

Dr. Franz Hubert
Prof. Dr. Horst Tomann

**Wohnungspolitischer Umbruch in
Ostdeutschland**
eine Bestandsaufnahme mit Blick auf
Osteuropa

Nachdruck einer
Studie im Auftrage des Bundesbauministeriums
vom Februar 1993

Grundlage der gleichnamigen Schrift des BMBau
erschienen Bonn 1994

Freie Universität Berlin
Boltzmannstr 20
1000 Berlin 33
Tel.: 030 838 6357 / 5209

Inhaltsverzeichnis

Einführung und Überblick	1
Das kommunistische Erbe	1
Fehlgeleitete Investitionen.	2
Überhöhte Kosten und mangelhafte Qualität.	2
Ineffiziente Bestandsnutzung.	2
Verstaatlichung und ungeklärte Eigentumsrechte.	3
Das Konzept der sozialen Wohnungswirtschaft	3
Effizienz durch marktwirtschaftlichen Wettbewerb.	3
Klare und gesicherte Eigentumsrechte.	4
Soziale Absicherung.	5
Förderung von Wohnungsbau und selbstgenutztem Wohnungseigentum.	6
Vom Planungschaos zur Marktordnung	6
Die Einführung der sozialen Wohnungswirtschaft	9
Eigentumsrechte	9
Nutzung, Veränderung, Veräußerung	9
Nutzung.	10
Baumaßnahmen.	10
Verkauf und Vermietung.	11

Besondere Eigentumsformen	11
Individuelles Wohnungseigentum.	12
Genossenschaften.	13
Grundbuchwesen.	14
Mietrecht	15
Kündigungsschutz	16
Miethöhe	17
Ausnahmeregelung für Ostdeutschland	18
Wohngeld	19
Wohnungsvermittlung und Belegungsrechte	21
Belegungsrechte in Ostdeutschland.	23
Wohnungsbau- und Eigentumsförderung	24
Steuervergünstigungen	24
Sozialer Wohnungsbau	25
Neuordnung der Vermögensfragen	28
Vermögensrechtliche Ausgangslage	29
Grundsätze	30
Zuordnung des Staatsbesitzes	30
Regelung offener Vermögensfragen	30
Vorrang der Rückgabe.	31
Ausnahmen von der Rückgabe.	32
Redlicher Erwerb.	32
Vorfahrt für Investitionen.	33
Behandlung von Altschulden	35
Umsetzung	36
Verfahrensweise	36
Stand der Abwicklung	37

Aufhebung staatlicher Zwangsverwaltung.	39
Bodenübertragung auf Genossenschaften.	39
Offene Probleme	40
Privatisierung	43
Ausgangslage für die Wohnungsprivatisierung	43
Dominanz (halb)staatlicher Großunternehmen	43
Zur Lage kommunaler und genossenschaftlicher Woh- nungsunternehmen	45
Ziele der Wohnungsprivatisierung	47
Kosteneffizienz.	48
Preisgünstige Wohnqualität.	48
Frisches Eigenkapital und personelle Erneue- rung.	49
Sicherung von Belegungsrechten.	49
Formen der Wohnungsprivatisierung	50
Gründung oder Umwandlung von Genossen- schaften.	50
Verkauf an Investoren.	51
Mieterprivatisierung und ihre Probleme	52
Hochgespannte Erwartungen	52
Offene Probleme der Mieterprivatisierung	53
Kaufpreise.	53
Geringes Kaufinteresse.	54
Instandsetzung.	55
Mieterschutz.	56
Wohnungsverwaltung.	56
Mieten und deren soziale Absicherung	58
Politische Mieten, Kostenmieten, Marktmieten	58

Mietenreform und Subventionsabbau	59
Erste Mieterhöhung.	60
Zweite Mieterhöhung.	62
Die Lage der Vermieter	63
Mietbelastung und Wohngeldsonderregelungen	65
Wohnungsbauförderung	68
Defizite der Wohnungsversorgung	68
Förderkonzeptionen	70
Fördermaßnahmen	71
Fertigstellung von Bauvorhaben.	71
Modernisierung, Instandsetzung und Ausbau.	72
Wohneigentumsförderung.	73
Sozialer Wohnungsbau.	73
Indirekte Förderung	74

Vorbemerkung

Die ehemals kommunistischen Staaten Osteuropas stehen vor schweren wohnungswirtschaftlichen Problemen. Eine zentrale Herausforderung ist der Aufbau eines effizienten und zugleich sozial verträglichen Wohnungsmarktes. In dem komplexen Transformationsprozeß von staatlicher Willkür und Planungschaos zu individueller Freiheit in einer marktwirtschaftlichen Ordnung wird auch der Rat aus dem Ausland gefragt sein. Hier kann die Bundesrepublik Deutschland ihre Erfahrungen einbringen: Die westdeutsche Wohnungswirtschaft verfügt über einen stabilen rechtlichen und institutionellen Rahmen, in dem sich leistungsfähige Wohnungsmärkte entwickeln konnten. Das wohnungspolitische Instrumentarium ist breit gefächert und der sozialen Absicherung einer liberalen Wohnungspolitik verpflichtet. Mit der Transformation des Wohnungssektors in Ostdeutschland konnten darüberhinaus Erfahrungen mit den Erblasten sozialistischer Wohnungspolitik und den praktischen Schwierigkeiten der Reform gesammelt werden. Das Ziel dieser Schrift ist es, die deutschen Erfahrungen selbstkritisch, in knapper und verständlicher Form für die Verantwortlichen in Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik in den Staaten Osteuropas aufzubereiten. Sie soll Anregungen vermitteln, wie der Aufbau eines marktwirtschaftlichen Rechtsrahmens, die Privatisierung von Wohnungsbeständen, der Abbau von Mietsubventionen und andere Aufgaben praktisch bewältigt und sozial abgefedert werden können. Zugleich soll vor der unkritischen Nachahmung einzelner Konzepte gewarnt werden.

Der einführende erste Teil (Abschnitt 1) stellt dem Erbe kommunistischer Wohnungspolitik das Grundkonzept der sozialen Wohnungsmarktwirtschaft gegenüber und umreißt die Hauptaufgaben der Umgestaltung des Wohnungssektors. In diesem Abschnitt sollen die 'großen Linien' aufgezeigt und das Verständnis für den inneren Zusammenhang einzelner Teilkonzepte geweckt werden.

Der zweite Teil (Abschnitt 2) stellt den Aufbau effizienter rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen für die Wohnungsmarktwirtschaft dar. Diese ordnungspolitische Grundaufgabe wurde in Deutschland weitgehend durch die Übernahme entsprechender Regelungen aus der alten Bundesrepublik gelöst. Für die Länder Osteuropas steht eine derart vorgefertigte Lösung nicht zur Verfügung. Die Schaffung marktkonformer Rahmenbedingungen ist

vielmehr ein schwieriges Kernstück des Transformationsprozesses. Daher werden die entsprechenden Regelungen einschließlich der Sonderbestimmungen für die neuen Bundesländer kurz erläutert. Hierbei steht die ökonomische Funktion — nicht die rechtlichen Details — im Vordergrund.

Im Dritten Teil (den Abschnitten 3 bis 6) werden besondere Anpassungs- und Übergangsmaßnahmen dargestellt. Hierzu gehören die Regelung offener Vermögensfragen, die Privatisierung, die schrittweise Deregulierung der Mieten und besondere Maßnahmen der Wohnungsbauförderung.

Einführung und Überblick

Das kommunistische Erbe

Die kommunistische Wohnungspolitik beruhte auf der Überzeugung, daß der Staat Wohnbedürfnisse nach politischen Kriterien festsetzen und deren Erfüllung durch zentrale Planung gewährleisten muß. Folgerichtig wurde privater Wohnungsbesitz faktisch enteignet und Wohnungsmärkte durch staatliche Lenkung ersetzt. Die Wohnungsversorgung wurde in erster Linie als ein sozialer Anspruch gesehen. So galt es als bedeutende sozialistische Errungenschaft, Mieten so niedrig zu halten, daß sie weder die Wohnkosten decken noch den Mietern die Knappheit von Wohnraum deutlich machen konnten. Die für die Wohnungswirtschaft notwendigen Ressourcen mußten aus Mitteln der Betriebe oder dem Staatshaushalt finanziert werden. Die oft als ‘zweite Lohntüte’ bezeichneten Mietsubventionen wurden durch entsprechend niedrigere Löhne und Renten erkaufte. Bei Mieten, die nur wenige Prozent des Einkommens ausmachen, sind Wohnwünsche praktisch unbegrenzt. Die Überschußnachfrage versetzte wiederum den Staat in die Lage, Wohnungen nach eigenem Gutdünken zuzuteilen. Obwohl die Menschen letztlich in Form niedriger Löhne für ihre Wohnungen bezahlten, wurden sie zu Bittstellern degradiert, die beliebig bevormundet werden konnten. Diese Machtposition des Staates konnte zum Zwecke der sozialen Umverteilung genutzt werden — oder aber um der Nomenklatura zusätzliche Privilegien zuzuschancen.

Neben einer Verschleierung der tatsächlichen Kosten des Wohnens und einer Entmündigung der Bürger hat die Politik niedriger Mieten und staatlicher Rationierung jedoch vor allem gravierende Effizienzverluste zur Folge. Tatsächlich waren die politischen Institutionen weder in der Lage noch Willens Bauinvestitionen und Wohnungsnutzung gemäß den Wünschen der Menschen planmäßig zu steuern. Die Hauptdefizite des sozialistischen Wohnungssystems waren: eine massive Fehlleitung von Investitionen, überhöhte Kosten und mangelhafte Qualität auf allen Stufen der Produktion und der Verwaltung von Wohnraum, sowie eine ineffiziente Nutzung des Wohnungsbestandes.

Fehlgeleitete Investitionen. Im Gegensatz zu dem wissenschaftlichen Planungsanspruch wurden Investitionsprioritäten oft irrational bestimmt. So hatte der Wohnungsbau lange eine geringe Priorität, da er von den kommunistischen Machthabern als ‘unproduktiv’ angesehen wurden. Die großen Wohnungsbauprogramme der 70er Jahre, die als Kern einer neuen ‘Sozialpolitik’ galten, entsprachen in ihrer überdimensionierten und weitestgehend standardisierten Bauweise vor allem dem bürokratischen Bedürfnis nach planerischer Überschaubarkeit und einfacher Reproduzierbarkeit. Maßnahmen zur Erhaltung des Wohnungsbestandes und zur rationellen Energienutzung wurden dagegen stark vernachlässigt. Heute stehen den bis zur Unbewohnbarkeit verfallenen Altbauten in den Innenstädten monotone Neubaublöcke, oft in trostlosen Vororten mit dürftiger Infrastruktur und langen Anfahrtswegen, gegenüber. Der derzeitige Wohnungsbestand entspricht in seiner Struktur noch in seinem baulichem Zustand den Wohnwünschen der Menschen.

Überhöhte Kosten und mangelhafte Qualität. In der Produktion und der Verwaltung staatlicher Wohnungen wurden Defizite jederzeit aus dem Staatshaushalt abgedeckt. Es fehlten also ökonomische Anreize für die Betriebe sich um niedrige Kosten und hohe Qualität zu bemühen. Darüberhinaus waren die Leistungsanbieter vor Konkurrenz geschützt und konnten bei den niedrigen Mieten auch schlechte Wohnungen vermieten. Verantwortungslosigkeit und Pfusch konnten sich daher auf allen Ebenen in Planung, Wohnungsbau und Wohnungsverwaltung ungestraft ausbreiten. Die Folgen waren Planungsmängel und Bauschäden, aufgeblähte Wohnungsverwaltungen und schleppende Reparaturdienste.

Ineffiziente Bestandsnutzung. Frei werdende Wohnungen wurden von Betrieben, gesellschaftlichen Organisationen oder von der kommunalen Verwaltung vergeben. Grobe Versorgungsnormen, etwa das Verhältnis von Familiengröße und Zimmerzahl oder die Wohnfläche pro Kopf bestimmten, was als ‘Wohnbedarf’ berücksichtigt werden konnte. Die Einzelheiten des Vergabeverfahrens blieben jedoch undurchsichtig, so daß ‘Beziehungen’ und die politische Loyalität oft entscheidend für den Zugang zu attraktiveren Wohnungen waren. Die meisten Wohnungssuchenden hatten kaum eine Möglichkeit, individuelle Wohnwünsche hinsichtlich der Lage oder des Zuschnitts geltend zu

machen. Als Folge ist selbst der unzureichende Wohnungsbestand falsch genutzt worden. Manche Mieter haben zu große andere zu kleine Wohnungen, viele Menschen haben unnötig lange Anfahrtswege zu ihren Arbeitsstätten.

Verstaatlichung und ungeklärte Eigentumsrechte. Gerade die eigene Ineffizienz ließ den Staat eifersüchtig über seine Monopolstellung wachen. Privater Mietwohnbesitz wurde in großem Umfang entschädigungslos und zum Teil ohne Rechtsgrundlage verstaatlicht oder unter staatliche Zwangsverwaltung gestellt. Wer davon verschont blieb, wurde faktisch dadurch enteignet, daß ihm die Möglichkeit angemessener Mieteinnahmen verweigert, das Recht auf Mieterwahl genommen, Baumaßnahmen willkürlich untersagt oder aufgezwungen wurden. Bei selbstgenutzten Einfamilienhäusern, Genossenschaftswohnungen und Betriebswohnungen wurde aus ideologischen Gründen das Eigentum an den Gebäuden getrennt vom Eigentum an den Grundstücken, die lediglich zur Nutzung überlassen wurden. Die weitgehend bedeutungslos gewordenen Eigentumsrechte wurden nicht länger systematisch in Grundbüchern dokumentiert. Im Wohnungssektor hinterließ diese Politik nicht nur riesige Wohnungsbestände in staatlichem Besitz sondern auch eine erdrückende Anzahl von Fällen, in denen die Eigentumsverhältnisse ungeklärt sind.

Das Konzept der sozialen Wohnungsmarktwirtschaft

Die soziale Wohnungsmarktwirtschaft versucht die Effizienz freier Märkte mit einer sozialen Mindestabsicherung zu verbinden. Grundsätzlich wird darauf vertraut, daß privates Gewinnstreben im Zusammenspiel mit freien Preisen auf Wettbewerbsmärkten in der Lage sind, Investitionen effizienter zu steuern als staatliche Bürokratien. Hierfür bedarf es allerdings bestimmter Voraussetzungen, wie Privateigentum mit klar definierten Verfügungsrechten, Vertragsfreiheit und Rechtssicherheit. Diese institutionellen Rahmenbedingungen müssen vom Staat geschaffen werden. Darüberhinaus sind gezielte Eingriffe zugunsten besonders hilfsbedürftiger Menschen erforderlich um die marktorientierte Wohnungswirtschaft sozial abzusichern.

Effizienz durch marktwirtschaftlichen Wettbewerb. Die Grundlagen jeder Marktwirtschaft sind Wettbewerb und freie Preise, die sich im

Wechselspiel von Angebot und Nachfrage ergeben. Bei freien Preisen werden besonders knappe Wohnungen auch teurer sein als solche die weniger begehrt sind. Kurzfristig bewirkt dies, daß nur solche Haushalte, die bereit sind auf viele andere Dinge zu verzichten, die begehrten Wohnungen erhalten. Zugleich lenkt jedoch das Gewinnstreben der Anbieter die Investitionen genau in jene Bereiche, in denen die Wohnungsknappheit am größten ist. Dadurch werden langfristig genügend Wohnungen in guter Qualität zu kostendeckenden Preisen angeboten. In einem freien Wohnungsmarkt besteht kaum die Gefahr, daß einzelne Anbieter eine marktbeherrschende Stellung erlangen könnten.

Klare und gesicherte Eigentumsrechte. Niemand wird bereit sein, Wohnungen zu bauen oder zu erhalten, wenn nicht gewährleistet ist, daß er diese auch langfristig nach eigenem Ermessen wirtschaftlich nutzen kann. Um diesen Anreiz zu erhalten sind staatliche Eingriffe in Rechte des Eigentümers in einer Marktwirtschaft daher nur gegen eine angemessene Entschädigung erlaubt. Wo es möglich ist, werden freiwillige Vereinbarungen zwischen Staat und Eigentümern gegenüber Zwangsmaßnahmen vorgezogen. Eine entschädigungspflichtige Enteignung kommt nur in Ausnahmefällen in Betracht.

Der Eigentumsschutz verlangt auch, daß der Eigentümer in seinen Entscheidungen hinsichtlich Nutzungsart, baulichen Veränderungen und Vermietung oder Verkauf grundsätzlich frei sein soll. Gewisse Beschränkungen der Nutzungs- und Baufreiheit sind jedoch im Interesse der Nachbarn oder der Öffentlichkeit notwendig. Der Interessenausgleich zwischen dem jeweiligen Eigentümer und Dritten soll durch staatliche Bau- und Flächennutzungspläne erleichtert werden, bei deren Aufstellung neben politischen Zielen der Stadtentwicklung und des Umweltschutzes die Interessen der Nachbarschaft zu berücksichtigen sind. Gegen staatliche Genehmigungen oder Verbote, die aufgrund solcher Pläne erlassen werden, genießen die Betroffenen Rechtsschutz.

Zur Verbesserung der Rechtssicherheit bei der Beleihung und dem Verkauf von Immobilien werden öffentliche Grundbücher geführt. Mit deren Hilfe ist jederzeit eine rasche Klärung der Eigentumsverhältnisse möglich.

Soziale Absicherung. In der sozialen Marktwirtschaft ist es Aufgabe des Staates — gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit privaten Wohlfahrtsträgern — Menschen, die sich aus eigener Kraft im Markt nicht angemessen versorgen können, zu helfen. Der Wille des Einzelnen, sein Leben eigenverantwortlich zu meistern, darf jedoch nicht durch umfassende staatliche Daseinsvorsorge erstickt werden (Subsidiaritätsprinzip). Auch darf die Hilfe nicht zur Entmündigung und Abhängigkeit des Bürgers führen. Daher soll, wenn möglich, ein klarer Rechtsanspruch auf staatliche Unterstützung eingeräumt werden. Die soziale Absicherung des Wohnungsmarktes stützt sich auf finanzielle Hilfen in Form von Wohngeld, gesetzliche Vorschriften zum Mieterschutz und Wohnungsvermittlungen aufgrund von staatlichen Belegungsrechte.

Das Wohngeld ist ein staatlicher Zuschuß zu den Wohnkosten. Ziel des Wohngeldes ist es, alle armen Haushalte in die Lage zu versetzen, sich am Wohnungsmarkt in angemessener Weise zu versorgen. Es wird Mietern und Eigentümern gezahlt, wenn die Aufwendungen für eine angemessene Wohnung zu untragbaren Belastungen führen würden. Der Wohngeldanspruch hängt von dem Einkommen, der Familiengröße und der Höhe der Wohnkosten ab. Das Wohngeld muß bei den zuständigen Wohngeldstellen jährlich beantragt werden. Auf das Wohngeld besteht ein Rechtsanspruch, ohne daß die Freiheit der Wohnungswahl beschränkt wird.

Mit dem gesetzlichen Mieterschutz soll verhindert werden, daß Vermieter durch Ausnutzung individueller Notlagen oder Unwissenheit einzelner Mieter besondere Vorteile erzielen. Insbesondere werden Mieter vor willkürlichen Kündigungen und Mieterhöhungen geschützt. So muß der Vermieter im Falle einer Kündigung ein berechtigtes Interesse nachweisen; Bei einer Mieterhöhung darf die Marktmiete nicht überschritten werden. In einer Marktordnung kann der Mieterschutz jedoch nicht als Vorwand für eine generelle Umverteilung zu Lasten der Vermieter dienen.

Bestimmte Bevölkerungsgruppen werden von privaten Vermietern aus verschiedenen Gründen als Mieter abgelehnt. Ohne besondere staatliche Fürsorge würden solche Gruppen in Ghettos oder Obdachlosigkeit abgedrängt. In gewissem Umfang erwerben die Kommunen daher von privaten Wohnungseigentümern das Recht der Mieterwahl (Belegungsrecht). Zum Teil verfügen sie auch über eigene Wohnungen. Diese Belegungsrechte können genutzt wer-

den, um Haushalten, die in Wohnungsnot geraten und sich am freien Markt keine Wohnung suchen können, angemessene Wohnungen zuzuweisen.

Förderung von Wohnungsbau und selbstgenutztem Wohnungseigentum. In einem marktwirtschaftlichen System bleibt es grundsätzlich dem Spiel von Angebot und Nachfrage überlassen, wieviele und welche Wohnungen gebaut werden, ob in den Neubau oder die Bestandsverbesserung investiert wird und ob Wohnungen vermietet oder an selbstnutzende Eigentümer verkauft werden. Dennoch werden in Deutschland — wie auch vielen anderen westlichen Staaten — Investitionen im Wohnungssektor ebenso wie die Selbstnutzung von Wohneigentum vom Staat finanziell gefördert. Von einer guten Wohnungsversorgung und einer breiten Streuung selbstgenutzten Wohneigentums wird unter anderem ein Beitrag zur politischen und sozialen Stabilität erwartet.

Der Wohnungsneubau wird steuerlich durch günstige Abschreibungsregeln gefördert. Im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus werden darüberhinaus zinsgünstige Kredite und direkte Zuschüsse bereitgestellt. Hierfür muß der Empfänger dem Staat allerdings befristete Mietbindungen und Belegungsrechte einräumen. Spezielle Fördermaßnahmen gibt es auch für die Modernisierung von Wohnungen und Investitionen zur Energieeinsparung. Selbstnutzende Wohnungseigentümer können einmal im Leben befristete Steuervergünstigungen in Anspruch nehmen.

Vom Planungschaos zur Marktordnung

In allen Staaten Mittel und Osteuropas hat der gesellschaftliche Umbruch auch den Wohnungssektor erfaßt. Es wird gesehen, daß die Krise der Wohnungsversorgung nur im Rahmen einer Marktwirtschaft gelöst werden kann. Hierfür muß die Wohnungswirtschaft von lähmender bürokratischer Gängelerei befreit werden. In einzelnen stellen sich in den ehemals sozialistischen Staaten durchaus ähnliche Aufgaben:

- Eine stabile marktwirtschaftliche Rechtsordnung und ein zuverlässiges Netz sozialer Mindestsicherung muß Willkür und Chaos staatlicher Planwirtschaft ersetzen.

- Staatliche Monopole müssen durch eine energische Privatisierung und Entflechtung beseitigt werden.
- Soziale Härten, die sich während der Transformation einstellen, müssen gezielt ausgeglichen werden.
- Unter der Diktatur verübtes Unrecht ist soweit möglich wiedergutmachen.

Die Situation in Ostdeutschland ist in hohem Maße durch die Besonderheiten der Wiedervereinigung geprägt. So nimmt die Transformation des Wohnungssektors im wesentlichen die Form einer raschen Integration in das bestehende rechtliche und institutionelle System Westdeutschlands an. Mit der Wiedervereinigung wurden schlagartig die Eigentumsordnung und das Wirtschaftsrecht der alten Bundesrepublik übernommen. Im Prinzip gelten seitdem in Ostdeutschland für Bauen, Mieten, Baufinanzierung und Wohngeld die gleichen Gesetze wie zuvor in Westdeutschland. Besondere Übergangsvorschriften wurden eingeführt, wenn eine sofortige und vollständige Übernahme bundesdeutschen Rechtes zu unvermeidbaren sozialen Härten geführt hätte (Mieten und Wohngeld) oder wenn administrative Voraussetzungen nicht vorlagen (Baurecht, Grundstücksverkauf). Es steht jedoch außer Zweifel, daß dies nur zeitlich befristete Hilfsmittel auf dem Weg zur vollen Angleichung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen der Wohnungswirtschaft sind. In den anderen ehemals sozialistischen Ländern steht hingegen nicht nur der Weg sondern auch die Ausgestaltung einer sozialen Marktwirtschaft selbst zur Disposition. Dies schafft zusätzliche Gestaltungsfreiheit. Es erschwert aber auch die Orientierung im Reformprozess.

Als zweite wichtige Besonderheit der deutschen Situation ist ein massiver Ressourcentransfer von Westdeutschland nach Ostdeutschland zu nennen, der auf etwa 150 Mrd DM pro Jahr geschätzt wird. Trotz des rapiden Rückgangs der Produktion und erheblicher Arbeitslosigkeit ermöglichte diese Hilfe eine rasche Erhöhung der Realeinkommen. Die sozialen Härten des Transformationsprozesses konnten durch finanzielle Unterstützung gemildert werden. Die Reorganisation der öffentlichen Verwaltung, der Gerichtsbarkeit und des Managements in den Wirtschaftsunternehmen wurde darüberhinaus durch Personal aus Westdeutschland unterstützt. Auch in dieser Hinsicht befindet

sich Ostdeutschland in einer günstigeren Situation als andere Länder.

Nachteiligt wirkt sich aus, daß sich auch die Lohnkosten rasch dem im Westen üblichen Niveau annähern. Da der Lohnkostenanteil in der Bauwirtschaft besonders hoch ist, haben sich der Wohnungsneubau und die Instandsetzung drastisch verteuert.

Die Einführung der sozialen Wohnungswirtschaft

Mit der Wiedervereinigung ist auf dem Gebiet der ehemaligen DDR schlagartig das Wirtschaftsrecht der alten Bundesrepublik übernommen worden. Damit wurde die für westliche Marktwirtschaften typische Eigentumsordnung einschließlich der Vertragsfreiheit, des Haftungs- und Konkursrechtes etc. eingeführt. Auch die besonderen Vorschriften für den Wohnungssektor wie etwa das Bau- und Mietrecht sind in wesentlichen Zügen übertragen worden. Zugleich wurde das System zur sozialen Absicherung der Marktwirtschaft, die Kranken-, Arbeitslosen und Rentenversicherung, das Sozialhilfesystem und das Wohngeld, in Grundzügen eingeführt. Wo eine sofortige Übertragung der Rechtsverhältnisse nicht möglich war, traten Übergangsregelungen in Kraft.

In den folgenden Unterabschnitten werden die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen der sozialen Wohnungswirtschaft in der alten Bundesrepublik erläutert. Dies zeigt wohin die 'Reise' in Ostdeutschland geht. Jeweils am Ende des Abschnittes wird gesagt, inwieweit diese Rahmenbedingungen in Ostdeutschland bereits übernommen worden sind und welche Übergangsregelungen getroffen wurden.

Eigentumsrechte

Nutzung, Veränderung, Veräußerung

Grundsätzlich kann der Eigentümer über die Wohnung frei verfügen. Insbesondere kann er sie in verschiedener Form nutzen, baulich verändern oder abreißen. Er kann diese Rechte einzeln oder insgesamt, zeitlich befristet oder auf Dauer an Personen seiner Wahl zu einem frei vereinbarten Preis abtreten. Diese Verfügungsfreiheiten sind eine Grundvoraussetzung dafür, daß Grundstücke, Häuser und Wohnungen wirtschaftlich effizient genutzt werden. Dennoch muß auch in der Marktwirtschaft der Grundsatz der Nutzungs-, Bau- und Veräußerungsfreiheit im Interesse der Nachbarn und der Öffentlichkeit eingeschränkt werden:

Nutzung. Nutzungbeschränkungen ergeben sich aus den Rechten der Nachbarn auf Ruhe und Ungestörtheit, den Anforderungen des Umweltschutzes und aus den Belangen der Stadtentwicklung. Um einen sinnvollen Interessensausgleich zu erleichtern, werden von den Gemeinden nach einem gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren unter Beteiligung der Öffentlichkeit Flächennutzungspläne aufgestellt. Diese weisen den einzelnen Gebieten bestimmte Nutzungsfunktionen zu, etwa die eines ‘reinen Wohngebietes’ oder die eines ‘gemischten Wohn– Gewerbegebietes’. Aus dieser allgemeinen Funktionsbestimmung lassen sich dann im konkreten Einzelfall die Nutzungsrechte des Eigentümers und die Schutzrechte der Nachbareigentümer ableiten.

Bei einer Wohnungsnotlage kann die Umwidmung von Wohnraum für gewerbliche Nutzung darüberhinaus auch durch eine Zweckentfremdungsverordnung untersagt werden.

Baumaßnahmen. Für bauliche Veränderungen ist eine Baugenehmigung der örtlichen Bauaufsicht erforderlich. Diese muß dem Antragsteller erteilt werden, wenn das Bauvorhaben dem örtlichen Bebauungsplan entspricht. Dieser regelt die zulässige Nutzungsart, den Mindestabstand zu den Nachbargrundstücken, die Gebäudehöhe und die Bebauungsdichte, den Verlauf der Häuserfronten etc. Der Bebauungsplan leitet sich aus dem übergeordneten Flächennutzungsplan ab. Zusätzlich muß die Bauausführung die Bauordnung des Landes erfüllen, in der Anforderungen an Bausicherheit und Brandschutz festgesetzt werden. Gegen die Entscheidung der örtlichen Bauaufsicht können sowohl der Antragsteller als auch die Eigentümer benachbarter Grundstücke Rechtsmittel einlegen.

Da der Flächennutzungsplan und der daraus abgeleitete Bebauungsplan in die Verfügungs– und Schutzrechte privater Eigentümer eingreifen, müssen sie nach strengen gesetzlichen Formvorschriften und unter Anhörung der Öffentlichkeit aufgestellt werden. Bis zur Feststellung eines gültigen Flächennutzungsplans vergehen daher oft drei bis fünf Jahre. Ein Bebauungsplan benötigt zwei bis drei Jahre.

Grundsätzlich wurde mit der Wiedervereinigung das westdeutsche Planungsrecht auch in den neuen Bundesländern gültig. In der DDR war eine Selbstbindung des Staates durch Bauplanung nicht nötig gewesen. Baumaßnahmen

konnten jederzeit willkürlich beschlossen oder untersagt werden. Eine Bauleitplanung nach demokratischen Entscheidungsverfahren im westlichen Sinne gab es nicht. Die neugebildeten Planungsämter der Kommunen im Osten werden mehrere Jahre für die Aufstellung der Pläne brauchen.

Um eine jahrelange Blockade aller Baumaßnahmen aufgrund fehlender Pläne zu verhindern, wurde für eine Übergangszeit bis Ende 1997 ein vereinfachtes Planungsrecht eingeführt. Es wurde erleichtert,

- vorläufige Bebauungspläne ohne einen übergeordneten Flächennutzungsplan zu erstellen,
- Flächennutzungspläne auf Teilaspekte zu begrenzen.

Darüberhinaus können private Investoren für begrenzte Vorhaben selbst einen ‘Vorhaben- und Erschließungsplan’ vorschlagen. Damit werden die Gemeinden von der eigentlichen Planung entlastet, ohne jedoch die Verantwortung für die Planung zu verlieren.

Verkauf und Vermietung. Der Eigentümer kann frei entscheiden ob, an wen und zu welchem Preis er verkaufen oder vermieten möchte. Der Staat genießt allerdings ein Vorkaufsrecht, wenn das Grundstück für öffentliche Zwecke benötigt wird. Unter bestimmten, eng gefaßten Voraussetzungen ist auch eine Enteignung möglich. In diesem Fall muß der Eigentümer zum Marktwert entschädigt werden.

Bei Verkauf und Vermietung können Makler eingeschaltet werden, deren Vergütung gesetzlich geregelt ist. Insbesondere darf die Vermittlungsgebühr bei Mietverträgen drei Monatsmieten nicht überschreiten. Wird die Wohnung vermietet sind darüberhinaus weitreichende Vorschriften zum Schutze des Mieters einzuhalten, die in Abschnitt ausführlich erläutert werden.

Besondere Eigentumsformen

Wenn mehrere Eigentümer ein Haus gemeinsam besitzen, können sie ihre Rechte und Pflichten untereinander frei vereinbaren. Das Wirtschaftsrecht

stellt hierfür eine ganze Reihe von Möglichkeiten bereit, die von Immobilienfonds über Aktiengesellschaft bis zur Personengesellschaft reichen. Erfahrungsgemäß treten jedoch besonders komplizierte Probleme auf, wenn einige der Eigentümer ihre Wohnungen selbst nutzen. Dies geschieht daher entweder in der Form individuellen Wohnungseigentums oder einer genossenschaftlichen Beteiligung, die beide durch spezielle Gesetze — das Wohnungseigentumsgesetz und das Genossenschaftsgesetz — geregelt werden.

Individuelles Wohnungseigentum. Eigentum an einzelnen Wohnungen in einem Mehrfamilienhaus kann nur geschaffen werden, wenn diese Wohnungen über einen getrennten Eingang, eine eigene Toilette und eigene Kochgelegenheit verfügen. Für eine in diesem Sinne in sich abgeschlossene Wohnung wird dem Eigentümer ein exklusives Nutzungsrecht eingeräumt. Die Wohnung kann umgebaut, vermietet, mit Hypotheken belastet und verkauft werden. Das individuelle Eigentum an der Wohnung ist untrennbar verknüpft mit einem Anteil an dem gemeinschaftlichen Eigentum wie Grundstück, tragende Wände, Keller, Dach, Aufgänge etc. In der Regel entsprechen die Anteile am Gemeinschaftseigentum ungefähr der Größe der Wohnungen. Die genaue Abgrenzung zwischen Individualeigentum und Gemeinschaftseigentum wird auf der Grundlage des Gesetzes in einer Teilungserklärung vereinbart. In dieser werden häufig Beschränkungen für die Nutzung oder für bauliche Veränderungen festgelegt. Die Gemeinschaft der Wohnungseigentümer gibt sich eine Satzung, in der:

- die Rechte und Pflichten der Mitglieder hinsichtlich der Nutzung und Instandhaltung des Gemeinschaftseigentums,
- Regeln für die Umlage gemeinsamer Kosten,
- Abstimmungsregeln für die Entscheidung über gemeinsame Investitionen, die Verwaltung der Anlage, Satzungsänderungen etc.

geregelt sind. Die Verwaltung der Wohnanlagen wird in vielen Fällen einer kommerziellen Hausverwaltung übertragen.

In Westdeutschland sind Eigentumswohnungen sowohl bei Selbstnutzern als auch bei Kapitalanlegern beliebt. Etwa 7% des Wohnungsbestandes entfallen

auf Eigentumswohnungen. Davon sind mehr als die Hälfte vermietet. In der DDR war individuelles Eigentum an einzelnen Wohnungen in einem Mehrfamilienhaus nicht möglich. Das Wohnungseigentumsgesetz trat mit dem Beitritt in Kraft. Bislang sind jedoch nur wenige Wohnungen von Miet- in Eigentumswohnungen umgewandelt worden.

Genossenschaften. Genossenschaftliches Wohnen beruht auf der Verbindung von anteiligem Eigentum und Wohnnutzung. Genossenschaftsmitglieder müssen immer auch Mieter einer Genossenschaftswohnung sein. Diese Wohnform ist daher nur für Selbstnutzer interessant. Als Wohnungsnutzer entsprechen die Rechte und Pflichten der Genossenschaftsmitglieder weitgehend denen normaler Mieter. Als Anteilseigner können sie die Geschäftspolitik durch gesetzlich vorgeschriebene Mitglieder- oder Vertreterversammlungen bestimmen. Ihr Mitbestimmungsrecht ähnelt dem von Aktionären — mit dem wichtigen Unterschied, daß jedes Mitglied genau eine Stimme hat. Die Genossenschaft wird von einem Vorstand geführt, der wiederum von einem Aufsichtsrat überwacht wird. Die Satzung der Genossenschaft muß bestimmte gesetzliche Mindestanforderungen einhalten, die von einem besonderen Aufsichtsverband überwacht werden. In der Praxis unterscheidet sich das Verhältnis zwischen Mitgliedern und Geschäftsleitung kaum von dem Verhältnis zwischen Mietern und Vermietern bei anderen Unternehmen der Wohnungswirtschaft. Lediglich bei einigen kleineren Genossenschaften 'lebt' die direkte Anteilnahme der Mitglieder an der Geschäftspolitik.

Die Haftung der Mitglieder beschränkt sich auf den eingezahlten Anteil. Im Unterschied zu Aktien sind Genossenschaftsanteile nicht verkäuflich. Möchte ein Mitglied die Genossenschaft verlassen — etwa weil er eine andere Wohnung beziehen will, kann er seinen Anteil nur zurückgeben. Zwar erhält er den eingezahlten Betrag zurück. Dieser ist jedoch zwischenzeitlich von der Inflation entwertet worden. An den oft beträchtlichen Wertsteigerungen der Immobilie partizipiert er hingegen nicht. Das Ausscheiden aus einer Genossenschaft ist daher mit einem Vermögensverlust verbunden, wodurch die Mobilität der Mitglieder gehemmt wird.

Die Wohnungsgenossenschaften in Deutschland entstanden aus einer Reformbewegung um die Jahrhundertwende und während der zwanziger Jahre. Im

Westen gab es nach dem Zweiten Weltkrieg kaum noch Neugründungen. In den letzten drei Jahrzehnten nahm die Bedeutung genossenschaftlichen Wohnens ab. Der Anteil von Genossenschaftswohnungen am gesamten Wohnungsbestand liegt heute bei etwa 4%.

In der DDR wurden die Genossenschaften als Instrument staatlicher Wohnungspolitik mißbraucht. Der Einfluß der Mitglieder auf die Geschäftsleitung wich der Unterordnung unter Partei und Staat. Bei Genossenschaften konnten die Wohnungsnutzer mit ihren Anteilen zur Finanzierung der Wohnkosten herangezogen werden — ohne daß die Fiktion sozialistischer Niedrigstmieten aufgegeben werden mußte. Daher entfiel ein erheblicher Teil des Neubaus zu DDR-Zeiten auf Genossenschaften, die etwa 18% des gesamten Wohnungsbestandes auf sich vereinten. Mit der Wiedervereinigung wurde auch das Genossenschaftsgesetz im Osten übernommen. Seither haben sich die Genossenschaften in demokratischen Entscheidungsverfahren neue Satzung auf der Grundlage dieses Gesetzes gegeben.

Grundbuchwesen.

Die mit Immobilien verbundenen Rechte werden öffentlich in Grundbüchern dokumentiert. In Deutschland bestehen die Grundbücher aus einem Index und drei Teilen. Im Index wird das Objekt nach Lage und Zuschnitt beschrieben. Im ersten Teil werden die Eigentümer eingetragen. Im zweiten Teil werden besondere Rechte Dritter eingetragen, wie Nutzungsrechte oder Nutzungsbeschränkungen, Vorkaufsrechte und Reallasten. Im dritten Teil wird vermerkt, für welche Zahlungen das Objekt als Sicherheit dient (Hypotheken und Grundschulden). Die Reihenfolge der Eintragungen entscheidet über den Vorrang der Rechte. Das Grundbuch gibt daher einen weitgehenden Aufschluß über die an das Objekt geknüpften Rechte. Die Eintragungen im Grundbuch gelten als richtig. Wer im Vertrauen auf das Grundbuch handelt — etwa ein Objekt kauft oder als Kreditsicherheit akzeptiert — ist gegen weitere Ansprüche geschützt (gutgläubiger Erwerb). Aufgrund dieser Sicherheit spielt das Grundbuchwesen bei der Veräußerung und Beleihung von Objekten eine Schlüsselrolle. Die Eintragungen im Grundbuch dürfen nur von entsprechend geschulten Beamten nach strengen Verfahrensregeln vorgenommen werden. Darüberhinaus müssen alle Immobilientransaktionen

von einem Notar beurkundet werden. Von diesen Regeln ausgenommen sind normale Mietverträge. Sie werden weder im Grundbuch eingetragen noch notariell beurkundet. Dennoch bleiben die Rechte des Mieters vom Verkauf unberührt (Kauf bricht nicht Miete).

In der ehemaligen DDR wurde das Grundbuchwesen völlig vernachlässigt. Als Folge waren die Grundbücher bis zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung oft jahrelang nicht mehr weitergeführt worden. Dort wo Eintragungen vorgenommen wurden, ist deren Rechtmäßigkeit nicht mehr gewährleistet — etwa bei widerrechtlichen Enteignungen. Zugleich fehlte es an Beamten, die das Grundbuchwesen hätten rasch wiederaufbauen können. Der desolate Zustand des Grundbuchwesens stellte sich in der Folge als ein wesentliches Hindernis für die zügige Klärung von Eigentumsverhältnissen und die Aufnahmen von Hypotheken für Investitionen heraus.

Um den Aufbau des Grundbuchwesens zu beschleunigen, wurden eine große Anzahl von Rechtspflegern und Verwaltungsbeamten aus dem Westen in die neuen Bundesländer abgestellt. Zum Schutz möglicher Alteigentümer wurde die Grundstücksverkehrsordnung beibehalten, die den Verkauf von Immobilien von der Zustimmung der jeweiligen Gemeinde abhängig macht. Es bestand die Gefahr, daß solche Ansprüche durch einen raschen Verkauf, bei dem sich der Erwerber anschließend auf Gutgläubigkeit hätte berufen können, zunichte gemacht werden. Daher wird die Zustimmung zum Verkauf nur erteilt, wenn die Rechtmäßigkeit der Grundbucheintragung außer Zweifel steht — also insbesondere keine Ansprüche von Alteigentümern geltend gemacht wurden.

Mietrecht

Mit dem Mietvertrag verpflichtet sich der Eigentümer, dem Mieter die Wohnung zum Gebrauch zu überlassen. Der Mieter verpflichtet sich zur pünktlichen Entrichtung der Mietzahlung, zur pfleglichen Behandlung der Wohnung und zur Wahrung des Hausfriedens. Grundsätzlich können weitere Einzelheiten frei vereinbart werden. Bei Mietverträgen über Wohnraum ist das Prinzip der Vertragsfreiheit — anders als bei gewerblichen Mietverträgen — jedoch durch eine Reihe von gesetzlicher Vorschriften stark eingeschränkt, die nicht zum Nachteil des Mieters abgeändert werden können. Die Grundelemente des

deutschen Wohnungsmietrechtes sind:

- ein gesetzlicher Kündigungsschutz für Mieter,
- die Regulierung von Mieterhöhungen in bestehenden Verträgen,
- die Freiheit der Mietfestsetzung bei Abschluß eines neuen Vertrages.

Kündigungsschutz

In Deutschland gelten Mietverträge über Wohnraum grundsätzlich als unbefristet — selbst wenn beide Seiten zunächst etwas anderes vereinbart haben. Befristete Mietverträge können rechtswirksam nur unter bestimmten eng gefaßten Voraussetzungen abgeschlossen werden, die im wesentlichen den gesetzlichen Kündigungsgründen für unbefristete Mietverträge entsprechen. Bei einer Kündigung des Mietverhältnisses ist eine Kündigungsfrist einzuhalten, die je nach Dauer des Mietverhältnisses 3 bis 12 Monate beträgt. Sofortige Kündigungen sind nur bei schweren Verletzungen der vertraglichen Verpflichtungen möglich. Während der Mieter ein Mietverhältnis im Rahmen der Fristen immer kündigen kann, kann der Vermieter das Mietverhältnis nur kündigen wenn:

1. der Mieter seine vertraglichen Verpflichtungen schwer verletzt hat — hierzu zählen Mietschulden von mehr als drei Monatsmieten, Angriffe auf Nachbarn oder Vermieter, unzumutbare Lärmbelästigung etc.,
2. der Vermieter die Wohnung für sich oder seine engen Familienangehörigen selbst braucht, (Eigenbedarf)¹
3. das Mietverhältnis eine angemessene wirtschaftliche Verwertung verhindert — dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn ein Haus abgerissen oder gründlich modernisiert werden soll.

Eine Kündigung zum Zweck der Mieterhöhung ist jedoch unmöglich — unabhängig davon, ob die höhere Miete von einem anderen Mieter angeboten wird oder vom alten Mieter gezahlt werden soll.

¹Wird ein Mehrfamilienhaus gemäß Wohneigentumsgesetz in einzelne Wohnungen aufgeteilt, die dann verkauft werden, kann der Käufer den alten Mieter erst nach einer Sperrfrist von fünf Jahren wegen Eigenbedarf kündigen.

Miethöhe

Im deutschen Mietrecht ist die ‘ortsübliche Vergleichsmiete’ die wichtigste Bezugsgröße. Hierunter wird die Miete verstanden, die am gleichen Ort für vergleichbare Wohnungen innerhalb der letzten drei Jahren vereinbart wurde. Der Vermieter bestimmt sie (i) durch die Benennung von mindestens drei entsprechenden Wohnungen (ii) oder anhand einer von der Kommune erstellten Mietenübersicht, die statistisch abgesichert sein muß (Mietspiegel) oder (iii) durch das Gutachten eines Sachverständigen.

Bei Neuvermietungen ist die Miete grundsätzlich frei vereinbar. Eine Miete, die um mehr als 20% über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt, ohne daß dieses durch besondere Kosten gerechtfertigt wird, ist jedoch ordnungswidrig. Wird die Vergleichsmiete um mehr als 50% überschritten, kann strafbarer Mietwucher vorliegen. Da die Ordnungswidrigkeit in der Praxis schwer festzustellen ist, und die Grenze bei Mietwucher sehr hoch angesetzt ist, ergeben sich in der Praxis für die Mieten bei neuen Verträgen wenig Beschränkungen. Mietkautionen sind durch Gesetz auf ein Dreifaches der Monatsmiete begrenzt.

In einem bestehenden Mietverhältnissen kann die Miete nur bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete erhöht werden. Anderenfalls könnte der gesetzliche Kündigungsschutz jederzeit durch willkürliche Mieterhöhungen unterlaufen werden. Diese grundsätzliche Regelung wird durch zwei Sonderbestimmungen ergänzt:

1. Im Zeitraum von 3 Jahren darf die Miete maximal um 30% erhöht werden (die Inflationsrate beträgt in Deutschland etwa 2% bis 4% jährlich).
2. Bei einer Modernisierung können 11% der Kosten auf die Jahresmiete umgelegt werden. Als Modernisierungskosten gelten lediglich die Aufwendungen für Wohnwertverbesserungen nicht jedoch Reparaturen und die laufende Instandhaltung.

In Deutschland ist es üblich, im Mietvertrag die Grundmiete (auch ‘Nettokaltemiete’ genannt) zu vereinbaren, auf die sich auch die gesetzlichen Beschränkungen beziehen. Ihre Höhe hängt von Angebot und Nachfrage und

damit von Alter, Qualität, Ausstattung, Lage und Größe der Wohnung ab. Aus der Grundmiete muß der Vermieter die sogenannten Bewirtschaftungskosten (Instandhaltung und Verwaltung) und die Finanzierungskosten (Zinsen) bestreiten. Für die sogenannten (kalten) Betriebskosten, wie Wasser, Reinigung, Hausbeleuchtung, Versicherung, Grundsteuer werden mit der Miete pauschale Vorauszahlungen geleistet. Der Vermieter muß die tatsächlichen Kosten jährlich auf Grundlage der Wohnfläche abrechnen. Die Energiekosten für Heizung und Warmwasser werden bei Einzelöfen von den Mietern direkt getragen. Für Sammel- und Fernheizungen ist die Kostenabrechnung gesetzlich geregelt. Der Eigentümer ist verpflichtet, den individuellen Wärmeverbrauch zu messen. Er muß die hierfür notwendigen technischen Anlagen bereitstellen. Die Kosten werden jeweils zur Hälfte nach Wohnfläche und gemessenem Verbrauch umgelegt.

Ausnahmeregelung für Ostdeutschland

Angesichts der extrem niedrigen Mieten in der alten DDR erschien es unmöglich, das westdeutsche Mietrecht sofort zu übertragen. Daher findet das westliche Mietrecht nur auf Wohnungen Anwendung, die nach der Wirtschafts- und Währungsunion neu gebaut oder durch eine umfassende Instandsetzung wieder bewohnbar gemacht wurden. Die Zahl dieser Wohnungen ist jedoch auch 1992 noch gering. Für alle übrigen Wohnungen wurde die Mietpreisbindung zunächst beibehalten. Im Einigungsvertrag ist jedoch bereits festgelegt, daß auch diese Wohnungen in das Vergleichsmietensystem zu überführen sind. Bis zu diesem Zeitpunkt wird die Bundesregierung ermächtigt mit Zustimmung des Bundesrates die Mieten unter Berücksichtigung der Einkommensentwicklung schrittweise zu erhöhen. Zum 1.10.91 wurden die Mieten erstmalig angehoben, eine zweite Erhöhung wird am 1.1.93 erfolgen. Der Übergang ins westliche Mietrecht ist für Mitte 1995 geplant. Die Einzelheiten dieser Maßnahmen werden ausführlich in Abschnitt dargestellt.

Bei den Sammel- und Fernheizungen in Ostdeutschland kann der individuelle Verbrauch nicht gemessen werden — oft läßt er sich nicht einmal regulieren. Die Eigentümer sind gesetzlich verpflichtet, bis spätestens Ende 1995 die notwendigen technischen Voraussetzungen für eine verbrauchsabhängige Kostenumlage zu schaffen.

Um eine Kündigungswelle in Ostdeutschland zu verhindern, mußten Kündigungen zum Zweck besserer wirtschaftlicher Verwertung und Umnutzung zunächst ausgeschlossen werden. Kündigungen aufgrund von Eigenbedarf sind bis zum 31.12.1992 nur in wenigen Ausnahmefällen möglich.² So bedarf es einer besonderen Notlage des Eigentümers, bevor er seinen Wunsch nach Selbstnutzung mit einer Kündigung durchsetzen kann.

Wohngeld

Um die im wesentlichen freien Wohnungspreise sozial abzusichern, muß gesichert sein, daß alle Haushalte die Belastungen für angemessene Wohnungen tragen können. Mieter und Eigentümer mit geringem Einkommen haben daher ein Anrecht auf staatliche Beihilfe zu den Wohnkosten — das sogenannte Wohngeld.³ Die Höhe des Wohngeldes hängt vom Einkommen, der Familiengröße und den Wohnkosten ab. Im Westen bleiben dabei die Energiekosten (Heizung, Warmwasser) unberücksichtigt. Das Wohngeld hilft gezielt Menschen, die sich in individuellen Notlagen befinden. Dennoch werden die Empfänger weder in ihrem Recht auf freie Wahl der Wohnung beschränkt, noch wird die Preisbildung am Wohnungsmarkt gestört. Das Wohngeld ist zuverlässig, da ein Rechtsanspruch auf Wohngeld besteht. Es kann daher als Hauptstütze der sozialen Absicherung der Wohnungsmarktes angesehen werden.

Der Wohngeldempfänger muß seine Einkommensverhältnisse jedes Jahr erneut offenlegen. Die Einkommensgrenzen sind so bemessen, daß das Wohngeld ganz gezielt armen Menschen zugute kommt. In Westdeutschland erhalten rund 10% aller Mieter und 1% aller Eigentümer Wohngeld. Dabei beträgt das Durchschnittseinkommen der Wohngeldempfänger nur etwa ein Drittel des Durchschnittseinkommen der Gesamtbevölkerung. Nur ein gutes Fünftel der Wohngeldempfänger sind Erwerbstätige, ein Drittel sind Rentner und ein Sechstel Arbeitslose. Etwa ein Drittel aller Wohngeldempfänger erhalten Sozialhilfe.

²Diese Frist wird voraussichtlich bis Ende 1994 verlängert werden.

³In Deutschland wird die Beihilfe für selbstnutzende Eigentümer oft auch als 'Lastenzuschuß' bezeichnet. Zur Vereinfachung wird im weiteren einheitlich von Wohngeld gesprochen.

Grundsätzlich sollen die Wohnkosten, nach Abzug des Wohngeldes einen bestimmten Anteil des verfügbaren Einkommens nicht überschreiten. Große Familien werden als weniger belastbar angesehen als kleine. Das Wohngeld nimmt daher mit steigendem Einkommen ab und mit steigender Miete oder wachsender Familiengröße zu. Ein Anstieg der Miete wird jedoch höchstens zu zwei Dritteln vom Wohngeld aufgefangen, ein Zuwachs des Einkommens höchstens zu einem Viertel durch eine Verminderung des Wohngeldes zunichte gemacht. Trotz staatlicher Unterstützung lohnt also die Mühe um preiswerte Wohnungen und zusätzliches Einkommen. In Westdeutschland beträgt die Wohnkostenbelastung, also der Anteil der Mietaufwendungen am verfügbaren Familieneinkommen, im Durchschnitt aller Haushalte etwa 20%, bei den Wohngeldempfängern jedoch 34%. Sie wird durch das Wohngeld auf 23% reduziert. Besonders stark werden Familien mit Kindern entlastet. Während die Belastung der Einpersonenhaushalte im Durchschnitt von etwa 37% auf 25% sinkt, vermindert das Wohngeld die Belastung der Haushalte mit fünf Personen von 25% auf 17%.

Das Wohngeld soll jedem eine angemessene Wohnversorgung ermöglichen. Aufwendungen für sehr anspruchvolles Wohnen müssen jedoch selbst getragen werden. Daher werden Wohnkosten nur bis zu einer bestimmten Obergrenze anerkannt. Aufwendungen, die über die Mietobergrenzen hinausgehen, werden bei der Wohngeldberechnung nicht berücksichtigt. Sie führen aber nicht zu einer Kürzung des Wohngeldes. Ausgangspunkt für die Bestimmung der Mietobergrenzen ist ein Richtwert für die Größe einer angemessenen Wohnung, der in Abhängigkeit von der Familiengröße festgesetzt wird. Diese Flächennorm wird mit der durchschnittlichen Miethöhe multipliziert, um die Mietobergrenzen zu erhalten. Die regionalen Unterschiede werden durch ein System von 6 Mietstufen berücksichtigt. In Großstädten mit hohem Mietniveau liegt die wohngeldfähige Mietobergrenze um etwa 40% über der für ländliche Gemeinden, in denen die Mieten niedriger sind. Zusätzlich werden Alter und Ausstattung der Wohnung anhand einfacher Kriterien berücksichtigt. So liegt die Mietobergrenze für eine nach 1978 gebaute Wohnung mit Zentralheizung und Bad oder Dusche um etwa 60% bis 80% höher als für eine Altbauwohnung ohne diesen Komfort. Liegt die tatsächlich gezahlte Miete jedoch unterhalb der Mietobergrenze, wirken sich all diese Kriterien auf die Höhe des Wohngeldes nicht aus. Dies ist bei etwa 60% der Wohngeldempfän-

ger der Fall.

Das Wohngeldrecht der alten Länder wurde zum 1.1.91 in Ostdeutschland übernommen. Es wurde zunächst nur von selbstnutzenden Wohnungseigentümern in Anspruch genommen, deren Einkommen im Verhältnis zu den gestiegenen Kreditzinsen und Bewirtschaftungskosten zu gering war. Bei Mietern lagen trotz der niedrigeren Einkommen aufgrund der extrem niedrigen Mieten nur in wenigen Ausnahmefällen die Voraussetzungen für Wohngeldzahlungen vor. Rechtzeitig zur ersten Mieterhöhung trat ein zunächst bis Ende 1993 befristetes und auf Ostdeutschland begrenztes Wohngeldsondergesetz in Kraft, dessen Auswirkungen in Abschnitt ausführlich dargestellt werden. Hierdurch wurden die Wohngeldleistungen an die Mieten und Einkommensverhältnisse sowie die besondere Belastung durch hohe Heizungs- und Warmwasserkosten angepasst. Angesichts der gerade erst aufgebauten Wohngeldverwaltung und der Notwendigkeit, in kürzester Zeit eine große Anzahl von Anträgen zu bearbeiten, wurden auch rechtliche Vereinfachungen vorgenommen.

Die Einführung des Wohngeldes machte den Neuaufbau von etwa 315 Wohngeldstellen in den neuen Bundesländern erforderlich.⁴ Etwa 3 200 dauerhaft eingestellt Sachbearbeiter und 4 100 befristet eingesetzte Arbeitskräfte mußten auf ihre Aufgaben in Kurzlehrgängen vorbereitet werden. Die neuen Bundesländern wurden hierbei von westdeutschen Partnerländern, und den Kommunalen Spitzenverbänden unterstützt. Der Bund stellte fast 9 Mio für die Ausbildung zur Verfügung. Größere Verwaltungsprobleme blieben trotz des Andrangs im Oktober 1991 aus.

Wohnungsvermittlung und Belegungsrechte

Die Wohnungssuchenden können uneingeschränkt aus dem gesamten Wohnungsangebot die für ihre Ansprüche und ihr Einkommen günstigste Wohnung auswählen. Umgekehrt haben Wohnungseigentümer das Recht, ihre Mieter frei auszusuchen. Da sie an hohen Mieteinnahmen interessiert sind, suchen sie Mieter, die bereit sind, für die jeweilige Wohnung viel zu zahlen. Das Wohngeld hilft armen Menschen, in diesem Wettbewerb zu bestehen.

⁴Die Zahl der Wohngeldstellen wird sich durch die Verwaltungsreform in den neuen Bundesländern wieder verringern.

Darüberhinaus bevorzugen Eigentümer solche Mieter, die die Gewähr dafür bieten, daß sie ihre Miete pünktlich zahlen, Wohnung und Haus pfleglich behandeln und sich mit den anderen Bewohnern vertragen. Bestimmten Mietergruppen fällt es daher trotz Wohngeld schwer, Wohnungen anzumieten. Hierzu zählen zum Beispiel viele ethnische oder kulturelle Minderheiten, kinderreiche Familien, Haushalte mit ungesichertem Einkommen und Arbeitslose, alleinerziehende Mütter, Menschen mit Alkohol- und Drogenproblemen, Haftentlassene. Da ihnen der Zugang zum normalen Mietwohnungsmarkt weitgehend verwehrt ist, können sie sich aus einer Wohnungsnotlage kaum selbst befreien. Ohne staatliche Unterstützung würden sie in Getthos und Obdachlosigkeit abgedrängt werden.

Zur Lösung des Zugangsproblems dieser Haushalte erwerben die Kommunen für einen Teil der Wohnungen ein Mitspracherecht bei der Mieterwahl. Zum Teil können sie hierfür auch auf eigene oder angemietete Wohnungen zurückgreifen. Derzeit haben die Kommunen für etwa ein Siebentel des Wohnungsbestandes ein Mitspracherecht bei der Belegung — wobei der Anteil in den Großstädten zum Teil deutlich höher ist. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, Einfluß auf die Mieterwahl zu nehmen:

1. Der Eigentümer verpflichtet sich, jede freiwerdende Wohnung dem kommunalen Wohnungsamt zu melden. Dieses schlägt dann drei Mieter vor, von denen der Eigentümer einen akzeptieren muß.
2. Der Eigentümer darf eine freie Wohnung nur an einen Haushalte überlassen, die eine vom Wohnungsamt ausgestellte Bescheinigung über die Dringlichkeit ihres Wohnbedarfes besitzen.
3. Die Wohnung darf nur an Haushalte überlassen werden, die bestimmte gesetzliche Einkommensgrenzen nicht überschreiten.

Bei allen drei Verfahren wird darauf geachtet, daß bestimmte Verbrauchsnormen (etwa ein Zimmer pro Haushaltmitglied) nicht überschritten werden. Mit den ersten beiden Verfahren können ganz gezielt Haushalte in Wohnungsnot unterstützt werden — entweder indem sie dem Vermieter direkt vorgeschlagen werden oder durch eine entsprechend strenge Definition der Dringlichkeitskriterien. Die dritte Variante eignet sich weniger für die Unterbringung

von Problemfällen, da sich die Vermieter innerhalb der Einkommensgrenzen immer die vergleichsweise problemlosen Mieter heraussuchen können. Zudem sind die gesetzlichen Einkommensgrenzen so weit gefaßt, daß nur etwa jedem Dritten der Anspruchsberechtigten eine Wohnung vermittelt werden kann.

Der größte Teil der Belegungsrechte wurde durch die Neubauförderung im Sozialen Wohnungsbau erworben. Dies hat allerdings den Nachteil, daß gerade die sozial schwächsten Haushalte in teuren Neubauwohnungen untergebracht werden. Da das Wohngeld alleine nicht ausreichen würde, sind zusätzlich hohe Mietsubventionen notwendig. Wird die Miete im Verhältnis zur Qualität der Wohnung künstlich niedrig gehalten, sinkt die Bereitschaft umzuziehen. Trotz vieler Belegungsrechte können die Kommunen nur wenige Wohnungsnotfälle versorgen, da keine Wohnungen frei werden. Um bei begrenzten öffentlichen Mitteln mehr Menschen aus einer Wohnungsnotlage zu helfen, haben die Kommunen daher in jüngerer Zeit auch für einfachere Wohnungen im älteren Bestand Belegungsrechte erworben.

Belegungsrechte in Ostdeutschland. In der DDR wurden alle freierwerdenden Wohnungen durch staatliche oder halbstaatliche Stellen belegt. Die Menschen konnten keine Wohnungen suchen, die ihren Bedürfnissen entsprach, sie mußten darauf warten, von der staatlichen Wohnungsverwaltung oder vom Betrieb eine Wohnung zugeteilt zu bekommen. In begrenztem Umfang bildete sich jedoch ein grauer Markt für illegale Untermietverhältnisse heraus.

Bereits kurz vor der Wiedervereinigung erhielten die Wohnungseigentümer das Recht der freien Mieterwahl zurück. Mit der Aufhebung der Wohnungszwangswirtschaft wurde für den gesamten staatlichen und genossenschaftlichen Wohnungsbestand ein kommunales Belegungsrecht eingeführt. Damit können die Kommunen bis spätestens Ende 1995 mehr als die Hälfte des gesamten Wohnungsbestandes — darunter praktisch alle Neubauwohnungen — für die Versorgung von Wohnungsnotstandsfällen nutzen. Dennoch können viele Menschen mit dringendem Wohnbedarf nicht versorgt werden, da die Fluktuation in diesen Beständen sehr niedrig ist. Zugleich müssen sich auch solche Wohnungssuchende an die Kommune wenden, die sich ohne das staatliche Vermittlungsmonopol selbst eine Wohnung suchen können.

Wohnungsbau– und Eigentumsförderung

In Deutschland werden der Wohnungsbau ebenso wie die Selbstnutzung von Wohneigentum vom Staat gefördert. Von einer guten Wohnungsversorgung und einer breiten Streuung selbstgenutzten Wohneigentums wird unter anderem ein Beitrag zur politischen und sozialen Stabilität erwartet. Die wichtigsten Instrumente der Förderung sind Steuervergünstigungen (indirekte Förderung) und Vereinbarungen im Rahmen des ‘Sozialen Wohnungsbaus’, mit denen zinsgünstige Kredite und Zuschüsse gewährt werden (direkte Förderung).

Steuervergünstigungen

Die wichtigste Steuervergünstigung für Wohnungen besteht in den Möglichkeiten der Abschreibung. Die Abschreibungen sind — zunächst rein rechnerische — Kosten, die von den gesamten Einkünften des Steuerpflichtigen abgezogen werden können, bevor die Steuer erhoben wird. Da der Einkommenssteuersatz in Deutschland mit zunehmendem Einkommen steigt, werden die Bezieher hoher Einkommen stärker subventioniert.

Steuerlich gefördert wird:

der Neubau von Mietwohnungen Die Abschreibungsätze sind derzeit: die ersten 4 Jahre lang 7%, danach 6 Jahre lang 5%, danach 6 Jahre lang 2%, schließlich weitere 24 Jahre 1,25%. Sie gehen damit weit über den tatsächlichen Wertverzehr hinaus. Nach 4 Jahren sind bereits 28% der Herstellungskosten abgeschrieben, nach 10 Jahren 58%.

der Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums Die Anschaffungskosten können bis zu einer Höhe von 330 000 DM in den ersten 4 Jahren mit 6% und weitere 4 Jahre mit 5% abgeschrieben werden.

Zusätzliche vermindert sich während der ersten 8 Jahre nach Erwerb von Wohneigentum die Jahreseinkommenssteuer um 1000 DM für jedes Kind (Baukindergeld).

Die Abschreibung von Vermögenswerte, mit denen Einkünfte erzielt werden, ist im Westen üblich. Hierdurch wird versucht die Kapitalkosten entsprechend

dem tatsächlichen Wertverzehr in der Zeit zu verteilen. Auch eine Abschreibung, die schneller erfolgt als es der tatsächlichen Wertminderung entspricht, ist im allgemeinen nur ein Steuerkredit, da in späteren Jahren, wenn die Vermögenswerte bereits abgeschrieben sind, die Erträge entsprechend stärker besteuert werden. Werden solche Anlagegüter aus dem Vermögen eines Unternehmens verkauft, muß die Differenz zwischen dem Verkaufspreis und dem abgeschriebenem Restwert versteuert werden. Da sich jedoch der größte Teil der Wohnungen in der Hand von Privatpersonen befindet, kommt es zu einem endgültigen Steuerernachlaß, wenn die Wohnungen später verkauft werden. Der Wertzuwachs, der bei Verkäufen aus dem Privatvermögen realisiert wird, ist in Deutschland steuerfrei.

Sozialer Wohnungsbau

Im Rahmen des 'Sozialen Wohnungsbaus' wird der Wohnungsneubau auch direkt durch zinsgünstige öffentliche Darlehn, öffentliche Bürgschaften, Baukostenzuschüsse und Zuschüsse zu den laufenden Aufwendungen unterstützt. Man unterscheidet zwischen dem Mietwohnungs- und dem Eigentumsprogramm. Die geförderten Wohnungen und Häuser müssen bestimmte Baunormen erfüllen (insbesondere dürfen Mietwohnungen nicht zu klein, selbstgenutzte Wohnungen nicht zu groß sein). Die Höhe der Subventionen richtet sich nach den Bau- und Zinskosten.

Mieter und selbstnutzende Eigentümer dürfen bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreiten, zugleich dürfen die Wohnungen im Verhältnis zur Zahl der Personen nicht zu groß sein. Bei Mietwohnungen ist die Höhe der Miete reguliert, darüberhinaus behält sich die Kommune oft das Belegungsrecht vor. Die Berechtigungskriterien wurden früher nur einmal bei Abschluß des Mietvertrages überprüft. So kam es, daß viele Mieter, die in den billigeren Sozialwohnungen wohnten, eigentlich nicht mehr berechtigt gewesen wären diese anzumieten. Hinsichtlich der Einkommenshöhe wurde in den achtziger Jahren mit einer Nachkontrolle begonnen. Das Einkommen wird alle zwei Jahre überprüft. Liegt es über den Grenzen, muß der Mieter eine zusätzliche Abgabe entrichten.

Während heute in Deutschland ein weitgehender Konsens darüber besteht, daß das Wohngeld, ein gesetzlicher Mindestschutz für Mieter und ein gewisser

Umfang staatlicher Belegungsrechte zur sozialen Absicherung der Marktwirtschaft im Wohnungswesen erforderlich sind, gehen die Ansichten über die Notwendigkeit zusätzlicher Wohnungssubventionen weit auseinander. Subventionen haben in einer Marktwirtschaft eigentlich nur dann eine Berechtigung, wenn das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf dem Markt nachweislich keine zufriedenstellenden Ergebnisse bringt. Auch unter dieser Voraussetzung sind die Möglichkeiten mit öffentlichen Subventionen Einfluß auf die Wohnungsversorgung zu nehmen, sehr begrenzt. Da die Reaktionen der Marktteilnehmer schwer vorherzusehen sind, verpufft oft ein erheblicher Teil der Fördermaßnahmen in:

Mitnehmereffekten: Die öffentlichen Mittel werden von Investoren in Anspruch genommen, die die geförderten Maßnahmen ohnehin durchgeführt hätten.

Substitutionseffekten: Zwar lassen sich einige Investoren durch die Förderung zu zusätzlichen Baumaßnahmen anregen, andere reduzieren dafür ihr Engagement, da sie befürchten, daß die Mieten oder Verkaufserlöse bei dem Zusatzangebot fallen werden.

Preiseffekten: Die Förderung führt zu Preissteigerung in vorgelagerten Bereichen ohne daß mehr von den subventionierten Maßnahmen realisiert werden. Dies tritt dann ein, wenn das Angebot von Bauland, Bauleistungen oder Baufinanzierungen kurzfristig nicht erhöht werden kann.

Zusätzlichem bürokratischem Aufwand: Jede Form der Subvention erfordert öffentliche Kontrollen, die oft sowohl bei den staatlichen Stellen als auch den Subventionsempfängern zu erheblichem Zusatzaufwand führen kann.

Ein schneller Mittelabfluß und eine hohe Zahl geförderter Vorhaben bedeutet daher noch lange kein erfolgreiches Förderprogramm. Vielmehr kommt es darauf an, mit geringem Verwaltungsaufwand gezielt solche Maßnahmen 'anzustoßen', an denen ein erhebliches öffentliches Interesse besteht, die aber ohne öffentliche Mittel nicht realisiert worden wären.

Grundsätzlich stehen in Ostdeutschland die gleichen Förderinstrumente zur Verfügung wie im Westen. Die steuerliche Förderung der Wohneigentums-

bildung bleibt jedoch weitgehend wirkungslos, da nur wenige Menschen Einkommen in einer Höhe beziehen, die zu höheren Steuerzahlungen führen. Die Sonderabschreibungen, das Baukindergeld und gegebenenfalls der Schuldzinsabzug können daher kaum genutzt werden.

Die direkten Subventionen des Sozialen Wohnungsbaus sind im Osten auf die Modernisierung und Instandsetzung ausgedehnt worden. Dem Anschein nach werden sie überwiegend im Eigenheimbereich eingesetzt. Von großer Bedeutung für die Wohnungsbauförderung im Osten sind eine Reihe von Sondermaßnahmen, die in Abschnitt ausführlich dargestellt sind.

Neuordnung der Vermögensfragen

Mit der Wiedervereinigung trat der im Grundgesetz verankerte Schutz des Privateigentums auch in Ostdeutschland in Kraft. Zudem begann mit der Auflösung der staatlichen Strukturen der alten DDR der Aufbau eines neuen föderalen Systems. Im Zuge einer einmaligen Neuordnung der Vermögensverhältnisse mußte daher:

- das umfangreiche Volkseigentum der ehemaligen DDR neu zugeordnet werden,
- an den Alteigentümern begangenes Unrecht wieder gut gemacht werden — ohne damit den derzeitigen Nutzern oder späteren Eigentümern neues Unrecht zuzufügen,
- besondere Rechtsverhältnisse der DDR — insbesondere die Trennung von Eigentum und Nutzungsrecht — in das westdeutsche Wirtschaftsrecht übergeleitet werden.

Die Grundzüge der Vermögenszuordnung wurden im Einigungsvertrag festgeschrieben. Die Rückübertragung auf die Alteigentümer folgt den in der gemeinsamen Erklärung der beiden Deutschen Staaten ausgehandelten Grundsätzen. Ein besonderes Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen legt die Einzelheiten und die Verfahrensfragen fest. Zunächst war vorgesehen, daß die verschiedenen Ansprüche geklärt werden mußten, bevor die wirtschaftliche Verfügungsgewalt über die Häuser und Grundstücke etwa durch Rückübertragung oder deren Ablehnung wiederhergestellt werden konnte. Es zeigte sich jedoch bald, daß hierdurch dringend notwendige Investitionen zu lange blockiert wurden. Der Ansatz mußte mehrfach modifiziert werden um die Verfahren zu beschleunigen und Investitionen zu erleichtern. Auch heute ist die Gesetzgebung zu dem Problemkomplex noch nicht abgeschlossen. Insbesondere steht ein Gesetz aus, das die Entschädigung der Eigentümer regelt, die ihr Eigentum nicht zurückerhalten werden. Auch befindet sich ein Gesetz zur Bereinigung des Sachrechts, mit dem die vom Eigentum getrennte Nutzungsrechte abschließend geregelt werden sollen, erst in der Vorbereitung.

Vermögensrechtliche Ausgangslage

In der ehemaligen DDR wurde Privateigentum an Grund und Boden aus ideologischen Gründen abgelehnt, die private Vermietung von Wohnraum galt als Ausbeutung und selbst der Wunsch nach gesichertem Eigentum am selbstgenutzten Haus wurde mit Mißtrauen betrachtet.

Der Mietshausbestand aus der Vorkriegszeit wurden ganz überwiegend durch Enteignung (zum Teil entschädigungslos), Überschuldung und erzwungene Schenkungen sowie die Anordnung einer staatlichen Zwangsverwaltung unter staatliche Kontrolle gebracht und von 'Volkseigenen Betrieben der Gebäudewirtschaft' verwaltet. Die für den Neubau von Mehrfamilienhäusern benötigten Grundstücke wurden in der Regel enteignet. Oft wurden die Grundstücke mehrerer Alteigentümer gemeinsam überbaut. Die Gebäude befanden sich entweder in staatlichem oder in genossenschaftlichem Eigentum. An den Grundstücken wurde den Genossenschaften ein unentgeltliches und unbefristetes Nutzungsrecht eingeräumt.

Fast ein Drittel der Ein- und Zweifamilienhäuser sind durch Enteignungen, Zwangsverkäufe und erzwungene Abtretungen in Staatseigentum überführt worden. Hiervon waren insbesondere Menschen betroffen, die das Staatsgebiet der DDR verlassen hatten oder in politischer Opposition zum Regime standen. Ein großer Teil von ihnen lebt heute in Westdeutschland. Zu DDR Zeiten wurden die Objekte in der Regel vermietet, zum Teil wurden den neuen Bewohnern aber auch weitergehende Nutzungsrechte durch sogenannte Überlassungsverträge eingeräumt. Viele Menschen hätten die von ihnen genutzten Objekte gerne gekauft, zumal sie sich ohnehin um die Instandhaltung und Wertverbesserung kümmern mußten, die normalerweise Aufgabe des Eigentümers sind. Diesem Wunsch wurde jedoch nur in Ausnahmefällen nachgegeben. Nicht selten entschied der politische Einfluß darüber, ob man Mieter bleiben mußte oder Eigentümer werden konnte. Erst nach dem Sturz der Regierung Honecker am 18.10.89 unter der Übergangsregierung Modrow wurde plötzlich der Verkauf staatlicher Ein- und Zweifamilienhäuser, einschließlich des Bodens sowie kleiner Gewerbeflächen ermöglicht. Die Verwaltungen und Grundstücksämter der DDR waren auf diese Möglichkeit jedoch in keiner Weise vorbereitet, und so gelang es in der kurzen Zeit bis zur Wiedervereinigung wiederum vor allem einflußreichen Funktionären, at-

traktive Immobilien zu niedrigen Preisen zu erwerben.

In der DDR wurden nur vergleichsweise wenige Einfamilienhäuser neu gebaut. Diese befinden sich in privatem Eigentum der Erbauer, denen in der Regel Dauernutzungsrechte an dem jeweiligen Grundstück eingeräumt wurden.

Grundsätze

Zuordnung des Staatsbesitzes

Mit dem Einigungsvertrag wurde festgelegt, daß das zur Wohnungsversorgung genutzte Volkseigentum ganz überwiegend in die Hände der sich im Aufbau befindlichen Kommunen übergeht. Dies betraf insbesondere den Wohnbestand der 'Volkseigenen Betriebe der Gebäudewirtschaft'. Damit folgte man dem föderalen Grundsatz, nach dem die Länder und der Bund nur solche Aufgaben übernehmen sollen, die von den Gemeinden nicht selbständig wahrgenommen werden können. Sogenannte Werkwohnungen, die zum Betriebsvermögen der produzierenden Wirtschaft gehörten, sind zusammen mit den Unternehmen auf die Treuhandanstalt übertragen worden. Militärische Liegenschaften übernahm die Bundesregierung.

Die Wohnungsgenossenschaften wurden rechtlich unabhängige Gesellschaften, deren Vermögen gemäß den Regelungen des Genossenschaftsgesetzes gemeinsames Eigentum ihrer Mitglieder ist. Der von ihnen genutzte Grund und Boden ist jedoch vorläufig in das Eigentum der Kommunen übergegangen. Die Trennung des Eigentums an Grund und Boden von den darauf errichteten Gebäuden soll durch die Überführung des Bodens in das Eigentum der Genossenschaften alsbald beendet werden.

Regelung offener Vermögensfragen

Die Neuordnung staatlichen Vermögens läßt offen, wie mit den Ansprüchen von Alteigentümern verfahren werden soll. Der demokratische Rechtsstaat will nicht im nachhinein von widerrechtlichen Enteignungen des kommunistischen Regimes profitieren. Im Einklang mit dem hohen Stellenwert, den der Schutz des Privateigentums in der Marktwirtschaft genießt, gilt daher grund-

sätzlich, daß widerrechtlich enteignete Eigentümer ihr Eigentum zurückerhalten. Wo eine Rückgabe nicht möglich ist oder nicht mehr gewünscht wird, erhalten die Alteigentümer eine nachträgliche Entschädigung. Eine Rückgabe ist jedoch ausgeschlossen, wenn ein Dritter nach der Enteignung in redlicher Weise das Eigentum oder dingliche Nutzungsrechte an dem Objekt erworben hat. Der Alteigentümer erhält in jedem Fall die volle Verfügungsgewalt zurück, wenn das Objekt nur unter staatliche Zwangsverwaltung gestellt wurde ohne daß es zu einer Überführung in ‘Volkseigentum’ kam.

Mit den Grundsätzen ‘Keine Enteignung ohne Entschädigung’, ‘Vorrang der Rückgabe’ und ‘Schutz des redlichen Erwerbs’ wurden wesentliche Prinzipien einer privaten Eigentumsordnung verankert, die eine Enteignung nur in Ausnahmefällen zulassen kann. In der Praxis erwiesen sich jedoch weitere Einschränkungen notwendig, — etwa dort wo eine Rückübertragung sachlich unmöglich erschien oder wo sie dringend notwendige Investitionen blockierte. Unglücklicherweise ist bislang weder die Höhe der Entschädigung noch die Art ihrer Finanzierung gesetzlich geregelt worden. Es zeichnet sich jedoch ab, daß eine Entschädigung für die Alteigentümer viel ungünstiger sein wird als eine Rückübertragung und anschließender Verkauf. Viele Alteigentümer bemühen sich daher um eine Rückübertragung ihrer Liegenschaften, obwohl sie keine konkrete Nutzungsabsicht hegen.

Vorrang der Rückgabe. Von den unten erläuterten Ausnahmen abgesehen, besteht der Anspruch auf Rückübertragung in all den Fällen in denen:

- entschädigungslos– oder mit zu geringen Entschädigungen enteignet wurde,
- Grundstücke durch Überschuldung aufgrund der nicht kostendeckenden Mieten, Eigentumsverzicht, Schenkung oder Erbausschlagung in Volkseigentum übernommen wurden,
- der Verkauf an Dritte durch unlautere Machenschaften, wie Machtmißbrauch, Korruption oder Nötigung erzwungen wurde.

Bei der Rückgabe muß der Alteigentümer einen Ausgleich für werterhöhende Maßnahmen leisten, die zwischenzeitlich vom staatlichen Verwalter oder

vom Nutzungsberechtigten ergriffen wurden. Entsprechendes gilt, wenn das Grundstück nur unter staatliche Zwangsverwaltung gestellt wurde, und diese aufgehoben wird.

Ausnahmen von der Rückgabe. Von dem Grundsatz ‘Rückgabe geht vor Entschädigung’ gibt es eine Reihe von Ausnahmen. Zunächst mußten im Zuge der Verhandlungen über die deutsche Wiedervereinigung als Zugeständnis an die Siegermächte alle von der sowjetischen Besatzungsmacht im Zeitraum von 1945 bis 1949 durchgeführten Enteignungen von der Rückabwicklung ausgenommen werden. Ebenfalls von der Rückübertragung ausgeschlossen sind all die Grundstücke, die nachträglich mit Mehrfamilienhäusern bebaut oder einer öffentlichen Nutzung zugeführt wurden. In diesen Fällen erschien eine Rückgabe sachlich unmöglich. Es wäre zu einer komplizierten Trennung des Eigentums am Gebäude und am Boden gekommen, wobei verschiedene Teile des Grundstücks oft von verschiedenen Eigentümer beansprucht worden wären. Für neugebaute Einfamilienhäuser ist die Rückübertragung des Grundstücks jedoch nicht ausgeschlossen, so daß es hier genau zu dieser eigentumsrechtlichen Trennung von Gebäude und Grundstück kommen kann.

Redlicher Erwerb. Der Alteigentümer erhält sein Grundstück nicht zurück, wenn dieses zwischenzeitlich in ‘redlicher Weise’ von einem Dritten erworben wurde. Auf einen redlichen Erwerb können sich allerdings nur Privatpersonen, Religionsgemeinschaften und gemeinnützige Stiftungen berufen. Hierdurch sind die Parteien der früheren DDR, die Wirtschaftsunternehmen, die sogenannten Massenorganisationen und staatliche Institutionen, insbesondere die ‘Staatssicherheit’ von dem Schutzanspruch des ‘redlichen Erwerbs’ ausgeschlossen. Ein Grundstückskauf ist redlich, es sei denn:

- er stand im Widerspruch zu dem in der DDR geltenden Recht,
- der Erwerber hat durch Bestechung oder Ausnutzung einer persönlichen Machtstellung Einfluß auf den Verkauf genommen,
- der Erwerber hat sich eine Täuschung oder persönliche Zwangslage des ehemaligen Eigentümers zu Nutze gemacht,

- der Erwerb fand nach dem Stichtag 18.10.89 — dem Sturz der Honecker Regierung — statt.

Mit dem Kriterium der ‘Redlichkeit’ wird versucht, die einfachen Bürger vor dem Verlust ihres Wohneigentums zu schützen ohne die Vetternwirtschaft der hohen Funktionäre nachträglich zu belohnen. Grundsätzlich werden daher nur Käufer geschützt, die den Erwerb nicht selbst sittenwidrig manipuliert haben. Das Wissen um die Rechtswidrigkeit einer vorangegangenen Enteignung, begründet alleine keine Zweifel an der Redlichkeit des Erwerbes. Angesichts der in der DDR herrschenden Verhältnisse konnte ein Erwerber davon ausgehen, daß solche Maßnahmen nicht rückgängig gemacht werden sollten. Seit dem Sturz der Regierung Honecker jedoch war absehbar, daß sich die Verhältnisse grundlegend ändern würden. Die Stichtagsregelung, die die Redlichkeit des Erwerbs nach diesem Zeitpunkt daher verneinte, wurde Mitte 1992 durch das zweite Vermögensänderungsgesetz etwas modifiziert. So wird ein später Käufer auch dann geschützt, wenn:

- er den Erwerb bereits vor dem Stichtag schriftlich beantragt oder in anderer Weise aktenkundig angebahnt hat,
- er zuvor in wesentlichem Umfang werterhöhende oder Substanzerhaltende Investitionen vorgenommen hat,
- als Handwerker oder Gewerbetreibender ein Gebäude zu Gewerbebezwecken erstanden hat.

In diesen Fällen wird davon ausgegangen, daß der Erwerber bereits zu DDR Zeiten kaufen wollte, und hieran lediglich durch die willkürliche und restriktive Politik der Machthaber gehindert wurde.

Nutzungsrechte werden entsprechend dem Eigentum behandelt: Redlichen Erwerb vorausgesetzt, schließen sie eine Rückübertragung des Eigentums aus.

Vorfahrt für Investitionen. Da bereits bei der Wiedervereinigung absehbar war, daß die Klärung der Eigentumsverhältnisse längere Zeit in Anspruch nehmen würde, wurde eine spezielle Vorfahrtsregel für dringende Investitionsvorhaben erlassen. Damit sollte verhindert werden, daß die Privatisierung und Umstrukturierung der Wirtschaft auf Jahre an ungelösten

Eigentumsfragen scheitert. Gemäß der Vorfahrtsregel für Investoren können Grundstücke rechtswirksam erworben werden, wenn ein Investitionsvorrangbescheid der Gemeinde vorliegt. Diese wird ausgestellt, wenn ein erwerbswilliger Interessent beim Kauf wichtige Investitionen verbindlich zusagt. Alteigentümer, die bereits Ansprüche erhoben haben, müssen auf ein entsprechendes Kaufangebot innerhalb kurzer Frist mit eigenen Investitionsplänen reagieren, wollen sie den Verkauf der Liegenschaften verhindern. Kommt es zum Verkauf, kann der Alteigentümer nach Klärung aller vermögensrechtlichen Ansprüche eine Entschädigung in Höhe des Verkaufserlöses oder des Marktwertes verlangen.

Der Abbruch des Restitutionsverfahrens durch die Vorfahrtsregel für Investoren ähnelt einer (zweiten) Enteignung. Sie ist grundsätzlich nur möglich, wenn übergeordnete wirtschaftliche oder soziale Gesichtspunkte dies gebieten. Im Vergleich zu einem 'normalen' Enteignungsverfahren nach westdeutschem Recht ist die Begründung jedoch stark vereinfacht und der Rechtsschutz des Betroffenen verringert worden. Wie bei einer Enteignung im Westen richtet sich die Höhe der Entschädigung nach dem Marktwert. Sie ist damit sehr viel höher als die noch nicht abschließend geregelte Entschädigung für Alteigentümern, die ihr Eigentum aus anderen Gründen nicht zurückerhalten.

Die Wohnungswirtschaft konnte diese Sonderregelung zunächst nur bei größeren Neubauvorhaben in Anspruch nehmen, die sehr selten waren. Mit dem Zweiten Vermögensrechtsänderungsgesetz wurde die Vorfahrtsregel Mitte 1992 auf die Schaffung, Wiederherstellung und Sicherung von Wohnraum in bestehenden Häusern (Dachgeschoßausbau, Sanierung baufälliger Wohnungen) ausgedehnt. Zugleich wurden die Einspruchfristen des Alteigentümers verkürzt. So kann zum Beispiel ein stark renovierungsbedürftiges und nicht mehr bewohntes Miethaus an einen Dritten verkauft werden, wenn dieser sich verpflichtet, innerhalb einer bestimmten Frist die notwendigen Maßnahmen durchzuführen. Der Alteigentümer muß dann innerhalb von zwei Wochen vergleichbare oder weitergehende Investitionen ankündigen und nach weiteren vier Wochen konkretisieren, um den Verkauf zu verhindern. Der Alteigentümer kann aber auch selbst die Initiative ergreifen und mit einer verbindlichen Investitionszusage den derzeitigen Verfügungsberechtigten zur sofortigen Rückübertragung zwingen. Hierfür reichen bereits Modernisie-

rungsmaßnahmen aus.

Behandlung von Altschulden

Auch zu DDR-Zeiten sind Baumaßnahmen über Kredite finanziert worden. Mit der Währungsunion wurden die Schulden der Wohnungswirtschaft im Verhältnis 2:1 auf DM umgestellt und in Höhe von etwa 30 Mrd. DM auf die Deutsche Kreditbank übertragen. Sie müssen seitdem marktüblich verzinst werden. Soweit diese Altschulden nicht korrekt einzelnen Häusern zugeordnet und in den Grundbüchern eingetragen waren, übernahm die Bundesregierung eine Ausfallbürgschaft.

Die Hauptlast der Altschulden liegt auf den Neubaubeständen, und damit bei den Kommunen und Genossenschaften. Hier ergeben sich in Einzelfällen hohe Belastungen, so daß angesichts der zunächst noch sehr niedrigen Mieteinnahmen an eine sofortige Bedienung der Schulden nicht zu denken war. Daher wurde für Zinsen und Tilgung ein Moratorium bis 1994 gewährt (siehe auch Abschnitt). Inzwischen kam es wegen dieser Schulden zum Konflikt zwischen der Bundesregierung, die über die Treuhandanstalt Eigentümer der Deutschen Kreditbank und daher letztlich Gläubiger ist, und den ostdeutschen Kommunen und Genossenschaften. Eine entgeltliche Regelung steht bislang aus — es zeichnet sich aber ab, daß es zu einem Teilerlaß der Schulden kommen wird.

Die Verschuldung des Altbaubestandes ist zumeist gering. Zum Teil sind vom Staat Hypotheken auf verstaatlichte oder zwangsweise verwaltete Häuser aufgenommen worden — ohne daß hierzu die Zustimmung der Alteigentümer eingeholt wurde. Die Rechtmäßigkeit dieser Schulden war von Anfang an umstritten. Die Eigentümer argumentieren, daß es ohne die Mietbindung nicht nötig gewesen wäre, Hypotheken für die Instandhaltung aufzunehmen. Zum Teil wurden die aufgenommenen Gelder auch zweckentfremdet. Um dieser Kritik gerecht zu werden und um die Verfahren zu beschleunigen wurden mit der Novellierung des Vermögensgesetzes pauschale Abschläge für die Bewertung der Altschulden eingeführt. Auch wurden die Eigentümer in all den Fällen von der Belastung freigestellt, in denen die aufgenommene Hypothek nachweislich nicht für Investitionen in dem beliebigen Objekt verwendet wurde.

Umsetzung

Verfahrensweise

Zunächst war das Verfahren stark von dem Wunsch geprägt, der vor der Wiedervereinigung einsetzenden Verschiebung von 'Volkseigenen Vermögen' einen Riegel vorzuschieben. Als eine Art 'Notbremse' wurde die Grundstücksverkehrsordnung der DDR genutzt, nach der die Belastung oder der Verkauf eines Grundstücks einer Genehmigung bedurfte. Diese Genehmigung wird seit der Wiedervereinigung verweigert, wenn die Gefahr besteht, daß die Rechte von Alteigentümer beeinträchtigt werden.

Die Alteigentümer müssen ihren Anspruch auf Rückübertragung bzw. Entschädigung bei dem zuständigen Vermögensamt geltend machen. Diese benachrichtigen dann den derzeitigen Verfügungsberechtigten, also die kommunale Wohnungsverwaltung oder den Eigenheimer. Danach kann das Objekt bis zur endgültigen Klärung der Ansprüche wirtschaftlich kaum mehr verwertet werden. Ein Verkauf oder eine Beleihung des Objekts würden schon am Fehlen der Grundstücksverkehrsgenehmigung scheitern. Aber auch kleinere Investitionen, der Abschluß neuer Mietverträge und ähnliches bedürfen der Zustimmung des Alteigentümers. Fehlt diese, hat der Verfügungsberechtigte keinen Anspruch auf Rückerstattung seiner Aufwendungen und muß unter Umständen sogar Schadensersatz leisten, wenn der Alteigentümer sein Eigentum später zurückerhält.

Das Entscheidungsverfahren selbst ist langwierig. Neben den Alteigentümern müssen die derzeitigen Nutzer und gegebenenfalls der staatliche Verwalter beteiligt werden. Besondere Schwierigkeiten treten auf, wenn:

- die erste einer ganzen Kette von Enteignungen bereits unter der nationalsozialistischen Diktatur stattfand. Hierbei handelt es sich meist um jüdische Eigentümer, die zum Beispiel umfangreichen Besitz in der Leipziger Innenstadt verloren haben. In diesen Fällen hat der zuerst betroffene den Anspruch auf Rückgabe.
- Der Alteigentümer bereits verstorben ist und die Erben in der Vergangenheit ihre Rechte hinsichtlich der verloren geglaubten Immobilien untereinander nicht geklärt haben. Um zwischen den konkurrierenden

Ansprüchen zu entscheiden, ist eine Wiederaufnahme des Erbschaftsverfahrens erforderlich.

- Ein Wertausgleich für Baumaßnahmen festgesetzt werden muß. Hier ist abzugrenzen zwischen werterhaltenden und werterhöhenden Investitionen und deren Zeitwert zu berechnen. Mitte 1992 wurden die Wertermittlung vereinfacht und die Möglichkeit eingeführt, die Rückgabe auf Antrag des Alteigentümers bereits vor einer entgeltigen Klärung des oft strittigen Wertausgleichs durchzuführen.
- Die Redlichkeit oder Unredlichkeit eines Erwerbsvorgangs beurteilt werden muß.

Das langwierige Verfahren der Erledigung offener Vermögensfragen wurde zu einem der Haupthindernisse für den wirtschaftliche Aufschwung in Ostdeutschland. Die Alteigentümer können über ihre Liegenschaften noch nicht, die staatlichen Verwalter und derzeitigen Nutzer nicht mehr verfügen. Um Investitionen und Privatisierung dennoch zu ermöglichen wurden daher:

- die Vorfahrtsregeln für Investoren mehrfach verstärkt,
- vereinfachte Bewertungen für Wertverbesserungen eingeführt und
- Möglichkeiten geschaffen, die wirtschaftliche Verfügungsgewalt wiederherzustellen, bevor die verschiedenen vermögensrechtlichen Ansprüche abschließend geklärt sind.

Stand der Abwicklung

Bis Mitte 1992 wurden rund 2,2 Millionen Ansprüchen auf Rückübertragung geltend gemacht. Hiervon sind etwa 1,3 der insgesamt etwa 7 Millionen Wohnungen betroffen. Darunter sind etwa 70 000 Ansprüche auf etwa 200 000 Wohnungen, die sich in staatlicher Zwangsverwaltung befinden (siehe Tabelle 1). Diese Wohnungen erhalten die 'Altbesitzer' auf jeden Fall zurück, da sie ihr Eigentum im rechtlichen Sinne nie verloren haben. Von den etwa 2,9 Mio Wohnungen in Staatsbesitz wurden den Kommunen etwa 2,4 Mio Wohnungen zugeordnet, von denen maximal 600 000 von Restitutionsansprüchen

Tabelle 1: Obergrenze der vermögensrechtlichen Ansprüche auf Wohnungen

Gebäudeart	Gesamtbestand an Wohnungen	Ansprüche von Alteigentümern	darunter in staat- licher Verwaltung
Einfamilienhaus	1 300 000	400 000	50 000
Zweifamilienhaus	750 000	200 000	20 000
Mehrfamilienhaus	4 950 000	700 000	130 000
Summe	7 000 000	1 300 000	200 000

betroffen sind. Die Genossenschaften sind Eigentümer von etwa 1,1 Mio Wohnungen, die nur ganz vereinzelt von Restitutionsansprüchen betroffen sind.

Die Klärung der offenen Vermögensfragen stand zunächst einmal vor enormen Anlaufschwierigkeiten. So mußten die Grundbuchämter reorganisiert und personell verstärkt, über zweihundert Vermögensämter neu eingerichtet, werden. Zugleich mußte das gesamte Justizwesen reorganisiert und personell erneuert werden. Das Personal für diese Aufgaben mußte oft aus Westdeutschland gewonnen werden, da entsprechend juristisch ausgebildete und unbelastete Beamte in Ostdeutschland nicht ausreichend zur Verfügung standen.

Ende März 1992 — also mehr als eineinhalb Jahre nach der Wiedervereinigung — waren nur etwa 5% der über 2 Millionen Ansprüche von den Vermögensämtern entschieden worden. Inzwischen hat sich die Bearbeitung etwas beschleunigt. In den drei Monaten bis Ende Juli 1992 wurden weitere 3% der Fälle entschieden. Zu dieser Zeit trat das zweite Vermögensrechtsänderungsgesetz mit weiteren Vereinfachungen der Verfahren in Kraft, und es wurde beschlossen, die Anzahl der Mitarbeiter in den 216 kommunalen Vermögensämtern von etwa 2 000 auf 4 000 aufzustocken. So hofft die Bundesregierung, daß über etwa 70% der Anträge bis Mitte 1994 entschieden sein wird und nur 10% der Anträge eine Bearbeitungszeit von mehr als fünf Jahren benötigen werden. In vielen Fällen wird es jedoch im Anschluß an die Verwaltungs-

entscheidung zu gerichtlichen Auseinandersetzungen kommen, die sich noch lange hinziehen werden.

Aufhebung staatlicher Zwangsverwaltung. In Ostdeutschland unterliegen etwa 75 000 Grundstücke mit ca. 200 000 Wohnungen der staatlichen Verwaltung, ohne daß sie enteignet worden sind. Für die Aufhebung der Zwangsverwaltung wurde zunächst ein ähnliches Verfahren wie für die Rückübertragung festgelegt. So ergab sich auch hier regelmäßig die Situation, daß den Verwaltern die Hände weitgehend gebunden waren, ohne daß die Eigentümer über die Wohnungen verfügen konnten. Baumaßnahmen konnten nicht mehr durchgeführt, frei werdende Wohnungen nicht wieder vermietet werden. Mit der Novellierung des Vermögensgesetzes wurde daher verfügt, daß die staatliche Verwaltung von Vermögenswerten auch ohne Antrag Ende 1992 endet. Entsprechende Vermerke im Grundbuch werden gegenstandslos. Der Eigentümer tritt mit dem Jahreswechsel automatisch in alle Rechtsverhältnisse ein. Offen gebliebene Ansprüche aufgrund werterhöhender Baumaßnahmen müssen nachträglich geklärt werden.

Bodenübertragung auf Genossenschaften. Die Kommunen sind grundsätzlich verpflichtet den von den Genossenschaften genutzten Boden auf diese zu übertragen. Auch in diesem Bereich ergeben sich allerdings erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten. Ende 1991 hatten die Gemeinden für etwa die Hälfte der Wohnungsgenossenschaften die Übertragung des Bodens beschlossen. Für etwas mehr als ein Drittel der Genossenschaften waren Kauf- oder Erbpachtverträge abgeschlossen worden, aber nur jede vierte Genossenschaft war bereits im Grundbuch als Eigentümer eingetragen. Da ohne einen Grundbucheintrag eine Beleihung der Objekte kaum möglich ist, sind die meisten Genossenschaften derzeit kaum in der Lage, dringend notwendige Investitionen zu finanzieren. Zum Teil sind die Verzögerungen verfahrensbedingt. Zunächst muß die Zuordnung zu den Kommunen vollzogen sein, oft müssen die Grundstücke neu vermessen werden.

Probleme bereitet auch die Festlegung der Kaufpreise. Einen Markt für Grundstücke, die mit unbefristeten und unentgeltlichen dinglichen Nutzungsrechten belastet sind, gibt es nicht. Der Verkaufswert solcher Grundstücke

wäre voraussichtlich sehr niedrig. Marktnahe Preise für unbelastetes Bauland von mehreren hundert DM je qm Boden können die Genossenschaften nicht finanzieren. Umgekehrt befinden sich auch die Kommunen in erheblichen Finanzierungsschwierigkeiten, und sind nicht bereit den Mitgliedern der Genossenschaften Geschenke zu gewähren, die anderen Bürgern verweigert werden. Sie berufen sich hierbei auf rechtliche Grundsätze, nach denen kommunales Vermögen nicht unter Wert abgegeben werden darf. Niedrigstpreisen von wenigen DM je qm Boden hat in Einzelfällen die Kommunalaufsicht die Genehmigung verweigert. Um die Übertragung zu erleichtern haben einige Bundesländer inzwischen Richtwerte für die Bodenbewertung erlassen.

Offene Probleme

Als Versuch, nach Jahrzehnten des Unrechts allen Beteiligten Gerechtigkeit widerfahren zu lassen, ist die Regelung der Vermögensfragen notwendigerweise ein schwieriges und langwieriges Unterfangen. Erschwerend kommt hinzu, daß die meisten Alteigentümer heute im Westen wohnen. Viele erinnern sich noch mit Bitterkeit an die brutalen Schikanen und politischen Drangsalierungen, die die Enteignungen oft begleiteten. Sicherlich gibt es zahlreiche Fälle, in denen sich hohe politische Funktionäre unter Mißbrauch ihrer Machtstellung fremdes Eigentum angeeignet haben. Oft sind die heutigen Nutznießer aber auch einfache Menschen, die zum Teil selbst ihr Vermögen nach dem zweiten Weltkrieg durch Flucht verloren haben. Sie sind durch den wirtschaftlichen und sozialen Umbruch bereits schwer verunsichert und wären nur selten in der Lage, heute ein Haus zu kaufen. Nachdem sie sich jahrzehntelang wie ein Eigentümer gefühlt haben, befürchten sie nun, von den 'reichen Westlern' aus ihren Häusern verdrängt zu werden.

Bei der Regelung der Vermögensfragen prallen unterschiedliche Rechtssysteme aufeinander. Angesichts der allgegenwärtigen staatlichen Willkür in der ehemaligen DDR, war es von geringer praktischer Bedeutung, ob ein Haus nur unter staatliche Zwangsverwaltung gestellt oder in Volkeigentum überführt wurde; ob der Nutzer einer Wohnung nur Mieter war, ob er ein (dingliches) Nutzungsrecht hatte, ob er Eigentümer oder Genossenschaftsmitglied war. Trotz der besonderen Überleitungsmaßnahmen kommt diesen rechtlichen Unterschieden nach der Wiedervereinigung nun eine entscheidende Bedeutung

zu, die für die Menschen im Osten oft nur schwer verständlich ist. So war die faktische Rechtstellung eines Mieter von der eines selbstnutzenden Eigentümers in der DDR nicht sehr verschieden. Er war praktisch unkündbar — selbst wenn er jahrelang keine Miete mehr bezahlt hatte — mußte sich aber um die Instandhaltung selber kümmern. Ob ein Haus nur zwangsverwaltet oder aber enteignet wurde, spielte für den Begünstigten eines Nutzungsrechtes in der DDR keine große Rolle. Jetzt verliert er sein Nutzungsrecht im ersten Fall Ende 1992 automatisch, wohingegen er im zweiten Fall mindestens bis zur abschließenden Regelung durch das Sachrechtsbereinigungsgesetz geschützt ist. Oft haben die Menschen in Ostdeutschland aus Verunsicherung und Unkenntnis der neuen Regelungen rechtswidrige Kündigungen von Mietverhältnissen und Nutzungsrechten akzeptiert.

Bei der Regelung offener Vermögensfragen wurde der Rückgabe Vorrang vor der Entschädigung eingeräumt. Diese Rangfolge enthält erheblichen Konfliktstoff, da ein Alteigentümer, der sein Eigentum zurückerhält dieses zum Marktwert verkaufen kann, eine Regelung der Höhe der Entschädigung jedoch bislang fehlt.⁵ Die Alteigentümer, die keinen sicheren Anspruch auf Rückgabe haben, fordern daher, daß sich die Entschädigung an dem heutigen Marktwert orientiert. Zwar betrachtet sich die Bundesrepublik nicht als Rechtsnachfolger der DDR, dennoch legt auch der in der Verfassung verankerte Schutz des Eigentums eine Entschädigung zum Marktwert nahe. Dies gilt insbesondere dann, wenn staatliche Institutionen durch die Vermögenszuordnung zu Eigentümern vorher enteigneter Häusern und Grundstücken werden. Die Bundesregierung beabsichtigt die Entschädigung weitgehend 'haushaltsneutral' durch eine Vermögensabgabe zu finanzieren, die von denjenigen erhoben werden soll, denen das Eigentum zugesprochen wird. Die hierzu bekannt gewordenen Vorschläge orientieren sich jedoch nicht am Marktwert sondern — wie schon die gesetzlich vorgesehene Entschädigungsleistung in der DDR — an der Steuerbemessungsgrundlage aus dem Jahre 1935. Die Vermögensabgabe soll darüberhinaus bei redlichem Erwerb halbiert werden, da ja in diesen Fällen bereits zu DDR-Zeiten ein Kaufpreis entrichtet wurde. Praktisch würde die Regelung darauf hinaus laufen, daß sowohl die Abgaben als auch die daraus finanzierten Entschädigungen weit unter dem heutigen Marktwert der Objekte liegen — nicht selten nur bei etwa einem Zehntel.

⁵In der Praxis ist durchaus üblich, bereits den Rückgabeanspruch zu verkaufen.

Bei vielen neugebauten Ein- und Zweifamilienhäusern wird der Alteigentümer sein Grundstück zurückerhalten, die derzeitigen Bewohner bleiben jedoch Eigentümer des Gebäudes. Damit sind die Bewohner zwar in ihrer derzeitigen Nutzung geschützt, eine weitergehende Verwertung von Gebäude und Grundstück, wie etwa größere Baumaßnahmen, eine Beleihung oder der Verkauf ist praktisch nur einvernehmlich möglich. Eine dauerhafte Klärung erfordert, daß entweder der Grundstückseigentümer den Bewohner für die Aufgabe des Nutzungsrechtes entschädigt oder der Nutzer das Grundstück und gegebenenfalls das Gebäude dem Alteigentümer abkauft. Es ist jedoch zu befürchten, daß sich in vielen Fällen beide Seiten im Streit gegenseitig blockieren. Bislang wurde lediglich für den Bereich der ehemaligen landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften die Möglichkeit geschaffen, derartige Konflikte notfalls durch eine staatlicherseits erzwungene Bodenzuordnung zu lösen. Ein sogenanntes Sachrechtsbereinigungsgesetz, das diese Fälle abschließend regeln soll, steht noch aus.

Privatisierung

Die Privatisierung von Wohnungen ist eingebettet in einen gesellschaftlichen Umbau, der das Ziel hat, den Einfluß des Staates einzugrenzen und der individuellen wirtschaftlichen und politischen Freiheit und Verantwortung größeren Raum zu schaffen. Durch die Privatisierung verliert die alte 'Nomenklatura' nach der politischen Niederlage auch ihre ökonomische Machtbasis. Auch für die Arbeiter und Angestellten in den Staatsunternehmen sind die angestrebte Kostensenkung und Produktivitätssteigerung meist mit Opfern verbunden. Die Widerstände gegen die Privatisierung sind daher stark, und es ist leicht, unter Mietern, die sich ihrer Rechte aus den Mieterschutzgesetzen noch kaum bewußt sind, Ängste vor 'Spekulanten' und 'Ausbeutern' zu schüren. Aus der trivialen Feststellung, daß Wohnen ein Grundbedürfnis sei, wird oft gefolgert, daß die Wohnungsversorgung eine Staatsaufgabe wäre, die auch vom Staat selbst zu erfüllen sei. Dabei wird übersehen, daß in diesem Sinne auch Nahrung, Energie, Umweltschutz, Transport, Kultur und anderes mehr 'Grundbedürfnisse' sind, die in einer sozialen Marktwirtschaft von privaten Anbietern eben erwiesenermaßen besser befriedigt werden als durch den Staat. Richtig ist allerdings, daß den Kommunen bei der Wohnungsprivatisierung in gewissem Umfang Belegungsrechte erhalten bleiben müssen, um Wohnungssuchende unterzubringen, die sich am Wohnungsmarkt nicht selbst versorgen können.

Ausgangslage für die Wohnungsprivatisierung

Dominanz (halb)staatlicher Großunternehmen

Durch die Rückgabe von Häusern an die Alteigentümer wird der Anteil staatlicher Wohnungen am gesamten Wohnungsbestand Ostdeutschlands von vormals 41% auf etwa ein Drittel sinken. Er ist damit noch immer größer als der private Mietwohnungsbestand, der etwa auf ein Viertel des Bestandes anwachsen wird, und gut sechsmal so groß wie der Staatsanteil im Westen. Der staatliche Wohnungsbestand ist größtenteils den Kommunen übereignet worden. Damit wurde bereits im Einigungsvertrag ein klarer Privatisierungsauftrag verknüpft, der namentlich durch den Verkauf an die bisherigen Mieter

Tabelle 2: Eigentumsstruktur

	Ostdeutschland		West- deutschland
	vor Restitution	nach Restitution	
Genossenschaften	18%	16%	4%
selbstgenutzter Privatbesitz	24%	26%	39%
vermieteter Privatbesitz	17%	24–27%	52%
Staatseigentum	41%	31–34%	5%
darunter			
in Kommunalbesitz	35%	25–27%	3%

erfüllt werden sollte.

Auffallend groß ist mit etwa 18% der Anteil genossenschaftlicher Wohnungen, der im Westen nur etwa 4% beträgt. Zu DDR-Zeiten haben sich die Genossenschaften kaum von staatlichen Betrieben unterschieden. Nun sind sie rechtlich selbstständig und müssen ihren Mitglieder die Mitwirkungsmöglichkeiten des Genossenschaftsgesetzes eröffnen.

Der geringe Anteil selbstgenutzten Privatbesitzes in der DDR (24%) entfiel fast ausschließlich auf Ein- und Zweifamilienhäuser. Dieser Anteil wird durch die Auflösung ländlicher Genossenschaften etwas steigen — darüberhinaus ist kaum abzusehen wie er durch Restitutionsverfahren beeinflusst wird. Im Westen werden etwa 39% der Wohnungen vom Eigentümer selbstgenutzt. Darunter befinden sich knapp 3% Eigentumswohnungen in Mehrfamilienhäusern. Damit bestätigt sich auch für Westdeutschland die international beobachtbare Regel, nach der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern gemietet und Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern von selbstnutzenden Eigentümern gekauft werden.

Problematisch ist die Größenstruktur der Wohnungsunternehmen. Während im Westen der ganz überwiegende Teil des Privatbesitzes ohnehin in der Hand von Einzelpersonen ist, die in der Regel nur wenige Häuser, zum Teil

nur einzelne Wohnungen besitzen, dominieren in Ostdeutschland sehr große Unternehmen, die auf lokaler Ebene oft eine marktbeherrschende Stellung einnehmen. Die Größe der kommunalen Unternehmen liegt im Durchschnitt bei etwa 7 000 Wohnungen. Sie sind damit fast dreimal so groß wie Wohnungsunternehmen im Westen.⁶ Mehr als ein Fünftel des gesamten Wohnungsbestandes wird von einigen wenigen Unternehmen bewirtschaftet, die jeweils mehr als 20 000 Wohneinheiten besitzen. Das größte Unternehmen hat einen Bestand von rund 186 000 Wohnungen. Diese Situation wird durch die Resititution nicht wesentlich verändert werden.

Die Wohnungsgenossenschaften sind im Osten mit durchschnittlich 1 600 Wohnungen fast doppelt so groß wie Genossenschaften im Westen, wo die Durchschnittsgröße bei etwa 900 Wohnungen liegt. Während die kleineren Genossenschaften oft auf eine lange Tradition zurückblicken können, sind viele der großen neugegründeten Baugenossenschaften von anderen Staatsbetrieben kaum zu unterscheiden. Etwa ein Drittel der Genossenschaftswohnungen gehören zu Unternehmen, die mehr als fünftausend Wohnungen besitzen. Bei einer solchen Größe ist es zweifelhaft, ob die Mitgliedern ihre gesetzlich vorgeschriebenen Mitwirkungsmöglichkeiten tatsächlich durchsetzen werden können.

Zur Lage kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen

Die kommunale Wohnungswirtschaft befindet sich in einer Reorganisationsphase. Kleine Wohnungswirtschaftsbetriebe werden zumeist als kommunaler Eigenbetrieb ohne eigene Rechtspersönlichkeit weitergeführt. Nur in diesen Fällen ist die Kommune verpflichtet Defizite auszugleichen. Die großen Betrieben sind überwiegend in Kapitalgesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) überführt worden. In Ausnahmefällen wurden auch Aktiengesellschaften (AG) mit kommunaler Beteiligung gegründet. Die Zuordnung des Grund und Bodens sowie der anteiligen Altschulden ist noch im Gange. Die Konsolidierung der Genossenschaften geht noch langsamer voran. So waren

⁶Hierbei wurde die Durchschnittsgröße der im Gesamtverband der Wohnungswirtschaft und im Verband freier Wohnungsunternehmen zusammengeschlossenen Unternehmen zugrundegelegt.

Mitte 1992 etwa drei von vier genossenschaftlichen Unternehmen nicht Eigentümer des von ihnen genutzten Landes (siehe auch Abschnitt). Durch die rechtliche Verselbstständigung der Gesellschaften, entfällt für den Staat grundsätzlich die Pflicht laufende Verluste zu übernehmen. Die Unternehmen können nur soviel Geld für Löhne, Gehälter und Investitionen ausgeben wie sie durch die Mieten einnehmen oder sich bei den Geschäftsbanken leihen können.⁷

In den genossenschaftlichen und kommunalen Unternehmen vollzieht sich ein rascher Personalabbau, von dem vor allem die Bau- und Reparaturdienste betroffen sind. So waren Mitte 1990 noch etwa 28 500 Mitarbeiter in der Verwaltung und etwa 15 200 im Regiebetrieb beschäftigt. Ende 1991 war der jeweilige Personalbestand bereits auf 25 400 und 7 700 gesunken. Für Ende 1992 wird erwartet, daß in der Verwaltung noch 24 300 und im Regiebetrieb etwa 6 300 Mitarbeiter beschäftigt sein werden. Nach wie vor fehlt es jedoch an qualifizierten Führungskräften.

Trotz umfangreicher Kosteneinsparung sind die Unternehmen derzeit wirtschaftlich kaum handlungsfähig. Die laufenden Einnahmen decken die Ausgaben nur notdürftig. Unternehmen mit einem hohen Anteil an fernwärmebeheizten Neubauten müssen zum Teil sogar laufende Verluste verkraften, da Heizkosten nur bis zu einer Obergrenze auf die Mieter umgelegt werden können (siehe auch Abschnitt). Die Bestände sind mehrheitlich in schlechtem Bauzustand und zusätzlich mit Altschulden belastet. Eine zusätzliche Beleihung ist daher auch nach erfolgter Bodenübertragung nur selten möglich. Kredite für die dringend notwendigen Investitionen können nicht aufgenommen werden.⁸

Auch nach den bereits geplanten weiteren Mieterhöhungen wird es nicht möglich sein, die dringend notwendigen Investitionen zur Energieeinsparung und Instandsetzung allein aus laufenden Einnahmeüberschüssen zu finanzieren. Zur wirtschaftlichen Konsolidierung bräuchten die Unternehmen eine Eigen-

⁷Zu Fördermaßnahmen, die jedoch allen Wohnungseigentümern offen stehen siehe Abschnitt .

⁸Zunächst hatten einige Kommunen für ihre Unternehmen Bürgschaften übernommen, um eine Kreditaufnahme trotz fehlender Sicherheiten zu ermöglichen. Inzwischen sind sie jedoch bereits selbst in einem solchen Umfang verschuldet, daß ihnen dies durch die Kommunalaufsicht zunehmend untersagt wird.

kapitalaufstockung. Hierzu sind die Kommunen weder bereit noch in der Lage. Auf eine Lösung der Altschuldenfrage konnten sich wiederum Bund und Länder bisher nicht einigen. Die Situation der Genossenschaften ist nicht besser. Hier müßten die für laufende Defizite und Investitionen notwendigen Mittel durch eine Eigenkapitalerhöhung der Genossen finanziert werden. Die meisten Mitglieder fühlen sich jedoch mehr als Mieter denn als Eigentümer der Genossenschaft und sind kaum zu einer nachträglichen Erhöhung ihrer Anteile bereit.

Die Handlungsunfähigkeit der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft kommt auch in ihrer geringen Anteilnahme an den öffentlichen Förderprogrammen zum Ausdruck. Obwohl sie zusammen mehr als die Hälfte des Wohnungsbestandes bewirtschaften, beträgt ihr Anteil an den Zinsgünstigen Krediten der 'Kreditanstalt für Wiederaufbau' nur etwa 5,5% und an den Baukostenzuschüssen aus dem Programm 'Aufschwung Ost' etwa 27% (Zu den Förderprogrammen selbst siehe Abschnitt). Hinzu kommt, daß diese Mittel zu mehr als drei Vierteln von einigen wenigen Gesellschaften in Sachsen und Ostberlin in Anspruch genommen wurden. Diese Gesellschaften wurden in besonderem Maße personell aus dem Westen unterstützt wurde. So konnten bis Ende 1991 nur in knapp 2% des Bestandes durchgreifende Instandsetzungen und mietenwirksame Modernisierungen vorgenommen werden. Im privaten Wohnungswesen wurde hingegen bis zum Frühsommer 1992 fast ein Fünftel aller Wohnungen mit öffentlicher Hilfe modernisiert und instandgesetzt.

Ziele der Wohnungsprivatisierung

Die Privatisierung der staatlichen Wohnungsbestände ist ein Kernstück des wohnungswirtschaftlichen Umbaus. Nur durch einen Transfer staatlicher Wohnungsbestände auf private Eigentümer kann die Grundlage für eine leistungsfähige Wohnungswirtschaft geschaffen werden. Wie auch im produzierenden Gewerbe sind die vorrangigen Ziele der Privatisierung:

1. Sicherung der Kosteneffizienz durch Gewinnorientierung,
2. Sicherung preiswerter Wohnqualität durch Anbieterwettbewerb auf dem Wohnungsmarkt,

3. Entlastung staatlicher Haushalte und Mobilisierung privater Investitionen.

In Osteuropa verspricht man sich von der Privatisierung auch einen Beitrag zur makroökonomischen Stabilisierung. Diese Aufgabe ist für Ostdeutschland im wesentlichen durch die Währungsunion gelöst worden.

Kosteneffizienz. Nur wenn die Eigentümer von Verlusten persönlich getroffen werden und sich Gewinne persönlich aneignen können, haben sie einen starken Anreiz, die Kosten der Bewirtschaftung und Wertverbesserung möglichst niedrig zu halten.

Eine erste Voraussetzung hierfür wird durch die rechtliche Verselbständigung der wohnungswirtschaftlichen Unternehmen geschaffen. Die Leitung einer Gesellschaft ist von den Zwängen jährlicher Haushaltsgesetze befreit und kann relativ frei nach unternehmerischen Gesichtspunkten entscheiden. Zugleich ist sie gezwungen sich mit einer Gewinn und Verlustrechnung Klarheit über ihre Kosten zu verschaffen. Verbleibt die Gesellschaft jedoch in Staatsbesitz, besteht die Gefahr, daß es auch weiterhin zu Verschwendung und politisch motivierten Personalentscheidungen kommt, da — außer dem ohnmächtigen Steuerzahler — niemanden von den Verlusten direkt persönlich betroffen ist.

Preisgünstige Wohnqualität. Der Wettbewerb unter vielen Wohnungsanbietern gewährleistet, daß den Wohnungsnutzern auf Dauer eine hohe Wohnqualität zu günstigen Preisen geboten wird. Hat der Konsument die Wahl zwischen konkurrierenden Anbietern, kann er überteuerte Wohnungen vermeiden. Wohnungsunternehmen, die den lokalen Markt dominieren, werden immer versucht sein, die Preise zu erhöhen oder die Qualität zu verschlechtern. Aufgrund der Planungszeiten, hohen Investitionskosten und der langen Bindung des eingesetzten Kapitals ist es für neue Anbieter nicht leicht in einen Markt einzudringen, der von wenigen Unternehmen dominiert wird. Daher ist es notwendig, im Zuge der Wohnungsprivatisierung die bestehende marktbeherrschende Stellung der staatlichen Großunternehmen aufzubrechen und für mehr Wettbewerb im Wohnungsmarkt zu sorgen.

Frisches Eigenkapital und personelle Erneuerung. Die Kommune wird durch die Privatisierung von Wohnungen finanziell in mehrfacher Hinsicht entlastet. Die laufenden Bewirtschaftungsdefizite fallen ebenso weg, wie die Verpflichtung zur Finanzierung der dringend notwendigen Gebäudesanierungen. Zugleich können die Einnahmen zu Tilgung von Altschulden und zur Finanzierung von Investitionen in anderen Bereichen herangezogen werden.

Die Erwerber bringen frisches Eigenkapital ein, mit dem die Anfangsverluste der notwendigen Investitionen ausgeglichen werden können. In der Regel werden die Häuser unter eine neue Verwaltung gestellt, wodurch weitere Einsparungen im Personalbereich der Kommunen möglich werden. Die Angst vor personellen Veränderungen ist allerdings auch einer der Hauptwiderstände gegen die Privatisierung. Oft werden angebliche Interessen der Allgemeinheit und öffentliche Aufgaben vorgeschoben, um die eigenen Pfründe zu erhalten.

Sicherung von Belegungsrechten. Es gehört zu den unbestrittenen 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 (siehe auch Abschnitt). Hierfür müssen sich die Kommunen in gewissem Umfang ein Mitspracherecht bei der Mieterauswahl sichern. Es ist jedoch nicht erforderlich, daß sie auch Eigentümer der Wohnungen sind. Kommunale Belegungsrechte stehen daher einer Privatisierung in der Regel nicht entgegen. Sie können bei einem Verkauf der Objekte, gegen einen Kaufpreisabschlag oder gegen Gewährung eines zinsgünstigen Darlehns 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% des Bestandes belegungsgebunden aber nur etwa 3% befinden sich im Eigentum der Kommunen. Ein kommunales Mitspracherecht bei der Mieterauswahl ist nur dann ausgeschlossen, wenn die Wohnungen als Einzeleigentum an die eigenen Mieter verkauft werden sollen.

Der Umfang, in dem Belegungsrechte in Ostdeutschland notwendig sein werden, wird oft übertrieben. Es sind keineswegs alle Bezieher niedriger Einkommen auf staatliche Unterstützung bei der Wohnungssuche angewiesen.

Vielmehr müssen andere 'Negativmerkmale' hinzukommen, ehe ein Haushalt grundsätzlich von privaten Vermietern abgelehnt wird. So sind etwa Rentner mit niedrigem Einkommen bei privaten Vermietern durchaus beliebt, ausländische Familien mit vielen Kindern werden hingegen auch dann abgelehnt, wenn sie über ein gutes Einkommen verfügen. Insgesamt ist das Verhältnis der Zahl der Haushalte zur Zahl der Wohnungen in Ostdeutschland wahrscheinlich besser als im Westen (siehe auch Abschnitt). So werden die Vermieter nicht allzu wählerisch sein können, wenn die Mieten erst einmal vom Markt bestimmt werden.

Formen der Wohnungsprivatisierung

Für die Privatisierung von Wohnungen stehen mehrere Wege zur Verfügung. Die wichtigsten sind:

1. der Verkauf als Wohneigentum an die derzeitigen Mieter und wenn diese kein Interesse haben an private Anleger,
2. die Gründung von Genossenschaften unter Beteiligung der derzeitigen Mieter,
3. die Umwandlung von Genossenschaften in Eigentümergemeinschaften,
4. der Verkauf an Investoren entweder in Form von Unternehmensanteilen oder einzelnen Gebäuden.

In Deutschland wird die Privatisierung durch den Verkauf an die Mieter politisch stark favorisiert, da hiermit zugleich die Bildung breit gestreuten Wohneigentums beschleunigt wird. Die diesbezüglichen Erfahrungen und Schwierigkeiten werden daher im folgenden Abschnitt () ausführlich erörtert. Insgesamt lassen sie es unwahrscheinlich erscheinen, daß das Übergewicht des staatlichen Sektors alleine auf diesem Weg zu überwinden ist.

Gründung oder Umwandlung von Genossenschaften. Angesichts des Mißbrauchs der mit Genossenschaftsgedanken in der DDR betrieben wurde, stehen die meisten Menschen dem genossenschaftlichen Eigentum eher

skeptisch gegenüber. Da bei einer Genossenschaft jedes Mitglied nur für die von ihm selbst genutzte Wohnung Anteile einzahlt, müßten jedoch alle oder zumindest ein sehr großer Teil der Bewohner eines Hauses hierzu Willens und in der Lage sein. Die Möglichkeit einer Neugründung von Genossenschaften besteht daher nur in Einzelfällen.

Bei der Umwandlung von Genossenschaften in Eigentümergemeinschaften handelt es sich streng genommen nicht um eine Privatisierung, sondern einen Wechsel zwischen zwei besonders ausgestalteten Eigentumsformen. Eine solche Umwandlung ist in Deutschland derzeit aus rechtlichen Gründen schwierig. Dies ist bedauerlich, da sich viele der großen Genossenschaften kaum von den staatlichen Wohnungsunternehmen unterscheiden und es eher unwahrscheinlich ist, daß es je zu einer wirksamen Kontrolle des Vorstandes durch die Mitglieder kommen wird.

Eine Aufteilung in individuelles Wohneigentum und überschaubare Eigentümergemeinschaften würde der Privatisierungsidee durchaus entsprechen. Da sich die Wohnungen bereits im Eigentum ihrer Bewohner befinden, entfielen viele der Probleme, die sich bei dem Verkauf staatlicher Wohnungen an die Mieter stellen. Die meisten Bewohner wären sicherlich bereit, zusätzliche Belastungen auf sich zu nehmen, wenn diese direkt ihrem individuellen Wohneigentum zugute kommen. Da bei einer Umwandlung kein Kaufpreis entrichtet werden müßte, ständen auch Ersparnisse als Eigenkapital für die Finanzierung der Instandsetzung zur Verfügung. Bei einem Umzug wäre es den Bewohnern möglich die Wertsteigerung der Wohnung zu realisieren, was die arbeitsmarktpolitisch dringend gewünschte Mobilität der Menschen erhöhen würde.

Verkauf an Investoren. Der Verkauf staatlicher Wohnungsbestände an Investoren wirft keine grundsätzlichen Probleme auf. Im Regelfall werden hierbei einzelne Gebäude an private Personen oder Wohnungsunternehmen verkauft. Damit wird gewährleistet, daß neue Anbieter mit frischem Eigenkapital in den Markt eintreten. Obwohl sich die Immobilienmärkte in Ostdeutschland noch in einem Entwicklungsstadium befinden, gibt es für Altbaumietshäuser bereits gute Bewertungsgrundlagen aus den Verkäufen unter privaten Immobilienhändlern. Die Käufer sind zumeist westdeutsche An-

leger, deren Interesse durch die Steuerbegünstigungen für Investitionen in Ostdeutschland stark angeregt wird.

Die Veräußerung von Geschäftsanteilen würde es ermöglichen, den Bewohnern Kapitalanteile an 'ihrer' Gesellschaft anzubieten. Diese Form der Vermögensanlage ist allerdings nicht sehr populär. Auch besteht die Gefahr, daß hierdurch die marktbeherrschende Stellung der großen Kommunalunternehmen festgeschrieben wird.

Mieterprivatisierung und ihre Probleme

Hochgespannte Erwartungen

Bereits im Einigungsvertrag wurde der Privatisierung durch den Verkauf an die bisherigen Mieter der Vorzug gegeben. Wie auch in anderen ehemals sozialistischen Staaten verspricht man sich hiervon eine Reihe besonderer Vorteile:

Sicherheit. Die derzeitigen Mieter, durch den allgemeinen sozialen Umbruch bereits schwer verunsichert, erhalten durch Wohneigentum den sicheren Schutz vor Kündigung und Mietanstieg.

Vermögensbildung. Die Mieterprivatisierung fördert die Vermögensbildung indem den Menschen eine sichere und überschaubare Anlageform angeboten wird.

Stabilität. Breit gestreutes Wohneigentum stärkt die Identifikation der Bürger mit der neuen wirtschaftlichen und politischen Ordnung und sorgt damit für soziale und politische Stabilität.

Diese Erwartungshaltung wurde in Deutschland durch Umfrageergebnisse bestärkt, nach denen ein großer Teil der Mieter Interesse an Wohneigentum zeigt.

Die Bundesregierung hat für die Jahre 1991 und 1992 jeweils 180 Mio DM bereitgestellt, um Mietern bei Erwerb einen Zuschuß von 20% des Kaufpreises maximal jedoch 7 000 DM für den Haushaltsvorstand und 1 000 DM

für jedes weitere Familienmitglied zu zahlen. Weiter wurden in beiden Jahren jeweils 20 Mio DM zur Finanzierung von Modellvorhaben bereitgestellt, mit denen verschiedene Verfahren der Mieterprivatisierung praktisch erprobt werden sollen. Auch wurde die Erteilung der für die Begründung individuellen Wohneigentums notwendigen Abgeschlossenheitsbescheinigung erleichtert und auf die Vorlage der Grundstücksverkehrsgenehmigung verzichtet.

Trotz der finanziellen Beihilfen und der administrativen Vereinfachungen ist die Privatisierung durch den Verkauf an die Mieter nur schleppend in Gang gekommen. So wurden 1991 nur etwa 2 500 Wohnungsverkäufe mit einem Gesamtvolumen 14 Mio DM bezuschußt. Inzwischen hat sich die Mieterprivatisierung etwas beschleunigt. So werden 1992 die Erwerberzuschüsse voraussichtlich zu etwa einem Drittel, also etwa 60 Mio DM, in Anspruch genommen werden. Dabei entfällt allerdings ein nicht genau bekannter Anteil auf Einfamilienhäuser, deren Privatisierung vergleichsweise einfach ist. Die Zuschüsse zu Modellvorhaben sind für 1992 ausgeschöpft. Der Bund fördert 31 Einzelvorhaben, in denen die Privatisierung von insgesamt etwa 6 500 Wohnungen angestrebt wird. Dennoch werden bis Ende 1992 weniger als ein halbes Prozent der nicht mit Restitutionsansprüchen belasteten Staatswohnungen an die Mieter verkauft worden sein.

Es ist zu erwarten, daß sich die Mieterprivatisierung nach der Überwindung von Anfangsschwierigkeiten weiter beschleunigt. Dennoch ist es notwendig, sich die besonderen Schwierigkeiten der Mieterprivatisierung vor Augen zu führen, um ihr Potential realistisch einzuschätzen und praktikable Umsetzungsmodelle zu entwickeln.

Offene Probleme der Mieterprivatisierung

Kaufpreise. Die Wohnungsmärkte in den neuen Bundesländern sind erst noch im Entstehen begriffen. Es fehlt daher an Orientierungsgrößen für den Wert der verschiedenen Wohnungstypen. Die Haushaltsrecht erlaubt es den Kommunen nur in Ausnahmefällen ihr Vermögen unter Marktpreisen zu veräußern. Die bisherigen Verkaufspreise liegen dennoch oft nur gering über den anteiligen Altschulden zuzüglich der Sanierungskosten.

Angesichts der geringen Möglichkeiten der privaten Vermögensbildung in der

DDR wird oft gefordert die staatlichen Wohnungen an die Bewohnern zu verschenken, und damit privates Vermögen in Ostdeutschland zu schaffen.⁹ Solche Geschenke sind jedoch sozial oft ungerecht. Begünstigt werden diejenigen, die unter dem alten Wohnungszuteilungssystem der DDR Glück genug (oder die Beziehungen) hatten, eine gute Wohnung zugewiesen zu bekommen, und derzeit in ungekündigter Stellung mit gutem (West)Einkommen kreditwürdig sind.

Eine direkte Konsequenz von Preisnachlässen sind ‘Antispekulationsklauseln’, die die Erwerber zu Rückzahlungen an die Kommune verpflichten, wenn sie ihre Wohnungen mit Gewinn weiterveräußern. Der Staat will also den Erwerbern einen Vermögensvorteil nur insoweit zukommen lassen, als dieser an die Nutzung einer bestimmten Wohnungen gebunden ist. Damit sind freilich negative Anreize verbunden. Eigentümer, die später einmal umziehen wollen, werden sich nur dann um eine Wertsteigerung ihrer Häuser und Wohnungen bemühen, wenn sie diese mit Gewinn verkaufen können. Auch behindern derartige Klauseln die arbeitsmarktpolitisch gewünschte Mobilität der Bewohner, da die Rückzahlung nur bei Verkauf fällig wird. Sie verzögern damit das Entstehen eines leistungsfähigen Marktes für Wohneigentum.

Insgesamt spricht also vieles dafür, den Mietern die Wohnungen zu marktgerechten Preisen anzubieten und die Erlöse für dringende Infrastrukturmaßnahmen zum Wohle aller Bürger oder für sozialpolitisch gezielte Transferleistungen zu nutzen.

Geringes Kaufinteresse. Obwohl Umfragen unter den Mietern immer wieder ein großes Interesse für Wohneigentum ergeben, ist die tatsächliche Kaufbereitschaft oft gering. Wenn es ernst wird, muß der Mieter ein Kaufangebot hinsichtlich seiner eigenen Wohnbedürfnisse und als Vermögensanlage nüchtern bewerten. Vielen Menschen fällt es jedoch derzeit schwer, ihre mittelfristigen Wohnwünsche einzuschätzen. Aufgrund des wirtschaftlichen Umbruches gehen alte Arbeitsplätze verloren. Um die Neuen zu erreichen ist oft ein Umzug notwendig. Mit der zu erwartenden Einkommensdifferen-

⁹Eine zu Marktpreisen gekaufte Wohnung erhöht das Vermögen des Erwerbers nicht. Vom Wert der Wohnung müssen die aufgenommenen Kredite abgezogen werden. Übrig bleibt nur das bereits vorher vorhandene Eigenkapital.

zierung werden für manche ihre bisherigen Wohnungen zu klein für andere wiederum zu groß werden. So ist ein langfristiger Nutzungswunsch bei vielen eher unwahrscheinlich. Die Wertentwicklung von Wohneigentum ist im Osten ungewisser als im Westen. Zudem sind die Kosten durchgreifender Instandsetzungen schwer zu kalkulieren. Auch mangelt es oft an Eigenkapital, so daß eine hohe Verschuldung in Kauf genommen werden müßte. Für Mieter mit unsicheren Einkommen ist Wohneigentum daher eine ziemlich riskante Vermögensanlage. Überträgt man Erfahrungswerte aus Westdeutschland so kann davon ausgegangen werden, daß bei marktnahen Kaufpreisen nur etwa 5% der Mieter ein ernsthaftes Interesse am Kauf der eigenen Wohnung haben dürfte.

Instandsetzung. In Anbetracht des desolaten Bauzustandes vieler Gebäude besteht ein wichtiges Ziel der Wohnungsprivatisierung darin, mit professionellem Management und frischem Eigenkapital der Erwerber zügig umfassende Sanierungsmaßnahmen zu verwirklichen. Beim Verkauf an die Mieter muß zunächst eine Aufteilung nach Wohnungseigentumsgesetz erfolgen. Ist dies geschehen, ist die Zustimmung aller Eigentümer bzw. einer in der Teilungserklärung vereinbarten Mehrheit der Eigentümer für solche Investitionen notwendig. Dabei können unterschiedliche Interessen und finanzielle Möglichkeiten zu heftigen Konflikten in der Eigentümergemeinschaft führen. Daher wird in der Praxis dem Erwerber bereits zum Kaufzeitpunkt die Verpflichtung zu bestimmten Sanierungsmaßnahmen als dingliche Belastung auferlegt. Dennoch ist zu befürchten, daß die Erwerbbergemeinschaft mit den hohen finanziellen und organisatorischen Anforderungen einer durchgreifenden Instandsetzung und Modernisierung in vielen Fällen überfordert wird. Wenn einzelne ihren finanziellen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen wollen oder können, bleibt nur die Möglichkeit, ihnen das Wohneigentum wieder zu entziehen. Damit wird sich in der Praxis ein Abbruch der Sanierungsmaßnahmen oft nicht vermeiden lassen.

Um diese Schwierigkeiten zu vermeiden und das Risiko der Erwerber zu verringern, werden bei den meisten Privatisierungsvorhaben in Deutschland die Gemeinschaftsanlagen bereits vor dem Verkauf durch das Kommunalunternehmen instandgesetzt. Angestrebt wird, die veranschlagten Instandsetzungskosten durch einen entsprechend höheren Verkaufspreis zu decken.

Sollte sich die Sanierung jedoch als besonders aufwendig herausstellen, oder die Kaufbereitschaft im nachhinein als gering erweisen, müssen die Kosten vom Unternehmen getragen und gegebenenfalls Haushaltsmittel in Anspruch genommen werden. Die Kommune trägt also das Kosten- und Veräußerungsrisiko. Da das Unternehmen die Sanierungsmaßnahmen vorfinanzieren und abwickeln muß, werden die organisatorischen und finanziellen Kapazitäten der kommunalen Wohnungswirtschaft zum Engpaß der Privatisierung.

Mieterschutz. Kauft ein Mieter seine Wohnung nicht, wird diese anderen Interessenten angeboten. Zur Beruhigung der Mieter werden ihnen für diesen Fall oft Dauerwohnrechte oder der vertragliche Ausschluß von Eigenbedarfskündigungen zugesichert. Dabei wird übersehen, daß nicht erwerbswillige Mieter von der Instandsetzung der Gemeinschaftsanlagen genauso profitieren wie die Erwerber — ohne daß sie dafür durch entsprechend höhere Mieten aufzukommen hätten. Je mehr Sonderrechte Mietern darüberhinaus eingeräumt werden, desto unwahrscheinlicher wird ein Erfolg der Mieterprivatisierung. Im Umkehrschluß wird sich nämlich ein potentieller Käufer fragen, warum er finanzielle Belastungen für die ‘Vorteile des Wohneigentums’ und die Sanierung der Wohnanlage auf sich nehmen soll, wenn ihm diese als Mieter gratis gewährt werden.

Wohnungsverwaltung. Bei vielen Modellvorhaben werden die kommunalen Unternehmen selbst als erste Verwalter eingesetzt — übernehmen die Erwerber die Instandsetzung, wird das Unternehmen auch Bauträger. Damit besteht die Gefahr, daß die marktbeherrschende Stellung der Staatsbetriebe über die Verwaltung der Eigentumswohnanlagen zementiert wird. Auch ist die Stellung des Eigentümers gegenüber dem Verwalter eher schwächer als die der Mieter. Auf die Erwerber können, neben allen Betriebskosten, auch die Bewirtschaftungskosten — insbesondere die Verwaltungskosten — in nachgewiesener Höhe umgelegt werden. Einer wirksame Kostenkontrolle ist für die Eigentümergemeinschaft schwer, zumal wenn das Unternehmen selbst — gewollt oder ungewollt — auf einer Mehrheit der Eigentumsanteile sitzen bleibt. Wer sich unter diesen Gegebenheiten vor den Unsicherheiten der Mietentwicklung durch Wohnungskauf schützt, liefert sich der Kosteneffizienz kommunaler Wohnungsverwaltungen aus.

Es ist daher nach Lösungen zu suchen, die den Erwerben eine echte Auswahl unter verschiedenen Wohnungsverwaltern ermöglichen.

Mieten und deren soziale Absicherung

Politische Mieten, Kostenmieten, Marktmieten

In einer Marktwirtschaft ergeben sich Mieten aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. In der Miethöhe spiegelt sich die Knappheit der Wohnungen wieder. Über längere Zeiträume betrachtet, müssen die Mieteinnahmen die Wohnkosten decken, anderenfalls würden sich die Investoren vom Mietwohnungsmarkt zurückziehen. Dies bedeutet aber nicht, daß die laufenden Mieteinnahmen jederzeit alle laufenden Ausgaben decken müssen. Vielmehr ist es im freien Wohnungsmarkt durchaus üblich, daß in den ersten Jahren nach dem Neubau oder Erwerb Liquiditätsverluste anfallen. Die Rentabilität von Mietwohnungen stellt sich nur über längere Zeiträume durch steigende Mieten und den damit einhergehenden Wertzuwachsen her.

Dennoch ist es hilfreich, die Miete in ihre Kostenbestandteile zu zerlegen. Ausgangspunkt ist aus der Sicht des Mieters die sogenannte 'Warmmiete'. Zieht man von der Warmmiete die Energiekosten (Heizung, Warmwasser) ab, so erhält man die 'Bruttokaltmiete'. Zieht man von dieser die sogenannten Betriebskosten (Grundsteuer, Wasser, Straßen- und Gebäudereinigung, Müllabfuhr) ab, so erhält man die 'Nettokaltmiete', die auch Grundmiete genannt wird. Nach westlichem Mietrecht kann der Vermieter die Betriebs- und Energiekosten anteilig nach der Wohnfläche und dem gemessenen Verbrauch auf die Mieter umlegen. Diese Kosten werden daher immer durch die Einnahmen gedeckt. Von der Grundmiete muß der Vermieter die Verwaltungskosten, die Instandhaltung sowie die Finanzierungskosten (Zinsen) bestreiten. Wie bereits gesagt, sind insbesondere die Finanzierungskosten in den ersten Jahren nach Bau oder Erwerb in der Regel so hoch, daß sie durch die Einnahmen nicht gedeckt werden. Das Defizit muß der Eigentümer aus anderen Einkommensquellen ausgleichen. Erst in späteren Jahren können aufgrund der steigenden Mieten Überschüsse erzielt werden.

In der DDR wurden Mieten willkürlich nach politischen Gesichtspunkten festgesetzt — im Altbau wurden die historischen Mieten einfach beibehalten. In vielen Fällen hatte sich die Miete seit 1936 nicht verändert. Aber auch im Neubau hatten die Mieten weder einen Bezug zu den Wohnkosten noch zu dem Wohnwert, wie ihn die Bewohner einschätzten. In der Regel waren die

Mieten so niedrig, daß sie weder die Betriebskosten noch die Energiekosten deckten. Im staatlichen Bereich wurden die hierdurch entstehenden Defizite durch Subventionen ausgeglichen. Im privaten Sektor zwangen die anhaltenden Verluste viele Eigentümer zur Aufgabe ihres Eigentums. Die einfache Grundidee der Mietreform ist, einerseits die öffentlichen Subventionen zu streichen, andererseits die verfügbaren Einkommen zu erhöhen und es damit den Menschen zu ermöglichen, die Wohnkosten selbst zu tragen. Sie erhalten damit die Möglichkeit selbst zu entscheiden, wieviel sie bereit sind für das Wohnen auszugeben. Zugleich wird mit dem Wohngeld ein individuelle Hilfe bereitgestellt, die jeder in Anspruch nehmen kann, der die Belastung für eine angemessene Wohnung nicht selbst tragen kann.

Mietenreform und Subventionsabbau

Über die Notwendigkeit rascher Mieterhöhungen bestand bereits bei der Wiedervereinigung weitgehender Konsens. Dennoch trug man den Ängsten vieler Menschen vor drastischen Mieterhöhungen Rechnung, indem die Mietbindung in Ostdeutschland für eine Übergangsperiode grundsätzlich beibehalten wurde. Der Einigungsvertrag ermächtigt die Bundesregierung, die Mieten bis zur verbindlich vorgesehenen Einführung des westlichen Mietrechts schrittweise und unter Berücksichtigung der Einkommensentwicklung zu erhöhen. Lediglich auf Wohnungen, die nach der Wiedervereinigung neugebaut werden, findet das westliche Mietrecht sofort Anwendung (Siehe hierzu auch Abschnitt).¹⁰

Für alle Wohnungen übernommen wurde die Regel, nach der 11% der Kosten von Modernisierungsmaßnahmen auf die Jahresmiete umgelegt werden können. Ausgaben für Instandsetzung berechtigen dagegen — wie im Westen

¹⁰Im manchen westlichen Ländern — etwa den USA in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg — wurde die Deregulierung der Mieten dadurch beschleunigt, daß die Mietbegrenzung bei Tod oder Umzug des Mieters automatisch entfiel. Neue Mietverträge unterlagen nicht länger der Mietbegrenzung. Ein Vorteil dieses Verfahrens ist, daß sich in kurzer Zeit ein funktionierender Mietwohnungsmarkt entwickelt, der im Lauf der Zeit immer größer wird. Bestechungsgelder und willkürliche Zuweisungen durch die Wohnungsverwaltungen bei der Neuvermietung entfallen sofort. Auch wird Leerstand, der auf ein fehlendes Vermietungsinteresse der Eigentümer zurückgeht, vermieden.

— nicht zu einer Mieterhöhung. Angesichts des schlechten Bauzustandes in Ostdeutschland sind jedoch bei einer umfassenden Sanierung 70% bis 80% der Kosten Instandsetzungskosten. Im Vorfeld der ersten Mieterhöhung wurde daher oft gefordert, die Umlage in Ostdeutschland auch auf Instandsetzungskosten auszudehnen. Dabei wurde zu recht argumentiert, daß sich die Investitionsbereitschaft der Vermieter erhöht, wenn die Kosten von Reparaturen und Instandsetzungen auf die Miete umlegt werden können. Zugleich werden Mieterhöhungen, die mit baulichen Verbesserungen einhergehen, von den Mietern auch eher akzeptiert. Schließlich überwog jedoch die Furcht vor unvorhersehbaren Mietsprüngen und der Vorschlag wurde fallengelassen. Stattdessen wurden die Mieten aller Bestandswohnungen angehoben, wobei mit Zu- und Abschlägen den Unterschieden in der Lage und dem Wohnwert Rechnung getragen wird.

Erste Mietenerhöhung. Zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung betragen die Bruttokaltmieten durchschnittlich 0,90 DM je qm und Monat. Altbauwohnungen kosteten oft nicht mehr als 0,30 DM, gut ausgestattete Neubauwohnungen konnten bis zu 1,20 DM kosten.¹¹ Die Heiz- und Warmwasserkosten bei Einzelheizungen betragen wegen der Subventionen für feste Brennstoffe, Gas und Strom etwa 0,50 DM je qm und Monat. Seit dem Abbau dieser Subventionen zum 30. April 1991 stiegen sie bei Kohleheizung auf etwa 1,50 bei Heizung mit Gas oder Strom zum Teil weit höher. Bei Zentralheizung betragen die Umlagen ebenfalls etwa 0,50 DM je qm und Monat. Die tatsächlichen Kosten lagen jedoch aufgrund der ineffizienten Heizsysteme mit 3 bis 5 DM je qm und Monat weit darüber. Im Westen liegen diese Kosten etwa bei 1,50 bis 2,00 DM.

Der erste Schritt der Mietenreform trat am 1. Oktober 1991 in Kraft. Er brachte eine Umlage der kalten Betriebskosten, eine begrenzte Umlage der Energiekosten und eine Grundmietenerhöhung mit Wohnwertzuschlägen und -abschlägen. Im einzelnen:

- Alle Betriebskosten werden auf die Miete umgelegt. Lediglich für die

¹¹Unter Neubauwohnungen werden alle Wohnungen verstanden, die nach 1948 errichtet wurden, entsprechend sind Altbauwohnungen vorher — zumeist bereits vor dem II. Weltkrieg — erbaut worden.

Umlage der Heiz- und Warmwasserkosten wurde eine Obergrenze von 3 DM je qm und Monat eingeführt.

- Die Grundmieten werden einmalig um einen Sockelbetrag von 1 DM je qm und Monat erhöht.
- Der Wohnwert einer Wohnung wird dadurch berücksichtigt, daß zu dem Sockelbetrag von 1 DM Zuschläge von jeweils 0,15 DM erhoben werden können, wenn die Wohnung:
 - im Oktober 1990 mit einem Bad oder einer Zentralheizung ausgestattet war,
 - in einer Stadt mit mehr als 100 000 Einwohnern lag.

Abschläge von 0,15 DM mußten gewährt werden, wenn die Wohnung:

- nur über ein Außen-WC verfügte,
- Küche oder Toilette mit anderen Haushalten gemeinsam genutzt wurde.

Die Grundmieterhöhung lag also zwischen 0,70 DM und 1,30 DM je qm und Monat. Weit gravierender wirkte sich die von der Grundmieterhöhung getrennte Umlage der Betriebskosten und Energiekosten aus. Die Umlage für die kalten Betriebskosten ist in vielen Fällen recht hoch angesetzt worden. Sie liegen im Durchschnitt etwa bei 1,50 DM je qm, in Einzelfällen bis zu 3,00 DM. Zum Teil ist dies auf die Verteuerung kommunaler Gebühren für Wasser und Müllabfuhr zurückzuführen. Zuviel gezahlte Beträge müssen spätestens nach einem Jahr von den Vermietern zurückerstattet werden.

Die Vorauszahlungen für Heizung und Warmwasser liegen im Durchschnitt bei gut 2,80 DM je qm und Monat. Die Begrenzung der Umlage von Heiz- und Warmwasserkosten auf maximal 3 DM erscheint aus zwei Gründen notwendig. Erstens können die Mieter, anders als im Westen, die Heizung kaum individuell regulieren. Die Belastung wäre zu hoch gewesen und hätte dennoch kaum einen Anreiz für sparsame Energienutzung gegeben. Zweitens sollten die Vermieter motiviert werden, durch Investitionen die Energieeffizienz der Heizungs- und Warmwassersysteme zu erhöhen.

Durch den Abbau der Energiesubventionen und die Mietenreform sind die die Warmmieten etwa um das vierfache gestiegen. Im Altbau mit Einzelöfen lagen sie Ende 1991 bei etwa 4 bis 5 DM je qm und Monat, im Neubau mit Zentralheizung bei etwa 6–7 DM je qm und Monat.

Bereits bevor die Mieterhöhungen in Kraft traten, versuchten sich die Bürger darauf einzustellen. Solange die Mieten künstlich niedrig gehalten wurden, versuchte jeder eine größere und bessere Wohnung zugeteilt zu bekommen. Nun wurden in zunehmendem Maße Anträge auf kleinere Wohnungen gestellt. Insbesondere alleinstehende, ältere Menschen wollen ihre Wohnkosten durch Umzug in eine kleinere Wohnungen senken. Hierdurch werden größere Wohnungen für Familien mit Kindern frei.

Zweite Mietenerhöhung. Mitte 1992 wurde der zweite Schritt der Mietanhebung beschlossen. Er beruht wiederum auf der Kombination eines Sockelbetrages mit Zu- und Abschlägen für unterschiedliche Wohnwerte, bei denen diesmal auch der bauliche Zustand berücksichtigt wird.

Zum 1.1.1993 kann die Miete um einen Betrag von 1,20 DM je qm und Monat erhöht werden. Es müssen Abschläge gewährt werden von:

- 0,30 DM für das Fehlen eines Bades,
- 0,15 DM für das Fehlen einer Inntoilette.

Zuschläge können erhoben werden:

- von 0,30 DM für Einfamilienhäuser in Städten mit über 20.000 Einwohnern,
- von jeweils 0,30 DM, wenn: (a) Fenster, (b) Dach, (c) Fassade, (d) Hausflure oder Treppenträume, (e) Hausinstallationen keine erheblichen Schäden aufweisen.

Dabei werden die Kriterien (a–c) mit insgesamt bis zu 0,90 DM mit der Grundmietenerhöhung am 1.1.1993, die Kriterien (d–e) mit bis zu 0,60 DM jedoch erst ein Jahr später zum 1.1.1994 wirksam.

Die Grundmieterhöhungen werden demnach zwischen 0,75 DM je qm und Monat für eine Wohnung ohne Bad und WC in einem Haus mit sehr schlechtem Bauzustand und 3 DM je qm und Monat für ein gut erhaltenes Einfamilienhaus liegen. Ebenfalls zum 1.1.1994 soll die Kappungsgrenze für die Umlage der Heiz- und Warmwasserkosten von 3,00 DM auf 2,50 DM je qm und Monat gesenkt werden. Hiermit wird der Druck auf die Wohnungseigentümer verstärkt, endlich die Heiz- und Warmwassersysteme zu modernisieren.

Bei Abschluß eines neuen Mietvertrages wird es ab 1993 darüberhinaus möglich sein, bis zu 5,5% der Instandsetzungskosten auf die Jahresmiete aufzuschlagen. Diese darf sich dabei allerdings nur um bis zu einem Drittel erhöhen.

Dieser zweite Schritt wird die letzte Mietanhebung sein, bevor Mitte 1995 der Übergang in das Vergleichsmietensystem stattfindet.

Die Lage der Vermieter

Die erheblichen Wertsteigerungen für Immobilien zeigen bereits, daß die Wohnungseigentümer durch die Wiedervereinigung in besonderem Maße gewonnen haben. Ihre Liquiditätslage blieb jedoch zunächst sehr prekär. Den vorläufig beibehaltenen niedrigen Mieten standen rasch steigende Kosten für Bauleistungen, Energie und kommunale Dienstleistungen gegenüber.

Durch den ersten Schritt der Mietenreform hat sich die Liquiditätslage der Vermieter spürbar gebessert. Die Einnahmen von etwa 2 DM je qm aus der Grundmiete decken ungefähr die Verwaltungskosten (ca. 0,50 DM) und die laufende Instandhaltung (ca. 1,50 DM) ab. Damit sollte es möglich sein, einen weiteren Verfall des Wohnungsbestandes zu verhindern. Dennoch finden viele private Vermieter die Wiedervermietung frei werdender Wohnungen nicht lohnend. Die Einnahmen bieten ohnehin keine Grundlage für die Finanzierung umfassender Instandsetzungen, die durch die langjährige Vernachlässigung der Häuser notwendig geworden sind. Werden diese Baumaßnahmen einmal in Angriff genommen, würden die neuen Mieter nur stören.

Die alten Kreditverbindlichkeiten wurden durch die Währungsumstellung halbiert. Sie mußten jedoch zugleich marktüblich verzinst werden. Insgesamt kam es also zu einem Anstieg der Zinsverpflichtung. Zur Entlastung werden den Privateigentümern, ob selbstnutzend oder vermietend, bis Ende 1992

Zinssubventionen gewährt. Diese sind so bemessen, daß bis Mitte 1991 der Kapitaldienst unverändert auf dem Niveau aus der Zeit vor der Währungs- umstellung blieb. Danach werden die Subventionen bis Ende 1992 schrittwei- se abgebaut. Im Jahre 1991 sind etwa 180 Mio DM an Zinszuschüssen für Altkredite gezahlt worden.

Da sich die neugebauten Mietwohnungen im Eigentum der kommunalen Woh- nungsunternehmen und der Genossenschaften befinden, sind sind deren Alt- schulden wesentlich höher als die privater Vermieter. Nach der Zuordnung der Schulden auf einzelne Objekte dürften sich in etwa die in Tabelle 3 dargestell- ten Belastungen ergeben. Für die Altschulden der kommunalen Wohnungs- unternehmen und Genossenschaften wurde bis Ende 1993 ein Moratorium vereinbart. Bis zu diesem Zeitpunkt werden die fälligen Zinsen gestundet und der Altschuld hinzugeschlagen. Die Altschulden werden hierdurch bis Anfang 1994 von ursprünglich etwa 30 Mrd. bis auf etwa 50 Mrd. DM anwachsen. Entsprechend würden sich auch die in Tabelle 3 ausgewiesenen monatlichen Zinsbelastungen je qm erhöhen. Zumindest für die Jahrgänge ab 1970 werden auch Anfang 1994 die laufenden Mieteinnahmen nicht zur Erfüllung des Ka- pitaldienstes ausreichen. Die laufenden Defizite müßten von den Kommunen und Genossenschaften getragen werden.

Wie bereits ausgeführt, sind Bewirtschaftungsdefizite in einem freien Woh- nungsmarkt nicht ungewöhnlich. Sie sind unproblematisch bei qualitativ hochwertigen Wohnungen mit langfristig guten Ertragserwartungen. Auf- grund von Planungsmängeln und der Mißwirtschaft der Vergangenheit sind die Gebäudewerte in Ostdeutschland oft niedrig. Insbesondere bei Objekten in ungünstigen Stadtrandlagen oder mit schweren Baumängeln und hohen Instandsetzungskosten stehen den Belastungen auch langfristig keine ent- sprechenden Ertragserwartungen gegenüber. Sie sind daher als überschuldet anzusehen. Derzeit laufen Verhandlungen zwischen Bund, Ländern und Ge- meinden, wie dieses Problem durch Beihilfen und Teilentschuldungen gelöst werden kann.

Tabelle 3: Durchschnittliche Verschuldung nach Baujahr

Baujahr	Schuldenstand 1990		Zinsbelastung DM je m ² und Monat
	DM je Wohnung	DM je m ²	
1985-89	48 000	800	6,67
1980-84	31 000	517	4,31
1975-79	18 000	300	2,50
1970-74	16 000	267	2,23
1965-69	12 000	200	1,67
1960-64	7 000	117	0,98

Unterstellt wird eine Wohnungsgröße von 60 m²
und eine Verzinsung von 10%.

Mietbelastung und Wohngeldsonderregelungen

Vor der Wiedervereinigung fielen die Ausgaben für Miete und Energie kaum ins Gewicht. Sie betragen oft nur 2% oder 3% des Einkommens, welches allerdings entsprechend niedriger war als es ohne die öffentliche Subvention der Wohn- und Energiekosten hätte sein können.

Die Mietanhebung in Ostdeutschland wurde durch den allgemeinen Einkommenstransfer aus dem Westen sehr erleichtert. Im Jahr der Wiedervereinigung stiegen die verfügbaren Einkommen eines durchschnittlichen Arbeitnehmerhaushaltes real um etwa 18%. Besonders stark war der Realeinkommenszuwachs bei den Rentnerhaushalten (über 40%), da die Renten in der DDR im Vergleich zu den Arbeitseinkommen besonders niedrig waren. Diese Zahlen unterschätzen die tatsächliche Kaufkraftsteigerung noch, da in ihnen die unvergleichlich bessere Qualität der mit der Währungsumstellung verfügbar gewordenen Westgüter nur unvollständig berücksichtigt wird. Trotz eines dramatischen Rückgangs der Produktion, zunehmender Arbeitslosigkeit und der ersten Mietanhebung im Oktober 1990 stiegen die verfügbaren Realeinkommen bis 1991 noch einmal kräftig an: sie waren im Jahresdurchschnitt

um etwa 10% bei den Arbeitnehmerhaushalten und um knapp 15% bei den Rentnern höher als 1990. Der erhebliche Anstieg der Warmmieten (im Durchschnittlichen um das Vierfache) hat also nicht verhindert, daß die Haushalte ihren Konsum anderer Güter insgesamt deutlich ausweiten konnten.

Hinter den Durchschnittszahlen verbergen sich jedoch wie immer viele Einzelfälle, in denen die Einkommensentwicklung weit ungünstiger verlief. Dies trifft insbesondere auf jene Familien zu, die von der zunehmenden Arbeitslosigkeit betroffen sind. Sie erhalten zwar Unterstützung durch das Arbeitslosengeld, das wiederum an die Entwicklung der Einkommen angepaßt wird. Diese Hilfe entspricht jedoch im ersten Jahr nur etwa 65%, dann 55% des ursprünglich verfügbaren Erwerbseinkommens. Um die Mieterhöhungen auch für diese Haushalte erträglich zu halten, wurde ein großzügiges Sonderwohngeld für Ostdeutschland eingeführt. Die Sonderregelungen waren zunächst bis Ende 1993 befristet sind jedoch mit der zweiten Mietanhebung leicht modifiziert und um ein Jahr verlängert worden. Die erhöhten Wohngeldleistungen beruhen darauf, daß

- Energiekosten (Heizung, Warmwasser) in Form eines Zuschlages berücksichtigt werden, der bei Einzelheizungen im ersten Jahr 1,00 DM je qm, bei Zentralheizung 1,80 DM und bei Fernheizung 2,50 DM beträgt. Nach jeweils einem Jahr werden diese Zuschläge gesenkt, um ab Anfang 1996 ganz zu entfallen.
- das Wohngeld um einen jährlichen Einkommensfreibetrages von 1 200 DM für die erste und jeweils für 300 DM für jede weitere Person erhöht wird. Dies entspricht etwa 6%–7% des Durchschnittseinkommens einer Arbeitnehmerfamilie.
- eine Reihe von Einkommensarten (insbesondere bestimmte Sozialleistungen) bei der Einkommensermittlung außer Acht gelassen werden.
- erhöhte Mietobergrenzen gesetzt werden, die für das Baualter und die schlechte Ausstattung vieler Wohnung keine Abschläge enthalten. So sind bei den im Westen üblichen Richtflächen Wohnkosten bis zu 10,80 DM je qm und Monat anrechenbar — bei den durchschnittlich kleineren Wohnungen im Osten entspricht dies sogar 13 DM. Im Regelfall liegen

die tatsächlichen Mieten deutlich darunter. Im allgemeinen werden daher Wohnkosten auch dann voll bezuschußt, wenn die Wohnungen im Verhältnis zur Zahl der Personen sehr groß sind — was angesichts der Wohnungsknappheit nur für eine Übergangszeit hinnehmbar erscheint.

In den neuen Bundesländern beziehen etwa ein Drittel aller Mieter und ein knappes Viertel der selbstnutzenden Eigentümer Wohngeld. Im Westen liegen die entsprechenden Anteile mit einem Zehntel und einem Hundertstel weit darunter. Pro Jahr werden in den neuen Bundesländern etwa 2,4 Mrd DM Wohngeld an Mieter und 0,6 Mrd DM an Eigentümer ausgezahlt. Wohngeld wird oft für Wohnungen gezahlt, die im Verhältnis zur Anzahl der Personen sehr groß sind. Von den Ein-Personen-Haushalten, die Wohngeld erhalten, nutzen 45% Wohnungen mit mehr als 50 qm, bei den Zwei-Personen-Haushalten 44% mehr als 65 qm, bei den Drei-Personen-Haushalten 31% mehr als 80 qm und bei den Vier-Personen-Haushalten 37% mehr als 100 qm. Im Westen sind die entsprechenden Anteile nicht einmal halb so hoch. Selbstverständlich ist die Wahl der Wohnungsgröße in einer Marktwirtschaft jedem freigestellt. Angesichts der allgemeinen Wohnungsknappheit ist es jedoch nicht sinnvoll, den luxuriösen Wohnkonsum einzelner Haushalte auf Dauer aus öffentlichen Mitteln zu subventionieren.

Vorläufige Auswertungen der Wohngeldstatistik und Mieterbefragungen haben ergeben, daß die Wohngeldempfänger im Osten im Durchschnitt 13% ihres verfügbaren Einkommens für die um das Wohngeld verminderte Miete ausgeben. Nur 3% aller Wohngeldempfänger haben eine Mietbelastung von über 20%. Zum Vergleich, im Westen beträgt die durchschnittliche Mietbelastung der Wohngeldempfänger 23% des Einkommens. Für Wohnen und Energie zusammen werden im Osten nach Abzug des Wohngeldes etwa 16% bis 18% des Einkommens aufgewendet — im Westen sind dies etwa 31%.

Die Mieterhöhungen der zweiten Mietanhebung zum 1.1.94 werden bei den Wohngeldempfängern zum größeren Teil durch erhöhte Wohngeldleistungen aufgefangen. So wird sich die durchschnittliche Belastung durch Wohn- und Heizkosten nach Abzug des Wohngeldes nur um etwa 2% erhöhen.

Wohnungsbauförderung

Für Ostdeutschland werden Investitionen zur Verbesserung der Wohnungsverorgung in erheblichem Umfang mit öffentlichen Mitteln gefördert. Diese Mittel gehören zu einem umfangreichen Finanztransfers von West nach Ostdeutschland, der hier nicht im einzelnen dargestellt werden kann. Sie dürfen daher nur eingeschränkt als spezielle Förderung des Wohnungsbaus angesehen werden.

Defizite der Wohnungsverorgung

Im Vergleich zu anderen ehemaligen kommunistischen Staaten ist die Wohnungsverorgung der Menschen in der DDR durchaus gut gewesen. Im Vergleich zu Westdeutschland offenbaren sich jedoch erhebliche Defizite. Als die Mauer fiel, standen im Osten etwa 27 qm Wohnraum je Einwohner zur Verfügung, im Westen mit 36 qm ein knappes Drittel mehr. Ähnlich waren die Unterschiede hinsichtlich der durchschnittlichen Wohnungsgröße (siehe Tabelle 4). Insgesamt ist der Wohnungsbestand in Ostdeutschland sehr viel älter als im Westen. So sind im Osten ebensoviele Wohnungen bereits vor 1918 errichtet worden wie nach 1948 hinzugebaut wurden. Erheblichen Nachholbedarf gibt es auch bei der Wohnungsausstattung. So hatten im Osten ein Fünftel der Wohnungen weder Bad noch Dusche, mehr als jede vierte Wohnung ist ohne Inntoilette und sechs von zehn Wohnungen sind ohne zentrale Heizung und Warmwasserversorgung.

Alt- und Neubauten sind überwiegend schlecht isoliert, so daß ein großer Teil der Heizenergie ungenutzt verloren geht. Darüber hinaus können die Verbraucher die zentralen Heizungssysteme oft nicht individuell einstellen. So muß die Raumtemperatur durch Öffnen der Fenster reguliert werden. Dies führt zu einer hohen Energieverschwendung im Bereich der Hauswärme, die auch aus ökologischer Sicht schädlich ist.

Besonders auffällig ist der schlechte Bauzustand vieler Gebäude. Während der selbstgenutzte Bestand der Ein- und Zweifamilienhäuser durch die Eigentümer noch leidlich instand gehalten wurde, blieben die Mehrfamilienhäuser jahrzehntelang dem schleichenden Verfall überlassen. Besonders gravierend

Tabelle 4: Wohnungsversorgung in Ost und West

	Ostdeutschland	Westdeutschland
	(1989)	(1989)
Bevölkerung	16,4 Mio	62,7 Mio
Haushalte	6,52 Mio	27,8 Mio
Wohnungen	7 Mio ¹	26 Mio
	(1988)	(1987)
Fläche je Einwohner	27 m ²	36 m ²
Wohnungsgröße	64 m ²	84 m ²
Baualter		
vor 1918	42%	18%
1918 – 1948	17%	12%
nach 1948	41%	70%
Ausstattung		
mit Zentralheizung	41%	73%
mit Bad oder Dusche	79%	95%
mit Inntoilette	72%	98%

¹ Diese Zahl ist nach neueren Erkenntnissen überhöht.

ist die Situation im Altbaubestand, wo mehr als die Hälfte der Häuser schwere Schäden aufweist. Es wird geschätzt, daß etwa ein Zehntel der insgesamt 7 Mio Wohnungen im Osten bereits unbewohnbar sind. Im Nachkriegsbestand resultieren zum Teil gravierende Bauschäden aus der oft schlechten Qualität der Plattenbauweise. Bisläng liegen kaum Erfahrungen mit der Sanierung von Plattenbauten vor. Die Kosten werden auf etwa 20 000 bis 40 000 DM je Wohnung geschätzt. Solche Beträge können aus den derzeitigen Mieten kaum finanziert werden.

Förderkonzeptionen

Angesichts dieser Ausgangslage ist eine Angleichung an den Versorgungsstand Westdeutschlands nur langfrisitg zu erreichen. Es würde auch bedeuten, die Fehler sozialistischer Wohnungsplanwirtschaft zu wiederholen, wenn heute Versorgungsziele und Wohnungsbauprogramme politisch festgelegt und aus öffentlichen Mitteln finanziert würden. In einer Marktwirtschaft müssen sich Wohnungsinvestitionen nach der tatsächlichen Nachfrage richten. Die Entwicklung der Wohnungsnachfrage in Ostdeutschland ist jedoch im einzelnen schwer vorherzusehen. Sie wird neben den üblichen demografischen und sozialen Faktoren insbesondere von der regionalen Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung und den dadurch ausgelösten Binnenwanderungen abhängen. Gemessen an den Realeinkommen, die derzeit ein gutes drittel niedriger sind als im Westen, liegen die Defizite weniger in der Anzahl und Fläche der Wohnungen als in deren Ausstattung, baulichem Zustand und der geringen Energieeffizienz. Auffallend ist auch die geringe Eigentumsquote.

Entsprechend den besonderen Ausgangsbedingungen in Ostdeutschland zielt die öffentliche Förderung insbesondere auf die Instandsetzung und Modernisierung des Wohnungsbestandes. Ebenfalls einen hohen Stellenwert hat die Eigentumsförderung. Der Neubau von Mietwohnungen ist dagegen zweitrangig — zumindest bis sich der diesbezügliche Bedarf genauer abschätzen läßt.

Der Einsatz öffentlicher Mittel ist besonders bei der Sanierung von Heizungssystemen gerechtfertigt. Die Vermieter können inzwischen die laufenden Energiekosten auf die Miete umlegen. Für die Finanzierung der Investitionen, mit denen die Energiekosten gesenkt werden könnten, fehlen jedoch die entsprechenden Mittel. Bei freien Marktmieten wären Wohnungen, deren Beheizung teuer ist, nur gegen entsprechende Mietabschläge, zu vermieten. Solange die Mieten jedoch gebunden sind und die Konsumenten daher keine Wahl haben, ist der Anreiz für Investitionen zur Erhöhung der Energieeffizienz hingegen schwach. Eine Reduzierung des Energieverbrauches ist auch aus ökologischen Gründen erwünscht.

Anstoßeffekte können auch von der Förderung von Modellvorhaben zur Sanierung von Plattenbauten erwartet werden. Diese Aufgabe ist neu und daher mit erheblichen bautechnischen und finanziellen Risiken verbunden. Ohne öffentliche Unterstützung wird daher niemand die Vorreiterrolle übernehmen

wollen, obwohl alle Eigentümer solcher Objekte von den hierbei gewonnenen Erfahrungen einen Vorteil hätten.

Mittelfristig wird sich mit dem wirtschaftlichen Aufschwung eine erhebliche Nachfrage nach qualitativ hochwertigeren Eigentumswohnungen und insbesondere auch nach Einfamilienhäusern herausbilden. Ein großer Teil dieser Nachfrage wird durch Neubau befriedigt werden müssen. Diese Entwicklung könnte durch staatliche Förderung beschleunigt werden. Die Subvention qualitativ hochwertiger Neubauten, trägt auch zu einer Entlastung des Marktes für einfachere Wohnungen bei. Verteilungspolitisch sind derartige Subventionen allerdings nicht unumstritten. Direkt begünstigt werden vor allem Angehörige der höheren Einkommensgruppen, die sich den Kauf einer Wohnung oder eines Hauses leisten können. In welchem Umfang ärmere Haushalte durch die Entlastung des übrigen Wohnungsmarktes ebenfalls gewinnen, ist kaum abzuschätzen.

Fördermaßnahmen

Grundsätzlich stehen in Ostdeutschland die gleichen Instrumente der Förderung zur Verfügung wie im Westen. Die wichtigsten: die steuerliche Förderung des Mietwohnungsbaus und des Eigentümererwerbs sowie der Soziale Wohnungsbau konnten jedoch aufgrund der besonderen Umstände nur bedingt wirksam werden. Sie wurden durch eine Reihe von Sonderprogrammen ergänzt, die bereits kurzfristig wirksam geworden sind.

Fertigstellung von Bauvorhaben. Als einmaliges Programm wurden für bereits begonnene, aber zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung noch nicht fertiggestellte Bauvorhaben im Eigenheimbereich 154 Mio DM und im Mietwohnungsbau 190 Mio DM als Zuschuß bereitgestellt. Die etwa 50 000 im Bau befindlichen Mietwohnungen wurden darüber hinaus mit öffentlichen Bürgschaften in Höhe von 5 Mrd DM abgesichert. Ohne diese Hilfe hätten die meisten Vorhaben nach der Währungsumstellung abgebrochen werden müssen.

Modernisierung, Instandsetzung und Ausbau. Im Oktober 1990 wurden über die Kreditanstalt für Wiederaufbau zinsverbilligte Kredite in Höhe von 10 Mrd. DM für

- Instandsetzung und Modernisierung
- Maßnahmen zur Energieeinsparung
- Schaffung zusätzlichen Wohnraumes durch Aus- und Umbau im Bestand

bereitgestellt. Zu einem Zinssatz, der mit 6,75% etwa um ca. 3% unter dem Marktzins liegt, werden Kredite bis zu 500 DM je qm Wohnfläche gewährt. Dies entspricht einem jährlichen Subventionsvolumen von etwa 300 Mio DM. Hiermit wurden bis Anfang 1992 etwa 471 000 Modernisierungen und Instandsetzungen und etwa 6 000 neue Wohnungen gefördert. Im Frühjahr 1992 wurden weitere 5 Mrd. DM bereitgestellt und für 1993 sind erneut 10 Mrd. vorgesehen.

Alternativ zu den zinsgünstigen Krediten können im Rahmen des Gemeinschaftswerkes Aufschwung-Ost Investitionskostenzuschüsse in Höhe von 20% in Anspruch genommen werden. In diesem Programm wurden vom Bund jeweils 700 Mio. DM in 1991 und 1992 bereitgestellt, die von den Ländern nocheinmal um jeweils mindestens 175 Mio. DM aufgestockt werden mußten. Im Frühjahr 1992 wurden vom Bund weiter 200 Mio DM bereitgestellt. Bis dahin konnten auf diese Weise etwa 278 000 Modernisierungsmaßnahmen und etwa 9 300 neue Wohnungen gefördert werden. Mit der Inanspruchnahme dieser Fördermittel geht der Investor keine weiteren Verpflichtungen — etwa hinsichtlich der Miethöhe oder der Mieterauswahl — ein.

Sowohl das Kreditprogramm als auch das Zuschußprogramm wurden insbesondere von privaten Wohnungseigentümern gut angenommen. Insgesamt wurden etwa 15 000 durch Aus- und Umbau neugeschaffene Wohnungen und etwa 750 000 Modernisierungsmaßnahmen gefördert — letzteres entspricht rund 10% des Wohnungsbestandes in Ostdeutschland. Davon kam mehr als die Hälfte der Mittel der Energieeinsparung zugute.

Wohneigentumsförderung. Die steuerliche Förderung des Wohneigentums entfaltet ihre Wirksamkeit erst bei einer Einkommenshöhe, die in den neuen Bundesländern nur sehr selten erreicht wird. Auch sind weder die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen noch der Neubau von Eigenheimen recht in Gang gekommen, so daß es kaum ein Angebot für selbstgenutztes Wohneigentum gibt.

Um die Privatisierung durch den Verkauf an die Mieter zu fördern, stellt die Bundesregierung einen direkten Zuschuß von 20% des Kaufpreises maximal jedoch 7 000 DM für den Erwerber zuzüglich 1 000 DM für jedes weitere Familienmitglied zur Verfügung (Siehe hierzu auch Abschnitt). Hierfür sind bis Mitte 1992 knapp 50 Mio DM bewilligt worden.

Sozialer Wohnungsbau. Für die Jahre 1991 und 1992 wurden vom Bund jeweils 1 000 Mio DM für den Sozialen Wohnungsbau bereitgestellt. Diese Mittel müssen durch die Länder, die auch für deren Vergabe zuständig sind, noch einmal um mindestens denselben Betrag aufgestockt werden. In Ostdeutschland können die Mittel außer für den Neubau auch für die Modernisierung und Instandsetzung verwendet werden. Die Länder planen den Neubau von Mietwohnungen, den Neubau von Eigenheimen und die Sanierung etwa mit jeweils einem Drittel der Mittel zu fördern. Die Haushaltsmittel des Sozialen Wohnungsbaus können über zwei Jahre bewilligt werden. Daher liegen noch keine Daten über die Inanspruchnahme der Programme vor. Es kann aber davon ausgegangen werden, daß die Eigentumsprogramme und die Sanierung besser angenommen wird als der Neubau von Mietwohnungen.

Die Länder stellen eigene Richtlinien zur Vergabe der Mittel auf, die von Land zu Land unterschiedlich sind. Die Förderung des Neubaus lehnt sich an die entsprechenden Programme im Westen an. Gefördert wird mit zinsgünstigen Darlehn und Zuschüssen zu den laufenden Aufwendungen nach der Fertigstellung. Die Sozialmieten liegen mit 6 bis 7 DM je qm (Nettokalt) nur geringfügig unter den Sozialmieten im Westen und deutlich über den gebunden Mieten im Wohnungsbestand. Bei den Modernisierungsprogrammen werden weder Mietbindungen noch Belegungsbindungen gefordert. Gefördert wird mit zinsgünstigen Darlehn bis zu einer Höhe von 60% bis 80% der Baukosten, bei Obergrenzen von von 40 000 bis 60 000 DM je Wohnung, oder

mit Baukostenzuschüssen von 20% der Kosten bis zu einer Obergrenze von 100 DM je qm.

Indirekte Förderung Um den wirtschaftlichen Aufschwung Ostdeutschland zu fördern, sind spezielle Steuerregelungen geschaffen worden, von denen auch Investitionen im Wohnungsbau begünstigt werden.

Im Mietwohnungsbau können die Investitionskosten bei Neubau und Sanierung in den ersten fünf Jahren in freier Verteilung bis zur Hälfte abgeschrieben werden. Die Kosten der Gebäudesanierung können darüberhinaus bis zum zehnten Jahr vollständig abgeschrieben werden. Wird ein Gebäude in das Betriebsvermögen übernommen, können auch die Anschaffungskosten von Altbauten wie Neubauinvestitionen abgeschrieben werden. Bei späterem Verkauf sind Wertsteigerungen in diesem Fall allerdings steuerpflichtig.

Aufwendung für die Modernisierung und Instandsetzung selbstgenutzten Wohneigentums können bis zu einer Höhe von 40 000 DM über einen Zeitraum von 10 Jahren mit jährlich 10% abgeschrieben werden.