzamt auszuführen.

Aus ökonomischer Sicht kann man die Substitution eines Verlustvortrags durch die Zulage als stille Einlage des Staates beim Investor deuten. Der „Kapitaldienst“ geschieht gleichsam durch die Mehrbeträge an Einkommensteuer, die der Investor in künftigen Jahren deswegen zu entrichten hat, weil ihm die entsprechenden Verluste, die er sonst hätte vortragen können, nicht mehr zur Verfügung stehen. Daß der Staat das Risiko einer solchen Beteiligung eingeht, ist nicht selbstverständlich. Man könnte es aber unbedenklich finden, weil sich die Zulagenlösung aus der Sicht des Fiskus häufig als lukrativ darstellen dürfte, da üblicherweise die Steuersätze, zu denen eine Verlustverrechnung zum Zuge kommt, höher lägen als 30 vH.

Der Staat versetzt den Investor mit der Zulage in eine Situation ähnlich derjenigen, die der Investor durch den Verkauf seines Objektes an einen anderen Investor mit Verlustausgleichsmöglichkeiten erreichen könnte. Ein aufwendiges und fragwürdiges Steuerarbitragegeschäft, ein legaler Steuerfluchtweg, mit dem sich ein ähnlicher Einspareffekt erzielen läßt, würde durch die Einführung der Option seine Attraktivität zu einem bedeutenden Teil einbüßen. Die finanzverfassungsrechtliche Problematik von Subventionen, die durch Mindereinnahmen von den Steuergläubigern getragen werden, dürfte dadurch entschärft werden. Fiskalische Belastungen gibt es bei diesem Weg auch nur in dem Maße, wie es per saldo zu einer Verstärkung der Investitionstätigkeit kommt.

Als Vorzug dieses Modells kann man ansehen, daß es das Problem mangelnder Verlustverrechnungsmöglichkeiten in der Breite angeht, also ohne weiteres auch für Erwerber von gebrauchten Objekten anwendbar ist. Es ist im übrigen auf die Sondersituation in den neuen Ländern hin zugeschnitten. In den alten Ländern sollte es nicht angewendet werden.

5604 Der Kern des zweiten Modells besteht darin, allein den Fördereffekt aus dem Übergang von einer linearen zu einer degressiven Abschreibung, den ein Investor ohne Möglichkeiten des steuerlichen Verlustausgleichs nicht ausnutzen kann, durch eine Zulage zu substituieren. Konkret soll dem Investor ein Wahlrecht eingeräumt werden, die Möglichkeit der degressiven Abschreibung gemäß § 7 V EStG auszunutzen oder sich mit der linearen Abschreibung gemäß § 7 IV EStG zu begnügen. In letzterem Fall wird der Barwert der mit einem Steuersatz von 30 vH gewogenen Abschreibungsdifferenz zum Investitionszeitpunkt vom Finanzamt als Zulage ausgezahlt. Bei realistischen Diskontierungszinssätzen liegt dieser

Barwert bei etwa 7 vH der Anschaffungsausgabe.¹⁾ Die Zahlung dieser Zulage soll die Möglichkeiten zum Verlustausgleich oder Verlustvortrag nicht einschränken. Auch diese Zulage soll nur für begrenzte Zeit gewährt werden. Da die Möglichkeit, gemäß § 7 V EStG abzuschreiben, auf Neubauten beschränkt ist, kann die Zulage auch nur für die Herstellung von Wohnungen gewährt werden. Für die Instandsetzung und Modernisierung von Wohnungen müßte eine gleichwertige, eigenständige Maßnahme modelliert werden.

5605 Die Kommission hält es aus Praktikabilitätsgründen und vor allem mit Rücksicht auf die möglichen Haushaltsbelastungen für richtig, das erste Modell für die Bezieher von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung (§ 21 EStG) und das zweite Modell für die Bezieher von gewerblichen Vermietereinkünften (§ 15 EStG; alle Kapitalgesellschaften) vorzuschlagen. Bezieher von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung ermitteln ihre Einkünfte ohnehin objektgebunden; außerdem ist dort im Zweifel auch das Potential an Investoren zu finden, das durch eine solche Maßnahme zusätzlich zum Wohnungsbau angeregt werden kann. Dabei ist nicht zu verhehlen, daß die Anwendung des zweiten Modells auf gewerbliche Unternehmen den Wettbewerbsnachteil der nicht voll zum Verlustabzug befähigten Unternehmen wahrscheinlich nur in sehr begrenztem Maße ausgleichen kann.²⁾

Die fiskalischen Kosten der Investitionszulage schätzt die Kommission auf etwa eine halbe Mrd. DM pro Jahr. Die Kosten der Verlustzulage betragen nach der Schätzung im ersten Jahr gut 100 Mio. DM. Diese Kosten fallen im zweiten Jahr wegen der fehlenden Möglichkeiten des Verlustvortrags trotz der Kumulation über die Jahrgangskohorten der Steuerzahler auf rund 50 Mio. DM; auf diesem Niveau bleiben sie

¹⁾ Das Zinsintervall, in dem der Barwert, auf volle Prozentsätze abgerundet, den Wert von 7 vH ergibt, reicht von 4 % bis 12 %. Der Grund für diese Robustheit liegt darin, daß der Barwert der Abschreibungsdifferenz sowohl bei sehr kleinen als auch sehr großen Zinssätzen gegen Null geht. Sein Maximum liegt bei einem Zinssatz von 7 %.

²⁾ Der tiefere ökonomische Grund für den vergleichsweise geringen Fördereffekt des zweiten Modells liegt darin, daß auch die Abschreibungen nach § 7 IV EStG das Problem des fehlenden Verlustausgleichs noch nicht eliminieren. Auch diese Abschreibungen sind nämlich im Vergleich zur „ökonomischen Abschreibung“ bereits als „beschleunigt“ anzusehen. „Ökonomische Abschreibungen“ sind bei sich gerade noch tragenden Grenzinvestitionen so definiert, daß sie der Marktwertminderung der Immobilie entsprechen (die aber in den ersten Jahren negativ ist; es kommt zu einem Marktwertzuwachs). Sie implizieren, daß der Gewinn stets der Eigenkapitalverzinsung entspricht, wobei das Eigenkapital die Differenz zwischen dem Marktwert und dem Schuldenbestand ist. Bei Investitionen wie jenen, die im fünften Kapitel, Abschnitt IV untersucht werden, kann deshalb der „ökonomische Gewinn“ niemals negativ sein. Das Problem des fehlenden Verlustausgleichs tritt nur deshalb auf, weil für steuerliche Zwecke schneller als „ökonomisch“ (im Sinne der Johansson-Samuelson-Definition) abgeschrieben werden darf, ein Recht, für das es wiederum triftige ökonomische Gründe gibt.

bis zum zehnten Jahr. Die Annahmen zu dieser Schätzung sind im Anhang 4 erläutert.

Eine andere Meinung:

5606 Ein Mitglied der Kommission vertritt hinsichtlich der Verlustzulage die Auffassung, daß es aus steuersystematischen Gründen nicht vertretbar erscheint, die Grenze zu einer echten Verlustbeteiligung des Staates (Ziffer 5603) zu überschreiten. Der deutsche Steuergesetzgeber hat mit den Regeln zum Verlustausgleich und zum Verlustabzug großzügige Möglichkeiten der Verlustverrechnung geschaffen. Er ist aber mit guten Gründen bei der Bindung an heutige oder künftige steuerpflichtige Einkünfte geblieben. Der Staat kann eine unbedingte und unbeschränkte Beteiligung an Verlusten, auf deren Entstehen er keinerlei Einfluß hat, nicht akzeptieren. Die hier vorgeschlagene Option zur Investitionszulage hingegen erscheint unbedenklich, da sie nur sicherstellen soll, daß eine den Investoren angebotene Steuervergünstigung — um die es sich bei der Abschreibungserleichterung handelt, nicht aber bei der Verlustverrechnung — in allen Fällen effektiv wird. So weit die Meinung dieses Kommissionsmitglieds.

5607 Neben diesen Optionen einer Verlustverrechnung über das Staatsbudget könnten gewisse Besonderheiten des Fördergebietsgesetzes auch nach dessen Auslaufen im allgemeinen Steuerrecht oder auch in temporären Sonderregeln für Ostdeutschland fortleben, so z. B. die großzügige Abgrenzung des Bauherrenbegriffs im Fördergebietsgesetz. Nach dieser Abgrenzung kann ein Erwerber, der in einem einheitlichen Vertragswerk den Altbau und die Sanierung „kauft“, die Sonderabschreibung für den Sanierungsaufwand in Anspruch nehmen, wenn die Sanierungsmaßnahmen nach Abschluß des Kaufvertrags durchgeführt werden.

Die Kommission regt darüber hinaus an, im Rahmen der Altbausanierung die bisherige gesetzliche Förder-Einschränkung, daß die Sanierung erst nach Abschluß des Kaufvertrags durchgeführt werden darf, zu streichen. Damit würde die sogenannte Vorratssanierung förderwürdig, bei der ein Bauträger die Immobilie zuerst saniert und sie anschließend veräußert. Dies ist gerade im Zusammenhang mit der Sanierung und Privatisierung von Wohnungen in Plattenbauten dringlich, die sich als Einzelwohnungen unsaniert weder an Mieter noch an andere verkaufen lassen. Gespräche mit Vertretern der Wohnungsgesellschaften haben gezeigt, daß von der erwünschten Mieterprivatisierung oftmals gerade deshalb abgesehen wird, weil die sanierten und nicht von den Mietern übernommenen Wohneinheiten nicht an sonstige Kapitalanleger veräußert werden können, da diesen die Förderung fehlen würde. Auch die schleppe vorangehende Altbausanierung käme besser voran, wenn es Einzelanlegern möglich gemacht würde, für den Sanierungsteil der Erwerbskosten von Altbauwohnungen die steuerliche Förderung wahrzunehmen.

5608 Zum Ende des Jahres 1996 wird das Fördergebietsgesetz auslaufen, dessen großzügigen steuerlichen Vergünstigungen für Sanierungsmaßnahmen im Bestand (u. a. bis zu 50 vH Sofortabschreibung, gesamte Abschreibung innerhalb von 10 Jahren) ein Gutteil des derzeitigen Modernisierungsbooms zu verdanken ist. Wenn die Regelungen dieses Gesetzes durch die allgemein geltenden Abschreibungsregeln ersetzt werden, könnte es zu einer größeren Investitionsflaute kommen, die eine nicht unerhebliche Gefahr für die Fortsetzung des Wirtschaftsaufschwungs bedeutet.

Im Neubau ist nach gegenwärtigem Recht die degressive Abschreibung nach § 7 V EStG zulässig, so daß nach Auslauf des Fördergebietsgesetzes von anfänglichen Abschreibungssätzen von 7 vH auszugehen ist. Anders ist es bei Investitionen in den Bestand. Will der Erwerber nach dem Kauf diese Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen realisieren, dann kann nach den steuerlichen Grundsätzen zum Anschaffungsnahen Aufwand lediglich ein Investitionsvolumen von bis zu 15 vH der Anschaffungskosten als Erhaltungsaufwand sofort als Werbungskosten geltend gemacht werden. Werden höhere Beträge investiert, sind die gesamten Investitionskosten den Grundsätzen über den nachträglichen Herstellungsaufwand zu unterstellen, so daß diese Kosten nur im Rahmen der linearen Abschreibung nach § 7 IV EStG (je nach Alter des Gebäudes mit 2 vH oder 2,5 vH) abgeschrieben werden können.

Um der Gefahr eines Einbruchs bei den Modernisierungsinvestitionen zu begegnen, ohne zugleich die extremen Anreizwirkungen des Fördergebietsgesetzes in voller Höhe zu erhalten, sollte die Modernisierung von Altbauten zumindest in den neuen Ländern und zumindest für eine begrenzte Zeit steuerlich wie ein Neubau behandelt werden. Angesichts des Verfallsstadiums ostdeutscher Immobilien kommt eine

umfassende Modernisierung in vielen Fällen einem Neubau gleich. Es kann nicht sinnvoll sein, die steuerlichen Anreize so zu setzen, daß die Investition auf der grünen Wiese gegenüber der dringend notwendigen Grundsanierung des Altbaubestandes bevorzugt wird. Der Gesetzgeber könnte in Anlehnung an frühere steuerliche Regelungen für die Modernisierung (§ 82 a EStDV a. F.) in den neuen Ländern die Möglichkeit einer Sonderabschreibung schaffen. Gegebenenfalls könnten für diese Abschreibungsvergünstigung objekt- bzw. flächengebundene Höchstgrenzen vorgesehen werden. Die Maßnahme sollte befristet sein. Die Argumente für eine steuerliche Gleichbehandlung von Neubau- und Modernisierungsinvestitionen werden von der Kommission in ähnlicher Form auch für die alten Länder als gewichtig angesehen. Es wird deshalb empfohlen, diese Gleichbehandlung zeitlich unbefristet und für das gesamte Bundesgebiet vorzunehmen (Ziffern 8145 ff., Hauptgutachten).

5609 Wenngleich das Fehlen von Verlustausgleichsmöglichkeiten in erster Linie den Mietwohnungsbau betrifft, stellt sich ein inhaltlich ähnliches Problem bei Selbstnutzern, die zu wenig Steuern zahlen, um die Abzugsmöglichkeiten des § 10 e EStG voll nutzen zu können. Um diesem Problem Rechnung zu tragen, sollte Selbstnutzern in den neuen Ländern für begrenzte Zeit die Wahl eingeräumt werden, entweder die Vergünstigung des § 10 e EStG zu nutzen oder jährliche Zulagen in Höhe eines adäquaten Prozentsatzes der sonst absetzbaren Beträge zu erhalten.

Als temporäre Sonderregelung für den Osten mit seinem erheblichen Instandsetzungsrückstand ist darüber hinaus zu erwägen, den Tatbestand der Investition, der zum vollen Abzug gemäß § 10 e I 1 EStG qualifiziert, soweit diese Regelung erhalten bleiben soll, weit zu definieren, also Instandsetzungsarbeiten über den bisherigen Umfang hinaus einzubeziehen.

VII. Allgemeine Förderung der Kapitalbeschaffung für den Wohnungsbau

5701 Auf den Mangel an Eigenkapital in den neuen Ländern ist nicht nur mit Hilfen bei besonderen Finanzierungsproblemen und Rentabilitätsproblemen der Investoren zu antworten. Eine Erhöhung der Eigenmittel wäre eine unmittelbare Probleminderung. Daher darf auch die Sparförderung nicht außer acht bleiben. Sparförderung kann zwar in einem System mit der konsequenten Grundlinie, das Investieren zu erleichtern, im Prinzip zu einer Doppelförderung führen. Die besondere Situation in den neuen Ländern läßt es jedoch ratsam erscheinen, temporär Fördermaßnahmen wegen Eigenkapitalmangels anzubieten. Überdies wird die Sonderförderung der Investitionen in Ostdeutschland vermutlich ausgelaufen sein, wenn die Zwecksparer, die in den Genuß einer Sonderförderung kommen, bauen wollen.

Die Kommission empfiehlt, die erhöhten Höchstgrenzen für prämienebegünstigte Sparbeträge, wie sie in

der Sonderregelung des § 10 VI WoPG vorgesehen waren, wiederaufzunehmen.

5702 Die Benachteiligung durch das Steuerrecht, die ein ostdeutscher Investor erfährt, der auf viel Fremdkapital angewiesen ist (Abschnitt III dieses Kapitels) und steuerliche Verluste nicht mit anderen Einkünften ausgleichen kann, könnte auch durch die Einführung einer allgemeinen Wohnungsbauauf Förderung nach dem Muster der Berlinhilfe ausgeglichen werden. Anleger von Fremdkapital im Berliner Wohnungsbau durften nach § 17 BerlinFG vor dem 1. 1. 1993 im Jahre der Kapitalhingabe 20 vH der Darlehenssumme von ihrer Einkommensteuerschuld bzw. Körperschaftsteuerschuld absetzen. Die Berlin-Darlehen waren niedriger verzinslich als allgemeine Hypotheken.

Der Charme einer Subventionierung nach dem Muster von Berlin-Darlehen lag insbesondere darin, daß

keine große Subventionsverwaltung nötig war. Davon abgesehen war die Berlinförderung jedoch gemessen am Verhältnis von Zinssenkungen für den Investor zu Steuerausfällen beim Kapitalanleger wenig effektiv. Bei einer Förderung, die sich auf ganz Ostdeutschland

erstreckt, würde vermutlich erst recht ein großer Teil des Fördervorteils versickern. Eine Neuauflage der Kumulation von Investorenförderung und Förderung der Kapitalanleger nach diesem Modell ist daher nicht zu empfehlen.

Sechstes Kapitel:**Individuelles Wohneigentum**

6001 Die Verbesserung der Wohnungssituation durch Neubau, Modernisierung und Instandsetzung gehört zu den wichtigsten Aufgaben in den neuen Ländern, und sie ist nicht mit den gleichen Schwierigkeiten belastet wie die Wiedergewinnung einer ausreichenden industriellen Basis in diesem Wirtschaftsraum. Wohnungsinvestitionen bieten eine Chance, der Wirtschaftstätigkeit in den neuen Ländern mehr Dynamik zu verleihen. Mehr Ressourcen, als es langfristig für normal gehalten werden mag, können und sollten auf absehbare Zeit im Wohnungsbau Beschäftigung finden.

Neben der Liberalisierung der Mieten ist die Privatisierung der Wohnungsbestände das beste Mittel zur Aktivierung der Investitionsbereitschaft. Die rasche Privatisierung der Immobilienbestände der Kommunen, der kommunalen Wohnungsgesellschaften und der Treuhandanstalt sollte als eine Aufgabe von hohem Rang angesehen werden. Private Eigentümer von Grundstücken und Wohnungen werden durch Instandsetzung, Modernisierung und Neubau die gewünschte Dynamik entfalten helfen und ihre Aktivitäten so strukturieren, wie es der tatsächlichen Bedarfslage entspricht. Staatliche sowie kommunale Behörden und Wohnungsunternehmen können Vergleichbares nicht leisten. Sie sind nur in dem Maße mit Aufgaben des Wohnungsbaus zu betrauen, wie es aus Gründen der Daseinsvorsorge unerlässlich ist.

6002 Die Privatisierung kann insbesondere durch die Rückgabe an Alteigentümer, durch den Verkauf

an sonstige private Investoren einschließlich der institutionellen Anleger und durch den Verkauf an die Mieter erfolgen. Wege zur Beschleunigung der Rückgabe an Alteigentümer wurden im vierten Kapitel diskutiert. Dort wurde auch gefordert, dem Verkauf an private Investoren generell Vorrang zu gewähren, wenn die Alteigentümer kein Investitionsinteresse haben. Es ist darüber hinaus erwünscht, daß die privaten Investoren sich in hohem Maße beim Neubau engagieren und sich auch an der Sanierung und Modernisierung der bislang kommunalen Wohnungsbestände beteiligen. Es war der Inhalt der letzten drei Kapitel, die institutionellen, mietrechtlichen und finanziellen Hemmnisse, die einem Engagement der Alteigentümer und Investoren entgegenstehen, zu analysieren und Wege zur Beseitigung dieser Hemmnisse aufzuzeigen.

Dieses Kapitel widmet sich der Privatisierung durch Schaffung privaten Wohneigentums bei den ostdeutschen Haushalten, und zwar hier vornehmlich bei den Mietern. Wenngleich der Staat Anlaß hat, alle Formen privater Investitionen zu ermuntern, sprechen gesellschaftspolitische, rechtliche und ökonomische Gründe dafür, den Versuch zu unternehmen, den wirtschaftlichen Aufschwung in den neuen Ländern auch auf dem Wege einer breit angelegten Privatisierung zugunsten der Mieter und einer Beteiligung der ostdeutschen Bevölkerung am Wohneigentum herbeizuführen.

I. Plädoyer für die Privatisierung zugunsten der Mieter

6101 Die Privatisierung zugunsten der Mieter ist im Zusammenhang mit der Mietfreigabe zu sehen (drittes Kapitel). Beides ist die Voraussetzung für einen funktionierenden Wohnungsmarkt, und beides ist aus politischer Sicht aufs Engste miteinander verknüpft. Eine Mietfreigabe ist leichter zu akzeptieren, wenn die Mieter eine vernünftige Chance haben, ihre eigene Wohnung zu erwerben, und der Erwerb einer Wohnung wird um so attraktiver werden, je mehr mit steigenden Mieten gerechnet wird. Nur freie Mieten und ein fungibles Eigentum sichern die nötige Mobilität, die Möglichkeit zu jederzeitigem Tausch und Wechsel, der für die effiziente Nutzung und rasche Sanierung des Bestandes erforderlich ist.

Wollte man die Privatisierung allein dadurch betreiben, daß die zu privatisierenden Wohnungen von un-

ternehmerischen Investoren erworben, saniert und verwaltet werden, so würden erhebliche Teile des Wohnungsbestandes über kurz oder lang in die Hände solcher Eigentümer gelangen, die durch die Möglichkeit der steuerlichen Verlustberücksichtigung Steuervorteile genießen, die ostdeutschen Eigentümern faktisch nicht zur Verfügung stehen (fünftes Kapitel, Abschnitt III). Die Befürchtung, daß nach den Arbeitsplätzen nun auch große Teile des Wohnungsbestandes in westdeutsche Hände gelangen könnten, ist in den neuen Ländern weit verbreitet. Eine energisch betriebene Politik der Vermögensbildung in breiter Hand könnte helfen, sie zu entkräften. Das kann nicht heißen, daß der Beitrag westlicher Investoren zum Wiederaufbau des Ostens unerwünscht ist. Im Gegenteil, alle Hände werden benötigt, und an dem Ziel, auch die Hemmnisse, die sich

westdeutschen Investoren entgegenstellen, zu beseitigen, muß festgehalten werden. Doch kann die ostdeutsche Bevölkerung beim Erwerb der eigenen Wohnungen erst einmal Vorrang haben. Nur dort, wo sie von dem fairen Angebot einer Privatisierung des Wohneigentums, das auf breiter Front und mit großer politischer Unterstützung dargelegt werden muß, keinen Gebrauch machen möchte, müßten Investoren zum Zuge kommen können.

6102 Während der Existenz des kommunistischen Staates wurde ein Bestand von rund drei Millionen Wohnungen geschaffen. Dies ist knapp die Hälfte des sanierungsfähigen Gesamtbestandes und bildet das Hauptpotential, in das die Privatisierung zugunsten der Mieter hineinwachsen kann (zu den Details vgl. Abschnitt II dieses Kapitels). Von den zu DDR-Zeiten geschaffenen Wohnungen entfällt ein großer Teil auf Plattenbauten. Im Gegensatz zu anfänglichen Befürchtungen können in den meisten Fällen auch diese Bauten zu einem vertretbaren Aufwand, der bei etwa 50 vH der Neubaukosten liegt, so instandgesetzt und modernisiert werden, daß ihre Qualität von jener der Neubauten einfacher Kategorie nicht mehr weit entfernt ist. Eine Privatisierung zugunsten der Mieter, die mit einer Bestandssanierung einhergeht, läßt sich, wie Modellrechnungen zeigen, nach einer Mietfreigabe zu attraktiven Bedingungen für die Mieter realisieren (Abschnitt V dieses Kapitels). Auch die konkreten Modellversuche, die unter der Federführung des Bundesbauministeriums in einer Reihe von ostdeutschen Städten stattgefunden haben, zeigen, daß ein hohes Maß an Akzeptanz erwartet werden kann. Unbestritten ist, daß der Bestand an DDR-Bauten wegen einer Reihe struktureller Schäden keineswegs ideale Voraussetzungen für die Bildung individuellen Wohneigentums bietet (zweites Kapitel, Abschnitt IV und Abschnitt IV dieses Kapitels). Wo immer es möglich ist — und in vielen Fällen ist es möglich —, sollten aber auch Plattenbauten zugunsten der Mieter privatisiert werden.

6103 Die Privatisierung der existierenden Wohnungsbestände sollte nicht als Substitut, sondern als Komplement einer Förderung des Eigenheimbaus und des Baus von Eigentumswohnungen verstanden werden. In Ostdeutschland gibt es einen vergleichsweise geringen Bestand an Einfamilienhäusern, weil der Geschosßwohnungsbau aus politischen Gründen bevorzugt wurde. Zur Korrektur sollten die Länder in Ostdeutschland Programme für den Bau einfacher Reihenhäuser mit kostengünstiger Erschließung auf

preisgünstigem Bauland auflegen. Sie können sich dabei auf Planungskonzepte, Bauformen und Bauverfahren, wie sie in den Niederlanden und in Skandinavien üblich sind, stützen. Ein großer Teil des gesamten Wohnungsneubaus könnte in Form von Einfamilienhäusern stattfinden. Gerade auch Familien, die zunächst auf dem Weg der Privatisierung von Geschosßwohnungen zu Eigentum gelangen, werden später einen Bedarf an großzügigeren Formen der Selbstnutzung von Wohneigentum entwickeln.

6104 Die Förderung der Bildung individuellen Wohneigentums durch Privatisierung existierender Bestände und durch Neubau ist auch deshalb wünschenswert, weil der Eigentumserwerb, unterstützt von den Bausparkassen und Banken, mit einer intensiven Vor- und Nachspartätigkeit verbunden ist. Wer eine Wohnung erwerben kann, der sieht einen Sinn für Konsumeinschränkungen, wie er durch Kontensparen oder einen Wertpapiererwerb nicht vermittelt wird. Gerade in den neuen Ländern, in denen derzeit ein beachtliches Konsumniveau aus fremder Ersparnis gespeist wird, sind intensive Sparanstrengungen zum Wiederaufbau erforderlich. Eine breite Streuung des Wohneigentums unter der ostdeutschen Bevölkerung wird in der Lage sein, einen wachsenden Anteil der bislang maßgeblich durch West-Ost-Transfers gestützten Einkommen in investive Verwendungen zu lenken und auf diese Weise die Notwendigkeit für solche Transfers langfristig zu senken.

Eine Vermögensbildung in breiter Hand stellt ein wirksames Mittel zur Verbesserung der Altersversorgung dar. Wenn die vielfach gehegten Befürchtungen gerechtfertigt sind, daß die ungünstige Altersstruktur der deutschen Bevölkerung und die niedrigen Geburtenraten Gefahr für die Renten bedeuten, dann sollte jede Chance genutzt werden, durch die Bildung privaten Vermögens auch in den neuen Ländern ein zweites Standbein für die Altersversorgung zu schaffen.

Die sozialen Vorteile der Bildung eines breit gestreuten Wohneigentums sollten in einem Land, dessen Mittelstand im Sozialismus systematisch zerstört wurde, nicht vergessen werden. Die Überlegungen, die in den fünfziger Jahren zur westdeutschen Politik der Wohneigentumsförderung geführt haben, gelten heute in gleicher Weise für Ostdeutschland. Ein breit gestreutes Wohneigentum erleichtert auch jenen die Identifikation mit dem System der Marktwirtschaft, die seine Leistungen bislang noch mit Skepsis beurteilen.

II. Zur Größe des Privatisierungspotentials

6201 Im Jahre 1992 hielt die öffentliche Hand in den neuen Ländern über 40 vH der insgesamt 7 Mio. Wohnungen, und nach Abwicklung der Restitutionsaufgabe wird sie immer noch über ein Drittel verfügen (Tabelle 6.1). Ein Vergleich mit Westdeutschland, wo der Anteil der Wohnungen der öffentlichen Hand

bei etwa 5 vH liegt, zeigt deutlich, daß sich dieser Zustand wohl wird ändern müssen. Etwa 1,9 Millionen Wohnungen müßten in den neuen Ländern zusätzlich zur Restitution privatisiert werden, wollte man westdeutsche Verhältnisse erreichen.

Auch der Anteil der Genossenschaftswohnungen ist in den neuen Ländern höher als im Westen. Genossenschaften sind zwar in einem rechtlichen Sinne bereits privatisiert, weisen jedoch kein individuelles Wohneigentum aus (Abschnitt VIII dieses Kapitels). Wollte man den Anteil der Genossenschaftswohnungen an den westdeutschen Anteil der Genossenschaftswohnungen heranführen, so würden dadurch 12 vH aller Wohnungen oder etwa 800 Tsd nicht mit Restitutionsforderungen behaftete Wohnungen frei. Priorität für eine Privatisierung der Genossenschaftswohnungen sieht die Kommission jedoch nicht.

6202 Es ist eine politische Entscheidung und auch eine Frage der Marktbedingungen, wie viele der rund 2,3 Mio. Wohnungen, die der öffentlichen Hand nach Restitution verbleiben, an private Investoren zu verkaufen und wie viele für die Privatisierung zugunsten der Mieter vorzusehen sind. Geht man von einer Wohneigentumsbildung nur in diesem Bereich aus und legt wiederum westdeutsche Verhältnisse zugrunde, so müßten 18 vH des Gesamtbestandes oder etwa 1,3 Mio. Wohnungen an Selbstnutzer, also wohl vornehmlich die Mieter, verkauft werden, um die Selbstnutzerquote von 22 vH auf 40 vH zu erhöhen.¹⁾ Dabei ist die rechtliche Restriktion zu beachten, daß die Genossenschaftswohnungen, jedenfalls sofern es um eine staatliche Anordnung geht, nur für eine Privatisierung zugunsten der Mieter zur Verfügung stehen. Außerdem ist zu bedenken, daß Wohneigentum durch Umwandlung von Vorkriegsbeständen und durch Neubau gebildet wird.

Mit dem Altschuldenhilfe-Gesetz wurde bereits ein politisches Mindestziel formuliert: Nach diesem Gesetz müssen die kommunalen Wohnungsgesellschaften und die Genossenschaften mindestens 15 vH ihrer restitutionsfreien Bestände „privatisieren“ oder „veräußern“, um in den Genuß einer Altschuldenenkung auf 150 DM pro m² zu kommen. Mit der Erfüllung dieses Mindestzieles könnte allerdings die westdeutsche Selbstnutzerquote bei weitem nicht erreicht werden. Erstens verlangt das Gesetz nur, daß die Mieter vorrangig zu berücksichtigen sind. Es wird also nicht das volle Privatisierungskontingent von 15 vH einer Privatisierung zugunsten der Mieter zuzurechnen sein. Zweitens werden die vom Gesetz bereitgestellten Privatisierungsanreize nicht mit Sicherheit wirken. Wie in Anhang 5 erläutert wird, kann es wegen der im Gesetz vorgesehenen Gewinnabgabe für manche Unternehmen ratsam sein, die Altschuldenhilfe nicht in Anspruch zu nehmen. Erste Daten der Privatisierung bestätigen diese Vermutung. So wurden mit rund 55 000 Wohnungen bisher enttäuschend wenige Einheiten überhaupt veräußert und von diesen wiederum nur ein verhältnismäßig kleiner Teil von 13 500 Wohnungen an die Mieter. Drittens würde selbst eine vollständige Ausschöpfung dieses Kontingents, bezogen auf den Gesamtbestand, nur zu einer Erhöhung der Selbstnutzerquote um rund 5 Prozentpunkte oder 350 Tsd Wohnungen führen. Unterstellt man, daß die Bildung von Wohnei-

gentum nur in diesem Bereich stattfindet, so müßten zusätzlich etwa 900 Tsd Wohnungen in das Eigentum der Mieter übergehen, wenn man die westdeutsche Selbstnutzerquote erreichen wollte. Ungefähr 1 Mio. Wohnungen verblieben danach noch für andere Formen von Privateigentum. Diese Überlegungen zeigen, daß das Privatisierungspotential erheblich ist. Zu bedenken ist freilich, daß die Wohnungspolitik sich eine Angleichung der Selbstnutzerquote allenfalls sehr langfristig, jedenfalls nicht von heute auf morgen vornehmen kann.

Tabelle 6.1:

Eigentumsstruktur des Wohnungsbestandes in den neuen Ländern

	Ostdeutschland		Westdeutschland
	vor Restitution	nach Restitution	
Genossenschaften	18 vH	16 vH	4 vH
selbstgenutztes Privateigentum . .	24 vH	26 vH	39 vH
vermietetes Privateigentum ¹⁾ .	17 vH	24—27 vH	52 vH
Eigentum der öffentlichen Hand	41 vH	31—34 vH	5 vH
darunter in Kommunalbesitz	35 vH	25—27 vH	3 vH

¹⁾ ohne Genossenschaften und öffentliche Wohnungsunternehmen.

Quelle: Hubert und Tomann, Wohnungspolitischer Umbruch in Ostdeutschland, 1992, S. 44.

6203 In Städten mit geringem Anteil der Plattenwohnungen wird in einer Übergangsphase von 10 bis 15 Jahren ein relativ hoher Anteil von belegungsgebundenen Wohnungen benötigt, die allerdings keiner Preisbindung unterliegen sollten. Hier sei daran erinnert, daß in den 60er Jahren bei der Aufhebung der Preisbindung im Althausbestand der Anteil der preisgebundenen Wohnungen in den westdeutschen Großstädten auch sehr hoch war. Damals wurde von der westdeutschen Wohnungspolitik ein hoher Anteil von belegungsgebundenen Wohnungen für notwendig gehalten. Die mit der Aufhebung der Preisbindung des Althausbestandes verbundenen Anpassungen sollten erleichtert werden.

In Ostdeutschland soll parallel zur Aufhebung der Preisbindung gerade in den attraktiven Städten eine rasche Modernisierung der Althausbestände erreicht werden. Hier wird es in größerem Umfang zu einem erzwungenen Wohnungswechsel kommen, weil in den Althausbeständen vielfach einkommensschwächere Mieter wohnen. Zur sozialen Absicherung eines solchen zügigen Modernisierungsprozesses ist

¹⁾ Vgl. Redder, Die wohnungspolitische Bedeutung der Privatisierung, Unternehmerische Wohnungswirtschaft, Sonderausgabe Wohnungseigentum, 1993, S. 15—21.

ein größerer Bestand belegungsgebundener Wohnungen sinnvoll.

Häufig wird das Argument vertreten, daß die Sicherung kommunaler Belegungsrechte das Privatisierungspotential grundsätzlich einschränkt. Es gehört zweifellos zu den Aufgaben des Sozialstaates, Menschen, die auf dem freien Wohnungsmarkt von den Vermietern abgelehnt werden, durch die gezielte Vermittlung von Wohnungen vor Wohnungsnot und Obdachlosigkeit zu bewahren. Hierfür müssen sich die Kommunen in gewissem Umfang ein Mitspracherecht bei der Mieterauswahl sichern. Es ist jedoch nicht erforderlich — und das gilt im Osten wie im Westen —, daß sie auch Eigentümer der Wohnungen sind (Ziffern 6216 ff., Hauptgutachten). Kommunale Belegungsrechte stehen daher einer Privatisierung in der Regel nicht entgegen. Sie können bei einem Ver-

kauf der Objekte gegen einen Kaufpreisabschlag oder gegen Gewährung eines zinsgünstigen Darlehens vertraglich gesichert werden. Die Erfahrungen in Westdeutschland zeigen, daß es durchaus Investoren gibt, die bei angemessenen Gegenleistungen bereit sind, der Kommune ein Mitspracherecht bei der Mieterauswahl einzuräumen. Im Westen sind etwa 12 vH des Bestandes belegungsgebunden, aber nur 5 vH befinden sich im Eigentum des Staates. Geht man davon aus, daß im Osten mindestens ein ähnlicher Prozentsatz an Belegungsrechten benötigt wird, so wären neben den 5 vH, die in den obigen Berechnungen als bleibender Staatsbesitz unterstellt wurden, weitere 7 vH oder 490 Tsd Wohnungen durch Belegungsbindungen im privaten Bestand zu sichern. Die Realisierung dieser Bedingung kollidiert in keiner Weise mit dem Privatisierungsziel.

III. Zwischen Verkauf und Schenkung

6301 Die Gestaltung der Eigentumsverhältnisse im Bereich des vom kommunistischen Staat hinterlassenen Vermögens gehörte zu den schwierigsten und politisch umstrittensten Fragen bei der Einführung einer neuen Wirtschafts- und Rechtsordnung in den neuen Ländern. Nach den Treuhand-Privatisierungen und der Naturalrestitution ehemals enteigneter Vermögensbestände steht neben den Liegenschaften der Treuhandanstalt heute nur noch der staatliche Wohnungsbestand zur Disposition.

6302 In der Kommission sind die Meinungen darüber geteilt, ob die Mieter an diesem Bestand eigentumsrechtlich partizipieren sollen, ohne dafür bezahlen zu müssen. Einigkeit besteht aber darüber, daß einerseits keine Wohnungen an deren Mieter verschenkt werden sollen, andererseits jedoch jenen Mietern, die ihre eigenen Wohnungen kaufen wollen, ein Preisnachlaß auf die übernommene Altsubstanz gewährt werden sollte. Gegen die Schenkung an die jeweiligen Mieter sprechen — neben wichtigen anderen Gründen — schon die Zufälligkeiten der Begünstigung, die hierbei unvermeidlich wären. Für den Preisnachlaß sprechen die Ziele der Wohneigentumspolitik. Nach Auffassung der Mehrheit der Kommission ist jedenfalls nicht davon auszugehen, daß sich weitergehende Verpflichtungen aus den Regelungen der Gesetze und Verträge im Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung ergeben. Solche Verpflichtungen, wie etwa das den Sparern im Einigungsvertrag gegebene bedingte Nachbesserungsversprechen bezüglich des Umstellungskurses für ihre Ersparnisse, sind nach Meinung der Mehrheit der Kommission hinfällig geworden, nachdem sich gezeigt hat, daß die Schlußbilanz der Treuhandanstalt und des Kreditabwicklungsfonds mit riesigen Defiziten statt mit einem positiven Endvermögen abschließen, Defizite, die der Staat zu übernehmen hat und die ein Vielfaches des ererbten staatlichen Wohnungsvermögens betragen werden. Ansprüche der

erwähnten Art gegen ein partielles staatliches Nettovermögen wie das Wohnungsvermögen gingen daher vollständig fehl. (Im übrigen ist wegen der Wohneigentumspolitik auf das neunte Kapitel, Hauptgutachten, und auf den Abschnitt I dieses Kapitels, zu verweisen.)

6303 Der Preisnachlaß auf den Verkehrswert könnte 200 DM pro Quadratmeter Wohnfläche betragen. Er brächte zum Ausdruck, was im Altschuldenhilfegesetz an Bevorzugung der Mieter bei der Privatisierung gefordert ist.

Angenommen der Verkehrswert des Quadratmeters Wohnfläche eines Nachkriegsbaus, der sich im Eigentum einer kommunalen Wohnungsgesellschaft befindet, betrage 800 DM/m². Dann verbleibt dem Unternehmen nach Abzug der Altschuldenbelastung von 150 DM/m² und des Preisnachlasses von 200 DM/m² eine Einnahme von 450 DM/m². Hierbei ist unterstellt, daß die Altbestände außer durch Altschulden nicht belastet sind. Von Ausnahmen abgesehen, dürften die Unternehmen bei einem Preisnachlaß in der hier angenommenen Höhe keinesfalls in Schwierigkeiten geraten.

6304 Zum Preisnachlaß berechtigt wäre der Mieter einer zur Privatisierung angebotenen Wohnung, wenn er zu einem geeigneten Stichtag vor der Wende seinen Wohnsitz in der DDR hatte. Stets soll vorrangig der Mieter das Recht zum Erwerb der von ihm bewohnten Wohnung haben. Doch bevor Dritte zum Zuge kommen, soll die Wohnung anderen Mietern angeboten werden, die zum Preisnachlaß berechtigt wären, wenn ihre Wohnung zur Privatisierung anstünde.

Eine andere Meinung:

6305 Eine Minderheit der Kommission hält eine Privatisierung durch einen Discount-Verkauf der kommunalen Wohnungsvermögen an Private nicht für ausreichend, da dadurch jene Mieter, die keine Wohnungen zu reduziertem Preis erwerben können, leer ausgehen.

Zusätzlich wird daher vorgeschlagen, die ansonsten benachteiligten Mieter an den kommunalen Wohnungsgesellschaften zu beteiligen — gleichsam eine Privatisierung „von innen“ durch Beteiligung neben einer Privatisierung „nach außen“ durch Schaffung von Individualeigentum an einer Wohnung.

Dies könnte in der Form erfolgen, daß die kommunalen Wohnungsgesellschaften in Aktiengesellschaften umgewandelt werden. Ein gesetzlich zu fixierender Prozentsatz dieser Aktien — äquivalent zu den Preisnachlässen, die erwerbenden Mietern gewährt werden — wäre dann den übrigen Mietern aus DDR-Zeiten unentgeltlich zu überlassen.

Die Aktien sollen frei handelbar sein und den Regeln des Aktienrechts unterliegen. Angesichts der Finanzknappheit der ostdeutschen Wohnungsgesellschaften und ihrer gewaltigen Investitionsaufgaben ist zunächst nicht zu erwarten, daß nennenswerte Dividenden ausgezahlt werden können; damit ist aber bei einer verbesserten Ertrags- und Liquiditätslage in späteren Jahren zu rechnen.

Um Verteilungsgerechtigkeiten zu vermeiden und einen breiteren Markt zu schaffen, sollten Holding- oder Fondsgesellschaften zwischengeschaltet werden, deren Anteile dann — nach Einführung in den geregelten Freiverkehr — an einer Wertpapierbörse gehandelt werden können. Der Börsenhandel würde eine faire und marktgerechte Preisbildung ermöglichen und so einen grauen Markt für die Aktien und eine Übervorteilung der privaten Aktionäre vermeiden.

6306 Die Vertreter der Minderheitsmeinung begründen den weiterreichenden Privatisierungsvorschlag mit dem Auftrag des Vertrags zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion (Artikel 10 VI) und des Einigungsvertrages (Artikel 22 IV, Artikel 25 VI), Möglichkeiten vorzusehen, den Bürgern der ehemaligen DDR verbrieft Anteilsrechte am ehemals volkseigenen Vermögen einzuräumen. Sie halten es — auch unter dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot — für problematisch, nur denjenigen einen Vermögensvorteil zukommen zu lassen, die über hinreichende Ersparnisse oder Einkommen verfügen, um eine Wohnung mit Preisnachlaß zu erwerben. Auch finden sie es bedenklich, den gemeindlichen Wohnungsgesellschaften das umfangreiche Wohnungsvermögen zu belassen, das in DDR-Zeiten geschaffen wurde. Eine Privatisierung auf dem von ihnen vorgeschlagenen Wege würde die ostdeutschen Wohnungsgesellschaften, die im übrigen im Mehrheitsbesitz der Kommunen verbleiben könnten, der breiten gesellschaftsrechtlichen Kontrolle des Aktiengesetzes unterwerfen.

Die Vertreter der Minderheitsmeinung bestreiten den Standpunkt der Mehrheit, daß die Defizite der

Treuhandanstalt und des Kreditabwicklungsfonds die entsprechenden Verpflichtungen des Staates hin-fällig sein lassen. Diese Defizite sind zum größten Teil durch staatliche Subventionen zur Förderung des Wirtschaftsaufschwungs und durch den Verfall der Verkaufspreise entstanden, der sich als Folge einer unkontrollierten Lohnentwicklung und einer Massierung des Objektangebots ergab. Sie sind nicht einseitig den Mietern oder Sparern anzulasten. So weit die Meinung der Minderheit.

6307 Ungeachtet der Frage, welches Privatisierungsmodell gewählt wird, stimmen die Kommissionsmitglieder überein, daß die kommunalen Wohnungsgesellschaften eindeutige Privatisierungsvorgaben erhalten, denen sie sich nicht entziehen können. Außer einem Mitglied, das rechtliche Regelungen für zu starr hält, favorisiert die Kommission eine gesetzlich formulierte Verpflichtung der Kommunen, welche diese anhält, einen bestimmten Anteil des Gesamtbestandes im jeweiligen Bereich des Wohnungsbestandes ihrer Wohnungsgesellschaften zu veräußern. In dem Gesetz wäre Vorsorge zu treffen, daß die Pflichtveräußerung rechtsaufsichtlich erzwungen werden kann. Denn es ist hier der Schwierigkeit Rechnung zu tragen, daß Adressat der gesetzlichen Veräußerungspflicht die kommunale Wohnungsgesellschaft ist, während sich das herkömmliche Instrumentarium der Rechtsaufsicht lediglich an die Kommune selbst richten kann. Notfalls kann auch daran gedacht werden, bei Nichtbefolgung der Privatisierungspflicht innerhalb gewisser Fristen die nicht privatisierten Bestände an das Land fallen zu lassen.

Ob der Bundesgesetzgeber die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Artikel 74 Nr. 18 GG („Wohnungswesen“) zu der vorgeschlagenen Regelung in Anspruch nehmen kann, bedarf einer verfassungsrechtlichen Überprüfung. In jedem Fall wären wohl die Länder in Ausübung ihrer Gesetzgebungskompetenz für das Kommunalrecht zu derartigen Regelungen befugt. Im übrigen sprechen nach Meinung der Kommission gute Gründe dafür, ein Ausführungsgesetz zu Artikel 22 IV des Einigungsvertrages zu erlassen und damit eine Aufgabe von eindeutig überregionalem Charakter anzunehmen, die durch ein Land allein nicht wirksam erledigt werden kann, so daß sich eine ungeschriebene Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes „aus der Natur der Sache“ ergibt (BVerfGE 22,119 (21)).

6308 Sollte es sich herausstellen, daß eine gesetzliche Privatisierungsverpflichtung der Gemeinden aus politischen Gründen nicht möglich ist, so empfiehlt die Kommission als zweitbeste Lösung, zumindest die gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, daß den Gemeinden die Initiative bei der Privatisierung der Wohnungsbestände überlassen werden kann. Die Gemeinden sind genauso Adressat des Kommissionsvorschlags, wie es Bund und Länder sind. Die Kommission ist zuversichtlich, daß die Argumente, die sie vorgebracht hat, ihre Wirkung auf die politischen Entscheidungsträger nicht verfehlen werden, gleichgültig, auf welcher Ebene von Gebietskörperschaften diese Entscheidungsträger tätig sind.

IV. Die Privatisierung der Platten- und Blockbauten

6401 Die Privatisierung zugunsten der Mieter muß sich, wie erwähnt, ganz überwiegend auf die seit 1945 hergestellten Wohnungen beziehen, die 43 vH des Gesamtbestandes umfassen und sich zu circa 80 vH in industriell gefertigten Bauten befinden. Der weitaus überwiegende Teil der nach 1945 erstellten Wohnungen befand sich im „Eigentum des Volkes“ oder in genossenschaftlichem Eigentum. Früher erstellte Wohnungen sind zum größten Teil als Restitutionsobjekte einzustufen. Die Tabellen 6.2 und 6.3 geben einen Überblick über die Strukturdaten des Wohnungsbestandes der neuen Länder.

Tabelle 6.2:

Altersstruktur des Wohnungsbestandes (in vH)

Baujahr	Neue Länder (Stand 1990)	Baujahr	Alte Länder (Stand 1987)
vor 1919	35	vor 1919	18
1919—1948	22	1919—1948	12
1949—1970	13	1949—1968	39
1971—1978	11	1969—1987	31
1979—1990	19		

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 5, Heft 3, Teil 1, 1987, S. 20. BMBau, Bauliche, anlagentechnische und energetische Bestandsaufnahme der Bausubstanz in den neuen Bundesländern, Schlußfolgerungen, 1991, S. 8. BMBau, Haus und Wohnung im Spiegel der Statistik, 1993, S. 46 f.

6402 Die industriell gefertigten Wohnungen befinden sich vor allem in Ballungsräumen und konzentrieren sich dort auf die Neubaugebiete. Von den insgesamt rund 2,4 Mio. Wohnungen, die in industrieller Bauweise errichtet wurden, verteilen sich circa 1 Mio. auf 260 Großsiedlungen, die im Mittel (Medianwert) etwa 2 500 WE umfassen. Großsiedlungen dieser Art mit allen Problemen eines recht unattraktiven Wohnumfeldes und ähnlicher, auch städtebaulicher Probleme finden sich in allen Ländern. Die von der Wohnungsanzahl her größten Siedlungen liegen — nach Berlin-Ost — in Sachsen und Sachsen-Anhalt.

Hinsichtlich der Wohnungsgröße überwiegen in Plattenbauten die kleinen bis mittleren Wohnungen. Die durchschnittliche Plattenbauwohnung hat drei Wohnräume und eine Wohnfläche von insgesamt 50—60 m² (Tabelle 6.4). Die Wohnfläche liegt unter der durchschnittlichen Wohnfläche im Gesamtbestand. Die Ausstattung der Plattenbauwohnungen ist jedoch deutlich besser als die anderer Wohnungen. So verfügen 95 vH über eine Küche, 93 vH haben ein Bad oder eine Dusche und ein WC in der Wohnung, 84 vH weisen ein modernes Heizungssystem auf und

76 vH sind mit einem Balkon oder einer Terrasse versehen.¹⁾ Die überwiegende Mehrzahl der Wohnungen liegt in Gebäuden mit höchstens 5 Geschossen (in Leipzig sind dies 70 vH bis 80 vH).

Tabelle 6.3:

Wohnungsbestand nach Gebäudetypen und Bauweise in den neuen Ländern 1990 (Anteile in vH des Gesamtbestandes)

	Wohnungen in Mehrfamilienhäusern an Wohnungen insgesamt	davon: in industrieller Bauweise	nachrichtlich: kommunale Wohnungen am Gesamtbestand
Mecklenburg-Vorpommern	65	38	47
Brandenburg	58	35	41
Sachsen-Anhalt	62	32	38
Thüringen	58	30	32
Sachsen	73	28	40
Berlin (Ost)	92	48	59
Neue Länder insgesamt	67	33	41

Quellen: DIW, Probleme der Wohnungsbaufinanzierung und Perspektiven der Wohnungsnachfrage in den neuen Bundesländern, 1992. Berechnungen des ifo-Instituts. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 2, 1992, S. 88.

6403 Es bestehen geteilte Meinungen darüber, ob auch hochgeschossige Gebäude für Privatisierungen geeignet sind, denn zweifellos wachsen die Schwierigkeiten, eine größere Zahl von Wohneinheiten nach den Regeln des Wohnungseigentumsgesetzes (WEG) zu verwalten. Modellvorhaben des BMBau geben den optimistischen Eindruck, daß sich auch Hochhäuser der Privatisierung zugunsten der Mieter zuführen lassen.²⁾ Eine Novellierung des WEG könnte dazu beitragen, die administrativen Schwierigkeiten größerer Mietergemeinschaften zu mildern (Abschnitt VII dieses Kapitels).

¹⁾ Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 4/1992, S. 238, Tabelle 8.

²⁾ Vgl. Redder, a. a. O., S. 15—21.

Tabelle 6.4:

Größenstruktur der Plattenbauwohnungen
(in vH)

nach der Anzahl der Räume	vH
1	13,5
2	25,1
3	46,9
4	13,3
5 und mehr	1,2
nach der Wohnfläche in m ²	
unter 40	14,4
40—50	19,5
50—60	33,8
60—70	21,7
70—80	7,4
80 und mehr	3,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, 2/1992, S. 90, Tabellen 4 und 5.

Unklar ist bei zahlreichen Wohnanlagen auch die langfristige Wertentwicklung. In vielen Städten erreicht der Anteil der Plattenbauten über 50 vH, teilweise bis zu 90 vH des Gesamtwohnungsbestandes, und schon die Privatisierung aus der Altschuldenregelung ist schwer umzusetzen. Gerade Städte mit hohem Plattenwohnungsanteil sind aufgrund ihrer einseitigen Wirtschaftsstruktur vielfach durch eine langfristig hohe Abwanderung gekennzeichnet. Hier sollten die Mieter genau überlegen, ob es sich für sie lohnt, ihre eigenen Wohnungen zu übernehmen, und auf jeden Fall sollten sie auf niedrige Kaufpreise drängen, um einen möglichen Wertverlust zu begrenzen.

6404 Der Erhaltungszustand der industriell gefertigten Wohnungen und die Qualität der Installationen sind beklagenswert. Häufig sind die Dächer, Fenster und Fassaden undicht. Wärmedämmung und Schallschutz genügen in aller Regel auch nicht annähernd westdeutschen Normen. Die Treppenhäuser und die Sanitäreinrichtungen sind stark renovierungsbedürftig. Die Be- und Entwässerungsleitungen, die zumeist aus Plastikmaterialien bestehen, sind vielfach undicht und jedenfalls in den allermeisten Fällen zu erneuern. Türen und Elektroinstallationen sind häufig weiterzuverwenden, doch ebenfalls partiell erneuerungsbedürftig. Der Sachverhalt wurde ausführlich im zweiten Kapitel (im Zusammenhang mit Tabelle 2.2) diskutiert.

Angesichts dieser Verhältnisse erscheint es ratsam, die Privatisierung zugunsten der Mieter mit der Sanierung der Wohnungen zu verbinden. Eine solche Verbindung ist zwar nicht unbedingt erforderlich, denn im Prinzip läßt sich Eigentum auch an der existierenden Altsubstanz begründen. Indes legen es die Koordinationsprobleme innerhalb größerer Eigentümergemeinschaften, die den Regeln des Wohnungseigentumsgesetzes (WEG) unterworfen sind, nahe (Abschnitt VII dieses Kapitels), die Sanierung

im Zusammenhang mit der Privatisierung vorzunehmen. Die Treuhand-Politik, nach der die Sanierung von Industriebetrieben durch die neuen Eigentümer zu erfolgen hat, ist jedenfalls beim Wohnungsbestand nicht in dieser Form anzuwenden. In Fällen, bei denen die Käufer (Mieter) steuerliche Möglichkeiten wahrnehmen wollen, ist freilich auch eine Veräußerung vor Sanierung denkbar. Dann sollte aber eine einvernehmliche Regelung in den Kaufverträgen enthalten sein.

6405 Häufig wird darauf verwiesen, daß die Restlebensdauer von Platten- und Blockbauten zu gering sei, um einen Verkauf an die Mieter verantworten zu können. Auch seien die Wohnungen in einem so schlechten Zustand, daß sich eine Sanierung nicht mehr lohne, und überhaupt lasse es die Struktur der Mieter von Billigwohnungen nicht zu, eine Privatisierung zugunsten der Mieter ernsthaft zu betreiben. Diese Bedenken konnten durch die Gespräche der Kommission vor Ort weitgehend ausgeräumt werden.

Die Skepsis bezüglich einer zu geringen Restlebensdauer wurde von den Sachverständigen nicht geteilt. Nach einer gründlichen Instandsetzung, die Dach und Fassade umfaßt, kann mit einer Restlebensdauer von durchschnittlich mehr als 50 Jahren gerechnet werden. Das ist ein hinreichend langer Zeitraum, um eine Privatisierung politisch verantworten zu können.

6406 Wichtiger als ein etwaiges Problem der Restlebensdauer sind die Kosten der Instandsetzung und der Modernisierung. Die Sanierungskosten im Platten- und Blockbau sind gut kalkulierbar, denn es gibt mittlerweile einen breiten Markt für Leistungen des Baugewerbes und Ausbaugewerbes.

Tabelle 6.5 gibt eine Übersicht über die realisierten oder geschätzten Quadratmeterkosten für mehr oder weniger umfassende Sanierungsmaßnahmen. Die Sanierungen umfassen in der Regel die Erneuerung des Daches, der Außenfassade, der Fenster, sämtlicher Be- und Entwässerungsleitungen, der Außentüren und der Flure. Die Angaben der Tabelle zeigen, daß die Neubaukosten durch die Sanierungen ganz erheblich unterschritten werden können. Selbst qualitativ anspruchsvolle Vollsanierungen, wie sie in Halle-Neustadt durchgeführt wurden, kosten nur etwa halb so viel wie Neubauten im Sozialen Wohnungsbau. Zu den notwendigen Sanierungen gehört freilich auch die Schaffung von Parkmöglichkeiten. Außerdem ist eine Verbesserung der privaten und öffentlichen Infrastruktur erforderlich (zweites Kapitel).

6407 Trotzdem gibt es Skepsis hinsichtlich des Interesses der Mieter an einer Privatisierung der Geschosswohnungen. Es wird geltend gemacht, daß sich das Interesse an Wohneigentum vornehmlich auf Eigenheime und nicht so sehr auf Geschosswohnungen erstreckt. Erfahrungen bei der Privatisierung in Großbritannien wie auch beim Privatisierungsversuch der Neuen Heimat stützen anscheinend eine solche Einschätzung. In den neuen Ländern kommen jedoch spezifische Gründe zusammen, die ein anderes Bild vermitteln.

Tabelle 6.5:

Übersicht über Sanierungskosten

Kosten pro m ² Wohnfläche	Objekte
300 DM bis 600 DM	Plattenbau, Annaberg-Buchholz. Nur Außentüren, neue Fenster, neue Heizung, Kellerfenster, Außenhaut. Realisiertes Vorhaben.
900 DM	Plattenbau, Halle-Neustadt GWG, (Besichtigung durch Kommission) Einfachsanie- rung, aber einschließlich Bad-Innensanierung. Ohne Trittschall. Keine Änderung der Raumaufteilung. Keine Sanierung der Elektrik. Fugen zwischen Deckenplatten nicht geschlossen. Realisiertes Vorhaben.
900 DM	Blockbau, Leipzig, 267 Wohnungen der GWB, durch Leonberger saniert. Realisier- tes Vorhaben.
950 DM	Blockbau, Leipzig, Bernburger Str., 300 Wohnungen der GWB. Sanierung inklusive Elektrik. Gutachten GEWOS.
1 050 DM	Wie oben, aber vermuteter Preis für Plattenbau, Einfachsanie- rung. Gutachten GEWOS.
1 380 DM	Plattenbau, ehemalige „Russenwohnungen“, Halle-Neustadt, Fa. Allboden. (Be- sichtigung durch Kommission) Komplettsanierung einschließlich neuer Heizung, neuer Elektrik, überdachtem Eingang, Umbau des Balkons zum Wintergarten mit neuem Tragegerüst für Balkon, Verlegung der Küche, Vergrößerung des Wohnzim- mers, Einbau eines Aufzugs, Erneuerung des Bades, der Zimmertüren etc. Sanie- rung unter finnischer Leitung durch ortsansässige Subunternehmer. Die Sanierung der Außenanlagen würde zusätzlich 50 DM pro m ² kosten. Von den Kosten entfal- len etwa 200 DM pro m ² auf den Aufzug. Realisiertes Vorhaben.
unter 2 000 DM	Kosten einer Komplettsanierung einschließlich Fahrstuhl in Leipzig. Gutachten GEWOS.

Quelle: Eigene Erhebungen

Zu DDR-Zeiten war es ein Privileg, in Plattenbauten wohnen zu dürfen. Sie galten unter anderem wegen ihres besseren Heizsystems und des ursprünglich besseren Zustandes gegenüber Altbauten aus der Vorkriegszeit als vorzugswürdig. Auch nach heutigen Beurteilungsmaßstäben weisen die Plattenwohnungen, wenn man sie saniert, einen hohen Standard auf. Außerdem dürfen die Bewohner damit rechnen, daß das Wohnumfeld durch die nötigen Infrastrukturinvestitionen aufgewertet wird (Ziffern 2405f.). Wichtig ist außerdem, daß sich die Sozialstruktur der Mieterschaft ganz wesentlich von der Struktur in westdeutschen Großsiedlungen unterscheidet. Auch die „Intelligenz“, wie sie genannt wurde, bezog die Plattenwohnungen. All dies wirkt zusammen und schafft den Plattenwohnungen einen Ruf, der Beobachter aus dem Westen erstaunt, durch Befragungen aber immer wieder belegt wird. Diese gegenwärtigen Bewertungen können zwar nicht als stabile Prognosegrundlage für mittelfristiges Handeln herangezogen werden. Denn sobald sich die Wohnungsverhältnisse ändern und die einkommensstärkeren Mieter zum Beispiel in Eigenheime umziehen können, dürften sich auch die bisherigen Einstellungen gegenüber Plattenbauten, insbesondere in Hochhausform deutlich verändern. Jedoch gibt es noch weitere Gründe, die auch für die Zukunft erwarten lassen, daß viele Haushalte ihren Entschluß zum Erwerb von Wohneigentum in der gewohnten Nachbarschaft umsetzen wollen, solange eine hinreichend große Anzahl von Haushalten in den Platten-

wohnungen bleiben, die ein gutes Wohnimage prägen.

Für zahlreiche Haushalte entspricht die Plattenwohnung auch ihren künftigen Wohnbedürfnissen besser als ein Einfamilienhaus, so zum Beispiel für Alleinstehende und ältere Ehepaare, deren Kinder den Haushalt verlassen haben oder bald verlassen werden.

Im übrigen wird die Bereitschaft zum Erwerb bei günstigem Preis nicht ausbleiben. Dies ist ein Argument, das gerade für junge Familien mit Kindern wichtig sein könnte, deren finanzielle Möglichkeiten einen Eigenheimerwerb auf längere Sicht ausschließen.

6408 Trotz dieser positiven Grunddaten gibt es eine Reihe von Gründen für eine zunächst zurückhaltende Einstellung mancher Mieter, die zum Teil durch Aufklärung zu überwinden sind, zum allergrößten Teil aber bei der derzeit bestehenden Unsicherheit des Rentabilitätsvergleichs zwischen Miete und Eigentum liegen. In Halle-Neustadt bereitete es zwar keine Schwierigkeiten, vollsanierte Plattenbauten für mehr als 2 300 DM pro Quadratmeter zu verkaufen. Indes waren diese Wohnungen bereits „freigezogen“ und konnten in einer besonderen Knappheitssituation angeboten werden. Um eine Privatisierung zugunsten der Mieter erfolgreich durchzuführen, muß die Eigentumswohnung unter Rentabilitäts- und Belastungsgesichtspunkten mit

den tatsächlich zu zahlenden Mieten konkurrieren können. Im dritten Kapitel hat die Kommission das Problem der adäquaten Mietpolitik bereits disku-

tiert. Der nachfolgende Abschnitt berichtet über eine Modellrechnung zum Belastungsvergleich zwischen Kauf und Miete.

V. Eine Modellrechnung

6501 Die Privatisierung zugunsten der Mieter verspricht dann erfolgreich zu sein, wenn sie die Sanierung mit der Privatisierung verbindet, zu erträglichen Belastungen führt und im Vergleich zur Miete rentabel ist. Die Kommission hat eine große Zahl von Modellrechnungen durchgeführt, um diese Aspekte zu quantifizieren.

6502 Eine typische Rechnung ist die folgende: Der Mieter erwirbt seine Wohnung im Jahre 1994 zum Preis von 600 DM pro Quadratmeter Wohnfläche und ist in der Lage, einen Preisnachlaß von 200 DM in Anspruch zu nehmen. Die Sanierung wird von der Wohnungsunternehmung vorgenommen. Da es sich um eine Sanierung mittleren bis höheren Umfangs handelt, liegen die Sanierungskosten bei 1 000 DM pro m². Der Gesamtpreis beträgt also netto 1 400 DM pro m² oder, wenn eine typische Wohnung von 60 Quadratmetern Wohnfläche unterstellt wird, 84 000 DM. In diesem Preis ist ein rechnerischer Bodenwert von 12 000 DM enthalten.

Es wird ein Haushalt betrachtet, der über das ostdeutsche durchschnittliche Bruttoeinkommen des Jahres 1993 verfügt (30 000 DM). Zu dem Haushalt gehören zwei Erwachsene, die zum Ehegattensplitting berechtigt sind (Grenzsteuersatz dann 21 vH), und zwei Kinder, die über einen Zeitraum von acht Jahren zum Abzug des Baukindergeldes in Höhe von 1 000 DM pro Kind und pro Jahr von der Steuerschuld berechtigen. Der Haushalt kommt in den Genuß der derzeitigen Grundförderung gemäß § 10 e EStG, nach der er vier Jahre lang 6 vH der Anschaffungskosten der Wohnfläche und 3 vH des anteiligen Bodenwertes sowie weitere vier Jahre 5 vH bzw. 2,5 vH dieser Beträge von seiner steuerlichen Bemessungsgrundlage abziehen darf. Es wird angenommen, daß der Steuertarif einer Realindexierung unterliegt.

Das Wohnungsunternehmen nimmt zur Finanzierung der Sanierungskosten einen zinsverbilligten Kredit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in Anspruch, der mit allem Nutzen und allen Lasten dem Erwerber übertragen wird. Der Kreditrahmen von 500 DM pro Quadratmeter Wohnfläche wird voll ausgeschöpft. Der Zinssatz für diesen Kredit beträgt 5 % für die ersten zehn Jahre und gleicht dann dem Kapitalmarktzins. Die Tilgung beginnt nach 5 Jahren und ist nach einer Gesamtlaufzeit von 25 Jahren abgeschlossen.

Der betrachtete Modellhaushalt verfügt über ein Eigenkapital in Höhe von 10 vH des Bruttokaufpreises vor Gewährung des Preisnachlasses, also über 9 600 DM. Dieser Wert liegt in der Größenordnung

der durchschnittlichen Spareinlagen der ostdeutschen Haushalte, die im Jahre 1993 knapp 10 000 DM betragen. Nach Berücksichtigung des KfW-Kredits in Höhe von 30 000 DM verbleibt ein Finanzierungsbeitrag von 44 400 DM, der durch ein Annuitätendarlehen zu 7,5 % Zinsen und 1 % Tilgung, welches nach 30 Jahren zur Rückzahlung führt, abgedeckt wird.

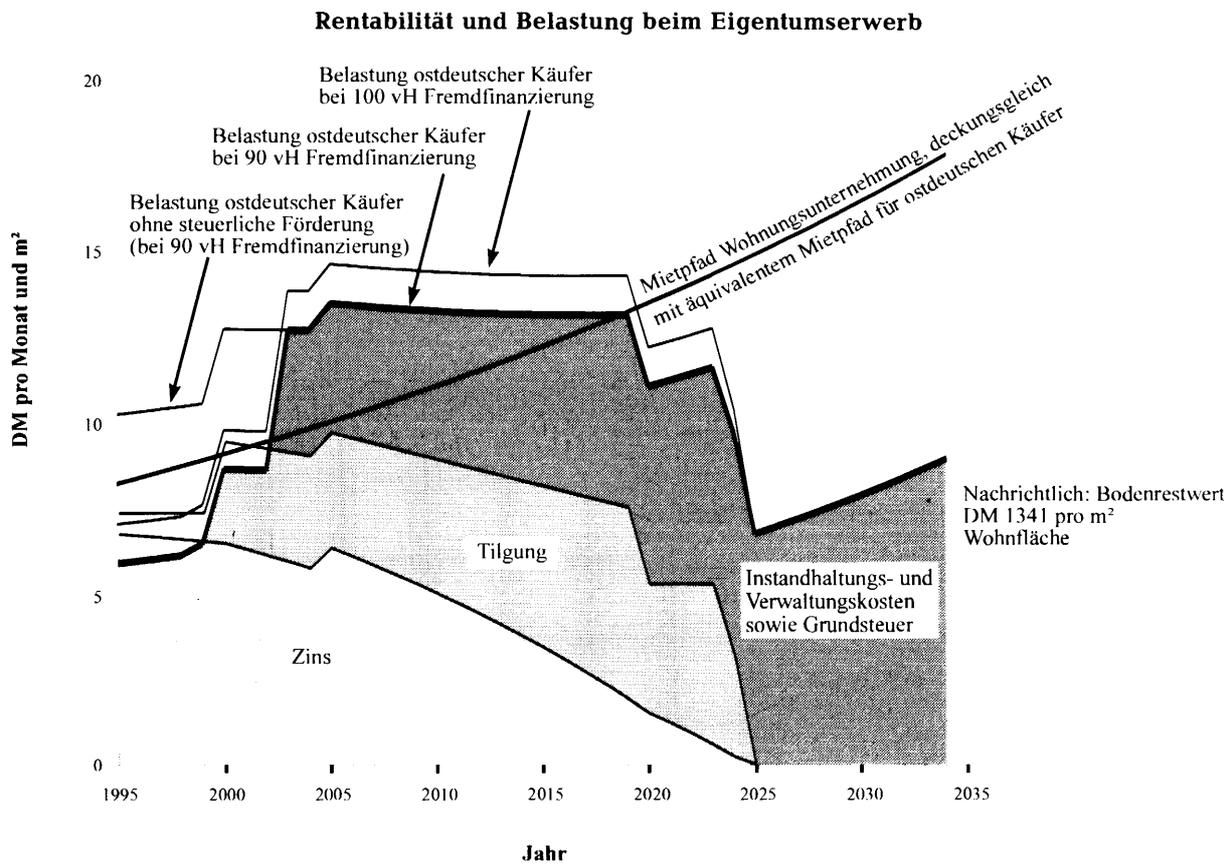
Um bewußt vorsichtig zu kalkulieren, wird unterstellt, daß die Wohnung nach der Vollsanierung eine Restlebensdauer von nur 40 Jahren hat. Während dieser Zeitspanne fallen laufende Instandhaltungskosten an, wie sie auf der Basis westdeutscher Werte geschätzt werden können. Die Kosten betragen im ersten Jahr 18,12 DM pro m² und steigen mit einer jährlichen Rate von 3,5 vH an.¹⁾ Im Jahr 1995 betragen die Verwaltungskosten 7,50 DM pro m²; auch sie steigen mit einer Rate von 3,5 vH p. a.

6503 Die Abbildung 6.1 illustriert das Ergebnis der Berechnungen. Ohne Berücksichtigung der steuerlichen Förderung würde der zeitliche Verlauf der Belastung mit Zins-, Tilgungs- und Instandhaltungskosten durch die Obergrenze der schattierten Fläche angegeben. Die anfängliche Belastung würde bei etwa 10,20 DM pro Quadratmeter und Monat liegen. Mit der steuerlichen Förderung reduziert sich die Belastung in den ersten acht Jahren, wie es durch den fett gedruckten Pfad veranschaulicht wird. Die tatsächliche monatliche Belastung liegt anfangs bei 5,90 DM pro m², steigt aber in den Folgejahren stark an und erreicht mit 13,40 DM im zehnten Jahr ein Maximum. Sie nimmt danach wieder allmählich ab. Zwar ist die Belastung aus den Annuitätendarlehen konstant, doch führt die Tilgung des KfW-Kredits zu einem kontinuierlich abnehmenden Schuldendienst. Der KfW-Kredit wird im Jahre 2019 und das Annuitätendarlehen im Jahre 2024 zurückgezahlt sein.

Zum Vergleich enthält das Diagramm einen mit einer konstanten Jahresrate von 2 vH wachsenden Mietpfad. Er gibt den zeitlichen Verlauf der Miete an, bei der ein Wohnungsunternehmen, das über die

¹⁾ Der Barwert der Instandhaltungskosten gleicht dem tatsächlichen Wert, der im westdeutschen Sozialen Wohnungsbau für die ersten 40 Jahre Lebensdauer einer im Jahre 1994 vorgenommenen Investition erwartet werden kann, wenn die Preissteigerungsrate der Instandsetzungsarbeiten 3,5 vH p. a. beträgt und das Zeitraster der Instandhaltungsarbeiten sich wie bei früheren Investitionen einstellt. Der Durchschnittswert der im Querschnittsvergleich ermittelten Instandhaltungskosten der ein- bis vierzigjährigen Sozialwohnungen, der der im Text beschriebenen Modellrechnung zugrunde liegt, beträgt in Preisen von 1995 1,83 DM pro Monat und Quadratmeter.

Abbildung 6.1:



Daten der Modellrechnung: wie zu Tabelle 3.4 bei Plattenbau mit einem Investitionsaufwand von 1 000 DM/m²; Größe der Wohnung 60 m²; für den ostdeutschen Käufer gelten folgende Annahmen: Preisnachlaß i. H. v. 200 DM pro m²; acht Jahre Grundförderung gem. § 10 e EStG und Baukindergeld (2 Kinder) gem. § 34 f EStG; 10 vH Eigenkapital; Rest KfW-Kredit und Annuitätendarlehen mit Kapitaldienst von 8,5 %.

Möglichkeit des Verlustausgleichs mit anderen Einkünften verfügt und sich zu 25 vH mit Eigenkapital finanziert, gerade auf seine Kosten kommt. Es handelt sich um jenen Typus von Unternehmen, das im dritten Kapitel, Abschnitt III und im fünften Kapitel, Abschnitt III bereits beschrieben wurde. Die vergleichsweise niedrige Mietsteigerungsrate von nur 2 vH war im Hinblick auf das Investitionsrisiko als plausibel angesehen worden.

Zugleich (aus faktischen, nicht aus logischen Gründen) gibt der Pfad einen *äquivalenten Mietpfad* für den ostdeutschen Käufer an. Der äquivalente Mietpfad ist dadurch definiert, daß der Käufer unter Rentabilitäts Gesichtspunkten gerade indifferent zwischen Kauf und Anmietung der Wohnung sein müßte. Der Barwert dieses Pfades ist gerade gleich dem Barwert der Belastungen des Mieters einschließlich der entgangenen Zinsen auf sein eingesetztes Eigenkapital. Der äquivalente Mietpfad würde mit dem tatsächlichen Belastungspfad zusammenfallen, wenn dem eigenkapitallosen Erwerber in beliebiger Höhe Aufwendungsdarlehen zum Zinssatz von 7,5 % zur Verfügung stünden, mit Hilfe derer er den „Belastungsbuckel“ über die Zeit verteilen kann.

Die Anfangsmiete des äquivalenten Mietpfades ist der adäquate Vergleichsmaßstab für die Beurteilung der Rentabilität des Wohnungskaufs. Wenn nämlich erwartet werden kann, daß die Marktmiete, die für ähnliche Wohnungen zu zahlen ist, ebenfalls mit 2 vH wächst, so lohnt sich der Kauf für den Mieter genau dann, wenn die Anfangsmiete des äquivalenten Mietpfades unter der Marktmiete des Jahres 1995 liegt. Die Anfangsmiete des äquivalenten Mietpfades beträgt bei der Modellrechnung 8,20 DM pro Quadratmeter und Monat.

Es ist darauf hinzuweisen, daß die Modellrechnung nur ein spezielles Beispiel erfaßt und im übrigen, was die Interpretation für Prognosezwecke betrifft, davon ausgeht, daß die Mieten, wie im dritten Kapitel empfohlen, freigegeben werden. Ohne eine Mietfreigabe wird die Modernisierung nicht im gewünschten Umfang durch private Investoren vorgenommen werden können. Soweit es um die Mietgestaltung kommunaler Wohnungsunternehmen geht, ist selbst bei einer Mietfreigabe keine Prognose möglich.

6504 Der Modell-Vergleich zeigt, daß mit der Summe der zur Verfügung stehenden Fördermaßnahmen und dem Preisnachlaß in Höhe von 200 DM pro m² dem Mieter ein attraktives Privatisierungsangebot

unterbreitet werden kann. Sogar ein gewerbliches Unternehmen, das über unbeschränkte Möglichkeiten des Verlustausgleichs verfügt und selbst keine Sondergewinne über die normale Eigenkapitalverzinsung hinaus erwirtschaftet, wäre nicht in der Lage, einen unter Rentabilitätsgesichtspunkten für den Mieter besseren Mietvertrag anzubieten. Bedenkt man, daß gerade die kommunalen Wohnungsgesellschaften der neuen Länder zunächst über keine nennenswerten Möglichkeiten des Verlustausgleichs verfügen, daß also die tatsächlich angebotenen Mietverträge eher höher liegen als der Mietpfad der über vollen Verlustausgleich verfügenden Wohnungsunternehmung, dann zeigen sich eindeutige Vorteile für den Mieter, der sich entschließt, seine eigene Wohnung nach der Sanierung zu übernehmen.

Diese Aussage muß nur geringfügig modifiziert werden, wenn die Liquiditätsbelastung berücksichtigt wird. Sogar im Jahr der höchsten Belastung (2005) muß der Mieter nur genausoviel für Zins, Tilgung, Verwaltung, Instandsetzung und Grundsteuer zahlen, wie er Miete an ein Unternehmen ohne Verlustausgleichsmöglichkeiten zahlen müßte. Und nur zwischen den Jahren 2002 und 2019 wäre die Belastung höher als unter den denkbar günstigsten, aber eben nicht zu erwartenden Mietbedingungen. Vor und nach diesen Jahren ist die Belastung niedriger.

6505 Welcher Anreiz zum Wohnungserwerb tatsächlich gegeben ist, hängt von der Plausibilität der Annahmen der Modellrechnung ab. Es wurden deshalb auch Modellvariationen mit alternativen Einkommenshöhen durchgerechnet. Da der Wert der Förderung nach § 10 e EStG mit steigendem Einkommen zunimmt, sinkt der äquivalente Mietpfad. Der Effekt ist aber nicht sehr stark. Unterstellt man statt eines Einkommens von 30 000 DM p. a. eines von 100 000 DM, so beträgt die äquivalente Anfangsmiete statt 8,20 DM pro m² nur 7,90 DM pro m², und bei einem Einkommen von 20 000 DM liegt die äquivalente Anfangsmiete in der Höhe von 8,70 DM pro m².

6506 Ein stärkerer Einfluß geht hingegen von einer Variation des Zinssatzes und der Steigerungsrate der Mieten und Instandhaltungskosten aus. Tabelle 6.6 gibt einen Überblick über die Ergebnisse. Es zeigt sich, daß die äquivalente Anfangsmiete bei den untersuchten Variationen dieser Einflußgrößen im Bereich zwischen 7,40 DM und 9,90 DM schwankt. Auch wenn nicht mit steigenden Mieten gerechnet werden könnte, würde sich angesichts der Qualitätsverbesserung, die mit der Sanierung erzielt wird, eine attraktive äquivalente Anfangsmiete in der Höhe von 9,40 DM pro Quadratmeter Wohnfläche ergeben.

Tabelle 6.6:

Die äquivalente Anfangsmiete pro Quadratmeter und Monat in DM bei alternativen Annahmen

Kalkulatorische Steigerungsrate der Mieten	Zinssatz			
	7,0 %	7,5 %	8,0 %	8,5 %
0 vH	9,10	9,40	9,60	9,90
1 vH	8,50	8,70	9,00	9,30
2 vH	7,90	8,20	8,40	8,70
3 vH	7,40	7,60	7,80	8,10

Daten der Modellrechnung: Wie zu Abbildung 6.1 und in Ziffer 6502 beschrieben.

VI. Privatisierungsbüros

6601 Die Privatisierung zugunsten der Mieter kann nicht gegen den Willen der Betroffenen geschehen. Nach 40 Jahren Sozialismus ist es nicht verwunderlich, wenn viele Mieter der Idee, Eigentum an ihrer Wohnung erwerben zu sollen, skeptisch gegenüberstehen. Man hat keine Erfahrung, welche Vorteile sich mit dem Eigentumserwerb verbinden, und die Scheu, zum Zwecke des Eigentumserwerbs Schulden auf sich zu nehmen, ist weit verbreitet. Der Mangel an Wissen über wohnungswirtschaftliche Zusammenhänge im allgemeinen und Investitionskalküle

im besonderen läßt manche Entscheidung zu Lasten einer ausreichenden Zukunftsvorsorge ausfallen.

Besondere Wissensdefizite bestehen hinsichtlich der staatlichen Förderungsmöglichkeiten und der Finanzierungsangebote der Bausparkassen und Banken. Die marktwirtschaftlichen Gepflogenheiten, nach denen Kreditverträge, die den Schuldner langfristig binden, geschlossen werden, sind in den neuen Ländern häufig noch nicht geläufig. Man hat kaum Beispiele aus dem Freundes- oder Kollegenkreis, von

denen man lernen könnte. Das Risiko der Investition erscheint vielen Haushalten zu hoch, um ein Engagement zu wagen. Einerseits können sie unsichere Mietbelastungen gegen sichere Zins- und Tilgungslasten eintauschen. Andererseits tragen sie ein hohes Kapitalrisiko, das durch nicht unerhebliche Schwankungen in der Höhe der Immobilienpreise entsteht. Die Beratung kann helfen, die Chancen und Risiken besser zu beurteilen.

6602 Angesichts dieser Verhältnisse ist es ratsam, die Mieter über die Chancen und Risiken der Privatisierung durch ständig besetzte Privatisierungsbüros, die in den betroffenen Siedlungen eingerichtet werden, aufzuklären. In Halle-Neustadt hat man mit einer ähnlichen Einrichtung sehr gute Erfahrungen gemacht. Die Beratungsbüros könnten von der Gemeinde eingerichtet werden oder im Auftrag der Ge-

meinde tätig werden. Auch könnten Banken und Bausparkassen wichtige Hilfestellungen leisten.

Die kommunalen Wohnungsgesellschaften und die Genossenschaften kommen als Beratungsinstanzen weniger in Frage. Die Gespräche der Kommission haben gezeigt, daß sie einer Privatisierung zugunsten der Mieter häufig eher ablehnend gegenüberstehen. Sollte sich zeigen, daß diese Unternehmen die Privatisierung zu unterlaufen versuchen, so müßten die Kommunen ohnehin in Erwägung ziehen, die zu privatisierenden Bestände gesonderten Privatisierungsträgern zuzuweisen, von denen ein Interesse am erfolgreichen Verkauf erwartet werden kann. Entsprechende Gesellschaften haben ein geschäftliches Interesse an der Finanzierung des Eigentumsverlusts. Auch verfügen sie möglicherweise über das Potential an Fachkräften, das für eine flächendeckende Beratungstätigkeit nötig ist.

VII. Eigentumswohnungen im komplexen Wohnungsbau

6701 Bei der Privatisierung von komplexen Wohnungsbauten, wie sie die Platten- und Blockbauten darstellen, gibt es das Problem, daß große Eigentümergeinschaften entstehen, deren Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit an Praktikabilitätsgrenzen stoßen kann. Daher stellt sich die Frage, inwieweit das Instrumentarium des geltenden WEG solchen Praktikabilitätsanforderungen Rechnung trägt bzw. inwieweit es geändert werden muß. Mit abgeschwächter Dringlichkeit stellt sich diese Frage auch für die alten Länder.

Die Anforderungen, die vom Rechtsverkehr an eine vergemeinschaftete Wohnungseigentumsposition gestellt werden, lassen sich im wesentlichen in vier Bereiche zusammenfassen:

- Fungibilität (Veräußerbarkeit am Markt),
- Haftung nach außen (heranziehbare Haftungsgrundlage für Lasten des einzelnen und der Gesamtheit),
- Beleihbarkeit (heranziehbare Sicherheit für Kreditfinanzierung),
- Organisation (handhabbare Geschäftsführung im Innen- bzw. Vertretung im Außenverhältnis).

6702 Hinsichtlich der ersten drei Bereiche muß anerkannt werden, daß das Wohnungseigentumsrecht bereits in seiner jetzigen Form nicht nur den Anforderungen des Rechtsverkehrs auch mit Blick auf den komplexen Wohnungsbau gerecht wird, sondern auch den herkömmlichen vergesellschafteten Eigentumsformen überlegen ist. Das Faktum, daß bei bloßen Gesellschaftsanteilen die Verknüpfung mit einer individuellen Wohnung fehlt, erschwert die Fungibilität beträchtlich und läßt die Beleihbarkeit rasch an praktische Grenzen stoßen. Daß letzteres auch für einen Erwerber gilt, beeinträchtigt die Marktgängig-

keit des Anteils zusätzlich. Der Mangel an individueller Verknüpfung mit einer Wohnung hat auch zur Folge, daß es dem Miteigentümer an der rechtlichen Möglichkeit fehlt, Eigenbedarf geltend zu machen. Haftungsrechtlich läßt die jüngere Rechtsprechung die Wohnungseigentümergeinschaft in Gestalt einer „BGB-Gesellschaft mit beschränkter Haftung“ zu, die es der Sache nach ermöglicht, das Haftungsrisiko auf die Wohnung als Haftungsgegenstand zu beschränken.

An seine Grenzen dürfte das geltende Wohneigentumsrecht im komplexen Wohnungsbau lediglich in seinen Organisationsstrukturen stoßen, so daß insbesondere für diesen Bereich darüber nachgedacht werden muß, es durch eine Ergänzung um gesellschaftsrechtliche Elemente flexibler zu gestalten. Dies gilt sowohl im Innen- wie im Außenverhältnis.

6703 Das geltende WEG unterscheidet im Innenverhältnis der Miteigentümer in bezug auf das Gemeinschaftseigentum zwei Ebenen:

- die Ebene der „Vereinbarung“ (auch: Gemeinschaftsordnung), in der die Eigentümer ihre gegenseitigen Rechte und Pflichten über die gesetzlichen Rahmenbestimmungen hinaus festlegen (§ 10 I WEG), wobei eine solche Festlegung, gewissermaßen als „Satzung“ der Wohnungseigentümergeinschaft, der Einstimmigkeit bedarf und prinzipiell auch nur einstimmig geändert werden kann.
- die Ebene des „Beschlusses“ (§ 21 III WEG), der unterhalb der Vereinbarung angesiedelte Verwaltungsfragen betrifft und einer Mehrheitsentscheidung unterliegt.

Allerdings gehen die Agenden der „Vereinbarung“ und der „Beschlusfassung“ häufig ineinander über (z. B. unterliegen Fragen der Instandsetzung der Be-

schlußfassung, Fragen der Modernisierung bzw. der „baulichen Veränderung“ einer Vereinbarung), so daß sich als praktisches Hauptproblem immer wieder die Frage stellt, mit welchen Mehrheiten zu beschließen ist und wie das Mehrheits- bzw. Einstimmigkeitserfordernis bei einer wachsenden Zahl von Wohnungseigentümern erreichbar ist.

Generell auf das Einstimmigkeitsprinzip zugunsten eines Mehrheitsprinzips zu verzichten, ist kaum sinnvoll, da dies für jeden einzelnen Wohnungseigentümer mit dem Risiko verbunden ist, von Pflichten betroffen zu werden, über die er nicht mehr selbst bestimmen kann. Ein solches Risiko ist nicht nur verfassungsrechtlich problematisch (Vertrauensschutzprinzip; Art 14 GG), sondern beeinträchtigt auch die Marktgängigkeit der Eigentumswohnung.

6704 Ein derartiger genereller Verzicht ist allerdings auch nicht notwendig. Zum einen können Wohnungseigentümer in ihrer „Vereinbarung“ für bestimmte Regelungsgegenstände — wie z.B. die Sanierungsverpflichtung für einen Plattenbau — von vornherein Mehrheitsbeschlüsse als ausreichende Entscheidungsgrundlage vereinbaren. Zum anderen ist nach der Auffassung der Rechtsprechung (BGHZ 95, 140) eine Änderung der Gemeinschaftsordnung aufgrund eines Mehrheitsbeschlusses zulässig, wenn in ihr ein solcher Änderungsvorbehalt („Öffnungsklausel“) vorgesehen ist und wenn die Änderung sachlich begründet und nicht mit unbilligen Nachteilen für Widersprechende verbunden ist.

Damit von dieser Möglichkeit in Zukunft bei der Privatisierung komplexer Wohnungsbauten stärker Gebrauch gemacht werden kann, schlägt die Kommission vor, als Satz 3 des § 10 I WEG folgende Regelung klarstellend aufzunehmen: „Die Änderung oder Aufhebung einer Vereinbarung mit mindestens der in § 25 dieses Gesetzes bestimmten Mehrheit ist zulässig, wenn die Wohnungseigentümer dies vereinbart haben, die Änderung sachlich begründet ist, und einzelne Wohnungseigentümer nicht unbillig benachteiligt werden.“ Hierdurch würde die Wohnungseigentümergeinschaft in die Lage versetzt, auf einen Wandel der tatsächlichen Verhältnisse sachgerecht und unkompliziert zu reagieren.

Darüber hinaus wäre zu erwägen, Mehrheitsentscheidungen entsprechend § 10 I 3 WEG generell für die Vornahme von solchen Rechtsgeschäften einzuführen, die sachenrechtliche Rechtsänderungen am Gemeinschaftseigentum zum Gegenstand haben (z. B. Belastung mit einer Dienstbarkeit zur Sicherung von Erschließungsanlagen oder einer entsprechenden Baulast, Grundabtretungen zum Zwecke des Straßenbaus oder zur Durchführung von Grenzbereinigungen zu Nachbargrundstücken). Auch durch solche Geschäfte würden die einzelnen Wohnungseigentümer nicht unbillig benachteiligt, der Vollzug dieser Geschäfte im Grundbuch würde erheblich beschleunigt.

6705 Unterhalb der Ebene der Eigentümerversammlung agieren bisher — als fakultatives Organ — der Verwaltungsbeirat sowie der Verwalter. Der fakultative Verwaltungsbeirat hat bisher im wesent-

lichen die Funktion, die Tätigkeit des Verwalters zu beaufsichtigen.

Die Kommission schlägt zunächst vor, die Stellung des Verwaltungsbeirats als Repräsentationsorgan der Eigentümerversammlung auszubauen und damit die Verwaltungstätigkeit zu zentralisieren. Ab einer gewissen Anzahl von Wohnungseinheiten sollte die Einrichtung eines Verwaltungsbeirats zwingend und mit einer bestimmten Mitgliederzahl vorgeschrieben werden. Außerdem sollten diesem Organ kraft Gesetz einzelne Beschluskompetenzen der Eigentümerversammlung übertragen werden. Lediglich Regelungsgegenstände, die ihrem Inhalt nach durch Vereinbarungen beschlossen werden müssen, sollten der Einstimmigkeits- bzw. Mehrheitsentscheidung der Eigentümerversammlung vorbehalten bleiben.

Probleme bezüglich der Praktikabilität des Wohnungseigentums könnten in Zukunft in der Person des Verwalters entstehen, für den es in Deutschland bisher weder eine Ausbildung noch ein Berufsbild gibt. Bei kleineren Einheiten wird es wie bisher genügen, daß einer der Wohneigentümer diese Funktion selbst übernimmt. Bei der Verwaltung komplexer Wohnungsbauten bestehen für die Person des Verwalters wesentlich höhere Anforderungen, wobei man zunächst abwarten könnte, ob sich nicht eine Berufsgruppe am Markt ausbilden wird, die einem solchen Anforderungsprofil entspricht. Andernfalls wäre daran zu denken, ein Ausbildungssystem einzuführen, wie es beispielsweise für amerikanische Hausverwalter existiert.¹⁾

6706 Nicht nur im Innen- sondern auch im Außenverhältnis hat das bisherige Wohnungseigentumsrecht Schwächen. So krankt es an dem Fehlen einer gesetzlichen Vertretungsregelung für Ansprüche aus dem Gemeinschaftseigentum. Nach der jetzigen Rechtslage kann der Verwalter im Namen aller Wohnungseigentümer und mit Wirkung für und gegen sie Ansprüche aus dem Gemeinschaftseigentum gerichtlich und außergerichtlich geltend machen, sofern er hierzu durch Beschluß der Wohnungseigentümer ermächtigt ist (§ 27 II WEG). Wenn man sich dazu entschließt, ab einer gewissen Anzahl von Wohnungseinheiten die Einrichtung eines Verwaltungsbeirats zur Pflicht zu machen und dessen Stellung im Innenverhältnis auszubauen, so ist auch daran zu denken, die Stellung des Verwaltungsbeirats im Außenverhältnis gesetzlich zu formalisieren. Dem Verwaltungsbeirat könnte eine gesetzliche Vollmacht bzw. eine gesetzliche Prozeßstandschaft eingeräumt werden, sei es generell für alle Ansprüche, sei es auf bestimmte Anspruchsgegenstände beschränkt (z. B. Geltendmachung von Gewährleistungsansprüchen und Schadensersatzansprüchen hinsichtlich des Gemeinschaftseigentums). § 27 II WEG könnte darüber hinaus dahingehend ergänzt werden, daß eine rechtsgeschäftliche Bevollmächtigung des Verwalters auch durch den Verwaltungsbeirat erfolgen kann.

6707 Neben den genannten Verbesserungen des geltenden Wohnungseigentumsrechts selbst ist auch

¹⁾ Vgl. Harwood und Jacobus, Real Estate Principles, 1983, S. 376—386.

daran zu denken, von vornherein ein höheres Maß an Flexibilität bei der Sanierung und Verwaltung komplexer Wohnungsbauten dadurch zu gewährleisten, daß man Wohnungseigentumsrecht und Genossenschaftsrecht institutionell einander annähert.

Eine solche neue Rechtsform müßte einerseits sicherstellen, daß an der Wohnung selbst Sondereigentum besteht. Sie bliebe also weiter fungibel und könnte vom Eigentümer jederzeit veräußert und vererbt werden. Außerdem wäre der Eigentümer auch steuerlich als solcher zu behandeln, d. h. seine Aufwendungen auf die Wohnung wären nach allgemeinen Grundsätzen bei der Einkommensteuer zu berücksichtigen.

Auf der anderen Seite müßte gewährleistet werden, daß die Verwaltung des Gemeinschaftseigentums

und unter Umständen auch von Einzelbereichen des Sondereigentums (Betriebskosten) einem Vorstand übertragen werden kann, der nach Genossenschaftsrecht handeln kann und gewählt wird. Die Kommission weist in diesem Zusammenhang auf die Novellierung des norwegischen Genossenschaftsrechts hin, wo vergleichbare Überlegungen inzwischen Gesetz geworden sind.

Im übrigen ist vorstellbar, daß einer solchen Gesellschaft nicht nur die Verwaltung des Gemeinschaftseigentums obliegt, sondern sie darüber hinaus im Auftrage der Mitglieder und vielleicht auch mit Unterstützung der Gemeinde und freier Träger soziale Dienste einrichtet (Altenbetreuung, Kindertagesstätten usw.).

VIII. Zur Rolle der Genossenschaften

6801 Im Ergebnis von 40 Jahren zentraler Planwirtschaft ist auch im Bereich der genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern eine völlig andere Situation als in den alten Ländern entstanden. So wurde das genossenschaftliche Wohnen in der früheren DDR „zwangsweise verordnet“, mit der Folge, daß dort ein erheblich größerer Teil der Bevölkerung in Genossenschaftswohnungen wohnt als im Westen (Tabelle 6.1). Der Bau von Genossenschaftswohnungen wurde in Anlehnung an sowjetische Verfahrensweisen beim Aufbau neuer Großbetriebe in unerschlossenen Regionen vorgeschrieben, wo die Industrieinvestoren auch für die Ansiedlung ihrer benötigten Arbeitskräfte und damit auch für den Wohnungsneubau zuständig waren. Die Großbetriebe und späteren Kombinate in der damaligen DDR (Industrie, Landwirtschaft u. a.) erhielten die Aufgabe, für ihre Belegschaftsmitglieder in ähnlicher Weise neuen Wohnraum selbst zu schaffen.

Trotz der willkürlichen staatlichen Zuordnung der Wohnungssuchenden wurden traditionelle Verhaltensweisen von Genossenschaftsmitgliedern, wie die Mitwirkung in der Selbstverwaltung sowie die Erhaltung und Pflege des Gemeinschaftseigentums einschließlich des engeren Wohnumfeldes, aufrechterhalten und zum Teil weiter entwickelt, was u. a. auch auf Erscheinungen der permanenten Mangelwirtschaft zurückzuführen war. So verwundert es nicht, daß Wohngebäude der Genossenschaften einen besseren Bauzustand und ein besseres Erscheinungsbild aufweisen als die Wohngebäude, die sich im Eigentum des Volkes befanden.

6802 Älteren Wohnungsgenossenschaften, die schon vor der DDR existierten, wurde in den fünfziger und sechziger Jahren Grund und Boden zu Billigpreisen abgekauft, und es wurden ihnen die Spareinlagen weggenommen. Neu gebildete Wohnungsgenossenschaften erhielten von vornherein kein Eigentum an Grund und Boden. Die geringen finanziellen Beteiligungen (durchschnittlich circa 5 000 Mark) ha-

ben auch in Verbindung mit der Erbringung von Eigenleistungen (durchschnittlich nur circa 500 Stunden) keine ausreichende Kapitaldecke gebildet, um aus eigener Kraft den Instandsetzungs- und Modernisierungstau zu überwinden und sich dem Wohnungsneubau widmen zu können.

Mit dem Einigungsvertrag wurden die Genossenschaften der DDR in Genossenschaften nach bundesdeutschem Recht überführt. Es kann bezweifelt werden, ob diese Überführung in jeder Hinsicht eine glückliche politische Entscheidung war.

6803 Nach den bisherigen Vorstellungen des deutschen Genossenschaftsrechts handelt es sich bei den Wohnungsgenossenschaften um eine mitgliederschaftlich organisierte Selbsthilfeeinrichtung, welche ihren Mitgliedern das Recht auf eine Versorgung mit Wohnraum gewährt. Eigentum an diesen Wohnungen erlangen die Mitglieder nicht: Eigentümer ist die Wohnungsgenossenschaft als juristische Person. Die einzelnen Mitglieder erlangen vielmehr nur eine Art „Dauerwohnrecht“ in gesellschaftsrechtlicher Form.

Trotz ihrer rechtlichen Eigenart wurde auch den Genossenschaften in den neuen Ländern eine Privatisierung von 15 vH ihrer Bestände auferlegt, wenn sie die Vorteile des Altschuldenhilfe-Gesetzes in Anspruch nehmen wollen. Dies ist nicht zu beanstanden. Die meisten Genossenschaften haben auch inzwischen entsprechende Pläne, die in der Summe sogar auf eine Übererfüllung der gesetzlichen Auflage hinauslaufen könnten. Außer der genannten Bedingung des Altschuldenhilfe-Gesetzes spielt dabei wohl das starke Eigeninteresse eine Rolle, durch einen Teilverkauf der Wohnungsbestände genügend Eigenmittel freizubekommen, um die dringend nötige Instandsetzung und Modernisierung der verbleibenden Bestände ins Werk setzen zu können. Die Privilegierung der Mietergenossen bei der Privatisierung sollte in Art und Ausmaß die gleiche sein wie die der Mieter der kommunalen Wohnungsunternehmen.

Siebttes Kapitel:**Sozialpolitischer Flankenschutz**

7001 Die Liberalisierung des Wohnungsmarktes wird durchschnittlich zu höheren Mieten führen, und dieses gewiß über das Durchschnittsniveau hinaus, das sich aus der zweiten Grundmietenverordnung ergibt. Der Strukturwandel in der ostdeutschen Wirtschaft bringt eine, gemessen am Westen, beträchtliche Zahl von Umzügen mit hohen subjektiven und objektiven Belastungen mit sich. In den neuen Ländern wird derzeit zwar im allgemeinen ein geringerer Anteil des Einkommens für den Wohnkonsum eingesetzt als im Westen; doch ist nicht ausgeschlossen, daß sich die Verhältnisse für eine gewisse Zeit und für einen erheblichen Teil der Haushalte umkehren.

7002 Zu rechnen ist wohl auch mit einem schubartigen Nachholen von Mietanpassungen und einer größeren Spreizung der ostdeutschen Mieten: von Mietpreisen in Neubauten und voll modernisierten Altbauten, die den westdeutschen Verhältnissen recht nahe kommen, sie zum Teil derzeit sogar überschreiten, bis zu ausgesprochenen Billigmieten für vorläufig unsanierte Wohnungen in besonders strukturschwachen Regionen, die wahrscheinlich dauerhaft unter dem Niveau entsprechender Mieten im Westen bleiben werden. Indes kann man nicht erwarten, daß die Einkommensstruktur der Menschen der Struktur

der von ihnen zu zahlenden Mieten entspricht; Einkommensschwächere werden daher zeitweilig noch in relativ teuren Wohnungen leben.

7003 Es wird viele Menschen geben, auch solche mit relativ niedrigem Einkommen, die in der gegenwärtigen Phase mit besonders hohen Mietpreisen am freien Markt in für sie besonders günstigen räumlichen Verhältnissen nur eine vergleichsweise teure Wohnung finden oder aber erhebliche Mieterhöhungen als Folge von Modernisierungsmaßnahmen hinnehmen müssen. Da sich die Mieten in bestehenden Mietverträgen (ohne Modernisierung) nur zögerlich an neu vereinbarte Mieten anpassen, haben diese Menschen für längere Zeit eine höhere Miete zu tragen als andere in vergleichbaren Wohnungen. Einkommensschwächere können so in Situationen geraten, in denen sie ohne eine zusätzliche Hilfe schwerlich zurechtkommen. Es ist denkbar, daß das Wohngeld in vielen Fällen nicht ausreicht, um zusammen mit dem sonstigen Einkommen neben der Miete auch im übrigen einen angemessenen Lebensunterhalt zu ermöglichen oder auch nur Not abzuwenden. Die Kommission empfiehlt, dafür eine besondere Vorsorge zu treffen.

I. Sozialwohnungen und Objektförderung im Dienste des sozialpolitischen Flankenschutzes?

7101 Ein gewisser Mindestbestand an belegungsgebundenen Wohnungen ist für jene Bevölkerungskreise erforderlich, die auch dann, wenn man ihre monetäre Zahlungsbereitschaft stärkt, nur schwerlich an eine Wohnung herankommen. Für Gruppen, die — aus welchen Gründen auch immer — stigmatisiert sind und von den Vermietern abgelehnt werden, muß Wohnraum bereitgestellt werden, über dessen Belegung behördlich verfügt werden kann. Insofern ist auch in den neuen Ländern ein Bestand an Belegungsbindungen zu sichern. Dieser Bestand darf freilich nicht den größten Teil des den Kommunen zugewiesenen Wohnungsbestandes für sich beanspruchen, jedenfalls dann nicht, wenn es ausreichende Maßnahmen im Rahmen der eigentlichen Subjektförderung gibt. Die Mieten für belegungsgebundene Wohnungen sollten Vergleichsmietenniveau haben und am Wohnungsmarktgeschehen teilnehmen.

7102 Die neuen Länder sind ermächtigt worden, die Fortdauer der Belegungsbindung für Wohnungen

der Wohnungsunternehmen anzuordnen, denen Altschuldenhilfe gewährt wird, und zwar je nach den örtlichen Wohnungsverhältnissen für bis zu 50 vH der Wohnungen. Dem ist im Prinzip zuzustimmen. Allerdings wäre in geeigneter Form dafür zu sorgen, daß daraus nicht eine Aktion wird, den Wohnungsunternehmen dauerhaft auch eine Mietverbilligung (gegenüber dem für die Zukunft vorgesehenen Vergleichsmietensystem) zuzumuten.

Gelegentlich wird sogar gefordert, ein Teil der bei den Kommunen bzw. bei ihren Wohnungsunternehmen verbleibenden Wohnungen solle den Status von Sozialwohnungen erhalten und zu Bewilligungsmieten vermietet werden. In dem beträchtlichen Wohnungsbestand der Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen habe man nun endlich einmal den Fundus zur Verfügung, aus dem die Ansprüche der Sozialwohnungsberechtigten vollständig befriedigt werden können. Die Kommission teilt diesen Standpunkt jedoch nicht.

Sie warnt vielmehr davor, die Wohnungswirtschaft in einen Sektor mit administrierten und einen weiteren mit freien Mieten zu spalten und damit einer Fehlbelegung Vorschub zu leisten. An dieser Stelle müssen die allokativen Funktionen freier Preise nicht wiederholt werden (Ziffern 3201 ff.). Ein Reservat für Mietpreis-Administrationen kann den Gesundungsprozeß der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in qualitativer, quantitativer und raumstruktureller Hinsicht nur behindern. Die Anpassung der Angebotsstruktur an die Nachfragestruktur würde empfindlich gestört und mindestens partiell verfehlt.

Flankenschutz, der auf dem Weg der ostdeutschen Wohnungswirtschaft zum Markt schwerwiegende soziale Härten abwehren soll, ist durchaus geboten. Doch dafür ist ein größerer Bestand an Sozialwohnungen kein geeigneter Baustein. Der von der Kommission befürworteten Konzeption völlig entgegen gerichtet sind alle Maßnahmen, die mit einer künstlichen Ermäßigung der Mieten einhergehen. Sozialer Flankenschutz heißt Vermeidung von persönlicher Armut. Und dieses Ziel verlangt, bei den persönlichen Verhältnissen anzusetzen. Daher sind Maßnahmen der sogenannten Subjektförderung vorzuziehen.

II. Das Sonderwohngeld Ost

7201 Gegenüber jeder Art von Objektförderung in der Form direkter Subventionen hat das Wohngeld den unschätzbaren Vorteil, daß der Begünstigte einen einklagbaren Rechtsanspruch auf die gesetzlich festgelegten Zahlungen hat und daß diese in Feinabstimmung mit den individuellen Bedürfnissen und Einkommensverhältnissen dosiert werden. Ob das geltende Wohngeldsystem in jeder Hinsicht adäquat ausgestaltet wurde, kann hier dahingestellt bleiben. Die Kommission hat mögliche Reformalternativen im Rahmen des Hauptgutachtens (Ziffern 6225 ff.) diskutiert. Doch ist darüber hinaus zu prüfen, ob und inwieweit es spezifische Notlagen, in die ostdeutsche Haushalte im Zuge des Transformationsprozesses geraten werden, in befriedigendem Maße mildert.

7202 Es gibt viele Anlässe für plötzlich eintretende, drastische Belastungssprünge. Zunächst einmal sind hier die direkten Folgen der sukzessiven Mieterhöhungen zu nennen, die nach der Vereinigung durch die Rechtsverordnungen der Bundesregierung bewirkt wurden und die sich nach der Mietfreigabe noch weitgehend fortsetzen werden (drittes Kapitel). Hinzu kommen aber viele individuelle Gründe, die mehr oder minder stark mit den Schwierigkeiten des ökonomischen Transformationsprozesses zusammenhängen und insoweit von den Betroffenen nicht zu vertreten sind.

Auf der Einkommensseite ist hier in vielen Fällen der Verlust des Arbeitsplatzes (mitunter nicht nur eines Familienmitglieds) und auf der Ausgabenseite die sprunghafte Anhebung der Mieten (Umlage von 11 vH der Modernisierungskosten) zu bedenken, die mit dem Abbau des riesigen Sanierungsstaus verbunden ist. Auf solche Entwicklungen konnten sich die Bürger in den neuen Ländern nicht ausreichend vorbereiten. Die geringen Einkommen in der Zeit vor der Wende ermöglichten für viele Privathaushalte weder die Bildung nennenswerter Spareinlagen noch die Akkumulation von Sachwerten. Hinzu kommt, daß der Wohnungsmarkt noch nicht so entwickelt ist, daß man im allgemeinen bei Bedarf rasch in billigere Wohnungen umziehen kann.

Die Tatsache, daß selbst normale Wechselfälle des Alltags, die sonst überwiegend der privaten Vorsorge anvertraut sind, für die Menschen in den neuen Ländern in sehr vielen Fällen Anpassungslasten mit sich bringen, denen sie nicht gewachsen sein können, erfordert (für den Übergangsprozeß) gesonderte Regelungen in der Subjektförderung, um die Anpassung sozial verträglich zu gestalten.

7203 In den neuen Ländern gilt derzeit noch ein besonderes Wohngeldsystem, das im Wohngeldsondergesetz (WoGSoG) geregelt wurde. Dieses System ähnelt dem westdeutschen System, wie es im Wohngeldgesetz (WoGG) festgelegt ist. Es erlaubt jedoch vorerst eine einfachere Methode der Einkommensermittlung und unterscheidet weniger Kategorien als das westdeutsche System. Es ist vor allem insofern unüblich gestaltet, als die Förderungsbeträge auf der Basis von Warmmieten statt von Kaltmieten zu berechnen sind, wie es im Westen der Fall ist. Die Tabelle 7.1 gibt einen Überblick über die Höhe des Wohngeldes bei alternativen Einkommenshöhen und Wohnkosten für ausgewählte ostdeutsche Haushalte.

Insgesamt kamen im Jahre 1993 nicht weniger als 23 vH der Haushalte in den Genuß von Leistungen, die in der Summe circa 3 Mrd. DM betragen. Die Anpassung des Wohnungsmarktes an marktwirtschaftliche Verhältnisse, die noch lange nicht abgeschlossen ist (drittes Kapitel), wurde durch das Wohngeldsystem erleichtert, ja überhaupt erst ermöglicht.

7204 Allerdings hat das Sonderwohngeld auch seine Schwächen. Es reagiert nicht auf die spezifische Problematik eines durch den Transformationsprozeß verursachten Belastungssprunges. Das ist auch nicht verwunderlich, denn es ist ähnlich wie das Wohngeld (West) aufgebaut, das auf eine Abfederung von erheblichen Belastungssprüngen nicht angelegt ist. Das Sonderwohngeld behandelt alle Menschen mit gleicher objektiver Belastung gleich, ohne zu berücksichtigen, daß diejenigen, die bis vor kurzem sehr niedrige Mieten zahlen mußten oder die aus anderen Gründen eine abrupte Belastungserhöhung erfahren, ganz besonders große Anpassungsschwierigkeiten haben.

Tabelle 7.1:

Wohngeld nach dem Wohngeldsondergesetz
(Angaben in DM pro Monat)

Wohnkosten	Einkommen					
	Ein-Personen-Haushalt			Vier-Personen-Haushalt		
	375	750	1 125	875	1 750	2 625
150	120	55	—	91	—	—
300	251	161	62	219	100	—
450	390	272	145	356	205	55
600	460	327	186	458	283	110
750	460	327	186	595	388	183
900	460	327	186	732	493	257

Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern und wohnungswirtschaftliche Verbände weisen darauf hin, daß Härten für ostdeutsche Haushalte entstehen können, wenn z. B. in einem Wohngebäude eine umfangreiche Modernisierung durchgeführt und die Mieten entsprechend erhöht wurden. Ernst zu nehmen scheint etwa folgender Fall zu sein: Ein Ehepaar lebt in einer Wohnung, in der früher auch die inzwischen erwachsenen Kinder wohnten. Die Miete lag vor der Modernisierung bei circa 400 DM. Aufgrund der Modernisierung ist die Miete zwar stufenweise, doch relativ schnell auf rund 900 DM gestiegen. Das Ehepaar würde gerne in eine kleinere Wohnung ziehen; denn die finanzielle Decke, die ihm nach Erledigung seiner Mietverpflichtung bleibt, ist trotz

Wohngeldzahlung im Vergleich zu seiner Ausgangslage sehr schmal geworden. Doch es findet kein passendes Angebot.

7205 Bei derartigen Mietsprüngen steigt die Belastung eines Haushalts in der Tat in außerordentlichem Umfang, weil die nach dem Wohngeldsondergesetz anrechenbare Höchstmiete durch den Mietersprung weit überschritten wird. Die Tabellen 7.2 und 7.3 sowie die Abbildung 7.1 verdeutlichen dies, letztere anhand von Kurven, die den relativen Rückgang des Resteinkommens (brutto) von Haushalten darstellen. Dabei wird alternativ ein Ein-Personen-Haushalt mit einem Bruttoeinkommen von 1 000 DM (Tabelle 7.2) und ein Vier-Personen-Haushalt mit

Tabelle 7.2:

Wohngeld und Belastungssprünge eines Ein-Personen-Haushalts mit einem Bruttoeinkommen von 1 000 DM pro Monat

Berechnung nach dem Wohngeldsondergesetz					Berechnung nach dem Wohngeldgesetz			
Die Wohnung hat 35 Quadratmeter Wohnfläche und ist mit Zentralheizung ausgestattet. Der Miete werden daher gemäß § 21 I WoGSoG 0,60 DM pro m ² zugerechnet (insgesamt 21 DM).					Der Haushalt zahlt keine Steuern vom Einkommen, keine Beiträge zur GRV, jedoch Eigenbeiträge zur GKV. Die Wohnung wurde 1970 bezugsfertig, ist mit Sammelheizung sowie Bad ausgestattet und liegt in einer Stadt der Mietenstufe IV; die zuschufähige Höchstmiete beträgt daher 435 DM pro Monat.			
Bruttoeinkommen 1 000 DM					Bruttoeinkommen 1 000 DM			
– 25 vH gem. § 10 III 2 WoGSoG 250 DM					– 12,5 vH gem. § 17 II 2 WoGG 125 DM			
Haushaltseinkommen 750 DM					Haushaltseinkommen 875 DM			
Miete (DM)	Miete + Zurechnung (DM)	Wohngeld (DM)	Resteinkommen (brutto, DM)	Relative Minderung des Resteinkommens bei einer Mieterhöhung von 200 DM auf die in Spalte 1 genannte Miete (vH)	Miete (DM)	Wohngeld (DM)	Resteinkommen (brutto, DM)	Relative Minderung des Resteinkommens bei einer Mieterhöhung von 200 DM auf die in Spalte 1 genannte Miete (vH)
200	221	105	905	0	200	22	822	0
300	321	188	888	1,9	300	78	778	5,4
400	421	244	844	6,7	400	133	733	10,8
500	521	327	827	11,6	500	156	656	20,2
600	621	327	727	22,7	600	156	556	32,4
700	721	327	627	33,7	700	156	456	44,5

Tabelle 7.3:

**Wohngeld und Belastungssprünge eines Vier-Personen-Haushaltes (Ehepaar mit zwei Kindern)
mit einem Bruttoeinkommen in Höhe von 2 500 DM pro Monat**

Berechnung nach dem Wohngeldsondergesetz					Berechnung nach dem Wohngeldgesetz				
Wohnfläche: 60 Quadratmeter; Zentralheizung; Zurechnung zur Miete gem. § 21 I WoGSoG: 0,60 DM pro m ² (insgesamt 36 DM).					Der Ehemann ist Alleinverdiener; er zahlt Steuern vom Einkommen sowie Beiträge zur GKV und zur GRV; Bezugsfertigkeit der Wohnung: 1970; Sammelhei- zung und Bad; Wohnort ist Stadt der Mietstufe IV; zuschußfähige Höchstmiete: 785 DM pro Monat.				
Bruttoeinkommen einschl. Kindergeld					2 500 DM	Bruttoeinkommen einschl. Kindergeld			2 500 DM
– Kinderfreibeträge					<u>200 DM</u>	– Werbungskostenpauschale			167 DM
Haushaltseinkommen					2 300 DM	– Kinderfreibeträge			<u>200 DM</u>
– 25 vH gem. § 10 III 2 WoGSoG					<u>575 DM</u>	Haushaltseinkommen			2 133 DM
Familieneinkommen					1 725 DM	– pauschaler Abzug (30 vH)			<u>640 DM</u>
						Familieneinkommen			1 493 DM
Miete (DM)	Miete + Zurech- nung (DM)	Wohn- geld (DM)	Restein- kommen (brutto, DM)	Relative Minderung des Resteinkommens bei einer Mieterhö- hung von 400 DM auf die in Spalte 1 genannte Miete (vH)	Miete (DM)	Wohn- geld (DM)	Restein- kommen (brutto, DM)	Relative Minderung des Resteinkommens bei einer Mieterhö- hung von 400 DM auf die in Spalte 1 genannte Miete (vH)	
400	436	178	2 278	0	400	147	2 247	0	
500	536	257	2 257	0,9	500	211	2 211	1,6	
600	636	309	2 209	3,0	600	274	2 174	3,3	
700	736	388	2 188	4,0	700	338	2 138	4,9	
800	836	441	2 141	6,0	800	402	2 102	6,5	
900	936	519	2 119	7,0	900	427	2 002	10,9	
1 000	1 036	519	2 019	11,4	1 000	427	1 902	15,4	
1 100	1 136	519	1 919	15,8	1 100	427	1 802	19,8	

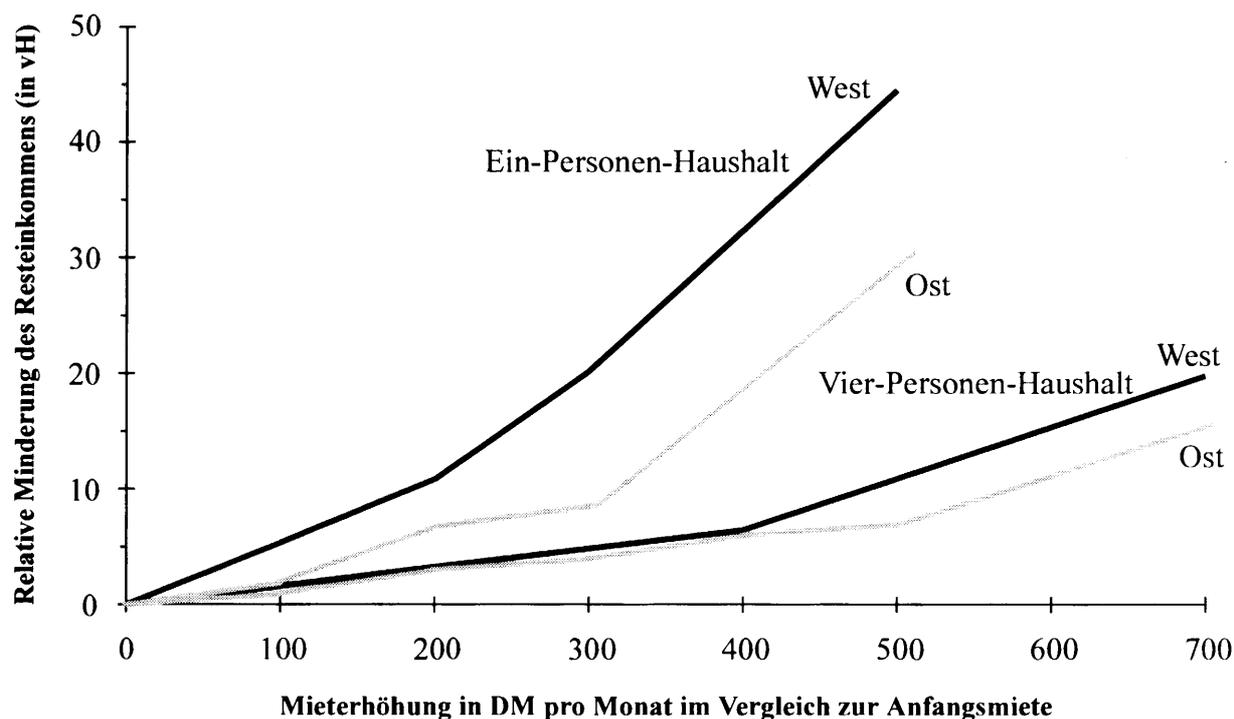
einem Bruttoeinkommen von 2 500 DM (Tabelle 7.3) unterstellt. In beiden Fällen handelt es sich um Einkommen, die deutlich unter dem Durchschnitt aller Haushalte der neuen Länder liegen (Tabelle 3.2). Der Ein-Personen-Haushalt zahlt in der Ausgangslage eine monatliche Miete von 200 DM, der Vier-Personen-Haushalt von 400 DM. Berechnet und dargestellt wird die relative Minderung des Brutto-Resteinkommens (Bruttoeinkommen minus Miete plus Wohngeld), wenn die Miete steigt. Dabei bezieht sich jeweils die linke Tabellenhälfte auf ostdeutsche und die jeweils rechte auf westdeutsche Haushalte. Zwar liegt der relative Rückgang des Brutto-Resteinkommens der beiden ostdeutschen Haushalte unter dem vergleichbarer westdeutscher Haushalte. Doch liegt gerade in Ostdeutschland mit drastischen Mieterhö-

hungen zu rechnen ist, ist hier das Problem besonders gravierend.

7206 Das Wohngeld nach dem Wohngeldsondergesetz kann bis zum 31. 12. 1995 bewilligt werden. In der 2. Jahreshälfte 1995 kommen andere Tabellen (Abbau der Familienfreibeträge) zur Anwendung. Es gibt Bestrebungen, es zu verlängern. Das Gesetz hat indes Schwächen. Es nimmt auf die spezifischen Anpassungsprobleme der neuen Länder noch nicht hinreichend Rücksicht. Die Kommission empfiehlt deshalb, das derzeitige Sonderwohngeld nicht beizubehalten, sondern statt dessen ein neues, ergänzendes Sonderwohngeld einzuführen, das zusätzlich zum normalen Wohngeld gewährt wird.

Abbildung 7.1:

**Relative Änderung der Mietbelastung ausgewählter Haushalte nach den Wohngeldregelungen
in West- und Ostdeutschland**



Legende: Das Resteinkommen ist definiert als Bruttoeinkommen — Miete + Wohngeld. Die unterstellten Haushalte entsprechen den in den Tabellen 7.2 und 7.3 dargestellten. Die Anfangsmiete des Ein-Personen-Haushalts beträgt 200 DM, jene des Vier-Personen-Haushalts 400 DM.

III. Ein neues Sonderwohngeld

7301 Die Funktion des neuen Sonderwohngeldes sollte in einer Anpassungshilfe bestehen. Das normale Wohngeld wie auch das noch gewährte Sonderwohngeld sind im Prinzip so angelegt, daß sie die Höhe der Mieten und der Einkommen, jedoch nicht deren Änderung zum Fördertatbestand machen. Sie werden permanent weiter gezahlt, wenn sich das Niveau dieser Größen nicht ändert, und es spielt keine Rolle, ob jemand erst kürzlich eine Belastungserhöhung verkraften mußte oder ob diese Erhöhung bereits länger zurückliegt und er die Gelegenheit hatte, sich daran anzupassen. Die Notwendigkeit einer schnellen Anpassung an eine neue Belastungssituation schafft aber häufig gerade die besonderen Probleme, die es zu lindern gilt. Im Laufe der Zeit werden die Betroffenen, unterstützt durch das normale Wohngeld, Wege finden, sich mit der neuen Situation zu arrangieren. Der Wechsel selbst kann aber einen erheblichen Belastungsschock darstellen, der zusätzlich abzufedern ist.

7302 Zur Linderung der Anpassungsprobleme bei der abrupten Änderung von Mietbelastungen oder Einkommen schlägt die Kommission vor, diese Belastungserhöhung selbst zum Tatbestand für ein zum normalen Wohngeld hinzutretendes Sonderwohngeld zu machen. Als Indikator für die Belastungserhöhung empfiehlt die Kommission den relativen Rückgang des verfügbaren Resteinkommens (pro Kopf). Mit dem verfügbaren Resteinkommen ist jener Betrag gemeint, der dem Haushalt nach Nettomiete (Miete abzüglich Wohngeld) und gesetzlichen Pflichtzahlungen verbleibt. Wenn das verfügbare Resteinkommen eines Haushalts infolge einer Mietsteigerung wesentlich sinkt, sollte ihm ein Teil dieser Minderung erstattet werden. Ähnlich sollte verfahren werden, wenn die Minderung des verfügbaren Resteinkommens durch andere Ereignisse verursacht wird, z. B. durch eintretende Arbeitslosigkeit oder dadurch, daß ein bislang in erheblichem Umfang zum Einkommen des Haushalts beitragendes Haushaltsmitglied den Haushalt verläßt. Dann kann das

verfügbare Resteinkommen (pro Kopf) ebenfalls stark fallen. Ein solches Ereignis kann mit den Folgen einer eventuell gleichzeitig eintretenden Mieterhöhung zu einem Problem kumulieren, das dem betroffenen Haushalt besondere Anpassungsanstrengungen abfordert.

Nicht jeder, dessen Lage sich durch eine bedeutende Mieterhöhung oder anders schmerzhaft verschlechtert, sollte das neue Sonderwohngeld erhalten. Kriterium für die Gewährung des Anspruchs sei, daß der Haushalt vor und nach dem Belastungssprung über ein Einkommen verfügt, das ihn — bei entsprechend hoher Miete — zum Empfang von Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz berechtigt. Im übrigen sollte für die Bemessung des Sonderwohngeldes die effektiv gezahlte Kaltmiete und nicht die zuschufähige Höchstmiete gemäß dem normalen Wohngeld maßgebend sein.

Das verfügbare Resteinkommen ist als Haushaltseinkommen, wie es nach dem Wohngeldgesetz (§§ 9—17) zu berechnen ist, zuzüglich Familienfreibeträge gemäß § 15 WoGG abzüglich Miete zuzüglich Wohngeld zu verstehen. Es ist zu erwägen, das verfügbare Resteinkommen unter Verwendung der effektiv gezahlten Beträge zur Einkommensteuer und zu den Pflichtversicherungen zu berechnen. Doch sind die dann entstehenden verwaltungstechnischen Schwierigkeiten kaum beherrschbar — jedenfalls solange das bisher übliche Wohngeldsystem gilt. Infolgedessen mag es bei der Berücksichtigung von Steuerzahlungen sowie Beiträgen zur gesetzlichen Krankenversicherung und gesetzlichen Rentenversicherung durch pauschale Einkommensabzüge bleiben.

7303 Wie das Sonderwohngeld berechnet werden könnte, wird in der Fußnote 2 an einem Beispiel erläutert.¹⁾ Wichtig ist, daß sich das Sonderwohngeld aufgrund seiner Konstruktion von selbst wieder ab-

¹⁾ Das neue Sonderwohngeld S wird in der Phase t durch den Ausdruck

$$S_t = b \cdot \left(1 - \frac{t-1}{T}\right) \cdot \left[(1-\varepsilon) \cdot R(0) \cdot \frac{N_t}{N_0} - R(t) \right], \quad t = 1, 2, \dots, T$$

angegeben. Die Formel gilt ausschließlich für $S_t > 0$. $R(0)$ ist das verfügbare Resteinkommen unmittelbar vor dem Belastungssprung, $R(t)$ ist das verfügbare Resteinkommen in der betreffenden Phase. T ist die Zahl der Phasen, in denen das Sonderwohngeld gezahlt wird, t ist die laufende Nummer der Phasen. Die Phasen müssen nicht unbedingt gleich lang sein; in dem Beispiel der Tabellen 1 und 2 im Anhang 6 sind sie es auch nicht. In der ersten Phase ($t = 1$) sollen bei dem begünstigten Haushalt etwa eintretende Verbesserungen der wirtschaftlichen Lage noch nicht berücksichtigt werden. In den Phasen ab $t = 2$ fließen allerdings inzwischen eingetretene Verbesserungen in die Berechnung des Sonderwohngeldes ein. Der Parameter ε bestimmt die relative Minderung des verfügbaren Resteinkommens, die überschritten werden muß, damit ein Anspruch auf Zahlung des Wohngeldes entsteht. Der Parameter b ist der Subventionssatz. Er legt fest, zu welchem Prozentsatz die über $\varepsilon \cdot R(0)$ hinausgehende Minderung des verfügbaren Resteinkommens bezuschußt wird. N_0 bezeichnet die Zahl der Haushaltsmitglieder unmittelbar vor dem Belastungssprung, N_t die Haushaltsgröße in der Phase t .

baut. Dies ist beispielsweise dadurch erreichbar, daß man für eine bestimmte Zeit (etwa 12 Monate) unmittelbar nach dem Belastungssprung die volle Differenz zwischen dem verfügbaren Resteinkommen vor dem Belastungssprung (abzüglich eines „Selbstbehalts“) und dem verfügbaren Resteinkommen nach dem Belastungssprung als Bemessungsgrundlage des Sonderwohngeldes verwendet und diese danach — durch Multiplikation mit geeigneten Bruchteilen — linear zurückführt. In der ersten Phase der Sonderwohngeldzahlung sollten etwa eintretende Verbesserungen in der wirtschaftlichen Situation des betroffenen Haushaltes unberücksichtigt bleiben. Andernfalls würden die Anreize des Haushaltes, eigene Anstrengungen zur Verbesserung seiner Lage zu unternehmen, möglicherweise zu sehr beschädigt. Dagegen sollten in den Rückführungsphasen Verbesserungen der wirtschaftlichen Situation in die Berechnung des Sonderwohngeldes einfließen. Geringe Belastungssprünge sollen die Zahlung des Sonderwohngeldes noch nicht auslösen. Nur Sprünge, die einen bestimmten Schwellenwert überschreiten, bedürfen der Kompensation.

Wie die Konstruktion des Sonderwohngeldes im einzelnen beschaffen sein könnte, zeigen Beispielsrechnungen, die in Anhang 6 zusammengestellt sind. Präzise Empfehlungen zur Gestaltung des Sonderwohngeldes können erst formuliert werden, wenn klar ist, wie das künftige Normal-Wohngeld in den ostdeutschen Ländern gestaltet ist. Offen sind die Fragen, ab wann in Ostdeutschland das Wohngeldgesetz (West) gelten wird, ob es im Rahmen dieses Wohngeldgesetzes bei der bisher üblichen Ermittlung des Familieneinkommens bleibt und ob etwa in der ganzen Republik ein völlig anderes Wohngeldsystem installiert wird.

7304 Wesentliche Bestimmungsgründe des Sonderwohngeldes sind politisch festzulegen. Dazu gehört erstens die Höhe der zumutbaren Minderung des verfügbaren Resteinkommens. In diesem Zusammenhang ist auch darüber zu befinden, über welchen Zeitraum (z. B. 12 Monate) Belastungserhöhungen zu einem Belastungssprung zusammengefaßt werden können. Man kann sich ja vorstellen, daß ein Haushalt in kurzen Zeitabständen zwei oder drei Mietsprünge hinnehmen muß. Es könnte unbillig sein, nur jeden einzelnen Mietsprung und seine Folgen für das verfügbare Resteinkommen als Kriterium dafür zu nehmen, ob Sonderwohngeld gezahlt wird oder nicht. Andererseits widerspräche es dem Grundgedanken des Sonderwohngeldes, würde man Belastungssprünge über beliebig lange Zeiträume hinweg zusammenfassen können. Durch politischen Entscheid ist zweitens der Subventionssatz festzulegen. Drittens ist politisch zu klären, über wieviele Phasen das Sonderwohngeld gezahlt wird und wie lang die einzelnen Phasen sind.

Wie immer das Sonderwohngeld in seinen Einzelheiten gestaltet werden mag, so muß das Grundprinzip in jedem Falle gewahrt sein. Es sorgt dafür, daß auch eine drastische Belastungserhöhung nicht nachhaltig verhindert wird. Vielmehr geht es ausschließlich darum, den Zeitpfad der Belastungserhöhung zu glätten. Damit soll der betroffene Haushalt eine Frist be-

kommen, in der er sich nach einer nunmehr passenderen Wohnung umsehen oder seine Ausgaben auf andere Weise an die neuen Verhältnisse anpassen kann.

7305 Die Bundesregierung rechnet bei einer Verlängerung des derzeitigen Wohngeldsondergesetzes mit einer Belastung von Bund und Ländern in den Jahren 1994 und 1995 in Höhe von insgesamt 110 Mio. DM. Da das neue Sonderwohngeld nur in Einzelfällen zum Tragen kommt und mit der Zeit ohne Zutun wieder verschwindet, dürfte es die öffentlichen Kassen eher in geringerem Umfang belasten. Das Sonderwohngeld sollte nach den Vorstellungen der Kommission aus den kommunalen Haushalten gezahlt werden, die dafür entsprechend mit Mitteln auszustatten sind. Diese Finanzierung schafft bei den Gemeinden einen Anreiz, ihrerseits Maßnahmen zur Vergrößerung des örtlichen Angebotes und zur Begrenzung des nötigen Finanzierungsvolumens zu schaffen.

...

Nur durch einen raschen Übergang in ein marktwirtschaftlich strukturiertes Wohnungswesen können sich die Menschen in den neuen Ländern größtmögliche Chancen sichern, daß erhaltenswerte Immobilien bewahrt und neue Wohnungen dort errichtet werden, wo sie gebraucht werden. Nur so werden sie in den Stand versetzt, mit ihrer Kaufkraft die Signale zu er-

zeugen, die die Struktur des Wohnungsbestandes ihren Wünschen gemäß steuert.

Es ist wichtig, den noch unsicheren Schritten verharrenden Bürgern der neuen Länder den Zugang zu Eigentum zu erleichtern, namentlich zu Eigentum an Wohnungen, die sie bewohnen. Seit 1933 war ihre Geschichte von Herrschenden gelenkt, die glaubten, sie wüßten besser, was den Beherrschten frommt, als diese selbst. Es ist nicht verwunderlich, wenn Verhaltensweisen durch diese Erfahrung geprägt sind und sich nur mühsam ändern lassen. Das Eigentum an einer Wohnung und an dem zugehörigen Grund und Boden schafft Sicherheit, fördert und fordert die eigene Initiative.

Der Weg in die Marktwirtschaft ist beschwerlich. Hilfen haben jene nötig, die dafür weniger gut ausgestattet sind. Diese Hilfen sollten freilich die Wanderung nicht behindern, das Streben, ans Ziel zu gelangen, nicht lähmen. Sie sollten so konstruiert sein, daß sie Preisstrukturen nicht verzerren und die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes nicht behindern. Gänzlich unangemessen wäre es, wenn der Westen unter Verweis auf seine marktwirtschaftliche Erfahrung den neuen Bundesbürgern den Weg mit lauter Regulierungen verbauen würde. Angemessen sind Hilfen, die freiheitliche Optionen geben und die in Rechnung stellen, wer nach dem Zweiten Weltkrieg das schlechtere Los gezogen hatte.

Anhang 1:

Berechnung der Anfangsmiete für eine Kapitalgesellschaft, die in eine Neubauwohnung investiert und steuerliche Verluste mit anderen Einkünften verrechnen kann

Als Diskontierungszinssatz wurde der Nettozinssatz nach Steuern, den die Unternehmung bei einer alternativen Anlage am Kapitalmarkt erwirtschaftet, angesetzt:¹⁾

$$r^* \equiv (r - \tau_K) \cdot (1 - \tau_Y) \cdot (1 - \tau_E),$$

wobei:

r Bruttozinssatz

τ_E Gewerbeertragsteuersatz

τ_K Gewerkekaptalsteuersatz

τ_Y Einkommensteuersatz

Die Besteuerung der Ströme erfolgt mit dem Steuersatz

$$\tau^* \equiv \tau_Y + \tau_E \cdot (1 - \tau_Y),$$

denn die Gewerbeertragsteuer ist bei der Einkommensteuer abzugsfähig.

Hinweis: Bei der Gewerbeertragsteuer können die Zinsen auf dauerhafte Schulden abgesetzt werden. Diese Besonderheit wird unten unter 4. erfaßt.

Es wird eine Unternehmung betrachtet, die eine Kapitalmarktanlage zum Zinssatz r durch eine Wohnungsinvestition substituiert. Die Erträge der Kapitalmarktanlage und der Wohnungsinvestition werden zu gleichen Prozentsätzen für die Einbehaltung und für die Ausschüttung verwendet. Der Einkommensteuersatz ist ein gewogenes Mittel des Körperschaftsteuersatzes auf einbehaltene Gewinne und des persönlichen Einkommensteuersatzes der Aktionäre, wobei die Ausschüttungsquote zur Berechnung der Gewichtsfaktoren verwendet wird. Die Körperschaftsteuer auf ausgeschüttete Gewinne ist nicht zu berücksichtigen, weil sie auf der Haushaltsebene wieder erstattet wird.

Der Grundbesitz wird mit dem Steuersatz

$$\tilde{\tau} \equiv \tau_G \cdot (1 - \tau^*),$$

mit:

τ_G Grundsteuersatz,

besteuert, weil die Grundsteuer sowohl bei der Gewerbeertragsteuer als auch bei der Einkommensteuer abzugsfähig ist.

Die anfängliche Grundmiete wird so lange variiert, bis der Barwert der Auszahlungen dem Barwert der Einzahlungen entspricht.

Als Barwerte der Einzahlungen wurden berücksichtigt:

¹⁾ Die Vermögensteuer wird im folgenden nicht berücksichtigt.

1. Miete abzüglich Mietausfall nach Steuerabzug:

$$(1) \sum_{t=1}^{70} \left[M_t \cdot (1 - \varepsilon) \cdot (1 + g)^{t-1} \cdot (1 - \tau^*) \right] \cdot (1 + r^*)^{-t}$$

mit:

M_t anfängliche Grundmiete in 1995. Der Zeitpunkt 0 ist das Jahr 1994, in dem die Investition erfolgt.

ε prozentualer Mietausfall, $0 \leq \varepsilon < 1$

g Wachstumsrate der Miete

2. Steuerersparnis aus Abschreibungen:

$$(2) \sum_{t=1}^{40} A_t \cdot \tau^* \cdot (1 + r^*)^{-t}$$

mit:

A_t steuerlich zulässige Abschreibung in t gemäß § 7 V EStG.

3. Bodenrestwert:

$$(3) B_0 \cdot (1 + w)^{70} \cdot (1 + r^*)^{-70}$$

mit:

B_0 anfänglicher Bodenwert

w Wachstumsrate des Bodenpreises, die dem Nettozins einer besteuerten Unternehmung, also r^* , gleich ist.

Daraus folgt, daß der Barwert des Bodenrestwertes am Planungshorizont gerade wieder B_0 entspricht.²⁾

Als Barwerte der Auszahlungen wurden berücksichtigt:

1. Eigenkapital: K_0

Das Eigenkapital entspricht dem nicht durch Fremdkapital abgedeckten Teil der Anschaffungsausgabe (Baukosten und Boden).

2. Fremdkapitalzinsen nach Steuerabzug:

$$(4) \sum_{t=1}^{70} r \cdot (1 - \tau^*) \cdot S_{t-1} \cdot (1 + r^*)^{-t}$$

mit:

S_t Schuldenstand in t und $(1 - \tau^*) = (1 - \tau_Y) \cdot (1 - \tau_E)$

²⁾ Die Berechnung geht davon aus, daß der Boden zum Planungshorizont nicht veräußert, sondern anderweitig verwendet wird, beziehungsweise die stillen Reserven auf anderen Grund und Boden gemäß § 6 b I EStG übertragen werden.

Auf den in $t-1$ bestehenden Schuldenstand S_{t-1} werden nachschüssig, also zum Zeitpunkt t , Zinszahlungen in Höhe von $r \cdot S_{t-1}$ geleistet. Diese Zinszahlungen mindern die steuerliche Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer in vollem Umfang, senken hingegen den steuerpflichtigen Gewerbeertrag lediglich um 50 vH, da zur Ermittlung des Gewerbeertrages 50 vH der Zinsen auf dauerhafte Schulden dem steuerpflichtigen Gewinn hinzugefügt werden müssen. Diese Diskriminierung der Fremdkapitalaufnahme durch die Gewerbeertragsteuer wird im folgenden durch die Einführung einer „Sondersteuer“ auf Fremdkapital berücksichtigt, vgl. (6). In einem ersten gedanklichen Schritt, vor Berücksichtigung dieser Besonderheit, kann die Gewerbeertragsteuer einfach als zusätzliche Steuer auf den Gewinn interpretiert werden, der durch Zinszahlungen auf dauerhafte Schulden in vollem Umfang gemindert wird. Der zu zahlende Nettozins beträgt deshalb $r \cdot (1 - \tau^*)$.

3. Tilgung:

$$(5) \quad \sum_{t=1}^{70} -\dot{S}_t \cdot (1+r^*)^{-t}$$

mit:

$\dot{S}_t = S_t - S_{t-1}$, als der algebraischen Veränderung des Schuldenstandes. Der Punkt über der Variable bringt die Veränderung in der Zeit zum Ausdruck. Im Falle einer (positiven) Tilgung ist \dot{S} negativ.

4. Sondersteuer auf 50 vH der Fremdkapitalzinsen, wie durch die Gewerbeertragsteuer impliziert:

$$(6) \quad \sum_{t=1}^{70} r \cdot \tau_E \cdot (1 - \tau_Y) \cdot \frac{S_{t-1}}{2} \cdot (1+r^*)^{-t}$$

Die Gewerbeertragsteuer kann als Gewinnsteuer zusätzlich einer Sondersteuer interpretiert werden, deren Bemessungsgrundlage 50 vH der Zinsen auf dauerhafte Schulden ist.¹⁾ Die Gewinnsteuerkomponente wurde mit dem Steuersatz τ^* bereits erfaßt. Der Ausdruck (6) ist der Sondersteuer-Term.

¹⁾ Darüber hinaus zeichnet sich die Gewerbeertragsteuer im Vergleich zu einer reinen Gewinnsteuer dadurch aus, daß bei der Ermittlung ihrer Bemessungsgrundlage 1,2 vH des Einheitswertes der Wohnung abgezogen werden dürfen. Statt dieser pauschalen Kürzung besteht für reine Wohnungsunternehmen unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit der erweiterten Kürzung, nach der auf die Verwaltung und Nutzung des eigenen Grundbesitzes entfallende Gewerbeertrag abgezogen werden darf. Beides wird im folgenden nicht berücksichtigt.

Von der Gewerbesteuer für das Objekt wurde abgesehen. Die Bemessungsgrundlage wäre negativ (hier: die Hälfte der Dauerschulden) und würde durch die Tilgung verschwinden. Eine Entlastung bei der Gewerbesteuer durch das Objekt würde im übrigen positive Bemessungsgrundlagen beim Investor voraussetzen.

5. Grundsteuerzahlung:²⁾

$$(7) \quad \sum_{t=1}^{70} \tilde{\tau} \cdot E \cdot (1+r^*)^{-t}$$

mit:

E Einheitswert

6. Verwaltungskosten nach Steuerabzug:

$$(8) \quad \sum_{t=1}^{70} V_1 \cdot (1+v)^{t-1} \cdot (1-\tau^*) \cdot (1+r^*)^{-t}$$

mit:

V_1 anfängliche Verwaltungskosten, im ersten Jahr der Mietzahlung

v Wachstumsrate der Verwaltungskosten

7. Instandhaltungskosten nach Steuerabzug:

$$(9) \quad \sum_{t=1}^{70} I_t \cdot (1+l)^{t-1} \cdot (1-\tau^*) \cdot (1+r^*)^{-t}$$

mit:

I_t Instandhaltungskosten gemäß Querschnittsanalyse der Deutschen Baurevision für ein Haus, das in 1995 t Jahre alt ist. Da die Instandhaltungskosten annahmegemäß zum ersten Mal im Jahr 1995 anfallen, wurden die Werte der Querschnittsanalyse mit 6 vH p.a. vom Erhebungsjahr 1991 hochgerechnet.

l Wachstumsrate der Instandhaltungskosten (dient der Umrechnung der Querschnittsdaten in eine Zeitreihe).

Die in Tabelle 3.4 aufgeführten Anfangsmieten erfüllen also folgende Bedingung:

$$K_0 - B_0 = \sum_{t=1}^{70} \left\{ \left[M_1 \cdot (1-\varepsilon) \cdot (1+g)^{t-1} - r \cdot S_{t-1} \right. \right.$$

$$\left. - V_1 \cdot (1+v)^{t-1} - I_t \cdot (1+l)^{t-1} \right] \cdot (1-\tau^*)$$

$$\left. + A_t \cdot \tau^* + \dot{S}_t - r \cdot \tau_E \cdot (1-\tau_Y) \cdot \frac{S_{t-1}}{2} - \tilde{\tau} \cdot E \right\} \cdot (1+r^*)^{-t}$$

²⁾ Neben der Grundsteuer, die eine spezielle Zusatzbelastung des Immobilienvermögens darstellt, belastet die Grunderwerbsteuer im besonderen den Immobilienverkehr. Sofern jedoch der Investor der Bauherr ist, fällt diese Steuer für das Gebäude nicht an. Sie wird im folgenden nicht berücksichtigt.

Anhang 2:**Die Förderung des Wohnungsbaus in den neuen Ländern
(Stand: Jahresmitte 1994)**

Nachfolgend wird in den Grundzügen dargestellt, welche Förderung die Wohnungswirtschaft mit Zielrichtung Neubau, Umbau, Ausbau, Instandsetzung, Modernisierung und Privatisierung sowie unmittelbare Verbilligung des Wohnens in den neuen Ländern erfährt. Einzugehen ist auf die steuerlichen Vergünstigungen, die KfW-Programme, die ländereigenen Förderprogramme und — als eher über die Wohnraumnachfrage wirksame Förderung — das Wohngeld. Eine tabellarische Übersicht über die Förderprogramme bietet Anhang 3.

I. Steuervergünstigungen

Neben den allgemeinen, für ganz Deutschland geltenden Steuergesetzen gibt es für Investitionen in den neuen Ländern Sondervorschriften, die im Fördergebietsgesetz geregelt sind. Eine weitere Sondervorschrift enthält der § 10 e EStG.

1. Mietwohnungen

Nach § 3 Fördergebietsgesetz sind die Anschaffung oder Herstellung sowie Modernisierung und nachträgliche Herstellungsarbeiten an abnutzbaren unbeweglichen Wirtschaftsgütern, wozu alle Gebäude zählen, durch Sonderabschreibungen begünstigt. Für Gebäude im Betriebsvermögen bestand nach der alten Gesetzesfassung die Möglichkeit, Sonderabschreibungen auf den Kaufpreis für eine bereits vorhandene Wohnung (sogenannte Altbauten, Erwerb später als im Jahr der Fertigstellung) vorzunehmen. Durch das Standortsicherungsgesetz wurde dies auf Fälle eigenbetrieblicher Verwendung begrenzt. Werden die Gebäude vermietet, so können wie beim Privatvermögen die Erwerber auf die Anschaffungskosten nur dann Sonderabschreibungen vornehmen, wenn für die Gebäude keine degressiven Absetzungen für Abnutzung nach § 7 V EStG und auch nicht erhöhte Absetzungen oder Sonderabschreibungen vorgenommen wurden, und der Erwerb muß bis zum Ende des Jahres der Fertigstellung erfolgen. Für nachträgliche Herstellungskosten sind in jedem Fall Sonderabschreibungen möglich.

Die Sonderabschreibungen betragen nach § 4 Fördergebietsgesetz bis zu 50 vH der Anschaffungs- oder Herstellungskosten. Sie können im Jahr der Anschaffung oder Herstellung oder auf bis zu fünf Jahre verteilt neben den normalen linearen Abschreibungen nach § 7 IV EStG vorgenommen werden. Anschließend ist der Restwert in gleichen Jahresbeträgen abzusetzen (im Falle nachträglicher Herstellungskosten: bis zum Ende des zehnten Jahres der Absetzung). Die Geltung der Vorschrift, ursprünglich auf das nach dem 30. Dezember 1994 endende Wirtschaftsjahr befristet, ist durch das Standortsicherungsgesetz um zwei Jahre verlängert worden. Für

das frühere West-Berlin wurde die Regelung auf Gebäude, die im Privatvermögen gehalten werden und für fünf Jahre Wohnzwecken dienen, beschränkt, für diese aber ebenfalls verlängert.

Wesentlich ist der neu formulierte § 3 S. 2 Nr. 3 Fördergebietsgesetz: Bei Anschaffung von sogenannten Altbauten für das Privatvermögen können Sonderabschreibungen auch für solche Anschaffungskosten vorgenommen werden, die auf Baumaßnahmen entfallen, die nach Abschluß eines schuldrechtlichen Erwerbsvertrages anfallen. So kommen die Vorteile der Bauherreneigenschaft auch Investoren zugute, die aufgrund eines vorformulierten Vertragswerks ohne Bauherreneigenschaft ein Gebäude erwerben und sanieren oder modernisieren.

2. Selbstgenutzte Wohnungen

Nach §§ 7, 8 Fördergebietsgesetz können Aufwendungen bis zu 40 000 DM, die auf Herstellungs- und Erhaltungsarbeiten zwischen dem 31. Dezember 1990 und dem 1. Januar 1997 entfallen, im Jahr der Zahlung und in den folgenden neun Jahren zu je einem Zehntel wie Sonderausgaben abgezogen werden. Voraussetzung ist, daß die Aufwendungen nicht Betriebsausgaben oder Werbungskosten sind und nicht in die Bemessungsgrundlage für anderweitige Abzüge wie Sonderausgaben wie z. B. nach § 10 e EStG einbezogen werden und das Haus bzw. der renovierte oder hergestellte Gebäudeteil im jeweiligen Jahr der Absetzung eigenen Wohnzwecken dient. Steuerpflichtige, die in das im Artikel 3 des Einigungsvertrages genannte Gebiet zuziehen und sich überwiegend dort aufhalten, können für ein dort belegenes selbstgenutztes Objekt die Abzüge nach § 10 e EStG auch dann wahrnehmen, wenn bei ihnen bereits sogenannter Objektverbrauch vorliegt, sofern die Anschaffung, die Herstellung, der Ausbau oder der Umbau vor dem 1. Januar 1995 erfolgen.

II. KfW-Programme

Mit dem Solidarpakt wurde das Programmvolumen des Wohnraum-Modernisierungsprogramms der Kreditanstalt für Wiederaufbau von 30 Mrd. DM auf 60 Mrd. DM verdoppelt. Dabei wurden 10 Mrd. DM für eine Sonderförderung bei industriell gefertigten Mietwohnungen reserviert.

1. Das allgemeine KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm

Aus den Programmmitteln werden zinsgünstige Darlehen an Privatpersonen, Unternehmen, Gemeinden, Gemeindeverbände sowie ähnliche Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts gewährt, die

der langfristigen Finanzierung der Modernisierung und Instandsetzung von vermietetem und eigengenutztem Wohnraum oder der Schaffung neuer Wohnungen durch bestimmte Umbau- und Ausbaumaßnahmen in den neuen Ländern einschließlich Berlin (Ost) dienen. Der Höchstbetrag des KfW-Darlehens beläuft sich auf 500 DM pro Quadratmeter Wohnfläche. Eine Kumulation mit anderen öffentlichen Fördermitteln ist ausgeschlossen; Ausnahmen: eine Förderung der Stadt- und Dorferneuerung, die sich ausschließlich auf das Gebäudeäußere wie Dach und Fassaden beschränkt, sowie Maßnahmen des Denkmalschutzes. Die maximale Kreditlaufzeit beträgt 25 Jahre, davon zu Beginn bis zu fünf tilgungsfreie Jahre. Die Konditionen lauten gegenwärtig (September 1994): 6,5 % p. a. Zinsen fest für die ersten 10 Jahre, danach gelten Kapitalkonkonditionen, sowie 100 vH Auszahlung (Dies entspricht einem Effektivzins nach Preisangaben-Verordnung von 6,66 % p. a. für die ersten 10 Jahre). Nach den tilgungsfreien Jahren wird das Darlehen in konstanten Halbjahresbeträgen getilgt. Privatpersonen müssen bankübliche Sicherheiten stellen.

2. Finanzierung von Investitionen an industriell gefertigten Mietwohnungsbauten in den fünf neuen Ländern und Berlin (Ost) im Rahmen des KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramms

Für sogenannte Plattenbauten sind die Konditionen gegenüber dem allgemeinen Modernisierungsprogramm verbessert worden. Für die Modernisierung und Instandsetzung von vermietetem Wohnraum in Plattenbauten beträgt der Zinssatz in den ersten 10 Jahren nur 5,5 % p. a., danach gelten Kapitalkonkonditionen. Dies entspricht einem Effektivzins von 5,62 % p. a. für die ersten zehn Jahre nach der Preisangaben-Verordnung (Stand September 1994). Die Darlehen sind kumulierbar mit Fördermitteln aus öffentlichen Haushalten, wenn diese der Stadt- oder Dorferneuerung durch Verbesserung des Gebäudeäußeren wie Dach und Fassade dienen oder aus Landesprogrammen stammen, die speziell die Modernisierung und Instandsetzung an Plattenbauten ermöglichen sollen. Im übrigen decken sich Konditionen, Adressatenkreis und so weiter mit dem allgemeinen Wohnraum-Modernisierungsprogramm.

III. Länderprogramme

Die neuen Länder und Berlin haben eine große Zahl eigener Förderprogramme aufgelegt. Wie im Westen soll der soziale Wohnungsbau angekurbelt werden. Dazu kommen aber als besonders wichtige Felder von Länderhilfen der Bedarf an Instandsetzung der Wohnungen und ihre Privatisierung. Die Grundzüge der Förderung durch die Länder ist in Anhang 3 in einer synoptischen Darstellung zusammengetragen. Nachfolgend sei die Förderaktivität am Beispiel des Landes Thüringen beschrieben.

Die in Thüringen und anderen Ländern praktizierte Direktförderung kann den wohnungspolitischen Zielsetzungen entsprechend gegliedert werden in Programme zur Förderung des Mietneubaus, des Wohneigentums, der Modernisierung und Instandsetzung sowie der Privatisierung. Freilich gibt es dabei vielfache Überschneidungen.

1. Thüringer Landesprogramm zur Schaffung von Mietwohnungen im sozialen Wohnungsbau

Gefördert wird der Bau von Miet- und Genossenschaftswohnungen mit Baudarlehen und Aufwendungszuschüssen (sogenannter erster Förderweg) sowie mit „leistungsfreien Baudarlehen“ (dritter Förderweg).

Erster Förderweg

Gefördert wird die Neuschaffung von Wohnraum, wozu auch die Wiederherrichtung von beschädigten Gebäuden zählt. Von den Bauherren wird im Regelfall eine Eigenleistung von 20 vH erwartet. Die Förderung setzt die Vermietung an Sozialwohnungsberechtigten voraus, deren Einkommen in den Grenzen des § 25 Zweites Wohnungsbaugesetz liegt. (Bei einem Wohnungssuchenden mit drei Angehörigen wäre das z.B. ein Jahreseinkommen unter 47 800 DM; für Schwerbehinderte, Aussiedler und junge Ehepaare gelten Sonderregeln.) Als angemessene Wohnungsgröße gelten in diesem Fall maximal 90 m² Wohnfläche — faktisch jedoch 105 m², da der Bedarf an einem Gästezimmer von 15 m² Wohnfläche praktisch von jedermann geltend gemacht werden kann. Die bewilligte Miete, die 7,50 DM pro Quadratmeter Wohnfläche nicht übersteigen soll (bei großen und bei für Rollstuhlfahrer geeigneten Wohnungen 7,00 DM/m²), wird gemäß § 8 a Wohnungsbindungsgesetz stufenweise angehoben um den Abbau des Aufwendungszuschusses und die Anhebung der Verzinsung der Eigenleistung (siehe unten).

Gefördert wird wie erwähnt durch ein Baudarlehen und Aufwendungszuschüsse. Dieses öffentliche Baudarlehen ist vorläufig zinslos. Als Verwaltungskosten fallen einmalig 1 vH und jährlich 0,5 vH des Darlehensbetrages an. Die Tilgung erfolgt mit 1 % jährlich. Dies ergibt eine effektive Laufzeit des Darlehens von 77 Jahren. Eine vorzeitige Tilgung und Lösung aus der Sozialbindung ist möglich. Laut Erster Thüringer Baurichtlinie in der Bekanntmachung vom 11. Januar 1993 sollen im Durchschnitt für eine 70 m²-Wohnung bei Neubau 98 000 DM, bei Umbau/Anbau 66 000 DM Darlehen gewährt werden. Im Einzelfall wird das Baudarlehen so bemessen, daß die oben genannten Mietniveaus erreicht werden.

Neben dem öffentlichen Baudarlehen wird ein Aufwendungszuschuß gewährt, der zunächst 1,60 DM/m² Wohnfläche beträgt und alle drei Jahre um 0,40 DM/m² reduziert wird (also ab dem 13. Jahr entfällt).

Dritter Förderweg

Im dritten Förderweg kann die Fremdfinanzierung in der Regel bis zu 80 vH der Gesamtkosten betragen. Der Bauherr hat sich zu verpflichten, die Wohnung für zwölf Jahre an Sozialwohnungsberechtigte zu vermieten und während dieser Zeit keine höhere als die jeweilige Vergleichsmiete und keine höhere als die Bewilligungsmiete zu verlangen. Diese ist auf maximal 8,50 DM/m² Wohnfläche monatlich festzulegen (zuzüglich Betriebskosten im Sinne des § 27 Zweite Berechnungsverordnung) und erhöht sich nach vier Jahren und weiteren fünf Jahren um jeweils 1,00 DM/m² (Staffelmiete nach § 10 Miethöhegesetz). Die Vermietung hat an Wohnungsberechtigte zu erfolgen, deren Einkommen die Grenzen des § 25 Zweites Wohnungsbaugesetz maximal um 40 vH übertrifft.

Gefördert wird faktisch mit Zuschüssen, die nicht einmal sofort steuerlich wirksam werden, denn es handelt sich um Darlehen, die während der zwölfjährigen Bindungsfrist bei bestimmungsgemäßer Wohnungsbelegung zins- und tilgungsfrei sind und bei Erfüllung der vertraglichen Vereinbarungen anschließend erlassen werden. Im Neubau kann das „Darlehen“ im Einzelfall bis zu 1 100 DM pro Quadratmeter förderbare Wohnfläche betragen, im Umbau bis zu zwei Drittel dieser Größe, maximal 50 vH der Baukosten. Es wird ein einmaliger Verwaltungs-kostenbeitrag von 1 vH bei Auszahlung erhoben.

2. Thüringer Landesprogramm zur Schaffung von Wohneigentum

Erster Förderweg

Öffentliche Baudarlehen für den Bau oder Erwerb eines Eigenheims oder einer Eigentumswohnung können Antragsteller erhalten, deren Einkommen die Grenze des § 25 Zweites Wohnungsbaugesetz um nicht mehr als 5 vH übersteigt. Die Einkommensgrenzen des § 25 Zweites Wohnungsbaugesetz kann um bis zu 40 vH überschritten werden, u. a. wenn der Wohnungssuchende eine andere öffentlich geförderte Wohnung freimacht („Freizieher“) und der Wohnungswechsel im öffentlichen Interesse liegt. Die Eigenleistung muß in der Regel mindestens 20 vH betragen.

Das öffentliche Baudarlehen wird so bemessen, daß für den Lebensunterhalt bestimmte Beträge in der Regel gesichert sind. Dazu wird geprüft, was vom monatlichen Familiennettoeinkommen zuzüglich Kindergeld und etwaigem Wohngeld nach Abzug der Belastungen aus dem Bauvorhaben verbleibt. Dieser Betrag soll zum Beispiel bei einem Haushalt mit vier Personen 1 800 DM monatlich nicht unterschreiten. Als Anhaltspunkt darf mit einem durchschnittlichen Darlehen von 98 000 DM für eine 70-Quadratmeter-Neubauwohnung gerechnet werden. Das Darlehen ist wie bei der Mietwohnungsförderung ausgestaltet: gleiche Verwaltungskosten, 1 % Tilgung, vorerst zinslos. Falls ein öffentliches Baudarlehen gewährt wird, besteht ein Rechtsanspruch auf ein ebenfalls

zunächst zinsloses Familienzusatzdarlehen (für die beiden ersten Kinder je 2 000 DM, für das dritte Kind 3 000 DM, für jedes weitere 5 000 DM). Für die Wohnfläche bis zu 80 m² (+ 10 m² für ein fünftes und jedes weitere Familienmitglied) wird zudem ein Aufwendungszuschuß gewährt. Zu Höhe und Dauer siehe III. 1. Erster Förderweg. Außerdem kann ein Zuschuß bis zu 8 000 DM gewährt werden, wenn außerordentliche Wohnungsnotstände bei Krankheitsfällen oder von behinderten Personen zu beheben sind. Ein solcher Zuschuß ist allerdings nicht an den ersten Förderweg gebunden und kann auch im Falle der Modernisierungsförderung und unabhängig von anderen Programmen gewährt werden.

Auch der Erwerb schon vorhandenen Wohnraums kann gefördert werden. Hierzu dienen nicht-öffentliche Baudarlehen und Aufwendungszuschüsse. Voraussetzung ist, daß es sich um unzureichend untergebrachte Familien handelt, zu deren Haushalt ein schwerbehinderter Angehöriger zählt oder die kinderreich sind. Die Förderkonditionen entsprechen denen der öffentlichen Baudarlehen. Die Tilgung kann jedoch je nach Restnutzungsdauer des erworbenen Wohnraums bis zu 4 % p. a. betragen.

Dritter Förderweg

Das sogenannte leistungsfreie Baudarlehen, wie unter III. 1. Dritter Förderweg beschrieben, können Antragsteller für den Bau oder Erwerb von Wohnraum zur Eigennutzung erhalten, deren Einkommen die Grenzen des § 25 Zweites Wohnungsbaugesetz um nicht mehr als 40 vH übersteigt. Zwölf Jahre lang muß eine bestimmungsgemäße Belegung erfolgen, dann erfolgt der Erlaß des zinslosen und tilgungslosen Darlehens. Seine Höhe kann im Falle des Neubaus bis zu 900 DM/m² förderbare Wohnfläche (maximal 72 000 DM je Wohnung) betragen, im Falle des Umbaus/Ausbaus bis zu zwei Drittel der genannten Beträge, maximal bis zur Hälfte der Baukosten. Es wird im Einzelfall so bemessen, daß die erwähnten Mindestbeträge für den Lebensunterhalt gewahrt bleiben. Ein Familienzusatzdarlehen wird nicht gewährt.

Zinsverbilligtes Kapitalmarktdarlehen

Der Neubau und der Erwerb von Wohnraum zur Eigennutzung wird mit zinsgünstigen Kapitalmarktdarlehen gefördert. Das Darlehen beträgt 120 000 DM, wenn die Einkommensgrenze nach § 25 Zweites WoBauG um bis zu 5 vH überschritten wird, 100 000 DM, wenn sie um bis zu 40 vH (ab 1. 10. 1994: 20 vH) überschritten wird, und 70 000 DM, wenn sie um bis zu 60 vH (ab 1. 10. 1994: 40 vH) überschritten wird (Bei Umbau/Ausbau gelten wieder die 2/3- und 50 vH-Regeln). Das Darlehen ist bis zum 30. November 1999 mit 2,0 % (seit August 1994: 2,5 %) p. a. und sodann bis zum 30. November 2004 mit 4,5 % (seit August 1994: 5,0 %) p. a. zu verzinsen. Danach wird der Zinssatz an den Kapitalmarkt angepaßt. Das Disagio beträgt 1 vH. Ab 1. Juni 1997 ist das Darlehen mit

1 % zu tilgen. Die Mindestbeträge zum Lebensunterhalt sollen auch hier gewahrt werden.

3. Förderung der Wohnungsmodernisierung und Instandsetzung

Förderung der Wohnungsmodernisierung

Mit den Fördermitteln werden Maßnahmen, die den Gebrauchswert der Wohnung erhöhen, dabei anfallende Instandsetzungsarbeiten sowie die Reparatur und Erneuerung von Dach, Fassade, Fenstern etc. unterstützt, um auf diesem Wege die Funktion älterer Wohnviertel zu sichern oder wiederherzustellen sowie „Mieten und Belastungen in Grenzen zu halten“ (Erste Thüringer Modernisierungsrichtlinie).

Mietwohnungen werden bis zum Betrag von 10 000 DM mit einem Zuschuß gefördert, bei höheren Beträgen zu einem Drittel als Baukostenzuschuß, zu zwei Dritteln als Baudarlehen (Ausnahme: Instandsetzungen werden vorrangig durch Baukostenzuschüsse gefördert.) Der Höchstbetrag beläuft sich in der Regel auf 40 000 DM.

Bei Eigenheimen und Eigentumswohnungen werden Modernisierung und Instandsetzung mit zinsverbilligten Kapitalmarktdarlehen der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt gefördert. Das Darlehen beträgt bis zu 30 000 DM bei Antragstellern, die die Einkommensgrenzen des § 25 Zweites Wohnungsbaugesetz um bis zu 60 vH (seit 1. 10. 1994: 40 vH) übertreffen. Die Baudarlehen sind bis Ende November 2004 mit 3,5 % (seit August 1994: 4,25 %) zu verzinsen und mit einer 4 %-Annuität zu bedienen. Auf Zuschüsse und Darlehen wird ein einmaliger Verwaltungskostenbetrag von 1 vH und ein jährlicher Betrag von 0,5 vH des Darlehensnennbetrags erhoben.

Eine Kumulation der Förderung ist nur mit ergänzenden Mitteln möglich wie solchen zur Städtebauförderung, zur Dorferneuerung oder zum Denkmalschutz oder mit ausschließlich landeseigenen Mitteln zur Sicherung zumutbarer Mietbelastungen. Als zumutbar gelten Mieten, die die Vergleichsmiete nicht überschreiten und (Miet-) Belastungen, die monatlich nicht über 8,50 DM/m² Wohnfläche liegen.

Programm zur Wiederherstellung von ehemaligen GUS-Wohnungen

Die Erneuerung, Modernisierung und Instandsetzung von Wohnungen, die die sowjetischen Streitkräfte geräumt haben, werden vom Land Thüringen mit Darlehen und Baukostenzuschüssen gefördert. Je nach Bauzustand richtet sich die Förderung nach den Richtlinien für den sozialen Wohnungsbau (siehe III. 1. Erster Förderweg) oder nach den Richtlinien für die Wohnungsmodernisierung (siehe III. 3. Förderung der Wohnungsmodernisierung).

Programm zur Verbesserung von Wohngebäuden, die in der Block- und Plattenbauweise errichtet wurden

Instandsetzungsarbeiten und Modernisierungsarbeiten, insbesondere Maßnahmen, die gemeinschaftlich zu nutzende Teile der Gebäude betreffen, die in Block- oder Plattenbauweise erstellt wurden, werden im räumlichen und zeitlichen Zusammenhang mit einem Städtebauförderungsprogramm des Landes durch Baudarlehen und Baukostenzuschüsse gefördert. Es gelten die Bedingungen der Ersten Thüringer Modernisierungsrichtlinie (siehe III. 3. Förderung der Wohnungsmodernisierung).

Nießbrauch-Modell

Thüringen gewährt für die Modernisierung und Instandsetzung von Mietwohnungen der Kommunalen Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften Baukostenzuschüsse bei Einräumung eines Nießbrauchs. Es wird der Zweck verfolgt, den Gebrauchswert der Wohnungen wiederherzustellen oder zu erhöhen und die Mieten danach in tragbaren Grenzen zu halten.

Anträge können natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts als Nießbraucher stellen. Für den Nießbraucher ist einer Mustervorlage (Rahmenvertrag) zu folgen. Das Nießbrauchrecht muß mindestens für 10 Jahre vereinbart werden. Der Rahmenvertrag über die Nießbrauchbestellung schreibt unter anderem vor, daß sich der Nießbraucher verpflichtet, jährlich einer Instandhaltungsrücklage in der Regel 14 DM/m² Wohnfläche zuzuführen, die, sofern bei Vertragsablauf noch vorhanden, auf den Eigentümer übergeht. Das Nießbraucherentgelt beträgt 8 vH aus einer Bemessungsgrundlage von 350 DM/m² Wohnfläche. Der nach Ablauf des Vertrages von Eigentümer zu leistende Rücknahmepreis ist festzulegen und errechnet sich aus der vom Nießbraucher bei der Modernisierung oder Instandsetzung vorgenommenen Investition. Der Baukostenzuschuß beträgt in der Regel 25 vH der förderungsfähigen Baukosten, abzüglich 1 vH des Zuschußbetrages für Verwaltungskosten.

4. Landesprogramme zur Förderung der Privatisierung

Programm zur Modernisierung von zu privatisierenden Wohngebäuden

Gefördert wird der Verkäufer von Wohngebäuden ab drei Wohnungseinheiten aus dem Bestand von Kommunen, kommunalen Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und Werkwohnungen mit dem Zweck, die Privatisierung der Bestände — vorrangig durch Verkauf an den jeweiligen Mieter — zu unterstützen. Die Instandsetzung und Modernisierung des späteren Gemeinschaftseigentums in Mietwohngebäuden, die zur Privatisierung vorgesehen sind, werden mit einem Baukostenzuschuß von DN

100/m² Wohnfläche (abzüglich einmalig 1 vH Verwaltungskostenbeitrag) gefördert.

Programm zur Bausparzwischenfinanzierung im Rahmen der Wohnungsprivatisierung

Die Förderung gilt den gleichen Wohnungsbeständen, wie unter III. 4. Programm zur Modernisierung von zu privatisierenden Wohngebäuden beschrieben. Hierzu werden Zuschüsse gewährt, die eine Zwischenfinanzierung noch nicht zuteilungsreifer Bausparverträge verbilligen. Die Zinsverbilligung beträgt 3 % p. a. und wird längstens für vier Jahre gewährt. Der verbilligungsfähige Bausparzwischenkredit darf in den Fällen des Erwerbs einer Wohnung 60 000 DM und in den Fällen der Modernisierung/ Instandsetzung einer erworbenen Wohnung 30 000 DM nicht überschreiten. Die Programmmittel dürfen nicht mit Fördermitteln des nachfolgend beschriebenen Programms kumuliert werden.

Programm zum Erwerb und zur Modernisierung von Wohneigentum im Rahmen der Wohnungsprivatisierung

Zur Förderung der Privatisierung werden die Käufer vom Land Thüringen durch zinsverbilligte Kapitalmarktdarlehen der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt gefördert. Je Wohnung wird für den Erwerb ein Darlehen von 60 000 DM oder für Modernisierungsaufwendungen und Instandsetzungen ein Darlehen von 30 000 DM gewährt. Das Darlehen ist bis Ende Mai 1999 mit 4,5 % (seit August 1994: 5,5 %) p. a., bis Ende November 2004 mit 7,5 % (seit August 1994: 7,85 %) p. a., anschließend gemäß dem sodann geltenden Kapitalmarktzins zu verzinsen. Der Auszahlungsbetrag beläuft sich auf 99 vH des Darlehensbetrags. Ab Juni 1998 wird der Zinsbetrag um 2 % Tilgung aufgestockt und diese Summe als An-

nuität festgeschrieben. Bis Ende November 2004 ist eine vorzeitige Darlehensrückzahlung nicht möglich.

IV. Wohngeld

Für die neuen Länder gilt seit dem 1. 10. 1991 ein Wohngeldsondergesetz. In der gegenwärtigen Fassung weist dieses Gesetz gegenüber dem westlichen Wohngeldrecht nachstehende Abweichungen auf (vgl. u. a. Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Wohngeldsondergesetzes):

- Spezielle von der Haushaltsgröße abhängige Freibeträge werden bei der Einkommensberechnung berücksichtigt.
- Das wohngeldrechtliche Einkommen ist anders definiert. Nur bestimmte Einnahmearten werden erfaßt. Dazu gehören (93,5 vH der) Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb, selbständiger Arbeit, Kapitalvermögen sowie Vermietung und Verpachtung (nicht wie nach Westrecht Einnahmen abzüglich von Pauschalen).
- Von den Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit werden 25 vH abgezogen.
- Statt von einer zu berücksichtigenden Miete oder Belastung wird von „Wohnkosten“ ausgegangen: Sie enthalten zusätzlich pauschale Zuschläge für Wärme und Warmwasser, die bis Ende 1994 stufenweise abgebaut werden.
- Die berücksichtigungsfähigen Wohnkosten sind verhältnismäßig hoch angesetzt (z. B. 520 DM pro Monat bei Alleinstehenden, sofern die Wohnung in einer Gemeinde mit mehr als 100 000 Einwohnern liegt oder eine Zentral- oder Fernheizung aufweist).
- Der Zuschußbetrag ist in vergleichbaren Fällen höher als im Westen.

Anhang 3:

**Synopse wichtiger Förderprogramme aller neuen Länder
 (Stand: 1. 9. 1994)**

Tabelle 1:

Mietwohnungsbau im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus

Land Programm	Anspruchsgrenze	Bewilligungsmiete	Bindungsdauer	Baudarlehen	Zins	Aufwendungshilfe	Eigenanteil
Beitrittsgeb. von Berlin							
Erster Förderweg	§ 25 Zw. WoBauG	6,50—7,50 DM	bis zur Rückzahlung der Aufw.-Darlehen	ja, Förderhöhe richtet sich nach Wirtschaftlichkeit	maximal 7 %	für 15 Jahre 2/3 Aufw.-Zuschüsse, 1/3 Aufw.-Darlehen	bei Mietw.: 15 vH, bei Gen.-schaftsw.: 10 vH, bei Wohn. ohne Belegungsrechte des Landes: zusätzl. Mieterdarlehen von 8 000 DM + 100 DM/m ² Wfl.
Dritter Förderweg	§ 25 Zw. WoBauG + 200/150 vH im Ostteil/ Westteil oder „Freimacher“ einer geförderten Wohnung	bei Eink. bis § 25 + 140 vH: 9,00—13,49 DM, bei Eink. bis § 25 + 200 vH: 13,50—18,00 DM	30 Jahre lang keine Eigenbedarfskündigung bis zur Zahlung der letzten Rate der Fördermittel	nein	(Zinssatz des Aufw. Darlehens: 7 %)	Aufw.-Zuschüsse und/oder Aufw. Darlehen nach Wahl des Bauherrn, alle 15 Mon. Reduz. um 0,50—0,75 DM/m ²	20 vH
Brandenburg							
Erster Förderweg	§ 25 Zw. WoBauG	6,50—7,50 DM	bis zur Rückzahlung des Baudarlehens	maximal 2 800 DM/m ² Wfl.	(so, daß Mieterhöhung nach je 3 Jahren max. 0,75 DM/m ²)	maximal 3,75 DM/m ² für maximal 15 Jahre	15 vH
Dritter Förderweg	§ 25 Zw. WoBauG + 60 vH	8,00—12,00 DM	15 Jahre	maximal 1 000 DM/m ² Wfl.	(so, daß lfd. Aufwend. nach je 3 Jahren um max. 1,50 DM/m ² steigen)	max. 12,00 DM/m ² , ohne Baudarl. max. 18,00 DM/m ²	25 vH

Fortsetzung Tabelle 1

Land Programm	Anspruchsgrenze	Bewilligungsmiete	Bindungsdauer	Baudarlehen	Zins	Aufwendungshilfe	Eigenanteil
Mecklenburg-Vorpommern							
Dritter Förderweg	—	9,00 DM/m ² , Erhöhung um Abbau des Aufw.-Zuschusses, nach 6 Jahren monatliche Erhöhung um 0,20 DM/m ² zulässig, ab 11. bzw. 16. Jahr nach MiethöheG	10 Jahre, bei erhöhtem Darlehen 25 Jahre	pauschal nach Wfl., z. B. bei 65 m ² Wfl.: 58 000 DM, Kostenobergrenze 2 200 DM/m ² , bei Verzicht auf erh. Abs. nach §§ 7 V, 7 h, 7 i EStG sowie Sonderabschreibungen nach Fördergebietsgesetz bis zu 30 vH erhöhtes Darl.	in den ersten 5 Jahren zins- und tilgungsfrei, ab 6. Jahr 0,5 % Zins (+ 1 vH Tilg.)	Aufw.-Zuschüsse: 1,50 DM/m ² im ersten Jahr, 2.–5. Jahr Reduz. um 0,30 DM pro m ² und Jahr	20 vH
Sachsen							
Dritter Förderweg: Erhaltung, Modernisierung. Teil B	?	maximale Mieterhöhung 2,50 DM/m ²	12 Jahre	maximal 70 vH der Baukosten, maximal 1000 DM/m ² Wfl.	Zuschüsse zur Zinsverbilligung auf mind. 0,5 %, alle 2 Jahre steigend um 1 %, ab 13. Jahr Kapitalmarktzens	nein	15 vH
Dritter Förderweg: Wiedergewinnung, Umbau, Ausbau, Neubau. Teil C	1. Person 36 000 DM + 12 000 DM für jede weitere Person (Jahreseinkommen)	in Gemeinden bis 100 000 Einw.: 8,00 DM, in Gemeinden über 100 000 Einw.: 8,50 DM, nach 2 Jahren + 1,00 DM/m ² , nach 4 Jahren gilt MiethöheG	12 Jahre	maximal 1950 DM/m ² Wfl., maximal 70 m ² Wfl.; maximal 2200 DM/m ² Wfl., wenn der Bauherr keine ESt- oder KSt-Vorteile geltend macht, erhöhte Darlehen bei Wohn. für Schwerbeh.	Zuschüsse zur Zinsverbilligung auf mind. 0,5 %, alle 2 Jahre steigend um 1 %, ab 13. Jahr Kapitalmarktzens	nein	15 vH

Fortsetzung Tabelle 1

Land Programm	Anspruchsgrenze	Bewilligungsmiete	Bindungsdauer	Baudarlehen	Zins	Aufwendungshilfe	Eigenanteil
Sachsen-Anhalt							
Dritter Förderweg	§ 25 Zw. WoBauG + 20 vH	7,00 DM für 4 Jahre, dann MiethöheG, in Dessau, Halle, Magdeburg: 7,50 DM	mind. 16 Jahre	60 vH der Gesamtkosten, maximal 1350 DM/m ² Wfl.	1.—15. Jahr zinsfrei, dann 8 % Zins (+ 1 vH Tilg.)	Aufw.-Zuschüsse: 1.—4. Jahr: 4,50 DM/m ² , 5. Jahr: 3,84 DM/m ² , 6.—16. Jahr: jährl. Reduz. um 0,32 DM/m ²	15 vH
Thüringen							
Erster Förderweg	§ 25 Zw. WoBauG	7,50 DM minus 0,50 DM bei großen und bei behindertengerechten Wohnungen	12 Jahre	Neubau: ca. 98 000 DM bei 70 m ² Wfl., Umbau: ca. 66 000 DM bei 70 m ² Wfl.	7 %, je nach Belastung auf 0 % herabsetzbar	Aufw.-Zuschüsse: 1.—3. Jahr: 1,60 DM/m ² , dann alle 3 Jahre Reduz. um 0,40 DM/m ²	20 vH (ausnahmsweise: 10 vH)
Dritter Förderweg	§ 25 Zw. WoBauG + 40 vH	8,50 DM, nach 4 und weiteren 5 Jahren Erhöhung um 1,00 DM, (max. Vergleichsmiete)	12 Jahre	Neubau: maximal 1 100 DM/m ² Wfl., Umbau: maximal 733 DM/m ² Wfl., bis zu 50 vH der Baukosten	zins- und tilgungsfrei während der Belegungsbindung	nein	20 vH (ausnahmsweise: 0 vH)

Tabelle 2:

Eigentumsförderung im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus

Land Programm	Anspruchsgrenze	Baudarlehen	Zins	Aufwendungs- hilfe	Eigenanteil	Sonstiges
Beitrittsgeb. von Berlin						
Erster Förderweg, Eigentumsprogramm A	§ 25 Zw. WoBauG + 26 vH oder „Freimacher“ einer geförderten Wohnung	maximal 4'500 DM/m ² Wfl. für 25 Jahre	zwischen 1,5 und 6,2 %, abhängig von Einkommen und Kinderanzahl, Zinsanhebungen	nur im Geschößwohnungsbau Aufw.-Zuschüsse 3,00 DM/m ² maximal für 15 Jahre	10 vH, bei Erbbaurechten 15 vH	
Dritter Förderweg, Eigentumsprogramm B	§ 25 Zw. WoBauG + 200 vH oder „Freimacher“ einer geförderten Wohnung	maximal 4500 DM/m ² Wfl., Familienzusatzdarlehen nach § 45 Zw. WoBauG		nur im Geschößwohnungsbau Aufw.-Zuschüsse 3,00 DM/m ² maximal für 15 Jahre	10 vH, bei Erbbaurechten 15 vH	Förderungszeitraum je nach Einkommen 10—20 Jahre
Brandenburg						
Erster Förderweg	§ 25 Zw. WoBauG, mindestens 2 Personen, darunter mind. ein Kind	Neubau und Ersterwerb: maximal 2 200 DM/m ² Wfl. Umbau, Ausbau, zweite Wohnung im Familienheim: maximal 800 DM/m ² Wfl., Familienzusatzdarlehen nach § 45 Zw. WoBauG	10 Jahre zinslos, danach maximal 6 %	nur bei Neubau und Ersterwerb, sofern mögl. Eigenleistung maximal 5 vH: Aufw.-Darlehen, 1. Jahr: 6,00 DM/m ² ; 1.—15. Jahr: alle 3 Jahre Reduz. um je 1,20 DM/m ² ; 16. Jahr zinsfrei und tilgungsfrei; ab 17. Jahr max. 6 vH Zins	mind. 15 vH, kinderreiche Familien und junge Ehepaare 10 vH	Baukostenzuschuß bei Aufgabe einer belegungsgeb. Mietwohn. in Gebiet mit erhöhtem Wohnungsbedarf: sofern Eink. bis § 25 Zw. WoBauG + 100 vH: max. 300 DM/m ² ; sofern Eink. bis § 25 Zw. WoBauG + 50 vH: max. 450 DM/m ² Wfl.; zusätzl. 150 DM/m ² Wfl. bei Freiziehen von Wohnung im Verflechtungsbereich von Berlin, max. anrechenbare Wfl. 80 m ² , bei Haushalten ab 3 Pers. werden immer 80 m ² angerechnet, weiterer Zuschuß von 10 000 DM/m ² , wenn 2. Wohn. freigezogen wird
Zweiter Förderweg	§ 25 Zw. WoBauG + 60 vH	nur Neubau und Ersterwerb, sofern Eink. max. § 25 Zw. WoBauG + 20 vH: maximal 1 200 DM/m ² Wfl.; sofern Eink. max. § 25 Zw. WoBauG + 40 vH: max. 600 DM/m ² Wfl.; sofern Eink. § 25 Zw. WoBauG + 60 vH: kein Darlehen	10 Jahre zinslos, danach einkommensabhängig, maximal 6 %	nur für Neubau und Ersterwerb: Aufw.-Darlehen 12,00 DM/m ² , alle 3 Jahre Reduz. um je 2,40 DM/m ² , ab Einkommen § 25 Zw. WoBauG + 60 vH Aufwendungsdarlehen 6,00 DM/m ² , alle 3 Jahre Reduz. um 1,20 DM/m ²	mind. 15 vH, kinderreiche Familien und junge Ehepaare 10 vH	wie erster Förderweg

Fortsetzung Tabelle 2

Land Programm	Anspruchsgrenze	Baudarlehen	Zins	Aufwendungshilfe	Eigenanteil	Sonstiges
Mecklenburg-Vorpommern						
Zweiter Förderweg	§ 25 Zw. WoBauG + 60 vH oder „Freimacher“ einer noch mind. 6 Jahre gebundenen Wohnung	nein	entfällt	Aufw.-Darlehen 1.—8. Jahr zins- und tilgungsfrei, ab 9. Jahr 6 % Zins, 1. Jahr max. 5,25 DM/m ² förderf. Wfl., 2.—15. Jahr jährliche Reduz. um 0,35 DM/m ² ,	20 vH, für junge Ehepaare und kinderreiche Familien: 10 vH	Kostenobergrenze, Förderf. Wfl.: 50 m ² + 10 m ² je Pers., bei schwerbehinderten Familienangehörigen bis zu 10 m ² mehr
Dritter Förderweg	§ 25 Zw. WoBauG + 40 vH	Familienheim mit 2 Pers. 45 000 DM + 10 000 DM für jede weitere Pers., Eigentumswohnung mit 1 Pers. 10 000 DM, mit 2 Pers. 15 000 DM + 10 000 DM für jeden weiteren Familienangehörigen	1.—5. Jahr zins- und tilgungsfrei, ab 6. Jahr 0,5 % Zinsen und 1 vH Tilgung	Aufw.-Darlehen 1. Jahr max. 1,50 DM/m ² förderf. Wfl., 2.—5. Jahr jährliche Reduzierung um 0,30 DM/m ²	20 vH, für junge Ehepaare und kinderreiche Familien: 10 vH	Zusatzdarlehen für zweite Wohn. im Familienheim z. B. für Eltern: 15 000 DM je Familienangehörigen, Zusatzdarlehen für Schwerbeh. und Gruppenkleinsiedlungen
Sachsen						
Dritter Förderweg: 1. Zielgruppe	1. Pers.: 24 000 DM + 12 000 DM für jede weitere Pers.	je nach Personenanzahl 120 000 DM—180 000 DM, mit Zusatzdarlehen max. 220 000 DM	mind. 0,5 %, alle 2 Jahre steigend um 1 %, ab 16. Jahr Kapitalmarktzins	nein	15 vH, davon 50 vH Eigenkapital	Zusatzdarlehen für Schwerbeh., kinderreiche Familien, junge Ehepaare, bei Schwangerschaft und kleinen Kindern sowie für Einliegerwohn., 60 000-DM-Darlehen für bestimmte Gruppen ohne Eink. grenzen
Dritter Förderweg: 2. Zielgruppe	1. Pers.: 42 000 DM + 12 000 DM für jede weitere Pers.	je nach Personenanzahl 90 000 DM—120 000 DM, mit Zusatzdarlehen max. 220 000 DM	mind. 0,5 %, alle 2 Jahre steigend um 1 %, ab 16. Jahr Kapitalmarktzins	nein	15 vH, davon 50 vH Eigenkapital	

Fortsetzung Tabelle 2

Land Programm	Anspruchsgrenze	Baudarlehen	Zins	Aufwendungshilfe	Eigenanteil	Sonstiges
Sachsen-Anhalt						
Erster Förderweg	§ 25 Zw. WoBauG, Familien mit 4 und mehr Kindern	200 DM/m ² Wfl. inkl. Familienzusatzdarlehen nach § 45 Zw. WoBauG	1.—15. Jahr zinsfrei, dann 8 % Zins	Aufw.-Zuschuß 6,90 DM/m ² , jährliche Minderung um 1/15	15 vH	5 000 DM Baukostenzuschuß für schwerbehinderten-gerechte Wohnung
Dritter Förderweg	§ 25 Zw. WoBauG + 30 vH	600 DM/m ² Wfl.	1.—15. Jahr zinsfrei, dann 8 % Zins	Aufw.-Darlehen 4,95 DM/m ² , jährliche Reduz. um 1/15	15 vH	5 000 DM Baukostenzuschuß für schwerbehinderten-gerechte Wohn.
Thüringen						
Erster Förderweg	§ 25 Zw. WoBauG + 5 vH und hohe soziale Dringlichkeit, bei „Freizeithern“: § 25 Zw. WoBauG + 40 vH	Neubau: ca. 98 000 DM bei 70 m ² Wfl., Umbau: ca. 66 000 DM bei 70 m ² Wfl., Familienzusatzdarlehen nach § 45 Zw. WoBauG	zunächst zinslos	Aufw.-Zuschüsse: 1.—3. Jahr: 1,60 DM/m ² , dann alle 3 Jahre Reduz. um 0,40 DM/m ²	20 vH (ausnahmsweise 10 vH)	Zuschuß von 8 000 DM für die Schaffung von Wohnraum für Behinderte und Pflegebedürftige (5 Jahre Belegungsbindung)
Dritter Förderweg	hohe soziale Dringlichkeit, § 25 Zw. WoBauG + 40 vH	Neubau: maximal 900 DM/m ² Wfl., maximal 72 000 DM je WE, Umbau: max. 600 DM/m ² Wfl. bis zu 50 vH der Baukosten	zunächst zinslos	nein	20 vH	Zuschuß von 8 000 DM für die Schaffung von Wohnraum für Behinderte und Pflegebedürftige (5 Jahre Belegungsbindung)

Tabelle 3:

Förderung der Modernisierung und Instandsetzung

Land Wohnungsart	Baudarlehen	Zins	Zuschuß	Aufwendungshilfe	Sonstiges
Berlin					stadtweite Maßnahme
grundsätzlich nur für Mehrfamilienhäuser mit 3 und mehr WE	nein	entfällt	nach Katalog als Festbetrag oder als Anteil (max. 50 vH)	Mod.-Förd. (für Vermieter und Mieter) und Instandsetzung: Aufw.-Zuschüsse von anfangs 0,65 vH der Kosten, die die Eigenbeteiligung überschreiten, jährliche Reduz. im 2.—4. Jahr um 0,20 DM/m ² , im 5.—10. Jahr um 0,25 DM/m ² , ab 11. Jahr um 0,30 DM/m ²	Eigenbeteiligung 1993: 250 DM/m ² Wfl., 1994: 325 DM/m ² Wfl., später je Jahr 30 DM/m ² Wfl. mehr
Brandenburg					
Gebäude mit mind. 3 WE, Baujahr vor 1949	maximal 65 000 DM/WE	3 % Zins, ab 16. Jahr bis auf 8 % möglich	nein	nein	15 Jahre Bindung an Mieter gem. § 25 Zw. WoBauG + 60 %, etwaige Mieterhöhungen nach § 11 MiethöheG
Gebäude mit mind. 3 WE, Baujahr nach 1948	maximal 40 000 DM/WE	3 % Zins	nein	nein	
Mecklenburg-Vorpommern					
Gebäude mit mehr als 3 Miet- oder Genossenschaftswohn.	40 vH der förderfähigen Kosten, maximal von 20 000 DM/WE, mind. 7 500 DM/WE	2 Jahre zinsfrei, dann 2 %	nein	nein	Baudarlehen für ehem. GUS-Wohnungen: maximal 50 000 DM/WE
Gebäude mit bis zu 3 Miet- oder Genossenschaftswohn.	nein	entfällt	bis zu 20 vH der förderfähigen Kosten, maximal von 25 000 DM/WE + 5 000 DM/WE zusätzlich für Schaffung von Wohnraum für Behinderte	nein	Mindestaufwand für Zuschuß: 7 500 DM/WE
Sachsen					
	siehe Tabelle Mietwohnungsbau				

Fortsetzung Tabelle 3

Land Wohnungsart	Baudarlehen	Zins	Zuschuß	Aufwendungshilfe	Sonstiges
Sachsen-Anhalt					
ModR-LSA 1994	nein	3 % Zinszuschüsse, verbilligungsfähiges Kapitalmarktdarlehen mind. 20 000 DM/WE, max. 100 000 DM/WE, längstens bis 1998		nein	Mietermodernisierung mit Einverständnis des Vermieters möglich
Leerstehende Wohnungen, industriell gefertigt				Aufw.-Zuschüsse: 1.—4. Jahr: 4,50 DM/m ² , 5. Jahr: 3,84 DM/m ² , 6.—16. Jahr: jährl. Reduz. um 0,32 DM/m ²	Bindung für 16 Jahre, Mieter gem. § 25 Zw. WoBauG + 20 vH, Miete 7,00—7,50 DM/m ² für 4 Jahre, dann MiethöheG
Leerstehende Wohnungen, traditionell gefertigt				Aufw.-Zuschüsse: 1.—4. Jahr: 5,10 DM/m ² , 5. Jahr: 4,20 DM/m ² , 6.—16. Jahr: jährl. Reduz. um 0,35 DM/m ²	Bindung für 16 Jahre, Mieter gem. § 25 Zw. WoBauG + 60 vH, Miete 8,50 DM/m ² für 4 Jahre, dann MiethöheG
Thüringen					
Mietwohnungen, 1. Thür-ModR	2/3 als Darlehen, zusammen mit Zuschuß max. 40 000 DM	2 % Zins	Maßnahmen bis 10 000 DM: nur Zuschuß, über 10 000 DM: 1/3 Zuschuß, zusammen mit Darlehen maximal 40 000 DM	nein	
Eigengenutzte Wohnungen, 1. ThürModR	2/3 als Darlehen, zusammen mit Zuschuß max. 30 000 DM	2 % Zins	Maßnahmen bis 10 000 DM: nur Zuschuß, über 10 000 DM: 1/3 Zuschuß, zusammen mit Darlehen max. 30 000 DM	nein	Eink. grenzen gem. § 25 Zw. WoBauG + 40 vH, bestimmte Belastungsgrenzen müssen gewahrt bleiben
Mietwohnungen, 3. Thür-ModR	30 000 DM, förderfähige Kosten ab 20 000 DM	4,25 %, ab 1. 12. 2004: Kapitalmarktzins	nein	nein	
Eigengenutzte Wohnungen, 3. ThürModR	30 000 DM, förderfähige Kosten ab 10 000 DM	4,25 %, ab 1. 12. 2004: Kapitalmarktzins	nein	nein	Eink. grenze gem. § 25 Zw. WoBauG + 60 vH

Tabelle 4:

Förderung der Privatisierung von Wohnungen

Land Förderobjekt	Baudarlehen	Zins	Zuschuß	Eigenanteil	Sonstiges
Beitrittsgebiet von Berlin					
Erwerb komm. und genoss. Wohn. und EFH durch den Nutzer	nein	entfällt	Zuschuß aus Bundesmitteln in Höhe von 20 vH des Kaufpreises, max. 7 000 DM für das erste + 1 000 DM für jedes weitere Familienmitglied	–	
Brandenburg					
Erwerb komm. und genoss. Wohn. und EFH durch den Nutzer	nein	entfällt	20 vH des Kaufpreises, max. 7 000 DM für das erste + 1 000 DM für jedes weitere Familienmitglied	15 vH	10 Jahre Selbstnutzung
Mecklenburg- Vorpommern					
Mieterprivatisierung	nein	entfällt	20 vH des Kaufpreises, max. 7 000 DM für das erste + 1 000 DM für jedes weitere Familienmitglied	–	
Sachsen					
Erwerb komm. Wohnung durch den Mieter (1 Jahr nach der Offerte an Mieter auch durch Dritte)	1 500 DM/m ² Wfl., max. 85 vH des Kaufpreises	Zinsverbilligung: 1. Jahr bis zu 6 % auf mindestens 2 %, jährliche Reduz. um 1 %, ab 6. Jahr Kapitalmarktzens	nein	–	Eink. grenzen: 1. Pers.: 42 000 DM + 12 000 DM für jede weitere Pers., max. Kaufpreis: 1 500 DM/m ² Wfl., Förd. auch des Erwerbs nicht-kommun. Wohnungen, wenn erhebliches wohn. pol. Interesse vorliegt, Darl. an Dritte max. 800 DM/m ² Wfl. (5 Jahre keine Eigenbed. künd.)
Sachsen-Anhalt					
Erwerb kommunaler und gleichgestellter Wohnungen durch die Mieter	nein	entfällt	20 vH des Kaufpreises, max. 7 000 DM für das erste + 1 000 DM für jedes weitere Familienmitglied	–	

Fortsetzung Tabelle 4

Land Förderobjekt	Baudarlehen	Zins	Zuschuß	Eigenanteil	Sonstiges
Thüringen					
Modernisierung, Instandsetzung des späteren Gemeinschaftseigentums in komm., genoss. und Werks-Wohngeb. ab 3 WE, 6. Thür BauR	nein	entfällt	100 DM/m ² Wfl.	-	
Erwerb oder Modernisierung/Instandsetzung von erworbenem Wohnraum, 8. ThürBauR	Erwerb: 60 000 DM/WE, Modernisierung, Instandsetzung: 30 000 DM/WE	bis 31. 5. 1999: 5,5 %, bis 30. 11. 2004: 7,85 %, ab 1. 12. 2004: Kapitalmarktzins	nein	-	
Bausparzwischenfinanzierung für Erwerb oder Modernisierung, Instandsetzung der erworbenen Wohnung, 7. ThürBauR	Zwischenkredit: bei Erwerb: maximal 60 000 DM/WE, bei Modernisierung, Instandsetzung: maximal 30 000 DM/WE	3 % Zinsverbilligung für maximal 4 Jahre, bis 31. 12. 1998 längstens	nein	(5 vH Anspaarung des Bausparvertrags nötig)	Förderung entweder des Erwerbs oder der Modernisierung, Instandsetzung, nicht kumulierbar mit Mitteln nach 8. ThürBauR
Erwerb kommunaler Wohnungen durch Mieter	nein	-	20 vH des Kaufpreises, höchstens 7 000 DM für das 1. + 1 000 DM für jedes weitere Familienmitglied	Kumulierungsverbot mit 7. und 8 ThürBauR	

Tabelle 5:

Sonstige Förderung zur Schaffung von Wohnraum

Land Förderobjekt	Zielgruppe	Baudarlehen	Zins	Zuschuß	Sonstiges
Beitrittsgebiet von Berlin					
	–	–	–	–	–
Sachsen-Anhalt					
Vor- und Zwischenkredite für den Neubau und Ersterwerb von neugeschaffenem, eigengenutztem Wohnraum	natürliche Personen, Baubeginn bis 30. 6. 1995	nein	entfällt	Zinszuschüsse von jährlich 3 %, Mindestzins jedoch 4,5 %, für max. 4 Jahre	verbilligungsfähig sind Kredite von 20 000 DM bis 120 000 DM
Thüringen					
Schaffung von Wohneigentum, 3. Thür BauR	Eink. bis § 25 Zw. WoBauG + 60 vH	Neubau, Ersterwerb: Eink. bis § 25 Zw. WoBauG + 5 vH: 120 000 DM; Eink. bis § 25 Zw. WoBauG + 40 vH: 100 000 DM; Eink. bis § 25 Zw. WoBauG + 60 vH: 70 000 DM; Ausbau, Umbau: 2/3 der Beträge, maximal 50 vH der Baukosten	bis 30. 11. 1999: 2,5 %, bis 30. 11. 2004: 5,0 %, dann Kapitalmarktzins (Tilgung ab 1. 7. 1997 durch Annuität mit anfänglichen Tilgungsrate von 1 vH)	nein	Eigenanteil 20 vH

Tabelle 6:

Förderung der Modernisierung und Instandsetzung in Sonderfällen

Land Förderobjekt	Baudarlehen	Zins	Zuschuß	Sonstiges
Brandenburg				
Modernisierung, Instandsetzung leerstehender Wohnungen, die das ausländische Militär nutzte	maximal 1 500 DM/m ² Wfl.	1. Jahr zinsfrei und tilgungsfrei, danach 3 % Zins (4 vH Annuität)	nein	Vermietung zu 50 vH an Personen mit Eink. gem. § 25 Zw. WoBauG, Zweckbindung 15 Jahre, Mietbindung, bis 31. 12. 1995 befristet
Mecklenburg-Vorpommern				
Energieträgerumstellung von Stadtgas auf Erdgas	nein	entfällt	Zuschüsse bis zu 50 vH der förderfähigen Kosten gem. Katalog	Eigentümer selbstgenutzten Wohneigentums erhalten die Zuwendungen nur, wenn sie Wohngeld empfangen
Thüringen				
Wiederherstellung ehemaliger GUS-Wohnungen	Maßnahmen über 10 000 DM: 2/3 als Darlehen, zusammen mit Zuschuß max. 40 000 DM	2 % Zins (4 vH Annuität)	Maßnahmen bis 10 000 DM: nur Zuschuß, über 10 000 DM: 1/3 Zuschuß, zusammen mit Darlehen maximal 40 000 DM	Eigenanteil 20 vH, Tilgung ab 1. 6. 1996 mit 1 vH als Annuität, Angaben beziehen sich auf Modernisierung und Instandsetzung, bei Erneuerung wird mit Baudarlehen und Aufw.-Zuschüssen gem. 1. ThürBauR gefördert (siehe Tabelle Mietwohnungsbau, Erster Förderweg)
Verbesserung von Wohngebäuden, die in Block- oder Plattenbauweise errichtet wurden, 5. ThürBauR	Maßnahmen über 10 000 DM: 2/3 als Darlehen, zusammen mit Zuschuß max. 40 000 DM	2 % Zins (4 vH Annuität)	Maßnahmen bis 10 000 DM: nur Zuschuß, über 10 000 DM: 1/3 Zuschuß, zusammen mit Darlehen max. 40 000 DM	

Schätzungen der fiskalischen Belastung durch die Zulagen

Wie im fünften Kapitel erläutert, empfiehlt die Kommission die Einführung einer Option auf eine dreißigprozentige Zulage auf objektbezogene Verluste aus einem in Ostdeutschland belegenen Wohnungsobjekt für die Bezieher von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung (gemäß § 21 EStG) sowie die Einführung einer Option auf eine Subvention in Höhe von 7 vH der Baukosten für die Bezieher von gewerblichen Vermietereinkünften (gemäß § 15 EStG) in den neuen Ländern.

Im folgenden soll eine Abschätzung der Belastung des staatlichen Budgets erfolgen, die durch die Einführung dieser Regeln auf 10 Jahre hervorgerufen wird.

I. Die Investitionszulage

Die Inanspruchnahme der siebenprozentigen Zulage auf die Baukosten wird durch diejenigen gewerblichen Vermieter erfolgen, die aufgrund fehlender Verlustverrechnungsmöglichkeiten keinen Vorteil aus der degressiven im Vergleich zur linearen AfA haben. Davon ist für die meisten der Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern auszugehen. Diese Unternehmen werden die Investitionszulage für den Neubau und für die Sanierung ihrer Wohnungen, also insbesondere die in industrieller Bauweise gefertigten Wohnungen, nutzen.

Um bei der Abschätzung der fiskalischen Lasten nicht zu optimistische Annahmen zu treffen, wird unterstellt, daß alle Unternehmen, die die Investitionszulage in Anspruch nehmen, geplant hatten, linear abzuschreiben, daß also auf den Staat eine Nettobelastung in voller Höhe der Subvention zukommt. Es wird davon abstrahiert, daß es einige Unternehmen geben wird, die sich durch die Zulage veranlaßt sehen, von der degressiven Abschreibung Abstand zu nehmen und das Budget des Staates insofern wieder entlasten.

Ebenso wird davon abgesehen, daß sich einige Unternehmen durch die Zulage veranlaßt sehen, überhaupt oder mehr zu investieren. Würden die dafür aufgewandten Mittel sonst durch andere Investoren (in anderen Sektoren) investiert, so wäre zweifelhaft, ob die Zahlung der Zulage für diese Investitionen überhaupt eine Nettobelastung für das Staatsbudget mit sich brächte. Denn die verdrängten Investoren könnten ebenfalls erhöhte Absetzungen für Abnutzung geltend machen.

Zur Schätzung der fiskalischen Kosten der Investitionszulage wird folgende Annahmen-Konstellation als plausibel angesehen:

Im Bereich des Neubaus werden über einen Zeitraum von zehn Jahren durch gewerbliche Vermieter, die die Investitionszulage in Höhe von 7 vH in Anspruch nehmen, pro Jahr 20 000 Wohnungen gebaut. Die daraus resultierende Zusatzbelastung des staatlichen Budgets beträgt bei angenommenen Baukosten in

Höhe von 3 100 DM/m² und einer durchschnittlichen Wohnungsgröße von 70 Quadratmetern rund 300 Mio. DM pro Jahr.¹⁾

Im Bereich von Wohnungen, die in industrieller Bauweise gefertigt wurden, wird über einen Zeitraum von zehn Jahren eine Zahl von 50 000 Sanierungen pro Jahr durch gewerbliche Vermieter, die die Investitionszulage in Anspruch nehmen, als realistisch angesehen. Bei einer Durchschnittsgröße der Wohnung von 60 Quadratmetern und angenommenen Sanierungskosten in Höhe von 1 000 DM/m² ergibt sich eine fiskalische Belastung in der Größenordnung von 200 Mio. DM pro Jahr.

II. Die Verlustzulage

Die Effekte der dreißigprozentigen Verlustzulage sind schwieriger abzuschätzen, muß nun doch die fiskalische Belastung, die bei Nicht-Gewährung dieser Zulage aus der Möglichkeit der Verrechnung der Verluste mit Einkünften anderer Art und aus dem Verlustvortrag resultieren würde, mit in das Kalkül einbezogen werden.

Für die Inanspruchnahme der Verlustzulage in den neuen Ländern kommen solche Bezieher von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung in Betracht, deren Grenzsteuersatz nicht deutlich über 30 vH liegt.

Aus ähnlichen Gründen wie bei der Zulage für gewerbliche Wohnungsinvestoren wird bei der Verlustzulage von einer Schätzung der fiskalischen Wirkung zusätzlicher Investitionen abgesehen. Zwar werden zusätzliche Investitionen der Wohnungseigentümer im Privatvermögen auch durch Konsumverzicht finanziert und führen insofern zu fiskalischen Belastungen durch die Verlustzulage. Im wesentlichen werden sie aber anderweitige Investitionen verdrängen, und bei jenen wäre die fiskalische Belastung in der Regel höher. Bei der Verlustzulage wird der Fiskus nur mit 30 vH in Anspruch genommen. Andernfalls entstehende negative Bemessungsgrundlagen würden den Fiskus (zumindest zunächst) schon deshalb sehr viel mehr Geld kosten, weil der Betrag der verrechenbaren steuerlichen Verluste bei beweglichen Wirtschaftsgütern anfangs wesentlich höher als bei Immobilien ist. So ist wiederum durchaus ungewiß, ob dem Fiskus aus zusätzlichen Wohnungsinvestitionen im Privatvermögen überhaupt eine Belastung erwüchse.

Zur Berechnung des fiskalischen Effekts der Verlustzulage werden die folgenden Annahmen getroffen: Über einen Zeitraum von zehn Jahren werden 20 000 Wohnungen pro Jahr saniert, für die die Verlustzulage beansprucht wird und an denen auch ohne Einführung der Verlustzulage eine Sanierung durchge-

¹⁾ Von Preissteigerungen der Baukosten sei hier wie im folgenden abstrahiert.

führt worden wäre. Der Sanierungsaufwand beträgt 78 000 DM pro Wohnung, d. h. 1300 DM pro m², wobei 50 vH auf die Instandsetzung und 50 vH auf die Modernisierung entfallen. Die Alteigentümer haben ein nicht aus Vermietung und Verpachtung stammendes Einkommen, das zur Verlustverrechnung noch zur Verfügung steht, in Höhe von 30 000 DM pro Jahr. Zur Finanzierung der Sanierungskosten nehmen sie das Kreditangebot der KfW wahr; der Rest wird mit Eigenkapital und Bankdarlehen finanziert, wobei der Anteil des Eigenkapitals an den gesamten Sanierungskosten 10 vH beträgt. Die nach der Sanierung erzielte Miete entspricht der durchschnittlichen Grundmiete des Jahres 1994 plus 11 vH der Modernisierungskosten, die auf die Miete umgelegt werden können.

Zur Schätzung der Belastung des staatlichen Budgets durch diese Investoren wurde in einem ersten Schritt diejenige Belastung errechnet, die sich bei den derzeit geltenden steuerlichen Regelungen ergeben hätte. Der steuerliche Verlust aus der Immobilie übersteigt in diesem Fall — insbesondere aufgrund der sofortigen Absetzbarkeit der Instandsetzungskosten — im ersten Jahr das nicht aus Vermietung und Verpachtung stammende Einkommen. Der Alteigentümer entrichtet deshalb in der ersten Periode keine Einkommensteuerzahlungen und ist — vom Verlustrücktrag abgesehen — zu einer partiellen Verrechnung des Verlustes in der darauffolgenden Periode gezwungen.

In einem zweiten Schritt wurde der fiskalische Effekt nach Einführung der 30 vH Zulage errechnet. Da die steuerliche Bemessungsgrundlage der Immobilie in der ersten Periode negativ ist, nimmt der Alteigentümer die Zulage in Anspruch. Die Zahlungen des Alteigentümers an den Staat, also die positiven Steuerzahlungen auf sein nicht aus Vermietung und Verpachtung stammendes Einkommen abzüglich der 30-prozentigen Zulage auf die Verluste aus der Immobilie, ist damit kleiner als Null. In der darauffolgenden Periode sind die Einkünfte aus der Immobilie positiv, und sie werden zusammen mit dem nicht aus Vermie-

tung und Verpachtung stammenden Einkünften besteuert.

Die Differenz dieser beiden Werte, d. h. die Steuerzahlungen bei herrschenden steuerlichen Regelungen und die Nettozahlungen bei Einführung der 30 vH-Zulage, ergibt die zusätzliche fiskalische Belastung, die aus der Einführung der Zulage resultiert. Wenn jedes Jahr 20 000 Investoren betroffen sind und sich die Effekte über die Kohorten von Investoren hinweg kumulieren, ergibt sich folgendes Verlaufsmuster der Budgetbelastungen des Staates: Im ersten Jahr verliert der Staat 110 Mio. DM. Danach sinkt die Belastung wegen des steuererhöhenden Effekts des nun für die erste Kohorte fehlenden Verlustabzugs auf rund 50 Mio. DM und verbleibt dort bis zum 10. Jahr. Im 11. Jahr kommt es schließlich aufgrund des dann entfallenden Verlustabzugs der letzten Kohorte zu einer Entlastung des Budgets um etwa 60 Mio. DM.

III. Fazit

Die berechneten Zahlen geben bei der unterstellten Investitionstätigkeit eine Obergrenze der fiskalischen Belastung des Staates an. Geringere Belastungen ergeben sich, wenn man davon ausgeht, daß die Investitionszulage auch von solchen gewerblichen Vermietern gewählt wird, die ohne diese Zulage die beschleunigte steuerliche Abschreibung gemäß § 7 V EStG gewählt hätten, und wenn man berücksichtigt, daß es ohne die Investitions- und die Verlustzulage einen Anreiz gibt, steuerliche Verluste auf dem Wege der Veräußerung, über Nießbrauchmodelle und ähnliches auf andere Steuerzahler mit höheren Einkünften zu übertragen.

Höhere fiskalische Belastungen treten jedoch dann ein, wenn auch für die Selbstnutzer die Verlustzulage anstelle der Abzüge wie Sonderausgaben nach § 10 e EStG eröffnet würde und die Investitionszulage bei Verzicht auf AfA nach § 7 V EStG auch bei Modernisierungsaufwendungen in Frage käme (Ziffer 5608).

Privatisierung durch das Altschuldenhilfe-Gesetz

Das Hauptziel bei der Verabschiedung des Altschuldenhilfe-Gesetzes im Jahre 1993 war die Entlastung des Wohnungswesens von seinen aus DDR-Zeiten übernommenen Altschulden, die trotz der Umstellung zum Satz 2:1 anlässlich der Währungsunion als unerträglich und investitions hinderlich angesehen wurden. Mit dem Gesetz soll die Schuldenlast der Wohnungsunternehmen und -genossenschaften sowie der privaten Vermieter nach der anfänglichen Streichung von rund 40 Mrd. DM abermals um 31 Mrd. DM auf 28 Mrd. DM gesenkt werden, wodurch der durchschnittliche Schuldenstand pro Quadratmeter auf 150 DM sinken soll.

Ein wichtiges Nebenziel des Gesetzes war die Forcierung der Privatisierungsaktivität, denn die Kappung der Altschulden wurde an die Bedingung geknüpft, daß die Unternehmen innerhalb des Elfjahreszeitraumes vom 1. 1. 1993 bis zum 31. 12. 2003 insgesamt 15 vH ihrer Wohnungsbestände (Flächen- und Stückzahlen) privatisieren oder, im Falle der Genossenschaften, verkaufen. Unternehmen, die dieses Ziel selbstverschuldet verfehlen, müssen die erlassenen Kredite mit Zins und Zinseszins zurückzahlen. Unternehmen, die von vornherein keinen Antrag auf Erlaß der Altschulden stellen, haben keine Privatisierungsauflagen zu erfüllen.

Wenngleich es klar ist, daß es sich für alle Unternehmen, deren Altschulden 150 DM pro Quadratmeter übersteigen, schon aus Liquiditätsgründen lohnt, den Antrag auf Erlaß der Altschulden zu stellen, ist es nicht sichergestellt, daß vom Altschuldenhilfe-Gesetz bei solchen Unternehmen ein Anreiz ausgeübt wird, die Privatisierung auch wirklich vorzunehmen. Das Problem ist nämlich, daß im Zeitablauf wachsende Prozentsätze der Gewinne aus der fünfzehnprozentigen Privatisierung des Bestandes an den Erblastentilgungsfonds abzuführen sind, auf den die Schuldenlast übertragen wurde. In den Jahren 1993 und 1994 sind 20 vH abzuführen, im Jahr 1995 schon 30 vH und so fort bis zum Satz von 90 vH in den Jahren 2001 bis 2003. Dabei ist der Privatisierungsgewinn als Differenz zwischen dem Verkaufserlös und der Summe aus Sanierungskosten und Restschulden (150 DM/m²) definiert.

Ob der Vorteil aus der Altschuldenkappung den Nachteil der Gewinnabgabe übersteigt, hängt von der Höhe der Schulden und der Höhe der Privatisierungsgewinne ab. Wenn die Schulden hinreichend hoch und/oder die Privatisierungsgewinne hinreichend klein sind, dann führt die Inanspruchnahme des Altschuldenhilfe-Gesetzes (rentabilitätsmäßig) zu der gewünschten Entlastung der Unternehmen. Doch ist auch der umgekehrte Fall möglich. Die nachfolgende Abbildung illustriert das Ergebnis einer hierzu angestellten Berechnung.¹⁾

In der Senkrechten des Diagramms ist der Barwert des Privatisierungsgewinns pro verkauftem Quadratmeter Wohnfläche und in der Horizontalen der anfängliche Schuldenbestand pro Quadratmeter Wohn-

fläche im Gesamtbestand dargestellt. Die sternförmig von einem Schuldenbestand bei einem Wert von 150 DM ausgehenden Geraden geben für alternative Privatisierungsperioden jene Kombinationen von Schuldenbestand und Privatisierungsgewinn an, bei denen das Gesetz gerade belastungsneutral ist. Parameterkonstellationen, die durch Punkte dargestellt werden, die links von einer Geraden liegen, implizieren eine Nettobelastung, und solche, die durch Punkte rechts von einer Geraden verkörpert werden, implizieren eine Nettoentlastung durch das Altschuldenhilfe-Gesetz.

Die Abbildung zeigt, daß die privatisierenden Wohnungsunternehmen typischerweise eine Entlastung durch das Gesetz erfahren. Ein Unternehmen, das einen Schuldenbestand von 300 DM pro Quadratmeter aufweist, müßte schon einen Privatisierungsgewinn von deutlich über 1100 DM pro Quadratmeter erwarten, damit es sogar bei einer späten Privatisierung zu Ende des Zehnjahreszeitraumes mit dem dann gültigen hohen Abgabesatz von 90 vH nicht entlastet würde.

Der Fall der Nettobelastung durch das Altschuldenhilfe-Gesetz ist indes nicht so unwahrscheinlich, wie es zunächst erscheinen mag. Wenn z. B. im Jahre 1997 zu dem dann gültigen Abgabesatz von 60 vH privatisiert wird und anfangs ein Altschuldenbestand von 200 DM pro m² vorlag, dann reicht ein Privatisierungsgewinn von barwertmäßig 555 DM aus, um die Entlastungswirkung der Altschuldenkappung zu kompensieren. Höhere Werte des Privatisierungsgewinns und/oder niedrigere Werte des Schuldenbestandes bedeuten, daß die Abgabe an den Erblastentilgungsfonds die Entlastung aus der Altschuldenkappung übersteigt.

Wie die Abbildung zeigt, vermindern sich die Privatisierungsanreize rapide mit fortschreitender Zeit. Am besten ist es, schnell zu privatisieren. Ein Unternehmen, das bis zur Jahrtausendwende wartet und der-

¹⁾ Es sei G der Barwert des Privatisierungsgewinns pro Quadratmeter verkaufter Wohnfläche, S der anfängliche Schuldenbestand pro Quadratmeter Wohnfläche im Bestand vor der Entlastung, t der Abgabesatz auf die Privatisierungsgewinne und B die Größe des Bestandes in Quadratmetern. Der Vorteil aus der Altschuldenentlastung im Bestand beträgt

$$(S - \text{DM } 150) \cdot B$$

und der Nachteil aus der Abgabe auf die 15 v. H. des Bestandes, die privatisiert werden, beträgt

$$t \cdot 9,15 \cdot G \cdot B.$$

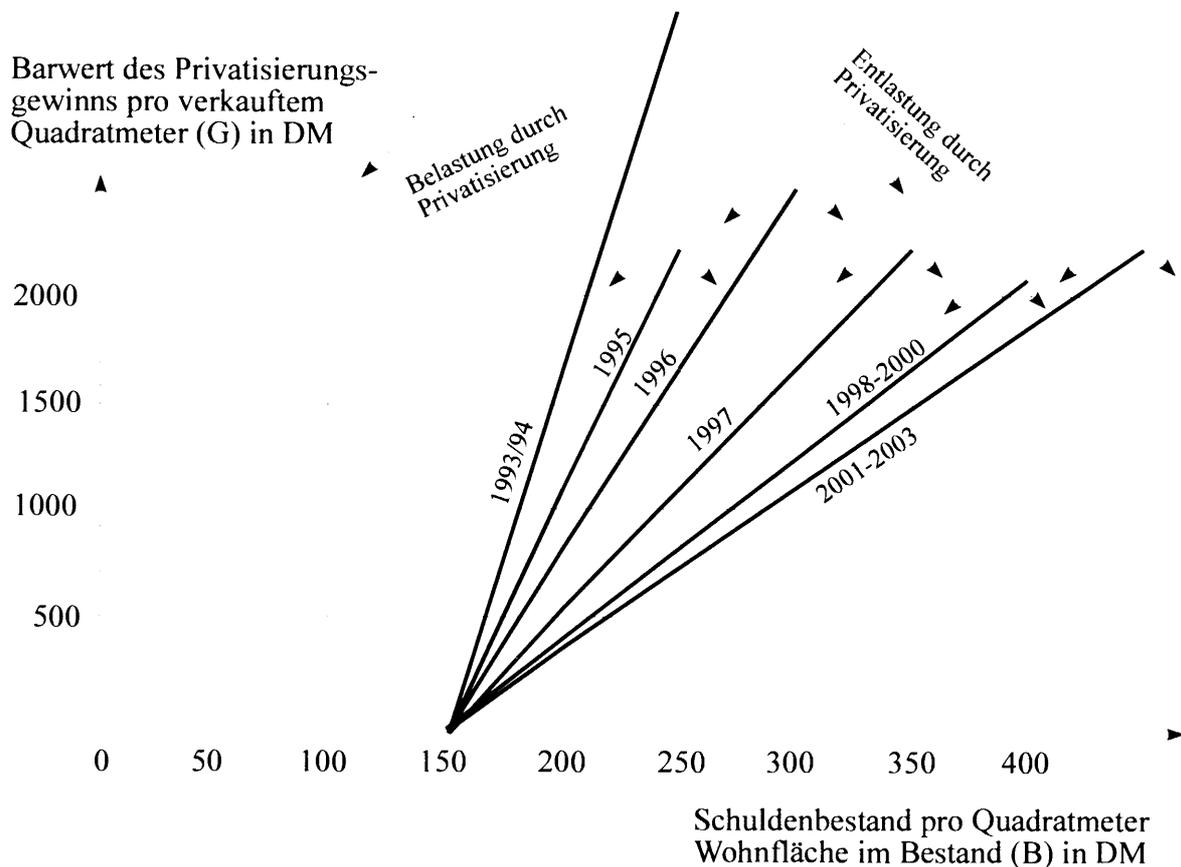
Gleichsetzen dieser beiden Ausdrücke und Auflösen nach G bringt die Gleichung

$$G^* = \frac{(S - \text{DM } 150)}{t \cdot 9,15},$$

mit der ein von S und t abhängiger kritischer Wert, G^* , für G berechnet wird, bei dem sich Vor- und Nachteil gerade aufwiegen. Höhere Werte von G führen zu einer Nettobelastung durch das Gesetz, niedrigere Werte zu einer Nettoentlastung.

Anhang 5

Privatisierungsanreize durch das Altschuldenhilfe-Gesetz?



Legende: Die im Altschuldenhilfe-Gesetz vorgesehenen Abgabeprozentsätze betragen 20 (1993/1994), 30 (1995), 40 (1996), 60 (1997), 80 (1998/1999/2000) und 90 (2001/2002/2003), wobei die Klammerwerte die zugehörigen Jahresperioden bezeichnen.

zeit Altschulden von nicht mehr als 200 DM pro m² hat, müßte mit Barwerten des Verkaufsgewinns unter 370 DM rechnen, um eine Nettoentlastung aus dem Gesetz zu erfahren.

Es ist bemerkenswert, daß die im Gesetz vorgesehenen fiskalischen Effekte in der Tendenz kleinere Unternehmen bevorzugen. Dies wird deutlich, wenn man eine heterogene Menge kleinerer Unternehmen mit unterschiedlichen Schuldbelastungen pro Quadratmeter mit einem Großunternehmen vergleicht, das die gleichen Bestände und Belastungen hat. Wenn es für das Großunternehmen wegen einer entsprechenden Höhe seiner Schulden sinnvoll ist, die Altschuldenhilfe in Anspruch zu nehmen, so folgt daraus, nicht, daß sich dies auch für alle Kleinunternehmen lohnt. Wenn es einige der kleinen Unternehmen vorzieht, den Antrag nicht zu stellen, weil sie we-

gen ihrer ohnehin geringen Schuldenbelastung dann mehr an Privatisierungserlösen zahlen müßten, als sie an Schuldenentlastung erfahren, so folgt zwingend, daß die Summe der kleinen Unternehmen in den Genuß einer stärkeren Entlastung kommt als das anfangs identische Großunternehmen.

Man könnte geneigt sein, hieraus einen Anreiz für das Großunternehmen abzuleiten, sich zu entflechten und seine Bestände auf möglichst heterogene Einzelunternehmen zu verteilen. Doch ist zu bedenken, daß gemäß § 4 III des Altschuldenhilfe-Gesetzes eine nach dem 1. 1. 1993 vorgenommene Entflechtung für die Altschuldenhilfe nicht wirksam ist. Die geteilten Unternehmen werden für die Zwecke des Gesetzes wie ein nach wie vor verbundenes Großunternehmen behandelt.

Anhang 6:

Zur Konstruktion des neuen Sonderwohngelds

Die Tabellen 1 und 2 präsentieren Beispiele für die Berechnung des Sonderwohngelds, die an die Tabellen 7.2 und 7.3 anschließen. Dabei ist unterstellt, daß die Miete des Ein-Personen-Haushaltes von 200 DM je Monat auf 700 DM je Monat und die Miete des Vier-Personen-Haushaltes von 400 DM je Monat auf 1 100 DM je Monat springt. Außerdem ist eine Einkommenssteigerung von jeweils 5 vH in der zweiten und dritten Phase der Wohngeldzahlung berücksichtigt. Die Abbildung und die Tabellen beziehen sich auf die Bemessungsgrundlage des Sonderwohngeldes, und nicht auf dieses Wohngeld selbst. Um das Sonderwohngeld zu berechnen, muß die Bemessungsgrundlage mit dem Subventionssatz (b) multipliziert werden.

Zur Illustration: Bei dem in der Tabelle 2 dargestellten Haushalt trete ein Mietensprung von 400 DM pro Monat auf 1 100 DM pro Monat ein. Das normale Wohngeld steigt dabei von 147 DM auf 402 DM. Es fängt somit gut 36 vH der Mieterhöhung auf (wäre das Wohngeld nicht durch die zuschufähige Höchstmietsmiete — in diesem Fall 785 DM — beschränkt, würde es sogar auf 593 DM steigen; die Wohngeldsteigerung machte dann fast 64 vH der Mietsteigerung aus). Trotz der großzügigen Anpassung des (normalen) Wohngeldes an die höhere Miete geht das verfügbare Resteinkommen von 1 440 DM um 445 DM auf 995 DM zurück, also um nahezu 31 vH. Das neue Sonderwohngeld soll den betroffenen Haushalt nicht endgültig davor bewahren, sondern ihm Zeit gewäh-

Tabelle 1:

Die Bemessungsgrundlage des Sonderwohngeldes für den Ein-Personen-Haushalt gemäß Tabelle 7.2 für den Fall eines Mietensprungs von 200 DM auf 700 DM (monatlich) und anschließender Einkommenssteigerungen (berechnet auf der Grundlage des Wohngeldgesetzes)

	Miete M	Maßgebliches Brutto- einkommen E	Maßgebliches Haushalts- einkommen $H = (1 - 0,125) \cdot E$	Wohngeld nach WoGG W	Verfügbares Rest- einkommen $R = H - M + W$	Bemessungsgrundlage des Sonderwohngeldes $\left(1 - \frac{t-1}{T}\right) \cdot [(1 - \epsilon) \cdot R(0) - R(t)]$			
						$\epsilon = 0$	$\epsilon = 0,05$	$\epsilon = 0,1$	$\epsilon = 0,2$
Ausgangslage	200	1 000	875	22	697	—	—	—	—
1. Phase	700	1 000	875	156	331	366	331	296	227
2. Phase	700	1 050	919	142	361	224	201	178	131
3. Phase	700	1 102	965	121	386	104	92	80	57

Legende: Annahmen: Miete bis Ende 1994: 200 DM; Miete ab 1. 1. 1995: 700 DM; Mietenstufe IV, Zuschufähige Höchstmietsmiete: 435 DM; Bruttoeinkommen bis 30. 6. 1995: 1 000 DM pro Monat; Bruttoeinkommen ab 1. 7. 1995: 1 050 DM pro Monat; Bruttoeinkommen ab 1. 7. 1996: 1 102 DM pro Monat; drei Phasen des Sonderwohngeldes: 1. Phase 1. 1. 1995—31. 12. 1995; 2. Phase 1. 1. 1996—30. 6. 1996; 3. Phase 1. 7. 1996—31. 12. 1996.

Tabelle 2:

Die Bemessungsgrundlage des Sonderwohngeldes für den Vier-Personen-Haushalt gemäß Tabelle 7.3 für den Fall eines Mietensprungs von 400 DM auf 1 100 DM (monatlich) und anschließender Einkommenssteigerungen (berechnet auf der Grundlage des Wohngeldgesetzes)

	Miete M	Maßgebliches Brutto- einkommen E	Maßgebliches Haushalts- einkommen $H = (E - 167 - 200) \cdot (1 - 0,3)$	Wohngeld nach WoGG W	Verfügbares Rest- einkommen $R = H + 200 - M + W$	Bemessungsgrundlage des Sonderwohngeldes $\left(1 - \frac{t-1}{T}\right) \cdot [(1 - \epsilon) \cdot R(0) - R(t)]$			
						$\epsilon = 0$	$\epsilon = 0,05$	$\epsilon = 0,1$	$\epsilon = 0,2$
Ausgangslage	400	2 500	1 493	147	1 440	—	—	—	—
1. Phase	1 100	2 500	1 493	402	995	445	373	301	157
2. Phase	1 100	2 625	1 581	376	1 057	255	207	159	63
3. Phase	1 100	2 756	1 672	355	1 127	104	80	56	8

Legende: Annahmen: Miete bis Ende 1994: 400 DM; Miete ab 1. 1. 1995: 1 100 DM; Mietenstufe IV, Zuschufähige Höchstmietsmiete: 785 DM; Bruttoeinkommen bis 30. 6. 1995: 2 500 DM pro Monat; Bruttoeinkommen ab 1. 7. 1995: 2 625 DM pro Monat; Bruttoeinkommen ab 1. 7. 1996: 2 756 DM pro Monat; drei Phasen des Sonderwohngeldes: 1. Phase 1. 1. 1995—31. 12. 1995; 2. Phase 1. 1. 1996—30. 6. 1996; 3. Phase 1. 7. 1996—31. 12. 1996.

Tabelle 3:

Die Bemessungsgrundlage des Sonderwohngeldes für den Vier-Personen-Haushalt gemäß Tabelle 7.3 für den Fall einer Minderung des Einkommens von 2 500 DM auf 1 900 DM (monatlich), berechnet auf der Grundlage des Wohngeldgesetzes.

	Miete M	Maßgebliches Brutto- einkommen E	Maßgebliches Haushalts- einkommen $H = (E - 167 - 200) \cdot (1 - 0,3)$	Wohngeld nach WoGG W	Verfügbares Rest- einkommen $R = H + 200 - M + W$	Bemessungsgrundlage des Sonderwohngeldes $\left(1 - \frac{t-1}{T}\right) \cdot [(1 - \epsilon) \cdot R(0) - R(t)]$			
						$\epsilon = 0$	$\epsilon = 0,05$	$\epsilon = 0,1$	$\epsilon = 0,2$
Ausgangslage	400	2500	1493	147	1440	—	—	—	—
1. Phase	400	1900	1073	216	1089	351	279	207	63
2. Phase	400	1900	1073	216	1089	234	186	138	42
3. Phase	400	1900	1073	216	1089	117	93	69	21

Legende: Annahmen: Miete: 400 DM; Mietstufe IV, Zuschußfähige Höchstmiete: 785 DM; Bruttoeinkommen bis 31. 12. 1994: 2 500 DM pro Monat; Bruttoeinkommen ab 1. 1. 1995: 1 900 DM pro Monat; drei Phasen des Sonderwohngeldes: 1. Phase 1. 1. 1995—31. 12. 1995; 2. Phase 1. 1. 1996—30. 6. 1996; 3. Phase 1. 7. 1996—31. 12. 1996.

ren, sich allmählich daran zu gewöhnen und entsprechende Dispositionen zu treffen.

Nicht jede beliebig kleine Verkürzung des Haushaltsbudgets für Nicht-Wohnkonsum und eventuelle Vermögensbildung wird als unzumutbare Härte angesehen. Minderungen um 10 vH oder 20 vH mögen als im Bereich der Wechselfälle des Lebens liegend angesehen werden, mit denen jeder Mensch rechnen muß. Im Beispiel würde der Ansatz eines solchen „Selbstbehalts“ dazu führen, daß man nicht vom verfügbaren Resteinkommen der Ausgangslage, nämlich 1 440 DM ausgeht, sondern von einem entsprechend geminderten Betrag: 1 296 DM bzw. 1 152 DM. Zieht man davon das neue verfügbare Resteinkommen ab, so erhält man den Betrag, um den die Minderung des verfügbaren Resteinkommens sozusagen die Zumutbarkeitsgrenze überschreitet; das sind 301 DM bzw. 157 DM. Dieser Betrag ist die Bemessungsgrundlage für das Sonderwohngeld in der ersten Phase (würde man keinen Selbstbehalt einführen, beliefe die Bemessungsgrundlage sich auf 445 DM).

Bei einem Subventionssatz von 40 vH ergäben sich in der ersten Phase Sonderwohngeldbeträge von 120 DM bzw. 63 DM. Sie würden die Minderung des verfügbaren Resteinkommens zu 27 vH bzw. 14 vH auffangen.

Würde man mit einem Subventionssatz von 60 vH operieren, erhielte der Haushalt in der ersten Phase ein monatliches Sonderwohngeld in Höhe von 181 DM bzw. 94 DM. Das bedeutete eine Rückführung der Minderung des verfügbaren Resteinkommens um 41 vH bzw. 21 vH.

Die Steigerung des normalen Wohngeldes (255 DM) und das Sonderwohngeld der ersten Phase zusammen ergeben folgende Anteile an der Mieterhöhung:

— bei einem Subventionssatz von 40 vH: 54 vH bzw. 45 vH

— bei einem Subventionssatz von 60 vH: 62 vH bzw. 50 vH.

Wenn sich die wirtschaftliche Situation des Haushalts danach nicht ändert, wird das Sonderwohngeld in der zweiten und dritten Phase in gleichen Schritten abgebaut. Man mindert es für die zweite Phase um ein Drittel, für die dritte Phase um ein weiteres Drittel; damit läuft es aus.

Um die Funktionsweise des Konzepts zu zeigen, wenn der Haushalt statt von einer Mieterhöhung von einer Einkommenseinbuße betroffen ist, sei wieder auf den Vier-Personen-Haushalt der Tabelle 2 zurückgegriffen. Dabei wird unterstellt, daß die monatliche Miete konstant ist, das Einkommen indessen von 2 500 DM auf 1 900 DM fällt (Tabelle 3).

Auch in diesem Fall steigt das Wohngeld, und zwar von 147 DM um 69 DM auf 216 DM. Es fängt 11,5 vH des Einkommensrückgangs von 600 DM auf. Das verfügbare Resteinkommen sinkt von 1 440 DM um gut 24 vH auf 1 089 DM. Je nach Höhe des Selbstbehalts von 10 vH bzw. 20 vH beläuft sich das Sonderwohngeld in der ersten Phase

— bei einem Subventionssatz von 40 vH auf 83 DM bzw. 25 DM

— bei einem Subventionssatz von 60 vH auf 124 DM bzw. 38 DM.

Von der Einkommensminderung in Höhe von 600 DM fangen die Steigerung des Normalwohngeldes und das Sonderwohngeld der ersten Phase gemeinsam ab:

— bei einem Subventionssatz von 40 vH: 25 vH bzw. 16 vH

— bei einem Subventionssatz von 60 vH: 32 vH bzw. 19 vH.