

Soll und Haben im Wohnungsbau

Wohnungsbau und Mietrecht sind gerade in der gegenwärtigen Situation besonders wichtige Probleme für die Gesundung unserer Wirtschaft. Die CDU hat bereits auf ihrem Mannheimer Parteitag im März 1981 einstimmig ein umfassendes wohnungspolitisches Programm beschlossen und kurz danach entsprechende Gesetzentwürfe in Bundestag und Bundesrat eingebracht. Größere soziale Gerechtigkeit und stärkere marktwirtschaftliche Dynamik sind die Zielpunkte. Damit hat die Union in der Wohnungsbaupolitik die Führung übernommen. Die Koalition dagegen ist zerstritten und unfähig zum Handeln. Nachfolgend zieht der wohnungsbaupolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Friedrich-Adolf Jahn, eine Bilanz.

I. Zur Situation

1. Die steigenden Kosten auf dem Wohnungsmarkt (Bauland, Baukosten, Zinsen) machen zahlreichen Bauwilligen die Verwirklichung ihres Wunsches nach Wohneigentum unmöglich.

Der freifinanzierte Mietwohnungsbau ist unwirtschaftlich und deshalb nahezu zum Erliegen gekommen. Der Sachzusammenhang zwischen der mangelnden Investitionsbereitschaft privater Bauherren und der Mietgesetzgebung wird von der Regierung geleugnet.

Der soziale Wohnungsbau kann die entstandene Versorgungslücke nicht ausfüllen. Mit Kostenmieten von 20 DM pro Quadratmeter und mehr, die zu 70 % subventioniert werden müssen, ist er an seine finanziellen Grenzen gestoßen. Sozialmieten liegen oftmals höher als die Vergleichsmieten. Gleiche Wohnungen mit gleichem Wohnwert haben unterschiedliche Mieten.

Weit über 50 % aller Haushalte haben ein Anrecht auf eine Sozialwohnung. Aber nur ein Drittel dieser wohnberechtigten Haushalte ist im Besitz einer Sozialwohnung. Zwei Drittel aller Wohnberechtigten gehen leer aus. Die Ärmern zahlen die höheren Mieten. Mit der Politik „Mehr Wohnberechtigungsscheine statt mehr Wohnungen“ läßt sich kein Staat machen! Ein Drittel der Sozialmietwohnung sind fehlbelegt.

Gefördert wird der Besitzstand. Am billigsten wohnt, wer am längsten wohnt. Die jungen und die kinderreichen Familien bleiben draußen vor der Tür. Diese relativ willkürliche Begünstigung ist verteilungspolitisch nicht mehr vertretbar. Die Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips ist in Frage gestellt.

2. Auf der Nachfrageseite ist der Wohnungsmarkt rein rechnerisch, nicht aber tatsächlich ausgeglichen. Wer in einer Großstadt eine Wohnung sucht, weil er hier seinen Arbeitsplatz hat, dem ist wenig mit dem Hinweis auf freie Wohnungen in ländlichen Gebieten geholfen. Bestimmte Personengruppen, insbesondere in den großen Städten, finden am Markt keine bedarfsgerechte Wohnung. Hierzu gehören insbesondere kinderreiche und junge Familien. Die geburtenstarken Jahrgänge der 60er Jahre drängen auf den Wohnungsmarkt und wollen eigene Haushalte gründen. Nicht jeder Haushalt wohnt in der „richtigen“ Wohnung. Viele Familien mit Kindern leben in einer zu kleinen Wohnung, während andere als Folge einer Verkleinerung des Haushalts zu große Wohnungen haben. Wer als Einzelperson in einer großen Wohnung wohnt, zieht aber nicht um. Die Miete für eine kleinere Neubauwohnung wäre höher. Außerdem fallen gestiegene Ansprüche an Größe, Ausstattung und Lage einer Wohnung ins Gewicht.

II. Zielvorstellungen der Union

1. Die Union will eine Wende in der Wohnungsbaupolitik:

- Mehr Wohnungen durch Soziale Marktwirtschaft,
- mehr Hilfe zur Selbsthilfe,
- mehr soziale Treffsicherheit zugunsten einkommensschwacher Bevölkerungskreise.

2. Die öffentlichen Kassen sind leer. Deshalb gibt es nur eine erfolgversprechende Konzeption:

- Anreize für private Investitionen durch steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten,
- Anreize für private Investitionen durch Abbau gesetzlicher Hemmnisse im Mietrecht,
- Anreize zur vorzeitigen Rückzahlung der im Umlauf befindlichen Darlehensmittel (65—70 Mrd. DM) durch Wegfall der Mietpreis- und Belegungsbindungen bei sofortiger Rückzahlung oder Höherverzinsung.

Und dadurch gleichzeitig

- Konzentration der wenigen öffentlichen Mittel auf die wirklich einkommensschwachen Bevölkerungskreise durch Abbau nicht mehr gerechtfertigter Subventionen (Lösung des Fehlbelegerproblems).

Das bedeutet im einzelnen:

- Wohnungsversorgung grundsätzlich durch den Markt bei gleichzeitiger individueller Absicherung der einkommensschwachen Haushalte durch das Wohngeld (Subjektförderung).

- Konzentration der knappen öffentlichen Mittel des sozialen Wohnungsbaus auf die Bürger, die am Markt keine Wohnung finden können, sowie auf städtebauliche Problemgebiete (Objektförderung).

III. Realisierung der Unionsziele

Die CDU hat auf ihrem Mannheimer Parteitag im März 1981 ein umfassendes wohnungspolitisches Programm beschlossen, das sich an den Grundsätzen größerer sozialer Gerechtigkeit und stärkerer marktwirtschaftlicher Dynamik orientiert. Bereits im Mai 1981 haben die CDU/CSU-Bundestagsfraktion und die unionsregierten Länder drei Gesetzentwürfe eingebracht, mit denen das Mannheimer Programm politisch umgesetzt worden ist.

Mit dieser „Doppelinitiative“ hat die Union deutlich gemacht, daß sie in der Wohnungsbaupolitik die Führung übernommen hat: Zu jenem Zeitpunkt steckten SPD und FDP noch mitten in der Diskussion zwischen marktwirtschaftlichen und antimarktwirtschaftlichen Positionen. Der Streit innerhalb der Koalition ist bis heute nicht beigelegt.

Die im Laufe des Jahres 1981 nachgeschobenen Gesetzentwürfe der Bundesregierung sind Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen zwischen den Koalitionsfraktionen gewesen. Nachgereichte „Formulierungshilfen“ der Bundesregierung zum Mietrecht haben den Streit noch verschärft.

IV. Stand des Gesetzgebungsverfahrens

1. Steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten

Die Entscheidungen der Bundesregierung zu den steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten lagen auf der von der Union vertretenen Linie. Nachdem sich Minister Haack zunächst gegen jede Verbesserung bei der degressiven Abschreibung (§ 7 Abs. 5 EStG) gewandt und nur andeutungsweise für eine familienfreundlichere Gestaltung der Eigentumsförderung ausgesprochen hatte, konnte sich die FDP mit ihren Vorstellungen weitgehend durchsetzen.

Damit hat die Koalition wesentliche Teile des von der Union eingebrachten Gesetzentwurfes über steuerliche Vergünstigungen zur Förderung des Wohnungsbaus übernommen. Die Erhöhung der degressiven Abschreibung von 3,5% auf 5% entspricht dem Gesetzentwurf der Union.

Die Ausdehnung auch auf Betriebsgebäude wird begrüßt; dagegen stößt die Verkürzung des Zeitraumes der erhöhten Abschreibung auf acht Jahre auf Bedenken.

Die von der Regierung beabsichtigten Maßnahmen bei der Bildung von Wohneigentum für Familien reichen dagegen keinesfalls aus. So sollen die derzeit geltenden Abschreibungshöchstbeträge um jeweils 50 000 DM erhöht werden; daneben sollen Familien im Falle der Herstellung oder Anschaffung eines Eigenheimes 600,— DM jährlich für das zweite und jedes weitere Kind

von der Steuerschuld absetzen dürfen. Die — gegenüber dem Kabinettsbeschuß vom 27. Mai 1981 erweiterte — Kinderkomponente wird teilweise jedoch schon dadurch wieder aufgehoben, daß das Kindergeld für das zweite und dritte Kind gekürzt worden ist.

Die Steuervorlagen der Bundesregierung sind nach Ablehnung des CDU/CSU-Gesetzentwurfes in das 2. Haushaltsstrukturgesetz einbezogen worden. Der Vermittlungsausschuß von Bundestag und Bundesrat hat folgende Vorschläge gemacht, denen der Bundestag zugestimmt hat und die am 1. Januar 1981 Gesetzeskraft erlangt haben:

1.1 Erhöhte Abschreibung nach § 7b EStG

Anhebung der Höchstbeträge der absetzbaren Herstellungs- bzw. Anschaffungskosten um jeweils 50 000 DM (bei Einfamilienhäusern auf 200 000, bei Zweifamilienhäusern auf 250 000).

Für das zweite und jedes weitere Kind wird ein Abzug von der Steuerschuld in Höhe von 600 DM gewährt.

1.2 Verbesserung der degressiven Abschreibung nach § 7 Abs. 5 EStG

Möglichkeit der Absetzung von jeweils 5% der Herstellungs- bzw. Anschaffungskosten in den ersten acht Jahren.

1.3 Ausdehnung der für selbstgenutzte Einfamilienhäuser geltenden pauschalen Nutzungswertbesteuerung auch auf voll selbstgenutzte Zwei- und Mehrfamilienhäuser (gegen den Willen der Union).

1.4 Beseitigung der Mehrwertsteuroption für Gebäude, die nach dem 1. Januar 1985 fertiggestellt sind (gegen den Willen der Union).

2. Abbau der Fehlsubventionierung

Zur Beseitigung der Fehlbelegungen im sozialen Wohnungsbau wollte die Bundesregierung von besserverdienenden Sozialmieterern eine Fehlbelegungsabgabe erheben. Die vom Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau durchgeführte Anhörung hat hierzu ergeben:

Die Einführung einer Fehlbelegungsabgabe ist zu kompliziert und zu teuer: zur Erhebung dieser neuen Abgabe müssen Städte und Gemeinden eine neue Bürokratie aufbauen; allein in Hamburg müßten 50 neue Mitarbeiter eingestellt und zunächst ausgebildet werden.

Die Fehlbelegungsabgabe ist unwirtschaftlich: 4,5 Millionen Haushalte müssen in ihrem Bestand überwacht werden, von denen über 3 Millionen dann als nicht abgabepflichtig festgestellt werden; in 70% der Fälle ist der Verwaltungsaufwand gemessen am Ertrag demnach vergebens.

Die Fehlbelegungsabgabe ist zu verwaltungsaufwendig: Der Publikumsverkehr in den Wohnungsämtern nimmt schlagartig zu; denn 90% der Sozialmieter werden sich beraten lassen müssen. Gegen jeden 10. Abgabebescheid muß mit einem Widerspruch gerechnet werden.

Die Fehlbelegungsabgabe zementiert die Fehlbelegung: Die Bundesregierung täuscht sich selbst, wenn sie besserverdienende Mieter durch die Abgabe als sozial bedürftig anerkennt, obwohl sie es in Wahrheit nicht sind. Trotz Zahlung einer Fehlbelegungsabgabe werden die Fehlbeleger weiter begünstigt.

In keiner Weise werden durch die Fehlbelegungsabgabe die Ungerechtigkeiten der Mietverzerrung beseitigt, erst recht nicht die Ungerechtigkeit, daß nur für ein Drittel der Wohnberechtigten Sozialwohnungen zur Verfügung stehen, die anderen zwei Drittel sehen müssen, wie sie auf dem freien Wohnungsmarkt zurechtkommen. Eine Fehlbelegungsabgabe, die bis 1985 eingeführt und — wie angekündigt — 1994 wieder abgeschafft wird, stellt sich selbst in Frage. Diese Bürokratie ist dem Steuerzahler nicht zumutbar.

Die Gesetzentwürfe der Bundesregierung und der Opposition sind gleichfalls in die Beratungen des 2. Haushaltsstrukturgesetzes einbezogen worden. Das Ergebnis des Vermittlungsverfahrens hat der Bundestag übernommen, so daß seit dem 1. Januar 1982 folgende Regelungen gelten:

2.1 Höherverzinsung

Für Darlehen der öffentlich geförderten Wohnungen einschließlich des Eigentumsbereiches sowie der mit Mitteln der Wohnungsfürsorge geförderten Wohnungen können die Länder durch Rechtsvorschrift eine Höherverzinsung bestimmen

- von bis zu 8 % für die vor dem 1. Januar 1960 bewilligten Mittel
- von bis zu 6 % für die vor dem 1. Januar 1970 bewilligten Mittel.

Dabei ist die aus der höheren Verzinsung folgende Mieterhöhung bzw. Mehrbelastung angemessen zu begrenzen.

2.2 Anreize zur vorzeitigen Rückzahlung

Eigentümer von Eigenheimen und Eigentumswohnungen, denen öffentliche Mittel vor dem 1. Januar 1970 gewährt wurden, erhalten bei vorzeitiger Rückzahlung einen Schuldnachlaß von 15 v. H. auf die Restschuld, wenn sie die Mittel bis zum 30. Juni 1982 vollständig zurückzahlen.

Der bisher diesen Eigentümern zustehende, bei Zinsanhebung nahezu wertlose Bonus entfällt.

2.3 Lockerung der Bindungen bei vorzeitiger Rückzahlung

In Gemeinden mit weniger als 200 000 Einwohnern entfällt bei vorzeitiger Rückzahlung der öffentlichen Mittel die Mietpreisbindung sechs Monate nach dem Zeitpunkt der Rückzahlung.

Den Landesregierungen steht es frei, durch Rechtsverordnung bestimmte Gemeinden von dieser Neuregelung auszunehmen, wenn in diesen die Mietpreisdifferenz zwischen öffentlich geförderten und vergleichbaren nicht preisgebundenen Wohnungen erheblich ist.

2.4 Fehlbelegungsabgabe

Den Landesregierungen steht es frei, durch Rechtsverordnung Gemeinden mit mehr als 300 000 Einwohnern sowie Gemeinden, die mit diesen einen zusammenhängenden Wirtschaftsraum bilden, zu bestimmen, in denen besser-verdienende Inhaber einer öffentlich geförderten Mietwohnung eine Ausgleichszahlung (Fehlbelegungsabgabe) zu entrichten haben, wenn in diesen Gemeinden die Mietdifferenz zwischen öffentlich geförderten und vergleichbaren nicht preisgebundenen Wohnungen erheblich ist.

3. Verbesserungen im Mietrecht

3.1 Staffelmietregelung

Die Möglichkeit, für einen bestimmten Zeitraum der Höhe nach gestaffelte Mietzinsen vereinbaren zu können, soll die Investitionsbereitschaft im Mietwohnungsbau fördern. Mit der Vereinbarung einer Staffelmiete wird die wirtschaftliche Entwicklung auf längere Zeit im voraus kalkulierbar, was für beide Vertragsparteien von Interesse sein kann.

3.1.1 Die Bundesregierung will Staffelmietverträge nur für den Wohnungsneubau (ab 1. Januar 1981 fertiggestellten Wohnraum) zulassen. Den Ausgleich für Investitionsverluste sieht die Bundesregierung spätestens nach 20 Jahren erreicht. Demzufolge wird die einmalige Verlängerung eines bis zu 10 Jahren abschließbaren Staffelmietvertrages um einen gleich langen Zeitraum ermöglicht.

Die Staffelmietregelung der Bundesregierung wird zeitlich an das Objekt gebunden: jede Wohnung darf höchstens über 20 Jahre einen gestaffelten Mietzins abwerfen. Hierbei ist gleichgültig, ob während dieser 20 Jahre Staffelmietregelungen nur mit einem oder mehreren Mietern vereinbart werden: insgesamt dürfen sie pro Wohnung nur 20 Jahre nicht überschreiten.

3.1.2 Demgegenüber sieht die Unionsregelung Staffelmietvereinbarungen auch für den Bestand und für jede Wohnung beliebig oft, jedoch längstens für 10 Jahre je Vertrag vor.

Für die Einbeziehung auch des Wohnungsbestandes spricht: Im Rahmen der sog. Mischkalkulation werden die Renditemöglichkeiten aus vorhandenem Bestand und künftigen Investitionen insgesamt betrachtet.

Wer heute investieren will, muß das hierzu erforderliche Geld auch aus dem Bestand erwirtschaften. Deshalb ist die Möglichkeit von Staffelmietregelungen auch im Bestand erforderlich.

3.2 Zeitmietvertragsregelungen

Das Angebot an Mietwohnungen wird dadurch erhöht, daß leerstehende Wohnungen zu einer, sei es auch nur zeitlich befristeten Nutzung bereitgestellt werden. Bisher fehlt es an praktikablen Vorschriften, die eine vorübergehende Wohnraumvermietung zulassen. Diese Möglichkeit wird durch die Zu-

lassung von Zeitmietverträgen bei erwartetem familiärem Eigenbedarf des Vermieters oder vor der Durchführung erheblicher Baumaßnahmen eröffnet.

3.2.1 Der Formulierungsvorschlag der Bundesregierung zum Zeitmietvertrag konstruiert erweiterte Kündigungsmöglichkeiten des Vermieters bei befristeten Mietverträgen unter bestimmten Voraussetzungen (Eigenbedarf, Abriß usw.). Der Vermieter muß die Kündigung aussprechen und praktisch die gesamte Kündigungsprozedur über sich ergehen lassen, wie es auch bei unbefristeten Verträgen der Fall ist. Die Bundesregierung bürdet dem Vermieter damit die Darlegungs- und Beweislast für die Kündigung auf. Damit wird das Ziel des Zeitmietvertrags, nämlich den Wohnraum mit Ablauf des Vertrages dem Vermieter zur Verfügung zu stellen, in der Praxis nicht erreicht.

3.2.2 Im Gegensatz zum Vorschlag der Bundesregierung will die Union den zeitlich befristeten Mietvertrag unter ganz bestimmten Voraussetzungen zulassen. Damit wird ein Stück Vertragsfreiheit im Mietrecht zurückgewonnen, ohne daß der Vermieter bei Beendigung der Mietzeit weitere Darlegungen zu machen hätte.

3.3 Aktualisierte Mietspiegel

Mietspiegel haben sich grundsätzlich als geeignetes Mittel zur Feststellung des Mietpreises herausgestellt. Damit Mietspiegel die wirtschaftliche Entwicklung des Wohnungsmarktes zeitnah wiedergeben, müssen sie aktualisiert werden.

3.3.1 Die Bundesregierung will in die Mietspiegel die Mietzinsabschlüsse der vergangenen fünf Jahre einstellen und Mieterhöhungen während einer Zeit von drei Jahren auf insgesamt 30% beschränken (Kappungsgrenze).

3.3.2 Die Union will die Abschlüsse der vergangenen vier Jahre berücksichtigen, ohne daß eine Kappungsgrenze vorgesehen ist. Die Kappungsgrenze von 30% ist überflüssig und schädlich:

überflüssig, weil vor dem Hintergrund der Mietsteigerungen der letzten drei Jahre (um 5% pro Jahr) die 30-Prozent-Marke auch unter Berücksichtigung eines marktorientierten Mietspiegels (Mieten der letzten vier oder fünf Jahre) nicht erreicht werden wird;

schädlich, weil die Höchstgrenze von 30% die Vermieter veranlassen könnte, diese Marke als „Zielvorgabe“ zu verstehen, was gerade zu überhöhten Mietzinsbegehren und damit gerichtlichen Auseinandersetzungen führen kann.

3.4 Mietspiegelgesetz

3.4.1 Mit dem Entwurf eines Mietspiegelgesetzes will die Bundesregierung eine gesetzliche Regelung für die Erstellung und Fortschreibung von Mietspiegeln schaffen. Zugleich soll dem Mietspiegel vor den beiden anderen Begründungsmöglichkeiten für eine Mieterhöhung, nämlich der Benennung von Vergleichswohnungen und dem Sachverständigengutachten, der Vorrang eingeräumt werden.

Für eine Bevorzugung der Mietspiegel gegenüber den anderen Begründungsmöglichkeiten für ein Mieterhöhungsverlangen im Vergleichsmietensystem besteht keine Veranlassung. Der Vermieter soll auch künftig auf drei gleichberechtigte Begründungsmöglichkeiten für sein Mieterhöhungsbegehren zurückgreifen können: Mietspiegel, Sachverständigengutachten, Benennung von Vergleichswohnungen.

3.4.2 Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion lehnt den Entwurf eines Mietspiegelgesetzes der Bundesregierung ab. Es ist nicht erforderlich, die Einzelfragen der Aufstellung und Fortschreibung von Mietspiegeln durch ein besonderes Gesetz zu regeln.

Anstatt die Gesetzesflut endlich einzudämmen, werden neue Regelungen geschaffen, die wegen der materiebedingten ständigen Veränderungen und Ergänzungen nur neue langwierige Gesetzgebungsverfahren nach sich ziehen.

Detailfragen könnten — unkomplizierter — durch den Verordnungsgeber geregelt werden. Beides sieht der Gesetzentwurf der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen vor. Die Ablehnung des Mietspiegelgesetzes bedeutet mithin kein Nein zum Mietspiegel.

3.5 Mit ihren jetzigen Beschlüssen zum Mietrecht läuft die Bundesregierung den Gesetzesinitiativen der Union zur Wohnungsbaupolitik ein drittes Mal nach, insbesondere in bezug auf den Zeitmietvertrag. SPD und FDP haben im Bundestagsausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau die Vorschläge der Union zum Mietrecht abgelehnt. Die Union hat die Vorschläge von SPD und FDP abgelehnt, da diese kaum Anreize für Investitionen im Mietwohnungsbau enthalten.

Im Gegenteil. Die Bundesregierung schafft neue Unsicherheiten; denn die vom Bundeskabinett gefaßten Beschlüsse zum Mietrecht waren noch nicht einmal zu einem Paket geschnürt, als Wohnungsbauminister Haack bereits zur Schere griff und erklärte, dies alles sei zunächst nur ein Test, solle in zwei Jahren wieder überprüft und nötigenfalls neu behandelt werden. Minister Haack hat damit — sehr zum Ärgernis des Koalitionspartners FDP — auf Kosten der dringend notwendigen Verstetigung der Investitionen und der Wirtschaftlichkeit im Wohnungsbau neue Unsicherheiten geschaffen und gleichzeitig die Effizienz von Kabinettsbeschlüssen in Frage gestellt, für die der Bundeskanzler eigens die Vertrauensfrage gestellt hat.

Wieder einmal wird deutlich: Marktwirtschaftliche und antimarktwirtschaftliche Positionen blockieren sich im Bundeskabinett gegenseitig. Ideologie versperrt die Einsicht zu der Erkenntnis: Mehr Markt und nicht mehr Staat ist der Schlüssel zum Erfolg — auch in der Wohnungsbaupolitik.